PSPAJ

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

Political Science and Public Administration Journal



ปีที่ 17 ฉบับที่ 1
(มกราคม-มิถุนายน 2569)
Vol. 17 No. 1
(January-June 2026)
E-ISSN 2985-2269

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่



วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
Political Science and Public Administration Journal

ปีที่ 17 • ฉบับที่ 1 • มกราคม-มิถุนายน 2569

Volume 17 • Number 1 • January-June 2026

ISSN 2985-2269 (Online)

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

1. วัตถุประสงค์

(1) เพื่อเป็นแหล่งเผยแพร่ผลงานทางวิชาการของคณาจารย์ นักวิชาการ นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา และผู้สนใจทั่วไป

(2) เพื่อส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดการวิจัย พัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้ด้านรัฐศาสตร์ในสาขาวิชาการเมือง การปกครอง การระหว่างประเทศ และรัฐประศาสนศาสตร์

2. ขอบเขตเนื้อหา

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ รับพิจารณาบทความวิชาการ บทความวิจัย และบทความปริทัศน์ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับสาขาวิชาการเมือง การปกครอง การระหว่างประเทศ และรัฐประศาสนศาสตร์

3. กำหนดออกตีพิมพ์เผยแพร่

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นวารสารวิชาการซึ่งตีพิมพ์บทความวิชาการและบทความวิจัยจากบุคคลทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย เผยแพร่ในรูปแบบออนไลน์ ราย 6 เดือน (ปีละ 2 ฉบับ) ได้แก่ ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม-มิถุนายน และฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม-ธันวาคม

4. เจ้าของ

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

5. สำนักงานกองบรรณาธิการ

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

6. การพิจารณาบทความ

(1) กองบรรณาธิการพิจารณากลั่นกรองบทความในเบื้องต้น โดยพิจารณาจากความสอดคล้องของเนื้อหาของบทความกับขอบเขตเนื้อหาของวารสาร ความน่าสนใจ การนำเสนอองค์ความรู้ใหม่ และความครบถ้วนตามมาตรฐานวิชาการ และจะพิจารณาความซ้ำซ้อนของบทความโดยการนำบทความเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบการคัดลอกผลงานการเขียนทางวิชาการผ่านโปรแกรม Turnitin

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

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

(4) ในกรณีที่จะต้องมีการแก้ไข หรือปรับปรุงบทความ ให้ผู้เขียนแก้ไขบทความ และนำส่งกองบรรณาธิการภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับผลการพิจารณา

(5) การตรวจสอบความถูกต้องทางภาษา ของบทคัดย่อภาษาอังกฤษ (Abstract) และเนื้อหาของบทความ กรณีที่เป็นบทความภาษาอังกฤษ เป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนที่จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักไวยากรณ์ และรูปแบบการใช้ภาษาอังกฤษ ตั้งแต่ก่อนนำส่งบทความเข้าสู่ระบบ และตลอดกระบวนการพิจารณาบทความ วารสารมีสิทธิ์ปฏิเสธการตีพิมพ์บทความในกรณีที่ผู้เขียนไม่ดำเนินการแก้ไขภาษาอังกฤษให้มีความถูกต้องตามข้อเสนอแนะของกองบรรณาธิการ

(6) กองบรรณาธิการจะนำบทความที่ผ่านการพิจารณาและแก้ไขแล้ว เข้าสู่กระบวนการเรียงพิมพ์และการตีพิมพ์เผยแพร่ โดยกองบรรณาธิการจะแจ้งกำหนดการตีพิมพ์เผยแพร่เบื้องต้นให้ผู้เขียนทราบ

- เนื้อหาและข้อมูลที่ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ถือเป็นข้อคิดเห็นและความรับผิดชอบของผู้เขียนบทความโดยตรง ซึ่งกองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย หรือร่วมรับผิดชอบใดๆ
  The article content is a personal opinion and the responsibility of the author that is not an opinion or responsibility of the editorial team.
- คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ไม่รับผิดชอบต่อเนื้อหาที่นำมาจากเว็บไซต์ภายนอกที่ถูกอ้างอิงในบทความในวารสาร ความถูกต้องของ URL ที่ถูกอ้างนั้นสามารถสืบค้นได้เมื่อวันที่ผู้เขียนเขียนบทความ
  The Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University is not responsible for third-party websites or their content. URL links were active at time of writing.
- บทความและข้อมูล ที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ถือเป็นลิขสิทธิ์ของวารสาร หากบุคคลหรือหน่วยงานใดต้องการนำข้อมูลไปเผยแพร่ ขอให้อ้างอิงแหล่งที่มาด้วย
  Articles and content published in this journal are the copyright of the Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University. Any content from this journal that are republished must be cited.

กองบรรณาธิการ

ที่ปรึกษา

รศ.ดร.ไพลิน ภู่จีนาพันธุ์	คณบดีคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ทรงคุณวุฒิประจำกองบรรณาธิการ

ศ.ดร.กิตติ ประเสริฐสุข	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รศ.ดร.ธันยวัฒน์ รัตนสัค	คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บรรณาธิการ

ผศ.ดร.มาลินี คุ้มสุภา	คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

กองบรรณาธิการ

รศ.ดร.ธโสธร ตู้ทองคำ	สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
รศ.ดร.บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รศ.ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รศ.ดร.พฤดี หงุ่ยตระกูล	คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
รศ.ดร.ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์	คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง
ผศ.ดร.กมลพร กัญชนะ	คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ผศ.ดร.ไกรวุฒิ ใจคำปัน	คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ผศ.ดร.ณัฐกร วิทิตานนท์	คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
ผศ.ดร.ณัฐพล ตันตระกูลทรัพย์	คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ผศ.ดร.นรุตม์ เจริญศรี	คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ผศ.ชาลินี สนพลาย	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
Assoc. Prof. Dr. Lee Kian Cheng	คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Assoc. Prof. Dr. Lim Yoo-Jin	Department of Political Science, Kangwon National University
Asst. Prof. Dr. Sypha Chanthavong	Faculty of Law and Political Science, National University of Laos
Dr. Ridwan Al-Makassary	Faculty of Social Sciences, Universitas Islam Internasional Indonesia (UIII)

เลขานุการกองบรรณาธิการ

น.ส.สิริมา ชินสมุทร	คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บทบรรณาธิการ

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ฉบับนี้ได้รวบรวมบทความที่สะท้อนพลวัตของการพัฒนา นโยบายสาธารณะ และความสัมพันธ์เชิงอำนาจในประเทศไทยและอาเซียน ผ่านกรอบการวิเคราะห์ที่เชื่อมโยงเศรษฐกิจการเมือง ธรรมาภิบาล และมิติภูมิรัฐศาสตร์ร่วมสมัยอย่างหลากหลาย เริ่มตั้งแต่บทความ “ขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าวไทย 5.0: ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการพัฒนาศักยภาพอุตสาหกรรมข้าวไทย” ที่วิเคราะห์ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและแนวทางยกระดับความสามารถการแข่งขัน ในขณะที่ “การพัฒนาเครื่องมือวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” เป็นบทความที่สะท้อนการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐดิจิทัล ส่วนมิติเรื่องความขัดแย้งเชิงพื้นที่ “From Centralized Development to Local Dissent: Spatial Contestation in Ranong’s Landbridge under Southern Economic Corridor” ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นการต่อรองอำนาจระหว่างรัฐกับท้องถิ่น แต่ในขณะที่ บทความ “Stakeholder Collaboration and Conflict in ADB-Supported Renewable Energy Projects in ASEAN”กลับวิเคราะห์ความซับซ้อนของความร่วมมือพหุภาคีในโครงการพลังงานหมุนเวียน

ในส่วนของประเด็นการจัดการทรัพยากรปรากฏอยู่ในบทความ “แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเชิงพื้นที่ผ่านกลไกคณะกรรมการลุ่มน้ำของประเทศไทย: กรณีศึกษาคณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก” ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจ จะแตกต่างจาก บทความ “สู้เพื่อสังคมที่ดีกว่า: ปัญญาชน นักวิพากษ์กับการแสวงหาเสรีภาพและความเสมอภาคให้สังคมไทย” ที่เปิดพื้นที่ให้เห็นบทบาทของปัญญาชนเชิงวิพากษ์ในสังคมร่วมสมัย สำหรับเรื่อง นโยบายสาธารณะ “ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคของประเทศไทย พ.ศ. 2545–2566” บทความได้แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างอำนาจกับการจัดสรรทรัพยากร ในส่วนของบทความ “การประยุกต์ใช้แนวคิดจินตภาพเมืองเพื่อวิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่: กรณีศึกษาตำบลหนองสูงใต้ จังหวัดมุกดาหาร” ได้เสนอกรอบคิดใหม่ในการทำความเข้าใจศักยภาพของท้องถิ่น

สำหรับระดับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ “Competing for Attraction and Influence in Thailand: China’s Belt and Road, Connectivity, and Soft Power” ได้วิเคราะห์ให้เห็นการแข่งขันเชิงอิทธิพลของมหาอำนาจในบริบทไทย และ “วิเคราะห์พรรคการเมืองไทยผ่านกรอบแนวคิดสถาบันนิยมและมาร์กซิสต์” ปิดท้ายด้วยการเปิดมุมมองเชิงทฤษฎีต่อพลวัตของพรรคการเมืองและโครงสร้างอำนาจ

สรุปภาพรวมภายในวารสารฉบับนี้ ถือได้ว่า บทความทั้งหมดได้มีส่วนในการสะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายของการพัฒนาในโลกที่ซับซ้อน ซึ่งมิอาจแยกขาดจากมิติของเรื่องอำนาจ สถาบัน และความสัมพันธ์หลายระดับ จึงขอเชิญชวนผู้อ่านร่วมสำรวจและวิพากษ์ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ผ่านรายละเอียดของแต่ละบทความที่นำเสนอไว้อย่างน่าสนใจ

มาลินี คุ้มสุภา
บรรณาธิการ

สารบัญ

คณะกรรมการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าวไทย 5.0: ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการพัฒนาศักยภาพอุตสาหกรรมข้าวไทย
วรีรัตน์ ศรีสถิตย์วัฒนา 1-30

ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคของประเทศไทย พ.ศ. 2545-2566
ชัชรินทร์ ทองหม่อมราม 31-70

แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเชิงพื้นที่ผ่านกลไกคณะกรรมการลุ่มน้ำของประเทศไทย กรณีศึกษา คณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก
นาอีม แลนิ 71-102

การพัฒนาเครื่องมือวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
กฤชวรรธน์ โล่ห์วัชรินทร์, กษิพัทธ์ ทอนมณี, กฤษดา ประชุมราศี, ประสงค์ชัย เศรษฐสุรวิชญ์, ปานปั้น รองหานาม และปฐมพร มั่งมา 103-130

การประยุกต์ใช้แนวคิดจินตภาพเมืองเพื่อวิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่: กรณีศึกษาตำบลหนองสูงใต้ อำเภอหนองสูง จังหวัดมุกดาหาร
สุริยานนท์ พลสิม 131-154

From Centralized Development to Local Dissent: Spatial Contestation in Ranong's Landbridge under Southern Economic Corridor
Wipawadee Panyangnoi 155-186

Stakeholder Collaboration and Conflict in ADB-Supported Renewable Energy Projects in ASEAN
Wanxuan REN 187-206

สู้เพื่อสังคมที่ดีกว่า: ปัญญาชนนักวิพากษ์กับการแสวงหาเสรีภาพและความเสมอภาคให้สังคมไทย
ฐิติกร สังข์แก้ว 207-250

วิเคราะห์พรรคการเมืองไทยผ่านกรอบแนวคิดสถาบันนิยมและมาร์กซิสต์
อเนก สุขดี 251-280

Competing for Attraction and Influence in Thailand: China's Belt and Road, Connectivity, and Soft Power
Daniele Carminati 281-296

แนวทางการจัดทำต้นฉบับบทความเพื่อส่งขอรับการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์ฯ 297-306

คณะกรรมการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าวไทย 5.0: ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการพัฒนาศักยภาพอุตสาหกรรมข้าวไทย

วรีรัตน์ ศรีสถิตย์วัฒนา[1]

วันที่รับบทความ: 25 มีนาคม 2568
วันที่แก้ไขครั้งล่าสุด: 13 สิงหาคม 2568
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 22 สิงหาคม 2568

บทคัดย่อ

การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์และปัญหาของอุตสาหกรรมข้าวไทย เพื่อเสนอแนวทางความร่วมมือที่เหมาะสมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวไทย โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมข้าวไทย ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกผ่านแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง เพื่อให้เข้าใจสถานการณ์และปัญหาของอุตสาหกรรมข้าวไทย รวมถึงค้นพบปัจจัยความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน กับเกษตรกร ผลการศึกษาพบว่า แนวทางความร่วมมือควรอยู่ในรูปแบบการพัฒนาห่วงโซ่คุณค่าทางการเกษตร โดยจัดตั้ง "สภาอุตสาหกรรมข้าวไทย 5.0" เป็นหน่วยงานบูรณาการจากทุกภาคส่วน พร้อมคณะกรรมการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าวไทย 5.0 ในรูปแบบ “จตุภาคีเพื่อความยั่งยืน” โดยภาครัฐสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ ภาคเอกชนมีบทบาทด้านเทคโนโลยีและการตลาด และเกษตรกรเป็นผู้ผลิตและส่งเสริมการเกษตร ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างศักยภาพของอุตสาหกรรมข้าวไทยให้เติบโตอย่างมั่นคง

คำสำคัญ คณะกรรมการ, พัฒนา, อุตสาหกรรมข้าวไทย, ความร่วมมือ, จตุภาคีเพื่อความยั่งยืน

[1] คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา 13170 อีเมล: winbig98@hotmail.com

doi: 10.14456/pspajcmu.2026.1

Thai Rice Industry 5.0 Steering Committee: Policy Recommendations for Enhancing the Competitiveness of Thailand's Rice Industry

Wareerat Srisathidwattana[2]

Received: 25 March 2025
Revised: 13 August 2025
Accepted: 22 August 2025

Abstract

This study investigates the current status and challenges of the Thai rice industry with the objective of proposing an effective collaborative framework between the public and private sectors for sustainable industry development. Utilizing a qualitative research approach, in-depth semi-structured interviews were conducted with key informants intimately involved in the Thai rice sector to obtain a comprehensive understanding of prevailing issues and dynamics. The study further explores critical success factors underlying Public-Private-Producer Partnerships (4P). Findings indicate that collaboration should be operationalized through Value Chain Development (VCD), facilitated by the establishment of the "Thai Rice Industry Council 5.0," an integrated multi-stakeholder body. This council, supported by a steering committee under the "Quadruple Helix for Sustainability" framework, delineates roles wherein the government focuses on research and seed development, the private sector spearheads technology and marketing initiatives, and farmers act as primary producers and advocates for sustainable agricultural practices. This integrative approach is anticipated to strengthen the competitiveness and ensure the sustainable growth of the Thai rice industry.

Keywords Committee, Development, Thai Rice Industry, Cooperation, Quadruple Helix for Sustainability

[2] Faculty of Social Sciences, Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Phra Nakhon Si Ayutthaya 13170. E-mail: winbig98@hotmail.com

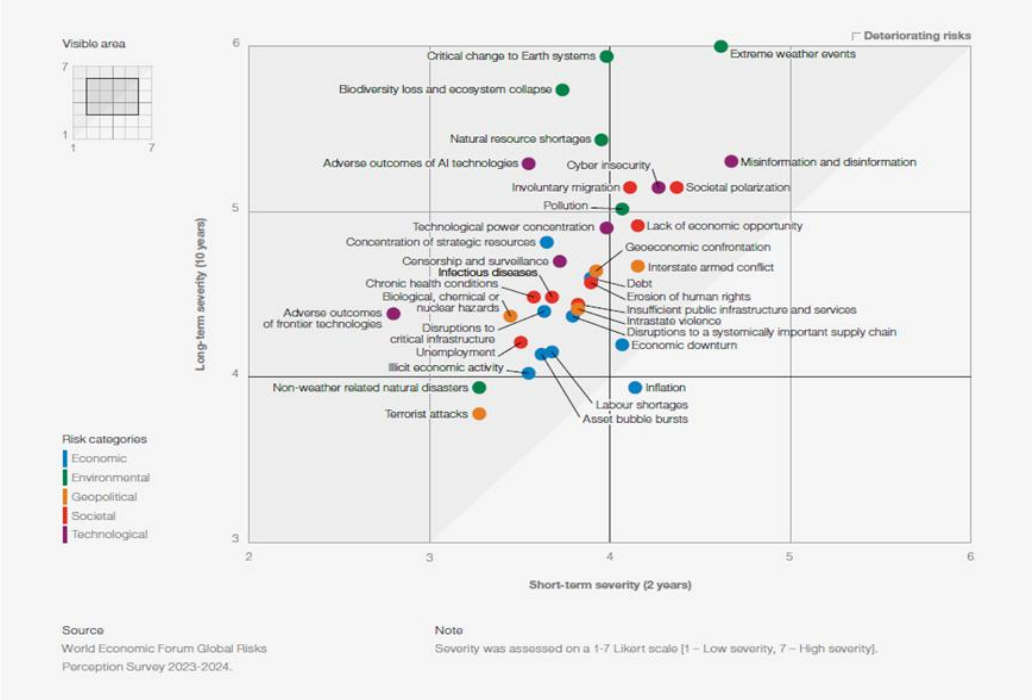
1. บทนำ

"ข้าว" เป็นสินค้าเกษตรส่งออกหลักของประเทศไทยที่ครอบคลุมพื้นที่เพาะปลูกมากที่สุด (คิดเป็นร้อยละ 43.7 ของพื้นที่เกษตรทั้งหมดของประเทศ) และครอบคลุมครัวเรือนถึง 5.1 ล้านครัวเรือน (คิดเป็นร้อยละ 63.6 ของจำนวนครัวเรือนภาคเกษตรทั้งหมด) ในปัจจุบันไทยเป็นประเทศผู้ผลิตและส่งออกข้าวที่สำคัญของโลก โดยใน พ.ศ. 2567 ไทยมีผลผลิตข้าวสูงเป็นอันดับ 2 ของตลาดข้าวโลก ครองส่วนแบ่งตลาดประมาณร้อยละ 25.0 รองจากอินเดีย และไทยส่งออกข้าวขาว คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 53.8 ของมูลค่าการส่งออกข้าวไทยทั้งหมด โดยตลาดหลักอยู่ในทวีปเอเชียและแอฟริกา (กระทรวงพาณิชย์, 2568, น. 2) โดยประเทศไทยส่วนใหญ่ปลูกข้าวหอมมะลิ ข้าวหอมไทย ข้าวเจ้า ข้าวเหนียว ข้าวตลาดเฉพาะ (ข้าว กข43 ข้าวอินทรีย์ ข้าวสี) (กรมการข้าว/กรมการค้าภายใน 2566, น. 7) ในส่วนการส่งออกพบว่าปริมาณการส่งออกข้าวของโลก พ.ศ. 2567 มีปริมาณ 56.86 ล้านตัน ขยายตัวร้อยละ 3.9 เมื่อเทียบกับ พ.ศ. 2566 ส่วนมูลค่าการส่งออกข้าวของโลก พ.ศ. 2567 เท่ากับ 37,778.7 ล้านเหรียญสหรัฐ ขยายตัวร้อยละ 14.1 เมื่อเทียบกับ พ.ศ. 2566 ประเทศที่มีมูลค่าการส่งออกสูงที่สุด ได้แก่ อินเดีย ไทย ปากีสถาน เวียดนาม และสหรัฐฯ ตามลำดับ และปริมาณการส่งออกข้าวของไทยใน พ.ศ. 2567 เท่ากับ 9.95 ล้านตัน ขยายตัวร้อยละ 13.4 คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 56.8 ของปริมาณผลผลิตข้าวทั้งประเทศ มีอัตราการเติบโตเฉลี่ยในรอบ 5 ปี (พ.ศ. 2563-2567) เท่ากับร้อยละ 14.8 ต่อปีด้านมูลค่าการส่งออกใน พ.ศ. 2567 มีมูลค่า 6,433.9 ล้านเหรียญสหรัฐ ขยายตัวร้อยละ 25.0 เมื่อเทียบกับ พ.ศ. 2566 และมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยในรอบ 5 ปี (พ.ศ. 2563-2567) เท่ากับร้อยละ 14.6 ต่อปี โดยประเภทข้าวที่ไทยส่งออกตามปริมาณมากที่สุดได้แก่ ข้าวขาว รองลงมาเป็น ข้าวนึ่ง ข้าวหอมมะลิ ข้าวหัก ข้าวเหนียว และข้าวกล้อง ตามลำดับ (กระทรวงพาณิชย์, 2568, น. 2)

จากข้อมูลพื้นฐานทั้งสภาพภูมิประเทศ การผลิต และการส่งออก จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางด้านอาหาร (Food Self-sufficiency) และน่าจะมีความเพียงพอทางด้านอาหาร (Food Availability) แต่ในข้อค้นพบเชิงวิชาการพบว่าประชาชนคนไทยส่วนหนึ่งยังจัดอยู่ในกลุ่มผู้อดอยาก (Hunger) หรืออยู่ในภาวะทุพโภชนาการ (Undernourished People) (นนทกานต์ จันทร์อ่อน, 2557) ซึ่งเป็นความเสี่ยงเชิงนโยบายที่ประเทศไทยต้องให้ความสำคัญ (จรุงเกียรติ ภูติรัตน์, พระมหาบุญเลิศ ช่วยธานี, และพระมหาประกาศิต ฐิติปสิทธิก, 2567) นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศก็ยังเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระบบความมั่นคงอาหารและการผลิตข้าวของไทย เนื่องจากเกษตรกรรมของไทยพึ่งพาฝนฟ้าในการเพาะปลูกเป็นปัจจัยสำคัญ จากรายงาน The Global Risk Report 2024 พบว่า ความเสี่ยงในอีก 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2034) การเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศที่รุนแรงแบบสุดขั้ว (Extreme Weather Events) เป็นปัญหาอันดับต้น ๆ ที่โลกจะต้องเผชิญ (World Economic Forum, 2024) (ดังแผนภาพที่ 1) ซึ่งประเทศไทยก็ต้องเตรียมพร้อมรับมือปัญหาดังกล่าวเช่นเดียวกัน ซึ่งหากไม่เตรียมความพร้อมเพื่อรับมือก็จะนำมาซึ่งผลกระทบและความสูญเสีย โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจจำนวนมหาศาล เช่น การสูญเสียผลผลิตใน

ภาคการเกษตร คุณภาพสินค้า การส่งออก ด้านความเป็นอยู่ รวมถึงมูลค่าที่ต้องฟื้นฟูหลังจากเกิดภัยต่าง ๆ

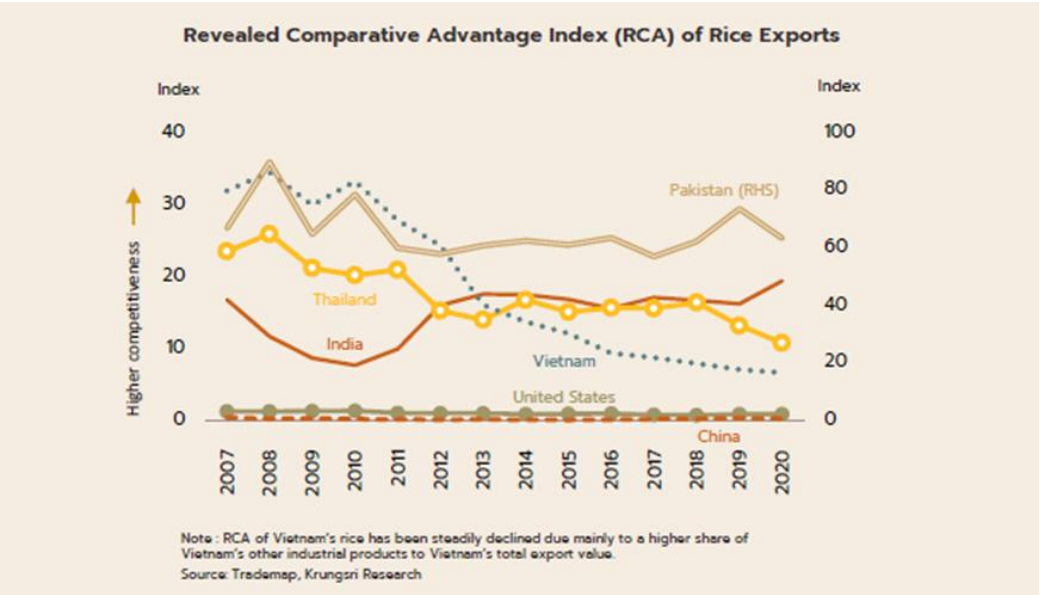
แผนภาพที่ 1 ความรุนแรงของความเสี่ยงในช่วง 2 และ 10 ปี (Relative severity of risks over a 2 and 10-year period)



ที่มา: World Economic Forum (2024, p. 37)

อีกปัญหาที่น่าเป็นห่วงของอุตสาหกรรมข้าวไทยได้แก่ ขีดความสามารถในการแข่งขันของข้าวไทย โดยเปรียบเทียบกับประเทศส่งออกที่เป็นคู่แข่งของไทยในตลาดโลก จากดัชนี Revealed Comparative Advantage Index (RCA) พบว่าใน พ.ศ. 2563 ไทยยังความได้เปรียบประเทศคู่แข่งในการส่งออกข้าว จากค่าดัชนี RCA ของการส่งออกข้าวไทยที่มากกว่า 1 มาตลอด แต่ค่าดัชนี RCA มีทิศทางปรับลดลงเป็นลำดับในช่วงหลายปีที่ผ่านมาโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 15.6 ในช่วง พ.ศ. 2555-2561 ก่อนจะปรับลดลงมากเหลือ 13.2 และ 10.8 ใน พ.ศ. 2562 และ พ.ศ. 2563 ตามลำดับ โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากนโยบายของคู่ค้าที่ส่งเสริมการขยายพื้นที่เพาะปลูกเพื่อเพิ่มผลผลิตข้าวรองรับความต้องการการบริโภคภายในประเทศที่มากขึ้น การพัฒนาสายพันธุ์ข้าวของเวียดนามและอินเดียที่เร็วกว่าไทยจากมาตรการภาครัฐของสองประเทศที่เร่งสนับสนุนการพัฒนาสายพันธุ์ข้าวและเพิ่มผลผลิตข้าวต่อไร่อย่างต่อเนื่อง (ดังแผนภาพที่ 2) (วิจัยกรุงศรี, 2566)

แผนภาพที่ 2 ดัชนีความสามารถในการแข่งขันเชิงเปรียบเทียบของการส่งออกข้าว



ที่มา: วิจัยกรุงศรี (2566)

การส่งออกข้าวไทยที่ผ่านมาเผชิญความท้าทายทั้งปัจจัยภายในและภายนอกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นภัยแล้งที่เกิดขึ้นบ่อย ผลผลิตข้าวโลกที่เพิ่มขึ้น และประเทศคู่แข่งพัฒนาพันธุ์ข้าวที่ดีขึ้น ทำให้ไทยเสียส่วนแบ่งตลาดข้าวโลกมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยสาเหตุที่ทำให้ไทยสูญเสียส่วนแบ่งตลาดเกิดจาก 1) ปัญหาผลิตภาพต่ำและต้นสูงทำให้ข้าวไทยแข่งขันด้านราคาไม่ได้ 2) พันธุ์ข้าวไทยไม่ตรงกับความต้องการของผู้บริโภค 3) การเน้นแข่งขันราคาในระยะสั้น ทำให้ภาคการผลิตอ่อนแอลง เนื่องจากข้าวเป็นสินค้าโภคภัณฑ์ที่มีความแตกต่างน้อย ผู้ส่งออกข้าวไทยจึงเน้นแข่งขันราคาเป็นหลัก โดยเฉพาะกับคู่แข่งอย่างเวียดนามที่ส่งออกชนิดข้าวใกล้เคียงกัน ซึ่งในอดีตถึงแม้ราคาส่งออกข้าวของไทยเฉลี่ยสูงกว่าเวียดนามแต่ไทยกลับส่งออกได้มากกว่า เนื่องจากผู้ซื้อเชื่อมั่นคุณภาพและมาตรฐาน แต่ต่อมาคู่แข่งพัฒนาคุณภาพข้าวและการผลิต ทำให้ความได้เปรียบของไทยเริ่มลดลง ผู้ส่งออกจึงพยายามแข่งขันลดราคาเพื่อเพิ่มยอดขายและรักษากำไรให้เท่าเดิม ทำให้เกิดการกดราคากันเป็นทอด ๆ ทั้งราคารับซื้อจากโรงสีและชาวนาตามลำดับ ปัญหาทั้งหมดจึงถูกผลักไปให้ชาวนาที่ไม่มีอำนาจต่อรองและไม่สามารถลดต้นทุนที่สูง ทำให้ความเป็นอยู่ของชาวนาอ่อนแอลงและมีหนี้สินครัวเรือนเพิ่มขึ้น จนภาครัฐต้องเข้ามาช่วยอุดหนุนรับภาระเฉลี่ยปีละไม่ต่ำกว่า 5 หมื่นล้านบาท เป็นวงจรที่ซ้ำซากและยากจะแก้ไขเพราะสาเหตุของปัญหาที่แท้จริงยังคงอยู่ ทำให้การยกระดับและพัฒนาห่วงโซ่อุปทานข้าวไทยยังไม่คืบหน้า (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2564) อีกทั้งชาวนาไทยส่วนใหญ่มีขีดจำกัดในการปรับตัวเพื่อลดต้นทุนในหลายด้านส่งผลให้อุตสาหกรรมข้าวทั้งระบบจึงได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากต้นทุนข้าวเปลือกคิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 80

ของต้นทุน ในการแปรรูปข้าวสารเพื่อขาย ซึ่งขีดจำกัดดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของข้าวไทย และทำให้ส่วนแบ่งตลาดข้าวไทยในตลาดโลกปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง จนกลายเป็นวงจรแห่งความถดถอยของอุตสาหกรรมข้าวไทยมาจนถึงทุกวันนี้ และหากพึ่งพาเพียงการสนับสนุนจากภาครัฐซึ่งมีงบประมาณจำกัด ไม่มีเงินทุนเพียงพอที่จะช่วยพัฒนางานวิจัยและเทคโนโลยีและนวัตกรรมด้านข้าวตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ (ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ ธนาคารไทยพาณิชย์, 2564) จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในการช่วยลงทุนพัฒนาในส่วนต่าง ๆ เพื่อช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับชาวนาไทยมีความเข้มแข็งและสามารถปรับตัวได้ รวมทั้งเสริมสร้างขีดความสามารถการแข่งขันให้กับอุตสาหกรรมข้าวไทยให้สามารถเติบโตและแข่งขันในตลาดโลกได้อย่างยั่งยืน ซึ่งจากข้อมูลและสถิติดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ว่าแม้ประเทศไทยจะเป็นผู้ส่งออกข้าวอันดับต้น ๆ ของโลก แต่อุตสาหกรรมข้าวไทยกลับประสบปัญหาด้านผลิตภาพและความสามารถในการแข่งขันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งไม่อาจแก้ไขได้ด้วยกลไกรัฐฝ่ายเดียว การขาดความร่วมมือเชิงระบบระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และเกษตรกร เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้อุตสาหกรรมข้าวไทยไม่สามารถยกระดับศักยภาพการแข่งขันได้อย่างยั่งยืน แม้จะมีแนวนโยบายในระดับมหภาค หากไม่มีการพัฒนาห่วงโซ่คุณค่าที่บูรณาการทุกภาคส่วน ความสามารถในการแข่งขันเชิงเปรียบเทียบของข้าวไทยก็จะลดลงต่อเนื่อง จึงต้องอาศัยความร่วมมือแบบพหุภาคีระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน เกษตรกร และภาควิชาการ ตามแนวคิดความร่วมมือภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) ในการยกระดับอุตสาหกรรมทั้งระบบ ด้วยเหตุนี้ ความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ที่สำคัญจึงเป็นกลไกที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้อุตสาหกรรมข้าวไทยอย่างรอบด้าน โดยเฉพาะในประเด็นการลงทุน พัฒนาเทคโนโลยี และการกระจายอำนาจการตลาดอย่างเป็นธรรม ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวไทยให้สามารถแข่งขันในระดับโลกได้อย่างยั่งยืน

ผู้วิจัยสนใจนำแนวคิดความร่วมมือภาครัฐและเอกชนมาประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมข้าว โดยบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน เกษตรกร สถาบันการศึกษา และนักวิชาการในพื้นที่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตด้วยเทคโนโลยี สร้างมูลค่าเพิ่มให้ผลผลิตและของเหลือทางการเกษตร และเชื่อมโยงทุกภาคส่วนตลอดห่วงโซ่การผลิตข้าวไทยตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนแนวทางนี้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ที่มุ่งเน้นการบูรณาการทุกภาคส่วนเพื่อแก้ปัญหาเกษตรกรอย่างเป็นระบบ ตลอดจนสอดรับกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ซึ่งกำหนดให้ไทยเป็นผู้นำด้านสินค้าเกษตรและเกษตรแปรรูป โดยส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และเกษตรกรตลอดห่วงโซ่อุปทาน รวมถึงนโยบาย BCG Model ปรับเปลี่ยนการทำนาแบบเดิมไปสู่การทำนาที่ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยใช้หลักเศรษฐกิจชีวภาพ (Bioeconomy) เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) และเศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy) เพื่อเพิ่มมูลค่าและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่มุ่ง

พัฒนาเกษตรสมัยใหม่ผ่านกลไก 4 ค (คน คลังข้อมูล ความรู้สมัยใหม่ และการเข้าถึงปัจจัยการผลิตคุณภาพ) โดยใช้ความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเป็นแรงขับเคลื่อน

2. ระเบียบวิธีวิจัย

2.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิจัยเอกสารเพื่อศึกษาสถานการณ์และปัญหาในปัจจุบันของอุตสาหกรรมข้าวไทย ร่วมกับการสัมภาษณ์เชิงลึกจากตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในอุตสาหกรรมข้าวไทย ตั้งแต่ต้นน้ำ ถึงปลายน้ำ และนำข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาศักยภาพอุตสาหกรรมข้าวไทย

2.2 ขอบเขตด้านประชากร

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลจากตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในอุตสาหกรรมข้าวไทย ตั้งแต่ต้นน้ำ ถึงปลายน้ำ ได้แก่ ตัวแทนเกษตรกร ตัวแทนผู้ประกอบการโรงสี ตัวแทนผู้ประกอบการกิจการค้าข้าว และผู้เชี่ยวชาญในอุตสาหกรรมข้าว จำนวน 13 คน โดยกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก คัดเลือกด้วยวิธีการเลือกแบบเจาะจงจากตัวแทนในห่วงโซ่อุตสาหกรรมข้าว แบ่งเป็นจากหน่วยงานภาครัฐ จำนวน 8 คน ได้แก่ กรมวิชาการเกษตร กรมการข้าว กรมการค้าภายใน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์การมหาชน) และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ภาคเอกชน จำนวน 4 คน ได้แก่ สมาคมสถาบันชาวนาไทย สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย สมาคมโรงสีข้าวไทย และมูลนิธิเกษตราธิการ รวมทั้งเกษตรกร จำนวน 1 คน โดยใช้หลักเกณฑ์การเลือกผู้เชี่ยวชาญจากผู้มีประสบการณ์ตรง เป็นเทคนิควิธีการขั้นตอนการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากผู้มีประสบการณ์เฉพาะด้านหรือข้อสังเกตจากผู้มีประสบการณ์ช่วยในการวิเคราะห์รายละเอียด หลังจากนั้นผู้วิจัยได้ใช้วิธีการตรวจสอบความแม่นยำและถูกต้องของข้อมูลแบบสามเส้า โดยวิเคราะห์และตรวจสอบจากแหล่งข้อมูลที่แตกต่างกัน 3 แหล่งได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ประกอบการในอุตสาหกรรม การสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้เชี่ยวชาญในอุตสาหกรรม และข้อมูลจากเอกสารหรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้องร่วมกับการใช้วิเคราะห์ SWOT Analysis และ TOWS Analysis และมีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพโดยใช้ Thematic Analysis โดยจัดหมวดหมู่ออกเป็น 4 กลุ่มหลัก ได้แก่ 1) สถานการณ์และปัญหาของอุตสาหกรรมข้าวไทย 2) รูปแบบโครงสร้างองค์กรและลักษณะการบริหารงานที่เหมาะสมสำหรับอุตสาหกรรมข้าวไทย 3) บทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ ในการพัฒนาห่วงโซ่คุณค่าของอุตสาหกรรมข้าว 4) ปัจจัยความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน กับเกษตรกร (Public-Private-Producer Partnership) ในการพัฒนาศักยภาพอุตสาหกรรมข้าวไทย

3. การทบทวนวรรณกรรม

อุตสาหกรรมข้าวนับเป็นภาคเกษตรกรรมที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยมาอย่างยาวนาน ความสำคัญดังกล่าวได้จูงใจให้เกิดงานวิจัยจำนวนมากที่มุ่งศึกษาการพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวในหลากหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นด้านการผลิต การตลาด การจัดการเชิงระบบคุณค่า (Value Chain) ตลอดจนบทบาทของภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง โดยมีการประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่หลากหลายเพื่อวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสม เมื่อพิจารณางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่ามีทั้งจุดแข็ง ข้อจำกัด และช่องว่างที่เปิดโอกาสให้สามารถพัฒนาองค์ความรู้ต่อยอดได้อย่างมีนัยสำคัญ ตัวอย่างเช่น งานวิจัยของ ชมภูนุช หุ่นนาค (2563) ซึ่งมุ่งศึกษาสถานการณ์การผลิตและตลาดข้าวไทยในเชิงเปรียบเทียบกับต่างประเทศ พร้อมทั้งวิเคราะห์นโยบายที่มีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมข้าว โดยเน้นการทบทวนเอกสารเชิงลึก จุดเด่นของงานวิจัยนี้อยู่ที่การนำเสนอภาพรวมเชิงมหภาค และการวิเคราะห์ปัจจัยเชิงนโยบายที่มีผลต่อเกษตรกรและโครงสร้างตลาดข้าวในภาพรวม อย่างไรก็ดี งานวิจัยยังขาดการวิเคราะห์กลไกการมีส่วนร่วมของภาคีในระดับพื้นที่ รวมถึงยังไม่ปรากฏการใช้กรอบทฤษฎีที่ชัดเจนในการอธิบายพลวัตของการพัฒนาในเชิงโครงสร้าง ในอีกด้านหนึ่ง งานวิจัยของประสงค์ ตันพิชัย และคณะ (2564) ได้พัฒนาโมเดลการส่งเสริมเศรษฐกิจฐานรากผ่านการขับเคลื่อนห่วงโซ่คุณค่าอาหารปลอดภัยในจังหวัดกาญจนบุรี โดยอิงแนวคิด “การสานพลังภาคี” และ “ระบบนิเวศการเรียนรู้” เป็นกรอบแนวคิดหลัก งานวิจัยนี้มีความโดดเด่นด้านการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) ซึ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม และชุมชนในกระบวนการพัฒนาอย่างครบวงจร จุดแข็งดังกล่าวสะท้อนพลังของการรวมกลุ่ม การใช้ทุนทางสังคม และการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบการผลิตที่ยั่งยืน อย่างไรก็ตาม งานวิจัยยังขาดความชัดเจนในการประยุกต์ใช้ทฤษฎีหลัก อาทิ ทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก หรือทฤษฎีการจัดการเครือข่ายความร่วมมือ อีกทั้งยังไม่มีการประเมินผลกระทบเชิงโครงสร้างในระยะยาวต่อระบบอุตสาหกรรมข้าวโดยรวม สำหรับมิติด้านบทบาทภาครัฐ งานของ ชัยเดช ช่างเพียร และปิยนุช เงินคล้าย (2564) ได้มุ่งวิเคราะห์กลไกของรัฐในการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าวอย่างยั่งยืน โดยใช้การเก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายกลุ่ม จุดแข็งของงานนี้คือ การเปิดเผยข้อจำกัดของนโยบายรัฐที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของเกษตรกรรายย่อย รวมถึงข้อเสนอแนวทางการปรับปรุงกลไกภาครัฐให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ทว่า งานวิจัยยังไม่สามารถอธิบายถึงการขับเคลื่อนความร่วมมือข้ามภาคส่วนหรือกลไกการพัฒนาในระดับพื้นที่อย่างเป็นระบบได้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ อัครพงศ์ กรมพลาศักดิ์ (2562) ได้ศึกษากลยุทธ์การพัฒนาศักยภาพของอุตสาหกรรมส่งออกข้าวไทยซึ่งพบว่า ภาครัฐควรร่วมมือกับภาคเอกชน ประเมินศักยภาพของอุตสาหกรรมส่งออกข้าวเพื่อพัฒนาให้ตรงต่อความต้องการ และใช้กลยุทธ์แข่งขันสอดคล้องเป้าหมายและศักยภาพของอุตสาหกรรมก้าวข้ามข้อจำกัดปัญหาและอุปสรรคตรงเป้าหมายที่อุตสาหกรรมต้องการพัฒนาคือยอดขายและหรือกำไรที่พัฒนาอย่างต่อเนื่อง อาทิ มาตรฐานการส่งออกตรงตามที่ลูกค้าต้องการ เครือข่ายพันธมิตรโดยเฉพาะเน้นช่วยลดวิกฤต นวัตกรรม

เทคโนโลยีทันสมัย ทักษะความสามารถ รวมถึงภูมิปัญญาและทรัพยากรในพื้นที่ และกลยุทธ์ที่ใช้แข่งขัน สอดคล้องสถานการณ์ของปัญหาและอุปสรรคที่เปลี่ยนแปลง ประกอบกับการเร่งพัฒนาภาคเอกชน ผู้ประกอบการหรือผู้บริหารอุตสาหกรรมส่งออกข้าวอย่างต่อเนื่อง เพื่อทำให้อัตรายอดขายและอัตรากำไรในอนาคตเติบโตต่อเนื่องสร้างประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้ทำการศึกษาและทบทวนหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในปัจจุบันที่มีความเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมข้าวไทย โดยพบว่ามีหน่วยงานจำนวนมากที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับข้าวในด้านต่าง ๆ อาทิ ภาครัฐ ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทำหน้าที่หลักในการกำกับดูแลและส่งเสริมภาคการเกษตร รวมถึงอุตสาหกรรมข้าว กระทรวงพาณิชย์ทำหน้าที่ในการส่งเสริมการค้าและการตลาดสินค้าเกษตร รวมถึงข้าว ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ทำหน้าที่ให้บริการทางการเงินแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตร กรมการข้าวเป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมและพัฒนาการผลิตข้าวของประเทศ กองวิจัยและพัฒนาข้าวทำหน้าที่วิจัยและพัฒนาพันธุ์ข้าวใหม่ ๆ ที่มีคุณภาพและทนทานต่อโรคและแมลง ศูนย์วิจัยข้าวทำหน้าที่วิจัยและพัฒนาข้าวในพื้นที่ต่าง ๆ ตามความเหมาะสมของแต่ละภูมิภาค ภาคส่วนอื่น ๆ เช่น สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย หน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการส่งออกข้าวของไทย รวมไปถึงสมาคมชาวนาและเกษตรกรไทยที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของชาวนาและเกษตรกรในการเสนอความคิดเห็นและเรียกร้องสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งแม้ประเทศไทยจะมีภาคส่วนต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่พัฒนาอุตสาหกรรมข้าวเป็นจำนวนมาก แต่ยังคงไม่สามารถมีแนวทางในการบูรณาการหน่วยงานต่าง ๆ ให้ทำหน้าที่พัฒนาอุตสาหกรรมข้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการวิเคราะห์ข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่ามีช่องว่างทางทฤษฎีและองค์ความรู้ที่ควรได้รับการพัฒนาต่อยอดในหลายประเด็นสำคัญ ได้แก่ 1) การเชื่อมโยงระหว่างนโยบายระดับมหภาคกับกลไกการพัฒนาในระดับพื้นที่ ที่ยังขาดโมเดลการดำเนินงานซึ่งสามารถประยุกต์ใช้ได้จริงในบริบทที่หลากหลาย 2) การบูรณาการกรอบแนวคิดด้านการจัดการภาคีเครือข่ายและความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคมเข้ากับแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวอย่างยั่งยืน และ 3) การพัฒนาเครื่องมือในการประเมินผลสัมฤทธิ์เชิงโครงสร้างของการพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวในระยะยาว เช่น การเปลี่ยนผ่านจากระบบเกษตรกรรมแบบดั้งเดิมไปสู่รูปแบบวิสาหกิจชุมชนหรือเกษตรอินทรีย์อย่างยั่งยืน ดังนั้นบทความวิจัยฉบับนี้จึงได้นำแนวคิดของ Food and Agriculture Organization of the United Nations (2016) ที่ได้เสนอความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนของภาคพัฒนาธุรกิจการเกษตร (Public-Private Partnerships for Agribusiness Development) โดยแบ่งรูปแบบความร่วมมือออกเป็น 4 รูปแบบดังนี้

(1) พันธมิตรที่มุ่งเน้นการพัฒนาห่วงโซ่คุณค่าทางการเกษตร (Partnerships that aim to Develop Agricultural Value Chains: VCD) การมีพันธมิตรในห่วงโซ่คุณค่าช่วยสนับสนุนการปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพของห่วงโซ่คุณค่าทางการเกษตร โดยการทำงานร่วมกันนี้ช่วยให้สามารถแก้ไขปัญหา ส่งเสริมนวัตกรรม และสนับสนุนการเจริญเติบโต

ของธุรกิจเกษตรในโครงข่ายของห่วงโซ่คุณค่าได้อย่างเหมาะสม VCD มุ่งเน้นการพัฒนาห่วงโซ่คุณค่าแบบเฉพาะเจาะจง เพื่อให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงตลาดทั้งภายในและต่างประเทศได้ โดยรูปแบบความร่วมมือ VCD มีจุดมุ่งหมาย ได้แก่ 1) การเติบโตของผลผลิตสำหรับการเข้าถึงตลาดและการพัฒนา 2) ปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพในทุกระดับของห่วงโซ่ และ 3) เพิ่มทักษะการบริหารจัดการและธุรกิจสำหรับวิสาหกิจการเกษตรขนาดกลางและขนาดย่อม (SMAEs) และองค์กรเกษตรกร (FOs) VCD ถูกออกแบบมาเพื่อ 1) พัฒนาห่วงโซ่คุณค่าเฉพาะเพื่อให้สามารถเข้าถึงตลาดภายในประเทศหรือตลาดส่งออก โดยมักจะมุ่งเน้นไปที่การบรรลุการรับรองคุณภาพภายในห่วงโซ่ เช่น แนวปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (GAP) การรับรองการค้าอินทรีย์และการค้าที่เป็นธรรม เป็นต้น 2) ฟื้นฟูภาคสินค้าโภคภัณฑ์ที่ซบเซา เช่น ยาง และน้ำตาล และ 3) กระตุ้นการพัฒนาภาคส่วนย่อยในวงกว้าง เช่น ปาล์มน้ำมันและเชื้อเพลิงชีวภาพ เป็นต้น แนวทางนี้มีข้อจำกัดคือ ความซับซ้อนในการบริหารจัดการความร่วมมือ ซึ่งต้องอาศัยความเข้าใจร่วมกัน บทบาทที่ชัดเจน และแรงจูงใจของทุกภาคส่วนและต้องใช้เวลาในการออกแบบและปรับตัวระยะหนึ่งกว่าที่ผลลัพธ์จะเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

(2) พันธมิตรสำหรับการวิจัยเกษตรร่วมกัน นวัตกรรม และการถ่ายโอนเทคโนโลยี (Partnerships for joint Agricultural Research, Innovation, and Technology Transfer: ITT) การสนับสนุนพันธมิตรสำหรับนวัตกรรมและการโอนเทคโนโลยีเป็นการส่งเสริมนวัตกรรมและการโอนเทคโนโลยีในธุรกิจเกษตร โดยการมีพันธมิตร ITT จะช่วยสนับสนุนการพัฒนาและการใช้เทคโนโลยีใหม่ในการเกษตร ประสิทธิภาพ และการสร้างสรรค์ให้เกิดนวัตกรรมที่สามารถขับเคลื่อนธุรกิจเกษตรไปสู่ความยั่งยืนและเจริญเติบโตอย่างยั่งยืนในระดับนานาชาติ โดยรูปแบบความร่วมมือ VCD มีจุดมุ่งหมาย ได้แก่ 1) จัดการกับความกังวลด้านความมั่นคงด้านอาหารของประเทศที่เกี่ยวข้องกับอาหารหลัก รวมถึงข้าว ข้าวโพด และข้าวสาลี 2) แก้ปัญหาการสูญเสียหรือข้อจำกัด การเข้าถึงตลาดอันเป็นผลจากปัญหาศัตรูพืชและโรค หรือการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม และ 3) สร้างการจ้างงานในชนบทและเพิ่มผลิตภาพแรงงานผ่านการใช้วิธีการและแบบจำลองการทำฟาร์มแบบใหม่ ITT ถูกออกแบบมาเพื่อ 1) จำหน่ายเทคโนโลยีที่เป็นนวัตกรรมเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและ/หรือการเข้าถึงตลาด เช่น ผ่านทางเมล็ดพันธุ์ใหม่ ๆ และเทคโนโลยีขนาดเล็ก เช่น ชุดทดสอบโรคพืช พัดลมสำหรับการผลิตปศุสัตว์ และระบบก๊าซชีวภาพ และ 2) นำเสนอบริการส่งเสริมพิเศษ เช่น เทคนิคการทำฟาร์มแบบบูรณาการที่ยั่งยืน และการฝึกอบรมเยาวชนในการพัฒนาวิสาหกิจการเกษตรที่มีเทคโนโลยีสูง แนวทางนี้มีข้อจำกัดคือ การที่ผลลัพธ์ส่วนใหญ่มักยังอยู่ในระดับนำร่อง (Pilot Project) ที่ยังไม่สามารถขยายผลในเชิงพาณิชย์ได้อย่างแพร่หลาย นอกจากนี้ เทคโนโลยีที่พัฒนาอาจยังเข้าถึงได้ยากสำหรับเกษตรกรรายย่อยซึ่งมีข้อจำกัดด้านเงินทุน ความรู้ และการใช้เทคโนโลยีขั้นสูง

(3) พันธมิตรสำหรับการสร้างและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางการตลาด (Partnerships for building and upgrading Market Infrastructure: MI) การสนับสนุนพันธมิตรสำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการตลาดเกษตรกรรมจะส่งเสริมความเจริญเติบโตของธุรกิจเกษตร ช่วยเสริมสร้างพื้นที่การค้าที่เหมาะสม ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน

ของเจ้าของธุรกิจ และสนับสนุนการพัฒนาของภาคเกษตรให้ก้าวหน้าไปสู่การเป็นอยู่ที่ยั่งยืนในระดับนานาชาติ โดยรูปแบบความร่วมมือ MI มีจุดมุ่งหมาย ได้แก่ 1) เพิ่มความมั่นคงด้านอาหารโดยการลดการสูญเสียอาหาร และจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการผลิต การจัดเก็บ และการตลาด เพิ่มรายได้ของเกษตรกรและความสามารถในการซื้ออาหาร สร้างการจ้างงานและปรับปรุงความเป็นอยู่ของชาวประมง และจัดหาช่องทางการตลาดทางเลือกเพื่อดูดซับผลผลิตส่วนเกิน 2) รับประกันความปลอดภัยของอาหาร โดยการขายผลิตผลในที่สะอาด มีสภาพแวดล้อมทางการค้าที่ปลอดภัยและควบคุมได้ 3) ขจัดปัญหาคอขวดด้านโลจิสติกส์ที่เป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันของห่วงโซ่คุณค่าทั้งหมด และ 4) การเพิ่มมูลค่าเพิ่มผ่านการแปรรูป MI มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาศูนย์การค้าในตลาด สิ่งอำนวยความสะดวกการจัดเก็บสินค้า ระบบการขนส่งหรือโลจิสติกส์สำหรับสินค้าเกษตร และสวนอาหารการเกษตร แนวทางนี้มีข้อจำกัดคือ การใช้ต้นทุนสำหรับการลงทุนที่สูง ซึ่งอาจเป็นภาระของรัฐหรือเอกชนรายใหญ่ และมักเน้นด้านกายภาพมากกว่าการเชื่อมโยงเชิงกลยุทธ์ในห่วงโซ่อุปทาน

(4) พันธมิตรสำหรับการให้บริการพัฒนาธุรกิจแก่เกษตรกร (Partnerships for the delivery of Business Development Services to Farmers: BDS) การสนับสนุนพันธมิตรสำหรับการพัฒนาธุรกิจเป็นการส่งเสริมการพัฒนาธุรกิจในภาคเกษตร ช่วยสนับสนุนการเจริญเติบโตของธุรกิจ ปรับปรุงการดำเนินธุรกิจ และส่งเสริมการพัฒนาของภาคเกษตรให้เป็นอยู่อย่างยั่งยืนในระดับนานาชาติ และส่งผลกระทบที่กว้างขวางในอุตสาหกรรม BDS มีจุดมุ่งหมายคือ กำหนดเป้าหมายและลักษณะที่เหมาะสม เฉพาะเจาะจงในการให้บริการพัฒนาธุรกิจ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาธุรกิจ และสร้างความเข้าใจร่วมกันในการพัฒนาภาคเกษตรในระดับนานาชาติอย่างเหมาะสม รวมถึงการพัฒนาระบบข้อมูลการตลาด การฝึกอบรมการจัดการสำหรับผู้ค้าเกษตร จับคู่ทุนสำหรับเกษตรกรในการเข้าถึง BDS เพื่อสนับสนุนการเพิ่มมูลค่าในฟาร์มหรือสำหรับกลุ่มเล็ก ๆ และอุดหนุน BDS สำหรับวิสาหกิจเกษตรขนาดเล็กและขนาดกลาง (SMAEs) แนวทางนี้มีข้อจำกัดคือ ผลลัพธ์มีลักษณะกระจายตัว ไม่สามารถยกระดับอุตสาหกรรมได้ในเชิงระบบ นอกจากนี้ ความสำเร็จของแต่ละกิจกรรมพัฒนาธุรกิจมักขึ้นอยู่กับศักยภาพเฉพาะบุคคล หรือกลุ่มเล็ก ๆ ทำให้ยากต่อการขยายผลในวงกว้าง ขาดการบูรณาการกับกลไกเชิงโครงสร้าง เช่น ระบบตลาด กลไกส่งเสริมราคา หรือการรับซื้อผลผลิต

จากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนสำหรับการพัฒนาธุรกิจเกษตร 4 ประเภทนั้นผลสำรวจ พบว่า รูปแบบที่นิยมใช้มากที่สุดคือรูปแบบพันธมิตรที่มุ่งเน้นการพัฒนาห่วงโซ่คุณค่าทางการเกษตร แม้ว่าจะมีข้อจำกัดบางประการแต่จากการวิเคราะห์แล้วพบว่า พันธมิตรที่มุ่งเน้นการพัฒนาห่วงโซ่คุณค่าทางการเกษตร หรือ VCD เป็นแนวทางที่สามารถเชื่อมโยงทุกภาคส่วนในห่วงโซ่อุปทานข้าวไทยเข้าด้วยกันได้อย่างมีระบบ และตอบโจทย์การยกระดับอุตสาหกรรมข้าวในระยะยาว ทั้งในมิติของคุณภาพ นวัตกรรม การตลาด และความยั่งยืนได้ โดยหน่วยงานที่เข้าร่วมส่วนใหญ่ประกอบด้วย ภาครัฐคือ กระทรวงเกษตร ผู้บริจาคและสถาบันวิจัยภาครัฐ กระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และสถาบันการเงินของรัฐ ซึ่งภาครัฐจะมี

บทบาท ได้แก่ สร้างสภาพแวดล้อมทางกฎระเบียบที่สนับสนุน พร้อมแรงจูงใจที่เหมาะสม สำหรับการลงทุนภาคเอกชนและการรวมเกษตรกรรายย่อย พัฒนาแนวคิดโครงการสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและภาคส่วนระดับชาติ ออกแบบแนวปฏิบัติโครงการโดยละเอียดและเกณฑ์การคัดเลือกพันธมิตรที่โปร่งใส ส่งเสริมการรวมการแบ่งปัน/บรรเทาความเสี่ยงไว้ในการออกแบบความร่วมมือ จัดการกระบวนการประเมิน คัดเลือกข้อเสนอความร่วมมือ เจรจาและการลงนามสัญญา การดูแลกฎระเบียบต่าง ๆ การจัดหาเงินทุน เชื่อมโยงภาคีเอกชนกับสถาบันและบริการสาธารณะท้องถิ่น ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคและการจัดการ และติดตามและประเมินความร่วมมือทั้งในระดับชาติและระดับรัฐบาลท้องถิ่น ภาคเอกชน คือ บริษัทอุตสาหกรรมการเกษตร องค์กรเกษตรกร วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม บริษัทแปรรูปสินค้าเกษตร บริษัทจำหน่ายปัจจัยการผลิต บริษัทส่งออก ผู้นำเข้า และผู้ค้าปลีกสินค้าเกษตร ซึ่งภาคเอกชนจะมีบทบาท ได้แก่ เป็นผู้นำภาคีในการดำเนินธุรกิจการเกษตร การพัฒนาแผนธุรกิจพร้อมการวิเคราะห์ทางการเงินและตลาดอย่างละเอียด การสนับสนุนเงินทุนหรือทรัพยากรตามที่ตกลง การเป็นผู้นำในการดำเนินกิจกรรมความร่วมมือและการส่งมอบผลลัพธ์ การบริหารจัดการตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์ขั้นปลายน้ำ

4. ผลการศึกษา

4.1 สถานการณ์อุตสาหกรรมข้าวไทยในปัจจุบัน

สถานการณ์อุตสาหกรรมข้าวไทยในปัจจุบันว่า ข้าวถือเป็นสินค้าที่อยู่คู่กับคนไทยและเป็นความภาคภูมิใจของประเทศไทยมาอย่างช้านาน ข้าวถือว่าเป็นพืชที่ปลูกเพื่อความมั่นคงด้านอาหารภายในประเทศเป็นหลัก ครอบคลุมพื้นที่เพาะปลูกของไทยมากที่สุด และมีพื้นที่เพาะปลูกมากที่สุด (64.08 ล้านไร่) คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 43.4 ของพื้นที่เกษตรทั้งหมด (147.73 ล้านไร่) เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมีอัตราส่วนมากที่สุด คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 67.2 ของจำนวนครัวเรือนเกษตรทั้งหมด (สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า กระทรวงพาณิชย์, 2568; บุคลากรของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 เมษายน 2567) นอกจากนี้ อุตสาหกรรมข้าวไทยเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญและมีบทบาทในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกข้าวอันดับต้น ๆ ของโลก ทำรายได้ให้กับประเทศปีละกว่าแสนล้านบาทต่อปี สำหรับการส่งออกข้าวไทย ในช่วงปีที่ผ่านมามีการส่งออกข้าวขยายตัวตามกำลังซื้อของประเทศคู่ค่าที่ทยอยฟื้นตัวด้วยปัจจัยสนับสนุนหลายปัจจัย เช่น ภาวะเศรษฐกิจโลกเริ่มฟื้นตัว ทำให้ความต้องการสินค้าอาหารในตลาดโลกสูงขึ้น มาตรการการผ่อนคลายโรคระบาด COVID-19 มาตรการสนับสนุนการบริโภคและการท่องเที่ยว ภาวะสงครามรัสเซีย-ยูเครนที่มีผลให้เกิดการกักตุนอาหารเพื่อความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) ของแต่ละประเทศ (บุคลากรของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 มีนาคม 2567; บุคลากรของมูลนิธิเกษตราธิการ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 มีนาคม 2567) ส่วนในเรื่องการผลิตข้าว พ.ศ. 2566-2568 ผลผลิตข้าวของไทยมีทิศทางหดตัวลง จากแนวโน้มสภาพอากาศที่จะเข้าสู่ภาวะเอลนินโญส่งผลให้

ปริมาณฝนและน้ำในเขื่อนปรับลดลง รวมถึงต้นทุนในการเพาะปลูกที่ยังอยู่ในระดับสูง แม้ว่าจะมีมาตรการสนับสนุนจากภาครัฐในการช่วยเหลือเกษตรกรอย่างต่อเนื่อง ส่วนเรื่องด้านความต้องการบริโภคข้าวในประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ตามการฟื้นตัวของธุรกิจร้านอาหาร โรงแรม และอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะการผลิตอาหาร (บุคลากรของกรมวิชาการเกษตร, การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 มีนาคม 2567)

4.2 ปัญหาอุตสาหกรรมข้าวไทยในปัจจุบัน

ปัจจุบันอุตสาหกรรมข้าวไทยประสบปัญหาและความท้าทายในหลายประการ ได้แก่ 1) พันธุ์ข้าว เมล็ดพันธุ์ดีที่เหมาะกับแหล่งปลูกในแต่ละปีไม่เพียงพอ ขาดการพัฒนาพันธุ์ข้าวใหม่ ๆ ที่มีความเสถียร ไม่มีพันธุ์ข้าวคุณภาพดีใหม่ ๆ ตลอดจนไม่มีกระบวนการพัฒนาพันธุ์และขยายพันธุ์ข้าวที่มีศักยภาพเพียงพอ ทำให้คุณภาพข้าวไทยไม่ได้รับการพัฒนาให้สูงขึ้น (บุคลากรของกรมการค้าภายใน, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 เมษายน 2567) รวมทั้งกฎหมายของไทยที่ไม่สามารถนำเข้าพันธุ์ข้าวจากประเทศอื่น ๆ มาศึกษาและนำมาผสมพันธุ์กับพันธุ์ข้าวของไทยได้ (เกษตรกร, การสื่อสารส่วนบุคคล, 8 เมษายน 2567) 2) ผลผลิต การผลิตข้าวของไทยมีผลผลิตต่อไร่ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับประเทศผู้ส่งออกข้าวรายอื่น อีกทั้งยังมีคุณภาพต่ำ ซึ่งมีสาเหตุมาจากพันธุ์ที่ปลูกไม่เหมาะกับสภาพพื้นที่ทำให้ผลผลิตมีคุณภาพเปลี่ยน และมีการปะปนกันในระหว่างข้าวพันธุ์ต่างกัน เนื่องจากมีพันธุ์หลากหลายในแหล่งเพาะปลูกเดียวกัน รวมทั้งขาดการวางแผนการผลิตทำให้ข้าวไทยบางชนิดมีปริมาณส่วนเกินหรือขาดแคลน ไม่สอดคล้องกับความต้องการตลาด (บุคลากรของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 เมษายน 2567) 3) ต้นทุนการผลิตสูง เกษตรกรไทยประสบปัญหาต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นจากค่าแรงงาน ปัจจัยการผลิตที่ต้องพึ่งพาจากต่างประเทศ ทั้งปุ๋ย ทั้งสารเคมี และต้นทุนการขนส่ง ส่งผลให้ราคาข้าวไทยสูงกว่าคู่แข่งอย่างอินเดียและเวียดนาม (บุคลากรของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 เมษายน 2567) 4) แรงงานในภาคเกษตร ชาวนาไทยมีอายุเฉลี่ยค่อนข้างสูง คนวัยหนุ่มสาวออกจากภาคการเกษตรไปทำงานในเมือง ส่งผลให้การเข้าถึงข้อมูลและการใช้เทคโนโลยีเพื่อช่วยบริหารจัดการและลดต้นทุนทางการผลิตจึงเป็นข้อจำกัด (บุคลากรของกรมการค้าภายใน, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 เมษายน 2567) 5) การวิจัยและพัฒนา การลงทุนด้านการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อสนับสนุนการพัฒนาผลิตภัณฑ์ตลอดห่วงโซ่ เพื่อให้ได้ผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าสูงยังมีไม่มากเพียงพอ ถึงแม้จะมีการดำเนินการแล้วแต่ประสบความสำเร็จในระดับไม่มาก การถ่ายทอดเทคโนโลยีการปลูกข้าวตามวิธีเกษตรกรรมที่ถูกต้องยังอยู่ในวงจำกัด ขาดความรู้และเงินทุนที่จะใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม (บุคลากรของสำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน), การสื่อสารส่วนบุคคล, 15 มีนาคม 2567) 6) การตลาด ปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากผลผลิตข้าวมีการเก็บเกี่ยวพร้อมกันในระยะเวลาสั้น ๆ ทำให้เกิดปัญหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำ และข้าวไทยขาดการวางระบบการตลาดที่เหมาะสม ทำให้ราคาข้าวในประเทศถูกกำหนดโดยราคาในตลาดโลก ทั้งที่ไทยเป็นผู้ส่งออกข้าวมากเป็นอันดับหนึ่งของโลก (บุคลากรของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 เมษายน 2567)

7) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปัจจุบันทั่วโลกและประเทศไทยกำลังประสบปัญหาสภาพภูมิอากาศที่เข้าสู่ภาวะเอลนินโญ ส่งผลกระทบต่อปริมาณน้ำฝนที่ใช้ในการเพาะปลูกข้าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับข้าวนาปีซึ่งอาศัยน้ำฝนเป็นหลักในการเพาะปลูก รวมถึงสถานการณ์น้ำท่วมในบางพื้นที่ ส่งผลให้ผลผลิตข้าวมีแนวโน้มลดลง (บุคลากรของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 มีนาคม 2567 8) การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมข้าว มีลักษณะต่างคนต่างทำ การทำงานไม่สอดคล้องกัน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงพาณิชย์มีโครงการที่ประชุมร่วมกันมาโดยตลอด แต่อำนาจสั่งการไม่สามารถสั่งการข้ามกระทรวงได้ การบริหารจัดการของนโยบายรัฐบาลนั้นให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาเรื่องราคาข้าวตกต่ำมากกว่าการลดต้นทุนการผลิตและการผลิตข้าวที่มีคุณภาพดี (บุคลากรของสมาคมโรงสีข้าวไทย, การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 มีนาคม 2567) 9) ปัญหาอื่น ๆ เช่น ขาดการวางแผนระยะยาวในการกักเก็บน้ำไว้ใช้ในปีที่เกิดความแห้งแล้ง ฝนทิ้งช่วงหรือฝนตกน้อย หรือเพื่อป้องกันน้ำท่วมในปีที่มีฝนตกหนักติดต่อกันเนื่องจากความแปรปรวนของอากาศ การขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวมีความซับซ้อนและไม่มีการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาช่วยในการลงทะเบียน (บุคลากรของสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย, การสื่อสารส่วนบุคคล, 9 เมษายน 2567)

4.3 ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของอุตสาหกรรมข้าวไทยที่มีต่อความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาศักยภาพอุตสาหกรรมข้าวไทย

4.3.1 มุมมองอนาคตของอุตสาหกรรมข้าวไทย

ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์มีความเห็นว่าควรมองให้ครบทั้งห่วงโซ่การผลิตได้แก่ เกษตรกรชาวนา โรงสีข้าว ผู้ผลิตข้าวถุง ผู้ขายปลีกข้าว ผู้ส่งออกข้าว และไซโล (บุคลากรของมูลนิธิเกษตราธิการ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 มีนาคม 2567) และมุ่งเน้นการพัฒนาเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันได้แก่ การใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมในการเพิ่มผลผลิตและคุณภาพ การวิจัยและปรับปรุงพันธุ์ข้าว การบริหารจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ การสร้างมูลค่าเพิ่มผลิตภัณฑ์ข้าว (มุ่งเน้นข้าวคุณภาพสูง ตลาดพรีเมี่ยม) รวมถึงการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร ลดต้นทุนปัจจัยการผลิต และสร้างโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุน รวมทั้งการปรับเปลี่ยนการทำการเกษตรแบบดั้งเดิมให้เป็นในลักษณะการประกอบกิจการมากขึ้น ตลอดจนการวางแผนการผลิตและการตลาดที่เป็นระบบเพื่อส่งเสริมศักยภาพการแข่งขันของข้าวไทยในตลาดโลก สามารถตอบโจทย์ความต้องการของผู้บริโภคและตลาดต่างประเทศ สร้างความเชื่อมั่นในด้านคุณภาพและความปลอดภัยของผู้บริโภค ดังนั้น ควรส่งเสริมให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมเกษตร จึงจะช่วยเสริมสร้างความแข็งแกร่งและความยั่งยืนให้แก่อุตสาหกรรมข้าวไทยให้สามารถเติบโตและสามารถแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้ต่อไป (บุคลากรของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 เมษายน 2567; บุคลากรของกรมการข้าว, การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 มีนาคม 2567)

4.3.2 หน่วยงานผู้รับผิดชอบ รูปแบบโครงสร้าง และลักษณะการบริหารงาน

รูปแบบโครงสร้างและลักษณะการบริหารงานของหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการพัฒนาศักยภาพอุตสาหกรรมข้าวไทยอย่างบูรณาการและยั่งยืนนั้นจำเป็นต้องมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการประสานความร่วมมือจากหลายภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรเกษตรกร และนักวิชาการ ซึ่งควรมีลักษณะการบริหารงานแบบภาคเอกชน มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการ โดยไม่ถูกแทรกแซงจากผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง มุ่งเน้นการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อขับเคลื่อนให้เกิดการใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยอำนาจในการบริหารจัดการองค์กรควรถูกแบ่งแยกและกำหนดให้เหมาะสมกับภาระงานและความเชี่ยวชาญของแต่ละหน่วยงานและบุคคล เพื่อให้มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและความยั่งยืนในระยะยาวในการพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวไทย (บุคลากรของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 เมษายน 2567; บุคลากรของสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์การมหาชน), การสื่อสารส่วนบุคคล, 23 เมษายน 2567) โดยผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบควรอยู่ในรูปแบบ “คณะกรรมการ” โดยอาจจะจัดตั้งเป็นคณะกรรมการแห่งชาติด้านการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ข้าวไทย โดยประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน องค์การเกษตร สหกรณ์การเกษตร สถาบันวิจัยและสถาบันการศึกษาเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าวไทย (บุคลากรของสำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน), การสื่อสารส่วนบุคคล, 15 มีนาคม 2567; บุคลากรของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 เมษายน 2567) ดังต่อไปนี้

4.3.2.1 หน่วยงานภาครัฐ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มคุณค่าและพัฒนาอุตสาหกรรมข้าว และมีอำนาจในการสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดนโยบายและโครงการที่ส่งเสริมการพัฒนาของอุตสาหกรรมข้าวไทย โดยมี “กรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์” ร่วมกับ “กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์” เป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการพัฒนาศักยภาพอุตสาหกรรมข้าวไทย รวมถึงการสนับสนุนและส่งเสริมอุตสาหกรรมข้าวให้มีความเป็นอยู่อย่างยั่งยืนและมีคุณภาพ ส่งเสริม วิจัย และพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวทั้งในเชิงเศรษฐกิจและเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มผลผลิต คุณภาพ และมาตรฐานข้าวไทย (บุคลากรของมูลนิธิเกษตราธิการ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 มีนาคม 2567) โดยกรมการข้าวเป็นหน่วยงานหลักที่ดูแลเรื่องข้าวโดยเฉพาะ ครอบคลุมถึงการปรับปรุงและพัฒนาการปลูกข้าวให้มีผลผลิตต่อพื้นที่และคุณภาพสูงขึ้น นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่ร่วมกันเพื่อขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าวไทย ดังต่อไปนี้

(1) ด้านวิชาการและการวิจัย รับผิดชอบโดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (สศก.) กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.) (บุคลากรของกรมการข้าว, การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 มีนาคม 2567; บุคลากรของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 เมษายน 2567)

(2) ด้านปัจจัยการผลิต รับผิดชอบโดยกรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (บุคลากรของกรมการข้าว, การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 มีนาคม 2567)

(3) ด้านการตลาด รับผิดชอบโดย 1) ตลาดภายในประเทศ กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ 2) ตลาดต่างประเทศ กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ (บุคลากรของกรมการข้าว, การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 มีนาคม 2567; เกษตรกร, การสื่อสารส่วนบุคคล, 8 เมษายน 2567)

(4) ด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม รับผิดชอบโดยสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (บุคลากรของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 มีนาคม 2567)

(5) ด้านแหล่งเงินทุน รับผิดชอบโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (บุคลากรของกรมการข้าว, การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 มีนาคม 2567)

บทบาทของภาครัฐ ภาครัฐควรมีบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวก ผลักดัน สนับสนุน รวมทั้งเชื่อมประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวไทยให้มีประสิทธิภาพและสร้างมูลค่าเพิ่มได้อย่างยั่งยืน โดย 1) ภาครัฐควรมีส่วนในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวในระยะยาวอย่างครบวงจรตลอดห่วงโซ่คุณค่าและกำหนดเป้าหมายและทิศทางการพัฒนาอย่างชัดเจนร่วมกับทุกภาคส่วน 2) ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณทางด้านการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมสำหรับอุตสาหกรรมข้าว และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญอย่างเพียงพอ เช่น ระบบชลประทาน โลจิสติกส์และการขนส่ง เป็นต้น 3) ส่งเสริมและพัฒนากลไกการตลาดและราคาข้าวที่เป็นธรรม และส่งเสริมการสร้างแบรนด์และการตลาดสำหรับข้าวไทยในตลาดโลก 4) กำหนดมาตรฐานและระบบการรับรองคุณภาพ ผลิตภัณฑ์ข้าวในทุกขั้นตอน และจัดทำระบบการตรวจสอบย้อนกลับเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้ผู้บริโภค 5) ปรับปรุงกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายที่ดินเพื่อแก้ปัญหาการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแก้ไขระเบียบข้อบังคับให้เอื้อต่อการลงทุนและการพัฒนานวัตกรรม เป็นต้น 6) สนับสนุนการถ่ายทอดองค์ความรู้ทางด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมด้านการเกษตรให้แก่เกษตรกร และ 7) ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายและความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ โดยสนับสนุนการรวมกลุ่มและสร้างเครือข่ายเกษตรกรเพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรอง และผลักดันการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และเกษตรกร (บุคลากรของมูลนิธิเกษตราธิการ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 มีนาคม 2567; บุคลากรของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 เมษายน 2567)

4.3.2.2 หน่วยงานภาคเอกชน ประกอบด้วย สมาคมโรงสีข้าวไทย สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย สมาคมผู้ประกอบการข้าวถุงไทย สมาคมการค้าปุ๋ยและธุรกิจการเกษตรไทย สมาคมคนไทยธุรกิจเกษตร หรือสมาคมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

บทบาทของภาคเอกชน ภาคเอกชนควรมีบทบาทสำคัญในการ 1) แสวงหาความร่วมมือและทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและองค์กรอื่น ๆ 2) นำการลงทุนเพื่อพัฒนานวัตกรรมใหม่ ๆ นำมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและพัฒนาผลิตภัณฑ์ข้าวมูลค่าเพิ่ม 3) สร้างความร่วมมือกับเกษตรกร โดยการจัดหาช่องทางการตลาดและรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกร

และถ่ายทอดเทคโนโลยีและองค์ความรู้ใหม่ ๆ แก่เกษตรกร 4) สร้างกลไกสนับสนุนการปลูกข้าวของกลุ่มเกษตรกรให้มีคุณภาพ เช่น การสนับสนุนปัจจัยการผลิตในราคาที่เหมาะสมให้กับกลุ่มที่มีการผลิตข้าวที่ได้คุณภาพ การสนับสนุนเงินทุนร่วมกับภาครัฐให้กับกลุ่มที่มีศักยภาพในการผลิตข้าวคุณภาพ และตรงตามความต้องการของผู้ประกอบการและตลาดต่างประเทศ เป็นต้น 5) สร้างความร่วมมือกับคู่ค้าและพันธมิตรทางธุรกิจตลอดห่วงโซ่อุปทาน สร้างแบรนด์สินค้าข้าวไทยและประชาสัมพันธ์แบรนด์และภาพลักษณ์ของข้าวไทยขยายการตลาดไปสู่ตลาดใหม่ทั้งในและต่างประเทศ และ 6) สร้างพันธมิตรกับภาครัฐและสถาบันวิชาการ โดยมีส่วนร่วมในการวางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมกับรัฐบาล และสนับสนุนการวิจัยและถ่ายทอดเทคโนโลยีร่วมกับสถาบันวิชาการ (บุคลากรของสำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน), การสื่อสารส่วนบุคคล, 15 มีนาคม 2567; บุคลากรของมูลนิธิเกษตราธิการ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 มีนาคม 2567; บุคลากรของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 เมษายน 2567)

4.3.2.3 องค์การเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มีบทบาทสำคัญในผลักดันให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวรายย่อยในพื้นที่เกิดการรวมกลุ่มกันเพื่อเพิ่มศักยภาพในการผลิตข้าวและการแปรรูปขั้นต้น เพิ่มอำนาจการต่อรองให้กับเกษตรกรในด้านการจัดหาปัจจัยการผลิต การซื้อขายผลผลิต การเข้าถึงแหล่งเงินทุนการบริการสนับสนุน และปัจจัยการผลิตต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมการตลาดให้แก่เกษตรกรมีโอกาสขายข้าวในราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรม รวมทั้งเป็นกลไกเชื่อมประสานให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ (ภาครัฐ ภาคเอกชน เกษตรกร สถาบันวิจัยและสถาบันการศึกษา) เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวของไทย (บุคลากรของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 เมษายน 2567)

4.3.2.4 สถาบันการวิจัยและสถาบันการศึกษา ควรมีบทบาทสำคัญในการศึกษาและวิจัยด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าวและการพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมข้าว ให้ข้อมูลสนับสนุนทางวิชาการเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมข้าวและการเพาะปลูกข้าว ซึ่งจะทำให้เกษตรกรมีองค์ความรู้ในการปลูกข้าวที่มีคุณภาพและมีผลผลิตที่มากยิ่งขึ้นรวมทั้งส่งเสริมและพัฒนานักวิจัยรุ่นใหม่ให้เป็นนักวิจัยที่จะมีบทบาทในการพัฒนาข้าวในอนาคต และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานวิชาการและสถาบันการศึกษาทั้งในและต่างประเทศ เพื่อการพัฒนาองค์ความรู้และนวัตกรรมข้าว (บุคลากรของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 เมษายน 2567)

4.3.3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนกับเกษตรกรในการพัฒนาศักยภาพอุตสาหกรรมข้าวไทย

ในการพัฒนาศักยภาพอุตสาหกรรมข้าวไทย ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและเกษตรกร เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวไทย โดยอาศัยจุดแข็งของแต่ละภาคส่วนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการแข่งขันในตลาดโลก ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือนี้ ได้แก่ (บุคลากรของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 มีนาคม 2567; บุคลากรของมูลนิธิเกษตราธิการ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 มีนาคม 2567;

บุคลากรของกรมการข้าว, การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 มีนาคม 2567; บุคลากรของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 เมษายน 2567; บุคลากรของสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์การมหาชน), การสื่อสารส่วนบุคคล, 23 เมษายน 2567)

4.3.3.1 นโยบายและกลยุทธ์ จำเป็นต้องมีแผนพัฒนาและกลยุทธ์ที่เป็นรูปธรรมครอบคลุมทั้งระยะสั้น กลาง และยาว โดยมีวิสัยทัศน์ร่วมกันในการพัฒนาแหล่งน้ำ การวิจัยเทคโนโลยีเกษตร การยกระดับมาตรฐานข้าว และสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อธุรกิจ

4.3.3.2 การบริหารจัดการ ทุกภาคส่วนต้องมีเป้าหมายร่วมกัน ใช้นวัตกรรมเพื่อเพิ่มมูลค่าข้าว และมีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม พร้อมทั้งสร้างกลไกบริหารจัดการที่คล่องตัวและมีการสื่อสารต่อเนื่อง

4.3.3.3 การให้บริการและการสนับสนุน ภาครัฐและเอกชนต้องร่วมมือในการให้ทุนวิจัย พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และให้คำปรึกษาแก่เกษตรกรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

4.3.3.4 การส่งเสริมนวัตกรรมและเทคโนโลยี สนับสนุนเทคโนโลยีด้านการปลูกข้าว ระบบดิจิทัลทางการเกษตร และการพัฒนาผลิตภัณฑ์ข้าวที่มีมูลค่าเพิ่ม

4.3.3.5 การศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรบุคคล ส่งเสริมการฝึกอบรมเกษตรกรและผู้ประกอบการ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการแปลงนาและการใช้เทคโนโลยี

4.3.3.6 การตลาด ควรมีการวางกลยุทธ์การตลาดที่เป็นระบบ สร้างความร่วมมือระหว่างเกษตรกรและภาคเอกชน พร้อมทั้งขยายช่องทางจำหน่ายที่เป็นธรรม

4.3.3.7 กฎหมายและกฎระเบียบ ปรับปรุงกฎหมายให้เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมข้าว ลดอุปสรรคด้านการลงทุนและการนำเข้าพันธุ์ข้าวเพื่อการวิจัย

4.3.3.8 การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนในการร่วมพัฒนาศักยภาพข้าวไทย เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทางอุตสาหกรรมข้าวไทย

4.3.3.9 ความต่อเนื่องของการดำเนินการภายใต้ความร่วมมือ จำเป็นต้องมีนโยบายและมาตรการระยะยาว เช่นกรณีศึกษาของเวียดนาม ที่สามารถพัฒนาข้าวคุณภาพสูงผ่านการวิจัยและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

4.3.3.10 การดำเนินการติดตามและประเมินผลความร่วมมืออย่างต่อเนื่อง มีระบบตรวจสอบความก้าวหน้าและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ทุกภาคส่วนและขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าวไทยให้เติบโตอย่างยั่งยืน

แนวทางความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาศักยภาพอุตสาหกรรมข้าวไทย

จากการทบทวนวรรณกรรมและการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยได้นำผลการศึกษามากำหนดแนวทางความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน (เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และสถาบันการศึกษา) เพื่อพัฒนาศักยภาพอุตสาหกรรมข้าวไทย โดยผู้วิจัยได้เลือกรูปแบบความร่วมมือเพื่อพัฒนาห่วงโซ่คุณค่าทางการเกษตร ที่มุ่งเน้นการ

สนับสนุนการปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพของห่วงโซ่คุณค่าทางการเกษตรเพื่อให้สามารถเข้าถึงทั้งตลาดภายในประเทศและตลาดต่างประเทศ โดยการทำงานร่วมกันนี้เพื่อช่วยแก้ไขปัญหา ส่งเสริมนวัตกรรม และสนับสนุนการเจริญเติบโตของธุรกิจเกษตรในโครงข่ายของห่วงโซ่คุณค่าได้อย่างเหมาะสม ร่วมกับรูปแบบความร่วมมือสำหรับการวิจัยร่วมกันเพื่อการถ่ายโอนนวัตกรรมและเทคโนโลยี (Innovation and Technology Transfer: ITT) ที่มุ่งเน้นการช่วยสนับสนุนการพัฒนาและการใช้เทคโนโลยีใหม่ในการเกษตร ประสิทธิภาพ และการสร้างสรรค์ให้เกิดนวัตกรรมที่ขับเคลื่อนธุรกิจเกษตรไปสู่การเติบโตอย่างยั่งยืนในระดับนานาชาติ และเสนอให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการพัฒนาศักยภาพอุตสาหกรรมข้าวไทยอยู่ในรูปแบบ “คณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวไทย” ที่มีลักษณะการบริหารจัดการแบบภาคเอกชน มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการ โดยไม่ถูกแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ รูปแบบคณะกรรมการจะถูกแบ่งแยกและกำหนดให้เหมาะสมกับภาระงานและความเชี่ยวชาญของแต่ละหน่วยงานและแต่ละบุคคล (Hartwich, Gottret, Babu, & Tola, 2008) เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและสร้างความยั่งยืนให้แก่อุตสาหกรรมข้าวไทยในระยะยาวได้ โดยคณะกรรมการจะประกอบด้วย ผู้บริหาร ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน องค์การเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สถาบันวิจัยและสถาบันการศึกษาเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าวไทย ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะมีส่วนร่วมในคณะกรรมการชุดนี้ได้แก่

(1) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และหน่วยงานภายใต้สังกัดอาทิ กรมการข้าว กรมส่งเสริมการเกษตร กรมวิชาการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน)

(2) กระทรวงพาณิชย์ และหน่วยงานภายใต้สังกัดอาทิ กรมการค้าภายใน กรมการค้าต่างประเทศ

(3) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)

(4) สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล

(5) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์

(6) ตัวแทนจากสมาคมต่าง ๆ อาทิ สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย สมาคมโรงสีข้าวไทย สมาคมชาวนาและเกษตรกรไทย สมาคมปุ๋ยและธุรกิจการเกษตรไทย

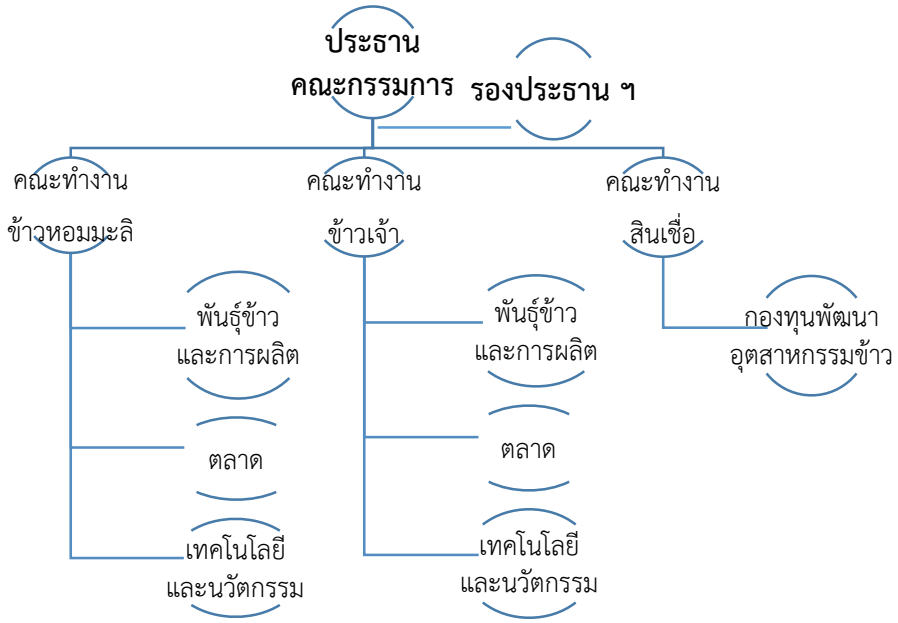
(7) ตัวแทนจากสถาบันการศึกษา

โครงสร้างคณะกรรมการการวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวไทย

ปัจจุบันการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าวยังขาดการบูรณาการการทำงานร่วมกัน รวมถึงการสื่อสารที่ไม่เพียงพอของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องในห่วงโซ่อุปทานของอุตสาหกรรมข้าวไทย (Supply Chain) การขาดการตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability) ที่ทันสมัย อีกทั้งยังขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลห่วงโซ่อุปทานภาพรวมและขาดการทำงานแบบคณะทำงานที่สามารถขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าวได้ในระดับจุลภาค ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะในการขับเคลื่อนแนวทางความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนา

ศักยภาพอุตสาหกรรมข้าวไทย มุ่งเน้นให้ภาครัฐมีบทบาทในการดำเนินการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ การสนับสนุนปัจจัยการผลิต ภาคเอกชนมีบทบาทในเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยี การเลือกใช้ปัจจัยการผลิต การตรวจสอบ การรับรอง การบริหารจัดการด้านการตลาด และเกษตรกรมีบทบาทในการเป็นผู้ผลิต ผู้สาธิต และอาสาสมัครส่งเสริมการเกษตร ดำเนินการในรูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการการทำงาน (Task Force) ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยโครงสร้างการบริหารของคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวไทยจะเป็นรูปแบบ “คณะกรรมการบริหาร (Managing committee)” โดยความร่วมมือจะอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการบริหาร ซึ่งพันธมิตรแต่ละคนจะเป็นตัวแทนจากแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการจะทำหน้าที่ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการวางแผนกลยุทธ์และกิจกรรม รวมทั้งการติดตามความก้าวหน้า โดยรูปแบบคณะกรรมการบริหารจะเหมาะสมกับความร่วมมือที่มีขอบเขตที่กว้างและมีพันธมิตรที่หลากหลาย และมีการกำหนดตำแหน่งให้เหมาะสมกับภาระงานและความเชี่ยวชาญของแต่ละหน่วยงานและบุคคล (Hartwich et al., 2008) โดยคณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินงานของคณะทำงานจำนวน 3 คณะ มีการแต่งตั้งประธานของคณะกรรมการที่มาจากผู้บริหารหรือผู้ที่มีความเชี่ยวชาญของหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชน สำหรับภาครัฐควรแต่งตั้งรัฐมนตรีจากหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมข้าวเนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจสั่งการในการดำเนินงาน อาทิ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น ในส่วนของภาคเอกชนควรแต่งตั้งตัวแทนองค์กรในแต่ละภาคส่วนของเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับอุตสาหกรรมข้าวไทยที่มีศักยภาพ โดยประธานมีวาระคราวละ 3 เดือน เพื่อความต่อเนื่องและได้แต่งตั้งคณะทำงาน (Working Group) ภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งมีผู้แทนจากภาครัฐ ภาคเอกชน และเกษตรกร โดยหมุนเวียนกันเป็นประธานแต่ละคณะทำงานของทั้ง 3 คณะ โดยประธานควรเป็นผู้บริหารระดับสูงของแต่ละภาคส่วน อาทิ อธิบดีกรมเนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจสั่งการและมองเห็นภาพรวมของการทำงาน เพื่อพัฒนาการผลิต เพิ่มผลผลิตต่อไร่ คุณภาพ และความสามารถในการแข่งขัน โดยแบ่งเป็นคณะทำงานในสินค้านำร่อง 2 กลุ่มสินค้า ได้แก่ ข้าวหอมมะลิ และข้าวเจ้า และคณะทำงานการสนับสนุนสินเชื่อ โดยโครงสร้างของคณะกรรมการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าวไทย 5.0 สู่ความยั่งยืน และคณะทำงานมีลักษณะดังนี้

แผนภาพที่ 3 โครงสร้างภาพรวมของคณะกรรมการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าวไทย 5.0 สู่ความยั่งยืน



ที่มา: ผู้วิจัย

(1) บทบาทของคณะกรรมการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าวไทย 5.0 สู่ความยั่งยืน ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าวไทย 5.0 สู่ความยั่งยืน คือ กำหนดนโยบาย บริหารจัดการ กำกับดูแล แต่งตั้งคณะทำงานและมอบหมายภารกิจ รวมถึงติดตาม ควบคุม ประเมินผลการดำเนินงานของคณะทำงานพัฒนาข้าวหอมมะลิ คณะทำงานพัฒนาข้าวเจ้าและคณะทำงานสนับสนุนสินเชื่อ ให้สามารถดำเนินภารกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) อย่างเป็นรูปธรรม สามารถขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าวไทยไปสู่ความยั่งยืนได้สำเร็จ

(2) บทบาทของคณะทำงานพัฒนาข้าวหอมมะลิและคณะทำงานพัฒนาข้าวเจ้า ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของคณะทำงานพัฒนาข้าวหอมมะลิ คือ การดำเนินการพัฒนาข้าวหอมมะลิตั้งแต่เมล็ดพันธุ์ กระบวนการเพาะปลูก การใส่ปุ๋ย การเก็บเกี่ยว การเก็บรักษาผลผลิต การขนส่ง การแปรรูปข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร การพัฒนาบรรจุภัณฑ์ การสร้างมูลค่าเพิ่มและดำเนินการด้านการตลาดของข้าวหอมมะลิ โดยการใช้เทคโนโลยีนวัตกรรมใหม่ ๆ คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม และลดการใช้สารเคมี เพื่อสร้างต้นแบบห่วงโซ่อุปทานที่เชื่อมโยงกับห่วงโซ่แห่งคุณค่าของข้าวหอมมะลิในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย โดยประธานมาจากกรมการข้าว รองประธานสามารถเป็นได้ทั้งภาครัฐและเอกชน มีผู้แทนจากกรมส่งเสริมการเกษตร กรมการค้าต่างประเทศ สำนักงานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กรมพัฒนาที่ดิน สถาบันการศึกษา/สถาบันวิจัย ภาคเอกชน (สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย สมาคมโรงสีข้าวไทย

เกษตรกร) องค์การมหาชน (เช่น สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ) องค์การเกษตร/สหกรณ์การเกษตร เกษตรกร เป็นกรรมการ และเลขานุการตามความเหมาะสม สำหรับคณะทำงานพัฒนาข้าวเจ้าจะมีภารกิจและอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับคณะทำงานพัฒนาข้าวหอมมะลิ เพียงแต่จะแตกต่างกันทางด้านพื้นที่ในการเพาะปลูกโดยข้าวเจ้าจะอยู่ในพื้นที่ภาคกลางของไทย ซึ่งข้าวทั้งสองชนิดเป็นสินค้าหลักของการบริโภคและการส่งออกของไทยผู้วิจัยจึงเล็งเห็นถึงความสำคัญและนำมาเป็นข้าวสำหรับการนำร่องเพื่อสร้างความร่วมมือพัฒนาห่วงโซ่คุณค่าทางการเกษตร

(3) บทบาทของคณะทำงานสนับสนุนสินเชื่อ ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของคณะทำงานสนับสนุนสินเชื่อ คือ ดำเนินศึกษาการจัดตั้งกองทุนพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวเพื่อการให้บริการกู้ยืมเงิน มุ่งเน้นการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ผู้ประกอบการด้านข้าว การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีด้านข้าวตั้งแต่กระบวนการต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ โดนคณะทำงานจะต้องศึกษาแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณแบบใหม่ที่มาจากการดำเนินการตามนโยบายที่ส่งเสริมด้านรายได้ของเกษตรกร เช่น โครงการจำนำข้าว/จำนำพืชผลการเกษตร โครงการประกันรายได้ ฯลฯ รวมถึงการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ซึ่งสามารถทำได้เนื่องจากเป็นงบประมาณที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐทำงานร่วมกันในลักษณะประสานเชื่อมโยงแบบเครือข่ายที่นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายและตัวชี้วัดร่วมกัน โดยมีรูปแบบการบริหารจัดการแบบองค์รวมและทำงานร่วมกันระหว่าง 2 หน่วยงานขึ้นไป นำมาจัดตั้งกองทุนพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวที่มุ่งเน้นการสร้างนวัตกรรมและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเพื่อส่งเสริมการทำเกษตรอย่างยั่งยืนและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ผ่านกลไกทางการเงินและการคลัง เช่น เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ การให้ทุนสำหรับวิจัยและพัฒนาพันธุ์ข้าว การให้ทุนสำหรับการสร้างเทคโนโลยีการเกษตร การให้ทุนสำหรับวิจัยพัฒนาปุ๋ยอินทรีย์ที่มีประสิทธิภาพสำหรับข้าวไทย เพื่อส่งเสริมการทำเกษตรที่ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การพัฒนาฐานข้อมูล การถ่ายทอดองค์ความรู้ เทคโนโลยีและนวัตกรรม คณะทำงานจะต้องศึกษาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการช่วยเหลือ อาทิ การให้กู้ยืมเพื่อให้เกษตรกรมีการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาภาคการเกษตรของไทยอย่างยั่งยืนตามแนวทางของนโยบาย BCG เป็นต้น โดยประธานมาจากกระทรวงการคลัง รองประธานสามารถเป็นได้ทั้งภาครัฐและเอกชน มีผู้แทนจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมบัญชีกลาง ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ภาคเอกชน (สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย สมาคมโรงสีข้าวไทย เกษตรกร) องค์การมหาชน (เช่น สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ) องค์การเกษตร/สหกรณ์การเกษตร เกษตรกร เป็นกรรมการ และเลขานุการตามความเหมาะสม

โดยแนวทางความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการพัฒนาศักยภาพอุตสาหกรรมข้าวไทยมี 4 แนวทางหลักด้วยกันดังนี้

(1) แนวทางความร่วมมือเชิงรุก: ผลักดันเทคโนโลยีและนวัตกรรมสู่แปลงนา

(1.1) ปฏิวัติการเกษตรด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ ปัจจุบันเกษตรกรไทยยังคงใช้รูปแบบการผลิตดั้งเดิมที่มีต้นทุนสูงและผลผลิตต่ำ การเปลี่ยนผ่านสู่การเกษตรอัจฉริยะ (Smart Farming) โดยใช้เทคโนโลยี เช่น ระบบเซ็นเซอร์วัดความชื้น โดรนสำรวจพื้นที่ และ AI วิเคราะห์โรคพืช จะช่วยเพิ่มผลผลิต ลดต้นทุน และลดความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ ภาครัฐควรจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา ขณะที่ภาคเอกชนสามารถเข้ามามีบทบาทในการถ่ายทอดเทคโนโลยีและอบรมเกษตรกร

(1.2) สร้างมูลค่าเพิ่มให้ข้าวไทย ต่อยอดสู่ผลิตภัณฑ์นวัตกรรมข้าวไม่ได้เป็นเพียงอาหารหลักอีกต่อไป แต่ยังสามารถนำไปพัฒนาเป็นผลิตภัณฑ์ที่หลากหลาย เช่น เครื่องสำอางจากรำข้าว อาหารเสริมจากจมูกข้าว หรือไบโอพลาสติกจากแป้งข้าว ภาครัฐควรส่งเสริมงานวิจัยและสนับสนุนเงินทุนให้สตาร์ทอัพด้านนวัตกรรมข้าว ขณะที่ภาคเอกชนสามารถเข้ามาลงทุนและขยายช่องทางการตลาดในระดับโลก

(2) แนวทางความร่วมมือเชิงแก้ไข: ยกระดับทักษะและโครงสร้างพื้นฐาน

(2.1) ปลดล็อกศักยภาพเกษตรกรไทย หนึ่งในอุปสรรคสำคัญของอุตสาหกรรมข้าวคือ เกษตรกรขาดทักษะด้านบริหารจัดการและการตลาด การจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมด้านธุรกิจการเกษตรและการเงิน จะช่วยให้เกษตรกรสามารถบริหารฟาร์มได้อย่างมีประสิทธิภาพและสร้างรายได้ที่มั่นคง

(2.2) ลดต้นทุน เพิ่มประสิทธิภาพด้วยระบบเกษตรแปลงใหญ่การรวมกลุ่มเป็นเกษตรแปลงใหญ่และใช้กลไกสหกรณ์ จะช่วยลดต้นทุนด้านปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง และเครื่องจักรกลการเกษตร ภาครัฐสามารถเข้ามาสนับสนุนด้านนโยบายและโครงสร้างพื้นฐาน ขณะที่ภาคเอกชนสามารถร่วมลงทุนในระบบการผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

(3) แนวทางความร่วมมือเชิงป้องกัน: ใช้ของเหลือให้เกิดประโยชน์สูงสุด

เปลี่ยนของเสียเป็นมูลค่า เพิ่มรายได้ให้ชาวนาโมเดลเศรษฐกิจหมุนเวียน สามารถนำมาใช้กับอุตสาหกรรมข้าวได้ เช่น การนำฟางข้าวไปผลิตกระดาษชีวภาพ หรือการใช้แกลบข้าวเป็นเชื้อเพลิงชีวมวล ซึ่งจะช่วยลดของเสียจากกระบวนการผลิตและเพิ่มรายได้ทางเลือกให้กับเกษตรกร

(4) แนวทางความร่วมมือเชิงรับ: รับมือกับการเปลี่ยนแปลงของโลก

(4.1) วิจัยและพัฒนาพันธุ์ข้าวที่ทนทานต่อสภาพอากาศ การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศส่งผลกระทบต่อผลผลิตข้าวไทยอย่างมาก การพัฒนาพันธุ์ข้าวที่ทนทานต่อความแห้งแล้งและโรคระบาดเป็นสิ่งจำเป็น ภาครัฐควรสนับสนุนงบประมาณด้านการวิจัย ขณะที่ภาคเอกชนสามารถร่วมมือกับสถาบันการศึกษาเพื่อพัฒนาสายพันธุ์ใหม่ที่ตรงกับความต้องการของตลาด

(4.2) บริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืน น้ำเป็นปัจจัยสำคัญในการเพาะปลูกข้าว การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านน้ำ เช่น ระบบชลประทานอัจฉริยะ หรืออ่างเก็บน้ำชุมชน สามารถช่วยให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างเพียงพอตลอดทั้งปี ภาครัฐควรจัดทำนโยบายสนับสนุน ขณะที่ภาคเอกชนสามารถลงทุนในเทคโนโลยีการกักเก็บและกระจายน้ำ

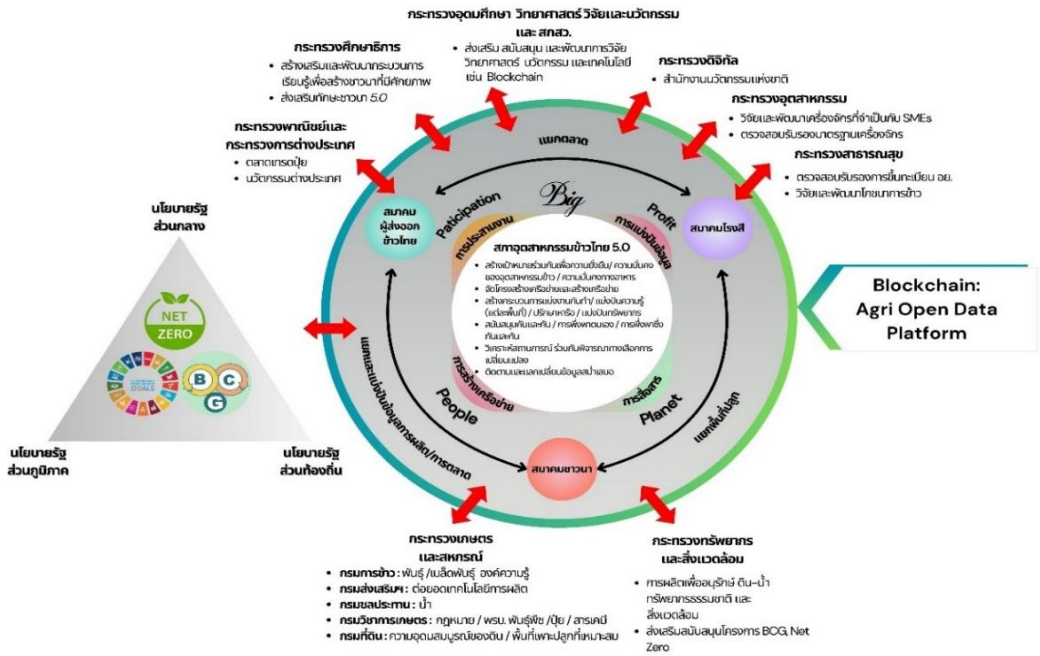
5. ข้อเสนอแนะ

ในการขับเคลื่อนแนวทางความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อพัฒนาศักยภาพอุตสาหกรรมข้าวไทยนั้น เพื่อให้การดำเนินภารกิจขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าวไทยดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง และมีหน่วยงานที่ทำงานแบบบูรณาการสามารถดำเนินการตามแนวทางความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาศักยภาพอุตสาหกรรมข้าวไทยทั้ง 4 ด้าน คือ 1) การบริหารจัดการด้านพัฒนาพันธุ์ข้าวและการผลิต 2) การบริหารจัดการด้านการตลาด 3) การบริหารจัดการด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม และ 4) การบริหารจัดการด้านการสร้างเครือข่ายและการบูรณาการ ตามข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้เกิดขึ้นจริง จึงจำเป็นต้องการมีการจัดตั้งสภาอุตสาหกรรมข้าวไทย 5.0 และคณะกรรมการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าวไทย 5.0 สู่ความยั่งยืน และมีการกำหนดรูปแบบการทำงานในลักษณะของคณะทำงานแบบ “จตุภาคีเพื่อการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าวไทยสู่ความยั่งยืน” (Public-Private-People-Planet Partnership: 4Ps) ตามรูปแบบความร่วมมือเพื่อพัฒนาห่วงโซ่คุณค่าทางการเกษตร เพื่อยกระดับอุตสาหกรรมข้าวไทย โดยมีหน่วยงานจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่สำคัญและจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าว ภายใต้กรอบแนวทางเพื่อก่อให้เกิดการทำงานแบบบูรณาการของหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในมิติการพัฒนากลไกและองค์กรขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง สร้างความมั่นคงแบบองค์รวมบูรณาการภาครัฐให้มีความเข้มแข็ง ทันสมัยทำงานอย่างคล่องตัว มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา มีความพร้อมอยู่ตลอดเวลาและมุ่งพัฒนาความร่วมมือด้านความมั่นคงระดับอาเซียน และนานาชาติเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพ สภาอุตสาหกรรมข้าวไทย 5.0 มีหน้าที่ในการพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมข้าวของไทยให้มีความยั่งยืนและแข็งแกร่ง ตลอดจนสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ ผ่านกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ กำหนดแนวทางและนโยบายที่ชัดเจนเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวไทย โดยเน้นที่การบูรณาการเทคโนโลยีและนวัตกรรมเข้าสู่ทุกขั้นตอนของห่วงโซ่อุปทานข้าว พัฒนาทักษะและความรู้ เทคโนโลยีนวัตกรรมใหม่ ๆ สร้างการรับรองคุณภาพและมาตรฐานให้กับอุตสาหกรรมข้าว รวมถึงการสร้างเป้าหมายร่วมกันเพื่อความยั่งยืน ความมั่นคงของอุตสาหกรรมข้าว และความมั่นคงทางอาหาร ดำเนินการจัดโครงสร้างเครือข่ายและสร้างเครือข่ายของอุตสาหกรรมข้าวไทย สร้างกระบวนการแบ่งงานกันทำ การแบ่งปันความรู้แบ่งตามเขตพื้นที่ เพื่อให้เกิดการปรึกษาหารือ แบ่งปันทรัพยากรที่ภายในเครือข่ายร่วมกัน มีการสนับสนุนกันและกัน การพึ่งพาตนเอง และการพึ่งพาซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ การจัดตั้งสภาอุตสาหกรรมข้าวไทย 5.0 จำเป็นจะต้องเสนอโครงการจัดตั้งหน่วยงานต่อคณะรัฐมนตรี และทำการตราพระราชบัญญัติขึ้นเสนอต่อรัฐสภาเนื่องจากการจัดตั้งหน่วยงานราชการในประเทศไทยจำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

สภาอุตสาหกรรมข้าวไทย 5.0 จะมีหน้าที่ในการวิเคราะห์สถานการณ์ ร่วมกันพิจารณาทางเลือกการเปลี่ยนแปลง รวมถึงติดตามและแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างสม่ำเสมอเพื่อผลักดันการดำเนินงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าวไทย 5.0 สู่ความยั่งยืน ภายใต้

นโยบายของรัฐส่วนกลางภูมิภาคและท้องถิ่น โดยเฉพาะนโยบายด้านการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals) และนโยบาย BCG ของประเทศ การขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าวจะมีแนวความคิดสำคัญคือ การสร้างการมีส่วนร่วม (Participation) การพัฒนาศักยภาพของคน (People) และการคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืน (Planet) ทำให้เกิดกำไร (Profit) เนื่องจากสามารถลดต้นทุนและเพิ่มผลผลิตต่อไร่ และส่งผลให้ขีดความสามารถในการแข่งขันของข้าวไทยสูงขึ้น โดยผ่านกลไกการแยกตลาด การแยกและแบ่งปันข้อมูลการผลิต และแยกพื้นที่เพาะปลูกข้าว โดยมี 3 สมาคมเอกชนที่มีบทบาทหลักในการห่วงโซ่อุปทานของอุตสาหกรรมข้าวไทย ได้แก่ สมาคมชาวนา สมาคมโรงสี และสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย โดยสภาอุตสาหกรรมข้าวไทย 5.0 จะประกอบไปด้วยหน่วยงานสำคัญ (ดังแผนภาพที่ 4) ดังนี้

แผนภาพที่ 4 หน่วยงานขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าวไทย



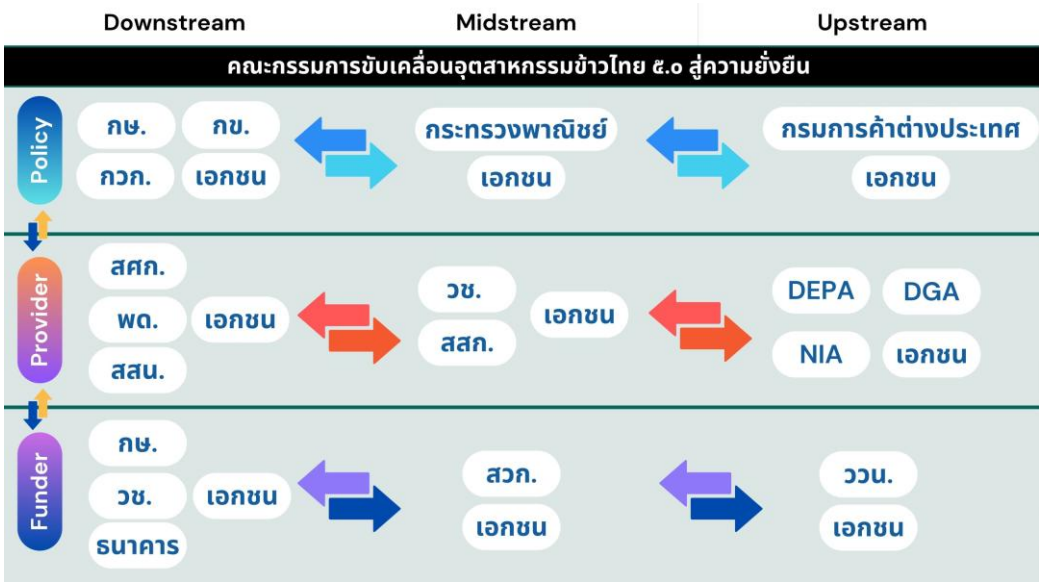
ที่มา: ผู้วิจัย

นอกจากนี้ สภาอุตสาหกรรมข้าวไทย 5.0 และคณะกรรมการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าวไทย 5.0 สู่ความยั่งยืน ควรร่วมกันพัฒนาฐานข้อมูลที่มีความครอบคลุมกระบวนการของข้าวตั้งแต่ขั้นต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ เพื่อสร้างความเชื่อมโยงของห่วงโซ่อุปทาน และห่วงโซ่แห่งคุณค่าเข้าด้วยกัน ผู้วิจัยเสนอแนะให้จัดทำแพลตฟอร์มพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวไทย “Agri Open Data Platform” เพื่อเป็นแพลตฟอร์มกลางในการเก็บรวมรวมข้อมูล ประกอบด้วย ข้อมูลสถิติ เช่น พันธุ์ข้าว ฐานข้อมูลชาวนา ฐานข้อมูลโรงสี ฐานข้อมูลกลุ่ม

เกษตรกร สมาคมค้าข้าว สถิติการส่งออกข้าว สถิติผลผลิตของข้าว เป็นต้น ข้อมูลระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System: GIS) เช่น พื้นที่แปลงนา ขนาดพื้นที่ สภาพของดิน สภาพอากาศ อัตราการเกิดน้ำท่วม อัตราความแห้งแล้ง แหล่งน้ำ ปริมาณน้ำต่อปี และการสรุปข้อมูลในรูปแบบของ Dashboard ซึ่งข้อมูลต่าง ๆ จะต้องเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลเปิดของภาครัฐ โดยแพลตฟอร์ม Agri Open Data Platform ควรเกิดจากความร่วมมือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (DGA) สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (DEPA) สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (NIA) สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำ (สสน.) และสำนักงานพัฒนาที่ดิน (พ.ด.)

คณะกรรมการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าวไทย 5.0 สู่ความยั่งยืน ควรมีการปรับรูปแบบของการจัดกลุ่มของหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมข้าวใหม่ ซึ่งมุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาเปลี่ยนผ่านอุตสาหกรรมข้าวไปสู่ยุค 5.0 ปรับโครงสร้างการจัดกลุ่มและบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในห่วงโซ่อุตสาหกรรมข้าว (Revisiting Institutional Roles) ให้สอดคล้องกับบริบทใหม่ โดยมุ่งเน้นให้หน่วยงานต่าง ๆ ทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบมากขึ้น ไม่ซ้ำซ้อน และสามารถสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านอุตสาหกรรมข้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผู้วิจัยเสนอแนะให้มีการแบ่งกลุ่มของหน่วยงานออกเป็น 3 ประเภท ซึ่งดำเนินการภายใต้การบริหารงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าวไทย 5.0 สู่ความยั่งยืน ดังแผนภาพที่ 5 ดังนี้

แผนภาพที่ 5 หน่วยงานขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าวไทยภายใต้คณะกรรมการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าวไทย 5.0 สู่ความยั่งยืน



ที่มา: ผู้วิจัย

ประเภทที่ 1 คือ Funder หรือผู้สนับสนุนด้านงบประมาณ เงินทุนต่าง ๆ ได้แก่ ขั้นต้นน้ำ ประกอบด้วย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กษ.) ให้เงินงบประมาณแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ให้ทุนการวิจัยและนวัตกรรมของประเทศไทย ธนาคาร (ธ.ก.ส. ออมสิน กรุงไทย) ให้สินเชื่อเพื่อเกษตรกรผู้ปลูกข้าว และเอกชนที่ต้องการลงทุนในเทคโนโลยีใหม่ ๆ ขั้นกลางน้ำ ประกอบด้วย สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (สวก.) ให้ทุนสนับสนุนโครงการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมเพื่อเพิ่ม ผลผลิตและมูลค่าของผลผลิต และเอกชนที่ทำหน้าที่ในการแปรรูปข้าวเปลือก สนับสนุนเครื่องจักรหรือเทคโนโลยีต่าง ๆ ขั้นปลายน้ำ ประกอบด้วย กองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ววน.) ให้งบประมาณสนับสนุนโครงการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี หรือโครงการวิจัยและนวัตกรรม และเอกชนที่ทำหน้าที่ด้านการตลาดโลจิสติกส์

ประเภทที่ 2 คือ Provider หรือ ผู้สนับสนุนทั้งด้านข้อมูล ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านองค์ความรู้ ได้แก่ ขั้นต้นน้ำ ประกอบด้วย สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (สศก.) สนับสนุนข้อมูลสารสนเทศการเกษตรและนโยบาย มาตรการและแผนพัฒนา สำนักงานพัฒนาที่ดิน (พ.ด.) สนับสนุนข้อมูลเกี่ยวกับดินและที่ดิน เพื่อการวางแผนการใช้ที่ดินในไร่นา รวมถึงข้อมูลผลงานวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดิน สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำ (สสน.) สนับสนุนข้อมูลสารสนเทศทรัพยากรน้ำ รวมไปถึงข้อมูลการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ และเอกชนที่สนับสนุนข้อมูลและองค์ความรู้ในการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ ๆ ขั้นกลางน้ำ ประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) สนับสนุนฐานข้อมูลงานวิจัยและนวัตกรรมของไทย สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาการเกษตร (สสก.) สนับสนุนข้อมูลด้านการส่งเสริมการเกษตร เทคโนโลยี และระบบการผลิตที่เหมาะสมกับพื้นที่ การถ่ายทอดองค์ความรู้และทอดเทคโนโลยีด้านการเกษตรแก่เจ้าหน้าที่และเกษตรกรตามเขตพื้นที่ และเอกชนภายในเขตพื้นที่ของจังหวัด/ภูมิภาคที่ทำหน้าที่ในการถ่ายทอดความรู้ใหม่ ๆ ให้กับเกษตรกร ขั้นปลายน้ำ ประกอบด้วย สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (DEPA) สนับสนุนส่งเสริมการพัฒนากำลังคนดิจิทัลทุกระดับ เพื่อมุ่งสู่ความเป็นประเทศที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อเข้ามาพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่ สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (DGA) สนับสนุนบริการโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีดิจิทัลและระบบการให้ บริการหรือ แอปพลิเคชันพื้นฐานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลดิจิทัล สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (NIA) สนับสนุนความสามารถด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมในสาขาอุตสาหกรรมที่เป็นยุทธศาสตร์ของประเทศ และอุตสาหกรรมเป้าหมายใหม่ที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคตทั้งระดับภูมิภาค ระดับประเทศและนานาชาติ และเอกชนที่ทำหน้าที่ด้านการลงทุนส่งเสริมเทคโนโลยีและนวัตกรรมด้านการเกษตร

ประเภทที่ 3 คือ Policy หรือ ผู้กำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับข้าว ได้แก่ ขั้นต้นน้ำ ประกอบด้วย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กษ.) ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนด้านการเกษตร กรมวิชาการเกษตร (กวก.) ทำหน้าที่กำหนดและกำกับดูแลมาตรฐานระบบการผลิตและผลิตพันธุ์พืชและปัจจัยการผลิต พัฒนาระบบตรวจรับรองสินค้าการเกษตรด้านพืชให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล กรมการข้าว (กข.) ทำหน้าที่กำหนดและดำเนินนโยบาย

และยุทธศาสตร์ข้าวของประเทศ รวมทั้ง ดำเนินการเกี่ยวกับความร่วมมือกับต่างประเทศในเรื่องข้าวอย่างครบวงจร ขั้นกลางน้ำ คือ กระทรวงพาณิชย์ทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับราคาสินค้าเกษตรและรายได้เกษตรกร ขั้นปลายน้ำ คือ กรมการค้าต่างประเทศ ทำหน้าที่ส่งเสริมและกำกับดูแลมาตรฐานสินค้านำเข้า ส่งออก ติดตามสถานการณ์การผลิต การค้า และการตลาดสินค้าข้าวเพื่อประกอบการกำหนดนโยบาย มาตรการ และแผนการส่งออกข้าว และเอกชนที่มีศักยภาพในการกำหนดนโยบายด้านข้าวตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ

6. สรุป

แม้ประเทศไทยจะใช้รูปแบบคณะกรรมการในการแก้ไขปัญหาสาธารณะมาอย่างต่อเนื่อง แต่จากประสบการณ์ที่ผ่านมา พบว่า คณะกรรมการจำนวนมากประสบปัญหาไม่มีอำนาจเชิงปฏิบัติขาดงบประมาณและกลไกติดตามที่เป็นระบบ จึงไม่สามารถขับเคลื่อนเชิงยุทธศาสตร์ได้อย่างแท้จริง งานวิจัยนี้ใช้กรอบแนวคิดเชิงบูรณาการระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนกับเกษตรกร โดยเน้นการประสานเชิงระบบระหว่างภาคส่วนผ่านกลไกความร่วมมือ บทความวิจัยฉบับนี้จึงมีความโดดเด่นและแตกต่างจากงานศึกษาที่ผ่านมา โดยนำเสนอแนวทางเชิงนโยบายใหม่ในการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมข้าวไทย ผ่านการจัดตั้ง “คณะกรรมการอุตสาหกรรมข้าวไทย 5.0” (Thai Rice Industry Council 5.0) ซึ่งเป็นกลไกการบริหารจัดการรูปแบบใหม่ที่ได้รับการออกแบบให้มีโครงสร้างเชิงสถาบันอย่างเป็นระบบ ประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารควบคู่กับคณะทำงานเฉพาะด้านที่มีการบูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างเชื่อมโยง โดยมีเป้าหมายหลักในการยกระดับประสิทธิภาพการผลิต พัฒนาคุณภาพของผลผลิตและเพิ่มมูลค่าให้กับผลิตภัณฑ์ข้าวไทยในทุกขั้นตอนของห่วงโซ่คุณค่า นอกจากนี้ ข้อเสนอเชิงนโยบายดังกล่าวยังถือเป็นการต่อยอดแนวคิด PPP และ VCD ให้ครอบคลุมในลักษณะของ “จตุภาคีเพื่อความยั่งยืน” (Quadripartite for Sustainability) ซึ่งประกอบด้วยภาครัฐ ภาคเอกชน กลุ่มเกษตรกร และสถาบันการศึกษาและวิจัย ถือเป็นการขยายขอบเขตความร่วมมือจากรูปแบบทวิภาคีที่มักปรากฏในงานศึกษาก่อนหน้า ไปสู่รูปแบบพหุภาคีที่เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนอย่างสมดุล สำหรับแนวทางที่เสนอในบทความนี้แม้จะมีศักยภาพในการยกระดับอุตสาหกรรมข้าวไทยในเชิงระบบ แต่ยังมีข้อจำกัดบางประการ ได้แก่ การพึ่งพาความร่วมมือจากหลายภาคส่วนที่อาจไม่เกิดขึ้นจริงในบางพื้นที่ ความซับซ้อนของกลไกเชิงสถาบันที่ต้องใช้เวลาในการปรับเปลี่ยน และความใหม่ของแนวคิด VCD ในการประยุกต์ใช้กับอุตสาหกรรมข้าวไทย ซึ่งยังขาดกลไกติดตามประเมินผลที่เป็นระบบในระดับนโยบาย อีกทั้ง ในปัจจุบันบริบทของการแข่งขันในตลาดโลก อุตสาหกรรมข้าวไทยกำลังเผชิญทั้งความท้าทายและโอกาสใหม่ ๆ ความต้องการของผู้บริโภคทั่วโลกเริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากสินค้าโภคภัณฑ์ (Commodity) ไปสู่สินค้ามูลค่าสูง (High-Value Product) ที่มีเอกลักษณ์เฉพาะด้านรสชาติ คุณภาพ และความยั่งยืนต่อสิ่งแวดล้อม ประเทศคู่แข่งอย่างเวียดนามและอินเดียได้พัฒนาโครงสร้างการผลิตและการตลาดที่รวดเร็ว จึงจำเป็นอย่างมากในการเร่งยกระดับความสามารถในการแข่งขัน ผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการอุตสาหกรรมข้าวไทย 5.0

ให้เป็นเวทีเชื่อมโยงนโยบาย การวิจัยและนวัตกรรม ตลอดจนการสร้างยกระดับข้าวไทยให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล รวมไปถึงการบูรณาการความร่วมมือของภาครัฐ ภาคเอกชน กลุ่มเกษตรกร และสถาบันการศึกษาและวิจัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศไทยมีศักยภาพที่จะรักษาความเป็นผู้นำในตลาดข้าวโลก พร้อมทั้งขยายตลาดไปสู่กลุ่มสินค้าข้าวพรีเมียม ข้าวอินทรีย์ และข้าวเฉพาะกลุ่ม (Niche Market) ที่มีอัตราการเติบโตสูงในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมการข้าว/กรมการค้าภายใน. (2566). *แผนปฏิบัติงาน แผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร ปีการผลิต 2565/2566*. สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2567, จาก https://www.opsmoac.go.th/saraburi-actionplan-preview-442791791819.

กระทรวงพาณิชย์. (2568). *สถานการณ์การค้าข้าวและโอกาสการพัฒนาสินค้าข้าวไทย*. สืบค้นเมื่อ 9 กรกฎาคม2568, จาก https://uploads.tpso.go.th/23-03-25%20สถานการณ์การค้าข้าวและโอกาสการพัฒนาส.pdf

จรุงเกียรติ ภูติรัตน์, พระมหาบุญเลิศ ช่วยธานี, และพระมหาประกาศิต ฐิติปสิทธิก. (2567). *วารสารศิลปศาสตร์ราชมงคลสุวรรณภูมิ, 6*(3), 757-771.

ชมภูนุช หุ่นนาค. (2563). แนวทางการพัฒนาการผลิตและการตลาดข้าวไทย. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, 13*(1), 91-116.

ชัยเดช ช่างเพียร, และปิยนุช เงินคล้าย. (2564). บทบาทของรัฐในการพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวอย่างยั่งยืนของประเทศไทย. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์, 5*(2), 14-26.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2564). *ส่งออกข้าวไทย จะรอดได้ต้องแก้ให้ตรงจุด*. สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2567, จาก https://www.bot.or.th/th/research-and-publications/articles-and-publications/articles /Article_19Feb2021.html.

นนทกานต์ จันทร์อ่อน. (2557). ความมั่นคงทางอาหารของประเทศไทย. *บทความวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 4*(2), 1-35.

ประสงค์ ตันพิชัย และคณะ. (2564). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากภายใต้ความร่วมมือของภาคีภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการขับเคลื่อนการพัฒนาโซ่แห่งคุณค่าของอาหารปลอดภัยในจังหวัดกาญจนบุรี*. กรุงเทพ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.).

วิจัยกรุงศรี. (2566). *แนวโน้มธุรกิจ/อุตสาหกรรม 2566-2568: อุตสาหกรรมข้าว*. สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2567, จาก https://www.krungsri.com/th/research/industry/industry-outlook/agriculture/rice/io/io-rice-2023-2025

ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ ธนาคารไทยพาณิชย์. (2564). *ทางรอดจากภาวะถดถอยของอุตสาหกรรมข้าวไทย*. สืบค้นเมื่อ 3 มกราคม 2567, จาก https://www.scbeic.com/th/detail/file/product/7996/g5cltnglho/EIC-Note_ทางรอดอุตสาหกรรมข้าวไทย_20211221.pdf.

สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า กระทรวงพาณิชย์. (2568). *การศึกษาเรื่องสถานการณ์การค้าข้าวและโอกาสการพัฒนาสินค้าข้าวไทย*. สืบค้นเมื่อ 4 พฤษภาคม 2568, จาก https://uploads.tpso.go.th/23-03-25%20สถานการณ์การค้าข้าวและโอกาสการพัฒนาส.pdf

อัครพงศ์ กรมพลาศักดิ์. (2562). กลยุทธ์การพัฒนาศักยภาพของอุตสาหกรรมส่งออกข้าวไทย. *วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์ 6*(9), 4645-4657.

ภาษาอังกฤษ

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2016). *Public–Private Partnerships for Agribusiness Development: A Review of International Experiences*. Retrieved January 3, 2024, https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/4f1107a3-9f40-4670-9db7-2835cefb19d5/content

Hartwich, F., Gottret, M., Babu, S., & Tola J. (2008). *Building Public-Private Partnerships for Agricultural Innovation*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

World Economic Forum. (2024). *The Global Risk Report 2024*. Retrieved January 3, 2024, from https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2024/

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2569): 31-70

ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคของประเทศไทย พ.ศ. 2545-2566[1]

ชัชรินทร์ ทองหม่อมราม[2]

วันที่รับบทความ: 29 มิถุนายน 2568
วันที่แก้ไขครั้งล่าสุด: 30 สิงหาคม 2568
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 12 กันยายน 2568

บทคัดย่อ

การจัดสรรรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคถือเป็นกลไกสำคัญที่สะท้อนถึงความมุ่งมั่นของรัฐในการพัฒนาระบบสุขภาพอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะในยุคที่ประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโรคจากโรคติดต่อเฉียบพลันเป็นโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจจัดสรรงบประมาณของภาครัฐไม่ได้อิงอยู่บนหลักการด้านสุขภาพหรือความต้องการของประชาชนแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับปัจจัยกำหนดรายจ่ายหลากหลายมิติ โดยเฉพาะปัจจัยทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค และ 2) นำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาการจัดสรรรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยใช้แนวทางการวิจัยเชิงปริมาณด้วยข้อมูลอนุกรมเวลาระหว่าง พ.ศ. 2545-2566 และเทคนิคการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ โดยบูรณาการทฤษฎีการเงินสาธารณะ ทฤษฎีเศรษฐกิจการเมือง และทฤษฎีการกำหนดรายจ่ายสาธารณะ ช่วงเวลาที่ศึกษาครอบคลุมการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสำคัญหลายครั้งของประเทศไทย รวมถึงรัฐประหาร การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล และการปฏิรูประบบสุขภาพ ผลการศึกษาปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคพบว่าแบบจำลองสามารถอธิบายความแปรปรวนของตัวแปรตามได้ร้อยละ 91.9 ($R^2 = 0.919$) โดยความเป็นประชาธิปไตยของรัฐบาล ($\beta = -1.352$, $p = 0.001$) และการกระจายรายได้ทางภาษี ($\beta = -1.037$, $p < 0.001$) มีอิทธิพลเชิงลบต่อรายจ่ายด้านการป้องกันโรคอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ขณะที่รายจ่ายปีก่อนหน้า ($\beta = 0.040$, $p = 0.005$) มีอิทธิพลเชิงบวก สะท้อนลักษณะการจัดสรรงบประมาณแบบฐานเดิม (Incremental Budgeting) และมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำคัญ 5 ประการ ได้แก่ การสร้าง

[1] บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง การศึกษาปัจจัยกำหนดรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคและผลลัพธ์ด้านสุขภาพของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2545 ถึง พ.ศ. 2566

[2] คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ 10240 อีเมล: pongchatcharin@gmail.com

doi: 10.14456/pspajcmu.2026.2

กลไกป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง การพัฒนาระบบการสื่อสารเชิงประจักษ์ การปรับปรุงระบบการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข การพัฒนาระบบการประเมินผล และการปรับปรุงกลไกการจัดสรรงบประมาณ ผลการศึกษานี้ขัดแย้งกับทฤษฎีประชาธิปไตยแบบดั้งเดิมและสนับสนุนทฤษฎีทางเลือกสาธารณะที่อธิบายว่านักการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมักมุ่งเน้นนโยบายที่ให้ผลตอบแทนทางการเมืองในระยะสั้น การศึกษานี้มีนัยสำคัญต่อการพัฒนากลไกการป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง การปรับปรุงระบบการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข การพัฒนาระบบการสื่อสารเชิงประจักษ์ และการสร้างความต่อเนื่องของการลงทุนด้านการป้องกันโรคเพื่อสุขภาพประชาชนไทยในระยะยาว

คำสำคัญ รายจ่ายสาธารณะ, การเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค, การเมืองกับการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค, หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า, การวิเคราะห์อนุกรมเวลา

Political Factors Affecting Public Expenditure on Health Promotion and Disease Prevention in Thailand, 2002-2023

Chatcharin Thongmomram[3]

Received: 29 June 2025
Revised: 30 August 2025
Accepted: 12 September 2025

Abstract

The allocation of public expenditure for health promotion and disease prevention represents a crucial mechanism reflecting the state's commitment to sustainable health system development, particularly as Thailand transitions into an aging society and confronts epidemiological shifts from acute communicable diseases to chronic non-communicable diseases. However, governmental budgetary decisions are not solely predicated upon health principles or public demands, but rather depend on multidimensional determinants of public spending, particularly political factors that play a pivotal role in shaping public policy directions. This study aims to 1) examine political factors influencing the determination of public expenditure on health promotion and disease prevention, and 2) propose policy recommendations for enhancing the efficiency of public expenditure allocation for health promotion and disease prevention. The research employed a quantitative approach utilizing time series data from 2002 - 2023 and multiple regression analysis techniques, integrating public finance theory, political economy theory, and public expenditure determination theory. The study period encompasses several significant political transitions in Thailand, including military coups, governmental changes, and health system reforms. Regarding the first objective, the findings reveal that the model explains 91.9% of the variance in the dependent variable (R^2 = 0.919), with governmental democracy (β = -1.352, p = 0.001) and fiscal decentralization (β = -1.037, p < 0.001) demonstrating statistically significant negative effects on disease prevention expenditure, while the previous year's expenditure (β = 0.040, p = 0.005) exhibits a positive effect, reflecting incremental budgeting

[3] Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration, Bangkok 10240. E-mail: pongchatcharin@gmail.com

characteristics. Regarding the second objective, the study presents five critical policy recommendations: establishing mechanisms to prevent political interference, developing evidence-based communication systems, improving health sector decentralization systems, enhancing evaluation systems, and refining budget allocation mechanisms. These results contradict traditional democratic theory and support public choice theory, which postulates that politicians in democratic regimes tend to prioritize policies that yield short-term political returns. This study has significant implications for developing mechanisms to prevent political interference, improving health sector decentralization systems, developing evidence-based communication systems, and ensuring continuity of disease prevention investments for the long-term health of the Thai population.

Keywords Public Expenditure, Health Promotion and Disease Prevention, Political and Health Promotion and Disease Prevention, Universal Health Coverage, Time Series Analysis

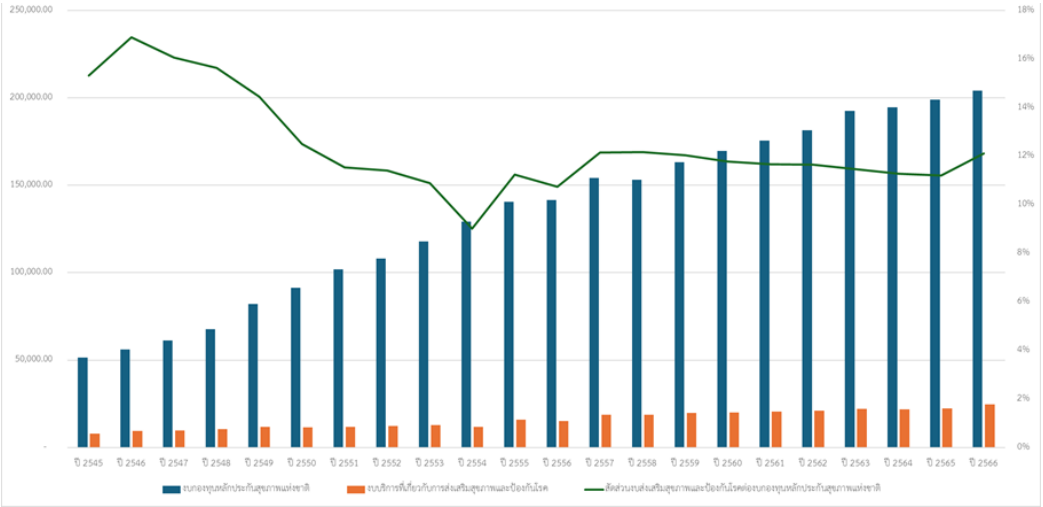
1. บทนำ

การจัดสรรรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคถือเป็นกลไกสำคัญที่สะท้อนถึงความมุ่งมั่นของรัฐในการพัฒนาระบบสุขภาพอย่างยั่งยืน แนวคิด “สุขภาพดีเริ่มต้นก่อนการเจ็บป่วย” ได้กลายเป็นหลักการสำคัญของการออกแบบนโยบายสาธารณสุขสมัยใหม่ โดยองค์การอนามัยโลกเน้นว่าการใช้จ่ายเพื่อเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคไม่ใช่เพียงค่าใช้จ่าย แต่เป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนคุ้มค่าในระยะยาว ทั้งในมิติสุขภาพ เศรษฐกิจ และสังคม (World Health Organization, 2021)

ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่การปฏิรูประบบสุขภาพครั้งสำคัญในปี พ.ศ. 2545 ด้วยการริเริ่มนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งไม่เพียงเพิ่มการเข้าถึงบริการรักษาพยาบาลเท่านั้น แต่ยังขับเคลื่อนนโยบายด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคอย่างเป็นระบบภายใต้การดำเนินงานของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ที่มีภารกิจดูแลงานด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคให้แก่ประชาชนไทยทุกคนโดยไม่แบ่งแยกระบบหลักประกัน (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2564)

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยประสบกับการเปลี่ยนแปลงเชิงประชากรและระบาดวิทยาอย่างมีนัยสำคัญ สังคมไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มรูปแบบ โดยสัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 10.3 ในปี พ.ศ. 2548 เป็นร้อยละ 19.2 ในปี พ.ศ. 2565 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2566) ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเจ็บป่วยจากโรคติดต่อเฉียบพลันมาเป็นโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง ทำให้การลงทุนด้านการป้องกันโรคมีความสำคัญยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังเผชิญกับวิกฤตการณ์ด้านสุขภาพที่สำคัญหลายครั้ง อาทิ การระบาดของ SARS ไข้หวัดนก ไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ 2009 และโดยเฉพาะการแพร่ระบาดของ COVID-19 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 ซึ่งเผยให้เห็นถึงความสำคัญของระบบเฝ้าระวังและป้องกันโรคที่แข็งแกร่ง

แผนภาพที่ 1 จำนวนและร้อยละงบประมาณด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค เทียบกับ งบประมาณกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545–2566



ที่มา: สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (2566)

แม้ว่างบประมาณด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคจะมีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 175 บาทต่อคนต่อปีในปี พ.ศ. 2546 เป็น 506 บาทต่อคนต่อปีในปี พ.ศ. 2566 (แสดงดังแผนภาพที่ 1) แต่เมื่อวิเคราะห์ในเชิงสัดส่วน พบว่ายังคิดเป็นเพียงร้อยละ 12.1 ของงบเหมาจ่ายรายหัวทั้งหมด ซึ่งยังต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 15 ที่กำหนดไว้ตั้งแต่เริ่มต้นการสร้างหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และที่น่าสังเกตคือสัดส่วนงบประมาณด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคต่องบประมาณกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 15-17 ในช่วงแรก (ปี พ.ศ. 2545-2549) มาสู่ระดับต่ำสุดที่ประมาณร้อยละ 9 ในปี พ.ศ. 2554 และคงที่ที่ประมาณร้อยละ 11-12 ในช่วงปี พ.ศ. 2557-2566 การเปลี่ยนแปลงนี้สะท้อนถึงความท้าทายในการรักษาสมดุลระหว่างการลงทุนเชิงป้องกันและความจำเป็นในการจัดสรรงบประมาณสำหรับบริการรักษาพยาบาลที่มีความซับซ้อนและค่าใช้จ่ายสูงขึ้น

การตัดสินใจจัดสรรงบประมาณของภาครัฐไม่ได้อิงอยู่บนหลักการด้านสุขภาพหรือความต้องการของประชาชนแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับปัจจัยกำหนดรายจ่ายหลากหลายมิติ โดยเฉพาะปัจจัยทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) ที่อธิบายว่าการตัดสินใจของรัฐมีความซับซ้อนและขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กำหนดนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Buchanan & Tullock, 1965) ในบริบทของประเทศไทย ในบริบทของประเทศไทย Tangcharoensathien, Witthayapipopsakul, Panichkriangkrai, Patcharanarumol, and Mills (2018) ชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงทาง

การเมืองมีผลต่อทิศทางการพัฒนาระบบสุขภาพ โดยรัฐบาลที่มีความชอบธรรมทางการเมืองสูงมักสามารถขับเคลื่อนนโยบายสาธารณสุขระยะยาวได้ดีกว่ารัฐบาลที่มีเสถียรภาพทางการเมืองต่ำ

ทฤษฎีวัฏจักรการเมืองทางธุรกิจ (Political Business Cycle) ของ Nordhaus (1975) อธิบายว่ารัฐบาลมักใช้นโยบายเศรษฐกิจและการคลังเพื่อประโยชน์ทางการเมือง โดยเฉพาะในช่วงก่อนการเลือกตั้ง สอดคล้องกับ Shi and Svensson (2006) ที่พบว่าในประเทศกำลังพัฒนา รัฐบาลมักเพิ่มรายจ่ายสาธารณะในปีเลือกตั้งเพื่อสร้างความนิยมทางการเมือง แต่มักเน้นรายจ่ายที่ประชาชนสัมผัสได้ทันที เช่น โครงสร้างพื้นฐาน หรือสวัสดิการตรง มากกว่าการลงทุนระยะยาวเช่นการป้องกันโรค ในบริบทของประเทศไทย Tangcharoensathien et al. (2018) ชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงในการจัดสรรงบประมาณสุขภาพมีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยเฉพาะในช่วงที่มีความไม่แน่นอนทางการเมืองหรือการเปลี่ยนผ่านของรัฐบาล

จากพัฒนาการระบบสุขภาพไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 พบว่ารัฐบาลแต่ละยุคให้ความสำคัญต่อการพัฒนาระบบสุขภาพในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งสะท้อนถึงอิทธิพลของอุดมการณ์ทางการเมืองต่อนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ รัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2549) ดำเนินนโยบายประชานิยม (Populist Policy) โดยเน้นการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเพื่อตอบสนองความต้องการของฐานคะแนนเสียงหลัก ซึ่งเป็นประชาชนชนบทและรายได้น้อย การศึกษาของ McCargo (2005) ชี้ให้เห็นว่านโยบาย “30 บาทรักษาทุกโรค” เป็นตัวอย่างของการใช้นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อสร้างความนิยมและความชอบธรรม ขณะที่รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (พ.ศ. 2551-2554) มีแนวทางที่เน้นการพัฒนาระบบสุขภาพอย่างมีระบบและยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างระบบสุขภาพปฐมภูมิและการสนับสนุนกองทุนสุขภาพตำบล ซึ่งสะท้อนถึงแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่เน้นการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของชุมชน รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (พ.ศ. 2554-2557) กลับไปใช้แนวทางประชานิยมเช่นเดียวกับพี่ชาย โดยเน้นการขยายสิทธิประโยชน์และการดูแลกลุ่มเฉพาะ เช่น ผู้สูงอายุ เด็ก และผู้ป่วยโรคเรื้อรัง ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีอำนาจการเลือกตั้งสูง และรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (พ.ศ. 2557-2566) ภายใต้ระบอบทหาร มีแนวทางที่เน้นวินัยการคลังและประสิทธิภาพ โดยให้ความสำคัญกับการพึ่งตนเองด้านสุขภาพ การใช้เทคโนโลยี และระบบข้อมูล ซึ่งสะท้อนถึงแนวคิดการจัดการแบบเทคโนแครต (Technocratic Management) ที่เน้นประสิทธิภาพมากกว่าการมีส่วนร่วมทางการเมือง รัฐบาลนายเศรษฐา ทวีสิน (พ.ศ. 2566) นำแนวคิดรัฐสวัสดิการมาขับเคลื่อนนโยบายสุขภาพ โดยมุ่งเน้นการลดความเหลื่อมล้ำและการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งสะท้อนถึงอิทธิพลของแนวคิดประชาธิปไตยสังคม (Social Democracy)

Ghobarah, Huth, and Russett (2003) พบว่าระบอบประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับผลลัพธ์ด้านสุขภาพของประชาชน โดยเฉพาะอัตราตายของทารกและมารดา เนื่องจากรัฐบาลประชาธิปไตยมีแรงจูงใจในการตอบสนองความต้องการของประชาชน ขณะที่ Besley and Kudamatsu (2006) แสดงให้เห็นว่าการแข่งขันทางการเมืองที่เสรีและเป็นธรรมส่งเสริมให้รัฐบาลลงทุนในบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ อย่างไรก็ตาม Keefer (2007) พบว่า

ในประเทศที่สถาบันประชาธิปไตยยังไม่แข็งแกร่ง การแข่งขันทางการเมืองอาจนำไปสู่นโยบายระยะสั้นที่มุ่งเน้นการสร้างความนิยมมากกว่าประสิทธิผลระยะยาว ซึ่งอาจส่งผลเสียต่อการลงทุนในการป้องกันโรคที่ต้องการเวลาในการเห็นผล สอดคล้องกับ Stasavage (2005) ที่พบว่าระบบพรรคการเมืองที่มีความหลากหลายและการแข่งขันที่เข้มข้นมักส่งผลให้มีการจัดสรรงบประมาณที่เน้นผลทันทีมากกว่าการลงทุนระยะยาว ซึ่งอาจอธิบายได้ว่าทำไมการจัดสรรงบประมาณด้านการป้องกันโรคในประเทศไทยจึงมีความผันผวนตามการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล

แม้ว่าการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคจะได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญ แต่การศึกษาในประเด็นปัจจัยกำหนดรายจ่ายด้านการเสริมสร้างสุขภาพและการป้องกันโรค โดยเฉพาะปัจจัยทางการเมืองยังคงมีอยู่จำกัด การศึกษาที่ผ่านมาส่วนใหญ่มักให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์เชิงนโยบายในระดับมหภาคของระบบสุขภาพ หรือเน้นการศึกษาประสิทธิภาพของระบบบริการทางการแพทย์ในด้านการรักษาพยาบาลผู้ป่วย มากกว่าจะมุ่งสำรวจกลไกภายในที่มีผลต่อการจัดสรรงบประมาณในมิติเชิงป้องกันที่และสำคัญยังขาดการวิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับอิทธิพลของปัจจัยทางการเมืองมีผลต่อการจัดสรรรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคอย่างเป็นระบบ อีกทั้งยังขาดงานวิจัยที่ใช้ข้อมูลเชิงปริมาณระยะยาวเพื่อทดสอบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างปัจจัยทางการเมืองกับรายจ่ายด้านการป้องกันโรค การศึกษาส่วนใหญ่มักใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงคุณภาพหรือการศึกษากรณี ซึ่งแม้จะให้ข้อมูลเชิงลึกแต่ยังไม่สามารถสรุปผลในเชิงสถิติหรือนำไปประยุกต์ใช้ในบริบทที่กว้างขึ้นได้

2. วัตถุประสงค์

(1) เพื่อศึกษาปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค

(2) เพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาการจัดสรรรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค จำเป็นต้องอาศัยกรอบทฤษฎีที่หลากหลายเพื่อทำความเข้าใจความซับซ้อนของการตัดสินใจด้านนโยบายสาธารณะ ในส่วนนี้จะนำเสนอการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและทฤษฎีหลัก โดยเริ่มจากทฤษฎีพื้นฐานด้านการกำหนดรายจ่ายสาธารณะ ไปจนถึงทฤษฎีเฉพาะด้านเศรษฐกิจการเมืองและการปกครอง พร้อมทั้งนำเสนอหลักฐานเชิงประจักษ์จากการศึกษาในระดับสากลที่สนับสนุนหรือท้าทายทฤษฎีเหล่านี้

3.1 ทฤษฎีการกำหนดรายจ่ายสาธารณะ

3.1.1 กฎของแวกเนอร์ (Wagner's Law)

กฎของแวกเนอร์ เป็นทฤษฎีพื้นฐานที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจกับรายจ่ายสาธารณะ Wagner (1882) อ้างถึงใน พลภัทร บุราคม (2558) เสนอว่า เมื่อรายได้ต่อหัวของประเทศเพิ่มขึ้น รัฐจะมีแนวโน้มขยายบทบาทและเพิ่มรายจ่ายสาธารณะในสัดส่วนที่สูงกว่าการเติบโตของเศรษฐกิจ ต่อมา Musgrave (1983) ได้พัฒนาแนวคิดนี้โดยเชื่อมโยงกับทฤษฎีการเงินสาธารณะสมัยใหม่ ทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานสำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ ประการแรก เมื่อสังคมพัฒนาขึ้น ความต้องการในบริการสาธารณะจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะบริการที่มีลักษณะเป็น "สินค้าฟุ่มเฟือย (Luxury Goods)" เช่น การศึกษาสาธารณสุข และสวัสดิการสังคม การเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคถือเป็นหนึ่งในบริการประเภทนี้ เพราะเมื่อประชาชนมีรายได้สูงขึ้น จะให้ความสำคัญกับการดูแลสุขภาพเชิงป้องกันมากขึ้น ตามแนวคิดของ Grossman (2017) ที่เสนอว่าสุขภาพเป็นทั้ง "สินค้าอุปโภค" และ "สินทรัพย์ในการผลิต" ประการที่สอง ความซับซ้อนของสังคมสมัยใหม่ต้องการการแทรกแซงของรัฐมากขึ้น การกำกับดูแลด้านสุขภาพ การควบคุมคุณภาพอาหารและยา การจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อม การเฝ้าระวังโรคอุบัติใหม่ ล้วนเป็นภารกิจที่ต้องการงบประมาณสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในยุคโลกาภิวัตน์ที่มีการแพร่กระจายของโรคติดต่อข้ามพรมแดน และประการสุดท้าย ขนาดของหน่วยการผลิตเพิ่มขึ้น ทำให้เกิด "Economies of Scale" ในการจัดบริการสาธารณะ รัฐสามารถจัดบริการได้มีประสิทธิภาพมากกว่าภาคเอกชน โดยเฉพาะในด้านการป้องกันโรคที่มีลักษณะของสินค้าสาธารณะ (Public Goods)

การศึกษาของ Lamartina and Zaghini (2011) ที่ตีพิมพ์ใน German Economic Review วิเคราะห์ข้อมูลจาก 23 ประเทศ OECD พบหลักฐานที่สนับสนุน Wagner's Law โดยมีความยืดหยุ่นระยะยาวมากกว่า 1 ซึ่งบ่งชี้ว่ารายจ่ายรัฐบาลเพิ่มขึ้นมากกว่าสัดส่วนเมื่อเทียบกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การศึกษายังพบว่าความสัมพันธ์นี้มักสูงกว่าในประเทศที่มี GDP ต่อหัวต่ำกว่า ซึ่งบ่งชี้ว่าช่วงการพัฒนามีลักษณะของการขยายกิจกรรมรัฐบาลที่แข็งแกร่งกว่าเศรษฐกิจที่พัฒนาแล้ว

อย่างไรก็ตาม หลักฐานจากประเทศกำลังพัฒนาให้ผลที่หลากหลายกว่า การศึกษาของ Akitoby, Clements, Gupta, and Inchauste (2006) ที่ตีพิมพ์ใน European Journal of Political Economy วิเคราะห์ข้อมูลจาก 51 ประเทศกำลังพัฒนา พบหลักฐานที่สอดคล้องกับ cyclical ratcheting และ voracity ในการใช้จ่ายของรัฐ ส่งผลให้รายจ่ายรัฐมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามเวลา ประมาณร้อยละ 70 ของประเทศในกลุ่มตัวอย่างมีความสัมพันธ์ระยะยาวระหว่างรายจ่ายรัฐกับผลผลิต ซึ่งสอดคล้องกับ Wagner's Law

การประยุกต์ใช้กฎของแวกเนอร์กับการศึกษานี้ คาดว่าเมื่อ GDP ต่อหัวของประเทศไทยเพิ่มขึ้น รายจ่ายด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคควรเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่สูงกว่า อย่างไรก็ตาม การศึกษาในหลายประเทศพบว่าทฤษฎีนี้ไม่เสมอไปที่จะเป็นจริงในทุกกรณี โดยเฉพาะเมื่อมีปัจจัยทางการเมืองและสถาบันเข้ามาเกี่ยวข้อง (Lamartina & Zaghini, 2011)

3.1.2 ทฤษฎีการเงินสาธารณะ (Public Finance Theory)

ทฤษฎีการเงินสาธารณะสมัยใหม่มองรายจ่ายสาธารณะผ่านมุมมองของความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) และบทบาทของรัฐในการแก้ไข Musgrave (1983) จำแนกหน้าที่ของรัฐออกเป็น 3 ประการหลัก คือ 1) หน้าที่การจัดสรร (Allocation Function) รัฐมีหน้าที่จัดหาสินค้าสาธารณะ และบริการที่ตลาดไม่สามารถจัดหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคมีลักษณะของสินค้าสาธารณะหลายประการ เช่น การควบคุมโรคติดต่อ การรณรงค์สุขภาพ การเฝ้าระวังโรค ซึ่งมีผลประโยชน์ร่วม (Positive Externalities) ต่อสังคมโดยรวม การลงทุนในการป้องกันโรคของบุคคลหนึ่งจะส่งผลดีต่อสุขภาพของคนอื่น ๆ ในสังคม (Herd Immunity) 2) หน้าที่การกระจาย (Distribution Function) รัฐมีบทบาทในการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม การจัดบริการสุขภาพเชิงป้องกันโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ช่วยให้กลุ่มประชากรรายได้น้อยสามารถเข้าถึงการดูแลสุขภาพพื้นฐานได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการ “Universal Health Coverage” ที่องค์การอนามัยโลกส่งเสริม และ 3) หน้าที่การรักษาเสถียรภาพ (Stabilization Function) รัฐใช้รายจ่ายสาธารณะเป็นเครื่องมือในการควบคุมเศรษฐกิจมหภาค การลงทุนด้านสุขภาพเชิงป้องกันช่วยลดต้นทุนทางสังคมในระยะยาว สร้างผลิตภาพของแรงงาน และเป็นการลงทุนในทุนมนุษย์ (Human Capital Investment) ตามแนวคิดของ Becker (1964)

การศึกษาของ Wang, Wang, and Huang (2016) ได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างสัดส่วนของ GDP ที่ใช้สำหรับการป้องกันโรคกับประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและสวัสดิการสังคม ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่ามีความสัมพันธ์แบบ inverse U-shaped ระหว่างสัดส่วนของ GDP ที่ใช้สำหรับการป้องกันกับสวัสดิการสังคมและการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งสนับสนุนทฤษฎีการเงินสาธารณะที่เน้นการจัดสรรที่เหมาะสม

การศึกษาของ Reeves, Gourtsoyannis, Basu, McCoy, McKee, and Stuckler, (2015) ที่ตีพิมพ์ใน The Lancet วิเคราะห์ผลกระทบของโครงสร้างภาษีต่อระบบสุขภาพสาธารณะใน 89 ประเทศที่มีรายได้ต่ำและปานกลาง พบว่ารายได้จากภาษีเป็นปัจจัยกำหนดทางสถิติที่สำคัญของความก้าวหน้าสู่การครอบคลุมสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งสนับสนุนหน้าที่การกระจายของรัฐ

แนวคิดนี้ชี้ให้เห็นว่ารายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคมีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ที่แข็งแกร่ง อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจในทางปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ มากมาย รวมถึงกระบวนการทางการเมืองและข้อจำกัดด้านการคลัง

3.1.3 ทฤษฎีการเลือกสรรงบประมาณ (Budget Choice Theory)

ทฤษฎีนี้เน้นกระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณระหว่างทางเลือกต่าง ๆ โดยพิจารณาข้อจำกัดด้านทรัพยากรและความต้องการที่หลากหลาย Wildavsky (1964) เสนอแนวคิด “Incremental Budgeting” ที่อธิบายว่าการจัดทำงบประมาณในทางปฏิบัติมักใช้งบประมาณปีก่อนหน้าเป็นฐาน แล้วปรับเพิ่มหรือลดเล็กน้อย มากกว่าการประเมินความต้องการใหม่ทั้งหมด สาเหตุหลักมาจาก 1) ข้อจำกัดด้านข้อมูลและเวลาในการประเมิน 2) ความต้องการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งทางการเมือง และ 3) ความเฉื่อยชาของระบบราชการ

แนวทางนี้อธิบายได้ว่าทำไมรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคจึงมีแนวโน้มคงที่และเปลี่ยนแปลงค่อนข้างช้า เพราะผู้กำหนดนโยบายมักหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมือง

การศึกษาของ Akca, Sonmez, and Yilmaz (2017) ที่ใช้แบบจำลอง decision tree ในการระบุตัวแปรหลักในการประมาณรายจ่ายสุขภาพในประเทศสมาชิก OECD พบว่า GDP ต่อหัวเป็นปัจจัยกำหนดที่สำคัญที่สุด แต่ตัวแปรอื่น ๆ เช่น อายุขัยเฉลี่ยแรกเกิด และอัตราส่วนการพึ่งพิงตามอายุ ก็มีความสำคัญ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงลักษณะการเปลี่ยนแปลงที่ค่อยเป็นค่อยไปของการจัดสรรงบประมาณ

การศึกษาของ Hitiris and Posnett (1992) ที่วิเคราะห์ข้อมูลจาก 560 ตัวอย่าง pooled time-series และ cross-section ยืนยันความสำคัญของ GDP ในฐานะปัจจัยกำหนดรายจ่ายสุขภาพ โดยมีค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (Income Elasticity) อยู่ที่ประมาณ 1 และพบว่าตัวแปรที่ไม่เกี่ยวกับรายได้มีความสำคัญเช่นกัน แม้ว่าผลกระทบโดยตรงจะมีขนาดเล็ก

อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีงบประมาณสมัยใหม่ เช่น “การจัดทำงบประมาณตามผลงาน (Performance-Based Budgeting)” และ “การจัดทำงบประมาณแบบฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting)” เน้นการผูกโยงงบประมาณกับผลลัพธ์และตัวชี้วัด ซึ่งอาจทำให้การจัดสรรรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคมีความยืดหยุ่นมากขึ้น หากสามารถแสดงผลลัพธ์ที่ชัดเจนได้

3.2 ทฤษฎีเศรษฐกิจการเมือง (Political Economy Theories)

3.2.1 ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ

ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ที่พัฒนาโดย Buchanan and Tullock (1965) ในผลงาน “The Calculus of Consent” ประยุกต์หลักการเศรษฐศาสตร์จุลภาคมาอธิบายพฤติกรรมทางการเมือง โดยสมมติว่าผู้กำหนดนโยบายเป็น “ผู้กระทำการที่มีเหตุผล (Rational Actors)” ที่มุ่งเพิ่มประโยชน์ส่วนตัวสูงสุด (Utility Maximization)

สำหรับนักการเมือง ประโยชน์สูงสุดคือการได้รับการเลือกตั้งซ้ำ (Re-election) การรักษาอำนาจ และการสร้างมรดกทางการเมือง (Political Legacy) ดังนั้น การตัดสินใจด้านรายจ่ายสาธารณะจึงขึ้นอยู่กับ 1) ผลตอบแทนทางการเมือง (Political Returns) นโยบายที่ให้ผลทันทีและเห็นได้ชัด เช่น การสร้างโรงพยาบาล การแจกยาฟรี การตรวจสุขภาพฟรี มักได้รับความนิยมมากกว่านโยบายระยะยาวเช่นการป้องกันโรค การส่งเสริมพฤติกรรมสุขภาพหรือการปรับปรุงสิ่งแวดล้อม 2) ความสามารถในการมองเห็น (Visibility) ประชาชนสามารถรับรู้และประเมินผลของนโยบายได้ง่ายเพียงใด การรักษาโรคมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมกว่าการป้องกันโรคในสายตาของประชาชน เพราะผลของการป้องกันคือ “สิ่งที่ไม่เกิดขึ้น” ซึ่งยากต่อการวัดและประเมิน และ 3) ต้นทุนทางการเมือง (Political Costs) การจัดสรรงบประมาณไปยังด้านหนึ่งหมายถึงการลดงบประมาณในด้านอื่น (Opportunity Cost) นักการเมืองจึงต้องชั่งน้ำหนักความพอใจและไม่พอใจของกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

Downs (1957) ในผลงาน “An Economic Theory of Democracy” เสริมว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีข้อจำกัดด้านข้อมูล (Information Constraints) และมักประเมินการปฏิบัติงานของรัฐบาลจากผลลัพธ์ที่เห็นได้ชัดในระยะสั้น มากกว่าผลประโยชน์ระยะยาว

การศึกษาของ Franco, Álvarez-Dardet, and Ruiz (2004) ที่ตีพิมพ์ใน BMJ ให้หลักฐานที่น่าสนใจโดยใช้ ecological study ในการตรวจสอบผลกระทบของประชาธิปไตยต่อสุขภาพ ผลการศึกษาพบว่าประชาธิปไตยแสดงความสัมพันธ์ที่แข็งแกร่งและมีนัยสำคัญกับตัวชี้วัดสุขภาพ (อายุขัย และอัตราการตายของทารกและมารดา) มากกว่าตัวชี้วัดเศรษฐกิจ ซึ่งท้าทายสมมติฐานของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การศึกษาของ Wigley and Akkoyunlu-Wigley (2011) ที่วิเคราะห์ข้อมูลจาก 153 ประเทศ ตั้งคำถามกับสมมติฐานดั้งเดิม โดยพบว่าคุณภาพของสถาบันมีความสำคัญมากกว่าประเภทของระบอบการปกครอง ประเทศที่มีระบอบเผด็จการแต่มีสถาบันที่มีประสิทธิภาพอาจให้ผลลัพธ์ด้านสุขภาพสาธารณะที่ดีกว่าประเทศประชาธิปไตยที่มีสถาบันอ่อนแอ

การประยุกต์ใช้ทฤษฎีนี้ทำให้เข้าใจว่าทำไมรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคจึงมักได้รับการจัดสรรน้อยกว่าการรักษา เพราะผลของการป้องกันมองเห็นได้ยาก วัดผลได้ยาก และให้ผลตอบแทนทางการเมืองน้อยกว่า

3.2.2 ทฤษฎีวัฏจักรการเมืองทางธุรกิจ (Political Business Cycle Theory)

ทฤษฎีนี้เริ่มต้นจาก Nordhaus (1975) ในบทความ “The Political Business Cycle” และได้รับการพัฒนาต่อโดย Tufte (1978) ในผลงาน “Political Control of the Economy” โดยอธิบายว่ารัฐบาลมักใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้ง แนวคิดหลักคือ 1) การขยายตัวก่อนการเลือกตั้ง (Pre-election Expansion) ในช่วงก่อนการเลือกตั้ง รัฐบาลมักเพิ่มรายจ่ายสาธารณะ ลดภาษี หรือใช้นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มความนิยม การเพิ่มรายจ่ายด้านสุขภาพ โดยเฉพาะโครงการที่ประชาชนเห็นผลทันทีจึงมักเกิดขึ้นในช่วงนี้ 2) การหดตัวหลังการเลือกตั้ง (Post-election Contraction) หลังการเลือกตั้ง รัฐบาลจะปรับนโยบายให้เข้มงวดขึ้นเพื่อควบคุมภาวะเงินเฟ้อและปัญหาการคลังที่อาจเกิดขึ้นจากการกระตุ้นก่อนหน้า โดยการลดรายจ่ายมักเกิดขึ้นกับโครงการที่ผลกระทบทางการเมืองน้อย และ 3) แบบจำลองพรรคการเมือง (Partisan Model) Alesina (1987) เสนอแบบจำลองที่เน้นอุดมการณ์ของพรรคการเมือง โดยพรรคฝ่ายซ้าย มักเน้นการจ้างงาน สวัสดิการสังคม และการลดความเหลื่อมล้ำ มีแนวโน้มให้ความสำคัญกับการลงทุนด้านสุขภาพสาธารณะ ขณะที่พรรคฝ่ายขวา มักเน้นการควบคุมเงินเฟ้อ วินัยการคลัง และประสิทธิภาพของตลาด มีแนวโน้มสนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนในการจัดบริการสุขภาพ

การศึกษาของ Templin, et al. (2021) ที่ตีพิมพ์ใน Health Affairs ให้หลักฐานที่สำคัญโดยพบว่าประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยมีแนวโน้มจัดสรรงบประมาณสุขภาพมากกว่าประเทศที่มีระบอบเผด็จการ แม้ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ การศึกษานี้ใช้ synthetic control methods และ machine learning methods ในการวิเคราะห์ข้อมูลจาก 170 ประเทศระหว่างปี ค.ศ. 1990-2019 ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าหากแนวโน้มและความสัมพันธ์ที่สังเกตได้ในช่วงปี ค.ศ. 1990-2019 ยังคงอยู่สำหรับภาวะถดถอยทั่วโลกในปี ค.ศ. 2020

ประชาชนเพิ่มเติม 40.1 ล้านคน จะสูญเสียการครอบคลุมสุขภาพถ้วนหน้าเนื่องจากการตกต่ำทางเศรษฐกิจ หากประเทศขาดคุณภาพประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่มีคุณภาพประชาธิปไตยเต็มรูปแบบ

ในบริบทของการศึกษานี้ ทฤษฎีวัฏจักรการเมืองช่วยอธิบายว่ารายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคอาจเพิ่มขึ้นในช่วงก่อนการเลือกตั้ง แต่ลดลงหลังการเลือกตั้ง และการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอาจส่งผลต่อทิศทางการจัดสรรงบประมาณตามอุดมการณ์ของพรรค และความต่อเนื่องของนโยบายอาจถูกขัดจังหวะโดยรอบการเลือกตั้ง

3.2.3 ทฤษฎีผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนกลาง (Median Voter Theory)

Downs (1957) และ Black (1958) เสนอทฤษฎีนี้โดยอธิบายว่าในระบบประชาธิปไตย นโยบายสาธารณะจะมีแนวโน้มสะท้อนความต้องการของ “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนกลาง” ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความคิดเห็นอยู่ตรงกลางของการกระจายของความคิดเห็นทั้งหมด

ในบริบทของการศึกษานี้ หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการรักษาโรคมากกว่าการป้องกัน รัฐบาลจะมีแนวโน้มจัดสรรงบประมาณไปในทิศทางนั้น อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีนี้อาจไม่เป็นจริงเสมอไป เนื่องจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจขาดข้อมูลที่เพียงพอในการตัดสินใจ กลุ่มผลประโยชน์อาจมีอิทธิพลมากกว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วไป และระบบการเลือกตั้งอาจไม่สะท้อนความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

การศึกษาของ Sultana, Hossain, Khan, Saha, Amin, and Prodhan (2024) วิเคราะห์ผลกระทบของรายจ่ายสุขภาพต่อสถานภาพสุขภาพสาธารณะในบังกลาเทศ โดยใช้ข้อมูล 30 ปี (1990-2019) และใช้แบบจำลอง Vector Autoregression with Exogenous Variables (VARX) พบว่าการเพิ่มขึ้นของการลงทุนสาธารณะในภาคสุขภาพมีผลกระทบเชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญต่อผลลัพธ์ด้านสุขภาพ โดยเฉพาะในการลดอัตราการตายของเด็กและมารดา และการควบคุมโรคติดต่อ ซึ่งสนับสนุนความสำคัญของการลงทุนสาธารณะด้านสุขภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชน

3.2.4 ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group Theory)

Olson (1971) ในผลงาน “The Logic of Collective Action” อธิบายว่ากลุ่มผลประโยชน์ขนาดเล็กที่มีการจัดองค์กรดี มักมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายมากกว่ากลุ่มใหญ่ที่กระจัดกระจาย

ในด้านสุขภาพ กลุ่มผลประโยชน์ที่สำคัญ ได้แก่ 1) กลุ่มผู้ให้บริการสุขภาพ เช่น แพทย์ พยาบาล เภสัชกร ที่อาจสนับสนุนการขยายบริการรักษาพยาบาล 2) อุตสาหกรรมยาและเครื่องมือแพทย์ ที่มีแรงจูงใจในการขยายตลาด 3) องค์กรพัฒนาเอกชน ที่ส่งเสริมการป้องกันโรคและสุขภาพชุมชน 4) กลุ่มผู้ป่วยและครอบครัว ที่ได้รับผลกระทบจากโรคเฉพาะ เป็นต้น การแข่งขันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ส่งผลต่อการจัดสรรรายจ่ายสาธารณะด้านสุขภาพ โดยกลุ่มที่มีการจัดองค์กรดีและทรัพยากรมากจะมีอิทธิพลมากกว่า

การศึกษาของ Dawes and Gonzalez (2023) ที่ตีพิมพ์ใน Milbank Quarterly เสนอแนวคิด “Political Determinants of Health (PDOH)” ที่เน้นว่าปัจจัยทางการเมือง

เป็นตัวกำหนดพื้นฐานของปัจจัยทางสังคมที่มีผลต่อสุขภาพ การศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่าการตัดสินใจทางกฎหมาย การออกกฎระเบียบ หรือนโยบายอื่น ๆ มักเป็นสิ่งที่อยู่เบื้องหลังปัจจัยทางสังคมที่กำหนดสุขภาพทุกประการ ความเข้าใจเรื่องนี้ต้องการให้บุคคลต่าง ๆ เข้าใจว่าปัจจัยกำหนดทางการเมืองของสุขภาพ (PDOH) กระจายปัจจัยทางสังคม การแพทย์ และปัจจัยอื่น ๆ อย่างไม่เป็นธรรม และสร้างอุปสรรคโครงสร้างต่อความเป็นธรรมสำหรับกลุ่มประชากรที่ขาดอำนาจและสิทธิพิเศษ ซึ่งสนับสนุนความสำคัญของการวิเคราะห์อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อนโยบายสุขภาพ

3.3 การศึกษาเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพปฐมภูมิและการป้องกันโรค

3.3.1 ปัจจัยกำหนดรายจ่ายการดูแลสุขภาพปฐมภูมิ

การศึกษาเฉพาะเกี่ยวกับปัจจัยที่กำหนดรายจ่ายการดูแลสุขภาพปฐมภูมิ (Primary Healthcare) ซึ่งรวมถึงการป้องกันโรค ได้รับความสนใจเพิ่มขึ้นในช่วงหลัง การศึกษาของ Templin et al. (2021) ที่ตีพิมพ์ใน The Lancet Global Health เป็นการศึกษาครั้งแรกที่วิเคราะห์ปัจจัยกำหนดรายจ่ายรัฐบาลสำหรับการดูแลสุขภาพปฐมภูมิในระดับโลก โดยวิเคราะห์ข้อมูลจาก 102 ประเทศ ผลการศึกษาพบว่าแม้ประเทศที่ร่ำรวยกว่าจะใช้จ่ายเงินมากกว่าสำหรับการดูแลสุขภาพปฐมภูมิต่อหัว แต่ไม่มีหลักฐานว่าพวกเขาจะจัดสรรสัดส่วนที่มากกว่าของงบประมาณสุขภาพทั้งหมดให้กับการดูแลสุขภาพปฐมภูมิ การศึกษานี้ยังพบว่าปัจจัยทางการเมืองและการปกครองมีอิทธิพลสำคัญต่อการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ โดยใช้ตัวชี้วัดการปกครองจาก Worldwide Governance Indicators ดัชนี Liberal Democracy จาก Varieties of Democracy และข้อมูลจาก Polity IV project

3.3.2 การศึกษาเชิงระบบของปัจจัยกำหนดรายจ่ายสุขภาพ

การศึกษาปัจจัยกำหนดรายจ่ายสุขภาพได้รับความสนใจอย่างมากในวงวิชาการและนโยบายสาธารณะ เนื่องจากการเติบโตของรายจ่ายสุขภาพอย่างต่อเนื่องในประเทศพัฒนาแล้วส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังและการเข้าถึงบริการสุขภาพ งานวิจัยที่เป็นบรรทัดฐานในสาขานี้เริ่มต้นจากการศึกษาของ Gerdtham, Søgaard, Andersson, and Jönsson (1992) ที่ได้ดำเนินการวิเคราะห์เศรษฐมิติของรายจ่ายการดูแลสุขภาพโดยใช้ข้อมูลภาคตัดขวางจาก 19 ประเทศ OECD ซึ่งแสดงให้เห็นว่าปัจจัยสถาบันของระบบสุขภาพ นอกเหนือจาก GDP ต่อหัว มีส่วนสำคัญในการอธิบายความแตกต่างของรายจ่ายการดูแลสุขภาพระหว่างประเทศ โดยเฉพาะวิธีการจ่ายเงินให้แพทย์ในการดูแลผู้ป่วยนอกและส่วนผสมของการจัดหาเงินทุนภาครัฐ/เอกชน

การพัฒนาต่อยอดการศึกษาดังกล่าวโดย Gerdtham, Jönsson, MacFarlan, and Oxley (1998) ได้ใช้วิธีการที่ทันสมัยกว่าด้วยข้อมูลแบบรวม (Pooled Time-Series Cross-Section Data) จาก 22 ประเทศ OECD เป็นระยะเวลา 20 ปี ซึ่งทำให้สามารถทดสอบสมมติฐานที่หลากหลายกว่าและได้ผลลัพธ์ที่เชื่อถือได้มากขึ้น การศึกษานี้เน้นความสำคัญของความสัมพันธ์ตามสัญญาระหว่างผู้จ่าย ผู้ให้บริการ และผู้ป่วย พบว่าการใช้ “Gatekeepers” ในการดูแลปฐมภูมิส่งผลให้รายจ่ายสุขภาพลดลง และวิธีการจ่ายเงินให้แพทย์ในภาคการดูแล

ผู้ป่วยนอกมีอิทธิพลต่อรายจ่ายสุขภาพ โดยระบบ capitation มีแนวโน้มนำไปสู่รายจ่ายที่ต่ำกว่า

ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อหัว (GDP per Capita) ได้รับการยืนยันอย่างสม่ำเสมอว่าเป็นปัจจัยกำหนดที่สำคัญที่สุดของรายจ่ายสุขภาพ การศึกษาที่ใช้แบบจำลอง Decision Tree Model โดยใช้ข้อมูลจาก 35 ประเทศสมาชิก OECD ในปี ค.ศ. 2014 พบว่า GDP ต่อหัวเป็นตัวกำหนดที่สำคัญที่สุดในการประมาณการส่วนแบ่งของ GDP ที่จัดสรรให้กับรายจ่ายสุขภาพ ตามด้วยอายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด อัตราส่วนการพึ่งพิงตามอายุ จำนวนโรงพยาบาล และเปอร์เซ็นต์ของประชากรที่มีสถานะสุขภาพที่รับรู้ว่าแย่ (Akca et al., 2017) การศึกษานี้มีความสำคัญเนื่องจากรวมตัวแปรที่หลากหลาย ได้แก่ รายจ่ายสุขภาพจากกระเป๋าตัวเองเป็นส่วนแบ่งของการใช้จ่ายสุขภาพโดยรวม เปอร์เซ็นต์ของประชากรที่มีประกันสุขภาพ จำนวนแพทย์ต่อประชากร 1,000 คน และยอดขายยา

ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทางการแพทย์ได้รับการระบุว่าเป็นตัวขับเคลื่อนหลักของการเติบโตรายจ่ายสุขภาพ การศึกษาของ Nghiem และ Connelly (2017) ที่ตรวจสอบแนวโน้มและปัจจัยกำหนดของรายจ่ายสุขภาพในประเทศ OECD ระหว่างปี ค.ศ. 1975-2004 พบว่าตัวขับเคลื่อนหลักของรายจ่ายสุขภาพคือความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ผลการศึกษายังแสดงให้เห็นว่าการดูแลสุขภาพเป็นความจำเป็นระดับชาติ (National Necessity) ไม่ใช่สินค้าฟุ่มเฟือย (Luxury Good) ตามที่การศึกษาอื่น ๆ ในสาขานี้พบ

ประชากรผู้สูงอายุเป็นอีกปัจจัยสำคัญที่ได้รับการศึกษาอย่างกว้างขวาง แม้ว่าการศึกษาเชิงประจักษ์จะให้ผลลัพธ์ที่หลากหลาย การทบทวนวรรณกรรมเชิงระบบเกี่ยวกับผลกระทบของประชากรผู้สูงอายุต่อการเติบโตของรายจ่ายสุขภาพแสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์นี้แสดงการเพิ่มขึ้นอย่างแข็งแกร่งของรายจ่ายสุขภาพตามอายุ อย่างไรก็ตาม หลักฐานล่าสุดชี้ให้เห็นว่าในขณะที่อายุทำนายรายจ่ายการดูแลระยะยาวได้อย่างแข็งแกร่ง ปัจจัยเวลาก่อนตาย (Time-To-Death) ทำให้ผลกระทบของอายุต่อรายจ่ายการดูแลในโรงพยาบาลเป็นศูนย์ ซึ่งบ่งชี้ว่าความใกล้ชิดกับการตายมากกว่าอายุอาจเป็นตัวขับเคลื่อนทางประชากรศาสตร์หลักของค่าใช้จ่ายการดูแลสุขภาพ

ทรัพยากรการดูแลสุขภาพ ได้แก่ จำนวนแพทย์ จำนวนโรงพยาบาล และเตียงโรงพยาบาลต่อหัว ได้รับการระบุว่ามีความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนกับรายจ่ายสุขภาพ ข้อมูลการเปรียบเทียบระหว่างประเทศแสดงให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีรายจ่ายสุขภาพต่อหัวสูงที่สุดในโลก กลับมีแพทย์และเตียงโรงพยาบาลต่อหัวน้อยกว่าประเทศที่เปรียบเทียบได้หลายประเทศ สหรัฐอเมริกามีแพทย์ที่ปฏิบัติงานเพียง 2.6 คนต่อประชากร 1,000 คน เทียบกับค่ามัธยฐาน OECD ที่ 3.2 คน และมีเตียงโรงพยาบาลเฉียบพลัน 2.5 เตียงต่อประชากร 1,000 คน เทียบกับค่าเฉลี่ยของประเทศที่เปรียบเทียบได้ที่ 4.2 เตียง (Papanicolas, Woskie, & Jha, 2018)

รูปแบบโรคของประชากรมีอิทธิพลต่อรายจ่ายสุขภาพผ่านการเปลี่ยนแปลงในความต้องการบริการและความซับซ้อนของการรักษา ปัจจัยที่ขับเคลื่อนให้ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพสูงขึ้นในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ได้แก่ อัตราการเกิดของโรคเรื้อรังที่เพิ่มขึ้น ความก้าวหน้า

ในการแพทย์และเทคโนโลยีใหม่ และการขยายความคุ้มครองประกันสุขภาพ การเปรียบเทียบกับประเทศอื่นพบว่าสหรัฐอเมริกามีภาระโรคที่สูงกว่า ซึ่งมีสาเหตุมาจากโรคหัวใจและหลอดเลือด โรคระบบทางเดินหายใจเรื้อรัง และเบาหวาน

การสังเคราะห์หลักฐานจากการศึกษาต่าง ๆ แสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนและการเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยกำหนดรายจ่ายสุขภาพ ในขณะที่ GDP ต่อหัวยังคงเป็นปัจจัยทำนายที่แข็งแกร่งที่สุด ปัจจัยอื่น ๆ เช่น ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การชราภาพของประชากร ลักษณะของระบบสุขภาพ และโครงสร้างการจัดหาเงินทุน มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในการกำหนดระดับและรูปแบบการเติบโตของรายจ่ายสุขภาพ ความเข้าใจเชิงลึกเกี่ยวกับปัจจัยเหล่านี้และปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายควบคุมค่าใช้จ่ายและการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพในระบบสุขภาพ โดยเฉพาะในบริบทของการมุ่งสู่ความคุ้มครองสุขภาพถ้วนหน้าและความยั่งยืนทางการคลัง

3.3.3 แนวคิดการสร้างเสริมสุขภาพ (Health Promotion Concept)

World Health Organization (1986) ในปฏิญญาออตตาวา (Ottawa Charter) นิยามการสร้างเสริมสุขภาพว่าเป็น “กระบวนการที่ช่วยให้ประชาชนสามารถควบคุมและปรับปรุงสุขภาพของตนเอง” โดยเน้น 5 กลยุทธ์หลัก ได้แก่ 1) การสร้างนโยบายสาธารณะที่เอื้อต่อสุขภาพ 2) การสร้างสภาพแวดล้อมที่สนับสนุนสุขภาพ 3) การเสริมสร้างการดำเนินการของชุมชน 4) การพัฒนาทักษะส่วนบุคคล และ 5) การปรับปรุงบริการสุขภาพ

แนวคิดนี้เน้นการลงทุนต้นน้ำ (Upstream Investment) ที่ต้องการความร่วมมือข้ามภาคส่วนและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีความซับซ้อนทางการเมืองสูงกว่าการจัดบริการรักษาแบบดั้งเดิม โดยการศึกษาของ Wang et al. (2016) สนับสนุนแนวคิดนี้โดยพบว่าการลงทุนด้านการป้องกันมีผลตอบแทนที่เหมาะสมเมื่อจัดสรรในสัดส่วนที่เหมาะสม

แม้ว่าจะมีการศึกษาเกี่ยวกับระบบสุขภาพของประเทศไทยอย่างกว้างขวาง แต่การศึกษาเฉพาะเกี่ยวกับปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อรายจ่ายด้านการป้องกันโรคยังมีจำกัด การศึกษาของ Tangcharoensathien et al. (2018) ที่ตีพิมพ์ใน The Lancet วิเคราะห์การพัฒนาระบบสุขภาพในประเทศไทย โดยเน้นว่าประเทศไทยมีแพลตฟอร์มที่มั่นคงสำหรับการดำเนินการครอบคลุมสุขภาพถ้วนหน้า แต่ยังคงมีความท้าทายในการจัดสรรทรัพยากรระหว่างการรักษาและการป้องกันโรค

ประเทศไทยมีลักษณะเฉพาะที่น่าสนใจสำหรับการศึกษาปัจจัยทางการเมือง เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองหลายครั้งในช่วง พ.ศ. 2545-2566 ที่ครอบคลุมการศึกษา รวมถึงรัฐประหาร การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล และการปฏิรูประบบสุขภาพ และมีการพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล ทำให้มีข้อมูลการจัดสรรงบประมาณที่ชัดเจน และอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านจากประเทศรายได้ปานกลางไปเป็นประเทศรายได้สูง พร้อมกับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

แนวคิดการสร้างเสริมสุขภาพตามปฏิญญาออตตาวาจึงเน้นความซับซ้อนของการลงทุนต้นน้ำที่ต้องการความร่วมมือข้ามภาคส่วน ซึ่งมีความท้าทายทางการเมืองสูงกว่าการจัดบริการรักษาแบบดั้งเดิม การศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ของ Olson (1971) ชี้ให้เห็นถึง

ความสำคัญของการจัดองค์กรและทรัพยากรในการมีอิทธิพลต่อนโยบายสุขภาพ ซึ่งส่งผลต่อการจัดสรรรายจ่ายสาธารณะด้านการป้องกันโรคที่ต้องการการประสานงานระหว่างหลายหน่วยงานและมีผลตอบแทนที่มองเห็นได้ในระยะยาว

3.4 สรุปประเด็นจากการทบทวนวรรณกรรม

จากการทบทวนวรรณกรรมแสดงให้เห็นช่องว่างสำคัญหลายประการในการศึกษาปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค

3.4.1 ช่องว่างในวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ประการแรก การศึกษาส่วนใหญ่เน้นการวิเคราะห์รายจ่ายสุขภาพโดยรวม โดยไม่ได้แยกความแตกต่างระหว่างรายจ่ายเพื่อการรักษาและการป้องกัน ซึ่งมีพลวัตทางการเมืองที่แตกต่างกัน

ประการที่สอง การศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อรายจ่ายสุขภาพในประเทศกำลังพัฒนายังมีจำกัด โดยเฉพาะการศึกษาที่ครอบคลุมการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองและผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณในระยะยาว

ประการที่สาม การศึกษาเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางการเมืองต่าง ๆ เช่น ระหว่างประชาธิปไตยกับการกระจายอำนาจ หรือระหว่างวัฏจักรการเมืองกับการต่อเนื่องของนโยบายยังมีน้อย การศึกษาของ Hitiris and Posnett (1992) แม้จะเป็นการศึกษาพื้นฐานที่สำคัญ แต่เน้นประเทศพัฒนาแล้วและไม่ได้พิจารณาปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างตัวแปรทางการเมือง

ประการที่สี่ การศึกษาระยะยาวในประเทศเดียวที่ครอบคลุมการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายครั้งยังมีจำกัด โดยเฉพาะในบริบทของประเทศที่มีประสบการณ์การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเหมือนประเทศไทย การศึกษาส่วนใหญ่มักเป็น cross-sectional หรือ panel data ที่ครอบคลุมหลายประเทศแต่ไม่สามารถจับความเฉพาะเจาะจงของบริบทแต่ละประเทศได้

ประการที่ห้า การประยุกต์ใช้ทฤษฎี Wagner’s Law กับรายจ่ายสุขภาพเฉพาะด้านการป้องกันยังขาดการศึกษาเชิงลึก แม้ว่า Lamartina and Zaghini (2011) จะพบหลักฐานสนับสนุนในประเทศ OECD แต่ผลการศึกษาในประเทศกำลังพัฒนาที่มีลักษณะทางการเมืองที่แตกต่างยังต้องการการสำรวจเพิ่มเติม

การศึกษาปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคต้องอาศัยการผสมผสานทฤษฎีจากหลายสาขาวิชา ตั้งแต่เศรษฐศาสตร์การเงินสาธารณะ เศรษฐกิจการเมือง รัฐศาสตร์ และสาธารณสุขศาสตร์ กรอบทฤษฎีที่นำเสนอชี้ให้เห็นว่าการตัดสินใจด้านรายจ่ายสาธารณะไม่ได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงปัจจัยทางการเมือง สถาบัน และสังคมที่มีความซับซ้อนและเชื่อมโยงกัน โดยเฉพาะการป้องกันโรคที่มีลักษณะเป็นการลงทุนระยะยาวและมีผลตอบแทนทางการเมืองน้อย จึงมักถูกละเลยในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง

3.4.2 หลักฐานเชิงประจักษ์จากการศึกษาที่ผ่านมา

หลักฐานเชิงประจักษ์จากการศึกษาต่าง ๆ ที่ทบทวนมาแล้วสนับสนุนความจำเป็นในการศึกษาแบบบูรณาการที่พิจารณาปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ การศึกษาของ Wang et al. (2016) แสดงให้เห็นความสัมพันธ์แบบ non-linear ระหว่างการลงทุนด้านการป้องกันกับผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจ ขณะที่การศึกษาของ Templin et al. (2021) ชี้ให้เห็นความสำคัญของระบอบการปกครองต่อความยั่งยืนของการลงทุนด้านสุขภาพ

การศึกษาเกี่ยวกับ Wagner's Law ในบริบทของรายจ่ายสุขภาพให้ผลที่หลากหลาย โดยพบการสนับสนุนที่แข็งแกร่งในประเทศพัฒนาแล้ว แต่หลักฐานในประเทศกำลังพัฒนามีความหลากหลายมากกว่า การศึกษาเกี่ยวกับประชาธิปไตยและสุขภาพแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ที่ซับซ้อน โดยคุณภาพของสถาบันมีความสำคัญเท่าเทียมหรือมากกว่าประเภทของระบอบการปกครองในบางกรณี

ในส่วนของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะและทฤษฎีวัฏจักรการเมืองให้กรอบการทำความเข้าใจที่สำคัญเกี่ยวกับการตัดสินใจด้านรายจ่ายสาธารณะ โดยเฉพาะในการอธิบายว่าทำไมการป้องกันโรคซึ่งมีผลประโยชน์ระยะยาวจึงมักได้รับความสำคัญน้อยกว่าการรักษาพยาบาลที่ให้ผลทันที ทฤษฎีการเลือกสรรงบประมาณอธิบายลักษณะ Incremental ของการจัดสรรงบประมาณ ขณะที่ทฤษฎีการเงินสาธารณะให้เหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ที่สนับสนุนการลงทุนด้านการป้องกันโรค

3.4.3 ความจำเป็นของการศึกษาในครั้งนี้

ช่องว่างที่สำคัญในวรรณกรรมรวมถึงการขาดการศึกษาเจาะลึกเกี่ยวกับรายจ่ายเพื่อการป้องกันโรคเฉพาะ การศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางการเมือง และการศึกษาระยะยาวในประเทศกำลังพัฒนาที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การศึกษาในครั้งนี้จึงให้ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่มีคุณค่าสำหรับการทำความเข้าใจพลวัตทางการเมืองของการจัดสรรรายจ่ายสาธารณะด้านการป้องกันโรค โดยเฉพาะประเทศไทยที่มีความเหมาะสมเป็นพิเศษเนื่องจากมีประสบการณ์การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองหลายครั้ง มีระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ได้รับการยอมรับสากล และอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจและประชากรศาสตร์ที่สำคัญ

การเข้าใจปัจจัยเหล่านี้จะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายสามารถออกแบบกลไกและสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมการลงทุนด้านการป้องกันโรคอย่างยั่งยืน และสร้างความเข้าใจให้กับสาธารณะเกี่ยวกับความสำคัญของการลงทุนต้นน้ำเพื่อสุขภาพของประชาชนในระยะยาว ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนานโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนในระยะยาว การศึกษานี้มีจุดมุ่งหมายที่จะเติมเต็มช่องว่างที่สำคัญในวรรณกรรม โดยการศึกษาเชิงประจักษ์ที่ครอบคลุมระยะยาวในบริบทของประเทศกำลังพัฒนาที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางการเมืองต่าง ๆ และการทดสอบทฤษฎีที่สำคัญในบริบทเฉพาะของการป้องกันโรค ผลการศึกษาคาดว่าจะมีนัยสำคัญทั้งในแง่ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้นโยบาย

4. กรอบแนวคิดในการศึกษา

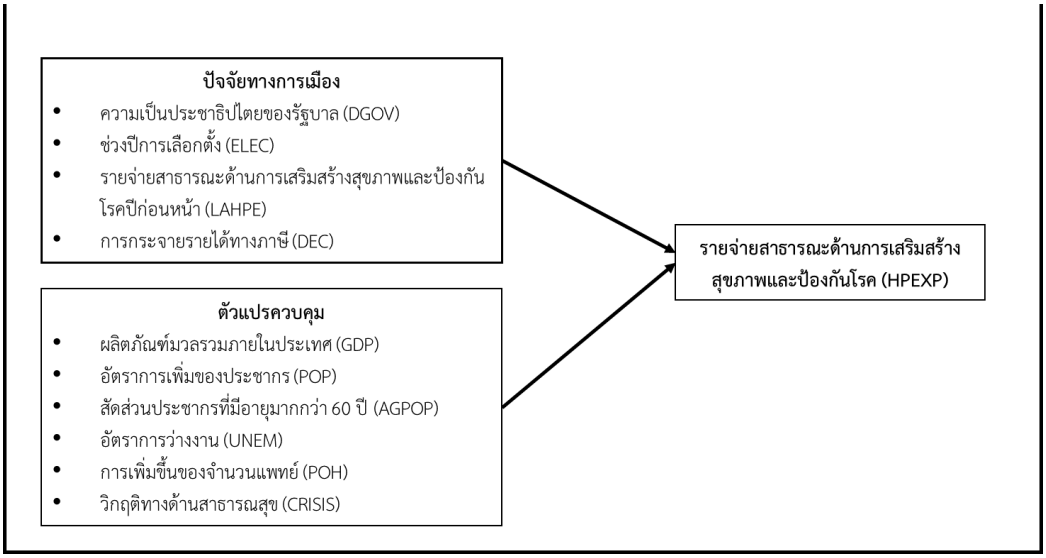
จากการทบทวนวรรณกรรมการศึกษานี้ได้พัฒนากรอบแนวคิดที่บูรณาการทฤษฎีการเงินสาธารณะ ทฤษฎีเศรษฐกิจการเมือง และทฤษฎีการกำหนดรายจ่ายสาธารณะ เพื่ออธิบายปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคของประเทศไทย โดยแบ่งปัจจัยออกเป็น 2 กลุ่มหลัก คือ ปัจจัยทางการเมืองและตัวแปรควบคุม สอดคล้องกับแนวคิด Political Determinants of Health (PDOH) ของ Dawes and Gonzalez (2023) ดังแผนภาพที่ 2

ปัจจัยทางการเมือง ประกอบด้วย 4 ตัวแปรหลัก ได้แก่ 1) ความเป็นประชาธิปไตยของรัฐบาล (DGOV) ที่วัดระดับความเปิดกว้างของกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง ตามทฤษฎีทางเลือกสาธารณะที่เสนอว่ารัฐบาลประชาธิปไตยมีแนวโน้มตอบสนองความต้องการของประชาชนและสนับสนุนการลงทุนด้าน Public Goods มากกว่า 2) ช่วงปีการเลือกตั้ง (ELEC) ที่สะท้อนทฤษฎีวัฏจักรการเมืองทางธุรกิจของ Nordhaus (1975) ว่านักการเมืองมักปรับรายจ่ายสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้ง 3) รายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคปีก่อนหน้า (LAHPE) ที่สะท้อนแนวคิด Incremental Budgeting ของ Wildavsky (1964) เกี่ยวกับความต่อเนื่องของการจัดสรรงบประมาณ และ 4) การกระจายรายได้ทางภาษี (DEC) ที่อาจส่งผลต่อประสิทธิภาพการจัดสรรทรัพยากรด้านสุขภาพในระดับท้องถิ่น

ตัวแปรควบคุม ประกอบด้วยปัจจัยที่วรรณกรรมยืนยันว่ามีอิทธิพลต่อรายจ่ายสุขภาพ ได้แก่ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อหัว (GDP) ที่เป็นปัจจัยกำหนดหลักตาม Wagner’s Law อัตราการเพิ่มของประชากร (POP) และ สัดส่วนประชากรผู้สูงอายุ (AGPOP) ที่สะท้อนแรงกดดันด้านความต้องการบริการ อัตราการว่างงาน (UNEM) ที่แสดงสภาวะเศรษฐกิจและข้อจำกัดทางการคลัง การเพิ่มขึ้นของจำนวนแพทย์ (POH) ที่สะท้อนอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ตามทฤษฎีของ Olson (1971) และวิกฤติทางสาธารณสุข (CRISIS) ที่อาจกระตุ้นการเพิ่มการลงทุนด้านการป้องกันโรค

กรอบแนวคิดนี้คาดว่าปัจจัยทางการเมืองจะมีอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค โดยมีปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ช่วงระยะเวลาที่ศึกษา พ.ศ. 2545-2566 ครอบคลุมการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญของประเทศไทย ทำให้สามารถตรวจสอบผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองต่อความต่อเนื่องของนโยบายสาธารณสุขได้ กรอบแนวคิดนี้จะช่วยทดสอบสมมติฐานสำคัญเกี่ยวกับความเป็นจริงของ Wagner’s Law ในบริบทการป้องกันโรค อิทธิพลของประชาธิปไตยต่อการจัดสรรงบประมาณสุขภาพ และผลกระทบของวัฏจักรการเมืองต่อการลงทุนด้านการป้องกันโรค

แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดในการศึกษา



5. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ใช้แนวทางการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคของประเทศไทย โดยการวิจัยเชิงปริมาณเป็นแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างตัวแปรทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่มีความซับซ้อน อีกทั้งยังช่วยให้สามารถทดสอบสมมติฐานที่ตั้งไว้อย่างเป็นวิทยาศาสตร์และวัดขนาดของผลกระทบระหว่างตัวแปรได้อย่างชัดเจน (Creswell & Creswell, 2017; Babbie, 2020) ผู้วิจัยใช้ข้อมูลอนุกรมเวลา (Time Series Data) ช่วง พ.ศ. 2545-2566 และเทคนิคการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) ในการทดสอบสมมติฐานและวัดความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ตามกรอบแนวคิดที่กำหนด

ขอบเขตการศึกษาครอบคลุม 3 มิติหลัก ประการแรก ด้านเนื้อหา การศึกษามุ่งเน้นการวิเคราะห์ปัจจัยทางการเมืองที่กำหนดรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค โดยใช้ข้อมูลงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้กับกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เฉพาะหมวดที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค ไม่รวมรายจ่ายด้านการรักษาพยาบาล ประการที่สอง ด้านประชากร ประชากรในการศึกษาคือประเทศไทย โดยใช้ข้อมูลระดับประเทศจากหน่วยงานภาครัฐที่เชื่อถือได้ เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และประการสุดท้าย ด้านเวลา ช่วงเวลาศึกษา พ.ศ. 2545-2566 รวม 22 ปี เริ่มจากปีที่ประเทศไทยเริ่มดำเนินระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งครอบคลุมการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสำคัญหลายครั้งของประเทศ รวมถึงรัฐประหาร การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล และการปฏิรูประบบสุขภาพ

การศึกษาครั้งนี้ได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดตัวดัชนีชี้วัดที่มีความชัดเจนและสามารถวัดผลได้อย่างแม่นยำ โดยแต่ละตัวแปรได้รับการออกแบบให้สอดคล้องกับกรอบทฤษฎีและสามารถสะท้อนปรากฏการณ์ที่ต้องการศึกษาได้อย่างเหมาะสม การเลือกใช้ตัวดัชนีแต่ละตัวได้ผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบทั้งในด้านความเหมาะสมทางทฤษฎี ความพร้อมใช้ของข้อมูล และความน่าเชื่อถือของแหล่งข้อมูล ดังนี้

ตัวแปรรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค (HPEX) ซึ่งวัดจากงบประมาณกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในหมวดการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค (Prevention and Promotion: P&P) ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2545-2566 โดยวัดด้วยสัดส่วนรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคต่อรายจ่ายสาธารณะด้านสุขภาพ ข้อมูลได้รับการรวบรวมจากรายงานประจำปีของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงบประมาณ

ตัวแปรความเป็นประชาธิปไตยของรัฐบาล (DGOV) ได้รับการออกแบบให้สะท้อนลักษณะเฉพาะของระบบการเมืองไทย ใช้การวัดแบบตัวแปรหุ่น (Dummy Variable) โดยกำหนดค่า 1 สำหรับรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง และค่า 0 สำหรับรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เช่น รัฐบาลหลังรัฐประหาร หรือรัฐบาลแต่งตั้ง เกณฑ์การจำแนกนี้พิจารณาจากกระบวนการขึ้นสู่อำนาจของนายกรัฐมนตรีและความต่อเนื่องของระบอบประชาธิปไตย ข้อมูลได้รับการรวบรวมจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) และเอกสารทางการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีการบันทึกประวัติการดำรงตำแหน่งของรัฐบาลแต่ละชุดอย่างครบถ้วน

ตัวแปรช่วงปีที่มีการเลือกตั้ง (ELEC) ได้รับการออกแบบให้จับภาพผลกระทบของวัฏจักรการเมืองต่อการจัดสรรงบประมาณ โดยใช้ตัวแปรหุ่นที่กำหนดค่า 1 สำหรับช่วง 1 ปีก่อนการเลือกตั้งและปีที่มีการเลือกตั้ง และค่า 0 สำหรับปีอื่น ๆ การกำหนดช่วงเวลานี้สอดคล้องกับทฤษฎีวัฏจักรการเมืองทางธุรกิจที่เสนอว่านักการเมืองมักปรับนโยบายการคลังในช่วงก่อนการเลือกตั้งเพื่อเพิ่มความนิยม ข้อมูลการเลือกตั้งได้รับการตรวจสอบจากประกาศทางการของคณะกรรมการการเลือกตั้งและเอกสารประวัติศาสตร์การเมืองไทยจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง

ตัวแปรด้านการตัดสินใจภายในองค์การ รายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคในปีก่อนหน้า (LAHPE) วัดด้วยอัตราการเจริญเติบโตของรายจ่ายดังกล่าวเมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า ข้อมูลได้รับการรวบรวมจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและสำนักงบประมาณ การใช้ตัวแปรนี้สอดคล้องกับทฤษฎีการจัดทำงบประมาณแบบฐานเดิม (Incremental Budgeting Theory) ที่เสนอว่าการจัดสรรงบประมาณมักใช้งบประมาณปีก่อนหน้าเป็นฐานในการพิจารณา

ตัวแปรด้านการกระจายอำนาจ การกระจายรายได้ทางภาษี (DEC) วัดจากสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ คิดเป็นร้อยละ ตัวแปรนี้สะท้อนระดับการกระจายอำนาจทางการคลังและบทบาทขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ ข้อมูลได้รับการรวบรวมจากสำนักงบประมาณและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

ตัวแปรทางเศรษฐกิจและประชากรศาสตร์ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) วัดด้วยอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP Growth Rate) คิดเป็นร้อยละต่อปี โดยข้อมูลมาจากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อัตราการเพิ่มของประชากร (POP) วัดจากอัตราการเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรเทียบกับปีก่อนหน้า คิดเป็นร้อยละ สัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป (AGPOP) วัดด้วยอัตราการเจริญเติบโตของประชากรผู้สูงอายุเทียบกับปีก่อนหน้า และอัตราการว่างงาน (UNEM) วัดจากร้อยละของกำลังแรงงานที่ว่างงานต่อกำลังแรงงานทั้งหมด ข้อมูลเหล่านี้ได้รับการรวบรวมจากสำนักงานสถิติแห่งชาติและกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ตัวแปรวิกฤติทางด้านสาธารณสุข (CRISIS) ใช้ตัวแปรหุ่นที่กำหนดค่า 1 สำหรับปีที่ประเทศไทยประสบวิกฤตทางสาธารณสุขที่สำคัญ และค่า 0 สำหรับปีอื่น ๆ เกณฑ์การกำหนดอ้างอิงจากการประกาศ Public Health Emergency of International Concern (PHEIC) ขององค์การอนามัยโลกและการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของกระทรวงสาธารณสุข โดยในช่วงการศึกษาได้กำหนด พ.ศ. 2546 (SARS) พ.ศ. 2547-2548 (ไข้หวัดนก H5N1) พ.ศ. 2551 (ไข้หวัดใหญ่ H1N1) และ พ.ศ. 2562-2565 (โควิด-19) เป็นปีวิกฤติ

การกำหนดแบบจำลองการวิจัยอ้างอิงจากทฤษฎีการเลือกสาธารณะของ Buchanan and Tullock (1965) ทฤษฎีวัฏจักรการเมืองของ Nordhaus (1975) และทฤษฎีการจัดทำงบประมาณแบบฐานเดิมของ Wildavsky (1964) โดยใช้แบบจำลองการถดถอยเชิงเส้นพหุคูณในรูปแบบ

$$HPEX = a + b1DGOV + b2ELEC + b3LAHPE + b4DEC + b5GDP + b6POP + b7AGPOP + b8UNEM + b9POH + b10CRISIS + e$$

โดยที่ HPEXP คือ รายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคเป็นตัวแปรตาม ส่วนตัวแปรอิสระหลักทางการเมืองประกอบด้วย DGOV (ความเป็นประชาธิปไตยของรัฐบาล) ELEC (ช่วงปีการเลือกตั้ง) LAHPE (รายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคปีก่อนหน้า) และ DEC (การกระจายรายได้ทางภาษี) ขณะที่ตัวแปรควบคุม ได้แก่ GDP (ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ) POP (อัตราการเพิ่มของประชากร) AGPOP (สัดส่วนประชากรที่มีอายุมากกว่า 60 ปี) UNEM (อัตราการว่างงาน) POH (การเพิ่มขึ้นของจำนวนแพทย์) และ CRISIS (วิกฤตทางด้านสาธารณสุข)

การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Squares: OLS) ด้วยโปรแกรม SPSS โดยก่อนการวิเคราะห์จะดำเนินการตรวจสอบปัญหาทางสถิติที่สำคัญหลายประการ ประการแรก ปัญหา Multicollinearity โดยตรวจสอบด้วยค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระ (ค่าเกิน 0.80 ถือว่ามีปัญหา) ค่า Tolerance (น้อยกว่า 0.10 บ่งชี้ปัญหา) และค่า Variance Inflation Factor (VIF มากกว่า 10 แสดงปัญหา) ตามแนวทางของ Gujarati and Porter (2009) และ Hair, Ringle, and Sarstedt (2013) ประการที่สอง ปัญหา

Autocorrelation โดยใช้ Durbin-Watson Test ซึ่งค่าที่เหมาะสมควรอยู่ระหว่าง 1.5-2.5 ตาม Field (2024) หากพบปัญหาจะแก้ไขด้วยวิธี Cochrane-Orcutt Procedure และประการสุดท้าย การตรวจสอบ Stationarity ด้วย Augmented Dickey-Fuller Test เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหา Spurious Regression ในข้อมูลอนุกรมเวลา

การประเมินความเหมาะสมของแบบจำลองพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์การตัดสินใจ (R^2) และค่าสัมประสิทธิ์การตัดสินใจที่ปรับแล้ว (Adjusted R^2) ซึ่งแสดงสัดส่วนของความแปรปรวนในตัวแปรตามที่สามารถอธิบายได้ด้วยตัวแปรอิสระในแบบจำลอง นอกจากนี้ ยังใช้ค่าสถิติ F-test เพื่อทดสอบนัยสำคัญโดยรวมของแบบจำลอง และค่าสถิติ t-test สำหรับทดสอบนัยสำคัญของตัวแปรแต่ละตัวที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 ตามมาตรฐานการวิจัยทางสังคมศาสตร์ (Cohen, 2013; Wooldridge, 2020)

6. ผลการศึกษา

6.1 การตรวจสอบข้อตกลงเบื้องต้น

ในการศึกษาปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค ตั้งแต่ พ.ศ. 2545–2566 เพื่อให้สมการถดถอยพหุที่ศึกษาสามารถอธิบายการผันแปรของตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้ดีจึงมีการตรวจสอบข้อตกลงเบื้องต้น ดังนี้

(1) ตรวจสอบว่าตัวแปรอิสระ (Independent Variables) มีความสัมพันธ์กันเองที่เรียกว่า “ปัญหาความสัมพันธ์ (Multicollinearity)” หรือไม่ โดยการวิเคราะห์สถิติสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน ซึ่งถ้ามีความสัมพันธ์เกิน 0.80 จะสามารถสรุปได้ว่าเกิดปัญหา Multicollinearity (Gujarati & Porter, 2009; สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, 2550) ซึ่งจากการศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระแต่ละตัวพบว่าไม่มีความสัมพันธ์กันเอง เกินกว่าระดับ 0.80 จึงสรุปว่าผ่านเงื่อนไขข้อตกลงเบื้องต้นของการวิเคราะห์ถดถอยพหุ นอกจากนั้น จากการตรวจสอบค่า Tolerance และค่า Variance Inflation Factor (VIF) ซึ่ง Hair et al. (2013) กล่าวว่าหากค่า Tolerance น้อยกว่า 0.10 หรือค่า VIF มากกว่า 10 บ่งชี้ถึงปัญหา Multicollinearity ที่รุนแรง จากการตรวจสอบพบว่าไม่มีตัวแปรใดที่มีค่า Tolerance ต่ำกว่า 0.1 และค่า Variance Inflation Factor (VIF) สูงกว่า 10 จึงสรุปได้ว่าไม่มีปัญหา Multicolinearity

(2) ค่าความคลาดเคลื่อนจะต้องมีการแจกแจงแบบปกติ (Normal Distribution) ในการตรวจสอบนั้นสามารถพิจารณาได้จากกราฟฮิสโตแกรมของค่ามาตรฐานของความคลาดเคลื่อน (Histogram of Regression Standardized Residuals) และพิจารณาจากกราฟ P-P Plot of Regression Standardized Residuals ซึ่งจากผลการวิเคราะห์พบว่าการกระจายของค่าความคลาดเคลื่อนอยู่ในแนวบริเวณเส้น Fit Line แสดงให้เห็นว่าค่าความคลาดเคลื่อนมีการแจกแจงปกติ ซึ่งผ่านเงื่อนไข

(3) Autocorrelation Test เนื่องจากการวิเคราะห์อาศัยข้อมูลอนุกรมเวลา จึงต้องมีการตรวจสอบว่ามีปัญหาค่าความคลาดเคลื่อนมีความสัมพันธ์กันโดยอัตโนมัติ

(Autocorrelation) หรือไม่ ในการศึกษานี้ได้ดำเนินการทดสอบปัญหาความสัมพันธ์ของค่าคงเหลือในลำดับเวลาโดยใช้สถิติ Durbin-Watson (DW) ซึ่งเป็นเครื่องมือมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางสำหรับการตรวจสอบความสัมพันธ์ของค่าคงเหลือลำดับที่หนึ่ง (First-order Autocorrelation) เมื่อพิจารณาค่าสถิติ Durbin-Watson แล้วพบว่า เท่ากับ 1.634 ซึ่งอยู่ภายในช่วงเกณฑ์มาตรฐานที่ยอมรับได้ ($1.5 \leq DW \leq 2.5$) ผลการทดสอบดังกล่าวบ่งชี้ให้เห็นว่าแบบจำลองไม่มีปัญหาความสัมพันธ์ของค่าคงเหลือในลำดับเวลา กล่าวคือ ค่าคงเหลือมีความเป็นอิสระซึ่งกันและกันและไม่มีรูปแบบการเชื่อมโยงในเชิงลำดับเวลา ซึ่งสอดคล้องกับข้อสมมติพื้นฐานของการวิเคราะห์การถดถอย

การที่แบบจำลองผ่านการทดสอบปัญหาความสัมพันธ์ของค่าคงเหลือในลำดับเวลามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความน่าเชื่อถือของผลการวิเคราะห์ เนื่องจากการปฏิบัติตามข้อสมมตินี้เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การประมาณค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยมีคุณสมบัติของตัวประมาณค่าที่ดีที่สุด เชิงเส้น และไม่เอนเอียง (Best Linear Unbiased Estimator: BLUE) ตามทฤษฎีบท Gauss-Markov ภายใต้หลักการของวิธีการประมาณค่าแบบกำลังสองน้อยที่สุดแบบธรรมดา ผลดังกล่าวสนับสนุนความถูกต้องของการประมาณค่าทางสถิติและการทดสอบนัยสำคัญ รวมทั้งยืนยันความเหมาะสมของแบบจำลองในการนำไปใช้สำหรับการตีความผลและการพยากรณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและน่าเชื่อถือ

6.2 สถิติเชิงพรรณนา

ตารางที่ 1 สถิติเชิงพรรณนาของปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค ตั้งแต่ พ.ศ. 2545–2566

Variable	N	Mean	Std. dev.	Min	Max
Dependent Variable					
HPEX	22	6.78	1.18	4.74	9.36
Independent Variable					
DGOV	22	0.73	0.46	0	1
ELEC	22	0.55	0.51	0	1
LAHPE	22	5.75	9.92	-9.19	35.60
DEC	22	5.66	1.44	2.98	7.84
GDP	22	3.25	3.09	-6.10	7.50
POP	22	0.27	0.56	-1.75	0.93
AGPOP	22	3.82	1.92	0.25	10.85
UNEM	22	1.33	0.51	0.66	2.40
POH	22	14.72	1.67	12.45	16.32
CRISIS	22	0.36	0.39	0	1

จากตารางที่ 1 สถิติเชิงพรรณนาของปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค ตั้งแต่ พ.ศ. 2545-2566 แสดงให้เห็นลักษณะการกระจายตัวและแนวโน้มของตัวแปรต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้

ตัวแปรตาม รายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค (HPEX) มีค่าเฉลี่ย 6.78 โดยมีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 1.18 ค่าต่ำสุดและสูงสุดอยู่ที่ 4.74 และ 9.36 ตามลำดับ การกระจายตัวของข้อมูลแสดงให้เห็นถึงความผันผวนของการจัดสรรงบประมาณด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค ในช่วงระยะเวลาที่ศึกษา ซึ่งสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายและสถานการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา

ตัวแปรทางการเมือง ความเป็นประชาธิปไตยของรัฐบาล (DGOV) มีค่าเฉลี่ย 0.73 แสดงให้เห็นว่าในช่วงระยะเวลาที่ศึกษา ประเทศไทยอยู่ภายใต้รัฐบาลประชาธิปไตยประมาณร้อยละ 73 ของเวลา ขณะที่ช่วงปีที่มีการเลือกตั้ง (ELEC) มีค่าเฉลี่ย 0.55 สะท้อนถึงความถี่ของการเลือกตั้งในช่วงเวลาดังกล่าว รายจ่ายด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคในปีก่อนหน้า (LAHPE) มีค่าเฉลี่ย 5.75 โดยมีความแปรปรวนสูง (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 9.92) และมีค่าต่ำสุดเป็นลบ (-9.19) ซึ่งบ่งชี้ถึงการลดลงของงบประมาณในบางช่วงเวลา การกระจายรายได้ทางภาษี (DEC) มีค่าเฉลี่ย 5.66 โดยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตลอดช่วงเวลาที่ศึกษา สะท้อนการขยายตัวของบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตัวแปรทางเศรษฐกิจและประชากรศาสตร์ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) มีค่าเฉลี่ย 3.25 โดยมีค่าต่ำสุดที่ -6.10 ซึ่งสะท้อนถึงผลกระทบจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงที่ศึกษา อัตราการเพิ่มของประชากร (POP) มีค่าเฉลี่ย 0.27 แสดงถึงอัตราการเติบโตของประชากรที่ค่อนข้างต่ำ สอดคล้องกับแนวโน้มการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย สัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป (AGPOP) มีค่าเฉลี่ย 3.82 โดยมีค่าสูงสุดถึง 10.85 บ่งชี้ถึงการเติบโตอย่างรวดเร็วของประชากรผู้สูงอายุในบางช่วงเวลา อัตราการว่างงาน (UNEM) มีค่าเฉลี่ย 1.33 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับต่ำ สะท้อนถึงเสถียรภาพของตลาดแรงงานไทยโดยรวม

ตัวแปรทรัพยากรสาธารณสุข การเพิ่มขึ้นของจำนวนแพทย์ (POH) มีค่าเฉลี่ย 14.72 โดยมีค่าต่ำสุดและสูงสุดที่ 12.45 และ 16.32 ตามลำดับ การกระจายตัวที่ค่อนข้างแคบ (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 1.67) แสดงให้เห็นถึงการเติบโตที่ค่อนข้างสม่ำเสมอของจำนวนแพทย์ในระบบสาธารณสุข

ตัวแปรควบคุม วิกฤติทางด้านสาธารณสุข (CRISIS) มีค่าเฉลี่ย 0.36 แสดงให้เห็นว่าในช่วงระยะเวลาที่ศึกษา ประเทศไทยประสบวิกฤติสาธารณสุขประมาณร้อยละ 36 ของเวลา ซึ่งครอบคลุมเหตุการณ์สำคัญหลายครั้ง ได้แก่ การระบาดของโรคซาร์ส ไข้หวัดนก ไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ และโรคโควิด-19

การวิเคราะห์สถิติเชิงพรรณนานี้แสดงให้เห็นถึงความหลากหลายและความซับซ้อนของปัจจัยต่าง ๆ ที่อาจมีอิทธิพลต่อการจัดสรรรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค

6.3 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค ตั้งแต่ พ.ศ. 2545–2566 ด้วยการวิเคราะห์ถดถอยพหุ

การวิเคราะห์การถดถอยเชิงพหุคูณ เป็นเทคนิคทางสถิติที่ใช้ศึกษาความสัมพันธ์เชิงปริมาณระหว่างตัวแปรตามกับตัวแปรอิสระหลายตัวในคราวเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินและจำแนกอิทธิพลของตัวแปรอิสระแต่ละตัวที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรตามอย่างเป็นระบบและแม่นยำ การวิเคราะห์ประเภทนี้จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อศึกษาปัจจัยกำหนดและตัวแปรเชิงสาเหตุที่ส่งผลต่อปรากฏการณ์หรือพฤติกรรมที่สนใจ

ในบริบทของการศึกษานี้การวิเคราะห์การถดถอยเชิงพหุคูณถูกนำมาใช้เพื่อประเมินปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค ตั้งแต่ พ.ศ. 2545-2566 โดยใช้แบบจำลองในการวิเคราะห์การถดถอยเชิงพหุคูณดังนี้

$$HPEX = a + b1DGOV + b2ELEC + b3LAHPE + b4DEC + b5GDP + b6POP + b7AGPOP + b8UNEM + b9POH + b10CRISIS + e$$

การวิเคราะห์นี้จึงช่วยให้สามารถอธิบายและเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ อย่างมีเหตุผลทางวิชาการ และสนับสนุนการกำหนดนโยบายและการวางแผนงบประมาณเพื่อส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคในระดับชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม แสดงดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ค่าสัมประสิทธิ์ความสัมพันธ์ของปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค ตั้งแต่ พ.ศ. 2545–2566

Constant/ Variable	B	Std. Er	Beta	t	Sig.	Collinearity Statistics	
						Tolerance	VIF
DGOV	-1.352	0.315	-0.524	-4.286	0.001**	0.494	2.024
ELEC	-0.541	0.275	-0.234	-1.969	0.075	0.520	1.921
LAHPE	0.040	0.011	0.340	3.528	0.005**	0.792	1.263
DEC	-1.037	0.197	-1.271	-5.266	0.000***	0.127	7.905
GDP	-0.130	0.053	-0.339	-2.448	0.032*	0.383	2.611
POP	0.102	0.221	0.049	0.462	0.653	0.662	1.511
AGPOP	0.138	0.077	0.225	1.792	0.101	0.469	2.134
UNEM	0.886	0.396	0.383	2.239	0.047*	0.252	3.965
POH	0.347	0.166	0.344	2.092	0.060	0.273	3.660
CRISIS	0.387	0.326	0.162	1.186	0.261	0.396	2.527
(Constant)	7.142	1.939		1.186	0.004		
R^2 = 0.919; Adj R^2 = 0.845; F-statistic = 12.470; p-value = 0.001; n = 22, Durbin-Watson = 1.634							

หมายเหตุ: *, ** และ *** แสดงถึงความสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05, 0.01 และ 0.001 ตามลำดับ

การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยเทคนิคการถดถอยพหุคูณแสดงให้เห็นว่าแบบจำลองที่พัฒนาขึ้นมีความเหมาะสมในการอธิบายปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคของประเทศไทย โดยค่าสัมประสิทธิ์การตัดสินใจ (R^2) เท่ากับ 0.919 หมายความว่าตัวแปรอิสระทั้งหมดในแบบจำลองสามารถอธิบายความแปรปรวนของตัวแปรตาม (รายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค) ได้ร้อยละ 91.9 ซึ่งถือว่าเป็นระดับที่สูงมากตามเกณฑ์การประเมินแบบจำลองทางสังคมศาสตร์ (Cohen, 2013) ค่าสัมประสิทธิ์การตัดสินใจที่ปรับแล้ว (Adjusted R^2) เท่ากับ 0.845 แสดงให้เห็นว่าแม้จะคำนึงถึงจำนวนตัวแปรในแบบจำลองแล้ว ความสามารถในการอธิบายของแบบจำลองยังคงอยู่ในระดับสูง

ผลการทดสอบนัยสำคัญโดยรวมของแบบจำลองด้วยสถิติ F-test แสดงค่า F = 12.470 ที่ระดับนัยสำคัญ $p < 0.001$ ซึ่งปฏิเสธสมมติฐานหลัก (H_0) ที่ว่าสัมประสิทธิ์การถดถอยทุกตัวมีค่าเท่ากับศูนย์ และยอมรับสมมติฐานรองที่ว่าอย่างน้อยหนึ่งตัวแปรอิสระมีอิทธิพลต่อตัวแปรตาม การทดสอบปัญหา Autocorrelation ด้วยสถิติ Durbin-Watson ให้ค่าเท่ากับ 1.634 ซึ่งอยู่ในช่วงที่ยอมรับได้ (1.5-2.5) ตามเกณฑ์ของ Field (2024) แสดงว่าแบบจำลองไม่มีปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างความคลาดเคลื่อนในช่วงเวลาต่าง ๆ การตรวจสอบ

ปัญหา Multicollinearity พบว่าค่า Tolerance ของตัวแปรทุกตัวมีค่ามากกว่า 0.10 และค่า Variance Inflation Factor (VIF) มีค่าน้อยกว่า 10 ตามเกณฑ์ของ Gujarati and Porter (2009) ดังนั้น แบบจำลองจึงไม่มีปัญหาความสัมพันธ์เชิงเส้นระหว่างตัวแปรอิสระที่รุนแรง

สมการทำนายสำหรับแบบจำลอง คือ

$$HPEX = 7.142 - 1.352DGOV^{**} - 0.541ELEC + 0.040LAHPE^{**} - 1.037DEC^{***} - 0.130GDP^{*} + 0.102POP + 0.138AGPOP + 0.886UNEM^{*} + 0.347POH + 0.387CRISIS$$

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าความเป็นประชาธิปไตยของรัฐบาล (DGOV) มีอิทธิพลเชิงลบต่อรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 (β = -1.352, t = -4.286, p = 0.001) ผลการศึกษานี้สะท้อนให้เห็นว่าในบริบทของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2545-2566 รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งแบบประชาธิปไตยกลับมีแนวโน้มจัดสรรงบประมาณให้กับการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคลดลง ผลการศึกษานี้ขัดแย้งกับสมมติฐานเริ่มต้นและทฤษฎีประชาธิปไตยแบบดั้งเดิมที่คาดหวังว่าระบบประชาธิปไตยจะตอบสนองความต้องการของประชาชนในด้านสวัสดิการสาธารณะมากกว่า การตีความผลการศึกษานี้ต้องพิจารณาในบริบทของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะที่เสนอโดย Buchanan and Tullock (1965) ซึ่งอธิบายว่านักการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมักมุ่งเน้นนโยบายที่ให้ผลตอบแทนทางการเมืองในระยะสั้นและมีความเป็นรูปธรรม การป้องกันโรคและการเสริมสร้างสุขภาพมีลักษณะเป็นการลงทุนระยะยาวที่ผลลัพธ์มองเห็นได้ยากและยากต่อการประเมินผลในสายตาของประชาชน ซึ่งทำให้นักการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอาจเลือกจัดสรรงบประมาณไปยังโครงการที่ให้ผลทันทีและเห็นได้ชัด เช่น การสร้างโรงพยาบาล การแจกยาฟรี หรือการรักษาพยาบาล มากกว่าการลงทุนด้านการป้องกัน นอกจากนี้ ผลการศึกษานี้ยังสอดคล้องกับแนวคิดของ Downs (1957) ที่เสนอว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีข้อจำกัดด้านข้อมูลและมักประเมินการปฏิบัติงานของรัฐบาลจากผลลัพธ์ที่เห็นได้ชัดในระยะสั้น การเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคจึงไม่เป็นที่นิยมในสายตาของนักการเมืองที่ต้องการการสนับสนุนจากประชาชนเพื่อการเลือกตั้งครั้งต่อไป

ตัวแปรช่วงปีการเลือกตั้ง (ELEC) มีอิทธิพลเชิงลบต่อรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค (β = -0.541, t = -1.969) แต่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (p = 0.075) อย่างไรก็ตาม ค่า p-value ที่ 0.075 ใกล้เคียงกับระดับนัยสำคัญ 0.05 แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มที่น่าสนใจและอาจมีความหมายทางสถิติหากขนาดตัวอย่างมีมากกว่านี้ ผลการศึกษานี้สะท้อนให้เห็นถึงปรากฏการณ์ที่น่าสนใจในทางตรงกันข้ามกับทฤษฎีวัฏจักรการเมืองทางธุรกิจของ Nordhaus (1975) ที่คาดหวังว่ารัฐบาลจะเพิ่มรายจ่ายสาธารณะในช่วงก่อนการเลือกตั้งเพื่อเพิ่มความนิยม ผลการศึกษาที่พบแนวโน้มการลดลงของรายจ่ายด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคในช่วงปีการเลือกตั้งอาจเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลเลือกที่จะเน้นรายจ่ายประเภทอื่นที่ให้ผลตอบแทนทางการเมืองมากกว่า เช่น โครงการช่วยเหลือ

ประชาชนโดยตรง การลดภาษี หรือโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่เห็นผลทันที สอดคล้องกับแนวคิดของ Tufte (1978) ที่เสนอว่านักการเมืองมักใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจที่ให้ผลกระทบโดยตรงต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มากกว่าการลงทุนในโครงการที่ผลประโยชน์เป็นนามธรรมและระยะยาว ดังนั้น ในช่วงการเลือกตั้ง การจัดสรรงบประมาณจึงอาจถูกเบี่ยงเบนไปยังโครงการที่มี “ความสามารถในการมองเห็น” สูงกว่า

ตัวแปรรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคปีก่อนหน้า (LAHPE) มีอิทธิพลเชิงบวกต่อรายจ่ายในปีปัจจุบันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 (β = 0.040, t = 3.528, p = 0.005) ผลการศึกษานี้สนับสนุนทฤษฎีการจัดทำงบประมาณแบบฐานเดิมของ Wildavsky (1964) ที่เสนอว่าการจัดสรรงบประมาณในทางปฏิบัติมักใช้งบประมาณปีก่อนหน้าเป็นฐานแล้วปรับเพิ่มหรือลดเล็กน้อย มากกว่าการประเมินความต้องการใหม่ทั้งหมด ค่าสัมประสิทธิ์ที่เป็นบวกแสดงให้เห็นว่ามีความต่อเนื่องในการจัดสรรรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค ซึ่งสะท้อนถึงลักษณะของระบบราชการไทยที่มีความเฉื่อยชาและมีแนวโน้มรักษาสถานะเดิม (Status Quo) นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการสร้างฐานงบประมาณที่มั่นคงสำหรับภารกิจด้านการป้องกันโรค เนื่องจากเมื่อมีการจัดสรรในปีหนึ่งแล้ว จะมีแนวโน้มที่จะมีการจัดสรรต่อเนื่องในปีต่อ ๆ ไป อย่างไรก็ตาม ค่าสัมประสิทธิ์ที่ค่อนข้างเล็ก (0.040) บ่งชี้ว่าการเพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งอาจสะท้อนถึงข้อจำกัดด้านการคลังและการขาดการให้ความสำคัญกับการขยายการลงทุนด้านการป้องกันโรคอย่างรวดเร็ว

ตัวแปรการกระจายรายได้ทางภาษี (DEC) มีอิทธิพลเชิงลบต่อรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.001 (β = -1.037, t = -5.266, p < 0.001) และมีขนาดผลกระทบ (Effect Size) ที่ใหญ่เป็นอันดับสองรองจากตัวแปรความเป็นประชาธิปไตยของรัฐบาล ผลการศึกษานี้แสดงให้เห็นว่าเมื่อรัฐบาลกระจายอำนาจการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น รายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคจะลดลง ผลการศึกษานี้สามารถตีความได้ในหลายมิติ ประการแรก อาจเป็นผลมาจากการถ่ายโอนภารกิจด้านการส่งเสริมสุขภาพไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้งบประมาณระดับชาติลดลงแต่งบประมาณระดับท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ประการที่สอง ผลการศึกษานี้อาจสะท้อนถึงปัญหาการประสานงานและการขาดประสิทธิภาพในการจัดการภารกิจสาธารณสุขข้ามระดับ เนื่องจากการป้องกันโรคและการเสริมสร้างสุขภาพมีลักษณะของ “สินค้าสาธารณะ” ที่มีผลประโยชน์ข้ามเขตแดน (Spillover Effects) การกระจายอำนาจอาจทำให้เกิดปัญหา Free Rider Problem ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งพยายามลดการลงทุนด้านการป้องกันโรค โดยหวังให้พื้นที่อื่นดำเนินการแทน และประการสุดท้าย ผลการศึกษานี้อาจสะท้อนถึงข้อจำกัดด้านความสามารถและทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินภารกิจด้านการส่งเสริมสุขภาพที่มีความซับซ้อน ตามแนวคิดของ Tiebout (1956) เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการคลัง แม้ว่าการกระจายอำนาจจะเพิ่มประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในระดับท้องถิ่น แต่อาจไม่เหมาะสมกับการจัดการปัญหาที่ต้องการการประสานงานในระดับชาติ

สำหรับผลการศึกษาของตัวแปรควบคุม ได้แก่ 1) ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) มีอิทธิพลเชิงลบต่อรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (β = -0.130, t = -2.448, p = 0.032) ผลการศึกษานี้ขัดแย้งกับกฎของแวกเนอร์ที่คาดหวังว่าเมื่อรายได้ต่อหัวของประเทศเพิ่มขึ้น รัฐจะมีแนวโน้มขยายบทบาทและเพิ่มรายจ่ายสาธารณะในสัดส่วนที่สูงกว่าการเติบโตของเศรษฐกิจ การตีความผลการศึกษานี้ต้องพิจารณาในบริบทของประเทศไทยที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม ในช่วงที่เศรษฐกิจเติบโต รัฐบาลอาจเน้นการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา และการพัฒนาเศรษฐกิจ มากกว่าการลงทุนด้านการป้องกันโรค นอกจากนี้ การเติบโตทางเศรษฐกิจอาจทำให้ภาคเอกชนมีบทบาทมากขึ้นในการจัดบริการสุขภาพ ส่งผลให้ความจำเป็นในการใช้งบประมาณภาครัฐลดลง 2) อัตราการว่างงาน (UNEM) มีอิทธิพลเชิงบวกต่อรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (β = 0.886, t = 2.239, p = 0.047) ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับทฤษฎีเศรษฐกิจมหภาคที่เสนอว่าในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำและมีการว่างงานสูง รัฐบาลมักใช้รายจ่ายสาธารณะเป็นเครื่องมือกระตุ้นเศรษฐกิจ การลงทุนด้านสุขภาพสาธารณะไม่เพียงแต่ช่วยดูแลประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการว่างงาน แต่ยังเป็นการสร้างงานและกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น 3) อัตราการเพิ่มของประชากร (POP) ไม่มีอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติต่อรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค (β = 0.102, t = 0.462, p = 0.653) ผลการศึกษานี้แสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงของขนาดประชากรโดยรวมไม่ได้เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดรายจ่ายด้านการป้องกันโรคในประเทศไทย 4) สัดส่วนประชากรที่มีอายุมากกว่า 60 ปี (AGPOP) ไม่มีอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (β = 0.138, t = 1.792, p = 0.101) แม้ว่าจะมีแนวโน้มเชิงบวก ผลการศึกษานี้อาจเป็นผลมาจากการที่สังคมไทยยังไม่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มที่ในช่วงเวลาที่ศึกษา หรืออาจเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลยังไม่ได้ปรับนโยบายการป้องกันโรคให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร 5) การเพิ่มขึ้นของจำนวนแพทย์ (POH) มีแนวโน้มอิทธิพลเชิงบวกต่อรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค (β = 0.347, t = 2.092) แต่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (p = 0.060) อย่างไรก็ตาม ค่า p-value ที่ใกล้เคียงกับ 0.05 แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มที่น่าสนใจ ผลการศึกษานี้อาจสะท้อนถึงบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ทางการแพทย์ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสุขภาพ ตามทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ของ Olson (1971) และ 6) วิกฤตทางด้านสาธารณสุข (CRISIS) ไม่มีอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (β = 0.387, t = 1.186, p = 0.261) แม้ว่าจะมีทิศทางเชิงบวกตามที่คาดหวัง ผลการศึกษานี้อาจเป็นผลมาจากการที่วิกฤตสาธารณสุขส่วนใหญ่ในช่วงที่ศึกษามีขนาดไม่ใหญ่พอที่จะส่งผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณระดับชาติ หรืออาจเป็นผลมาจากการที่การตอบสนองต่อวิกฤตมักเป็นการจัดสรรงบประมาณเฉพาะกิจมากกว่าการปรับเปลี่ยนงบประมาณประจำ

7. อภิปรายผล

การศึกษาปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคของประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2545-2566 ให้ข้อค้นพบที่สำคัญหลายประการ ซึ่งสามารถตอบวัตถุประสงค์การวิจัยทั้งสองข้อได้อย่างครบถ้วน บทอภิปรายนี้จึงจัดโครงสร้างการนำเสนอตามวัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างผลการศึกษากับคำถามวิจัยที่ตั้งไว้อย่างชัดเจน

7.1 ปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค

ผลการศึกษาปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญต่อรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคของประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2545-2566 สะท้อนถึงความซับซ้อนของการตัดสินใจด้านนโยบายสาธารณะในบริบทการเมืองไทย การอภิปรายผลจึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ในหลายมิติทั้งด้านทฤษฎี การปฏิบัติ และผลกระทบต่อระบบสุขภาพของประเทศ

7.1.1 ความขัดแย้งระหว่างทฤษฎีและความเป็นจริงในบริบทประเทศไทย

ผลการศึกษาที่พบว่าความเป็นประชาธิปไตยของรัฐบาล (DGOV) มีอิทธิพลเชิงลบต่อรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคอย่างมีนัยสำคัญ เป็นผลการวิจัยที่ท้าทายทฤษฎีประชาธิปไตยแบบดั้งเดิมและสนับสนุนทฤษฎีทางเลือกสาธารณะในบริบทเฉพาะของประเทศไทย การตีความผลการศึกษานี้ต้องพิจารณาในกรอบของพัฒนาการทางการเมืองไทยที่มีลักษณะเฉพาะในช่วงระยะเวลาที่ศึกษา รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งประชาธิปไตย โดยเฉพาะรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2549) และรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (พ.ศ. 2554-2557) มักนำนโยบายประชานิยมมาใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง โดยเน้นการสร้างผลกระทบที่ประชาชนสัมผัสได้โดยตรงและทันที เช่น นโยบาย “30 บาทรักษาทุกโรค” การแจกบัตรทองให้ผู้สูงอายุ และการขยายสิทธิประโยชน์ด้านการรักษาพยาบาล การศึกษาของ McCargo (2005) สนับสนุนผลการศึกษานี้โดยชี้ให้เห็นว่านโยบายดังกล่าวเป็นการใช้นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างความนิยมและความชอบธรรมทางการเมือง มากกว่าการมุ่งประสิทธิผลของระบบสุขภาพในระยะยาว

ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (พ.ศ. 2557-2566) ภายใต้รัฐบาลที่มีจากการรัฐประหารกลับมีแนวโน้มให้ความสำคัญกับการลงทุนด้านการป้องกันโรคมากกว่า ซึ่งสะท้อนถึงลักษณะการบริหารแบบเทคโนแครตที่เน้นประสิทธิภาพและผลลัพธ์ระยะยาวมากกว่าการตอบสนองความต้องการทางการเมืองในระยะสั้น การที่รัฐบาลทหารไม่ต้องเผชิญกับแรงกดดันจากการเลือกตั้งทำให้สามารถตัดสินใจเชิงนโยบายได้โดยมุ่งเน้นประสิทธิภาพทางเทคนิคมากกว่าประสิทธิผลทางการเมือง

7.1.2 พลวัตการเมืองไทยและผลกระทบต่อนโยบายสาธารณสุข

ผลการศึกษาที่พบแนวโน้มการลดลงของรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคในช่วงปีการเลือกตั้ง แม้จะไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ แต่สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะของวัฏจักรการเมืองไทยที่แตกต่างจากทฤษฎีวัฏจักรการเมืองทางธุรกิจแบบดั้งเดิม การที่นักการเมืองไทยไม่เพิ่มรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคในช่วงการเลือกตั้งเป็นผลมาจากการที่ประชาชนไทยยังคงมองการป้องกันโรคเป็นเรื่องที่ “ไม่เห็นผล” เมื่อเทียบกับการรักษาพยาบาลที่ให้ผลทันทีและเป็นรูปธรรม

การวิเคราะห์นี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Downs (1957) เกี่ยวกับข้อจำกัดด้านข้อมูลของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ประชาชนไทยส่วนใหญ่ยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับผลประโยชน์ระยะยาวของการป้องกันโรค และมักประเมินประสิทธิภาพของรัฐบาลจากการเข้าถึงบริการรักษาพยาบาลมากกว่าการไม่เจ็บป่วย ดังนั้น นักการเมืองจึงมีแรงจูงใจในการจัดสรรงบประมาณไปยังโครงการที่ “มองเห็นได้” เช่น การสร้างโรงพยาบาล การจัดหาเครื่องมือแพทย์ หรือการจัดบริการรักษาฟรี

7.1.3 ความต่อเนื่องของนโยบายและความเฉื่อยชาของระบบราชการ

ผลการศึกษาที่พบว่ารายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคปีก่อนหน้า (LAHPE) มีอิทธิพลเชิงบวกต่อรายจ่ายในปีปัจจุบันสนับสนุนทฤษฎี Incremental Budgeting ของ Wildavsky (1964) และสะท้อนถึงลักษณะเฉพาะของระบบราชการไทยที่มีความเฉื่อยชาและแนวโน้มรักษาสถานะเดิม การที่ค่าสัมประสิทธิ์มีขนาดเล็ก (0.040) แสดงให้เห็นว่าการเพิ่มขึ้นของงบประมาณเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งอาจเป็นผลมาจากข้อจำกัดหลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก ระบบราชการไทยมีลักษณะของ “การหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง” ในการจัดสรรงบประมาณ การเปลี่ยนแปลงงบประมาณอย่างรวดเร็วอาจก่อให้เกิดความไม่พอใจจากหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรลดลง ดังนั้น การปรับเพิ่มหรือลดจึงเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป

ประการที่สอง ข้อจำกัดด้านข้อมูลและความสามารถในการประเมินประสิทธิผลของโครงการป้องกันโรค การป้องกันโรคมีลักษณะของ “การลงทุนที่ผลตอบแทนมองเห็นได้ยาก” ทำให้การตัดสินใจเพิ่มงบประมาณต้องอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ซับซ้อนและใช้เวลาในการรวบรวม

ประการสุดท้าย ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้งในช่วงที่ศึกษาทำให้การวางแผนระยะยาวมีความท้าทาย

7.1.4 ปัญหาการกระจายอำนาจและการจัดการภารกิจสาธารณสุข

ผลการศึกษาที่พบว่าการกระจายรายได้ทางภาษี (DEC) มีอิทธิพลเชิงลบต่อรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคให้ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับความท้าทายในการจัดการภารกิจสาธารณสุขข้ามระดับในประเทศไทย การป้องกันโรคมีลักษณะของสินค้าสาธารณะที่มีผลประโยชน์ข้ามเขตแดน การกระจายอำนาจการคลังอาจทำให้เกิดปัญหา

Free Rider Problem ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งพยายามลดการลงทุนด้านการป้องกันโรค

ในบริบทของประเทศไทย การถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุขไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มขึ้นอย่างจริงจังตั้งแต่การปฏิรูประบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2542 และการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม การถ่ายโอนภารกิจไม่ได้มาพร้อมกับการถ่ายโอนทรัพยากรและความสามารถที่เพียงพอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านสาธารณสุข งบประมาณที่เพียงพอ และระบบข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานด้านการป้องกันโรคอย่างมีประสิทธิภาพ

7.1.5 การทดสอบทฤษฎี Wagner's Law ในบริบทการป้องกันโรค

ผลการศึกษาที่พบว่า GDP มีอิทธิพลเชิงลบต่อรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคขัดแย้งกับกฎของแวกเนอร์ที่คาดหวังความสัมพันธ์เชิงบวก การตีความผลการศึกษานี้ต้องพิจารณาในบริบทของการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในช่วงที่ศึกษา

ประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2545-2566 กำลังเปลี่ยนผ่านจากประเทศรายได้ปานกลางไปเป็นประเทศรายได้สูง ในช่วงนี้ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนไปจากการเน้นปริมาณของบริการสาธารณะเป็นการเน้นคุณภาพ การเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้ประชาชนมีกำลังซื้อมากขึ้นและสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพของภาคเอกชนได้ ส่งผลให้ความจำเป็นในการใช้งบประมาณภาครัฐสำหรับบริการสุขภาพพื้นฐานลดลง นอกจากนี้ รัฐบาลอาจเปลี่ยนเป้าหมายการลงทุนไปยังโครงสร้างพื้นฐานขั้นสูง การศึกษา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งถือเป็นการลงทุนที่จำเป็นสำหรับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในยุคดิจิทัล

การที่ค่าสัมประสิทธิ์ของ GDP มีขนาดไม่ใหญ่มาก (-0.130) แสดงให้เห็นว่าผลกระทบนี้ไม่ได้รุนแรงมากนัก และอาจเป็นปรากฏการณ์ช่วงการเปลี่ยนผ่าน เมื่อประเทศไทยพัฒนาเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มรูปแบบ ความสำคัญของการป้องกันโรคอาจกลับมามีบทบาทสำคัญอีกครั้ง

7.1.6 บทบาทของวิกฤติสาธารณสุขและการเตรียมพร้อม

ผลการศึกษาที่พบว่าวิกฤติทางสาธารณสุข (CRISIS) ไม่มีอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญต่อรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค แม้จะมีทิศทางเชิงบวกตามที่คาดหวัง สะท้อนถึงลักษณะการตอบสนองต่อวิกฤติของประเทศไทยที่มักเป็นแบบ “เฉพาะกิจ” มากกว่าการปรับปรุงระบบอย่างเป็นระบบ

ในช่วงที่ศึกษาประเทศไทยเผชิญกับวิกฤติสาธารณสุขหลายครั้ง เช่น การระบาดของ SARS (พ.ศ. 2546) ไข้หวัดนก (พ.ศ. 2547-2548) และไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ 2009 (พ.ศ. 2552) แต่การตอบสนองส่วนใหญ่เป็นการจัดสรรงบประมาณเฉพาะกิจสำหรับการรับมือกับวิกฤติเฉพาะหน้า มากกว่าการเพิ่มงบประมาณประจำสำหรับระบบเฝ้าระวังและป้องกันโรคในระยะยาว

การขาดการเชื่อมโยงระหว่างการเกิดวิกฤติกับการปรับปรุงระบบป้องกันอาจเป็นผลมาจากการขาดการเรียนรู้องค์กรในระดับนโยบาย (Organizational Learning) และการขาดความต่อเนื่องของผู้บริหารระดับสูงเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์จากการแพร่ระบาดของ COVID-19 ที่เกิดขึ้นหลังจากช่วงเวลาที่ศึกษาอาจเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่จะทำให้การลงทุนด้านการป้องกันโรคได้รับความสำคัญมากขึ้นในอนาคต

7.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาการจัดสรรรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค

จากผลการศึกษาปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคของประเทศไทย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญหลายประการเพื่อการพัฒนาระบบการจัดสรรรายจ่ายสาธารณะด้านการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคให้มีประสิทธิภาพและความยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

7.2.1 การสร้างกลไกป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าความเป็นประชาธิปไตยและช่วงการเลือกตั้งมีผลกระทบเชิงลบต่อการลงทุนด้านการป้องกันโรค ดังนั้น จึงจำเป็นต้องสร้างกลไกการป้องกันเพื่อลดการแทรกแซงทางการเมืองต่อการตัดสินใจด้านการลงทุนเพื่อสุขภาพระยะยาว

(1) การกำหนดสัดส่วนงบประมาณขั้นต่ำในกฎหมาย ควรพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดสัดส่วนงบประมาณขั้นต่ำที่ต้องจัดสรรให้กับการป้องกันโรค เช่น กำหนดให้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 ของงบเหมาจ่ายรายหัวทั้งหมดตามเป้าหมายเดิมของระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ การมีกรอบกฎหมายที่ชัดเจนจะช่วยลดความผันผวนของการจัดสรรงบประมาณตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

(2) การพัฒนาระบบการวางแผนงบประมาณระยะยาว ควรใช้ระบบการวางแผนงบประมาณแบบ Rolling Budget ที่ครอบคลุม 3-5 ปี เพื่อสร้างความต่อเนื่องของการลงทุนด้านการป้องกันโรคและลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ระบบนี้ควรเชื่อมโยงกับแผนยุทธศาสตร์ชาติด้านสุขภาพที่มีความชัดเจนและวัดผลได้

7.2.2 การพัฒนาระบบการสื่อสารและการสร้างความเข้าใจสาธารณะ

ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนและนักการเมืองยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับประโยชน์ของการลงทุนด้านการป้องกันโรค จึงจำเป็นต้องพัฒนากลยุทธ์การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

(1) การพัฒนาแคมเปญการสื่อสารเชิงประจักษ์ ควรพัฒนาแคมเปญการสื่อสารที่แสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์ของการลงทุนด้านการป้องกันโรคในรูปแบบที่เข้าใจง่าย เช่น การแสดงข้อมูลเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายการป้องกันกับค่าใช้จ่ายการรักษา การนำเสนอกรณีศึกษาความสำเร็จของโครงการป้องกันโรค และการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการสื่อสารข้อมูลสุขภาพแบบโต้ตอบ

(2) การสร้างความร่วมมือกับสื่อมวลชน ควรพัฒนาความร่วมมือกับสื่อมวลชนในการรายงานข่าวด้านสุขภาพที่เน้นการป้องกันมากกว่าการรักษา รวมถึงการฝึกอบรมผู้สื่อข่าวให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดการเสริมสร้างสุขภาพและการป้องกันโรค

(3) การบูรณาการการศึกษาด้านสุขภาพในหลักสูตรการศึกษา ควรปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาทุกระดับให้รวมเนื้อหาเกี่ยวกับความสำคัญของการป้องกันโรคและการเสริมสร้างสุขภาพ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตั้งแต่วัยเด็กและสร้างพลเมืองที่มีความรู้ด้านสุขภาพ

7.2.3 การปรับปรุงระบบการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข

ผลการศึกษาพบว่าการกระจายรายได้ทางภาษีมีผลกระทบเชิงลบต่อการลงทุนด้านการป้องกันโรค จึงจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการกระจายอำนาจให้เหมาะสมกับลักษณะของการป้องกันโรค

(1) การพัฒนากลไกการประสานงานข้ามระดับ ควรสร้างกลไกการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างส่วนกลาง ระดับภูมิภาค และท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการบูรณาการสาธารณสุขข้ามระดับ การพัฒนาระบบข้อมูลสุขภาพที่เชื่อมโยงกัน และการจัดทำแผนงานร่วมระหว่างหน่วยงาน

(2) การสร้างแรงจูงใจสำหรับการลงทุนด้านการป้องกันโรคในระดับท้องถิ่น ควรพัฒนาระบบแรงจูงใจที่เหมาะสม เช่น การให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับโครงการป้องกันโรคที่มีประสิทธิภาพ การจัดการแข่งขันและให้รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลงานด้านการป้องกันโรคดีเด่น และการพัฒนาระบบการแบ่งปันต้นทุนและผลประโยชน์ข้ามพื้นที่

(3) การพัฒนาศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรพัฒนาความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินภารกิจด้านสาธารณสุขผ่านการฝึกอบรมบุคลากร การพัฒนาระบบข้อมูลและการวิเคราะห์ และการสนับสนุนทางเทคนิคจากระดับจังหวัดและระดับชาติ

7.2.4 การพัฒนาระบบการประเมินผล

การป้องกันโรคมีลักษณะผลลัพธ์ที่มองเห็นได้ยาก จึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

(1) การพัฒนาระบบตัวชี้วัดที่ครอบคลุม ควรพัฒนาระบบตัวชี้วัดที่ครอบคลุมทั้งตัวชี้วัดนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) ผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ที่สามารถแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการลงทุนด้านการป้องกันโรคทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

(2) การจัดทำรายงานผลกระทบเชิงเศรษฐศาสตร์ ควรพัฒนาการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบเชิงเศรษฐศาสตร์ (Economic Impact Assessment) ของโครงการป้องกันโรค เพื่อแสดงให้เห็นถึงผลตอบแทนของการลงทุนในรูปแบบที่ผู้กำหนดนโยบายเข้าใจได้

7.2.5 การปรับปรุงกลไกการจัดสรรงบประมาณ

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับปรุงกลไกการจัดสรรงบประมาณด้านการป้องกันโรคให้มีประสิทธิภาพและความยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

(1) การปรับโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณภายในกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ จากผลการศึกษาที่พบว่าสัดส่วนงบประมาณด้านการป้องกันโรคลดลงจากร้อยละ 15-17 ในช่วงแรกมาเป็นร้อยละ 11-12 ควรปรับปรุงกลไกการจัดสรรโดยกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำที่ชัดเจนและมีกลไกการป้องกันไม่ให้งบประมาณด้านการป้องกันถูกเบี่ยงเบนไปยังการรักษาพยาบาล

(2) การพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณตามผลลัพธ์ ควรเปลี่ยนจากระบบการจัดสรรแบบเพิ่มทีละน้อยจากปีก่อนหน้ามาเป็นระบบที่เชื่อมโยงกับผลลัพธ์ที่วัดได้ เช่น อัตราการลดลงของการเจ็บป่วยด้วยโรคที่ป้องกันได้ ประสิทธิภาพของโครงการส่งเสริมสุขภาพและความพึงพอใจของประชาชนต่อบริการป้องกันโรค

(3) การประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ ผลการศึกษาที่พบอิทธิพลเชิงบวกของรายจ่ายปีก่อนหน้าสะท้อนถึงลักษณะ Incremental Budgeting ที่อาจไม่เหมาะสมกับการลงทุนด้านการป้องกันโรค ควรประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ในการทบทวนความจำเป็นและประสิทธิภาพของโครงการป้องกันโรคทุกปี โดยให้หน่วยงานต้องชี้แจงเหตุผลความจำเป็นของงบประมาณทุกรายการตั้งแต่ต้น ไม่ใช่เพียงแค่การปรับเพิ่มจากปีก่อนหน้า วิธีการนี้จะช่วยให้การจัดสรรงบประมาณมีความยืดหยุ่นมากขึ้นและสามารถปรับเปลี่ยนไปสู่โครงการที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าได้

(4) การสร้างกลไกการจัดสรรงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) ควรพัฒนากลไกที่ให้ประชาชน ชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการกำหนดลำดับความสำคัญของการจัดสรรงบประมาณด้านการป้องกันโรค เพื่อให้การจัดสรรสอดคล้องกับความต้องการจริงของประชาชนและลดอิทธิพลของการเมืองต่อการตัดสินใจ

7.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

การศึกษานี้มีข้อจำกัดที่สำคัญประการหนึ่งคือการใช้ข้อมูลระดับชาติเพียงอย่างเดียว ซึ่งอาจไม่สามารถจับความแตกต่างในระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่นได้ การศึกษาในอนาคตควรขยายขอบเขตไปยังการวิเคราะห์ในระดับจังหวัดหรือระดับพื้นที่ เพื่อให้เข้าใจถึงความหลากหลายของปัจจัยที่มีอิทธิพลในบริบทที่แตกต่างกัน การศึกษาระดับนี้จะช่วยให้เข้าใจถึงผลกระทบของการกระจายอำนาจที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ และปัจจัยท้องถิ่นที่อาจมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจด้านการป้องกันโรค อีกทั้งควรมีการศึกษาเปรียบเทียบข้ามประเทศอื่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีบริบททางการเมืองและระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกัน เพื่อให้เข้าใจถึงปัจจัยที่เป็นสากลและปัจจัยที่เฉพาะเจาะจงของแต่ละประเทศ

นอกจากนี้ การศึกษาในอนาคตควรมีการพัฒนาวิธีวิจัยที่หลากหลายโดยอาจใช้การวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methods Research) ที่รวมการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพเพื่อให้เข้าใจถึงกลไกเชิงลึกของการตัดสินใจด้านนโยบาย การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้กำหนด

นโยบายระดับสูง การสนทนากลุ่มกับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ และการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนจะช่วยเติมเต็มข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์เชิงปริมาณ หรือการศึกษาระยะยาวแบบติดตาม (Longitudinal Study) ควรพัฒนาการศึกษาระยะยาวที่ติดตามการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการติดตามผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองต่อนโยบายสาธารณสุขในระยะยาว การศึกษาแบบนี้จะช่วยให้เข้าใจถึงพลวัตของการตัดสินใจและการปรับตัวของระบบสาธารณสุขต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

อีกทั้งควรรวมการศึกษาอิทธิพลของวัฒนธรรมและค่านิยมต่อการยอมรับนโยบายป้องกันโรค โดยศึกษาว่าปัจจัยทางวัฒนธรรม ความเชื่อ และค่านิยมของสังคมไทยมีอิทธิพลต่อการยอมรับและการสนับสนุนนโยบายการป้องกันโรคอย่างไร การศึกษานี้จะช่วยในการออกแบบนโยบายที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย และการศึกษาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการป้องกัน โดยเฉพาะความแตกต่างระหว่างกลุ่มรายได้ การศึกษา เพศ และพื้นที่ภูมิศาสตร์ เพื่อพัฒนานโยบายที่ส่งเสริมความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการสุขภาพ

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

พลภัทร บุราคม. (2558). *รายจ่ายสาธารณะ: ประสิทธิภาพในการจัดสรรและประสบการณ์ระหว่างประเทศ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: ดี เค ปริ้นติ้ง เวิลด์ จำกัด.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2566). *รายงานการสำรวจประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2566*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. (2564). *คู่มือบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2564*. กรุงเทพฯ: สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ.

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. (2566). *รายงานการสร้างระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2566*. กรุงเทพฯ: สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ.

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. (2550). *ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์*. กรุงเทพฯ: เฟื่องฟ้าพริ้นติ้ง จำกัด.

ภาษาอังกฤษ

Akca, N., Sonmez, S., & Yilmaz, A. (2017). Determinants of Health Expenditure in OECD Countries: A Decision Tree Model. *Pakistan Journal of Medical Sciences, 33*(6), 1490.

Akitoby, B., Clements, B., Gupta, S., & Inchauste, G. (2006). Public Spending, Voracity, and Wagner's Law in Developing Countries. *European Journal of Political Economy, 22*(4), 908-924.

Alesina, A. (1987). Macroeconomic Policy in A Two-Party System as A Repeated Game. *The Quarterly Journal of Economics, 102*(3), 651-678.

Babbie, E. R. (2020). *The Practice of Social Research* (15th ed.). Massachusetts: Cengage Learning.

Becker, G. S. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, With Special Reference to Education* (3rd ed.). Chicago: University of Chicago Press.

Besley, T., & Kudamatsu, M. (2006). Health and Democracy. *American Economic Review, 96*(2), 313-318.

Black, D. (1958). *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press.

Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1965). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Indianapolis: Liberty Fund.

Cohen, J. (2013). *Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences*. New York: Routledge.

Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2017). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. London: Sage Publications.

Dawes, D., & Gonzalez, J. (2023). The Politics of Population Health. *The Milbank Quarterly, 101*(Suppl 1), 224.

Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy.* New York: Harper & Row.

Field, A. (2024). *Discovering Statistics Using IBM SPSS Statistics*. Newbury Park: Sage Publications Limited.

Franco, Á., Álvarez-Dardet, C., & Ruiz, M. T. (2004). Effect of Democracy on Health: Ecological Study. *Bmj, 329*(7480), 1421-1423.

Gerdtham, U. G., Jönsson, B., MacFarlan, M., & Oxley, H. (1998). The Determinants of Health Expenditure in the OECD Countries: A Pooled Data Analysis. *In Health, the Medical Profession, and Regulation* (pp. 113-134). Boston, MA: Springer US.

Gerdtham, U. G., Søgaard, J., Andersson, F., & Jönsson, B. (1992). An Econometric Analysis of Health Care Expenditure: A Cross-Section Study of the OECD Countries. *Journal of health economics, 11*(1), 63-84.

Ghobarah, H. A., Huth, P., & Russett, B. (2003). Civil Wars Kill and Maim People—Long After the Shooting Stops. *American Political Science Review, 97*(2), 189-202.

Grossman, M. (2017). On the Concept of Health Capital and the Demand for Health. In *Determinants of Health: An Economic Perspective* (pp. 6-41). New York: Columbia University Press.

Gujarati, D. N., & Porter, D. C. (2009). *Basic Econometrics* (5th ed.). New York: McGraw-Hill Irwin.

Hair, J. F., Ringle, C. M., & Sarstedt, M. (2013). Partial Least Squares Structural Equation Modeling: Rigorous Applications, Better Results and Higher Acceptance. *Long range planning, 46*(1-2), 1-12.

Hitiris, T., & Posnett, J. (1992). The Determinants and Effects of Health Expenditure in Developed Countries. *Journal of health economics, 11*(2), 173-181.

Keefer, P. (2007). Clientelism, Credibility, and the Policy Choices of Young Democracies. *American journal of political science, 51*(4), 804-821.

Lamartina, S., & Zaghini, A. (2011). Increasing Public Expenditure: Wagner's Law in OECD Countries. *German Economic Review, 12*(2), 149-164.

McCargo, D. (2005). Network Monarchy and Legitimacy Crises in Thailand. *The Pacific Review, 18*(4), 499-519.

Musgrave, R. A. (1983). Public Finance, Now and Then. *FinanzArchiv, 41*(1), 1-13.

Nghiem, S. H., & Connelly, L. B. (2017). Convergence and Determinants of Health Expenditures in OECD countries. *Health Economics Review, 7,* 1-11.

Nordhaus, W. D. (1975). The Political Business Cycle. *The Review of Economic Studies, 42*(2), 169-190.

Olson Jr, M. (1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, with a New Preface and Appendix* (Vol. 124). Cambridge, MA: Harvard University Press.

Papanicolas, I., Woskie, L. R., & Jha, A. K. (2018). Health Care Spending in the United States and Other High-Income Countries. *Jama, 319*(10), 1024-1039.

Reeves, A., Gourtsoyannis, Y., Basu, S., McCoy, D., McKee, M., & Stuckler, D. (2015). Financing Universal Health Coverage—Effects of Alternative Tax Structures On Public Health Systems: Cross-National Modelling in 89 Low-Income and Middle-Income Countries. *The Lancet, 386*(9990), 274-280.

Shi, M., & Svensson, J. (2006). Political Budget Cycles: Do They Differ Across Countries and Why?. *Journal of Public Economics, 90*(8-9), 1367-1389.

Stasavage, D. (2005). Democracy and Education Spending in Africa. *American Journal of Political Science, 49*(2), 343-358.

Sultana, S., Hossain, M. E., Khan, M. A., Saha, S. M., Amin, M. R., & Prodhan, M. M. H. (2024). Effects of Healthcare Spending on Public Health Status: An Empirical Investigation from Bangladesh. *Heliyon, 10*(1), 1-8.

Tangcharoensathien, V., Witthayapipopsakul, W., Panichkriangkrai, W., Patcharanarumol, W., & Mills, A. (2018). Health Systems Development in Thailand: A Solid Platform for Successful Implementation of Universal Health Coverage. *The Lancet, 391*(10126), 1205-1223.

Templin, T., Dieleman, J. L., Wigley, S., Mumford, J. E., Miller-Petrie, M., Kiernan, S., & Bollyky, T. J. (2021). Democracies Linked to Greater Universal Health Coverage Compared with Autocracies, Even in An Economic Recession: Study Examines the Associations That Democracy Has with Universal Health Coverage and Government Health Spending in 170 countries from 1990 to 2019. *Health Affairs, 40*(8), 1234-1242.

Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy, 64*(5), 416-424.

Tufte, E. R. (1978). *Political Control of the Economy*. Princeton: Princeton University Press.

Wang, F., Wang, J. D., & Huang, Y. X. (2016). Health Expenditures Spent for Prevention, Economic Performance, and Social Welfare. *Health Economics Review, 6*, 1-10.

Wigley, S., & Akkoyunlu-Wigley, A. (2011). The Impact of Regime Type on Health: Does Redistribution Explain Everything?. *World Politics, 63*(4), 647-677.

Wildavsky, A. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown and Company.

Wooldridge, J. M. (2020). *Introductory Econometrics: A Modern Approach* (7th ed.). Boston: Cengage Learning.

World Health Organization. (1986). *Ottawa Charter for Health Promotion*. Geneva: WHO Press.

World Health Organization. (2021). *Building Health Systems Resilience for Universal Health Coverage and Health Security During The COVID-19 Pandemic and Beyond: WHO Position Paper.* Retrieved May 1, 2025, from https://www.who.int/publications/i/item/WHO-UHL-PHC-SP-2021.01

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2569): 71-102

แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเชิงพื้นที่ผ่านกลไกคณะกรรมการลุ่มน้ำของประเทศไทย กรณีศึกษา คณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก[1]

นาอีม แลนิ[2]

วันที่รับบทความ: 9 พฤษภาคม 2568
วันที่แก้ไขครั้งล่าสุด: 13 ตุลาคม 2568
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 15 ตุลาคม 2568

บทคัดย่อ

ประเทศไทยมีความพยายามส่งเสริมนโยบายทางเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวพ้นจากกับดักของประเทศรายได้ปานกลางสู่ประเทศที่มีรายได้สูงผ่านการส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรมโดยเฉพาะด้านอุตสาหกรรมยานยนต์และโครงสร้างเศรษฐกิจอิเล็กทรอนิกส์ อย่างไรก็ตาม นโยบายการพัฒนาเขตพื้นที่เศรษฐกิจนั้นต้องอาศัยการพึ่งพาทรัพยากรน้ำปริมาณมากเพื่อตอบรับการเจริญเติบโต การยกระดับการบริหารจัดการน้ำและการรับมือความเสี่ยงของน้ำท่วมและน้ำแล้งให้มีประสิทธิภาพจึงมีความสำคัญมากขึ้น การพัฒนาด้านโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยมุ่งเน้นการเปลี่ยนผ่านจากการจัดการแบบส่วนบนลงล่างและบทบาทของส่วนราชการที่แยกส่วนกันสู่การเน้นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเชิงพื้นที่อย่างบูรณาการโดยการประกาศจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำทั่วทั้งประเทศ ครอบคลุมทั้ง 22 ลุ่มน้ำ โดยให้มีคณะกรรมการลุ่มน้ำมีบทบาทด้านการวางแผนการใช้ทรัพยากรน้ำ การวางแผนจัดการน้ำท่วมและน้ำแล้งและการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ คำถามวิจัยของงานวิจัยนี้คือ โครงสร้างและกลไกและรูปแบบการทำงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำส่งผลอย่างไรต่อแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเชิงพื้นที่ ข้อค้นพบจากการวิเคราะห์เอกสารและการเก็บข้อมูลสัมภาษณ์เชิงลึกในพื้นที่โดยวิเคราะห์กรณีศึกษาคณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกพบว่าบทบาทของคณะกรรมการนอกจากการวางแผนและเชื่อมโยงกลไกการจัดการน้ำในระดับชาติและการเตรียมแผนระดับลุ่มน้ำ และมีบทบาทในการส่งเสริมศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมการแบ่งปันข้อมูลร่วมกัน และการสร้างพื้นที่ปรึกษาหารือเพื่อแก้ไขความขัดแย้ง อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์เชิงลึกผ่านกรอบแนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเชิงพื้นที่อย่างยั่งยืนพบอุปสรรคของการกำหนดขอบเขตที่เหมาะสมในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและข้อจำกัดในการนำข้อตกลงในที่ประชุมคณะกรรมการลุ่มน้ำมาปฏิบัติ งานวิจัยนี้เสนอให้สนับสนุนการเสริมสร้างศักยภาพ

---

[1] บทความวิจัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยหัวข้อ “การศึกษาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเชิงพื้นที่ผ่านกลไกการจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำของประเทศไทย” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากงบประมาณกองทุนวิจัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2567

[2] คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ 12121 อีเมล: naimnl@tu.ac.th

doi: 10.14456/pspajcmu.2026.3

ของคณะกรรมการลุ่มน้ำและใช้กระบวนการร่วมคิดร่วมสร้างกับประชาชนในการวางกรอบเป้าหมายของลุ่มน้ำ การสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน สร้างความเข้าใจและข้อตกลงการทำงานร่วมกันในภาพใหญ่และหน่วยย่อยของการบริหารจัดการน้ำ

คำสำคัญ คณะกรรมการลุ่มน้ำ, การจัดการเชิงพื้นที่, ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก, การบริหารจัดการน้ำ, ความยั่งยืน

The Area-Based Natural Resources Governance Approach and the River Basin Committee: The Case of East Coast River Basin Committee in Thailand

Naim Laeni[3]

Received: 9 May 2025
Revised: 13 October 2025
Accepted: 15 October 2025

Abstract

Thailand has implemented various instrumental economic policies to transition from a middle-income to a high-income country, with a strong focus on industrial development, particularly in the automotive and electronics sectors. However, these economic growth strategies are heavily dependent on extensive water resources, making effective water management crucial. Persistent challenges related to flood and drought risks continue to hinder sustainable development, as successive governments struggle to implement long-term, effective solutions. In response, Thailand has shifted from a top-down water management approach with strong sectorial administrative functions to a more decentralized area-based management model through the establishment of river basin committees across all 22 river basins. These committees are responsible for planning basin-based water resource management and allocation, as well as flood and drought management at the basin level. This study examines how the structures, mechanisms, and operational models of river basin committees influence area-based natural resource governance at the regional level. Using a case study of the East Coast River Basin Committee, the research employs document analysis and in-depth interviews to assess the committee's role in bridging national water management policies with localized governance. Beyond its planning responsibilities, the committee also strengthens the capacity of local administrative organizations in structuring water management projects, facilitates information-sharing, and creates consultation platforms to resolve conflicts. However, applying a sustainable area-based natural resource governance framework reveals key challenges, including defining the appropriate spatial scale of stakeholder participation, translating the mutual agreements into policy

[3] Faculty of Political Science, Thammasat University, Bangkok 12121. E-mail: naimnl@tu.ac.th

implementation, and aligning diverse interests into shared goals and visions. To address these issues, this study recommends enhancing the institutional capacity of river basin committees and adopting co-creation processes with local communities to collaboratively formulate river basin management shared visions and working rules for both local scale and broader water planning practice.

Keywords River Basin Committee, Area-Based Management, East Coast River Basin, Water Management, Sustainability

1. บทนำ

ประเทศไทยประสบกับปัญหาทางทรัพยากรธรรมชาติหลากหลายด้าน ตัวบ่งชี้ที่ชัดเจนในปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมคือความเสื่อมถอยของฐานทรัพยากร การลดลงของพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่ป่าชุ่มน้ำและพื้นที่อนุรักษ์ทางชีวภาพ และความสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ ปัญหาและผลกระทบหลักในด้านทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาการทางสังคมและสิ่งแวดล้อมคือความไม่สมดุลของการรักษาพื้นที่และทรัพยากรทางธรรมชาติและความต้องการพัฒนาทางเศรษฐกิจและทางความเป็นอยู่ของชุมชนเมืองและสังคม ความไม่สมดุลในการใช้ทรัพยากรทำให้เกิดผลกระทบระยะยาวในการขาดความยั่งยืนในการอนุรักษ์ทรัพยากรและมีความต้องการที่เพิ่มสูงขึ้นในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำ ที่ดินและทรัพยากรทางทะเล ทำให้เกิดแรงกดดันต่อความสมดุลของระบบนิเวศ การจัดการทรัพยากรเพื่อให้ได้ผลประโยชน์สูงสุด เช่น การสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านการจัดการน้ำทำให้เกิดการก่อสร้างที่ทำลายทรัพยากรและระบบนิเวศที่มีอยู่เดิม ให้เสียความสมดุล ประกอบกับแรงกดดันและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทำให้ความสูญเสียต่อสังคมและเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้น ผลกระทบจากสภาวะความไม่แน่นอนของสภาพภูมิอากาศทำให้เกิดความเสี่ยงน้ำท่วมและสภาวะแล้งที่รุนแรงขึ้น ผลกระทบเชิงเศรษฐกิจจากเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ปี พ.ศ. 2554 ที่ประเมินโดยธนาคารโลกคือ 45.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ (USD) ซึ่งเป็น 12.6 เปอร์เซ็นต์ของ GDP (The World Bank and The Asian Development Bank, 2021) และประเทศไทยก็ได้รับความสูญเสียจากอุทกภัยหลายครั้งและต่อเนื่องทุกปี เช่น ในตุลาคม พ.ศ. 2566 ข้อมูลจากธนาคารโลกชี้ว่ารัฐบาลไทยใช้งบประมาณในการเยียวยาและฟื้นฟูจากเหตุการณ์น้ำท่วมประมาณ 22,416 ล้านบาท การจัดการเพื่อจัดสรรและใช้ทรัพยากรมีความท้าทายมากขึ้น เช่น ฤดูแล้งที่ยาวนานทำให้มีแผนเพื่อเพิ่มพื้นที่หรือเขื่อนขนาดใหญ่เพิ่มขึ้น ความต้องการทรัพยากรน้ำเพื่อใช้ในภาคการผลิตและเขตพื้นที่อุตสาหกรรมมีอัตราแนวโน้มที่สูงขึ้นเช่นเดียวกัน นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเฉพาะการขยายขีดความสามารถด้านอุตสาหกรรมหรือแผนการพัฒนาเศรษฐกิจที่คาดหวังการขยายตัวและการเปลี่ยนผ่านทางอุตสาหกรรมต่างก็ส่งผลกระทบทั้งระยะสั้นและระยะยาว ต่อความมั่นคงและความสมดุลของฐานทรัพยากร เช่น ความต้องการน้ำในเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ การขยายตัวของอุตสาหกรรมใหม่ (new S-Curve) ที่ต้องการปริมาณเพิ่มเติมในภาคการผลิตและการขยายพื้นที่โรงงานอุตสาหกรรม

นอกจากผลกระทบจากเหตุการณ์น้ำท่วมที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยตรงและความสร้างความเสียหายแก่ประชาชนเป็นวงกว้าง ประเทศไทยยังมีความท้าทายในเรื่องการจัดการน้ำในด้านอื่น ในรายงานการศึกษาจากธนาคารแห่งเอเชียได้ประเมินความยั่งยืนในการบริหารจัดการน้ำโดยใช้เป้าหมายความยั่งยืน SDG เป็นฐาน (Baseline) ข้อมูลการประเมินของธนาคารแห่งเอเชียพบว่าประเทศไทยยังประสบกับปัญหาการรักษาคุณภาพน้ำ โดยมีสัดส่วนการบำบัดน้ำเพื่อกลับสู่ระบบน้ำธรรมชาติที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยโลก ความเสื่อมถอยของระบบนิเวศที่มีผลต่อการรักษาคุณภาพน้ำมีความเครียดน้ำที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยโลก (Panella et al., 2020) คือการที่ปริมาณน้ำจืดที่สามารถนำกลับมาใช้ได้น้อย และผลิตภาพของการ

ใช้น้ำต่ำ (Water Productivity) ไม่คุ้มต่อการลงทุนในการจัดสรรการใช้น้ำ ทำให้การลงทุนไม่เหมาะสมต่อผลกระทบทางเศรษฐกิจที่ได้จากการใช้น้ำ กรอบเป้าหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำจึงมีความกว้างและหลากหลายขึ้นมากกว่าการจัดการวิกฤติภัยน้ำท่วมและภัยแล้ง เป้าหมายของการจัดการน้ำเชื่อมกับการจัดสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติ ความมั่นคงและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การรักษาความหลากหลายและพื้นที่อนุรักษ์ทางทรัพยากรธรรมชาติ เป้าหมายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้านน้ำจึงมีความครอบคลุมมากขึ้นและความสัมพันธ์โดยตรงกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้านอื่น เช่น การรักษาและใช้ประโยชน์ที่ดิน การอนุรักษ์พื้นที่และทรัพยากรป่าไม้ และการรักษาความมั่นคงทางด้านการอาหารและระบบเกษตร การผลิตอาหารที่พึ่งพิงทรัพยากรน้ำในการทำการเกษตร และผลกระทบจากภัยธรรมชาติทำให้เกิดความสูญเสียต่อการเกษตรและการรักษาคุณภาพที่ดินในการปลูกอาหารระยะยาว ทำให้ประเด็นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีความเชื่อมโยงกัน การจัดการทรัพยากรน้ำเชื่อมโยงกับการจัดการที่ดินและระบบการผลิตอาหาร การจัดการเชิงพื้นที่จึงเป็นแนวทางและมุมมองที่สำคัญในการจัดการความมั่นคงและความยั่งยืนของทรัพยากรน้ำ การกำหนดเป้าหมายร่วมที่สร้างความสมดุลเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ เพิ่มปริมาณแหล่งน้ำและการรักษาพื้นที่ทางธรรมชาติ ที่ต้องอาศัยมุมมองเชิงภูมิศาสตร์และการบริหารจัดการเชิงพื้นที่เป็นฐานในการจัดสรรและวางแผนโครงการที่สมดุลและตอบสนองความต้องการน้ำและการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ ชุมชน เขตเศรษฐกิจพิเศษ พื้นที่เกษตรกรรมและความการต้องการใช้น้ำในเขตเมืองและระดับชาติ

แนวโน้มการบริหารงานเชิงพื้นที่และท้องถิ่นทางด้านกายภาพและทรัพยากรธรรมชาติที่เน้นเรื่องของกระจายอำนาจและบทบาทหรือสิทธิของชุมชนและการกระจายอำนาจยังผูกโยงกับแนวคิดเรื่องของการพัฒนาเชิงพื้นที่ การจัดการเชิงพื้นที่ (Area-Based Management) คือแนวคิดการพัฒนาและจัดการพื้นที่ที่ยึดถือบริบทเชิงพื้นที่เฉพาะเป็นฐาน (Context-Specific) ซึ่งจะแตกต่างจากการบริหารนโยบายโดยทั่วไปที่ไม่ได้คำนึงถึงลักษณะเฉพาะของพื้นที่บางครั้งถูกเรียกว่าเป็นนโยบายแบบพื้นที่บอดหรือไร้ความเชื่อมโยงเชิงพื้นที่ (Place-Blind) ซึ่งมีข้อจำกัดที่ตามมาในแง่ของผลสัมฤทธิ์ทางนโยบายและผลกระทบในเชิงพื้นที่ ตลอดจนถึงการกระจายความเจริญและทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืน การจัดการเชิงพื้นที่จึงเป็นเป้าหมายและความคาดหวังของผู้ดำเนินนโยบายและการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน การบริหารจัดการลุ่มน้ำและทรัพยากรน้ำเป็นประเด็นนโยบายหนึ่งที่งานวิชาการให้ความสำคัญกับแนวทางการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ลุ่มน้ำ แน่นอนว่าทั้งปัญหาน้ำและผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้ (Withdrawal) หรือทรัพยากรน้ำนั้นไม่สามารถจำกัดที่พื้นที่เขตการปกครองหรืออาณาบริเวณใดบริเวณหนึ่ง จึงต้องอาศัยกลไกและต้องให้ความสำคัญในการจัดการทั้งความเสี่ยงและการจัดสรรทรัพยากรน้ำให้เพียงพอและเหมาะสมทั้งในระดับลุ่มน้ำในประเทศและระหว่างประเทศ

ในตัวอย่างการบริหารเชิงลุ่มน้ำระหว่างประเทศในทวีปยุโรป เช่น คณะกรรมการระหว่างประเทศเพื่อปกป้องแม่น้ำไรน์ (International Commission for the Protection of the Rhine) ที่ใช้แนวคิดการทำงานร่วมเชิงนโยบายและปฏิบัติเพื่อป้องกันความเสี่ยงอุทกภัย

จากแม่น้ำและสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนด้านระบบนิเวศน้ำร่วมกัน อย่างไรก็ตาม การตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำในระดับชาติในหลายประเทศยังประสบกับอุปสรรคในเชิงการบริหารจัดการ โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนา ที่แนวคิดการบริหารเชิงลุ่มน้ำและคณะกรรมการร่วมเพื่อดูแลแม่น้ำสายหลักร่วมกันนั้นเป็นแนวคิดที่ใหม่ในเชิงปฏิบัติหากเปรียบเทียบกับประเทศในแถบทวีปยุโรปตะวันตก การจัดตั้งคณะกรรมการลักษณะดังกล่าวอาจจะยังอยู่ในช่วงแรกเริ่มและขาดประสบการณ์เชิงสถาบัน (Institutional Experience) และมีแนวโน้มที่จะประสบกับปัญหาเชิงบริหารจัดการทั้งขนาดที่เหมาะสมพื้นที่ที่จัดการบริหารร่วมกัน กฎหมายและกรอบการทำงานที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และการมีส่วนร่วมที่แท้จริงของท้องถิ่นและภาคประชาสังคม โดยเฉพาะในประเทศไทยและหลายประเทศในภูมิภาคเอเชียที่อยู่ในช่วงแรกเริ่มในการนำแนวคิดการบริหารเชิงพื้นที่มาปรับใช้อย่างเป็นรูปธรรม ในขณะที่บริบทในปัจจุบันหลายประเทศในแถบนี้ยังพบกับแรงกดดันเชิงธรรมชาติและสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงทำให้เกิดแรงกดดันจากความต้องการใช้น้ำ (Water Demand Pressure) ส่งผลให้มีความเสี่ยงด้านผลกระทบจากอุทกภัยที่ถี่ขึ้น และยังมีความเปราะบางในกับวิกฤติแล้ง การบริหารจัดการเชิงพื้นที่เป็นเป้าหมายการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการและเพื่อความเป็นธรรมทางสังคม แต่ขณะเดียวกันหากไม่สามารถจัดการบริหารน้ำเชิงพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพอาจก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งของสังคมอย่างรุนแรงและอาจทำให้ประเทศไทยไม่สามารถหลุดพ้นกับดักความยากจนและหล่มทางเศรษฐกิจรายได้ปานกลางได้อย่างสมบูรณ์

ปัจจุบันประเทศไทยมีความพยายามที่จะผลักดันการบริหารเชิงพื้นที่มาอย่างต่อเนื่อง โดยมีการริเริ่มการพัฒนาผ่านกลไกการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นเพื่อที่ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการบริหารจัดการพื้นที่ การจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ และการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติในพื้นที่ตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ปี พ.ศ. 2542 ที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ในจัดการบริการสาธารณะให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเชิงพื้นที่ เช่น การจัดให้มีการบำรุงรักษาทางบกทางน้ำและทางระบายน้ำ การจัดการและบำรุงรักษาการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ประเทศไทยยังมีกลไกการบูรณาการพัฒนาเชิงพื้นที่ในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อบูรณาการทำงานของหน่วยงานร่วมกันในพื้นที่ ภายใต้กลไก พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ที่มีเป้าหมายการบริหารงานราชการในพื้นที่มีการพัฒนาเชิงที่ครอบคลุมในทุกมิติ มีการเชื่อมโยงของส่วนราชการ หน่วยงานและท้องถิ่น การเชื่อมโยงและสอดคล้องกันของแผนและนโยบายในแต่ละระดับเพื่อการพัฒนาพื้นที่และการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ที่มีเป้าหมายเพื่อผลิตและดำเนินงานแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดที่มีเป้าหมายการบูรณาการแผนและโครงการเชิงพื้นที่ ไปสู่การนำปฏิบัติในโครงการสำคัญและงบประมาณจังหวัด ในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ประเทศไทยได้ใช้มุมมองเชิงภูมิศาสตร์เชิงลุ่มน้ำที่เชื่อมโยงการบริหารจัดการในระดับพื้นที่ลุ่มน้ำที่รวมหลายจังหวัด

ในภูมิภาคด้วยกันผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำ ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 เพื่อเป็นกลไกโครงสร้างการประสานการทำงานร่วมกันของส่วนราชการและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับลุ่มน้ำ ที่ประกอบไปด้วย 22 ลุ่มน้ำ เน้นการจัดการทรัพยากรน้ำเชิงพื้นที่ (Area-Based Water Management) ที่มีหน้าที่จัดเตรียมแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำและมีหน้าที่ในการพิจารณาและกลั่นกรองโครงการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง งานวิจัยนี้มุ่งเน้นการศึกษาเกี่ยวกับกลไกคณะกรรมการลุ่มน้ำในประเทศไทยและความเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเชิงพื้นที่ ลักษณะสำคัญในเชิงการบริหารจัดการ และความท้าทายในการรับมือโจทย์ด้านน้ำที่มีความซับซ้อนมากขึ้น เชื่อมโยงกับมิติทางภูมิสังคมและการพัฒนาเชิงพื้นที่

ถึงแม้ว่าแนวทางนโยบายในปัจจุบันพูดถึงความสำคัญของการจัดการเชิงพื้นที่เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งทางด้านทรัพยากรน้ำ ที่ดิน ระบบอาหารและคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเชิงพื้นที่ในมุมการศึกษาเชิงรัฐศาสตร์และบริหารภาครัฐยังมีอยู่อย่างจำกัด จึงเป็นช่องว่างความรู้ที่ควรเติมเต็มทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการเชิงพื้นที่กับการพัฒนาอย่างยั่งยืน งานวิจัยนี้จึงใช้กรณีศึกษาเฉพาะพื้นที่ด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ กรณีศึกษาคณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกเพื่อเพิ่มความเข้าใจว่ากลไกในการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่สามารถเกิดขึ้นจริงได้หรือมีข้อจำกัดอย่างไรในขั้นตอนการวางแผนและนำไปปฏิบัติ โดยผู้ศึกษามุ่งว่าจะเป็นงานศึกษาการเสริมองค์ความรู้ในด้านบริหารรัฐกิจและการจัดการภาครัฐเพื่อความยั่งยืนในระดับพื้นที่และท้องถิ่น นอกจากนี้ถึงแม้จะมีการศึกษาเรื่องของการกระจายอำนาจ การบูรณาการรทำงานภาครัฐ และการบังคับใช้กลไกเชิงพื้นที่ในงานวิจัยในสายรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ รวมถึงการเชื่อมโยงประเด็นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเชิงพื้นที่ที่ต้องรับมือกับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติและการรับมือกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบ การเชื่อมโยงประเด็นการบริหารจัดการเชิงพื้นที่และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอาจช่วยเพิ่มข้อมูลเชิงงานวิจัยเพื่อทำความเข้าใจระบบการจัดการและข้อเสนอแนะเพื่อให้เข้าใจกลไก บริบทและข้อจำกัดของโครงสร้างปัจจุบันมากยิ่งขึ้น จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการตั้งคำถามของงานวิจัยชิ้นนี้

คำถามวิจัยหลักคือ โครงสร้าง กลไกและรูปแบบการทำงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำส่งผลต่อแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างไร คำถามวิจัยนี้มุ่งเน้นเพื่อทราบถึงแนวทางการประสานการทำงานเชิงพื้นที่ บทบาทการทำงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำ กลไกการจัดการแบบการมีส่วนร่วม ระดับการทำงานของคณะกรรมการที่เชื่อมโยงเชิงพื้นที่ ผลจากงานวิจัยนี้เพื่อทำความเข้าใจกลไกและความเชื่อมโยงของคณะกรรมการลุ่มน้ำต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระดับพื้นที่ รวมถึงการวิเคราะห์โดยใช้การศึกษาและทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องและการเก็บข้อมูลเชิงพื้นที่ที่ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกและร่วมประชุมกับหน่วยงานเพื่อทำความเข้าใจในด้านความเป็นมาและแนวทางการทำงาน เพื่อการวิเคราะห์แนวทางการทำงานในเชิงพื้นที่ และการนำเสนอข้อเสนอแนะด้านการจัดการทรัพยากรน้ำและวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมเชิงพื้นที่ที่ยั่งยืน ความพร้อมขององค์ประกอบการบริหารจัดการที่รับมือกับความเสี่ยงน้ำและการจัดการความสมดุลของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ตอบโจทย์

ต่อความต้องการของพื้นที่เพื่อให้ประเทศไทยมีโครงสร้างเชิงสถาบันในการจัดตั้ง ก่อรูปกระบวนการกำหนดการทำงาน และการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการลุ่มน้ำอย่างไร เพื่อให้เกิดการบริหารทรัพยากรสิ่งแวดล้อมระดับพื้นที่อย่างยั่งยืน

2. ทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดการบริหารทรัพยากรเชิงพื้นที่

(1) การจัดการเชิงพื้นที่และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน

หลักการและองค์ประกอบสำคัญของการจัดการเชิงพื้นที่เป็นการจัดการทรัพยากรและการวางแผนโดยใช้พื้นที่ ท้องที่ และลักษณะเชิงภูมิศาสตร์เป็นแกนสำคัญในการวางแผนการพัฒนา ซึ่งมีการใช้คำศัพท์หลายคำที่มีความหมายคล้ายกัน การจัดการเชิงพื้นที่ เช่น การพัฒนาเชิงพื้นที่ (Area-Based Approach) การวางแผนเชิงพื้นที่ (Area-Based Spatial Planning) หรือการวางแผนโครงการเชิงพื้นที่ (Area-Based Programing) (Grander, Roelofs, & Salonen, 2022) ที่มีหลักคิดร่วมกันคือการเปลี่ยนมุมมองจากการวางแผนที่เน้นการวางแผนเป็นเฉพาะด้านรายสาขาหรือ sectorial approach ที่เน้นนโยบายและการวางแผนในเฉพาะด้านสำคัญ เช่น การพัฒนาสังคม การส่งเสริมเศรษฐกิจ การอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่แต่ละสาขาแยกส่วน เพื่อปรับเป็นการวางแผนการบริหารจัดการเชิงพื้นที่มากยิ่งขึ้น ถึงแม้ว่ามีความสนใจทางวิชาการและการวางแผนนโยบายด้านการจัดการพื้นที่เพื่อเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น เอกสารวิชาการในปัจจุบันมีการอธิบายความหมาย “Area-Based” ที่แตกต่างกัน และยังขาดการให้ความหมายร่วมกันในเชิงทฤษฎีและการศึกษาโดยเฉพาะในสังคมศาสตร์ บริหารรัฐกิจและการบริหารท้องถิ่น จากที่ทบทวนวรรณกรรมส่วนมากจากการศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศเน้นการให้ความหมายเชิงแคบของการจัดการเชิงพื้นที่ งานศึกษาเชิงพื้นที่ส่วนมากจะพบในการศึกษาการวางผังหรือการพัฒนาเมือง การเน้นการวางแผนโครงการพัฒนาเชิงพื้นที่ และการกำหนดกรอบนโยบายการวางแผนภาคและวางแผนเชิงพื้นที่ (Spatial Plan) ที่เน้นการวางกรอบเพื่อพัฒนาเชิงกายภาพและโครงสร้างเมืองเป็นหลัก (Urban Settlements Working Group, 2023) การศึกษาเชิงพื้นที่โดย อรรคยุพา สว่างเนตร (2566) ชี้ประเด็นสำคัญเรื่องการวางแผนเชิงพื้นที่ที่ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและผลกระทบเชิงลบจากการเจริญเติบโตและการพัฒนาในด้านของเสียและคุณภาพดินและสภาพแวดล้อม และการใช้นโยบายการจัดการที่และจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเมือง งานศึกษานี้ยังระบุหลักการสำคัญในการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่เกี่ยวข้องด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อันประกอบด้วยการมุ่งเน้นการจัดการด้านความท้าทายด้านสิ่งแวดล้อมและการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพการเปลี่ยนแปลง การใช้การพัฒนาเชิงพื้นที่เพื่อเพิ่มและขยายโอกาสทางเศรษฐกิจ การประเมินความสำเร็จและให้เกิดผลลัพธ์ที่เหมาะสม

การจัดการเชิงพื้นที่มีความสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อย่างไรก็ตามเอกสารวิชาการที่ใช้แนวคิดการจัดการเชิงพื้นที่ยังมีอยู่อย่างจำกัดและในการศึกษาประเด็นเฉพาะมากกว่าอธิบายแนวคิดภาพกว้างในแนวทางการบริหารเชิงพื้นที่ งานวิจัยที่ใช้แนวคิดการจัดการเชิงพื้นที่ในวรรณกรรมด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมแบ่งออกเป็นสองกลุ่มหลักคือ

กลุ่มวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชายฝั่งทางทะเลที่ใช้แนวคิดด้านการจัดการเชิงพื้นที่ในการกำหนดกรอบการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในเขตที่ใช้กฎหมายและกรอบคิดที่แตกต่างกัน และมีเป้าหมายเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการอนุญาตใช้ทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบที่แตกต่างกัน ที่อาศัยการกำหนดเขตพื้นที่ที่ชัดเจน UNEP ให้กำหนดคำนิยามของการวางแผนเชิงพื้นที่ที่เกี่ยวโยงกับการวางแผนในพื้นที่ที่อาจมีความทับซ้อนในเขตแดนและลักษณะทางภูมิศาสตร์ เช่น ชายฝั่ง พื้นที่ทางทะเล และที่ดินของรัฐและเอกชน ที่ต้องอาศัยการกำหนดพื้นที่เพื่อวางแผนเพื่อการผลกระทบและแรงกดดันที่อาจจะเกิดขึ้นจากพื้นที่ต้นน้ำและสภาพแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ วรรณกรรมในส่วนที่สองคือกลุ่มที่ศึกษาเกี่ยวกับการรักษาระบบนิเวศทางธรรมชาติ ที่อาศัยการขีดเส้นการระบุพื้นที่ที่ชัดเจนในการรักษาความหลากหลายและความสมบูรณ์โดยเน้นการควบคุมพื้นที่ที่ต้องการรักษาคุณภาพทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกับการพัฒนาและการให้คุณค่าเชิงสังคมและเศรษฐกิจ (Herrmann, Dabbert, & Schwarz-von Raumer, 2003) โดยให้ความหมายการจัดการเชิงพื้นที่เชิงอนุรักษ์ว่าเป็นการกำหนดพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่ชัดเจน มีการระบุและให้ความสำคัญ และในการจัดการด้วยการบังคับใช้กฎหมายและมาตรการของภาครัฐ เพื่อให้สามารถอนุรักษ์ทรัพยากรได้ในระยะยาว พร้อมกับได้รับประโยชน์ทางระบบนิเวศและการรักษาคุณค่าทางวัฒนธรรม (Maxwell et al., 2020) โดยการกำหนดพื้นที่อนุรักษ์ในช่วงหลังยังให้ความสำคัญกับบริการระบบนิเวศทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ความเป็นอยู่ของท้องถิ่น โดยนอกจากจะมีการประเมินความสูญเสียสภาพชีววิทยาแล้วยังต้องประเมินผลลัพธ์เชิงบวกทางสังคมและเศรษฐกิจ รวมถึงการยอมรับและการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น

(2) การบริหารจัดการลุ่มน้ำและคณะกรรมการลุ่มน้ำ

การบริหารจัดการน้ำเชิงลุ่มนี้คือการให้ความสำคัญภูมิศาสตร์และคุณสมบัติของน้ำ โดยทั่วไปคือการไหลของน้ำที่ไม่จำกัดอยู่ในเขตพื้นที่การปกครองเฉพาะของสายน้ำ แม่น้ำ หรือคลองจึงมีคุณสมบัติที่ไหลข้ามเขตการปกครอง ข้ามเขตอำเภอ จังหวัดและประเทศ คุณสมบัติของเส้นทางน้ำจึงไม่สามารถที่จะกำหนดหรือใช้กลไกเชิงพื้นที่ตามเขตพื้นที่การปกครอง ในหลายกรณีแม่น้ำเป็นทางน้ำระหว่างประเทศที่ต้องอาศัยกลไกการตัดสินใจอีกระดับที่เหนือขอบเขตอำนาจของประเทศ ลักษณะโดยทั่วไปและตามภูมิศาสตร์ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการของภาครัฐสามประการ หรืออาจจะเรียกว่าเป็นโจทย์ด้านบริหารรัฐกิจและการจัดการปกครองที่ประกอบด้วย ประการแรก คือปัญหาในอำนาจในการควบคุม เมื่อทางน้ำไหลข้ามเขตการปกครองทำให้ไม่ได้มีหน่วยงานรับผิดชอบเชิงพื้นที่แม้ว่าจะเป็นอำเภอ หรือ จังหวัด (แม้กระทั่งระดับรัฐ) มีอำนาจควบคุมที่เบ็ดเสร็จในการห้ามหรือระงับการใช้ทรัพยากร ซึ่งต่างจากทรัพยากรทางธรรมชาติอื่น ไม่ว่าจะเป็น ป่าไม้ เหมืองแร่ และก๊าซธรรมชาติ ทำให้ไม่ได้มีหน่วยงานใดหรือเขตปกครองใดมีอำนาจในการควบคุมเชิงพื้นที่ ทำให้ต้องแบ่งปันอำนาจกันในการควบคุมและการอาศัยความร่วมมือ การแลกเปลี่ยนข้อมูล เพื่อควบคุมทางไหลของน้ำหรือการกระทำที่ส่งผลต่อทางไหลของน้ำ และไม่มีหน่วยการปกครองที่สามารถเข้าไประงับหรือยับยั้งการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีผลกระทบหรือยับยั้งการไหลของน้ำ

ประการที่สอง คือเมื่ออำนาจที่ควบคุมไม่ชัดเจนทำให้เกิดปัญหาที่สองคือขาดอำนาจในการแบ่งสรรทรัพยากรที่เหมาะสมและเป็นธรรม เพราะหน่วยการปกครอง (หรือองค์การปกครองท้องถิ่นหรือท้องที่) ไม่สามารถระงับการเข้าใช้ทรัพยากรที่ทำให้เกิดความสูญเสีย (Exploitation) ทำให้เกิดความเสี่ยงที่ทรัพยากรมีความเสื่อมถอยและเสื่อมโทรม ทั้งยังก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อการใช้ทรัพยากรที่พื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ โดยปัญหาที่พบส่วนใหญ่คือความไม่เป็นธรรมต่อโอกาสการใช้น้ำของพื้นที่กลางน้ำและปลายน้ำที่ถูกพื้นที่ต้นน้ำใช้และกักเก็บทรัพยากรน้ำ ทำให้เกิดสภาวะแล้ง น้ำไม่พอใช้ และสภาวะการขาดแคลนน้ำ ในขณะเดียวการปล่อยน้ำของพื้นที่ต้นน้ำก่อให้เกิดน้ำท่วมรุนแรงในพื้นที่ปลายน้ำ ที่มีผลกระทบที่รุนแรงและยาวนานหากขาดมาตรการในการรองรับที่ต่อเชื่อมโยงกับปัญหาการจัดการปกครอง

ประการที่สาม คืออุปสรรคในการรับมือกับผลกระทบ สาเหตุของผลกระทบในระดับลุ่มน้ำมักไม่ได้เกิดในพื้นที่แต่ถูกถ่ายโอนผ่านพื้นที่อื่น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาน้ำเสีย ปัญหาวิกฤติน้ำท่วมและน้ำแล้ง ปัญหาขยะและตะกอนน้ำ เมื่อหน่วยงานปกครองในพื้นที่ไม่ได้รับผิดชอบกับที่มาของปัญหาโดยตรงทำให้ขาดความสามารถในการเข้าใจปัญหาและจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังขาดศักยภาพในการคาดการณ์ถึงความเสี่ยงและผลกระทบที่เกิดขึ้น ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดของอำนาจในเขตพื้นที่การปกครอง ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำภาพรวมขาดการดำเนินงานที่เป็นระบบและอาจขาดความสามารถที่จะคาดการณ์วางแผน และจัดการลดผลกระทบได้อย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ

จากปัญหาด้านอำนาจและการจัดการปกครองวิเคราะห์มาทั้งสามด้านมีความเชื่อมโยงกับความพยายามที่จะจัดตั้งและกำหนดการบริหารเชิงลุ่มน้ำและการตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำทั้งลุ่มน้ำระดับประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อให้มีอำนาจในการกำหนดและวางแผนในการควบคุม จัดสรรทรัพยากร และรับมือผลกระทบและความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อตอบโจทย์ของอำนาจที่จำกัด จึงต้องมีการร่วมแบ่งปันอำนาจในการจัดการทรัพยากรและเส้นทางน้ำร่วมกันในรูปแบบของคณะกรรมการหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบการตัดสินใจในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกัน ที่ส่วนมากจะเป็นองค์กรหรือส่วนงานที่อาศัยร่วมมือของหน่วยการปกครองอื่นที่จะสามารถจัดการภาพรวมของลุ่มน้ำและเส้นทางน้ำ (Schmeier, 2015) หน่วยการปกครองลุ่มน้ำหรือคณะกรรมการลุ่มน้ำมีลักษณะการปกครองและมีอำนาจที่พิเศษที่ทับซ้อนกับหน่วยการปกครองเชิงพื้นที่ หรืออาจทำงานขนานกับกับหน่วยงานปกครองอื่น แต่ต้องอาศัยการแบ่งปันอำนาจเพื่อจัดการประเด็นเฉพาะด้านน้ำ และต้องอาศัยอำนาจที่ได้รับในการตัดสินใจเพื่อจัดการปัญหาด้านการจัดการน้ำ การจัดสรรการใช้น้ำที่เหมาะสม การจัดการความขัดแย้งจากความต้องการใช้น้ำ และการแชร์ข้อมูลในการคาดการณ์ วางแผนและตัดสินใจ และคณะกรรมการลุ่มน้ำยังต้องการตอบสนองและการจัดสรรอย่างเป็นธรรมและเหมาะสม โดยมีหน้าที่เพื่อกำหนดกติกาการบริหารและจัดสรรการใช้ทรัพยากรร่วมกัน และการติดตามและควบคุม การกำหนดการตั้งกติกาอาจอยู่ในรูปแบบของข้อตกลงของลุ่มน้ำแผนการจัดการน้ำเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรน้ำ หลักการสำคัญของการบริหารจัดการลุ่มน้ำคือ การกำหนดกติการ่วมกันที่เหมาะสมตามหลักการบริหารจัดการน้ำ OECD Principles on Water Governance ที่ระบุในข้อ 5 ด้านการกำหนดระดับและกติกาการบริหารจัดการลุ่มน้ำและลุ่มน้ำระหว่างประเทศ ที่เน้น

การกำหนดกติกาที่สร้างความเชื่อมั่นร่วมกัน เน้นการแลกเปลี่ยนข้อมูลและผลประโยชน์ร่วม การกำหนดการวางแผนในระดับที่เหมาะสมในเชิงการวิเคราะห์และเปรียบเทียบและสามารถยอมรับได้ (OECD, 2018) โครงสร้างของคณะกรรมการลุ่มน้ำจึงให้ความสำคัญกับพื้นที่และประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ริมน้ำที่ต้องสามารถตอบสนองต่อการจัดการปัญหาและความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำและระบบนิเวศอย่างเป็นระบบ กล่าวคือการกำหนดกลไกของคณะกรรมการลุ่มน้ำคือส่วนสำคัญในการจัดการน้ำภาพรวมทั้งระบบ ตามแนวคิดการจัดการน้ำแบบบูรณาการหรือ Integrated Water Resources Management (IWRM) (Tan & Mokhtar, 2009) ที่เน้นการจัดการน้ำในหลายประเด็นที่ครอบคลุมเกี่ยวกับความการใช้น้ำเพื่อใช้ประโยชน์ที่หลากหลายทั้งทางด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและภาคครัวเรือนและการท่องเที่ยว และการเน้นการมีส่วนร่วมของพื้นที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม (Commons) การรับมือกับผลกระทบของน้ำในหลากหลายด้าน รวมถึงความอนุรักษ์การใช้ทรัพยากรน้ำและการสร้างอัตลักษณ์ร่วมในด้านสังคมและวัฒนธรรม การกำหนดกติกาหรือการทำแผนที่เน้นการมีส่วนร่วมของพื้นที่ การตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำจึงเป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจและการปรับแนวทางการจัดการแบบมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นในประเทศแถบอเมริกาใต้ บราซิล อาร์เจนตินา ที่เน้นการมีส่วนร่วมและการประเมินผลกระทบเชิงพื้นที่ในการบริหารจัดการเชิงลุ่มน้ำ (Gany, Sharma, & Singh, 2019; Trimble et al., 2022)

รูปแบบและแนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำมีความหลากหลายในหลายประเทศ ในวิจัยนี้มุ่งเน้นศึกษาคณะกรรมการหรือองค์กรบริหารลุ่มน้ำในระดับพื้นที่ที่รับผิดชอบการบริหารจัดการเชิงลุ่มน้ำภายในประเทศ การจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยบริหารลุ่มน้ำในประเทศฝั่งตะวันตก ประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ และเนเธอร์แลนด์ที่มีการพัฒนาการเชิงโครงสร้างในการจัดตั้งองค์กรลุ่มน้ำหรือ River Basin Organizations (RBO) ที่เป็นองค์กรที่มีกฎหมายและสำนักงานรองรับการทำงาน การจัดตั้งขององค์กรเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของรัฐบาลส่วนกลางรวมถึงการจัดเตรียมแผน ข้อมูลเพื่อสนับสนุนการวางแผนโครงการ และกระบวนการปรึกษาหารือเพื่อจัดการความขัดแย้งภายในและระหว่างลุ่มน้ำในประเทศ (Schmeier, 2015; Van Alphen, 2016) การจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำประเทศเกาหลีใต้เป็นการกำหนดรูปแบบการจัดการน้ำที่เน้นการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและสนับสนุนการวางแผนเชิงพื้นที่อนุรักษ์มากยิ่งขึ้น (Lee & Kim, 2009) และมีการศึกษาที่ชี้ถึงข้อจำกัดของโครงสร้างคณะกรรมการลุ่มน้ำในหลายประเทศ โดยเฉพาะข้อจำกัดที่ไม่มีโครงสร้างการบังคับใช้กฎหมายและต้องอาศัยอำนาจและความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและการกำกับดูแลการใช้น้ำ การศึกษาที่พบในข้อจำกัดของคณะกรรมการลุ่มน้ำของประเทศทูร์เคีย ที่ยังขาดอำนาจในการสั่งการหรือระงับในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรน้ำและไม่มีโครงสร้างการนำแผนไปปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม (Delipınar & Karpuzcu, 2017) โครงสร้างคณะกรรมการลุ่มน้ำและแผนการจัดการลุ่มน้ำของประเทศมองโกเลียที่มีบทบาทที่จำกัดอยู่ในด้านการประสานการทำงานที่อาศัยความร่วมมือและความเห็นชอบจากหน่วยงานอื่น (Houdret, Dombrowsky, & Horlemann, 2014) บทบาทและอำนาจของคณะกรรมการลุ่มน้ำจึงมีอยู่จำกัดหากเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว การบริหารจัดการเชิงลุ่มน้ำนั้น

จึงมีความสำคัญมากกว่าเพียงการจัดตั้งและการมีอยู่ของคณะกรรมการลุ่มน้ำ แต่ยังรวมถึงการวางกรอบและอำนาจการทำงาน (institutional arrangement) เพื่อครอบคลุมบทบาทที่สำคัญในการจัดการน้ำและรักษาความมั่นคงของน้ำที่ครอบคลุมทั้งกลไกการตัดสินใจร่วมกัน การติดตามและประเมินผลโครงการ การแชร์ข้อมูลร่วมกัน และการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมและสนับสนุนการทำงานเชิงเครือข่ายลุ่มน้ำและสังคม (Schmeier, 2015; Svendsen, Wester, & Molle, 2005) นอกจากการกำหนดกรอบการทำงานที่ชัดเจนแล้ว การทำงานของคณะกรรมการต้องสามารถสอดรับและประสานการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานอื่นทั้งหน่วยงานด้านวางแผนนโยบายระดับชาติ เขตปกครอง และหน่วยงานเฉพาะด้านการจัดการน้ำและหน่วยงานด้านการปฏิบัติและเชิงเทคนิค ที่ต้องทำงานร่วมกันในอำนาจที่อาจทับซ้อนกันในการวางแผนโครงการและการนำโครงการไปปฏิบัติ แนวการทำงานร่วมกันทางด้านการจัดการทรัพยากรน้ำเชิงพื้นที่จึงมีบทบาทสำคัญเพิ่มก้าวข้ามข้อจำกัดของรัฐในการวางแผนและจัดการระบบลุ่มน้ำและภูมิสังคมลุ่มน้ำอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพกรอบแนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำเชิงพื้นที่อย่างยั่งยืน

จากการทบทวนวรรณกรรมการจัดการเชิงพื้นที่และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเชิงพื้นที่และการบริหารจัดการน้ำเชิงลุ่มน้ำ สามารถสังเคราะห์เพื่อพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดที่มีความสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรน้ำเชิงพื้นที่อย่างยั่งยืนทั้งสามมิติคือ มิติแรกคือการกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่ชัดเจน และประชากรโดยรวมที่อยู่อาศัยและได้รับผลกระทบในพื้นที่ ความหมายร่วมในเชิงการบูรณาการเชิงพื้นที่เพื่อการทำงานร่วมกันของแต่ละภาคส่วนในพื้นที่ร่วม คือ การทำงานร่วมของต่างภาคส่วนกันร่วมกัน (Multi-Sectorial) ภายใต้การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องที่หลากหลาย (Multi-Stakeholder) โดยเน้นกลุ่มเป้าหมายคือประชากรโดยรวมที่อยู่ในพื้นที่อย่างครอบคลุม ที่ได้รับผลกระทบและความเสี่ยงร่วมกัน (Consider Whole Population) ที่อยู่ ถิ่นอาศัยหรือพื้นที่ถูกกำหนดอย่างชัดเจนและมีความต้องการเฉพาะด้านหรือประสบปัญหาเฉพาะด้านที่สำคัญ (geographic areas with specific needs) (Urban Settlements Working Group, 2023) รวมถึงให้ความสำคัญกับส่วนราชการและองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่ (Sanderson, 2017) การจัดการน้ำเชิงพื้นที่จึงต้องระบุขอบเขตและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ซึ่งอาจยึดกับขอบเขตตามลักษณะทางกายภาพของลุ่มน้ำที่ข้ามเขตการปกครอง ทำให้มีผู้ที่มีส่วนร่วมและผู้ที่อาจได้รับผลกระทบนั้นหลากหลายขึ้น

มิติที่สองคือการกำหนดกรอบปัญหาชัดเจน มีเป้าหมายที่ชัดเจนเพื่อลดความเสี่ยงและผลกระทบ และเป้าหมายร่วมเชิงพื้นที่ที่ครอบคลุม ไม่ว่าจะเป็นเป้าหมายที่จะอนุรักษ์พื้นที่สิ่งแวดล้อม การกำหนดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน หรือการกำหนดพื้นที่พัฒนาเมืองและโครงสร้างพื้นที่ บทความวิชาการให้ความสำคัญกับแนวคิดและการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่จะปรับเปลี่ยนจากการขาดการมองปัญหาร่วมอย่างชัดเจนสู่การทำงานที่ให้เกียรติและฟังความต้องการและปัญหาที่แท้จริงในพื้นที่เพื่อต้องการการเปลี่ยนแปลงที่จะสามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาสอดคล้องกับความต้องการและปัญหาของชุมชนและรวมถึงการประกอบภาพใหญ่ (Macro) และภาพย่อย (Micro) เพื่อประสิทธิภาพของการดำเนินโครงการและการบูรณาการทรัพยากรที่ใช้ในการพัฒนา (สีลาภรณ์ บัวสาย, 2557) การกำหนด

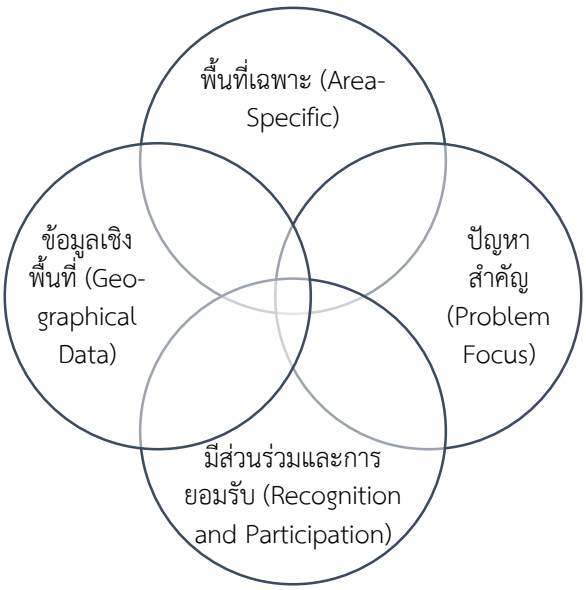
กรอบปัญหาร่วมกันในการจัดการน้ำเชิงพื้นที่และโจทย์การบริหารน้ำร่วมกันที่ครอบคลุมทั้งทางด้านการเพิ่มอุปทานน้ำ การป้องกันน้ำท่วมและภัยแล้ง และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

ประการร่วมมิติที่สามคือการใช้ข้อมูลและองค์ความรู้ในการตัดสินใจวางแผน การสื่อสารและทำความเข้าใจกับคนในพื้นที่ และการปรับใช้ความรู้ของท้องถิ่น ความรู้เชิงภูมิศาสตร์ การใช้ข้อมูลสารสนเทศเป็นพื้นฐานการวางแผนและดำเนินงาน การมีศูนย์ข้อมูลเชิงพื้นที่ที่สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อประเมินผลการตัดสินใจ และการค้นหาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเชิงพื้นที่ อีกกลุ่มที่พบคือการศึกษาด้านใช้ข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ รวมถึงข้อมูลเชิงพื้นที่ (Geo-spatial information) ที่ใช้ประกอบเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจและการวางแผนจัดการทรัพยากร โดยมีความยึดโยงการวางแผนตัดสินใจโดยใช้ข้อมูลเป็นฐาน การวางแผนเชิงพื้นที่จึงเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์และศึกษาพื้นที่ (Spatial Analysis) การกำหนดขอบเขตพื้นที่ศึกษา การวิเคราะห์ข้อมูลจากดาวเทียมเพื่อกำหนดกรอบและแนวทางการวางแผน ดังปรากฏในงานวิจัยด้านการใช้ข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์เพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรน้ำ (ต้อง พันธ์งาม, ณภัทร น้อยน้ำใส, และนิรันดร์ คงฤทธิ์, 2564; สุจริต คูณธนกุลวงศ์ และคณะ, 2551) การใช้ข้อมูลจึงเป็นสิ่งสำคัญในการจัดการน้ำเชิงพื้นที่ที่ต้องอาศัยมุมการพิจารณาถึงมิติเชิงกายภาพและภูมินิเวศของพื้นที่แม่น้ำและพื้นที่โดยรอบ รวมถึงการแชร์ข้อมูลเพื่อการสื่อสารทำความเข้าใจกับปัญหาในพื้นที่และการหาทางออกร่วมกัน งานศึกษาการจัดการทรัพยากรน้ำเชิงพื้นที่ในระบบการบริหารธนาคารน้ำใต้ดิน พื้นที่ตำบล เก่าขามโดย Akahat and Pearnpitak (2024) ได้อธิบายถึงกรณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จด้วยแนวทางการจัดการทรัพยากรร่วมกันในการวางกติการ่วมกันและการประสานเงื่อนไขความร่วมมือภายใต้โครงการธนาคารน้ำใต้ดิน การที่โครงการได้รับความสนับสนุนจากองค์กรและผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและมีบทบาทผู้นำที่ชัดเจน การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาปรับใช้ การใช้ระบบการจัดการน้ำและระบบสูบน้ำ และการเผยแพร่ข้อมูลและการสื่อสารกับประชาชน

มิติที่สี่คือการเน้นการมีส่วนร่วม และการมีเป้าหมายและกติการ่วมกันในการใช้ทรัพยากรเชิงพื้นที่อย่างยั่งยืน ในหลายงานวิชาการและรายงานการศึกษาอภิปรายและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ ความต้องการที่แท้เชิงพื้นที่ การเน้นการจัดการและพัฒนาแบบล่างขึ้นบนการพัฒนาเชิงพื้นที่ยังต้องให้ความสำคัญกับการร่วมเป็นเจ้าของโครงการและการประเมินศักยภาพของหน่วยงานในการสร้างความต่อเนื่องและการต่อยอดของโครงการ ตลอดจนการพัฒนาแผนเชิงพื้นที่และจังหวัดให้สอดคล้องกับการพัฒนาเชิงพื้นที่ในเชิงสังคม Grander et al. (2022) ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับโครงการริเริ่มเชิงพื้นที่ (Area-Based Initiative Program) ที่มีเป้าหมายให้กลุ่มคนชายขอบและประชากรเปราะบางสามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาเชิงพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ถูกได้รับการพัฒนาโดยเอกชนรายใหญ่ (Regeneration) เพื่อสร้างคุณภาพและความคุ้มครองทางสังคมของพื้นที่ที่มีชุมชนเปราะบางอาศัยอยู่ ให้สามารถมีส่วนร่วมกำหนดแผนและโครงการพัฒนาเชิงกายภาพ การให้นิยามนี้สอดคล้องกับความหมายของการพัฒนาโครงการเชิงพื้นที่ (Area-Based Programming) โดย UNDP (2018) ที่ให้ความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำของกลุ่มผู้อยู่อาศัยที่เปราะบาง

โดยให้ความสำคัญการพื้นที่โดยคำนึงถึงด้านที่เป็นฐานและการวิเคราะห์พื้นที่เชิงกายภาพที่ชุมชนอาศัยอยู่เพื่อการพัฒนา และเน้นการมีส่วนร่วมและการบูรณาการเป้าหมายเพื่อการพัฒนา การเน้นการมีส่วนร่วมยังเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการจัดการน้ำของพื้นที่อย่างยั่งยืน งานศึกษาด้านความยั่งยืนและความสำเร็จเชิงพื้นที่ (พีร์นิธิ อักษร, ธวัชชัย โทอินทร์, พัฒนพงศ์ โตภาคงาม, และธนายุทธ ไชยธงรัตน์, 2565) ในกรณีศึกษาโครงการบริหารจัดการน้ำ อ่างเก็บน้ำห้วยคล้าย อันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอหนองวัวซอ ได้นำเสนอปัจจัยเชิงตัวชี้วัดที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารโครงการเชิงพื้นที่ ประกอบด้วยสามด้านคือ ด้านการมีศูนย์ข้อมูลและความรู้ในชุมชน ด้านศูนย์ข้อมูล และด้านองค์ความรู้ด้านการเพิ่มผลิตผลทางการเกษตร การทำงานร่วมกันกับชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญที่จะสามารถบริหารจัดการน้ำเชิงพื้นที่นั้นมีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำเชิงพื้นที่อย่างยั่งยืน



งานวิจัยนี้จึงมุ่งเน้นการวิเคราะห์จากบนลงล่าง จากกลไกการจัดตั้งลุ่มน้ำและแผนการจัดการลุ่มน้ำ เพื่อการวิเคราะห์ถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ลุ่มน้ำอย่างยั่งยืน โดยใช้กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเชิงพื้นที่อย่างยั่งยืน 1) เน้นการวิเคราะห์และวางแผนโดยยึดความสำคัญของพื้นที่เฉพาะ 2) การวิเคราะห์ปัญหาและกำหนดเป้าหมายในการจัดการเชิงพื้นที่ 3) การใช้ข้อมูลและการสื่อสารทำความเข้าใจกับพื้นที่และชุมชน และ 4) การกำหนดการมีส่วนร่วมและการยอมรับมิติเชิงสังคมและเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ ความสมดุลที่เกี่ยวข้อง

3. วิธีการวิจัย

(1) แนวทางการวิจัยและการวิเคราะห์ข้อมูล

งานวิจัยใช้แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับกลไกและการทำงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำ ผ่านการออกแบบการวิจัยโดยใช้กรณีศึกษา พื้นที่และคณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นคณะกรรมการลุ่มน้ำหมายเลข 17 จากการแบ่งส่วนคณะกรรมการลุ่มน้ำโดยสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ตามบัญญัติพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 จาก 22 ลุ่มน้ำ โดยผู้วิจัยได้ศึกษาเชิงลึกผ่านการวิเคราะห์เอกสาร การลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์เก็บข้อมูลวิจัยกับคณะกรรมการและองค์กรที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก เอกสารหลักที่ใช้ในการวิเคราะห์แบ่งเป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรกเป็นเอกสาร แผนและระเบียบจากส่วนกลางที่สามารถสืบค้นทางอินเตอร์เน็ต ระเบียบและแผนที่กำหนดการจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 แผนแม่บททรัพยากรน้ำแห่งชาติ เอกสารและคู่มือการจัดตั้งและองค์ประกอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำ เอกสารรายชื่อคณะกรรมการลุ่มน้ำ กลุ่มที่สองเป็นแผนที่ได้รับความอนุเคราะห์ข้อมูลในระหว่างการลงพื้นที่สัมภาษณ์และประชุมร่วมกันกับหน่วยงานในพื้นที่ เป็นแผนที่ออกโดยคณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้แก่ แผนแม่บทลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก แผนป้องกันน้ำแล้งลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก แผนป้องกันน้ำท่วมลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันตก และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประชุมและการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนแรก คือการวิเคราะห์เอกสารกลุ่มที่หนึ่ง เพื่อเขียนสรุปข้อมูลเบื้องต้นและวางแผน แนวทางการเก็บข้อมูลเชิงพื้นที่ ข้อมูลเอกสารกลุ่มที่สองวิเคราะห์ร่วมกันกับข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก การเก็บข้อมูลสัมภาษณ์เชิงลึกประกอบด้วยการเก็บข้อมูลสัมภาษณ์ในพื้นที่และการสัมภาษณ์ออนไลน์ การเก็บข้อมูลสัมภาษณ์เชิงลึกประกอบด้วยการเก็บข้อมูลสัมภาษณ์ในพื้นที่และการสัมภาษณ์ออนไลน์รวมทั้งหมด 11 ครั้ง มีผู้ร่วมให้ข้อมูลทั้งหมด 15 คน ผู้ร่วมให้ข้อมูลสัมภาษณ์ประกอบด้วยคณะกรรมการและตัวแทนหน่วยงานของคณะกรรมการ โดยการเลือกลุ่มตัวอย่างที่เป็นองค์ประกอบทางการของคณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกในทุกกลุ่มตัวแทนโดยอ้างอิงจากรายชื่อของคณะกรรมการ อันประกอบด้วยตัวแทนจังหวัด ตัวแทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนหน่วยงานหลักด้านการจัดการน้ำและเป็นส่วนราชการในพื้นที่ ตัวแทนองค์กรผู้ใช้น้ำ รวมถึงผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่ การสัมภาษณ์ประกอบด้วยการเข้าพบสัมภาษณ์ที่หน่วยงาน ที่ทำการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนพื้นที่เกษตร และการประชุมสัมภาษณ์กลุ่มที่พื้นที่ของส่วนราชการ แนวคำถามการสัมภาษณ์มีสามส่วนคือ โครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการ บทบาทการบริหารทรัพยากรเชิงพื้นที่และประสบการณ์ อุปสรรคและความคาดหวัง ภายหลังการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้างแต่ละครั้งจะมีการสรุปเพื่อทบทวนประเด็นคำถาม เพื่อให้ได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และสนทนาที่เจาะลึกมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นอำนาจและบทบาทของคณะกรรมการ และการจัดสมดุลระหว่างจัดสรรทรัพยากรน้ำและความยั่งยืนของระบบน้ำและระบบนิเวศ ผู้วิจัยคำนึงถึงและดำเนินการวิจัยตามพื้นฐานและหลักการสากล

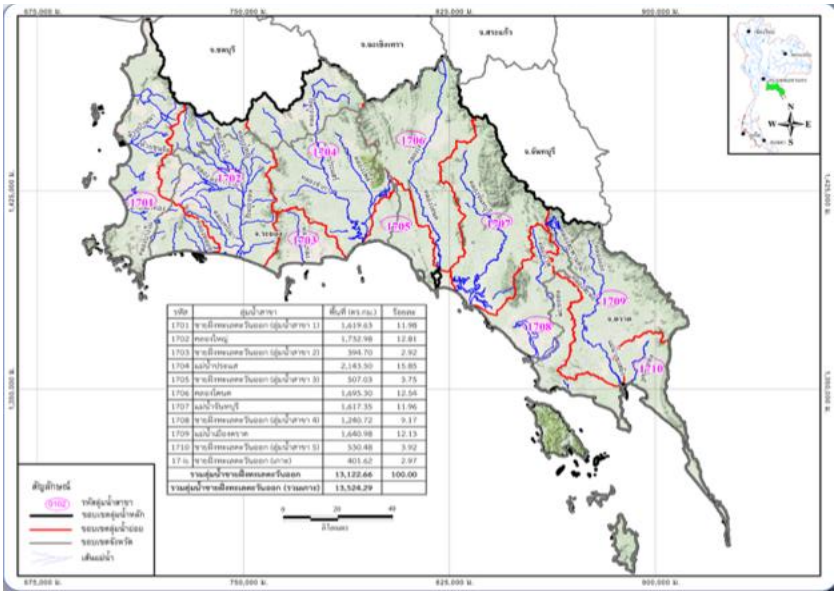
แนวทางจริยธรรมการทำการวิจัย และได้สื่อสารถึงความสำคัญของกระบวนการจริยธรรมงานวิจัยให้ผู้ร่วมวิจัยและผู้ให้ข้อมูล ในประเด็นหลักสำคัญทั้งเรื่องจุดประสงค์ของงานวิจัย การขอยินยอมการให้ข้อมูล เนื้อหาหลักและความคาดหวังจากงานวิจัย ขั้นตอนและกระบวนการเก็บข้อมูลและวิธีการและระยะเวลาการเก็บข้อมูล รวมถึงการเผยแพร่และส่งผลงานวิจัยให้กับผู้เข้าร่วมงานวิจัยนี้ การวิเคราะห์ข้อมูลในลำดับสุดท้ายคือการวิเคราะห์บทสัมภาษณ์จากการถอดเทปสัมภาษณ์ ร่วมกับการวิเคราะห์บทบันทึกการสัมภาษณ์ และการวิเคราะห์เอกสารกลุ่มที่สอง เอกสารที่ได้เก็บรวบรวมช่วงการสัมภาษณ์เก็บข้อมูล ผู้วิจัยใช้โปรแกรม Atlas.ti โปรแกรมวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ช่วยเก็บรวมรวมเอกสาร การถอดและสรุปข้อมูลจากข้อมูลเชิงคุณภาพ รวมถึงการวิเคราะห์เนื้อหาข้อความ (Coding Analysis) ขั้นตอนแรกคือการกำหนดหมวดหมู่ของคำด้านโครงสร้างและบทบาท โดยการสร้าง code ย่อยคือ 1) กลไก 2) โครงสร้างและระเบียบ และ 3) บทบาท เพื่อทำความเข้าใจโครงสร้างเชิงสถาบันของคณะกรรมการลุ่มน้ำเพื่ออธิบายบทบาทและการทำงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก เพื่อการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) ขั้นตอนที่สองคือการสร้างหมวดหมู่เพื่อการวิเคราะห์เชิงลึกแบบเจาะจง (Deductive Analysis) ตามกรอบแนวคิดการบริหารจัดการน้ำเชิงพื้นที่อย่างยั่งยืน โดยการสร้าง code ย่อยคือ 1) พื้นที่เฉพาะ 2) เป้าหมายร่วม 3) การใช้ข้อมูล และ 4) การมีส่วนร่วม เพื่อเข้าใจถึงกระบวนการ แนวทางการทำงาน การวิเคราะห์ผลเชิงปฏิบัติและข้อจำกัดโดยการวิเคราะห์ระบบคำและความเชื่อมโยงของข้อมูลกับสิ่งที่ค้นพบจากเอกสารและการลงพื้นที่เก็บข้อมูลเพื่อเพิ่มความแม่นยำและความรัดกุมตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ

(2) กรณีศึกษา ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก

ลุ่มแม่น้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกมีความสำคัญในเชิงพื้นที่ทั้งเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ เป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ทางด้านการขยายการลงทุนด้านอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว เป็นพื้นที่การจัดตั้งระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออกหรือ The Eastern Economic Corridor (EEC) ที่เป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมพื้นที่ใหญ่ของประเทศและเป็นแหล่งอุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูงของนักลงทุนไทยและต่างประเทศ พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกยังเป็นจุดแหล่งท่องเที่ยวระดับโลก ตัวอย่างเช่น พัทยา บางแสน เกาะเสม็ดจังหวัดระยองและเกาะกูดจังหวัดตราด จึงเป็นพื้นที่สำคัญที่ต้องการทรัพยากรที่มีนัยสำคัญในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคการผลิต อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว และรวมถึงภาคการเกษตรจากการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของการปลูกสวนทุเรียนในจังหวัดระยอง และจันทบุรี ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกได้ถูกกำหนดเป็นลุ่มน้ำที่ 17 โดยสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ โดยครอบคลุมเขตพื้นที่ 5 จังหวัด ประกอบด้วยจังหวัดจันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ตราดและระยอง ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด 13,122 ตารางกิโลเมตร โดยสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติได้เริ่มใช้มาตราส่วนแผนที่ 1:50,000 เพื่อแบ่งพื้นที่ลุ่มน้ำในประเทศไทยออกเป็น 22 ลุ่มน้ำตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 อาศัยอำนาจตามมาตรา 25 ของกฎหมายทรัพยากรน้ำเพื่อการแบ่งเขตพื้นที่ทางกายภาพเชิงลุ่มน้ำ เพื่อให้การจัดการทรัพยากรน้ำสอดคล้องกับบริบทเชิงระบบนิเวศน้ำ การตั้งถิ่นการจัดการผังเมือง และการแบ่งเขตการปกครอง การแบ่งเขตลุ่มน้ำได้คำนึงถึงปัจจัยด้าน

สิ่งแวดล้อมและกายภาพ เขตพื้นที่การปกครอง ปริมาณการใช้น้ำ และปัจจัยด้านภูมิสังคมและวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้อง มีประชากรทั้งหมดของพื้นที่ราว 2.4 ล้านคน มีความต้องการน้ำเฉลี่ยของพื้นที่ประมาณ 4 ล้านลูกบาศก์เมตร โดยมีความต้องใช้น้ำในภาคการเกษตรประมาณ 3.5 ล้านลูกบาศก์เมตร พื้นที่เขตลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นพื้นที่ที่มีความน่าสนใจทั้งที่เป็นที่ยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจที่มีความต้องการใช้ปริมาณน้ำที่มาก และมีโครงการขยายพื้นที่แหล่งน้ำและการสร้างโครงข่ายการลำเลียงน้ำที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญในการบริหารทิศทางและการพัฒนาของภาคอุตสาหกรรมการผลิตของประเทศ ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกมีพื้นที่เชื่อมกับลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาและลุ่มแม่น้ำบางปะกง และมีพื้นที่ติดชายฝั่งทะเลอ่าวไทยมีพื้นที่ที่เป็นปากแม่น้ำ พื้นที่ลุ่มทะเล และป่าชายเลน และยังมีพื้นที่ที่เป็นที่สูงชันและภูเขาจึงเป็นพื้นที่ประสบกับความท้าทายด้านน้ำตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ ทั้งความกดดันที่จะต้องส่งน้ำเข้าไปใช้ในเขตพื้นที่อุตสาหกรรม ความเปราะบางที่จะได้รับผลกระทบจากการเพิ่มสูงขึ้นของน้ำทะเลที่เข้ากัดเซาะชายฝั่งและน้ำทะเลหนุนสูงเข้ากระทบ พื้นที่ชายฝั่งทะเลโดยเฉพาะจังหวัดระยองและฉะเชิงเทรา และปัญหาของพื้นที่ท้ายน้ำจากปัญหาการจัดการขยะและมลพิษทางน้ำ พื้นที่ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกจึงถูกเลือกเป็นกรณีศึกษาเพราะเป็นพื้นที่ประสบกับความเสี่ยงและความเปราะบางรอบด้าน โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรน้ำเชิงพื้นที่ที่ต้องการทำให้เกิดความสมดุลและมีประสิทธิภาพระหว่างการจัดหาทรัพยากรน้ำที่เหมาะสมสำหรับความต้องการและการพัฒนาเชิงเศรษฐกิจพื้นที่ พร้อมกับการหามาตรการและการวางแผนการรักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติ การอนุรักษ์ระบบนิเวศและทรัพยากรน้ำอย่างเหมาะสมและมีคุณค่าต่อความต้องการที่หลากหลายของคนในพื้นที่

แผนภาพที่ 2 การแบ่งเขตพื้นที่ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก



ที่มา: สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (2564)

4. บทบาทและการทำงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก

บทความนี้มีจุดมุ่งเน้นเพื่อศึกษาบทบาทของคณะกรรมการลุ่มน้ำกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเชิงพื้นที่โดยเฉพาะ การจัดการทรัพยากรน้ำที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการและการวางแผน จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า บทบาทของคณะกรรมการลุ่มน้ำมีสี่บทบาทหลักในการจัดการทรัพยากรน้ำเชิงพื้นที่ 1) บทบาทการวางแผนเชิงพื้นที่ 2) บทบาทด้านการเชื่อมต่อกลไกการบริหารจัดการน้ำ 3) ประสานการทำงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ และ 4) บทบาทด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างความตระหนักรู้ ซึ่งบทบาทเหล่านี้ถูกกำหนดอยู่ใน พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำแห่งชาติและสะท้อนผ่านการดำเนินงานเชิงปฏิบัติ โดยผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมและจากการสัมภาษณ์เพื่อขยายความและจำแนกบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรเชิงพื้นที่ทั้งสี่บทบาทหลักนี้ ในด้านบทบาทด้านแรกคือบทบาทการวางแผนเชิงพื้นที่ คณะกรรมการลุ่มน้ำมีหน้าที่ในการวางแผนการจัดการน้ำเชิงพื้นที่ในการเตรียมและนำเสนอแผนสามแผนหลัก เพื่อให้คณะกรรมการน้ำแห่งชาติ (กนช.) พิจารณาและรับรองอันประกอบด้วยแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้ง แผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วม และแผนแม่บทการจัดการทรัพยากรลุ่มแม่น้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก (ตามมาตรา 35 พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำแห่งชาติ) โดยมีสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติภาค 2 มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งยวดในการเตรียมข้อมูลและการจัดการประชุมเพื่อการจัดเตรียมวาระการประชุมการจัดเตรียม และเสนอการเตรียมแผนทั้งสามนี้ ซึ่งแผนการจัดการลุ่มน้ำทั้งสามแผนจะเป็นกลไกเพื่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้เสนอแผนงานและโครงการให้สอดคล้องกัน ที่เป็นหลักเกณฑ์ การบริหารจัดการ การฟื้นฟูและอนุรักษ์ และการรับมือกับสภาวะวิกฤติด้านน้ำที่ต้องสอดคล้องกันกับแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ แผนการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำยังระบุการวิเคราะห์และการรับมือกับความเสี่ยงภัยที่จะเกิดในอนาคต รวมถึงการระบุการคาดการณ์ความต้องการใช้น้ำเพื่อการรองรับการวางแผนเพื่อป้องกันปัญหาการขาดแคลนน้ำและการรักษาคุณภาพน้ำ ในแผนระบุว่าการพัฒนาพื้นที่ EEC จะมีประชากรเพิ่มจากประมาณ 4 ล้านคนเป็น 6 ล้านคนในอนาคต ภายในปี พ.ศ. 2580 ส่งผลให้ความต้องการใช้น้ำอุปโภคบริโภคและภาคการผลิตเพิ่มสูงขึ้น จึงจำเป็นต้องมีแผนการจัดการความขาดแคลนน้ำ ทั้งการพัฒนาแหล่งน้ำต้นทุน รวมถึงการบริหารจัดการความต้องการใช้น้ำและมาตรการอื่น เช่นการศึกษาโครงการจัดหาน้ำทดแทน

บทบาทด้านที่สองคือการประสานกลไกการบริหารจัดการน้ำของประเทศที่อยู่ภายใต้การกำหนดของ 35 พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ที่กำหนดกลไกการบริหารจัดการน้ำออกเป็นสามระดับ คือ ระดับนโยบายในการบูรณาการโครงสร้างการจัดการน้ำระหว่างหน่วยงานและกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ที่มีอำนาจในการกำกับดูแลนโยบายและโครงการด้านการจัดการน้ำภายใต้อำนาจของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และมีสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นสำนักงานเลขาในการขับเคลื่อนกลไกระดับนโยบาย การใช้ข้อมูล และการตรวจสอบและติดตามผลของโครงการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ ในระดับของพื้นที่ (Area-Based) จะเป็นบทบาทและอำนาจของคณะกรรมการลุ่มน้ำ โดยการสนับสนุนของสำนักงานทรัพยากรน้ำ

แห่งชาติภาค (ภาค 1-4) ทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนและผู้ประสาน โดยมีความเชื่อมโยงกับกลไกระดับนโยบายผ่านการนำเสนอแผนแม่บทลุ่มน้ำ แผนจัดการน้ำท่วมและแผนจัดการน้ำแล้งในระดับลุ่มน้ำ และยังมีบทบาทในการเสนอความเห็นและมติของที่ประชุมเพื่อให้ กนช. กลไกนโยบายระดับชาติได้พิจารณา และการให้คำปรึกษาแก่ กนช. เกี่ยวกับโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ และประสานกับกลไกระดับที่สามคือระดับผู้ใช้น้ำที่เป็นองค์กรผู้ใช้น้ำ ซึ่งแบ่งออกเป็นสามกลุ่มตามภาคส่วนการใช้น้ำ ภาคการเกษตร ภาคพาณิชย์ และภาคอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่คณะกรรมการลุ่มน้ำต้องประสานความร่วม การรับฟังความเห็น การสนับสนุนการจัดตั้งขององค์กรและการมีส่วนร่วม รวมถึงการประสานและการติดตามหลักเกณฑ์การใช้น้ำที่เหมาะสมกับบริบทและข้อจำกัดของพื้นที่ นอกจากการประสานกับตัวแสดงเชิงนโยบายทั้งสามระดับแล้ว และคณะกรรมการลุ่มน้ำยังมีหน้าที่ประสานกับกลไกการบริหารจัดการน้ำเชิงพื้นที่อีกสองกลไกหลักคือระบบบริหารจัดการแผนงานโครงการและฐานข้อมูลสำหรับบูรณาการแผนงานเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติหรือมีชื่อเรียกว่าระบบ Thai Water Plan ซึ่งเป็นระบบบูรณาการกลั่นกรองและพิจารณาแผนปฏิบัติงานด้านน้ำและโครงการของหน่วยงานด้านน้ำที่มีอยู่ประมาณ 40 กว่าหน่วยงานเข้ามาอยู่ในระบบการบริหารและเสนอโครงการผ่านระบบ Thai Water Plan จากการสัมภาษณ์กับผู้อำนวยการ สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติภาค 2 ได้ระบุว่าหน่วยงานมีหน้าที่ที่จะอบรมการใช้ระบบดังกล่าวและประสานช่วยและสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเตรียมพร้อมและพัฒนาโครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่ โดยคณะกรรมการลุ่มน้ำมีหน้าที่กลั่นกรองและพิจารณาโครงการในระดับลุ่มน้ำเพื่อเข้าสู่การพิจารณาในระบบ Thai Water Plan และอีกกลไกคือผังน้ำ (Water Charts) คณะกรรมการลุ่มน้ำมีหน้าที่ที่จะกำหนดแผนของลุ่มน้ำให้สอดคล้องกับผังน้ำ เพื่อหลีกเลี่ยงการลงทุนโครงการที่มีความทับซ้อนกันในเชิงเป้าหมายและงบประมาณ และอาจขัดแย้งกับโครงสร้างและลักษณะเชิงภูมิศาสตร์เดิม เช่นโครงการที่อาจขวางทางน้ำและอุปสรรคต่อระบบระบายน้ำ พร้อมยังต้องคำนึงถึงโครงการที่สอดคล้องกันทั้งในบริบทของระบบนิเวศและลักษณะเฉพาะเชิงพื้นที่ ผังเมืองและการกำหนดโครงสร้างเชิงกายภาพโดยรวม

บทบาทด้านที่สามคือบทบาทประสานการทำงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่และหน่วยงานที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำ จากข้อมูลสัมภาษณ์พบว่าการทำงานร่วมกันในบทบาทของคณะกรรมการลุ่มน้ำช่วยในการจัดการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานโดยเฉพาะด้านการแชร์ข้อมูลร่วมกันและการจัดการประเด็นขัดแย้ง ที่ส่งเสริมการเจรจา การหาข้อยุติร่วมกันและการปรึกษาหารือเพื่อทำความเข้าใจกับปัญหาและข้อจำกัดด้านการพัฒนา การดำเนินงานร่วมกันในคณะกรรมการลุ่มน้ำช่วยส่งเสริมให้หน่วยงาน ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่สามารถเห็นภาพรวมและภาพใหญ่ในการจัดการน้ำ รวมถึงส่งเสริมการเห็นถึงปัญหาการจัดการร่วมกัน ส่งเสริมให้หน่วยงานที่อาจไม่ได้เกี่ยวข้องกับด้านน้ำโดยตรง เช่น สำนักงานพัฒนาที่ดินส่วนภูมิภาคและหน่วยงานอื่นได้มีส่วนร่วมและรับรู้เกี่ยวกับข้อมูลด้านการจัดการน้ำในภาพกว้างและระดับพื้นที่ทั้งการรับรู้ข้อมูลจากการประชุมอย่างเป็นทางการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างไม่เป็นทางการซึ่งเป็นจุดแข็งของ

การทำงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำคือการมีช่องทางสื่อสารที่ไม่เป็นทางการและการสร้างความสัมพันธ์ระดับหน่วยงานในพื้นที่ สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติภาคยังมีบทบาทที่ส่งเสริมการทำงานร่วมกันกับองค์การปกครองท้องถิ่นเพื่อการเตรียมโครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำอย่างเหมาะสมและประสานความร่วมมือกับส่วนราชการที่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคด้านการจัดการน้ำ อีกทั้งเป็นการเชื่อมการประสานการทำงานของหน่วยงานเกี่ยวกับการจัดการน้ำและโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการพื้นที่ การพัฒนาที่ดินและการเกษตร ทำงานร่วมกันโดยเฉพาะการแชร์ข้อมูล การพัฒนาโครงการร่วมกันภายใต้กรอบแผนแม่บทลุ่มน้ำและการพัฒนาโครงการร่วมกับกลไกคณะกรรมการน้ำระดับจังหวัดเพื่อเสนอโครงการจัดการน้ำ การพัฒนาแหล่งน้ำ และป้องกันปัญหาน้ำท่วมและน้ำแล้ง ภายใต้กรอบของ Thai Water Plan

บทบาทที่สี่คือด้านบทบาทด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างความตระหนักรู้ในการบริหารจัดการน้ำเชิงพื้นที่ ซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการลุ่มน้ำตาม พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ ที่มีหน้าที่การสร้างการมีส่วนร่วม ซึ่งประกอบด้วยสามส่วนหลักที่เป็นงานของสำนักงานเลขานุการและคณะกรรมการลุ่มน้ำคือการสนับสนุนการจัดตั้งและการส่งเสริมบทบาทขององค์กรผู้ใช้น้ำที่เป็นตัวแทนของสามภาคส่วนหลักคือภาคการเกษตร ภาคพาณิชย์และภาคอุตสาหกรรม จากข้อมูลสัมภาษณ์พบว่าภาคอุตสาหกรรมมีการรวมกลุ่มและมีตัวแทนผู้ใช้น้ำที่เป็นระบบมากที่สุดและมีโครงสร้างการดำเนินงานและการหารือที่ชัดเจน มีการส่งตัวแทนที่สามารถสะท้อนภาพรวมจากการต้องการใช้น้ำของภาคส่วนของตนเองโดยมีบทบาทของสภาอุตสาหกรรมสนับสนุนการประชุมและการดำเนินงานของกลุ่มผู้ใช้น้ำภาคอุตสาหกรรม ในพื้นที่ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกมีกลุ่มตัวแทนภาคอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และผู้ประกอบการโรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีบทบาทอย่างมากในคณะกรรมการลุ่มน้ำ ส่วนองค์กรผู้ใช้น้ำในภาคการเกษตรถึงแม้จะมีเกษตรกรและเจ้าของแปลงที่ดินการเกษตรที่มีจำนวนมากในพื้นที่และเป็นการเกษตรที่มีมูลค่าสูงและเป็นที่ต้องการของตลาด ตัวอย่างเช่น การทำสวนทุเรียนในพื้นที่ การจัดตั้งและรวมกลุ่มเป็นผู้ใช้น้ำยังทำได้ยาก เนื่องจากมีเกษตรกรรายย่อยจำนวนมากและหลายรายยังไม่ได้จดทะเบียนเป็นผู้ใช้น้ำอย่างเป็นทางการ จึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการลุ่มน้ำและฝ่ายเลขานุการที่ต้องส่งเสริมการจัดการตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำและการรวมกลุ่มร่วมกันขององค์กรผู้ใช้น้ำภาคการเกษตร ซึ่งตามหน้าที่กฎหมายนั้นกลุ่มผู้ใช้น้ำมีหน้าที่ในการร่วมกันบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ของตนเองและมีส่วนร่วมที่จะให้ความเห็นเกี่ยวกับโครงการและการพัฒนาในพื้นที่ลุ่มน้ำ การรับรู้เรื่องปัญหาเฉพาะของพื้นที่ ลุ่มน้ำ รวมถึงการเข้าถึงข้อมูลน้ำและแบบจำลองสถานการณ์น้ำที่เป็นข้อมูลที่เฉพาะด้านของหน่วยงานและส่วนราชการด้านน้ำที่สามารถสนับสนุนการจัดทำข้อมูลเชิงพื้นที่เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการบริหารน้ำเพื่อความมั่นคงทางด้านทรัพยากรน้ำเชิงพื้นที่และการสนับสนุนการทำงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดทำข้อเสนอพัฒนาโครงการ กระบวนการดังกล่าวเชื่อมโยงกับบทบาทด้านที่สองคือส่งเสริมให้พื้นที่ตระหนักรู้ร่วมกันของปัญหาและข้อจำกัดของภาครวมในระดับลุ่มน้ำ เพื่อให้มองภาพกว้างเชิงพื้นที่มากกว่าในระดับจังหวัด เช่น ประเด็นการบริหารจัดการโดยการบริหารโครงข่ายน้ำที่ผันน้ำในภาคตะวันออกตั้งแต่จังหวัดจันทบุรีสู่พื้นที่ EEC ในจังหวัดระยองและจังหวัดข้างเคียงและโครงการสร้างอ่างเก็บน้ำวังโตนด

ที่ยังอยู่ในช่วงการเจรจาเตรียมพร้อมการดำเนินงานของโครงการ โดยโครงสร้างของคณะกรรมการลุ่มน้ำจะช่วยให้ท้องถิ่นและจังหวัดสามารถเห็นภาพรวมการดำเนินงานร่วมกันมากขึ้นตั้งระดับล่างคือองค์กรผู้ใช้น้ำ ไปจนถึงระดับจังหวัดและส่วนราชการส่วนภูมิภาค ทำให้เปิดพื้นที่การเจรจาหารือและการหาทางออกร่วมกันของทุกจังหวัดในเขตลุ่มน้ำเดียวกัน และในด้านสุดท้ายคือการสร้างการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นคือการให้ความรู้และการให้ความตระหนักรู้ ถึงแม้ว่าจะยังไม่พบกิจกรรมที่ชัดเจนในด้านการสร้างความตระหนักรู้ของชุมชนจากการเก็บข้อมูลในพื้นที่ แต่เป็นอีกหนึ่งภารกิจของคณะกรรมการลุ่มน้ำที่ต้องทำงานกับชุมชนเพื่อสร้างความตระหนักรู้ความเสี่ยงภัยพิบัติและการส่งเสริมใช้น้ำอย่างคุ้มค่าและเต็มประสิทธิภาพ องค์ประกอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำมีส่วนในการกำหนดบทบาทและเชื่อมการทำงานในระดับลุ่มน้ำตามตารางที่แสดงข้างล่าง

ตารางที่ 1 โครงสร้างของคณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก ในกลไกการบริหารจัดการน้ำ

กฎหมาย: พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 **แผนนโยบาย:** แผนแม่บททรัพยากรน้ำแห่งชาติ 20 ปี
กลไกระดับชาติ: คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ
ประธานคณะกรรมการ: ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี
คณะกรรมการโดยตำแหน่ง: ผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรี, ผู้ว่าราชการจังหวัดฉะเชิงเทรา, ผู้ว่าราชการจังหวัดตราด, ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง, โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดจันทบุรี, ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาจันทบุรี, ผู้อำนวยการสำนักงานสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษที่ 13, ผู้อำนวยการสำนักงานชลประทานที่ 9, ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการจัดการทรัพยากรทางชายฝั่งและป่าชายเลน, อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ,ผู้อำนวยการสำนักทรัพยากรน้ำบาดาล เขต 9, เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดจันทบุรี, ประมงจังหวัดฉะเชิงเทรา, ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 17 จันทบุรี, ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ ที่ 9 (ชลบุรี),ผู้อำนวยการกลุ่มวางแผนการใช้ที่ดิน (สำนักงานพัฒนาที่ดินเขต 2), ท้องถิ่นจังหวัดจันทบุรี, ผู้อำนวยการสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 2, เสนาธิการกองทัพเรือภาคที่ 1
คณะกรรมการตัวแทนผู้ใช้น้ำ: กลุ่มท่อน้ำดิบสายที่ 1 (เกษตร), กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานตำบลวังหว้าปี2556/1 (เกษตร), กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน 2-5-9 ตำบลห้วยยางสามัคคี (เกษตร), มาบตาพุดคอมเพล็กซ์ 1 (อุตสาหกรรม), มาบตาพุดคอมเพล็กซ์ 3 (อุตสาหกรรม), องค์กรผู้ใช้น้ำกลุ่ม WHAUP (อุตสาหกรรม), ภาคีเครือข่ายเรารักษ์บางพระ (พาณิชยกรรม), ชุมชนการใช้น้ำสัตหีบ พื้นที่ 1 (พาณิชย-กรรม), โรงเรียนชุมพลทหารเรือ กรมยุทธศึกษาทหารเรือ (พาณิชยกรรม)
กรรมการลุ่มน้ำผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: นายกเมืองพัทยา, นายกเทศมนตรีตำบลพลับพลานารายณ์, นายกเทศมนตรีตำบลท่าข้าม, นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อทอง, นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนนทรีย์, นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ น้ำคู้
กรรมการลุ่มน้ำผู้ทรงคุณวุฒิ: ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 1 (รองประธานคนที่ 1), ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 2 (รองประธานคนที่ 2), ผู้ทรงคุณวุฒิ คนที่ 3, ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 4
กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการลุ่มน้ำ: สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติภาคที่ 2

จากตารางแสดงโครงสร้างคณะกรรมการพบว่าคณะกรรมการลุ่มน้ำเป็นคณะกรรมการที่มีขนาดค่อนข้างใหญ่และมีสมาชิกในคณะกรรมการทั้งสิ้น 42 คนที่ประกอบด้วยคณะกรรมการโดยตำแหน่งของภาคส่วนของหน่วยงานราชการและตัวแทนจากการสรรหาในกลุ่มตัวแทนผู้ใช้น้ำ จากโครงสร้างจะเห็นว่าคณะกรรมการในสัดส่วนที่มากนั้นมาจากภาคส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำ แต่มีคณะกรรมการเพียงบางส่วนที่เป็นตัวแทนจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเป็นตัวแทนภาคประชาชน ซึ่งตัวแทนภาคประชาชนคือกลุ่มผู้ใช้น้ำที่ถูกจัดตั้งกันอย่างเป็นทางการที่ไม่ใช่ประชาชนหรือองค์กรภาคประชาสังคมโดยทั่วไป ทำให้มีข้อสังเกตถึงความจำกัดของความเชื่อมโยงของคณะกรรมการลุ่มน้ำกับพื้นที่และผู้อยู่อาศัยในลุ่มน้ำและชุมชน อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์บทบาททั้งสี่ด้านทั้งบทบาทด้านการวางแผนเชิงพื้นที่ บทบาทด้านการเชื่อมต่อกลไกการบริหารจัดการน้ำ บทบาทประสานการทำงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ และบทบาทด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างความตระหนักรู้ บทบาทที่สี่คือด้านบทบาทด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างความตระหนักรู้ในการบริหารจัดการน้ำเชิงพื้นที่เป็นบทบาทที่เห็นได้ชัดมากที่สุดจากการเก็บข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่ โดยเฉพาะบทบาทด้านการประสานการทำงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่โดยเฉพาะในกระบวนการขั้นตอนก่อนการวางแผนหรือ pre-planning process ในการสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการออกแบบและเขียนโครงการที่สอดคล้องกับเป้าหมายแผนแม่บททรัพยากรน้ำและแผนแม่บทลุ่มน้ำ บทบาทของการทำงานร่วมกันโดยระบบการทำงานร่วมกันในรูปแบบคณะกรรมการและการเน้นการปรึกษาหารือเพื่อจัดการปัญหาในระดับลุ่มน้ำและมีคณะกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการจึงสะท้อนถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายทรัพยากรน้ำที่เน้นการทำงานแบบบูรณาการร่วมกันมากกว่าการใช้มาตรการเชิงการบังคับ จึงสะท้อนให้เห็นว่าบทบาทของคณะกรรมการลุ่มน้ำมีบทบาทเป็นการประสานการทำงานเพื่อวางแผนมากกว่าการดำเนินงานโครงการหรือเอาโครงการไปปฏิบัติทำให้เห็นช่องว่างด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ต้องการความเป็นรูปธรรม จากการสัมภาษณ์คณะกรรมการจากตัวแทนของสำนักงานชลประทานที่ 9 และตัวแทนของหน่วยงานที่มาร่วมให้ข้อมูล ที่พบว่าบทบาทสะท้อนอุปสรรคในขั้นตอนการนำโครงการไปปฏิบัติ โดยผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่าถึงแม้มีการตกลงเรื่องการดำเนินโครงการสร้างโครงสร้างการบริหารจัดการในระดับคณะกรรมการลุ่มน้ำแต่พอมาถึงในขั้นตอนการปฏิบัติต่ละหน่วยงานก็ทำกลับมาดำเนินงานแบบแยกส่วนเหมือนเดิม หรือกล่าวได้ว่าข้อตกลงในชิงปฏิบัติให้ตรงตามมติของคณะกรรมการลุ่มน้ำยังมีข้อจำกัด ในเชิงการนำแผนมาปฏิบัติและการทำงานยังอยู่ภายใต้กรอบของงบประมาณของแต่ละหน่วยงานที่ยังขาดการทำงานหรือการตกลงร่วมกันในขั้นตอนการปฏิบัติในรูปแบบของลุ่มน้ำ จากการศึกษาพบว่าการวางแผนลุ่มน้ำทั้งเชิงการวางแผนการบริหารจัดการและเชิงปฏิบัตินั้นให้ความสำคัญในด้านความมั่นคงด้านน้ำและการจัดสรรทรัพยากรน้ำเพื่อรองรับการพัฒนาเป็นหลัก จึงอาจจะให้ความสำคัญในมิติสิ่งแวดล้อมและเชิงอนุรักษ์เป็นลำดับรองและไม่ชัดเจนมากนัก เนื่องจากหน่วยงานหรือส่วนราชการส่วนมากเป็นหน่วยงานทางด้านการบริหารจัดการน้ำ การเก็บข้อมูลสะท้อนว่าการจัดการทรัพยากรน้ำเชิงพื้นที่ควรขยายเป้าหมายการทำงานและเสริมกระบวนการ

ทางสังคมในการทำงานมากยิ่งขึ้น การเปิดกว้างให้เกิดการมีส่วนร่วมที่หลากหลายมากขึ้นอาจจะสามารถนำไปสู่การขยายกรอบวาระของลุ่มน้ำให้ครอบคลุมมิติทางสังคมและสิ่งแวดล้อม

5. อภิปรายผล: การบริหารทรัพยากรธรรมชาติเชิงพื้นที่ในลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก

งานวิจัยนี้พบว่าการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเชิงพื้นที่ในระดับลุ่มน้ำนั้นต้องใช้การประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการเชิงพื้นที่ (Area-Based Management) ที่ร่วมกับการจัดการน้ำเชิงบูรณาการ ในบทความนี้ได้ทบทวนและสังเคราะห์กรอบแนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเชิงพื้นที่อย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงสี่มิติหลักในเชิงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ คือด้านการกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่ชัดเจน และประชากรโดยรวมที่อยู่อาศัยและได้รับผลกระทบในพื้นที่ หรือการกำหนดระดับพื้นที่หรือมาตราส่วนที่เหมาะสมในการบริหารจัดการ ด้านที่สองคือการกำหนดกรอบปัญหาที่ชัดเจนและเป้าหมายร่วมกันในระดับพื้นที่ลุ่มน้ำ ด้านที่สามคือการใช้ข้อมูลเชิงพื้นที่เพื่อการตัดสินใจการวางแผน และด้านที่สี่และสุดท้ายคือการสื่อสารและให้ความตระหนักของประชาชนกับปัญหาร่วมด้านการจัดการน้ำ และด้านที่สี่คือการสร้างการมีส่วนร่วมและการยอมรับในพื้นที่ งานวิจัยนี้พบว่าถึงแม้คณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกจะมีโครงสร้างที่ชัดเจนและเป็นทางการภายใต้กฎหมายน้ำ และมีบทบาทสำคัญในการประสานการทำงานของหน่วยงานโดยเฉพาะส่วนราชการในพื้นที่ทำงานร่วมกันภายใต้กรอบของแผนแม่บททรัพยากรน้ำแห่งชาติ การทำงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำยังมีข้อจำกัดที่พบทั้งสี่มิติของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ภายใต้แนวคิดที่ระบุในวิจัยชิ้นนี้

ในด้านแรกคือด้านการกำหนดขอบเขตที่เหมาะสมและพื้นที่ที่ชัดเจนในระดับลุ่มน้ำ งานวิจัยนี้พบว่าการกำหนดลุ่มน้ำของเขตลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกนั้นมีขนาดที่ใหญ่เกินไปในเชิงการบริหารจัดการและการหาข้อตกลงร่วมกัน การกำหนดของเขตของลุ่มน้ำนั้นครอบคลุมถึงห้าจังหวัดคือ ชลบุรี จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ตราดและระยอง การกำหนดขอบเขตที่ใหญ่ถึงแม้จะมีข้อดีในแง่ของการเห็นภาพรวมและการเชื่อมโยงของปัญหา แต่หากพิจารณาในแง่หลักการจัดการน้ำอย่างประสิทธิภาพตามหลักการขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) แล้วยังพบข้อจำกัดในเชิงการจัดการสามประการหลัก ประการแรกคือการแผนการจัดการน้ำไม่ได้สะท้อนความเชื่อมโยงเชิงภูมิศาสตร์น้ำเชิงพื้นที่ในเขตลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกไม่ได้มีแม่น้ำที่เชื่อมต่อกันเป็นระบบลุ่มน้ำอย่างชัดเจน ทำให้ไม่อาจสะท้อนภาพลักษณะภูมิศาสตร์เฉพาะของเชิงพื้นที่ทั้งในเชิงระบบนิเวศและความต้องการของพื้นที่ ถึงแม้ว่าพื้นที่มีการเชื่อมโยงกันในระบบโครงข่ายส่งน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรมและระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก แต่ขาดการมองในมิติลุ่มน้ำย่อยที่เชื่อมโยงในระดับของพื้นที่และชุมชน ประการที่สองความท้าทายของภารกิจของสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติที่ 2 (ทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการลุ่มน้ำ) ที่ต้องทำงานข้ามจังหวัดที่ต้องอาศัยความถี่ในการสื่อสารเพื่อหาข้อตกลงร่วมกัน และประการสุดท้ายคือการกำหนดพื้นที่ที่ใหญ่อาจจะเป็นอุปสรรคที่จะหาตัวแทนของท้องถิ่นที่สามารถสะท้อนภาพพื้นที่ในการจัดการน้ำ ตัวแทนที่เป็น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลสะท้อนถึงอุปสรรคในการเป็นตัวแทนของท้องถิ่นอื่นที่อาจจะไม่สามารถสะท้อนถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่อื่นในระดับท้องถิ่นที่อยู่นอกเขตการดูแล

ด้านที่สองคือประสิทธิภาพการกำหนดกรอบปัญหาที่ชัดเจนและเป้าหมายร่วมกันในระดับพื้นที่ลุ่มน้ำ ถึงแม้การทำงานร่วมกันในคณะกรรมการลุ่มน้ำจะสามารถทำให้เกิดแผนแม่บทลุ่มน้ำและแผนแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและน้ำแล้งของลุ่มน้ำ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมร่วมกันกับหน่วยงานพบว่ายังมีประเด็นใหญ่ในการมองปัญหาที่ยังขัดแย้งกันของแต่ละจังหวัดที่เป็นอุปสรรคในการตั้งเป้าหมายการจัดการน้ำร่วมกัน อุปสรรคที่พบคือความขัดแย้งของการใช้น้ำในภาคการเกษตรที่มีอุปสงค์ (Demand) ที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเนื่องจากการขยายตัวของความต้องการของตลาดทุเรียนและพืชมูลค่าสูง จึงทำให้เกิดความต้องการที่ขัดแย้งกับแผนการส่งและลำเลียงน้ำในพื้นที่จังหวัดจันทบุรีเพื่อส่งไปยังเขตพื้นที่อุตสาหกรรมในเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ EEC ที่มีความต้องการใช้น้ำเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องและต้องอาศัยทรัพยากรในเขตพื้นที่ในลุ่มน้ำเดียวกัน ที่ยังเป็นประเด็นที่ต้องอาศัยการพิจารณาร่วมกัน จากการสัมภาษณ์เชิงลึกยังพบว่ายังมีบางโครงการที่อาจจะยังไม่สามารถทำให้เกิดข้อสรุปได้เพราะมีความขัดแย้งเชิงเป้าหมายและหลักการ เช่น ในการรักษาพื้นที่ป่าและเขตอนุรักษ์ กับการตัดสินใจสร้างอ่างเก็บน้ำเพื่อเพิ่มปริมาณน้ำต้นทุนแหล่งกักเก็บน้ำในพื้นที่ที่แต่ละหน่วยงานยังมองเห็นผลประโยชน์โดยรวมและความต้องการของพื้นที่ที่ไม่ตรงกัน ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีมติจากที่ประชุมให้สนับสนุนการสร้างโครงสร้างเพื่อเพิ่มแหล่งน้ำสำหรับใช้ในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำโดยเฉพาะเขตพื้นที่อุตสาหกรรม แต่ในเชิงปฏิบัติยังมีข้อขัดแย้งและการมองเห็นไม่ตรงกันระหว่างหน่วยงานโดยเฉพาะการสงวนรักษาพื้นที่ป่าและพื้นที่สีเขียวทางธรรมชาติ จากการเก็บข้อมูลจากการประชุมร่วมกันกับตัวแทนหน่วยงานในคณะกรรมการลุ่มทำให้ทราบถึงเป้าหมายที่แตกต่างกันนั้นไม่ได้เป็นเพียงแค่ความแตกต่างการมองถึงเป้าหมายและผลประโยชน์ร่วมกันของลุ่มน้ำ แต่เป็นการให้ความหมายของวาทกรรมความยั่งยืนที่แต่ละหน่วยในลุ่มน้ำมีการให้ความหมายไม่ตรงกันคือ บางหน่วยงานที่รับผิดด้านการจัดสรรน้ำและการบริหาร แหล่งน้ำนั้นมองความยั่งยืนโดยเน้นเรื่องความมั่นคงด้านน้ำ คือการมีน้ำที่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนและสนับสนุนความต้องการและการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ และการขยายพื้นที่ของเมือง ชุมชนที่อยู่อาศัยและเขตพื้นที่อุตสาหกรรม ในขณะที่หน่วยงานและตัวแทนที่อาจจะไม่ได้รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการน้ำโดยตรงมองมีมุมมองความยั่งยืนที่เน้นในด้านการรักษาพื้นที่ป่า การรักษาพื้นที่ต้นน้ำทางธรรมชาติและการรักษาสมดุลของลำน้ำและระบบนิเวศ ดังนั้น การกำหนดเป้าหมายร่วมกันจึงถือเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างมากในการบริหารเชิงพื้นที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันในพื้นที่ลุ่มน้ำ

ด้านที่สามคือการใช้ข้อมูลเชิงพื้นที่เพื่อการตัดสินใจการวางแผน และการสื่อสารและให้ความตระหนักของประชาชนกับปัญหาร่วมด้านการจัดการน้ำ จากการศึกษาพบว่า การจัดตั้งและการบริหารร่วมกันในคณะกรรมการลุ่มน้ำส่งเสริมในการแชร์ข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับน้ำโดยตรงร่วมกับหน่วยงานอื่น เป็นการส่งเสริมให้เห็นภาพร่วมของลักษณะเฉพาะและปัญหาร่วมกันของลุ่มน้ำ ในแผนแม่บทลุ่มน้ำมีการใช้ข้อมูลเชิงภูมิศาสตร์การใช้ข้อมูลอุทกวิทยาและข้อมูลอุตุนิยมวิทยา ที่วิเคราะห์และแสดงข้อมูลน้ำระดับอำเภอและ

ตำบล ทำให้สามารถเห็นข้อมูลเชิงลึกในการวิเคราะห์และข้อมูลสำคัญอื่นอย่างเช่น แผนผังระบบลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกที่มีความเชื่อมโยงกันของโครงสร้างอ่างกักเก็บน้ำ ซึ่งมีข้อมูลสะท้อนจากแผนผู้ใช้น้ำภาคการเกษตรและภาคส่วนท้องถิ่นว่าการทำงานร่วมกันในระบบลุ่มน้ำช่วยให้ตัวแทนของผู้ใช้น้ำและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงข้อมูลภาพรวมของการจัดการ ข้อมูลด้านความเสี่ยงและวิกฤติได้อย่างสะดวกขึ้น ส่งเสริมให้หน่วยงานมีความเข้าใจและตระหนักรู้เรื่องความเสี่ยงและปัญหาในอนาคต อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์เชิงลึก มีหลายหน่วยงานของตัวแทนคณะกรรมการลุ่มน้ำที่ยังมองว่าข้อมูลส่วนใหญ่ที่ใช้ในการพิจารณาเป็นข้อมูลด้านน้ำ ทั้งต้นทุนน้ำและความต้องการใช้น้ำของพื้นที่ และข้อมูลสถิติด้านปริมาณน้ำฝนอย่างขาดข้อมูลส่วนอื่นที่จำเป็นในการวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน เช่น ข้อมูลการใช้ที่ดิน ข้อมูลพื้นที่เกษตรกรรม และข้อมูลระบบนิเวศและความเสื่อมโทรมของพื้นที่ธรรมชาติ ที่จำเป็นจะต้องเอาข้อมูลเหล่านี้มาบูรณาการการวางแผนอย่างครอบคลุม โดยปัจจุบันระบบข้อมูลของการวางแผนเชิงพื้นที่นั้น มีการจัดทำผังน้ำ Water Chart ที่ต้องจัดทำให้เสร็จสิ้นภายใต้ พรบ. ทรัพยากรน้ำ และมีข้อมูลแผนที่ภูมิสังคมที่จัดทำโดยสำนักงานโยธาธิการจังหวัด ข้อมูลเหล่านี้หากมีการจัดทำอย่างสมบูรณ์และได้รับการสนับสนุนจากทุกหน่วยงานและมีการผลักดันในการปฏิบัติมีส่วนสำคัญในการผลักดันการใช้ข้อมูลเพื่อการจัดการลุ่มน้ำเชิงพื้นที่และทรัพยากรน้ำเชิงพื้นที่อย่างเป็นระบบ ที่ต้องการการวางแผนอย่างครอบคลุม และบูรณาการเรื่องความมั่นคงด้านน้ำ การจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนและระบบนิเวศและการพัฒนามิติเชิงสังคมและสิ่งแวดล้อม

ด้านสุดท้ายคือการทำงานร่วมกับการสร้างการมีส่วนร่วมและการยอมรับในพื้นที่และความเชื่อมโยงของชุมชนและท้องถิ่น จากการเก็บข้อมูลในพื้นที่พบว่ายังขาดบทบาทการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจนในพื้นที่ หากพิจารณาถึงขนาดของพื้นที่ที่ครอบคลุมหลายจังหวัดแล้วการมีส่วนร่วมอย่างครอบคลุมและมีคุณภาพยังเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำ และเป็นปัจจัยที่สำคัญในการบริหารเชิงพื้นที่ลุ่มน้ำ คือการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ที่อยู่อาศัยที่อยู่ในเขตลุ่มน้ำ และเป็นประชาชนที่มีความเสี่ยงที่จะพบกับผลกระทบโดยตรงจากระบบนิเวศและกายภาพของลุ่มน้ำ แต่จากข้อมูลสัมภาษณ์พบว่ากลไกการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ในระดับชาวบ้านและชุมชนอาจจะยังไม่ใช่จุดแข็งของโครงสร้างคณะกรรมการลุ่มน้ำในปัจจุบัน โดยเฉพาะหากเปรียบเทียบกับกลไกอื่นอย่างเช่นคณะกรรมการจัดการชลประทาน (JMC) โดยเกษตรกรในพื้นที่มีส่วนร่วมในการบริหารเขตพื้นที่ชลประทาน หรือคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำที่เป็นโครงสร้างที่มีอยู่เดิมนั้น มีบทบาทของชุมชนในการมีส่วนร่วมในเชิงด้านการวางแผนมากกว่า อาจเป็นเพราะสาเหตุของโครงสร้างและขนาดของพื้นที่ที่มีขนาดที่เล็กกว่าทำให้เป็นขนาดพื้นที่ที่เหมาะสมในการมีส่วนร่วมและเป้าหมายอย่างชัดเจนอย่างเช่น การมีส่วนร่วมเพื่อการจัดการน้ำในแอ่งน้ำเพื่อระบบส่งน้ำในพื้นที่การเกษตร และการใช้น้ำร่วมกัน หรือการจัดการน้ำและแก้ปัญหาในระบบลุ่มน้ำย่อยให้สามารถมีความมั่นคงและความเพียงพอของทรัพยากรน้ำ การสัมภาษณ์คณะกรรมการจากตัวแทนของสำนักงานเจ้าท่ากล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของการสร้างความตระหนักรู้ร่วมกันถึงความสำคัญของการอนุรักษ์พื้นที่ต้นน้ำป่าต้นน้ำ และระบบนิเวศน้ำ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่มีทัศนคติในเชิงความต้องการที่จะอนุรักษ์

และรักษาสภาพและแวดล้อมเชิงพื้นที่ ซึ่งถือเป็นปัจจัยหลักสำคัญในการบริหารจัดการน้ำเชิงพื้นที่ จากการวิเคราะห์ข้อมูลจึงพบว่าการส่งเสริมการอนุรักษ์และการรักษาทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน และการเตรียมความพร้อมของชุมชนสำหรับการรับความเสี่ยงและการบริหารทรัพยากรร่วม ซึ่งเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสำหรับการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพด้วยขนาดของและโครงสร้างของตัวแทนคณะกรรมการลุ่มน้ำ

จากการวิเคราะห์แนวทางและกระบวนการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติน้ำเชิงพื้นที่อย่างยั่งยืนพบว่า กรอบแนวคิดที่มีปัจจัยลักษณะร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเชิงพื้นที่ในระดับลุ่มน้ำทั้งสี่ด้านมีความสำคัญและสามารถทำให้คณะกรรมการลุ่มน้ำสามารถกำหนด วางแผนในการควบคุมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรมและสามารถทำให้พื้นที่และชุมชนสามารถเข้าใจและรับมือกับผลกระทบได้อย่างมีประสิทธิภาพ การอภิปรายผลวิจัยแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดเชิงอำนาจของคณะกรรมการลุ่มน้ำที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ของลุ่มน้ำในการตัดสินด้านการวางแผนการจัดสรรน้ำระยะยาว และการตอบสนองต่อความขัดแย้งทางด้านทิศทางการจัดสรรน้ำอย่างเป็นธรรม ข้อจำกัดหนึ่งที่สะท้อนจากการวิเคราะห์ข้อมูลคืออุปสรรคของคณะกรรมการลุ่มน้ำที่เน้นกระบวนการประสานการทำงานและการเจรจาหารือมากกว่าเน้นการติดตามและควบคุมผลการทำงานร่วมกัน และการสร้างความเชื่อมั่นในบทบาทของคณะกรรมการลุ่มน้ำกับหน่วยงานและส่วนราชการในพื้นที่ทำให้เกิดการยอมรับและการปฏิบัติ ซึ่งการวิเคราะห์ในส่วนของการขับเคลื่อนการบังคับใช้หน่วยงานและการปฏิบัติอาจจะต้องอาศัยการติดตามกระบวนการทำงานอย่างต่อเนื่อง พิจารณาและวิเคราะห์ถึงผลลัพธ์ของการทำงาน โดยเฉพาะการประสานและติดตามการดำเนินงานของโครงการให้สอดคล้องกับแผนของลุ่มน้ำ และประเด็นสุดท้ายคือข้อจำกัดในการจัดการภาพรวมและการวางแผนการจัดการทรัพยากรในระดับลุ่มน้ำ เพราะในท้ายที่สุดแล้วความคาดหวังของการทำงานและกลไกของคณะกรรมการลุ่มน้ำคือการทลายกรอบการทำงานแบบต่างคนต่างทำ (Siloism) เพื่อส่งเสริมการทำงานเชิงพื้นที่ แต่ในเชิงปฏิบัติยังพบข้อจำกัดทั้งในด้านขนาดของพื้นที่รับผิดชอบที่อาจยังไม่เหมาะสมในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและเชื่อมโยงกับบริบทเฉพาะในลุ่มน้ำย่อยและระดับท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน และความเข้าใจร่วมกันและการยอมรับการทำงานของคณะกรรมการอย่างเต็มประสิทธิภาพ ที่อาจจะต้องใช้เวลาเพื่อการขับเคลื่อนงานอีกช่วงเวลาหนึ่ง โดยเฉพาะการขับเคลื่อนกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการภายใต้ พ.ร.บ. น้ำ ที่ต้องอาศัยความเข้าร่วมกันและการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ทั้งทางด้านจัดการทรัพยากรน้ำ การจัดการกับความต้องการน้ำ การส่งเสริมการอนุรักษ์เชิงพื้นที่ ตลอดจนการบูรณาการทิศทางการพัฒนาที่ดิน การเจริญเติบโตของเมืองและการส่งเสริมพื้นที่เศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและพร้อมรับการปรับตัว

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยมีความพยายามส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเชิงพื้นที่ผ่านการออกกฎหมายและกำหนดกลไกการบริหารจัดการเชิงลุ่มน้ำโดยการจัดตั้งและบริหารคณะกรรมการลุ่มน้ำทั้ง 22 ลุ่มน้ำ โครงสร้างและกระบวนการทำงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำจึงเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจในการศึกษาการบริหารจัดการเชิงพื้นที่และความพยายามของรัฐไทยที่ต้องการเคลื่อนจากการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์และอำนาจการบริหารแบบแยกภาคส่วนที่แตกต่างกันสู่การจัดการเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ การใช้หลักภูมิศาสตร์เชิงพื้นที่มาบริหารจัดการ และการเชื่อมโยงกับประชากรโดยรวมในพื้นที่ลุ่มน้ำ ถือเป็นความพยายามที่เน้นการวางแผนจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการและปรับแผนงานและแผนงบประมาณให้เข้ากับบริบทเชิงพื้นที่ อย่างไรก็ตาม งานวิจัยนี้พบว่าการเปลี่ยนกระบวนทัศน์การทำงานสู่การบริหารเชิงพื้นที่ที่ยั่งยืนนั้นยังเป็นเป้าหมายที่ค่อนข้างยากในเชิงปฏิบัติ และหากพิจารณาถึงคุณลักษณะและกรอบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเชิงพื้นที่อย่างยั่งยืนที่ต้องอาศัยทั้งการกำหนดขอบเขตและระดับการบริหารที่เหมาะสม ความสามารถในการกำหนดกรอบปัญหาและพัฒนาเป้าหมายร่วมกัน การใช้องค์ความรู้ในการตัดสินใจวางแผนและการสื่อสารและความเข้าใจ และปัจจัยการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่น ผลวิจัยพบว่าโครงสร้างคณะกรรมการที่ศึกษายังพบกับอุปสรรคในด้านเหล่านี้ในระดับที่ต่างกัน ทำให้มีอุปสรรคในการนำโครงการไปปฏิบัติที่มีผลต่อภาพรวมการจัดการเชิงลุ่มน้ำ ซึ่งการนำแผนและงบประมาณไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับแต่ละหน่วยงาน คณะกรรมการลุ่มน้ำไม่ได้มีอำนาจในการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล งานวิจัยนี้ยังพบความเข้าใจและเป้าหมายที่แตกต่างกันของตัวแทนส่วนราชการในพื้นที่ที่ต้องอาศัยการทำความเข้าใจร่วมกันและการสร้างความสมดุลในภารกิจที่แตกต่างกันในการตอบสนองความต้องการของพื้นที่ควบคู่กับการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการอนุรักษ์ การสร้างความเข้าใจในวาทกรรมร่วมกันทั้งการนิยามความหมายสำคัญ เช่น ความยั่งยืน ความมั่นคงด้านน้ำ และการจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพและสมดุล รวมการทำงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำยังคงต้องคำนึงถึงการสร้างความมีส่วนร่วมและพิจารณาถึงระบบย่อยของลุ่มน้ำ ที่จำเป็นจะต้องเชื่อมโยงภาพของปัญหาและบริบทท้องถิ่นของลุ่มน้ำย่อยกับภาพรวมของลุ่มน้ำทั้งทางด้านกายภาพและทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจโดยผู้ออกนโยบายควรที่จะสามารถมองเห็นภาพย่อยในระดับลุ่มน้ำหลักและลุ่มน้ำย่อยในการวางแผนพัฒนาภูมิภาคและประเทศ

งานวิจัยชิ้นนี้ชวนให้มองเห็นถึงภาพและบริบทของท้องถิ่นในการพัฒนาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยเน้นการวิเคราะห์เชื่อมโยงให้เห็นกลไกที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ระดับลุ่มน้ำจากการกำหนดนโยบายและการออกกฎหมายในระดับชาติ เพื่อให้เห็นบริบทและกระบวนงานที่ขับเคลื่อนในพื้นที่ (Contextualization) ซึ่งเป็นประโยชน์ในงานศึกษาของรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ที่พยายามทำความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างการทำงานที่เกิดทั้งในรูปแบบโครงสร้างที่เป็นทางการ และกระบวนการที่เกิดขึ้นจริงที่สะท้อนให้เห็นแนววิถีการปฏิบัติเชิงสถาบัน (Institutional Culture) ที่เกิดในพื้นที่เขตลุ่มน้ำ และความพยายาม

ในการประสานการทำงาน การสื่อสารและการสร้างข้อตกลงร่วมกันในพื้นที่ นอกจากนี้ บทความนี้ยังเพิ่มมุมมองและแนวคิดเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ต้องพิจารณาทั้งในมิติอำนาจการจัดการตนเองในด้านทรัพยากรธรรมชาติ การวางแผนและบริหารเชิงพื้นที่ การเจรจาและการจัดการความแย้ง การจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ ซึ่งงานวิจัยนี้เป้าหมายเพื่อการศึกษาและค้นคว้าความรู้แบบข้ามศาสตร์เพื่อให้เข้าใจอุปสรรคของพื้นที่ในการจัดการทรัพยากรของตนเองอย่างยั่งยืน ผลสรุปจากงานวิจัยได้ชี้เป้าข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ประกอบด้วยสามข้อหลักคือ ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมร่วมกัน ที่นอกจากการออกแบบแผนแล้ว ยังต้องให้ความสำคัญกับการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Shared Vision) ที่เชื่อมโยงกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจบนต้นทุนการจัดการน้ำที่ยั่งยืน รวมถึงข้อเสนอให้จัดอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ร่วมกันระหว่างหน่วยงานเพื่อสร้างความเข้าใจและข้อตกลงการทำงานร่วมกันที่เป็นฐานรากในการพัฒนาแผนของลุ่มน้ำ ในเชิงกลไกการทำงานนั้นควรริเริ่มจากกิจกรรมการมีส่วนร่วมเชิงปฏิบัติเพื่อออกแบบพื้นที่และโครงการพัฒนาลุ่มน้ำเริ่มการทำงานกับหน่วยงานท้องถิ่นที่เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำ และขยายสู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อให้ได้กระบวนการร่วมคิดร่วมสร้างในโครงการบริหารจัดการน้ำเชิงพื้นที่มากยิ่งขึ้น และข้อสุดท้ายคือการให้ความสำคัญกับหน่วยย่อยของการจัดการลุ่มน้ำ (Sub-System) ที่มีบริบทเฉพาะที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะพื้นที่ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกที่ลุ่มแม่น้ำย่อยและแหล่งน้ำย่อยที่มีความสำคัญในเชิงภูมิสังคม การเชื่อมต่อภาพของลุ่มน้ำกับภาพและแผนการพัฒนาภาค ข้อเสนอจากงานวิจัยนี้คือการพิจารณาการตั้งกลุ่มหรือคณะทำงานลุ่มน้ำย่อยหรืออนุกรรมการในพื้นที่เฉพาะ เพื่อให้มีตัวแทนที่หลากหลายมากขึ้นและมีข้อเสนอเชิงมาตรการที่หลากหลายในการออกแบบแผนงานของลุ่มน้ำ รวมถึงการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมและนวัตกรรมเชิงนโยบายเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมและการเสริมศักยภาพของคณะกรรมการลุ่มน้ำอย่างต่อเนื่อง ในเชิงกลไกผู้วิจัยเสนอให้พิจารณาจัดตั้งสำนักงานลุ่มน้ำที่เสริมการทำงานของสำนักงานทรัพยากรน้ำภาคและสามารถสะสมประสบการณ์และความเชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นการพัฒนาเชิงสถาบันจากคณะกรรมการลุ่มน้ำสู่สำนักงานลุ่มน้ำให้ครอบคลุมทั้ง 22 ลุ่มน้ำ เพื่อเป็นตัวกลางการส่งเสริมการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานท้องถิ่นในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมและการออกแบบแผนและโครงการพัฒนาในระดับลุ่มน้ำ เป็นการเสริมบทบาทที่มีอยู่ให้ครบกลไกการบริหารจัดการน้ำเชิงพื้นที่ตั้งแต่การวางแผนและการนำไปปฏิบัติ อันประกอบด้วยขั้นตอนการริเริ่มโดยให้สำนักงานลุ่มน้ำเริ่มกระบวนการร่วมคิดร่วมสร้างกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน หลังจากนั้นเอาแผนและข้อเสนอเข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการลุ่มน้ำ และนำมติของคณะกรรมการลุ่มน้ำและแผนข้อเสนอไปให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติงานไปพัฒนาโครงการต่อ การเสริมกระบวนงานนี้จะสามารถสะท้อนความต้องการที่แท้จริงของลุ่มน้ำและให้ความสำคัญกับบทบาทการออกแบบร่วมกันและการเสริมศักยภาพของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น การใช้ข้อมูล และการระบุปัญหาร่วมกันในพื้นที่เฉพาะ ผู้วิจัยเสนอว่างานวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเชิงพื้นที่และการพัฒนาอย่างยั่งยืนในอนาคตนอกจากต้องอาศัยวิธีการทางวิจัยเพื่อประเมินประสิทธิภาพของโครงสร้างการทำงานระดับพื้นที่แล้ว ยังควรต้องพัฒนาแนวทางการสร้างเสริมกลไกเชิงพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็น

แนวทางการจัดการความขัดแย้ง กระบวนการร่วมคิดร่วมสร้างแผนและนโยบาย และการสร้างข้อเสนอเพื่อพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบันและเสริมศักยภาพของหน่วยงานและองค์กรในการดูแลรักษาสมดุลทางธรรมชาติเชิงพื้นที่อย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

ต้อง พันธ์งาม, ณภัทร น้อยน้ำใส, และนิรันดร์ คงฤทธิ์. (2564). การวิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่สำหรับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่าง ยั่งยืน เขตลุ่มน้ำลำเชียงไกรตอนล่างด้วยระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์. *วารสารวิจัยวิชาการ, 4*(2), 71-84.

พีร์นิธิ อักษร, ธวัชชัย โทอินทร์, พัฒนพงศ์ โตภาคงาม, และธนายุทธ ไชยธงรัตน์. (2565). ตัวชี้วัดความสำเร็จและความยั่งยืนสำหรับการ บริหารโครงการเชิงพื้นที่กรณีศึกษา: การบริหารโครงการด้านแหล่งน้ำ. *วารสารวิศวกรรมศาสตร์และนวัตกรรม, 15*(1), 188-195.

สีลาภรณ์ บัวสาย. (2557). งานวิจัยเพื่อพัฒนาพื้นที่ (Area Based Collaborative Research) กับการสร้างความเปลี่ยนแปลงในพื้นที่. *วารสารวิจัยเพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่, 6*(3), 123-128.

สุจริต คูณธนกุลวงศ์, ชัยยุทธ สุขศรี, ไพศาล สันติธรรมนนท์, สุริชัย หวันแก้ว, เนตร อัจฉริยะพิทักษ์, สมศักดิ์ ศรีจันทร์, และคณะ. (2551). *โครงการการพัฒนาระบบ สารสนเทศเพื่อจัดการทรัพยากรน้ำ เชิงพื้นที่พร้อมระบบสนับสนุนการตัดสินใจและกระบวนการทางสังคม ในบริเวณพื้นที่จังหวัดระยอง: รายงานฉบับสมบูรณ์*. สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2568, จาก https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:159835

สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. (2564). *22 ลุ่มน้ำในประเทศไทย และพระราชกฤษฎีกากำหนดลุ่มน้ำ พ.ศ. 2564*. สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2568, จาก http://www.onwr.go.th/?p=10637

อรรคยุพา สว่างเนตร. (2566). *National Spatial Frameworks กรอบการพัฒนาเชิงพื้นที่แห่งชาติ บทเรียนจากประสบการณ์ของนานาชาติ UN-HABITAT.* สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2568, จาก https://office.dpt.go.th/web-upload/12xb1c83353535e43f224a05e184d8fd75a/m_magazine/22683/1028/file_download/0c1684f8e9241a40918e97ef17548b68.pdf

ภาษาอังกฤษ

Akahat, N., & Pienpitak, K. (2024). The Area-Based Development in Managing Common-Pool Resources of the Underground Water Bank System in Kao

Kham Sub-district Administrative Organization Area, Nam Yuen District, Ubon Ratchathani. *Local Administration Journal, 17*(1), 53-72.

Delipınar, Ş., & Karpuzcu, M. (2017). Policy, Legislative and Institutional Assessments for Integrated River Basin Management in Turkey. *Environmental Science & Policy, 72*, 20-29.

Gany, A. H. A., Sharma, P., & Singh, S. (2019). Global Review of Institutional Reforms in the Irrigation Sector for Sustainable Agricultural Water Management, Including Water Users' Associations. *Irrigation and Drainage, 68*(1), 84-97.

Grander, M., Roelofs, K., & Salonen, T. (2022). Area-Based Development Initiatives: A Means to an End or an End in Itself? A Literature Overview on the Case of Sweden. *Nordic Social Work Research, 12*(2), 243-255.

Herrmann, S., Dabbert, S., & Schwarz-von Raumer, H.-G. (2003). Threshold Values for Nature Protection Areas as Indicators for Bio-Diversity—A Regional Evaluation of Economic and Ecological Consequences. *Agriculture, Ecosystems & Environment, 98*(1-3), 493-506.

Houdret, A., Dombrowsky, I., & Horlemann, L. (2014). The Institutionalization of River Basin Management as Politics of Scale–Insights from Mongolia. *Journal of Hydrology, 519*, 2392-2404.

Lee, S., & Kim, S. (2009). A New Mode of River Basin Management in South Korea. *Water and Environment Journal, 23*(2), 91-99.

Maxwell, S. L., Cazalis, V., Dudley, N., Hoffmann, M., Rodrigues, A. S., Stolton, S., & et al. (2020). Area-Based Conservation in the Twenty-First Century. *Nature, 586*(7828), 217-227.

OECD. (2018). *Implementing the OECD Principles on Water Governance.* Retrieved January 10, 2025, from https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264292659-en

Panella, T., Fernandez Illescas, C., Cardascia, S., van Beek, E., Guthrie, L., Hearne, D., & et al. (2020). *Asian Water Development Outlook 2020: Advancing Water Security Across Asia and the Pacific: Asian Development Bank.* Retrieved 15 January, 2025, from http://dx.doi.org/10.22617/SGP200412-2

Sanderson, D. (2017). Implementing Area-Based Approaches (ABAs) in Urban Post-Disaster Contexts. *Environment and Urbanization, 29*(2), 349-364.

Schmeier, S. (2015). The Institutional Design of River Basin Organizations–Empirical Findings from Around the World. *International Journal of River Basin Management, 13*(1), 51-72.

Svendsen, M., Wester, P., & Molle, F. (2005). Managing River Basins: An Institutional. In Svendsen, M. (Ed.). *Irrigation and River Basin Management: Options for Governance and Institutions* (pp.1-18). Wallingford: CABI.

Tan, K., & Mokhtar, M. (2009). An Appropriate Institutional Framework towards Integrated Water Resources Management in Pahang River Basin, Malaysia. *European Journal of Scientific Research, 27*(4), 536-547.

The World Bank Group and the Asian Development Bank. (2021). *Climate Risk Country Profile: Thailand (2021).* Retrieved January 10, 2025, from https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36368/Thailand-Climate-Risk-Country-Profile.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Trimble, M., Olivier, T., Anjos, L. A., Tadeu, N. D., Giordano, G., Mac Donnell, L., & et al. (2022). How Do Basin Committees Deal with Water Crises? Reflections for Adaptive Water Governance from South America. *Ecology and Society, 27*(2), 42.

UNDP. (2018). *A Primer on Area Based Programming.* Retrieved January 10, 2025, from https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://erc.undp.org/evaluation/managementresponses/keyaction/documents/download/831&ved=2ahUKEwiv8bqDjqiPAxX1xjgGHavJPI8QFnoECBcQAQ&usg=AOvVaw3OYFOlQ_2c8SHuOCkFEuJp

Urban Settlements Working Group. (2023). *Area-Based Approaches in Urban Settings Compendium of Case Studies.* Retrieved 15 January, 2025, from https://resources.peopleinneed.net/documents/960-201905022_urban_compendium_highres.pdf

Van Alphen, J. (2016). The Delta Programme and Updated Flood Risk Management Policies in the Netherlands. *Journal of Flood Risk Management, 9*(4), 310-319.

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2569): 103-130

การพัฒนาเครื่องมือวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรม ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ[1]

กฤชวรรธน์ โล่ห์วัชรินทร์[2], กษิพัทธ์ ทอนมณี[3], กฤษดา ประชุมราศี[4], ประสงค์ชัย เศรษฐสุรวิชญ์[5], ปานปั้น รองหานาม[6] และปฐมพร มั่งมา[7]

วันที่รับบทความ: 26 มีนาคม 2568
วันที่แก้ไขครั้งล่าสุด: 15 กรกฎาคม 2568
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 25 กรกฎาคม 2568

บทคัดย่อ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีบทบาทสำคัญในการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน ทว่า อบจ. ยังประสบปัญหาในการจัดเก็บรายได้ให้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม การวิจัยนี้มุ่งตอบคำถามที่ว่า การปรับปรุงฐานข้อมูลโรงแรมโดยอาศัยข้อมูลขนาดใหญ่จะช่วยให้ อบจ. จัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมได้มากขึ้นหรือไม่ คณะผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมในพื้นที่ อบจ. 10 แห่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการศึกษาพบว่า อบจ. ประสบปัญหาหลายประการในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรม เช่น รายชื่อโรงแรมที่ไม่ครบถ้วนและทันสมัย สถานประกอบการรายงานรายได้ต่ำกว่าความเป็นจริง การไม่ให้ความร่วมมือของสถานประกอบการ เป็นต้น คณะผู้วิจัยได้พัฒนาแพลตฟอร์ม PAO Hotel 360 เพื่อสกัดข้อมูลโรงแรมจากเว็บไซต์ เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บข้อมูลและคาดการณ์รายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรม ผลการใช้งานพบว่าข้อมูลโรงแรมมีความครอบคลุมและทันสมัยยิ่งขึ้น กล่าวคือ ทำให้ อบจ.กาฬสินธุ์ มีรายชื่อโรงแรมเพิ่มขึ้นร้อยละ

---

[1] บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง การพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยข้อมูลขนาดใหญ่และการสะกิดเตือน โครงการนี้ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (กองทุนส่งเสริม ววน.) และหน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ (บพท.)

[2] วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น 40002 อีเมล: grichawat@kku.ac.th

[3] วิทยาลัยการจัดการเพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยทักษิณ จังหวัดสงขลา 90000 อีเมล: kasipat.t@tsu.ac.th (ผู้ประพันธ์บรรณกิจ)

[4] วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น 40002 อีเมล: krispr@kku.ac.th

[5] ภาควิชาวิศวกรรมโยธาและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีนางาโอกะ ประเทศญี่ปุ่น อีเมล: setthasuravich@vos.nagaokaut.ac.jp

[6] วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น 40002 อีเมล: panpro@kku.ac.th

[7] สำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ กรุงเทพฯ 10300 อีเมล: pathomporn_oat@kkumail.com

doi: 10.14456/pspajcmu.2026.4

165.38 อบจ.ขอนแก่น ร้อยละ 62.42 อบจ.ชัยภูมิ ร้อยละ 58.96 อบจ.นครพนม ร้อยละ 82.12 อบจ.นครราชสีมา ร้อยละ 177.62 อบจ.ร้อยเอ็ด ร้อยละ 37.56 อบจ.เลย ร้อยละ 74.04 อบจ. สกลนคร ร้อยละ 25.36 อบจ.หนองคาย ร้อยละ 106.09 และอบจ.อุดรธานี ร้อยละ 129.58 โดยมีรายชื่อโรงแรมเพิ่มขึ้นเฉลี่ยถึงร้อยละ 91.91 ซึ่งหมายความว่ามีรายได้สูญเสียไปราว 16 ล้านบาท ผลการวิจัยดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการใช้เทคโนโลยีการสกัดข้อมูลจากเว็บไซต์สามารถช่วยลดช่องว่างของฐานข้อมูล และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมได้เป็นอย่างดี

คำสำคัญ ภาษีโรงแรม, การจัดการปกครองท้องถิ่น, การจัดเก็บภาษี, การพัฒนารายได้, การคลังสาธารณะ

Developing a Big Data Analytics Tool to Enhance the Efficiency of Hotel Fee Collection by Provincial Administrative Organizations in the Northeast of Thailand

Grichawat Lowatcharin[8], Kasipat Thonmanee[9], Krisada Prachumrasee[10], Prasongchai Setthasuravich[11], Panpun Ronghanam[12] and Pathompohn Mangma[13]

Received: 26 March 2025
Revised: 15 July 2025
Accepted: 25 July 2025

Abstract

Provincial Administrative Organizations (PAOs) play a critical role in delivering basic public services. However, many PAOs continue to face challenges in efficiently collecting revenues, particularly in managing hotel fees. This study addresses the question of whether enhancing hotel databases through the use of big data can improve PAOs' fee collection performance. Using a participatory action research approach in ten PAOs across Northeastern Thailand, the findings reveal several issues that hinder effective hotel fee collection, including outdated and incomplete hotel lists, underreporting of revenue by establishments, and lack of cooperation from hotel operators. In response, the researchers developed the "PAO Hotel 360" platform to extract hotel data from booking websites, thereby increasing the accuracy and comprehensiveness of hotel information and enabling better revenue estimation. The implementation of this tool led to

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

[9] Management for Development College, Thaksin University, Songkhla 90000. E-mail: kasipat.t@tsu.ac.th (Corresponding Author)

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

[11] Department of Civil and Environmental Engineering, Nagaoka University of Technology, Japan. E-mail: setthasuravich@vos.nagaokaut.ac.jp

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

[13] Office of the Basic Education Commission, Ministry of Education, Bangkok 10300. E-mail: pathomporn_oat@kkumail.com

substantial improvements in database coverage: that is, Kalasin PAO saw a 165.38% increase in hotel listings, Khon Kaen 62.42%, Chaiyaphum 58.96%, Nakhon Phanom 82.12%, Nakhon Ratchasima 177.62%, Roi Et 37.56%, Loei 74.04%, Nong Khai 106.09%, and Udon Thani 129.58%, with an average increase of 91.91% across all cases—corresponding to an estimated 19 million THB in previously uncollected revenue. These findings demonstrate that web scraping technology can effectively reduce information gaps and significantly improve the efficiency of hotel fee collection at the local government level.

Keywords Hotel Tax, Local Governance, Tax Collection, Revenue Development, Public Finance

1. บทนำ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นหน่วยงานสำคัญที่รับผิดชอบภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะหลายประการตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดย อบจ. ถือเป็น อปท. ระดับบน (Upper Tier) ที่มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด ข้อมูลรายได้ของ อบจ. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 แสดงให้เห็นว่า อบจ. มีรายได้จากการจัดเก็บเองเพียงร้อยละ 9.53 ในขณะที่รายได้จากการรัฐจัดสรรให้และเงินอุดหนุน คิดเป็นร้อยละ 90.47 สภาวการณ์รายได้เช่นนี้มิได้เป็นความท้าทายใหม่ของ อบจ. หากแต่เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า อบจ. ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้และไม่มีอิสระทางการคลัง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2566; วุฒิสาร ตันไชย และคณะ, 2558) กล่าวคือ รายได้ที่ อบจ. จัดเก็บเอง อบจ. ย่อมมีอิสระในการตัดสินใจว่าจะเลือกใช้หรือไม่เลือกใช้ในนโยบายใด ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้บริหารและสภา อบจ. หนึ่งในรายได้ที่กฎหมายให้อำนาจ อบจ. สามารถจัดเก็บเองได้ คือ ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักโรงแรม

ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้เข้าพักในโรงแรม (ต่อไปจะเรียกว่า “ค่าธรรมเนียมโรงแรม”) เป็นค่าธรรมเนียมที่ อบจ. เรียกเก็บจากผู้เข้าพักในโรงแรม รีสอร์ต หรือสถานประกอบการที่ให้บริการที่พักในช่วงเวลาสั้น ๆ ซึ่งค่าธรรมเนียมดังกล่าวเป็นแหล่งรายได้สำคัญของ อบจ. โดย อบจ. มีอำนาจในการกำหนดระเบียบสำหรับอัตราค่าธรรมเนียมโรงแรม โดยอัตราสูงสุดไม่เกินร้อยละ 3 ของราคาห้องพัก ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม อบจ. หลายแห่งประสบปัญหาในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรม กล่าวคือจัดเก็บได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น (Lowatcharin et al., 2024) การศึกษาของ วีระศักดิ์ เครือเทพ และศิวาภรณ์ ไชยเจริญ (2564) ชี้ให้เห็นว่า อบจ. จัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมได้ต่ำกว่าศักยภาพจริงราว 1-4 เท่า โดยสาเหตุสำคัญเกิดจากฐานข้อมูลรายชื่อสถานประกอบกิจการโรงแรมที่ไม่ครบถ้วนและไม่เป็นปัจจุบัน

การบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมมิใช่เป็นความท้าทายที่ อบจ. ในประเทศไทยต้องเผชิญเท่านั้น แต่ยังเป็นความท้าทายที่รัฐบาลระดับชาติและรัฐบาลระดับท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต้องเผชิญหน้าอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เช่นเดียวกัน รายงานของธนาคารโลก (World Bank, 2019) ชี้ว่ารัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจำเป็นต้องมีแหล่งรายได้ที่ยั่งยืนและเพียงพอเพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะที่มีคุณภาพแก่ประชาชน พร้อมทั้งกระตุ้นการเจริญเติบโตและการพัฒนาประเทศได้ ซึ่งจะทำเช่นนั้นได้รัฐบาลจะต้องมีระบบจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และประชาชนมีการยอมปฏิบัติตามกฎหมายภาษีและยอมชำระภาษีอย่างถูกต้อง

แนวทางหนึ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรม คือ การนำเทคโนโลยีข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) มาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มความแม่นยำ ครอบคลุม และความทันสมัยของฐานข้อมูล การศึกษาในระยะที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่า เทคโนโลยีข้อมูลขนาดใหญ่มีบทบาทสำคัญในหลายมิติ อาทิ การลดต้นทุนการดำเนินงาน การพัฒนาระบบการตัดสินใจ การเสริมสร้างความเชื่อมั่นระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ตลอดจนการติดตามและ

ประเมินผลเพื่อปรับปรุงกระบวนการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใสมากยิ่งขึ้น (Wang, 2020; Mikhaleva, Syradoev, & Terekhova, 2020; Deng & Yang, 2022)

แม้ว่าการวิจัยก่อนหน้าของวีระศักดิ์ เครือเทพ และศิวาภรณ์ ไชยเจริญ (2564) จะดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์ศักยภาพในการหารายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีการประยุกต์ใช้แหล่งข้อมูลขนาดใหญ่อย่าง AirDNA หรือแหล่งข้อมูลทางการอย่างกรมการปกครอง แต่งานวิจัยดังกล่าวยังมิได้ประยุกต์ใช้เทคโนโลยีการสกัดข้อมูลจากเว็บไซต์ (Web Scraping) ในขณะที่งานวิจัยฉบับนี้ได้เติมเต็มช่องว่างดังกล่าว โดยมุ่งเน้นการพัฒนาเครื่องมือเฉพาะด้านที่สามารถดึงข้อมูลจากแพลตฟอร์มต่าง ๆ เพื่อเปรียบเทียบกับฐานข้อมูลเดิม ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยฉบับนี้จึงมิได้เป็นเพียงการศึกษาศักยภาพของรายได้เท่านั้น แต่ยังเป็นการนำเสนอแนวทางเชิงเทคโนโลยีที่สามารถนำไปใช้ได้จริงในการขยายฐานภาษี เพิ่มประสิทธิภาพของระบบจัดเก็บ และลดความสูญเสียของรายได้ท้องถิ่นได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งยังไม่ปรากฏในงานวิจัยก่อนหน้านี้ ข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของข้อมูลขนาดใหญ่ในการยกระดับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรม นอกจากนี้ ข้อมูลขนาดใหญ่ยังช่วยส่งเสริมให้กระบวนการบริหารจัดการของ อบจ. มีความโปร่งใสและยั่งยืนมากขึ้นด้วย งานวิจัยจึงนี้มุ่งตอบคำตอบคำถามการวิจัยที่ว่า การปรับปรุงฐานข้อมูลโรงแรมโดยอาศัยข้อมูลขนาดใหญ่จะช่วยให้ อบจ. จัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมได้มากขึ้นหรือไม่

2. วัตถุประสงค์

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ 1) เพื่อศึกษาการบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ. ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2) เพื่อพัฒนาเครื่องมือวิเคราะห์และปรับปรุงฐานข้อมูลโรงแรมของ อบจ. โดยข้อมูลขนาดใหญ่ และ 3) เพื่อประเมินผลลัพธ์ของการปรับปรุงฐานข้อมูลที่ได้จากเครื่องมือที่พัฒนาขึ้น ทั้งในมิติของความครอบคลุมและรายได้ที่สูญเสียไปจากข้อมูลที่ไม่ครบถ้วน

3. แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการค่าธรรมเนียมโรงแรม

ภาษีโรงแรม (Hotel Tax) หรือเรียกในชื่ออื่นว่า ภาษีนักท่องเที่ยว (Tourist Tax) ภาษีห้องพัก (Room Tax) ภาษีการพำนัก (Lodging Tax) ภาษีที่พัก (Accommodation Tax) หรือภาษีการเข้าพัก (Occupancy Tax) หรือในประเทศไทยเรียกว่าค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. จากผู้เข้าพักในโรงแรมนั้น เป็นค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ หลายแห่งเรียกเก็บจากนักท่องเที่ยว นักเดินทาง หรือผู้เข้าพักเมื่อเช่าพักช่วงเวลาสั้น ๆ ในโรงแรม รีสอร์ต บ้านพัก หรือสถานประกอบการที่ให้บริการในลักษณะเดียวกัน ซึ่งถือเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก (Mak & Nishimura, 1979; Collins & Stephenson, 2018; Swenson, 2021) โดยทั่วไปภาษีนี้จะเรียกเก็บเป็นอัตราต่อผู้เข้าพัก อัตราต่อคืน หรือคิดเป็นร้อยละของราคาห้องพัก ผู้เข้าพักเป็นผู้ชำระภาษีโรงแรม

ส่วนสถานประกอบการมีหน้าที่เก็บรวบรวมภาษีโรงแรมและนำส่งแก่หน่วยงานของรัฐในลำดับต่อไป

เหตุผลที่อยู่เบื้องหลังการจัดเก็บภาษีโรงแรมโดยทั่วไปมีอิงอยู่กับหลักการที่ว่า นักท่องเที่ยวหรือผู้มาเยือนจากต่างถิ่นเพียงชั่วครั้งชั่วคราวควรมีส่วนสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งอำนวยความสะดวก และบริการต่าง ๆ ที่ตนได้รับประโยชน์ระหว่างการเข้าพักในท้องถิ่นนั้น ๆ แม้ว่านักท่องเที่ยวหรือผู้มาเยือนจะช่วยนำเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจท้องถิ่นผ่านการใช้จ่ายส่วนตัวก็ตาม แต่ยังต้องใช้บริการหลายประการในท้องถิ่น เช่น ถนน ไฟส่องสว่าง ที่ทิ้งขยะ สวนสาธารณะ ฯลฯ ซึ่งอาจทำให้โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในท้องถิ่นชำรุดทรุดโทรม นักท่องเที่ยวหรือผู้มาเยือนจึงควรมีส่วนรับผิดชอบในการบำรุงรักษาด้วย (Swenson, 2021) ภาษีโรงแรมจึงเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอกเชิงลบอันเกิดจากกิจกรรมการท่องเที่ยว (Alfano, Simone, D'Uva, & Gaeta, 2022) ดังนั้น ภาษีโรงแรมที่รัฐบาลเรียกเก็บมักจะนำไปใช้ในสนับสนุนการบริการสาธารณะในท้องถิ่น ประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยว ทำนุบำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยว และสนับสนุนกิจกรรมทางวัฒนธรรม

ภาษีโรงแรมเป็นภาษีที่สามารถพบได้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก กระนั้น อัตราภาษีและแนวทางในการบริหารจัดเก็บภาษีโรงแรมอาจแตกต่างกันไปตามปัจจัยหลายประการ อาทิ ประเภทสถานประกอบการ ที่ตั้ง และระยะเวลาการเข้าพัก กล่าวคือ โรงแรมหรือรีสอร์ตหรูอาจมีอัตราภาษีที่สูงกว่าเมื่อเทียบกับห้องเช่าราคาประหยัด ท้องถิ่นที่เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวยอดนิยมอาจมีอัตราภาษีโรงแรมสูงกว่าพื้นที่ที่มีนักท่องเที่ยวน้อย บางท้องถิ่นอาจมีการจำกัดจำนวนภาษีโรงแรมหากผู้พักเข้าพักเกินจำนวนวันที่กำหนด ทั้งนี้ การกำกับติดตามให้มีการปฏิบัติตามการบริหารจัดเก็บภาษีโรงแรมนี้ถือเป็นประเด็นสำคัญในปัจจุบัน ในขณะที่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ด้วยแพลตฟอร์มอย่าง Airbnb และบริการห้องพักรูปแบบอื่น ๆ ที่หลากหลายและเพิ่มจำนวนมากขึ้น รัฐบาลทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นทั่วโลก รวมถึงรัฐบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดของไทย จึงต้องปรับนโยบายและหรือกลไกการบริหารจัดเก็บภาษีโรงแรมเพื่อให้แน่ใจว่าที่พักรูปแบบใหม่ ๆ ต้องเข้าสู่ระบบภาษีและยอมชำระภาษีอย่างสม่ำเสมอและถูกต้อง

3.2 การจัดเก็บภาษีโรงแรมในต่างประเทศ

อิตาลีเป็นประเทศที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวมากที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง รัฐบาลอิตาลีได้ประกาศใช้และบริหารจัดเก็บภาษีโรงแรม โดยมีรัฐบาลท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ ภายใต้กฎหมายระดับชาติที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 2011 หากเทศบาลที่ได้รับการกำหนดโดยหน่วยงานระดับภูมิภาคว่าเป็นพื้นที่ท่องเที่ยว เทศบาลนั้นจะมีการบังคับใช้ภาษีโรงแรมโดยอัตโนมัติ (Alfano, Simone, D'Uva, & Gaeta, 2022; OECD, 2014) สำหรับอัตราภาษีโรงแรม เทศบาลแต่ละแห่งจะเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดอัตราภาษีที่นักท่องเที่ยวต้องจ่ายต่อวันและจำนวนวันที่ต้องจ่าย ตัวอย่างเช่น ในกรุงโรมอัตราภาษีโรงแรมอยู่ระหว่าง 3-7 ยูโร ในเมืองมิลาน อัตราภาษีโรงแรมอยู่ระหว่าง 2-5 ยูโร และในเมือง

ฟลอเรนซ์ อัตราภาษีโรงแรมอยู่ระหว่าง 1-5 ยูโรต่อคนต่อคืน ทั้งนี้ อัตราภาษีจะแปรผันตามระดับของโรงแรมด้วย โดยผู้เข้าพักโรงแรมห้าดาวจะต้องชำระภาษีในอัตราที่สูงกว่าการเข้าพักโรงแรมสี่ดาว เป็นต้น

ในประเทศญี่ปุ่น ภาษีโรงแรมซึ่งมีชื่อเรียกว่า “ภาษีที่พัก” ถือเป็นภาษีใหม่ที่รัฐบาลท้องถิ่นเริ่มจัดเก็บได้ไม่นานนัก แต่เมืองต่าง ๆ ทั่วประเทศมีการบริหารจัดเก็บภาษีประเภทนี้มากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเริ่มต้นจากรัฐบาลท้องถิ่นของมหานครขนาดใหญ่ กรุงโตเกียวถือเป็นเมืองแรกในประเทศญี่ปุ่นที่มีการเก็บภาษีโรงแรมในปี ค.ศ. 2002 จากนั้นจังหวัดโอซากาได้ประกาศใช้ภาษีโรงแรมในปี ค.ศ. 2017 และในปีถัดมา เมืองเกียวโตก็ประกาศใช้ภาษีโรงแรมในกลางปี ค.ศ. 2019 มีเทศบาลจำนวนราว ๆ 20 แห่งที่มีดำริที่จะจัดเก็บภาษีโรงแรมด้วยเช่นกัน (Arakawa, 2019)

ในมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา ภาษีโรงแรมเรียกว่า “ภาษีการเข้าพักโรงแรม” (Hotel Occupancy Tax) รัฐบาลมลรัฐเท็กซัสเรียกเก็บภาษีร้อยละ 6 จากผู้เช่าห้องพัก ซึ่งครอบคลุมไม่เพียงแค่โรงแรมและโมเทลเท่านั้น แต่ยังรวมถึงที่พักพร้อมอาหารเช้า (Bed and Breakfast) คอนโดมิเนียม อะพาร์ตเมนต์ และบ้านที่เช่าที่ให้เช่าระยะเวลาน้อยกว่า 30 วัน แม้ว่าสถานที่บางแห่งจะเรียกเก็บภาษีต่อคนต่อคืน แต่บางแห่งก็มีข้อยกเว้นสำหรับการเข้าพักระยะยาวสำหรับการจองที่เกินจำนวนคืนที่ระบุ โดยทั่วไปผู้เข้าพักจะต้องชำระภาษี แต่ความรับผิดชอบในการนำส่งภาษีให้กับรัฐบาลเป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการ ทั้งนี้ นอกจากภาษีที่รัฐบาลมลรัฐเท็กซัสกำหนดแล้ว หน่วยงานท้องถิ่นอื่น เช่น นคร เทศมณฑล และเขตพิเศษอาจเรียกเก็บภาษีโรงแรมในท้องถิ่นของตนเพิ่มเติมได้ด้วย (Texas Hotel and Lodging Association, 2023)

3.3 ข้อมูลขนาดใหญ่

ข้อมูลขนาดใหญ่ หมายถึง ชุดข้อมูลที่มีปริมาณมากหรือมีความซับซ้อนสูงมากจนไม่อาจนำมาวิเคราะห์ด้วยซอฟต์แวร์ที่มีอยู่ทั่วไปตามปกติได้ ข้อมูลขนาดใหญ่ถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1997 (Mathelin, Neuberger, & Ibnouhsein, 2016) และถูกนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในปี ค.ศ. 2006 โดยบริษัท Google จากโครงการ Hadoop ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของระบบการจัดการข้อมูลขนาดใหญ่ โดยก่อเกิดประโยชน์อย่างมากทั้งภาครัฐ และภาคเอกชนจากระบบกระจายข้อมูล Google File System (GFS) ขอบข่ายการกระจายข้อมูล Map reduce และระบบฐานข้อมูล NoSQL

การใช้งานข้อมูลขนาดใหญ่ส่วนใหญ่จะถูกใช้งานโดยภาคเอกชน ในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อหาความต้องการของลูกค้าและหาสารสนเทศเชิงลึกเพื่อองค์กรจะได้นำผลลัพธ์ไปพัฒนาเพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า และส่งผลให้องค์กรสามารถสร้างการบริการให้ตอบโจทย์ลูกค้าได้มากขึ้น ในทางกลับกันภาครัฐก็มีการนำการจัดการข้อมูลขนาดใหญ่มาใช้เช่นเดียวกัน แต่ยังนำมาใช้น้อยมากเมื่อเทียบกับภาคเอกชน แต่อย่างไรก็ตามยังมีการนำข้อมูลขนาดใหญ่มาใช้ประโยชน์ในภาครัฐบ้าง (วราลี จิเนราวัต, หมิงซาน หลัว, ณุนนท์ ราชเสน, และหยาง ฟง, 2564) เช่น การนำข้อมูลขนาดใหญ่มาใช้ในการทำนายการเกิดภัยพิบัติ

ในอนาคตเพื่อที่จะสามารถวางแผนการรับมือเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นได้ เช่น การทำนายการเกิดพายุฝนฟ้าคะนองรุนแรงเพื่อแจ้งเตือนไปยังประชาชนในพื้นที่ให้รับมือภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ภาครัฐซักซ้อมการรับมือการเกิดไฟป่า การนำข้อมูลขนาดใหญ่มาช่วยแก้ไขปัญหาในสภาวะวิกฤตเพื่อฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพเดิม โดยนำข้อมูลมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ได้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด เช่น การนำข้อมูลขนาดใหญ่มาใช้วิเคราะห์เพื่อสร้างเทคโนโลยีที่สามารถตอบสนองความต้องการประชาชนในยุคโควิด-19 อาทิ แอปพลิเคชันหมอพร้อม การนำข้อมูลขนาดใหญ่มารวบรวมปรับปรุงพัฒนาชุดความรู้เดิมเพื่อให้เท่าทันต่อยุคโลกาภิวัตน์ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

สำหรับการประยุกต์ใช้ข้อมูลขนาดใหญ่ในการบริหารจัดเก็บภาษีอากร Wang (2020) เสนอว่ารัฐบาลจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานของการบริหารจัดเก็บภาษี และต้องพัฒนาระบบแอปพลิเคชันที่จัดเก็บข้อมูลขนาดใหญ่ให้ครอบคลุมกลุ่มผู้เสียภาษี เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับภาษีสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง Mikhaleva et al. (2020) ชี้ให้เห็นความสำคัญของการใช้เทคโนโลยีข้อมูลขนาดใหญ่ในด้านภาษี รวมถึงการสร้างระบบที่โปร่งใสและการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีโดยอัตโนมัติ Deng and Yang (2022) เน้นย้ำว่าข้อมูลขนาดใหญ่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการภาษีและคุณภาพในการดำเนินงาน ช่วยป้องกันและแก้ไขการเลี่ยงภาษี และช่วยลดต้นทุนภาษีของผู้เสียภาษี Liuhong (2022) มุ่งไปที่แง่มุมทางกฎหมายในการบริหารจัดเก็บภาษี โดยเสนอว่าควรใช้ข้อมูลขนาดใหญ่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการภาษี และปรับปรุงข้อมูลผู้เสียภาษี ฉะนั้น ในภาพรวม การศึกษาเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงประโยชน์และแนวทางที่เป็นไปได้ของการใช้ข้อมูลขนาดใหญ่ในการบริหารจัดเก็บภาษีที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

มิติของการพัฒนาระบบภาษีดิจิทัล Wu (2023) ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการประยุกต์ใช้ข้อมูลขนาดใหญ่สามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการจัดเก็บภาษี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบูรณาการข้อมูลและการพัฒนาระบบต่าง ๆ ที่รัฐบาลสามารถจัดการข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ งานวิจัยของ Mehta et al. (2019) ชี้ให้เห็นว่าการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ และการใช้ Machine Learning สามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดเก็บภาษีได้อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการวิจัยนี้เน้นการประยุกต์ใช้ข้อมูลขนาดใหญ่ในการตรวจจับการหลีกเลี่ยงภาษี ป้องกันการฉ้อโกง และเพิ่มอัตราการปฏิบัติตามกฎระเบียบของผู้เสียภาษี

สำหรับประเทศไทยงานวิจัยของวีระศักดิ์ เครือเทพ และศิวาภรณ์ ไชยเจริญ (2564) และ วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2565) ได้นำเสนอหลักฐานเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการใช้ข้อมูลขนาดใหญ่ในการบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรม โดยระบุว่าการปรับปรุงและบูรณาการฐานข้อมูลโรงแรมผ่านการสกัดข้อมูลสามารถช่วยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีข้อมูลที่มีความถูกต้อง ครบถ้วน ตลอดจนมีความเป็นปัจจุบันมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้การจัดเก็บค่าธรรมเนียมมีประสิทธิภาพ ลดการสูญเสียรายได้ที่อาจเกิดขึ้นจากความไม่ครบถ้วนของข้อมูล

3.4 การสกัดข้อมูลจากเว็บไซต์

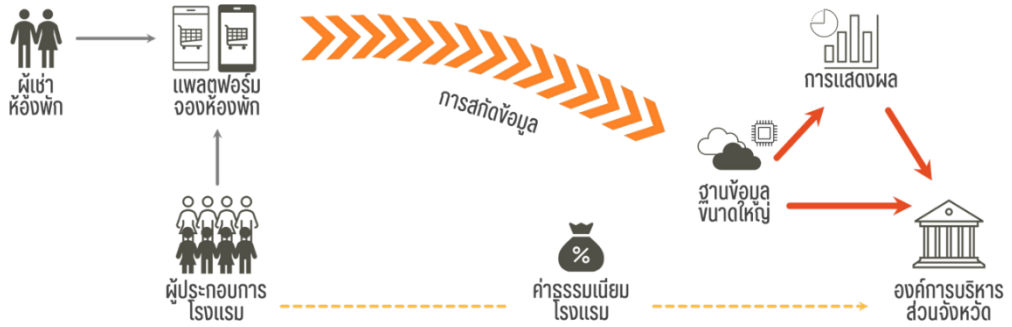
การสกัดข้อมูลจากเว็บไซต์ หรือ เว็บสแครปปิ้ง คือ เทคนิคการสกัดข้อมูลจากหน้าเว็บไซต์ที่ต้องการ เพื่อนำข้อมูลเหล่านั้นไปวิเคราะห์ หรือนำไปใช้ประโยชน์อื่น ๆ ตามความต้องการ โดยสามารถดำเนินการได้โดยการเขียนโปรแกรมขึ้นมาเองด้วยภาษาต่าง ๆ เช่น Python, Node.JS หรือ C หรืออาศัยเครื่องมือช่วยสกัดข้อมูลแบบไร้โค้ด (No Code) ที่ไม่ต้องเขียน การประยุกต์ใช้เทคนิคเว็บสแครปปิ้งได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการช่วยรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Ruslan et al., 2024) เทคนิคนี้มีการนำมาประยุกต์ใช้กับแหล่งข้อมูลขนาดใหญ่อย่างแพร่หลาย เช่น การสกัดข้อมูลเพื่อวิเคราะห์การเข้าถึงของผู้มารับบริการ (อารีรัตน์ แพทย์นุเคราะห์, นภัสสร เสวตบุตร, และณัฏฐกานต์ เหลืองกิตติก้อง, 2565) การสกัดข้อมูลจากเว็บไซต์เพื่อวิเคราะห์ภาพรวมตลาดในภาคธุรกิจเอกชน (นิศาชล ลีรัตนากร และกันตพร ช่วงชิด, 2564) การสกัดข้อมูลจากเว็บไซต์เพื่อติดตามและเปรียบเทียบราคาคู่แข่งในมาร์เก็ตเพลส (Marketplace) ของบริษัทไวน์ในประเทศสเปน โดยสามารถเพิ่มยอดขายเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 104 หลังจากการสกัดข้อมูลจากเว็บไซต์ (Jorge, Pons, Rius, Vintró, Mateo, & Vilaplana, 2020) หรือแม้แต่การสกัดข้อมูลเพื่อวิเคราะห์อุบัติเหตุทางถนนที่เกิดขึ้นเพื่อประกอบการตัดสินใจ (จักรินทร์ สันติรัตนภักดี, 2565)

สำหรับกรณีของการบริหารจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในประเทศไทย แม้ว่างานวีระศักดิ์ เครือเทพ และศิวาภรณ์ ไชยเจริญ (2564) จะอาศัยข้อมูลขนาดใหญ่ในการวิเคราะห์ผล แต่งานวิจัยดังกล่าวได้ใช้ข้อมูลขนาดใหญ่จาก AirDNA เป็นหลัก โดยมิได้ประยุกต์ใช้เทคโนโลยีการสกัดข้อมูลจากเว็บไซต์ผู้ให้บริการเช่าห้องพัก งานวิจัยฉบับนี้จึงเติมเต็มช่องว่างดังกล่าว โดยมุ่งเน้นการพัฒนาเครื่องมือเฉพาะด้านที่สามารถดึงข้อมูลจากแพลตฟอร์มต่าง ๆ เพื่อเปรียบเทียบกับฐานข้อมูลเดิม

3.5 กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดการวิจัยนี้มุ่งเน้นการประยุกต์ใช้ข้อมูลจากแพลตฟอร์มจองห้องพักออนไลน์ผ่านกระบวนการสกัดข้อมูลเพื่อจัดทำฐานข้อมูลขนาดใหญ่ ที่ช่วยสนับสนุนการบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ. โดยข้อมูลที่ได้จะถูกใช้เพื่อระบุผู้ประกอบการที่ยังไม่อยู่ในระบบ เพิ่มความครอบคลุมและเป็นปัจจุบันของฐานข้อมูล และประเมินรายได้ที่สูญเสีย ทั้งนี้ อบจ. สามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในการจัดเก็บรายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นและกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของธุรกิจที่พักในพื้นที่

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย



4. วิธีดำเนินการวิจัย

4.1 ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) ซึ่งเป็นแนวทางการวิจัยที่เน้นการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการศึกษาอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกในชุมชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากประเด็นที่กำลังศึกษา (Macdonald, 2012) การวิจัยลักษณะนี้มีความเหมาะสมกับการปรับปรุงฐานข้อมูลโรงแรมในพื้นที่ของ อบจ. เพราะต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย อาทิ เจ้าหน้าที่ ผู้ประกอบการโรงแรม และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การวิจัยนี้นับเป็นการต่อยอดและขยายขอบเขตจากงานวิจัยที่เป็นต้นธารของวีระศักดิ์ เครือเทพ และศิวาภรณ์ ไชยเจริญ (2564) และวีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2565) โดยได้ดำเนินการวิจัยในพื้นที่การวิจัยที่มากกว่าและมีบริบทแตกต่างจากงานวิจัยทั้งสองนั้น

4.2 พื้นที่การวิจัย

พื้นที่สำหรับการวิจัยครั้งนี้ คือ อบจ. 10 แห่ง ซึ่งตกอยู่ใน 4 กลุ่มจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ 1) กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 1 ประกอบด้วย อบจ.เลย อบจ.หนองคาย และ อบจ.อุดรธานี 2) กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 ประกอบด้วย อบจ.นครพนม และ อบจ.สกลนคร 3) กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง ประกอบด้วย อบจ.กาฬสินธุ์ อบจ.ขอนแก่น และ อบจ.ร้อยเอ็ด และ 4) กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 1 ประกอบด้วย อบจ.ชัยภูมิ และ อบจ.นครราชสีมา

คณะผู้วิจัยกำหนดการวิจัยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกัน อบจ. หลายแห่งยังขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดเก็บภาษีโรงแรม ทั้งในด้านระบบข้อมูล การตรวจสอบ และการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล การเลือกพื้นที่นี้จึงมีความเหมาะสมในเชิงระเบียบวิธีวิจัย เพราะสามารถสะท้อนถึงความท้าทายเชิงโครงสร้างและการบริหารจัดการท้องถิ่น อันนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อ

เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้และสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากอย่างยั่งยืนในระดับภูมิภาค

4.3 กลุ่มเป้าหมายและอาสาสมัคร

กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือ บุคลากรของ อบจ. ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้ง 10 แห่ง ซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่ที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมและการบริหารจัดการฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้อง การคัดเลือกอาสาสมัครใช้วิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยผู้ให้ข้อมูลหลักประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของ อบจ. จำนวน 29 คน (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 ลักษณะทั่วไปของผู้ให้ข้อมูลหลัก

ลักษณะ		จำนวน (คน)	ร้อยละ
เพศ	ชาย	7	24.1
	หญิง	22	75.9
	รวม	29	100.0
ตำแหน่ง	ผู้อำนวยการกองคลัง	10	34.5
	บุคลากรฝ่ายฝ่ายพัฒนารายได้	19	65.5
	รวม	29	100.0
อบจ.	กาฬสินธุ์	2	6.9
	ขอนแก่น	3	10.3
	ชัยภูมิ	2	6.9
	นครพนม	2	6.9
	นครราชสีมา	2	6.9
	ร้อยเอ็ด	3	10.3
	เลย	3	10.3
	สกลนคร	4	13.8
	หนองคาย	4	13.8
	อุดรธานี	4	13.8
	รวม	29	100.0

4.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล

คณะผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลในเดือนสิงหาคม 2566 ถึงเดือนมีนาคม 2567 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากอาสาสมัคร คือ แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างที่มีชุดคำถามเกี่ยวกับความรู้ ความคิดเห็น และประสบการณ์ในการบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรม ตัวอย่างคำถาม ได้แก่ ท่านมีรายชื่อสถานประกอบการครบถ้วนหรือไม่และได้ข้อมูล

สถานประกอบการมาจากแหล่งใด ปัจจุบัน ท่านมีกลยุทธ์หรือแนวทางอย่างไรในการจูงใจให้ผู้ประกอบการยินดีที่จะชำระค่าธรรมเนียม เป็นต้น

สำหรับเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ คณะผู้วิจัยใช้เทคนิคเว็บสแครปปิ้งเป็นเครื่องมือสำคัญในการรวบรวมข้อมูลจากเว็บไซต์ โดยได้พัฒนาแอปพลิเคชัน PAO Hotel 360 ที่ใช้เทคนิคเว็บสแครปปิ้งดึงข้อมูลจากเว็บไซต์ ซึ่งสามารถดึงข้อมูลประเภทข้อความและรูปภาพที่เปิดเผยสาธารณะได้ โดยสกัดข้อมูลจากเว็บไซต์จองห้องพักสาธารณะ 4 อันดับแรกของ Google Search Engine ได้แก่ Agoda.com, AirBNB.com, Booking.com, และ Expedia.co.th แอปพลิเคชัน PAO Hotel 360 เป็นเว็บแอปพลิเคชันที่รองรับการปรับปรุงข้อมูลอย่างต่อเนื่อง โดยพัฒนาภายใต้กระบวนการคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking) โดยมุ่งเน้นผู้ใช้งานเป็นศูนย์กลาง เมื่อได้ข้อมูลจากการสกัดแล้ว คณะผู้วิจัยได้คัดกรองและทำความสะอาดข้อมูลโดยการคัดชื่อสถานประกอบการที่มีความซ้ำซ้อนทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษออกทั้งหมด ซึ่งทำให้ได้รายชื่อโรงแรมทั้งที่ตรงกับรายชื่อที่ อบจ. มีอยู่และรายชื่อใหม่ที่ไม่เคยปรากฏในฐานข้อมูลของ อบจ.

ข้อมูลที่ได้จากการสกัดข้อมูลสามารถจัดอยู่ในประเภทข้อมูลขนาดใหญ่ได้ เนื่องจากมีลักษณะตรงตามองค์ประกอบหลัก คือ 1) ปริมาณ (Volume) ซึ่งในกรณีศึกษาการจัดเก็บภาษีโรงแรม ข้อมูลที่ได้มักมีจำนวนมากนับพันหรือหมื่นรายการจากหลากหลายโรงแรม จังหวัด และแพลตฟอร์ม 2) ความหลากหลาย (Variety) ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลเชิงโครงสร้าง เช่น ชื่อที่ตั้ง พิกัด ราคา 3) ความเร็วในการเปลี่ยนแปลง (Velocity) เนื่องจากข้อมูลมีการปรับปรุงบ่อย เช่น ราคาที่เปลี่ยนตามเทศกาลหรือความต้องการ และ 4) ความถูกต้องและความซับซ้อน (Veracity and Complexity) เพราะข้อมูลที่ได้จำเป็นต้องผ่านกระบวนการคัดกรองและแปลความก่อนนำไปวิเคราะห์ ซึ่งลักษณะทั้งหมดนี้ทำให้ข้อมูลจากเว็บไซต์จองที่พักเป็นแหล่งข้อมูลขนาดใหญ่ที่มีคุณค่าสำหรับการวิจัยเชิงนโยบายและการบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรม

4.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับการวิจัยครั้งนี้ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ โดยสถิติเชิงพรรณนา เช่น ค่าเฉลี่ย ค่าร้อยละ และการวิเคราะห์เชิงคุณภาพโดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และการวิเคราะห์แก่นสาระ (Thematic Analysis)

5. ผลการวิจัย

5.1 การบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมในปัจจุบัน

การบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ. ในปัจจุบันยังคงเผชิญหน้ากับความท้าทายที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงฐานข้อมูลให้ทันสมัยและครอบคลุม ตลอดจนการใช้เทคนิคและเครื่องมือที่ทันสมัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บ จากการสัมภาษณ์คณะผู้วิจัยพบว่า อบจ. ทั้ง 10 แห่ง เผชิญกับประเด็นปัญหา

ที่คล้ายคลึงกัน อันได้แก่ การรายงานต่ำกว่าความเป็นจริง การขาดข้อมูลรายชื่อโรงแรมที่ไม่ครบถ้วนและทันสมัย ความร่วมมือที่จำกัดของผู้ประกอบการ เครื่องมือสำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ไม่ทันสมัย การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ที่ไม่ทั่วถึง ดังจะเห็นได้จากข้อความสัมภาษณ์ต่อไปนี้

> *"...เรามีแบบฟอร์มสำหรับผู้ประกอบการเพื่อยื่นว่า มีจำนวนผู้เข้าพักกี่ห้องในแต่ละวัน แต่ละเดือน เพื่อที่จะคำนวณค่าธรรมเนียมที่ผู้ประกอบการจะต้องนำส่งให้เรา โดยวิธีการนี้แปลว่า เป็นข้อมูลจากฝั่งผู้ประกอบการเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งเราในฐานะคนเก็บก็ไม่มีข้อมูลหรือหลักฐานอะไรเพื่อมาใช้กล่าวอ้างกับผู้ประกอบการ..."* (ผู้ให้สัมภาษณ์ PAO_KSN01, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 สิงหาคม 2566)

ผู้ให้สัมภาษณ์ PAO_KSN01 ชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมที่ อบจ. เผชิญหน้าอยู่ในปัจจุบัน คือ การพึ่งพาข้อมูลจากฝั่งผู้ประกอบการเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งสอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์ PAO_RET02 ที่กล่าวว่า

> *"...เราไม่สามารถไปรู้ได้ว่า คนที่เข้ามาพักจริงเข้ามาพักเท่าไหร่ ถึงแม้เราจะมีแบบฟอร์มอะไร กรอกให้ถูกต้อง มันก็ ไม่สามารถเช็กได้ ไม่สามารถตรวจสอบได้... มันรั่วเยอะมาก คือเราได้เก็บเขา ได้พอยี่สิบเปอร์เซ็นต์ไหม พี่ว่าไม่ถึง..."* (ผู้ให้สัมภาษณ์ PAO_RET02, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กันยายน 2566)

ขณะเดียวกันผู้ให้สัมภาษณ์ PAO_NKI02 ได้สะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายในการจัดเก็บ รวบรวม ตลอดจนการจัดการฐานข้อมูลรายชื่อสถานประกอบกิจการโรงแรม โดยเน้นย้ำถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องนี้ว่า

> *"...จำนวนสถานประกอบการโรงแรมทาง อบจ. ก็จะมีทั้งสำรวจเองสำหรับรายที่ยังไม่ได้จดทะเบียนกับทางปกครอง ซึ่งมีการเพิ่มขึ้นลดลงอยู่ในทุกปีเพราะมีทั้งเปิดใหม่และปิดตัวลงในทุก ๆ ปี ส่วนรายที่จดทะเบียนถูกกฎหมาย ทาง อบจ. ก็จะได้ข้อมูลจากปกครองจังหวัด..."* (ผู้ให้สัมภาษณ์ PAO_NKI02, การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 สิงหาคม 2566)

ความคิดเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับ ผู้ให้สัมภาษณ์ PAO_UDN02 ที่ชี้ให้เห็นถึงกระบวนการการจัดเก็บรายชื่อสถานประกอบกิจการโรงแรมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ อีกทั้งยังชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่อบจ. ต้องจัดทำฐานข้อมูลโรงแรมให้ครอบคลุม ทั้งที่ในปัจจุบันการเก็บข้อมูลยังคงใช้วิธีการลงพื้นที่สำรวจด้วยตนเอง โดยผู้ให้สัมภาษณ์ PAO_UDN02 ได้ยืนยันความซับซ้อนดังกล่าวไว้ว่า

> *"...อบจ.ได้ขอข้อมูลไปยังปกครองที่เป็นนายทะเบียนโรงแรมเพื่อทำฐานข้อมูลผู้ประกอบการ แต่ก็ยังมีบางโรงแรมที่ไม่ได้จดทะเบียนแต่ อบจ.ไม่ได้กำหนดว่าโรงแรมจะต้องเป็นโรงแรมที่จดทะเบียนกับปกครองเพียงเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจเก็บ*

กับรายที่ไม่ได้จดทะเบียนด้วย ส่วนนี้เราจึงต้องลงพื้นที่สำรวจเพื่อทำข้อมูลเอง... ” (ผู้ให้สัมภาษณ์ PAO_UDN02, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 กันยายน 2566)

อบจ. กำลังเผชิญกับความท้าทายอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีดิจิทัล

“...หากมีเครื่องมือที่สามารถดึงข้อมูลรายชื่อจำนวนห้องพัก และราคาห้องพักของโรงแรมและรีสอร์ตต่าง ๆ ในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบจะสามารถช่วยให้อบจ.สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมมากยิ่งขึ้นได้...” (ผู้ให้สัมภาษณ์ PAO_NKI01, การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 สิงหาคม 2566)

จากการวิเคราะห์ข้อมูลรายชื่อสถานประกอบกิจการโรงแรมจากฐานข้อมูลเดิมของ อบจ. ที่ได้จากการสำรวจเองหรือจากกรมการปกครอง คณะผู้วิจัยพบว่า อบจ. ทั้ง 10 แห่ง มีรายชื่อโรงแรมรวมกันทั้งสิ้น 1,478 แห่ง โดยรายชื่อโรงแรมของ อบจ. แต่ละแห่งเป็นดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 จำนวนรายชื่อโรงแรมจากฐานข้อมูลเดิมของ อบจ. 10 แห่ง

ที่	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	จำนวนรายชื่อโรงแรม
1	กาฬสินธุ์	52
2	ขอนแก่น	463
3	ชัยภูมิ	134
4	นครพนม	179
5	นครราชสีมา	478
6	ร้อยเอ็ด	213
7	เลย	285
8	สกลนคร	347
9	หนองคาย	197
10	อุดรธานี	284
รวม		**1,478**

จากประเด็นปัญหาข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของการบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมในปัจจุบัน ที่พึ่งพากระบวนการแบบดั้งเดิมและขาดการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย ส่งผลให้ข้อมูลรายชื่อโรงแรมมีความล้าหลังและไม่ครบถ้วน การสกัดข้อมูลจากเว็บไซต์จึงสามารถช่วยให้ อบจ. ปรับปรุงฐานข้อมูลให้ทันสมัยและครอบคลุมเพิ่มมากขึ้น

5.2 การพัฒนาและคุณสมบัติของแอปพลิเคชัน PAO Hotel 360

แอปพลิเคชัน PAO Hotel 360 ได้รับพัฒนาขึ้นเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาและความท้าทาย (Pain Point) ของ อบจ. ที่มีรายชื่อสถานประกอบการโรงแรมที่ไม่ครบถ้วนและไม่เป็นปัจจุบัน

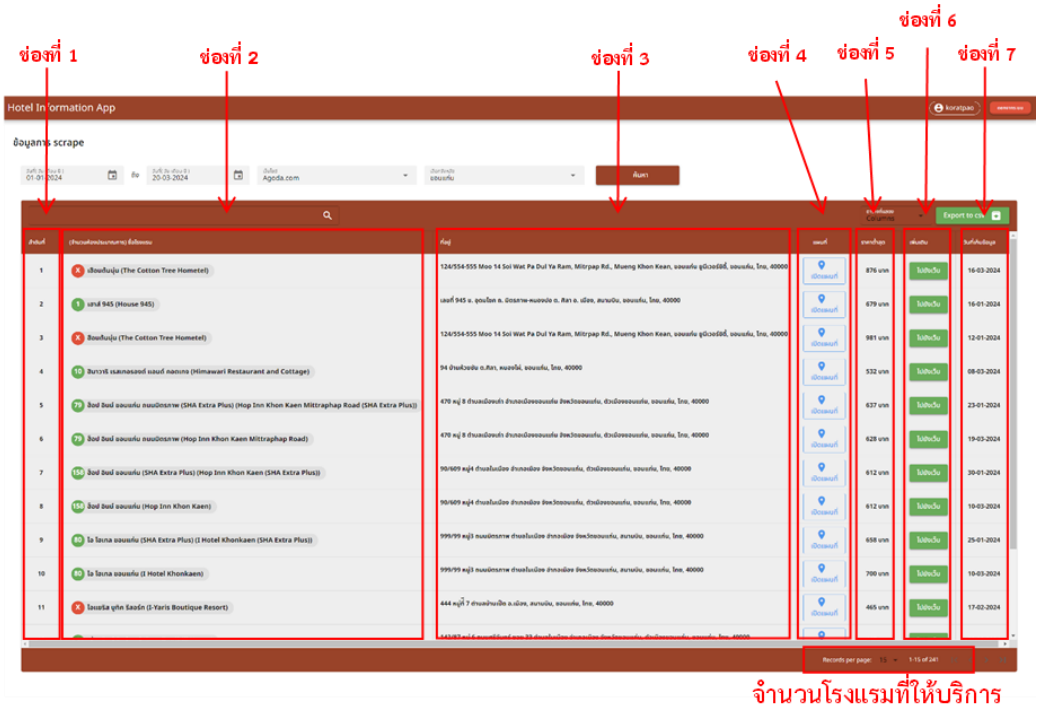
คณะผู้วิจัยได้พัฒนาแนวคิดและแพลตฟอร์มเพื่อสกัดข้อมูลขนาดใหญ่จากเว็บไซต์ผู้ให้บริการจองที่พักยอดนิยมในประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ อบจ. มีข้อมูลที่ครบถ้วน และสามารถใช้ในการบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและเต็มเม็ดเต็มหน่วยมากยิ่งขึ้น

สำหรับการพัฒนาแอปพลิเคชัน PAO Hotel 360 คณะผู้วิจัยใช้เทคนิคสกัดข้อมูลจากเว็บไซต์ โดยวิเคราะห์จากลักษณะโครงร้างของภาษา Hyper Text Markup Language (HTML) ที่ใช้สำหรับแสดงผลบนอินเทอร์เน็ตของเว็บไซต์นั้น ๆ โดยข้อมูลที่ได้จะประกอบไปด้วยข้อมูลประเภทข้อความ และรูปภาพต่าง ๆ ซึ่งการสกัดข้อมูลจะสามารถดึงได้ผ่าน Hypertext Transfer Protocol (HTTP) เมื่อได้ข้อมูลที่ต้องการมาแล้ว จะเข้าสู่กระบวนการ Extract Load Transform (ELT) เพื่อที่จะนำข้อมูลดังกล่าวไปวิเคราะห์ต่อ เพื่อปรับปรุงรายชื่อสถานประกอบกิจการโรงแรมตามเวลาจริง (Real-Time) ลดปัญหาการแจ้งยอดค่าธรรมเนียมที่ไม่สอดคล้องกับรายได้จริงของผู้ประกอบการ และช่วยให้ อบจ. มีฐานข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน ระบบนี้พัฒนาตามแนวคิดที่เน้นผู้ใช้งานเป็นศูนย์กลาง

การสกัดข้อมูลของแอปพลิเคชัน PAO Hotel 360 เป็นการสกัดข้อมูลขนาดใหญ่ที่เปิดเผยสาธารณะจากเว็บไซต์จองที่พัก จากการสืบค้นเว็บไซต์จองที่พัก 4 อันดับแรกของ Google Search Engine ได้แก่ Agoda.com, AirBNB.com, Booking.com, และ Expedia.co.th โดยระบบจะเก็บรวบรวมข้อมูลที่ต่าง ๆ ตามการออกแบบ ได้แก่ ชื่อโรงแรม จำนวนห้องพัก ราคาห้องพักต่ำสุด พิกัดที่ตั้ง และวันที่เก็บข้อมูล นอกจากนี้ ระบบยังมีฟังก์ชันวิเคราะห์และคาดการณ์รายได้ค่าธรรมเนียมโดยใช้ราคาห้องพักต่ำสุดเป็นฐานในการคำนวณเพื่อนำไปประเมินค่าธรรมเนียมที่ควรจัดเก็บของแต่ละโรงแรม รวมถึงแสดงแนวโน้มการจัดเก็บค่าธรรมเนียมของ อบจ. เพื่อช่วยในการบริหารจัดเก็บรายได้อย่างเป็นระบบ

แอปพลิเคชัน PAO Hotel 360 มีเครื่องมือกระดานแสดงผล (Interactive Dashboard) ที่ช่วยให้ผู้ใช้สามารถเลือกดูข้อมูลโรงแรมตามช่วงเวลา เว็บไซต์ หรือจังหวัดที่ต้องการศึกษา โดยมีตารางแสดงข้อมูลโรงแรม พร้อมปุ่มส่งออกข้อมูลในรูปแบบ CSV เพื่อให้สามารถนำไปวิเคราะห์เพิ่มเติม ระบบยังสามารถปรับปรุงรายชื่อโรงแรมแบบอัตโนมัติ ส่งผลให้ อบจ. มีฐานข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน ลดภาระในการลงพื้นที่สำรวจ และเพิ่มโอกาสในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมได้อย่างถูกต้องครบถ้วน หน้าจอการทำงานหลักประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 7 ช่อง ดังนี้ ช่องที่ 1 ลำดับโรงแรมที่เว็บไซต์สกัด ช่องที่ 2 ประกอบด้วยข้อมูล 2 ประเภท คือ จำนวนห้องพักประมาณการ และชื่อโรงแรมหรือสถานประกอบการ ช่องที่ 3 ที่อยู่ของโรงแรม ช่องที่ 4 พิกัดที่ตั้ง ซึ่งจะเชื่อมไปยังผู้ให้บริการแผนที่ออนไลน์ ช่องที่ 5 ราคาต่ำที่สุดในรอบที่เลือกดูข้อมูลช่องที่ 6 เป็นลิงก์ไปยังหน้าเพจของโรงแรมที่อยู่บนเว็บไซต์ผู้ให้บริการจองโรงแรม และช่องที่ 7 วันที่เก็บข้อมูล ระบบจะแสดงผลเป็นวันเดือนปีที่มีราคาห้องพักต่ำที่สุดในรอบที่เลือกดูข้อมูล

แผนภาพที่ 2 ลักษณะของแอปพลิเคชัน PAO Hotel 360



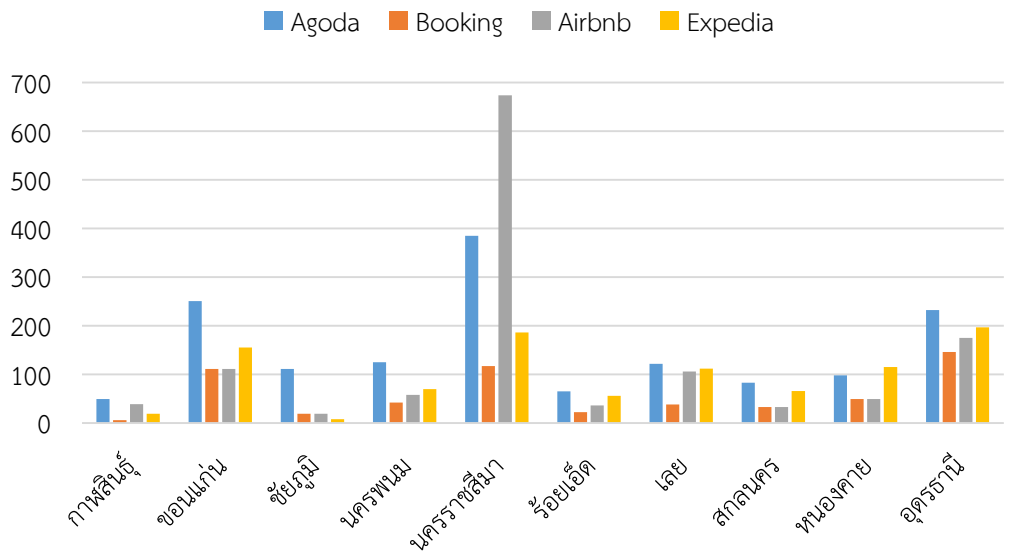
5.3 ผลการสกัดข้อมูลของสถานประกอบการ

ผลการสกัดข้อมูลด้วยแอปพลิเคชัน PAO Hotel 360 พบว่า มีความแตกต่างของจำนวนโรงแรมในแต่ละพื้นที่ โดย อบจ.นครราชสีมามีจำนวนโรงแรมมากที่สุด จาก Agoda จำนวน 385 แห่ง Airbnb จำนวน 674 แห่ง Booking จำนวน 117 แห่ง และ Expedia จำนวน 186 แห่ง รองลงมาคือ อบจ.อุดรธานี โดยมีโรงแรมจาก Agoda จำนวน 232 แห่ง Airbnb จำนวน 175 แห่ง Booking จำนวน 146 แห่ง และ Expedia จำนวน 197 แห่ง ส่วน อบจ.ขอนแก่น และ อบจ.นครพนม มีจำนวนโรงแรมในระดับสูงเช่นกัน โดย อบจ.ขอนแก่นมีโรงแรมจาก Agoda จำนวน 251 แห่ง Booking จำนวน 111 แห่ง Airbnb จำนวน 111 แห่ง และ Expedia จำนวน 155 แห่ง และ อบจ.นครพนม มีโรงแรมจาก Agoda จำนวน 125 แห่ง Booking จำนวน 42 แห่ง Airbnb จำนวน 58 แห่ง และ Expedia จำนวน 70 แห่ง

สำหรับพื้นที่ที่มีจำนวนโรงแรมระดับปานกลาง ได้แก่ อบจ.เลย และ อบจ.ร้อยเอ็ด โดย อบจ.เลยมีโรงแรมจาก Agoda จำนวน 122 แห่ง Booking จำนวน 38 แห่ง Airbnb จำนวน 106 แห่ง และ Expedia จำนวน 112 แห่ง ขณะที่ อบจ.ร้อยเอ็ดมีโรงแรมจาก Agoda จำนวน 65 แห่ง Booking จำนวน 22 แห่ง Airbnb จำนวน 36 แห่ง และ Expedia จำนวน 56 แห่ง และกลุ่มพื้นที่ที่มีจำนวนโรงแรมน้อยที่สุด ได้แก่ อบจ.ชัยภูมิ และ อบจ.กาฬสินธุ์ โดย อบจ.ชัยภูมิมีโรงแรมจาก Agoda จำนวน 111 แห่ง Booking จำนวน 19 แห่ง Airbnb จำนวน 19 แห่ง และ Expedia จำนวน 8 แห่ง ส่วน อบจ.กาฬสินธุ์ มีโรงแรมจาก Agoda

จำนวน 49 แห่ง Booking จำนวน 6 แห่ง Airbnb จำนวน 39 แห่ง และ Expedia จำนวน 19 แห่ง ดังปรากฏในแผนภาพที่ 3

แผนภาพที่ 3 จำนวนโรงแรมใน 10 อบจ. ที่ได้จากการสกัดข้อมูลขนาดใหญ่บนเว็บไซต์จองห้องพักเว็บไซต์

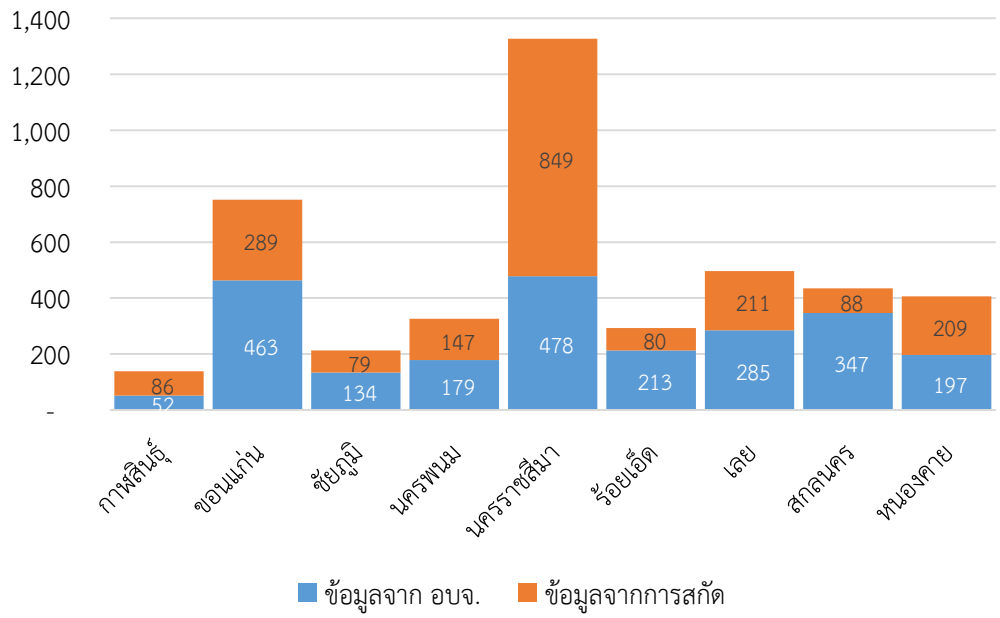


ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นได้ถึงความแตกต่างในจำนวนโรงแรมที่ถูกเก็บข้อมูลจากแต่ละเว็บไซต์ใน อบจ. แต่ละแห่ง ซึ่งสะท้อนถึงการกระจายตัวของแหล่งที่พักและความหลากหลายในการให้บริการที่พักในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ข้อมูลเหล่านี้เป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์และวางแผนการพัฒนาท้องถิ่นและการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมในอนาคตด้วย

5.4 การเปรียบเทียบรายชื่อโรงแรมที่ได้จากการสกัดข้อมูล

การเปรียบเทียบรายชื่อโรงแรมจากฐานข้อมูลเดิมของ อบจ. ที่มีอยู่ ณ ปัจจุบัน กับรายชื่อสถานประกอบกิจการโรงแรมที่ได้จากการสกัดข้อมูลหน้าเว็บไซต์ ผลการศึกษาพบว่า อบจ. แต่ละแห่งมีจำนวนรายชื่อสถานประกอบกิจการโรงแรมเพิ่มขึ้นจากฐานข้อมูลเดิม โดยเฉลี่ยร้อยละ 91.91 สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของฐานข้อมูลเดิมที่ขาดความครอบคลุมและล้าสมัย ตารางที่ 3 เปรียบเทียบจำนวนโรงแรมที่ได้จากฐานข้อมูลของ อบจ. และข้อมูลจากการสกัดข้อมูลขนาดใหญ่จากเว็บไซต์ผู้ให้บริการจองที่พัก โดยแสดงจำนวนโรงแรมตามข้อมูลจาก อบจ. และจำนวนโรงแรมที่พบจากการสกัดข้อมูลซึ่งไม่ซ้ำซ้อนกับข้อมูลจากอบจ. และเปรียบเทียบการเพิ่มขึ้นของจำนวนโรงแรมเป็นร้อยละ โดยสามารถแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 3 กลุ่มตามอัตราการเพิ่มขึ้นของรายชื่อสถานประกอบกิจการโรงแรม ดังนี้

แผนภาพที่ 4 จำนวนโรงแรมที่ได้จากฐานข้อมูลของ อบจ. และข้อมูลจากการสกัดข้อมูลขนาดใหญ่



กลุ่มแรก อบจ. ที่มีรายชื่อสถานประกอบกิจการโรงแรมเพิ่มขึ้นสูงที่สุด จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ อบจ.นครราชสีมา รายชื่อสถานประกอบกิจการโรงแรมเพิ่มขึ้นจากฐานข้อมูลเดิมร้อยละ 177.62 ซึ่งเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นที่สูงที่สุดเมื่อเทียบกับ อบจ. อื่น ขณะที่ อบจ.กาฬสินธุ์ มีรายชื่อสถานประกอบกิจการโรงแรมเพิ่มขึ้นจากฐานข้อมูลเดิมร้อยละ 165.38 สำหรับ อบจ. อุดรธานี และ อบจ.หนองคาย มีรายชื่อสถานประกอบกิจการโรงแรมเพิ่มขึ้นจากฐานข้อมูลเดิมร้อยละ 129.58 และ 106.09 ตามลำดับ การเพิ่มขึ้นของรายชื่อสถานประกอบกิจการโรงแรมอาจสะท้อนให้เห็นถึงการเติบโตของธุรกิจการท่องเที่ยวและการขยายตัวของสถานประกอบการในพื้นที่ ในทางตรงกันข้าม การเพิ่มขึ้นนี้อาจชี้ให้เห็นว่าฐานข้อมูลรายชื่อสถานประกอบกิจการโรงแรมที่มีอยู่ ณ ปัจจุบัน มีความล้าสมัยและไม่ครอบคลุม ส่งผลให้ขาดโอกาสในการบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมอย่างมีประสิทธิภาพ

กลุ่มที่สอง อบจ. ที่มีรายชื่อสถานประกอบกิจการโรงแรมเพิ่มขึ้นรองลงมา จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ อบจ.นครพนม อบจ.เลย มีรายชื่อสถานประกอบกิจการโรงแรมเพิ่มขึ้นจากฐานข้อมูลเดิมร้อยละ 82.12 และ 74.04 สำหรับ อบจ.ขอนแก่น และ อบจ.ชัยภูมิ มีรายชื่อสถานประกอบกิจการโรงแรมเพิ่มขึ้นร้อยละ 62.42 และ 58.96 ตามลำดับ

กลุ่มที่สาม อบจ. ที่มีรายชื่อสถานประกอบกิจการโรงแรมเพิ่มขึ้นต่ำที่สุด จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ อบจ.ร้อยเอ็ด และ อบจ.สกลนคร มีรายชื่อสถานประกอบกิจการโรงแรมเพิ่มขึ้นจากฐานข้อมูลเดิมเพียงร้อยละ 37.56 และ 25.36 ตามลำดับ การเพิ่มขึ้นที่ค่อนข้างต่ำของรายชื่อสถานประกอบกิจการโรงแรมในพื้นที่อบจ.ดังกล่าวอาจสะท้อนให้เห็นถึงการเติบโตทาง

ธุรกิจการท่องเที่ยวในระดับต่ำตลอดจนการขยายตัวของสถานประกอบการในพื้นที่ค่อนข้างต่ำ ในทางตรงกันข้าม อบจ. ทั้ง 2 แห่ง มีฐานข้อมูลของรายชื่อสถานประกอบกิจการโรงแรมที่ทันสมัยมากกว่า อบจ. อื่น ๆ ก็เป็นได้

ตารางต่อไปนี้แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของจำนวนโรงแรมที่รายงานในฐานข้อมูลของ อบจ. และจำนวนโรงแรมที่ค้นพบจากการสกัดข้อมูลขนาดใหญ่ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการใช้เทคโนโลยีการสกัดข้อมูลเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนและแม่นยำยิ่งขึ้นในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรม

ตารางที่ 3 จำนวนโรงแรมที่ได้จากฐานข้อมูลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและข้อมูลจากการสกัดข้อมูลขนาดใหญ่

องค์การบริหารส่วนจังหวัด	จำนวนโรงแรม				
	จากฐานข้อมูลของ อบจ.	จากการสกัดข้อมูลด้วย PAO Hotel 360	โรงแรมที่ซื่อซ้ำ	โรงแรมใหม่จากการสกัด	เพิ่มขึ้นร้อยละ
กาฬสินธุ์	52	92	6	86	165.38
ขอนแก่น	463	365	76	289	62.42
ชัยภูมิ	134	98	19	79	58.96
นครพนม*	179	186	39	147	82.12
นครราชสีมา*	478	926	77	849	177.62
ร้อยเอ็ด*	213	103	23	80	37.56
เลย	285	250	39	211	74.04
สกลนคร	347	141	53	88	25.36
หนองคาย	197	243	34	209	106.09
อุดรธานี*	284	426	58	368	129.58
รวม	2,632	2,830	424	2,406	91.91

5.5 รายได้ที่สูญเสียไปจากข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์

รายได้ที่สูญเสียไป (Foregone Revenue) คือ รายได้ที่คาดว่า อบจ. จะได้รับจากการเก็บค่าธรรมเนียมหรือภาษี ในบริบทของการบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรม รายได้ที่สูญเสียไปอาจเกิดขึ้นจากการที่โรงแรมไม่รายงานจำนวนห้องพักหรืออัตราการเข้าพักอย่างถูกต้อง ทำให้ อบจ. ไม่สามารถเก็บค่าธรรมเนียมได้เต็มจำนวนตามที่ควรจะเป็น ผลการวิเคราะห์รายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมที่สูญเสียไป อันเนื่องมาจากข้อมูลรายชื่อโรงแรมที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์และไม่เป็นปัจจุบัน ตารางที่ 5 แสดงข้อมูลเกี่ยวกับการคาดการณ์รายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรม รายได้จริงที่ได้รับ และรายได้ที่สูญเสียไปสำหรับ อบจ. ทั้ง 10 แห่ง ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

อบจ.กาฬสินธุ์ สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมได้สูงกว่าประมาณการรายได้ราวร้อยละ 159.52 อย่างไรก็ตาม อบจ.กาฬสินธุ์ยังคงมีรายได้ที่สูญเสียไปจากความไม่ครบถ้วนของฐานข้อมูลสถานประกอบกิจการโรงแรม จำนวน 395,736 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 263.82 ของรายได้ที่ประมาณการไว้

สำหรับ อบจ.ขอนแก่น พบว่า สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมได้ต่ำกว่าการประมาณการร้อยละ 71.12 อีกทั้งยังมีรายได้ที่สูญเสียไปจากความไม่ครบถ้วนของฐานข้อมูลสถานประกอบกิจการโรงแรมสูงถึง 1,198,627 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 44.39 ของรายได้ที่ประมาณการไว้

อบจ.ชัยภูมิ สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมได้เพียงร้อยละ 44.82 ของรายได้ที่ประมาณการไว้ อีกทั้งยังพบว่า อบจ.ชัยภูมิสูญเสียรายได้จากความไม่ครบถ้วนของฐานข้อมูลสถานประกอบกิจการโรงแรม จำนวน 118,909 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 26.42 ของประมาณการรายได้

อบจ.นครพนม มีสัดส่วนการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมจริงสูงกว่าประมาณการรายได้อยู่ที่ร้อยละ 288.24 อย่างไรก็ตาม อบจ.นครพนมยังคงสูญเสียรายได้จากความไม่ครบถ้วนและครอบคลุมของสถานประกอบกิจการโรงแรม จำนวน 1,893,695 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 236.71 ของประมาณการรายได้

อบจ.นครราชสีมา มีสัดส่วนการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจริงสูงกว่าประมาณการรายได้สูงถึงร้อยละ 324.10 อย่างไรก็ตาม การสูญเสียรายได้ของ อบจ.นครราชสีมาจากฐานข้อมูลสถานประกอบกิจการที่ไม่ครบถ้วนและไม่ครอบคลุม ราว 11,513,178 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 575.66 ของประมาณการรายได้

อบจ.เลย มีสัดส่วนการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจริงสูงกว่าประมาณการรายได้อยู่ที่ร้อยละ 119.47 อย่างไรก็ตาม อบจ.เลยยังมีรายได้ที่สูญเสียไปจากความไม่ครบถ้วนของฐานข้อมูล จำนวน 884,497 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 88.45 ของประมาณการรายได้

อบจ.สกลนคร สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมได้สูงกว่าการประมาณการรายได้อยู่ที่ร้อยละ 151.23 อย่างไรก็ตาม อบจ.สกลนครยังมีรายได้ที่สูญเสียไปจากความไม่ครบถ้วนของฐานข้อมูลโรงแรม จำนวน 345,176 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 38.35 ของประมาณการรายได้

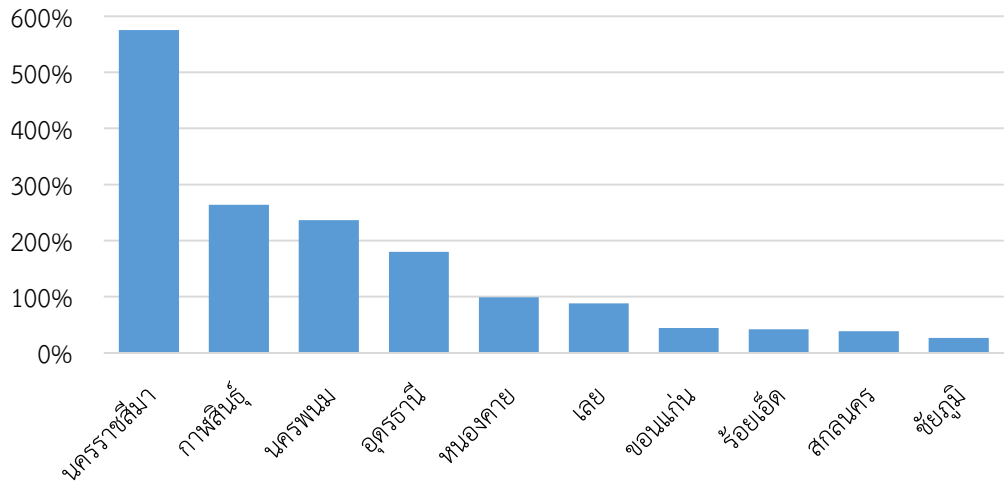
อบจ.หนองคาย มีสัดส่วนการจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่ำกว่าประมาณการรายได้ที่ร้อยละ 93.34 โดยมีรายได้ที่สูญเสียไปจากความไม่ครบถ้วนของฐานข้อมูลสถานประกอบกิจการโรงแรมอยู่ที่ 792,235 บาท หรือคิดเป็น ร้อยละ 99.03 ของประมาณการรายได้

อบจ.อุดรธานี สามารถจัดเก็บรายได้สูงกว่าประมาณการรายได้ที่ร้อยละ 138.85 อย่างไรก็ตาม รายได้ที่สูญเสียไปจากความไม่ครบถ้วนของฐานข้อมูลสถานประกอบกิจการโรงแรมอยู่ที่ 4,497,845 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 179.91 ของประมาณการรายได้

ตารางที่ 4 ศักยภาพทางด้านรายได้ของค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ. 10 แห่ง ในปีงบประมาณ 2566

รายการ	กาฬสินธุ์	ขอนแก่น	ชัยภูมิ	นครพนม	นครราชสีมา	ร้อยเอ็ด	เลย	สกลนคร	หนองคาย	อุดรธานี	รวม
ประมาณการรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรม (บาท)	150,000	2,700,000	450,000	800,000	2,000,000	504,000	1,000,000	900,000	800,000	2,500,000	11,804,000
รายได้จริงจากค่าธรรมเนียมโรงแรม (บาท)	239,282	1,920,292	201,694	2,305,928	6,482,095	563,386	1,194,700	1,361,092	746,747	3,471,163	21,210,795
สัดส่วนรายได้จริงต่อประมาณการรายได้	159.52%	71.12%	44.82%	288.24%	324.10%	111.78%	119.47%	151.23%	93.34%	138.85%	179.69%
จำนวนโรงแรมในฐานข้อมูลของ อบจ.	52	463	134	179	478	213	285	347	197	284	2,632
จำนวนโรงแรมนอกฐานข้อมูลของ อบจ.	86	289	79	147	849	80	211	88	209	368	2,406
ค่าธรรมเนียมโรงแรมเฉลี่ย (บาท)	4,602	4,147	1,505	12,882	13,561	2,645	4,192	3,922	17,620	12,222	8,059
รายได้ที่สูญเสียไป (บาท)	395,736	1,198,627	118,909	1,893,695	11,513,178	211,600	884,497	345,176	3,682,604	4,497,845	193,89,503
สัดส่วนรายได้ที่สูญเสียไปต่อประมาณการรายได้	263.82%	44.39%	26.42%	236.71%	575.66%	41.98%	88.45%	38.35%	460.33%	179.91%	164.26%

แผนภาพที่ 5 สัดส่วนรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมที่สูญเสียไปต่อประมาณการรายได้ของ อบจ. 10 แห่ง ในปีงบประมาณ 2566



โดยสรุป การใช้เทคนิคการสกัดข้อมูลจากเว็บไซต์ ช่วยให้ฐานข้อมูลของ อบจ. มีความครอบคลุมและทันสมัยมากยิ่งขึ้นถึงร้อยละ 91.91 การเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างฐานข้อมูลเดิมที่ อบจ. ใช้งานอยู่ในปัจจุบันกับรายชื่อโรงแรมที่ได้จากการสกัดข้อมูล พบว่ามีการเพิ่มขึ้นของจำนวนโรงแรมในทุกจังหวัด ผลการวิเคราะห์รายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมที่สูญเสียอันเนื่องมาจากข้อมูลรายชื่อโรงแรมที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์และไม่เป็นปัจจุบัน พบว่ามีรายได้ที่สูญเสียไปถึง 19,389,503 บาท หรือคิดเป็นสัดส่วนเป็นร้อยละ 164.26 เมื่อเทียบกับประมาณการรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรม การใช้เทคนิคการสกัดข้อมูลยังช่วยลดความผิดพลาดในการบันทึกข้อมูลและทำให้สามารถตรวจสอบและปรับปรุงข้อมูลได้อย่างรวดเร็วและง่ายดาย การมีข้อมูลที่ครอบคลุมและทันสมัยจะเป็นประโยชน์ในการตัดสินใจและการวางแผนของ อบจ. ในอนาคตด้วย

ดังนั้น การนำเทคโนโลยีดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในการจัดการข้อมูลโรงแรมจึงเป็นแนวทางที่มีประโยชน์และสามารถพัฒนาและปรับปรุงได้อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การบริหารจัดการของ อบจ. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทันสมัย

6. สรุปและอภิปรายผล

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และปรับปรุงฐานข้อมูลโรงแรมของ อบจ. โดยการสกัดข้อมูลขนาดใหญ่ โดยวิเคราะห์แนวโน้มและผลที่ได้จากการปรับปรุงฐานข้อมูลต่อรายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรม และเพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรม ผลการศึกษาพบว่า อบจ. มีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรม เพราะในปัจจุบันการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมยังคงประสบปัญหาจากการพึ่งพาข้อมูลที่ได้รับจากผู้ประกอบการเพียง

ฝ่ายเดียว ก่อให้เกิดช่องว่างในการตรวจสอบและอาจนำไปสู่การรายงานค่าธรรมเนียมที่ต่ำกว่าความเป็นจริง นอกจากนี้ การจัดการฐานข้อมูลโรงแรมยังคงขาดความครอบคลุมและเป็นปัจจุบัน เนื่องจากสถานประกอบกิจการมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาทั้งในแง่ของการเปิดและปิดกิจการ รวมถึงการจดทะเบียนหรือไม่จดทะเบียนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าบาง อบจ. จะได้รับข้อมูลจากหน่วยงานอื่นแต่ยังคงมีสถานประกอบกิจการอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้อยู่ในระบบ ส่งผลให้ อบจ. ต้องใช้วิธีการลงพื้นที่สำรวจเอง ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้ทรัพยากรสูงและอาจไม่สามารถติดตามการเปลี่ยนแปลงของสถานประกอบกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น ผู้ให้ข้อมูลหลักยังระบุว่าต้องการเครื่องมือที่สามารถช่วยให้การจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้เพื่อลดข้อจำกัดของกระบวนการการจัดเก็บข้อมูล โดยการพัฒนาระบบที่สามารถรวมข้อมูลจากหลายแหล่งและวิเคราะห์แนวโน้มรายได้ของโรงแรม จะช่วยให้ อบจ. สามารถกำหนดนโยบายและมาตรการที่เหมาะสมในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สืบเนื่องจากประเด็นปัญหาดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึงได้ออกแบบและพัฒนาแอปพลิเคชัน PAO Hotel 360 โดยมีความสามารถในการสกัดข้อมูลจากเว็บไซต์จองโรงแรม ซึ่งช่วยให้ อบจ. สามารถเข้าถึงข้อมูลที่ครอบคลุมเกี่ยวกับรายชื่อโรงแรม จำนวนห้องพัก และราคาห้องพักได้แบบเรียลไทม์ ส่งผลให้สามารถเปรียบเทียบข้อมูลกับค่าธรรมเนียมที่ผู้ประกอบการยื่นชำระได้อย่างแม่นยำมากขึ้น ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการสกัดสามารถนำไปใช้ในการปรับปรุงฐานข้อมูลโรงแรมให้เป็นปัจจุบัน ลดความจำเป็นในการลงพื้นที่สำรวจ และช่วยให้การจัดเก็บค่าธรรมเนียมมีความเป็นธรรมและโปร่งใสมากขึ้น

การประยุกต์ใช้แพลตฟอร์ม PAO Hotel 360 สามารถปรับปรุงฐานข้อมูลรายชื่อสถานประกอบกิจการโรงแรมได้ครอบคลุมและทันสมัยมากยิ่งขึ้น โดยมีรายชื่อสถานประกอบกิจการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 91.91 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพในการจัดการข้อมูล นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบว่าอบจ. อาจสูญเสียรายได้จากความไม่ครบถ้วนของฐานข้อมูลสูงถึงร้อยละ 143.16 หรือ 16,899,023 บาท ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับ Ruslan et al. (2024) ที่ชี้ว่าเทคนิคเว็บสแครปปิ้งสามารถรวบรวมและปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ ในทิศทางเดียวกัน การศึกษาของ Wu (2023) แสดงให้เห็นว่าการใช้ข้อมูลขนาดใหญ่และเทคโนโลยีดิจิทัลช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี ส่วนการศึกษาของ Mehta et al. (2019) พบว่าการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่สามารถใช้ในการบริหารจัดเก็บและลดการหลีกเลี่ยงภาษีได้ หรือการศึกษาในประเทศอย่างงานวิจัยของวีระศักดิ์ เครือเทพ และศิวาภรณ์ ไชยเจริญ (2564) และวีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2565) ที่เป็นงานวิจัยเชิงประจักษ์และชี้ให้เห็นว่าการปรับปรุงฐานข้อมูลโรงแรมจากแหล่งข้อมูลขนาดใหญ่ช่วยให้ อบจ. บริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยมากขึ้น ผลจากการวิจัยในครั้งนี้สอดคล้องกับข้อค้นพบดังกล่าว โดยพบว่าการใช้เทคนิคการสกัดข้อมูลช่วยเพิ่มจำนวนโรงแรมที่อยู่ในฐานข้อมูลและเพิ่มรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรม

งานวิจัยนี้มีคุณูปการสำคัญต่อการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติของการบริหารจัดเก็บรายได้ของ อปท. คณะผู้วิจัยได้ทดสอบ ยืนยัน และขยายผลข้อค้นพบวีระศักดิ์ เครือเทพ และศิวาภรณ์ ไชยเจริญ (2564) และ วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2565) ทั้งยังได้พัฒนาเครื่องมือใหม่โดยอาศัยเทคโนโลยีดิจิทัลที่ช่วยเพิ่มความครอบคลุมและประสิทธิภาพในการบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรม ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในลักษณะนี้จะช่วยให้ อปท. เพิ่มรายได้จากแหล่งรายได้ที่มีอยู่เดิมได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และมีงบประมาณรายรับสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้เพิ่มมากขึ้น

7. ข้อเสนอแนะ

อบจ. ควรให้ความสำคัญแก่การพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่ครอบคลุมและทันสมัย เพื่อให้สามารถบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรจัดทำและบำรุงรักษาฐานข้อมูลโรงแรมที่มีรายละเอียดครบถ้วน รวมถึงข้อมูลชื่อโรงแรม ที่อยู่ จำนวนห้องพัก อัตราการเข้าพัก และข้อมูลติดต่อ ทั้งนี้ ควรมีการปรับปรุงและตรวจสอบข้อมูลอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้ข้อมูลสะท้อนสถานะของโรงแรมในปัจจุบันอย่างแม่นยำ

อบจ. ควรมีการพัฒนาระบบบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมแบบอัตโนมัติที่สามารถบูรณาการข้อมูลจากหลายแหล่งและปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันได้ตามเวลาจริง ระบบดังกล่าวจะต้องแจ้งเตือนเมื่อมีโรงแรมใหม่เปิดดำเนินการ และตรวจสอบการรายงานข้อมูลของโรงแรมที่อยู่ในฐานข้อมูล เพื่อลดความผิดพลาดที่เกิดจากการกรอกข้อมูลด้วยตนเอง นอกจากนี้ อบจ. ควรมีการพัฒนาชุดเครื่องมือที่ช่วยวิเคราะห์แนวโน้มรายได้และคาดการณ์อัตราการเข้าพักของโรงแรม เพื่อช่วยให้การบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมมีความแม่นยำมากขึ้นด้วย ในกรณีที่ อบจ. จะพัฒนาเครื่องมือที่มีลักษณะหรือคุณสมบัติคล้ายกับแอปพลิเคชัน PAO Hotel 360 อบจ. ควรมีการวางแผนและจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเครื่องมือ พร้อมทั้งการฝึกอบรมและมอบหมายให้เจ้าหน้าที่พัฒนารายได้ของ อบจ. มีทักษะในการใช้งาน เพื่อให้การบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ. มีประสิทธิภาพและยั่งยืนยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2566). *ข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

จักรินทร์ สันติรัตนภักดี. (2565). กระบวนการสกัดข้อมูลรายงานอุบัติเหตุทางถนนรายใหญ่และความสามารถในการนำเสนอสารสนเทศด้วยภาพข้อมูลผ่านเว็บไซต์. *วารสารศรีนครินทรวิโรฒวิจัยและพัฒนา สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 14*(27), 14-34. https://so04.tci-thaijo.org/index.php/swurd/article/view/259751

นิศาชล ลีรัตนากร, และกันตพร ช่วงชิด. (2564). ตลาดดิจิทัลของลำไยอบแห้งเนื้อสีทอง: การวิเคราะห์โดยใช้วิทยาการข้อมูล (Data Science). *วารสารวิจัยราชภัฏธนบุรีรับใช้สังคม, 7*(2). https://so02.tci-thaijo.org/index.php/DRURDI/article/view/253655

วราลี จิเนราวัต, หมิงซาน หลัว, ณุนนท์ ราชเสน, และหยาง ฟง (ริชาร์ด). (2564). การบริหารการศึกษาบิ๊กดาต้า: กรณีศึกษาสาธารณรัฐประชาชนจีนและการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย. *วารสารครุศาสตร์, 49*(3), 1-13. https://doi.org/10.14456/educu.2021.52

วีระศักดิ์ เครือเทพ, กิรพัฒน์ เขียนทองกุล, ไกรวุฒิ ใจคำปัน, ชนณุพงศ์ ปานพ่วงศรี, นัฐิติเทพ สิทธิยศ, ดวงมณี เลาวกุล, และคณะ. (2565). *การพัฒนาระบบบริหารจัดเก็บรายได้ท้องถิ่น (ระยะที่ 2)* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ.

วีระศักดิ์ เครือเทพ, และศิวาภรณ์ ไชยเจริญ. (2564). การวิเคราะห์ศักยภาพในการพัฒนารายได้ท้องถิ่น: กรณีค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เก็บจากผู้เข้าพักในโรงแรม. *วารสารการบริหารท้องถิ่น, 14*(1), 19-36.

วุฒิสาร ตันไชย และคณะ. (2558). *ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

อารีรัตน์ แพทย์นุเคราะห์, นภัสสร เสวตบุตร, และณัฏฐกานต์ เหลืองกิตติก้อง. (2565). การใช้ข้อมูลทวิตเตอร์เพื่อวิเคราะห์การเข้าถึงอุทยานแห่งชาติในจังหวัดเชียงใหม่ ในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19. *วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร, 42*(5), 51-70.

ภาษาอังกฤษ

Alfano, V., De Simone, E., D'Uva, M., & Gaeta, G. L. (2022). Exploring Motivations Behind the Introduction of Tourist Accommodation Taxes: The Case of the Marche Region in Italy. *Land Use Policy, 113,* 105903. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105903

Arakawa, S. (2019, August 14). *Hotel Taxes Spread Across Japan, As Towns Tap Foreign Visitors*. Retrieved December 15, 2024, from https://asia.nikkei.com/

Business/Travel-Leisure/Hotel-taxes-spread-across-Japan-as-towns-tap-foreign-visitors

Collins, C. G., & Stephenson, E. F. (2018). Taxing the Travelers: A Note on Hotel Tax Incidence. *Journal of Regional Analysis & Policy, 48*(1), 7-11.

Deng, J., & Yang, J. (2022). Application of Big Data Technology in Tax Collection and Management and Tax Business Environment. Proceedings of the 6th International Conference on Big Data Research (pp. 71-76). https://doi.org/10.1145/3564665.3564678

Jorge, O., Pons, A., Rius, J., Vintró, C., Mateo, J., & Vilaplana, J. (2020). Increasing Online Shop Revenues with Web Scraping: A Case Study for The Wine Sector. *British Food Journal, 122*(11), 3383-3401. https://doi.org/10.1108/BFJ-07-2019-0522

Liuhong, C. (2022). Research on Tax Collection and Administration Application and Legal Issues Based on Big Data Analysis. *Journal of Sensors.* https://doi.org/10.1155/2022/6578964

Lowatcharin, G., Setthasuravich, P., Phonsungnoen, P., Thonmanee, K., Mangma, P., Prachumrasee, K., & et al. (2024). The Effect of Digital Workflows on Revenue Collection: The Case of Hotel Tax in Thailand. *IIAI Letters on Informatics and Interdisciplinary Research, 5*, https://doi.org/10.52731/liir.v005.298

Macdonald, C. (2012). Understanding Participatory Action Research: A Qualitative Research Methodology Option. *The Canadian Journal of Action Research, 13*(2), 34-50. https://doi.org/10.33524/cjar.v13i2.37

Mak, J., & Nishimura, E. (1979). The Economics of a Hotel Room Tax. *Journal of Travel Research, 17*(4), 2-6. https://doi.org/10.1177/004728757901700402

Mathelin, C., Neuberger, K., & Ibnouhsein, I. (2016). Cancer Du Sein et Big Data: Évolution ou Révolution? *Gynecologie Obstetrique & Fertilite, 44*(7), 375-376. https://doi.org/10.1016/J.GYOBFE.2016.05.011

Mehta, P. et al. (2019). Big Data Analytics for Tax Administration. In Ko, A., Francesconi, E., Anderst-Kotsis, G., Tjoa, A., Khalil, I. (Eds). Electronic Government and the Information Systems Perspective. *International Conference on Electronic Government and the Information Systems Perspective.* https://doi.org/10.1007/978-3-030-27523-5_4

Mikhaleva, O. L., Syradoev, D. V., Terekhova, T. A. (2020). Big Data Technology Application in the Taxation Sphere. In Ashmarina, S., Mantulenko, V., Vochozka, M. (Eds). *Engineering Economics: Decisions and Solutions from*

Eurasian Perspective. Engineering Economics Week 2020. Lecture Notes in Networks and Systems, vol 139. https://doi.org/10.1007/978-3-030-53277-2_51

OECD. (2014). *OECD tourism trends and policies 2014*. Retrieved December 15, 2024, from https://www.oecd.org/cfe/tourism/oecdtourismtrendsandpolicies2014.htm

Ruslan, R., Lu'mu, L., Fakhri, M. M., Ahmar, A. S., & Fadhilatunisa, D. (2024). Effectiveness of the Flipped Project-Based Learning Model Based on Moodle LMS to Improve Student Communication and Problem-Solving Skills in Learning Programming. *Education Sciences, 14*(9), 1021. https://doi.org/10.3390/educsci14091021

Swenson, C. (2021). Empirical Evidence On the Economic Impacts of Hotel Taxes. *Economic Development Quarterly, 36*(1), 33-42 https://doi.org/10.1177/08912424211046172

Texas Hotel and Lodging Association. (2023, January 15). *What Is Hotel Occupancy Tax?* Retrieved December 15, 2024, from https://texaslodging.com/what-is-hotel-occupancy-tax

Wang, L. (2020). Research on Tax Collection and Administration Based on Big Data Analysis. *Proceedings of 2020 International Conference on Intelligent Transportation, Big Data & Smart City (ICITBS)* (pp. 679-682). https://doi.org/10.1109/ICITBS49701.2020.00149

World Bank. (2019). *Paying Taxes." Why It Matters in Paying Taxes the World Bank.* Retrieved December 15, 2024, from https://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/paying-taxes/why-matters

Wu. S. (2023). Application of Big Data Technology in Regional Economic Tax Regulation in The Era of Digital Economy. In Balli, F. (Ed.). *Internet Finance and Digital Economy* (pp. 917-930). https://doi.org/10.1142/9789811267505_0069

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2569): 131-154

การประยุกต์ใช้แนวคิดจินตภาพเมืองเพื่อวิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่: กรณีศึกษาตำบลหนองสูงใต้ อำเภอหนองสูง จังหวัดมุกดาหาร[1]

สุริยานนท์ พลสิม[2]

วันที่รับบทความ: 16 กรกฎาคม 2568
วันที่แก้ไขครั้งล่าสุด: 23 กันยายน 2568
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 3 ตุลาคม 2568

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยนี้มีเป้าหมายเพื่อวิเคราะห์จินตภาพเมืองในพื้นที่ตำบลหนองสูงใต้ว่าภาพความคิดของผู้คนที่มีต่อเมืองหนองสูงใต้นั้นมีลักษณะเป็นอย่างไรและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างจินตภาพของเมืองกับศักยภาพของทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่ว่ามีความสัมพันธ์กันในลักษณะใด โดยใช้การวิจัยเชิงผสมผสานซึ่งใช้แบบสอบถามเก็บข้อมูลกับกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 163 คน เลือกโดยการสุ่มอย่างง่ายจากกลุ่มตัวอย่างทุกชุมชนในตำบลหนองสูงใต้ และใช้การสัมภาษณ์กับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้นำชุมชนและผู้สูงอายุ จำนวน 13 คน จากทุกชุมชน ผลการศึกษาพบว่า หนองสูงใต้มีภาพแทนความคิดของการเป็น “แดนธรรม” และ “แดนวัฒนธรรมผู้ไทย” ที่โดดเด่น โดยทรัพยากรที่ชาวบ้านมองว่าสะท้อนภาพลักษณ์ของพื้นที่หรือจินตภาพของเมืองหนองสูงใต้ได้ดีที่สุดคือ วัดภูจ้อก้อและวัฒนธรรมผู้ไทย อีกทั้ง งานวิจัยนี้ยังพบว่าระดับศักยภาพของทรัพยากรมีความสัมพันธ์แปรผันกับระดับจินตภาพที่ผู้คนมีต่อเมืองด้วย กล่าวคือ ทรัพยากรที่มีศักยภาพสูงมักทำหน้าที่เป็นภาพแทนความคิดหรือเป็นตัวตนสะท้อนภาพลักษณ์ของเมืองได้สูงเช่นกัน โดยพบว่าทรัพยากรที่มีศักยภาพสูงในตำบลหนองสูงใต้มีอยู่ 3 ประเภท คือ วัฒนธรรมผู้ไทย วัด และทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งสอดคล้องกับจินตภาพของเมืองที่พบในผลการวิจัยครั้งนี้

คำสำคัญ จินตภาพเมือง, ศักยภาพเชิงพื้นที่, หนองสูงใต้, มุกดาหาร

---

[1] บทความนี้พัฒนามาจากผลการศึกษาในโครงการวิจัย “การวิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่และนวัตกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่หนองสูงใต้อย่างบูรณาการ” โดยมี ผศ.ดร.สุริยานนท์ พลสิม เป็นหัวหน้าโครงการ ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสูงใต้ อ.หนองสูง จ.มุกดาหาร ประจำปีงบประมาณ 2568 เลขที่โครงการ 68059222436

[2] วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น 40002 อีเมล: suripho@kku.ac.th

doi: 10.14456/pspajcmu.2026.5

Applying the Concept of City Image to Spatial Potential Analysis: A Case Study of Nong Sung Tai Sub-district, Nong Sung District, Mukdahan Province[3]

Suriyanon Pholsim[4]

Received: 16 July 2025
Revised: 23 September 2025
Accepted: 3 October 2025

Abstract

This study examines the city image of Nong Sung Tai Subdistrict as perceived by its residents and explores its relationship with the potential of local resources. A mixed-methods approach was employed, combining survey data from 163 participants selected through simple random sampling across all communities with in-depth interviews conducted with 13 key informants, including community leaders and elders. The findings reveal that Nong Sung Tai is predominantly characterized as the "Land of Dharma" and the "Land of Phu Thai Culture." Residents identified Phu Cho Ko Temple and indigenous Phu Thai culture as the resources most strongly representing these city images. Moreover, the study found a positive and consistent relationship between the perceived city image and the potential of local resources: resources with higher potential tended to serve as defining symbols of the area. Three categories of high-potential resources were identified—Phu Thai culture, temples, and natural resources—all of which align closely with the dominant city images uncovered in this research.

Keywords City Image, Spatial Potential, Nong Sung Tai, Mukdahan Province

[3] This article is part of the research project titled "An Integrated Analysis of Spatial Potential and Local Development Innovations to Enhance Economic and Social Development in Nong Sung Tai Sub-district." The project, led by Asst. Prof. Dr. Suriyanon Pholsim, was funded by the Nong Sung Tai Sub-district Administrative Organization, Nong Sung District, Mukdahan Province, for the 2025 fiscal year, with project reference number 68059222436.

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

1. บทนำ

เมืองที่เติบโตได้อย่างยั่งยืนคือเมืองที่รู้จัก “ตัวตน” และเข้าใจ “ศักยภาพ” ของต้นทุนที่มีอยู่ในพื้นที่เป็นอย่างดีจนสามารถนำเอาต้นทุนที่มีศักยภาพในพื้นที่มาบูรณการต่อยอดเพื่อยกระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากการพัฒนาเมืองในประเทศที่พัฒนาแล้วหลายแห่งล้วนนำเอาต้นทุนที่มีศักยภาพในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นต้นทุนกายภาพ (Physical Resources) หรือต้นทุนเชิงสัญลักษณ์และนามธรรม (Symbolic Resources) มาเชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างเป็นรูปธรรม เช่น กรณีของการพัฒนาเมืองท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมในญี่ปุ่น (Yotsumoto, 2021) กรณีการนำเอาต้นทุนด้านศิลปะและวรรณกรรมมาใช้ขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอย่างกรณีของเมืองปารีส ประเทศฝรั่งเศส หรือกรุงเวนิส ที่อิตาลี (Capstik, 1985; Nogare, 2018) หรือการนำเอาสถานที่ประวัติศาสตร์สำคัญที่ตั้งอยู่ภายในเมืองมาเป็นจุดขายเชื่อมโยงกับการยกระดับสู่เมืองท่องเที่ยวและเมืองแห่งการเรียนรู้มรดกโลก เช่น โคลอสเซียมในกรุงโรมของอิตาลีหรือทัชมาฮาลของอินเดีย เป็นต้น ดังนั้น การจะทำให้เมืองหนึ่ง ๆ สามารถยกระดับต้นทุนในพื้นที่ให้เกิดการพัฒนาต่อยอดในเชิงเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องทำความเข้าใจศักยภาพของพื้นที่ผ่านภาพความคิด (Mental Image) ที่ผู้คนมีต่อเมืองหรือพื้นที่ของตนเองให้ชัดเจนเสียก่อน เพราะถือเป็นจุดเริ่มต้นที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเมืองอย่างมาก (Power, 2024)

หนึ่งในแนวคิดที่จะช่วยให้การทำความเข้าใจตัวตนหรือภาพความคิดของผู้คนที่มีต่อเมืองหนึ่ง ๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรม คือ ทฤษฎีจินตภาพเมือง (City Image) ของ Kevin Lynch (1960) ซึ่งถูกนำมาใช้ศึกษาวิจัยในสาขาสถาปัตยกรรมและการผังเมืองเป็นวงกว้าง แนวคิดนี้มุ่งวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างประสบการณ์ของผู้คนกับการรับรู้จินตภาพของเมืองผ่านปฏิสัมพันธ์ของคนกับสภาพแวดล้อมทางกายภาพและนามธรรมประเภทต่าง ๆ ภายในเมือง ๆ หนึ่ง (Silva, 2004) แนวคิดดังกล่าวถูกนำมาใช้กันมากในการวิเคราะห์และออกแบบการจัดการพื้นที่เพื่อให้เมืองสามารถสร้างจินตภาพหรือถ่ายทอดอัตลักษณ์ของเมืองไปยังความรู้สึกนึกคิดของผู้คนได้ ดังนั้น แนวคิดดังกล่าวนี้จึงสามารถนำมาใช้เป็นฐานคิดสำคัญเพื่อทำความเข้าใจกับตัวตนหรือภาพความคิดของผู้คนที่มีต่อเมืองได้เป็นอย่างดี (Tang et al., 2023) หากหน่วยงานภาครัฐสามารถนำเอาแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้ในการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจตัวตนของพื้นที่และประเมินศักยภาพของทรัพยากรประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่ได้ก็จะนำไปสู่การกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาที่สอดคล้องกับจินตภาพเมืองและศักยภาพของทรัพยากรในพื้นที่ไปพร้อมกัน ทำให้การออกแบบนโยบายสาธารณะตอบสนองทั้งคุณค่าทางจิตวิญาณหรือความรู้สึกนึกคิดของผู้คนกับขีดความสามารถที่แท้จริงของทรัพยากรประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่อย่างสอดคล้องกัน

ในบริบทเชิงอำนาจหน้าที่ข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานสำคัญที่มีความรับผิดชอบโดยตรงในการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาที่จะต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและบริบทเฉพาะของปัญหาในพื้นที่นั้น ๆ ดังนั้น หนึ่งในภารกิจสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือจะต้องทำความเข้าใจกับ *“ตัวตน”* และ

ประเมิน *“ทรัพยากร”* ประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่ของตนเองว่า ต้นทุนที่มีอยู่ในพื้นที่ประเภทใดมีศักยภาพมากพอที่ควรได้รับความสนใจจากหน่วยงานรัฐเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายยกระดับต่อยอดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ บ้าง เพราะในเชิงหลักการนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกมองว่าเป็นหน่วยงานฐานรากที่เข้าใจปัญหาและบริบทเฉพาะของพื้นที่มากกว่าหน่วยงานภาคส่วนอื่น ๆ ดังนั้น การมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานที่เข้าใจพื้นที่มากที่สุดเป็นผู้กำหนดนโยบายและจัดการทรัพยากรภายในพื้นที่ของตนเองได้อย่างอิสระจึงถูกมองว่าเป็นหลักการที่จะช่วยให้เกิดการใช้ประโยชน์จากต้นทุนที่มีอยู่ในพื้นที่เพื่อนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่นั้น ๆ ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกลับพบว่าการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีข้อจำกัดหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดด้านงบประมาณ การรวมศูนย์อำนาจอย่างเข้มข้นจากรัฐ รวมถึงข้อจำกัดเชิงอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะที่ยังไม่ครอบคลุมและบางภารกิจไม่สามารถทำได้อย่างอิสระ ฯลฯ (Chamchong, 2023; สัมฤทธิ์ยศสมศักดิ์ และคณะ, 2551) หนึ่งในปัญหาสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาอย่างไร้หลักการจนไม่สามารถตอบสนองต่อตัวตน ความต้องการ และศักยภาพที่แท้จริงของพื้นทีได้ เพราะขาดกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลที่น่าเชื่อถือ และขาดการวิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่อย่างเป็นระบบก่อนที่จะมีการกำหนดนโยบายหรือแผนพัฒนาท้องถิ่น อีกทั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับการประเมินศักยภาพของทรัพยากรในพื้นที่เพื่อกำหนดแนวทางการยกระดับการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเป็นระบบด้วย (วัจนา กรกชมาศ, 2548; สัมฤทธิ์ยศสมศักดิ์ และคณะ, 2551; ภัทราวดี อ่ำคูณ นเรศ คนหลัก และกัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์, 2564) จึงทำให้การออกแบบนโยบายและแผนพัฒนาท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างไร้หลักการและขาดการวิเคราะห์ข้อมูลที่น่าเชื่อถือ

งานศึกษาวิจัยนี้มุ่งนำเอาแนวคิดจินตภาพเมืองมาปรับใช้ร่วมกับการประเมินศักยภาพของทรัพยากรในพื้นที่เพื่อพยายามสร้างมุมมองหรือระเบียบวิธีใหม่ ๆ ในการวิเคราะห์นโยบายโดยอาศัยกระบวนการทำความเข้าใจจินตภาพของผู้คนที่มีต่อเมืองหรือพื้นที่ของตนเอง จากนั้นจึงนำมาเชื่อมโยงกับการวิเคราะห์ศักยภาพของทรัพยากรประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่เพื่อนำไปสู่การออกแบบนโยบายที่ตอบสนองการพัฒนาทั้งในเชิงคุณค่า อัตลักษณ์ และสอดรับกับศักยภาพที่แท้จริงของทรัพยากรแต่ละประเภท โดยมีพื้นที่กรณีศึกษาคือ ตำบลหนองสูงใต้ อำเภอหนองสูง จังหวัดมุกดาหาร ซึ่งถือเป็นกรณีศึกษาที่มีลักษณะเฉพาะตัว เนื่องจากเป็นพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ผู้ไทยทั้งตำบล ซึ่งได้ย้ายมาตั้งถิ่นฐานอยู่ในจังหวัดมุกดาหารนับตั้งแต่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 อีกทั้งยังเป็นพื้นที่ที่มีต้นทุนโดดเด่นสองประเภทครอบคลุมทั้งต้นทุนที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ (Tangible and Intangible Resources) เชื่อมโยงกับวิถีชีวิตของชาติพันธุ์ผู้ไทยในพื้นที่ (องค์การบริหารส่วนตำบลหนองสูงใต้, 2566) เช่น วัดสำคัญของจังหวัดมุกดาหาร ความหลากหลายของแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ พื้นที่ป่าไม้ และภูมิทัศน์ภูเขาโดยรอบเขตตำบลหนองสูงใต้ ฯลฯ ที่มีศักยภาพสูงต่อการยกระดับ

ต่อยอดทั้งในเชิงการพัฒนานโยบายและการขยายพรมแดนองค์ความรู้ในเชิงระเบียบวิธีการศึกษาวิจัยจินตภาพเมืองที่เน้นทั้งการศึกษาทรัพยากรที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าต้นทุนในตำบลหนองสูงใต้ข้างต้นจะเป็นต้นทุนมีศักยภาพและสามารถนำไปสู่การสร้างความได้เปรียบเชิงกลยุทธ์ให้กับพื้นที่ได้ แต่ในปัจจุบันกลับพบว่าต้นทุนประเภทต่าง ๆ กลับไม่ได้รับการจัดการอย่างเป็นระบบ จึงทำให้ศักยภาพของทรัพยากรที่แท้จริงไม่ได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์เพื่อสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจและกระจายรายได้ให้กับประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเนื่องมาจากกระบวนการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังขาดเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพเพื่อสำรวจและประเมินต้นทุนกายภาพและนามธรรมที่มีอยู่ในพื้นที่อย่างเป็นระบบ จึงนำมาสู่ความสนใจหลักของงานวิจัยชิ้นนี้ที่พยายามออกแบบระเบียบวิธีวิจัยเพื่อศึกษาจินตภาพของผู้คนหรือทำความเข้าใจกับตัวตนที่คนในพื้นที่มีต่อเมืองของตนเองและประเมินทรัพยากรที่มีอยู่อย่างเป็นระบบ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกแบบนโยบายสาธารณะเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่สอดคล้องกับศักยภาพอันแท้จริงของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. วัตถุประสงค์

(1) เพื่อนำเสนอกระบวนการและระเบียบวิธีในการประยุกต์ใช้ทฤษฎีจินตภาพเมือง (City Image Theory) เพื่อวิเคราะห์จินตภาพของเมืองในพื้นที่ตำบลหนองสูงใต้ ที่จะนำไปสู่การออกแบบนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนาท้องถิ่นที่ตอบสนองต่อศักยภาพของพื้นที่และจินตภาพของเมืองได้อย่างเป็นระบบ

(2) เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างจินตภาพของเมืองหรือภาพความคิดของประชาชนในพื้นที่ตำบลหนองสูงใต้กับศักยภาพของทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่ประเภทต่าง ๆ ว่าจินตภาพของเมืองกับศักยภาพของทรัพยากรในพื้นที่มีความสัมพันธ์กันในลักษณะใด

3. ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้วิธีวิจัยแบบผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณ และการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างในงานวิจัยนี้แบ่งเป็น 2 กลุ่มหลักตามเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล ได้แก่

(1) กลุ่มผู้บริหารท้องถิ่นและผู้นำชุมชนทั้ง 8 แห่ง รวม 13 คน โดยการเลือกกลุ่มตัวอย่างในกลุ่มนี้ใช้วิธีการเลือกแบบบเจาะจง (Purposive Sampling) มีเกณฑ์ในการเลือก คือ 1) เป็นผู้นำชุมชนหรือผู้นำท้องถิ่นที่สามารถให้ข้อมูลได้อย่างรอบด้านเกี่ยวกับการจัดการชุมชนและต้นทุนของชุมชนด้านต่าง ๆ และ 2) เป็นผู้สูงอายุของชุมชนที่มีความรู้และทรงจำเกี่ยวกับพื้นที่เป็นอย่างดี

(2) กลุ่มประชากรที่อาศัยอยู่ในตำบลหนองสูงใต้ทั้ง 8 ชุมชน ใช้การเลือกกลุ่มตัวอย่างตามสูตรทาโร่ยามาเน่ กำหนดความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับได้ร้อยละ 10 โดยนักวิจัยได้กลุ่มตัวอย่างรวม 163 คน จากทั้งหมด 3,943 คน ซึ่งเลือกลุ่มตัวอย่างเพื่อเก็บข้อมูลด้วยแบบสำรวจแบบง่าย (Random Sampling) โดยการแจกแบบสอบถามให้กับชาวบ้านที่พบใน 8 ชุมชนขณะลงพื้นที่สำรวจ

3.2 การเก็บข้อมูล

วิธีการในการเก็บข้อมูลแบ่งเป็น 2 วิธีหลัก ได้แก่ การเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกตุแบบมีส่วนร่วม และการวิจัยเอกสาร ส่วนวิธีการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณใช้แบบสำรวจหรือแบบสอบถาม ดังนี้

(1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ใช้เก็บข้อมูลกับประชากรเป้าหมายที่เป็นกลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และผู้สูงอายุในแต่ละหมู่บ้าน รวม 13 คน โดยนักวิจัยลงสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายในทุกหมู่บ้าน ซึ่งเครื่องมือที่ใช้คือแบบสัมภาษณ์เชิงโครงสร้าง ปลายเปิด ประกอบด้วยประเด็นคำถามสัมภาษณ์ 6 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 ข้อมูลเบื้องต้นผู้ให้สัมภาษณ์ เช่น อายุ เพศ อาชีพหลัก ระยะเวลาที่อาศัยในพื้นที่ บทบาทหรือการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน ส่วนที่ 2 มิติด้านวัฒนธรรม ส่วนที่ 3 มิติด้านเกษตรกรรม ส่วนที่ 4 มิติด้านการท่องเที่ยวเชิงผจญภัย ส่วนที่ 5 มิติทรัพยากรชุมชน 8 ด้าน ประกอบด้วย ด้านทุนมนุษย์ของชุมชน ด้านทรัพยากรทางสังคม/วัฒนธรรม ด้านทรัพยากรกายภาพและโครงสร้างพื้นฐาน ด้านทรัพยากรเชิงสถาบัน ด้านความรู้และข้อมูลสารสนเทศของชุมชน ด้านการจัดการเครือข่าย ด้านจิตวิทยาชุมชน และด้านทรัพยากรธรรมชาติ และส่วนที่ 6 แนวทางและข้อเสนอแนะ มุ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางพัฒนาชุมชนหรือข้อเสนอแนะในการพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองสูงใต้

(2) แบบสอบถาม (Survey) ใช้เก็บข้อมูลกับกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 163 คน ครอบคลุมทุกชุมชนในตำบลหนองสูงใต้ โดยโครงสร้างแบบสอบถามประกอบด้วย 5 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 สถานะของผู้ตอบแบบสอบถาม (Identity) ว่าเป็นคนในหรือคนนอกพื้นที่ อาศัยอยู่หมู่ใด และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในตำบลหนองสูงใต้ ส่วนที่ 2 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ส่วนที่ 3 การประเมินศักยภาพต้นทุนของพื้นที่ครอบคลุมทรัพยากร 13 ประเภท[5] ส่วนที่ 4

[5] กระบวนการก่อนที่จะได้รายชื่อทรัพยากรเพื่อนำมาใช้สำรวจในแบบสอบถามของงานวิจัยนี้ นักวิจัยได้ทำการลงพื้นที่สอบถามเกี่ยวกับทรัพยากรประเภทต่าง ๆ กับชาวบ้านก่อน 1 รอบ จากนั้นนำเอาทรัพยากรประเภทที่ระบุโดยชาวบ้านจากการลงพื้นที่ในรอบแรก จำนวน 25 รายการ มาทำเป็นแบบสำรวจเบื้องต้นและลงพื้นที่รอบที่ 2 อีกครั้ง เพื่อให้ประชาชนจัดอันดับทรัพยากรที่โดดเด่นที่สุด 13 อันดับแรกจากทั้งหมด 25 รายการ จากนั้น นักวิจัยจึงเลือกทรัพยากรที่ได้รับการจัดอันดับความสำคัญมากที่สุด 13 อันดับแรก ซึ่งเป็นผลที่ได้จากการจากการลงพื้นที่รอบที่ 2 มาพัฒนาเป็นแบบสอบถามฉบับที่ใช้จริงในงานวิจัยเพื่อนำไปเก็บข้อมูลกับประชาชนทั้ง 8 ชุมชน จำนวน 163 คน อีกครั้งในการลงพื้นที่เก็บข้อมูลรอบที่ 3

ความคิดเห็นเกี่ยวกับจุดแข็งของตำบลหนองสูงใต้ และส่วนที่ 5 ข้อเสนอเชิงการพัฒนาอื่น ๆ เป็นคำถามปลายเปิดให้กลุ่มตัวอย่างเขียนตอบเกี่ยวกับประเด็นการพัฒนาที่ต้องการให้เกิดขึ้นในชุมชน

(3) การสังเกตอย่างมีส่วนร่วม (Participatory Observation) เก็บข้อมูลโดยใช้วิธีการศึกษาเชิงชาติพันธุ์วรรณาที่นักวิจัยเข้าไปร่วมกิจกรรมและเป็นส่วนหนึ่งในวิถีชีวิต ประเพณี หรือกิจกรรมของผู้คนในตำบลหนองสูงใต้ ขณะลงพื้นที่เก็บข้อมูลตามชุมชนต่าง ๆ และการพักค้างคืนในชุมชนร่วมกับผู้ช่วยนักวิจัย โดยข้อมูลที่ได้จากการสังเกตุอย่างมีส่วนร่วมนำมาใช้วิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และแบบสำรวจ

(4) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยนักวิจัยใช้แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการวิจัยไม่ว่าจะเป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง บทความ หนังสือพิมพ์ แหล่งข้อมูลออนไลน์ที่น่าเชื่อถือ เอกสารของทางราชการ เอกสารทางประวัติศาสตร์ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหนองสูงใต้

3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงผสมผสานโดยใช้แบบสอบถามเก็บข้อมูลกับกลุ่มเป้าหมายจำนวน 163 คน ใน 8 ชุมชนครอบคลุมทั้งตำบลหนองสูงใต้ และใช้การสัมภาษณ์กับกลุ่มเป้าหมาย จำนวน 13 คน โดยข้อมูลที่ได้จากการเก็บข้อมูลภาคสนาม ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลที่แตกต่างกันออกไป แต่ทั้งข้อมูลเชิงปริมาณและข้อมูลเชิงคุณภาพในงานวิจัยนี้ถูกวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ในการวิเคราะห์ข้อมูลแต่ละประเภท (Computer-Assisted Data Analysis) ดังนี้

(1) การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณที่เก็บได้จากแบบสอบถาม โดยนักวิจัยเก็บแบบสอบถามจากกลุ่มเป้าหมาย 163 ฉบับ แล้วนำมากรอกรหัสลงในโปรแกรม Excel เพื่อจัดการข้อมูลและแปลงผลข้อมูลโดยการวิเคราะห์สถิติเชิงพรรณนา (descriptive analysis) ด้วยการหาค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของประเด็นการประเมินทรัพยากร 5 ด้าน ได้แก่ ความชอบ (Liking) ความคุ้นเคย (Familiarity) ความสำคัญ (Importance) การใช้ประโยชน์ (Usefulness) และอัตลักษณ์ โดยให้ผู้ตอบแบบสำรวจด้วยการวัดประเมินค่า (Rating Scale) แบบลิเคิร์ท สเกล (Likert Scale) เลือกตอบตามระดับความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสำรวจ แบ่งเป็น 5 ระดับ ได้แก่ ระดับคะแนน 1 คือ เห็นด้วยต่ำที่สุด ระดับคะแนน 2 คือ เห็นด้วยต่ำ ระดับคะแนน 3 คือ เห็นด้วยปานกลาง ระดับคะแนน 4 คือ เห็นด้วยสูง ระดับคะแนน 5 คือ เห็นด้วยสูงที่สุด โดยนักวิจัยนำผลที่ได้จากการสำรวจมาวิเคราะห์หาค่าเฉลี่ยตามเกณฑ์การแปรผลค่าเฉลี่ย (เพ็ญแข ศิริวรรณ และคณะ, 2551, p. 25) ดังนี้

ค่าเฉลี่ย 1.00-1.80	คือ เห็นด้วยต่ำมาก
ค่าเฉลี่ย 1.81-2.60	คือ เห็นด้วยต่ำ
ค่าเฉลี่ย 2.61-3.40	คือ เห็นด้วยปานกลาง
ค่าเฉลี่ย 3.41-4.20	คือ เห็นด้วยสูง
ค่าเฉลี่ย 4.21-5.00	คือ เห็นด้วยสูงที่สุด

(2) การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์ นักวิจัยใช้วิธีการ CAQDAS Technique (Computer-Assisted Qualitative-Data Analysis) โดยใช้โปรแกรมวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ Atlas.ti มาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กับกลุ่มเป้าหมาย โดยเริ่มจากการถอดเทปจากไฟล์เสียงบันทึกการสัมภาษณ์ที่ได้ขออนุญาตจากกลุ่มเป้าหมายเรียบร้อยแล้วมาแปลงเป็นไฟล์เอกสาร จากนั้นนำเข้าไฟล์ต่าง ๆ เพื่อไปสร้างฐานข้อมูลในโปรแกรม Atlas.ti และทำการลงรหัส (Encoding) ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ และหลังจากลงรหัสเรียบร้อยก็ทำการวิเคราะห์ข้อมูล หาความสัมพันธ์ระหว่างรหัส (Codes) หรือการสร้างตัวแบบและแบบแผนความสัมพันธ์ในลักษณะอื่น ๆ

4. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

“พื้นที่” ไม่ได้มีความหมายในมิติเพียงสถานะของตำแหน่งแห่งที่ในเชิงภูมิศาสตร์เท่านั้น แต่พื้นที่ยังเป็นศูนย์รวมภูมิปัญญา กิจกรรม หรือปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้คนและสถาบันทางสังคมต่าง ๆ ที่อยู่ในอาณาบริเวณนั้นด้วย (Socio-Spatial Analytics) (Ye, 2022) ดังนั้น การศึกษาวิเคราะห์พื้นที่หนึ่ง ๆ จึงไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการวิเคราะห์ปัจจัยที่จับต้องได้ (Hard Factors) ซึ่งปรากฏในพื้นที่กายภาพด้วยลักษณะต่าง ๆ เช่น โครงสร้างพื้นฐาน ทรัพยากรธรรมชาติ แหล่งท่องเที่ยว สถานที่ให้บริการประชาชน ห้างสรรพสินค้า อาคาร ฯลฯ แต่ยังรวมถึงปัจจัยทางสังคมอื่น ๆ (Soft Factors) ที่อาจสัมผัสได้ผ่านกิจกรรมหรือกระบวนการทางสังคม (Ye & He, 2016) เช่น ภูมิปัญญาหรือทรัพยากรแฝงเชิงค่านิยม วัฒนธรรม ประเพณี การรับรู้ มุมมองทางสังคม หรือความเชื่อเรื่องต่าง ๆ ที่ถูกสั่งสมมาอย่างยาวนานในพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งการวิเคราะห์ปัจจัยกายภาพและปัจจัยทางสังคมเหล่านี้จะทำให้สามารถสร้างนวัตกรรมการพัฒนาท้องถิ่นใหม่ ๆ ที่ก่อให้เกิดการพัฒนาทั้งในมิติกายภาพและมิติทางสังคมไปพร้อมกันอย่างสมดุล (Healey, 2004; Jessop, Brenner, & Jones, 2008; Pretty, 2003)

ดังนั้น การวิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่จึงเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อนเพื่อแสวงหาแนวทางในการจัดการทรัพยากรและออกแบบการจัดสรรพื้นที่เพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่หนึ่ง ๆ (United Nations, 2008, p. 1) โดยการวิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่ต้องพิจารณาอย่างรอบด้านครอบคลุมทั้งปัจจัยทางด้านภายภาพและปัจจัยเชิงสัญลักษณ์หรือนามธรรมด้วย ซึ่งหนึ่งในแนวคิดที่ถูกนำมาใช้เพื่อออกแบบการพัฒนาเชิงพื้นที่อย่างกว้างขวาง คือ ทฤษฎีจินตภาพเมือง (City Image Theory) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ให้ความสนใจทั้งการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรกายภาพของเมืองกับค่านิยมหรือชุดความคิดของผู้คนที่มีต่อสภาพแวดล้อมของเมืองนั้น ๆ ดังนั้น การนำเอาทฤษฎีจินตภาพของเมืองมาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่จะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายเข้าใจศักยภาพของต้นทุนกายภาพและต้นทุนนามธรรมที่มีอยู่ภายในพื้นที่ได้อย่างชัดเจนมากขึ้น จนนำไปสู่การยกระดับต้นทุนเหล่านั้นให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและศักยภาพที่แท้จริงของทรัพยากรแต่ละประเภทได้อย่างเป็นระบบ

ทฤษฎีจินตภาพเมือง อธิบายว่า จินตภาพของเมือง คือภาพในความคิดของผู้คนที่มีต่อสภาพแวดล้อมทางกายภาพของเมืองหรือพื้นที่นั้น ๆ เป็นการประกอบสร้างภาพสะท้อนจากมุมมองภายในของผู้คนที่มีต่อสถานที่หรือพื้นที่หนึ่ง ๆ (Internal Reflection of Space and Thought) (Tang et al., 2023) ซึ่งจินตภาพหรือภาพของเมืองดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นผ่านการเรียนรู้ครั้งเดียวแล้วจบ แต่เป็นผลผลิตจากกระบวนการสั่งสมชุดแนวคิด ประสบการณ์ และการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้คนกับสิ่งแวดล้อมทางกายภาพของเมืองนั้น ๆ ดังนั้น สภาพแวดล้อมของเมืองจึงเป็นเครื่องชี้นำให้เกิดการรับรู้หรือเกิดภาพในความคิดของผู้คน โดยที่ผู้สังเกตุจะเลือกจัดระเบียบ ให้ความหมาย หรือคุณค่ากับสิ่งแวดล้อมที่เห็นแตกต่างกันออกไป ซึ่งทฤษฎีจินตภาพเมืองจะช่วยอธิบายชุดความคิด ตัวตน และทำความเข้าใจกับโครงสร้างทางกายภาพของพื้นที่นั้น ๆ ได้ (Lynch, 1960, pp. 2-5) ด้วยเหตุนี้ การนำเอาแนวคิดจินตภาพเมืองมาศึกษาวิเคราะห์พื้นที่จึงมีประโยชน์อย่างมากที่จะช่วยให้นักวิจัยสามารถทำความเข้าใจและอธิบายได้ว่าผู้คนในพื้นที่หนึ่ง ๆ มีความเข้าใจหรือชุดความคิดต่อสภาพแวดล้อมทางภายภาพของเมืองหรือภาพลักษณ์ของเมืองอย่างไร อันจะนำไปสู่การระบุอัตลักษณ์ของพื้นที่ได้อย่างชัดเจนต่อไป

นักวิชาการคนสำคัญที่พัฒนาแนวคิดจินตภาพเมืองคือ Kevin Lynch (1960) ซึ่งนำเสนอไว้ในหนังสือ “The Image of the City” โดย Kevin Lynch ได้นำเสนอมุมมองต่อการศึกษาเมืองไว้ว่า เมืองมีความสามารถในการสร้างภาพแทนของตัวเอง (Imageability) โดยความสามารถในการสร้างภาพแทนนี้ คือ ศักยภาพของเมืองในการสร้างภาพแทนทางความคิดให้กับผู้คนที่ได้สัมผัสหรือมีประสบการณ์กับสถานที่ต่าง ๆ ภายในเมือง ซึ่ง Kevin Lynch เรียกสิ่งนี้ว่าเป็นภาพตัวแทนในจิตใจหรือ “ภาพตัวแทนทางความคิด (Mental Image Representation)” ของผู้คนที่ได้สัมผัสกับสถานที่ต่าง ๆ ภายในเมือง หรือที่เรียกว่าจินตภาพของเมืองนั่นเอง โดยสถานที่ที่มีความสามารถในการสร้างภาพแทนทางจิตใจสูงก็จะทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่แข็งแกร่งและสร้างความทรงจำที่ยั่งยืน (Silva, 2013, pp. 326-327) ดังนั้น จุดมุ่งหมายสำคัญของแนวคิดนี้จึงมุ่งอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างปฏิสัมพันธ์ของผู้คนกับสถานที่หรือสภาพแวดล้อมเชิงกายภาพของเมืองในบริบทต่าง ๆ เพื่อทำความเข้าใจกับชุดความคิด ความหมาย หรือภาพตัวแทนทางความคิดที่ผู้คนมีต่อสถานที่ต่าง ๆ ภายในเมืองหรือพื้นที่หนึ่ง ๆ โดย Lynch ระบุว่าการศึกษาสภาพแวดล้อมทางกายภาพของเมือง (Physical Environment) แบ่งเป็น 5 องค์ประกอบหลัก (Lynch, 1960; pp. 46-48; Tang et al., 2022, p. 5) ได้แก่ เส้นทาง (Path) ขอบ (Edges) ย่าน (District) จุดหรือตำแหน่งต่าง ๆ (Nodes) และสถานที่โดดเด่นหรือแหล่งสำคัญของพื้นที่ (Landmark)

แนวคิดแรกเริ่มที่อธิบายองค์ประกอบของจินตภาพเมืองนั้น Lynch (1960) ระบุว่าจินตภาพเมืองมีองค์ประกอบ 3 อย่าง ได้แก่ อัตลักษณ์ โครงสร้าง และความหมาย ซึ่ง Lynch อธิบายองค์ประกอบทั้งสามอย่างนี้ว่า อัตลักษณ์ คือ ลักษณะเด่นของสภาพแวดล้อมทางกายภาพนั้น ๆ ส่วนโครงสร้าง หมายถึงความสัมพันธ์เชิงพื้นที่ (Spatial Relations) ของสภาพแวดล้อมดังกล่าว ส่วนความหมาย คือความหมายเชิงสัญลักษณ์หรือคุณค่าของสภาพแวดล้อมนั้น ๆ โดยองค์ประกอบทั้ง 3 อย่างนี้จะนำไปสู่การสร้างภาพในความคิดของผู้คน

ที่มีต่อสภาพแวดล้อมของเมืองจนเกิดเป็นภาพลักษณ์หรือจินตภาพของเมืองขึ้นมาอย่างเด่นชัดในความรู้สึกนึกคิดของผู้คนได้ นอกจากนี้ งานศึกษาของ Silva (2013, pp. 327-328; 2004) ยังได้อธิบายเพิ่มเติมว่า จินตภาพของเมืองจะเกิดขึ้นได้ผ่านการมีปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างสองมิติหลัก ได้แก่ มิติเชิงกายภาพ (Physical Dimensions) และมิติเชิงสัญลักษณ์หรือเชิงนามธรรม (Symbolic Dimensions) ของสภาพแวดล้อมในพื้นที่นั้น ๆ

Silva (2004) อธิบายเพิ่มเติมว่าสำหรับมิติทางกายภาพนั้น จินตภาพเมืองประกอบด้วยคุณลักษณะเชิงพื้นที่ที่ทำให้ผู้คนสามารถรับรู้ได้หลายบริบท ได้แก่ 1) รูปทรง (Form) ขนาด พื้นผิว หรือ ภูมิประเทศ 2) การเข้าถึงทางการรับรู้ (Perceptual Access) ไม่ว่าจะผ่านการมองเห็นหรือการได้ยิน เป็นต้น 3) การใช้งานหรือใช้ประโยชน์ของผู้คน (Use) ไม่ว่าจะเป็นความถี่ในการใช้ประโยชน์หรือคุณภาพการใช้งาน และ 4) บรรยากาศทางกายภาพที่สัมผัสได้ (Physical Ambience) เช่น ความเป็นธรรมชาติ พืชพรรณ ภูเขา แหล่งน้ำ ความเป็นระเบียบความสะอาด หรือสภาพอากาศ ฯลฯ 5) โครงสร้างเชิงพื้นที่ (Spatial Structure) เช่น รูปทรงของผังชุมชน ความหนาแน่นของเส้นทาง รูปแบบเครือข่ายการสัญจร และ 6) บรรยากาศทางสังคม (Social Ambience) ไม่ว่าจะเป็นคุณลักษณะทางสังคมของผู้คน ความปลอดภัย การควบคุมทางสังคม โครงสร้างประชากร ฯลฯ ส่วนมิติทางสัญลักษณ์หรือนามธรรมของการวิเคราะห์จินตภาพเมือง ประกอบด้วย 1) ความหมายทางวัฒนธรรม (Cultural Meanings) หรือคุณลักษณะทางวัฒนธรรม เช่น ความสำคัญทางศาสนาและสังคม ความทรงจำทางประวัติศาสตร์ของผู้คน 2) ความหมายเชิงเครื่องมือ (Instrumental Meanings) ซึ่งหมายถึงข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง กฎเกณฑ์ต่าง ๆ โอกาสหรือสถานการณ์เชิงบทบาทหน้าที่ และ 3) ความหมายส่วนตัวของผู้คน (Personal Meanings) ที่เชื่อมโยงกับสภาพแวดล้อมในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นความทรงจำทางอารมณ์ ความผูกพันกับสถานที่ หรือความพึงพอใจ เป็นต้น

แม้ว่าทฤษฎีจินตภาพของเมืองจะช่วยให้นักวิจัยเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมกับการสร้างภาพแทนความคิดของผู้คนในพื้นที่หนึ่ง ๆ ได้เป็นอย่างดี แต่ข้อจำกัดสำคัญของงานศึกษาทฤษฎีจินตภาพเมืองคือ นักวิจัยไม่ได้นำเสนอกระบวนการหรือระเบียบวิธีเพื่อต่อยอดผลลัพธ์ที่ได้จากการค้นพบจินตภาพเมืองไปสู่การพัฒนาต่อยอดในเชิงนโยบาย ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงได้นำเอาทฤษฎีจินตภาพเมืองมาเป็นกรอบแนวคิดพื้นฐานเพื่อออกแบบการประเมินภาพจินตภาพเมืองร่วมกับการประเมินทรัพยากรของพื้นที่ โดยมีเป้าหมายเพื่อทำความเข้าใจทั้ง *“ศักยภาพของทรัพยากร”* และ *“ภาพแทนความคิด”* ของผู้คนที่มีต่อทรัพยากรแต่ละประเภทในพื้นที่ของตัวเอง เพื่อนำไปสู่การออกแบบนโยบายสาธารณะที่ตอบสนองต่อทั้งภาพแทนความคิดหรือค่านิยมของผู้คนและศักยภาพที่แท้จริงของทรัพยากรในพื้นที่ได้อย่างเป็นระบบ อีกทั้ง ยังขยายพรมแดนองค์ความรู้เชิงระเบียบวิธีในการปรับใช้ทฤษฎีจินตภาพเมืองเพื่อการวิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่และออกแบบนโยบายสาธารณะด้วย

นักวิจัยได้ต่อยอดระเบียบวิธีวิจัยจินตภาพเมือง โดยอิงกรอบแนวคิดจากงานศึกษาของ Tang et al. (2023) ที่ใช้เครื่องมือเชิงปริมาณศึกษาจินตภาพเมืองด้วยการหาความสัมพันธ์ของทรัพยากรกายภาพของเมืองภายใต้ 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ ความชอบ ความคุ้นเคย ความสำคัญ และการใช้ประโยชน์ อย่างไรก็ตาม งานศึกษาจิตนภาพเมืองของ Tang et al. (2023) ดังกล่าว

นี้มีข้อจำกัดที่สำคัญสองประการ ได้แก่ 1) กรอบงานวิจัยดังกล่าวไม่สามารถสร้างคำอธิบายเกี่ยวกับแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่าง “ภาพตัวแทนความคิด” กับทรัพยากรที่นำมาศึกษาได้อย่างลึกซึ้งเนื่องจากข้อจำกัดที่นักวิจัยเน้นศึกษาด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณเป็นหลัก และ 2) ทรัพยากรที่นำมาใช้ในการศึกษาจินตภาพเมืองในงานวิจัยดังกล่าวยังจำกัดอยู่เพียงทรัพยากรกายภาพ โดยนักวิจัยไม่ได้ให้ความสนใจกับกับการนำเอาทรัพยากรเชิงสัญลักษณ์หรือนามธรรมของพื้นที่เข้ามาศึกษาด้วย ดังนั้น ข้อสรุปที่ได้จากงานวิจัยของ Tang et al. (2023) ดังกล่าวจึงเกิดขึ้นจากการประเมินสภาพแวดล้อมกายภาพของเมืองเป็นหลัก ทั้ง ๆ ที่จินตภาพของเมืองเกิดขึ้นผ่านปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างมิติทางกายภาพและมิติเชิงนามธรรมของสภาพแวดล้อมในพื้นที่นั้น ๆ (Silva, 2013, 2004) ดังนั้น เพื่อให้การสร้างชุดคำอธิบายจินตภาพของเมืองมีความสมบูรณ์ขึ้น งานวิจัยนี้จึงมีเป้าหมายเพื่อศึกษาภาพตัวแทนความคิดของผู้คนที่มีต่อทั้งสภาพแวดล้อมกายภาพและนามธรรมของทรัพยากรในเมือง โดยได้นำเอาประเด็นความเป็นอัตลักษณ์ของทรัพยากรมาใช้หาความสัมพันธ์ระหว่างภาพแทนความคิดของผู้คนกับทรัพยากรในงานวิจัยเพิ่มเติมด้วย

อย่างไรก็ตาม งานศึกษาจินตภาพเมืองในบทความนี้เป็นการวิจัยโดยนำเอาทฤษฎีจินตภาพเมืองที่ถูกใช้เป็นวงกว้างในสาขาวิชาสถาปัตยกรรมมาเป็นกรอบแนวคิดพื้นฐานร่วมกับระเบียบวิธีการวิจัยทางนโยบาย (policy research) เพื่อขยายพรมแดนองค์ความรู้และทฤษฎีจินตภาพของเมืองให้กลายเป็นเครื่องมือเพื่อประเมินศักยภาพเชิงพื้นที่และนำไปสู่การออกแบบนโยบายที่สอดรับกับศักยภาพของทรัพยากรในเมืองได้อย่างเป็นระบบ ดังนั้น จินตภาพเมืองที่ได้จากงานศึกษานี้จึงเป็นการวิเคราะห์หาจินตภาพของผู้คนที่มีต่อสภาพแวดล้อมของเมืองเพื่อให้ได้ปัจจัยนำเข้า (Input) ไปสู่การออกแบบนโยบายสาธารณะต่อยอดการพัฒนาในอนาคต โดยไม่ได้เน้นการวิจัยเพื่อสร้างแผนที่จินตภาพ (Cognitive Map) ด้วยวิธีการแบบคอมพิวเตอร์ (Computing Approach) เพื่อศึกษาจินตภาพของเมืองตามที่ถูกใช้ศึกษากันเป็นหลักในสาขาสถาปัตยกรรม (Osóch & Czaplinska, 2019; Filomena, Verstegen, & Manley, 2019) ดังนั้น งานวิจัยนี้นำเอาทฤษฎีจินตภาพเมืองมาประยุกต์ใช้เป็นฐานคิดเพื่อหาความเชื่อมโยงระหว่างจินตภาพของผู้คนกับความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรของพื้นที่เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะให้สามารถเชื่อมโยงกับภาพความคิดของผู้คนหรือสอดรับกับภาพลักษณ์ของเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่การต่อยอดระเบียบวิธีในการศึกษาจินตภาพของเมืองและขยายพรมแดนองค์ความรู้การวิเคราะห์และออกแบบนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นได้

5. ผลการศึกษา

5.1 จินตภาพของเมืองหนองสูงใต้

ในส่วนนี้จะนำเสนอข้อมูลที่ได้จากแบบสำรวจในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับจินตภาพเมืองที่ประเมินจากมุมมองและประสบการณ์ชีวิตของชาวบ้านในตำบลหนองสูงใต้ที่มีต่อทรัพยากรหรือสถานที่สำคัญต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่ โดยแบ่งการนำเสนอเป็น 2 ส่วน ได้แก่ สถานะของผู้ให้ข้อมูลและผลการวิเคราะห์จินตภาพเมืองของพื้นที่ตำบลหนองสูงใต้ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.1.1 สถานะของผู้ให้ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ พบว่าสัดส่วนผู้ตอบแบบสอบถามหรือผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่มีความกระจายตัวสูงในระดับที่ใกล้เคียงกันในทุกหมู่บ้าน มีเพียงหมู่ 7 เท่านั้นที่มีสัดส่วนผู้ตอบแบบสอบถามน้อยที่สุดเพียงร้อยละ 4.9 เมื่อเทียบกับหมู่บ้านอื่น ๆ ทุกหมู่บ้านในตำบลเดียวกัน ดังรายละเอียดในตารางด้านล่าง

ตารางที่ 1 สัดส่วนและการกระจายตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม

หมู่บ้าน	จำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม	ร้อยละ
หมู่ 1	21	12.9
หมู่ 2	25	15.3
หมู่ 3	22	13.5
หมู่ 4	21	12.9
หมู่ 5	21	12.9
หมู่ 6	23	14.1
หมู่ 7	8	4.9
หมู่ 8	22	13.5

ที่มา: นักวิจัย

จากข้อมูลผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมดพบว่าผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง ร้อยละ 54.7 เป็นเพศชายร้อยละ 44.7 และ LGBTQ ร้อยละ 0.6 ซึ่งโดยส่วนใหญ่ผู้ให้ข้อมูลเป็นกลุ่มคนที่มีอายุประมาณ 46-59 ปี (ร้อยละ 40.6) รองลงมาคือกลุ่มอายุ 31-45 ปี (ร้อยละ 25) และอายุ 60 ปีขึ้นไป (ร้อยละ 17.5) และ อายุ 23-30 (ร้อยละ 8.8) อายุ 18-22 (ร้อยละ 3.8) และอายุ 13-18 (ร้อยละ 4.4) ซึ่งในภาพรวมประชากรที่ตอบแบบสำรวจมีระยะเวลาการอาศัยอยู่ในพื้นที่โดยเฉลี่ย 44.2 ปี ซึ่งค่าเฉลี่ยระยะเวลาการอยู่อาศัยของผู้ให้ข้อมูลสะท้อนให้เห็นว่าผู้ตอบแบบสอบถามโดยส่วนใหญ่เป็นผู้ที่เกิดอยู่ในพื้นที่และมีความรู้หรือความเชี่ยวชาญในพื้นที่ตำบลหนองสูงใต้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลโดยส่วนมากเป็นกลุ่มคนที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่า ม.6 ร้อยละ 62.8 รองลงมาคือการศึกษาต่ำกว่า ป.6 ร้อยละ 20.3 ระดับปริญญาตรี ร้อยละ 13.5 ตามมาด้วย ไม่ได้รับการศึกษาร้อยละ 2.7 และปริญญาโท ร้อยละ 0.7 ส่วนอาชีพของผู้ให้ข้อมูลนั้นโดยส่วนใหญ่ทำอาชีพเกษตรกรร้อยละ 54.9 ตามมาด้วยรับจ้างทั่วไป ร้อยละ 22.8 นักเรียนร้อยละ 7.4 ลูกจ้าง ร้อยละ 4.3 แม่บ้านร้อยละ 3.1 ข้าราชการร้อยละ 2.5 ประกอบธุรกิจร้อยละ 2.5 ว่างงานร้อยละ 1.2 และขายของร้อยละ 0.6

5.1.2 จินตภาพเมืองหนองสูงใต้

ผลการวิเคราะห์จินตภาพเมืองในพื้นที่ตำบลหนองสูงใต้พบว่ามีทรัพยากรที่สำคัญในพื้นที่สองรายการที่สามารถสร้างภาพความคิด หรือเป็นทรัพยากรที่สะท้อนภาพลักษณ์และตัวตนของตำบลหนองสูงใต้ได้อย่างแข็งแกร่ง คือ วัดบรรพตคีรี (ภูจ้อก้อ) และวัฒนธรรมหรือ

ความเป็นผู้ไทย โดยพบว่าทรัพยากรที่ประชากรส่วนใหญ่มีภาพความคิดที่แข็งแกร่งและสะท้อนตัวแทนของพื้นที่สูงสุดอันดับหนึ่งคือ ทรัพยากรกายภาพ นั่นคือ วัดบรรพตคีรีหรือวัดภูจ้อก้อ ซึ่งมีค่าเฉลี่ยรวมอยู่ที่ 4.50 รองลงมาคือ ทรัพยากรเชิงสัญลักษณ์หรือนามธรรม คือ วัฒนธรรมผู้ไทย ซึ่งมีค่าเฉลี่ยรวมอยู่ที่ 4.43 ดังรายละเอียดปรากฏในตารางด้านล่าง

ตารางที่ 2 ผลการวิเคราะห์จินตภาพเมืองในพื้นที่ตำบลหนองสูงใต้ผ่านมุมมองและประสบการณ์ชีวิตของประชาชนในพื้นที่

ทรัพยากร	ความชอบ	ความคุ้นเคย	ความสำคัญ	เคยใช้ประโยชน์	อัตลักษณ์	ค่าเฉลี่ยโดยรวม
วัดบรรพตคีรี (ภูจ้อก้อ)	4.62	4.59	4.49	4.35	4.46	4.50
วัฒนธรรมผู้ไทย/ความเป็นผู้ไทย	4.49	4.58	4.39	4.35	4.35	4.43
หน่วยพิทักษ์ป่าภูผาแดง	3.09	3.16	3.19	3.04	3.08	3.11
วัดภูจ้อก้อน้อยประสิทธิ์ทรงธรรม	4.15	4.05	4.07	3.90	4.05	4.05
วัดผาน้ำหยาดทิพยาราม	3.53	3.54	3.49	3.32	3.53	3.48
วัดโสมนัสสถาน	3.66	3.67	3.70	3.56	3.59	3.64
วัดภูเก้า	2.93	2.93	2.95	2.82	3.02	2.93
วัดภูอ่างเงิน	2.93	2.98	2.97	2.87	3.09	2.97
วัดผาพยอม	3.63	3.68	3.60	3.57	3.73	3.64
วัดป่ามัชฌันติการาม	2.79	2.85	2.80	2.74	2.94	2.82
สวนปาล์มน้ำหนาวแก้งทางลาว	2.70	2.76	2.74	2.57	2.88	2.73
ผาส้มเสี้ยว (ฆ้องฝรั่ง)	2.61	2.65	2.65	2.49	2.76	2.63
ภูผาแดง	2.74	2.76	2.76	2.62	2.87	2.75

ที่มา: นักวิจัย

หมายเหตุ: N = 163

จากผลการวิเคราะห์ในตารางข้างต้นยังพบว่า พื้นที่ตำบลหนองสูงใต้มีต้นทุนอีก 4 แห่งที่มีค่าเฉลี่ยศักยภาพโดยรวมที่โดดเด่นมากกว่าต้นทุนประเภทอื่น ๆ จากทั้งหมด 13 แห่ง นั่นก็คือ วัดภูจ้อก้อน้อยประสิทธิ์ทรงธรรม ได้ค่าเฉลี่ยรวมอยู่ที่ 4.05 วัดโสมนัสสถาน ได้ค่าเฉลี่ยรวมอยู่ที่ 3.64 วัดผาพยอม ได้ค่าเฉลี่ยรวมอยู่ที่ 3.64 และวัดผาน้ำหยาดทิพยาราม ได้ค่าเฉลี่ยรวมอยู่ที่ 3.48 จะเห็นได้ว่าทรัพยากรทั้ง 4 แห่งเหล่านี้จัดอยู่ในกลุ่มวัดหรือศาสนสถานทั้งหมด ดังนั้น ภาพความคิดของผู้คนในตำบลหนองสูงใต้จึงมีความเชื่อมโยงกับบริบททางศาสนาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของวัดบรรพตคีรี (ภูจ้อก้อ) เนื่องจากพื้นที่ตำบลหนองสูงใต้ในอดีตนั้น กลุ่มชาติพันธุ์ผู้ไทยหรือชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ตำบลหนองสูงใต้แต่เดิมไม่ได้

เลื่อมใสศรัทธาหรือในพระพุทธศาสนามาก่อน ในอดีตชาวบ้านจะมีความเชื่อในผีบรรพบุรุษหรือพึ่งพา “ผีรักษา” หรือที่ชาวบ้านเรียกว่า “ของรักษา” เป็นหลัก กระทั่งหลวงปู่หล้า เขมปตฺโต ได้เดินทางมาจำพรรษาและพัฒนาวัดบรรพตคีรีขึ้น เผยแพร่ธรรมะแก่ชาวบ้านในพื้นที่จนทำให้ชาวบ้านที่เคยเชื่อในผีรักษาอย่างสุดโต่งได้เปลี่ยนมาเลื่อมใสในพระพุทธศาสนากันถ้วนหน้า และทำให้วัดบรรพตคีรีกลายเป็นวัดที่มีชื่อเสียงมากที่สุดแห่งหนึ่งของจังหวัดมุกดาหารและภาคอีสาน ตลอดจนวัดนี้ยังมีความผูกพันกับชาวบ้านในพื้นที่ตำบลหนองสูงใต้เป็นอย่างมาก เช่นเดียวกับวัดอื่น ๆ ในตำบลหนองสูงใต้ด้วย ดังนั้น ระดับจินตภาพของทรัพยากรประเภทวัดหรือศาสนสถานในตำบลหนองสูงใต้ โดยเฉพาะวัดบรรพตคีรีจึงอยู่ในระดับสูงนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม สำหรับภาพความคิดของชาวบ้านในตำบลหนองสูงใต้ที่มีค่าเฉลี่ยโดยรวมต่ำที่สุด คือ กรณีของผาส้มเสี้ยวหรือฆ้องฝรั่ง ซึ่งสาเหตุที่เป็นเช่นนั้นอาจเป็นเพราะว่าความสัมพันธ์หรือปฏิสัมพันธ์ระหว่างผาส้มเสี้ยวกับประสบการณ์ของชาวบ้าน (Life-Location Experience) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเคยไปใช้ประโยชน์หรือความมีประโยชน์ของผาส้มเสี้ยวต่อชาวบ้านนั้นอยู่ในระดับต่ำที่สุดในบรรดาทรัพยากรที่มีทั้งหมด โดยได้ค่าเฉลี่ย 2.49 จึงทำให้ประชาชนโดยส่วนใหญ่ไม่มีความคุ้นเคย และมองว่าผาส้มเสี้ยวนั้นมีความสำคัญต่อตนเองต่ำ กระทั่งนำมาสู่ผลสะท้อนผ่านค่าเฉลี่ยความพึงพอใจหรือระดับของความชอบที่ชาวบ้านมีต่อผาส้มเสี้ยวในระดับที่ต่ำด้วย จึงทำให้ภาพความคิดของประชาชนที่มีต่อผาส้มเสี้ยวนั้นเลือนลาง และที่สำคัญคือประชาชนส่วนใหญ่ยังมองว่าผาส้มเสี้ยวเป็นทรัพยากรที่สะท้อนอัตลักษณ์หรือตัวตนของพื้นที่ได้น้อยที่สุดด้วยเช่นกัน

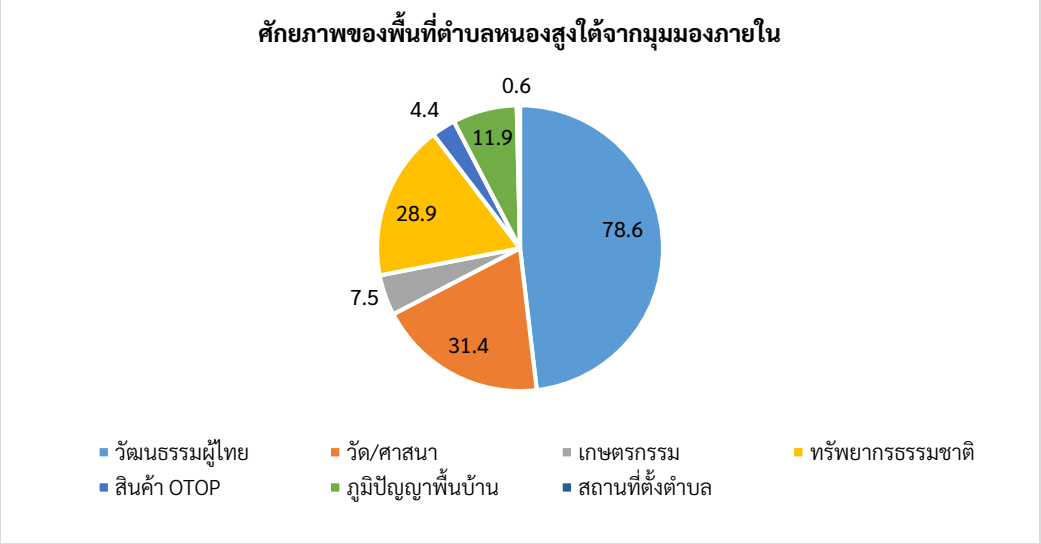
นอกจากนี้ หากพิจารณาเป็นรายประเด็นจะพบว่าในมิติด้านความชอบนั้น ประชาชนในตำบลหนองสูงใต้มีความชอบวัดภูจ้อก้อมากที่สุด อยู่ที่ร้อยละ 4.62 ในขณะที่ไม่ชอบมากที่สุดคือ ผาส้มเสี้ยว ดังที่ได้ค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ 2.61 ส่วนมิติด้านความคุ้นเคย พบว่าชาวบ้านมีความคุ้นเคยหรือมีกิจกรรมและวิถีชีวิตที่ปฏิสัมพันธ์กับวัดภูจ้อก้อมากที่สุด อยู่ที่ร้อยละ 4.59 (รวมถึงความคุ้นเคยกับวัฒนธรรมผู้ไทย ร้อยละ 4.58) ในขณะที่มีความคุ้นเคยกับผาส้มเสี้ยวน้อยที่สุด อยู่ที่ร้อยละ 2.65 ส่วนด้านความสำคัญ พบว่าประชาชนในตำบลหนองสูงใต้มองว่าวัดภูจ้อก้อนั้นมีความสำคัญมากที่สุดร้อยละ 4.49 ในทางตรงกันข้ามชาวบ้านมองว่าผาส้มเสี้ยวมีความสำคัญน้อยสุดอยู่ที่ร้อยละ 2.65 ส่วนด้านความมีประโยชน์ (Utility) มีสองต้นทุนที่ชาวบ้านมองว่ามีประโยชน์ต่อชาวบ้านมากที่สุดและชาวบ้านเคยใช้ประโยชน์จากต้นทุนเหล่านี้นั่นก็คือวัดภูจ้อก้อและวัฒนธรรมผู้ไทย โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากันอยู่ที่ร้อยละ 4.35 ในขณะที่ชาวบ้านมองว่าผาส้มเสี้ยวมีประโยชน์น้อยที่สุดหรือไม่เคยใช้ประโยชน์จากผาส้มเสี้ยวมากนักอยู่ที่ร้อยละ 2.49 ส่วนมิติด้านอัตลักษณ์นั้น ชาวบ้านมองว่า วัดภูจ้อก้อคือต้นทุนที่สะท้อนอัตลักษณ์อันโดดเด่นของพื้นที่ตำบลหนองสูงใต้ได้ดีที่สุด อยู่ที่ร้อยละ 4.46 ในขณะที่ชาวบ้านในตำบลหนองสูงใต้มองว่าผาส้มเสี้ยวสะท้อนความเป็นอัตลักษณ์ของพื้นที่ต่ำสุดอยู่ที่ร้อยละ 2.76

5.2 ศักยภาพของพื้นที่ตำบลหนองสูงใต้

5.2.1 ความโดดเด่นของทรัพยากรในพื้นที่

จากการสำรวจโดยให้ประชากรกลุ่มเป้าหมายประเมินศักยภาพของทรัพยากรประเภทต่าง ๆ ที่คิดว่าเป็นจุดแข็งของพื้นที่มากที่สุด 3 ประเภทแรก พบว่า ประชากรที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ร้อยละ 78.6 มองว่าต้นทุนหรือจุดแข็งที่โดดเด่นของตำบลหนองสูงใต้มากที่สุด คือ วัฒนธรรมผู้ไทย หรือความเป็นผู้ไทย รองลงมาคือความโดดเด่นด้านศาสนาร้อยละ 31.4 เนื่องจากมีวัดและเกจิอาจารย์ที่มีชื่อเสียง ได้แก่ วัดภูก้อจ้อและหลวงปู่หล้า รวมไปถึงหลวงพ่ออินทร์ถวาย เป็นต้น นอกจากนี้ ชาวบ้านในตำบลหนองสูงใต้ยังมองว่าพื้นที่ของตนเองยังมีจุดแข็งสำคัญนั่นก็คือ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร้อยละ 28.9 ตามมาด้วยความโดดเด่นด้านภูมิปัญญาพื้นบ้าน ร้อยละ 11.9 ความโดดเด่นด้านเกษตรกรรม 7.5 ผลิตภัณฑ์โอทอป ร้อยละ 4.4 และแหล่งที่ตั้งตำบล ร้อยละ 0.6 ดังรายละเอียดในแผนภาพด้านล่าง

แผนภาพที่ 1 ศักยภาพของพื้นที่หนองสูงใต้



ที่มา: นักวิจัย

หมายเหตุ: N = 163

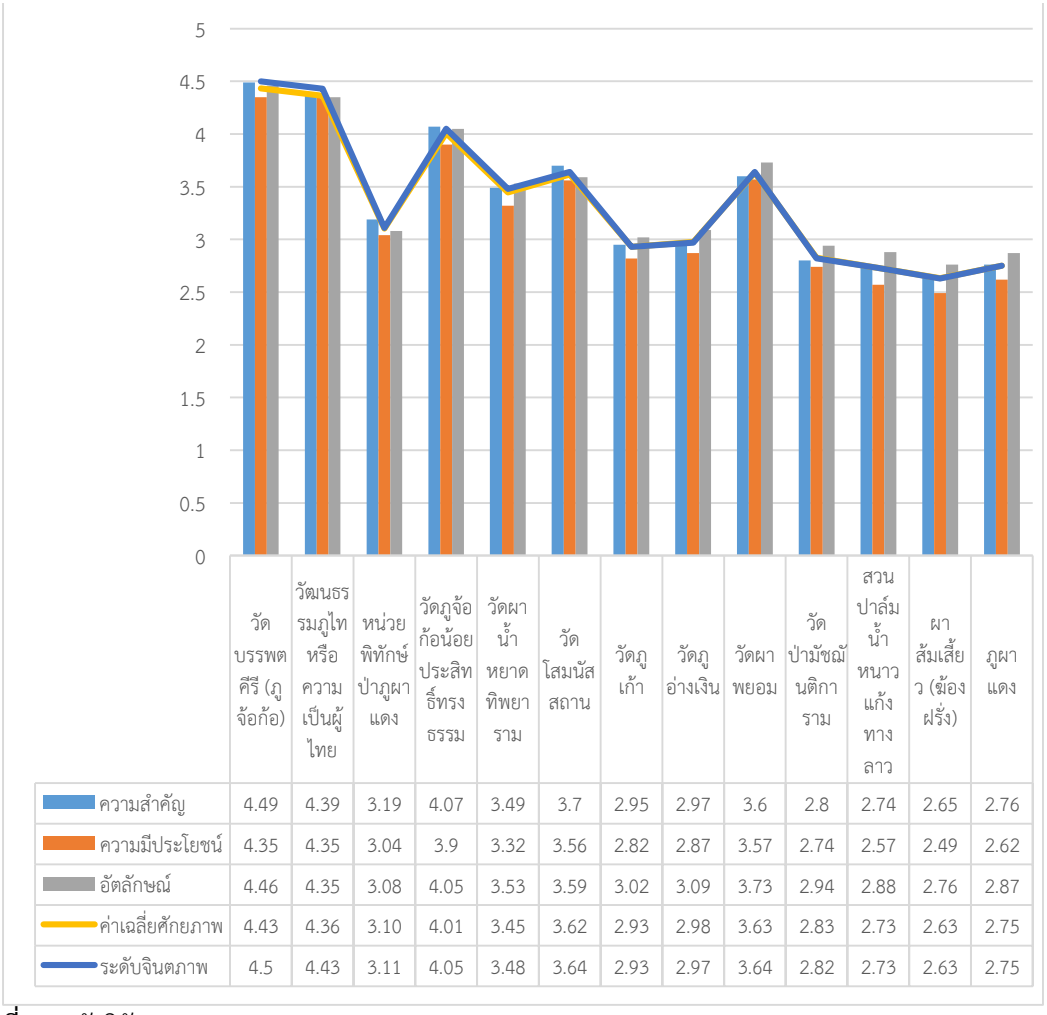
จากแผนภาพข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าศักยภาพหรือต้นทุนที่โดดเด่นมากที่สุด 3 อันดับแรกของพื้นที่หนองสูงใต้ คือ วัฒนธรรมผู้ไทย วัดหรือศาสนา และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากจัดกลุ่มประเภทต้นทุนของพื้นที่ก็จะพบว่ามีต้นทุนที่โดดเด่นหลัก ๆ อยู่ 2 ประเภท คือ *1) ต้นทุนทางวัฒนธรรม (Cultural Capitals)* ได้แก่ วัฒนธรรมผู้ไทย และวัด และ *2) ต้นทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Natural Capitals)* อย่างไรก็ตามจากผลการสำรวจข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าแม้ตำบลหนองสูงใต้อาจพอมีจุดแข็งด้านภูมิปัญญา

ท้องถิ่นปรากฏให้เห็นอยู่บ้าง ดังผลการศึกษาที่ประชาชน ร้อยละ 11.9 มองว่าภูมิปัญญาท้องถิ่นยังเป็นจุดแข็งของพื้นที่อยู่ แต่กลับพบว่าภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีอยู่กลับไม่ได้ถูกยกระดับหรือได้รับการพัฒนาต่อยอดในเชิงเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ ดังสะท้อนให้เห็นได้จากความสัมพันธ์ระหว่างค่าเฉลี่ยของภูมิปัญญาท้องถิ่น ร้อยละ 11.9 แต่จุดเด่นด้านสินค้าโอทอปของตำบลกลับมีระดับที่ต่ำมากเพียงร้อยละ 4.4 เท่านั้น ซึ่งก็สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของนาย ก 5. ผู้นำชุมชนที่กล่าวว่า *“...กลุ่มอาชีพแต่ก่อนทีแรก ๆ ก็มีหลายกลุ่มอยู่ แต่เดี๋ยวนี้ไม่มีแล้ว... OTOP ของตำบลก็ไม่มีอะไรเด่น แต่ก่อนเคยมีการทำกลุ่มตอไม้งาม แต่ก็ไปไม่ถึงไหน ไม่ได้ทำแล้ว...”* (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2568, ไฟล์สัมภาษณ์ที่ 5, นาทีที่ 26-29) ดังนั้น พื้นที่ตำบลหนองสูงใต้จึงยังมีข้อจำกัดเรื่องการพัฒนาต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นสู่การยกระดับเป็นสินค้าโอทอปของพื้นที่อยู่

จากผลการศึกษายังพบว่าหนองสูงใต้ยังไม่ค่อยมีความโดดเด่นด้านเกษตรกรรมมากนักเมื่อเทียบกับต้นทุนประเภทอื่น ๆ มีเพียงประชากรร้อยละ 7.5 เท่านั้นที่มองว่าเกษตรกรรมคือความโดดเด่นของพื้นที่ แม้ประชาชนที่ตอบแบบสำรวจโดยส่วนใหญ่จะทำอาชีพเกษตรกร ร้อยละ 54.9 แต่ประชากรโดยส่วนใหญ่เหล่านี้มองว่าศักยภาพด้านเกษตรกรรมของพื้นที่นั้นมีข้อจำกัดอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตร ระบบน้ำชลประทานที่ไม่เพียงพอในช่วงฤดูแล้ง ดังคำให้สัมภาษณ์ของนาย ก.7 ที่เล่าว่า *“..เรื่องถนนขรุขระ ยามแล้งเข้าง่าย ยามฝนนี่เละ... คนส่วนใหญ่ก็ปลูกข้าว ทำไร่ทำนา เป็นเกษตรกร ปลูกข้าว กรีดยาง ก็ทำทั่วไป... มีฝายกั้นน้ำแต่ว่าพอถึงฤดูแล้งก็ไม่มีน้ำ ไม่มีแหล่งกักน้ำ...”* (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2568, ไฟล์สัมภาษณ์ที่ 7, นาทีที่ 24-28) ดังนั้น ศักยภาพด้านเกษตรกรรมของพื้นที่จึงอยู่ในระดับต่ำ เช่นเดียวกับกรณีของตำแหน่งที่ตั้งของตำบลที่ประชาชนมองว่ายังเป็นตำแหน่งที่ตั้งที่ไม่ได้สร้างความได้เปรียบให้กับพื้นที่ มีเพียงประชากรร้อยละ 0.6 เท่านั้นที่มองว่าเป็นจุดแข็งของพื้นที่

นอกจากนี้ หากพิจารณาผลการสำรวจทรัพยากรแต่ละรายการในการวิเคราะห์จินตภาพของเมืองโดยพิจารณาเฉพาะประเด็นการศึกษา 3 ด้านหลักเพื่อประเมินศักยภาพของทรัพยากรแต่ละประเภท ได้แก่ *ระดับความสำคัญ ความมีประโยชน์ และอัตลักษณ์* จะพบว่ามีความสัมพันธ์ไปในทิศทางเดียวกันกับผลสำรวจระดับศักยภาพของพื้นที่ ดังรายละเอียดในแผนภาพที่ 1 ที่นำเสนอไปข้างต้น เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่มองว่า วัดภูจ้อก้อและวัฒนธรรมผู้ไทยหรือความเป็นผู้ไทยนั้น มีความสำคัญ มีประโยชน์ และสะท้อนอัตลักษณ์ของประชาชนในพื้นที่ได้ในระดับสูง ซึ่งสะท้อนศักยภาพของทรัพยากรของทั้งสองประเภทในระดับสูงด้วยเช่นกัน ดังรายละเอียดปรากฏในแผนภาพด้านล่าง

แผนภาพที่ 2 ความสำคัญ ความมีประโยชน์ และอัตลักษณ์ของทรัพยากรในพื้นที่ตำบลหนองสูงใต้



	วัดบรรพตคีรี (ภูจ้อก้อ)	วัฒนธรรมภูไทหรือความเป็นผู้ไทย	หน่วยพิทักษ์ป่าภูผาแดง	วัดภูจ้อก้อน้อยประสิทธิ์ทรงธรรม	วัดผาน้ำหยาดทิพยาราม	วัดโสมนัสสถาน	วัดภูเก้า	วัดภูอ่างเงิน	วัดผาพยอม	วัดป่ามัชฌันติการาม	สวนปาล์มน้ำหนาวแก้งทางลาว	ผาส้มเสี้ยว (ฆ้องฝรั่ง)	ภูผาแดง
ความสำคัญ	4.49	4.39	3.19	4.07	3.49	3.7	2.95	2.97	3.6	2.8	2.74	2.65	2.76
ความมีประโยชน์	4.35	4.35	3.04	3.9	3.32	3.56	2.82	2.87	3.57	2.74	2.57	2.49	2.62
อัตลักษณ์	4.46	4.35	3.08	4.05	3.53	3.59	3.02	3.09	3.73	2.94	2.88	2.76	2.87
ค่าเฉลี่ยศักยภาพ	4.43	4.36	3.10	4.01	3.45	3.62	2.93	2.98	3.63	2.83	2.73	2.63	2.75
ระดับจินตภาพ	4.5	4.43	3.11	4.05	3.48	3.64	2.93	2.97	3.64	2.82	2.73	2.63	2.75

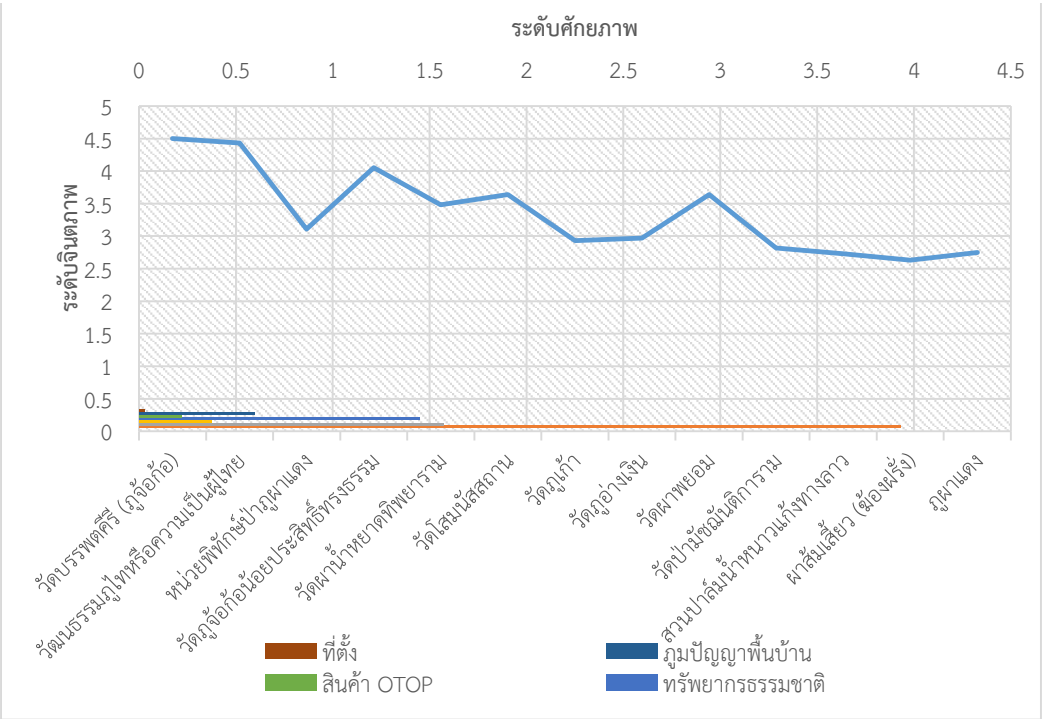
ที่มา: นักวิจัย

กล่าวโดยสรุป ผลการวิเคราะห์ทรัพยากรในพื้นที่ตำบลหนองสูงใต้หากพิจารณาแต่ละต้นทุนในภาพรวมจะพบว่าต้นทุนที่มีศักยภาพโดดเด่นมากที่สุดของตำบลหนองสูงใต้ที่ควรได้รับความสนใจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ วัด/ศาสนสถาน ความเป็นผู้ไทยหรือวัฒนธรรมผู้ไทย และต้นทุนทางทรัพยากรธรรมชาติ โดยทรัพยากรเหล่านี้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรให้ความสนใจเป็นอันดับแรกเพื่อยกระดับต่อยอดการพัฒนาให้เกิดการเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว หรือการพัฒนาท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ ต่อไป

5.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างจินตภาพเมืองกับศักยภาพของทรัพยากร

ผลการศึกษาวิจัยพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างจินตภาพเมืองกับศักยภาพของทรัพยากรแต่ละประเภทมีความสัมพันธ์แปรผันไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ทรัพยากรที่มีระดับค่าเฉลี่ยความชอบ ความคุ้นเคย ความสำคัญ ความมีประโยชน์ และสะท้อนอัตลักษณ์สูงจะทำให้เกิดภาพความคิดของผู้คนต่อทรัพยากรดังกล่าวสูงไปด้วยในทิศทางเดียวกัน ดังเช่น กรณีผลการศึกษาระดับศักยภาพของทรัพยากรประเภทต่าง ๆ ในแผนภาพที่ 1 พบว่า ทรัพยากรที่มีศักยภาพมากที่สุดคือทรัพยากรทางวัฒนธรรมของพื้นที่ ไม่ว่าจะทรัพยากรวัฒนธรรมที่จับต้องได้ (Tangible Culture) อย่างวัดหรือศาสนสถาน (ร้อยละ 31.4) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของวัดบรรพคีรีหรือวัดภูจ้อก้อ และวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Culture) อย่างกรณีของวัฒนธรรมผู้ไทยหรือความเป็นชาติพันธุ์ผู้ไทยในพื้นที่ตำบลหนองสูงใต้ (ร้อยละ 78.6) ซึ่งสอดคล้องกับระดับจินตภาพหรือภาพความคิดที่ประชาชนมีต่อวัดภูจ้อก้อและวัฒนธรรมผู้ไทยดังปรากฏในตารางที่ 1 ซึ่งพบว่าภาพความคิดของวัฒนธรรมผู้ไทยและวัดภูจ้อก้อสะท้อนตัวตนของตำบลหนองสูงใต้ออกมาได้เด่นชัดที่สุด ดังนั้น ผลการศึกษาที่ได้จากงานวิจัยนี้จึงพบว่าระดับศักยภาพของทรัพยากรมีความสัมพันธ์แปรผันไปในทิศทางเดียวกันกับระดับจินตภาพของเมือง ดังรายละเอียดปรากฏในแผนภาพด้านล่าง

แผนภาพที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างศักยภาพของทรัพยากรกับจินตภาพของเมือง



ที่มา: นักวิจัย

6. สรุปและอภิปรายผล

งานวิจัยนี้นำเอาทฤษฎีจินตภาพเมืองมาใช้เป็นกรอบแนวคิดพื้นฐานเพื่อต่อยอดและเปิดมุมมองใหม่ ๆ ในการวิเคราะห์ภาพแทนความคิดของเมืองร่วมกับการประเมินศักยภาพเชิงพื้นที่ โดยมีกรณีศึกษาคือพื้นที่ตำบลหนองสูงใต้ อำเภอหนองสูง จังหวัดมุกดาหาร ซึ่งใช้วิธีวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Method) เพื่อศึกษาจินตภาพของเมืองดังกล่าว โดยใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์กับกลุ่มเป้าหมาย 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) สัมภาษณ์กลุ่มผู้บริหารท้องถิ่นและผู้นำชุมชน รวม 13 คน และ 2) ใช้แบบสำรวจกับประชาชนในตำบลหนองสูงใต้ทั้ง 8 ชุมชน รวม 163 คน ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ทรัพยากรที่สามารถสะท้อนภาพลักษณ์ตัวตนและจินตภาพเมืองหนองสูงใต้ได้ดีที่สุด คือ วัดภูจ้อก้อและวัฒนธรรมผู้ไทย โดยสาเหตุที่ทำให้วัดภูจ้อก้อกลายเป็นภาพความคิดหรือจินตภาพแทนของเมืองหนองสูงใต้ที่เข้มแข็ง คือ การที่ชาวบ้านมองว่าพื้นที่ของตนเองนั้นเป็นเสมือนศูนย์กลาง “แดนธรรม” ของจังหวัดมุกดาหารที่ระบุอัตลักษณ์ของตนเองว่าเป็นแดนสามธรรม “ธรรมชาติ ธรรมมะ และวัฒนธรรม” ซึ่ง “วัดภูจ้อก้อ” เป็นหนึ่งในวัดที่มีชื่อเสียงอันดับต้นของจังหวัดมุกดาหารและภาคอีสาน เนื่องจากมีพระอาจารย์ที่เป็นที่รู้จักของประชาชนทั่วประเทศคือ หลวงปู่หล้า เขมปตฺโต ผู้เป็นครูบาอาจารย์ของหลวงพ่ออินทร์ถวาย สันตุสสโก ที่ได้รับการเคารพนับถือเป็นอย่างมากด้วย นอกจากนี้ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างวัดภูจ้อก้อกับชาวบ้านในตำบลหนองสูงใต้ยังอยู่ในระดับสูงด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นเจ้าภาพจัดงานใหญ่ระดับจังหวัดทุกปี นั่นคือ งานครบรอบวันละสังขารของหลวงปู่หล้า ที่จัดขึ้นเป็นประจำทุกปีและเป็นงานใหญ่ของจังหวัดมุกดาหารที่จะมีลูกศิษย์ที่เคารพศรัทธาหลวงปู่หล้าและหลวงพ่ออินทร์ถวายมาร่วมงานอย่างหนาแน่นโดยตลอด สร้างคุณค่าและความภูมิใจในท้องถิ่น รวมถึงเกิดการกระจายรายได้ให้กับชาวบ้านเป็นวงกว้าง ดังนั้น ปฏิสัมพันธ์หรือความคุ้นเคย ความรู้สึกพึงพอใจ ความสำคัญ และความมีประโยชน์ของวัดภูจ้อก้อที่มีต่อชาวบ้านจึงกลายเป็นเสมือนสัญลักษณ์ที่สะท้อนอัตลักษณ์ของพื้นที่หนองสูงใต้ได้อย่างเด่นชัด เป็นเสมือน “ภาพแรก” ที่ชาวบ้านในตำบลหนองสูงใต้มองเห็นและสะท้อนตัวตนของเมืองตนเองในฐานะศูนย์กลางแดนธรรมของจังหวัดมุกดาหาร

นอกจากนี้ จากการศึกษายังพบว่าวัฒนธรรมผู้ไทยหรือความเป็นผู้ไทยยังเป็นภาพแทนความคิดของชาวบ้านที่มีต่อพื้นที่ตำบลหนองสูงใต้อย่างโดดเด่นด้วย นับว่าเป็นข้อค้นพบที่ยืนยันว่าทรัพยากรเชิงสัญลักษณ์หรือนามธรรมของเมือง ก็เป็นทรัพยากรอีกหนึ่งประเภทที่สามารถสะท้อนภาพความคิดหรือจินตภาพที่ผู้คนมีต่อเมืองหรือพื้นที่หนึ่ง ๆ ได้ ตามข้อเสนอของ Silva (2004) โดยสาเหตุสำคัญที่ทำให้วัฒนธรรมผู้ไทยกลายเป็นจินตภาพที่เข้มแข็งของคนในพื้นที่เนื่องจากทุกชุมชนในตำบลหนองสูงใต้เป็นพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ผู้ไทยทั้งหมด ซึ่งมีวัฒนธรรม ความเชื่อ ภูมิปัญญาพื้นบ้าน หรือภาษาท้องถิ่นที่แตกต่างออกไปจากชาวอีสาน ดังนั้น เมื่อมีการพูดถึงเรื่องศักยภาพและความโดดเด่นทางวัฒนธรรมในพื้นที่ตำบลหนองสูงใต้ “ความเป็นผู้ไทย” จึงเป็นภาพแรกที่สะท้อนอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมที่ชาวหนองสูงใต้นึกถึงเป็นอันดับแรก ซึ่งงานศึกษาของ Tang et al. (2023) ที่นักวิจัยนำเอากรอบการประเมินจินตภาพเมืองมาปรับใช้ไม่ได้ให้ความสนใจกับความสัมพันธ์ของทรัพยากรเชิงสัญลักษณ์หรือนามธรรม

ต่อการสร้างจินตภาพเมืองและไม่สามารถอธิบายความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวได้ แต่ผลการศึกษาในงานวิจัยจินตภาพเมืองโดยมีกรณีศึกษาของตำบลหนองสูงใต้นี้ได้สะท้อนให้เห็นว่าทรัพยากรเชิงสัญลักษณ์หรือนามธรรมของเมืองมีอิทธิพลต่อการสร้างภาพความคิดของผู้คนได้อย่างแข็งแกร่งและควรถูกนำมารวมไว้ในการศึกษาวิจัยจินตภาพของเมืองด้วย

งานศึกษาวิจัยนี้ยังพบว่าศักยภาพของทรัพยากรยังมีความสัมพันธ์กับระดับจินตภาพเมืองด้วย กล่าวคือ ทรัพยากรที่มีศักยภาพสูงมีความสัมพันธ์ในลักษณะแปรผันกับระดับจินตภาพของเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หากทรัพยากรมีความสำคัญ มีประโยชน์ หรือมีความจำเพาะเจาะจงที่สร้างความโดดเด่นให้กับพื้นที่ได้ มักจะทำหน้าที่เป็นภาพแทนความคิดหรือเป็นตัวตนสะท้อนภาพลักษณ์ของเมืองนั้น ๆ ได้อย่างชัดเจน ข้อค้นพบจากการวิจัยในพื้นที่ตำบลหนองสูงใต้พบว่า ทรัพยากรที่มีศักยภาพสูงมีอยู่ 3 อย่าง ได้แก่ 1) วัฒนธรรมผู้ไทย 2) วัด/ศาสนสถาน และ 3) ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งสอดคล้องกับระดับจินตภาพของเมืองที่วัฒนธรรมผู้ไทยและวัดต่าง ๆ กลายเป็นจินตภาพอันโดดเด่นของพื้นที่ในลักษณะแปรผันตามกัน ยกเว้นกรณีของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่แม้ประชาชนจะมองว่าเป็นต้นทุนที่โดดเด่นของพื้นที่ แต่ประเด็นนี้คือข้อจำกัดของงานวิจัยครั้งนี้ เนื่องจากการออกแบบเครื่องมือประเมินจินตภาพเมืองในงานวิจัยนี้ยังขาดต้นทุนประเภททรัพยากรธรรมชาติที่โดดเด่นของพื้นที่ เช่น แก้งทางลาว หรือภูเก้า ที่ประชาชนมักกล่าวถึงเมื่อมีการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ แต่กลับไม่ได้มีการระบุทรัพยากรประเภทนี้ในแบบสำรวจจินตภาพของเมือง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ก็จะพบว่า ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ตำบลหนองสูงใต้มีความโดดเด่นพอสมควร แต่อาจยังเป็นภาพแทนความคิดที่ยังไม่ค่อยชัดเจนเท่าใดนักเนื่องจากแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่โดดเด่น เช่น แก้งทางลาวหรือภูเก้า ยังไม่ได้ถูกยกระดับให้ทำหน้าที่เป็นแหล่งทรัพยากรที่สร้างประโยชน์ ความพึงพอใจ สร้างคุณค่า หรือมีปฏิสัมพันธ์กับชาวบ้านอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก ดังนั้น งานศึกษาวิจัยจินตภาพของเมืองหนองสูงใต้ในอนาคตควรนำเอาต้นทุนทรัพยากรธรรมชาติที่โดดเด่นเหล่านี้มาศึกษาต่อยอดด้วย

งานวิจัยชิ้นนี้นำเอาทฤษฎีจินตภาพของเมืองมาเป็นฐานคิดหลักเพื่อวิเคราะห์ภาพลักษณ์ ภาพตัวแทนความคิด หรือตัวตนของพื้นที่ว่าหากนึกถึงพื้นที่หนึ่ง ๆ นั้นอะไรคือภาพตัวแทนของพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งเป็นงานวิจัยที่มุ่งเน้นระเบียบวิธีแบบอัตวิสัย (Subjective Approach) โดยพิจารณาจากประสบการณ์ มุมมอง ความรู้สึกของปัจเจกบุคคลที่มีต่อทรัพยากรกายภาพและทรัพยากรเชิงสัญลักษณ์ของพื้นที่เป็นหลัก ไม่ได้ให้ความสนใจกับบริบทแวดล้อมภายนอกอื่น ๆ โดยวิธีแบบอัตวิสัยดังกล่าวถูกศึกษาภายใต้กรอบการประเมิน 5 ด้านที่นักวิจัยนำมาใช้ศึกษาจินตภาพเมืองผ่านการตีความหมายของปัจเจกบุคคลที่มีต่อทรัพยากรในพื้นที่ ได้แก่ ระดับความชอบ ความคุ้นเคย ความสำคัญ ความมีประโยชน์ และอัตลักษณ์ของทรัพยากรแต่ละประเภท ซึ่งผลการศึกษาที่ได้จากการนำเอากรอบแนวคิดดังกล่าวไปศึกษาวิจัยในพื้นที่ตำบลหนองสูงใต้ เป็นผลการศึกษาที่ได้จากกลุ่มประชากรที่อาศัยอยู่ในตำบลหนองสูงใต้หรือเป็นกลุ่มประชากรภายในพื้นที่เพียงกลุ่มเดียว (Internal Perspectives) จึงทำให้คำตอบที่ได้มาจากมุมมองของคนในพื้นที่เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม หากมีการวิจัยต่อยอดในอนาคตควรศึกษาเพิ่มเติมว่ามุมมองของคนในพื้นที่ มีจินตภาพต่อเมืองของตนเองอย่างไร และคนนอกพื้นที่

หรือนอกเมืองมีจินตภาพต่อพื้นที่นั้น ๆ ในลักษณะที่เหมือนหรือแตกต่างกันกับคนในพื้นที่หรือไม่ เพื่อให้ได้ชุดคำอธิบายจินตภาพเมืองที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

จากข้อค้นพบที่ได้จากงานวิจัยดังที่นำเสนอไปข้างต้น นำมาสู่การสังเคราะห์ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแบบมุ่งเป้าให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นย้ำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหันมาสนใจและตระหนักถึงศักยภาพที่แท้จริงของทรัพยากรที่มีศักยภาพสูงในพื้นที่และสอดรับกับระดับจินตภาพของเมืองก่อนเป็นอันดับแรก ซึ่งผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสูงใต้ควรให้ความสนใจต้นทุน 3 ประเภทหลักที่ละเลยไม่ได้ ประกอบด้วย วัฒนธรรมผู้ไทย วัดหรือศาสนสถาน และแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่โดดเด่นในพื้นที่ ดังนั้น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในตำบลหนองสูงใต้อย่างยั่งยืนจึงแบ่งได้เป็น 3 นโยบายหลัก ได้แก่

(1) นโยบายยกระดับการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ผู้ไทย (Cultural-Based Tourism) โดยองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสูงใต้ควรยกระดับการจัดการต้นทุนทางวัฒนธรรมที่มีศักยภาพ ได้แก่ วัฒนธรรมผู้ไทย ให้กลายเป็นกลไกในการส่งเสริมการท่องเที่ยวและกระจายรายได้ให้แก่ชาวบ้านได้อย่างยั่งยืน เช่น การพัฒนาชุมชนนำร่องบางแห่งให้ได้รับการยกระดับเป็นชุมชนการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ผู้ไทยอย่างสมบูรณ์ จากนั้นจึงขยายไปยังชุมชนอื่น ๆ อีก 8 ชุมชนในตำบลหนองสูงใต้ ให้กลายเป็นต้นแบบชุมชนแห่งการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมอย่างเต็มรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการยกระดับที่พักโฮมสเตย์ การท่องเที่ยวตามประเพณีท้องถิ่นเฉพาะ การเป็นศูนย์เรียนรู้ชุมชนเพื่อศึกษาชาติพันธุ์ผู้ไทย การพัฒนาสินค้าชุมชน อาหารท้องถิ่นที่สะท้อนอัตลักษณ์ของความเป็นผู้ไทย หรือการออกแบบกิจกรรมการท่องเที่ยวที่ส่งเสริมประสบการณ์และสร้างความประทับใจให้กับนักท่องเที่ยวต่อความเป็นผู้ไทยในรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น

(2) นโยบายพัฒนาหนองสูงใต้ให้กลายเป็น “เมืองธรรม (Dhamma City)” หรือศูนย์กลางแดนธรรมะของจังหวัดมุกดาหาร เนื่องจากจังหวัดมุกดาหารประกาศตัวเองว่าเป็นดินแดนสามธรรม ได้แก่ “ธรรมะ ธรรมชาติ และวัฒนธรรม” เพราะมุกดาหารเป็นจังหวัดมีความโดดเด่นในสามเรื่องนี้ อย่างไรก็ตาม ตำบลหนองสูงใต้มีต้นทุนเดิมที่แข็งแกร่งมาก นั่นคือวัดบรรพตคีรี ซึ่งเป็นวัดที่มีชื่อเสียงมากที่สุดแห่งหนึ่งของจังหวัดมุกดาหารและภาคอีสาน ที่ทำให้หนองสูงใต้สามารถนำมาใช้ยกระดับสู่การเป็น “ศูนย์กลางแดนธรรม” ของจังหวัดมุกดาหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้คนในจังหวัดหรือคนต่างถิ่นเมื่อนึกถึงแดนธรรมในจังหวัดมุกดาหารต้องนึกถึงหนองสูงใต้เป็นอันดับแรก โดยการใช้ต้นทุนทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ (วัด) และจับต้องไม่ได้ (งานครบรอบวันละสังขารหลวงปู่หล้าหรือกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงศาสนาระยะสั้นอื่น ๆ) มาใช้ยกระดับสู่การเป็นเมืองธรรม

(3) นโยบายยกระดับการท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติและผจญภัย เนื่องจากผลการวิจัยพบว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นอีกหนึ่งต้นทุนที่โดดเด่นของตำบลหนองสูงใต้ เพราะมีแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลายไม่ว่าจะเป็นภูมิทัศน์ที่ล้อมรอบไปด้วยภูเขาจำนวนมาก หรือแหล่งน้ำธรรมชาติกระจายอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “แก้งทางลาว” ซึ่งเป็นแหล่งน้ำธรรมชาติที่มีความสวยงามและมีน้ำตลอดทั้งปี อีกทั้ง ยังมี “ภูเก้า”

ซึ่งเป็นภูเขาที่มีความสวยงามและมีลานหินธรรมชาติบนยอดภูเขาที่ทำให้มองเห็นความสวยงามของเมืองได้เป็นวงกว้างและสามารถยกระดับไปสู่กิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติในพื้นที่ได้ หากได้รับการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างจริงจังจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

งานศึกษาวิจัยชิ้นนี้นำเอามุมมองใหม่ ๆ มาใช้ในการวิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่เพื่อเชื่อมโยงไปสู่การออกแบบนโยบายพัฒนาท้องถิ่น (Local Policy) ที่สามารถยกระดับศักยภาพของทรัพยากรให้สอดคล้องกับจินตภาพของเมืองหรือตัวตนของพื้นที่ไปพร้อมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผลที่ได้จากการวิจัยในครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่าทฤษฎีจินตภาพเมืองสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในงานศึกษาและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ (Local Policymaking) ผ่านกระบวนการออกแบบระเบียบวิธีและการวิเคราะห์จินตภาพของเมืองที่เชื่อมโยงกับการประเมินศักยภาพของทรัพยากรประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่เพื่อจัดลำดับความสำคัญของต้นทุนแต่ละประเภทที่มีอยู่ภายในเมืองว่าต้นทุนประเภทไหนบ้างควรได้รับความสนใจเป็นอันดับแรกหากต้องการกำหนดนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นให้สามารถตอบสนองต่อทั้งจินตภาพ ศักยภาพ และตัวตนของคนในพื้นที่ได้อย่างบูรณาการ

7. กิตติกรรมประกาศ

บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย “การวิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่และนวัตกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่หนองสูงใต้อย่างบูรณาการ” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสูงใต้ อ.หนองสูง จ.มุกดาหาร ประจำปีงบประมาณ 2568 เลขที่สัญญาโครงการ 68059222436 ผู้เขียนขอขอบคุณองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสูงใต้เป็นอย่างสูงที่ให้การสนับสนุนงานวิจัยในครั้งนี้ และขอบคุณนายวีระวัฒน์ จำปาขีด ผู้ช่วยนักวิจัย ที่ช่วยขับเคลื่อนภารกิจต่าง ๆ ในโครงการจนงานวิจัยนี้แล้วเสร็จ อย่างไรก็ตาม เนื้อหาและผลการศึกษาในบทความนี้เป็นข้อคิดเห็นของผู้เขียนเพียงผู้เดียว องค์การบริหารส่วนตำบลหนองสูงใต้ไม่จำเป็นต้องมีความเห็นสอดคล้องกับงานศึกษาของผู้เขียน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

เพ็ญแข ศิริวรรณ และคณะ. (2551). *สถิติเพื่อการวิจัย*. กรุงเทพฯ: เท็กซ์แอนด์เจอร์นัล.

วัจนา กรกชมาศ. (2548). *การวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล. หลักสูตรการบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 4*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองสูงใต้. (2566). *แผนพัฒนาท้องถิ่น (พ.ศ. 2566-2570) แก้ไขครั้งที่ 1/2566*. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองสูงใต้.

ภัทราวดี อ่ำคูณ, นเรศ คนหลัก, และกัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์. (2564). แนวทางการพัฒนาการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *Journal of Roi Kaensarn Academi, 6*(10), 395-407.

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, และคณะ. (2551). *ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลตามกรอบข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติ: กรณีศึกษาเขตพื้นที่ตรวจราชการที่ 3 จังหวัดชลบุรี ฉะเชิงเทรา ระยอง ปราจีนบุรี สระแก้ว จันทบุรี และตราด* (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์), ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.

ภาษาอังกฤษ

Capstik, B. (1985). Museums and Tourism. *International Journal of Museum Management and Curatorship, 4*(4), 365-372.

Chamchong, P. (2023). Policy Analysis in Thai Local Governments. In Poocharoen, O., & Boossabong, P. (Eds.). *Policy Analysis in Thailand* (pp. 67–87). Bristol: Bristol University Press.

Filomena, G., Verstegen, A., J., & Manley, E. (2019). A Computational Approach to 'The Image of the City.' *Cities, 89*(2019), 14-15.

Healey, P. (2004). Creativity and Urban Governance. *The Planning Review, 40*(158), 11-20. https://doi.org/10.1080/02513625.2004.10556888

Jessop, B., Brenner, N., & Jones, M. (2008). Theorizing Sociospatial Relations. *Environment and Planning D, 26*(3), 389-401. https://doi.org/10.1068/d9107

Lynch, K. (1960). *The Image of the City*. Cambridge, MA: MIT Press.

Nogare, C., D. (2018). *Cities and Museums Working Together to Foster Local Development: The Case of MUVE, Venice*. OECD Venice Conference on Culture and Local Development.

Osóch, B., & Czaplińska, A. (2019). City Image Based on Mental Maps: The Case Study of Szczecin (Poland). *Miscellanea Geographica, 23*(2), 111-119. https://doi.org/10.2478/mgrsd-2019-0016

Power, W. (2024). Why is the Image of Cities So Important to City Governments? in What Key Ways Has the Image of Cities and Urban Neighbourhoods Been Implicated in Urban Change in the Last Few Decades?. *LSE Journal of Geography & Environment, 2*(1), 1-9.

Pretty, J. (2003). Social Capital and the Collective Management of Resources. *Science, 302*(5652), 1912-1914. https://doi.org/10.1126/science.1090847

Silva, K., D. (2004). *Mapping Meanings in the City Image: Towards Preserving the Imageability of Urban Cultural Landscape* (Doctoral dissertation), University of Wisconsin-Milwaukee.

Silva, K., D. (2013). The City Imageability: A Framework for Defining Urban Heritage Dimensions. In Silva, K., D., & Chapagain, N., K.(Eds.). *Asian Heritage Management: Contexts, Concerns, and Prospects* (pp. 325-344). New York: Routledge.

Tang, S., Qiao, H., Yang, H., Liu, W., Huo, X., He, G., & et al. (2022). Research on the City Image and Cognitive Distance Based on Chromatogram at the Scale of Mega City in Wuhan. *Journal of Asian Architecture and Building Engineering, 22*(2), https://doi.org/10.1080/13467581.2022.2049275

Tang, S., Yang, H., Liu, W., Qiao, H., He, G., Lyu, L., & et al. (2023). Multidimensional Analysis of City Images and Basic Information of Respondents in Multi-Areal Scale of Mega City. *Journal of Asian Architecture and Building Engineering, 22*(5), 3082-3099. https://doi.org/10.1080/13467581.2023.2172339

United Nations. (2008). *Spatial Planning: Key Instrument for Development and Effective Governance*. Economic Commission for Europe (UNECE). New York: United Nations.

Ye, X. (2022). Socio-Spatial Analytics. In Schintler, L. A., & McNeely, C. L. (Eds.) *Encyclopedia of Big Data* (pp. 856-858). Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-32010-6_504

Ye, X., & He, C. (2016). The New Data Landscape for Regional and Urban Analysis. *GeoJournal, 2016*(81), 811-815. https://doi.org/10.1007/s10708-016-9737-8

Yotsumoto, Y. (2021). *An Overview of Community-based Tourism and Importance of Local Participation* (D-HOPE Discussion Paper Series, D-HOPE DPS-2). Tokyo: Japan International Cooperation Agency.

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2569): 155-186

From Centralized Development to Local Dissent: Spatial Contestation in Ranong's Landbridge under Southern Economic Corridor[1]

Wipawadee Panyangnoi[2]

Received: 4 August 2025
Revised: 14 August 2025
Accepted: 15 August 2025

Abstract

The Landbridge, positioned as one of Thailand's flagship infrastructure initiatives, aims to establish a strategic connection between deep-sea ports on the Andaman coast and the Gulf of Thailand through an integrated multimodal transport corridor. Like many national megaprojects, it embodies a centralized development paradigm, resulting in violations of community rights and long-term socio-environmental impacts. Focusing on the Ao Ang (Ranong) – Laem Rio (Chumphon) Landbridge, this article critically examines the policy trajectory, highlighting the predetermined nature of the master plan. The analysis draws on the conceptual frameworks of place-based development to examine how national infrastructure policies generate uneven spatial outcomes at the local level. Methodologically, the study adopts a qualitative research approach, combining data collection with the observation of everyday political practices to inform and shape the analysis. Through the lens of everyday politics, it illustrates how power is reproduced and contested across scales, from entrenched centralized authority to localized patronage networks. Ranong, a region with an ecologically fragile, resource-based economy, large-scale infrastructure projects contradict the territorial ecology and community potential. Public participation is constrained not only by top-down planning but also by local socio-political structures. The article shows how everyday resistance, through collective mobilization and subtle acts, serves as a strategy to contest imposed development and challenge entrenched power. The study argues that public policy analysis must move beyond centralized decision-making and engage with local dynamics that influence policy outcomes. Achieving spatial justice requires more than policy reform; it demands a fundamental restructuring of political space to allow communities meaningful participation in their own development.

Keywords Landbridge, Ranong Province, Everyday Politics, Place-Based Development, SEC

1 This article is part of a thesis entitled Political Economy of the Landbridge Project with a Focus on Ranong Development.

[2] Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok 10330. E-mail: p.wipawadee@gmail.com

doi: 10.14456/pspajcmu.2026.6

1. Introduction

Over the past decades, large-scale infrastructure development has served as a central pillar of Thailand's national economic strategy, positioned as a mechanism to enhance regional connectivity, improve national competitiveness, and redistribute spatial growth. Thailand's geographic location—at the crossroads of land and maritime transport routes in Southeast Asia—has been framed as a strategic advantage in these development narratives. Within this framework, the Landbridge Project—initially proposed under the Southern Seaboard Development Plan (SSB) and currently advanced through the Southern Economic Corridor (SEC)—represents one of the country's most enduring and ambitious infrastructure undertakings.

The masterplan was first formally introduced in the late 1980s (OSSB & NESDB, 1990; OSSB & NESDB, 1991) with the initial objective of establishing a multimodal transport corridor connecting deep-sea ports on the Andaman coast and the Gulf of Thailand. The corridor was envisioned to integrate highways, railways, oil and gas pipelines, and industrial zones, with the strategic aim of offering an alternative trade route to the Strait of Malacca, while supporting energy and petrochemical industries. These sectors were to rely on crude oil imported via the Andaman Sea from the Middle East and natural gas from the Gulf of Thailand as primary raw materials.

Subsequent feasibility studies, however, concluded that the project lacked economic viability as a transoceanic logistics route due to the high costs and inefficiencies associated with container unloading, overland transport, and reloading. Instead, the project demonstrated greater potential as an 'Oil Bridge,' serving the expansion of energy and petrochemical industries (NESDB, 1992; Ministry of Energy, 2005; Dubai World, 2009; OTP, 2023c)—particularly through industrial linkages with the Eastern Seaboard (ESB) and later, the Eastern Economic Corridor (EEC), in line with Phase 3 (2004–2018) (Bureekul et al., 2009) and Phase 4 (2018–2037) of Thailand's national petrochemical development plan (BangkokBizNews, 2020)

For more than three decades, the Landbridge has exemplified enduring structural tensions between centralized planning and the spatial realities of local development. Since the initial Krabi–Khanom proposal in 1993—opposed by stakeholders in agriculture, fisheries, and eco-tourism—the project has been repeatedly relocated, shifting from Tub Lamu–Sichon (1997), to Thai Muang–Sichon (2003–2004), to Pak Bara–Songkhla 2 (2005–2018), and from 2018 onwards, Ao Ang–Laem Rio (Figure 1). In each instance, rather than reconsidering the core development strategy, the state responded to local resistance or structural barriers by relocating the project. This logic of strategic selectivity illustrates how development sites are chosen based on strategic-political calculations rather than inclusive or participatory planning processes.

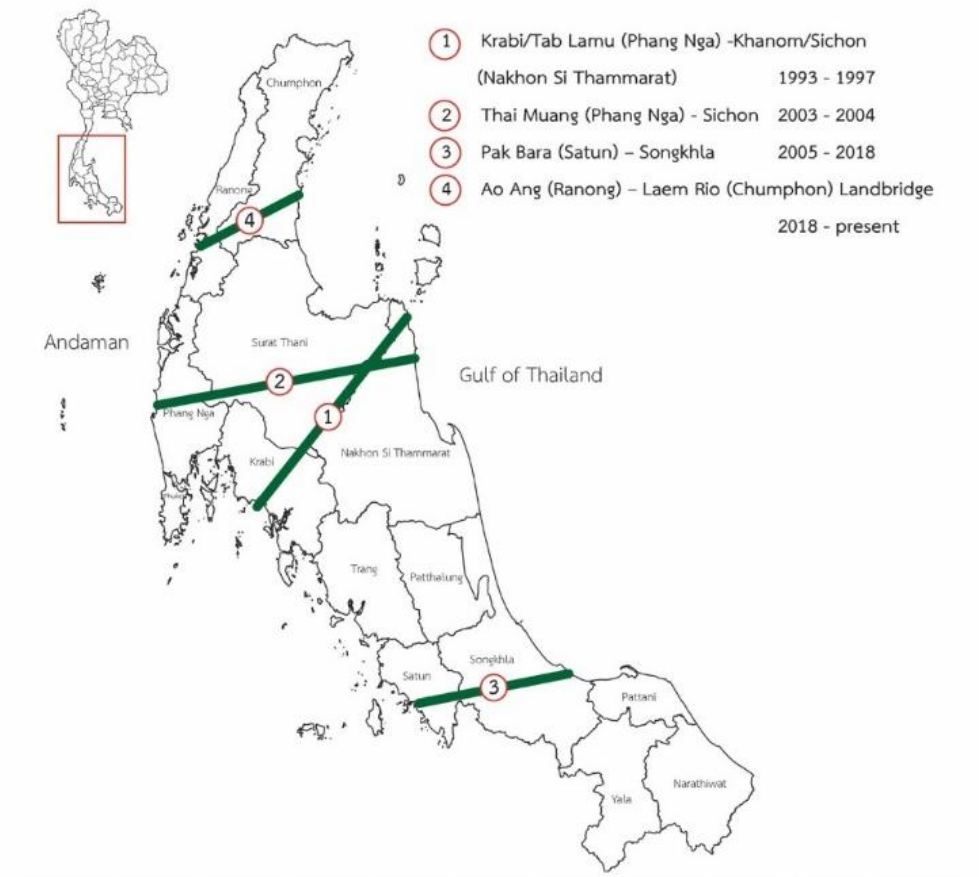
Despite state narratives presenting the Landbridge as a means to distribute economic benefits to Thailand's southern region, in practice, the project exemplifies a model of infrastructure-led growth that prioritizes large-scale investment and industrial expansion— particularly in the energy and petrochemical sectors. Simultaneously, it advances geostrategic objectives in alignment with regional and global power realignments. The project is integrated into several intergovernmental cooperation frameworks, including BIMSTEC, the Greater Mekong Subregion (GMS), the ASEAN Economic Community (AEC), and China's Belt and Road Initiative (BRI) (UNESCAP, 2017; Hao, 2025). The Thai government positions the Landbridge as a key initiative to enhance national competitiveness and to serve as an alternative logistics corridor within the regional transport network (Department of International Economic Affairs, 2023). However, local needs, capacities, and territorial identities have consistently been marginalized, leading to persistent tensions between national development objectives and community-based livelihoods (NHRCT, 2012; GreenNews, 2023).

In the present context (2025), the advancement of Ao Ang (Ranong) – Laem Rio (Chumphon) Landbridge under the SEC— especially in Ranong Province, where the economy depends heavily on fisheries, agriculture, eco-tourism, and health services (Ranong Provincial Office, 2023)—illustrates the continued dominance of top-down planning that disregards local agency. The draft SEC Act, modeled on the 2018 EEC Act, proposes the establishment of a national policy committee with sweeping legal authority to govern SEC zones and to grant long-term investment concessions—particularly to foreign investors (OTP, 2023). This development reflects a broader trend of recentralization through legal exception, wherein special legislation is employed to bypass local governance structures and generally applicable laws, thereby institutionalizing an investor-driven development model. Such a strategy enables legal and institutional mechanisms that prioritize investor interests over the promotion of context-sensitive, locally grounded development processes.

This article examines three decades of Landbridge promotion—from SSB to SEC— asking what, if anything, local communities have gained from this state-led initiative and why Ranong has emerged as a final fallback destination despite widespread resistance—particularly from small-scale fishery, agriculture, and eco-tourism sectors across the southern region. The analysis addresses the disjuncture between national development objectives and the actual potential of local areas, while also interrogating the interplay between centralized policy frameworks and local socio-political dynamics. Drawing on the conceptual lenses of place-based development, spatial justice, and everyday politics, the article seeks to expose institutional exclusion, layered socio-political hierarchies, ritualized forms of participation, and everyday forms of resistance in order to reveal how power is embedded in infrastructure governance. In doing so, it explores the possibilities for

creating new political spaces in which communities may assert genuine agency in determining development trajectories on their own terms.

Figure 1 Map of Proposed Landbridge Sites under SSB and SEC



Project	Components of transportation infrastructure					Industrial development in the project area				
	Andaman Port	Gulf of Thailand	Road	Railway	Pipeline system	Heavy Industries (Andaman)	Light Industries (Andaman)	Heavy industries (Gulf of Thailand)	Light industries (Gulf of Thailand)	Industries along the route
1	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	~
2	X	~	✓	~	✓	X	✓	✓	✓	✓
3	✓	✓	~	✓	✓	X	✓	✓	✓	~
4	✓	✓	✓	✓	~	~	~	~	~	✓

✓ Implementation plan in place
X No implementation plan
~ Currently under review / planned but not yet studied / potential for future implementation

Source: Created by a researcher

This sets the stage for the following sections: 1) Case study outlining Ranong's geographic and socio-economic profile, and summarizing the Ao Ang–Laem Rio Landbridge under SEC; 2) Conceptual Framework combining place-based development and everyday politics to analyze spatial contestation; 3) Research methodology; 4) Analysis of the disjuncture between Landbridge ambitions and Ranong's economic capacities; 5) Critique of the predetermined project, ritualistic public hearings, and knowledge production industry; 6) Examination of strategic territorial selection, socio-political dynamics, everyday politics, and community mobilization; and 7) conclusions and recommendations from the study of the Ranong Landbridge.

2. Case Study

This research examines the case of the Ao Ang–Laem Rio Landbridge under SEC, with a particular focus on development in Ranong Province. The case is outlined as follows:

2.1 Research Site

Ranong Province is situated in a geographically strategic location in upper southern Thailand. It shares a border with Myanmar and is a coastal province along the Andaman Sea, with potential connectivity to the Gulf of Thailand. The province is endowed with abundant natural resources and high biodiversity. Its economic structure is primarily driven by fisheries, agriculture, ecotourism, and wellness-related services. The Ranong Provincial Development Plan (2023–2027) explicitly identifies tourism and services as the primary productive sectors driving both spatial and economic development in the province. This high dependency on natural resources renders the province particularly vulnerable to transformations brought about by large-scale development plans— especially infrastructure development led by the state under the Landbridge initiative.

2.2 The Landbridge Project

The Landbridge represents the most extensive economic infrastructure development initiative ever undertaken in Thailand. Initially conceived under SSB plan, it is currently being advanced within the framework of SEC. Its core infrastructure components include a deep-sea port on the Andaman coast at Laem Ao Ang in Ranong Province and another deep-sea port on the Gulf of Thailand coast at Laem Rio in Chumphon Province. These two ports are to be linked via an integrated multimodal transport corridor— Route MR8— which comprises an intercity motorway and a railway line. A central strip along the MR8 alignment has been reserved for the potential future installation of oil and gas pipelines. Moreover, both sides of the MR8 corridor are designated for the development of industrial estates and commercial zones, considered key strategies for ensuring the economic viability and return on the project investment. This initiative is also

accompanied by the drafting of the SEC Act, the core provision of which is the establishment of a dedicated SEC Policy Committee —a national-level governing body with full authority to oversee and manage the development of the designated area (OTP, 2023b). This approach reflects the Thai state's intention to institutionalize a centralized and top-down governance structure to exercise comprehensive control over spatial development.

Figure 2 Composition of the Landbridge



Source: OTP (2024b)

Note: As this document was prepared OTP, it does not yet include references to the liquid cargo pipeline system.

3. Conceptual Framework: Place-Based Development and Everyday Politics as a Critical Lens for Analyzing Spatial Contestation in Thailand's Landbridge Project

Place- based development presents a compelling alternative to conventional centralized development paradigms, which often concentrate investment and decision-making authority in capital cities or industrial hubs—frequently at the expense of peripheral and rural regions. By emphasizing territorial diversity, decentralization, and meaningful local participation, place-based strategies aim to mitigate regional inequality and promote spatial justice. Rather than applying one-size-fits-all policy models, place-based development advocates for policy design rooted in the specific socio-ecological, economic, and cultural contexts of each locality (Pike, Rodríguez-Pose, & Tomaney, 2017).

This approach directly challenges the foundational premises of Growth Pole Theory, first introduced by Perroux (Varela-Vázquez & de Francisco, 2024). Which posits that economic development should begin in dynamic urban centers— such as ports, industrial zones, or special economic areas— and subsequently diffuse outward through spatial-economic linkages. In practice, this

theory informed a range of development policies during the 1960s– 1980s, including China's Shenzhen Special Economic Zone, Latin America's industrial corridors, and Thailand's Map Ta Phut Industrial Estate (Luengaramsri, 2021). However, empirical evidence increasingly suggests that these core-centric models often deepen regional disparities by extracting resources from surrounding areas without generating sufficient spillover benefits—a phenomenon described as the "backwash effect" (Fujita & Thisse, 2013).

While Growth Pole strategies may facilitate macroeconomic growth and large- scale infrastructure development, they are typically ill- suited to accommodate the complex, context- dependent realities of local territories. In contrast, place- based approaches prioritize the role of territorial capital—including natural resources, local knowledge, human skills, and social networks—as foundational to inclusive policy-making (Rodríguez-Pose, 2013; Barca, 2009). Complementary to place- based development is the concept of spatial justice, articulated by Soja (2010), which analyzes spatial inequities in the allocation of resources and opportunities. Similarly, the place-sensitive policy approach (World Bank, 2009) offers a flexible alternative to both growth pole and place- based strategies, emphasizing that effective policy design must be grounded in an understanding of local context, without rigid attachment to centralized authority or fixed local capital structures.

Since the 2000s, participatory approaches to territorial development have gained broader acceptance—both as tools for critiquing traditional development paradigms and as means of promoting more inclusive governance. Place- based approaches, together with spatial justice, have been applied to analyze structural injustices stemming from unequal resource access and the limited rights of communities to participate meaningfully in development processes. This perspective has also informed national policies (OECD, 2016) — such as Scotland's Community Empowerment Act 2015 (Scottish Government, 2017), which enhances the role of communities in managing their resources, and Japan's Regional Revitalization strategy, which emphasizes citizen participation and local capacity in driving regional economic recovery (Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, 2018).

Despite its merits, place-based development is not without limitations. Its implementation often faces challenges such as insufficient data, weak local institutions, and limited administrative capacity— especially in states with strongly centralized bureaucracies. These limitations reflect a persistent tension between top- down efficiency and bottom- up inclusion (Barca, 2009; Pike et al., 2017). Overcoming this tension requires embedding place-based strategies within broader political structures that allow local participation to be not merely symbolic but substantively influential in shaping development trajectories.

In the Thai context, there has been a consistent effort to integrate place-based development approaches that prioritize public participation into national

policy, most notably since the Eighth National Economic and Social Development Plan (1997–2001). However, numerous studies—such as those by Suvanamongkol (2011), Decentralization: Concepts and Experiences from Asia, and Thanapornpan (2002), The Economics of Constitution: An Analysis of the 1997 Constitution of the Kingdom of Thailand—highlight the limitations of decentralization under Thailand's centralized state apparatus. These limitations are particularly evident when democratic mechanisms are weakened or overridden by authoritarian interventions.

Sanamchai (2021) similarly argues that although the decentralization movement gained momentum in the late 1990s, it was short-lived. By the 2000s, especially after the 2014 coup, Thailand witnessed a recentralization of state power through legal and policy mechanisms that curtailed public participation. These included the use of Section 44 executive orders by the National Council for Peace and Order (NCPO), and the entrenchment of centralized control in the 2017 Constitution and the 20-Year National Strategy.

A case study by the International Commission of Jurists (ICJ) (2020) on Thailand's Special Economic Zones (SEZs) and Eastern Economic Corridor (EEC) illustrates the structural injustices inherent in top-down spatial development. Although these projects were officially justified as tools for poverty alleviation and regional development, their implementation—especially through orders issued by NCPO—resulted in widespread violations of community rights. These included forced land expropriation, imposition of infrastructure without local consent, and exclusionary planning processes that denied affected communities the ability to shape their own developmental trajectories.

Despite the clear relevance of place-based and spatial justice frameworks to such cases, no study has systematically applied a place-based analytical lens to the Landbridge project and Ranong Province. This research addresses that gap by examining the policy–practice disconnect in the execution of this nationally driven initiative, while simultaneously identifying Ranong's latent development potential.

To extend this analysis, the study incorporates the politics of everyday life, drawing on James C. Scott's work (1985; 1990). This perspective shifts focus from formal decision-making arenas to micro-level practices, subtle negotiations, and culturally embedded acts through which marginalized communities navigate—and quietly contest—structural constraints. While such actions may appear apolitical or inconsequential, they often function as forms of 'hidden resistance' that challenge dominant development agendas without engaging in direct confrontation. By foregrounding these lived and localized forms of agency, the politics of everyday life enriches place-based analysis, revealing that community participation and contestation are not confined to official consultation processes but also unfold through informal mechanisms embedded in daily social relations, the creation of alternative spaces for policy debate constrained by formal

procedures and local power structures, cultural expressions, and locally grounded knowledge systems.

These structural and everyday dynamics are particularly salient in the case of Ranong—a small province where national-level power structures advancing the Landbridge project are deeply intertwined with local patronage networks, exerting influence across multiple levels of governance. In such contexts, open dissent toward the project can be politically sensitive and socially constrained. Yet this apparent silence should not be mistaken for consent; rather, it reflects a latent energy of resistance awaiting opportunities to resurface. Integrating place-based strategies with the politics of everyday life thus offers a multidimensional lens for analyzing contested spatial development. While place-based frameworks highlight the importance of context, equity, and inclusive governance, the everyday politics perspective illuminates how resistance and negotiation unfold in lived space—challenging imposed narratives and asserting alternative visions of development.

4. Research Methodology

This study employs a qualitative research methodology, guided by two interrelated approaches. The research observed the study area between 2018 and 2024 and conducted in-depth fieldwork between November 2024 and May 2025.

Documentary Research involves a comprehensive review of theoretical literature, academic publications, policy documents, and digital archives. Anchored in the integrated framework of place-based development and everyday politics, this method critically examines whether state-led projects like the Landbridge genuinely respond to local needs or reinforce centralized, growth-oriented agendas. Sources include peer-reviewed journals, media reports, theses, and government records to trace shifting narratives and institutional rationales shaping Ranong's development trajectory.

Field Research reflects a commitment to participatory and critical inquiry and includes:

(1) Semi-structured interviews with diverse stakeholders—local residents, fishers, business owners, civil society actors, officials, and scholars—to explore varied perspectives on the Landbridge and regional development.

(2) Focus group discussions in directly and indirectly affected communities to uncover local concerns, resistance, and aspirations for community-defined futures.

(3) Participant and non-participant observation in public hearings, community forums, and planning events to capture the micro-politics of engagement, dissent, and negotiation in both formal and informal spaces.

Through these layered methods, the study seeks to illuminate the contested terrain of spatial development and advance more inclusive and just policy alternatives.

5. Disjuncture Between Landbridge Ambitions and Ranong's Context-Specific Economic Capacities

The Ao Ang–Laem Rio Landbridge project, implemented under the framework of the Southern Economic Corridor (SEC), represents a large-scale infrastructure development initiative focused on transportation and energy. It is designed to facilitate investment in strategic industries, particularly the expansion of the energy and petrochemical sectors that extend from the Eastern Economic Corridor (EEC). However, when juxtaposed with the development vision articulated in the Ranong Provincial Development Plan (2023–2027)—which serves as the guiding framework for area-based development—a significant divergence emerges. The plan emphasizes enhancing the local economy through the sustainable use of natural resources and place-specific assets, with the province envisioning itself as a hub for 'wellness tourism and high-value agriculture aimed at improving quality of life' (Ranong Provincial Office, 2023).

Ranong possesses two interrelated spatial-economic potentials that have long served as the foundational pillars and driving forces of its development. These localized assets not only shape the province's economic trajectory but also reflect a coherent and integrated path toward sustainable, community-rooted growth;

(1) Natural resources—including forestlands, mineral deposits, and especially one of the most biodiverse mangrove ecosystems in Thailand and the Asia-Pacific region—constitute the province's ecological core. These mangrove areas have been designated as part of the Ranong Biosphere Reserve, recognized as internationally significant wetlands under the Ramsar Convention, and are integral to the Andaman Marine Conservation Network, which is currently under nomination for UNESCO World Natural Heritage status (Plathong, 2022).

(2) Geographical location—Ranong's position as a port city on the Andaman coast has historically connected it to maritime trade routes and to Myanmar's Tanintharyi Region. This strategic placement has long facilitated the circulation of labour, economic activities, and cross-border trade, dating back to the era of tin mining, timber extraction, and commercial fisheries. Today, Ranong continues to serve as a critical gateway, linking maritime tourism routes to the Mergui Archipelago and sustaining transboundary trade between Thailand and Myanmar (ITD, 2022).

Since the early 2010s, following the decline of the commercial fishing sector—largely due to regulatory measures under the IUU Fishing framework—Ranong's economic structure has undergone a significant transformation. The

province has shifted from an extractive resource-based economy to one centered on sustainable resource management, particularly through the growth of ecotourism and health-related services. This transition has given rise to a tourism- and service-based economy that now constitutes the province's most valuable productive sector. It is grounded in Ranong's abundant natural assets—mountainous forests, hot springs, and rich multiethnic cultural heritage—which collectively serve as the foundation for value creation (NESDC, 2019; Ranong Provincial Office, 2023).

The marine fishery and aquaculture sectors continue to play a vital role, encompassing small-scale, commercial, and processing industries, all of which are deeply interlinked with support activities such as logistics and ice production. As of 2022, Ranong province has 3,236 registered local fishing boats, with 1,295 freshwater fish farmers. From 2022 to 2023, a total of 354 commercial fishing vessel licenses were issued to residents of Ranong and neighboring provinces. Notably, small-scale fisheries have been extended into community-based tourism initiatives and have synergized with other service sectors such as local gastronomy. Similarly, agriculture in the province goes beyond cash crops, producing goods that reflect the locality's distinctive identity and its relationship with environmental capital—for instance, Ranong durians and cashew nuts (Ranong Provincial Office, 2023).

These economic activities are deeply embedded in the local context, exemplifying the concept of place-based development and local embeddedness, which emphasizes the interconnection among producers, entrepreneurs, service providers, workers, retailers, and community business networks. This integration contributes to the formation of a circular economy that fosters inclusive and sustainable income distribution at the provincial level.

Within this context, the promotion of the Landbridge project as a foundational infrastructure to support industrial expansion and large-scale investment stands in marked contradiction to the development trajectory aligned with Ranong's place-specific capacities. Although proponents of the project claim that it will generate over 280,000 jobs—approximately 130,000 of which are projected to be in Ranong (OTP, 2023b). However, data from the Ranong Provincial Statistical Office in the fourth quarter of 2023 presents a starkly different picture. The province's labor force was recorded at 157,359 individuals, of whom 156,704 were employed, leaving only 655 unemployed. This discrepancy underscores a significant misalignment between the projected employment benefits of the project and the actual conditions of the local labor market (Ministry of Labour, 2024).

Moreover, the Landbridge aims to raise GDP growth from 4% to 5.5% and is frequently promoted by referencing the Eastern Economic Corridor (EEC) as a successful model that has enhanced quality of life and alleviated social problems in Ranong, Chumphon, and other southern provinces through the establishment of

the Southern Economic Corridor (SEC) and the drafting of the SEC Act (OTP, 2023b). However, the lived experiences of communities in Map Ta Phut, Rayong—home to the Eastern Seaboard (ESB), now integrated into the EEC's industrial core—reveal a starkly contrasting reality. While the ESB played a pivotal role in Thailand's emergence as a Newly Industrialized Country by the late 1980s (World Bank, 1993). the development model it advanced has resulted in serious violations of community rights. In addition, despite Rayong consistently ranking among the highest provinces in terms of Gross Provincial Product (GPP), reaching 897.1 billion baht in 2016, over 81.7% of that income was concentrated in the industrial sector. In contrast, the majority of the population—engaged in small-scale fisheries, subsistence agriculture, and tourism services—accounted for less than 20% of the economic share (Rayong Province Office, 2019).

Compounding this, the continued expansion of industry in Map Ta Phut and adjacent areas has triggered intense competition over natural resources—particularly water, which is disproportionately allocated to industrial use—alongside severe environmental and public health crises. The area was officially designated as a pollution control zone in 2009, and since the formal establishment of the EEC, the problems have not only persisted but intensified. The 2022 Environmental Quality Report documented excessive levels of volatile organic compounds (VOCs), which have been linked to rising cancer incidence in the area (ThaiPublica, 2023). As of 2025, the pollution control designation remains in place, underscoring the ongoing nature of the crisis.

The experience of industrial development in the Eastern region—especially the case of Map Ta Phut (ADB, 2008)—reveals the structural limitations of a developmentalist policy orientation that prioritizes economic growth above all else (Escobar, 1995). Such an approach systematically neglects the long-term protection of citizens' rights and environmental integrity, while disregarding the socio-economic and cultural dynamics of place. These shortcomings are directly connected to the principles of environmental justice, which emphasize procedural fairness, the equitable distribution of environmental impacts, and the inclusive participation of local communities as stakeholders in decision-making processes (Schlosberg, 2007).

Within this context, the transplantation of the EEC model to the SEC—without careful consideration of Ranong's specific context, which is fundamentally rooted in natural resource dependence and cultural capital—poses serious risks to the sustainability of the local economy. Such a transfer may undermine the province's economic foundations and lead to long-term structural vulnerabilities, including resource conflicts, environmental degradation, diminished quality of life, and threats to occupational security for local populations. These risks are particularly acute if policy processes continue to exclude meaningful participation from local communities (Cornwall, 2008; Schlosberg, 2007).

6. Predetermined Project, Ritualistic Public Hearings, and Knowledge Production Industry

The Landbridge project serves as a paradigmatic example of a predetermined development initiative—one whose objectives and trajectory were established in advance and have been persistently promoted by the state since the late 1980s. Despite encountering resistance from civil society and facing substantial limitations related to the suitability and capacity of proposed locations, the project has undergone multiple site relocations over the decades. Yet these constraints have not prompted a thorough reassessment of the policy direction. On the contrary, they illustrate the state's strategic adaptation: a continued search for new locations that remain politically viable for advancing the project. Within such a policy framework, processes such as feasibility studies, engineering designs, and the preparation of EIA/ EHIA reports have largely functioned to reaffirm the state's and investors' predetermined objectives, rather than serving as mechanisms for generating genuine policy alternatives or creating space for the voices and concerns of local communities.

Over more than three decades of the Landbridge project's evolution—from its origins under SSB initiative to its current framing under SEC—a vast body of knowledge has been produced by consulting firms and academic institutions, amounting to over 50 studies. This phenomenon reflects the dynamics of what can be termed a policy-oriented knowledge industry, in which consultants and research institutions act as key actors who benefit from policy studies that primarily reproduce technical knowledge in support of large-scale development, while offering little space for local participation or the recognition of situated knowledge in shaping, questioning, or revisiting policy objectives. In other words, the form and goals of the Landbridge project have remained largely unchanged, despite successive iterations and changing political conditions. Technical knowledge produced under the constraints of contract-based knowledge production often functions in a ritualistic manner—serving to confer legitimacy on the project rather than acting as a tool for safeguarding the public interest.

A clear example of a predetermined development initiative can be seen in the examination of Ranong's territorial capital and the provincial development plan, as discussed above. The plan reveals that the province seeks to leverage its geographical advantages and natural resources to drive the local economy and aligns with development approaches that prioritize sustainability and spatial justice, grounded in the natural and cultural capital of local communities (Soja, 2010; Barca, McCann, & Rodríguez-Pose, 2012). Simultaneously, the province has attempted to adapt to national strategic frameworks. However, the development vision articulated in Ranong's plan continues to emphasize the balance between resource utilization and context-specific appropriateness. This

stands in contrast to the objectives of the Landbridge, which prioritize the development of large-scale infrastructure to support industrial expansion and position the province as a hub for international logistics.

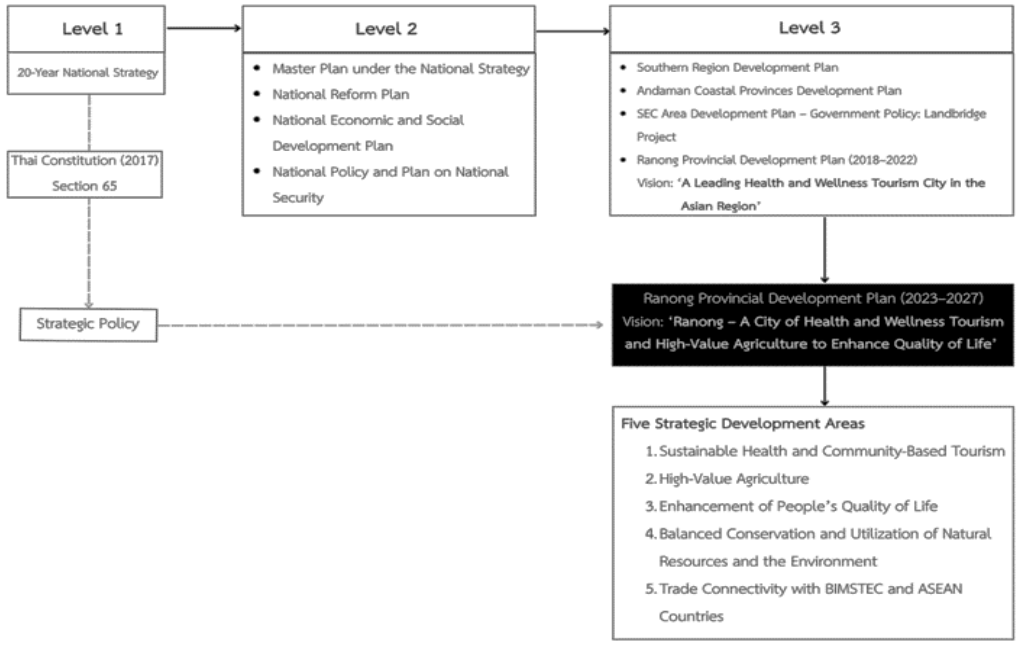
In this context—where Ranong's economy remains resource-based and its coastal ecosystem is highly vulnerable to the impacts of large-scale projects—the relocation of the previous Landbridge project's target area, recently shifted from Satun–Songkhla to Ranong–Chumphon, was not merely a geographical strategy to circumvent local opposition. Rather, it reflects a policy trajectory driven by centralized territorial logic, a persistent feature of institutional centralism in Thailand's development paradigm. Specifically, the Landbridge project is not grounded in a place-sensitive approach or informed by place-based knowledge, but instead redefines spatial targets through the lens of the central state and elite capital interests (Jessop, 2002).

This structural imbalance is further reinforced by the legal framework under Article 65 of the 2017 Constitution, which requires all state agencies to align their plans and budgets with the 20-Year National Strategic Plan. Although intended to ensure policy continuity, in practice this framework restricts provincial flexibility, reduces public participation, and limits prospects for meaningful local self-determination. Such mechanisms curtail de facto decentralization and embody the politics of territorialization and spatial injustice (Soja, 2010), reducing provinces to mere executors of centrally defined priorities. Within this framework, SEC has been incorporated into the national strategic plan as a core infrastructure priority (National Statistical Office, 2023).

An interview with a high-ranking civil servant from the provincial bureaucracy in Ranong (22 January 2025) illustrates the province's passive role in supporting centrally driven policies:

"In planning the development of the province, we considered the local potential. Ranong focuses on health tourism because of its high-quality hot springs near the town, which is our key strength. As for the Landbridge project, it is a national government policy. The province's duty is only to support it; we do not play a leading role. Currently, it is in the study phase. In the future, if it is constructed and becomes operational, with responsibilities transferred to the province, then our provincial development planning priorities will adjust accordingly."

Figure 3 Planning Structure of the Ranong Provincial Development Plan (2018–2022)



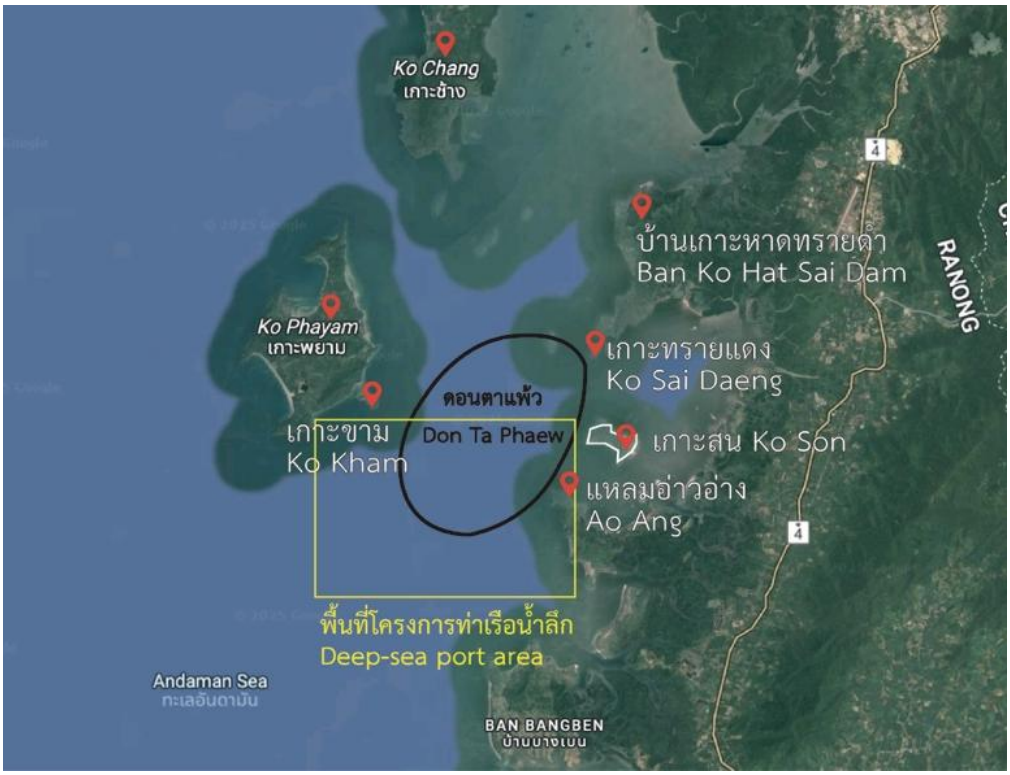
Source: Ranong Provincial Office (2023) (Modified by a researcher)

Framed as a predetermined policy, the Landbridge under SEC planning process has not been designed with expectations for meaningful participation, as evident in the public hearing processes conducted as part of the EHIA for the Ao Ang–Laem Rio Landbridge and the Laem Ao Ang Deep-Sea Port projects. During the COVID-19 pandemic (DOH, 2021; OTP, 2023b). Public consultations were held via electronic platforms—specifically Zoom meetings—as a substitute for in-person engagement. While the adoption of digital technologies was presented as an adaptive response to pandemic-related restrictions, in practice, it posed significant barriers to participation, particularly for local residents lacking access to appropriate devices, technological infrastructure, or the digital literacy required to engage effectively in online consultations.

In addition, the public consultation process conducted under the EHIA for the Laem Ao Deep-Sea Port project illustrates a systematic marginalization of the area's ecological complexity and the value of the Ao Ang coastline as it relates to local communities. This is particularly evident in the narrowly defined study area, which was restricted to a radius of only 3-5 kilometers from the project site. Such a limitation fails to account for the broader environmental footprint of the project, despite the fact that Phase 1 of the port's construction will involve approximately 11,287.5 rai of dredging and land reclamation in the coastal and marine zone

(OTP, 2024a). Once completed, the Ao Ang port is projected to accommodate up to 20 million TEUs per year, making it the largest deep-sea port in Thailand—surpassing even Laem Chabang Port, which currently has a maximum planned capacity of 18 million TEUs per year upon full development across all three phases, and presently handles approximately 11. 10 million TEUs annually (EECO, 2025).

Figure 4 Map of the Don Ta Phaew and its surrounding areas



Source: OTP (2023b) (Modified by a researcher)

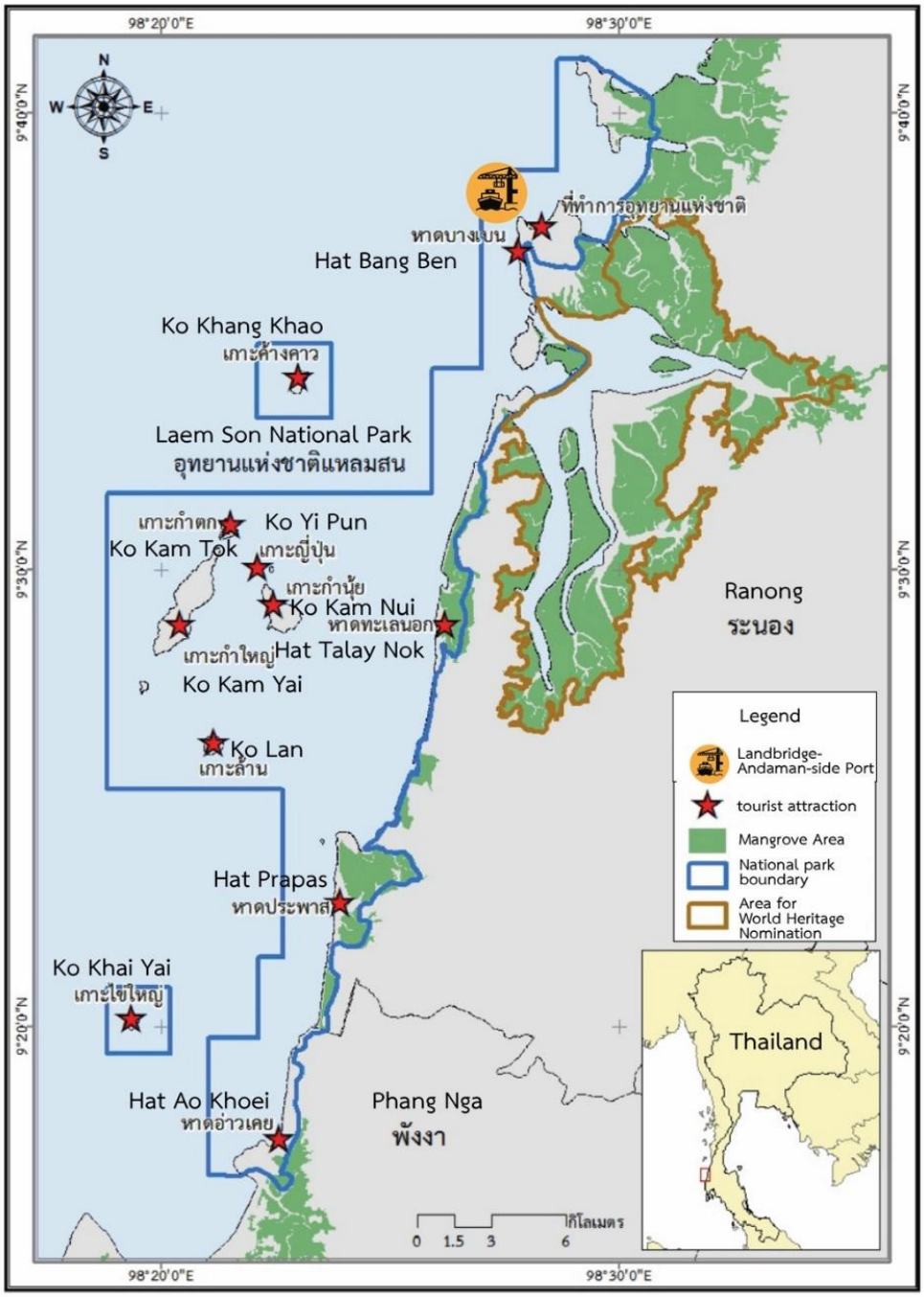
The Ao Ang coastline—targeted for state-led development—is not merely a zone of natural resources but a place-based livelihood, where ecological, economic, social, and cultural dimensions are deeply interwoven. These areas support spatially embedded networks of resource-sharing among diverse local communities. The designated project site, locally known as "Don Ta Phaew" or "the fishermen's treasure trove," is a key fishing ground and marine resource supporting nearly all coastal communities in Ranong. Surrounding islands—such as Ko Kam (Ao Khao Khwai), Ko Khankhao, and Ko Yipun—also function as important ecotourism destinations, generating income for both small-scale fishers and private tourism operators (see Figure 4).

Ko Son or also called "Ko Pae" [goat] or "Ko Toh Yiseem"—located between Hat Sai Dam village and Ao Ang cape—is a sacred site for local Muslims. It houses the Toh Yiseem Mosque and is the burial ground of the revered Islamic scholar Toh Yiseem. To the west, the seas around Ko Kham and Ko Phayam are home to the Indigenous Moken, whose lives are deeply intertwined with the marine environment. However, in the first EHIA hearing presentation (OTP, 2023a), the sacred mosque on Ko Son was merely labeled as an "unnamed mosque." Furthermore, none of the official documents recognized the Moken as an Indigenous people of Ranong.

Further, the second round of public hearing documents, dated July 2024, listed only "polychaetes and sand fish" as benthic fauna in the area. During the second hearing, although community members pointed out that this description failed to encompass the full ecological, economic, and cultural significance of the area, they also proactively provided supplementary information regarding their relationship to the area, including details on marine resources, fishing, tourism, and livelihood practices (see figure 5 and 6). The community's statements are supported by scientific data from government agencies, such as Plathong (2022), and more notably the Department of Marine and Coastal Resources (2024), which conducted an assessment of marine and coastal resources in Ranong Province in 2023. The study found that the area's marine resources were in good condition, with seawater quality rated as excellent. Rare marine species such as dolphins and dugongs were also observed. Additionally, the Marine Fisheries Research and Development Division (2023), identified the area as a key fishing ground with a diverse range of marine species, including blue swimming crabs, black crabs, squid, shrimp, and fish (see figure 6).

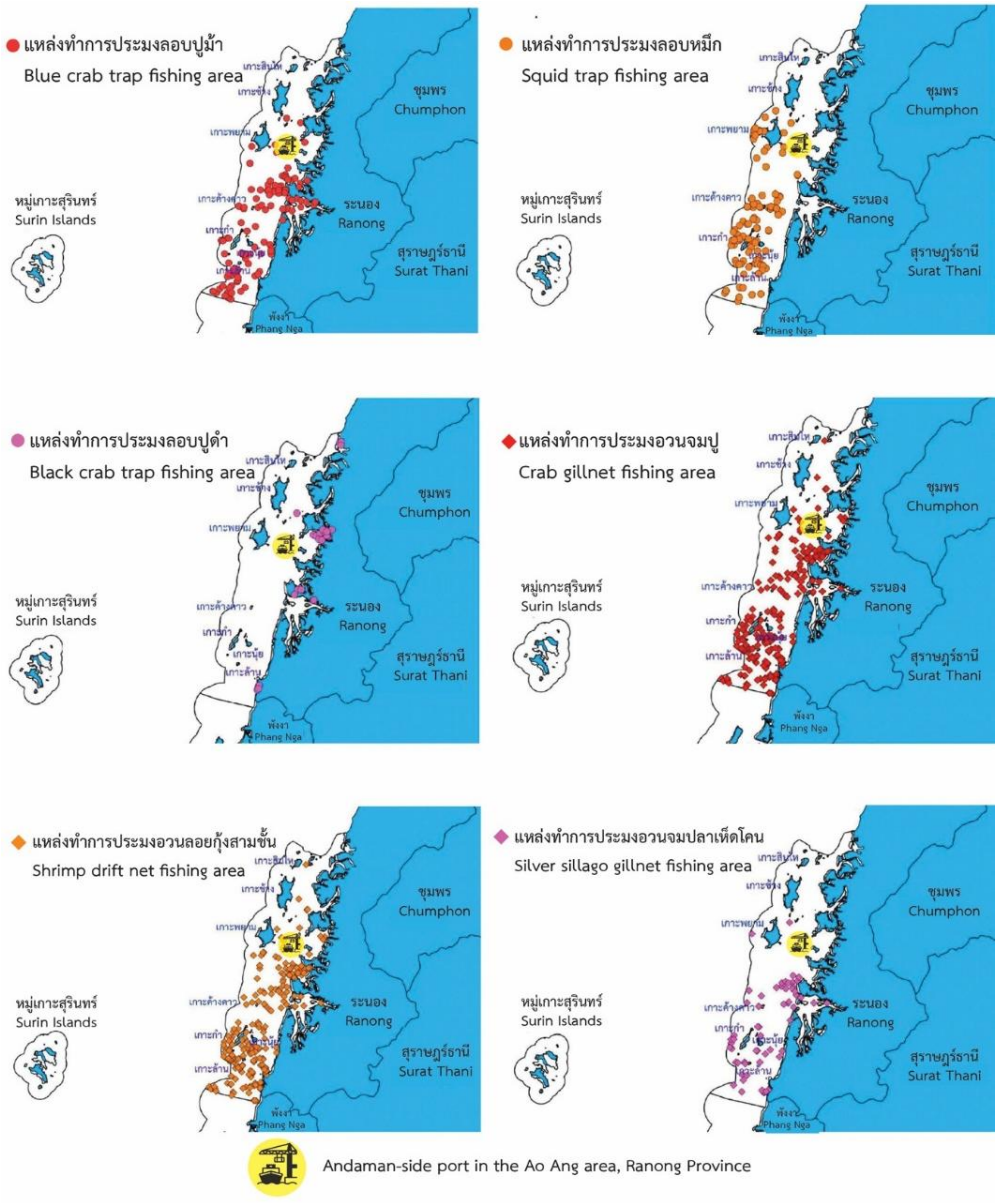
However, this information was organized under the section 'Concerns, Comments, and Recommendations,' without being formally acknowledged as knowledge pertinent to policy decisions. This omission underscores the unequal epistemic status between local knowledge and the technical expertise derived from state-contracted consultancy, revealing a systemic undervaluation of indigenous knowledge in the decision-making process.

Figure 5 Tourism map and the location of Ao Ang Deep-Sea Port



Source: Plathong (2022)

Figure 6 Sources of marine resources in the vicinity of Ao Ang Deep-Sea Port



Source: Marine Fisheries Research and Development Division (2023)

Moreover, the draft EHIA report as of July 2024 (OTP, 2024a), which discusses the first phase of port development involving dredging and land reclamation over 11,287.5 rai, states only that ‘the benthic organisms in the dredging zone include polychaetes of the Capitellidae, Nephtyidae, and Spionidae

families,' and frames the environmental impact as 'loss of benthic biomass, which may affect the food chain of marine species during the dredging process.' This mode of presenting environmental data does not merely downplay ecological value—it also reflects an assessment process lacking a holistic understanding of community life and its deep interdependence with the marine ecosystem.

This failure to integrate local knowledge and potential into policymaking reflects not only the institutional limitations of centralized development but also erodes public trust. This has resulted in growing resistance to both the impact assessment process and the state's development agenda. During the third public hearing on the overall Landbridge project on May 19, 2025, participants openly criticized the project and the state's study process. On May 20, civil society held a parallel forum to present community perspectives. By May 21, public protests escalated to the point where government agencies could not proceed with their planned activities. This series of events illustrates a discursive confrontation between the state—viewing land and sea merely as 'resources'—and communities who perceive these spaces as 'life,' 'community,' and 'place-based livelihood' composed of integrated ecological, economic, social, and cultural elements.

From the perspective of place-based development and spatial justice, the Ao Ang–Laem Rio Landbridge project treats space primarily as an economic instrument rather than as a foundation for participatory policymaking. The project lacks meaningful decentralization, fails to recognize local knowledge, and excludes community capital from the policy design process. Especially given Ranong's resource-dependent economy and the multidimensional significance of Ao Ang to local communities, this policy process—which neglects meaningful engagement with local resources and socio-cultural values—renders the province particularly vulnerable.

In addition, the draft Southern Economic Corridor Act centralizes authority in the SEC Policy Committee (OTP, 2023b), which is composed of representatives from national agencies and primarily aims to facilitate investment. This structure excludes local participation in both area management and spatial determination. It reflects a form of centralization through legal and institutional exceptions; wherein structural power is reallocated to dominant capital groups via concession-based mechanisms. Such arrangements exemplify authoritarian development and inherently undermine spatial justice, risking the reproduction of systemic problems previously seen in border special economic zones and the Eastern Economic Corridor (International Commission of Jurists, 2020).

7. The Strategic Territorial Selection, Socio-Political Dynamics, Everyday Politics and Community Mobilization in Ranong

The Ao Ang–Laem Rio Landbridge, under SEC, has been conceived around the strategic use of Ranong's geographic position as a logistical node to

support large-scale industrial expansion. While the state envisions this physical terrain as a conduit for growth, local communities have long relied on the same geographical and ecological assets to sustain a resource-based economy centered on conservation and shared use—through fisheries, agriculture, tourism, services, and cross-border economic exchanges. This divergence illustrates that people in Ranong maintain a deep and multifaceted relationship with their environment, grounded in local livelihoods and ecological stewardship. It also reveals the structural vulnerability of the province under development models that prioritize macro-industrial growth over community-based economic systems.

Moreover, Ranong presents clear physical limitations to large-scale infrastructure and industrial development. Over 80% of the province consists of forested and mountainous terrain (Ranong Provincial Office, 2023), with insufficient flat land to support industrial zones or logistics hubs. These geographic constraints are exemplified by the failure of the Ranong Multipurpose Port project, which, since its launch in the late 1990s, has seen little to no commercial use. The primary reason lies in the state's inability to develop complementary infrastructure such as hinterland industrial areas or effective transport linkages to other economic zones in Thailand. A feasibility study conducted in the early 2010s on connecting the Andaman coast to the Gulf of Thailand—via a route from Ranong's multipurpose port to Chumphon—explicitly noted the severe limitations posed by the terrain for such infrastructure development.

Nevertheless, the state has continued to prioritize Ranong as a target area, shifting the project's site from the multipurpose port to the Ao Ang. This insistence, despite known geographic and developmental challenges, underscores what Jessop (2002) terms a politically selective logic of spatial development. Rather than being chosen on the basis of actual spatial capacity, Ranong appears to have been designated as a 'terminal geography' or 'a final fallback location'—a site where the project could still be advanced after other locations in the South had systematically rejected or resisted such mega-project proposals. This decision reflects not merely spatial strategy, but a deeper political calculus aimed at preserving the continuity of national policy agendas despite local opposition.

Ranong Province, with its relatively small population and socially centralized structure, presents conditions conducive to top-down development. The dominant local power groups—including bureaucratic, political, and business elites— are closely interconnected, enabling the state to easily invoke the discourse of 'neutral development' as a means of legitimization. This concentration of power also facilitates centralized control and project management, allowing state agencies to implement initiatives with minimal contestation.

The province's governance landscape is shaped by a tightly woven network of patronage that bridges the national and local levels. This system is

exemplified by the relationship between so-called "Ban Yai" [literally 'big house'] and "Ban Lek" [literally 'small house']—a configuration not limited to interpersonal ties, but rather indicative of a deeply embedded political network. This patron-client structure permeates multiple spheres, including resource management, policy communication, and the regulation of political space. It enables the central state to consolidate authority and suppress dissent, while maintaining an appearance of consensus and development legitimacy within the province.

Ban Yai is commonly understood among local residents to refer to a national-level political leader who has played a pivotal role in advancing the Landbridge project and in proposing the draft SEC Act. This figure is socially connected to the province—locally referred to as a "Khuey Ranong" [literally 'Ranong son-in-law']—a symbolic status that reinforces perceived legitimacy. In contrast, the Ban Lek] refers to a local figure affiliated with the same political party who has been elected to hold a national political position. This political network, linking national leadership with local representation, has extended its influence downward by supporting electoral politics and local administration at all levels.

Ban Lek plays a crucial intermediary role in translating policy intent from Ban Yai into messages that resonate with the local electorate. In the context of the Landbridge project, Ban Lek—who command strong local trust—have been instrumental in shaping the policy's public image. They frequently employ rhetoric grounded in local pride and territorial dignity, asserting that the very selection of Ranong as the project site is proof of its value: if the project were not beneficial, there would be no reason to choose this province in the first place.

Beyond the centralized political dynamics and indirect control exerted from the national to the local level, Ranong's social fabric is also marked by tightly knit interpersonal relations—particularly through kinship, business networks, and long-standing social ties. A telling example lies in everyday interactions: when elders in Ranong greet younger individuals, the question is rarely "What is your name?" but rather "Whose child are you?" or "Are you so-and-so's son or daughter?" Such greetings reflect a worldview in which social identity is fundamentally relational, anchored in networks of lineage and affiliation.

This embedded social structure makes Ranong a society characterized by closeness without symmetrical power relations. These intimate but hierarchical networks have profound implications for public participation, particularly on contentious issues like the Landbridge project, which involves overlapping interests and power structures at both local and national levels. In such a context, the consolidation of public acceptance for the project tends to occur more smoothly, while dissent or criticism becomes highly sensitive—often

circumscribed by the dense web of local relationships and power configurations that constrain the space for opposition.

Given these dynamics, Ranong may not have been selected solely for its geographic features that could be tailored to fit the project's design. Rather, its selection reflects a strategic outcome driven by the state's desire to avoid social resistance. This strategy proved effective in the initial phases of project implementation. As observed during public consultations, Ranong residents displayed a spectrum of responses to the Landbridge—ranging from support and concern to outright opposition. However, those in favor of the project emerged as the most vocal participants in public hearings. Meanwhile, individuals who expressed concern tended to do so cautiously, often framing their questions in terms of confidence in mitigation measures rather than challenging the project itself. Those opposed to the project largely chose not to speak out publicly or participate openly in consultation forums.

This socio-political atmosphere not only limits the visibility and viability of dissent within local spaces of deliberation, but also directly affects the limits of field inquiry, demanding that a researcher navigates such terrain with heightened sensitivity to ethical concerns, political nuances, and the safety of informants—prioritizing these considerations over the pursuit of data acquisition. A researcher must carefully adapt their methodologies to the local context, employing techniques that open space for the voices of those with less power to be heard, while placing the safety, comfort, and well-being of informants above the imperative to obtain data for research objectives. This entails not only methodological flexibility, but also an acute awareness of the complex interplay of power and social inequality that shapes patterns of expression and participation in policy processes.

This cultural disposition was echoed in remarks from local residents who opposed the project but chose to remain silent in public hearings. One noted, "Ranong is a small town— we must focus on managing relationships." Another explained, "This has always been the nature of Ranong people since our ancestors' time. The Chinese call it 'Seng Li'—we're business-minded, not confrontational. If problems arise, we'll help one another. If not, we just go on making a living."

Another clear example lies in the behavior of most informants in this study who expressed disagreement with or criticism of the Landbridge project. Many chose to provide information anonymously or without disclosing their identity. Some explained that they did not want others to know their views on the project, while others expressed concern that their opinions might conflict with those of others in the community, potentially leading to future social tensions.

In addition, some individuals in this group believed that the government would not be able to move the project forward in practice. As a result, they chose to preserve social relationships through silence—allowing studies and related activities to proceed without interference, while holding on to the hope that once

the studies conclude, the project would quietly fade away. In this view, only the research budgets would be disbursed to relevant agencies, without any actual construction or development taking place.

Others openly admitted that whenever they heard mention of the 'Landbridge project,' they instinctively searched for reasons to reassure themselves: "It will never happen," "The Thai government doesn't have the budget," or "Foreign investors aren't really interested." These self-consoling narratives functioned as coping mechanisms—ways to suppress dissent beneath a veneer of silence in order to maintain social cohesion amid political uncertainty.

In this light, the silence of Ranong's residents—particularly those in urban areas—who often refrain from overt opposition or avoid familiar forms of political mobilization, may be misinterpreted by the state and external observers as a sign of consent or acceptance of the Landbridge project. However, sustained ethnographic observation of everyday social actions and patterns of everyday resistance suggests otherwise (Scott, 1985). The absence of direct expression among Ranong's people should not be equated with acquiescence. Rather, it reflects a dual strategy: for the middle class, it is a means of preserving interpersonal and community relationships; for the disenfranchised, it is a survival mechanism under a deeply asymmetrical power structure dominated by the state, capital interests, and local elites.

Within this context, silence in Ranong carries latent social energy—a form of resistance that aligns with what James C. Scott (1985) conceptualizes as the weapons of the weak. It quietly undermines policy legitimacy while enabling the emotional accumulation of dissent, which may eventually crystallize into visible collective action. As residents increasingly experience the exclusion of their voices and the denial of their rights in policy processes, such silences may transform into political energy, manifesting in grassroots actions such as informal community discussions, which build local capacity for questioning in official hearings; or intercommunity dialogues with external speakers, which help expand public awareness about legal rights and lessons from development struggles in other regions.

Given that participatory processes have taken the form of 'ritualistic participation'—combined with the entrenched constraints of local socio-political structures and patronage systems—citizens in Ranong, with support from external researchers and legal rights networks, have expanded their roles beyond formal public hearings into various forms of 'social action'. These range from informal conversations among trusted individuals, gradually broadening into peer-group discussions, and eventually evolving into community dialogues that create spaces for collective learning. Initiatives include small-scale forums involving trusted participants and external speakers. Beyond local group discussions, these exchanges have extended to debates over conflicts of interest in land transactions—for example, identifying which political groups were involved in

the purchase of land parcels located near the project site. Such conversations also encompassed the informal grouping of local political candidates to reveal their affiliations with broader political factions, thereby influencing voting decisions; while these actions may not have determined election outcomes, they nonetheless challenged the legitimacy of entrenched power groups.

In terms of direct contestation against the Landbridge project, actions have included active participation in public hearings and collaboration with networks from Chumphon Province. These efforts involved the mobilization of community-based data to counter state and expert narratives in EHIA hearings, the submission of petitions to relevant agencies, and engagement in symbolic expressions of dissent. One striking example is the contestation over the meaning of Ao Ang, locally known as Don Ta Phaew. This contestation highlights how Ranong's silence does not equate to submission. Instead, it reveals a form of resistance through knowledge politics, where local actors— including conservationists, ecotourism entrepreneurs, and small- scale fishers— challenge state- led representations of space. While the state designates Ao Ang as the starting point of the Landbridge on the Andaman coast—framing it as 'Western Gateway' and constructing an EHIA narrative that downplays its ecological and socio- cultural significance— local residents reclaim the space by asserting its cultural, ecological, and historical meanings.

Through interviews and public hearings, locals have reaffirmed that Don Ta Phaew is not merely empty space: it is a vital fishery zone for small- scale fishers, a node for ecotourism, a life space for the indigenous Moken community, and a sacred site for Muslim. The resulting conflict is not simply about competing economic uses of the space but constitutes a discursive confrontation—a struggle over identity, meaning, and spatial rights in the face of state- led re- signification to justify development. Further evidence of local mobilization emerged on August 16, 2023, when a spontaneous coalition called the 'Network of People Affected by the Chumphon–Ranong Landbridge' submitted a formal letter of opposition to the organizing agency of the Ao Ang Deep-Sea Port EHIA public hearing (Phase 1). This marked the first public protest in the project's target area and was the result of collaboration among Ranong civil society, a researcher, and lawyer from the Community Resource Centre Foundation, who had been organizing discussion forums across Ranong and Chumphon.

Following this act of resistance, the movement diversified, giving rise to several groups with different strategies. While some engaged in public advocacy, the core Ranong network continued grassroots engagement— disseminating information, building alliances, and supporting resource- sharing among more openly mobilized groups, including actions during the May 19–21, 2025, EHIA public hearing for the Landbridge project. These forms of organizing reflect a growing spatial politics of resistance—struggles not only to address the impacts of development but also to reclaim learning spaces that the state neglects. They

foster a collective awareness around rights, citizenship, and the defense of undervalued local resources in national policy-making processes.

In sum, the selection of Ranong as the target site for the Landbridge project is not the product of neutral, technocratic planning. It is an outcome of spatial politics embedded in Thailand's centralized decision-making structures. The relocation of the project from one region to another does not reflect state responsiveness to public concerns, but rather a strategic search for territories perceived to be more governable—thus rendering Ranong a terminal geography burdened with a policy rejected elsewhere.

While Ranong's people may not have mounted large-scale or visible protests at the provincial level (as of May 2025, when field data collection was concluded), it would be overly simplistic to interpret this as uniform consent or support. On the contrary, the silence observed is interwoven with subterranean activity—networks, information gathering, and strategic readiness to respond. Although this article cannot predict whether Ranong's civil society will eventually bring about policy change, particularly as the Landbridge continues to advance toward implementation, it nonetheless reveals that silence in Ranong is not passivity. It is the foundation upon which diverse forms of grassroots mobilization are emerging, and it remains a potent force for enabling meaningful action from below.

8. Conclusions and Recommendations from the study of the Ranong Landbridge

The Landbridge project, initiated under the Southern Seaboard (SSB) and carried forward through the Southern Economic Corridor (SEC), has been promoted at the policy level as a key mechanism for regional development decentralization— particularly through the strategic utilization of coastal geographies. However, a structural analysis of policy processes, spatial planning, and implementation mechanisms reveals that the project, especially in its current SEC configuration, exhibits characteristics of centralized expansion rather than genuine decentralization.

The project's repeated relocation over the past three decades—from Krabi–Khanom (opposed by agriculture, conservation, and tourism sectors), to Tab Lamu–Sichon (misaligned with national energy strategies), Thai Muang–Sichon (a tsunami-risk zone), Pak Bara–Songkhla 2 (met with strong civic resistance), and most recently Ao Ang (Ranong)–Laem Rio (Chumphon)—demonstrates the lack of alignment between development plans and the actual capacities of the targeted areas. It also exposes the structural failure of a planning paradigm that lacks comprehensive assessments of engineering feasibility, economic viability, social suitability, and environmental sustainability.

Public participation, primarily through the Environmental and Health Impact Assessment (EHIA), has been technocratic in practice—relying on centrally managed knowledge production and symbolic hearings rather than genuine deliberation. Relocation becomes a procedural workaround, resulting in redundant expenditure and cumulative burdens for local communities.

A key critique is the persistence of strategic centralism, privileging geography for industrial expansion while stripping away social, cultural, and ecological capital that underpins local economies. The selection of Ao Ang—known locally as Don Ta Phaew—as a deep-sea port site illustrates this. Ao Ang sustains small-scale fisheries, tourism, and one of the region's most biodiverse mangrove ecosystems. It also holds deep cultural and spiritual significance, including Ko Son's Mosque and the tomb of Toh Yiseem, as well as serving as a vital space for the indigenous Moken. Transforming Ao Ang for industrial use disregards these forms of territorial capital and undermines tourism- and conservation-based economies that have long sustained the area. In this sense, the project reflects a profound misalignment with place-based development (Barca, McCann, & Rodríguez-Pose, 2012) and spatial justice principles (Soja, 2010).

In Ranong's socio-political context—characterized by close-knit yet asymmetrical power relations—everyday politics (Scott, 1985; 1990) provides a critical lens. Communities exercise agency through subtle acts: negotiation, selective participation, withholding information, or quiet non-cooperation. Such infrapolitics' can safeguard autonomy and livelihoods under structural vulnerability. Silence or apparent consent may thus be tactical, shaped by patron–client ties and political brokerage, rather than apathy.

For research and policy, integrating everyday politics means: 1) Engaging with informal arenas where negotiation occurs beyond formal forums; 2) Adopting methods that create safe spaces for marginalized voices through trust-building and knowledge co-production.

Place-based development must therefore be treated as a political and relational process shaped by history, identity, ecology, and power—not merely technical spatial optimization. In provinces like Ranong, this requires dismantling centralized frameworks that marginalize local agency. Without such restructuring, 'place' risks becoming rhetorical, disconnected from community realities.

Ultimately, the study argues that public policy analysis must go beyond centralized decision-making structures to account for the local power dynamics that critically shape policy outcomes. Spatially just development, therefore, cannot be achieved through policy reform alone; it requires a fundamental restructuring of political space to enable communities to exercise meaningful agency over development trajectories in their own territories.

References

Asian Development Bank (ADB). (2008). *Technical Assistance Completion Report: Planning for The Sustainable Development of Southern Thailand*. Manila, Philippines: Asian Development Bank.

BangkokBizNews. (2020). *Energy Policy Reform and Consultations on Petrochemical Phase IV*. Retrieved August 14, 2025, from https://www.bangkokbiznews.com/business/896136

Barca, F. (2009). An Agenda for A Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. Independent Report Prepared at the Request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. Retrieved August 14, 2025, from https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf

Barca, F., McCann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). The Case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*, *52*(1), 134-152. https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x

Bureekul, T. et al. (2009). Petrochemical Industry Master Plan, Phase III (2004–2018). Bangkok: Thailand Development Research Institute (TDRI). Retrieved August 14, 2025, from https://www.tei.or.th/publications/2010-download/05-5-environmentgovernancemaptapud.pdf

Cornwall, A. (2008). Unpacking 'Participation': Models, Meanings and Practices. *Community Development Journal*, *43*(3), 269-283.

Department of Highways (DOH). (2021). *Summary of the First and Second Public Hearing with Local Communities and Relevant Agencies*. Bangkok, Thailand: Department of Highways.

Department of International Economic Affairs. (2023). *Strategic Plan for International Cooperation for Thailand's Development (2023–2027)*. Bangkok, Thailand: Ministry of Foreign Affairs of Thailand.

Department of Marine and Coastal Resources. (2024). *Report on the status of marine and coastal resources and coastal erosion in Thailand 2023.* Bangkok, Thailand: Ministry of Natural Resources and Environment.

Dubai World. (2009). *Thai Land Bridge Project Phase 1 – Proof of Concept.* Dubai, UAE: Dubai World.

Eastern Economic Corridor Office (EECO). (2025). *Laem Chabang Port Phase 3*. Retrieved May 22, 2026, from Laem Chabang Port Phase 3 - EECO

Escobar, A. (1995). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press. https://www.jstor.org/stable/j.ctt7rtgw

Fujita, M., & Thisse, J.-F. (2013). *Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location, and Globalization* (2nd ed.). Cambridge, UK: Cambridge University Press.

GreenNews. (2023). *Opposition to public hearing and calls for SEA: Local network challenges the Chumphon–Ranong Landbridge project.* Retrieved May 22, 2026, from https://greennews.agency/?p=35249

Hao, N. (2025). *Bypassing Malacca? China, India and the UAE vie for Thailand's Land Bridge*. Retrieved August 14, 2025, from https://www.thinkchina.sg/economy/bypassing-malacca-china-india-and-uae-vie-thailands-land-bridge

International Commission of Jurists (ICJ). (2020, July). *Human Rights Concerns Arising from Thailand's Special Economic Zones (SEZs) and Eastern Economic Corridor (EEC): A Legal Analysis Under Current Thai Law.* Retrieved August 14, 2025, from https://www.icj.org/wp-content/uploads/2020/08/Thailand-SEZs-Publication-2020-ENG.pdf

International Institute for Trade and Development (ITD). (2022). *Enhancing the Potential of the Southern Economic Corridor to Connect Trade and Investment with the Western Trade Gateway*. Bangkok, Thailand: International Institute for Trade and Development.

Jessop, B. (2002). The Political Economy of Scale and the Strategic-Relational Approach. *Environment and Planning A, 34*(9), 1573-1594. https://doi.org/10.1068/a3437

Luengaramsri, P. (2021). Post-economic zone. Chiang Mai, Thailand: academic development fund, Faculty of Social Sciences, Chiang Mai University.

Marine Fisheries Research and Development Division. (2023). *Marine fisheries in Chumphon and Ranong provinces. Presentation document submitted to the Special Parliamentary Committee on the Study of the Landbridge Project, held on 15 December 2023*. Bangkok, Thailand: Department of Fisheries.

Ministry of Energy. (2005). *Master Plan Study for the Development of Business, Related industries, Transport Networks and Future Urban Development in The Strategic Energy Landbridge Project Area*. Bangkok, Thailand: Ministry of Energy.

Ministry of Labour. (2024). *Executive Summary: Labour Situation in Ranong Province, Q1 2024*. Ranong: Ranong Provincial Labour Office.

Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism. (2018). Chapter 4 Promoting Regional Revitalization. In *White Paper On Land, Infrastructure, Transport and Tourism in Japan 2018. Tokyo, Japan: Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism*. Retrieved August 14, 2025, from 001269902.pdf

National Human Rights Commission of Thailand (NHRCT). (2012). *Community Rights and The Impact of Southern Development Projects*. Bangkok, Thailand: National Human Rights Commission of Thailand.

National Statistical Office. (2023). *Thailand Special Economic Zones 2023. Ministry of Digital Economy and Society*. Retrieved August 14, 2025, from https://www.nso.go.th/public/e-book/Indicators-Economic/Special_Economic_Zones_2023/34/

Office of National Economic and Social Development Board (NESDB). (1992). *Executive Summary: Conceptual Master Plan, Southern Seaboard Development Programme.* Bangkok, Thailand: Office of National Economic and Social Development Board.

Office of the National Economic and Social Development Council (NESDC). (2019). *Reimagine Ranong*. Bangkok, Thailand: Office of the National Economic and Social Development Council.

Office of the Southern Seaboard Development Board (OSSB) & National Economic and Social Development Board (NESDB). (1990). *Southern Seaboard Development Programme: Thailand's New Strategy Thinking Forwards the Year 2000 and Beyond.* Bangkok, Thailand: Office of the Southern Seaboard Development Board & National Economic and Social Development Board.

Office of the Southern Seaboard Development Board (OSSB) & National Economic and Social Development Board (NESDB). (1991). *Southern Seaboard Development Programme: Thailand's New Strategy Thinking Forwards the Year 2000 and Beyond*. Bangkok, Thailand: Office of the Southern Seaboard Development Board & National Economic and Social Development Board.

Office of Transport and Traffic Policy and Planning (OTP). (2023a). *Ao Ang Cape Port Development Project, Mueang Ranong District, Ranong Province, under the Feasibility Study, Conceptual Design, Environmental Impact Assessment and Business Development Model Analysis for Transport Infrastructure Development under the Southern Economic Corridor Development for Transport Connectivity between the Gulf of Thailand and the Andaman Sea Project. Supporting document for the First Public Hearing, held on 16 August 2023 in Ranong*. Bangkok, Thailand: Office of Transport and Traffic Policy and Planning.

Office of Transport and Traffic Policy and Planning (OTP). (2023b). *Feasibility Study, Conceptual Design, Environmental Impact Assessment and Business Development Model Analysis for Transport Infrastructure Development under Southern Economic Corridor Development for Transport Connectivity between the Gulf of Thailand and the Andaman Sea Project (Progress Report 2)*. Bangkok, Thailand: Office of Transport and Traffic Policy and Planning.

Office of Transport and Traffic Policy and Planning (OTP). (2023c). *Feasibility Study, Conceptual Design, Environmental Impact Assessment and Business Development Model Analysis for Transport Infrastructure Development under Southern Economic Corridor Development for Transport Connectivity between the Gulf of Thailand and the Andaman Sea Project. Presentation document submitted to the Committee Meeting for the consideration of Progress Report 2, held on 13 February 2023*. Bangkok, Thailand: Office of Transport and Traffic Policy and Planning.

Office of Transport and Traffic Policy and Planning (OTP). (2024a). *(Draft) Environmental and Health Impact Assessment Report for Projects or Activities That May Cause Severe Impacts on Natural Resources, Environmental Quality, Health, Sanitation, and Quality of Life: Ao Ang Cape Port Development Project, Mueang Ranong District, Ranong Province*. Bangkok, Thailand: Office of Transport and Traffic Policy and Planning.

Office of Transport and Traffic Policy and Planning (OTP). (2024b). *Executive Summary Report: Feasibility Study, Conceptual Design, Environmental Impact Assessment and Business Development Model Analysis for Transport Infrastructure Development under Southern Economic Corridor Development for Transport Connectivity between the Gulf of Thailand and the Andaman Sea Project (Landbridge Project)*. Bangkok, Thailand: Office of Transport and Traffic Policy and Planning.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2016). *A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals*. Retrieved August 14, 2025, from https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/02/a-territorial-approach-to-the-sustainable-development-goals_1109322e/e86fa715-en.pdf

Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2017). *Local and Regional Development* (2nd ed.). Abingdon, UK: Routledge.

Plathong, S. (2022). *The Proposal to Nominate the Andaman Sea Conservation Area as a Natural World Heritage Site.* Bangkok, Thailand: Ministry of Natural Resources and Environment.

Ranong Provincial Office. (2023). *Ranong Provincial Development Plan 2023–2027*. Ranong, Thailand: Ministry of Interior.

Ranong Provincial Statistical Office. (2023). *Provincial statistics report 2023: Ranong Province*. Ranong, Thailand: Ranong Provincial Statistical Office. Retrieved August 14, 2025, from https://ranong.nso.go.th/ranong/reports-publications/provincial-statistics-report/%E0%B8%9B%E0%B8%B5-2566.html

Rayong Province Office. (2019). *Rayong Provincial Information Summary.* Rayong, Thailand: Rayong Province Office. Retrieved August 14, 2025, from http://123.242.173.8/v2/images/rayongdata62.pdf

Rodríguez-Pose, A. (2013). Do Institutions Matter For Regional Development?. *Regional Studies, 47*(7), 1034-1047. https://doi.org/10.1080/00343404.2012.748978

Sanamchai, N. (2021). *The Coup d'état and Regression of Local Decentralization: A Case Study of Singburi Province After the 2014 Coup d'état in Thailand (Master's Independent Study*). Pathum Thani, Thailand: Thammasat University.

Schlosberg, D. (2007). *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, And Nature*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Scott, J. C. (1985). *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven, CT: Yale University Press.

Scott, J. C. (1990). *Domination and the arts of resistance: Hidden transcripts*. New Haven, CT: Yale University Press.

Scottish Government. (2017). *Community Empowerment (Scotland) Act 2015: Summary. Edinburgh, UK: Scottish Government*. Retrieved August 14, 2025, from https://www.gov.scot/publications/community-empowerment-scotland-act-summary/

Soja, E. W. (2010). *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

Suvanamongkol, P. (2011). *Decentralization: Concepts and Experiences from Asia*. Bangkok, Thailand: Chulalongkorn University Press.

ThaiPublica. (2023). *"Cancer Precursors Rising": 13 Years of the Map Ta Phut Pollution Control Zone*. Retrieved August 14, 2025, from https://thaipublica.org/2023/03/map-ta-phut-8-03-2566/

Thanapornpan, R. (2002). *The Economics of Constitution: An Analysis of the 1997 Constitution of the Kingdom of Thailand*. Bangkok, Thailand: Thailand Research Fund.

UNESCAP. (2017). *Enhancing Regional Economic Cooperation and Integration in Asia and the Pacific*. Retrieved August 14, 2025, from https://www.unescap.org/sites/default/files/Asia-Pacific%20RECI%20Report.pdf

Varela Vázquez, P., & de Francisco, C. (2024). Regional economic development in the lens of the dilemma between growth poles approach and the balanced growth theory during the Francoist regime. *Iberian Journal of the History of Economic Thought, 11*(1), 31-41.

World Bank. (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy.* Washington, D.C.: World Bank.

World Bank. (2009). *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Retrieved August 14, 2025, from https://documents1.worldbank.org/curated/en/730971468139804495/pdf/437380REVISED01BLIC1097808213760720.pdf

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2569): 187-206

Stakeholder Collaboration and Conflict in ADB-Supported Renewable Energy Projects in ASEAN

Wanxuan Ren[1]

Received: 16 April 2025
Revised: 15 August 2025
Accepted: 22 August 2025

Abstract

This paper examines the Asian Development Bank's (ADB) role in supporting renewable energy (RE) projects in ASEAN countries, focusing on financial, regulatory, and stakeholder challenges. Building on Stakeholder Theory, the research adapts the framework to the multilevel governance and cross-border context of ASEAN's energy transition, extending its application to projects involving multilateral development banks. A comparative case study approach is used, analyzing the Monsoon Wind Power Project, Nam Ngiep 1 Hydropower Project, and Green Yellow Rooftop Solar Project through project documents, policy reports, and relevant literature. The results elucidate persistent challenges, including land conflicts, environmental concerns, and regulatory inconsistencies, which are influenced by power imbalances among ADB, national governments, investors, and local communities. While ADB facilitates financial investment and mediates disputes, inadequate stakeholder engagement and fragmented governance hinder project success. Policy suggestions include the strengthening of regulatory uniformity, boosting transparency, and supporting inclusive involvement to attain just and sustainable changes in RE. This adaption for Stakeholder Theory demonstrates its utility in diagnosing relational and institutional complexities in regional energy governance and offers a transferable analytical lens for similar contexts.

Keywords Asian Development Bank, Renewable Energy, ASEAN, Stakeholder Engagement, Energy Transition

[1] Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok 10330. E-mail: ren.wanxuan@outlook.com

doi: 10.14456/pspajcmu.2026.7

1. Introduction

Stakeholder collaboration and conflict are central to renewable energy (RE) governance in Southeast Asia (SEA). In the member nations of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), RE initiatives are frequently embedded within complex multi-tiered governance frameworks, encompassing national administrations, global development organizations, private sector financiers, and community stakeholders. While collaboration can foster project legitimacy, financial viability, and policy alignment, conflicts can take various forms, such as competing stakeholder interests, land and resource disputes, policy misalignments, and uneven power relations. These conflicts typically emerge from overlapping mandates, weak consultation mechanisms, or diverging development priorities. Such conflicts occur within national contexts and across borders, underscoring the complexity of managing RE governance in the region.

The global transition to RE has become a central priority in addressing pressing environmental, economic, and social challenges. It is progressively recognized as crucial for alleviating climate change (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2023), enhancing energy security (Birol, 2022), and facilitating sustainable economic advancement (United Nations Environment Programme, 2021). However, the transition also remains complex, requiring technological innovation and investment, but also effective management of diverse stakeholder interests and potential conflicts.

The imperative for energy transition within SEA is propelled by a confluence of structural, economic, and geopolitical determinants. Rapid industrialization, urbanization, and population growth in ASEAN have pushed energy demand up by 15.2% in 2022, exceeding pre-COVID levels, with continued dependency on fossil fuels amplifying vulnerability to volatile global energy markets, as outlined in the 8th ASEAN Energy Outlook endorsed at the 42nd ASEAN Ministers on Energy Meeting (AMEM) in September 2024 (The Association of Southeast Asian Nations, 2024).

Since 2000, ASEAN's total energy demand has increased by over 80%, largely fueled by a doubling in fossil fuel use (3 New IEA Reports Provide Fresh Insights into Southeast Asia's Energy Future, 2019). Yet in 2022, RE accounted for only 16% of ASEAN's energy mix, well below the 23% target set for 2025 under the ASEAN Plan of Action for Energy Cooperation (APAEC) (Bilqis, 2024). ASEAN countries contribute 5.2% of global CO2 emissions, primarily due to fossil fuel dependency (Solaymani et al., 2024).

Furthermore, increasing policy support and strategic investments from both regional governments and international organizations have fostered a favorable environment for RE projects. Recent ASEAN-wide energy strategies, such as the ASEAN Power Grid (APG) initiative and the decarbonization roadmaps under APAEC Phase II (2021-2025), signal a growing regional commitment to integrated and low-carbon energy systems. These initiatives aim to enhance cross-border

electricity trade, improve grid stability, and accelerate emissions reduction through collective planning. However, their success depends on institutional coordination among ministries, utilities, and civil society actors, which is often undermined by fragmented regulation and diverging national interests.

Notwithstanding these opportunities, fossil fuels account for nearly 80% of the energy mix, complicating the transition to cleaner energy systems (Phoumin et al., 2021). Furthermore, challenges including territorial disputes, the degradation of biodiversity, social disparities, and difficulties in resource governance frequently possess a transboundary character, which may surpass the capabilities of individual ASEAN member states to manage effectively.

These challenges underscore the importance of multilevel stakeholder coordination and regional cooperation mechanisms, such as those facilitated by the ADB.

Existing studies on RE development in SEA have extensively addressed technical innovations, financing mechanisms, and national-level policy instruments (Tran, Bui, Vo, & Vo, 2024; Uzondu & Lele, 2024). However, these approaches tend to abstract implementation challenges as economic or regulatory problems, rather than examining the social and political processes through which these projects unfold.

There is limited research on how stakeholder conflicts, arising from land acquisition, environmental trade-offs, or policy fragmentation, are managed or resolved. This gap is especially significant in cross-border RE initiatives, where success depends not only on financing but also on institutional alignment and relational trust.

By applying stakeholder theory, this paper seeks to uncover these overlooked dimensions and provide a framework for understanding the relational and institutional complexities that shape energy transition outcomes in the region.

Stakeholder theory adds unique value by centering on the negotiation, legitimacy, and power balance among diverse actors, including governments, financiers, communities, and environmental groups (Freeman, 2010). Unlike conventional policy or technical frameworks, it emphasizes relational dynamics and participatory governance, which are essential to understanding implementation bottlenecks.

This manuscript employs stakeholder theory not merely as a conceptual framework but also as an operational analytical paradigm. The analysis focuses on three essential aspects in ADB (Asian Development Bank)-funded RE initiatives: (1) the allocation of influence among vital players like ADB, national authorities, individual investors, and local populations; (2) the extent and effectiveness of involvement and openness in engaging stakeholders; and (3) the approaches used to negotiate social and ecological compromises. These dimensions serve as the basis for the comparative case study analysis.

By addressing this gap, this paper applies stakeholder theory to explore how these interactions influence RE projects. Specifically, the study examines ADB-supported RE projects in ASEAN to uncover the complexities of stakeholder engagement and their impact on project implementation.

The ADB plays a central role in ASEAN's RE transition, not only as a funder but also as a policy shaper and project enabler. Differing from other regional and multilateral groups, including ASEAN, the Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP), and the United Nations Development Programme (UNDP), ADB presents a notable fusion of monetary resources, skillful capabilities, and action-oriented structures. ADB uniquely combines political influence with operational capacities such as co-financing, technical assistance, and safeguard integration, making it indispensable for large-scale RE deployment in the region.

Between the years 2009 and 2016, ADB allocated a total of USD 3.8 billion towards financing clean energy initiatives in member states of ASEAN, thereby facilitating RE and energy efficiency projects within the domains of solar, wind, hydropower, and biomass (Tachev, 2022). In addition, project mechanisms such as the Clean Energy Financing Partnership Facility (CEFPF) delivered targeted technical assistance, for example, facilitating reverse auctions for solar PV in Cambodia and Indonesia. These efforts have enabled initial project development and leveraged further national and private sector investment.

The next section further explores the strategic role of ADB in advancing RE transitions in ASEAN. The second section delves into the challenges encountered in ADB-supported RE projects, analyzed through the lens of stakeholder theory. The concluding section synthesizes the findings and offers recommendations to reduce stakeholder-related challenges in future RE projects in the ASEAN region.

The key stakeholders in ASEAN's energy transition include national energy ministries, utility regulators, state-owned enterprises, private sector investors, local communities, and regional coordination bodies such as the ASEAN Centre for Energy (ACE). Despite overlapping mandates and shared objectives, these actors often face capacity constraints, fragmented regulatory environments, and funding gaps, especially in implementing cross-border or decentralized RE projects. These institutional limitations can hinder the realization of regional energy goals and exacerbate tensions among stakeholders. This research contributes to stakeholder collaboration literature by applying stakeholder theory to the underexplored domain of regional energy governance in SEA. It offers practical value to policymakers, development banks, and project implementers by unpacking the political, institutional, and social dynamics that shape RE outcomes.

This research is guided by the following questions:

(1) How do stakeholder interactions influence the implementation of ADB-supported RE projects in ASEAN?

(2) What are the principal challenges in managing diverse stakeholder interests during the execution of these projects?

(3) How can insights from stakeholder theory inform strategies to achieve equitable and sustainable RE development in ASEAN?

The paper tries to contribute to the practical application of stakeholder theory in RE development, with actionable insights for policymakers, development banks, and other stakeholders involved in RE transitions in ASEAN.

2. Literature Review

2.1 RE transition in ASEAN

The transition to RE is crucial for sustainable development, offering economic growth, job creation, and reduced energy imports (Damu, Wong, Chai, Wong, Nabipour Afrouzi, & Hassan, 2023). ASEAN countries recognize these benefits amid rising energy demand and global decarbonization trends. Policy frameworks like the APAEC Phase II (2021-2025) aim for a 23% RE share by 2025, driving coordinated policies and regional cooperation (Fahim, De Silva, Hussain, Shezan, & Yassin, 2023). APAEC Phase II has contributed significantly to increasing RE capacity and integration within ASEAN, through coordinated policies, investment facilitation, and regional cooperation. Solar photovoltaic and hydropower initiatives constitute essential elements.

Challenges remain: inconsistent feed-in tariffs, regulatory hurdles, and investor uncertainty impede progress (Damu et al., 2023). Fossil fuels still dominate nearly 80% of the mix, while issues like land conflicts and biodiversity loss require regional cooperation and multilevel stakeholder coordination, including ADB's role.

2.2 Stakeholder Theory and Its Relevance

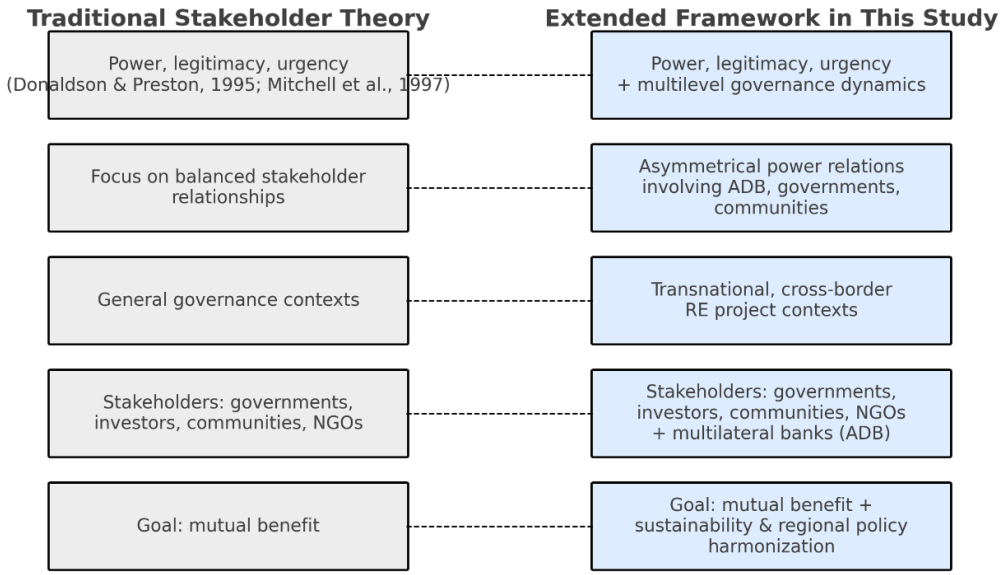
Stakeholder theory (Freeman, 2010) offers a framework to analyze the diverse interests influencing RE projects, emphasizing equitable collaboration among governments, communities, investors, and environmental groups (Ezeh, Ogbu, Ikevuje, & George, 2024). Foundational models (Donaldson & Preston, 1995; Mitchell, Agle, & Wood, 1997) guide understanding of stakeholder salience based on power, legitimacy, and urgency.

Power imbalances, especially between governments, investors, and local communities, often hinder balanced outcomes (Reynolds, 2024). Transparency and inclusive engagement build trust and reduce conflict. However, applications of stakeholder theory to transnational RE projects, especially involving multilateral banks, remain limited. This study extends stakeholder theory to ASEAN's multilevel governance and ADB's project coordination.

The analytical framework focuses on three dimensions: stakeholder salience, participatory governance, and conflict negotiation. This guides the case study analysis of ADB-supported RE projects.

Shown in Figure 1 are the conceptual contrasts between the original stakeholder theory framework and the advanced model that is proposed in this analysis. Whereas the traditional model underscores equitable stakeholder relationships predicated on power, legitimacy, and urgency, the extended framework integrates multilevel governance dynamics, transnational project contexts, and the unique function of multilateral development banks, such as the ADB. This visual comparison clarifies how stakeholder theory is adapted to capture the complexities of RE project governance in ASEAN.

Figure 1: Stakeholder Theory Framework Comparison



Source: Adapted from Freeman (2010), Donaldson and Preston (1995), and study findings

2.3 Challenges in RE Implementation

RE projects face many challenges. Financial barriers are among the most significant. High upfront costs deter investors. In ASEAN, underdeveloped capital markets make it difficult to secure long-term financing (Uzondu & Lele, 2024). Regulatory uncertainty further discourages investment. Inconsistent policies and lengthy approval processes create risks for developers (Nwokolo, Singh, Khan, Kumar, & Luthra, 2023)

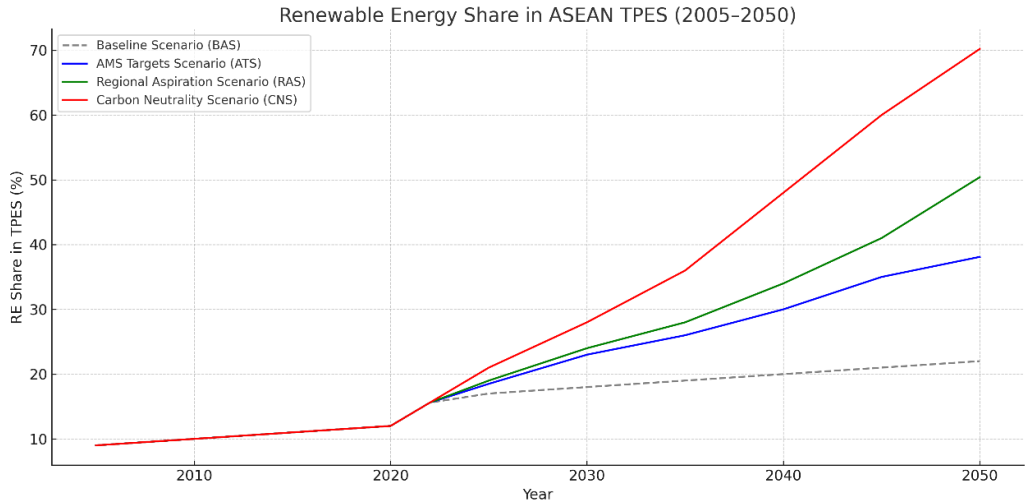
Technical issues also pose problems. RE sources like solar and wind are variable, making energy storage and grid management critical. Without advancements in these areas, maintaining stable energy supplies is difficult (Uzondu & Lele, 2024).

Social challenges add another layer of complexity. Many communities have strong ties to traditional energy sources, such as coal and oil. These communities may resist RE projects, fearing job losses or displacement. Land conflicts are also common, especially in large-scale projects. Such disputes delay construction and generate negative public perceptions (Uzondu & Lele, 2024).

Most literature focuses on technical or financial issues, underexploring how stakeholder engagement can mitigate conflicts and improve outcomes. This creates a gap in understanding the role of stakeholders in mitigating conflicts and improving project outcomes.

To complement the textual analysis, Figure 2 illustrates the evolution of RE's share in ASEAN's total primary energy supply (TPES) under four scenarios developed by the ACE. RE share grew modestly from 9% (2005) to 15.6% (2022) but remains below the 23% 2025 target (The Association of Southeast Asian Nations, 2024). Achieving ambitions requires stronger regional cooperation and stakeholder alignment.

Figure 2: RE Share in ASEAN TPES across Different Scenarios (2005-2050)



Source: The Association of Southeast Asian Nations (2024)

2.4 The Role of ADB in RE Projects

ADB plays a pivotal role in RE development across Asia, particularly by addressing financing gaps and enabling sustainable energy deployment. Many countries in Asia, particularly those within the ASEAN region, face challenges originating from underdeveloped funding markets. Over the past 10 years, ADB has progressively reoriented its top priorities, relocating away from traditional investments in nonrenewable fuel sources toward a greater emphasis on clean power services. This tactical pivot aligns closely with worldwide trends that stress sustainability and the decrease of carbon footprints (Delina, 2011).

To drive progress in RE, ADB utilizes its financial resources tactically to promote additional investments. One of its key methods includes achieving a leverage ratio of a minimum of 10:1. This technique guarantees the mobilization of considerable funding for jobs in the clean energy field (Millison, Nam, & Asian Development Bank, 2024). ADB's monetary efforts consist of targeted investments in RE infrastructure, specifically in solar, wind, and hydropower. Within the ASEAN area, such assistance is important in overcoming both financial and technical obstacles.

Nevertheless, ADB's role expands beyond financing to managing detailed stakeholder dynamics. Intricate stakeholders, such as governments, investors, local communities, and environmental organizations, hold diverse and conflicting interests in RE projects. ADB is tasked with balancing these passions while addressing the essential challenges, including regulative uncertainties, social equity, and ecological sustainability. Despite its importance, limited studies have been conducted on ADB's approach to stakeholder involvement in RE development. This gap highlights the need for a much deeper understanding of how the institution affects the success of RE projects and its broader contributions to sustainable development in the ASEAN region.

Collectively, the four subsections of this literature review establish an integrated analytical foundation for the case analysis that follows. Section 2.1 contextualizes the ASEAN region's RE transition, highlighting the strategic role of APAEC Phase II (2021-2025) and its structural challenges. Section 2.2 introduces stakeholder theory as the primary lens, including its foundational concepts and known limitations in transnational project contexts. Section 2.3 highlights persistent financial, technical, and social barriers to RE implementation, many of which are directly shaped by stakeholder dynamics. Finally, Section 2.4 identifies ADB as a central actor, whose multifaceted roles in financing and coordination make it a crucial node of stakeholder interaction.

These components together inform the analytical framework used in the case study section, particularly in assessing how stakeholder configurations, power relations, and engagement mechanisms influence RE project outcomes across ASEAN countries.

3. Methodology

This study uses a qualitative, comparative framework across various cases to look into the stakeholders' roles in ADB-supported RE endeavors in ASEAN. It explores how stakeholder interactions affect project implementation, with particular attention to conflict emergence and engagement mechanisms. The section outlines the research design, case selection, data sources, collection strategy, and analytical approach.

3.1 Research Design

A qualitative comparative case study approach was selected to capture the complexity of stakeholder dynamics in multilevel governance settings. Unlike quantitative energy transition research that often prioritizes modeling or metrics, this study emphasizes institutional context and actor relationships.

The dependent variable is defined as the quality of stakeholder engagement, operationalized through themes such as inclusiveness, conflict mitigation, and institutional legitimacy. Independent variables include governance structures, project types, and stakeholder configurations. This design is particularly conducive to comprehensive, contextually relevant analysis, yielding insights that enhance both theoretical frameworks and practical applications.

3.2 Case Selection

ADB's public project database indicates that approximately 45 RE projects have been financed across ASEAN since the mid-2000s (The Asian Development Bank, 2025). From this pool, three were selected for variation in governance model, stakeholder complexity, technology, and geography: Nam Ngiep 1 Hydropower Project (Lao PDR), a large-scale, centrally managed public-sector project; Thailand Green Yellow Rooftop Solar Project, a decentralized, private-sector-driven initiative engaging SMEs and households; Monsoon Wind Power Project (Lao PDR), a cross-border public-private partnership with hybrid governance.

These cases were chosen because they reflect key differences in stakeholder roles, energy technologies (hydro, solar, wind), and regional context (mainland vs. maritime ASEAN). Projects not selected (e.g., Sarulla Geothermal, Da Nhim Solar) lacked accessible documentation or diversity in stakeholder engagement. This strategy maximizes theoretical variation rather than aiming for representativeness.

3.3 Data Sources

The research relies entirely on secondary sources. Core materials include: ADB project documents (e.g., environmental assessments, consultation plans); ASEAN and national energy policy documents; Academic literature and regional think-tank reports; News articles and NGO statements to capture additional stakeholder narratives. Data is collected from official reports published by ADB, ASEAN governments, and international energy organizations. These sources allow triangulation of institutional, community, and third-party perspectives.

To minimize risk of bias and strengthen authenticity, the examination adopted a triangulation framework, corroborating details from multiple separate sources when possible. Priority was given to materials published by recognized institutions or in peer-reviewed outlets. In instances where inconsistencies emerged among the various sources, the most recent and institutionally sanctioned data were utilized. Moreover, explicit inclusion criteria were established; specifically, the data must be directly pertinent to ADB-supported RE projects within the ASEAN region

and provide verifiable evidence of project implementation or outcomes. These thorough strategies advanced uniformity and diminished the chances of partial disclosures.

3.4 Data Collection

Documents were collected through methodical keyword searches conducted on authoritative databases (e.g., ADB, ASEAN Energy), scholarly repositories (e.g., JSTOR, Scopus), and institutional archives. Search terms included combinations of "ADB renewable energy," "stakeholder engagement," "ASEAN energy," and specific project names.

The collection window spans 2009-2024, aligning with project planning, implementation, and early monitoring phases. Documents were screened based on relevance, credibility, and ability to cross-validate claims. Where ADB or state sources dominate, alternative viewpoints from civil society or media are integrated to balance perspectives.

The study intentionally relies on document analysis due to limited field access, confidentiality constraints in ADB agreements, and the availability of rich institutional data. While this excludes in-person voices, the range of documentary evidence, including public grievances, safeguard responses, and NGO reports, provides a sufficient proxy for stakeholder views.

3.5 Data Analysis

A thematic analysis approach is used to identify recurring patterns in stakeholder interactions, conflicts, and resolution strategies. The analytical framework draws directly from stakeholder theory, particularly three operationalized dimensions introduced in the literature review: stakeholder salience (Mitchell et al., 1997), participatory governance (Freeman, 2010), and conflict negotiation mechanisms.

First, the analysis examines how power, legitimacy, and urgency influence stakeholder salience within each project, identifying which actors dominate or are marginalized in decision-making. Second, the study evaluates the degree and quality of participation, including whether engagement mechanisms are inclusive, consultative, or tokenistic. Finally, the analysis assesses how project actors manage conflicting interests, such as economic growth versus environmental protection, through formal instruments (e.g., environmental safeguards) or informal negotiation.

Key themes include financial constraints, regulatory challenges, community opposition, and environmental concerns. A cross-case comparison was conducted to highlight similarities and differences across the three selected projects, enabling a broader understanding of stakeholder dynamics under different governance and technological conditions. Findings from different cases are compared to highlight common trends and unique challenges.

This methodology ensures a comprehensive analysis of stakeholder engagement in ADB-supported RE projects in ASEAN, relying exclusively on secondary data sources.

4. Discussion

To improve clarity and directly address the research questions, this section explicitly links findings to the study's aims, making it easier to follow how each part responds to the research questions.

4.1 Key Findings

Based on the ADB's Energy Policy 2021, the primary policy document used in this study, the bank has committed to phasing out support for coal mining, processing, storage, and transportation, as well as new coal-fired power generation (The Asian Development Bank, 2023). It prohibits funding for natural gas exploration but selectively finances midstream and downstream natural gas projects as transitional fuels (The Asian Development Bank, 2023). Upstream or midstream oil projects are unsupported, while limited downstream oil projects may receive funding (The Asian Development Bank, 2023).

This policy aligns with ASEAN's regional energy strategy outlined in the APAEC 2016-2025, Phase II: 2021-2025, official ASEAN strategic roadmap guiding member states (ASEAN, 2021). Financial and community challenges, such as financing and local acceptance issues in geothermal energy, slow RE deployment in SEA (Milko, 2024). Singapore's clean power trade push is mainly economically driven (Tan & Varadhan, 2024).

As reported in the International Energy Agency's (IEA) SEA Energy Outlook 2024, a key official publication utilized in this study, RE accounts for approximately 21% of ASEAN's total primary energy supply (International Energy Agency, 2024). The gap between targets and deployment reflects ongoing financial and social barriers (International Energy Agency, 2024).

These findings, drawn primarily from official reports by ADB, ASEAN, and IEA, provide essential context on ADB's evolving strategy and the environment shaping stakeholder interactions and implementation challenges.

ADB's engagement in ASEAN's energy transition is not only technical but also strategic. By supporting capital-intensive RE infrastructure, the Bank enhances its role in advancing energy security, decarbonization, and regional interconnection, key pillars of ASEAN's energy cooperation roadmap. Similar to other multilateral lenders such as the World Bank and International Monetary Fund (IMF), ADB has institutional incentives to maintain lending volumes and strengthen policy leverage in emerging markets. As ASEAN governments seek financial and regulatory support for energy development, ADB positions itself as a critical enabler of regional governance, using RE investments as strategic entry points. This political-

economic positioning influences how ADB engages with various stakeholders, including weaker local actors.

4.2 Case Study Narratives

This study focuses on three ADB-supported projects: Monsoon Wind Power (Laos), Nam Ngiep 1 Hydropower (Laos), and Green Yellow Rooftop Solar (Thailand).

Monsoon Wind Power Project (Laos)

Started in 2017 to develop a 50 MW wind farm. Key actors: Lao government, ADB, investors, local communities, and environmental groups. Delays arose from land acquisition and resettlement disputes, notably over sacred forests. ADB-facilitated dialogues led to revised resettlement plans in 2019 (Finiguerra et al., 2022).

Nam Ngiep 1 Hydropower Project (Laos)

Launched in 2014 as a 290 MW public-private partnership. Required relocation of about 3,500 Hmong residents, causing resistance. Environmental issues included biodiversity risks and a fatal gas explosion in 2017 (Times, 2017). Despite safeguard enforcement, opposition persisted, leading to prolonged negotiations and monitoring (Tsutsui et al., 2022).

Green Yellow Rooftop Solar Project (Thailand)

Initiated in 2019 to expand urban rooftop solar. Actors include the Thai government, ADB, utilities, and civil society. Challenges center on regulatory gaps, such as a lack of peer-to-peer trading models, limiting fair compensation (Leelasantitham, Wongsamerchue, & Sukamongkol, 2024). ADB's role emphasizes policy consultation and public-private partnerships (The Asian Development Bank, 2024).

These narratives clarify project contexts, challenges, and stakeholder responses, strengthening links between data and analysis.

4.3 Stakeholder Interactions and Power Dynamics

RE project development under ADB involves ADB, governments, investors, local communities, and environmental groups. Each has distinct roles, but power imbalances influence decisions.

ADB provides funds, expertise, and policy frameworks. Governments align projects with economic and regional goals, often sidelining local concerns. Investors prioritize profitability and influence timelines. Local communities, especially marginalized groups, face limited participation. Environmental groups have a peripheral influence.

This results in conflicts like land disputes and environmental risks, challenging sustainability. For example, Monsoon Wind faced land and cultural heritage issues 35(Finiguerra et al., 2022), and Nam Ngiep 1 encountered biodiversity and safety problems (Times, 2017).

Power asymmetries persist despite ADB safeguards due to institutional capacity gaps and political leverage differences. Safeguard implementation depends on national and developer willingness and capacity. Consultation processes may be late or procedural, with civil society lacking effective legal or negotiation access.

These structural issues explain why safeguards fall short. Stronger participation frameworks and transparency are needed to ensure equitable, sustainable outcomes. This analysis elucidates how power imbalances and institutional dynamics shape stakeholder interactions in ADB-supported projects, advancing understanding of governance challenges central to this study's inquiry.

4.4 Challenges in Project Implementation

ADB-supported RE projects face financial constraints, regulatory uncertainty, and socio-environmental conflicts. These inferences are extrapolated from the empirical trends discerned throughout the trio of case studies elucidated in Section 4.2. Each type of challenge is rooted in specific project experiences, illustrating broader implementation barriers across the ASEAN region.

4.4.1 Financial Barriers

Many ASEAN countries have underdeveloped capital markets and limited long-term financing (Tram, Nguyen, Ngo, & Nguyen, 2022). ADB offers concessional loans and blended finance, but mobilizing private investors is difficult due to risks and payback periods (Millison et al., 2024). Monsoon Wind's financing delays reflect these challenges (Mosurović & Berić, 2020). According to the official ASEAN Investment Report 2023 jointly published by ASEAN and the UN Trade and Development (UNCTAD), private financing covers about 40% of large RE projects in ASEAN (ASEAN & UNCTAD, 2023). These financial barriers delay projects and increase social tensions.

4.4.2 Regulatory and Policy Challenges

Inconsistent laws and bureaucratic delays hamper project approval. Laos's complex land acquisition and overlapping jurisdictions slow projects (Olson & Gareau, 2018). Nam Ngiep 1 required relocating 3,500 Hmong residents, provoking resistance (Tsutsui et al., 2022). Thailand's rooftop solar lacks competitive pricing models, limiting fair compensation (Leelasantitham et al., 2024). Such challenges raise risks, costs, and undermine trust.

4.4.3 Social and Environmental Conflicts

Large land acquisition displaces populations and harms cultural sites (Sims & Winter, 2015). Nam Ngiep 1 faced opposition due to biodiversity loss and weak resettlement (Earth Systems, 2015). Environmental concerns often lose out to economic priorities. This causes opposition, delays, and reputational damage.

4.5 The Role of ADB in Stakeholder Engagement

ADB mediates stakeholder conflicts, facilitating dialogue and integrating concerns into planning. In Monsoon Wind, it engaged local authorities to mitigate

land disputes. ADB promotes multi-stakeholder consultations and mandates impact assessments (The Asian Development Bank, 2009). It also fosters public-private partnerships to improve transparency and risk sharing (The Asian Development Bank, 2024).

Notwithstanding these endeavors, the mechanisms for enforcement and oversight continue to exhibit significant deficiencies. Strengthening participation, conflict resolution, and sustainability is essential. ADB's dual role, as both financier and policy shaper, reflects an evolving form of developmental multilateralism. While it promotes safeguards and participatory mechanisms, the Bank also leverages its technical and financial instruments to shape national priorities. In SEA's fragmented governance landscape, where community actors and civil society often lack negotiation power, ADB's influence expands through technical legitimacy and fiscal indispensability. This dynamic reinforces power asymmetries and underscores the importance of analyzing stakeholder interactions through the lens of regional political economy.

This discussion clarifies how ADB's institutional positioning and strategic incentives shape its interactions with regional stakeholders, providing insight into the political and structural dynamics that influence RE implementation across ASEAN.

4.6 Comparative Summary of Case Studies

Table 1: Stakeholder Dynamics in ADB-Supported RE Projects

Dimension	Monsoon Wind (Laos)	Nam Ngiep 1 (Laos)	Rooftop Solar (Thailand)
Stakeholder power imbalance	Government and investors dominate	Government dominates; local resistance persists	Utilities influence regulatory shaping
Community opposition	Land use conflicts; sacred forest concerns	Large-scale displacement; biodiversity loss	Limited but growing concerns over tariff fairness
ADB's engagement	Active resettlement dialogue; technical oversight	Safeguard enforcement; biodiversity compensation plans	Indirect engagement via regulatory consultation
Regulatory environment	Inconsistent land rights frameworks	Fragmented jurisdictions; unclear grievance mechanisms	Limited legal innovation in P2P energy trading
Implementation outcome	Financing delayed; local trust strained	Conflict-ridden; partial mitigation	Slower scale-up; moderate local uptake

Recurring governance and equity issues highlight the need for context-sensitive ADB actions to enhance participation and address bottlenecks. These observations are informed primarily by official project reports, safeguards policies, and regional policy documents issued by ADB, ASEAN, and related agencies.

4.7 Lessons from Stakeholder Theory

Stakeholder theory highlights the need to balance the interests of governments, investors, communities, and environmental groups (Freeman, 2010). Conflicts in Monsoon Wind and Nam Ngiep 1 arose from economic vs. social-environmental priorities. ADB's mediating role reflects the importance of stakeholder dialogue.

However, power imbalances limit local influence despite safeguards. Strengthening early engagement, grievance mechanisms, and community representation can improve outcomes. Moving toward co-governance models may ensure fairer results. These lessons guide more equitable and sustainable RE development in ASEAN.

This discussion highlights how stakeholder theory can be adapted to contexts where multilateral actors exert significant influence amid fragmented regional governance. The persistent weakness of local stakeholders in ASEAN, combined with ADB's strategic deployment of RE projects, reveals a governance gap where formal participation does not necessarily translate into substantive power. Designing future governance models should account for these asymmetries to foster more equitable and sustainable outcomes.

The consistency of stakeholder tensions across distinct project types further validates the relevance of stakeholder theory in analyzing ADB's governance approach.

5. Conclusion and Contributions

This study examines the role of ADB in supporting RE projects in ASEAN countries, highlighting key challenges in stakeholder engagement, regulatory frameworks, and project implementation. By analyzing three contrasting projects, the Monsoon Wind Power Project, Nam Ngiep 1 Hydropower Project, and Green Yellow Rooftop Solar Project, this study identifies recurring tensions that reflect broader regional governance dynamics. These projects reveal recurring issues such as land conflicts, environmental concerns, and regulatory bottlenecks, which often hinder smooth implementation.

ADB plays a critical role in bridging financial gaps and facilitating stakeholder dialogue. However, power imbalances among stakeholders often lead to conflicts, particularly regarding land acquisition and environmental protection. These findings align with the first research question, which explores how stakeholder interactions influence project implementation: in all three cases, limited

consultation and weak legal safeguards contributed to delays, community opposition, or trust erosion.

In response to the second and third research questions, the study shows that regulatory inconsistency and weak stakeholder leverage, particularly among marginalized communities and civil society groups, exacerbate implementation challenges. ADB's influence, while supportive in financing and coordination, sometimes outweighs domestic mechanisms of accountability.

The robustness of these conclusions is grounded in the detailed case study narratives and enriched theoretical discussion provided earlier in the manuscript. The integration of in-depth project analysis with stakeholder theory extensions offers a well-supported basis for the findings presented here, thereby enhancing their reliability and relevance for both academic and policy audiences.

Importantly, this study advances stakeholder theory by demonstrating that in contexts of energy governance marked by institutional fragility, such as in SEA, formal mechanisms of stakeholder inclusion frequently result in procedural engagement that lacks substantive power redistribution. This calls for a refinement of stakeholder theory to better incorporate the role of multilevel governance, especially where international development banks like ADB exert significant normative and procedural influence amidst weak domestic safeguards. This theoretical extension deepens understanding of stakeholder dynamics in energy governance settings and highlights the necessity of addressing power asymmetries beyond mere consultation.

Building on these insights, policymakers, development banks, and investors must recognize that local communities, environmental groups, and regulatory bodies play crucial roles in project success. Without proper consultation and risk mitigation, conflicts over land use, environmental concerns, and economic benefits can delay or derail projects.

To improve stakeholder engagement, development banks like ADB should adopt more transparent decision-making processes. This includes conducting thorough environmental and social impact assessments, ensuring local participation from the project's inception, and establishing grievance mechanisms for affected communities. Governments must also streamline regulatory frameworks to provide clearer guidelines on land acquisition, compensation, and environmental protection.

At the policy and practice level, this research is especially relevant for ADB, the ASEAN Secretariat, national energy ministries (e.g., Ministry of Energy of Thailand, Ministry of Energy and Mines of Laos), and regional cooperation bodies such as the ACE. These actors can apply the study's insights to strengthen stakeholder participation frameworks, harmonize regional RE policies, and improve conflict resolution mechanisms to facilitate more equitable and sustainable energy transitions.

ADB and ASEAN governments should strengthen regional cooperation through knowledge-sharing platforms and policy harmonization. A unified

approach to RE policies can attract more private sector investment and facilitate smoother project implementation. Additionally, capacity-building programs for local governments and communities can enhance their ability to engage with investors and regulators effectively.

Transparent decision-making, improved regulatory consistency, and stronger environmental safeguards will be essential for future projects. More coordinated regional approaches, such as harmonized policy standards and strengthened multilevel participation frameworks, can help bridge the gap between high-level RE ambitions and on-the-ground outcomes.

By integrating these lessons, RE projects can achieve both economic and environmental sustainability. Enhanced collaboration between ADB and ASEAN countries will be critical for accelerating the transition to clean energy while ensuring equitable benefits for all stakeholders.

6. Limitations and Future Research

This study is essentially anchored in statistics collected from other sources, yielding restricted empirical verification. While using triangulation from different sources can help minimize biases, not having primary data, such as interviews or field notes, hinders our ability to truly grasp the lived experiences of stakeholders and their informal negotiation methods. Future inquiries might adopt mixed-methodological frameworks, amalgamating qualitative fieldwork with quantitative project performance metrics to yield more comprehensive and detailed understandings. Looking into comparative evaluations with further multilateral development banks, like the World Bank and AIIB, might reveal if the trends identified in this study are exclusive to ADB or part of larger movements in global RE governance. In addition, tracking studies of current endeavors might help evaluate how relationships among stakeholders develop over time, especially regarding policy changes and the evolving focus of local energy programs.

Declaration of interest statement

The authors report there are no competing interests to declare. This research did not receive any specific grant from funding agencies in the public, commercial, or not-for-profit sectors.

References

ASEAN, & UNCTAD. (2023). *ASEAN Investment Report 2023: International Investment Trends: Key Issues and Policy Options*. Jakarta: ASEAN.

ASEAN. (2021). *ASEAN Plan of Action for Energy Cooperation (APAEC) 2016-2025, Phases II: 2021-2025*. Jakarta: ASEAN Centre for Energy (ACE).

Bilqis, A. (2024). *ASEAN Energy Outlook and Monitoring Targets*. Jakarta: ASEAN Centre for Energy (ACE).

Birol, D. F. (2022). *World Energy Outlook 2022*. Paris: International Energy Agency.

Damu, D. N. A., Wong, B. S. C., Chai, J. Y., Wong, C. Y. K., Nabipour Afrouzi, H., & Hassan, A. (2023). A Review of Renewable Energy Development in ASEAN, Policies, Environmental and Economic Impact. *Future Sustainability, 1*(1), 13-22. https://doi.org/10.55670/fpll.fusus.1.1.2

Delina, L. L. (2011). Asian Development Bank's Support for Clean Energy. *Climate Policy*, *11*(6), 1350-1366. https://doi.org/10.1080/14693062.2011.579288

Donaldson, T., & Preston, L. E. (1995). The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications. *Academy of Management Review, 20*(1), 65-91. https://doi.org/10.5465/amr.1995.9503271992

Earth Systems. (2015). *Biodiversity Status Report on 230 kV Transmission Line Construction Area (Dam site to Tower 54)* [Initial Environmental Examination]. Vientiane: Nam Ngiep 1 Power Company Limited.

Ezeh, M. O., Ogbu, A. D., Ikevuje, A. H., & George, E. P.-E. (2024). Stakeholder Engagement and Influence: Strategies for Successful Energy Projects. *International Journal of Management & Entrepreneurship Research, 6*(7), 2375-2395. https://doi.org/10.51594/ijmer.v6i7.1330

Fahim, K., De Silva, L., Hussain, F., Shezan, Sk., & Yassin, H. (2023). An Evaluation of ASEAN Renewable Energy Path to Carbon Neutrality. *Sustainability, 15*(8), 6961. https://doi.org/10.3390/su15086961

Finiguerra, A., Ng, C., Wong, E., Tran, H., Ventura, J., Naewjampa, M., et al. (2022). *Monsoon Wind Power Project, Sekong and Attapeu Provinces, Lao PDR: Environmental and Social Impact Assessment.* Manila: Asian Development Bank.

Freeman, R. E. (2010). *Strategic Management: A Stakeholder Approach.* Cambridge: Cambridge University Press.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (Ed.). (2023). *Climate Change 2022 - Mitigation of Climate Change: Working Group III Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

International Energy Agency. (2024). *Renewables 2024: Analysis and Forecase to 2030*. Paris: International Energy Agency.

Leelasantitham, A., Wongsamerchue, T., & Sukamongkol, Y. (2024). Economic Pricing in Peer-to-Peer Electrical Trading for a Sustainable Electricity Supply Chain Industry in Thailand. *Energies, 17*(5). https://doi.org/10.3390/en17051220

Milko, V. (2024, December 2). *Financial and Community Hurdles Slow Geothermal Energy Development in Southeast Asia.* Retrieved March 10, 2025, from https://apnews.com/article/geothermal-energy-indonesia-philippines-climate-finance-6de912a0a2911f3cb96a875aac3c6c95

Millison, D., Nam, K.-Y., & Asian Development Bank. (2024). *Emerging Hydrogen Energy Technology and Global Momentum*. Asian Development Bank. https://doi.org/10.22617/WPS240403-2

Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of who and What Really Counts. *Academy of Management Review, 22*(4), 853-886. https://doi.org/10.5465/amr.1997.9711022105

Mosurović, M., & Berić, I. (2020). Risk as A Factor of Decision Making in Projects Financing of Infrastructure Projects. *European Project Management Journal, 10*(2), 11-17.

Nwokolo, S. C., Singh, R., Khan, S., Kumar, A., & Luthra, S. (2023). Remedies to the Challenges of Renewable Energy Deployment in Africa. In Africa's Path to Net-Zero. *CSR, Sustainability, Ethics & Governance* (pp. 59-74). Cham: Springer.

Olson, K. A., & Gareau, B. J. (2018). Hydro/Power? Politics, Discourse and Neoliberalization in Laos's Hydroelectric Development. *Sociology of Development, 4*(1), 94-118. https://doi.org/10.1525/sod.2018.4.1.94

Phoumin, H., Kimura, F., & Arima, J. (2021). ASEAN's Energy Transition towards Cleaner Energy System: Energy Modelling Scenarios and Policy Implications. *Sustainability, 13*(5), 2819. https://doi.org/10.3390/su13052819

Reynolds, S. (2024). *Stakeholder Engagement and its Impact on Supply Chain Sustainability in the Context of Renewable Energy*. Retrieved March 10, 2025, from https://doi.org/10.20944/preprints202406.0080.v1

Sims, K., & Winter, T. (2016) In the Slipstream of Development: World Heritage and Development-Induced Displacement in Laos. In Labadi, S., & Logan, W. (Eds.) *Urban Heritage, Development and Sustainability: International Frameworks, National and Local Governance* (pp. 23-36). Abingdon: Routledge.

Solaymani, S., Falahati, A., Darabi, K. D., & Kaviar, H. (2024). CO2 Emissions Mitigation in ASEAN Countries: The Role of Renewable Energy Use and Financial Development. *Journal of Asian Energy Studies, 8,* 17-37. https://doi.org/10.24112/jaes.080002

Tachev, V. (2022, February 7). *The Role of the Asian Development Bank in Southeast Asia's Energy Transition*. Retrieved June 30, 2025, from https://www.iea.org/news/3-new-iea-reports-provide-fresh-insights-into-southeast-asias-energy-future

Tan, F., & Varadhan, S. (2024, October 23). *Economic Returns Key to Singapore's Regional Clean Power Plans*. Retrieved June 30, 2025, from https://www.reuters.com/sustainability/climate-energy/economic-returns-key-singapores-regional-clean-power-plans-2024-10-23/

The Asian Development Bank. (2009, June 1). *Safeguard Policy Statement*. Retrieved March 10 2025, from https://www.adb.org/documents/safeguard-policy-statement

The Asian Development Bank. (2023). *2021 Energy Policy of the Asian Development Bank: Supporting Low-Carbon Transition in Asia and the Pacific.* Retrieved March 10, 2025, from https://doi.org/10.22617/SPR230214-2

The Asian Development Bank. (2024, October 25). *ADB's Work in Markets Development and Public-Private Partnership*. Retrieved March 10, 2025, from https://www.adb.org/what-we-do/topics/public-private-partnerships/overview

The Asian Development Bank. (2025). *Projects*. Retrieved June 30, 2025, from https://www.adb.org/projects

The Association of Southeast Asian Nations. (2024). *8th ASEAN Energy Outlook 2023-2050*. N.P.: ASEAN Centre for Energy (ACE).

Times, L. (2017, July 30). *Six Vietnamese Workers Killed at Nam Ngiep 1 Construction Site*. Retrieved March 10, 2025, from https://laotiantimes.com/2017/07/30/six-vietnamese-workers-killed-nam-ngiep-construction-site/

Tram, B. L., Nguyen, V. T., Ngo, V. T., & Nguyen, T. L. (2022). Impact of Financial Institutions Development on Capital Structure of Listed Firms in Asean Developing Countries. In *Financial Econometrics: Bayesian Analysis, Quantum Uncertainty, and Related Topics* (pp. 679-698). Cham: Springer.

Tran, T., Bui, H., Vo, A. T., & Vo, D. H. (2024). The Role of Renewable Energy in the Energy–Growth–Emission Nexus in the ASEAN region. *Energy, Sustainability and Society, 14*(1), 17. https://doi.org/10.1186/s13705-024-00446-3

Tsutsui, S., Tomioka, K., & Murakami, Y. (2022). Pilot Farming Related to Resettlement of Ethnic Minority Hmong at NAM Ngiep 1 Hydropower Project in Laos. *Journal of Japan Society of Civil Engineers, Ser. F5 (Professional Practices in Civil Engineering), 78*, 80-93. https://doi.org/10.2208/jscejppce.78.1_80

United Nations Environment Programme. (2021). *The Heat Is On: A World of Climate Promises Not Yet Delivered*. Nairobi: United Nations Environment Programme.

Uzondu, N. C., & Lele, D. D. (2024). Socioeconomic Challenges and Opportunities in Renewable Energy Transition. *International Journal of Applied Research in Social Sciences, 6*(7), 1503-1519. https://doi.org/10.51594/ijarss.v6i7.1337

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2569): 207-250

สู้เพื่อสังคมที่ดีกว่า: ปัญญาชนนักวิพากษ์กับการแสวงหาเสรีภาพและความเสมอภาคให้สังคมไทย[1]

ฐิติกร สังข์แก้ว[2]

วันที่รับบทความ: 20 มิถุนายน 2568
วันที่แก้ไขครั้งล่าสุด: 14 ตุลาคม 2568
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 15 ตุลาคม 2568

บทคัดย่อ

วิกฤตการเมืองไทยช่วงทศวรรษ 2550 มีรากเหง้าอยู่ในวัฒนธรรมจารีตซึ่งไม่สามารถผูกยึดสมาชิกของสังคมได้อีกต่อไป ในห้วงเวลานี้ ปัญญาชนนักวิพากษ์ได้เข้าไปท้าถามต่อ “ความเป็นไทย” กระแสหลักพร้อมกับนำเสนอภาพอนาคตของสังคมที่ดีกว่า งานวิจัยนี้ศึกษามโนทัศน์เรื่อง “เสรีภาพและความเสมอภาค” ของปัญญาชนกลุ่มดังกล่าวท่ามกลางการขยายตัวของบทวิพากษ์ “ความเป็นไทย” ระหว่างปลายทศวรรษ 2520 ถึงครึ่งแรกของทศวรรษ 2550 ผลการวิจัยพบว่า ความรู้เชิงวิพากษ์ปรากฏขึ้นในห้วงที่สังคมไทยเผชิญกับวิกฤตเชิงอัตลักษณ์ มโนทัศน์เรื่องเสรีภาพและความเสมอภาคจึงเป็นทั้งเครื่องมือในการวิพากษ์ “ความเป็นไทย” และรากฐานอ้างอิงสำหรับภาพอนาคตของสังคมไทย ซึ่งแสดงออกผ่าน 2 กระแสความคิด กระแสแรกคือขนบวิพากษ์เบ็ดเสร็จ ให้ความสำคัญกับเสรีภาพของปัจเจกชนที่จะไม่ถูกแทรกแซงโดยอำนาจรัฐและความเสมอภาคเท่าเทียมภายใต้กฎหมายที่ยุติธรรม ทั้งเน้นย้ำถึงสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองในการสร้างความสัมพันธ์ที่เสรีและเท่าเทียมระหว่างปัจเจกชนด้วยการปกครองตามหลักกฎหมาย กระแสที่สองคือขนบวิพากษ์ภายใน มุ่งส่งเสริมความหลากหลายทางอัตลักษณ์ สังคมเสรีที่ผนวกรวมผู้คนพร้อมด้วยความเสมอภาคด้านโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม ทั้งมองว่าสิทธิทางสังคมคือสิ่งจำเป็นในอันที่พลเมืองจะมีอิสระในการแสวงหาเป้าหมายชีวิตจนกลายเป็นพลังขับเคลื่อนสังคมโดยรวม แม้ปัญญาชนนักวิพากษ์จะนำเสนอทางเลือกใหม่แก่สังคมไทย แต่การรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ก็ทำให้ภารกิจดังกล่าวต้องสะดุดหยุดลงชั่วคราว ทิ้งมรดกทางความคิดและข้อจำกัดบางประการไว้ให้แก่ปัญญาชนคนรุ่นใหม่สืบทอดต่อไป

คำสำคัญ ความเป็นไทย, ปัญญาชนนักวิพากษ์, เสรีภาพและความเสมอภาค, สังคมที่ดีกว่า

---

[1] บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “พรมแดนความรู้: ปริมณฑลวิพากษ์ ‘ความเป็นไทย’ กระแสหลักกับมโนทัศน์เรื่อง ‘อิสรเสรีและความเสมอภาค’ ในสังคมไทยร่วมสมัย” ภายใต้ชุดโครงการ “เมื่อฟ้าทองผ่องอำไพ: การศึกษามโนทัศน์เรื่องอิสรเสรีและความเสมอภาคกับการเปลี่ยนแปลงค่านิยมหลักในสังคมไทย” โดยได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ระหว่าง พ.ศ. 2558-2559 รหัสโครงการเลขที่ SRI58H0001

[2] สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช จังหวัดนนทบุรี 11120 อีเมล: thitikorn.san@stou.ac.th

doi: 10.14456/pspajcmu.2026.8

Struggling for Better Societies: Critical Intellectuals and Their Pursuits of Liberty and Equality for Thai Society[3]

Thitikorn Sangkaew[4]

Received: 20 June 2025
Revised: 14 October 2025
Accepted: 15 October 2025

Abstract

The political crisis of the 2000s in Thailand was rooted in the inability of the traditional culture to restrain its own members. During this period, critical intellectuals challenged the mainstream notion of 'Thainess' and envisioned more equitable forms of society. This paper examines their conceptions of liberty and equality amid the growing critique of 'Thainess' between the early 1980s (the late 2520 B.E.) and the early 2010s (the first half of 2550s B.E.). The findings reveal that critical knowledge emerged during the crises of unified identity in Thailand. The conceptions of liberty and equality served both as tools for such criticisms and as foundations for envisioning prospective Thai societies. These ideas were articulated through two main approaches. The first one was the tradition of totalizing critique, which gave precedence to individual freedom from state interference and to equality before the just laws, emphasizing civil and political rights as essential to shaping free and equal relationships among individuals under the rule of law. The second approach involved the tradition of internal critique that promoted diverse identities, a free and inclusive society with equal opportunities and fair access to resources, and regarded social rights as an essential element enabling Thai citizens to freely pursue their own lives so that they could become the driving force of society. Although critical intellectuals had offered alternative visions for Thai society, the 2014 military coup temporarily

[3] This research article is part of a research project titled "State of Knowledge: The Sphere of the Critique of the Mainstream Notion of Thainess and the Conceptions of Liberty and Equality in Contemporary Thai Society," conducted under the research program "When the Sky turns to Gold: Liberty and Equality and the Changing Values in Thailand," funded by Thailand Research Fund (TRF) during 2015 - 2016. Project code: SRI58H0001

[4] School of Political Science, Sukhothai Thammathirat Open University, Nonthaburi 11120. E-mail: thitikorn.san@stou.ac.th

halted their activities, leaving behind a legacy of both their ideas and their limitations for emerging intellectuals.

Keywords Thainess, Critical Intellectuals, Liberty and Equality, Better Societies

1. บทนำ

การชุมนุมของขบวนการเสื้อเหลืองช่วงปลายรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร และช่วงต้นทศวรรษ 2550 สลับสับเปลี่ยนกับการเคลื่อนไหวของขบวนการเสื้อแดงหลังรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ก่อนที่จะขึ้นสู่กระแสสูงในช่วงเดือนเมษายน-พฤษภาคม พ.ศ. 2552-2553 สะท้อนถึงความขัดแย้งทางการเมืองที่แฝงไว้ด้วยวิกฤตทางวัฒนธรรมในสังคมไทย การรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ตามมาด้วยการประกาศ “ค่านิยม 12 ประการ” ให้เป็นวาระแห่งชาติ ซึ่งปรากฏออกมาในรูปบทเพลงและเนื้อหาที่บรรจุอยู่ในหลักสูตรการเรียนการสอนของนักเรียนนักศึกษา[5] ก็ยิ่งตอกย้ำถึงความกังวลของชนชั้นนำที่มีต่อสังคมไทยขณะนั้นว่ากำลังเผชิญกับปมปัญหาความขัดกันของค่านิยมในหมู่ผู้คนแต่ละกลุ่ม อย่างไรก็ตาม แหล่งอ้างอิงหลักที่ชนชั้นนำไทยมักนำมาใช้ยึดโยงสมาชิกของสังคมเข้าไว้ด้วยกันอันได้แก่ “ความเป็นไทย” กลับยังคงผูกติดอยู่กับอำนาจรัฐและสถาบันหลักทางสังคม โดยเฉพาะการปลูกฝังพลเมืองให้เกิดความภักดีต่อสถาบันจารีตและพุทธศาสนา เน้นย้ำคติเรื่อง “รู้ที่ต่ำ-ที่สูง” ในสถาบันครอบครัว ก่อนที่จะถูกขัดเกลาให้คุ้นชินกับคติเรื่อง “หน้าที่และความรับผิดชอบ” ในสถาบันการศึกษาภาคบังคับ (Bechstedt, 2002)

สถาบันเหล่านี้เป็นประดิษฐกรรมทางสังคมซึ่งคอยธำรงรักษาและส่งทอดค่านิยมของระบบสังคมทั้งมวลไว้ได้ในช่วงเวลาหนึ่ง ย่อมต้องปรากฏตัวขึ้นพร้อมกับชุดความรู้บางอย่างที่คอยกำกับให้ภาคปฏิบัติการเชิงสถาบันทำงานได้อย่างชอบธรรมจนชี้นำสำนึกคิดและการกระทำของผู้คนวงกว้าง กลุ่มคนที่มีบทบาทในการผลิตความรู้และค่านิยมหลักของสังคมไทยมากที่สุดกลุ่มหนึ่งก็คงหนีไม่พ้นปัญญาชนจารีต/ปัญญาชนกระแสหลัก ผู้จัดวางโครงเรื่องให้กับ “ความเป็นไทย” โดยมีสถาบันจารีตเป็นศูนย์กลางและหลักคำสอนพุทธศาสนาเป็นอุดมการณ์รองรับอีกชั้นหนึ่ง หากย้อนกลับไปพิจารณาในประวัติศาสตร์จะพบว่าบทบาทในการสร้างปลูกฝัง และสถาปนาความหมายให้แก่ “ชาติไทย/ความเป็นไทย” ของพระมหากษัตริย์และบุคคลในราชวงศ์สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยเฉพาะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ และสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระวชิรญาณวโรรส (สายชล สัตยานุรักษ์, 2557ก) ตลอดจนการสืบทอดและปรับเปลี่ยนความหมายให้แก่ “ชาติไทย/ความเป็นไทย” โดยปัญญาชนกระแสหลักหลังปฏิวัติ พ.ศ. 2475 อย่างหลวงวิจิตรวาทการ พระยาอนุมานราชธน พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ และหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช (สายชล สัตยานุรักษ์, 2557

[5] ทั้งนี้ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้า คสช. แถลงผ่านรายการคืนความสุขให้คนในชาติ เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2557 โดยกล่าวว่าสิ่งที่คนไทยยังเป็นปัญหาและจำเป็นต้องพัฒนาอย่างเร่งด่วนเพื่อให้เกิดความเข้มแข็ง ก็คือค่านิยมหลักของคนไทย ทั้งนี้ หัวหน้า คสช. ได้ระบุถึงค่านิยม 12 ประการ ตามนโยบายของ คสช. ซึ่งประกอบด้วย 1) มีความรักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ 2) มีความซื่อสัตย์สุจริต 3) มีความรับผิดชอบ 4) มีความเสียสละ 5) มีความอดทน 6) มีความสามัคคี 7) มีความกตัญญู 8) มีความมุ่งมั่นในการทำงาน 9) มีความเคารพในสิทธิของผู้อื่น 10) มีความรักความสงบ 11) มีความมีระเบียบวินัย 12) มีความรู้และความสามารถ (ฐิติกร สังข์แก้ว, สราวุธ ทับทอง และอรรถสิทธิ์ พานแก้ว, 2559, น. 282-293)

ข) ได้กลายเป็นเสมือน “เชิงอรรถ” ของ “ความเป็นไทย” กระแสหลัก เป็นกรอบกำหนดวิธีคิดวิถีชีวิตของสังคมไทยมานานนับศตวรรษ

กล่าวได้ว่า “ความเป็นไทย” กระแสหลักซึ่งจรรโลงระบอบการเมืองแบบรวมศูนย์และระบบสังคมที่มีโครงสร้างแบบลำดับชั้น เป็นภาคปฏิบัติการของ “อำนาจ” ที่แสดงออกมาในรูปของ “ความรู้” (Power/Knowledge) ดังที่ สายชล สัตยานุรักษ์ (2548, น. 42) เน้นย้ำว่าความเป็นไทย “...กลายเป็น ‘ระบอบแห่งสัจจะ’ ที่มีอิทธิพลอย่างสูงต่อวิธีคิดของคนไทย และสร้าง ‘ความจริง’ อันสำคัญหลายประการขึ้นมาในสังคมการเมืองไทย” งานวิจัยนี้เห็นว่าหาก “ความจริง” เกี่ยวกับ “ความเป็นไทย” เป็นภาคปฏิบัติการของ “อำนาจ/ความรู้” แล้ว ความรู้ซึ่งมุ่งวิพากษ์ “ความเป็นไทย” กระแสหลักก็ย่อมอุบัติขึ้นในสถานการณ์ที่ความรู้และค่านิยมจารีตไม่เพียงพอที่จะให้คำอธิบายต่อปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในสังคมไทยได้อย่างสมเหตุสมผลอีกต่อไป โดยเฉพาะตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ที่การศึกษาเรื่อง “ชาติไทย/ความเป็นไทย” ไม่ใช่ประเด็นทางเศรษฐกิจการเมืองเพียงอย่างเดียว หากขยายไปถึงประเด็นการเมืองวัฒนธรรม (Cultural Politics) ที่มีลักษณะเป็นพลวัตของการต่อสู้ช่วงชิงนิยามความหมาย คุณค่าของคำ และแนวคิดในสังคมการเมืองไทย ปัญญาชนนักวิพากษ์ในฐานะผู้นำทางความคิด จึงไม่เพียงแต่จะเป็น “นักการเมือง” ในสังเวียนการเมืองวัฒนธรรมที่เข้าไปช่วงชิงการนิยาม “ความเป็นไทย” เท่านั้น หากยังถือเป็น “แนวหน้าท้ารบ” ในสมรภูมิทางภูมิปัญญา มุ่งเปิดพื้นที่เพื่อขยับขยายถ้อยแถลงสาธารณะ (Public Discourse) ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงด้านค่านิยมระหว่างปลายทศวรรษ 2520 ถึงราวครึ่งแรกของทศวรรษ 2550 เพื่อเสาะแสวงหาความรู้/ความจริงเกี่ยวกับสังคมที่ดีกว่าซึ่งไม่ต้องอ้างอิงกับ “ความเป็นไทย” กระแสหลักแบบเดิมอีกต่อไป

ภารกิจหลักของปัญญาชนนักวิพากษ์ คือการแสวงหาคำตอบต่อคำถามประเภทที่ว่า “ความเป็นไทย” ถูกประดิษฐ์หรือประกอบสร้างความหมายขึ้นมาอย่างไร, ดำรงคงอยู่ ผลิตซ้ำและส่งทอดไปยังความรับรู้ของผู้คนได้อย่างไร, ส่งผลต่อวิธีคิดวิถีชีวิตประจำวันของผู้คนในสังคมไทยอย่างไร ปัญญาชนมุ่งตอบคำถามเหล่านี้ด้วยการผลิตความรู้เชิงวิพากษ์ “ความเป็นไทย” เพื่อชี้ให้ถึงข้อจำกัดน้อยใหญ่ที่กักขังเหนี่ยวรั้งสังคมไทยไว้ พร้อมทั้งนำเสนอทางเลือกทางออกให้กับสังคมโดยวางอยู่บนความแตกต่างขั้นมูลฐานซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ธรรมเนียมตามการจำแนกของเกษียร เตชะพีระ (2548ข) ก็คือ นักวิพากษ์แบบเบ็ดเสร็จ (Totalizing Critics) และนักวิพากษ์จากภายใน (Internal Critics)[6] ธรรมเนียมแรก นำเสนอทางออกจากจุดยืนภายนอกสังคมไทย จึงมุ่งแทนที่ “ความเป็นไทย” ด้วย “ความจริงแท้สากล” ซึ่งคนทั้งโลกยอมรับ ในแง่นี้ชาติไทยที่ไร้ “ความเป็นไทย” ก็คือเป้าหมายของขนบวิพากษ์เบ็ดเสร็จ ตัวอย่างของปัญญาชนขนบวิพากษ์เบ็ดเสร็จมีตั้งแต่ผู้ที่ผลิตงานประวัติศาสตร์ออกมาอย่างต่อเนื่อง

[6] เกษียร เตชะพีระ (2548ข, น. 70) อธิบายว่าขนบวิพากษ์เบ็ดเสร็จ “วิจารณ์ ‘ความเป็นไทย’ จากจุดยืนที่อยู่ข้างนอก ‘ความเป็นไทย’ ทั้งเพและเพื่อโละทิ้ง ‘ความเป็นไทย’ ไว้ข้างหลังโดยไม่ต้องเหลียวกลับมาดูอีกได้ก็จะดี” ขณะที่ขนบวิพากษ์ภายใน “วิจารณ์เพื่อเลือกรักษา ปรับเปลี่ยน สร้างใหม่ซึ่งองค์ประกอบของ ‘ความเป็นไทย’, นิยาม ‘ความเป็นไทย’ เสียใหม่ให้กว้างพอที่จะมีพื้นที่รองรับคนทุกคนทุกกลุ่มอย่างเสมอภาคและสมศักดิ์ศรีมนุษย์”

ได้แก่ ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ ธงชัย วินิจจะกูล และสมศักดิ์ เจียมธีรสกุล ไปจนถึงนักรัฐศาสตร์อย่างประจักษ์ ก้องกีรติ เป็นต้น ขณะที่อีกธรรมเนียมหนึ่งมิได้มีเป้าหมายเพื่อโละทิ้ง “ความเป็นไทย” ไว้ข้างหลัง หากมุ่งแสวงหาทางเลือกที่เป็นไปได้ในสังคมไทย เพื่อสามารถทำความเข้าใจ “ความเป็นไทย” ได้ดียิ่งกว่าคำอธิบายกระแสหลักอย่างที่เคยเป็นมา จนนำไปสู่การขยับขยาย “ความเป็นไทย” ให้ครอบคลุมคนทุกกลุ่มอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ปัญญาชนขนบวิพากษ์ภายในครอบคลุมกลุ่มนักประวัติศาสตร์ซึ่งมีผลงานโดดเด่นอย่างนิธิ เอียวศรีวงศ์ สายชล สัตยานุรักษ์ และอรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ รวมถึงนักรัฐศาสตร์ผู้มีข้อคิดงานเขียนที่เปิดบทสนทนากับสังคมต่อเนื่องอย่างเกษียร เตชะพีระ เป็นต้น ถึงแม้ว่าปัญญาชนทั้งสองธรรมเนียมอาจมีขนบความคิด วิธีการวิพากษ์ และภาพอนาคตของสังคมไทยแตกต่างกัน แต่ก็มีความเชื่อร่วมกันว่าการท้วงถามต่อ “ชาติไทย/ความเป็นไทย” โดยอาศัยมโนทัศน์ “เสรีภาพและความเสมอ” เป็นหลักแหล่งอ้างอิงใหม่จะนำพาสังคมการเมืองไทยไปสู่สภาพที่ดีกว่าเก่าและยังผลให้พลเมืองไทยได้รับการปฏิบัติที่ดีกว่าเดิม

จริงอยู่ เสรีภาพและความเสมอภาคถือเป็นค่านิยมสากลที่ถูกใช้วัดระดับคุณภาพประชาธิปไตยทั่วโลก จึงมิใช่เรื่องแปลกที่ปัญญาชนจะอาศัยมโนทัศน์ดังกล่าวเป็นจุดอ้างอิงในการวิพากษ์ “ความเป็นไทย” แต่สิ่งที่ต้องยอมรับ ก็คือ เนื้อหาของ “เสรีภาพและความเสมอภาค” ที่นำเสนอโดยปัญญาชนนักวิพากษ์ยังไม่ค่อยแจ่มชัด บางกรณีให้ความหมายคลุมเครือกำกวม จนยากที่จะเกิดความเข้าใจร่วมกัน งานวิจัยนี้จึงให้ความสำคัญกับการสำรวจพรมแดนความรู้ของบทวิพากษ์ “ความเป็นไทย” กระแสหลัก พร้อมกับการศึกษาตีความเนื้อหาของ “เสรีภาพและความเสมอภาค” ที่กำกับอยู่เบื้องหลังบทวิพากษ์ดังกล่าว ด้วยเหตุที่เข้าใจว่า “ความเป็นไทย” กระแสหลักเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่ตกทอดมาจากอดีต และปรากฏในรูปโครงสร้างลำดับชั้นความสัมพันธ์เชิงอำนาจ บทวิพากษ์ “ความเป็นไทย” ดังกล่าวก็น่าจะบรรจุไปด้วยข้อคิด/ความเข้าใจบางอย่างทางทฤษฎีเพื่อแผ้วถางปูทางให้กับข้อเรียกร้องประชาธิปไตยที่ตามมา

2. วัตถุประสงค์ในการวิจัย

(1) เพื่อสำรวจองค์ความรู้เชิงวิพากษ์ “ความเป็นไทย” กระแสหลักในสังคมการเมืองไทย ระหว่างปลายทศวรรษ 2520 ถึงครึ่งแรกของทศวรรษ 2550

(2) เพื่อศึกษาเนื้อหาของมโนทัศน์เรื่อง “เสรีภาพและความเสมอภาค” ในงานเขียนเชิงวิพากษ์ของปัญญาชนฝ่ายก้าวหน้าจำนวนหนึ่ง

3. ขอบเขตและวิธีการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) อาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารประเภทงานวิจัย หนังสือ บทความวิชาการ และบทความกึ่งวิชาการที่เผยแพร่บนสื่อสิ่งพิมพ์ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เพื่อจัดจำแนก วิเคราะห์ และตีความเนื้อหาบนพื้นฐาน

การบรรยายผลการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) ทั้งนี้ การศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

(1) สำรวจงานเขียนเชิงวิพากษ์ “ความเป็นไทย” กระแสหลัก ระหว่างปลายทศวรรษ 2520 ถึงครึ่งแรกของทศวรรษ 2550 ที่เผยแพร่ต่อสาธารณะ เพื่อชี้ให้เห็นขอบเขต พัฒนาการ วิธีการ และทิศทางการวิพากษ์ อันสัมพันธ์กับเงื่อนไขทางสังคมวัฒนธรรมของไทย

(2) ศึกษาความรับรู้และการใช้มโนทัศน์เรื่อง “เสรีภาพและความเสมอภาค” ในงานเขียนของปัญญาชนนักวิพากษ์ เพื่อวิเคราะห์เนื้อหาของมโนทัศน์ดังกล่าวซึ่งถูกคาดหวังให้เป็นหลักแหล่งอ้างอิงใหม่ของสังคมการเมืองไทย

ควรกล่าวด้วยว่างานวิจัยนี้ยึดถือแนวทางการศึกษาแบบแผนทั่วไปของปัญญาชน (General Patterns) ในฐานะกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลทางความคิดต่อสาธารณะโดยรวม ทั้งยังอาศัยแนวพินิจแบบสังคมวิทยาว่าด้วยความรู้ (Sociology of Knowledge) มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ อันตั้งอยู่บนฐานคติที่ว่าความรู้คือผลผลิตของสังคมและขณะเดียวกันความจริงทางสังคมก็ถูกประกอบสร้างขึ้นโดยความรู้ การนำเสนอชุดความรู้/ความจริงแบบใหม่ จึงต้องอิงอาศัยค่านิยมแบบใหม่ที่อาจจะเป็นผลสืบเนื่องหรือตัดขาดจากค่านิยมจารีต โดยเฉพาะในสังคมที่เก็บแผงความแตกแยกอย่างร้าวลึกไว้ด้วยแล้ว สนามของความรู้ก็จะปรากฏคำอธิบายใหม่ ๆ หรือความรู้เชิงวิพากษ์ขึ้นมาท้าทายตั้งคำถามต่อความรู้กระแสหลักอยู่เสมอ

4. แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

เนื้อหาในส่วนนี้เป็นการทบทวนแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ คุณลักษณะของปัญญาชนและแนวทางสังคมวิทยาว่าด้วยความรู้ มโนทัศน์เรื่องเสรีภาพและความเสมอภาค งานศึกษาปัญญาชนหลัก ๆ ในสังคมไทย ก่อนที่จะกล่าวถึงความแตกต่างระหว่างงานวิจัยชิ้นนี้กับงานศึกษาปัญญาชนที่มีมาก่อนหน้า

4.1 ปัญญาชนกับสังคมวิทยาว่าด้วยความรู้

ความเข้าใจที่ว่า “ปัญญาชน” (Intellectuals) คือกลุ่มคนที่ใช้กิจกรรมทางปัญญาในทางสาธารณะเพื่อจรรโลงหรือท้าทายโครงสร้างอำนาจนั้นเป็นความเข้าใจแบบสมัยใหม่ (Simon-Nahum, 2011, p. 1208) ทัศนะที่มีต่อ “ปัญญาชน” อาจมีได้ต่างกันตามสังกัดอุดมการณ์ หรือแม้แต่ต่างกันในกลุ่มที่สมาทานอุดมการณ์เดียวกัน ตัวอย่างเช่น ปัญญาชนแห่งสำนักแฟรงก์เฟิร์ตอย่าง Max Horkheimer and Theodor Adorno (2002, p. 173) ตั้งข้อวิจารณ์อย่างรุนแรงว่าในสถานการณ์ที่สุ่มเสี่ยง ปัญญาชนคนฉลาดมักป่าวประกาศข่าวดีต่อสาธารณชน ทั้งหลงไปกับข้อมูลและประสบการณ์ของตนอันแน่นเนื่อง จนทำเรื่องต่าง ๆ เข้าทางฝ่ายผู้มีอำนาจเสมอ เพราะพวกเขาอาจมีภูมิรู้สูงส่งด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะแต่กลับมืดบอดในด้านอื่น ๆ ไป ขณะที่ปัญญาชนมาร์กซิสต์ชาวอิตาเลียนอย่าง Antonio Gramsci (1971) กลับให้ทัศนะเชิงบวกมากกว่า โดยแยกปัญญาชนออกเป็น 2 ประเภท ระหว่างปัญญาชนจารีต (Traditional Intellectuals) ซึ่งทำหน้าที่เป็นฟันเฟืองทางสังคมเพื่อจรรโลงระบบโครงสร้างอำนาจกับปัญญาชนชนชั้น (Organic Intellectuals) ซึ่งอาศัยปัญญาความรู้

ในการกำหนดจัดแจงสังคม (Organizer of Society) โดยมุ่งเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างอำนาจเพื่อผลประโยชน์ของชนชั้นตน ปัญญาชนชนชั้นจึงมีบทบาทในการหนุนนำอุดมการณ์วัฒนธรรม (Ideological-Culture Role) สร้างอำนาจนำ (Hegemony) โดยการขยายโลกทัศน์แบบชนชั้นตนไปสู่ “สำนึกร่วม” (Collective Consciousness) ของชนชั้นอื่น ๆ ที่เหลือ

ปัญญาชนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในทางสาธารณะ ทว่าคนกลุ่มนี้จะถูกนับว่าเป็น “ปัญญาชน” ก็ต่อเมื่อความรู้และบทเรียนที่พวกเขาเก็บรับมานำเสนอสู่สังคมนั้นไปไกลเกินกว่าความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของตน กิจกรรมของปัญญาชนจึงเกี่ยวเนื่องกับปัญหาทั้งหลายของสังคมและอาจรวมถึงปัญหาของมนุษยชาติด้วย (Gourgouris, 2008, p. 68) ทั้งนี้ Thomas Sowell (2011, p. 5) ตั้งข้อสังเกตไว้อย่างน่าสนใจว่า ปัญญาชนมีหลายระดับ แต่คุณสมบัติหลัก ๆ ที่ทุกคนมีร่วมกัน คือ การทำงานกับความคิด (people whose occupations primarily deal with ideas) ปัญญาชนแตกต่างจากอาชีพอื่น ๆ ไม่ใช่ด้วยผลลัพธ์ของความคิดหรือการเป็นผู้นำพาความคิดไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผล เพราะสำหรับปัญญาชนในฐานะผู้ประกอบการทางปัญญาแล้ว งานของพวกเขาเริ่มต้นและให้ผลิตผลออกมาในรูปความคิดล้วน ๆ จริงอยู่ ปัญญาชนอาจเป็นผู้ทำงานทางความคิดเป็นหลัก แต่ผลลัพธ์ทางความคิดของปัญญาชนก็อาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมการเมืองขนานใหญ่ได้เช่นกัน Edward W. Said (1996) ถึงกับลงความเห็นว่าการปฏิวัติใหญ่ทุกครั้งในประวัติศาสตร์สมัยใหม่ล้วนมีปัญญาชนเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยทั้งนั้น เช่นเดียวกับขบวนการปฏิปักษ์ปฏิวัติใหญ่ทุกหนก็ปรากฏบทบาทสำคัญของปัญญาชนด้วยเสมอ จนกล่าวได้ว่า “เหล่าปัญญาชนเป็นบิดามารดรผู้ให้กำเนิดขบวนการเคลื่อนไหวต่าง ๆ และแน่นอนว่าปัญญาชนก็เป็นบุตรและธิดา หรือแม้แต่หลาน ๆ ของขบวนการเหล่านั้นด้วย” (Said, 1996, pp. 10-11)

ด้วยเหตุที่ปัญญาชนจำนวนมากเป็นผู้มาก่อนกาลสภาวะของการบรรลุถึงความเป็นจริงเชิงวัตถุ พวกเขาจึงเป็นเสมือนผู้แผ้วถางปูทางหลักการความคิดก่อนที่จะถูกรองรับด้วยสถาบันทางสังคมในภายหลัง การศึกษาภาพอนาคตของสังคมจึงสามารถจับสังเกตได้จากบรรดาความคิด ความคาดหวัง และความใฝ่ฝันถึงตัวตนและสังคมอุดมคติซึ่งปรากฏอยู่ในงานเขียนของปัญญาชน ทั้งนี้ แนวทางการศึกษาปัญญาชนอาจจำแนกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

(1) ศึกษาปัญญาชนรายบุคคล เพราะความคิดของผู้คนเหล่านั้นประกอบกันขึ้นเป็นระบบเหตุผล ดังนั้น ระบบเหตุผลของปัญญาชนผู้ยิ่งใหญ่จึงควรได้รับการศึกษาอย่างละเอียดลึกซึ้ง อย่างไรก็ตาม แม้ความคิดของปัญญาชนจะตกผลึกตรึกตรองจากประสบการณ์และความจริงแห่งชีวิตที่ประสบพบเจอ แต่บ่อยครั้งถ้อยแถลงที่ปรากฏในงานเขียนประเภทต่าง ๆ ก็ขัดแย้งไม่ลงรอยกับชีวิตจริงของปัญญาชน (Johnson, 1988)

(2) ศึกษาแบบแผนทั่วไปของปัญญาชน โดยมิได้เน้นย้ำความยิ่งใหญ่ของปัญญาชนคนใดเป็นการเฉพาะ หากแต่ให้ความสำคัญกับปัญญาชนในฐานะกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลต่อความคิดทัศนคติสาธารณะ (Sowell, 2011; Aron, 2001; Carey, 1992; Said, 1996) ในแง่นี้การศึกษา “แบบแผน” ย่อมหมายความว่าผู้ศึกษาต้องพยายามค้นหาลักษณะที่ปรากฏอย่างสม่ำเสมออันดำรงอยู่ในหมู่ปัญญาชนท่ามกลางบริบทประวัติศาสตร์ ขณะเดียวกัน การศึกษาแนวทางนี้ก็มีลักษณะ “ทั่วไป” ในแง่ที่ว่ามิได้มุ่งศึกษาปัญญาชนทุกรายหรือทุกข้อวิพากษ์ของ

พวกเขา แต่สนใจบทสรุปรวบยอดความคิดที่มีแบบแผนแน่นอนเฉพาะตัวของปัญญาชนบางกลุ่ม

การศึกษาแบบแผนทั่วไปของปัญญาชนสอดคล้องกับสมมติฐานข้อหนึ่งของสังคมวิทยาว่าด้วยความรู้ กล่าวคือ ธรรมเนียมสังคมวิทยาว่าด้วยความรู้แบบดั้งเดิม มุ่งศึกษาหาจุดกำเนิดทางสังคมของความรู้ (Social Origins of Knowledge) เพราะถือว่าความรู้เป็นผลผลิตของสังคม สภาพเงื่อนไขทางวัตถุเป็นตัวกำหนดว่าอะไรคือความรู้และอะไรไม่ใช่ความรู้ ดังนั้น การจะทำความเข้าใจต่อวิถีแห่งความคิด (Mode of Thought) ใด ๆ จึงต้องค้นหาตำแหน่งแห่งที่ของความรู้ภายใต้สถานการณ์เฉพาะทางสังคมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical-Social Situation) และเพราะความรู้ทางสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะประวัติศาสตร์ ความคิดเชิงอุดมการณ์ ความคิดทางการเมือง และสังคมวิทยา เป็นความรู้ที่มุ่งเปลี่ยนแปลงหรือสงวนรักษาโลกธรรมชาติและโลกทางสังคมอันรายล้อมกลุ่มสังกัดที่เป็นผู้ผลิตความรู้เหล่านั้น ความรู้ประเภทนี้จึงล้วนแล้วแต่ถูกชักนำโดยแรงปรารถนาที่จะให้การตีความโลกตามกลุ่มเฉพาะของตนกลายเป็นสากล (Mannheim, 1991, pp. 2-3, 1952, pp. 196-197) อย่างไรก็ตาม สังคมวิทยาว่าด้วยความรู้อีกธรรมเนียมหนึ่ง คือแนวการวิเคราะห์การประกอบสร้างความจริงทางสังคม (Social Construction of Reality) กลับถือว่าความรู้มิได้เป็นเพียงผลผลิตเฉพาะของสังคม หากแต่ความจริงทางสังคม (Social Reality) ก็ยังเป็นผลผลิตของความรู้ด้วย ความรู้จึงมีความหมายกว้างขวางครอบคลุมทุก ๆ เรื่องที่ผู้คนถือว่า “จริง” ในสังคมนั้น ดังนั้น ความรู้/ความรับรู้ในเรื่องนั้น ๆ จึงสร้างความเป็นจริงบางอย่างทางสังคมขึ้นมา โดยปัจเจกชนเป็นผู้ผลิตซ้ำและส่งทอดผ่านการปฏิสังสรรค์ด้วยความเข้าใจที่ตนเองมีต่อความเป็นจริงจนกลายเป็นแบบฉบับที่ฝังระบบความหมายทางวัฒนธรรมและเป็นสถาบันที่ปรากฏในรูปความเป็นจริงเชิงวัตถุ (Berger & Luckmann, 1966)

นอกจากงานวิจัยนี้จะอาศัยแนวทางการศึกษาแบบแผนทั่วไปของปัญญาชนในฐานะที่เป็นกลุ่มความคิดเชิงวิพากษ์ “ความเป็นไทย” กระแสหลัก ผ่านการศึกษาผลงานเผยแพร่ต่อสาธารณะแล้ว ยังอาศัยแนวทางสังคมวิทยาว่าด้วยความรู้มาช่วยเป็นกรอบในการวิเคราะห์ด้วย ถึงแม้สังคมวิทยาว่าด้วยความรู้ทั้งสองธรรมเนียมที่กล่าวถึงก่อนหน้านี้จะมีฐานคติและจุดมุ่งเน้นแตกต่างกัน (แนวทางแรกสนใจการวิเคราะห์ระดับมหภาค มุ่งเน้นไปที่โครงสร้างทางสังคมและกลุ่มทางสังคมในฐานะจุดกำเนิดของความคิด/ความรู้ ส่วนแนวทางที่สอง สนใจการวิเคราะห์ระดับจุลภาค โดยเฉพาะกิจกรรมและสามัญสำนึกของผู้คนในชีวิตประจำวัน) ทว่างานวิจัยนี้วางอยู่บนแนวทางที่พยายามประสานทั้งสองธรรมเนียมเข้าด้วยกัน โดยพิจารณาว่าความรู้เป็นรูปแบบหนึ่งของวัฒนธรรม (Knowledge as Culture) ที่ประกอบไปด้วยระบบแห่งความหมายและการสื่อสารระหว่างกันในระบบความสัมพันธ์เชิงวัฒนธรรม (McCarthy, 1996) การศึกษาสังคมวิทยาว่าด้วยความรู้ทางการเมืองของปัญญาชนนักวิพากษ์จึงไม่ใช่เพียงการค้นหากำเนิดทางสังคมของความรู้เท่านั้น หากยังจำเป็นต้องอาศัยการตีความวัฒนธรรมภูมิปัญญาเพื่อสำรวจและทำความเข้าใจขอบข่ายของนัยความหมายที่ความรู้นั้น ๆ สื่อออกมาด้วย กล่าวในกรณีของงานวิจัยนี้ก็คือความรู้เชิงวิพากษ์ “ความเป็นไทย” กระแสหลักที่สื่อขอบข่ายนัยความหมายของเสรีภาพและความเสมอภาคนั่นเอง

4.2 มโนทัศน์ว่าด้วยเสรีภาพและความเสมอภาค

มโนทัศน์เสรีภาพและความเสมอภาคสมัยใหม่ล้วนมีรากฐานภูมิปัญญามาจากยุคแห่งการรู้แจ้ง (Age of Enlightenment) และการปฏิวัติสมัยใหม่ คติพจน์ของยุครู้แจ้งที่ว่า “จงกล้าที่จะใช้ความรู้ความเข้าใจของตนเอง!” (Sapere Aude!) ให้ความสำคัญกับวุฒิภาวะทางปัญญาของมนุษย์ (Intellectual Maturity) ในอันที่จะใช้เสรีภาพของเหตุผลอย่างเปิดเผยในทุก ๆ เรื่อง (Kant, 1991, p. 54) แต่ข้อจำกัดต่อการใช้เสรีภาพของมนุษย์อาจมิได้มาจากอำนาจภายนอกเพียงฝ่ายเดียว หากตัวปัจเจกชนก็อาจเป็นอุปสรรคขีดขวางเสรีภาพเหนือตนเองด้วย ดังที่ Isaiah Berlin (2002, pp. 166-217) เสนอว่าความเข้าใจที่มีต่อเสรีภาพแบ่งออกเป็น 2 มโนทัศน์ มโนทัศน์แรก คือ เสรีภาพเชิงลบ (Negative Liberty) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตอบคำถามประเภทที่ว่าขอบเขตพื้นที่ใดที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจะสามารถกระทำหรือสามารถเป็นในสิ่งซึ่งเขาสามารถกระทำหรือเป็นได้โดยไม่ถูกแทรกแซงจากผู้อื่น กล่าวอีกแง่หนึ่งคือ การสูญเสียเสรีภาพประเภทนี้มีที่มาจากอำนาจข่มขู่บังคับ (Coercion) หรือการแทรกแซงอย่างจงใจจากมนุษย์ผู้อื่นในเรื่องที่มนุษย์คนหนึ่งอาจจะกระทำสิ่งนั้นได้หากไม่ถูกผู้อื่นแทรกแซง ส่วนมโนทัศน์ที่สอง คือ เสรีภาพเชิงบวก (Positive Liberty) พยายามตอบคำถามประเภทที่ว่าอะไรหรือใครเป็นแหล่งที่มาของการควบคุม/แทรกแซง ซึ่งสามารถจะกำหนดชีวิตของใครสักคนให้กระทำหรือให้เป็นในสิ่งหนึ่งมากกว่าอีกสิ่งหนึ่งได้ ในแง่นี้เสรีภาพจึงเกิดจากแรงปรารถนาของปัจเจกชนที่จะเป็นนายตนเอง (Self-Mastery) หรือองค์ประธาน (The Subject) ในการกระทำโดยอาศัยเหตุผลและพร้อมรับผิดชอบในตัวเลือกของตน การสูญสิ้นเสรีภาพจึงเกิดจากเหตุผล “ภายใน” ตนเอง หรือการไร้ความสามารถของตัวมนุษย์ผู้กระทำในการบรรลุเป้าหมายของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง

มโนทัศน์เกี่ยวกับเสรีภาพเชิงลบอาจอยู่ในรูปเสรีภาพตามธรรมชาติของปัจเจกชนอย่างสมบูรณ์ (ดังที่ปรากฏในภาพพรรณนา “สภาวะธรรมชาติ” ของ Thomas Hobbes) ไปจนถึงการสนับสนุนให้สงวนรักษาพื้นที่ขั้นต่ำของเสรีภาพส่วนบุคคลที่จะไม่ถูกแทรกแซงหรือละเมิดโดยอำนาจสาธารณะ และในพื้นที่เล็ก ๆ นี้เองที่ปัจเจกชนมีอิสระที่จะพัฒนาศักยภาพตามธรรมชาติของตนและแสวงหาเป้าหมายที่ตนยึดถือเชื่อใช้ว่าถูกว่าดี (ผู้ที่ปกป้องเสรีภาพแนวทางนี้ ได้แก่ John Locke, John Stuart Mill, Benjamin Constant และ Alexis de Tocqueville เป็นต้น) (Berlin, 2002, p. 171) ขณะที่มโนทัศน์เกี่ยวกับเสรีภาพเชิงบวกอ้างอิงไปถึงตัวตนที่ถูกขับเคลื่อนด้วยเหตุผล หรือ “ธรรมชาติขั้นสูง” ของตนในอันที่จะคาดคำนวณและมุ่งเป้าไปที่การบรรลุธรรมชาติแท้จริงของตนมากกว่าจะถูกชี้นำกำกับด้วยหลักศีลธรรมดาด ๆ กิเลสตัณหาขั้นต่ำ หรืออารมณ์รุนแรงไร้เหตุผล (Berlin, 2002, p. 179) อย่างไรก็ตาม ตัวตนของเสรีภาพเชิงบวกยังแยกได้เป็น 2 แขนง ด้านหนึ่ง คือ การยอมตน (Self-Abnegation) เพื่อที่จะมีอิสรภาพ ในแง่ที่ว่าเสรีภาพจะบรรลุถึงได้ไม่ใช่ด้วยปัจเจกชนเพียงคนเดียว หากต้องอาศัยการกระทำร่วมและลักษณะรวมหมู่ (Collectivity) โดยที่ปัจเจกชนเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งในนั้น (เช่น Jean-Jacques Rousseau เสนอว่าปัจเจกชนบางคนควรถูกบังคับให้เสรีเพื่อให้เป็นไปตาม “เจตจำนงทั่วไป”) อีกด้านหนึ่ง คือ การประจักษ์แจ้งแก่ตนเอง (Self-Realization) เพราะในเมื่อไม่สามารถควบคุมปัจจัยภายนอกที่มากระทบต่อตนเองได้ ปัจเจกชนอาจเลือก

ที่จะหวนคืนสู่จิตบริสุทธิ์หรืออาตมันที่จะไม่ถูกกระทบจากพลังภายนอกใด ๆ อีกต่อไป (ตัวอย่างของวิธีคิดลักษณะนี้คือ ผู้บำเพ็ญตบะ ปราชญ์สโตอิก และผู้บำเพ็ญภาวนาแบบพุทธ) นอกจากนั้นแล้ว ปัจเจกชนอาจบรรลุถึงเสรีภาพเชิงบวกได้ด้วยการสนับสนุนจากรัฐเพื่อก้าวข้ามอุปสรรคภายนอก โดยเฉพาะความยากจนและการขาดการศึกษา ในแง่ที่ว่ารัฐสวัสดิการอาจเป็นเงื่อนไขจำเป็นในการจัดหาทรัพยากรและโอกาสให้แก่ปัจเจกชนเพื่อให้สามารถดำเนินชีวิตและแสวงหาเป้าหมายของตนได้อย่างเสรี (Carter, 2022)

ความเข้าใจสมัยใหม่ที่มีต่อ “ความเสมอภาค” ก็อาจแบ่งได้เป็น 2 มโนทัศน์เช่นเดียวกัน Philippe Beneton (2004) ได้ชี้ให้เห็นว่าพัฒนาระยะแรกเรียกว่าความเสมอภาคเชิงแก่นสาร (Substantive Equality) ซึ่งวางอยู่บนลักษณะอันเป็นสากลในธรรมชาติมนุษย์ (Human Nature) และสภาพเงื่อนไขของมนุษย์ (Human Condition) มนุษย์เป็นส่วนหนึ่งส่วนเดียวกับมนุษยชาติทั้งปวง จึงมองเห็นคุณลักษณะร่วมกันก่อนที่จะมีความแตกต่าง กล่าวคือ ทุกคนเกิดมาเป็นชายหรือหญิง ได้รับมอบชีวิต เป็นส่วนหนึ่งของครอบครัว ภาษา ประเทศชาติ และช่วงเวลาทางประวัติศาสตร์ มนุษย์ล้วนกำเนิด เติบโต และแตกดับ โดยไม่อาจควบคุมหรือแม้แต่คาดเดาความเป็นไปของโลกได้ มนุษย์จึงเสมอภาคกันในเรื่องหลักและแตกต่างเหลื่อมล้ำในเรื่องรอง ๆ ลงมา พัฒนาการระยะต่อมาเรียกว่าความเสมอภาคจากเริ่มต้น (Equality By Default) เมื่อสังคมเลิกยึดถือในแก่นทั้งปวงของความเป็นมนุษย์นอกจาก “เสรีภาพ” แต่พึงใจกับการมีอิสระเป็นเจ้าชีวิตตนเอง (Sovereign Independence) และอัตตาณัติอันทัดเทียมกัน (Equal Autonomy) ความเสมอภาคแบบนี้โละทิ้งความแตกต่างไม่เท่ากันที่สำคัญไปหมดไม่ว่าเป็นเหตุผล ความเห็นอกเห็นใจ เสียงเรียกร้องจากภายนอก หรือแม้แต่ธรรมชาติ กล่าวได้ว่าแก่นของมนุษย์ถูกลดทอนเหลือเพียงเสรีภาพที่จะแตกต่าง การเลือกตามใจตน ไม่ต้องคำนึงถึงเหตุผล ปัญหาสำคัญของมนุษย์จึงเป็นเรื่องของความเห็น และทุก ๆ ความเห็นก็ล้วนแล้วแต่มีค่าเท่าเทียมกันหมด

ความคิดเกี่ยวกับ “สิทธิ” ถือเป็นแกนกลางที่เชื่อมโยงเสรีภาพกับความเสมอภาคเข้าด้วยกัน บทประมวลสิทธิของมนุษย์ที่เป็นรูปธรรมและครอบคลุมกว้างขวางมากที่สุดน่าจะได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2491 (The Universal Declaration of Human Rights) อย่างไรก็ตาม พัฒนาเรื่อง “สิทธิ” นั้นเกี่ยวพันธ์กับความเป็นพลเมืองอย่างแยกไม่ออก ดังที่ Marshall (1963, pp. 78-79) ได้จำแนกสิทธิความเป็นพลเมืองออกเป็น 3 ประเภทตามช่วงเวลาประวัติศาสตร์ ประเภทแรก สิทธิพลเมือง (Civil Rights) วิวัฒน์พัฒนามาถึงจุดสูงสุดในคริสต์ศตวรรษที่ 18 อันถือเป็นสิทธิที่จำเป็นสำหรับเสรีภาพของปัจเจกชน ได้แก่ เสรีภาพส่วนบุคคล เสรีภาพในการแสดงความเห็น ความคิด ความเชื่อและการนับถือศาสนา สิทธิในการถือครองทรัพย์สินและการทำสิทธิสัญญาระหว่างปัจเจกชน รวมถึงสิทธิที่จะได้รับความเสมอภาคภายใต้กระบวนการทางกฎหมาย ดังนั้น สถาบันสำคัญที่ประกันสิทธิประเภทแรกก็คือศาลยุติธรรม ประเภทที่สอง สิทธิทางการเมือง (Political Rights) ขยายตัวในคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยเปิดโอกาสให้ปัจเจกชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง ได้แก่ สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง และการขึ้นสู่ตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น สถาบันศูนย์กลางที่ประกันสิทธิประเภทนี้ คือ รัฐสภาและสภาท้องถิ่น และ

ประเภทที่สาม สิทธิทางสังคม (Social Rights) ถูกเน้นย้ำความสำคัญอย่างสูงในคริสต์ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา เพื่อให้หลักประกันสถานภาพขั้นต่ำทางสังคมแก่ปัจเจกชน กลุ่มคน และชุมชน ไม่ว่าจะเป็นสวัสดิภาพขั้นพื้นฐาน ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ไปจนกระทั่งสิทธิที่จะร่วมแบ่งปันมรดกทางวัฒนธรรม และการเติบโตมีชีวิตที่ดีในสังคมแห่งอารยะ ดังนั้น สถาบันที่จะประกันสิทธิประเภทนี้ ก็คือ ระบบการศึกษาและสวัสดิการทางสังคมทั้งหลาย

อย่างไรก็ตาม เสรีภาพและความเสมอภาคในปัจจุบันอันมีรากฐานมาจากยุครู้แจ้งและเป็นสปิริตให้กับการปฏิวัติสมัยใหม่ ได้ปรับเปลี่ยนความหมายไปจากต้นธารความคิดเป็นอย่างมาก ทั้งความเป็นจริงของโลกปัจจุบันยังสวนทางกับคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้อีกด้วย Richard Stivers (2008) ได้เปรียบเทียบอุดมคติกับความเป็นจริงของเสรีภาพและความเสมอภาค โดยเผยให้เห็นว่าโลกาภิวัตน์ให้คำมั่นว่าเสรีภาพจะกลายเป็นอำนาจในการเลือกบริโภคสินค้าอย่างไม่จำกัด (Consumer Choice and Abundance) สิทธิทั้งหลายของปัจเจกชน (Individual Rights) และความเป็นไปได้นานัปการจากเทคโนโลยี (Technological Possibility) ส่วนความเสมอภาคสัญญาว่าจะเป็นพหุนิยมของกลุ่มอัตลักษณ์ที่ทำให้ผลประโยชน์เฉพาะมีคุณค่าเทียบเทียมกันหมด (Plural Equality) จึงตัดขาดจากสายสัมพันธ์แบบจารีตทั้งแนวดิ่งและแนวระนาบ หรือแม้แต่ความเสมอภาคทางวัฒนธรรมและการสื่อสาร (Cultural And Communicative Equality) จะนำมาซึ่งการเลิกยึดถือวัฒนธรรมร่วมที่เน้นลำดับชั้นต่ำสูงของสุนทรียศาสตร์และคุณค่าเชิงจริยธรรม ทว่าความเป็นจริงในสังคมโลกาภิวัตน์กลับให้ภาพที่เลวร้ายยิ่งกว่า เพราะเสรีภาพและความเสมอภาคในอารยธรรมเทคโนโลยี (Technological Civilization) กลับเน้นย้ำค่านิยมแห่งอำนาจ (ประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล) จนสังคมมีแนวโน้มรวมหมู่อย่างเข้มข้นแต่นำเสนอปัจเจกชนนิยมบนฉากหน้า (A Façade of Individualism) ผลที่สุดก็คือ เสรีภาพถูกหันเหไปสู่ทรราชทั้งในรูปบริโภคนิยมเชิงบังคับ (Forced Consumerism) ระบบสังคมที่กฎหมายเป็นพระเจ้า ความจำเป็นและชะตากรรมของมนุษย์ที่ต้องขึ้นต่อเทคโนโลยี ส่วนความเสมอภาคแปรสภาพเป็นภาวะกลืนกลายไปกับกลุ่มสังกัด (Group Conformity) การขับเคี่ยวแข่งขันอย่างไม่รู้จบ และลักษณะแบบแผนเดียวกันหมด (Uniformity) ภายใต้ความแตกต่างหลากหลายเชิงอัตลักษณ์

4.3 การศึกษาปัญญาชนในสังคมไทย

ถึงแม้ว่าปัญญาชนจะมีบทบาทในการสร้างและสถาปนาความหมายให้กับ “ความเป็นไทย” มาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทว่าคำเรียก “ปัญญาชน” ในภาษาไทยยังมิได้ปรากฏอย่างเด่นชัดจนกระทั่งต้นทศวรรษ 2490 และน่าจะถอดศัพท์มาจาก “intellectual” และ/หรือ “intelligentsia” ในภาษาอังกฤษ มากพอ ๆ กับคำว่า **知識分子** ในภาษาจีน ภายใต้บริบทที่การเมืองมวลชนแบบฝ่ายซ้าย คอมมิวนิสต์/สังคมนิยม เริ่มแตกหน่อหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ควบคู่ไปกับการเคลื่อนไหวมวลชนในรูปการชุมนุมประท้วงของฝ่ายขวา-ฟาสซิสต์ต่อต้านคอมมิวนิสต์และสนับสนุนรัฐประหาร กล่าวให้เฉพาะเจาะจง ก็คือ “ปัญญาชน” เป็นขนบฝ่ายซ้ายไทยก่อนกลายมาเป็นคำเรียกขานในปัจจุบัน ฉายภาพถึงความเปลี่ยนแปลงทางสังคมวิทยาของสังคมไทยมากกว่า 15 ปีหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 จากระบบการศึกษา

สมัยใหม่ ความไม่พอใจรัฐบาลเผด็จการทหาร และแนวคิดปฏิวัติเปลี่ยนแปลงประเทศ ต่อต้านจักรวรรดินิยมทุนนิยม ผสมผสานเข้าด้วยกัน (เกษียร เตชะพีระ, 2536) ในระยะต่อมา คือ ระหว่าง พ.ศ. 2510-2512 กลุ่มนักคิดนักเขียนไทยจำนวนหนึ่งพยายามอธิบายขยายบทบาทและความรับผิดชอบที่ “ปัญญาชน” พึงมีต่อสังคมไทย การศึกษาความคิดและแวดวงทางสังคมของปัญญาชนจึงปรากฏเด่นชัดตั้งแต่ช่วงก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516

งานเขียนเกี่ยวกับปัญญาชนในช่วงก่อน 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 มีลักษณะร่วมกันตรงที่การแสวงหาคำนิยามและการบรรยายคุณลักษณะเฉพาะของปัญญาชน ซึ่งมีบทบาททั้งสงวนรักษาคุณค่าดั้งเดิมหรือมุ่งเปลี่ยนแปลงไปสู่คุณค่าใหม่ เช่น กมล สมวิเชียร (2511, น. 39-41) ให้คำจำกัดความของ “ปัญญาชน” ว่า “นักคิด ผู้มีปัญญา มีกิจกรรมทางปัญญาที่สังคมเห็นได้ และเป็นผู้ใช้ปัญญาและวิจารณญาณอย่างอิสระ” ซึ่งอาจเป็นปัญญาชนหัวเก่า (Tradition-Oriented) หรือปัญญาชนหัวใหม่ (Change-Oriented) ก็ได้ งานของสุลักษณ์ ศิวรักษ์ (2512, น. 75) พิจารณาปัญญาชนในฐานะผู้เป็น “แสงสว่างทางความคิด” ของสังคม ซึ่งสนใจในทางปรับปรุงสังคมและบ้านเมือง รู้จักพิจารณาปัญหาหลัก ปัญหารอง ทั้งเรื่องคุณธรรม ความดี ความงาม ความรู้ ศิลปะ วัฒนธรรม และวิทยาการ ส่วนนิธิ เอียวศรีวงศ์ (2512, น. 100-106) เห็นว่าปัญญาชนคือผู้ที่สามารถใช้ความคิดความเห็นของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในอันที่จะทำให้เกิดการกระทำตามความคิดนั้นอย่างเป็นกลุ่มก้อนหรือทำให้คนกลุ่มใหญ่คล้อยตามความคิดนั้น โดยทั่วไปแล้ว “งานของปัญญาชนคือการถามคำตอบและตอบคำถาม อยู่เสมอไป ...หน้าที่อย่างหนึ่งของปัญญาชนคือคอยตรวจสอบ ทัดทาน ตกแต่งความเจริญของสังคม มิให้เป็นความเจริญอย่างง่อนแง่น”

งานระยะหลังที่ศึกษาปัญญาชนมักมุ่งไปในทางความคิดและระบบเหตุผลเป็นการเฉพาะ อาจอยู่ในรูปแบบการศึกษาปัญญาชนรายบุคคล กลุ่มก้อนความคิด หรือแม้แต่เครือข่ายทางภูมิปัญญา เช่น งานของอรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ (2538) ได้แสดงให้เห็นถึงการปรับสำนึกทางประวัติศาสตร์ของชนชั้นปกครองและปัญญาชนจารีตตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 ถึงการปฏิวัติ พ.ศ.2475 อันส่งผลต่อการเปลี่ยนสำนึกเรื่องสังคม รัฐ ตัวตน สถาบันพระมหากษัตริย์และราษฎร งานวิจัยขนาดใหญ่ของสายชล สัตยานุรักษ์ (2557ก, 2557ข) ที่ศึกษาปัญญาชนจำนวนมากทั้งก่อนและหลังปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ซึ่งมีบทบาทสรรสร้าง จรรโลง และสงวนรักษา “ความเป็นไทย” กระแสหลัก งานของเกษียร เตชะพีระ (2538) ได้สรุปรวบยอดความคิดและข้อถกเถียงของปัญญาชน อันเป็นปฏิกิริยาต่อโลกาภิวัตน์และลัทธิเสรีนิยมในช่วงปลายทศวรรษ 2530 นอกจากนั้นแล้ว งานอีกจำนวนหนึ่งหันมาศึกษาปัญญาชนหัวก้าวหน้า เช่น ธิกานต์ ศรีนารา (2555) ศึกษากระแสธารความคิดและเครือข่ายภูมิปัญญาของขบวนการนักศึกษาและปัญญาชนฝ่ายซ้ายภายหลังวิกฤตศรัทธาต่อพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) และเหตุการณ์ป่าแตกระหว่าง พ.ศ. 2524-2534 ขณะที่งานของศุภมิตร ปิติพัฒน์ (2555) และไชยันต์ ไชยพร (2557) ซึ่งอยู่ภายใต้ชุดโครงการวิจัยเดียวกัน ศึกษาปัญญาชน 4 ราย ได้แก่ เกษียร เตชะพีระ, ธงชัย วินิจจะกูล, สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล และนิธิ เอียวศรีวงศ์ ในฐานะประกาศกผู้ประกาศธรรมวิทยาแห่งพลเมืองใหม่แก่สังคมการเมืองไทย

งานวิจัยชิ้นนี้ทำหน้าที่แตกต่างไปจากงานศึกษาที่มีมาก่อน อย่างน้อย 3 ประการ ประการแรก งานวิจัยนี้ศึกษาการขยายตัวของพรมแดนความรู้โดยจัดระบบและประเมินสถานภาพของงานเขียนเชิงวิพากษ์ “ความเป็นไทย” กระแสหลัก ซึ่งมิได้เป็นความสนใจหลักของงานศึกษาก่อนหน้า เนื่องจากช่วงปลายทศวรรษ 2520 จนกระทั่งถึงครึ่งแรกของทศวรรษ 2550 ปัญญาชนต่างผลิตงานเขียนและเผยแพร่ความรู้เชิงวิพากษ์ออกมาอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนั้น ปัญญาชนนักวิพากษ์จึงกลายเป็นตัวแสดงหนึ่งในสังเวียนการเมืองวัฒนธรรมและงานเขียนของพวกเขาก็กลายเป็นวัตถุทางวัฒนธรรม หรือตัวบท (Text) ที่สามารถถูกศึกษา วิเคราะห์และตีความได้ ประการที่สอง ถึงแม้ว่างานศึกษาก่อนหน้าอย่างศุภมิตร ปิติพัฒน์ (2555) และไชยันต์ ไชยพร (2557) จะทำการศึกษาปัญญาชนหัวก้าวหน้าที่มุ่งวิพากษ์สังคมการเมืองไทยในเรื่องค่านิยมแบบอนุรักษ์นิยม แต่งานข้างต้นก็มุ่งเน้นศึกษาปัญญาชนรายบุคคล ทั้งยังให้ความสำคัญเป็นการเฉพาะกับวิธีการและวิธีวิทยาที่ปัญญาชนแต่ละคนเข้าสู่ประเด็นปัญหาเพื่อปะทะคะคานกับสังคมไทย จึงแตกต่างจากงานวิจัยของผู้เขียนที่เป็นการศึกษาแบบแผนโดยทั่วไปของปัญญาชน ประการที่สาม การศึกษานักคิดและความคิดเชิงวิพากษ์อาจถูกผลิตและเผยแพร่ออกมาเป็นระยะ แต่การศึกษามโนทัศน์ “เสรีภาพและความเสมอภาค” ของกลุ่มความคิดเหล่านั้นยังมีอยู่อย่างจำกัดและมิได้รับการศึกษาอย่างเป็นระบบมากนัก งานวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษามโนทัศน์ “เสรีภาพและความเสมอภาค” ของกลุ่มความคิดเชิงวิพากษ์ให้ปรากฏเป็นคำอธิบายที่เป็นระบบ เพราะหากเสรีภาพและความเสมอภาคจะเป็นหลักอ้างอิงใหม่ในสังคมการเมืองไทยแล้ว การทำความเข้าใจมโนทัศน์ดังกล่าวอย่างแจ่มชัด ก็จะยิ่งทำให้มองเห็นทิศทางความเปลี่ยนแปลงได้ชัดเจนมากขึ้นด้วย กล่าวได้ว่างานวิจัยนี้จะเข้าไปเติมเต็มความเข้าใจทั้งในส่วนที่เป็นพรมแดนความรู้ของบทวิพากษ์ “ความเป็นไทย” กระแสหลัก แบบแผน/รูปการณ์ความคิดทั่วไปของปัญญาชนนักวิพากษ์ รวมถึงระบบความคิด ความหมาย เกี่ยวกับ “เสรีภาพและความเสมอภาค” ของปัญญาชนนักวิพากษ์แถวหน้าในสังคมไทยร่วมสมัย

5. ผลการวิจัย

งานวิจัยนี้แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วนที่สัมพันธ์กัน ส่วนแรก คือ การสำรวจพรมแดนความรู้ของบทวิพากษ์ “ความเป็นไทย” กระแสหลัก โดยมิได้จำกัดอยู่เพียงปัญญาชนสองกลุ่ม หากครอบคลุมงานเขียนเชิงวิพากษ์ ระหว่างปลายทศวรรษ 2520 ถึงครึ่งแรกของทศวรรษ 2550 และส่วนที่สอง คือ การตีความและวิเคราะห์มโนทัศน์ว่าด้วยเสรีภาพและความเสมอภาค ที่ปรากฏเป็นแบบแผนความคิดของปัญญาชนสองกลุ่ม คือขนบวิพากษ์เบ็ดเสร็จและขนบวิพากษ์ภายใน อันเป็นผลมาจากการการขยายขอบเขตของบทวิพากษ์ “ความเป็นไทย” กระแสหลัก

5.1 การขยายตัวของบทวิพากษ์ “ความเป็นไทย” กระแสหลัก ระหว่างทศวรรษ 2520–2550

ความรู้เชิงวิพากษ์ “ความเป็นไทย” กระแสหลักเกิดขึ้นท่ามกลางวิกฤตเชิงอัตลักษณ์อันส่งผลอย่างสำคัญต่อความเป็นปึกแผ่นของนิยาม “ความเป็นไทย” ในระยะนี้เอง เครือข่าย

ภูมิปัญญาค่อย ๆ ก่อตัวขึ้น โดยได้รับอิทธิพลจากพลวัตความเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศ

ราวกลางทศวรรษ 2520 เกิดวิกฤตศรัทธาต่ออุดมการณ์สังคมนิยม ปัญญาชนฝ่ายซ้ายละทิ้งการโต้แย้งกับอำนาจรัฐไทย โครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง และประเด็นเชิงวัตถุนิยม โดยหันไปมองและแก้ปัญหาเชิงจริยธรรม ภาคส่วนนอกอำนาจรัฐ และจิตนิยมในระดับปัจเจกชน (เกษียร เตชะพีระ, 2527, น. 84) พลวัตที่อยู่เบื้องหลังการเปลี่ยนแปลงนี้ ก็คือโครงสร้างระบบเศรษฐกิจของไทยที่กำลังเข้าสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ อีกทั้งสภาพการเมืองไทยที่กำลังหลุดพ้นจากประชาธิปไตยครึ่งใบและเคลื่อนเข้าหาประชาธิปไตยมากขึ้น พร้อม ๆ กับการปรับเปลี่ยนสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งมีความชอบธรรมทางการเมืองสูงขึ้นเรื่อย ๆ ที่สำคัญไปกว่านั้นคือ “ทฤษฎีกึ่งเมืองขึ้นกึ่งศักดินา” ของ พคท. ที่ปัญญาชนเคยยึดถือเป็นแบบฉบับคำอธิบายสังคมไทยก็ไม่มีพลังอีกต่อไป ท่ามกลางบรรยากาศท้อแท้สับสนดังกล่าว เครือข่ายภูมิปัญญาใหม่ค่อย ๆ ก่อตัวขึ้นจากบรรดาปัญญาชนรุ่น 14 ตุลาฯ 2516 และปัญญาชนฝ่ายซ้ายที่เพิ่งแตกหักจาก พคท. (ธิกานต์ ศรีนารา, 2555, น. 32-33) ทั้งนี้ กระแสแนวคิดพุทธศาสนา วัฒนธรรมชุมชน และประชาธิปไตยแบบรัฐสภา นับว่ามีอิทธิพลสูงสุดในหมู่ปัญญาชน อันเป็นรากฐานให้กับการขยายประเด็นวิพากษ์จากเศรษฐกิจการเมืองไปสู่การวิพากษ์วัฒนธรรมในระยะต่อมา

ระหว่างทศวรรษ 2520-2530 เกิดความตึงแย้งระหว่างเอกลักษณ์ไทยกับการปรับตัวเข้ากับกระแสทุนนิยมระดับโลก ในด้านหนึ่ง สถาบันพระมหากษัตริย์และพุทธศาสนาถูกฉายภาพให้เป็นเสาหลักของเอกลักษณ์ไทย (Connors, 2007, pp. 142-143) แต่อีกด้านหนึ่ง “ความเป็นไทย” ก็ถูกนำเสนอให้กลายเป็นสินค้าสำหรับนักท่องเที่ยวต่างชาติ (Reynolds, 2002, p. 13) ภาครัฐถึงกับจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาเสริมสร้างและส่งเสริมสถาบันหลักของชาติ ตีพิมพ์เผยแพร่สิ่งพิมพ์ประเภทต่าง ๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยมีเนื้อหาแสดงถึงเทศกาล พระราชพิธี พิธีสงฆ์ พระประวัติของสมาชิกราชวงศ์องค์สำคัญ ตลอดจนออกอากาศรายการวิทยุโทรทัศน์เชิดชูอุดมการณ์แห่งชาติ[7] ในช่วงเวลานี้เอง ปัญญาชนถูกคาดหวังให้รับใช้ผลประโยชน์ของคนชั้นกลางที่กำลังเติบโตขึ้นมาอย่างก้าวกระโดดและกลายเป็นภูมิทัศน์ใหม่ในสังคมการเมืองไทย ปัญญาชนจึงโอบรับแนวคิดเสรีประชาธิปไตย ต่อต้านรัฐราชการ คัดค้านเผด็จการทหาร สนับสนุนการลดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจประชาสังคมให้เข้มแข็งขึ้น ก่อนที่เครือข่ายปัญญาชนในระยะต่อมาจะกลายเป็นพันธมิตรในขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 (เกษียร เตชะพีระ, 2538, น. 111-112)

[7] หน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญในช่วงเวลานี้ ก็คือ คณะกรรมการเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งก่อตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2521 และพัฒนาต่อมาเป็นคณะกรรมการเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ และคณะกรรมการเอกลักษณ์ของชาติ ตามลำดับ ครั้นเมื่อถึง พ.ศ. 2523 ได้ตั้งเป็นหน่วยงานระดับกอง สังกัดสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ภายใต้ชื่อสำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ กระทั่งได้รับการยกฐานะเป็นหน่วยงานระดับสำนักใน พ.ศ. 2539 และปัจจุบันสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ, ม.ป.ป.)

ตั้งแต่ทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา สังคมไทยเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้งที่ทำให้คนชั้นกลางสูญเสียความเชื่อมั่นต่อโลกาภิวัตน์อย่างสำคัญ เพราะพิสูจน์ให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตย (อย่างน้อยก็ในทางเศรษฐกิจ) ถูกแย่งยึดไปโดยกลุ่มทุนข้ามชาติ บรรษัทข้ามชาติและองค์กรโลกบาล (Global Organizations) นิยามผลประโยชน์แห่งชาติที่เคยเป็นข้ออ้างแสวงหาความชอบธรรมของผู้นำไทยมาตลอดกลับถูกบ่อนเซาะกระจัดกระจายและกระจุกตัวอยู่กับชนชั้นนำ-นายทุนข้ามชาติน้อยรายลงไปอีก และเพราะการอ้าง “ผลประโยชน์แห่งชาติ” ขาดความชอบธรรมลงไป ก็ทำให้ชนชั้นนำไทยในระบบรัฐสภาขาดฉันทานุมัติทางการเมืองอย่างรุนแรงไปด้วย (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, 2553, น. 104-127) ท่ามกลางสภาวการณ์นี้ทางเลือกของชนชั้นนำ-คนชั้นกลางไทยจึงมีอยู่อย่างน้อย 2 แนวทางใหญ่ ก็คือ ถ้าไม่หันไปหาชาตินิยมทางเศรษฐกิจซึ่งมีรากฐานอยู่บนแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง ก็จำต้องยอมรับอำนาจทางการเมืองที่มีความชอบธรรมระดับสูงเพื่อมาแก้ปัญหาเศรษฐกิจ (เกษียร เตชะพีระ, 2545, น. 9) วิกฤตการเมืองไทยในช่วงปลายทศวรรษ 2540 อันได้แก่ การชุมนุมประท้วงของกลุ่มพันธมิตรฯ เพื่อขับไล่รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร บทบาทของตุลาการภิวัตน์กับการเลือกตั้งโมฆะเมื่อ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 และการรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ฯลฯ จึงเป็นเสมือนการปะทะกันระหว่างกระแสชุมชน-ชาตินิยมที่แอบอิงพิงหลังเข้ากับพระราชอำนาจกับกระแสประชาธิปไตยเสียงข้างมากที่มีผู้นำอำนาจนิยม การนำเสนอทางออกที่เพียงแต่แยกเป็นสองทางในตอนต้น ได้ยกระดับไปสู่ขบวนการเคลื่อนไหวของกลุ่มเสื้อเหลืองและกลุ่มเสื้อแดงในช่วงทศวรรษ 2550 กระทั่งปลุกกระแสวิพากษ์ “ความเป็น ไทย” ในหมู่ปัญญาชนขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง

ระหว่างช่วงรอยต่อของวิกฤตแต่ละระลอก ความรู้เชิงวิพากษ์ “ความเป็นไทย” ได้ปรากฏตัวขึ้นในสังคมการเมืองไทย ซึ่งปัญญาชนได้สรรสร้างขึ้นผ่านงานเขียนประเภทต่าง ๆ ในฐานะการกระทำทางสังคมรูปแบบหนึ่งที่บรรจุไปด้วยความหมายและการสื่อสารตอบโต้ระหว่างกันจนก่อตัวเป็นวัฒนธรรมภูมิปัญญา ดังนั้น การศึกษาการผลิตสร้างความรู้จึงสามารถดำเนินการได้ผ่านการสืบสอบปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในกระบวนการผลิตงานเขียนซึ่งมีลักษณะของการหยิบยืมถ้อยคำความคิด ถ่ายทอด และส่งต่อความหมายจนกลายเป็นวาทกรรมกระแสโต้ในสังคมไทย การสำรวจพรมแดนความรู้ของบทวิพากษ์ “ความเป็นไทย” กระแสหลัก ซึ่งงานวิจัยนี้ดำเนินการโดยประเมินสถานภาพ พัฒนาการ และการขยายตัวของความรู้ระหว่างปลายทศวรรษ 2520 ถึงราวครึ่งแรกของทศวรรษ 2550 ทำให้สามารถจำแนกงานเขียนของปัญญาชนบนพื้นฐานของ “ประเด็นวิพากษ์” ได้เป็น 4 กลุ่มใหญ่ ดังปรากฏในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การขยายตัวขององค์ความรู้เชิงวิพากษ์ “ความเป็นไทย” ระหว่างทศวรรษ 2520–2550

แนวทางและประเด็นวิพากษ์	ตัวอย่างงานหลัก
“ความเป็นไทย” ในฐานะสิ่งสร้างของชนชั้นนำจารีต	
☐ ประวัติศาสตร์นิพนธ์ทางการ/อุดมการณ์ชาตินิยม	ธงชัย วินิจจะกูล (2544, 2556ก) นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2538ข) ประจักษ์ ก้องกีรติ (2548)
☐ บทบาทของปัญญาชนจารีต	สายชล สัตยานุรักษ์ (2557ก, 2557ข) อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ (2538)
☐ วัตถุทางวัฒนธรรม	ชนิดา พรหมพยัคฆ์ เผือกสม (2546) ชาตรี ประกิตนนทการ (2547, 2549) นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2538ข) สายพิน แก้วงามประเสริฐ (2538)
“ความเป็นไทย” ถูกผลิตซ้ำโดยสถาบันทางสังคม	
☐ สถาบันพระมหากษัตริย์	เกษียร เตชะพีระ (2554) ธงชัย วินิจจะกูล (2554, 2556ค, 2556ง) สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล (2544, 2551ก, 2551ข) สุลักษณ์ ศิวรักษ์ (2548ก)
☐ พุทธศาสนา	ปฐม ตาคะนานันท์ (2551) สุลักษณ์ ศิวรักษ์ (2547, 2548ข)
☐ สถาบันการศึกษาของรัฐ	นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2538ข) วารุณี โอสถารมย์ (2524, 2549)
“ความเป็นไทย” เป็นวาทกรรมรวมชาติเชื้อไทย	
☐ ประวัติศาสตร์ชาติผูกขาดรวมศูนย์	ธิดา สาระยา (2532, 2537) ศรีศักร วัลลิโภดม (2524, 2532) สุจิตต์ วงษ์เทศ (2526, 2527)
☐ เชื้อชาติ/ชาติพันธุ์ไทย/ชาติพันธุ์นิพนธ์ไทย	นิติ ภวัครพันธุ์ (2541, 2547, 2558) ยุกติ มุกดาวิจิตร (2547, 2548)
☐ วัฒนธรรมชุมชน	ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2540, 2543) ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และพรพิไล เลิศวิชา (2537)
“ความเป็นไทย” เป็นวัฒนธรรมที่ไม่เป็นธรรม	
☐ กลุ่มคนไทยเชื้อสายจีน	เกษียร เตชะพีระ (2537ก, 2537ข) นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2531)
☐ คนชั้นกลางเมือง/วัฒนธรรมการบริโภค	เกษียร เตชะพีระ (2539) นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2536, 2538ก, 2538ค, 2547) มุกหอม วงษ์เทศ (2549, 2552)
☐ วัฒนธรรมย่อย/ชายขอบ	เกษียร เตชะพีระ (2548ก) ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ (2555ข, 2556) นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2545)

ที่มา: ผู้เขียน

งานกลุ่มแรก ถือว่า “ความเป็นไทย” เป็นผลผลิตประดิษฐ์สร้างของชนชั้นนำจารีต แนวทางนี้ได้รับอิทธิพลอย่างสูงจากแนวคิดชาตินิยมทางการ (Official Nationalism) ของ Benedict Anderson (1983) จึงมุ่งศึกษาการสร้าง “ชาติ/ชาตินิยม” และจินตกรรมความเป็นชาติซึ่งก่อรูปสำนึกคิดของผู้คนและสังคมไทยส่วนรวม แนวทางนี้พยายามตีแผ่อุดมการณ์นามธรรมที่อยู่เบื้องหลังการกระทำทางการเมือง เช่น ประวัติศาสตร์แห่งชาติ/ประวัติศาสตร์นิพนธ์ฉบับทางการ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2538ข; ธงชัย วินิจจะกูล, 2544, 2556ก) “อุดมการณ์ราชาชาตินิยม-ราชาชาตินิยมประชาธิปไตย” (ธงชัย วินิจจะกูล, 2544, ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2548) บทบาทของชนชั้นปกครองและปัญญาชนจารีตในการนิยามและให้ความหมายแก่ “ชาติไทย/ความเป็นไทย” กระแสหลัก (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2538; สายชล สัตยานุรักษ์, 2557ก, 2557ข) หรือแม้แต่การศึกษาการเมืองในสิ่งประดิษฐ์ทางวัฒนธรรมที่บรรจุไปด้วยความหมายและการตอกย้ำค่านิยมจารีต ได้แก่ พิพิธภัณฑ์ อนุสาวรีย์ ธงชาติ และสถาปัตยกรรมร่วมสมัย (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2538ข; สายพิน แก้วงามประเสริฐ, 2538; ชนิดา พรหมพยัคฆ์ เผือกสม, 2546; ชาตรี ประกิตนนทการ, 2547, 2549) นอกจากนั้นแล้ว งานกลุ่มนี้ยังมีลักษณะร่วมกันอีกอย่างหนึ่ง คือการมองว่า “ความเป็นไทย” กระแสหลักส่งผลให้รัฐไทย/ชาติไทยถือตนว่าดีเด่นจนแลเห็นประเทศรอบข้างเป็นศัตรูไปหมด

งานกลุ่มที่สอง เห็นว่า “ความเป็นไทย” ถูกผลิตซ้ำส่งผ่านโดยสถาบันหลักทางสังคม (สถาบันพระมหากษัตริย์ พุทธศาสนาเถรวาท และสถาบันการศึกษาของรัฐ) เพื่อจรรโลงโครงสร้างรัฐรวมศูนย์และสังคมที่มีลำดับชั้นต่ำสูง การวิพากษ์สถาบันพระมหากษัตริย์แบ่งได้เป็น 3 กระแสย่อย คือ 1) การวิพากษ์สถาบันจารีตและเครือข่ายเบื้องหลัง โดยมุ่งหวังให้สถาบันฯ ตั้งมั่นยั่งยืนในสังคมไทย (สุลักษณ์ ศิวรักษ์, 2548ก) 2) การวิพากษ์สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นศูนย์กลาง/สร้างอำนาจนำในระบอบการเมืองสมัยใหม่ของไทย (ธงชัย วินิจจะกูล, 2554, 2556ค, 2556ง; เกษียร เตชะพีระ, 2554) และ 3) การวิพากษ์อย่างถึงรากถึงโคนโดยตีแผ่ว่า “ใครเป็นใคร” ในอดีตและการตัดสินใจของบุคคลเหล่านั้นนำมาซึ่งการพลิกโฉมประวัติศาสตร์การเมืองไทยอย่างไร (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2544, 2551ก, 2551ข) กระแสหลังสุดได้รับความนิยมอย่างสูงในแวดวงภูมิปัญญาฝ่ายก้าวหน้าหลังรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ทั้งนี้ การขยายพรมแดนความรู้ของบทวิพากษ์สถาบันพระมหากษัตริย์เกิดขึ้นไปพร้อมกับการขยายประเด็นไปสู่สถาบันสงฆ์และสถาบันการศึกษาของรัฐ กล่าวคืองานวิพากษ์พุทธศาสนามักสนใจอุดมการณ์ความคิด (เช่น ชาตินิยม บุญกรรม บารมี และรู้ที่ต่ำที่สูง) ที่จรรโลงโครงสร้างลำดับชั้นทางสังคม (สุลักษณ์ ศิวรักษ์, 2547, 2548ข; ปฐม ตาคะนานันท์, 2551) ขณะที่งานวิพากษ์การศึกษาภาครัฐมักเน้นย้ำการทำหน้าที่ผลิตสร้างแนวคิดพลเมืองและตอกย้ำความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ (วารุณี โอสถารมย์, 2524, 2549; นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2538ข)

งานกลุ่มที่สาม นำเสนอว่า “ความเป็นไทย” เป็นมากกว่าวาทกรรมรวมเลือดเนื้อชาติเชื้อไทย อันเป็นแบบฉบับของประวัติศาสตร์ทางการ งานเขียนกลุ่มนี้อาศัยวิธีการศึกษาทางโบราณคดี ภาพถ่ายทางอากาศ คติความเชื่อ เรื่องเล่าขาน ตำนาน เพื่อแสดงให้เห็นถึงการตีความข้อมูลหลักฐานที่บิดเบี้ยวของประวัติศาสตร์ทางการและความสับสนปนเประหว่าง

คติเรื่อง “เชื้อชาติไทย/ไท/ไต” กับ “กลุ่มชาติพันธุ์ไทย/ไท/ไต” (ศรีศักร วัลลิโภดม, 2524; สุจิตต์ วงษ์เทศ, 2527) แขนงหนึ่งของแนวทางนี้นำเสนอ “ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น” ของแว่นแคว้นอันกระจายไปทั่วแถบอุษาคเนย์ซึ่งเป็นวัฒนธรรมร่วมของภูมิภาค (Shared Culture) (ศรีศักร วัลลิโภดม, 2532; สุจิตต์ วงษ์เทศ, 2526; ธิดา สาระยา, 2532, 2537) อีกแขนงหนึ่งอาศัยวิธีการทางมานุษยวิทยาเพื่อศึกษากลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ จนพบว่าเรื่องเล่าตำนานมีลักษณะใกล้เคียงกัน (ยุกติ มุกดาวิจิตร, 2547, 2548; นิติ ภวัครพันธุ์, 2541, 2547, 2558) อย่างไรก็ตาม งานวิพากษ์อีกแขนงที่อาจจัดอยู่ในแนวทางใหญ่นี้ ก็คือ แนววัฒนธรรมชุมชน ซึ่งพยายามค้นหาแก่นแกนดั้งเดิมอันบริสุทธิ์ของ “ความเป็นไทย/ไท” จนได้ข้อสรุปว่า “ชุมชนหมู่บ้าน” มี “ความเป็นไทย” มากกว่าคนเมือง ทั้งยังเป็นรากฐานแท้จริงสำหรับการพัฒนาของทุกสังคม (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และพรพิไล เลิศวิชา, 2537; ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2540, 2543) ทว่างานแขนงนี้เริ่มหมดพลังลงไปเมื่อชุมชนชนบทปรับเปลี่ยนเข้าสู่ความเป็นเมืองมากขึ้นนับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา

งานกลุ่มที่สี่ เพ่งเล็งไปที่ “ความเป็นไทย” ในฐานะหน่วยทางวัฒนธรรมที่ไม่เป็นธรรม แนวทางนี้ให้ความสำคัญกับพลวัตทางวัฒนธรรม จึงเห็นตรงกันข้ามกับ “ความเป็นไทย” กระแสหลัก ซึ่งหยุดนิ่ง ตายตัว และคับแคบ ในแง่นี้ “ความเป็นไทย” จึงถูกมองว่าเอื้อประโยชน์แก่คนบางกลุ่ม แต่กลับทอดทิ้งกลุ่มอื่น ๆ ไว้ข้างหลัง การวิพากษ์มุ่งเป้าไปที่การขยับโยกย้ายกลุ่มทางสังคมจากสถานะที่ไม่เป็นไทยมาสู่สถานะที่เป็นไทย เช่น “คนไทยเชื้อสายจีน” ซึ่งเป็นกำลังสำคัญทางเศรษฐกิจเสมอมา (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2531; เกษียร เตชะพีระ, 2537ก, 2537ข) วัฒนธรรม/ค่านิยมของ “คนชั้นกลางเมือง” ซึ่งถีบตัวหลุดพ้นจากบ่วงพันธนาการของผู้ปกครองและวิถีการผลิตแบบสังคมเกษตร และการบริโภค “ความเป็นไทย” ของคนชั้นกลางผ่านสื่อสมัยใหม่ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2536, 2538ก, 2538ค, 2547; เกษียร เตชะพีระ, 2539; มุกหอม วงษ์เทศ, 2549, 2552) นอกจากนั้นแล้ว แนวทางนี้ยังสนใจค่านิยมและอัตลักษณ์ของผู้คนที่กำลังแปรเปลี่ยนไป เช่น ความรักระหว่างเพศ/เพศเดียวกัน กลุ่มวัฒนธรรมย่อย/วัฒนธรรมชายขอบ ค่านิยมความงาม ศีลธรรมจริยธรรม เป็นต้น (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2545; เกษียร เตชะพีระ, 2548ก; ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, 2555ข, 2556) งานกลุ่มนี้มุ่งหวังให้ส่วนที่มีพลังในสังคมไทย (คนชั้นกลาง) หันกลับมายอมรับกลุ่มอันหลากหลายเพื่อจะให้เป็นส่วนหนึ่งของ “ความเป็นไทย” พร้อมกับสร้างภูมิคุ้มกันทางวัฒนธรรมให้แต่ละกลุ่มดำรงอยู่ร่วมกันท่ามกลางความแตกต่าง

ทั้งที่ราวกับว่าความรู้เชิงวิพากษ์ได้ขยายพรมแดนของ “ความเป็นไทย” ให้ทอดยาวไปสู่ปริมณฑลที่ไม่เคยเอื้อมถึงมาก่อน แต่เพราะงานวิพากษ์ส่วนใหญ่มักมีลักษณะสัมพัทธนิยมทางวัฒนธรรม (Cultural Relativism) และประวัติศาสตร์นิยม (Historicism) ค่อนข้างสูง ให้ความสำคัญกับ “ข้อเท็จจริงเฉพาะ” และ “บริบทเฉพาะ” มากกว่าการสืบสาวลักษณะอันเป็นสากลซึ่งอาจจะแฝงเร้นอยู่ท่ามกลางกรณีเฉพาะทั้งหลาย จึงกลายเป็นว่าความรู้เชิงวิพากษ์ได้นำเสนอ “ความจริงเฉพาะ” ต่อสังคมไทย ซึ่งมีโอกาสชักนำให้ “ความเป็นไทย” กลายเป็นแหล่งรวมของเรื่องเล่าเฉพาะกลุ่มและความจริงเฉพาะอย่างจำนวนนับไม่ถ้วน ผลสืบเนื่องที่ตามมา

อย่างเลี่ยงไม่ได้ ก็คือ ไม่มีความจริงเฉพาะใด (แม้แต่จากความรู้เชิงวิพากษ์เอง) มีเหตุผลรองรับมากพอที่จะขยายกลายเป็นความจริงให้ยึดถือเชื่อใช้กันในสังคมการเมืองไทยได้อีกต่อไป

5.2 ปัญญาชนนักวิพากษ์สองขนบกับ "เสรีภาพและความเสมอภาค" ในสังคมไทยร่วมสมัย

การจะเข้าใจมโนทัศน์เรื่อง "เสรีภาพและความเสมอภาค" ของปัญญาชนนักวิพากษ์สามารถกระทำได้โดยการศึกษาความหมายของมโนทัศน์ไปพร้อมกับการพิจารณาข้อจำกัดอันเป็นอุปสรรคขัดขวางไม่ให้เสรีภาพและความเสมอภาคได้วางหลักปักฐานในสังคมไทย ทั้งนี้ ปัญญาชนเพ่งเล็งขีดจำกัดเหล่านั้นไปใน 2 ทิศทาง ซึ่งเป็นภาพแทนความคิดขนบวิพากษ์ 2 ธรรมเนียม ได้แก่ ปัญญาชนขนบวิพากษ์เบ็ดเสร็จและปัญญาชนขนบวิพากษ์ภายใน ควรกล่าวด้วยว่าการจำแนกปัญญาชนนักวิพากษ์ออกเป็นสองธรรมเนียมเป็นเพียงการแบ่งแยกเพื่อวิเคราะห์ (Analytic Partition) โดยอาศัยการจัดกลุ่มอย่างเป็นนามธรรมมากกว่าที่จะเป็นกลุ่มก้อนรูปธรรม เพราะตามความเป็นจริงแล้ว ปัญญาชนทั้งสองธรรมเนียมต่างก็มีความเห็นสอดคล้องต้องตามกันอยู่มาก ทั้งยังมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันผ่านการแลกรับ ปรับใช้ และผลิตซ้ำความคิดของกันและกันอยู่เสมอ นี่ย่อมหมายความต่อไปด้วยว่ากรอบความคิดใหญ่ของปัญญาชนกลุ่มหนึ่งไม่จำเป็นต้องกีดกันหรือแม้แต่ปฏิเสธโต้แย้งกับความคิดของปัญญาชนอีกกลุ่มหนึ่งเสมอไป และด้วยวิธีการนี้จึงทำให้สามารถศึกษาทำความเข้าใจรูปการณ์ความคิดที่เด่นชัดของปัญญาชนแต่ละกลุ่มได้

5.2.1 ขนบวิพากษ์เบ็ดเสร็จ: เสรีภาพของ "ปัจเจกชน" กับความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย

> *...ในกรณีของไทย การลงลึกและระยะเวลาที่รัฐสมบูรณาญาสิทธิ์แผ่ขยายอำนาจนั้น ยังไม่มากพอที่จะผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างพลิกฟ้าคว่ำแผ่นดินทางสังคม สิ่งที่เกิดขึ้นแทนก็คือ การกบฏที่เกิดขึ้นบางส่วนและคลุมเครือของระบบราชการอันเป็นจักรกลของรัฐสมบูรณาญาสิทธิ์เอง ซึ่งส่งสัญญาณโดยรัฐประหาร พ.ศ. 2475 ปัญหาทางการเมืองที่แท้จริงของสยามที่เคยเป็นและกำลังเป็นอยู่ก็คือไม่มีการแตกหักอย่างเด็ดขาดกับ "รัฐสมบูรณาญาสิทธิ์" โดยขบวนการประชาชนที่ขับเคลื่อนด้วยความคิดทางสังคมแบบถอนราก และโดยขบวนการชาตินิยมมวลชนที่แท้จริง* (แอนเดอร์สัน, 2546, น. 131)

ปัญญาชนขนบวิพากษ์เบ็ดเสร็จมีฉันทามติร่วมกันว่าสังคมไทยไม่เคยแตกหักกับ "สมบูรณาญาสิทธิราชย์" อย่างเด็ดขาด[8] (นี่เป็นประเด็นที่สอดคล้องกับความเห็นของปัญญาชนขนบวิพากษ์ภายในหลายคน ซึ่งจะอภิปรายต่อไป) มรดกสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทางการเมือง

[8] อันที่จริงข้อความข้างต้นถูกอ้างถึงอย่างกว้างขวาง จนกล่าวกันว่า Benedict Anderson เป็นคนแรก ๆ ที่ชี้ให้เห็นถึงปัญหานี้ตั้งแต่หลังเหตุการณ์ 6 ตุลาฯ 19 ใหม่ ๆ คือเมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2521 ในการประชุมทางวิชาการประจำปีของสมาคมเอเชียศึกษา (Association for Asian Studies: AAS) ณ สหรัฐอเมริกา ภายหลังจึงรวมพิมพ์ในหนังสือรวมบทความ โปรดดู Anderson (1979)

และวัฒนธรรมจึงกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางสังคมไทยปัจจุบัน สร้างปัญหาเรื้อรังกักขังไม่ให้สังคมสามารถปรับตัวสอดรับกับกาลเทศะที่เปลี่ยนไป ในแง่นี้ อุดมการณ์และภาคปฏิบัติของคณะราษฎรในเหตุการณ์ปฏิวัติ พ.ศ. 2475 เกี่ยวกับ “รัฐธรรมนูญ” และ “ประชาธิปไตย” จึงไม่สามารถเติบใหญ่ขยายตัวและหมดพลังในการให้ความหมายต่อ “ชาติ” “พลเมือง” และ “สิทธิเสรีภาพ” ตามไปด้วย[9] มรดกดังกล่าวปรากฏออกมาในรูปของรัฐรวมศูนย์อย่างเข้มข้น คุณลักษณะเหลื่อมล้ำต่ำสูงแทบทุกมิติ การผูกผู้คนไว้กับ “หน้าที่” และ “ความรับผิดชอบ” แทนที่จะเป็นสิทธิของปัจเจกชนที่เสมอภาคเท่าเทียมกัน ทำให้สังคมไทยไม่เคยมี “ประชาชน” หรือ “พลเมือง” ตามความหมายที่แท้จริง สังคมเช่นนี้จำกัดเพดานความคิดไม่ให้ปัจเจกชนมีเสรีภาพในการใช้เหตุผลอย่างอิสระ ธงชัย วินิจจะกูล (2554, น. 57) จึงเสนอว่าการปฏิวัติประชาชาติใด ๆ ในโลกจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงอย่างถึงรากถึงโคนได้ในคราวเดียว ดังนั้น “ทางออกที่สถาวรในระยะยาวก็คือ เลิกพยายามสืบทอดมรดกที่มาจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์” หรือกล่าวได้ว่าการทลายมรดกสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างเด็ดขาดน่าจะเป็นเงื่อนไขให้เสรีภาพและความเสมอภาคได้เติบโต การต่อสู้ทางวัฒนธรรมเท่าที่เป็นอยู่จึงถือเป็นการประจันหน้ากันโดยตรงระหว่างปัญญาชนนักวิพากษ์ในฐานะผู้รับช่วงภารกิจของคณะราษฎรฝ่ายหนึ่งกับทายาทสมบูรณาญาสิทธิราชย์อีกฝ่ายหนึ่ง[10]

ขนบวิพากษ์เบ็ดเสร็จให้ความสำคัญกับลักษณะการก่อตัวของรัฐสมัยใหม่ (Formation of Modern State) เป็นอย่างยิ่ง ในฐานะที่เป็นหน่วยทางการเมืองที่ถูกสร้างขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปัญญาชนมีความเห็นที่สอดคล้องกันว่าสยามในเวลานั้นไม่เพียงแต่ตอบโต้ลัทธิอาณานิคมด้วยการทำประเทศให้ทันสมัย (Modernization) แต่อีก

[9] อย่างไรก็ตาม ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ (2549ข, น. 229) ตั้งข้อสังเกตว่าการรับทอดมรดกสมบูรณาญาสิทธิราชย์หลังการปฏิวัติ 2475 อาจไม่ได้เกิดขึ้นด้วยความจงใจ แต่เพราะความอ่อนแอและขาดตอนในการผ่องถ่ายอำนาจของชนชั้นนำกลุ่มใหม่ จึงส่งผลให้สมบูรณาญาสิทธิราชย์มีความต่อเนื่องและส่งทอดมรดกจากอดีตมายังรัฐใหม่สูงกว่าการเกิดขึ้นของรัฐใหม่ที่เป็นของประชาชนทั้งมวล

[10] จากการประมวลทัศนะปัญญาชนนักวิพากษ์จำนวนหนึ่ง ทำให้ระบุได้ถึงทายาทผู้รับทอดมรดกสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยจำแนกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ (1) จอมพล ป. พิบูลสงคราม ผู้สืบทอดรายแรกหลังการปฏิวัติ 2475 ผ่านนโยบายรัฐนิยมภายใต้คำขวัญแบบชาตินิยม (ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, 2555ข, น. 67; ธงชัย วินิจจะกูล, 2544, น. 62) (2) กลุ่มกษัตริย์นิยมที่เริ่มฟื้นคืนกำลังก่อนรัฐประหาร 2490 และหลังจากนั้นจึงผลิตงานเขียนเชิดชูวัฒนธรรมสมบูรณาญาสิทธิราชย์เพื่อรื้อฟื้นสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ภายใต้ระบอบใหม่ (ธงชัย วินิจจะกูล, 2556ข, น. 36-39; ณัฐพล ใจจริง, 2556) (3) กลุ่มนิสิตนักศึกษาปัญญาชน 14 ตุลาฯ 16 ในฐานะผู้รับเอากรอบโครงความคิดจากกลุ่มกษัตริย์นิยมมาผสานเข้ากับอุดมการณ์ซ้ายเก่า-ซ้ายใหม่ จนกลายเป็นรากฐานภูมิปัญญาเพื่อต่อสู้กับรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร โดยเฉพาะการอ้างข้อความจากเอกสารพระราชหัตถเลขาสละราชย์ของรัชกาลที่ 7 มารณรงค์ทางการเมืองในบริบทและความหมายใหม่ จนสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทางการเมืองและวัฒนธรรมกลายเป็นสถาบันตั้งมั่นนับแต่นั้นเป็นต้นมา (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2544, น. 9-19; ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2548) และ (4) ปัญญาชนนักวิชาการทั้งเก่า-ใหม่ ซึ่งรับเอาผลรวมของมรดกจากทุกกลุ่มก่อนหน้ามาเป็นกรอบคิด วิธีการมองโลก แล้วเผยแพร่ความรู้ออกสู่แวดวงวิชาการ ก่อนที่จะขยายไปสู่ความรับรู้ของสาธารณชนวงกว้าง (แอนเดอร์สัน, 2546, น. 110)

ด้านหนึ่งก็คือการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) จนได้ดินแดนที่เคยเป็นแว่นแคว้นประเทศราชซึ่งไม่เคยตกอยู่ในการควบคุมของรัฐสยามอย่างเด็ดขาดมาก่อนให้เข้ามาอยู่ในเขตแดนอธิปไตยของรัฐไทยปัจจุบัน (แอนเดอร์สัน, 2546, น. 110; ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, 2555ข, น. 10-14; ธงชัย วินิจจะกูล, 2545, น. 76) เนื่องจากรัฐจารีตสยามเป็นเพียงรัฐราชาธิราชซึ่งอาศัยความจงรักภักดีต่อศูนย์อำนาจหนึ่งที่แวดล้อมไปด้วยศูนย์อำนาจอื่น ๆ คติเรื่องรัฐอธิปไตย (Sovereign State) และรัฐราชการ (Bureaucratic State) เป็นคติใหม่ที่ชนชั้นนำสยามรับเอามาจากอาณานิคม (หมู่เกาะอินเดียตะวันออกของดัชต์ เขตปกครองทางอ้อมของอังกฤษอาณานิคมมลายู และอินเดียของอังกฤษ) (แอนเดอร์สัน, 2552, น. 183-185) แม้สยามไม่ได้ตกเป็นเมืองขึ้นตามความหมายตรงตัวอักษร แต่โดยเนื้อแท้แล้วก็เป็น “อาณานิคมอำพราง” หรือ “กึ่งอาณานิคม” เพราะสภาพเศรษฐกิจ รูปแบบของรัฐ ความปรารถนาของชนชั้นนำ มีสภาพดุจเดียวกับรัฐอาณานิคมในช่วงเวลานั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่เจ้าอาณานิคมตะวันตกจะเข้ายึดครองเชิงพื้นที่ ขณะเดียวกันชนชั้นนำสยามก็อาศัยช่วงวิกฤตนี้เป็นโอกาสรวบรวมแว่นแคว้นต่าง ๆ ซึ่งอยู่ปลายขอบอำนาจอธิราชย์ของตนให้เข้ามาอยู่ในอธิปไตยของสยาม แต่กลับเรียกกระบวนการนี้ว่า “การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองของสยาม” แทนที่จะเรียกว่า “การได้ดินแดน” (ธงชัย วินิจจะกูล, 2544, น. 59, 2545, น. 76)

การไม่เคยแตกหักกับสมบูรณาญาสิทธิราชย์ย่อมส่งผลให้สังคมไทยสงวนรักษาคุณลักษณะเหลื่อมล้ำต่ำสูงแทบทุกด้าน เพราะความสัมพันธ์แบบศักดินาของสังคมจารีตนั้นวางอยู่บนการที่ผู้มีสถานะต่ำกว่าต้องพึ่งพาผู้มีสถานะสูงกว่า จึงให้ความสำคัญกับ “หน้าที่” “ความรับผิดชอบ” และ “ความสามัคคี” เป็นฐานคติที่คอยค้ำจุนสังคมอินทรียภาพ (Organic Society) อันมีองคาพยพต่าง ๆ มาประกอบกันและมีความสำคัญลดหลั่นกันไป (ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2558, น. 7) ความสามัคคีปรองดองและการแบ่งชั้นทางสังคมอันเป็นคติคำสอนของสังคมไทยถูกผลิตซ้ำโดยปัญญาชนจารีตเพื่อปลูกฝังให้คนไทยยอมรับความไม่เสมอภาค “จนยอมจัดวางตัวเองอย่างเชื่อง ๆ สงบเสงี่ยมเจียมตัวอยู่ในโครงสร้างสังคมที่ไม่เสมอภาค และพร้อมที่จะสามัคคีกับคนอื่นที่อยู่ในสถานะที่เหนือกว่า” เหล่านี้ ก่อตัวเป็นวาทกรรมครอบงำวิธีคิดของสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นวาทกรรม “คุณธรรมของผู้ปกครอง” “บุญบารมี” “ผู้ดี” “ชาติกำเนิด” และ “กฎแห่งกรรม” (ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2558, น. 9)

ความไม่เท่าเทียมกันถูกมองเป็นเรื่องธรรมชาติกำหนด ซึ่งผูกไว้กับกรอบคิดแบบพุทธศาสนาและประเพณีอย่างแยกไม่ออก แต่ความสัมพันธ์ลักษณะนี้ก็เป็นบ่อเกิดของ “สิทธิ” ที่ผูกพันเจ้านายและไพร่ทาสเข้าด้วยกัน เจ้านายมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองชีวิตไพร่ทาส ขณะที่ไพร่ทาสต้องฝากชีวิตรับใช้นาย ศูนย์กลางของจักรวาลนี้อยู่ที่พระมหากษัตริย์อันมีสถานภาพเป็นทั้ง “เจ้าชีวิต” และ “เจ้าแผ่นดิน” ดังนั้น ขุนนางซึ่งเรียกกันว่า “ข้าแผ่นดิน” หรือหากเป็นผู้รับใช้ใกล้ชิดก็เรียก “ข้าราชบริพาร” จะได้รับสิทธิบางอย่าง อาทิ การถือครองแรงงานไพร่ทาสและการถือครองที่ดิน ฯลฯ ขณะที่บรรดาไพร่ทาสกลับไม่มีสิทธิอ้างอิงเองได้ เพราะสิทธิของไพร่ทาสมาจากการเข้าสู่โครงสร้างสังกัดมูลนาย ดังนั้น “สิทธิ” ที่ได้รับจึงมาจากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ และเพราะสภาพสังคมแบบอุปถัมภ์ให้ความปลอดภัยแก่ชีวิตไพร่ทาส

ก็ย่อมส่งผลให้ราษฎรไม่ปรารถนาออกจากโครงสร้างความสัมพันธ์นี้ แม้แต่ไม่มีแนวคิดต่อต้านอำนาจรัฐหรือการปฏิวัติที่รุนแรง (ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, 2555ก, น. 55-56, 63)

การเน้นย้ำความสำคัญอย่างสูงต่อ “หน้าที่” และ “ความรับผิดชอบ” ซึ่งเป็นคุณสมบัติของบุคคลที่ต้องสังกัดขึ้นกับผู้อื่นมากกว่าการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพซึ่งเป็นคุณสมบัติอันจำเป็นของปัจเจกภาพ[11] ย่อมส่งผลให้มโนทัศน์เรื่องเสรีภาพในสังคมการเมืองไทยไม่ได้ถูกพัฒนาขึ้นมาอย่างเป็นระบบ ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ (2555ก, น. 51) เห็นว่าการรับเอาคติคำสอนพุทธศาสนาและศาสนาพราหมณ์มาเป็นอุดมการณ์พื้นฐานเพื่อรองรับอำนาจการปกครองจารีตของไทยโบราณ ทำให้ “เสรีภาพ” มีความหมายไม่ได้มากไปกว่า “การปลดปล่อยตัวตนออกมาจากกิเลสตัณหาและพันธนาการของอำนาจใฝ่ต่ำทั้งหลาย” เสรีภาพจึงยังไม่มีเป้าหมาย/ความหมายที่จะปลดปล่อยตนเองจากการครอบงำของผู้อื่น ส่วนคำที่คล้ายคลึงกันอย่าง “อิสรภาพ” ก็ยังห่างไกลจากเสรีภาพของปัจเจกชนเพราะคำ ๆ นี้มาจากพระอิศวรผู้มีอำนาจและความเป็นธรรมสูงสุดในรัศมีของตนเอง นัยนี้สื่อความถึง “สิทธิและเสรีภาพของผู้มีอภิสิทธิ์ในการปฏิบัติหน้าที่อันจำเป็นต่อความสงบเรียบร้อยของชุมชนหรือส่วนรวม” (ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, 2555ก, น. 90) และเพราะระบบศักดินาในสังคมจารีตได้กำหนดสถานภาพของบุคคลทุกระดับนับแต่ชั้นเจ้าฟ้าไล่ลงมาถึงไพร่ทาส ยกเว้นพระมหากษัตริย์ที่ไม่มีศักดินา ดังนั้น ปัจเจกชนเพียงคนเดียวที่มีเสรีภาพในสังคมจารีตก็คือพระมหากษัตริย์นั่นเอง (ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, 2555ก, น. 54)

คำว่า “อิศรภาพ” เริ่มเข้าใกล้นัยความหมายแบบสมัยใหม่ของ “เสรีภาพ” หรือ liberty มากขึ้นเมื่อชนชั้นนำสยามเผชิญหน้ากับภัยคุกคามจากชาติอาณานิคม เพราะ “อิศรภาพ” ในที่นี้อยู่ตรงกันข้ามกับการตกเป็นทาสผู้อื่น แต่เพราะความหมายเดิมของ “อิศรภาพ” หมายถึงอำนาจของผู้เป็นใหญ่ ดังนั้น การที่ชนชั้นนำสยามสามารถรักษา “อิศรภาพ” ไว้ได้ก็ย่อมหมายถึงผู้เป็นใหญ่ (พระมหากษัตริย์) มีสิทธิเสรีภาพไม่ตกเป็นทาสของชาติอาณานิคม (ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, 2555ก, น. 92) แนวคิดและความหมายของ “เสรีภาพ” แบบตะวันตกถูกแปลครั้งแรกโดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อสื่อความไปในทางที่ว่าการเป็นอิสระจากอำนาจครอบงำของผู้เป็นใหญ่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ การเป็นอิสระแก่ตนเองหรือการพึ่งตนเองเป็นใหญ่ อย่างไรก็ตาม การปรากฏขึ้นของคำและความหมาย “เสรีภาพ” แบบสมัยใหม่ก็เป็นเพียงในระดับความคิดนามธรรม หรืออย่างมากที่สุดก็เป็นเพียงสำนึกคิดของปัจเจกชนกลุ่มเล็ก ๆ โดยไม่ได้ขยายไปสู่ความคิดหรือความจริงทางสังคมของราษฎรวงกว้าง (ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, 2555ก, น. 124-128)

---

[11] กล่าวได้ว่าสังคมไทยทุกระดับเต็มไปด้วยหน่วยย่อยที่มีบุญบารมีแตกต่างไม่เท่ากัน ตั้งแต่ระดับครอบครัวไปจนถึงระดับชาติ สำหรับธงชัย วินิจจะกูล (2554, น. 51) แล้ว ผลที่ตามมาก็คือสังคมไทยเรียกร้องและเน้น “ความสามัคคี” และ “หน้าที่” เป็นอย่างยิ่ง ก็เพราะกลัวความขัดแย้งและจัดการความขัดแย้งไม่ค่อยเป็น อย่างไรก็ตาม นี่ดูจะเป็นประเด็นที่ปัญญาชนขนบวิพากษ์ภายในเห็นต่างออกไป เพราะมองว่า “ความปรองดอง” เป็นสิ่งจำเป็นภายใต้เงื่อนไขเฉพาะบางอย่าง นั่นคือสถานการณ์สุดโต่งที่ขัดแย้งแบ่งขั้วรุนแรง ซึ่งจะอภิปรายประเด็นนี้ต่อไป

จากนัยของเสรีภาพดังกล่าว โจทย์ใหญ่ท้าทายของปัญญาชนนักวิพากษ์จึงหนีไม่พ้นการสร้างปัจเจกชนอันเป็นอิสระจากการครอบงำของค่านิยมจารีต อันเป็นค่านิยมที่ผูกสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนไว้กับผู้เป็นใหญ่ซึ่งมีอำนาจอย่างไม่จำกัดเหนือคนอื่น ๆ และจะเป็นเช่นนั้นได้ก็ด้วยการท้าทายต่อประวัติศาสตร์นิพนธ์/ความทรงจำในอดีตที่ถูกสร้างขึ้นโดยชนชั้นนำจารีต หรือที่ ธงชัย วินิจจะกูล (2544, น. 65) กล่าวว่า

> *"การศึกษาประวัติศาสตร์ตามจารีตของไทยไม่ได้มีไว้เพื่อยกระดับการคิดการใช้สมองของประชากร ไม่ได้มุ่งหมายผลิตปัจเจกชนที่อิสระ หัวแข็ง ไม่ยอมเชื่ออะไรง่าย ๆ ความรู้อดีตตามจารีตเดิมมีไว้เพื่อสถาปนาระเบียบ ไม่ใช่เวทีของการโต้แย้ง*
>
> *การสร้างปัจเจกชนที่คิดวิพากษ์วิจารณ์ย่อมหมายถึงการก้าวข้ามพ้นวัฒนธรรมทางประวัติศาสตร์แบบไทย ๆ ที่เป็นมาแต่เดิม และย่อมต้องท้าทายประวัติศาสตร์แบบราชาชาตินิยม"*

ความต่อเนื่องของระบบค่านิยมจารีตมีผลในแง่กรอบวิธีคิดที่มีต่อสถานภาพของปัจเจกชน หรือประชาชนอันเป็นสมาชิกของสังคมการเมือง กล่าวคือ "ประชากรไทยไม่เคยเป็นพลเมือง (Citizen) ที่เท่าเทียมกันและมีความสัมพันธ์กันตามแนวนอน สังคมไทยสมัยใหม่ไม่เคยเป็นที่รวมของปัจเจกชน (Individual) ที่นับเป็นหน่วยทางสังคมในตัวเอง" (ธงชัย วินิจจะกูล, 2554, น. 51) ตามทัศนะเช่นนี้ ประชาชนคนไทยจึงเป็นเพียง "ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน" ที่ต้องสังกัดกลุ่มฝ่ายของอำนาจคุ้มหัวตัวเอง นี่ถือเป็นมติอย่างหนึ่งของขนบวิพากษ์เบ็ดเสร็จที่ใช้เป็นรากฐานการอธิบายว่าเหตุใดคนไทยจึงไม่อาจตระหนักรู้ถึงความสัมพันธ์ที่เป็นจริงระหว่าง "มนุษย์กับมนุษย์" ในระบบสังคมการเมืองเดียวกัน เนื่องจากมีอุดมการณ์บางอย่างเคลือบฉาบไว้ ผู้คนในสังคมจึงไม่เคยมองเห็นว่ารัฐและกลไกต่าง ๆ ของรัฐ กำลังคุกคามการดำรงอยู่ของตนเอง สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล เน้นย้ำความสำคัญของประเด็นนี้ไว้อย่างหนักแน่นว่า "'ประชาชน' ไม่ใช่สิ่งสำเร็จรูปที่มีอยู่ทุกแห่งที่มี 'คน' ประชาชนไม่ใช่ point of departure (จุดตั้งต้น) แต่เป็น point of arrival (จุดหมายปลายทาง) เป็นสิ่งที่คุณต้องสร้างขึ้นมา... ประชาชนเกิดจากความสัมพันธ์ 2 ด้าน ด้านหนึ่งคือความสัมพันธ์แนวขวางระหว่างคนกับคนด้วยกันในสังคม อีกด้านหนึ่งคือความสัมพันธ์ระหว่างคนกับรัฐ ซึ่งสถาบันกษัตริย์เป็นส่วนหนึ่งของรัฐ" (กองบรรณาธิการวารสารฟ้าเดียวกัน, 2553, น. 206) ดังนั้น การจัดการปัญหานี้ให้ตลอดรอดฝั่ง (Think Through) จึงต้องถือสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นปมหลักในการคิดและแก้ปมนั้นให้ได้เสียก่อน จึงจะสามารถก้าวข้ามข้อจำกัดของสังคมไทยที่เป็นอยู่เดิมเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่สังคมประชาธิปไตย อันหมายถึงสังคมที่มีความเสมอภาคทางการเมือง เสรีภาพในการแสดงออก และผู้ถืออำนาจสาธารณะถูกตรวจสอบเอาผิดได้

วิกฤตทางวัฒนธรรมในสังคมไทยระหว่างทศวรรษ 2550 ถือเป็นส่วนหนึ่งของการต่อสู้ช่วงชิงเอาชนะกันยาวนานระหว่างความคิดเรื่องความเสมอภาค 2 กระแส กระแสหนึ่ง ถือว่า "คนไทยเกิดมาไม่เท่ากัน มีความไม่เสมอภาคกัน" จึงไม่ควรได้รับสิทธิและอำนาจเท่าเทียมกัน ส่วนอีกกระแสหนึ่ง "เชิดชูความเสมอภาค เท่าเทียมระหว่างคนในสังคม" โดยไม่ถือชาติกำเนิด

พื้นฐานทางเศรษฐกิจสังคม และระดับการศึกษาเป็นเกณฑ์ (ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2558, น. 6) กล่าวได้ว่า กรณีแรก “ธรรมชาติ” และ “ชั้นบุญบารมี” เป็นตัวกำหนดเงื่อนไขความไม่เสมอภาคแต่เริ่มแรกของคนไทย ขณะที่กรณีหลัง “ธรรมชาติสมมติของมนุษย์” (Fictitious Nature of Human Beings) เป็นตัวกำหนดเงื่อนไขความเสมอภาคเท่าเทียมของประชาชนคนไทย โดยมีกฎหมายให้การคุ้มครองรับรองสิทธิต่าง ๆ นับตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตายจากโลกนี้ไป ขนบวิพากษ์เบ็ดเสร็จมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนความคิดกระแสหลัง โดยพยายามแสวงหาความเสมอภาคของปัจเจกชนเพื่อเข้าแทนที่อภิสิทธิ์ของอภิชน ด้วยเหตุที่คณะราษฎรหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ไม่สามารถสถาปนาความเสมอภาคระหว่าง “มนุษย์กับมนุษย์” ให้ตั้งมั่น จึงเป็นภารกิจของเหล่าปัญญาชนนักวิพากษ์ที่จะต้องปรับระนาบความสัมพันธ์ของผู้คนให้เท่าเทียมกัน อันจะเป็นหน่อเนื้อเชื้อมูลให้กับอำนาจอธิปไตยของปวงชนที่จะเติบใหญ่ต่อไปในอนาคต

การวิพากษ์ประเด็นเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคในสังคมการเมืองไทย ผ่านการเผยให้เห็นสภาพเงื่อนไขที่เป็นจริง ไม่ว่าจะเป็นคติเรื่องอธิปไตยของปวงชนที่ไม่เคยหยั่งรากสถาปนาจนกลายเป็นหลักการสมัยใหม่ที่ถูกยอมรับทั่วไป รวมทั้งการไม่มี “ประชาชน” หรือ “พลเมือง” ดำรงอยู่ในสังคมไทย ต่างก่อร่างสร้างรูปให้ขนบวิพากษ์เบ็ดเสร็จมีจินตภาพว่า “เสรีภาพ” และ “ความเสมอภาค” ไม่เคยถูกทำให้กลายเป็นความจริงทางสังคม ถึงแม้ว่าสังคมไทยจะมีลักษณะเป็นพิเศษ (Diferencia Specifica) ซึ่งให้กำเนิดวิกฤตการณ์เฉพาะแตกต่างไปจากสังคมอื่น ทว่าเส้นทางพัฒนาการของทุกสังคมก็ควรมุ่งสู่ลำดับขั้นตอนที่เป็นสากล ทั้งนี้ ก็เพราะการใช้เหตุผลของมนุษย์ที่มีวิจารณญาณเป็นของตนจะผลักดันให้มนุษย์ตระหนักถึง “สิทธิมนุษยชน” หรือกระบวนการที่ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ (2549ก, น. 262) อธิบายว่า “ปฏิบัติการที่เหตุผลตอกย้ำในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ให้เราอยู่ตลอดเวลานั่นเอง เราได้รับมอบสิทธิมนุษยชน ก็เพราะเราเกิดมาพร้อมกับศักดิ์ศรี แต่ที่มากกว่านั้นคือ การที่เรามีความสามารถในทางเหตุผลที่จะนำไปสู่การตอกย้ำศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ได้” สิทธิมนุษยชนจึงวางอยู่บนความเป็นมนุษย์อันเป็นสิ่งที่มีมาก่อนปัจจัยองค์ประกอบทางสังคมและการเมืองอื่น ๆ สิทธิมนุษยชนต้องมีลักษณะทั่วไปและเป็นสากล ไม่ได้เป็นสิ่งเฉพาะหรือถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขทางสังคมใด ๆ

ในแง่นี้ ประชาธิปไตยอันเป็นเป้าหมายปลายทางของขนบวิพากษ์เบ็ดเสร็จ นอกจากจะต้องวางอยู่บนการปกครองตามหลักกฎหมายที่เป็นธรรม (Rule of Law) บนพื้นฐานของความเสมอภาค เสรีภาพ และความเป็นมนุษย์แล้ว[12] ยังต้องเน้นย้ำเสรีภาพที่ปราศจากการแทรกแซงโดยจงใจไม่ว่าจะเป็นไปเพื่อเหตุผลที่ดีเพียงใดก็ตาม ดังที่สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล (2552,

[12] อันที่จริง ข้อเสนอนี้สอดคล้องกับความคิดของนักวิชาการกลุ่มนิติราษฎร์เป็นอย่างยิ่ง (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2552) จนอาจกล่าวได้ว่าข้อเสนอปฏิรูปประมวลกฎหมายอาญามาตรา 112 ของกลุ่มนิติราษฎร์เป็นบทสรุปรวบยอดที่สะท้อนให้เห็นถึงความเคลื่อนไหวทางภูมิปัญญาของสังคมไทยขณะนั้น แต่เนื่องจากกลุ่มนิติราษฎร์เพิ่งเริ่มมีบทบาทช่วงหลังรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยเฉพาะในห้วงที่การชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มคนเสื้อแดงกำลังขึ้นสู่กระแสสูงใน พ.ศ. 2553 นอกจากนั้นแล้ว กลุ่มนิติราษฎร์ยังมิได้มุ่งวิพากษ์“ความเป็นไทย” ทางวัฒนธรรมโดยตรง ด้วยเหตุนี้จึงอยู่นอกเหนือขอบเขตการศึกษาของงานวิจัยนี้

น. 89) เสนอว่า “ประชาธิปไตย...ต้องเป็นในเชิงรูปแบบให้มากที่สุด มีเนื้อหาให้น้อยที่สุด คือ ทำอย่างไรจะสร้างรูปแบบที่ไม่ favor (เอื้อต่อ) ใครทั้งนั้น...สิ่งที่เราต้องทำคือ ต้องสร้างรูปแบบที่เป็นประชาธิปไตยในความหมายที่แฟร์กับทุกฝ่าย เป็นกรอบที่ทุกฝ่ายแฟร์ด้วยกันได้” ข้อเสนอต่อมาเพื่อที่จะให้รัฐบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอหน้า ก็คือ การวางรากฐานให้กับระบบกฎหมายที่ยุติธรรมโดยสร้าง “สปิริตของกฎหมาย-การเมือง” ซึ่งต้องเข้าไปแก้ปัญหาพื้นฐานของประวัติศาสตร์ที่เป็นจริงของสังคมไทย โดยการทำให้รัฐธรรมนูญบรรจุไปด้วยหลักการกว้าง ๆ อย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ 1) การกำหนดสถานภาพของประชาชน และความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับสมาชิกของสถาบันจารีต ในฐานะที่เป็น “มนุษย์” เหมือน ๆ กัน ดังนั้น ความแตกต่างของสถานะจึงเป็นแต่เพียงในเชิงหน้าที่ 2) การระบุให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นประเด็นสาธารณะ (Freedom of Speech) เป็นเรื่องที่ไม่ถูกจำกัดด้วยข้ออ้างอื่น ๆ และ 3) การแยกรัฐกับศาสนาออกจากกัน เพื่อให้ศาสนาเป็นเรื่องความเชื่อส่วนบุคคล การดำเนินการทางศาสนาเป็นในเชิงเอกชนโดยไม่มีรัฐเข้าไปสนับสนุนและเกี่ยวข้องด้วยทั้งสิ้น (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2552, น. 90)

รูปการณ์ความคิดของขนบวิพากษ์เบ็ดเสร็จมีลักษณะโดดเด่นไปในทาง “เสรีภาพเชิงลบ” โดยเน้นย้ำความสำคัญของปัจเจกชนในอันที่จะแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ ไม่ถูกจำกัดควบคุมจากรัฐหรือค่านิยมจารีต ทั้งปล่อยให้ศาสนาเป็นเรื่องความศรัทธาส่วนตน หรือแม้แต่รณรงค์ให้สังคมมีอำนาจกำกับกลไกของรัฐและราชการผ่านการตรวจสอบเอาผิดได้ ฯลฯ[13] นอกจากนั้นแล้ว ขนบวิพากษ์เบ็ดเสร็จยังมองเห็นว่าข้อได้เปรียบของอภิสิทธิ์ชนจำนวนน้อยได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำต่ำสูงในสถานภาพของบุคคลจนเป็นอุปสรรคกีดขวางประชาธิปไตย ในแง่นี้ การทบทวนบทบาทหน้าที่ที่รัฐสมัยใหม่พึงจะเป็นในตำแหน่งแห่งที่ซึ่งประชาสังคมหรือประชาชนมีอำนาจกำกับเหนือรัฐ ก็คือ การเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนหรือปัจเจกชนในฐานะองค์อธิปัตย์ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ความเสมอภาคจะปรากฏเป็นจริงด้วยการปฏิรูปกฎหมาย (ท่ามกลางการปฏิรูปด้านอื่น ๆ อีกมากมาย) และการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นธรรมถ้วนหน้าโดยไม่ถือความเหนือกว่าและ/หรือต่ำกว่าด้านต่าง ๆ เป็นเกณฑ์ เพื่อให้หลักประกันต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ด้วยเหตุนี้ การสร้างสังคมประชาธิปไตยจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อสามารถแปรสภาพ “เสรีภาพและความเสมอภาค” ให้เป็นสถาบันทางกฎหมายและสถาบันทางการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตย ขณะเดียวกันก็เป็นการสลายอภิสิทธิ์ของอภิชน ตลอดจนระบบอุดมการณ์ทั้งหลายที่จรรโลงโครงสร้างอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นอุดมการณ์ราชาชาตินิยม-

[13] อย่างไรก็ตาม งานของวันพัฒน์ ยังมีวิทยา (2565) ได้ให้ข้อสรุปที่ต่างออกไปว่าสมศักดิ์ เจียมธีรสกุล น่าจะเป็นผู้สนับสนุนความคิดเสรีภาพแบบสาธารณรัฐ (Republican Freedom) กล่าวคือนอกจากประชาชนจะต้องมีเสรีภาพจากการถูกครอบงำกำกับ (Freedom from Domination) ของทุกสถาบันการเมืองที่ไม่ชอบธรรมแล้ว วิถีชีวิตของพลเมืองยังต้องเป็นเรื่องส่วนบุคคลที่อยู่ภายใต้โครงสร้างของรัฐที่มีความเป็นกลาง ในแง่นี้ รัฐไทยตามข้อเสนอของสมศักดิ์ เจียมธีรสกุล จึงต้องมีองค์ประกอบ 3 ส่วน ได้แก่ รัฐฆราวาส ประชาธิปไตย และสาธารณรัฐ (ที่มิได้เสนอออกมาตรง ๆ ให้ยกเลิกสถาบันพระมหากษัตริย์)

กษัตริย์นิยม พุทธเถรวาท ที่ส่งเสริมอำนาจของชนชั้นปกครอง หรือแม้แต่ความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์-ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน และคนดี-คนเลว ฯลฯ

5.2.2 ขนบวิพากษ์ภายใน: เสรีภาพของ “ผู้คน” กับความเสมอภาคใน “ความเป็นไทย”

> *“...ในชาติไทยของเราหรือสังคมไทยของเรามันมีความหลากหลายมากมาย ในขณะที่จินตนาการที่ใช้อธิบายความเป็นชาติของเรามันไม่เหลือพื้นที่ให้แก่ความแตกต่างหลากหลายอย่างเพียงพอ ในขณะเดียวกันจินตนาการแบบนี้แหละที่จะสร้างความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นแก่คนไทยอีกมากมายหลายอย่างเหลือเกิน ระหว่างคนที่สามารถพิสูจน์ความเป็นไทยได้ร้อยเปอร์เซ็นต์ อีกคนเก้าสิบ อีกคนแปดสิบ, เจ็ดสิบ, ห้าสิบ จนกระทั่งติดลบไปเลย มันก็จะมีสิทธิและอำนาจในชาติของเราไม่เท่ากัน เรามีวิธีการกีดกันคนอื่นไม่ให้เข้ามาสู่เวทีแห่งอำนาจ เวทีแห่งสิทธิ โดยการกันเขาออกไปจากความเป็นไทย โดยอาศัยจินตนาการที่มันคับแคบเกินไปไม่รับรองความเป็นจริง และที่สำคัญที่สุดทำให้ชาติที่แท้จริงเกิดขึ้นไม่ได้”* (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2549, น. 79)

หลายทศวรรษหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 วัฒนธรรมหลักในนาม “ความเป็นไทย” ยังคงมีพลังในการกำหนดวิถีชีวิต วัตรปฏิบัติ โลกทัศน์ และชีวทัศน์ของสังคมการเมืองไทย เพราะเป็นบทสรุปความคิดรวบยอด หรือ “วาทกรรมชั้นยอด” ที่ใช้เป็นกรอบกำหนด “ว่านี่คือคนไทย และนั่นไม่ใช่” (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2544, น. 159) แต่เพราะ “ชาติไทย/ความเป็นไทย” กระแสหลักเป็นอุดมการณ์จรรโลงโครงสร้างสังคมที่ไม่เป็นธรรม ยึดถือชาติแบบเฉพาะเจาะจงไม่เป็นสากลและไม่ต้องสัมพันธ์กับใคร การที่คนไทยและสังคมไทยนำตัวเองไปขึ้นกับ “ความเป็นไทย” จึงนำมาซึ่งโลกทัศน์และชีวทัศน์อัน “คับแคบ” จนมองไม่เห็นทางเลือกอื่น ๆ ในสังคม ถึงแม้ว่าปัญญาชนขนบวิพากษ์ภายในจะมองเห็นถึงความต่อเนื่องและอิทธิพลทางวัฒนธรรมของมรดกสมบูรณาญาสิทธิราชย์เช่นเดียวกับขนบวิพากษ์เบ็ดเสร็จ[14] ทว่าประเด็นใหญ่สำหรับขนบวิพากษ์ภายในกลับเป็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงและพลวัตของมรดกตกทอดอย่างเช่นสำนึกเกี่ยวกับ “ชาติไทย/ความเป็นไทย” ที่นับวันอัตลักษณ์ร่วมจากอดีตจะยิ่งก่อสิทธิที่ไม่เสมอภาคและจัดความสัมพันธ์อันแตกต่างเหลื่อมล้ำมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้

[14] ตัวอย่างของความคิดดังกล่าวปรากฏในงานของนิธิ เอียวศรีวงศ์ (2548, น. 14-15) ที่กล่าวว่า “การเกิด ‘ประชารัฐ’ ของไทยมีความแตกหัก (Discontinuity) จากยุคก่อนหน้าน้อยเกินไป โดยเฉพาะในแง่ของประวัติศาสตร์ หรือความทรงจำร่วมกัน ผมคิดว่าความแตกหักด้านสำนึกประวัติศาสตร์ระหว่างยุคราชาธิราชกับยุคสมบูรณาญาสิทธิ์มากเสียกว่าระหว่างยุคสมบูรณาญาสิทธิ์กับยุค ‘ประชารัฐ’ เสียอีก” หรือแม้แต่บทความตีพิมพ์ในวารสารฟ้าเดียวกันฉบับเดียวกับธงชัย วินิจจะกูล (2554) ที่กล่าวถึงมรดกสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2554) ก็กล่าวว่า “เห็นด้วยกับอาจารย์ธงชัยทุกประการ” แต่ทดลองนำเสนอมุมมองที่มีต่อมรดกสมบูรณาญาสิทธิ์อันแตกต่างออกไป กล่าวคือความต่อเนื่องของสมบูรณาญาสิทธิ์ไม่ใช่ลักษณะพิเศษจำเพาะของไทย แต่อาจจัดได้ว่าเป็นมรดกของจักรวรรดินิยมและการล่าเมืองขึ้นอันเป็นปรากฏการณ์ร่วมของอาณานิคมในยุคสมัยเดียวกันเสียมากกว่า

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2542, น. 83-84) อธิบายว่าการนิยามตัวตนของเราเพื่อกำหนดอัตลักษณ์เป็นกระบวนการเดียวกันกับการนิยามคนอื่นขึ้นมาพร้อมกัน เป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่เข้าไปช่วงชิงความหมายให้เกิดการยอมรับอย่างเป็นพลวัตไม่หยุดนิ่ง จึง “ต้องปรับ ต้องเปลี่ยน ต้องรุก ต้องถอยไปเรื่อย ๆ” การนิยามตนโดยอ้างอิงกับ “ความเป็นไทย” จึงสร้าง “คนอื่น” ขึ้นมาอย่างเลี่ยงไม่ได้ ก่อสิทธิและอำนาจบางประการให้กับเรา พร้อม ๆ กับเบียดแย่งสิทธิและอำนาจจากคนอื่นที่ขัดแย้งกับเราจนเกิดเป็นความได้เปรียบเสียเปรียบอยู่ตลอดเวลา

ถ้านี่คือขีดจำกัดของสังคมไทยตามทัศนะของขนบวิพากษ์ภายใน ยุทธศาสตร์หลักของปัญญาชนกลุ่มนี้ก็น่าจะได้แก่การขยายนิยาม “ชาติไทย/ความเป็นไทย” ให้กว้างขวางเพียงพอเพื่อให้กำเนิดเสรีภาพและความเสมอภาคที่แท้จริง สำหรับปัญญาชนอย่างนิธิ เอียวศรีวงศ์ (2548, น. 14) แล้ว “มันมีปัญหาในแนวคิดเกี่ยวกับ ‘ชาติ’ ของเราเอง คือเราไม่ได้มองรัฐเราเป็น ‘ประชารัฐ’ หรือรัฐที่เป็นของประชาชนอันเป็นที่ซึ่งทุกฝ่ายทุกกลุ่มควรมีอำนาจเท่าเทียมกันจริง เวลาเราปลุกใจให้รักชาติ เราคิดถึงแต่อะไรก็เป็นเพียงสัญลักษณ์ แต่เราคิดถึงเนื้อหาของชาติน้อยเกินไป เนื้อหาของชาติคือประชาชนครับ” และเพื่อที่จะให้ “ชาติ” ที่แท้จริงเกิดขึ้นได้

> *“ผมคิดว่าเป็นภารกิจของพวกเราคนไทย...เป็นภารกิจของเราที่ต้องสร้างชาติ แต่ไม่ใช่ชาติที่คับแคบที่สร้างความเหลื่อมล้ำ เราต้องสร้างชาติของเราขึ้นมาจากความยุติธรรม, สร้างชาติของเราขึ้นมาจากความเข้าใจถึงความหลากหลายของผู้คนในชาติของเราเอง เพื่อจะสร้างประชาชาติไทยที่แท้จริงนั้นต้องทำอย่างไร ผมคิดว่าสิ่งสำคัญที่สุดต้องทำความเข้าใจเรื่องนี้ให้ดี ๆ*
>
> *...สิ่งที่เรามองว่าเป็นอัตลักษณ์ของเรานั้น มันควรจะกว้างขวางกว่านี้ ไม่ใช่เฉพาะอัตลักษณ์ของกลุ่มคนไทยในภาคกลาง แต่ว่ามันเป็นอัตลักษณ์ที่กว้างขวางเพื่อที่เราจะสามารถมีพลังต่อรองในโลกข้างนอกได้มากขึ้น เพราะฉะนั้นถามว่าคนไทยคืออะไร คนไทยคือกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความหลากหลาย มีความสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงได้ ไม่หยุดนิ่งตายตัว*
>
> *ผมเรียกร้องว่าในการคิดถึงความเป็นชาติของไทย เราต้องสร้างจินตนาการใหม่ให้แก่ชาติไทย ไม่ใช่ยึดจินตนาการที่สืบทอดมาเมื่อ 100 ปีที่แล้ว เพราะเป็นจินตนาการที่แคบเกินไปและอาจก่อให้เกิดความบาดหมาง ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยเป็นอย่างสูง”* (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2549, น. 79-81)

ข้อความข้างต้นของนิธิ เอียวศรีวงศ์ สะท้อนแบบฉบับที่โดดเด่นของขนบวิพากษ์ภายใน กล่าวคือขณะที่โต้แย้งถกเถียงกับ “ชาติไทย/ความเป็นไทย” กระแสหลักว่ากำลังสิ้นประสิทธิภาพ ไร้ความหมาย ไร้พลังในอันที่จะเป็นแหล่งยึดเหนี่ยวสังคมไทยเสมือนหนึ่งว่าต้องการรื้อล้างให้สิ้นไป แต่พร้อมกันนั้นก็นำเสนอ “ชาติไทย/ความเป็นไทย” อีกแบบจินตนาการแบบใหม่ อัตลักษณ์ใหม่ที่ให้พลังแก่สังคมไทยไปสู่อนาคต กล่าวได้ว่าขนบวิพากษ์ภายในพิจารณาไปที่ “ชาติไทย/ความเป็นไทย” กระแสหลักอันเป็นหน่วยทางวัฒนธรรมซึ่งมิได้ให้สิทธิร่วมส่วนแก่พลเมืองผู้เป็นเจ้าของ “ชาติ” อย่างเสมอภาคเท่าเทียม เพราะจินตนาการ

“ชาติไทย” สร้างขึ้นจากวัฒนธรรมศูนย์กลางและธรรมเนียมประเพณีราชสำนัก จึงแย่งยึดพื้นที่ที่เป็นจริงและพื้นที่จินตนาการของคนกลุ่มอื่นในสังคมไป

ในกระบวนการนี้เอง อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ (2542, น. 71-73) ตั้งข้อสังเกตว่ารัฐราชการที่มีพลังและขยายกลไกอำนาจอย่างเข้มข้นในช่วงต้นทศวรรษ 2500 ได้สร้างสภาพของ “คนชายขอบ” (Marginalization) ขึ้นมาผ่าน 2 กลไกลที่สำคัญ คือ 1) การขยายตัวของรัฐออกไปริบสิทธิการใช้และจัดการทรัพยากรตามประเพณีต่าง ๆ ของชาวบ้าน นำมาซึ่งการกำหนดขอบเขต “พื้นที่สาธารณะที่รัฐเป็นเจ้าของ” ซึ่งรัฐทำหน้าที่จัดการทรัพยากรและจัดทำบริการแก่ประชาชนแทบทุกด้านกับ “พื้นที่ที่เอกชนเป็นเจ้าของ” ซึ่งปัจเจกชนเพียงทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจสังคมตามกำลังให้ดีที่สุดในพื้นที่เล็ก ๆ ของตน เพราะส่วนที่เหลือเป็นหน้าที่ของรัฐ และ 2) กระบวนการการสร้าง “ภาพลักษณ์” ของคนชายขอบจนเกิดการยอมรับสถานภาพคนชายขอบเพื่อกำกับความชอบธรรมในการกระทำของรัฐต่อคนกลุ่มนี้ ให้เป็น “ภาพของกลุ่มคนที่เร่อร่า ล้าสมัย โง่และพัฒนาได้ยาก มักจะจมอยู่กับการดำรงชีวิตแบบเดิม ๆ” ปัญหาของ “คนชายขอบ” จึงถูกอธิบายว่าเป็นผลมาจากปัจจัยส่วนบุคคลมากกว่าปัญหาเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง ดังนั้น “คนชายขอบจะไม่สามารถรื้อฟื้นความเป็นคนที่เท่าเทียมกันคืนมาได้เลย หากปราศจากความร่วมมือจากคนชั้นกลาง และความร่วมมือของคนชั้นกลางก็คงจะเกิดขึ้นไม่ได้หากคนชั้นกลางไม่ช่วยกันพังทลายกรอบจินตนาการที่เกิดจากกระบวนการทำลายความเป็นคนของคนชายขอบลงอย่างถึงที่สุดโดยรัฐ” (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2542, น. 75

ภารกิจรื้อฟื้นคืนความเป็นคนให้แก่ “คนชายขอบ” ต้องประสบกับความล้มเหลวมาโดยตลอด เพราะด้านหนึ่งการเคลื่อนไหวเรียกร้องประเด็นสิทธิพลเมืองและสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยต้องเผชิญกับการรับรู้ที่ผิดพลาดเกี่ยวกับ “ภาพลักษณ์” ดังกล่าว และอีกด้านหนึ่งมาจากความอ่อนแอของคนชั้นกลางด้วย ทั้งนี้ ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมที่มาจากภายนอกและพลวัตของสังคมไทยเองล้วนส่งผลให้เนื้อหาของ “ชาติไทย/ความเป็นไทย” แผ่วเบาและกลวงเปล่ามากขึ้นทุกที (เกษียร เตชะพีระ, 2539, น. 112) สถานะอันไม่มั่นคงทางจิตใจของผู้คนจึงปรากฏเด่นชัดที่สุดในกรณีของคนชั้นกลาง ซึ่งรับเอาสำนึกร่วมว่าด้วย “ชาติไทย/ความเป็นไทย” ทางวัฒนธรรมอันคับแคบมาไว้กับตน คนชั้นกลางกีดกันผู้มีสถานะ “ความเป็นไทย” น้อยกว่าออกไปจากการเข้าถึงสิทธิและทรัพยากร ขณะเดียวกันก็มองขึ้นไปยังสถานภาพที่สูงขึ้นตลอดเวลา พยายามเข้าถึงและลอกเลียนวัฒนธรรมที่สูงกว่ามาเป็นของตน คนชั้นกลางจึงสับสนเป็นกังวลกับอัตลักษณ์และสถานภาพของตนมากที่สุด (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2536, น. 40)[15] ความหมายของ “ชาติไทย” ไม่เพียงคับแคบ หากยังก่อเก็บความขัดแย้งเชิงผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ไม่ให้แสดงตนออกมา ก่อความรุนแรงเชิงโครงสร้างทั้งต่อคนรุ่นปัจจุบันและปิดโอกาสการเจริญงอกงาม

[15] มุกหอม วงษ์เทศ (2549, น. 48) ตั้งข้อสังเกตว่ากลุ่มชนชั้นนำไทยได้คัดสรรและนำเข้าวัฒนธรรมตะวันตกมาสู่สังคมนานนับศตวรรษ ดังนั้น ความพยายามที่จะเป็นตะวันตก ก็คือความเป็นไทยของ “ผู้ดีไทย” และ “กระฎุมพีไทย” อันแตกต่างจากความเป็นพื้นถิ่นของคนชั้นล่าง ซึ่งก็คือความเป็นไทยที่ “ดั้งเดิม” มากกว่า จึงเห็นได้ว่าคนชั้นล่างไม่จำเป็นต้องเป็นกังวลกับ “ความเป็นไทย” ที่พวกเขาคุ้นชินเป็นพื้นถิ่นที่คุ้นเคยมากเท่ากับความรู้สึกที่ชนชั้นนำและคนชั้นกลางมีต่อ “ความเป็นไทย”

ของอนุชนคนรุ่นหลัง จึงมิใช่เรื่องแปลกแต่อย่างใดที่ขนบวิพากษ์ภายในจะถือเอาคนชั้นกลางเมืองเป็นเป้าแห่งการวิพากษ์เพื่อพยายามปลุกสำนึกคนกลุ่มนี้ให้ตื่นขึ้นในฐานะที่เป็นพลังทางเศรษฐกิจสังคมของระบอบการเมืองเสรีประชาธิปไตย พร้อมทั้งแสดงความเห็นอกเห็นใจคนชั้นกลางระดับล่าง คนรากหญ้า คนด้อยอำนาจ ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ

รากฐานทางวัฒนธรรมประการหนึ่งที่สร้างความอ่อนแอให้แก่คนชั้นกลางเป็นการเฉพาะและสังคมไทยเป็นการทั่วไปมาจากการที่สังคมไทยมีลักษณะอำนาจนิยมในตัวเองสูงมาก เสียจนกระทั่งผู้คนเชื่อมั่นในผู้นำที่มีอำนาจเด็ดขาดใช้อำนาจอย่างมีประสิทธิภาพ สำนึกของคนไทยที่มีต่อผู้นำทุกระดับนับแต่ผู้นำครอบครัว ผู้นำชุมชน-ท้องถิ่น ไปจนถึงผู้นำระดับชาติล้วนคาดหวังที่จะเห็นผู้นำที่เป็นนักบริหารมืออาชีพ ประกอบด้วยอำนาจเบ็ดเสร็จ และใช้อำนาจอย่างมีประสิทธิภาพด้วยกันทั้งสิ้น หากผู้นำไม่อาจทำหน้าที่ได้ตามความคาดหวังของสังคม โดยใช้อำนาจหย่อนยานและไร้ประสิทธิภาพก็มักถือกันว่าผู้นำคนนั้น “หน่อมแน่ม” “เหยาะแหยะ” “ไร้น้ำยา” “มะเขือเผา” (กองบรรณาธิการวารสารฟ้าเดียวกัน, 2548, น. 52; นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2552, น. 97-104) แก่นแท้ของความอิหลักอิเหลื่อนี้ถือเป็นโรคทางวัฒนธรรมอย่างหนึ่งซึ่งเรื้อรังมานานในสังคมไทย ระหว่างความปรารถนา “คนดีมีความสามารถ” ที่พร้อมจะสร้าง “เผด็จการโดยธรรม” ขึ้นมากับผู้นำจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นนักการเมืองหน้าเดิมที่เคยต้องคดีทุจริตมาเป็นรัฐมนตรี (เกษียร เตชะพีระ, 2537ค, น. 35-39)

นอกจากนั้นแล้ว ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับราษฎรในวัฒนธรรมการเมืองไทย ก็เป็นอีกหนึ่งสาเหตุของความอ่อนแอทางสังคม เพราะความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ผนึกแน่นหนาจนกลายเป็นสิ่งที่นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2534, น. 274-281) เรียกว่า “รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมไทย” ทั้งนี้ อำนาจรัฐที่มีกฎหมายและประเพณีรองรับ (เช่น อำนาจของกษัตริย์โบราณและอำนาจข้าราชการสมัยใหม่) มักกระทำความเดือดร้อนแก่ราษฎรอยู่เสมอ อาทิ การเรียกเก็บภาษี การข่มเหงรังแกโดยขุนนางและข้าราชการสมัยใหม่ การสักเลกเข้ากรมกองในสังคมศักดินา และการเกณฑ์ทหารในระบบกองทัพประจำการสมัยใหม่ ประชาชนซึ่งถ้าไม่รอรับการสงเคราะห์จากรัฐ ก็ได้รับความเดือดร้อนจากรัฐเสมอมา จึงหลีกหนีจากอำนาจรัฐไปพึ่งพา “อิทธิพล” หรืออำนาจที่ไม่เป็นทางการจากกองทัพ ส.ส. และเจ้าพ่อท้องถิ่นเพื่อมาคาน “อำนาจ” ที่เป็นทางการแทน ระบบอิทธิพลนี้เองเป็นรากฐานให้กับสังคมอุปถัมภ์ของไทย ซึ่งเป็นระบบแลกเปลี่ยนระหว่างกันบนความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียม อันมีอุดมการณ์ที่ช่วยจรรโลงความสัมพันธ์นี้ไม่ว่าจะเป็น “แนวคิดเรื่องพระเดช-พระคุณ บุญคุณความกตัญญูวาสนา บารมี ข้าสองเจ้า บ่าวสองนาย ไม้ซีก-ไม้ซุง เป็นผู้น้อยค่อยก้มประณมกร ฯลฯ” (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2539, น. 171-172)

เนื่องจากคนชั้นกลางดูดซับรับเอา “ความเป็นไทย” กระแสหลักมาปรับใช้ให้ความหมายใหม่เมื่อเผชิญหน้ากับสถานการณ์ที่เป็นจริงในชีวิตประจำวัน โดยวางตนในสังคมบนความสัมพันธ์ส่วนบุคคลตามค่านิยมจารีต (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2536, น. 41) ปัญหาใหญ่ที่ตามมา ก็คือ ความสัมพันธ์ส่วนตัวภายใต้โครงสร้างแบบอุปถัมภ์ไปจำกัดศักยภาพของเสรีภาพและความเสมอภาค สายชล สัตยานุรักษ์ (2546) อธิบายว่าทัศนะของคนชั้นกลางไทยที่มีต่อ “ความยุติธรรม” มีรากฐานมาจากการยอมรับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ “ทำให้ไม่รังเกียจ

การ ‘ต่อมือให้ยาวขึ้น’ หรือไม่รังเกียจการใช้เส้นสาย ดังนั้น การสร้างระบบผูกขาด การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อค้ำจุนธุรกิจ ตลอดจนการคอร์รัปชันจึงมีวัฒนธรรมทางความคิดเรื่อง ‘ความยุติธรรม’ (ที่ไม่เสมอภาค—ผู้วิจัย) เป็นฐานรองรับอยู่มากทีเดียว” ดังนั้น แทนที่จะเป็นพลังสร้างสรรค์สังคมที่วางอยู่บนพื้นฐานของ “ความยุติธรรมที่เสมอภาค” คนชั้นกลางไทยกลับมีอารมณ์ผูกพันต่อประชาธิปไตยที่เปราะบางอย่างยิ่ง มักหันไปหาอุดมการณ์ชาตินิยมเป็นพลังเคลื่อนไหวทางการเมืองที่แท้จริง จนกระทั่งอุดมการณ์เสรีประชาธิปไตยและสังคมนิยมไม่อาจหยั่งรากลงได้ในสังคมไทย ตัวอย่างเช่น คนชั้นกลางช่วง 14 ตุลาฯ 16 อาศัยอุดมการณ์ชาตินิยม “ราชประชาสมาสัย” เพื่อต่อสู้กับผู้นำกองทัพ เมื่อถึงทศวรรษ 2530 คนชั้นกลางไทยก็รับเอาชาตินิยม “พ่อแห่งชาติ” มาเป็นกรอบกำหนดวัฒนธรรมเพื่อสู้กับผู้นำทหาร ทั้งยังกลายเป็นวาทกรรมหลักขับไล่นายทุนใหญ่ที่เข้ามาผูกขาดอำนาจการเมืองช่วงปลายทศวรรษ 2540 ครั้นภายหลังรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ชาตินิยม “ราชประชาสมาสัย” ก็ถูกนำกลับมาใช้โดยคนชั้นกลางทุกกลุ่มฝ่าย (ทั้ง “คนเสื้อเหลือง” และ “คนเสื้อแดง”) แต่ให้ความหมายแตกต่างกันไป (สายชล สัตยานุรักษ์, 2557ค)

ความขัดแย้งรุนแรงจนก่อวิกฤตการเมืองช่วงครึ่งแรกของทศวรรษ 2550 เป็นเพียงผลสะท้อนของรอยแตกร้าวทางวัฒนธรรม หรือที่เกษียร เตชะพีระ (2553ก, น. 79) วิเคราะห์สถานการณ์ในช่วงเวลานั้นว่าเป็นความขัดแย้งซึ่งมิได้อิงพรรค อิงพวก ผลประโยชน์ส่วนตัว หรือเจตจำนงทางอัตวิสัยของใครเป็นการเฉพาะ หากเป็นความขัดแย้งเชิงโครงสร้างทางภววิสัย ซึ่งวางตัวอยู่ในฐานะผลประโยชน์และความสัมพันธ์ของแต่ละกลุ่ม ระหว่างฝ่ายหนึ่ง คือ ชนชั้นนายทุนใหญ่รุ่นใหม่ ชนชั้นเกษตรกร และแรงงานนอกระบบภาคเมือง กับอีกฝ่ายหนึ่ง คือ ชนชั้นนำดั้งเดิม และคนชั้นกลาง ที่สำคัญก็คือ ภายใต้ความขัดแย้งเชิงโครงสร้างนี้ ได้เกิดกระแสการปลุกเร้าแต่ละกลุ่ม แต่ละฝ่าย ให้ตื่นตัวทางการเมืองเกินขนาด (Over-Politicization) จนตระหนักสำนึกหันมาสนใจปัญหาการเมือง ปรับเปลี่ยนทัศนะ อัตลักษณ์ หรือตัวตนให้กลายเป็นผู้กระทำทางการเมือง พร้อมกันนั้นก็หลอมละลาย ลืมตน กลืนตัวเข้าร่วมอัตลักษณ์รวมหมู่กับฝูงชนจนกระทั่งมุมมองทางการเมืองหดแคบลงไปเรื่อย ๆ การถูกปลุกเร้าให้ตื่นตัวทางการเมืองเกินขนาดจึงมาพร้อมกับการแบ่งขั้วเลือกข้างเป็น “พวกเรา” กับ “พวกมัน” (เกษียร เตชะพีระ, 2553ก, น. 144-148) ทัศนะดังกล่าวนำไปสู่สังคมที่แบ่งขั้วเลือกข้าง มองเห็นฝ่ายที่ผิดแผกแตกต่างจาก “พวกเรา” เป็น “ศัตรู” “ต่ำช้า” “สามานย์” หรือ “อธรรม” ที่ต้องถูกฝ่าย “ธรรมะ” ของ “พวกเรา” เอาชนะทำลายให้ราบคาบ

ความขัดแย้งเชิงโครงสร้างส่งผลให้สายสัมพันธ์ทางสังคมเปราะบางยิ่งขึ้นไปอีก จนท้ายที่สุดจะชักนำไปสู่การแตกสลายของสังคมไทยโดยรวม โดยเฉพาะสังคมทุนนิยมบริโภคนิยมโลกาภิวัตน์ที่กำหนดกรอบความสัมพันธ์ของผู้คนในเชิงพาณิชย์ คำนึงถึงเพียง “กำไร-ขาดทุน” เป็นเงื่อนไขของการกระทำตัดสินใจต่าง ๆ กอปรกับการไม่มีวัฒนธรรมความคิดเรื่อง “สิทธิเสรีภาพ” “ความยุติธรรมที่เสมอภาค” “ความเป็นธรรมทางสังคม” ในอันที่จะผูกพันผู้คนให้ซาบซึ้งถึงความหมายของการเคารพผู้อื่นในฐานะ “เพื่อนมนุษย์” หรือ “พลเมืองเพื่อนร่วมชาติไทย” ด้วยแล้ว ความขัดแย้งเชิงโครงสร้างก็ย่อมเป็นสภาพที่สังคมไทยจะมิอาจหลีกเลี่ยงไปได้หากปราศจากการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางสังคมที่ดำรงอยู่จริง หนทาง

ที่เป็นไปได้มิใช่อะไรอื่นนอกจากการตระหนักสำนึกถึงความหลากหลายของผู้คนที่แตกต่างจากตนและเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกันกับความแตกต่างโดยสร้างกรอบกติกาอันยอมรับร่วมกันระดับหนึ่ง “ที่ทำให้เราจัดวางความสัมพันธ์กับคนที่แตกต่างจากเราได้อย่างไม่กระทบกระเทือนความรู้สึกและสามารถสร้าง ‘งาน’ ร่วมกันได้” (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2553, น. 21) หรืออย่างน้อยก็ด้วยการลดเป้าหมายให้ต่ำสุดเหลือเพียง “การทะเลาะกันอย่างสันติ...เปิดพื้นที่กว้างและเอื้ออำนวยให้ผู้คนต่างชนชั้นต่างความคิดความเชื่อต่างเอกลักษณ์ทางการเมือง สามารถมาขัดแย้งทะเลาะเบาะแว้งแย่งอำนาจกันต่อไปได้อย่างสันติ เสรีและเป็นธรรม แทนที่จะไล่ฆ่าฟันจนลงนรกตกเหวไปด้วยกันทั้งหมด” (เกษียร เตชะพีระ, 2553ข, น. 57) กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ ปัญญาชนขนบวิพากษ์ภายในพยายามแสวงหาหนทางประนีประนอมไม่ให้สังคมการเมืองไทยเดินไปสู่การเมืองสุดโต่ง หรือยึดถือเชื่อใช้ความคิด อุดมการณ์นามธรรม และเป้าหมายทางการเมืองของฝ่ายตนเป็นสรณะจนมองไม่เห็นหนทางในอนาคตที่พอจะใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันได้[16]

การสร้างสังคมที่มีกรอบกติกาอันยอมรับร่วมกันท่ามกลางความแตกต่างหลากหลายเชิงคุณค่า อัตลักษณ์และกลุ่มสังกัด จำเป็นต้องวางอยู่บนเงื่อนไขบางประการ ตัวอย่างของเงื่อนไขเหล่านั้น ได้แก่ ประการแรก สำนึกร่วมกันอย่างแรงกล้าระหว่างคู่ขัดแย้งถึงความสัมพันธ์ทางสังคม ละเลี่ยงประเด็นที่เป็นเพียงอาการของการเมืองสุดโต่ง เพราะจะส่งผลกระทบต่อการดำรงอยู่ของปัจเจกชนเป็นลำดับแรกและนำไปสู่การพังทลายของทั้งสังคมเป็นลำดับต่อมา (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2552, น. 131) ประการที่สอง การตระหนักสำนึกถึง “ความเสมอภาคเชิงสัมพัทธ์” ซึ่งหมายถึง “ทุกคนย่อมไม่ได้เสมอภาคกันในทุกเวลา หากแต่ในยามวิกฤตหรือในยามที่จะต้องแก้ไขความขัดแย้งให้เกิดการ ‘ปรองดอง’ จะต้องทำให้เกิดการพูดคุย/เจรจา/จัดการแก้ปัญหา ต้องทำให้เกิดความรู้สึกเสมอภาคขึ้นมาในระดับที่คู่ความขัดแย้งนั้น สามารถยอมรับได้” (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2553, น. 170) ประการที่สาม การพิทักษ์รักษาและขยับขยายพื้นที่สิทธิเสรีภาพ (สิทธิเสรีภาพเหนือร่างกาย ชีวิตและทรัพย์สินของพลเมือง และหลักนิติธรรม) และพื้นที่ประชาธิปไตย (ความเสมอภาคและอำนาจอธิปไตยของปวงชน) ให้กว้างขวางมั่นคงจนกลายเป็น “สมบัติร่วม” ทางการเมืองของประชาชน (เกษียร เตชะพีระ, 2553ก, น. 83-84) กล่าวให้ถึงที่สุด ก็คือ การเมืองสุดโต่งและอุดมการณ์สุดขั้วไม่ได้เป็นผลดีกับใคร เพราะ “ไม่มีเป้าหมายใด ไม่ว่าดีงามสูงส่งแค่ไหน จะมิถูกทำลายลงหากเลือกใช้วิธีการอันชั่วร้าย และดังนั้น จึงไม่มีหลักการนามธรรมใดในโลกที่คู่ควรแก่การ

[16] ขอให้พิจารณาข้อความต่อไปนี้ของเกษียร เตชะพีระ (2553ก, น. 148) ที่ว่า “...ช่วยกันเหนี่ยวรั้งให้ผู้คนสองฝ่ายที่ขัดแย้งกันยับยั้งชั่งใจ หัดมองหัดฟังคนอื่น เกิดสงสัยความปักใจเชื่อของตัว สงสัยความถูกต้องชอบธรรมดีงามอย่างไม่มีเงื่อนไขของฝ่ายตัวเองและผู้นำของตัวขึ้นมาบ้าง และมองเห็นความเป็นคนไทยความเป็นเพื่อนมนุษย์ร่วมทุกข์ร่วมโลกของฝ่ายตรงข้ามบ้างเช่นกัน” ขณะเดียวกัน อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ (2553, น. 170) ก็มีทัศนะสอดคล้องต้องกันว่า “...หากเรามองการ ‘ปรองดอง’ ว่าเป็นผลลัพธ์จากกระบวนการแก้ไขหรือระบบการแก้ไขความขัดแย้งเช่นนี้ เราก็ต้องมองหาและ/หรือต้องสร้างเงื่อนไขทางสังคมในวันนี้ เพื่อที่จะเป็นพื้นฐานในการแก้ไขความขัดแย้งในทุกระดับ และหวังว่าจะนำไปสู่ผลลัพธ์ คือการปรองดองกันของคนในชาติ”

เอาชีวิตผู้อื่นมาสังเวย” (เกษียร เตชะพีระ, 2553ข, น. 135) ยิ่งไปกว่านั้น อาการสุดโต่งก็อาจส่งผลทำลายสายสัมพันธ์ทางสังคมและสติปัญญาของสังคมไทยโดยรวมไปอย่างสิ้นเชิง

การใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองจึงต้องตกอยู่ในเงื่อนไขของสังคม มิใช่การใช้เสรีภาพของเหตุผลอย่างสุดโต่งและไม่อิงกับเงื่อนไขใด ๆ ดังที่เกษียร เตชะพีระ (2553ข, น. 130) กล่าวว่า “ของดี ๆ ความคิดดี ๆ อย่างเช่น รักชาติ รักประชาธิปไตย รักความเป็นธรรม รักประชาชน รักสิทธิเสรีภาพ รักความเสมอภาค ฯลฯ ถ้าผลักไปไม่บันยะบันยังจนสุดขั้วสุดโต่งจนเห็นมันทรงคุณค่าเลิศล้ำสูงสุด โด่เด่อยู่อันหนึ่งอันเดียว โดยไม่เกี่ยวพันเชื่อมโยงกับคุณค่าอื่นจนพร้อมจะสละทิ้งคุณค่าอื่น ๆ ทั้งหมดเพื่อรักษาเทิดทูนมันไว้เพียงโดดเดี่ยวเดียวดายก็ล้วนอาจเป็นอันตรายทั้งนั้น” จากข้อความดังกล่าวจึงพออนุมานได้ว่าสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และความเป็นธรรมทางสังคมจะเติบโตขยายใหญ่และผลิดอกออกผลบานสะพรั่งขึ้นมาได้ในสังคมไทยมิใช่ด้วยการยึดมั่นถือมั่นเป็นความจริงแท้หนึ่งเดียวโดยปราศจากความเกี่ยวพันกับคุณค่าอื่น หากด้วยการมุ่งปรับแปลงรากฐานทางวัฒนธรรมให้เหมาะสมต่อการเจริญเติบโตของเมล็ดพันธุ์เหล่านั้น และการปรับแปลงดินทางวัฒนธรรมก็ไม่จำเป็นต้องเป็นอริหรือรื้อล้างถางทำลายมรดกทางวัฒนธรรมอันดีงามบางประการจากอดีตไปเสียทั้งหมด เพราะนั่นอาจเท่ากับได้ทำลายรากเหง้าอันอำนวยประโยชน์แก่มโนทัศน์สากลลงไปด้วย การหว่านเพาะหลักการสากลให้ยืนยงคงมั่นในสังคมไทยจึงต้องอาศัยการประนีประนอมระหว่างการคัดสรรเชื้อมูลจาก “ภายใน” วัฒนธรรมของไทยเองกับการเลือกรับปรับใช้มโนทัศน์ที่มาจาก “ภายนอก” ที่จะไม่เป็นปฏิปักษ์ขัดแย้งกับต้นทุนทางวัฒนธรรมของคนส่วนใหญ่ในสังคมไทย (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2539, น. 190)[17]

ถึงแม้ปัญญาชนขนบวิพากษ์ภายในจะสนับสนุนประชาธิปไตยที่วางอยู่บนการปกครองตามหลักกฎหมายที่เป็นธรรมบนพื้นฐานของความเสมอภาค เสรีภาพ และความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกับขนบวิพากษ์เบ็ดเสร็จ แต่ขณะเดียวกันก็ยอมรับในการดำรงอยู่ของ “เงื่อนไขทางสังคม” รวมทั้ง “อำนาจทางวัฒนธรรม” และสนับสนุนการปรับตัวเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยที่มิใช่การเปลี่ยนแปลงอย่างถอนรากถอนโคนหรืออย่างสุดโต่งที่อาจนำไปสู่การสูญเสียเลือดเนื้อหากต้องปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมหรือเงื่อนไขทางสังคมให้เอื้อต่อการเจริญงอกงามของชีวิตสมาชิกในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ถ้าเราสร้างปัจจุบันของชาติให้เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการแสวงหาโอกาสที่เปิดกว้างแก่ทุกคน ความเป็นธรรม เสรีภาพ ความยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ ชีวิตที่มีคุณภาพ ฯลฯ แม้เราจะมีความแตกต่างกันทั้งในอดีตและปัจจุบัน แต่เราทุกคนก็จะเห็นคุณค่าที่จะผดุงชาติของเราให้ยั่งยืนสืบไป” (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2548, น. 81-82) ดังนั้น เพื่อตอบสนองต่อความคาดหวังของประชากรส่วนใหญ่ของประเทศในระยะยาวแล้วประเทศไทยจึงควรทำให้ชีวิตที่ดีขึ้นกลายเป็น “สิทธิ” (ไม่ใช่เพียง

[17] อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ ทดลองนำเสนอยุทธวิธีดังกล่าวด้วยการสร้างลักษณะเฉพาะของ “ชาติไทย” โดยไม่จำเป็นต้องขัดแย้งกับหลักการที่สากลยอมรับ หากแต่สามารถไปด้วยกันได้โดยหันกลับมาศึกษาและทำความเข้าใจว่าอะไรเป็นพลังสำคัญของความเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ผ่านมา แล้วจึงเสริมสร้างให้เป็นพลังขับเคลื่อนสังคมไทยปัจจุบัน ตลอดจนสร้างสรรค์อนาคตร่วมกันแก่ “ชาติ” และ “สังคม” ไปพร้อม ๆ กัน (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2553, น. 27)

“การสงเคราะห์”) ที่เป็นจริงแก่คนจนและคนชั้นกลางระดับล่างอย่างกว้างขวางด้วย โดยการเปลี่ยนเข้าสู่รัฐสวัสดิการระดับใดระดับหนึ่ง ซึ่งครอบคลุมสวัสดิการด้านต่าง ๆ ของประชาชน คนรากหญ้า ไม่ว่าจะเป็นความต่อเนื่องของระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า สวัสดิการด้านการศึกษา โครงการประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคอุตสาหกรรม มาตรการรองรับพืชผลการเกษตร เป็นต้น (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2552, น. 184-185)

ปัญญาชนขนบวิพากษ์ภายในมีภารกิจช่วงชิง “ความเป็นไทย” เพื่อฟื้นคืน “ชาติ” คืน “วัฒนธรรม” คืน “คน” แก่สังคมการเมืองไทย โดยปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางสังคมและรากฐานวัฒนธรรมที่ดำรงอยู่ให้เอื้อต่อการเจริญเติบโตของสังคมเสรีและความเป็นธรรมทางสังคม ปัญญาชนกลุ่มนี้มีรูปการณ์ความคิดที่โดดเด่นไปในทาง “เสรีภาพเชิงบวก” กล่าวคือ การพยายามเรียกร้องให้กลุ่มคนและชุมชนถูกปลดปล่อยจากการรวมศูนย์ผูกขาดอำนาจ การผูกขาดทรัพยากรทางวัตถุ และแหล่งสถมภ์ทางวัฒนธรรมโดยรัฐ ได้รับการประกันสิทธิที่สมาชิกของชาติพึงถือครอง มีเสรีภาพในการเลือกดำเนินชีวิตตามครรลองอันเป็นแบบฉบับของตนเอง เสรีภาพที่จะยึดถือความเชื่อ อุดมการณ์ ศาสนาที่แตกต่างขัดแย้งกันบนกฎกติกาที่สันติและเป็นธรรม ฯลฯ ขณะที่ “ความเสมอภาค” จะเข้าไปเจือจางความแตกต่างเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ในโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมแบบอุปถัมภ์ หรือเข้าปรับระนาบจุดเริ่มต้นแห่งการดำรงชีวิตของกลุ่มคนให้ผันแปรไปสู่สังเวียนแห่งการประชันขันแข่งของผู้คนที่เท่าเทียมกัน ปรับความสัมพันธ์แบบเดิมที่ยึดถือค่านิยมเรื่องผู้ใหญ่-ผู้น้อย คนรวย-คนจน คนเมือง-บ้านนอก หรือศูนย์กลาง-ชายขอบ ไปสู่การดำรงอยู่ของหน่วยพื้นฐานที่สามารถพึ่งตนเองได้ระดับหนึ่ง ผลก็คือ การได้มาซึ่งปุถุชน กลุ่มคน ผลประโยชน์ และชุมชนเชิงอัตลักษณ์ที่เสมอภาคบนพื้นฐานสิทธิ (โอกาส) ในการเข้าถึงทรัพยากรที่เท่าเทียมกัน แม้กลุ่มคนจะมีสถานภาพและอัตลักษณ์แตกต่างกันอย่างสุดขั้ว แต่ก็พึงเคารพซึ่งกันและกันในฐานะพลเมืองร่วม “ชาติไทย” ผู้เป็นเจ้าของ/แบ่งปันอำนาจร่วมกัน ก่อร่างสร้างชุมชนนานาชนิดที่เป็นอิสระจากรัฐและทุนที่สามารถพึ่งตนเองในทางทรัพยากรด้านต่าง ๆ ได้ระดับหนึ่งจนกระทั่งบรรดาความแตกต่างทั้งหลายจะไม่มีผลแบ่งแยกกีดกันศักดิ์ศรีที่พึงได้รับในสังคมการเมือง

6. บทสรุปและอภิปรายผล

งานวิจัยนี้เริ่มต้นด้วยการสำรวจพรมแดนความรู้ของบทวิพากษ์ “ความเป็นไทย” กระแสหลักซึ่งถูกผลิตออกมาอย่างแพร่หลายระหว่างปลายทศวรรษ 2520 ถึงครึ่งแรกของทศวรรษ 2550 ท่ามกลางสภาพที่สังคมการเมืองไทยกำลังเผชิญกับวิกฤตทางอัตลักษณ์ บรรยากาศทางภูมิปัญญาได้ส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อปัญญาชนนักวิพากษ์ให้ยังคงยืนหยัดในภารกิจแสวงหาสังคมที่ดีกว่า โดยขยายประเด็นวิพากษ์จากที่เคยจำกัดอยู่เฉพาะรัฐ-เศรษฐกิจ-การเมืองให้ครอบคลุมไปถึงประเด็นวัฒนธรรมจนแสดงให้เห็นถึงความสลับซับซ้อนของปมปัญหาในประชาชาติไทยมากยิ่งขึ้น ปฏิสัมพันธ์ระหว่างงานเขียนซึ่งก่อตัวเป็นเครือข่ายภูมิปัญญานี้ได้ขยายพรมแดนและเส้นขอบฟ้าที่ก่อนหน้านี้ความรู้ว่าด้วย “ความเป็นไทย” กระแสหลักไม่เคยเอื้อมถึงมาก่อน งานวิพากษ์ตั้งประเด็นปัญหา (Problematization)

ต่อ “ความเป็นไทย” กระแสหลักในฐานะที่เป็นระบบสำนึกที่ครอบงำสังคมไทยโดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นประวัติศาสตร์นิพนธ์ฉบับทางการ สถาบันหลักของสังคมไทย วาทกรรมรวมเลือดเนื้อชาติเชื้อไทย และระบบวัฒนธรรมที่มองเห็นผู้คนไม่เท่ากันและกีดกันพวกเขาอย่างไม่เป็นธรรม

มโนทัศน์ “เสรีภาพและความเสมอภาค” จึงเป็นทั้งเครื่องมือในการวิพากษ์ “ความเป็นไทย” และรากฐานอ้างอิงสำหรับภาพอนาคตของสังคมการเมืองไทย เหล่าปัญญาชนนักวิพากษ์เพ่งเล็งขีดจำกัดของเสรีภาพและความเสมอภาคไปใน 2 ทิศทาง ซึ่งเป็นภาพแทนความคิดวิพากษ์ 2 ธรรมเนียม ก็คือ ขนบวิพากษ์เบ็ดเสร็จเห็นว่ามรดกสมบูรณาญาสิทธิราชย์สร้างขีดจำกัดขวางกั้นการถือกำเนิดของเสรีภาพและความเสมอภาคในสังคมไทย ปัญญาชนมีรูปการณ์ความคิดโดดเด่นไปในทางที่ Berlin (2002) เรียกว่า “เสรีภาพเชิงลบ” เพื่อให้ปัจเจกชนสามารถแสดงความเห็น รวมตัว มีความคิดความเชื่อที่เป็นอิสระปราศจากการเหนี่ยวรั้งกีดขวางจากอิทธิพลและอำนาจที่ไม่ชอบธรรม เสรีภาพตามสำนวนนี้จะปรากฏเป็นจริงได้ก็ด้วยอาศัยข้อกำหนดกฎหมายที่คุ้มครองเสรีภาพอย่างเป็นสถาบันและการปกครองตามหลักนิติธรรมสมัยใหม่ ขณะที่ขนบวิพากษ์ภายในกลับเน้นหนักไปที่วัฒนธรรม และ/หรือ “ความเป็นไทย” ว่าสร้างขีดจำกัดอัน “คับแคบ” แก่การถือกำเนิดของเสรีภาพและความเสมอภาคที่แท้จริง ปัญญาชนมีรูปการณ์ความคิดโดดเด่นไปในทาง “เสรีภาพเชิงบวก” ที่ปัจเจกชนประกอบด้วยศักยภาพอันเต็มเปี่ยมที่จะกระทำการหนึ่งใดให้บรรลุผล เป็นขีดความสามารถของบุคคลที่จะบรรลุเป้าหมายแห่งตน แต่การที่จะมีเสรีภาพเช่นนี้ก็จำเป็นที่สังคมไทยจะต้องเอื้อให้เกิดบรรยากาศแห่งโอกาสเช่นนั้นด้วย ดังนั้นรัฐและสังคมจึงต้องให้ความสำคัญกับสวัสดิภาพขั้นพื้นฐานแก่ผู้คนเสียก่อน และประกอบไปด้วยทางเลือกที่แตกต่างหลากหลายเอื้ออำนวยให้กับประชาชนคนไทย

การมองเห็นประเด็นเรื่อง “ความเสมอภาค” แตกต่างกันย่อมส่งผลต่อการเรียกร้อง “สิทธิ” ให้กับประชาชนต่างกันด้วย ปัญญาชนขนบวิพากษ์เบ็ดเสร็จมองเห็นอภิสิทธิ์ของอภิชนว่าก่อให้เกิดสถานภาพเหลื่อมล้ำต่ำสูงของบุคคล เพราะอภิชนมักฉวยใช้อำนาจตามใจชอบทั้งกฎหมายยังคุ้มครองรองรับอย่างเป็นสถาบันจนปราศจากการปฏิบัติต่อกันอย่างที่ “มนุษย์กับมนุษย์” พึงกระทำ การรณรงค์เรียกร้อง “สิทธิพลเมือง” และ “สิทธิทางการเมือง” อันสอดรับกับคำอธิบายของ Marshall (1963) จะเข้าปรับระนาบความสัมพันธ์แบบไพร่ทาสให้เกิด “ประชาชน” ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยแท้จริง ความเสมอภาคจะปรากฏเป็นจริงก็ด้วยการปฏิรูปกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายที่ยุติธรรมอย่างเท่าเทียม ด้วยเหตุดังนั้นจึงไม่ควรมีใครอยู่ “นอก” หรือ “เหนือ” กฎหมายทั้งสิ้น เพราะกฎหมายและรัฐที่ยุติธรรมจะคุ้มครองสมาชิกด้วยมาตรฐานเดียวกันอันเป็นสากล ขณะที่ปัญญาชนขนบวิพากษ์ภายในไม่ได้รังเกียจเดียดฉันท์อภิชน ทว่ามุ่งตรงไปที่ความไม่เป็นธรรมทางสังคมอันก่อให้เกิดการเข้าถึงทรัพยากรทุกด้านอย่างไม่เท่าเทียม ความไม่เสมอภาคจึงเกิดจากประชาชนพลเมืองที่มี “ความเป็นไทย” ไม่เท่ากัน การสร้างวัฒนธรรมที่เปิดกว้าง-หลากหลาย-เป็นธรรมจะทำให้ประชาชนทุกคนมี “สิทธิทางสังคม” เป็นเจ้าของ “ชาติไทย” อย่างเสมอภาคเท่าเทียม และมีสถานะใน “ความเป็นไทย” เท่า ๆ กัน เพราะชาติที่แท้จริงย่อมเป็นสมบัติของสมาชิกทุกคนทั้งอภิชน คนชั้นกลาง คนรากหญ้า และ “คนชายขอบ”

จริงอยู่ ภารกิจของปัญญาชนนักวิพากษ์ คือ การต่อสู้ทางความคิดเพื่อให้ได้มาซึ่งสังคมที่ดีกว่า โดยมี “เสรีภาพและความเสมอภาค” เป็นแรงพลังขับเคลื่อนอยู่เบื้องหลัง แต่การจัดระเบียบสังคมทุกประเภท การออกแบบสถาบันการเมืองทุกชนิด ก็ล้วนแล้วแต่วางอยู่บนเงื่อนไขและความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่คาดคิด (unexpected outcomes) ด้วยกันทั้งนั้น ตัวตนของปัจเจกชนที่มีความสมบูรณ์ในตัวเองประหนึ่งองค์อธิปัตย์ตามความมุ่งหวังของขนบวิพากษ์เบ็ดเสร็จ อาจโดดเดี่ยวกระจัดกระจายจนหันมาสดับรับฟังเพียงเสียงในใจของตนแต่เพราะตนเท่าเทียมกับพลเมืองคนอื่น ปัจเจกชนจึงไม่อาจเชื่อได้ว่าความเห็นของตนจะสูงส่งกว่าใคร ผลที่สุดก็คือปัจเจกชนอาจไม่เชื่อถือแม้แต่ตนเองจนกว่าจะยอมตนเอาตัวไปขึ้นกับมติมหาชน (Manent, 1996, p. 110) หรือการทำให้ความเสมอภาคภายใต้กฎหมายของปัจเจกชนปรากฏเป็นจริงขึ้นมา สังคมการเมืองก็จำเป็นต้องประกอบด้วยสถาบันกฎหมาย-การเมืองซึ่งทำหน้าที่ประกันสิทธิและป้องกันการละเมิดสิทธิของกันและกันอย่างแข็งขัน อย่างไรก็ตาม Stivers (2008, p. 43) ย้ำเตือนว่าสังคมลักษณะนี้มีแนวโน้มที่จะนำไปสู่นิติวัฒนธรรม (Legal Culture) เพราะวิถีชีวิตของผู้คนดำเนินไปและต้องขึ้นต่อกระบวนการทางกฎหมายแทบทุกด้านมนุษย์สายพันธุ์นี้จึงถูกบีบรัดให้ต้องเลือกระหว่างการบูชากฎหมายประดุจเทพเจ้าจนปัจเจกชนสูญเสียเสรีภาพของทางเลือกในชีวิตไป หรือไม่ก็หันไปใช้อำนาจกับผู้น้อยด้อยสถานะจนเสพติดการใช้อำนาจสอดส่องสมาชิกที่แวดล้อมตนเอง ครั้นเมื่อฝ่ายหลังถูกกระทำสม่ำเสมอก็ย่อมสูญเสียความเป็นส่วนตัวและตัวตนในที่สุด

ตัวตนของมนุษย์ตามทัศนะขนบวิพากษ์ภายในฉายภาพบุคคลผู้มีสิทธิร่วมส่วนเป็นสมาชิกของชุมชนนานาชนิด ซึ่งอยู่ท่ามกลางการเคารพความแตกต่างหลากหลายและขันติธรรมอดกลั้นต่อวัฒนธรรมของกันและกัน แต่มนุษย์สายพันธุ์นี้ก็อาจสูญเสียเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้เช่นกัน เพราะหวาดเกรงว่าการแสดงความเห็นอย่างตรงไปตรงมาจะกระทบสิทธิกระเทือนศักดิ์ศรีความภาคภูมิใจของผู้อื่น ทั้งอาจถูกมติทางสังคมแทรกแซงในนามความเป็นธรรม สังคมที่ประกอบด้วยมนุษย์สายพันธุ์นี้จึงเข้าลักษณะ “อบอุ่นแต่อึดอัด” เพราะถูกร้อยรัดไว้ด้วยสายสัมพันธ์ทางสังคมหลากชนิด แม้แต่การนิยามตนผ่านกลุ่มสังกัดเพื่อเรียกร้องให้ได้มาซึ่งสิทธิประเภทต่าง ๆ อันเป็น “อำนาจ” ที่จะกระทำการตามเจตจำนงของผู้ถือสิทธิ Stivers (2008, p. 84) ได้ให้ความเห็นต่อประเด็นนี้ไว้เช่นกันว่าด้านกลับของการถือสิทธิผูกติดกับอำนาจ ก็คือ การประชันขันแข่งอย่างไม่หยุดหย่อนซึ่งอาจส่งผลให้ทั้งสังคมตื่นตัวทางการเมืองอยู่ตลอดเวลา (Politicized Society) ข้อสังเกตดังกล่าวจึงชวนให้หันกลับมาตั้งคำถามกับสังคมการเมืองไทยว่าหาก “ความเสมอภาคของการมีอำนาจ” เกิดขึ้นภายใต้สภาพเงื่อนไขที่ไม่มีหลักประกันอันใดรับรองว่าการประชันขันแข่งเพื่ออำนาจจะไม่นำไปสู่สภาพของผู้แพ้ผู้ชนะอย่างถาวร ดังนั้น จะมีอะไรรับประกันได้ว่าความเสมอภาครูปแบบนี้จะไม่ถูกแทนที่ด้วยเสรีภาพของคนบางกลุ่มที่จะมีอำนาจเหนือกลุ่มอื่น ๆ ตลอดไป

ความรู้ที่ปัญญาชนนักวิพากษ์ผลิตขึ้นระหว่างปลายทศวรรษ 2520 ถึงครึ่งแรกของทศวรรษ 2550 ได้กลายเป็น “ความจริงทางสังคม” ในหลายวาระ ไม่ว่าจะเป็นขบวนการเคลื่อนไหวของกลุ่มคนเสื้อแดง ซึ่งนำเสนอวาทกรรม “ไพร่-อำมาตย์” (ฟ้ารุ่ง ศรีขาว, 2554, น. 141) ข้อเสนอลบล้างผลพวงรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 และรณรงค์แก้ไขประมวล

กฎหมายอาญา มาตรา 112 ของนักวิชาการกลุ่มนิติราษฎร์และแนวร่วมจำนวนมาก (มติชนสุดสัปดาห์, 2566) การผนึกกำลังเคลื่อนไหวของกลุ่มปัญญาชนนักวิชาการแถวหน้า นักเคลื่อนไหวทางสังคม และสื่อมวลชนหลากหลายสาขา ในชื่อกลุ่มสมัชชาปกป้องประชาธิปไตย (สปป.) ซึ่งรณรงค์ด้วยคำขวัญ “คนเท่ากัน เดินหน้าเลือกตั้ง ร่วมกันปฏิรูป” เพื่อคัดค้านแนวทางเคลื่อนไหวของกลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ก่อนการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 (ประชาไท, 2556) เป็นต้น ถึงแม้สมรภูมิทางภูมิปัญญาในทศวรรษ 2550 ที่มีปัญญาชนนักวิพากษ์เป็นแนวหน้าท้ารบต้องสะดุดหยุดลงด้วยการรัฐประหารของ คสช. โดยที่ประชาชนคนไทยยังไม่ทันมีโอกาสได้เห็น “สังคมที่ดีกว่า” ตามความมุ่งหวังของปัญญาชนเหล่านั้น ทว่าโครงการแห่งความก้าวหน้าย่อมทิ้งร่องรอยและปมปริศนานานัปการที่มีต่อตัวตนของมนุษย์อันวางอยู่บนมโนทัศน์เรื่อง “เสรีภาพและความเสมอภาค” ในฐานะแหล่งอ้างอิงใหม่ของสังคมไทย

ทั้งที่ความเปลี่ยนแปลงของสังคมการเมืองไทยอย่างเป็นรูปธรรมมิได้อุบัติขึ้นทันใด ระหว่างที่บทวิพากษ์ “ความเป็นไทย” ยังคงตื่นตัวและขึ้นสู่กระแสสูง แต่เพราะพรมแดนความรู้ของบทวิพากษ์ “ความเป็นไทย” กระสหลักได้ขยับขยายออกไปกว้างขวางอย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน ความรู้กระแสวิพากษ์จึงเริ่มเข้าแทนที่และกัดกร่อนฐานความรู้/ความรับรู้กระแสหลักมากขึ้นเรื่อย ๆ จนส่งทอดกลายเป็น “ความเป็นจริงเชิงวัตถุ” ที่ปรากฏออกมาในรูปขบวนการเคลื่อนไหวเยาวชนและคนรุ่นใหม่ใน พ.ศ. 2563 ซึ่งใช้ภาษา ความคิด และงานเขียนของปัญญาชนนักวิพากษ์เป็นแหล่งอ้างอิงในการต่อสู้กับระบบสถาปนาและค่านิยมหลักของสังคมไทย (กนกรัตน์ เลิศชูสกุล, 2564) สมรภูมิทางภูมิปัญญาในทศวรรษ 2560 จึงอยู่ในลักษณะที่ปัญญาชนนักวิพากษ์กลายเป็นฝ่ายตั้งรับปฏิกิริยาตอบโต้จากปัญญาชนนักวิชาการที่สมาทานความรู้กระแสหลัก และดังนั้นจึงนับว่าถูกวิพากษ์จาก “จุดยืนภายนอก” ของขนบวิพากษ์มากขึ้นเรื่อย ๆ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่ายังไม่ค่อยปรากฏการตอบโต้ท้วงถามจาก “จุดยืนภายใน” ความรู้เชิงวิพากษ์มากนัก ภารกิจของปัญญาชนนักวิพากษ์รุ่นหลังจึงน่าจะได้แก่การถามคำตอบที่ให้ไว้โดยความรู้เชิงวิพากษ์ เพื่อเลือกรับ ปรับเปลี่ยน แสวงหาองค์ประกอบ และนิยามของ “เสรีภาพและความเสมอภาค” เสียใหม่จาก “จุดยืนภายใน” ของความรู้เชิงวิพากษ์เอง ทั้งนี้ เพื่อหวังให้มโนทัศน์ดังกล่าวหลุดพ้นจากข้อจำกัดน้อยใหญ่จนสามารถเจริญงอกงามบนผืนดินของสังคมการเมืองไทยในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กนกรัตน์ เลิศชูสกุล. (2564). *สงครามเย็น (ใน) ระหว่างโบว์ขาว.* กรุงเทพฯ: มติชน.

กมล สมวิเชียร. (2011). ลักษณะและปัญหาของปัญญาชนไทย. *สังคมศาสตร์ปริทัศน์, 6*(1), 38-56.

กองบรรณาธิการวารสารฟ้าเดียวกัน. (2548). ทักษิณเปรียบเทียบกับสฤษดิ์ไม่ได้: บทสัมภาษณ์ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. *ฟ้าเดียวกัน, 3*(2), 48-62.

กองบรรณาธิการวารสารฟ้าเดียวกัน. (2553). จากพฤษภาประชาธรรมถึงรัฐประหารเพื่อประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข. *ฟ้าเดียวกัน, 8*(1), 178-210.

เกษียร เตชะพีระ. (2527). ข้อเขียนเพื่อการวิวาทะ: เส้นทางความคิดของขบวนการนักศึกษาไทย ในรอบทศวรรษ 14 ตุลาฯ: การปฏิวัติกระบวนทัศน์ 2 ครั้ง. *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง, 3(*2), 41-55.

เกษียร เตชะพีระ. (2536). กำเนิดคำว่า 'ปัญญาชน'. *ศิลปวัฒนธรรม, 14*(7), 76-80.

เกษียร เตชะพีระ. (2537ก). *จินตนากรรมชาติที่ไม่เป็นชุมชน: คนชั้นกลางลูกจีนกับชาตินิยมโดยรัฐของไทย.* กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาและฝึกอบรมนักข่าว หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ.

เกษียร เตชะพีระ. (2537ข). *แลลอดลายมังกร: รวมข้อเขียนว่าด้วยความเป็นจีนในสยาม*. กรุงเทพฯ: คบไฟ.

เกษียร เตชะพีระ. (2537ค). *วิสามัญสำนึก: รวมบทความและทรรศนะที่กลั่นกรองจากประสบการณ์ชีวิต.* กรุงเทพฯ: ทางไทย.

เกษียร เตชะพีระ. (2538). *วิวาทะโลกานุวัตร.* กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ.

เกษียร เตชะพีระ. (2539). บริโภคความเป็นไทย. ใน ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (บก.). *จินตนาการสู่ปี 2000: นวัตกรรมเชิงกระบวนทัศน์ด้านไทยศึกษา?* (น. 85-127). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

เกษียร เตชะพีระ. (2545). จุดอับทางเศรษฐกิจกับการฟื้นตัวทางการเมืองหลังวิกฤตในประเทศไทย: การเฟื่องฟูใหม่ของชาตินิยมทางเศรษฐกิจ [Post-Crisis Economic Impasse and Political Recovery in Thailand: The Resurgence of Economic Nationalism]. (ประจักษ์ ก้องกีรติ, ผู้แปล). *จุลสารไทยคดีศึกษา, 19*(1), 3-29. (ต้นฉบับพิมพ์ปี 2002)

เกษียร เตชะพีระ. (2548ก). เจ๊กและแขกกับสังคมไทย: พินิจปัญหาคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูจากประสบการณ์คนไทยเชื้อสายจีน. *เอกสารนำเสนอในงานสัมมนาวิชาการของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ประจำปี 2548* (น. 1-21), วันที่ 26-27 พฤศจิกายน 2548 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จังหวัดชลบุรี.

เกษียร เตชะพีระ. (2548ข). บทวิจารณ์การสร้าง "ความเป็นไทย" กระแสหลัก และ "ความจริง" ที่ "ความเป็นไทย" สร้าง. *ฟ้าเดียวกัน, 3*(4), 68-81.

เกษียร เตชะพีระ. (2553ก). *สงครามระหว่างสี ก่อนถึงจุดที่ไม่อาจหวนกลับ.* กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊ค.

เกษียร เตชะพีระ. (2553ข). *สงครามระหว่างสี ในคืนวันอันมืดมิด.* กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊ค.

เกษียร เตชะพีระ. (2554). ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข: ที่มาและที่ไป. *ฟ้าเดียวกัน, 9*(1), 88-114.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และพรพิไล เลิศวิชา. (2537). *วัฒนธรรมหมู่บ้านไทย.* กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาชนบท มูลนิธิหมู่บ้าน.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2540). *วัฒนธรรมชุมชนและชนชาติไทย.* กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2543). *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย.* กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชนิดา พรหมพยัคฆ์ เผือกสม. (2546). *การเมืองในประวัติศาสตร์ธงชาติไทย.* กรุงเทพฯ: มติชน.

ชาตรี ประกิตนนทการ. (2547). *การเมืองและสังคมในศิลปสถาปัตยกรรม สยามสมัย ไทยประยุกต์ ชาตินิยม*. กรุงเทพฯ: มติชน.

ชาตรี ประกิตนนทการ. (2549). พระพุทธชินราชในประวัติศาสตร์การสร้างความเป็นไทย. *วารสารเมืองโบราณ, 32*(3), 64-86.

ไชยันต์ ไชยพร. (2557). *นิธิ เอียวศรีวงศ์ ใน/กับวิกฤตการเมืองไทย.* กรุงเทพฯ: คบไฟ.

ฐิติกร สังข์แก้ว, สราวุธ ทับทอง และอรรถสิทธิ์ พานแก้ว. (2559). ค่านิยม 12 ประการ. ใน *จุด (ไม่) จบ: ช่วงฉากการเมืองไทย '48–'59* (น. 282-293). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ณัฐพล ใจจริง. (2556). *ขอฝันใฝ่ในฝันอันเหลือเชื่อ: ความเคลื่อนไหวของขบวนการปฏิปักษ์ปฏิวัติสยาม (พ.ศ. 2475-2500).* นนทบุรี: ฟ้าเดียวกัน.

ธงชัย วินิจจะกูล. (2544). ประวัติศาสตร์ไทย แบบราชาชาตินิยม จากยุคอาณานิคมอำพรางสู่ราชาชาตินิยมใหม่ หรือลัทธิเสด็จพ่อของกระฎุมพีไทยในปัจจุบัน. *ศิลปวัฒนธรรม, 23*(1), 56-65.

ธงชัย วินิจจะกูล. (2545). เรื่องเล่าจากชายแดน. *ศิลปวัฒนธรรม, 23*(12), 70-83.

ธงชัย วินิจจะกูล. (2554). มรดกสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในปัจจุบัน. *ฟ้าเดียวกัน, 9*(2), 44-58.

ธงชัย วินิจจะกูล. (2556ก). กำเนิดสยามจากแผนที่: ประวัติศาสตร์ภูมิกายาของชาติ [Siam Mapped: A History of the Geo-Body of a Nation]. (พวงทอง ภวัครพันธุ์, ไอดา อรุณวงศ์, และพงษ์เลิศ พงษ์วนานต์, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: คบไฟ ร่วมกับ อ่าน. (ต้นฉบับพิมพ์ปี 1994)

ธงชัย วินิจจะกูล. (2556ข). ข้ามให้พ้นประชาธิปไตยแบบหลัง 14 ตุลา. ใน *ประชาธิปไตยที่มีกษัตริย์อยู่เหนือการเมือง: ว่าด้วยประวัติศาสตร์การเมืองไทยสมัยใหม่* (น. 28-64). นนทบุรี: ฟ้าเดียวกัน.

ธงชัย วินิจจะกูล. (2556ค). ชัยชนะของเสรีประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่เหนือการเมือง. ใน *ประชาธิปไตยที่มีกษัตริย์อยู่เหนือการเมือง: ว่าด้วยประวัติศาสตร์การเมืองไทยสมัยใหม่* (น. 5-20). นนทบุรี: ฟ้าเดียวกัน.

ธงชัย วินิจจะกูล. (2556ง). วาทกรรมพระราชอำนาจหรือประชาธิปไตยแบบคิดสิ้น. ใน *ประชาธิปไตยที่มีกษัตริย์อยู่เหนือการเมือง: ว่าด้วยประวัติศาสตร์การเมืองไทยสมัยใหม่* (น. 23-27). นนทบุรี: ฟ้าเดียวกัน.

ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ. (2549ก). การเมืองเรื่องของสิทธิ (มนุษยชน). ใน *ความคิดการเมืองไพร่กระฎุมพีแห่งกรุงรัตนโกสินทร์* (น. 254-262). กรุงเทพฯ: มติชน.

ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ. (2549ข). *กำเนิดและความเป็นมาของสิทธิมนุษยชน.* กรุงเทพฯ: คบไฟ.

ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ. (2555ก). *"สิทธิ" และ "เสรีภาพ" ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย.* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ. (2555ข). *ความเป็นมาของทฤษฎีแบ่งแยกดินแดนในภาคใต้ไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ. (2556). *ประวัติศาสตร์วิพากษ์: สยามไทยกับปาตานี.* กรุงเทพฯ: มติชน.

ธิกานต์ ศรีนารา. (2555). *ความคิดทางการเมืองของ "ปัญญาชนฝ่ายค้าน" ภายหลังการตกต่ำของกระแสความคิดสังคมนิยมในประเทศไทย พ.ศ. 2524-2534* (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ธิดา สาระยา. (2532). *(ศรี) ทวารดี: ประวัติศาสตร์ยุคต้นของสยามประเทศ.* กรุงเทพฯ: เมืองโบราณ.

ธิดา สาระยา. (2537). *รัฐโบราณในภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: กำเนิดและพัฒนาการ.* กรุงเทพฯ: เมืองโบราณ.

นิติ ภวัครพันธุ์. (2541). บางครั้งเป็นคนไทย บางครั้งไม่ใช่ อัตลักษณ์แห่งตัวตนที่ผันแปรได้. *รัฐศาสตร์สาร, 20(*3), 215-251.

นิติ ภวัครพันธุ์. (2547). แปลงความทรงจำ "ไต" สร้างความเป็น "ไทย". ใน *ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน). ความเป็นไทย/ความเป็นไท* (น. 1-54). กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร.

นิติ ภวัครพันธุ์. (2558). *ชวนถก ชาติและชาติพันธุ์.* กรุงเทพฯ: ศยาม.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2512). ปัญญาชนไทย?. *สังคมศาสตร์ปริทัศน์, 7*(2), 100-112.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2531). ชาวจีน: ปัจจัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลง. *ศิลปวัฒนธรรม, 9*(4), 36-48.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2534). รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมไทย. *ศิลปวัฒนธรรม, 13*(1), 266-284.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2536). วัฒนธรรมของคนชั้นกลางไทย. *วารสารธรรมศาสตร์, 19*(1), 31-41.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2538ก). *โขน, คาราบาว, น้ำเน่า และหนังไทย.* กรุงเทพฯ: มติชน.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2538ข). *ชาติไทย, เมืองไทย, แบบเรียนและอนุสาวรีย์.* กรุงเทพฯ: มติชน.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2538ค). *ผ้าขาวม้า, ผ้าซิ่น, กางเกงใน และ ฯลฯ.* กรุงเทพฯ: มติชน.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2539). *สองหน้าสังคมไทย: บทวิพากษ์โครงสร้างอารยธรรมไทย.* กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2542). ตั้งโฉลกตามชื่อ. *ศิลปวัฒนธรรม, 20*(7), 83-86.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2545). *ว่าด้วย "เพศ": ความคิด ตัวตน และอคติทางเพศ ผู้หญิง เกย์ เพศศึกษา และกามารมณ์.* กรุงเทพฯ: มติชน.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2547). *บริโภค/โพสต์โมเดิร์น.* กรุงเทพฯ: มติชน.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2548). *ประวัติศาสตร์ ชาติ ปัญญาชน.* กรุงเทพฯ: มติชน.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2549). คนไทยหลายเผ่าพันธุ์ 3,000 ปี ในสุวรรณภูมิ. ใน สุจิตต์ วงษ์เทศ (บก.). *ประวัติศาสตร์แห่งชาติ "ซ่อม" ฉบับเก่า "สร้าง" ฉบับใหม่* (น. 72-81). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงวัฒนธรรม.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2552). *รากหญ้าสร้างบ้าน ชนชั้นกลางสร้างเมือง.* กรุงเทพฯ: มติชน.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2554). มรดกของใคร?. *ฟ้าเดียวกัน, 9*(2), 59-66.

ปฐม ตาคะนานันท์. (2551). *คณะสงฆ์สร้างชาติ สมัยรัชกาลที่ 5.* กรุงเทพฯ: มติชน.

ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2548). *และแล้วความเคลื่อนไหวก็ปรากฏ: การเมืองวัฒนธรรมของนักศึกษาและปัญญาชนก่อน 14 ตุลา.* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2558). การเดินทางของความไม่เสมอภาคในสังคมไทย. ใน *ประชาธิปไตยในยุคเปลี่ยนผ่าน* (น. 5-28). นนทบุรี: ฟ้าเดียวกัน.

ประชาไท. (2556). *กลุ่มนักวิชาการตั้ง 'สมัชชาปกป้องประชาธิปไตย' เห็นต่างข้อเสนอ กปปส.-ทปอ. (แถลงการณ์เต็ม). (10 ธันวาคม).* สืบค้นเมื่อ 12 กันยายน 2568, จาก https://prachatai.com/journal/2013/12/50321

ฟ้ารุ่ง ศรีขาว. (2554). *สุภาพบุรุษไพร่ ณัฐวุฒิ ใสยเกื้อ.* กรุงเทพฯ: มติชน.

มติชนสุดสัปดาห์. (2566). *ย้อนข้อเสนอ "นิติราษฎร์" ปี 54 แถลงการณ์ ล้างผลพวงรัฐประหาร ชงโละ-รธน.-คปค.-คตส. (6 เมษายน).* สืบค้นเมื่อ 12 กันยายน 2568, จาก https://www.matichon.co.th/weekly/featured/article_664420

มุกหอม วงษ์เทศ. (2549). ไทย, ไทย ๆ, ไท้ย-ไทย (1). *ศิลปวัฒนธรรม, 27*(10), 46-49.

มุกหอม วงษ์เทศ. (2552). *ในเขาวงกต.* กรุงเทพฯ: อ่าน.

ยุกติ มุกดาวิจิตร. (2547). โครงร่าง ประวัติศาสตร์ชาติพันธุ์นิพนธ์ หลังยุคคลั่งชาติ คลั่งท้องถิ่น. *ศิลปวัฒนธรรม, 25*(10), 160-169.

ยุกติ มุกดาวิจิตร. (2548). *อ่าน "วัฒนธรรมชุมชน": วาทศิลป์และการเมืองของชาติพันธุ์นิพนธ์แนววัฒนธรรมชุมชน.* กรุงเทพฯ: ฟ้าเดียวกัน.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2552). นิติรัฐกับความยุติธรรมทางสังคม. *ฟ้าเดียวกัน, 7*(4): 67-87.

วันพัฒน์ ยังมีวิทยา. (2565). สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล กับการแตกหักกับความคิดแบบปัญญาชน 6 ตุลา. *ฟ้าเดียวกัน, 20*(2), 151-198.

วารุณี โอสถารมย์. (2524). *การศึกษาในสังคมไทย พ.ศ. 2411 - พ.ศ. 2475* (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วารุณี โอสถารมย์. (2549). *กำเนิดการศึกษาสมัยใหม่แบบรวมศูนย์สมัยรัชกาลที่ 5: การสร้างพลเมืองดีและกำลังคนในระบบราชการภายใต้รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์และผลกระทบต่อสังคม* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.

ศรีศักร วัลลิโภดม. (2524). *ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ไทย.* กรุงเทพฯ: เมืองโบราณ.

ศรีศักร วัลลิโภดม. (2532). *เมืองโบราณในอาณาจักรสุโขทัย.* กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศุภมิตร ปิติพัฒน์. (2555). *บทวิพากษ์ธรรมวิทยาแห่งพลเมืองของประกาศกร่วมสมัย: เกษียร เตชะพีระ, ธงชัย วินิจจะกูล และสมศักดิ์ เจียมธีรสกุล.* กรุงเทพฯ: คบไฟ.

สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. (2544). *ประวัติศาสตร์ที่เพิ่งสร้าง.* กรุงเทพฯ: 6 ตุลารำลึก.

สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. (2551ก). ปริศนากรณีสวรรคต. *ฟ้าเดียวกัน, 6*(2), 116-135.

สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. (2551ข). *พระบารมีปกเกล้า: พระสุรเสียงราชินีบนเวทีพันธมิตร.* สืบค้นเมื่อ 12 พฤษภาคม 2568, จาก https://shorturl.at/Bty15

สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. (2552). สำคัญอยู่ที่สปิริตของระบบการเมือง-กฎหมาย. *ฟ้าเดียวกัน, 7*(4), 88-90.

สายชล สัตยานุรักษ์. (2546). *สองร้อยปีวัฒนธรรมไทย และความยุติธรรม.* สืบค้นเมื่อ 18 พฤษภาคม 2568, จาก https://shorturl.at/8mrZP

สายชล สัตยานุรักษ์. (2548). การสร้าง “ความเป็นไทย” กระแสหลัก และ “ความจริง” ที่ “ความเป็นไทย” สร้าง. *ฟ้าเดียวกัน, 3*(4), 41-67.

สายชล สัตยานุรักษ์. (2557ก). *10 ปัญญาชนสยาม เล่ม 1 ปัญญาชนแห่งรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์.* กรุงเทพฯ: โอเพ่น โซไซตี้.

สายชล สัตยานุรักษ์. (2557ข). *10 ปัญญาชนสยาม เล่ม 2 ปัญญาชนหลังการปฏิวัติ 2475.* กรุงเทพฯ: โอเพ่น โซไซตี้.

สายชล สัตยานุรักษ์. (2557ค). อุดมการณ์ชาตินิยมกับการเคลื่อนไหวทางการเมืองของชนชั้นกลางไทย. *วารสารมนุษยศาสตร์สาร, 15*(2), 35-73.

สายพิน แก้วงามประเสริฐ. (2538). *การเมืองในอนุสาวรีย์ท้าวสุรนารี.* กรุงเทพฯ: มติชน.

สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ. (ม.ป.ป.). *ประวัติความเป็นมาของสำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ.* สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2568, จาก https://shorturl.at/uAO1N

สุจิตต์ วงษ์เทศ. (2526). *สุโขทัยไม่ใช่ราชธานีแห่งแรกของไทย.* กรุงเทพฯ: ศิลปวัฒนธรรม.

สุจิตต์ วงษ์เทศ. (2527). *คนไทยไม่ได้มาจากไหน?* กรุงเทพฯ: ศิลปวัฒนธรรม.

สุลักษณ์ ศิวรักษ์. (2512). *ปัญญาชนสยาม.* พระนคร: กรุงสยามการพิมพ์.

สุลักษณ์ ศิวรักษ์. (2547). บทบาทของพระสงฆ์ในสังคมไทยปัจจุบัน. *ศิลปวัฒนธรรม, 25*(10), 85-92.

สุลักษณ์ ศิวรักษ์. (2548ก). การมีสถาบันกษัตริย์ถูกกกว่าการมีประธานาธิบดี. *ฟ้าเดียวกัน, 3*(4), 83-93.

สุลักษณ์ ศิวรักษ์. (2548ข). ศาสนากับสังคมศาสตร์ในสังคมไทย. *ศิลปวัฒนธรรม, 26*(12), 152-160.

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. (2553). *การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิภาษา.

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. (2538). *การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ของชนชั้นผู้นำไทย ตั้งแต่รัชกาลที่ 4 ถึงพุทธศักราช 2475.* กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. (2542). จากคนนอกสู่คนชายขอบ. *ศิลปวัฒนธรรม, 20*(12), 68-76.

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. (2544). ความเป็นคนไทย. *ศิลปวัฒนธรรม, 22*(9), 158-161.

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. (2553). *จะรักกันอย่างไร ในเมื่อเรายังไม่เข้าใจกัน.* นนทบุรี: Oh My God.

แอนเดอร์สัน, เบเนดิก. (2552). *ชุมชนจินตกรรม: บทสะท้อนว่าด้วยกำเนิดและการแพร่ขยายของชาตินิยม* [Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism]. (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, บก.แปล). กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. (ต้นฉบับพิมพ์ปี 2006)

แอนเดอร์สัน, เบเนดิคท์. (2546). *ศึกษารัฐไทย: วิพากษ์ไทยศึกษา* [Studies of the Thai State: The State of Thai Studies]. (ดาริน อินทร์เหมือน, ผู้แปล; มุกหอม วงษ์เทศ, บก.แปล). ฟ้าเดียวกัน, 1(3), 99-147. (ต้นฉบับพิมพ์ปี 1979)

ภาษาอังกฤษ

Anderson, B. (1979). Studies of the Thai State: The State of Thai Studies. In Ayal, E. B. (Ed.). *The State of Thai Studies: Analyses of Knowledge, Approaches, and Prospects in Anthropology, Art, History, Economics, and Political Science* (pp. 197-247). Ohio: Ohio University for International Studies.

Anderson, B. (1983). *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. London: Verso.

Aron, R. (2001). *The Opium of the Intellectuals* (New ed.). New Jersey: Transaction Publishers.

Bechstedt, H. D. (2002). Identity and Authority in Thailand. In Reynolds, C. J. (Ed.). *National Identity and Its Defenders: Thailand Today* (pp. 238-261). (Revised ed.). Chiang Mai: Silkworm.

Beneton, P. (2004). *Equality by Default: An Essay on Modernity as Confinement*. (Hancock, R. C., Trans.). Delaware: Intercollegiate Studies Institute.

Berger, P. & Luckmann, T. (1966). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge.* New York: Anchor Books.

Berlin, I. (2002). Two Concepts of Liberty. In *Liberty: Incorporating Four Essays on Liberty* (pp. 166-217). (Hardy, H., Ed.). Oxford: Oxford University Press.

Carey, J. (1992). *The Intellectuals and the Masses: Pride and Prejudice Among the Literary Intelligentsia 1880-1939*. London: Faber and Faber.

Carter, I (2022). *Positive and Negative Liberty. The Stanford Encyclopedia of Philosophy.* Retrieved September 12, 2025, from https://plato.stanford.edu/archives/spr2022/entries/liberty-positive-negative/

Connors, M. K. (2007). *Democracy and National Identity in Thailand* (Revised ed.). Copenhagen: NIAS Press.

Gourgouris, T. (2008). Public Intellectuals. In Darity, W. A. (Ed.). *International Encyclopedia of the Social Sciences (pp. 68-69)* (2nd ed., Vol. 4). New York: Macmillan Library Reference.

Gramsci, A. (1971). The Intellectuals. In *Selections from the Prison Notebooks* (pp. 3-23) (Hoare, Q., & Smith, G. N., Eds., Trans.). New York: International Publishers.

Horkheimer, M., & Adorno, T. W. (2002). *Dialectic of Enlightenment: Philosophical Fragments* (Jephcott, E., Trans.; Noerr, G. S., Ed.). California: Stanford University Press.

Johnson, P. (1988). *Intellectuals.* New York: Harper & Row.

Kant, I. (1991). *Kant: Political Writings* (Nisbet, H. B., Trans.; Reiss, H. S., Ed.). New York: Cambridge University Press.

Manent, P. (1996). *An Intellectual History of Liberalism* (Balinski, R., Trans.). New Jersey: Princeton University Press.

Mannheim, K. (1952). Competition as a Cultural Phenomenon. In *Essays on the Sociology of Knowledge* (pp. 191-229). (Kecskemeti, P., Ed.). London: Routledge and Kegan Paul Ltd.

Mannheim, K. (1991). *Ideology and Utopia: An Introduction to the Sociology of Knowledge*. New York: Routledge.

Marshall, T. H. (1963). *Class, Citizenship, and Social Development*. New York: Anchor Books.

McCarthy, E. D. (1996). *Knowledge as Culture: The New Sociology of Knowledge*. New York: Routledge.

Reynolds, C. J. (2002). Introduction: National Identity and Its Defenders. In Reynolds, C. J. (Ed.). *National Identity and Its Defenders: Thailand Today* (pp. 1-32) (Revised ed.). Chiang Mai: Silkworm.

Said, E. W. (1996). *Representations of the Intellectual*. New York: Vintage Books.

Simon-Nahum, P. (2011). Intellectuals. In Badie, B., Berg-Schlosser, D., & Morlino, L. (Eds*.). International Encyclopedia of Political Science* (pp. 1208-1210). (Vol. 4). Los Angeles: SAGE.

Sowell, T. (2011). *Intellectuals and Society* (Revised ed.). New York: Basic Books.

Stivers, R. (2008). *The Illusion of Freedom and Equality*. New York: State University of New York Press.

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2569): 251-280

วิเคราะห์พรรคการเมืองไทย ผ่านกรอบแนวคิดสถาบันนิยมและมาร์กซิสต์

อเนก สุขดี[1]

วันที่รับบทความ: 9 เมษายน 2568
วันที่แก้ไขครั้งล่าสุด: 7 สิงหาคม 2568
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 22 สิงหาคม 2568

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อวิเคราะห์การก่อกำเนิดและพัฒนาของพรรคการเมืองไทย และ 2) เพื่อศึกษาบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มทุนที่มีต่อพรรคการเมืองในประเทศไทย โดยอาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ผ่านการวิเคราะห์เอกสารเป็นหลัก กรอบแนวคิดที่ใช้ประกอบการวิเคราะห์ ได้แก่ แนวคิดสถาบันนิยมและแนวคิดมาร์กซิสต์ การวิเคราะห์ข้อมูลดำเนินการโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหาและนำเสนอผลการศึกษาในลักษณะพรรณนา ผลการศึกษาพบว่า 1) กระบวนการก่อกำเนิดและพัฒนาของพรรคการเมืองไทยมิได้เกิดขึ้นโดยอิสระ หากแต่ถูกกำหนดโดยโครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง ซึ่งเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มชนชั้นนำทางทหารและกลุ่มทุนที่มีความใกล้ชิดกับรัฐ ส่งผลให้พรรคการเมืองไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสถาบันตัวแทนของประชาชนได้อย่างแท้จริง แต่กลับดำเนินบทบาทในฐานะกลไกเพื่อธำรงรักษาอำนาจของชนชั้นนำและสนับสนุนการดำเนินนโยบายของรัฐบาล 2) กลุ่มทุนมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนพรรคการเมืองทั้งในด้านการจัดหาเงินทุนและการกำหนดทิศทางนโยบาย ผ่านเครือข่ายความสัมพันธ์ทางอำนาจร่วมกับนักการเมือง เพื่อธำรงรักษาสถานะทางเศรษฐกิจและขยายอิทธิพลทางการเมือง อันสะท้อนให้เห็นถึงการหลอมรวมผลประโยชน์ระหว่างรัฐและทุน ซึ่งนำไปสู่การครอบงำโครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศ

คำสำคัญ พรรคการเมือง, กลุ่มทุน, เศรษฐกิจการเมือง, สถาบันนิยม, มาร์กซิสต์

[1] คณะสังคมศาสตร์และการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม จังหวัดพิษณุโลก 65000 อีเมล: political.psru@gmail.com

doi: 10.14456/pspajcmu.2026.9

The Analysis of Thai Political Parties through the Frameworks of Institutionalism and Marxism

Anek Sookdee[2]

Received: 9 April 2025
Revised: 7 August 2025
Accepted: 22 August 2025

Abstract

This study aims 1) to analyze the origins and development of political parties in Thailand, and 2) to examine the roles and influence of capitalist groups on political parties in the country. Employing a qualitative research methodology, the study relies primarily on document analysis. The analytical framework incorporates institutionalist and Marxist perspectives. Data were analyzed using content analysis and are presented in a descriptive format. The findings reveal that 1) the formation and evolution of Thai political parties did not occur independently but were shaped by the politico-economic structure, which benefits military elites and capital groups closely aligned with the state. As a result, political parties have been unable to fulfill their role as genuine representatives of the people, instead functioning as mechanisms for preserving elite power and supporting government policies; and 2) capitalist groups play a significant role in supporting political parties through financial contributions and policy direction. This influence is exerted via power networks in collaboration with politicians, aiming to maintain their economic status and expand political influence. These dynamics reflect the convergence of state and capital interests, leading to the domination of the country's political and economic structures.

Keywords Political Parties, Capitalist Groups, Political Economy, Institutionalism, Marxist

[2] Faculty of Social Sciences and Local Development, Pibulsongkram Rajabhat University, Phitsanulok 65000. E-mail: political.psru@gmail.com

1. บทนำ

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการจัดระเบียบและกำหนดทิศทางของระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ โดยทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างประชาชนกับรัฐในการสะท้อนผลประโยชน์ ความต้องการและเจตจำนงของสาธารณชนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ทั้งยังมีส่วนช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและกำกับทิศทางการบริหารประเทศในระยะยาว (Heywood, 2019) อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในบริบทของประเทศไทย บทบาทและการดำรงอยู่ของพรรคการเมืองกลับมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากประเทศประชาธิปไตยในตะวันตก กล่าวคือ พรรคการเมืองไทยไม่ได้ดำเนินงานในฐานะกลไกประชาธิปไตยที่เป็นอิสระ หากแต่มีความเชื่อมโยงแนบแน่นกับกลุ่มทุนทางเศรษฐกิจและชนชั้นนำที่มีอิทธิพลสูงต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะและการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ (Kuhonta, 2011) ในบริบทดังกล่าว พรรคการเมืองไทยจึงไม่ได้ทำหน้าที่เพียงเป็นองค์กรที่เข้าร่วมแข่งขันเพื่อชิงชัยในการเลือกตั้ง แต่ยังกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการต่อรองอำนาจและผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มทุนและกลุ่มอำนาจต่าง ๆ ภายในสังคมไทย (Pasuk & Baker, 2008) โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่ระบบเศรษฐกิจการเมืองมีการเปลี่ยนแปลง พรรคการเมืองกลายเป็นกลไกที่สะท้อนพลวัตของโครงสร้างอำนาจและผลประโยชน์ที่ฝังรากลึกในสังคมไทยอย่างต่อเนื่อง

การกำเนิดของพรรคการเมืองไทยสามารถสืบย้อนกลับไปถึงช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในต้นศตวรรษที่ 20 โดยเฉพาะภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นครั้งแรกภายใต้ระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองไทยในระยะแรกยังไม่มีความเข้มแข็งในเชิงสถาบันและมักดำรงอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มข้าราชการและกองทัพมากกว่าการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนทั่วไป ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะการรวมตัวของกลุ่มบุคคลจะมีเป้าหมายเพียงเพื่อขึ้นมาจัดตั้งรัฐบาล มิได้เป็นการรวบรวมบนฐานของแนวคิดหรืออุดมการณ์ร่วมกัน พรรคการเมืองไทยโดยส่วนใหญ่จึงมีลักษณะเป็นกลุ่มผลประโยชน์มากกว่าการเป็นพรรคการเมืองในความหมายที่แท้จริง (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, 2547; อภิชาต สถิตนิรามัย, 2556) เมื่อเศรษฐกิจไทยเริ่มพัฒนาไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมในช่วงทศวรรษ 1950-1960 บทบาทของกลุ่มทุนภาคเอกชนจึงเริ่มมีอิทธิพลต่อพรรคการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงหลังจากทศวรรษ 1980 ที่เศรษฐกิจไทยเติบโตอย่างรวดเร็ว พรรคการเมืองกลายเป็นช่องทางสำคัญในการต่อรองอำนาจและผลประโยชน์ของกลุ่มทุน การกำเนิดและพัฒนาของพรรคการเมืองไทยจึงเป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงอย่างแนบแน่นกับพลวัตทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศในแต่ละยุคสมัย โดยพรรคการเมืองไทยไม่ได้พัฒนาในเชิงสถาบันอย่างเป็นอิสระ แต่ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากกลุ่มทุนภายในประเทศ รวมถึงเงื่อนไขโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปตามช่วงเวลา ทั้งนี้ หลังวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 กลุ่มทุนไทยมีการปรับตัวผ่านการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและการร่วมมือกับภาครัฐในรูปแบบใหม่ สิ่งนี้ส่งผลต่อพรรคการเมืองไทยโดยตรง เนื่องจากการสนับสนุนทางการเงินจากกลุ่มทุนกลายเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนพรรคการเมืองและกำหนดนโยบายของรัฐ (Pasuk & Baker, 2008) Kuhonta (2011) กล่าวว่าปัจจัยด้านสถาบัน

ทางการเมืองเป็นตัวแปรหลักในการกำหนดระดับความเสมอภาคทางเศรษฐกิจของประเทศ พรรคการเมืองที่มีความเป็นสถาบันสูงสามารถรักษาความต่อเนื่องของนโยบายและสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่ในกรณีของไทย พรรคการเมืองมักขาดเสถียรภาพและเปลี่ยนแปลงไปตามกลุ่มผลประโยชน์ระยะสั้น ทำให้โครงสร้างนโยบายขาดความยั่งยืน โดยนโยบายของพรรคการเมืองส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดจัดอยู่ในประเภทนโยบายเฉพาะกิจ (Tactical Party) แม้พรรคเหล่านี้จะดูว่ามีนโยบายแต่ก็เป็นเพียงตัวหนังสือที่แม้คนในพรรคยังไม่รู้หรือเป็นพรรคที่เน้นนโยบายในบางช่วงที่กระแสกำลังนิยมและก็เลิกกล่าวถึงเมื่อกระแสเงียบลง ลักษณะของพรรคการเมืองไทยที่เป็นพรรคนโยบายเฉพาะกิจนั้นย่อมเป็นภาพสะท้อนของข้อเท็จจริงของการเมืองไทยและวัฒนธรรมทางการเมืองไทย (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, 2547)

ทั้งนี้ การศึกษาพรรคการเมืองไทยในบทความนี้ไม่อาจพิจารณาในเชิงสถาบันเพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องวิเคราะห์ผ่านกรอบแนวคิดเศรษฐกิจการเมืองที่สะท้อนถึงอิทธิพลของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและบทบาทของกลุ่มทุนต่อระบบพรรคการเมืองไทยด้วย เนื่องจากพรรคการเมืองไทยมิได้ดำรงอยู่ในฐานะกลไกประชาธิปไตยที่เป็นอิสระ หากแต่เป็นผลผลิตของกระบวนการต่อรองอำนาจระหว่างชนชั้นนำทางเศรษฐกิจและกลุ่มผลประโยชน์ที่แสวงหาความได้เปรียบทางการเมืองผ่านพรรคการเมือง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจพรรคการเมืองไทยตามกรอบแนวคิดเศรษฐกิจการเมือง ในบทความนี้จะมุ่งนำเสนอวิเคราะห์การก่อกำเนิดและพัฒนาของพรรคการเมืองไทยและบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มทุนที่มีต่อพรรคการเมืองไทย ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญที่ช่วยให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของอำนาจและผลประโยชน์ที่แฝงอยู่ในระบบการเมืองไทย

2. วัตถุประสงค์

(1) เพื่อวิเคราะห์การก่อกำเนิดและพัฒนาของพรรคการเมืองไทย
(2) เพื่อศึกษาบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มทุนที่มีต่อพรรคการเมืองไทย

3. การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์

3.1 การทบทวนวรรณกรรม

ในบริบทของประชาธิปไตยสมัยใหม่ พรรคการเมืองได้รับการยอมรับว่าเป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับรัฐ ทำหน้าที่สะท้อนเจตจำนงสาธารณะและสร้างเสถียรภาพทางการเมืองมาโดยตลอด แนวคิดเกี่ยวกับพรรคการเมืองมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจากเดิมที่เน้นความสัมพันธ์กับภาคประชาสังคม เช่น พรรคมวลชน (Mass Party) ที่ยึดโยงกับอุดมการณ์และสมาชิกจำนวนมากก็ได้วิวัฒนาการสู่พรรคแบบครอบคลุม (Catch-all Party) ที่มุ่งแสวงหาคะแนนเสียงจากกลุ่มหลากหลายโดยให้ความสำคัญกับภาพลักษณ์ของผู้นำมากกว่านโยบายหรืออุดมการณ์ อย่างไรก็ตาม Gunther and Diamond (2003) ได้ตั้งข้อสังเกตสำคัญว่าการจำแนกพรรคการเมืองตามแบบแผนดั้งเดิมอาจไม่เพียงพอต่อการอธิบายความหลากหลายของพรรคการเมืองในโลกปัจจุบัน โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีพลวัตเฉพาะตัว

สำหรับประเทศไทย งานศึกษาว่าด้วยพรรคการเมืองสะท้อนให้เห็นถึงสถาบันพรรคที่มีลักษณะเปราะบางและไร้เสถียรภาพ แม้จะมีบทบาทสำคัญในเชิงโครงสร้างทางการเมือง ก็ตาม งานศึกษาจำนวนมากมีความเห็นสอดคล้องกันว่าพรรคการเมืองไทยยังคงอ่อนแอในเชิงสถาบัน ในขณะที่ “มุ้งการเมือง” หรือกลุ่มอำนาจย่อยภายในพรรคกลับมีความเข้มแข็ง ส่งผลให้เกิดปัญหาเรื้อรัง เช่น การซื้อเสียง การจัดตั้งรัฐบาลผสมที่ไม่มั่นคงและการขาดความต่อเนื่องทางนโยบาย McCargo (1997) ได้จำแนกงานศึกษาพรรคการเมืองไทยออกเป็นสองแนวทางหลัก ได้แก่ การเปรียบเทียบเชิงโครงสร้างกับแบบแผนพรรคในประเทศตะวันตกและการให้ความสำคัญกับพลวัตภายในของพรรค โดยเฉพาะบทบาทของมุ้งการเมืองและการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งมักอธิบายว่าพรรคการเมืองไทยทำหน้าที่เป็นเวทีในการเจรจาและแบ่งปันผลประโยชน์ทางการเมืองมากกว่าที่จะเป็นพื้นที่ในการต่อสู้ทางอุดมการณ์ อย่างไรก็ตาม McCargo ตั้งข้อสังเกตว่างานศึกษาที่เน้นด้านมุ้งและกลไกการกระจายอำนาจภายในพรรคอาจละเลยมิติของการจัดองค์กรและบทบาททางอุดมการณ์ของพรรค ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนาเสถียรภาพทางการเมืองในระยะยาว

อีกหนึ่งลักษณะเฉพาะของพรรคการเมืองไทยที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างต่อเนื่องคือความสัมพันธ์แนบแน่นระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มทุนเศรษฐกิจและชนชั้นนำที่มีอำนาจทางการเมือง ทำให้พรรคการเมืองมักทำหน้าที่เป็น “ตัวกลางในการต่อรองอำนาจ” ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมมากกว่าจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนเชิงนโยบายของประชาชน Kuhonta (2011) ให้ความเห็นว่าพรรคการเมืองไทยขาดความมั่นคงและมีแนวโน้มที่จะปรับเปลี่ยนจุดยืนตามผลประโยชน์ระยะสั้นของกลุ่มทุนหรือกลุ่มอำนาจภายในพรรค ส่งผลให้โครงสร้างนโยบายของพรรคขาดความต่อเนื่องและยั่งยืน ขณะที่สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ (2547) ได้เสนอว่าพรรคการเมืองไทยจำนวนมากมีลักษณะเป็น “พรรคนโยบายเฉพาะกิจ” ที่เกิดขึ้นเพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมืองเฉพาะช่วงเวลา โดยไม่ได้มีโครงสร้างสถาบันที่มั่นคงหรือเป้าหมายระยะยาวที่ชัดเจน

ในเชิงประวัติศาสตร์การเมืองไทย ภายหลังปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา บทบาทของกองทัพในคณะรัฐมนตรีได้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ เปิดโอกาสให้นักการเมืองพลเรือนเข้ามามีบทบาทมากขึ้นและส่งผลให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่เริ่มเติบโตขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคที่สามารถควบคุมกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรและควบคุมกลไกราชการในระดับท้องถิ่น ทำให้การเติบโตของพรรคและมุ้งการเมืองมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันในทศวรรษ 1990 Ockey (2003) ได้ชี้ให้เห็นถึงจุดเปลี่ยนสำคัญในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2544 ที่พรรคไทยรักไทยสามารถคว้าชัยชนะด้วยจำนวนที่นั่งอย่างถล่มทลาย ซึ่งสะท้อนถึงศักยภาพของพรรคในการปรับเปลี่ยนระบบพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม แม้พรรคจะมีภาพลักษณ์ของการรวมศูนย์และความเป็นเอกภาพ แต่ในทางปฏิบัติ เครือข่ายการเมืองในระดับพื้นที่ยังคงถูกควบคุมโดยนักการเมืองรายบุคคลและมุ้งการเมืองภายในพรรคมากกว่าจะถูกขับเคลื่อนโดยองค์กรพรรคในภาพรวม กล่าวโดยสรุป งานศึกษาว่าด้วยพรรคการเมืองไทยได้สะท้อนภาพของสถาบันพรรคที่มีความเปราะบางและพึ่งพิงกลุ่มผลประโยชน์ในลักษณะเฉพาะกิจ มากกว่าการสถาปนาตัวเองในฐานะสถาบันทางการเมืองที่มีโครงสร้างชัดเจนและอุดมการณ์

มั่นคง พลวัตเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายของการพัฒนาพรรคการเมืองในฐานะสถาบัน ซึ่งยังคงเป็นโจทย์สำคัญของประชาธิปไตยไทย

จากภาพรวมการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น พบว่างานศึกษาที่มีอยู่ได้ให้ความกระจ่างเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของพรรคการเมืองไทย โดยเฉพาะความอ่อนแอเชิงสถาบัน บทบาทของมุ้งการเมืองและความสัมพันธ์กับกลุ่มทุน อย่างไรก็ตาม ยังมีช่องว่างในการอธิบายพลวัตเหล่านี้อย่างเป็นระบบภายใต้กรอบทฤษฎีที่แข็งแกร่งและรอบด้าน งานศึกษานี้จึงเสนอที่จะเติมเต็มช่องว่างดังกล่าว โดยการประยุกต์ใช้แนวคิดสถาบันนิยม (Institutionalism) และแนวคิดมาร์กซิสต์ (Marxism) มาเป็นกรอบการวิเคราะห์หลัก ด้วยเหตุผลที่ว่าการผสานรวมสองแนวคิดนี้มีศักยภาพสูงในการอธิบายความสัมพันธ์เชิงอำนาจและอิทธิพลของโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มีต่อการเมืองไทย อันจะนำไปสู่ความเข้าใจที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้นว่าทำไมพรรคการเมืองไทยจึงยังคงมีลักษณะดังกล่าวและพลวัตเหล่านี้ส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างไร

3.2 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์

การศึกษานี้ตระหนักดีว่าการทำความเข้าใจ “พรรคการเมือง” สามารถมองได้จากหลากหลายมุมมองและกรอบแนวคิดทางรัฐศาสตร์ อาทิ แนวคิดที่เน้นพฤติกรรมการเลือกตั้ง (Electoral Behavior) การศึกษาที่เน้นบทบาทหน้าที่ของพรรค (Functionalist Approaches) หรือการเปรียบเทียบกับรูปแบบพรรคในอุดมคติของตะวันตก อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้ได้เลือกใช้แนวคิดสถาบันนิยมใหม่ (New Institutionalism) และแนวคิดมาร์กซิสต์เป็นกรอบการวิเคราะห์หลัก ด้วยเหตุผลที่ว่าการผสานรวมสองแนวคิดนี้มีพลังในการอธิบายและสร้างความเข้าใจในพลวัตของพรรคการเมืองไทยได้อย่างหนักแน่นและรอบด้านกว่าแนวคิดอื่น ๆ ดังนี้

3.2.1 แนวคิดสถาบันนิยมใหม่

แนวคิดสถาบันนิยมใหม่เป็นกระแสความคิดที่กลับมาให้ความสำคัญกับบทบาทของสถาบันในการกำหนดพฤติกรรมทางการเมืองและผลลัพธ์ทางสังคม โดยขยายขอบเขตความเข้าใจของ “สถาบัน” ออกไปจากกฎหมายและโครงสร้างที่เป็นทางการเพียงอย่างเดียว และมองว่าสถาบัน คือ ชุดของกฎเกณฑ์ (Rules) บรรทัดฐาน (Norms) และกลไกการบังคับใช้ (Enforcement Mechanisms) ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่กำหนดปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงทางการเมือง แนวคิดนี้แบ่งย่อยได้เป็น 3 แนวทางหลัก ซึ่งแต่ละแนวทางให้ความสำคัญกับมิติที่แตกต่างกัน (Hall & Taylor, 1996)

สถาบันนิยมทางเลือกเชิงเหตุผล (Rational Choice Institutionalism) แนวทางนี้มองว่าสถาบันเป็นชุดของกฎเกณฑ์ที่กำหนดโครงสร้างแรงจูงใจและข้อจำกัดของตัวแสดงทางการเมือง ตัวแสดงถูกมองว่าเป็นผู้มีเหตุผล (Rational Actors) ที่พยายามเพิ่มประโยชน์สูงสุดของตนภายใต้กฎเกณฑ์ที่มีอยู่ สถาบันจึงถูกสร้างขึ้นเพื่อลดความไม่แน่นอน ลดต้นทุนการทำธุรกรรม (Transaction Costs) และเอื้อให้เกิดผลลัพธ์ที่ตัวแสดงมีเหตุผลพึงปรารถนาร่วมกัน โดยเน้นการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Interaction) ภายในกรอบของสถาบัน เช่น การออกแบบระบบการเลือกตั้งที่มีผลต่อพฤติกรรมของพรรคการเมือง

สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Institutionalism) แนวทางนี้เน้นย้ำถึงบทบาทของการพึ่งพาเส้นทาง (Path Dependence) และผลพวงจากการตัดสินใจในอดีต (Historical Conjunctures) สถาบันที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาหนึ่งจะส่งผลกระทบต่อเนื่องไปในอนาคต ทำให้การเปลี่ยนแปลงของสถาบันเป็นไปได้ยากหรือเกิดขึ้นอย่างเชื่องช้า สถาบันจึงไม่ใช่แค่ผลลัพธ์ของการเลือกอย่างมีเหตุผล แต่ยังสะท้อนถึงการสะสมอำนาจ การจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางสังคมและข้อจำกัดที่ถูกสร้างขึ้นในอดีต ซึ่งส่งผลต่อการจัดสรรอำนาจและทรัพยากรในปัจจุบัน โดยเฉพาะในเรื่องของอำนาจที่ฝังตัวอยู่ในโครงสร้าง (Embedded Power) และผลประโยชน์ที่ถูกสร้างขึ้นจากการดำรงอยู่ของสถาบันนั้น ๆ (Pierson, 2004)

สถาบันนิยมเชิงบรรทัดฐาน/สังคมวิทยา (Sociological/Normative Institutionalism) แนวทางนี้เน้นบทบาทของบรรทัดฐาน ค่านิยม วัฒนธรรมและอัตลักษณ์ในการกำหนดพฤติกรรมของตัวแสดงทางการเมือง สถาบันไม่ได้เป็นเพียงโครงสร้างที่กำหนดแรงจูงใจแต่ยังเป็นแหล่งที่มาของความหมาย การรับรู้และอัตลักษณ์ของตัวแสดง สถาบันในมุมมองนี้มักปรากฏในรูปของพิธีกรรม สัญลักษณ์และรูปแบบการปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับ ซึ่งกำหนดสิ่งที่เรียกว่า “ความเหมาะสม” (Logic of Appropriateness) ของพฤติกรรม มากกว่าการแสวงหาประโยชน์สูงสุด (Logic of Consequence) (March & Olsen, 1989; Meyer & Rowan, 1977)

3.2.2 แนวคิดมาร์กซิสต์

แนวคิดมาร์กซิสต์เป็นกรอบวิเคราะห์เศรษฐกิจการเมืองที่เน้นความสัมพันธ์ทางสังคมและปฏิสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจกับการเมือง (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2557) โดยมองว่าระบบเศรษฐกิจ (Base) เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่กำหนดระบบการเมือง กฎหมายและอุดมการณ์ (Superstructure) ซึ่งทั้งสองส่วนนี้สัมพันธ์และส่งผลกระทบต่อกัน (วิทยากร เชียงกูล, 2558) ระบบสังคมการเมืองจึงถูกกำหนดโดยรูปแบบการผลิตและผลประโยชน์ของชนชั้นผู้ครอบครองปัจจัยการผลิต (Marx & Engels, 1848)

ในระบบทุนนิยม ความสัมพันธ์ทางการผลิตเป็นการกดขี่ขูดรีด โดยเฉพาะการสร้างมูลค่าส่วนเกิน ทำให้เกิดชนชั้นหลักสองกลุ่มคือ ชนชั้นนายทุน ผู้ควบคุมปัจจัยการผลิตและชนชั้นแรงงาน ผู้ขายแรงงานเพื่อดำรงชีพ แม้ชนชั้นจะไม่คงที่และมีการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ (สุรพงษ์ ชัยนาม, 2553) แต่ความขัดแย้งระหว่างสองชนชั้นนี้ชัดเจนจากการที่นายทุนแสวงหากำไรสูงสุดด้วยการกดค่าแรง ส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมและภาวะแปลกแยก (Alienation) ในหมู่แรงงาน ซึ่งจะนำไปสู่การปฏิวัติของชนชั้นแรงงานเพื่อสถาปนาระบบเศรษฐกิจที่เป็นธรรม (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2557; บุญศักดิ์ แสงระวี และแวว ศศิธร, 2551) รัฐในยุคทุนนิยมถูกมองว่าเป็นเครื่องมือของชนชั้นนายทุนเพื่อรักษาอำนาจและผลประโยชน์ผ่านกลไกทางการเมือง กฎหมายและวัฒนธรรม (วีระ สมบูรณ์, 2561)

สำหรับพรรคการเมือง มาร์กซ์และเองเกลส์เสนอให้ชนชั้นกรรมาชีพจัดตั้ง “พรรคการเมืองของชนชั้นอย่างมีจิตสำนึก” ซึ่งตั้งอยู่บนแนวคิดวัตถุนิยมประวัติศาสตร์และทฤษฎีมูลค่าส่วนเกิน โดยใช้ทฤษฎีวิทยาศาสตร์เป็นอาวุธในการต่อสู้ (บุญศักดิ์ แสงระวี และแวว ศศิธร, 2551) พรรคการเมืองในมุมมองมาร์กซิสต์เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างส่วนบน สะท้อนความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและชนชั้น จึงไม่สามารถเป็นกลางได้ แต่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของ

ชนชั้นใดชนชั้นหนึ่ง โดยเฉพาะในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองมักถูกชนชั้นปกครองใช้เป็นเครื่องมือรักษาโครงสร้างอำนาจของทุน เพื่อรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองผ่านกลไกต่าง ๆ เช่น กฎหมาย นโยบาย และอุดมการณ์ (Clift, 2021)

3.3 การบูรณาการแนวคิดในการวิเคราะห์พลวัตพรรคการเมืองไทย

การศึกษานี้ได้ผสานรวมแนวคิดสถาบันนิยมใหม่และแนวคิดมาร์กซิสต์เข้าด้วยกัน ซึ่งเป็นการเลือกที่ผ่านการใคร่ครวญอย่างรอบคอบจากผู้เขียนเพื่อให้ได้เครื่องมือเชิงทฤษฎีที่มีพลังมากที่สุดในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์อันซับซ้อนระหว่างพรรคการเมือง รัฐ และทุนในบริบทของประเทศไทย โดยมีเหตุผลสำคัญ ดังนี้

3.3.1 ขีดจำกัดของกรอบแนวคิดอื่น ๆ ในบริบทประเทศไทย

(1) แนวคิดที่เน้นพฤติกรรมการเลือกตั้ง แม้จะสำคัญต่อการทำความเข้าใจพฤติกรรมผู้ลงคะแนนเสียง แต่กรอบนี้มักจำกัดการวิเคราะห์อยู่ที่ระดับจุลภาคและอาจละเลยมิติโครงสร้างเชิงลึกที่กำหนดตัวเลือกและข้อจำกัดของทั้งพรรคการเมืองและผู้เลือกตั้ง เช่น อิทธิพลของกลุ่มทุนต่อการหาเสียง หรือกลไกการอุปถัมภ์ที่ฝังรากในโครงสร้างสังคม

(2) การศึกษาที่เน้นบทบาทหน้าที่ของพรรค กรอบนี้ช่วยอธิบายว่าพรรคการเมืองทำหน้าที่อะไรบ้าง เช่น การรวบรวมผลประโยชน์ การคัดเลือกผู้นำ การระดมพล แต่ไม่สามารถอธิบายได้ว่า ทำไมพรรคการเมืองในบริบทไทยจึงทำหน้าที่เหล่านั้นในลักษณะที่นำไปสู่ความเปราะบาง การพึ่งพิงทุนหรือการครอบงำโดยมุ้งการเมือง ซึ่งเป็นปัญหาที่งานศึกษานี้ต้องการอธิบายถึงรากฐาน

(3) การเปรียบเทียบกับรูปแบบพรรคในอุดมคติของตะวันตก ดังที่ Gunther and Diamond (2003) ชี้ให้เห็นกรอบการเปรียบเทียบแบบเดิมมักไม่สามารถจับพลวัตเฉพาะตัวของพรรคการเมืองในประเทศกำลังพัฒนาได้ การพยายามยัดเยียดพรรคการเมืองไทยลงในแม่แบบตะวันตกอาจบดบังคุณลักษณะเฉพาะที่สำคัญ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับชนชั้นนำทางเศรษฐกิจและกองทัพหรือลักษณะรัฐอุปถัมภ์ที่แตกต่างไปจากประชาธิปไตยตะวันตก

3.3.2 พลังในการอธิบายของแนวคิดมาร์กซิสต์และสถาบันนิยมใหม่ในการบูรณาการ

(1) มิติเชิงโครงสร้างและอำนาจ แนวคิดมาร์กซิสต์มีความโดดเด่นในการเจาะลึกถึงรากฐานทางเศรษฐกิจและความสัมพันธ์เชิงชนชั้น ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการทำความเข้าใจการเมืองไทยที่กลุ่มทุนและชนชั้นนำมีอิทธิพลอย่างสูงต่อพรรคการเมืองและนโยบายรัฐ กรอบนี้ช่วยให้เราตอบคำถามพื้นฐานที่ว่า “ใครได้ประโยชน์” จากการจัดสรรทรัพยากรทางการเมืองและอธิบายได้ว่าพรรคการเมืองไม่ได้เป็นกลาง แต่เป็นเครื่องมือในการรักษาหรือช่วงชิงอำนาจทางเศรษฐกิจของชนชั้นต่าง ๆ ซึ่งกรอบอื่น ๆ มักไม่ได้ให้ความสำคัญในระดับนี้

(2) มิติเชิงกลไกและเส้นทางประวัติศาสตร์ แนวคิดสถาบันนิยมใหม่ โดยเฉพาะสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ช่วยเติมเต็มช่องว่างที่มาร์กซิสต์อาจละเลยในด้านกลไกที่ชัดเจนและความต่อเนื่องเชิงสถาบัน โดยอธิบายว่ากฎเกณฑ์ (ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ)

โครงสร้างองค์กรและเส้นทางทางประวัติศาสตร์ได้หล่อหลอมและธำรงไว้ซึ่งการจัดสรรอำนาจและผลประโยชน์อย่างไร ทำไมรูปแบบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ การรวมกลุ่มแบบมุ้งหรือการเป็น “พรรคนโยบายเฉพาะกิจ” จึงดำรงอยู่ได้อย่างยาวนานและเป็นข้อจำกัดในการพัฒนาประชาธิปไตยไทย

(3) การอธิบายที่รอบด้านและเป็นระบบ การบูรณาการสองแนวคิดนี้ทำให้งานวิจัยสามารถวิเคราะห์พลวัตของพรรคการเมืองไทยได้ในหลายระดับตั้งแต่พลังทางเศรษฐกิจและชนชั้นที่เป็นรากฐาน (มาร์กซิสต์) ไปจนถึงรูปแบบโครงสร้างและกลไกเชิงสถาบันที่มองเห็นได้ (สถาบันนิยมใหม่) ซึ่งตอบคำถามได้ทั้ง “ใครได้ประโยชน์” และ “ผ่านกลไกใดและด้วยวิธีใด” ที่สำคัญคือช่วยอธิบาย ทำไม ลักษณะเฉพาะของพรรคการเมืองไทยที่ปรากฏในวรรณกรรมทบทวนจึงยังคงดำรงอยู่และเป็นความท้าทายต่อประชาธิปไตยไทยได้อย่างมีพลังและหนักแน่นกว่าการใช้กรอบใดกรอบหนึ่งเพียงลำพังหรือกรอบที่เน้นเพียงพฤติกรรมระยะสั้นหรือการบรรยายหน้าที่ของพรรค

4. ระเบียบวิธีวิจัยและขอบเขตการศึกษา

4.1 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยอาศัยการวิเคราะห์เอกสารเป็นหลักเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์การก่อกำเนิดและพัฒนาของพรรคการเมืองไทยและศึกษาบทบาทอิทธิพลของกลุ่มทุนที่มีต่อพรรคการเมืองไทย การศึกษานี้มีลักษณะเฉพาะที่สำคัญคือการวิเคราะห์สังเคราะห์วรรณกรรมเชิงวิพากษ์ โดยมีเป้าหมายหลัก คือ การรวบรวม ตรวจสอบและตีความองค์ความรู้ที่มีอยู่เดิมเกี่ยวกับพรรคการเมืองไทยและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับทุนอย่างเป็นระบบและนำมาประยุกต์ใช้กับกรอบแนวคิดสถาบันนิยมใหม่และมาร์กซิสต์ เพื่อสร้างคำอธิบายที่ครอบคลุม ลึกซึ้งและมีน้ำหนักมากยิ่งขึ้นในประเด็นที่ผู้เขียนสนใจ

4.2 ขอบเขตของเอกสารและแหล่งข้อมูล

เพื่อให้การวิเคราะห์เชิงสังเคราะห์เป็นไปอย่างรอบด้านและน่าเชื่อถือ ผู้เขียนได้กำหนดขอบเขตของเอกสารและแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา โดยประกอบด้วยงานวิชาการและบทความวิจัยหลัก ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ เน้นงานศึกษาที่ได้รับการยอมรับและมีการวิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับประวัติศาสตร์พรรคการเมืองไทย เศรษฐกิจการเมืองไทย บทบาทของกลุ่มทุน และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับทุน รวมถึงงานวิจัยที่ใช้แนวคิดสถาบันนิยมและมาร์กซิสต์เป็นกรอบการวิเคราะห์หลัก อาทิ งานของผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์ (2546) งานของสมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ (2547) งานของอภิชาต สถิตนิรามัย (2556) งานของ Ockey (2003) งานของ Kongkirat and Kanchoochat (2018) งานของ Katz and Mair (1995) และงานของ Gunther and Diamond (2003) เป็นต้น การเลือกงานเหล่านี้เนื่องจากเป็นผลงานที่วางรากฐานและนำเสนอการวิเคราะห์ที่ลึกซึ้งในมิติที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของงานวิจัยนี้ ทำให้เป็นฐานข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการสังเคราะห์องค์ความรู้

4.3 เหตุผลในการเลือกใช้และคุณค่าของข้อมูล

การศึกษานี้ตระหนักว่าเป็นการอาศัยข้อมูลทุติยภูมิเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม การเลือกใช้เอกสารประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวอย่างเป็นระบบและรอบด้าน มีจุดประสงค์เพื่อสังเคราะห์และเชื่อมโยงองค์ความรู้ที่มีอยู่เดิมเข้ากับกรอบแนวคิดสถาบันนิยมใหม่และมาร์กซิสต์ ซึ่งจะช่วยให้เกิดการตีความและสร้างคำอธิบายใหม่ในเชิงวิเคราะห์ โดยไม่ได้มุ่งเน้นการค้นพบข้อมูลดิบที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน แต่เป็นการสร้างน้ำหนักและความลึกซึ้งในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมือง กลุ่มทุนและพรรคการเมืองไทยที่อาจยังไม่ได้รับการอธิบายอย่างครบถ้วนในมิติของกรอบแนวคิดที่นำมาใช้ การสังเคราะห์นี้จะช่วยเติมเต็มช่องว่างที่งานศึกษาเดิมอาจยังไม่ได้เชื่อมโยงหรือวิเคราะห์อย่างชัดเจนและเป็นการยืนยันความรู้เดิมภายใต้กรอบการวิเคราะห์ใหม่ เพื่อให้ได้ภาพรวมของพลวัตพรรคการเมืองไทยที่สมบูรณ์และมีมิติเชิงทฤษฎีมากยิ่งขึ้น

5. เนื้อหาและการวิเคราะห์

การวิเคราะห์ในบทความนี้จะแบ่งเนื้อหาออกเป็นทั้งหมด 4 ช่วงของพัฒนาการทางเศรษฐกิจการเมืองไทย โดยในแต่ละช่วงจะมุ่งวิเคราะห์ในประเด็นการก่อกำเนิดและพัฒนาของพรรคการเมืองไทย รวมถึงบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มทุนที่มีต่อพรรคการเมืองไทย ดังนี้

5.1 ยุคการเปลี่ยนผ่านจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ประชาธิปไตย (พ.ศ. 2475–2500)

5.1.1 การก่อกำเนิดและพัฒนาของพรรคการเมืองไทย (พ.ศ. 2475–2500)

ในบริบทของการเปลี่ยนผ่านจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองในประเทศไทยมิได้กำเนิดขึ้นจากการรวมตัวของประชาชนที่มีอุดมการณ์ร่วมกันเป็นหลัก หากแต่เป็นเครื่องมือของกลุ่มผู้มีอำนาจที่ต้องการรักษาและขยายอิทธิพลของตนเอง โครงสร้างของรัฐที่สืบทอดมาจากยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ยังคงเอื้อให้กลุ่มผู้นำทางการเมืองสามารถควบคุมและกำหนดทิศทางของระบบพรรคการเมืองได้อย่างใกล้ชิด (นรนิติ เศรษฐบุตร, 2543)

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะราษฎรพยายามสร้างโครงสร้างทางการเมืองที่มีความชอบธรรมผ่านการจัดตั้งองค์กรทางการเมืองของตนเอง แม้จะไม่มีการประกาศใช้คำว่า “พรรคการเมือง” อย่างเป็นทางการ แต่อิทธิพลของกลุ่มคณะราษฎรในระบบการเมืองช่วงแรกก็มีลักษณะคล้ายพรรคการเมือง ทว่า การเมืองไทยในช่วงแรกยังอยู่ภายใต้การควบคุมของกลุ่มชนชั้นนำทางทหารและข้าราชการที่สืบทอดอำนาจจากยุคเก่า ส่งผลให้ระบบพรรคการเมืองไม่สามารถพัฒนาไปสู่การเป็นสถาบันที่มั่นคงได้ เมื่อถึงสมัยรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ กลุ่มคณะราษฎรได้ถูกยุบลงอย่างเป็นทางการ สะท้อนให้เห็นว่าชนชั้นนำในขณะนั้น แม้จะสนับสนุนแนวคิดประชาธิปไตย แต่กลับไม่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาสถาบันพรรคการเมือง ภายใต้กรอบแนวคิดมาร์กซิสม์ พรรคการเมืองในยุคแรกของไทยจึงอาจถูกมองว่าเป็นเพียงเครื่องมือของกลุ่มชนชั้นนำที่ต้องการรักษาอำนาจมากกว่าที่จะเป็นองค์กรที่สะท้อนผลประโยชน์ของชนชั้นล่างหรือประชาชนส่วนใหญ่ โครงสร้างเศรษฐกิจและอำนาจรัฐ

ยังคงถูกควบคุมโดยกลุ่มทหารและข้าราชการระดับสูง ซึ่งใช้พรรคการเมืองเป็นกลไกเพื่อรักษาสถานะของตนเองมากกว่าที่จะเป็นตัวแทนของประชาชน

ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ. 2481-2487) นโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมถูกนำมาใช้เพื่อลดบทบาทของกลุ่มทุนชาวจีนและเสริมสร้างอำนาจให้กับรัฐและกลุ่มทหาร รัฐเข้าควบคุมธุรกิจสำคัญ เช่น การค้าข้าว ผ่านการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและส่งเสริมการพึ่งพิงเศรษฐกิจของกลุ่มชนชั้นนำภายในประเทศ ในขณะเดียวกัน กลุ่มของนายปรีดี พนมยงค์เลือกใช้แนวทางที่ต่างออกไป โดยพึ่งพาความร่วมมือกับกลุ่มทุนภาคเอกชน เช่น ตระกูลหวั่งหลี ล่ำซำ และบูลกุล การดำเนินนโยบายเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงการขยายตัวของกลุ่มทุนเอกชนเข้าสู่โครงสร้างอำนาจรัฐ ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดเศรษฐกิจการเมืองที่อธิบายว่ารัฐและกลุ่มทุนมีความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกัน

การรัฐประหาร พ.ศ. 2490 โดยกลุ่มราชครูนำไปสู่การโค่นอำนาจของนายปรีดี พนมยงค์และทำให้บทบาทของกลุ่มทหารเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะการที่รัฐเข้ามาควบคุมเศรษฐกิจผ่านรัฐวิสาหกิจจำนวนมาก กลุ่มทหารใช้โครงสร้างรัฐเป็นช่องทางสะสมทุนผ่านระบบอุปถัมภ์ ซึ่งสอดคล้องกับกรอบแนวคิดของสถาบันนิยมใหม่ที่อธิบายว่าระบบการเมืองและเศรษฐกิจไทยในยุคนี้มีการสร้างกฎเกณฑ์และสถาบันที่เอื้อให้ชนชั้นนำสามารถรักษาอำนาจของตนเองได้ โดยเฉพาะการใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจและการเมือง (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2546)

บทบาทของธนาคารและระบบการเงินก็มีความสำคัญอย่างมากในช่วงนี้ ธนาคารกรุงเทพและธนาคารศรีนครได้สร้างเครือข่ายทางเศรษฐกิจกับกลุ่มผู้นำทางทหาร ทำให้สถาบันการเงินกลายเป็นศูนย์กลางของการสะสมทุนและอำนาจทางการเมือง ธนาคารเหล่านี้ได้รับการสนับสนุนจากรัฐผ่านนโยบายคุ้มครองจากการแข่งขันเสรี สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างกลุ่มทุนเอกชนและผู้นำทางทหาร ในวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 คณะทหารทำการยึดอำนาจจากรัฐบาลของตนเองและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 หลังจากนั้น รัฐบาลพยายามปรับตัวให้เข้ากับโครงสร้างการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปโดยการจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อรักษาอำนาจของตนเอง

จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ดำเนินการจัดตั้งพรรคเสรีมนังคศิลา ในปี พ.ศ. 2498 ซึ่งถือเป็นพรรคการเมืองแรกที่จดทะเบียนอย่างเป็นทางการในประเทศไทย (เสมียน อารีย์, 2567) ตามแนวคิดมาร์กซิสต์ พรรคเสรีมนังคศิลาไม่ได้เป็นองค์กรที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่แท้จริงตามคำนิยามที่เคร่งครัดของมาร์กซิสต์ โดยมองว่าพรรคนี้เป็นเพียงกลไกที่รัฐใช้เพื่อรักษาอำนาจทางการเมืองของกลุ่มผู้นำทางทหาร การจัดตั้งพรรคไม่ได้เกิดจากการรวมตัวของประชาชนที่มีชุดความคิดหรือความเชื่อร่วมกันอย่างมีแบบแผน แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของชนชั้นนำที่ต้องการสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาลของตนเอง ดังนั้น พรรคเสรีมนังคศิลาจึงเป็นตัวอย่างของการใช้สถาบันพรรคการเมืองเป็นเพียงเครื่องมือทางการเมืองมากกว่าที่จะเป็นเวทีสำหรับการแข่งขันทางอุดมการณ์หรือนโยบาย

กล่าวโดยสรุปได้ว่าการก่อกำเนิดและพัฒนาพรรคการเมืองของไทยในช่วง พ.ศ. 2475–2500 พรรคการเมืองถูกพัฒนาขึ้นภายใต้ระบบอุปถัมภ์และอิทธิพลของกลุ่มชนชั้นนำ

ทางทหารและกลุ่มทุนที่ใกล้ชิดกับรัฐ พรรคมิได้เป็นสถาบันที่มีความเป็นอิสระ แต่ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือรักษาอำนาจของชนชั้นนำและสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลมากกว่าการเป็นตัวแทนของประชาชน ปัจจัยทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการควบคุมเศรษฐกิจโดยรัฐ มีบทบาทสำคัญในการกำหนดโครงสร้างและบทบาทของพรรคการเมืองในยุคนี้

5.1.2 บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มทุนที่มีต่อพรรคการเมืองไทย (พ.ศ. 2475–2500)

ช่วงเวลาตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475-2500 เป็นช่วงที่โครงสร้างเศรษฐกิจและการเมืองของไทยกำลังปรับตัวจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด แต่ในทางปฏิบัติ กลุ่มทุนและชนชั้นนำที่มีอำนาจก็ยังคงควบคุมและครอบงำระบบพรรคการเมืองผ่านกลไกการอุปถัมภ์และเครือข่ายทางเศรษฐกิจและการเมือง

ภายใต้แนวคิดมาร์กซิสต์ พรรคการเมืองไทยในช่วงเวลาดังกล่าวมักทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่มีอิทธิพลทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มทุนเชื้อสายจีนที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในกิจกรรมเศรษฐกิจหลัก เช่น การค้าข้าว การธนาคารและการเงิน ซึ่งมีความสัมพันธ์แนบแน่นกับกลุ่มผู้นำทหารที่เป็นผู้กุมอำนาจรัฐ หนึ่งในตัวอย่างสำคัญคือบทบาทของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ผู้นำทหารที่พยายามสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจของตนเองได้มุ่งสร้างทุนนิยมโดยรัฐเพื่อให้สามารถดำเนินธุรกิจที่สำคัญและโอนเข้ามาเป็นของรัฐ โดยรัฐบาลได้ทำการโอนกิจการชาวยุโรปเข้ามาดำเนินการเอง ได้แก่ สัมปทานป่าไม้ เหมืองแร่ กิจการสาธารณูปโภค โรงงานยาสูบ โรงงานฟอกหนัง โรงงานกลั่นน้ำมัน โรงงานทำสบู่ โรงงานมวนบุหรี่ เป็นต้น (สุนัย จุลพงศธร, 2543)

การที่รัฐบาลจัดตั้งบริษัทข้าวไทย จำกัด (พ.ศ. 2481) เพื่อหาข้าวส่งให้กองทัพญี่ปุ่น สะท้อนให้เห็นความพยายามของรัฐในการลดอำนาจการผูกขาดของพ่อค้าชาวจีนและสร้างอำนาจต่อรองให้กองทัพญี่ปุ่น โดยรัฐบาลถือหุ้นในบริษัทและกรรมการของบริษัทข้าวไทยจำนวนมากเป็นข้าราชการที่กำลังทรงอิทธิพลทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น ทำให้เกิดความได้เปรียบของบริษัทข้าวไทยเหนือเอกชนและนำไปสู่การผูกขาดในที่สุด (พัฒน์นรี ศรีศุภโอฬาร, 2565; ปานเทพ พัวพงษ์พันธ์, 2564; สุนัย จุลพงศธร, 2543) อย่างไรก็ตาม เป้าหมายของการดำเนินนโยบายดังกล่าวไม่ได้มุ่งกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจให้ประชาชนโดยรวม แต่เป็นการสร้างเครือข่ายทุนใหม่ที่เชื่อมโยงกับกองทัพและรัฐราชการมากกว่า

ในช่วงเวลานี้ พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ก็เป็นอีกบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในการเชื่อมโยงระหว่างรัฐ ทุนและพรรคการเมือง โดยเฉพาะในฐานะเลขาธิการพรรคเสรีมนังคศิลา ซึ่งเป็นพรรคการเมืองพรรคแรกของไทยที่ได้รับการจดทะเบียนอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2498 พรรคนี้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการเปลี่ยนเครือข่ายอำนาจของกลุ่มทหารให้กลายเป็นพรรคการเมืองที่มีความชอบธรรมทางกฎหมาย (นรนิติ เศรษฐบุตร, 2543) ทั้งนี้ พรรคเสรีมนังคศิลายังมีบทบาทในการควบคุมกิจการสำคัญ เช่น การค้าฝิ่น (ซึ่งขณะนั้นยังถูกกฎหมาย) ธุรกิจไม้ และโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ของรัฐ นอกจากนี้ กลุ่มทุนในธุรกิจธนาคาร เช่น ธนาคารกรุงเทพและธนาคารศรีนครก็ได้รับผลประโยชน์จากความสัมพันธ์ใกล้ชิด

กับผู้นำทหาร ซึ่งเอื้อต่อการขยายกิจการของพวกเขาภายใต้ระบบเศรษฐกิจที่รัฐควบคุมอย่างเข้มงวด (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2546)

จากมุมมองแบบมาร์กซิสต์ พรรคการเมืองไทยในช่วง พ.ศ. 2475–2500 ทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการรักษาอำนาจของชนชั้นนำโดยเฉพาะกลุ่มทุนและกองทัพ ซึ่งใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการผูกขาดทรัพยากรและกำหนดทิศทางนโยบายเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของพวกตน ในขณะเดียวกัน ประชาชนในชนบทและชนชั้นแรงงานกลับถูกกันออกจากกระบวนการกำหนดนโยบายและอำนาจทางการเมือง เช่น พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยซึ่งถืออุดมการณ์ปฏิวัติชนชั้นแรงงานและใช้ยุทธศาสตร์ป่าล้อมเมืองก็ถูกจำกัดบทบาทและถูกปราบปรามอย่างหนักโดยรัฐและกลุ่มทุนที่ครอบงำอำนาจอยู่ รวมถึงการก่อตั้งพรรคการเมืองของกรรมกรชื่อพรรคกรรมกรเมื่อ พ.ศ. 2498 มีนายประกอบ โตลักษณ์ล้ำเป็นหัวหน้าพรรค มีนโยบายเรียกร้องกฎหมายแรงงานจัดตั้งสหพันธ์และขยายกิจการสหพันธ์แรงงานได้โดยเสรีและเรียกร้องให้มีวันกรรมกร ปรากฏว่าข้าราชการจากสถานทูตอเมริกันมาสอบท่าทีของพรรคกรรมกร ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการแทรกแซงและละเมิดอธิปไตยของไทย (พิพิธภัณฑ์แรงงานไทย, 2541)

ขณะเดียวกัน Kuhonta (2011) ได้ตั้งข้อสังเกตว่าพรรคการเมืองไทยในช่วงเวลาดังกล่าว “ขาดความเป็นสถาบัน” หมายความว่าพรรคการเมืองไม่ได้มีโครงสร้างที่มั่นคง แต่เป็นเพียงเครือข่ายของกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกิจที่รวมตัวกันเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในระยะสั้น (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2549) โดยเฉพาะพรรคเสรีมนังคศิลาถือเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของแนวโน้มนี้ เพราะแม้จะเป็นพรรคการเมืองที่ผ่านกระบวนการจดทะเบียนอย่างเป็นทางการ แต่ก็ยังอยู่ภายใต้การควบคุมของกลุ่มผู้นำทหารโดยเฉพาะพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ซึ่งถือเป็น “นายทุนทางการเมือง” ที่กำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายของพรรคโดยมีเป้าหมายเพื่อรักษาอำนาจของคณะทหารและเครือข่ายราชครู

กล่าวโดยสรุป บทบาทของกลุ่มทุนภายในประเทศต่อพรรคการเมืองไทยในช่วง พ.ศ. 2475-2500 สะท้อนให้เห็นว่าระบบการเมืองไทยในเวลานั้นยังคงอยู่ภายใต้การครอบงำของกลุ่มทุนและผู้นำทหารซึ่งใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของตนเอง เครือข่ายอุปถัมภ์และการผูกขาดทุนเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการเมืองที่เป็นธรรมและยังคงส่งผลต่อโครงสร้างอำนาจของไทยในระยะต่อมา

5.2 ยุคเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Industrialization: ISI) (พ.ศ. 2500–2521)

5.2.1 การก่อกำเนิดและพัฒนาของพรรคการเมืองไทย (พ.ศ. 2500–2521)

ในช่วงปี พ.ศ. 2500–2521 ประเทศไทยได้นำยุทธศาสตร์เศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Industrialization: ISI) มาใช้ ซึ่งเป็นนโยบายที่มุ่งส่งเสริมการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมภายในประเทศเพื่อลดการพึ่งพาการนำเข้าจากต่างประเทศ รัฐบาลไทยในยุคนั้น โดยเฉพาะภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์และจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ใช้กลไกของรัฐในการกำกับเศรษฐกิจผ่านมาตรการต่าง ๆ เช่น การกำหนดอัตรา

ภาษีศุลกากรสูงเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายใน การให้เงินอุดหนุนแก่ภาคเอกชน การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน และการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อควบคุมอุตสาหกรรมที่สำคัญ โดยเฉพาะข้อเสนอจากธนาคารโลกมีส่วนผลักดันให้รัฐบาลตั้งสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและเริ่มส่งเสริมการลงทุนอย่างจริงจัง โดยเฉพาะจากต่างประเทศ

ในระยะ 10 ปีที่จอมพลถนอม กิตติขจรมีอำนาจ การสานต่อนโยบายเศรษฐกิจจากรัฐบาลก่อนหน้าและปัจจัยต่าง ๆ มีผลให้เกิดการขยายตัวอย่างสูงของเศรษฐกิจอย่างเห็นได้ชัดจากทุกภาคส่วน ภาคเกษตรมีการปลูกพืชเศรษฐกิจจำนวนมากในเนื้อที่เปิดใหม่ ทำให้เกิดการหักล้างถางป่าอย่างรวดเร็ว ส่วนภาคอุตสาหกรรม โรงงานต่าง ๆ ผุดขึ้นมากมายตามชานกรุงเทพฯ โดยเฉพาะแนวถนนพหลโยธินจนถึงรังสิตและวังน้อย ทำให้ที่ดินแถบนั้นเปลี่ยนจากพื้นที่นาเป็นย่านโรงงานและชุมชนเมือง ขณะที่ภาคบริการ ซึ่งนำโดยการท่องเที่ยวก็ขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในช่วงที่ทหารอเมริกันประจำการอยู่ตามฐานทัพในประเทศไทยในสมรภูมิเวียดนาม ทำให้สถานบันเทิงผุดขึ้นในกรุงเทพฯ อย่างดาษดื่น รวมถึงธุรกิจให้เช่าต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นบ้านเช่าหรือ “เมียเช่า” (ไสว บุญมา, 2555; สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, 2547)

อย่างไรก็ตาม ผลของนโยบายเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (ISI) นำไปสู่การสะสมทุนในกลุ่มชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ ซึ่งมักมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับภาครัฐและกองทัพ ในช่วงนี้ กิจการก่อสร้างเริ่มขยายตัวอย่างรวดเร็วแบบก้าวกระโดด ทำให้ผู้มีธุรกิจก่อสร้างกลายเป็นมหาเศรษฐีอย่างรวดเร็วและต่อมา มหาเศรษฐีเหล่านี้ได้ใช้ฐานทางการเงินนั้นสร้างบทบาทในสังคมและการเมืองอย่างกว้างขวาง ตัวอย่างตระกูลเศรษฐี ได้แก่ ตระกูลหวั่งหลี ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการค้าส่งออกมันสำปะหลัง ตระกูลบูลกุลที่ขยายกิจการมาสู่การจัดเก็บสินค้าและการค้าผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร รวมถึงกลุ่มเมโทรซึ่งริเริ่มธุรกิจนำเข้าปุ๋ยและขยายสู่การผลิตอาหารสัตว์ นอกจากนี้ บรรษัทข้ามชาติยังเข้ามาลงทุนผ่านเครือข่ายธุรกิจที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2546)

สำหรับในส่วนภูมิภาค ทุนท้องถิ่นเชียงใหม่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจภาคเหนือ ทำให้เชียงใหม่กลายเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจที่สำคัญของภาคเหนือ โดยภูมิหลังของการก่อเกิดนายทุนในภูมิภาคนี้มีความสัมพันธ์กับนโยบายการพัฒนาประเทศที่กำหนดโดยส่วนกลางในกรุงเทพฯ ทั้งนี้ พ่อค้าชาวจีนมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจท้องถิ่น โดยเฉพาะกลุ่มจีนแต้จิ๋วในเชียงใหม่ที่มีบทบาทสำคัญในภาคธุรกิจ (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2552; พัฒน์นรี ศรีศุภโอฬาร, 2565)

จากมุมมองของแนวคิดสถาบันนิยมใหม่ การพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้นโยบายเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (ISI) ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างเป็นอิสระ แต่ได้รับอิทธิพลจากโครงสร้างสถาบันทางการเมืองที่มีอยู่ สถาบันรัฐไทยในยุคนั้นมีลักษณะเผด็จการอำนาจนิยมและรวมศูนย์อำนาจอยู่กับชนชั้นนำทางทหารและกลุ่มข้าราชการ ซึ่งส่งผลให้กลุ่มผลประโยชน์ที่ใกล้ชิดรัฐได้รับการปกป้องจากการแข่งขันภายนอก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือพรรคสหประชาไทย ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2511 โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลทหารของจอมพลถนอม กิตติขจร พรรคนี้ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของชนชั้นนำทางการเมืองในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มทุนอุตสาหกรรมและพ่อค้าขนาดใหญ่

ที่ได้รับสัมปทานจากรัฐ แนวคิดสถาบันนิยมใหม่อธิบายว่าระบบการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวสร้างกฎเกณฑ์และแรงจูงใจที่ทำให้กลุ่มทุนเหล่านี้สามารถสะสมอำนาจและผลประโยชน์ได้โดยไม่มีการแข่งขันที่แท้จริงจากภาคประชาชน

ในขณะเดียวกัน แนวคิดมาร์กซิสต์มองว่านโยบายเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (ISI) เป็นกลไกของรัฐในการรักษาอำนาจของชนชั้นนายทุนและชนชั้นนำทางการเมือง รัฐไม่ได้เป็นเพียงผู้กำกับดูแลเศรษฐกิจอย่างเป็นกลาง แต่ทำหน้าที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนผูกขาดที่สนับสนุนระบอบเผด็จการทหาร พรรคการเมืองในช่วงนี้ เช่น พรรคชาติสังคมที่ก่อตั้งโดย พล.ต.ประภาส จารุเสถียร เป็นตัวอย่างของการรวมกลุ่มของชนชั้นนำที่ใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไม่เพียงแต่ส่งเสริมการเติบโตของอุตสาหกรรม แต่ยังนำไปสู่การขยายช่องว่างระหว่างชนชั้น นายทุนที่ได้รับสัมปทานจากรัฐ เช่น กลุ่มธุรกิจของตระกูลเตชะไพบูลย์หรือเครือ ซี.พี. ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากนโยบายของรัฐ ขณะที่ชนชั้นแรงงานและเกษตรกรกลับไม่ได้รับส่วนแบ่งจากความมั่งคั่งที่เพิ่มขึ้น (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2549; รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2546)

แม้ว่ารัฐบาลจะพยายามส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจผ่านนโยบายเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (ISI) แต่ปัญหาความเหลื่อมล้ำและการกระจุกตัวของอำนาจในกลุ่มชนชั้นนำทำให้เกิดกระแสความไม่พอใจในสังคม ซึ่งนำไปสู่เหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง เช่น การลุกฮือของนักศึกษาและประชาชนในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งเป็นผลสะท้อนของความไม่พอใจต่อการผูกขาดอำนาจของชนชั้นนำและกลุ่มทุนขนาดใหญ่ แนวคิดมาร์กซิสต์อธิบายว่าเหตุการณ์เหล่านี้เป็นจุดเริ่มต้นของการต่อสู้ทางชนชั้นระหว่างกลุ่มทุนและประชาชน แม้ว่ารัฐบาลทหารจะพยายามใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจ แต่ท้ายที่สุดแล้วความขัดแย้งทางโครงสร้างระหว่างชนชั้นแรงงานและชนชั้นนายทุนก็ยังคงดำรงอยู่และเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในทศวรรษต่อมา

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างการเมืองไทยในช่วงปี พ.ศ. 2500–2521 มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอยู่กับกองทัพและชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในยุคนี้ถูกกำหนดบทบาทโดยรัฐ ขาดความเป็นอิสระและทำหน้าที่สนับสนุนนโยบายรัฐบาลมากกว่าการเป็นตัวแทนของประชาชน ภายใต้ระบอบเผด็จการอำนาจนิยม พรรคการเมืองถูกใช้เป็นเครื่องมือของชนชั้นนำในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและรักษาอำนาจมากกว่าการส่งเสริมประชาธิปไตย ซึ่งส่งผลให้โครงสร้างอำนาจที่ไม่สมดุลก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความขัดแย้งทางสังคมและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเวลาต่อมา พรรคสำคัญในยุคนี้ เช่น พรรคชาติสังคม พรรคสหประชาไทย และพรรคชาติไทย ล้วนได้รับการสนับสนุนจากกองทัพและกลุ่มทุนขนาดใหญ่ โดยมีบทบาทสำคัญในการรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลและค้ำจุนโครงสร้างเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนรายใหญ่เป็นหลัก

5.2.2 บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มทุนที่มีต่อพรรคการเมืองไทย (พ.ศ. 2500–2521)

การพัฒนาแบบอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (ISI) ถือเป็นกลยุทธ์หลักของรัฐไทยในช่วงเวลาดังกล่าว โดยมีเป้าหมายเพื่อลดการพึ่งพาการนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมจาก

ต่างประเทศและมุ่งส่งเสริมการผลิตภายในประเทศ นโยบายนี้ได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากภาครัฐผ่านมาตรการภาษี การคุ้มครองตลาดภายในและการให้สิทธิพิเศษแก่นักลงทุน โดยเฉพาะกลุ่มทุนรายใหญ่ที่มีความเชื่อมโยงกับชนชั้นนำทางการเมือง (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2546) การเติบโตของกลุ่มทุนในประเทศโดยเฉพาะกลุ่มทุนภาคอุตสาหกรรมและธุรกิจการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์และธุรกิจประกันภัย ส่งผลให้กลุ่มทุนเหล่านี้สามารถสร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับภาครัฐและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย พรรคการเมืองไทยในช่วงเวลาดังกล่าวจึงทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของกลุ่มทุนในการผลักดันนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้ตนเองมากกว่าการเป็นตัวแทนของประชาชน

กลุ่มทุนธนาคาร เช่น ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด ธนาคารเอเชีย ธนาคารมหานครและธนาคารสหธนาคาร จำกัด ได้รับประโยชน์จากการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยตรง กลุ่มทุนธนาคารเหล่านี้ได้สร้างเครือข่ายอำนาจกับกลุ่มผู้นำทหารผ่านการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ เช่น ประธานที่ปรึกษา กรรมการบริหารหรือกรรมการธนาคาร เพื่อแลกกับความคุ้มครองทางธุรกิจหรืออภิสิทธิ์ต่าง ๆ โดยจ่ายค่าตอบแทนเป็นเงินเดือน โบนัส หรือหุ้นลม เช่น พล.ท.ประภาส จารุเสถียร ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการธนาคารกรุงเทพ จำกัด ระหว่างวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2500–25 กันยายน พ.ศ. 2517 และกรรมการธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด ระหว่างวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2502–22 เมษายน พ.ศ. 2503 ร.อ.ณรงค์ กิตติขจร ดำรงตำแหน่งกรรมการธนาคารเอเชีย ระหว่างวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2508–16 ธันวาคม พ.ศ. 2511 และกรรมการธนาคารมหานคร ระหว่างวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2511–13 กุมภาพันธ์ 2513 พล.ท.กฤษณ์ สีวะรา ดำรงตำแหน่งกรรมการธนาคารมหานคร ระหว่างวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2503–17 ตุลาคม พ.ศ. 2511 พล.ต.ถนอม กิตติขจร ดำรงตำแหน่งกรรมการธนาคารสหธนาคาร จำกัด ระหว่างวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 249–24 มิถุนายน พ.ศ. 2507 เป็นต้น (สุนัย จุลพงศธร, 2543)

การเกาะกลุ่มของกลุ่มทุนธนาคารซึ่งนอกจากจะแสดงออกถึงการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันในทางเศรษฐกิจแล้ว กลุ่มทุนธนาคารยังได้แสดงบทบาททางการเมืองโดยแสดงออกอย่างชัดเจนในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองซึ่งเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายของรัฐอย่างชัดเจนและเปิดเผยทั้งในรูปการมีตัวแทนผลประโยชน์ในรัฐบาลและในสภา โดยเฉพาะบทบาททางการเมืองที่แสดงออกโดยผ่านองค์กรที่เรียกว่า “สมาคมธนาคารไทย” ซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนผลประโยชน์ที่ชัดเจน ทั้งนี้ สมาคมธนาคารไทยได้ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2501 อย่างเป็นทางการ โดยการรวมกลุ่มของธนาคารไทยทั้งหมด 16 ธนาคารเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมซึ่งถือเป็นสมาคมทางธุรกิจเพียงสมาคมเดียวที่มีสมาชิกประกอบธุรกิจอย่างเดียวกันเป็นสมาชิกโดยครบถ้วน จากข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ปรากฏว่าสมาคมธนาคารไทยหลังจากรวมตัวจัดองค์กรของตนขึ้นก็ได้แสดงบทบาทอิทธิพลของกลุ่มธนาคารอย่างชัดเจนในฐานะบทบาทอันเป็นอิสระของตนหลายประการ โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2505 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา สมาคมธนาคารไทยก็มีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิดในการแก้ไขและปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในทุก ๆ ขั้นตอนแม้กระทั่งในขั้นตอนการแปรญัตติของคณะกรรมาธิการวิสามัญของ

รัฐสภา ทั้งยังให้ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดในการแก้ไขและปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวหลายครั้งในเวลาต่อมา ในการมีส่วนร่วมนี้ สมาคมธนาคารไทยมิได้มีบทบาทเพียงแค่การให้ข้อมูลหรือข้อเสนอแนะแก่เจ้าหน้าของรัฐเท่านั้น แต่สมาคมธนาคารไทยยังเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ของนายทุนธนาคารในการทำหน้าที่ต่อรองกับทางการอย่างมีประสิทธิผล (สุนัย จุลพงศธร, 2543)

ข้อสังเกตที่สำคัญในการต่อรองพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 คือ ธนาคารพาณิชย์มีส่วนในทุกขั้นตอนของการสร้างข้อบังคับโดยผ่านสมาคมธนาคารไทย โดยนายทุนธนาคารพาณิชย์ต่อรองกับธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งแต่ขั้นตอนของการร่างกฎหมาย เมื่อร่างกฎหมายไม่เป็นที่พอใจก็เข้าหานักการเมืองเพื่อบังคับให้ธนาคารแห่งประเทศไทยร่างกฎหมายใหม่ โดยต้องผนวกเอาข้อต่อรองของสมาคมธนาคารไทยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย เมื่อกฎหมายผ่านคณะรัฐมนตรีเพื่อเข้าสู่ขั้นตอนนิติบัญญัติในรัฐสภา สมาคมธนาคารไทยก็มีตัวแทนอยู่ในรัฐสภาทั้งในขั้นกรรมาธิการและขั้นอื่น ๆ เมื่อกฎหมายผ่านรัฐสภาแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยยังต้องผ่านการต่อรองกับสมาคมธนาคารไทยอีกครั้งหนึ่งก่อนประกาศใช้คำสั่งต่าง ๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ (อภิชาต สถิตนิรามัย, 2556)

จากที่กล่าวมาจึงเป็นการชี้ให้เห็นชัดเจนว่ากลุ่มทุนธนาคารไทยได้เข้ามามีบทบาทในฐานะที่เป็นกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองในการครอบงำนโยบายทางการเงินของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายฉบับนี้ถือเป็นแม่บทของกิจการธนาคารไทยและใช้อยู่จนถึงทุกวันนี้ โดยได้บัญญัติเอื้อประโยชน์ต่อการผูกขาดของกลุ่มธนาคารพาณิชย์ไทยหลายประการ โดยเฉพาะในประเด็นการเป็นผู้ผูกขาดกิจการด้านธุรกิจการเงิน โดยมีสาระสำคัญคือ ได้บัญญัติกีดกันกลุ่มทุนใหม่ ๆ รวมทั้งกลุ่มทุนในประเทศและต่างประเทศไม่ให้เข้ามาแข่งขันในระบบได้ตลอดทั้งได้กำหนดให้ธนาคารมีอำนาจเรียกดอกเบี้ยได้เกินร้อยละ 15 อันเป็นการยกเว้นอัตราดอกเบี้ยสูงสุดตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราซึ่งถือว่าเป็นการบัญญัติขึ้นอย่างเป็นทางการครั้งแรกและถือได้ว่าเป็นผลมาจากสมาคมธนาคารไทยและหากจะพิจารณาประกอบกับสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นก็จะเห็นได้ว่าตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มทุนธนาคารเป็นผู้นำประเทศด้วย เพราะในขณะนั้น นายกรัฐมนตรีคือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งมีหลักฐานว่าเป็นกรรมการและผู้ถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์ด้วย (สุนัย จุลพงศธร, 2543)

ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างภาคธุรกิจกับการเมืองในยุคของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์และจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นความสัมพันธ์เชิงแนวตั้ง กล่าวคือ ภาคธุรกิจต้องพึ่งพาอำนาจรัฐเพื่อขยายขอบเขตทางเศรษฐกิจ ขณะที่ผู้นำทางทหารและการเมืองก็ใช้ตำแหน่งเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากภาคธุรกิจ ความสัมพันธ์ลักษณะนี้ส่งผลให้กลุ่มธุรกิจที่เติบโตในช่วงเวลาดังกล่าวมีสายสัมพันธ์แน่นแฟ้นกับผู้นำทางทหารและการเมือง (สมชาติ ภคภาสน์วิวัฒน์, 2547; จุมพล หนิมพานิช, 2548) พรรคชาติไทยเป็นตัวอย่างของพรรคการเมืองที่สะท้อนถึงการหลอมรวมระหว่างกลุ่มทุนและอำนาจรัฐ พรรคนี้ก่อตั้งโดยการรวมตัวของนายทหารนอกราชการและนักธุรกิจรายใหญ่และมีความได้เปรียบทางด้านการเงินในการแข่งขันทางการเมือง โดยเฉพาะในช่วงที่การเลือกตั้งกลายเป็นกลไกสำคัญ พรรคชาติไทยมีนโยบายที่มุ่งปกป้องโครงสร้างเศรษฐกิจแบบทุนนิยมอุปถัมภ์ ซึ่งเอื้อให้กลุ่มทุนขนาดใหญ่

สามารถรักษาอำนาจทางเศรษฐกิจผ่านความสัมพันธ์กับรัฐ ตัวอย่างคือการสนับสนุนกลุ่มทุนในอุตสาหกรรมสิ่งทอ น้ำตาลและกระจกที่ได้รับการคุ้มครองจากนโยบายของรัฐ โดยมีบริษัทกระจกไทย-อาซาฮีซึ่งได้รับการสนับสนุนจากนายไพบูลย์ พานิชชีวะและนายบุญทรง ศรีเฟื่องฟุ้งเป็นกรณีศึกษาที่สะท้อนถึงสายสัมพันธ์ดังกล่าว (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2546)

จากมุมมองแบบมาร์กซิสต์ โครงสร้างเศรษฐกิจในช่วงเวลาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการครอบงำของชนชั้นนายทุนที่ใช้กลไกของรัฐและพรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการรักษาและขยายอำนาจของตน นโยบายภาษี การส่งเสริมอุตสาหกรรมและการจำกัดการแข่งขันในบางอุตสาหกรรมเป็นกลยุทธ์ที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนรายใหญ่ ขณะที่แรงงานและเกษตรกรยังคงอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบและไม่ได้รับส่วนแบ่งจากการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเป็นธรรม แนวคิดสถาบันนิยมใหม่อธิบายเพิ่มเติมว่าโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองและเศรษฐกิจในช่วงนี้ถูกออกแบบมาเพื่อเอื้อให้กลุ่มทุนสามารถมีอำนาจต่อรองสูงขึ้นและควบคุมทรัพยากรของรัฐได้ พรรคการเมืองจึงไม่ใช่เพียงเครื่องมือสำหรับแสวงหาอำนาจทางการเมือง แต่กลายเป็นช่องทางในการเจรจาและปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มทุน ตัวอย่างเช่น กลุ่มทุนธนาคารที่สามารถผลักดันนโยบายจำกัดการเข้ามาของธนาคารต่างประเทศ จนนำไปสู่ระบบธนาคารกึ่งผูกขาดภายใต้การครอบงำของตระกูลธุรกิจไม่กี่กลุ่ม ผลพวงของโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองที่เอื้อให้กลุ่มทุนมีบทบาทเหนือรัฐเช่นนี้ทำให้เกิดความไม่สมดุลในการพัฒนา แรงงานจากชนบทจำนวนมากต้องอพยพเข้าสู่เมืองเพื่อตอบสนองความต้องการแรงงานในภาคอุตสาหกรรม ขณะที่เกษตรกรและแรงงานภาคล่างได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรม ความไม่พอใจที่สะสมในหมู่ประชาชนกลุ่มนี้นำไปสู่การเคลื่อนไหวทางสังคมและการเมืองในช่วงปลายทศวรรษ 2510 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการท้าทายอำนาจของกลุ่มทุนและชนชั้นนำทางการเมืองอย่างเป็นรูปธรรม

5.3 ยุคเศรษฐกิจแบบพึ่งพาการส่งออก (Export-Oriented Industrialization: EOI) (พ.ศ. 2521–2540)

5.3.1 การก่อกำเนิดและพัฒนาของพรรคการเมืองไทย (พ.ศ. 2521–2540)

ในช่วง พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2540 ประเทศไทยเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองครั้งสำคัญ อันเป็นผลจากวิกฤตเศรษฐกิจโลกหลังการล่มสลายของระบบเบร็ตตันวูดส์ ส่งผลให้ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำและเศรษฐกิจไทยที่พึ่งพาการส่งออกสินค้าเกษตรได้รับผลกระทบอย่างหนัก ภาครัฐจึงปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจจากการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (ISI) ไปสู่การส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (EOI) โดยได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ยุทธศาสตร์ดังกล่าวช่วยให้เศรษฐกิจไทยฟื้นตัวและขยายตัวอย่างรวดเร็วในทศวรรษ 2530 จนได้รับการจัดให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) ของภูมิภาค อย่างไรก็ตาม การเปิดเสรีทางการเงินในช่วงปลายทศวรรษ 2530 นำไปสู่ปัญหาทุนล้นเกินและการเก็งกำไรในสินทรัพย์ทางการเงิน ขณะที่

สถาบันกำกับดูแลของรัฐยังขาดความพร้อม ส่งผลให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 หรือวิกฤตต้มยำกุ้ง ซึ่งสร้างความเสียหายอย่างรุนแรงต่อเศรษฐกิจไทยและลุกลามไปยังภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2546)

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในยุคเศรษฐกิจแบบพึ่งพาการส่งออก (EOI) มีอิทธิพลโดยตรงต่อพลวัตของระบบพรรคการเมืองไทย โดยเฉพาะในด้านการกำเนิดและพัฒนาพรรคการเมืองระหว่างปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2540 พรรคการเมืองในระบบรัฐสภาไทยในช่วงเวลานี้กลายเป็นกลไกที่กลุ่มทุนขนาดใหญ่และนักธุรกิจชั้นนำใช้เพื่อขยายและรักษาอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง กลุ่มทุนในกรุงเทพมหานครจำนวนมากไม่ได้เป็นเพียงผู้สนับสนุนทางการเงินของพรรคการเมืองเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทโดยตรงในฐานะนักการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ด้วยตนเอง การรวมตัวของกลุ่มทุนเอกชน ข้าราชการและนักการเมืองในรูปแบบของเครือข่ายอุปถัมภ์เป็นลักษณะเด่นของการเมืองไทยในยุคนี้

ในช่วงที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2523-2531) ซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ถือเป็นช่วงเวลาที่สำคัญในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน รัฐบาลพลเอกเปรมได้ใช้กลไกของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) เป็นเวทีสำคัญในการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีอิทธิพลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ การจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีในกระทรวงสำคัญ อาทิ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงอุตสาหกรรม มีเป้าหมายในการรองรับผลประโยชน์ของกลุ่มทุนและเครือข่ายอำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบการเมืองแบบ “ครึ่งใบ” ที่อำนาจทางการเมืองและการกำหนดนโยบายยังคงอยู่ภายใต้อิทธิพลของข้าราชการประจำและทหารร่วมกับกลุ่มทุน

ในยุคพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2531 มีลักษณะสำคัญจากการที่กองทัพถอนตัวออกจากคณะรัฐมนตรีในปีนั้น การเปลี่ยนแปลงนี้ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่เติบโตขึ้นและส่งผลให้นักการเมืองพลเรือนมีอำนาจและอิทธิพลเพิ่มขึ้น (Ockey, 2003) ซึ่งเป็นจุดเปลี่ยนที่นักการเมืองพลเรือนเข้ามามีอำนาจนำในรัฐบาลอย่างเต็มตัว ในช่วงนี้เองที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับทุนได้ถูกปรับเปลี่ยนโดยมีการเปิดพื้นที่ให้กลุ่มทุนเอกชนเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายและแสวงหาผลประโยชน์ได้มากขึ้น นโยบายที่โดดเด่นของรัฐบาลพลเอกชาติชาย คือ “เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า” ซึ่งมุ่งเน้นการเปลี่ยนผ่านจากความขัดแย้งทางการเมืองไปสู่การสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาค โดยเฉพาะกับกลุ่มประเทศอินโดจีน การเติบโตของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่และการขยายอิทธิพลทางการเมืองเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลเปิดกว้างต่อการลงทุนและโครงการขนาดใหญ่

พรรคความหวังใหม่ซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในปี พ.ศ. 2533 เน้นฐานเสียงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยอาศัยเครือข่ายความสัมพันธ์กับกลุ่มผู้นำท้องถิ่นและกลุ่มทุนเพื่อขยายอิทธิพลทางการเมือง ขณะที่พรรคชาติพัฒนาซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2535 โดยมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ อดีตนายกรัฐมนตรีและอดีตหัวหน้าพรรคชาติไทยเป็นหัวหน้าพรรคคนแรก ได้กำหนดทิศทางนโยบายที่เน้นการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจและการส่งเสริม

การลงทุนจากต่างประเทศเป็นสำคัญ ฐานเสียงหลักของพรรคตั้งอยู่ในจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเป็นพื้นที่ที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณได้รับการเลือกตั้งมาโดยตลอดชีวิตทางการเมือง อย่างไรก็ตาม พรรคยังคงพึ่งพิงเครือข่ายอุปถัมภ์ในระดับท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง (เชาวนะ ไตรมาศ, 2540)

กล่าวโดยสรุปได้ว่าการก่อกำเนิดพรรคการเมืองไทยในช่วง พ.ศ. 2521-พ.ศ. 2540 สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองที่สำคัญในประเทศไทย โดยเฉพาะในช่วงที่เศรษฐกิจพึ่งพาการส่งออก (EOI) และการเมืองเริ่มเปิดสู่ระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองในช่วงนี้เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของชนชั้นต่าง ๆ โดยมีกลุ่มธุรกิจและชนชั้นนำที่มีอิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจเข้ามามีบทบาทสำคัญ พรรคการเมืองหลายพรรคที่เกิดขึ้นในช่วงนี้มีรากฐานจากกลุ่มต่าง ๆ ที่มีความเชื่อมโยงทั้งในด้านเศรษฐกิจและอำนาจการเมือง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงพลวัตของระบบการเมืองไทยในช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาในทิศทางของการพึ่งพาการส่งออกและการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ โดยพรรคการเมืองเหล่านี้มักจะมีกลุ่มทุนและชนชั้นนำที่มีบทบาทในการก่อตั้งและสนับสนุน การก่อตั้งพรรคการเมืองในช่วง พ.ศ. 2521–2540 จึงสะท้อนถึงพลวัตของเศรษฐกิจและการเมืองไทยที่เปลี่ยนแปลงไปจากระบบเผด็จการทหารสู่ระบอบประชาธิปไตย การรวมกลุ่มของชนชั้นต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจและชนชั้นนำสะท้อนถึงอิทธิพลของการเมืองในระดับท้องถิ่นและระดับชาติที่มีการเชื่อมโยงกับการแบ่งปันผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมือง

5.3.2 บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มทุนที่มีต่อพรรคการเมืองไทย (พ.ศ. 2521–2540)

ภายหลังการเปลี่ยนผ่านจากนโยบายอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าไปสู่ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจแบบพึ่งพาการส่งออก (Export-Oriented Industrialization: EOI) ในช่วงต้นทศวรรษ 2520 โครงสร้างเศรษฐกิจไทยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะบทบาทของกลุ่มทุนภายในประเทศ ซึ่งประกอบด้วยทุนอุตสาหกรรมและธุรกิจการเงินขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร กลุ่มทุนเหล่านี้ได้ขยายอิทธิพลเข้าสู่กระบวนการกำหนดทิศทางทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศอย่างเด่นชัด การดำรงอยู่ของสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองไทยในช่วงเวลาดังกล่าวทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการลดความไม่แน่นอนและต้นทุนในการทำธุรกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม กลไกดังกล่าวไม่ได้ส่งเสริมการแข่งขันเสรีอย่างแท้จริง หากแต่กลับสนับสนุนระบบอุปถัมภ์ที่เอื้อต่อกลุ่มทุนขนาดใหญ่ในการแทรกแซงกระบวนการนโยบายสาธารณะและการจัดสรรทรัพยากรของรัฐเพื่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม เป็นที่น่าสังเกตว่าในทศวรรษ 1980 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศโดยเฉพาะจากประเทศญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย อันประกอบด้วยไต้หวัน ฮ่องกงและสิงคโปร์ได้มีการขยายตัวจนรวมกันมีสัดส่วนคิดเป็นกว่าร้อยละ 80 ในปลายทศวรรษ 1980 ซึ่งเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงการที่ธุรกิจไทยได้เข้าสู่ยุคของการขยายเครือข่ายเป็นธุรกิจข้ามชาติอย่างมีนัยสำคัญเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, 2547)

ในมิติของการวิเคราะห์สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ Pierson (2004) ชี้ให้เห็นถึงลักษณะของการพึ่งพาเส้นทาง (Path Dependency) ที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างอำนาจดั้งเดิมและระบบราชการรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งยังคงมีอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มทุนในยุคเศรษฐกิจแบบพึ่งพาการส่งออก แม้เศรษฐกิจไทยจะขยายตัวและมีการเปลี่ยนแปลงทางอุตสาหกรรมและการเงิน ทว่ากระบวนการกำหนดนโยบายยังคงผูกพันกับกลไกอุปถัมภ์เดิม กลุ่มทุนขนาดใหญ่ โดยเฉพาะกลุ่มธนาคารพาณิชย์และอุตสาหกรรมการผลิตได้รับบทบาทสำคัญในรัฐบาลผสมภายใต้การนำของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยมีอำนาจต่อรองสูงในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคทั้งในด้านการเงิน การลงทุน และการค้า การจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีในกระทรวงเศรษฐกิจสำคัญจึงกลายเป็นพื้นที่ของการต่อรองและแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มทุนและพรรคการเมือง ขณะเดียวกัน ในมุมมองของสถาบันนิยมทางเลือกเชิงเหตุผลได้สะท้อนให้เห็นว่าการตัดสินใจของกลุ่มทุนและนักการเมืองไทยในช่วงเวลาดังกล่าวล้วนเป็นไปตามกลยุทธ์ที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดภายใต้ข้อจำกัดของสถาบันทางการเมือง พรรคการเมืองจึงกลายเป็นเวทีสำคัญในการต่อรองและประสานผลประโยชน์ของกลุ่มทุนกับรัฐ โดยเฉพาะในช่วงปลายทศวรรษ 2530 ถึงต้นทศวรรษ 2540 ที่เศรษฐกิจไทยเปิดเสรีทางการเงินอย่างเต็มรูปแบบ ส่งผลให้ทุนขนาดใหญ่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและเงื่อนไขการเข้าถึงแหล่งทุนและทรัพยากรของรัฐมากยิ่งขึ้น

กรณีศึกษาที่โดดเด่น คือ กลุ่มการเมืองเชียงใหม่คุณธรรมซึ่งก่อตั้งโดยนายปกรณ์ บูรณุปกรณ์ อดีตนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่และนักธุรกิจในภาคการท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงใหม่ นายปกรณ์ได้พัฒนาสายสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทยและต่อมาได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามพรรคไทยรักไทยทั้งในปี พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2548 ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อให้เทศบาลนครเชียงใหม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณพิเศษจากคณะรัฐมนตรีและจังหวัดเชียงใหม่ได้รับงบประมาณสำหรับโครงการสำคัญหลายโครงการผ่านการผลักดันของ ส.ส.ปกรณ์ ซึ่งสะท้อนถึงอิทธิพลของทุนท้องถิ่นในการดึงดูดทรัพยากรจากส่วนกลางเพื่อการพัฒนาในพื้นที่ (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2552) ในขณะที่แนวคิดสถาบันนิยมเชิงสังคมวิทยาเน้นถึงบทบาทของบรรทัดฐานทางสังคมและวัฒนธรรมการเมืองแบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมและโครงสร้างของพรรคการเมืองในยุคดังกล่าว พรรคการเมืองไม่ได้พัฒนาไปสู่การเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระและมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่โปร่งใส หากแต่กลายเป็นช่องทางให้กลุ่มทุนใช้ในการเสริมสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองผ่านการควบคุมทรัพยากรของรัฐและการสร้างเครือข่ายอุปถัมภ์เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน จากมุมมองของแนวคิดมาร์กซิสต์ พรรคการเมืองไทยในช่วงเศรษฐกิจพึ่งพาการส่งออก (EOI) ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของชนชั้นนายทุนในการธำรงและขยายอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองของตนเอง โดยอาศัยกลไกระบบอุปถัมภ์และการผูกขาดทรัพยากรของรัฐเป็นกลยุทธ์สำคัญในการควบคุมและแสวงหาผลประโยชน์ (Marx & Engels, 1848; Clift, 2021) ลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบของรัฐทุนนิยมที่อิงระบบอุปถัมภ์ ซึ่งพรรคการเมืองมีบทบาทหลักในการคุ้มครองและสนับสนุนผลประโยชน์ของกลุ่มทุนขนาดใหญ่มากกว่าทำหน้าที่เป็นกลไกประชาธิปไตยที่ขับเคลื่อน

ผลประโยชน์เพื่อสาธารณะหรือสนับสนุนความเสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม (Pasuk & Baker, 2008; Pasuk, 1996)

5.4 ยุคหลัง พ.ศ. 2540-ปัจจุบัน

5.4.1 การก่อกำเนิดและพัฒนาของพรรคการเมืองไทย (หลัง พ.ศ. 2540–ปัจจุบัน)

พัฒนาการของพรรคการเมืองไทยหลังปี พ.ศ. 2540 เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากกระแสประชาธิปไตย การปฏิรูปการเมืองผ่านรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และกระแสโลกาภิวัตน์ แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมุ่งเน้นให้พรรคการเมืองมีเสถียรภาพมากขึ้นและพยายามลดบทบาทของกลุ่มทุนที่มีอิทธิพลต่อพรรคการเมือง แต่ในทางปฏิบัติ พรรคการเมืองไทยยังคงมีความเชื่อมโยงกับกลุ่มทุนและกลุ่มอำนาจดั้งเดิม ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและอำนาจของชนชั้นนำจึงยังคงเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดแนวทางและรูปแบบการดำเนินงานของพรรคการเมืองไทยในปัจจุบัน

การกำเนิดพรรคการเมืองไทยภายหลังปี พ.ศ. 2540 ได้สะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการทางการเมืองที่มีรากฐานจากปัจจัยทางประวัติศาสตร์ซึ่งเป็นผลจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะวางรากฐานให้พรรคการเมืองมีเสถียรภาพมากขึ้น โดยเฉพาะรัฐบาลทักษิณที่มีอายุยืนยาวเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยอยู่ครบวาระของรัฐสภา (พ.ศ. 2544–2548) แต่โครงสร้างทางการเมืองยังคงได้รับอิทธิพลจากระบบอุปถัมภ์และทุนทางการเมืองที่ฝังรากลึก นำไปสู่ข้อกล่าวหาเรื่องการฉ้อฉลอำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของนายกรัฐมนตรี ผู้มีอำนาจในรัฐบาลและผู้ใกล้ชิดอำนาจในลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น กรณีการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยที่ผู้ใกล้ชิดอำนาจได้รับการจัดสรรหุ้นจองจำนวนมากในนามของผู้มีอุปการคุณ การลดหนี้จำนวนมากให้แก่กลุ่มผู้จัดการของนายสนธิ ลิ้มทองกุล นายประยุทธ์ มหากิจสิริและกรณีที่ธนาคารกรุงไทยปล่อยกู้หมื่นล้านบาทให้แก่กลุ่มเอ็นพาร์ค เป็นต้น (อภิชาต สถิตนิรามัย, 2556)

นอกจากนี้ การดำเนินงานของพรรคการเมืองไทยหลังปี พ.ศ. 2540 ยังถูกกำหนดโดยแรงจูงใจของนักการเมืองและกลุ่มอำนาจที่มุ่งเน้นผลประโยชน์สูงสุดภายใต้ข้อจำกัดของโครงสร้างสถาบัน (Shepsle, 2006) พรรคการเมืองขนาดใหญ่ เช่น พรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชารัฐและพรรคเพื่อไทยต่างใช้ประโยชน์จากกฎเกณฑ์ทางการเลือกตั้งที่ออกแบบมาเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อตนเอง รวมถึงการดำเนินนโยบายประชานิยมเพื่อตรึงฐานเสียง ซึ่งสะท้อนถึงกลยุทธ์ที่มุ่งเสริมสร้างอำนาจทางการเมืองภายใต้กรอบของโครงสร้างที่เปลี่ยนแปลงไป ในขณะเดียวกัน พรรคการเมืองไทยยังคงพึ่งพาเครือข่ายอุปถัมภ์แบบดั้งเดิม ซึ่งมีรากฐานมาจากค่านิยมทางสังคมและวัฒนธรรมทางการเมือง วัฒนธรรมการเมืองแบบ “เจ้าพ่อการเมือง” และการรวมศูนย์อำนาจในมือของหัวหน้าพรรค ยังคงเป็นลักษณะเด่นของพรรคการเมืองไทย แม้ว่าจะมีความพยายามในการปฏิรูประบบการเมืองเพื่อลดอิทธิพลของปัจจัยเหล่านี้ โดยในช่วงปี พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบันเป็นการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มทุนใหม่และกลุ่มทุนเก่า กลุ่มทุนใหม่ภายใต้การนำของทักษิณ ชินวัตร (ไทยรักไทย พลังประชาชน เพื่อไทย)

มีบทบาทอย่างสูงในการเมืองและเศรษฐกิจจนเบียดแย่งผลประโยชน์กลุ่มทุนเก่า กลุ่มทุนเก่าไปสนับสนุนการเคลื่อนไหวเพื่อล้มล้างประชาธิปไตย เช่น ม็อบเสื้อเหลือง ม็อบ กปปส. และรัฐบาล คสช. ในช่วงนี้เองที่เกิดทุนพลังงานเติบโตอย่างก้าวกระโดดในยุค คสช. และให้การสนับสนุนพรรคพลังประชารัฐ รวมไทยสร้างชาติตามลำดับ (Kongkirati & Kanchoochat, 2018)

พรรคการเมืองในยุคหลังปี พ.ศ. 2540 สามารถจำแนกออกเป็นพรรคที่เป็นตัวแทนของทุนดั้งเดิม เช่น พรรคประชาธิปัตย์และพรรคที่เป็นตัวแทนของทุนใหม่ เช่น พรรคไทยรักไทยและพรรคเพื่อไทย โดยพรรคที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มทุนใหม่มักมุ่งเน้นไปที่นโยบายเศรษฐกิจที่ส่งเสริมตลาดเสรี ขณะที่พรรคที่เป็นตัวแทนของทุนดั้งเดิมให้ความสำคัญกับเสถียรภาพของระบบราชการและโครงสร้างอำนาจแบบเดิม (Pasuk & Baker, 2008) นอกจากนี้พรรคการเมืองไทยหลังปี พ.ศ. 2540 มีการนำเสนอนโยบายประชานิยมในระดับที่เพิ่มขึ้น เช่น นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค นโยบายกองทุนหมู่บ้าน และโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งแม้จะมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ แต่ในความเป็นจริง นโยบายเหล่านี้กลับถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อรักษาอำนาจมากกว่าการเป็นกลไกที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง (Pasuk, 1996)

กล่าวได้ว่าพรรคการเมืองไทยที่ก่อตั้งขึ้นภายหลังปี พ.ศ. 2540 ส่วนใหญ่มักสะท้อนถึงการจัดกลุ่มทางชนชั้นและพลวัตของโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะบทบาทของชนชั้นนายทุนและภาคธุรกิจในการขยายอิทธิพลเข้าสู่ระบบการเมือง พรรคไทยรักไทย (ก่อตั้ง พ.ศ. 2541) ถือเป็นตัวอย่างสำคัญของพรรคการเมืองที่มีฐานอำนาจมาจากกลุ่มทุนใหม่ ซึ่งเติบโตจากภาคธุรกิจเอกชนและกระแสโลกาภิวัตน์ ส่วนพรรคภูมิใจไทย (ก่อตั้ง พ.ศ. 2551) มีลักษณะของพรรคที่เกิดจากการรวมตัวของกลุ่มนักการเมืองที่มีอิทธิพลในระดับท้องถิ่น โดยพรรคมีฐานสนับสนุนที่แข็งแกร่งในจังหวัดบุรีรัมย์ ลักษณะของพรรคเกิดจากกลุ่มผู้นำที่มีฐานอำนาจในภาคเอกชน โดยเฉพาะธุรกิจรับเหมาก่อสร้างและโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในขณะที่พรรคไทยรักไทยสะท้อนถึงการผสานผลประโยชน์ของกลุ่มทุนสมัยใหม่

สำหรับพลวัตของการเกิดขึ้นของพรรคพลังประชารัฐ (ก่อตั้ง พ.ศ. 2561) นั้นมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 และการธำรงอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) พรรคนี้จึงอาจถูกมองว่าเป็นตัวแทนของกลุ่มทุนที่พึ่งพาอำนาจรัฐและระบบราชการในการดำรงอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างแนบแน่นยิ่งขึ้น การเกิดขึ้นของพรรคพลังประชารัฐสะท้อนถึงแนวโน้มที่รัฐและทุนยังคงมีความสัมพันธ์ที่แนบแน่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้นำพรรคมีบทบาทสำคัญในฐานะแกนนำการรัฐประหารและเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร ทำให้กลุ่มทุนบางส่วนเลือกใช้กลไกของรัฐเป็นเครื่องมือในการรักษาและขยายอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองของตน

สำหรับพรรคอนาคตใหม่ (ก่อตั้ง พ.ศ. 2561) เป็นอีกหนึ่งตัวอย่างของการเข้าสู่การเมืองโดยตรงของกลุ่มทุน ซึ่งมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากกลุ่มทุนในอดีต พรรคอนาคตใหม่ก่อตั้งขึ้นจากฐานการเคลื่อนไหวของนักกิจกรรม ปัญญาชนและเครือข่ายภาคประชาสังคม ก่อนที่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ นักธุรกิจจากครอบครัวทุนอุตสาหกรรมใหญ่กลุ่มบริษัท

ไทยซัมมิท หนึ่งในผู้ผลิตชิ้นส่วนรถยนต์รายใหญ่ของไทยจะประกาศเปิดตัวพรรคและเข้ามามีบทบาทนำ โดยมีวัตถุประสงค์ที่อาจแตกต่างจากกลุ่มทุนที่ผ่านมาที่มุ่งเน้นการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยตรง ข้อเท็จจริงที่ว่าพรรคอนาคตใหม่ได้รับเงินกู้ยืมจากนายธนาธรก็เป็นหลักฐานที่ยืนยันถึงบทบาทโดยตรงของนายทุนในการก่อตั้งและขับเคลื่อนพรรคการเมืองในรูปแบบใหม่นี้

ดังนั้น พรรคการเมืองในยุคหลังปี พ.ศ. 2540 สะท้อนให้เห็นถึงการต่อสู้ระหว่างกลุ่มชนชั้นต่าง ๆ พรรคที่เกิดขึ้นไม่ได้มีเพียงอุดมการณ์ทางการเมือง แต่ยังสะท้อนถึงผลประโยชน์ของกลุ่มทุนและกลุ่มชนชั้นที่แตกต่างกัน โดยสรุป การก่อกำเนิดพรรคการเมืองไทยในช่วงหลังปี พ.ศ. 2540 ยังคงได้รับอิทธิพลจากกลุ่มทุนและโครงสร้างอำนาจเดิม แม้ว่าจะมีความพยายามปฏิรูปการเมืองเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพของพรรคการเมือง แต่ในทางปฏิบัติ พรรคการเมืองหลายพรรคยังคงมีรากฐานจากเครือข่ายทางเศรษฐกิจและการเมืองที่มีอิทธิพลสูง โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจและชนชั้นนำทางเศรษฐกิจที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางของพรรค การก่อกำเนิดพรรคการเมืองไทยจึงสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองที่ยังคงเชื่อมโยงกับกลุ่มทุนและอำนาจรัฐเป็นหลัก

5.4.2 บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มทุนที่มีต่อพรรคการเมืองไทย (หลัง พ.ศ. 2540–ปัจจุบัน)

การเมืองไทยหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในแง่ของบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มทุนภายในประเทศที่มีต่อพรรคการเมือง กลุ่มทุนเหล่านี้มิได้เป็นเพียงผู้สนับสนุนทางการเงินเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางและทิศทางของนโยบายรัฐบาลผ่านเครือข่ายอำนาจที่แผ่ขยายไปยังหลายภาคส่วน ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมุ่งหวังให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งขึ้นและลดบทบาทของทุนในการเมือง ทว่ากลับเปิดโอกาสให้กลุ่มทุนขนาดใหญ่สามารถเข้าไปมีอิทธิพลเหนือพรรคการเมืองมากขึ้นผ่านกลไกการสนับสนุนทางการเงินและการแทรกแซงเชิงนโยบาย

ด้วยโครงสร้างเศรษฐกิจไทยที่มีลักษณะกึ่งผูกขาดจึงเอื้อให้กลุ่มทุนขนาดใหญ่สามารถครอบงำภาคส่วนสำคัญของประเทศ โดยเฉพาะในธุรกิจพลังงาน โทรคมนาคม และอสังหาริมทรัพย์ โดยกลุ่มทุนเหล่านี้มิได้ดำรงอยู่เพียงเพื่อแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังขยายอำนาจไปสู่การเมืองผ่านการสนับสนุนพรรคการเมืองและการล็อบบี้เชิงนโยบาย สำหรับการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองกลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้กลุ่มทุนสามารถรักษาอิทธิพลของตนได้อย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการบริจาคโดยตรงเพื่อใช้หาเสียงเลือกตั้งหรือการสนับสนุนทางอ้อมผ่านเครือข่ายสื่อมวลชนที่ตนควบคุม นอกจากนี้ การใช้โครงการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสวัสดิการสังคมในลักษณะประชานิยมยังเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่กลุ่มทุนใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่พรรคการเมืองที่ตนสนับสนุน

นอกจากการสนับสนุนทางการเงินแล้ว กลุ่มทุนยังมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายของรัฐผ่านการแทรกแซงในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง โดยสามารถใช้อำนาจต่อรองเพื่อผลักดันกฎหมายที่เอื้อต่อธุรกิจของตน เช่น การออกกฎหมายที่ช่วยรักษาสถานะการผูกขาด การให้สิทธิพิเศษทางภาษีแก่บางอุตสาหกรรมหรือการสนับสนุนโครงการขนาดใหญ่

ที่เป็นประโยชน์ต่อธุรกิจที่ตนถือหุ้นอยู่ โดยนโยบายดังกล่าวมักสะท้อนถึงผลประโยชน์ของกลุ่มทุนมากกว่าผลประโยชน์สาธารณะ ส่งผลให้กลไกตรวจสอบและถ่วงดุลอ่อนแอลง อีกทั้งยังนำไปสู่การเมืองแบบรวมศูนย์ที่พรรคการเมืองต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากกลุ่มทุนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กรณีศึกษาของพรรคการเมืองไทยหลายพรรคสะท้อนถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มทุนกับการเมืองอย่างชัดเจน ตัวอย่างที่โดดเด่น ได้แก่ พรรคไทยรักไทย ซึ่งมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับกลุ่มทุนโทรคมนาคม นโยบายของพรรคดังกล่าวในช่วงที่ดำรงตำแหน่งรัฐบาลจึงมุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมอุตสาหกรรมโทรคมนาคมผ่านการลดต้นทุนค่าโทรศัพท์มือถือและการขยายโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศรวมถึงการออกกฎหมายไม่กี่วันก่อนการขายบริษัทสัมปทานโทรคมนาคมให้ต่างชาติโดยไม่ต้องเสียภาษี (ไสว บุญมา, 2555)

ในทำนองเดียวกัน พรรคพลังประชารัฐก็เป็นอีกตัวอย่างของพรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มทุนอสังหาริมทรัพย์และกลุ่มทุนพลังงาน ส่งผลให้นโยบายของรัฐในช่วงที่พรรคนี้มีบทบาทสำคัญมักให้ความสำคัญกับโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษและการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่สำคัญของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเชื่อมโยงระหว่างพรรคพลังประชารัฐกับโครงการประชารัฐนั้นเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มทุนในยุคหลังรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 โครงการประชารัฐ ซึ่งริเริ่มโดยรัฐบาล คสช. และมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาเป็นนายกรัฐมนตรี ได้ดึงเอากลุ่มทุนขนาดใหญ่หลายกลุ่มเข้ามาร่วมเป็นพันธมิตรและมีบทบาทนำในการขับเคลื่อนนโยบาย กลุ่มบริษัทเหล่านี้ได้ให้การสนับสนุนโครงการอย่างกว้างขวาง โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นและรากหญ้า ในทางปฏิบัติ โครงการนี้ได้กลายเป็นแพลตฟอร์มที่กลุ่มทุนขนาดใหญ่ โดยเฉพาะกลุ่มทุนสัญชาติจีน-ไทย ได้เข้ามามีบทบาทเป็น “พี่ใหญ่” ในการให้ความรู้และกำกับดูแลธุรกิจขนาดเล็กในภาคส่วนของตน ซึ่งสะท้อนถึงความพยายามในการสร้าง “ทุนนิยมแบบช่วงชั้น” (Hierarchical Capitalism) อันเป็นการแทนที่กลไกตลาดเสรีด้วยความสัมพันธ์เชิงลำดับชั้นทางเศรษฐกิจ ดังที่ Kongkirati and Kanchoochat (2018) ได้วิเคราะห์ไว้ว่าการร่วมมือนี้มีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างความไม่สมมาตรของอำนาจในระบบเศรษฐกิจและเป็นการเลี่ยงการแข่งขันที่เท่าเทียม งานศึกษาของชัชฎา กำลังแพทย์ (2564) ยังได้ตอกย้ำถึงพลวัตนี้ โดยชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลประยุทธ์ได้เปิดโอกาสให้กลุ่มทุนเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดทิศทางเศรษฐกิจภายใต้กรอบของรัฐราชการที่อ่อนแอลงดังที่ปรากฏตัวอย่างบทบาทของกลุ่มทุนในโครงการประชารัฐและโครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก

โดยสรุป อิทธิพลของกลุ่มทุนภายในประเทศที่มีต่อพรรคการเมืองไทยหลังปี พ.ศ. 2540 ยังคงแข็งแกร่งและมีบทบาทสำคัญต่อทิศทางของนโยบายรัฐบาล แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะพยายามลดอำนาจของทุนในระบบการเมือง แต่กลับเอื้อให้กลุ่มทุนขนาดใหญ่สามารถแทรกแซงการเมืองได้มากขึ้นผ่านการสนับสนุนทางการเงิน การควบคุมสื่อ และผลักดันนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อธุรกิจของตน ความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างกลุ่มทุนกับพรรคการเมืองทำให้หลายนโยบายเอื้อประโยชน์ต่อภาคธุรกิจมากกว่าส่วนรวม ส่งผลให้ระบบตรวจสอบอ่อนแอและทำให้การเมืองไทยยังอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มทุนอย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบพลวัตทางการเมือง พรรคการเมือง และบทบาทกลุ่มทุน (พ.ศ. 2540–ปัจจุบัน)

ช่วงเวลา	รัฐธรรมนูญ	ลักษณะระบอบการเมือง	พรรคการเมืองเด่นและฐานอำนาจ	บทบาทกลุ่มทุน	ตัวอย่างความเชื่อมโยง (รัฐ-ทุน)
พ.ศ. 2540-2549	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540	ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (เน้นเสถียรภาพพรรค)	☐พรรคไทยรักไทย (ทุนใหม่: โทรคมนาคม, อสังหาฯ) ☐พรรคประชาธิปัตย์ (ทุนเก่า, ราชการ, ข้าราชการ)	☐กลุ่มทุนใหม่มีบทบาทนำ ☐การมีอุปถัมภ์แบบผูกขาด	☐นโยบายส่งเสริมโทรคมนาคมของรัฐบาลทักษิณ ☐การแปรรูป ปตท.
พ.ศ. 2549-2551	รัฐธรรมนูญ ชั่วคราว พ.ศ. 2549, รัฐธรรมนูญ พ.ศ.	กึ่งอำนาจนิยม (หลังรัฐประหาร), ประชาธิปไตยเปราะบาง	พรรคพลังประชาชน (สืบทอดไทยรักไทย)	☐กลุ่มทุนเก่ากลับมามีอิทธิพล ☐กลุ่มทุนต่อต้านทักษิณให้การสนับสนุน	☐การจัดตั้งรัฐบาลหลังรัฐประหาร ☐การเคลื่อนไหวของกลุ่มเสื้อเหลือง
พ.ศ. 2551-2557	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550	ประชาธิปไตยแบบเสียงข้างมาก/ความขัดแย้งเชิงสี	พรรคเพื่อไทย (สืบทอดพลังประชาชน) พรรคประชาธิปัตย์	☐การต่อสู้ระหว่างทุนใหม่-เก่า ☐ทุนเก่าสนับสนุนการเคลื่อนไหวทางการเมือง	☐นโยบายจำนำข้าว (รัฐบาลเพื่อไทย) ☐การสนับสนุน กปปส.ของกลุ่มทุนบางกลุ่ม
พ.ศ. 2557-2562	รัฐธรรมนูญ ชั่วคราว พ.ศ. 2557, รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560	อำนาจนิยมแบบทหารนำ(กึ่งอำนาจนิยมแบบทหารนำ)	คสช.พรรคพลังประชารัฐ (สนับสนุน คสช., ทุนพลังงาน/อสังหาฯ)	☐การรวมศูนย์อำนาจในมือทหาร ☐ทุนนิยมแบบช่วงชั้นผ่านโครงการประชารัฐ ☐ทุนพลังงานเติบโตก้าวกระโดด	☐โครงการประชารัฐ (กลุ่มทุนใหญ่ร่วมขับเคลื่อน) ☐การแต่งตั้งบุคคลจากภาคธุรกิจในตำแหน่งรัฐวิสาหกิจ
พ.ศ. 2563 -ปัจจุบัน	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560	กึ่งประชาธิปไตย/อำนาจนิยม (ผสมผสาน)	☐พลังประชารัฐ (สานต่ออำนาจเดิม) ☐รวมไทยสร้างชาติ (ทุนพลังงาน)	☐กลุ่มทุนใหญ่ยังคงอิทธิพล ☐การเข้าสู่การเมืองโดยตรงของนายทุนที่มีอุดมการณ์ใหม่ (เช่น อนาคตใหม่)	☐การสนับสนุนพรรคพลังประชารัฐ/รวมไทยสร้างชาติของทุนพลังงาน ☐เงินกู้พรรคอนาคตใหม่จากธนาธร

อนึ่ง ช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน ถือเป็นยุคที่มีพลวัตทางการเมืองสูงในประเทศไทย โดยมีเหตุการณ์สำคัญ อาทิ การรัฐประหารสองครั้ง (พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2557) การประกาศใช้รัฐธรรมนูญหลายฉบับ และการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของระบอบการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ ความเข้าใจพัฒนาการของพรรคการเมืองและบทบาทของกลุ่มทุนในช่วงนี้จึงจำเป็นต้องพิจารณาจากบริบทและพลวัตเฉพาะของแต่ละช่วงเวลา ดังที่บทความนี้จะนำเสนอการเปรียบเทียบในลักษณะตาราง เพื่อให้เห็นความแตกต่างและความต่อเนื่องได้อย่างชัดเจน

6. บทสรุป

พรรคการเมืองถือเป็นกลไกสำคัญในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชน ถ่ายทอดข้อเรียกร้องและผลักดันนโยบายสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ลักษณะและพัฒนาการของพรรคการเมืองไทยยังคงแตกต่างจากบริบทพรรคการเมืองในประเทศตะวันตกในหลายมิติ การทำความเข้าใจความแตกต่างนี้จำเป็นต้องพิจารณาอย่างลึกซึ้ง โดยเฉพาะในประเด็นการก่อกำเนิดและพัฒนาการ เดิมที การเปรียบเทียบพรรคการเมืองไทยกับตะวันตกอาจนำไปสู่ความเข้าใจผิดว่าพรรคการเมืองไทยถือกำเนิดจากชนชั้นนำ ในขณะที่พรรคการเมืองตะวันตกมาจากมวลชนโดยสมบูรณ์ แต่ในความเป็นจริงแล้ว พรรคการเมืองหลักในโลกตะวันตกส่วนใหญ่ก็เริ่มต้นจากชนชั้นนำ โดยเฉพาะชนชั้นเจ้าที่ดินและขุนนางก่อนที่จะเกิดการเรียกร้องของชนชั้นแรงงานและการขยายสิทธิเลือกตั้งในศตวรรษที่ 19 ซึ่งนำไปสู่การเติบโตของพรรคมวลชน (Sartori, 1976) ดังนั้น การกำเนิดของพรรคการเมืองไทยจากชนชั้นนำจึงไม่ใช่เรื่องผิดแปลกจากพัฒนาการในหลายประเทศ

ในบริบทประเทศไทย พัฒนาการของพรรคการเมืองสะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวในการสร้างความเป็นสถาบันที่มั่นคง พรรคจำนวนมากยังคงเป็น “พรรคเฉพาะกิจ” มีการรวมศูนย์อำนาจและขาดโครงสร้างการมีส่วนร่วมของสมาชิกฐานราก ส่งผลให้ไม่สามารถพัฒนาไปสู่พรรคมวลชนได้อย่างแท้จริง อีกทั้งยังพึ่งพาระบบอุปถัมภ์ การระดมทุนจากกลุ่มทุน และการแสวงหาผลประโยชน์ระยะสั้นมากกว่าการดำเนินนโยบายตามอุดมการณ์ระยะยาว ข้อเสนอที่ว่าพรรคการเมืองควรเริ่มต้นจากการเปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วม เพื่อนำไปสู่การเป็นพรรคมวลชนนั้นเป็นแนวคิดที่สะท้อนถึงอุดมคติของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ประเด็นท้าทายที่สำคัญคือจะหลีกเลี่ยงข้อจำกัดที่ มวลชนลดความสนใจทางการเมืองลงได้อย่างไร ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นได้ทั่วโลกแม้แต่ในประเทศตะวันตกที่เคยเป็นต้นแบบของพรรคมวลชนก็ตาม

เป็นที่ประจักษ์ว่านับตั้งแต่กลางทศวรรษ 1950 เป็นต้นมา พรรคการเมืองในหลายประเทศ โดยเฉพาะในโลกตะวันตกได้ประสบปัญหาในการรักษาฐานสมาชิกและการมีส่วนร่วมของมวลชนอย่างต่อเนื่อง (Katz & Mair, 1995) ทำให้เกิดการเปลี่ยนรูปจากพรรคมวลชนและแม้กระทั่งพรรคแบบครอบคลุมไปสู่รูปแบบใหม่ที่เรียกว่าพรรคคาร์เทล (Cartel Party) แนวคิดพรรคคาร์เทลที่เสนอโดย Katz and Mair (1995) ชี้ให้เห็นว่าพรรค

การเมืองในยุคปัจจุบันมักเผชิญกับภาวะที่ต้องพึ่งพิงการสนับสนุนทางการเงินจากภาครัฐมากขึ้น รวมถึงการพึ่งพิงกลไกและทรัพยากรของรัฐในการดำเนินกิจกรรมของพรรคแทนที่จะพึ่งพิงสมาชิกหรือผู้บริจาคจากภาคเอกชนโดยตรง พรรคต่าง ๆ จึงรวมตัวกันในลักษณะคล้าย “คาร์เทล” เพื่อควบคุมทรัพยากรทางการเมืองและจำกัดการแข่งขันจากพรรคใหม่หรือตัวแสดงภายนอกระบบพรรค การเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้บทบาทของสมาชิกพรรคและอุดมการณ์พรรคถูกลดทอนความสำคัญลงอย่างมาก พรรคการเมืองจึงกลายเป็นองค์กรที่มีความเป็นมืออาชีพมากขึ้น มีการรวมศูนย์อำนาจและห่างเหินจากการเป็นตัวแทนโดยตรงของฐานมวลชน

ดังนั้น การจะเสนอให้พรรคการเมืองในบริบทใด ๆ กลับไปสู่รูปแบบพรรคมวลชนที่เน้นการมีส่วนร่วมของสมาชิก จึงต้องเผชิญกับคำถามสำคัญว่าพรรคจะสามารถสร้างและรักษาแรงจูงใจให้มวลชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างยั่งยืนในยุคที่ความสนใจทางการเมืองลดลงได้อย่างไร? พรรคจะสามารถสร้างแหล่งเงินทุนและทรัพยากรเพื่อหล่อเลี้ยงการดำเนินงานของพรรคโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงภาครัฐหรือหลีกเลี่ยงการกลายเป็นพรรคคาร์เทลได้อย่างไร? และพรรคจะสามารถยืนหยัดในอุดมการณ์และนโยบายที่ชัดเจนได้หรือไม่ในสภาพแวดล้อมที่การแสวงหาคะแนนเสียงจากกลุ่มหลากหลายและการสร้างภาพลักษณ์ของผู้นำมีความสำคัญมากกว่า ? การทำความเข้าใจพลวัตเหล่านี้จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้ข้อเสนอเกี่ยวกับการสร้างพรรคมวลชนมีความสมจริงและสามารถเผชิญหน้ากับความท้าทายของระบบพรรคการเมืองในยุคปัจจุบันได้ ท้ายที่สุด การพัฒนาพรรคการเมืองไทยให้มีความเป็นสถาบันสูงไม่สามารถแยกขาดจากการปฏิรูปรัฐและสังคมโดยรวมได้ หากพรรคการเมืองยังเป็นเพียงกลไกของชนชั้นนำในการรักษาอำนาจ พรรคก็จะไม่สามารถเป็นตัวแทนของผลประโยชน์สาธารณะหรือมีบทบาทในการสร้างประชาธิปไตย

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

จักษ์ พันธ์ชูเพชร. (2549). *การเมืองการปกครองไทย: จากยุคสุโขทัยสู่สมัยทักษิณ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: PUNCH GROUP.

จุมพล หนิมพานิช. (2548). *พัฒนาการทางการเมืองไทย: อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตยหรือประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชัชฎา กำลังแพทย์. (2564). *ประยุทธ์ไม่ใช่สฤษดิ์: พลวัตรัฐราชการไทยจากยุครุ่งเรืองสู่ยุคเสื่อมถอย*. กรุงเทพฯ: Illuminations Editions.

เชาวนะ ไตรมาศ. (2540). *พรรคการเมือง: ภูมิหลังทางโครงสร้าง-หน้าที่และพัฒนาการทางสถาบัน*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2557). *รัฐศาสตร์แนววิพากษ์* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นรนิติ เศรษฐบุตร. (2543). *กลุ่มราชครูในการเมืองไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บุญศักดิ์ แสงระวี, และแวว ศศิธร. (2551). *วิวัฒนาการของลัทธิมาร์กซ์*. กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ.

ปานเทพ พัวพงษ์พันธ์. (2564). *ธุรกิจผูกขาดค้าข้าว เพื่อประโยชน์ใคร*. สืบค้นเมื่อ 3 มีนาคม 2568, จาก https://mgronline.com/daily/detail/9640000009201

ผาสุก พงษ์ไพจิตร, และคริส เบเคอร์. (2546). *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). เชียงใหม่: สำนักพิมพ์ซิลค์เวอร์ม.

พัฒน์นรี ศรีศุภโอฬาร. (2565). *การพัฒนาธุรกิจและการสะสมทุนในประเทศไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พิพิธภัณฑ์แรงงานไทย. (2541). *ประวัติศาสตร์แรงงานไทย ฉบับกู้ศักดิ์ศรีกรรมกร*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริค เอ แบร์ท.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2546). *กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

วิทยากร เชียงกูล. (2558). *ทำไมควรอ่านคาร์ล มาร์กซ์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แสงดาว.

วีระ สมบูรณ์. (2561). *ทฤษฎีการเมืองกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: การพิมพ์.

เวียงรัฐ เนติโพธิ์. (2552). *ทุนเชียงใหม่*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ Open Books.

สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. (2547). *การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

สุนัย จุลพงศธร. (2543). *ถอดรหัสกลุ่มทุนผูกขาดธนาคารพาณิชย์ไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ศยาม.

สุรพงษ์ ชัยนาม. (2553). *มาร์กซ์และสังคมนิยม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ศยาม.

เสมียน อารีย์. (2567). *ชะตากรรม "พรรคเสรีมนังคศิลา" ก่อตั้งแรกสุด ถูกยุบแรกสุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทย*. สืบค้นเมื่อ 3 มีนาคม 2568, จาก https://www.silpamag.com/history/article_45761

ไสว บุญมา. (2555). *ประชานิยม: ทางสู่ความหายนะ*. กรุงเทพฯ: โพสต์บุ๊กส์.

อภิชาต สถิตนิรามัย. (2556). *รัฐไทยกับการปฏิรูปเศรษฐกิจ: จากกำเนิดทุนนิยมนายธนาคารถึงวิกฤตเศรษฐกิจ 2540*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน.

ภาษาอังกฤษ

Clift, B. (2021). *Comparative Political Economy: States, Markets and Global Capitalism* (2nd ed.). London: Red Globe Press.

Gunther, R., & Diamond, L. (2003). Species of Political Parties: A New Typology. *Party Politics, 9*(2), 167-199.

Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies, 44*(5), 936-957.

Heywood, A. (2019). *Politics* (5th ed.). London: Red Globe Press.

Katz, R. S., & Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics, 1*(1), 5-28.

Kongkirat, P., & Kanchoochat, V. (2018). The Prayuth Regime: Embedded Military and Hierarchical Capitalism in Thailand. *TRaNS: Trans-Regional and -National Studies of Southeast Asia, 6*(2), 279-305.

Kuhonta, E. M. (2011). *The Institutional Imperative: The Politics of Equitable Development in Southeast Asia*. Stanford: Stanford University Press.

March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.

Marx, K., & Engels, F. (1848). *The Communist Manifesto*. London: Penguin Classics.

McCargo, D. (1997). Thailand's Political Parties: Real, Authentic and Actual. In Hewison, K. (Ed.). *Political Change in Thailand* (pp. 114-131). London: Routledge.

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology, 83*(2), 340-363.

Ockey, J. (2003). Change and Continuity in the Thai Political Party System. *Asian Survey, 43*(4), 663-680.

Pasuk, P. (1996). The Thai Economy in the mid-1990s. *Southeast Asian Affairs, 1996*, 369-381.

Pasuk, P., & Baker, C. (2008). *Thai Capital After The 1997 Crisis*. Chiang Mai: Silkworm Books.

Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis.* Princeton: Princeton University Press.

Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Shepsle, K. A. (2006). Rational Choice Institutionalism. In Rhodes, R. A. W., Binder, S. A., & Rockman, B. (Eds.). *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 23-38). Oxford: Oxford University Press.

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2569): 281-296

Competing for Attraction and Influence in Thailand: China's Belt and Road, Connectivity, and Soft Power

Daniele Carminati[1]

Received: 22 July 2025
Revised: 6 October 2025
Accepted: 15 October 2025

Abstract

What is the nexus between the growing connections among countries and soft power dynamics of attraction and influence in international relations? Despite claims of globalization retreat, most countries still value creating multidimensional linkages to improve their reputation while advancing their interests. Major actors like China can embrace these comprehensive strategies due to their attractive national features and capabilities. Beijing blends soft and economic power, promoting appealing sociocultural resources with financial incentives, as exemplified by its Belt and Road Initiative (BRI). Other prominent actors, including Japan, the US, and the EU, have been eager to develop similar strategies. This has created a potentially constructive competitive environment, where each actor strives to outperform the others in this reputational race. How is this competition for prestige and influence taking shape in Thailand, a crucial node for Southeast Asian connectivity? This study investigates the multiple dimensions of connectivity – physical (i.e. infrastructure), digital, and sociocultural – emphasizing Thailand's responses in line with the need to balance external influencers, and the implications for regional and global soft power competition. Despite lingering concerns over trustworthiness, China appears to be the most proactive 'connector' across a variety of domains, especially when blending soft and economic strategies. More broadly, this article also emphasizes the reasons why this form of competition should be favored over or at least combined with 'harder' forms, especially in these turbulent times.

Keywords Soft Power, Thailand, Connectivity, Belt and Road

[1] Social Science Division, Mahidol University International College, Nakhon Pathom, 73170. E-mail: daniele.car@mahidol.ac.th

doi: 10.14456/pspajcmu.2026.10

1. Introduction

Is globalization in retreat? The literature has covered this matter extensively in recent times (Bedoya, 2023; Paul, 2023; Thomson, 2024), and Trump's 'America First' doctrine may well exacerbate its retrenchment (Bremmer, 2025), but not necessarily its demise. China, among others, still cherishes – and benefits from – global connectivity channels, especially via its Belt and Road Initiative (BRI). Beijing is not the only actor that still values strengthening international connections, but it is one of the most prominent, and its efforts are evident across Southeast Asia (Bharti & Kumari, 2024). The region is a battleground for influence, and Thailand's strategic location makes it an essential regional linkage with potential further connections to maritime ASEAN members. Competition for attraction – the realm of soft power – extends beyond cultural aspects (Carminati, 2022a). This paper investigates external actors' efforts to advance their interests through connectivity dimensions, focusing on physical, digital, and sociocultural aspects.

The article first reviews the literature and clarifies the nexus between connectivity and soft power. Making use of qualitative secondary sources, the study then investigates China's efforts, along with those of Japan, the US, and the EU, in Thailand, providing a preliminary evaluation of their achievements and challenges. The findings explore the broader implications of influence through connectivity channels, both in reputational terms and in tangible geopolitical and geoeconomic developments. The conclusion summarizes the main findings, theoretical and practical advancements, and limitations that could lead to future studies.

Overall, this article aims to investigate the nexus between connectivity and soft power – an emerging but overlooked phenomenon – through a limited but significant case study, to then evaluate the impact of this connection for other regions and its potential contribution to the Asian Century or the Rise of the Rest. (Mahbubani, 1992; Carminati, 2025a).

2. The Nexus between Connectivity and Soft Power Dynamics of Attraction

Power is one of the most debated terms in the social sciences and particularly in the field of political science and international relations. Power can more easily be understood as the ability to force or at least coerce someone to do something they might not otherwise do, but multiple manifestations of power exist (Janusch, 2024). The most common understanding generally revolves around the military and economic might of a country that can be used to threaten, deter, bribe or purchase to eventually obtain their preferred outcomes in a variety of contexts. Yet stopping at these two manifestations, generally recognized as hard power, may be limiting, as this is only the 'power to' do something or power 'over' someone generally against their will (Pansardi & Bindi, 2021). Joseph Nye, the scholar who coined the term soft power, defines it as "the ability to obtain preferred outcomes by attraction rather than coercion or payment" (Nye, 2017, p. 1). This form can often

be seen as 'power with' as once other actors are charmed and attracted, persuasion and influence can ensue through cooperation (Pansardi & Bindi, 2021). The most optimistic scenario would see a win-win outcome, in which all involved actors would benefit from the interaction, although not necessarily on equal terms. This describes a non-zero-sum relation in which gains from one side do not equal losses for the other side.

How does this form of power relate to connectivity, intended as "all the ways in which states, organizations (commercial or else) and societies are connected to each other and interact across the globe" (Ries, 2019, p. 1)? In the realm of international relations, when two or more parties agree to construct a road, bridge, or modern railway, they are expected to cooperate towards mutually beneficial outcomes. These outcomes include increased flows of goods and people, leading to greater trade and business opportunities. The creation of sociocultural linkages can lead to win-win scenarios when a more capable country offers scholarships, traineeships, or language courses that could result in stronger intercultural understanding and beneficial ties, including financial ones. Yet, the ensuing gratitude and recognition are not financial, but reputational. If a foreign country has clearly assisted you, your family, and more generally a country's people towards livelihood improvement, appreciation is likely to follow.

These are just some examples of what can be envisioned as soft power through the multiple dimensions of connectivity (see Table 1 below). The first dimension involves infrastructure and investments, acting as the physical and financial backbone that result in the construction of railways, roads, bridges, and ports. The second encompasses the digital realm, which includes infrastructure and standards like advanced telecommunications (e.g., 5G and beyond), technologies powering 'smart cities', and the media sphere. The third involves people-to-people interaction in various forms, such as through cultural, educational, and professional exchanges, often facilitated by cultural institutes and partnerships with universities and the private sector (Carminati, 2020, 2024, pp. 20-21, 2025a).

Although some studies have covered the soft power potential of China's BRI (Rahman, 2019; Voon & Xu, 2020; Miao, 2021), and the impact of competition on regional connectivity (Charoensri, 2022), less attention has been given to the nexus between connectivity and soft power, with the former being a core enabler of attraction in international relations. This nexus could be seen as a more pragmatic understanding of dynamics of attraction (Carminati, 2025b), although this does not mean that ideological forms are not present, such as when countries promote certain (political) values and narratives. One approach does not exclude the other, but words are better assisted by tangible developments – blending soft attraction with economic incentives (Carminati, 2022a), while empty promises and hypocritical rhetoric may backlash, especially in the Global South (Mahbubani, 2022).

Table 1: The Multiple Dimensions of Connectivity and Soft Power

Dimensions → Attraction Phases	**Physical**	**Digital**	**Sociocultural**
1. Resources	Infrastructure such as railways, roads, bridges, ports, power plants, …	5G and future iterations; smart city technologies; personal gadgets (hardware); apps and services (software); global media outlets	Culture in its multiple forms (lifestyle, fashion, food, movies and series, music); language; tourism; business exchanges
2. Tools / Strategies ('Activation')	Belt and Road Initiative (China); Partnership for Global Infrastructure (Japan); Global Gateway (EU)	Digital Silk Road (China); American tech giants (both hardware and software); international broadcasting	Cultural centers, cultural exchanges, events and conferences; educational exchanges and international students; traineeships
3. (Expected) Reception	Gratitude for much-needed infrastructure and the ensuing economic opportunities	Adoption of technological tools and standards to get economic benefits and develop / strengthen sociocultural bridges; embracing (media) narratives	Cultural awareness and appreciation for entertainment, or educational and professional opportunities
4. Outcomes (Direct & Indirect / Specific & Generic)	Goodwill; improved national image and reputation; long-term recognition if win-win scenarios are actually achieved, which can lead to even stronger bilateral ties → Soft Power More tourism; more international students; more trade; more investments (ODA, FDI), policy alignment		

That said, it should be noted that connectivity is a form of interdependence and does not ensure positive outcomes as it can be exploited and "weaponized" (Farrell & Newman, 2019), especially as it often occurs between capable and less capable countries. Hence, trust and legitimacy are crucial to forging connections that require collaboration through the creation of links, not the limitation or even severance of them. While ambiguity about China's influence is still present in virtually all countries – including Thailand (Meesuwan & Setthasuravich, 2025) – especially when considering the long-term implications of infrastructure, it is in Beijing's interest to develop what can be recognized as "co-optive interdependence, based on cooperative networks rather than exploitative ones" (Carminati, 2025e).

After all, in a world in which news is covered almost instantly and from multiple perspectives, the misuse and abuse of these channels – generally leaning towards hard power – will not pass unnoticed. That said, not all accusations are fair, such as in the case of China's BRI being an instrument to entrap other countries into debt, a repeatedly debunked allegation that is nonetheless still present in the media (Jones & Hameiri, 2020; Brautigam & Rithmire, 2021; Himmer & Rod, 2022). Relatedly, as observed in the literature, Beijing keeps describing its endeavors as pursuing "politics of harmony" (Hagström & Nordin, 2020) to counteract lingering concerns over the growing power's intents in the region and beyond.

To what extent are China's efforts resulting in a more welcoming environment for its BRI, especially considering the Southeast Asian region's great interest in the multiple dimensions of connectivity as exemplified by its Master Plan on ASEAN Connectivity 2025 and the ASEAN Community Vision 2045 (ASEAN Connectivity Strategic Plan, 2025)? For the time being, Laos has obtained its long-awaited railway, and it is now serving its people and tourists while also boosting bilateral commerce (Thongnoi, 2025). Indonesian commuters and travelers, as much as visitors, are also enjoying a China-built railway (ANTARA News, 2025), and another one is being developed in Eastern Malaysia (Mahmud, 2025). What about the pivotal role of Thailand as the regional 'missing link'? And are there any competitors, or is Beijing mainly competing against its own growing might?

To address these questions, and knowing that this is an initial exploratory study aimed at identifying theoretical and conceptual connections between soft power and connectivity through the Thai case study, readily available secondary sources were preferred. To ensure the most current and accurate information, a diverse range of reputable news sources were incorporated. These sources were used to corroborate or refute information through triangulation, involving academic studies and in-depth analyses from authoritative platforms, such as regional and international think tanks and official government portals. Although equal consideration was given to Thai, regional, and global authors, only English-language sources were selected, but future research should certainly consider additional voices in other languages.

3. The Role of Connectivity in the Competition for Attraction in Thailand

Thailand is crucial for realizing the 'dream' of a seamlessly connected Southeast Asia, particularly the mainland part directly linked to China, and that is probably why the top sector for official development assistance in the country is transport (Dayant et al., 2025, pp. 31-32), the fulcrum of connectivity. This vision includes a North-South corridor connecting Chinese cities in the south to Singapore via Laos, Thailand, and Malaysia, and an East-West corridor linking the South China Sea to the Bay of Bengal via Vietnam, Laos, Thailand, and Myanmar. The

former is more likely to be realized in the foreseeable future despite geopolitical and geoeconomic issues, while the latter is stalled by the ongoing civil war in Myanmar.

The successful completion of the Kunming-Vientiane railway has increased pressure on Thailand to proceed with its long-delayed section. The plan aims to connect Bangkok to Nakhon Ratchasima in the Northeast, eventually linking it to the border and Vientiane. This would create an uninterrupted corridor between the Chinese rail system and Thailand, passing through Laos, which has already benefited from increased commerce and tourism (Martinus & Lin, 2024).

So why does Thailand, a wealthier and more capable country than Laos, still lack a modern rail link despite its potential? Several factors contribute to this, including domestic and international politics, economics, sociocultural, and environmental concerns. Thailand's protracted political instability has hindered costly long-term agreements like a high-speed railway. Additionally, Thailand prioritizes control over various aspects of planning, construction, operations, and maintenance, unlike Laos, where Chinese companies play a significant role (Khonkhlong, 2022). However, careful consideration of pricing, planning, and social development suggests a win-win outcome for the Kunming-Bangkok high-speed railway project. Once completed, it would enhance infrastructure, establish Thailand as a transportation hub, share China's advanced technology and operational experience, and cultivate Thai talent in railway development. Collaboration is crucial for these projects due to the long-term commitment required, which necessitates stable bi- and multilateral relations, as exemplified by China, Laos, and Thailand (Punyaratabandhu & Swaspitchayaskun, 2018; Busbarat et al., 2023; Kokkhangplu, Koodsela, & Onlamai, 2024; Tangsathaporn, 2025). After years of investment, which country would be pleased to see valuable connections severed due to political clashes? Fair and transparent dialogue is crucial to enduring cooperation and mutual prosperity. This is a plausible scenario worth the risk for the agreeing parties. Thailand and Laos, though far less powerful and influential than China, expect fair treatment. All these developments are often referred to as 'rail diplomacy', led by China, but Japan is also a prominent competitor (Wu, 2024).

Beyond railways, another prominent macro-project that has been initially proposed over three hundred years ago and continues to be discussed regularly is the potential development of a land bridge in the southern part of Thailand, commonly known as the Kra Canal or Isthmus (Chirathivat & Tingsabadh, 2025). This project aims to establish a crucial trade route between the Andaman Sea and the Gulf of Thailand, providing an alternative to the congested Malacca Strait. However, securing private sector involvement poses a challenge due to investor concerns about the project's financial viability. Additionally, the land bridge would place Thailand at the center of strategic rivalry between China, India, and Western powers, and as mentioned before, Thailand is generally willing to compromise but while still being in control of the development. For instance, to mitigate dependence

on China, Thailand is exploring investments from Saudi Arabia and other partners. In the meantime, Singapore and Malaysia are advancing significant upgrades to the Tuas Port and Port Klang, respectively, posing major challenges to Thailand's aspirations (Mark, 2025). As of mid-2025, the project does not seem to be any closer to realization than it ever was, as financial viability concerns linger, further exacerbated by turbulent domestic politics (Wancharoen, 2025).

So far, the paper has investigated the most prominent and tangible manifestations of connectivity in Thailand and beyond, with a focus on infrastructure and particularly on China's efforts. But what about other, less straightforward dimensions? Thongsawang (2025) conceptualized "sociospatial relations through development projects" to explore the synergy between China's BRI and Thailand's Eastern Economic Corridor. The two countries have also collaborated on establishing new digital economic standards for smart cities and solutions, co-developing efficient payment systems, smart logistics, intelligent warehousing, online and offline product exhibitions, the Internet of Things (IoT), and more (News Release, 2025). Relatedly, Suriyasenee (2025) claimed that "Huawei drives and dominates Thailand's digital ascent," while warning that greater diversification might be necessary to ensure leverage when negotiating. Tungkeunkunt (2016) observed cultural and economic influences, including the establishment of Confucius Institutes, the growing number of Chinese tourists, Thai students studying in China, the inauguration of the China Cultural Centre in Bangkok, and the permeation of Chinese media into Thailand.

These factors strengthen existing sociocultural and commercial ties between the two countries, which share historical and ethnic ties, like many other countries in the region. Confucius Institutes (CIs) are prominent manifestations of Chinese soft power expansion in Thailand, Southeast Asia, and beyond. While resistance has been observed in parts of the Global North, the institutes have been generally welcomed in the Global South (Gil, 2022). Described as "platforms to promote systematic connections along the [BRI] route" (Zhou, 2021), CIs foster Chinese culture and values, mutual understanding, friendship, and cultural cooperation at all levels, including government, educational, and individual (Klaitabtim, 2024). These developments further corroborate the multifaceted soft power-connectivity nexus enabling attraction and influence.

In 2025, China and Thailand celebrated 50 years of diplomatic ties, and both appear eager to further strengthen their cultural and commercial relations. Thus, the question is whether this seemingly thriving relationship leaves some space for other competitors. China's efforts are covered in the news more frequently, both positively and negatively, but this may be because of a deliberate strategy, especially considering Japan's quiet approach to leadership (Solis, 2023). Despite this, Japan's appealing features and conduct are appreciated abroad. Japan is one of the most visited and admired countries in the world because it masterfully blends traditional traits and technologically advanced elements. Despite alleged decades of

stagnation, it's been labeled a "soft power superpower" (Watanabe & McConnell, 2008) and may be experiencing a renaissance following the 2020 Olympics (Carminati, 2022b).

Japan's efforts towards connectivity share similarities with China's BRI. While not solely focused on connectivity and infrastructure development, the Free and Open Indo Pacific (FOIP) is often juxtaposed with the BRI to highlight strategic competition between the two powers in the region (Aroonpipat, 2024; Liu, 2024). The FOIP initiative aims to promote the rule of law, freedom of navigation, free trade, and economic prosperity through physical connectivity and commitment to peace and stability. It aligns with Southeast Asia's "Master Plan on ASEAN Connectivity 2025" and specifically involves constructing two corridors connecting mainland Southeast Asia (Ministry of Foreign Affairs of Japan, n.d.). In the digital realm, Japan's efforts to respond to China's Digital Silk Road, primarily focus on cybersecurity to protect critical ICT components and regional security (Mochinaga, 2020). Socioculturally, while China's ethnic heritage permeates Thai society (Tungkeunkunt & Phuphakdi, 2018), Japan's appeal as a "cool" and fascinating actor is only rivaled by the Korean wave. Japan's popular culture, including music, movies, TV series, manga, anime, food, and fashion, contributes to commerce and attracts Thais traveling to Japan, potentially becoming ambassadors of the country (Boonlert, 2020).

Japan is arguably the major contender to China for soft power through connectivity in Thailand and the region. While the US and EU presence in these domains is not as strongly felt, their attempts to attract and influence should not be dismissed. After all, receiving countries generally welcome diverse offers to avoid overreliance on a single actor, as it could lead to "weaponized interdependence" (Farrell & Newman, 2019).

American culture, encompassing lifestyle, fashion, movies, and TV series, remains widely appreciated and consumed (Seah et al., 2025, pp. 71-73). However, geopolitical tensions and increased interest in Asian neighbors may lessen its appeal (Carminati, 2025d). American businesses and brands, like high-tech products, retain their attractiveness, but competitors, especially from China, are emerging and no longer considered cheap and unreliable (Chua, 2025). Competition in the digital realm centers on advanced digital connectivity, and both the US and EU recognize the long-term implications of these technologies for commercial and security reasons (Tortermvasana, 2025). The charm of European countries like Italy, France, Spain, and Switzerland persists due to historical and reputational factors, creating commerce and tourism opportunities. The EU also wields normative power in promoting democracy, the rule of law, and human rights (Whitman, 2011), potentially connecting like-minded people across Thailand and the region. Despite these factors, observers claim that the US lacks effective soft power, hindering the impact of its 'Pivot to Asia' strategy (Sutcliffe, 2025). Similarly, Europe, which has

generally shadowed American interests beyond cultural bonds, faces internal and external conflicts, and thus needs to prioritize specific issues and regions.

All competitors have cultivated social and economic ties, such as through cultural and educational exchanges and aid, to connect and gain soft power. But Japan first and China later have both stood out for the enduring provision of physical connections through infrastructure projects. However, over-reliance on infrastructure poses risks, such as weaponization of interdependence, and mutual trust must be nurtured consistently. What are the implications of these developments for the region and beyond, and which actors will benefit the most?

4. Discussion: Implications for the Region and Beyond

How do the multiple dimensions of connectivity affect regional soft power dynamics of attraction and influence?

The cultural dimension – what is commonly recognized as the domain of soft power – is more fluid and less contentious, with new competitors like South Korea emerging strong, and India potentially joining in the future. The digital dimension often overlaps with the physical one, as seen in America's push to ban Chinese 5G, TikTok, and AI rivals like DeepSeek, which have become entangled in national security matters. Cultural connectivity, generally, has limited drawbacks while carrying the potential to forge the strongest hearts and minds' ties, while digital connectivity is moving towards more competitive power dynamics.

China seems to dominate the physical dimension through its infrastructure masterplan, the BRI. Until recently, this might have been attributed to the media's extensive coverage of China, while Japan and others advanced their connectivity interests more quietly (Solis, 2023). However, Chinese companies have led most major projects, such as modern railways in Laos, Indonesia, and Malaysia's East Coast Rail Link. Thailand may eventually follow as the long-awaited missing link (Reuters and Bloomberg, 2024). In the meanwhile, China is overhauling the BRI, focusing on smaller, more beautiful projects (Yeung, 2024), although 'big budget' infrastructure is reduced but still present (Xiangming, 2025), and any calculated success can still boost China's reputation. Beijing has likely learned from past experiences and criticism, becoming more cautious (Parks et al., 2023). China's connectivity efforts and achievements in Thailand, the region, and beyond have grown in absolute and relative terms, leading to some gains in trustworthiness. This is likely because Beijing's "focus on transport infrastructure is closely aligned with the region's development priorities" (Guild, 2025). That said, although data shows China's presence is increasingly felt across the board in Southeast Asia, Japan has been the most trusted partner for years, followed by the EU and the US, with China coming only after (Seah et al., 2025).

China's main competition appears to be against itself, as its growing presence and influence clash with lingering concerns about overdependence. Yet,

current geopolitical developments, driven by Trump's presidency and 'America First', may ultimately favor Beijing. The US is retreating and taken for granted, while alternatives to its 'cultural hegemony', such as (fast) food, fashion, music, and films are emerging. Sociocultural connections are still prominent but declining as competitors gain traction. Business ties remain, but trade wars, aid cuts, educational limitations, and visa restrictions erode and make existing connections less appealing. Japan may capitalize on this, aiming to become the trusted democratic partner of choice, but its 'quiet', more muted approach is unlikely to change anytime soon (Carminati, 2022b). The EU is present, but its efforts are limited by internal struggles and divisions, affecting its normative appeal. South Korea keeps focusing on the safest domain, its (pop) culture, while dealing with domestic political turmoil. For the time being, India appears to be lacking confidence in an ambitious soft power strategy. In short, nearly all potential global and regional charmers are dealing with a period of 'polycrisis' (Whiting & Park, 2023), which forces them to carefully prioritize certain interests over others. Although pragmatic choices rarely benefit soft power dynamics, favoring instead security and economic interests, some countries – notably China, Japan, and in a more confined cultural domain South Korea – are still managing to forge connections to boost their image and reputation in Thailand, the region, and beyond.

5. Conclusion: Lasting Connections Need Trust

This paper aimed to investigate and theorize the nexus between soft power and connectivity through the Thai case study. This should be seen as an initial investigation, mainly making use of qualitative sources, which could be supported by future quantitative studies, employing economic data, opinion surveys, and more, while also considering the inclusion of Thai-language sources. Although Thailand is clearly a pivotal case due to its location within mainland Southeast Asia, additional case studies within and beyond the region can shed further light on novel strategies of influence employing soft-economic strategies blending attraction and incentives.

For this initial research step, the core intent was to provide a framework to delve into the extensive research on China and other prominent actors' presence and strategies in Thailand and Southeast Asia, which encompasses various forms of attraction and influence through the multiple dimensions of connectivity. Recent studies show that, beyond government actors, private businesses and migrants significantly shape regional perceptions of external actors, particularly about China (Han, 2024). New and renewed connections indicate China's growing soft power, particularly in terms of Chinese language and popular culture (Suryadinata, 2024), though American, Japanese, and South Korean cultures are also widely appreciated. Overall, there seems to be a growing intra-Asia appreciation for cultural products and lifestyle developments (Carminati, 2025d). That said, English remains the

dominant language, and this is unlikely to change in the foreseeable future. However, Beijing's connections extend beyond culture, encompassing physical and digital infrastructure, and this could be seen as a relatively novel manifestation of attraction and influence, blending soft and economic power (Carminati, 2022a). The extent to which this combination could lead to a modern tributary-like system seems unlikely, but it remains uncertain. Yet, for the time being, it is hard to deny that "China is enhancing its influence in the [Southeast Asian] region through infrastructure connections" (Wong, 2025), while "US, EU, and UK aid cuts could see official development finance [for] the region decline by more than $2 billion in coming years" (Dayant et al., 2025).

Regardless, trust is crucial to avoid tensions, limit concerns, and foster long-lasting cooperation through connectivity. Actors like Japan are aware of this but could potentially harness more leverage from their trusted status, while China is aiming to improve its trustworthiness. Overall, leaders and policymakers should take into account that hard power leads to division, while soft power aims to connect (Carminati, 2025c). Despite growing hard power displays, leading by example may be more effective in the long run, as the most powerful examples result in genuine attraction and co-optation.

References

ANTARA News. (2025). *Whoosh High-Speed Rail Hits 10 Million Passenger Mark*. Retrieved July 12, 2025, from https://en.antaranews.com/news/362093/whoosh-high-speed-rail-hits-10-million-passenger-mark

Aroonpipat, S. (2024). Is Thailand a Competitive Battlefield for High-speed Rail between China and Japan?. *Journal of Mekong Societies*, *20*(3), 92-127. https://so03.tci-thaijo.org/index.php/mekongjournal/article/view/271811

ASEAN Connectivity Strategic Plan. (2025). *The ASEAN Secretariat.* Retrieved July 13, 2025, from https://asean.org/asean-connectivity-strategic-plan/

Bedoya, S. F. (2023). *Is Globalization in Retreat? Here Is What a New Study Shows*. Retrieved July 10, 2025, from https://blogs.worldbank.org/en/trade/globalization-retreat-here-what-new-study-shows

Bharti, M. S., & Kumari, S. (2024). China's Belt and Road Initiative in Southeast Asia and Its Implications for ASEAN-China Strategic Partnership. *Asian Review of Political Economy*, *3*(1), 22. https://doi.org/10.1007/s44216-024-00042-4

Boonlert, T. (2020). *Forum Lauds Japan's Use of Soft Power*. Retrieved July 16, 2025, from https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1839339/forum-lauds-japans-use-of-soft-power

Brautigam, D., & Rithmire, M. (2021). *The Chinese 'Debt Trap' Is a Myth.* Retrieved July 16, 2025, from https://www.theatlantic.com/international/archive/2021/02/china-debt-trap-diplomacy/617953/

Bremmer, I. (2025). *America Just Entered Its Post-Globalization Era*. Retrieved July 15, 2025, from https://www.gzeromedia.com/by-ian-bremmer/america-just-entered-its-post-globalization-era

Busbarat, P., et al. (2023). *How Has China's Belt and Road Initiative Impacted Southeast Asian Countries?* Retrieved July 14, 2025, from https://carnegieendowment.org/posts/2023/12/how-has-chinas-belt-and-road-initiative-impacted-southeast-asian-countries?lang=en

Carminati, D. (2020). *China and Japan's Connectivity Strategies in Southeast Asia: Thailand's Case*. Retrieved July 12, 2025, from https://www.e-ir.info/2020/03/25/china-and-japans-connectivity-strategies-in-southeast-asia-thailands-case/

Carminati, D. (2022a). The Economics of Soft Power: Reliance On Economic Resources and Instrumentality in Economic Gains. *Economic and Political Studies, 10*(1), 19-43. https://doi.org/10.1080/20954816.2020.1865620

Carminati, D. (2022b). *The State of Japan's Soft Power After the 2020 Olympics. E-International Relations.* Retrieved July 10, 2025, from https://www.e-ir.info/2022/08/13/the-state-of-japans-soft-power-after-the-2020-olympics/

Carminati, D. (2024). The Soft (Power) Side of the Belt and Road Initiative: Connecting Southeast Asia. *Hong Kong Review of Belt and Road Studies,* (2), 18-32. https://oborjournal.org/index.php/journal/article/view/17

Carminati, D. (2025a). *Global Soft Power Dynamics in 2025: Asian Century or Not So Fast?* Retrieved July 10, 2025, from https://thegeopolitics.com/global-soft-power-dynamics-in-2025-asian-century-or-not-so-fast/

Carminati, D. (2025b). *Soft Power in a Post-Liberal World: Values Out, Pragmatism In?* Retrieved July 12, 2025, from https://www.globalpolicyjournal.com/blog/07/02/2025/soft-power-post-liberal-world-values-out-pragmatism

Carminati, D. (2025c). *The Dawn of Populist Soft Power.* Retrieved July 13, 2025, from https://uscpublicdiplomacy.org/blog/dawn-populist-soft-power

Carminati, D. (2025d). Asia is Finally Cool in The Eyes of Those Who Matter – Its Young. Retrieved July 16, 2025, from https://www.scmp.com/opinion/asia-opinion/article/3313184/asia-finally-cool-eyes-those-who-matter-its-young

Carminati, D. (2025e). *Countering Weaponized Interdependence with Co-Optive Interdependence*. Retrieved July 17, 2025, from https://www.globalpolicyjournal.com/blog/21/08/2025/countering-weaponized-interdependence-co-optive-interdependence

Charoensri, N. (2022). Changing Regional Dynamics in the Greater Mekong Subregion: The Rivalry Between Japan, China and the US and the Impacts to Regional Connectivity. *Thammasat Review, 25*(2), 26-45. https://sc01.tci-thaijo.org/index.php/tureview/article/view/240244

Chirathivat, S., & Tingsabadh, C. (2025). Between the Two Seas of Indo-Pacific: From Kra Isthmus to Thai Canal and Land Bridge in Southern Thailand.

In Tran, C.T.-L., Chirathivat, S., & De, P. (Eds.). *Indo-Pacific and ASEAN* (pp. 267-292). New Delhi: Routledge India.

Chua, I. (2025). *How Chinese Brands Serve Southeast Asia with Soft Power Influence.* Retrieved July 10, 2025, from https://www.scmp.com/week-asia/opinion/article/3317918/how-chinese-brands-serve-southeast-asia-soft-power-influence

Dayant, A., Stanhope, G., Rajah, R., & Buckley, H. (2025). *Southeast Asia Aid Map: 2025 Key Findings*. Retrieved July 11, 2025, from https://seamap.lowyinstitute.org/analysis/2025/key-findings/

Farrell, H., & Newman, A. L. (2019). Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion. *International security, 44*(1), 42-79. https://doi.org/10.1162/isec_a_00351

Gil, J. (2022). The fall of Confucius Institutes and Confucius Classrooms? An Analysis of Closures and Future *Directions. Melbourne Asia Review*, 11. https://doi.org/10.37839/MAR2652-550X11.1

Guild, J. (2025). *China's Bet on Railways in Southeast Asia Is Starting to Pay Off.* Retrieved July 15, 2025, from https://thediplomat.com/2025/04/chinas-bet-on-railways-in-southeast-asia-is-starting-to-pay-off/

Hagström, L., & Nordin, A. H. (2020). China's "Politics of Harmony" and the Quest for Soft Power in International Politics. *International Studies Review, 22*(3), 507-525. https://doi.org/10.1093/isr/viz023

Han, E. (2024). *The Ripple Effect: China's Complex Presence in Southeast Asia*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Himmer, M., & Rod, Z. (2022). Chinese Debt Trap Diplomacy: Reality or Myth?. *Journal of the Indian Ocean Region, 18*(3), 250-272. https://doi.org/10.1080/19480881.2023.2195280

Janusch, H. (2024). Typologies of Power: Identifying Theoretical Inconsistencies and Blind Spots in Studies of Power. *Journal of Political Power, 17*(2), 103-126. https://doi.org/10.1080/2158379X.2024.2380273

Jones, L., & Hameiri, S. (2020). Debunking the Myth of 'Debt-Trap Diplomacy'. Retrieved July 9, 2025, from https://www.chathamhouse.org/2020/08/debunking-myth-debt-trap-diplomacy

Khonkhlong, S. (2022). High-Speed Rail Diplomacy as Connectivity for the Belt and Road Initiative and Its Potential Implication for Thailand. *Thai Journal of East Asian Studies, 26*(1), 14-39. https://so02.tci-thaijo.org/index.php/easttu/article/view/252871/172831

Klaitabtim, J. (2024). Confucius Institutes: Chinese Soft Power in Thailand. *Journal of Politics and Governance, 14*(1), 1-9. https://so03.tci-thaijo.org/index.php/jopag/article/view/268646

Kokkhangplu, A., Koodsela, W., & Onlamai, W. (2024). The Innovative Belt and Road Initiative Driving Economic Corridors Between China and Thailand.

International Journal of Science and Innovative Technology, 7(2), 21-34. https://ph01.tci-thaijo.org/index.php/IJSIT/article/view/256847

Liu, T. T. T. (2024). China's Belt and Road Initiative and Japan's Strategic Response through the AAGC, Quad, and FOIP 2.0. In Sahakyan, M. (Ed.). *Routledge Handbook of Chinese and Eurasian International Relations* (pp. 319-331). London, UK: Routledge.

Mahbubani, K. (1992). The West and the Rest. *The National Interest*, (28), 3-12. https://www.jstor.org/stable/42896786

Mahbubani, K. (2022). The Hypocrisy of the West. In *The Asian 21st Century* (pp. 15-18). Singapore: Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-16-6811-1_2

Mahmud, A. H. (2025). *How the East Coast Rail Link Could Boost Malaysia's Economy & Connectivity*. Retrieved July 14, 2025, from https://www.channelnewsasia.com/interactive/ecrl/

Mark, E. (2025). *Thailand's Land Bridge: Navigating Geopolitical and Investor Concerns*. Retrieved July 18, 2025, from https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2025/01/ISEAS_Perspective_2025_13.pdf

Martinus, M., & Lin, J. (2024). *Laos' Connectivity Drive Paves the Way for ASEAN's Integration*. Retrieved July 10, 2025, from https://fulcrum.sg/aseanfocus/laos-connectivity-drive-paves-the-way-for-aseans-integration/

Meesuwan, S., & Setthasuravich, P. (2025). Urban and Rural Threat Perceptions of China in Thailand: A Longitudinal Analysis from the Asian Barometer Survey. *Frontiers in Political Science, 7.* https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1564586

Miao, J. T. (2021). Understanding the Soft Power of China's Belt and Road Initiative Through a Discourse Analysis in Europe. *Regional Studies, Regional Science, 8*(1), 162-177. https://doi.org/10.1080/21681376.2021.1921612

Ministry of Foreign Affairs of Japan. (n.d.). *Free and Open Indo Pacific*. Retrieved July 18, 2025, from https://www.mofa.go.jp/files/000430632.pdf

Mochinaga, D. (2020). The Expansion of China's Digital Silk Road and Japan's Response. *Asia Policy, 15*(1), 41-60. https://www.jstor.org/stable/26891387

News Release. (2025). *Eastern Economic Corridor Office*. Retrieved July 13, 2025, from ttps://www.eeco.or.th/en/news/2988

Nye, J. S. (2017). Soft Power: The Origins and Political Progress of a Concept. *Palgrave Communications, 3*(1), 1-3. https://www.nature.com/articles/palcomms20178

Pansardi, P., & Bindi, M. (2021). The New Concepts of Power? Power-Over, Power-To and Power-With. *Journal of Political Power, 14*(1), 51-71. https://doi.org/10.1080/2158379X.2021.1877001

Parks, B. C., Malik, A. A., Escobar, B., Zhang, S., Fedorochko, R., Solomon, K., Wang, F., Vlasto, L., Walsh, K., & Goodman, S. (2023). *Belt and Road Reboot: Beijing's Bid to De-Risk Its Global Infrastructure Initiative.*

Williamsburg, VA: AidData at William & Mary. Retrieved July 12, 2025, from https://www.aiddata.org/publications/belt-and-road-reboot

Paul, T. V. (2023). The Specter of Deglobalization. *Current History, 122*(840), 3-8. https://doi.org/10.1525/curh.2023.122.840.3

Punyaratabandhu, P., & Swaspitchayaskun, J. (2018). The Political Economy of China–Thailand Development Under the One Belt One Road Initiative: Challenges and Opportunities. *The Chinese Economy, 51*(4), 333-341. https://doi.org/10.1080/10971475.2018.1457326

Rahman, S. (2019). Does the "Belt and Road Initiative" Possess Soft Power. *Contemporary Chinese Political Relations: An International Journal, 5*(1), 301-331. https://icaps.nsysu.edu.tw/var/file/131/1131/img/CCPS5(1)-Rahman.pdf

Reuters and Bloomberg. (2024). *China Offers to Help Malaysia Link Rail Line to Thailand*. Retrieved July 17, 2025, from https://www.bangkokpost.com/world/2813879/china-and-malaysia-renew-5-year-economic-pact-to-review-visa-free-travel

Ries, T. (2019). Security Aspects of Connectivity. *Security Policy Brief, 115*. https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep21395.pdf

Seah, S. et al. (2025). *The State of Southeast Asia: 2025 Survey Report*. Retrieved July 12, 2025, from https://www.iseas.edu.sg/centres/asean-studies-centre/state-of-southeast-asia-survey/the-state-of-southeast-asia-2025-survey-report/

Solis, M. (2023). *Japan's Quiet Leadership: Reshaping the Indo-Pacific.* Washington, DC: Brookings Institution Press.

Suriyasenee, A. (2025). *Huawei Drives and Dominates Thailand's Digital Ascent*. Retrieved July 14, 2025, from https://www.aspistrategist.org.au/huawei-drives-and-dominates-thailands-digital-ascent/

Suryadinata, L. (Ed.). (2024). *Rising China's Soft Power in Southeast Asia: Impact on Education and Popular Culture*. Singapore: ISEAS–Yusof Ishak Institute.

Sutcliffe, I. (2025). *The Pivot to Asia in American Foreign Policy: An Analysis of the Soft Power Dimension.* Retrieved July 15, 2025, from https://scholar.uwindsor.ca/uwilldiscover/2024/2024/61/

Tangsathaporn, P. (2025). *Risks and Rewards of Beijing's BRI*. Retrieved July 16, 2025, from https://www.bangkokpost.com/thailand/special-reports/3070550/risks-and-rewards-of-beijings-bri

Thomson, S. (2024). *Is Globalization Dying? An Economic Historian Weighs Up the Evidence*. Retrieved July 10, 2025, from https://www.weforum.org/stories/2024/08/globalization-dying-economic-historian-evidence-adam-tooze/

Thongnoi, J. (2025). *China-Laos Railway Brings Higher Mobility, Employment As Profit Concerns Linger*. Retrieved July 15, 2025, from https://chinaglobalsouth.com/analysis/china-laos-railway-brings-higher-mobility-employment-as-profit-concerns-linger/

Thongsawang, S. (2025). Sociospatial Relations Through Development Projects: The Alignment of Thailand's EEC and China's BRI. *Asian Geographer, 42*(1), 23-38. https://doi.org/10.1080/10225706.2024.2308901

Tortermvasana, K. (2025). *NBTC Holds Wifi Expansion Talks*. Retrieved April 28, 2026, from https://www.bangkokpost.com/business/general/3120516/nbtc-holds-wifi-expansion-talks

Tungkeunkunt, K. (2016). Culture and Commerce: China's Soft Power in Thailand. *International Journal of China Studies, 7*(2), 151-173.

Tungkeunkunt, K., & Phuphakdi, K. (2018). Blood Is Thicker Than Water: A History of the Diplomatic Discourse "China and Thailand Are Brothers". *Asian Perspective, 42*(4), 597-621. https://www.jstor.org/stable/45171554

Voon, J. P., & Xu, X. (2020). Impact of the Belt and Road Initiative on China's Soft Power: Preliminary Evidence. *Asia-Pacific Journal of Accounting & Economics, 27*(1), 120-131. https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/16081625.2020.1686841

Wancharoen, S. (2025). *Thailand's Land Bridge Falls Flat.* Retrieved July 14, 2025, from https://www.bangkokpost.com/thailand/special-reports/3068113/thailands-land-bridge-falls-flat

Watanabe, Y., & McConnell, D. L. (Eds.). (2008). *Soft Power Superpowers: Cultural and National Assets of Japan and the United States.* Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Whiting, K, & Park, H. (2023). *This is Why 'Polycrisis' Is A Useful Way of Looking at the World Right Now*. Retrieved July 10, 2025, from https://www.weforum.org/stories/2023/03/polycrisis-adam-tooze-historian-explains/

Whitman, R. G. (Ed.). (2011). *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

Wong, K. (2025). *As US and Europe Cut Aid Budgets, China's Star Is On the Rise in Southeast Asia, Report Says*. Retrieved July 16, 2025, from https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3318693/us-and-europe-cut-aid-budgets-chinas-star-rise-southeast-asia-report-says

Wu, S. S. (2024). China's Rail Diplomacy in Southeast Asia. *Asia-Pacific Journal, 22*(9). https://doi.org/10.1017/S155746602403523X

Xiangming, C. (2025). *China's 'Small' BRI Still Thinks Big: The Return of Grand Infrastructure*. Retrieved July 17, 2025, from https://www.thinkchina.sg/economy/chinas-small-bri-still-thinks-big-return-grand-infrastructure

Yeung, C. (2024). *The Belt and Road Initiative 10 Years Later: China's Transition to 'Small and Beautiful'*. Retrieved July 19, 2025, from https://www.asiapacific.ca/publication/china-belt-and-road-initiative-10-years-later/

Zhou, Y. (2021). Confucius Institute in the Sino-Thai Relations: A Display of China's Soft Power. *Asian Journal of Social Science, 49*(4), 234-243. https://doi.org/10.1016/j.ajss.2021.09.009

แนวทางการจัดทำต้นฉบับบทความ
เพื่อส่งขอรับการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

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

1. ประเภทของบทความ และขอบเขตเนื้อหาของบทความที่รับตีพิมพ์

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เปิดรับบทความทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ซึ่งมีเนื้อหาทางด้านรัฐศาสตร์ การเมืองการปกครอง การระหว่างประเทศ และรัฐประศาสนศาสตร์ ตามประเภทต่าง ๆ ดังนี้

1) บทความวิจัย (Research article)
2) บทความวิชาการ (Academic article)
3) บทความปริทัศน์ (Reviewed articles)
4) บทวิจารณ์หนังสือ (Book review)
5) บทความพิเศษ (Special article) หรือบทความรับเชิญ (Invited article)

2. คุณลักษณะของบทความที่รับตีพิมพ์

1) บทความที่มีความยาวประมาณ 15-20 หน้า กระดาษ A4 ไม่รวมรูปภาพและตาราง และสำหรับบทความประเภท บทความปริทรรศน์ หรือบทวิจารณ์หนังสือ ควรมีความยาวประมาณ 5-10 หน้า กระดาษ A4 (โดยมีระยะขอบของกระดาษ (Margins) ดังนี้ ขอบบนและขอบซ้าย 1.25 นิ้ว ขอบล่างและขอบขวา 1 นิ้ว และระยะห่างระหว่างบรรทัดเท่ากับ 1 (single space))
2) จะต้องเป็นบทความที่เขียนขึ้นมาใหม่ (Original article) ไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ที่ใดมาก่อน (Redundant publication) หากเป็นบทความที่เคยนำเสนอในที่ประชุมวิชาการ หรืองานสัมมนาวิชาการที่ใดที่หนึ่งมาก่อน หรือเป็นบทความที่เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ หรือการแปลงานจากภาษาอื่น จะต้องมีการอ้างอิงโดยระบุไว้ในเชิงอรรถ และบทความนั้นจะต้องมีการปรับแก้ให้เป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาการ
3) ผู้เขียนบทความจะต้องไม่ส่งบทความเพื่อขอรับการพิจารณาตีพิมพ์มากกว่าหนึ่งวารสารในเวลาเดียวกัน (Simultaneous submission)
4) จะต้องไม่เป็นบทความที่ละเมิด หรือคัดลอกผลงานของผู้อื่น (Plagiarism) รวมถึงการคัดลอกผลงานตนเองโดยมิชอบ (self-plagiarism)
5) จะต้องเป็นบทความที่มีการจัดรูปแบบ และจัดเตรียมข้อมูลครบถ้วนตามรายละเอียดที่กำหนดในเอกสารฉบับนี้
6) ในวารสารแต่ละฉบับอาจมีบทความพิเศษ (Special Article) หรือบทความรับเชิญ (Invited Article) ที่ไม่จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาคุณภาพจากผู้ทรงคุณวุฒิ

3. การส่งบทความเพื่อขอรับการพิจารณาลงตีพิมพ์

ขอให้ผู้เขียนนำส่งเอกสาร / ข้อมูล มายังกองบรรณาธิการโดยผ่านทางระบบ TCI-ThaiJO วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เว็บไซต์ https://so05.tci-thaijo.org/index.php/polscicmujournal ประกอบด้วย

1) แบบฟอร์มนำส่งบทความ ซึ่งผู้เขียนรับรองว่าบทความที่นำส่งมานั้นเป็นผลงานของผู้เขียนเอง ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน และไม่อยู่ระหว่างเสนอให้วารสารอื่นพิจารณา จำนวน 1 ฉบับ (ดาวน์โหลดแบบฟอร์มได้ที่ https://so05.tci-thaijo.org/index.php/polscicmujournal)
2) ไฟล์ดิจิตอลของ
   (1) บทความต้นฉบับที่มีการจัดรูปแบบตามรายละเอียดที่วารสารกำหนด นามสกุล .pdf
   (2) บทความต้นฉบับที่มีการจัดรูปแบบตามรายละเอียดที่วารสารกำหนด นามสกุล .doc หรือ .docx และ
   (3) รูปภาพ ที่ใช้ประกอบในบทความ นามสกุล .jpg, .jpeg หรือ RAW หรือ TIFF ความละเอียด 300 Pixel / High Resolution ขนาดไฟล์ไม่ต่ำกว่า 500KB

ติดต่อสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่

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

4. การจัดเตรียมต้นฉบับบทความ

4.1 รูปแบบของตัวอักษร

ขอให้ผู้เขียนใช้ตัวอักษรที่มีขนาด ชนิด และการจัดรูปแบบ ดังนี้

รายการ	ภาษาไทย (TH Sarabun PSK)			English (Times New Roman)		
	ขนาด	ชนิด	การจัดเรียง	Size	Type	Alignment
ชื่อเรื่อง / Title	20	หนา	ตรงกลาง	15	Bold	Center
ชื่อผู้เขียน / Author (s)	16	หนา	ชิดขวา	12	Bold	Right Alignment
สังกัดผู้แต่ง / Affiliation (s) (แสดงในรูปแบบ footnote)	14	ธรรมดา	ชิดซ้าย	11	Regular	Justify
หัวข้อบทคัดย่อ / Abstract Title	16	หนา	ตรงกลาง	12	Bold	Center
เนื้อหาบทคัดย่อ / Abstract	16	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	12	Regular	Justify
คำสำคัญ / Keywords	16	หนา	ชิดซ้าย	12	Bold	Left Alignment
หัวข้อเรื่อง / Heading	16	หนา	ชิดซ้าย	12	Bold	Left Alignment
หัวข้อย่อย / Sub headings	16	หนา+เอน	ชิดซ้าย	12	Bold+Italic	Left Alignment
เนื้อหา / Content	16	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	12	Regular	Justify
ชื่อตารางและชื่อรูปภาพ / Table or Figure title	16	หนา	ชิดซ้าย	12	Bold	Left Alignment
หัวตาราง / Heading row	14	หนา	กลาง	11	Bold	Left Alignment
ข้อความในตาราง หรือภาพ / text in the table or figure	14	ธรรมดา	ชิดซ้ายหรือขวา	11	Regular	Left or Right Alignment
เชิงอรรถ / footnote	14	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	11	Regular	Justify
หัวข้อเอกสารอ้างอิง / References Title	16	หนา	กลาง	12	Bold	Left Alignment
เอกสารอ้างอิง / References	16	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	12	Regular	Justify

4.2 องค์ประกอบของบทความ

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

รายการ	คำอธิบาย
	(3) กรณีที่คำทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษที่มีการใช้อักษรย่อ ให้ระบุคำเต็มและอักษรย่อในครั้งแรกที่มีการกล่าวถึง และครั้งต่อไปให้ใช้อักษรย่อเพียงอย่างเดียว อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ครั้งต่อไปใช้ อปท., องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ครั้งต่อไปใช้ UN ■ การแสดงตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ (1) ให้แสดงชื่อตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ ด้านบนตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ และใส่หมายเลขกำกับตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ โดยเรียงตามลำดับการนำเสนอในเนื้อเรื่อง (2) หากเป็นตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพที่อ้างอิงมาจากแหล่งข้อมูลอื่นให้อ้างอิงที่มาโดยแสดงที่มาไว้ใต้ตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ (ใช้รูปแบบการอ้างอิงแบบนามปี) และดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับลิขสิทธิ์ (3) หากมีหมายเหตุประกอบตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ ให้ใส่หมายเหตุไว้บรรทัดใต้ที่มา ■ เชิงอรรถ (footnote) ในเนื้อหา ใช้สำหรับการอธิบายขยายความจากในเนื้อหาเท่านั้น ไม่ใช้สำหรับการอ้างอิงเอกสารในเนื้อเรื่อง (การอ้างอิงเอกสารในเนื้อเรื่องใช้รูปแบบการอ้างอิงในเนื้อหา (In-text citation))
การอ้างอิงเอกสารในเนื้อหา / In-text citation	ใช้รูปแบบการอ้างถึงในเนื้อหา (In-text citation) แบบนามปี (Name-and-year system) ในระบบ American Psychological Association 6th edition (APA6) (ดูรายละเอียดในหัวข้อ การอ้างถึงในเนื้อหาและการลงรายการเอกสารอ้างอิง)
เอกสารอ้างอิง / References	■ ให้แสดงรายการเอกสารอ้างอิงตอนท้ายของบทความ โดยใช้รูปแบบเอกสารอ้างอิงในระบบ APA โดยผู้เขียนต้องตรวจสอบข้อมูลการอ้างอิงให้ครบถ้วนสมบูรณ์ รวมทั้งรายการเอกสารอ้างอิงจะต้องครอบคลุมรายการที่มีการอ้างอิงในเนื้อหา ■ ให้แสดงรายการเอกสารอ้างอิงโดยเรียงลำดับตามตัวอักษร และให้เรียงรายการเอกสารอ้างอิงที่เป็นสิ่งพิมพ์ภาษาไทยก่อน แล้วจึงตามด้วยรายการเอกสารอ้างอิงที่เป็นสิ่งพิมพ์ภาษาต่างประเทศ ■ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ไม่รับผิดชอบต่อเนื้อหาที่นำมาจากเว็บไซต์ภายนอกที่ถูกอ้างอิงในบทความในวารสาร ความถูกต้องของ URL ที่ถูกอ้างนั้นสามารถสืบค้นได้เมื่อวันที่ผู้เขียนเขียนบทความ

4.3 การอ้างถึงในเนื้อหา และการลงรายการบรรณานุกรม

4.3.1 การอ้างถึงในเนื้อหาแบบนามปี ในระบบ APA

(1) การอ้างถึงในเนื้อหาแบบนามปี ในระบบ APA สามารถทำได้ ดังนี้
- อ้างถึงโดยชื่อผู้แต่งอยู่ในเนื้อความ เช่น เก่ง เขียนดี (2559, น. 1) ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ..., Smith (2016) defines public policy as...,
- อ้างถึงโดยลงรายการชื่อผู้แต่ง, ปี, เลขหน้าในเครื่องหมายวงเล็บ เช่น (เก่ง เขียนดี, 2559, น. 1), (Smith, 2016, p. 1)

(2) กรณีผู้แต่ง 1 คน ผู้แต่งที่เป็นชาวไทยให้ใส่ทั้งชื่อ และนามสกุล หากผู้แต่งเป็นชาวต่างประเทศ ให้ใส่เฉพาะนามสกุล อาทิ (เก่ง เขียนดี, 2559, น. 1), (Smith, 2016, p. 1)

(3) กรณีผู้แต่ง 2 คน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่งทั้งสองคนทุกครั้งที่อ้าง โดยผู้แต่งชาวไทยให้คั่นระหว่างชื่อด้วยคำว่า “และ” เช่น (เก่ง เขียนดี และขยัน อดทน, 2559) และผู้แต่งชาวต่างประเทศ ให้คั่นระหว่างชื่อด้วย “and” เช่น Smith and Adam (2016) แต่ถ้าชื่อผู้แต่งอยู่ในวงเล็บ ใส่เครื่องหมาย “&” แทนคำว่า “and” เช่น (Smith & Adam, 2016)

(4) กรณีผู้แต่ง 3-6 คน ครั้งแรกให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่งทุกคน โดยคั่นระหว่างชื่อด้วยเครื่องหมาย “,” และครั้งต่อไปให้ลงเฉพาะชื่อคนแรก และตามด้วยคำว่า “และคณะ” สำหรับผู้แต่งภาษาไทย และ “et al.” สำหรับผู้แต่งชาวต่างชาติ เช่น ครั้งแรก (เก่ง เขียนดี, ขยัน อดทน, และมานะ พยายาม, 2559, น. 1) ครั้งถัดไป (เก่ง เขียนดี และคณะ, 2559, น. 3), ครั้งแรก (Smith, Adam, & Potter, 2016, p. 101) ครั้งถัดไป (Smith et al., 2016, p. 102)

(5) กรณีผู้แต่ง 7 คนขึ้นไป ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง คนที่ 1 และตามด้วยคำว่า “และคณะ” สำหรับผู้แต่งภาษาไทย และ “et al.” สำหรับผู้แต่งชาวต่างชาติ เช่น (เก่ง เขียนดี และคณะ, 2559, น. 1) , (Smith et al., 2016, p. 101)

(6) สิ่งพิมพ์คนละรายการ พิมพ์คนละปี แต่มีผู้แต่งคนเดียวกัน หรือกลุ่มเดียวกัน และผู้เขียนต้องการอ้างถึงพร้อมๆ กัน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง ตามด้วยปีที่พิมพ์ โดยเรียงลำดับปีที่พิมพ์จากเก่าไปใหม่ และคั่นระหว่างปีด้วยเครื่องหมาย “,” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555, 2559), (Smith, 2014, 2016)

(7) สิ่งพิมพ์คนละรายการ พิมพ์ปีเดียวกัน แต่มีผู้แต่งคนเดียวกัน หรือกลุ่มเดียวกัน และผู้เขียนต้องการอ้างถึงพร้อมๆ กัน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง ตามด้วยปีที่พิมพ์ โดยลงอักษร ก, ข, ค กำกับหลังปีที่พิมพ์สำหรับผู้แต่งคนไทย และ a, b, c สำหรับผู้แต่งชาวต่างประเทศ และคั่นระหว่างปีด้วยเครื่องหมาย “,” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555ก, 2555ข), (Smith, 2014a, 2014b)

(8) การอ้างถึงสิ่งพิมพ์หลายรายการ ผู้แต่งต่างกัน พร้อมกัน ให้คั่นแต่ละรายการด้วยเครื่องหมาย “;” เรียงลำดับตามตัวอักษรชื่อ (หรือนามสกุล) ผู้แต่ง เช่น (เก่ง เขียนดี, 2559; มานะ พยายาม, 2558), (Adam, 2014; Smith & Potter, 2016)

(9) กรณีผู้แต่งที่เป็นหน่วยงานหรือสถาบัน ให้ลงรายการครั้งแรกด้วยชื่อเต็มของหน่วยงาน/สถาบัน และตามด้วยชื่อย่อในวงเล็บ “[...]” และการอ้างครั้งต่อไปใช้แต่ชื่อย่อ ยกเว้น

การอ้างชื่อมหาวิทยาลัยให้ใส่ชื่อเต็มทุกครั้ง เช่น ครั้งแรก (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ [สสส.], 2558) ครั้งถัดไป (สสส., 2558)

(10)กรณีที่เป็นเอกสารไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง ให้แสดงรายการโดยระบุชื่อสิ่งพิมพ์นั้นแทนชื่อผู้แต่ง โดย หากเป็นสิ่งพิมพ์ประเภทบทความ ให้ใส่ชื่อบทความ ในเครื่องหมายอัญประกาศ เช่น (“นโยบายสาธารณะ”, 2559) หากเป็นสิ่งพิมพ์ประเภทหนังสือให้ใส่ชื่อหนังสือโดยใช้ตัวเอน เช่น (*มาตรฐานการเผยแพร่ผลงานวิจัยและผลงานทางวิชาการ*, 2555)

(11)กรณีการอ้างถึงสิ่งพิมพ์ที่ปรากฏในเอกสารอื่น ให้ลงรายการโดยภาษาไทยใช้คำว่า “อ้างถึงใน” และภาษาต่างประเทศใช้ “as cited in” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555 อ้างถึงใน มานะ พยายาม, 2559), (Smith, 2015 as cited in Adam, 2016) ในกรณีนี้ให้ผู้เขียนแสดงรายการเอกสารอ้างอิงท้ายบทความเฉพาะรายการที่ตนเองอ่านมาโดยตรง เช่น จากตัวอย่างรายการเอกสารอ้างอิงท้ายบทความจะมีเฉพาะรายการของ “มานะ พยายาม, 2559” เท่านั้น ไม่ต้องแสดงรายการของ “เก่ง เขียนดี, 2555”

(12)การอ้างถึงข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การติดต่อทางโทรศัพท์ หรือทางช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ เช่น อีเมล เว็บบอร์ด ให้ใส่ตำแหน่งงานหรือสถานะของผู้ให้ข้อมูลหรือกลุ่มผู้ให้ข้อมูลตามที่นำเสนอไว้ในการศึกษาวิจัย เช่น ประชาชน/ข้าราชการตามด้วยคำว่า “การสื่อสารส่วนบุคคล” สำหรับชาวไทย และ “personal communication” สำหรับชาวต่างประเทศ เช่น (ผู้บริหารคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กันยายน 2559), (1st student, personal communication, September 20, 2016) ทั้งนี้ หากผู้เขียนต้องการอ้างอิงชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ข้อมูลโดยเปิดเผยชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้เขียนจะต้องได้รับการอนุญาตจากผู้ให้สัมภาษณ์เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

4.3.2 การลงรายการบรรณานุกรม ในระบบ APA

- รายการเอกสารที่ปรากฏใน เอกสารอ้างอิง (Reference) ท้ายบทความ จะต้องเป็นรายการเอกสารที่มีการอ้างถึงในเนื้อหาบทความ (Citation in text) เท่านั้น
- การลงรายการบรรณานุกรมสำหรับสิ่งพิมพ์แต่ละประเภท มีรายละเอียดดังนี้

ประเภทสิ่งพิมพ์	รูปแบบการลงรายการบรรณานุกรม
หนังสือ / ตำรา (Book)	ชื่อผู้แต่ง./(ปีที่พิมพ์)./*ชื่อเรื่อง*./สถานที่พิมพ์:/ชื่อสำนักพิมพ์.
บทความในหนังสือรวมบทความ (Chapter in book)	ชื่อผู้แต่ง./(ปีที่พิมพ์)./ชื่อบทความ./ใน/ชื่อบรรณาธิการ/(บก.)./*ชื่อหนังสือ*./(น./เลขหน้า-เลขหน้า)./สถานที่พิมพ์:/ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s)./(year of publication)./Article title./In/Editor/(Ed. ถ้ามีหลายคนใช้ Eds)./*Book title*./(p. ถ้ามีหลายหน้าใช้ pp./page number-page number)./Place:/Publisher.
บทความในวารสาร (Journal Article)	ชื่อผู้แต่ง./(ปีที่พิมพ์)./ชื่อบทความ./*ชื่อวารสาร,/ปีที่*/(ฉบับที่),/เลขหน้าที่ปรากฏบทความ-เลขหน้า. Author(s)./(year of publication)./Article title./*Journal,/Vol*/(No),/page number-page number.
รายงานการวิจัย (Research Report)	ชื่อผู้แต่ง./(ปีที่พิมพ์)./*ชื่อเรื่อง*/(รายงานการวิจัย)./สถานที่พิมพ์:/ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s)./(year of publication)./*title*./(Research report)./Place:/Publisher.
เอกสารการประชุมทางวิชาการ (Proceedings, Symposium)	ชื่อผู้แต่ง./(ปีที่พิมพ์)./ชื่อบทความ./ใน/*ชื่อการประชุมหรือการสัมมนา*/(น./เลขหน้า-เลขหน้า)./สถานที่พิมพ์:/ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s)./(year of publication)./Article title./In/Title of Conference./(pp./page number-page number)./Place:/Publisher.
ผลงานนำเสนอในงานประชุมวิชาการ (Paper Presentation)	ชื่อผู้แต่ง./(ปีที่นำเสนอ,/เดือนที่นำเสนอ)./*ชื่อผลงาน*./การนำเสนอในชื่อการประชุมหรือการสัมมนา,/สถานที่จัดการประชุม. Author(s)./(year of publication,/month)./*title*./In/Title of Conference./Place.
หนังสือแปล (Translated Book)	ชื่อผู้แต่งหนังสือต้นฉบับที่แปลเป็นภาษาไทยแล้ว./(ปีที่พิมพ์หนังสือแปล)./*ชื่อหนังสือที่แปลแล้ว*/[ชื่อหนังสือต้นฉบับ]/(ชื่อผู้แปล,/ผู้แปล)./สถานที่พิมพ์หนังสือแปล:/สำนักพิมพ์./(ต้นฉบับพิมพ์/ปี/ค.ศ. หรือ พ.ศ. ที่พิมพ์ต้นฉบับ)
วิทยานิพนธ์ และปริญญานิพนธ์ (Thesis)	ชื่อผู้แต่ง./(ปีที่พิมพ์)./*ชื่อวิทยานิพนธ์หรือปริญญานิพนธ์*./(วิทยานิพนธ์ชื่อปริญญา),/ชื่อสถาบันการศึกษา. Author./(year of published)./*Doctoral dissertation or Master's thesis Title*./(Doctoral dissertation or Master's thesis),/Institute.
บทความจากหนังสือพิมพ์ (Newspaper)	ชื่อผู้แต่ง./(ปีที่พิมพ์,/วัน/เดือน)./ชื่อบทความ./*ชื่อหนังสือพิมพ์*, น./เลขหน้า. Author./(year of published,/mm/dd)./Article title./*Newspaper Title*, p./page number.
ราชกิจจานุเบกษา (Royal Thai Government Gazette)	ชื่อกฎหมาย./(ปี,/วัน/เดือน)./*ราชกิจจานุเบกษา*./เล่ม/เลขเล่ม/ตอน/เลขตอน./หน้า/เลขหน้า-เลขหน้า.

ประเภทสิ่งพิมพ์	รูปแบบการลงรายการบรรณานุกรม
เอกสารอิเล็กทรอนิกส์หรือเอกสารจากฐานข้อมูล (Databases)	ชื่อผู้แต่ง./(ปี)./ชื่อเอกสาร./สืบค้นเมื่อ/วันที่/เดือน/ปี,/จาก/URL (แบบย่อ*) หรือชื่อฐานข้อมูล Author./(year of published)./Title./Retrieved/mm/dd,/year,/from/URL or name of database
ข้อมูล/เอกสารจาก Facebook	ชื่อผู้แต่ง./(ปี,/เดือน/วัน)./ชื่อเรื่อง/[Facebook status update]./สืบค้นเมื่อ/วันที่/เดือน/ปี,/จาก/URL Author./(year of published,/month/day)./*Title*./[Facebook status update]./Retrieved/mm/dd,/year,/from/URL
ข้อมูล/เอกสารจาก Twitter	ชื่อผู้แต่ง./(ปี,/เดือน/วัน)./ชื่อเรื่อง/[Tweet].สืบค้นเมื่อ/วัน/เดือน/ปี,/จาก/URL Author./(year of published,/month/day)./*Title*./[Tweet]./Retrieved/mm/dd,/year,/from/URL

■ การระบุชื่อผู้แต่ง มีรายละเอียดดังนี้

(1) ผู้แต่งชาวไทย ลงรายการด้วยชื่อ แล้วตามด้วยนามสกุล และผู้แต่งชาวต่างประเทศลงรายการด้วยนามสกุล ตามด้วยชื่อแรกและชื่อกลางซึ่งใช้อักษรย่อ

(2) ผู้แต่ง 2 คน ให้ลงชื่อผู้แต่งทุกคน โดยใช้คำว่า “และ” (สำหรับคนไทย) และ “&” (สำหรับชาวต่างประเทศ) คั่นระหว่างชื่อ

(3) ผู้แต่ง 3-6 คน ในครั้งแรกให้ลงชื่อผู้แต่งทุกคน คั่นระหว่างชื่อด้วยเครื่องหมาย “,” และคั่นก่อนชื่อคนสุดท้ายด้วย “, และ” ในภาษาไทย และ “, &” ในภาษาอังกฤษ ในการอ้างซ้ำครั้งต่อๆไป ลงเฉพาะชื่อผู้แต่งคนแรก ตามด้วยคำว่า “, และคณะ” สำหรับงานเขียนภาษาไทย หรือ “, et al.” สำหรับงานเขียนภาษาต่างประเทศ

(4) ผู้แต่ง 7 คนขึ้นไป ให้ลงชื่อผู้แต่งคนแรก ถึงคนที่ 6 และตามด้วย “, และคณะ” หรือ “, et al.”

(5) สิ่งพิมพ์ที่ไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง ให้ใส่ชื่อสิ่งพิมพ์ (หนังสือ หรือวารสาร) ด้วยตัวเอนแทน และตามด้วยปีที่พิมพ์ เช่น ชื่อหนังสือ./(ปีที่พิมพ์)./สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์.

- คำย่อสำหรับการลงรายการเอกสารอ้างอิง

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

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

(1) การอ้างอิงในเนื้อหา (In-text citation)
จากการทบทวนงานวิจัย (ชื่อผู้แต่ง, อยู่ระหว่างรอพิมพ์) พบว่า.....
จากการทบทวนงานวิจัย (Author, forthcoming) พบว่า.....

(2) การอ้างอิงในรายการเอกสารอ้างอิง (References)
ชื่อผู้แต่ง. (อยู่ระหว่างรอพิมพ์). ชื่อบทความ. *ชื่อวารสาร.*
Author. (forthcoming). Article title. *Journal*.

เอกสารอ้างอิง

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

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

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

PSPAJ

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

Political Science and Public Administration Journal

กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
239 ถ.ห้วยแก้ว ต.สุเทพ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 50200
โทรศัพท์ 053-942995 โทรสาร 053-942988

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