

PSPA J

ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2559)
Vol. 7 No. 1 (January-June 2016)

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ Political Science and Public Administration Journal

ISSN 0125-7897

บทบรรณาธิการ

การต่อรองทางอุดมการณ์ของมิชชันนารีในโรงเรียนของมิชชันนารีในเชียงใหม่
วิสวัท ทวีพรกิจกุล

การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายนิรโทษกรรมของไทย
ระหว่างปี พ.ศ. 2475-2549
ทวีโชค ไช่มุกด์

การจัดการแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย 3 สัญชาติของไทย:
การสำรวจทางกฎหมาย นโยบาย และทางเลือก
ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา

ห่วงโซ่คุณค่ากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ
ของวิทยาลัยศิลปะ สือ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
วิภาพร หมื่นมณี

การเมืองท้องถิ่นสหสัมพันธ์ของความสัมพันธ์หลายระดับ
ชัยพงษ์ สำเนียง

ประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์: เสริมสร้างหรือฉุดรั้ง
วีระ เลิศสมพร

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

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



วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

ปีที่ 7 • ฉบับที่ 1 • มกราคม – มิถุนายน 2559

Political Science and Public Administration Journal

Volume 7 • No. 1 • January - June 2016

ISSN 0125-7897

1. วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อเป็นแหล่งเผยแพร่ผลงานทางวิชาการของคณาจารย์ นักวิชาการ นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา และผู้สนใจทั่วไป
- 2) เพื่อส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดการวิจัย พัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้ในสาขาวิชาการเมือง การปกครอง การระหว่างประเทศ รัฐประศาสนศาสตร์ และสาขาวิชาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. ขอบเขต

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ รับพิจารณาบทความวิชาการ บทความวิจัย และบทความปริทัศน์ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับสาขาวิชาการเมือง การปกครอง การระหว่างประเทศ รัฐประศาสนศาสตร์ และสาขาวิชาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

3. กำหนดออกตีพิมพ์เผยแพร่

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นวารสารวิชาการซึ่งตีพิมพ์บทความวิชาการและบทความวิจัยจากบุคคลทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย จัดพิมพ์รายปี ปีละ 2 ฉบับ

ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม – มิถุนายน

ฉบับที่ 2 เดือน กรกฎาคม – ธันวาคม

4. เจ้าของ

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

5. สำนักงานกองบรรณาธิการ

กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200

โทร. 0-5394-2958

โทรสาร. 0-5394-2988

E-mail: polscicmujournal@gmail.com

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

6. การพิจารณาบทความ

การพิจารณาคัดเลือกบทความ และการตีพิมพ์เผยแพร่บทความ มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1) กองบรรณาธิการจะพิจารณากลับกรองบทความในเบื้องต้น โดยพิจารณาจากความสอดคล้องของเนื้อหาของบทความกับขอบเขตเนื้อหาของวารสาร ความน่าสนใจ การนำเสนอองค์ความรู้ใหม่ และความครบถ้วนตามมาตรฐานวิชาการ

2) บทความที่ผ่านการพิจารณากลับกรองจากกองบรรณาธิการเบื้องต้น จะถูกนำเสนอให้ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง จำนวน 2 คน พิจารณา โดยใช้ระบบ Double-blind peer review (ผู้พิจารณาไม่ทราบชื่อผู้เขียน และผู้เขียนไม่ทราบชื่อผู้พิจารณา) ผลการพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิถือเป็นขั้นสุดท้าย

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

4) ในกรณีที่จำเป็นต้องมีการแก้ไข หรือปรับปรุงบทความ ให้ผู้เขียนแก้ไขบทความ และนำเสนอกองบรรณาธิการภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับการพิจารณา

5) กองบรรณาธิการจะนำบทความที่ผ่านการพิจารณาและแก้ไขแล้ว เข้าสู่กระบวนการเรียงพิมพ์ และการตีพิมพ์เผยแพร่ โดยกองบรรณาธิการจะแจ้งกำหนดการตีพิมพ์เผยแพร่เบื้องต้นให้ผู้เขียนทราบ

6) ผู้เขียนจะได้รับวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์จำนวน 2 เล่ม เป็นการตอบแทน โดยกองบรรณาธิการจะจัดส่งวารสารให้แก่ผู้เขียนภายใน 1 เดือนนับตั้งแต่วันวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ได้รับการเผยแพร่

กองบรรณาธิการ

ที่ปรึกษา

ผศ. ดร.อรอร ภูเจริญ

คณบดีคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ทรงคุณวุฒิประจำกองบรรณาธิการ

ศ. ดร.ธนสวรรค์ เจริญเมือง

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

รศ. ดร.สุชาติ เศรษฐมาลินี

สถาบันศาสนา วัฒนธรรม และสันติภาพ มหาวิทยาลัยพายัพ

บรรณาธิการ

อาจารย์ ดร.มาลินี คุ่มสุภา

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

กองบรรณาธิการ

รศ. ธโรธร ตูทองคำ

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ผศ. ดร.บัณฑิต จันทรโรจนกิจ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผศ. ดร.วีระ เลิศสมพร

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

ผศ. ดร.กนกวรรณ อุทองทรัพย์

วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผศ. หทยา อนันต์สุทธิกุล

คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้

ผศ. ดร.พจนา พิษิตปัจจา

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อาจารย์ ดร.พฤติ หงษ์ตระกูล

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อาจารย์ ดร.ปฐมมาตี จงรักษ์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ฝ่ายจัดการ

นายทินกฤต นุตวงษ์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

นางสาวสรวรยา วัฒนศิริเสรีกุล

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

นางสาวจันจิรา ใจสักเสรีญ

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

นางสาวรภัทรา หิรัญรังสิต

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

** บทความทุกเรื่องได้รับการตรวจทางวิชาการโดยผู้ทรงคุณวุฒิภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย จำนวน 2 ท่าน ต่อ 1 บทความ

** ความคิดเห็นใดๆ ที่ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นของผู้เขียน (ความคิดเห็นใดๆ ของผู้เขียน กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย)

** กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ไม่สงวนสิทธิ์ในการคัดลอกแต่ให้อ้างอิงแหล่งที่มาด้วย

บทบรรณาธิการ

ในวาระที่คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้ก่อตั้งมานานนับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2549 เป็นเวลากว่า 10 ปี ในปี 2559 นี้ วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ได้ดำเนินการในการจัดพิมพ์และเผยแพร่บทความมาเป็นปีที่ 7 วารสารฉบับนี้ถือเป็นวารสารฉบับแรกของปี ซึ่งกองบรรณาธิการรู้สึกยินดีที่ได้มีโอกาสตีพิมพ์บทความที่มีคุณภาพ จำนวน 6 บทความ ประกอบด้วยบทความวิจัยจำนวนถึง 4 บทความ และบทความวิชาการจำนวน 2 บทความ โดยแต่ละบทความมีเนื้อหาที่น่าสนใจและมีการนำเสนอองค์ความรู้ที่ถือว่ามีความถูกต้องวิชาการที่หลากหลาย สาขาวิชาและประเด็นศึกษา อาทิเช่น เรื่องราวทางประวัติศาสตร์ กฎหมาย การเมืองการปกครอง การปกครองท้องถิ่น การจัดการด้านแรงงาน ตลอดจนการจัดการบริหารภายในองค์กรที่มีการนำเสนอระบบการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

บทความวิจัยเรื่องแรกเป็นเรื่องราวทางประวัติศาสตร์ของ **วิทวัส ทวีพรกิจกุล** นำเสนอ บทความวิจัยเอกสารทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของมิชชันนารีเพรสไบทีเรียนในเชียงใหม่ภายใต้ หัวข้อ “การต่อรองทางอุดมการณ์ของมิชชันนารีในโรงเรียนของมิชชันนารีในเชียงใหม่” จากการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้สะท้อนให้เห็นการต่อสู้ ต่อรองและความสัมพันธ์ทางอำนาจทางอุดมการณ์เกิดขึ้น ในโรงเรียนของมิชชันนารีอเมริกันในเชียงใหม่ภายหลังการนำนโยบายจากส่วนกลางมาปรับใช้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2422 โดยคณะมิชชันนารีเพรสไบทีเรียนที่เดินทางเข้ามาเผยแพร่ศาสนาในเชียงใหม่มีจุดประสงค์จัดการศึกษาที่ต่างไปจากรัฐบาล ความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ปรากฏเป็นสถานะที่เกิดการต่อรองระหว่างอำนาจรัฐสยาม- การต่อรองของการดำรงอยู่ของอำนาจทางวัฒนธรรมในการจัดการศึกษาและวัฒนธรรมท้องถิ่นผ่านการจัดลำดับชั้นความสำคัญทางวัฒนธรรมภายในโรงเรียน ซึ่งพบว่าวัฒนธรรมของสยามจะเป็นสิ่งที่ถูกยกย่องในรูปแบบของพิธีการที่อยู่สูงสุดความเป็นตะวันตกจะเป็นสิ่งที่ปลูกฝังในชีวิตประจำวันและมีความสำคัญรองลงมา ส่วนวัฒนธรรมลำดับสุดท้ายคือความเป็นท้องถิ่นซึ่งถูกนิยามว่าเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมจำเป็นต้องปรับปรุง แก้ไข ในบทความวิจัยลำดับถัดไปเป็นการหันกลับมามองดูสถานการณ์ร่วมสมัยปัจจุบัน โดย **ทวีโชค ไช่มุกด์** ได้ทำการวิจัยเอกสารและเปรียบเทียบกฎหมายนิรโทษกรรม ภายใต้หัวข้อเรื่อง “การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายนิรโทษกรรมของไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2475-2549” ที่พบว่า ในช่วง 74 ปีดังกล่าวมีการตราเป็นกฎหมายทั้งสิ้น 21 ฉบับ โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ 1) การยกเว้นความผิดให้แก่กลุ่มผู้ยึดอำนาจการปกครอง ซึ่งถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติภายหลังการยึดอำนาจการปกครอง 2) การนิรโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำความผิดต่อความมั่นคงของรัฐซึ่งเป็นการนิรโทษกรรมโดยอาศัยหลักความกรุณาในวโรกาสสำคัญต่างๆ 3) การนิรโทษกรรมยกเว้นความผิดให้แก่ผู้เข้าร่วมชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองซึ่ง

เป็นการยุติปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและพบว่าวิวัฒนาการที่สำคัญในการตรากฎหมายนิรโทษกรรมคือ การนิรโทษกรรมทางการเมืองได้ไปปรากฏในมาตราหนึ่งของรัฐธรรมนูญซึ่งตราขึ้นภายหลังการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (คปค.) กล่าวโดยสรุปกฎหมายนิรโทษกรรมจึงเป็นวิธีการจัดการกับปัญหาทางการเมืองมากกว่าเป็นกฎหมายที่มุ่งให้มีผลบังคับใช้ในลักษณะทั่วไปนั่นเอง สำหรับบทความวิจัยบทความถัดไปเป็นบทความของ ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา เรื่อง “การจัดการแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย 3 สัญชาติของไทย: การสำรวจทางกฎหมาย นโยบาย และทางเลือก” โดยที่ทำการศึกษาค้นคว้ากฎหมาย นโยบายและยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง จำนวน 3 สัญชาติ คือ เมียนมาร์ ลาว และ กัมพูชา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 - พ.ศ. 2554 โดยวิเคราะห์ผลกระทบอันเป็นสาเหตุแห่งความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนมาตรการในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมืองจากประเทศเหล่านี้ ตลอดจนเสนอแนะมาตรการทางเลือกด้านกฎหมายและนโยบายการใช้แรงงานต่างชาตินโยบายบนพื้นฐานของความสมดุลระหว่างความมั่นคงของชาติ ความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการเคารพสิทธิแรงงานข้ามชาติและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานไว้ที่น่าสนใจ โดยเสนอให้ลดการจ้างแรงงานต่างชาตินี้ให้มีฝีมือและทดแทนด้วยเทคโนโลยี เน้นการใช้แรงงาน กึ่งฝีมือและแรงงานฝีมือแทน ใช้ระบบภาษีการใช้แรงงานต่างชาติและกำหนดมาตรฐานการใช้ แรงงานต่างชาติให้เป็นมาตรฐานสากล บทความวิจัยชิ้นสุดท้ายเป็นเรื่อง “ห่วงโซ่คุณค่ากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่” โดย วิภาพร หมั่นมาณี ทำการศึกษาวิจัยเรื่องที่มีผู้นำเสนอเป็นบทความน้อยมาก โดยเฉพาะเรื่องห่วงโซ่คุณค่าในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยนำห่วงโซ่คุณค่ามาเชื่อมโยงกิจกรรมต่างๆ เพื่อสร้างคุณค่า ให้กับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุให้ตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและ ผู้ใช้บริการให้เกิดความพึงพอใจและมีประสิทธิภาพ

บทความวิชาการจำนวน 2 บทความถือว่ามีความน่าสนใจอย่างยิ่งเช่นกัน โดยบทความแรก **ชัยพงษ์ สำเนียง** ได้นำแนวคิดทางมนุษยวิทยามาผสมผสานกับแนวคิดทางด้านรัฐศาสตร์และนำเสนอมุมมองที่ลุ่มลึกและน่าสนใจในบทความเรื่อง “การเมืองท้องถิ่นสหสัมพันธ์ของความสัมพันธ์หลายระดับ” ถือเป็นบทความที่เปิดมุมมองที่ลึกซึ้งทางด้านรัฐศาสตร์และนำเสนอเสียงของคนพื้นที่ที่น่าสนใจและลุ่มลึก โดยสะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงต่อการเมืองท้องถิ่นและเชื่อมั่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะกลายเป็นพื้นที่ของการ “ต่อรองทางการเมือง” ที่สำคัญสู่การปกครองตนเองที่แท้จริงซึ่งสะท้อนความเชื่อมั่นว่าการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นควรตั้งต้นที่การเชื่อมั่นในศักยภาพขององค์กรท้องถิ่นเป็นเบื้องต้น

บทความชิ้นสุดท้าย เรื่อง “ประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์: เสริมสร้างหรือฉุดรั้ง” ของ วีระ เลิศสมพร ถือเป็นบทความที่สร้างความหวังต่อกระบวนการประชาธิปไตย โดยเชื่อมั่นว่า ประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์จะสามารถทั้งเสริมสร้างและฉุดรั้งต่อ “ความเป็นประชาธิปไตย” แต่ถ้า ภาครัฐ ภาคพลเมือง ร่วมกันวางแผนเชิงยุทธศาสตร์เพื่อขับเคลื่อนประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ไปในทิศทางบวกเชิงสร้างสรรค์จะถือเป็นการเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าการฉุดรั้งได้อย่างแท้จริง

ในนามของกองบรรณาธิการขอขอบคุณผู้เขียนทุกท่านและหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความทุกชิ้นจะสามารถสร้างคุณประโยชน์ทางวิชาการต่อไปและหากมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้น ขออภัยในความบกพร่องที่เกิดขึ้นมา ณ โอกาสนี้

บรรณาธิการ

สารบัญ

การต่อรองทางอุดมการณ์ของมิชชันนารีในโรงเรียนของมิชชันนารีในเชียงใหม่ วิฑูส ทวีพรกิจกุล	1-20
การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายนิรโทษกรรมของไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2475-2549 ทวีโชค ไช้มุกด์	21-48
การจัดการแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย 3 สัญชาติของไทย: การสำรวจทาง กฎหมาย นโยบาย และทางเลือก ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา	49-74
ห่วงโซ่คุณค่ากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ วิภาพร หมั่นมาณี	75-105
การเมืองท้องถิ่นสหสัมพันธ์ของความสัมพันธ์หลายระดับ ชัยพงษ์ สำเนียง	106-137
ประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์: เสริมสร้างหรือลด วีระ เลิศสมพร	138-160
แนวทางการจัดทำต้นฉบับบทความ เพื่อส่งขอรับการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสาร รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์	161-170

การต่อรองทางอุดมการณ์ของมิชชันนารีในโรงเรียนของ
มิชชันนารีในเชียงใหม่
Ideological Negotiation in Missionary American Presbyterian's
School in Chiang Mai

วิฑูรย์ ทวีพรกิจกุล¹

Wittawat Tweepornkijkul²

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการต่อรองทางอุดมการณ์ที่เกิดขึ้นในโรงเรียนของมิชชันนารีอเมริกันในเชียงใหม่หลังจากการนำนโยบายจากส่วนกลางมาปรับใช้ โดยผลการศึกษาพบว่า ภายหลังจากการนำนโยบายจากส่วนกลางมาปรับใช้ มิชชันนารีจำเป็นต้องปรับตัวต่ออำนาจจากส่วนกลางและประนีประนอมต่อความเชื่อของท้องถิ่นมากขึ้นผ่านการจัดลำดับช่วงชั้นทางสำคัญของวัฒนธรรมในโรงเรียน โดยที่วัฒนธรรมของสยามจะเป็นสิ่งที่ถูกยกย่องให้ความสำคัญในรูปแบบของพิธีการ และความเป็นตะวันตกจะเป็นสิ่งที่มิชชันนารีพยายามจะปลูกฝังในชีวิตประจำวัน ในขณะที่ความเป็นท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ถูกนิยามว่าเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมซึ่งการจัดลำดับทางวัฒนธรรมเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสยามมิชชันนารีอเมริกัน และเชียงใหม่ไปในเวลาเดียวกัน

คำสำคัญ: มิชชันนารี, โรงเรียน, เชียงใหม่

¹ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ 2 ถนนท่าพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 อีเมลติดต่อ: morgraw73@gmail.com

² Faculty of Political Science, Thammasat University, Tha Phrachan Campus, 2 Phrachan Rd. Phra Nakhon, Bangkok, Thailand, 10200 E-mail: morgraw73@gmail.com

Abstract

This paper aimed to study the ideological negotiation in Chiang Mai missionary's school after accept Siam's educational policy. The study found that missionary must negotiate with Siamese power and native culture through the hierarchy of culture in their school. Siamese element was regarded in term of formalities and the west was cultivated on student's daily lives as normal. However, the local was defined as improper and must be eliminated. Therefore, this hierarchy of culture can reflect the power relation between Siam, American missionary and Chiang Mai at the same time.

Keywords: Missionary, School, Chiang Mai

1. บทนำ

ชาติและชาตินิยมนั้นอาจจะกล่าวได้เป็นจุดเด่นอีกประการหนึ่งของยุคสมัยใหม่ และเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยในการก่อรูปและสร้างโครงสร้างของยุคสมัยใหม่ให้เกิดขึ้น (Calhoun, 1997, P.7) ซึ่งชาติและชาตินิยมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ เป็นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับชาติในฐานะที่ผลจากการประกอบสร้างทางวัฒนธรรม และไม่ได้มีรากอันยาวนานสืบเนื่องมาแต่โบราณตามที่ชาตินิยมได้กล่าวถึง ตลอดจนเป็นการสร้างอัตลักษณ์แบบเดียวกับที่ถูกผลิตซ้ำผ่านหน่วยงานที่เป็นมาตรฐาน (Calhoun, 1997, p.39) อย่างเช่น โรงเรียน ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนของรัฐหรือเอกชนจึงก็เป็นหนึ่งในกลไกของรัฐ (state apparatuses) ในการผลิตซ้ำสำนึกของความเป็นชาติ และความเป็นอันหนึ่งเดียวกันของคนในชาติให้เกิดขึ้น

กลไกทางอุดมการณ์ของรัฐ (ideological state apparatuses) นั้นเป็นกลไกที่ทำหน้าที่โดยใช้อุดมการณ์เป็นด้านหลัก(function by ideology) เป็นภาคปฏิบัติการทางอุดมการณ์ เพื่อที่จะผลิตซ้ำหรือสืบทอดอุดมการณ์ของชนชั้นปกครอง (Althusser, 1971, p. 146) และดำรงอยู่ในระดับที่เป็นวัตถุ (material existence) และสามารถแสดงให้เห็นถึงบางสิ่งที่เกี่ยวข้องได้ในเชิงประจักษ์ โดยที่อุดมการณ์หนึ่งๆนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำรงอยู่ในกลไกทางอุดมการณ์หนึ่งๆ เพื่อที่จะผลิตซ้ำหรือสืบทอดอุดมการณ์นั้น และการดำรงอยู่ใน

ลักษณะนี้ของอุดมการณ์ก็คือการดำรงอยู่ในสถานะเชิงวัตถุของอุดมการณ์ (Althusser, 1971, p. 166)

ดังนั้นสิ่งสำคัญอันดับต้นๆในการพิจารณาเกี่ยวกับสถาบันการศึกษา หรือโรงเรียน ในฐานะกลไกทางอุดมการณ์ของรัฐ ก็คือการคิดออกจากความเคยชินที่มีต่อโรงเรียนและสถาบันการศึกษาเหล่านี้ว่ามีความเป็นกลางทางความรู้ และอยู่นอกเหนือไปจากบริบททางการเมือง แต่การศึกษาโรงเรียนในลักษณะนี้จะต้องเข้าใจในเบื้องต้นว่า ระบบการศึกษานั้น เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการรักษาการดำรงอยู่ของความสัมพันธ์ที่มีลักษณะของการครอบงำ และเอาเปรียบในสังคม (Apple, 1995, P.9) ซึ่งความเข้าใจในลักษณะนี้แสดงให้เห็นว่าความรู้ในสถาบันการศึกษาต่าง ๆ นั้นไม่ได้เป็นกลาง (neutral) ปราศจากอคติ แต่ความรู้เหล่านี้ถูกสอนและถูกทำให้เหมาะสมที่จะช่วยในการสร้างความถูกต้องชอบธรรมและเป็นฐานในเชิงโครงสร้างให้กับความไม่เสมอภาค โดยเฉพาะหลักสูตรของโรงเรียนที่มีบทบาทในการสร้างอำนาจทางอุดมการณ์ (Apple, 1995, P.17) โดยโรงเรียนนั้นได้เป็นกลไกสำหรับการคัดสรร การรักษา และการส่งต่อความคิดความสามารถ บรรทัดฐานทางอุดมการณ์ และคุณค่า และมักจะเป็นความรู้ของคนบางกลุ่มทางสังคมเท่านั้นที่ถูกทำให้เป็นความรู้ที่สำคัญ และโรงเรียนในฐานะสถาบันทางการศึกษาเป็นจุดรวมของความสัมพันธ์ระหว่างหลักการของการควบคุมทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างและรูปแบบทางสังคม กับความรู้ในหลักสูตรการศึกษา (Apple, 1976, p. 209)

การจัดการศึกษาแบบสมัยใหม่ในเชิงใหม่ของรัฐบาลนั้นมีจุดมุ่งหมายสำคัญอีกประการหนึ่งนอกเหนือจากการผลิตคนเข้ารับราชการแล้วก็คือการพยายามที่จะสร้างสำนึกของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับสยาม และความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์เป็นสำคัญ (วิทย์ วิศทเวทย์ ,2544, น. 21-22) ดังนั้นโรงเรียนจึงเป็นอีกกลไกสำคัญของรัฐในการสร้างความเป็นเอกภาพให้รัฐสมัยใหม่ของสยามที่กำลังจะก่อตัวขึ้นในเวลานั้นด้วย ดังจะเห็นได้จากพระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายในการจัดการศึกษาในมณฑลพายัพ ตอนหนึ่งว่า “...ความปรารถนาใช้จะให้ความรู้ส่วนอีกพระวิธีอย่างเดียว หวังจะสั่งสอนให้รู้จักทางราชการ แลให้รู้ความดีของการที่กลมเกลียวกันกับไทย” (พจข. ร. 5 ศ.2/10 วันที่ 7 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 124) ตลอดจนบางส่วนจากคำกราบบังคมทูลของสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธที่ถวายแด่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตอนหนึ่งว่า “ถ้าประสงค์จะให้พวกลาวเชื้อ จะฝึกตัดในทางอื่นไม่ดีเท่ากวาดเด็กเข้าโรงเรียน จะได้ดัด

สันดานความคิดเสียตั้งแต่ยังเยาว์...” (พจน.ร.5 58/44 สำเนาที่ 14/70 วันที่ 4 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 124)

สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงหน้าที่ของโรงเรียนในฐานะกลไกทางอุดมการณ์ของรัฐได้อย่างชัดเจน แต่กระนั้นในเชียงใหม่ก่อนการจัดการศึกษาของภาครัฐจะมาถึง ภารกิจเหล่านี้ได้ถูกริเริ่มขึ้นมาแล้วกว่า 20 ปีตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2422 โดยคณะมิชชันนารีอเมริกันเพรสไบทีเรียนที่ได้เดินทางเข้ามาเผยแพร่ศาสนาคริสต์ในเชียงใหม่โดยที่มิชชันนารีมีวัตถุประสงค์หลักในการช่วยชักนำผู้คนให้เข้ามาเรียนรู้ และรับเชื่อในศาสนาคริสต์ เปรียบดังประตูบานแรกของการเผยแพร่ศาสนาและการก่อตั้งศาสนาจารย์ในเชียงใหม่ และนอกจากการเล่าเรียน และศึกษาพระคัมภีร์ทางคริสต์ศาสนาแล้ว โรงเรียนของมิชชันนารียังเป็นส่วนสำคัญในการบ่มเพาะขัดเกลา เด็กๆ ให้มีอุปนิสัย วิถีชีวิตแบบชาวตะวันตกด้วย ดังนั้นการที่คริสต์จักรจะมีความเข้มแข็งได้นั้นจะต้องมีพื้นฐานมาจากระบบการศึกษาที่มั่นคง (วิบูลย์ ทานุชิต, 2528, น. 80)

จะเห็นได้ว่าโรงเรียนของมิชชันนารีนั้น มีจุดประสงค์หลักในการจัดการศึกษาที่แตกต่างจากรัฐบาล ซึ่งหมายถึงการมีอุดมการณ์ในการปลูกฝังตัวตน (subject) ที่แตกต่างกันให้กับนักเรียน ถึงแม้ในภายหลังโรงเรียนของมิชชันนารีจะมีการเปลี่ยนแปลงแนวทางในการจัดการศึกษาตามแบบของรัฐ แต่กระนั้นก็ไม่ได้หมายความว่าอุดมการณ์ทางศาสนาจะหายไป ซึ่งสำหรับอัลธุสเซอร์กลไกทางอุดมการณ์เป็นสิ่งที่มีความหลากหลายและไม่ได้เป็นเอกภาพหนึ่งเดียว ดังนั้นมันจึงเปรียบเสมือนเป็นสนามทดลองของการต่อสู้ทางอุดมการณ์ระหว่างชนชั้นอีกด้วยและเป็นอาณาบริเวณที่มีการต่อสู้ที่ยืดเยื้อที่สุด (Althusser, 1971, p. 147) ซึ่งในการนิยามเกี่ยวกับชาติและชาตินิยมเองนั้น ในบางการนิยามก็ไม่ได้หมายความว่าทุกสิ่งที่เกี่ยวข้องกับชาตินิยมจะเป็นสิ่งใหม่ เนื่องจากที่มาของเนื้อหาทางวัฒนธรรม ความผูกพันทางอารมณ์สำหรับการสร้างอัตลักษณ์ของชาตินิยมนั้นล้วนแต่มีความต่อเนื่องที่สวมอยู่บนความยั่งยืนของอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ (Calhoun, 1997, P.29) รวมถึงการพิจารณาชาติในแนวทางแบบหลังอาณานิคมนั้น การตอบสนองเกี่ยวกับชาตินั้นเป็นการสร้างอาณาจักรของพื้นที่ส่วนตัวขึ้นมาใหม่ซึ่งถูกสร้างโดยความแตกต่างทางวัฒนธรรม และอาณาบริเวณของชาติจะถูกนิยามเป็นสิ่งที่แตกต่างจากความเป็นตะวันตก ซึ่งอัตวิสัยแบบใหม่ถูกประกอบสร้างขึ้นอยู่ในความรู้สึกพื้นฐานที่ต้องการที่จะต่อต้านอำนาจครอบงำของสถาบันสมัยใหม่ (Chatterjee, 1993, p. 75)

การที่กลไกทางอุดมการณ์นั้น ไม่สามารถที่จะถูกบงการหรือกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ขึ้นมาใช้ได้อย่างง่ายๆ เนื่องด้วยเวลาที่กลไกในลักษณะนี้เป็นกลไกที่มีความหลากหลาย ทำให้

การต่อรองของกลุ่มที่ถูกครอบงำเองสามารถที่จะแสดงออกมาโดยการสร้างพื้นที่ของตนเองขึ้นในอาณาบริเวณของกลไกทางอุดมการณ์อันจะนำไปสู่สภาพของความขัดแย้งที่ปรากฏออกมาได้ง่าย และการครอบงำจึงไม่สามารถที่จะเป็นไปโดยสมบูรณ์ ดังนั้นการศึกษาในครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาอยู่ที่การพยายามที่จะศึกษาถึงความขัดแย้ง การปะทะ การต่อรอง และการผสมผสานกันของอุดมการณ์ชุดต่างๆ ที่ทำงานอยู่ในโรงเรียนของมิชชันนารีอเมริกันเพรสไบทีเรียนในเชียงใหม่ ตลอดจนการต่อรองและปรับตัวของเด็กนักเรียนที่เป็นตัวแทนของความเป็นท้องถิ่นที่อยู่ในกลไกทางอุดมการณ์เหล่านี้ ว่ามีลักษณะอย่างไรซึ่งจะแสดงให้เห็นว่าวัฒนธรรมนั้นเป็นสิ่งที่ไม่อาจถูกนำเสนอได้เพียงลำพัง โดยตัดขาดจากการปะทะสังสรรค์กับสิ่งอื่นๆ

2. โรงเรียนของมิชชันนารีในเชียงใหม่กับการผลิตซ้ำสำนึกความเป็นชาติของสยาม

ในการจัดการศึกษาของมิชชันนารีและสยามนั้นมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันในช่วงแรก โดยในขณะที่การจัดการศึกษาจากส่วนกลางเกิดขึ้นเพื่อมุ่งผลิตแรงงานให้แก่ระบบใหม่ของรัฐ และปลูกฝังสำนึกของชาติ มิชชันนารีนั้นมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายเพื่อให้โรงเรียนของตนนั้นเป็นที่ยอมรับของคนท้องถิ่นเพื่อเป้าหมายในการเผยแพร่งานศาสนาเป็นสำคัญ แต่ทั้งนี้ในเวลาต่อมาโรงเรียนของมิชชันนารีเริ่มที่จะปรับตัวเข้ากับนโยบายทางการศึกษาของสยามมากขึ้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงแนวทางในการจัดการศึกษาของโรงเรียนมิชชันนารีนี้เกิดขึ้นด้วยความสมัครใจของมิชชันนารีเอง (Sindhuprama, 1988, p. 108) ทำให้โรงเรียนของมิชชันนารีกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันในการผลิตกำลังแรงงานให้รัฐบาลกลางของสยามในที่สุด

การเปลี่ยนแปลงแนวทางในการจัดการศึกษาของโรงเรียนมิชชันนารีในเชียงใหม่ในช่วงแรกได้นำหลักสูตรจากส่วนกลางมาใช้ในการเรียนการสอน ซึ่งการจัดหลักสูตรจากส่วนกลางนั้นย่อมเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อจุดประสงค์หรือเป้าหมายบางประการของรัฐ เช่น การบรรจุความรู้เรื่องชาติไทยเอาไว้ในหลักสูตรภูมิศาสตร์ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2530, น. 105) และนอกจากนั้นตำราที่ใช้ก็ต้องเป็นตำราที่มีการสั่งซื้อจากกระทรวงด้วยเช่นกันซึ่งเท่ากับว่าภาษาไทยกลางจะกลายมาเป็นภาษาหลักที่ใช้ในการเรียนการสอนของโรงเรียนไปโดยปริยาย และหลังจากนำเอาหลักสูตรของกระทรวงมาใช้ในโรงเรียนแล้วนั้น การสอบก็เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่จะต้องกระทำภายใต้การดูแลจากกระทรวง เพราะการสอบนั้นเป็นเทคนิควิทยาการทางอำนาจอย่างหนึ่งในการสถาปนาความรู้ที่ถูกต้องขึ้น (Apple, 1979, PP. 63-64) ซึ่งการสอบไล่ใน

แต่ครั้งนั้นการจัดสอบในระดับชั้นสูงอันได้แก่ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6,7,8 กระทรวงจะให้ความสำคัญและดูแลอย่างใกล้ชิดมากกว่าชั้นอื่นๆ ซึ่งส่วนใหญ่การสอบในชั้นเหล่านี้จะต้องรอฟังคำสั่งจากกระทรวงธรรมการมณฑลในการจัดสอบแต่ละครั้ง (หอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยพายัพ MS-77 วันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2470) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสอบไล่ในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 8 ซึ่งเป็นระดับการศึกษาชั้นสูงสุดในเวลานั้น เด็กนักเรียนจากโรงเรียนชายของมิชชันนารีจะต้องเดินทางจากเชียงใหม่ไปสอบไล่ที่กรุงเทพฯ เป็นประจำทุกปี (หอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยพายัพ MS-77 วันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2466) หรือในบางปีแม้จะมีการจัดสอบไล่ชั้น ม.8 ในเชียงใหม่ เด็กนักเรียนของโรงเรียนมิชชันนารีก็จะต้องไปสอบที่โรงเรียนยุพราชซึ่งเป็นโรงเรียนประจำมณฑล (หอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยพายัพ MS-79 วันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2472) และไม่สามารถที่จะจัดสอบในโรงเรียนของมิชชันนารีเองได้

การนำหลักสูตรจากส่วนกลางมาใช้ส่งผลให้มิชชันนารีต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่างๆ ที่กระทรวงกำหนด ซึ่งมิชชันนารีก็ได้ปฏิบัติตามและให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี ดังจะเห็นได้จากบันทึกรายงานกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ของสมเด็จพระนอญยาเธอเจ้าฟ้าฯ กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ความว่า

“...เขานูโลมสอนตามหลักสูตรของกรมการศึกษาทุกประการตลอดจนการสั่งสอนวิชาลูกเสือ มิได้ย่อหย่อนเลย เดิมของเขาเองสอนแต่เรื่องศาสนาเท่านั้น...ฝ่ายโรงเรียนเราสอนแต่หนังสือเท่านั้นนักเรียนออกจากโรงเรียนจะทำอะไรอื่นไม่ได้นอกจากเป็นเสมียนช่างผิดกันเสียจริงๆ ความพยายามของพวกมิชชันนารีอเมริกันเหล่านี้เป็นที่น่าพิศวงมาก ไม่ใช่ชาติใช้บ้านเมืองอะไรของเขาเลย เขาได้ผลชั่วแต่การโน้มนำไปถือลัทธิความเชื่ออย่างเขาเท่านั้น เขาก็อุส่าห์สั่งสอนเด็กชาติเราให้มีความรู้ตั้งตนทำมาหากินได้ ซ้ำอบรมปลูกฝังให้จงรักภักดีต่อได้ฝ่าละอองธุลีพระบาท ให้รักชาติบ้านเกิดเมืองบิดร”
(ปริญสร้อยแยลส์วิทยาลัย, 2006, น. 69)

นอกจากหลักสูตรการเรียนการสอนแล้วในเรื่องการงานอื่นๆ ของโรงเรียนก็จะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของกระทรวงด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี พ.ศ. 2461 เมื่อพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ฉบับแรกที่รัฐบาลได้ประกาศใช้ มีผลทำให้โรงเรียนของเอกชนทั้งหมดจะต้องอยู่ภายใต้การระเบียบและการดูแลของทางราชการซึ่งรวมถึงโรงเรียนของมิชชันนารีในเชียงใหม่ด้วย โดยการทำงานของโรงเรียนทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นในส่วนของการบริหาร

และการจัดการทั่วไปในเรื่องต่างๆของโรงเรียนก็จะต้องมีการรายงานต่อส่วนกลางอย่างสม่ำเสมอด้วยเช่นกัน โดยทางกระทรวงได้มีข้อบังคับให้โรงเรียนเอกชนที่อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงจะต้องใช้สมุดหมายเหตุรายวันตามแบบของกระทรวงศึกษาธิการในการบันทึกการทำงานต่างๆของโรงเรียนซึ่งครูใหญ่จะเป็นผู้ที่เขียนบันทึก และเป็นผู้รับผิดชอบต่อสมุดหมายเหตุรายวัน แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพยายามอย่างเห็นได้ชัดของส่วนกลางในการที่จะตรวจสอบและควบคุมโรงเรียน โดยในทางปฏิบัติจะมีเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางเข้ามาตรวจตรารายงานต่างๆ ในสมุดหมายเหตุรายวัน และสามารถสั่งเสียหรือแนะนำครูใหญ่ในการทำงานต่างๆของโรงเรียนด้วย ดังนั้นการเข้ามาควบคุมและดูแลโรงเรียนเอกชน หรือ “โรงเรียนราษฎร์” ของทางราชการผ่านการประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์นั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและโรงเรียนของมิชชันนารีไปในตัว จากเดิมที่ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนและรัฐนั้นเป็นไปอย่างหลวมๆ ในลักษณะของความสมัครใจโดยเป็นความสัมพันธ์ของรัฐที่มีตัวแทนเป็นเพียงหลักสูตรการเรียนการสอนและตำราจากกระทรวง ซึ่งมิชชันนารีได้นำมาปรับใช้ในโรงเรียน มาสู่ความสัมพันธ์ที่มีความเป็นระเบียบแบบแผนและเป็นทางการขึ้น (วัชร สันธูประมา ใน ประสิทธิ์ พงศ์อุดม, บรรณาธิการ. 2533, น. 30) ในลักษณะของการบังคับที่ตัวแทนของรัฐไม่ได้เป็นเพียงหลักสูตรและตำราอีกต่อไปแต่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจในการตรวจสอบและสั่งการโรงเรียนได้

สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าความรู้และกิจกรรมในสถาบันการศึกษาต่างๆนั้นไม่ได้เป็นกลาง (neutral) ปราศจากอคติ แต่ความรู้เหล่านี้ถูกทำให้เหมาะสมที่จะช่วยในการสร้างความถูกต้องชอบธรรมและเป็นฐานในเชิงโครงสร้างให้กับความสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาคระหว่างสยามและเชียงใหม่ โดยการคัดสรร การรักษา และการส่งต่อความคิด บรรทัดฐานทางอุดมการณ์ คุณค่า ของบางกลุ่มทางสังคมเท่านั้น ซึ่งการครอบงำเกิดจากการสถาปนา ความรู้ที่เป็นทางการขึ้น กล่าวคือ โรงเรียนไม่ได้ทำเพียงเฉพาะควบคุมประชาชน แต่โรงเรียนยังช่วยในการควบคุมความหมาย โดยการรักษาและจำแนก/แจกจ่าย สิ่งที่เป็นความรู้ที่แท้จริง โดยการมอบความชอบธรรมทางวัฒนธรรมให้กับความรู้ของกลุ่มที่เฉพาะเจาะจง

การควบคุมและดูแลโรงเรียนของมิชชันนารีในเชียงใหม่ในลักษณะที่เป็นทางการของรัฐตลอดจนการเรียนการสอนโดยใช้หลักสูตรจากกระทรวงและการควบคุมการสอบโดยส่วนกลาง สิ่งเหล่านี้ก็คือภาคปฏิบัติทางอุดมการณ์ในรูปแบบหนึ่งที่ทำงานอย่างเปิดเผยอยู่ในโรงเรียนของมิชชันนารีในเชียงใหม่ผ่านการควบคุมความรู้ แต่โรงเรียนนั้นไม่ได้มีแต่เฉพาะการทำงานของหลักสูตรการเรียนการสอนที่เป็นทางการเท่านั้น การอบรม ขัดเกลาในส่วนของกฎเกณฑ์

ระเบียบวินัย และกิจกรรมต่างๆ ในโรงเรียนของมิชชันนารีก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญต่อภาคปฏิบัติการทางอุดมการณ์เช่นเดียวกัน

3. การเผยแผ่คริสต์ศาสนาภายใต้อาณาบริเวณที่ไม่เป็นทางการของการเรียนการสอนในโรงเรียนของมิชชันนารีในเชียงใหม่

ถึงแม้ว่าในอาณาบริเวณของหลักสูตรการเรียนการสอนจะถูกยึดกุมโดยรัฐ แต่องค์ประกอบของคริสต์ศาสนายังคงถูกรักษาเอาไว้ผ่านกิจกรรมทางศาสนา ตลอดจนกิจวัตรประจำวันที่ยุบายปลูกฝังสำนึกทางศาสนา และความเป็นตะวันตกให้แก่เด็กนักเรียน ซึ่งการต่อรองทางอุดมการณ์ของคริสต์ศาสนา และความเป็นท้องถิ่นพื้นเมืองของเชียงใหม่ได้เกิดขึ้นในอาณาบริเวณนี้ ในส่วนของกิจวัตรประจำวัน กิจกรรม หรือกฎระเบียบต่างๆ

3.1 องค์ประกอบทางคริสต์ศาสนา

ในบริบทของโรงเรียนของมิชชันนารีในเชียงใหม่ที่จุดประสงค์แรกเริ่มของการก่อตั้งโรงเรียนเกิดขึ้นเพื่อประโยชน์ทางศาสนานั้น กฎระเบียบ พิธีกรรมและกิจวัตรประจำวันต่างๆ ของโรงเรียนที่คอยควบคุมและกำกับนักเรียนในโรงเรียนก็คือส่วนหนึ่งในภาคปฏิบัติการทางอุดมการณ์ของศาสนาคริสต์นอกเหนือจากการเรียนการสอนตามปกติที่ถูกยึดกุมพื้นที่โดยอุดมการณ์ของรัฐ ดังนั้นถึงแม้ว่าการเรียนการสอนความรู้ภายในโรงเรียนนั้นจะต้องกระทำตามหลักสูตรที่กำหนดโดยกระทรวง แต่ด้วยพื้นฐานของโรงเรียนของมิชชันนารีที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการศาสนา การเผยแผ่ศาสนาก็ยังคงเป็นสิ่งที่โรงเรียนพยายามที่จะทำภายใต้ข้อจำกัดที่ตนเองมี

3.1.1 การประกอบพิธีกรรมและกิจกรรมทางคริสต์ศาสนาในโรงเรียน

ความคิดและสำนึกทางคริสต์ศาสนายังเป็นสิ่งที่แทรกอยู่ในทุกๆ ช่วงเวลาของโรงเรียน ตั้งแต่เช้าจนค่ำ ผ่านพิธีกรรมทางศาสนาและกิจวัตรประจำวันต่างๆ ที่เด็กนักเรียนทุกคนต้องทำในโรงเรียนแห่งนี้ โดยเริ่มตั้งแต่ในช่วงเช้าก่อนเข้าเรียน นักเรียนทุกคนจะต้องเข้าทำพิธีนมัสการในช่วงเช้าก่อนที่จะเข้าห้องเรียนไปในแต่ละชั้น เรียกว่าการประชุมมนัสการเช้าหรือประชุมสวดตอนเช้า (หอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยพายัพ MS-77 วันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2470) ซึ่งนอกจากการสวดมนัสการและการเทศน์ในตอนเช้าก่อนเข้าเรียนทุกวันแล้ว ในช่วงเวลาอื่นๆ ระหว่างวันในโรงเรียนก็ยังคงมีการสอดแทรกกิจกรรมทางคริสต์ศาสนาอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นการสวดอ้อนวอนก่อนรับประทานอาหารทุกครั้ง โดยในส่วนของสวดก่อนรับประทานอาหารนั้นจะมี

นักเรียนที่ครูได้เลือกเป็นผู้นำในการสวดอ้อนวอน และนอกจากนั้นก็ยังมีการประชุมสวดในเวลาบ่ายที่โรงเรียน ตลอดจนการสวดในเวลาเย็นด้วยเช่นกัน (หอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยพายัพ MS-77 วันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2469)

นอกจากพิธีกรรมระหว่างวันในวันปกติที่มีการเรียนการสอนแล้ว ช่วงเวลาบ่ายของวันอาทิตย์ก็เป็นอีกช่วงเวลาที่สำคัญสำหรับการประกอบพิธีทางศาสนาในการสวดนมัสการที่โบสถ์คริสต์จักรเชียงใหม่ ที่ตั้งอยู่บริเวณเชิงสะพานนวรัฐในปัจจุบัน และสำหรับเด็กนักเรียนนั้น ตั้งแต่ชั้น ป.2 จนถึงชั้นมัธยมบริบูรณ์จะต้องมาประชุมฟังพระธรรมเทศนาในวันนี้ทุกคน นอกจากจะได้รับจดหมายแสดงความขัดข้องจากผู้ปกครองก่อน จึงจะได้รับอนุญาต มิเช่นนั้นจะไม่ได้รับอนุญาตให้ขาดเป็นอันขาด (หอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยพายัพ MS-77 วันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2473) โดยครูประจำชั้นจะต้องทำการเช็คชื่อและส่งรายชื่อเด็กนักเรียนที่ได้ขาดการนมัสการตอนบ่ายวันอาทิตย์ให้กับท่านอาจารย์ใหญ่ทุกๆ วันจันทร์ (หอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยพายัพ MS-77 วันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2474) และนอกเหนือไปจากพิธีกรรมเหล่านี้ที่สอดแทรกอยู่ในช่วงเวลาต่างๆ ตลอดวันในโรงเรียนของมิชชันนารี และกิจกรรมทางศาสนาที่ปฏิบัติอยู่เป็นประจำ เช่น การเข้าโบสถ์ในวันอาทิตย์ การสวดนมัสการและการเทศน์ยังเป็นพิธีทางศาสนาที่เกิดขึ้นเนื่องในโอกาสพิเศษอื่นๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการสวดนมัสการและเทศน์ในการประชุมส่งนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 8 ที่จบการศึกษาของโรงเรียน (หอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยพายัพ MS-79 วันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2467) รวมถึงนักเรียนที่ต้องการจะลาออกจากโรงเรียนด้วย (หอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยพายัพ MS-77 วันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2472)

กิจกรรมทางศาสนาที่ปรากฏอยู่ในช่วงเวลาต่างๆ ในแต่ละวันของโรงเรียน ตลอดจนพิธีการทางศาสนาเนื่องในโอกาสพิเศษต่างๆ ล้วนเป็นความพยายามของโรงเรียนในการที่จะเผยแผ่คริสต์ศาสนาตามเท่าที่จะสามารถกระทำได้ โดยเป้าหมายสูงสุดของสิ่งเหล่านี้ก็คือการที่เด็กนักเรียนของโรงเรียนจะยอมเปลี่ยนศาสนาและเข้ารับศีลเป็นคริสต์เตียน ซึ่งจุดมุ่งหมายของการเปลี่ยนศาสนานั้นจะเห็นได้จากการจัดพิธีการรับศีลใหญ่ หรือการถือมหาสนิทที่จัดขึ้นในโรงเรียนซึ่งจะเป็นพิธีที่นักเรียนที่รับเชื่อในศาสนาคริสต์จะเข้ารับศีลซึ่งจะเห็นได้จากบันทึกการประชุมครูบางตอน ว่า

“เนื่องจากจะมีการถือศีลมหาสนิทในวันที่ 16 สิงหาคมนี้ฉันให้พวกครู
ชั้นสูงๆ พยายามพูดตักเตือนนักเรียน และชักจูงเขาตามแต่จะเห็นควร
แต่ไม่ใช่เป็นการบังคับกดขี่ เมื่อบางทีเขาจะมีน้ำใจจะเป็นคริสต์เถียน”

(หอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยพายัพ MS-77 วันที่ 25 กรกฎาคม
พ.ศ. 2474)

ซึ่งการเข้ารับศีลนั้นนักเรียนที่จะเข้ารับศีลนั้นจะต้องรู้ข้อความเชื่อในพระคัมภีร์สำหรับ
เข้ารับศีลใหญ่ ซึ่งครูที่โรงเรียนจะเป็นผู้สอนให้นักเรียน และจากข้อความในข้างต้นจะเห็นได้ว่า
การชักจูงให้เด็กนักเรียนเปลี่ยนศาสนาเป็นคริสต์เถียนก็ยังคงเป็นจุดประสงค์ของโรงเรียนอยู่
โดยไม่ได้มีการบังคับแต่อย่างใด แต่ก็ใช่ว่านักเรียนทุกคนจะยอมเปลี่ยนศาสนาเป็นคริสต์เถียน
มีนักเรียนอีกเป็นจำนวนมากและเป็นนักเรียนส่วนใหญ่ที่ไม่ได้เปลี่ยนศาสนาเป็นคริสต์เถียน
จนกระทั่งจบการศึกษาจากโรงเรียนของมิชชันนารีไป แต่กระนั้นจุดประสงค์ของการเผยแพร่
ศาสนาก็ไม่ได้มีแต่เพียงการให้เด็กนักเรียนต้องเปลี่ยนศาสนาเพียงเท่านั้น การให้เด็กเหล่านี้ได้
คลุกคลีกับพิธีกรรมทางคริสต์ศาสนาอยู่เสมอไม่ว่าจะเป็นการสวดมนต์สการหรือการฟังเทศน์
จะทำให้เด็กนักเรียนเหล่านี้คุ้นชินกับคริสต์ศาสนา “ทั้งนี้ เพื่อเมื่อเวลาเขาออกจากโรงเรียนไป
แล้ว เขาจะได้รับความคิดเรื่องนี้ติดตัวไปด้วย” (หอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยพายัพ MS-77 วันที่
11 มิถุนายน พ.ศ. 2469)

3.2 การปะทะกันทางอุดมการณ์ระหว่างคริสต์ศาสนาและความเป็นท้องถิ่นภายใน โรงเรียนของมิชชันนารีในเชียงใหม่

ดังที่จะเห็นได้ว่าในกิจกรรมต่างๆ ของโรงเรียนตลอดทั้งวันนอกเหนือจากการเรียน
การสอนในห้องเรียนแล้วนั้น อุดมการณ์ทางคริสต์ศาสนาได้มีภาคปฏิบัติทางอุดมการณ์ใน
อาณาบริเวณนี้อย่างเข้มข้น ซึ่งเป้าหมายสำคัญของภาคปฏิบัติทางอุดมการณ์เหล่านี้ก็คือ
เด็กนักเรียนในโรงเรียนของมิชชันนารี แต่ทั้งนี้ในด้านของอุดมการณ์ทางศาสนาที่มีเป้าหมายใน
การเผยแพร่ศาสนาและพระธรรมคำสอนของคริสต์ศาสนานั้น ในบางครั้งมิชชันนารีเองก็ต้องพบ
กับการปะทะ และต่อรองกับความเป็นท้องถิ่นของเชียงใหม่ที่มีเด็กนักเรียนที่ไม่ได้เป็นคริสต์
เถียนเป็นตัวแทนของความเป็นท้องถิ่นนี้

ความเป็นท้องถิ่นในที่นี้ก็คือความเป็นท้องถิ่นในมิติทางด้านศาสนา ซึ่งพุทธศาสนานั้น
เป็นศาสนาที่ฝังรากอยู่ในดินแดนแถบนี้มาเป็นเวลาช้านาน และในภายหลังเด็กในโรงเรียนของ
มิชชันนารีนั้นมีทั้งเด็กที่เป็นคริสต์เถียนและเด็กที่ไม่ได้เป็นคริสต์เถียน ทำให้อุดมการณ์ทางคริสต์

ศาสนาที่มีชั้นนาริพยายามจะถ่ายทอดผ่านกิจกรรมต่างๆ ของโรงเรียนได้ปะทะเข้ากับความคิดดั้งเดิมของท้องถิ่นผ่านเด็กนักเรียนที่ไม่ได้เป็นคริสต์เตียน และมีชั้นนาริที่มีความจำเป็นที่จะต้องปรับตัวและปรับท่าทีของตนเองในการเผยแพร่คริสต์ศาสนาจากการต่อรองจากพุทธศาสนาซึ่งเป็นศาสนาดั้งเดิมของท้องถิ่นเชียงใหม่

การปรับท่าทีในการเผยแพร่คริสต์ศาสนาในอาณาบริเวณของหลักสูตรที่ไม่เป็นทางการของโรงเรียนนั้นสามารถเห็นได้จากบางส่วนของบันทึกการประชุมครูของโรงเรียนปิ่นสร้อยแยลส์ ในวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2469 ตอนหนึ่งว่า

“ในการสั่งสอนหรือการเทศน์เรื่องเกี่ยวกับศาสนา ขอให้พวกครูได้ระวัง
ไม่ควรจะพูดติ และปรักปรำศาสนาพระพุทธเจ้าเกินไป ตามที่ได้สังเกต
ก็เห็นว่าเด็กที่ไม่ใช่คฤสเตียน เมื่อได้ยินผู้พูดปรักปรำพุทธศาสนา
เช่นนั้น ดูไม่ค่อยจะมีความพอใจ ซึ่งเกรงว่าจะเป็เหตุให้เขาไม่เคารพ
ต่อคฤสศาสนา” (หอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยพายัพ MS-77 วันที่
6 พฤศจิกายน 1926 พ.ศ. 2469)

ลักษณะของการเทศน์เช่นนี้เป็นการเทศน์ที่เน้นการเปรียบเทียบกันระหว่างคริสต์ศาสนาและพุทธศาสนา โดยผู้เทศน์ที่เป็นคริสต์เตียนนั้นก็มักที่จะแสดงให้เห็นว่าศาสนาคริสต์นั้นเป็นความจริงที่แท้จริงเพียงหนึ่งเดียว และเหนือกว่าหรือดีกว่าศาสนาพุทธ ดังที่จะเห็นได้ ดังนี้

“พระพุทธเจ้าสอนว่าชีวิตในสวรรค์พิภพชั้นต่ำๆ ได้คือเวียนตายเวียนเกิด”

(พระพุทธเจ้าสอนว่าชีวิตในสวรรค์พิภพชั้นต่ำๆ ได้คือเวียนตายเวียนเกิด)

“พระเยซูสอนว่าชีวิตในสวรรค์จักพิภพชั้นต่ำๆ บได้เป็ชีวิตอันนิรันดร์”

(พระเยซูสอนว่าชีวิตในสวรรค์จะพิภพชั้นต่ำๆ ไม่ได้เป็ชีวิตอันนิรันดร์)

(สิริกิตติสัปป (ฉบับปริวรรต), มีนาคม 1917, น. 58)

รูปแบบของการเทศน์ในเชิงเปรียบเทียบเช่นนี้ ไม่อาจที่จะพิจารณาแค่ในเชิงของการเปรียบเทียบสิ่ง 2 สิ่งที่มีระดับเท่ากันเป็นแนวระนาบเดียวได้ แต่ได้วางอยู่บนการจัดเรียงจัดวางส่วนต่างๆ เพื่อสื่อความหมายให้เห็นว่าศาสนาพุทธพุดอย่าง และศาสนาคริสต์พุดอีกอย่าง โดยมีลักษณะของการนำคำสอนของพระพุทธเจ้านำเสนอขึ้นมาก่อนและจากนั้นจึงหักล้างด้วยคำสอนของศาสนาคริสต์ที่ตามมาทีหลังในรูปแบบของ ข้อเสนอ (thesis) และข้อหักล้าง (anti-thesis) และในบางครั้งก็ได้มีลักษณะของการกล่าวติเตียนและปรักปรำศาสนาพุทธรวมอยู่ด้วย

ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้ปะทะเข้ากับความเชื่อดั้งเดิมของท้องถิ่นที่วางอยู่บนพื้นฐานของพุทธศาสนาและได้สร้างความไม่พอใจให้กับเด็กที่ไม่ได้เป็นคริสต์เตียนในโรงเรียนของมิชชันนารี จนทำให้ในภายหลังการเทศน์เกี่ยวกับศาสนานั้นจะต้องกระทำโดยระมัดระวังมากขึ้นเพื่อป้องกันความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้น โดยจะเห็นได้จากบางตอนของบันทึกการประชุมครูโรงเรียนปรินส์รอยแยลส์ ความว่า

“หม่อมอาจารย์แฮร์ริสได้ชักชวนครูทั้งหลายให้ระวังในการเทศน์ เพราะมีบางคนเวลาเทศน์เรื่องเกี่ยวกับศาสนามักจะพูดปรักปรำในศาสนาที่ตนไม่เชื่อ การที่พูดกล่าวเช่นนั้นดูไม่เป็นการเหมาะสม ดูเป็นการแสดงหูกแก่เด็กนักเรียนที่ไม่ใช่คริสต์เตียน” (หอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยพายัพ MS-77 วันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2469)

“ในการเทศน์ในเวลาบ่ายวันอาทิตย์ หรือเมื่อใด และในที่ใดก็ได้ ให้ครูผู้เทศน์ระวังในการเปรียบเทียบพุทธศาสนากับคริสต์ศาสนาและกล่าวติเตียนฝ่ายพุทธศาสนาแต่ฝ่ายเดียว เพราะจะเป็นเหตุให้เด็กที่ไม่ใช่คริสต์เตียน เสียใจ และจะเกิดความเกลียดชัง” (หอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยพายัพ MS-77 วันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2470)

นอกจากการเทศน์ในประเด็นทางศาสนาที่จะต้องลดระดับความเข้มข้นลงและต้องระมัดระวังมากขึ้น การปิดเรียนในวันสำคัญทางศาสนาก็เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการยอมประนีประนอมต่อความเป็นพื้นเมือง ไม่ว่าจะเป็นการปิดเรียนในวันเข้าพรรษาและออกพรรษา ซึ่งเป็นวันสำคัญทางศาสนาของศาสนาประจำท้องถิ่นเชียงใหม่ ตลอดจนการปิดเรียนในวันลอยกระทง ซึ่งการยอมปิดเรียนในวันเหล่านี้ยังจะทำให้โรงเรียนของมิชชันนารียังคงรักษาสายสัมพันธ์กับท้องถิ่นเอาไว้ได้ โดยกิจกรรมทางศาสนาของศาสนาพื้นเมืองเหล่านี้ในอีกมุมหนึ่งมันคือช่วงเวลาในการพบปะ ชุมชุม สังสรรค์ ของคนในชุมชน เป็นชีวิตทางสังคมของคนในท้องถิ่น ดังนั้นการไม่ปิดเรียนและให้นักเรียนมาเรียนในวันเหล่านี้จึงไม่เป็นผลดีต่อทั้งนักเรียนและโรงเรียนเอง เพราะเป็นการตัดขาดนักเรียนของตนจากชุมชนของเขา และยอมส่งผลต่อการรับรู้ และการสนับสนุนที่มีต่อโรงเรียน

นักเรียนของโรงเรียนมิชชันนารีนั้นในช่วงหลังนั้น มักจะมาจากครอบครัวของพ่อค้า ตลอดจนข้าราชการและคนต่างชาติที่อยู่ในเชียงใหม่ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี แตกต่างจากนักเรียนในช่วงแรกที่มีมักจะเป็นเด็กพื้นเมืองจากชนบทที่ห่างไกลออกไป ดังนั้นสายสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนและผู้ปกครองของนักเรียนก็เป็นส่วนสำคัญของการปรับตัว

ในการเผยแพร่ศาสนาคริสต์ของโรงเรียนด้วยเช่นกัน โดยเมื่อเวลาผ่านไปโรงเรียนของมิชชันนารีได้เติบโตขึ้นและเด็กนักเรียนเหล่านั้นก็มาจากครอบครัวที่หลากหลายมากขึ้น ไม่ได้เป็นแต่เพียงครอบครัวของคริสต์เตียนพื้นเมืองดังเช่นในอดีต ทำให้ในหลายๆ ครั้งผู้ปกครองของนักเรียนเหล่านั้นไม่ได้เข้าใจหรือไม่ได้ให้ความสำคัญต่อพิธีกรรมทางคริสต์ศาสนาที่มีการปฏิบัติอยู่ในโรงเรียนของมิชชันนารีเป็นกิจวัตรประจำวัน เช่น การสวดนมัสการในตอนเย็น ซึ่งในภายหลังผู้ปกครองบางคนได้มีการกล่าวถึงการสวดนมัสการในช่วงเย็นหลังเลิกเรียนว่าควรจะอนุญาตให้มีการยกเว้นไม่ต้องสวดนมัสการตอนเย็นสำหรับเด็กที่ไม่ใช่คริสต์เตียน (หอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยพายัพ MS-77 วันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2469) ซึ่งทั้งนี้ไม่ปรากฏว่าโรงเรียนอนุญาตให้ยกเลิกการสวดนมัสการช่วงเย็นของนักเรียนที่ไม่เป็นคริสต์เตียนหรือไม่ เนื่องจากในเวลานั้นพ่อครูแฮร์ริสซึ่งเป็นอาจารย์ใหญ่เดินทางไปต่างประเทศ จึงไม่อาจที่จะเปลี่ยนแปลงสิ่งใดได้ จะต้องรอให้พ่อครูกลับมาเสียก่อน แต่การแสดงความคิดเห็นในประเด็นเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงความไม่ให้ความสำคัญของผู้ปกครองที่มีต่อพิธีกรรมทางคริสต์ศาสนาที่ถือปฏิบัติกันอยู่ในโรงเรียน ซึ่งส่งผลต่อการเผยแพร่อุดมการณ์ทางคริสต์ศาสนาของมิชชันนารีในโรงเรียนเช่นกัน

ปัจจัยในด้านของเศรษฐกิจของโรงเรียนเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้โรงเรียนของมิชชันนารีนั้นต้องยอมประนีประนอมต่อความเป็นพื้นเมืองเช่นเดียวกับการนำหลักสูตรของสยามมาใช้ในการเรียนการสอน ทั้งนี้เพราะการที่โรงเรียนของมิชชันนารีนั้นจำเป็นที่จะต้องมีการเก็บค่าเล่าเรียนทำให้ในทางหนึ่งนักเรียนเหล่านี้จึงเปรียบเสมือนกับลูกค้าของโรงเรียนไปโดยปริยาย และไม่ใช่แต่เพียงค่าเล่าเรียนเท่านั้นที่โรงเรียนมีการเรียกเก็บจากเด็กนักเรียน ในหลายครั้งโรงเรียนของมิชชันนารีก็นำขอความร่วมมือจากนักเรียนในการช่วยกันบริจาคเงินเพื่อช่วยเหลือโรงเรียนในด้านต่างๆ เช่น การให้ครูไปเรียกรายเงินจากนักเรียนในชั้นต่างๆ เพื่อซื้อเก้าอี้ใบสกลใหม่ โดยให้พวกครูประจำชั้นนั้น “พยายามพูดให้นักเรียนเข้าใจและชักจูงเขาให้มีใจที่จะช่วยเหลือ” (หอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยพายัพ MS-77 วันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ.2474) ดังนั้นการเทศนาโดยการตีเตียนหรือการเปรียบเทียบกับพุทธศาสนา หรือการเผยแพร่คริสต์ศาสนาในรูปแบบอื่นซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความไม่พอใจขึ้นกับเด็ก และผู้ปกครองที่ไม่ใช่คริสต์เตียนนั้นจึงไม่เป็นผลดีต่อโรงเรียนในขณะนั้น ตลอดจนการบังคับให้ร่วมพิธีทางคริสต์ศาสนา เช่น ในกรณีของการเข้าฟังเทศน์โบสถ์วันอาทิตย์ จากเดิมที่นักเรียนทุกคนตั้งแต่ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2 จนถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 จะต้องเข้าฟังพระธรรมเทศนาที่โบสถ์ในวันอาทิตย์ และจะมีการเช็คชื่อนักเรียนในการเข้านมัสการและนักเรียนที่ไม่มาจะต้องมีจดหมายลาจากผู้ปกครองเท่านั้น ในภายหลัง

กิจกรรมทางศาสนานี้ได้เปลี่ยนจากการบังคับเป็นความสมัครใจ อันจะเห็นได้จากบางตอนของบันทึกการประชุมครูโรงเรียนปรินส์รอยแยลส์ เมื่อวันที่ 5 มีนาคม ค.ศ. 1932 ความว่า

“การประชุมนมัสการในวันอาทิตย์ตอนบ่าย ซึ่งเป็นธรรมเนียมของโรงเรียนมานานแล้วนั้น คณะกรรมการเห็นว่าไม่ควรจะยกเลิก แต่จะบังคับเฉพาะนักเรียนที่เป็นคริสต์เดียนเท่านั้น. ส่วนนักเรียนที่ไม่เป็นคริสต์เดียนนั้นทางโรงเรียนจะเชิญเขา” (หอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยพายัพ MS-77 วันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2475)

การที่โรงเรียนต้องพึ่งพาด้านการเงินกับค่าเทอมและความช่วยเหลือจากนักเรียนในบางครั้งในรูปของการบริจาคหรือการเรียกรไทำให้โรงเรียนของมิชชันนารีนั้นจะต้องประนีประนอม และผ่อนปรนในเรื่องของกิจกรรมทางศาสนากับนักเรียนที่ไม่ใช่คริสต์เดียนเหล่านี้เป็นอย่างมากจากเดิมที่เคยเข้มงวดและเคร่งครัด

4. การต่อรองทางอุดมการณ์ของมิชชันนารีในโรงเรียนของมิชชันนารีในเชียงใหม่

4.1 การปลูกฝังความเป็นตะวันตก

ในขณะที่กิจกรรมทางคริสต์ศาสนาและการเผยแพร่ศาสนาเกิดการตั้งคำถามถึงเนื้อหา รวมถึงความจำเป็นอย่างยิ่ง จากนักเรียนและผู้ปกครองในลักษณะที่ค่อนข้างต่อต้านและเปิดเผย แต่ในอีกส่วนหนึ่งของความเป็นคริสต์เดียนที่มิชชันนารีได้พยายามที่จะปลูกฝังและขัดเกลาอุปนิสัยแบบตะวันตกให้แก่เด็กนักเรียนในโรงเรียนของตนนั้น กลับไม่มีปฏิกิริยาที่ต่อต้านกฎระเบียบเหล่านี้อย่างเปิดเผย และเป็นสิ่งที่เด็กนักเรียนสามารถที่ยอมรับและปรับตัวกับกฎระเบียบเหล่านี้ได้มากกว่ากิจกรรมทางศาสนา ซึ่งความเป็นตะวันตกเป็นส่วนหนึ่งของจุดมุ่งหมายในการสร้างสังคมคริสต์เดียนที่สมบูรณ์ตามอุดมการณ์ของความเชื่อในเรื่องอาณาจักรของพระเจ้า โดยพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของจะเผยพระองค์เมื่อโลกมนุษย์ก้าวขึ้นสู่สังคมที่อารยะ (ประสิทธิ์พงศ์อุดม, 2533, น. 171) และชาวคริสต์ที่สมบูรณ์ก็คือชาวคริสต์ที่เพียบพร้อมไปด้วยคติทางคริสต์ศาสนาและการปฏิบัติตัวอย่างชาวตะวันตก ดังนั้นการสลายความเป็นพื้นเมืองออกจากตัวของเด็กพื้นเมืองและประกอบสร้างความเป็นตะวันตกหรือความเป็นสมัยใหม่ลงไปแทนผ่านกฎระเบียบ ข้อบังคับ จึงเป็นหนึ่งภารกิจที่สำคัญของโรงเรียน

การที่นักเรียนไม่ได้แสดงออกถึงปฏิกริยาที่ต่อต้านอย่างเปิดเผย ก็ใช่ว่านักเรียนที่เป็นเด็กพื้นเมืองจะรับเอาวัฒนธรรมหรืออุปนิสัยแบบตะวันตกมาทั้งหมด นักเรียนที่เป็นเด็กพื้นเมืองเหล่านี้ก็ยังคงมีการต่อรองและรักษาความเป็นพื้นเมืองเอาไว้ในอาณาบริเวณที่เป็นส่วนตัวและไม่เป็นทางการของชีวิตในโรงเรียนด้วยเช่นเดียวกัน กล่าวคือกฎระเบียบต่างๆ ของโรงเรียนมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการสร้างอุปนิสัยแบบตะวันตกให้เกิดขึ้นแก่เด็กนักเรียนของโรงเรียน และสิ่งเหล่านี้ย่อมเป็นสิ่งที่แตกต่างกันอย่างมากกับวิถีชีวิตประจำวันที่นักเรียนคุ้นเคย ดังนั้นการบังคับด้วยกฎระเบียบเหล่านี้จึงไม่อาจที่จะกลบ หรือเข้ามาแทนที่สิ่งที่เป็นวิถีชีวิตดั้งเดิมของนักเรียนได้อย่างเบ็ดเสร็จ โดยความเป็นท้องถิ่นจะมีการเล็ดลอดออกจากการกดทับเหล่านี้และแสดงตัวอยู่ในอาณาบริเวณที่เป็นส่วนตัวของนักเรียนอยู่เสมอ

4.2 เครื่องแบบและลำดับชั้นทางวัฒนธรรม

ตัวอย่างในเรื่องของเครื่องแบบนักเรียนของโรงเรียนเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบท้องถิ่นที่แสดงตัวอยู่ในอาณาบริเวณส่วนตัวได้เป็นอย่างดี ซึ่งทางโรงเรียนของมิชชันนารีในช่วงเวลานั้นได้ตั้งกรรมการเครื่องแบบเพื่อพิจารณาเรื่องเครื่องแบบนักเรียนอย่างจริงจัง และการกำหนดให้ใส่เครื่องแบบอย่างเป็นทางการ โดยเครื่องแต่งกายนักเรียนของโรงเรียนปรีณสรอยแยลส์จะสวมเครื่องแบบกางเกงขาสั้นแค่เข้า เสื้อเชิ้ตสีขาวแขนสั้น ผูกคอด้วยผ้าสีเหลี่ยมพับครึ่งสีน้ำเงินเหมือนลูกเสือ สอดชายเสื้อเข้าในกางเกง คาดเข็มขัดและสวมหมวกหนีบ ส่วนครูนั้นจะต้องนุ่งผ้าม่วงในโอกาสพิเศษ (ปรีณสรอยแยลส์วิทยาลัย, 2499, น. 57) และสำหรับในงานเทศกาลสำคัญหรือในโอกาสพิเศษอื่นๆ นักเรียนจะต้องใส่เครื่องแบบพิธีการ โดยนักเรียนจะต้องใส่ชุดราชปะแตนแทนการใส่เสื้อเชิ้ต ในลักษณะของการใส่กางเกงขาสั้นสีน้ำเงิน เสื้อนอกแบบราชปะแตนสีขาว แขนยาว คอปิดติดแถบน้ำเงิน-ขาว สวมหมวกหนีบสีน้ำเงิน-ขาว

ถึงแม้จะมีการกำหนดเครื่องแบบของนักเรียนที่ใช้สำหรับใส่มาโรงเรียน แต่ก็เป็นเรื่องปกติทั่วไปที่การใส่เครื่องแบบของเด็กนักเรียนนั้นไม่ค่อยจะเรียบร้อยนัก แต่ปัญหาในเรื่องการแต่งกายที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่มิชชันนารีไม่พอใจก็คือการที่เด็กนักเรียนของโรงเรียนนั้นแต่งกายด้วยชุดของท้องถิ่น ซึ่งสำหรับนักเรียนตึกที่อาศัยกิน-นอนอยู่ที่โรงเรียนด้วยนั้นจึงไม่อาจที่จะใส่เครื่องแบบนักเรียนได้ตลอดเวลาที่อยู่ในโรงเรียน โดยช่วงเวลาหลังเลิกเรียนที่ไม่มีการเรียนการสอนตามปกติทั่วไป การแต่งตัวจึงไม่จำเป็นที่จะต้องใส่เครื่องแบบนักเรียน และนักเรียนก็มักจะนิยมใส่เครื่องแต่งกายของท้องถิ่นในช่วงเวลาเหล่านี้ ซึ่งสำหรับมิชชันนารีนั้น

ถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมเป็นอย่างมาก โดยความไม่พอใจของมิชชันนารีที่นักเรียนของตนใส่เสื้อผ้าของท้องถิ่นนั้น ได้ปรากฏในบันทึกการประชุมครูบางตอนได้กล่าวถึงปัญหาการแต่งตัวของเด็กนักเรียนเหล่านี้ที่ดูแล้วไม่สมควร ว่า

“มีนักเรียนตึกหลายคน มักชอบนุ่งโสร่ง แล้วเดินเฟ้นพ่านในบริเวณโรงเรียน เห็นว่าไม่สมควร จึงให้ครูประจำตึกได้ห้ามเด็กไม่ให้ใช้ต่อไป”
(หอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยพายัพ MS-77 วันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2472)

“ท่านหม่อมอาจารย์ได้ตักเตือนในการใช้กางเกงจีน คือ ขอให้ครูเลือกใช้ให้ถูกต้องตามเวลาและสถานที่ ตามที่ปรากฏอยู่เดี๋ยวนี้ มักมีเด็กและครูใช้กางเกงจีนสวมไปเที่ยว ตามในเมือง ดูไม่เป็นการเหมาะ” (หอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยพายัพ MS-77 วันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2472)

จากข้อความในข้างต้นจะเห็นได้ว่าเครื่องแต่งกายที่นักเรียนกิน-นอนมักนิยมใช้นุ่งกันในช่วงหนึ่งก็คือโสร่ง และกางเกงจีน โดยสำหรับกางเกงจีนนั้นก็ยังเป็นที่ยอมรับในหมู่ครูของโรงเรียนด้วย ซึ่งการแต่งกายในลักษณะนี้เป็นการแต่งกายตามปกติของคนพื้นเมืองทั่วไปในขณะนั้น และจะเห็นได้ว่าการแต่งกายในลักษณะดังกล่าวเป็นการแต่งกายในช่วงเวลาหลังเลิกเรียน เพราะไม่มีการเรียนการสอน นักเรียนจึงสามารถสวมโสร่งเดินเฟ้นพ่านอยู่ในโรงเรียนได้ ตลอดจนสามารถสวมกางเกงจีนเข้าไปเที่ยวในเมืองได้ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการแต่งกายในลักษณะนี้เป็นการแต่งกายที่มักจะเกิดขึ้นในช่วงเวลาส่วนตัวนอกเหนือจากเวลาเรียนที่โรงเรียนกำหนด แต่จากบางส่วนของบันทึกการประชุมครูที่ยกมาก็จะเห็นได้ว่าเครื่องแต่งกายแบบพื้นเมืองทั้ง 2 แบบนี้ แม้แต่ในช่วงเวลาหลังเลิกเรียนที่เป็นเวลาส่วนตัวก็เป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม เป็นสิ่งที่ไม่สมควร เป็นปัญหาสำหรับมิชชันนารี และเป็นพฤติกรรมที่จะต้องถูกแก้ไข

การแต่งกายในโรงเรียนของมิชชันนารีนั้นแบ่งออกได้เป็น 3 แบบ ได้แก่ การแต่งกายแบบพิธีการ การแต่งกายแบบสามัญ และการแต่งกายแบบไม่เป็นทางการ โดยการแต่งกายในแบบต่างๆ เหล่านี้ ลักษณะของการแต่งกายที่ปรากฏก็จะแตกต่างกันออกไป ได้แก่ การแต่งกายแบบพิธีการนั้นจะเป็นการแต่งกายด้วยชุดที่มีองค์ประกอบของความเป็นสยาม เช่น ชุดราชปะแตน ในขณะที่การแต่งกายแบบสามัญที่เป็นเครื่องแบบนักเรียนจะเป็นการแต่งกายด้วยชุดที่มีองค์ประกอบของตะวันตก เช่น เสื้อเชิ้ต และการแต่งกายที่ไม่เป็นทางการจะเป็นการแต่งกายด้วยชุดพื้นเมืองไม่ว่าจะเป็นโสร่งหรือกางเกงจีน ซึ่งถึงแม้ว่าเราจะเห็นถึงลักษณะ

ของการแต่งกายที่หลากหลายที่ปรากฏ แต่ความหลากหลายเหล่านี้ไม่ได้ถูกให้ความสำคัญหรือมีคุณค่าในระนาบเดียวกัน แต่มันถูกจัดลำดับความสำคัญในระดับแนวคิดที่มีคุณค่าแตกต่างกัน และความสำคัญที่ต่างกันของเครื่องแบบในวาระต่างๆ แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างสยามและท้องถิ่น ซึ่งมีชนนารีเป็นตัวกลางในการจัดการและตอกย้ำให้ความไม่เท่าเทียมกันนี้ทำงานอยู่ในโรงเรียน เช่น การกำหนดว่าอะไรคือคุณค่าที่ควรส่งเสริม และอะไรคือสิ่งที่ไม่เหมาะสม ซึ่งในประเด็นนี้การแต่งกายด้วยเครื่องแบบนักเรียนทั่วไปของโรงเรียนซึ่งเป็นภาพตัวแทนของตะวันตก เป็นรูปแบบที่มีชนนารีใช้เพื่อสร้างให้นักเรียนมีความคุ้นเคยกับวัฒนธรรมตะวันตกในชีวิตประจำวัน ซึ่งเป็นหนึ่งในอุดมการณ์ทางศาสนา และในขณะเดียวกันเครื่องแบบของสยามถูกทำให้เป็นสิ่งที่พิเศษเหนือขึ้นไปกว่าเครื่องแบบตามปกติ ในลักษณะของเครื่องแบบพิธีการที่จะใช้สำหรับงานสำคัญๆ และได้รับการส่งเสริมให้ใส่ในวาระโอกาสพิเศษต่างๆ และเป็นลักษณะในการยอมรับถึงอำนาจของสยามที่มีเหนือมิชชันนารีในเชิงใหม่ แต่ในทางกลับกันเครื่องแบบของท้องถิ่น เช่น โสร่ง หรือ กางเกงจีน กลับกลายเป็นรูปแบบที่ได้รับการปิดกั้นและปฏิเสธเป็นอย่างมากตลอดจนรองเท้าแตะ (หोजดหมายเหตุมหาพิชัยพลายพ MS-77 วันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2475) โดยแม้แต่การใส่เดินอยู่ในโรงเรียนหลังเลิกเรียน หรือการใส่ไปในเมืองซึ่งเป็นเวลาส่วนตัวก็ยังเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมสำหรับมิชชันนารี ซึ่งแสดงให้เห็นลักษณะของการปฏิเสธและการกดทับความเป็นท้องถิ่นในโรงเรียนของมิชชันนารีอย่างชัดเจน แต่กระนั้นจากบางตอนของบันทึกการประชุมในข้างต้นก็แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมของการแต่งกายด้วยชุดพื้นเมืองทั้งโสร่งและกางเกงจีนของนักเรียนซึ่งเป็นการที่ความเป็นท้องถิ่นในขณะนั้น ยังถูกรักษาเอาไว้ในอาณานิคมส่วนตัวของนักเรียน อันเป็นอาณานิคมที่วิถีชีวิตของนักเรียนยังคงมีการเชื่อมโยงอยู่กับวิถีชีวิตทางสังคมท้องถิ่นภายนอกและไม่ได้สูญสลายไปเพียงเพราะการบังคับจากกฎเกณฑ์ของโรงเรียน

บรรทัดฐานของสิ่งเหล่านี้ส่งผลต่อบรรทัดฐานทางพฤติกรรมของคนในสังคมอย่างมาก โดยเฉพาะเด็กนักเรียนที่เข้ามาเรียนในโรงเรียนของมิชชันนารีนั้น มีจำนวนมากเป็นลูกหลานของพ่อค้า คหบดี ในเขตเมืองซึ่งพ่อค้าเหล่านี้ส่วนใหญ่เริ่มที่จะมีพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น และต้องการที่จะให้ลูกหลานของตนได้ศึกษาเล่าเรียน (วัชร สันธูประมา ใน ประสิทธิ์ พงศ์อุดม, บรรณาธิการ. 2533, น. 21) ตลอดจนบุตรหลานของเจ้านายพื้นเมือง หรือแม้แต่บุตรหลานของข้าราชการสยามในเชิงใหม่ ทำให้เมื่อเด็กนักเรียนจากครอบครัวเหล่านี้เข้ามาเรียนในโรงเรียนของมิชชันนารีบรรทัดฐานของคริสต์เตียนที่ปรากฏอยู่ในกฎระเบียบต่างๆ ซึ่งแตกต่างจาก

ท้องถิ่นได้กลายเป็นบรรทัดฐานทางพฤติกรรมของชนชั้นกลางเหล่านี้ในเวลาต่อมา เป็นจริงของชนชั้นกลางในเมืองซึ่งในขณะนี้เราจะเห็นถึงองค์ประกอบของวัฒนธรรมในโรงเรียนของมิชชันนารีที่มีการผสมผสานกันด้วยองค์ประกอบหลายอย่าง และองค์ประกอบเหล่านั้นก็แสดงให้เห็นถึงการเป็นตัวแทนของชนชั้นหรือกลุ่มคนต่างๆ ในสังคมเชียงใหม่ที่ได้ถูกจัดลำดับเอาไว้ภายใต้การจัดเรียงจัดวางทางอัตลักษณ์ในโรงเรียน ดังนั้นถึงแม้ว่าคุณค่าของความเป็นท้องถิ่นจะยังคงดำเนินต่อไปในอาณาบริเวณของพื้นที่ส่วนตัวของนักเรียนพื้นเมือง แต่สิ่งเหล่านี้ก็ถูกแสดงออกอยู่ในรูปแบบของความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งสอดคล้องอยู่กับความสัมพันธ์ทางอำนาจของโครงสร้างทางการเมืองระหว่างสยามและเชียงใหม่

5. สรุป

โรงเรียนของมิชชันนารีเป็นหนึ่งในกลไกทางอุดมการณ์ของรัฐที่มีความผสมผสานกันระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ทั้งองค์ประกอบที่เป็นสยาม องค์ประกอบที่เป็นตะวันตก และองค์ประกอบที่เป็นท้องถิ่น กล่าวคือในอาณาบริเวณโรงเรียนของมิชชันนารีนั้น ถึงแม้อำนาจจากสยามจะแผ่ขยายและเข้ามามีบทบาทต่อโรงเรียนของมิชชันนารีไม่ว่าจะเป็นปฏิบัติการผ่านการควบคุมหลักสูตรได้อย่างเบ็ดเสร็จ หรือในอาณาบริเวณของกฎระเบียบ บรรทัดฐานทางจริยธรรมของโรงเรียนที่องค์ประกอบของสยามและองค์ประกอบของตะวันตกสามารถที่จะมีปฏิบัติการทางอุดมการณ์ร่วมกันและพยายามที่จะเก็บกดปิดกั้นองค์ประกอบของท้องถิ่นที่อยู่ในอาณาบริเวณส่วนตัวไม่ให้เผยตัวออกมา เป็นการผสมผสานที่องค์ประกอบต่างๆ มีความสำคัญและมีความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยองค์ประกอบของสยามจะถูกให้ความสำคัญและถูกเชิดชูขึ้นสูงสุดในฐานะของความเป็นพิธีการและความเป็นทางการ และในส่วนขององค์ประกอบที่เป็นตะวันตกนั้นจะมีตำแหน่งอยู่ตรงกลางเป็นสิ่งที่มีการปฏิบัติการอยู่ในอาณาบริเวณสาธารณะของกิจกรรมและชีวิตประจำวันในโรงเรียน เป็นค่านิยมที่ควรปฏิบัติตามเคยชิน และในที่สุดท้ายองค์ประกอบของท้องถิ่นจะอยู่ในอาณาบริเวณที่เป็นส่วนตัวของครูพื้นเมืองและนักเรียน และอยู่ระดับล่างสุดของความสัมพันธ์นี้ เป็นองค์ประกอบที่ถูกเก็บกดปิดกั้นในรูปของสิ่งที่ไม่เหมาะสม และไม่สมควร ทั้งจากโรงเรียนและรัฐ ซึ่งความสัมพันธ์ของอัตลักษณ์ต่างๆ ลักษณะนี้ ในโรงเรียนของมิชชันนารีได้จำลองให้เห็นถึงลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่าง สยาม มิชชันนารี และคนพื้นเมือง ในบริบทของสังคมเชียงใหม่ด้วยเช่นเดียวกัน

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

กระทรวงศึกษาธิการ. (2530). *การจัดการศึกษาไทยตามแผนการศึกษาแห่งชาติ: อดีต-ปัจจุบัน*.

กรุงเทพฯ : กระทรวงศึกษาธิการ.

ปริญศรีรอยแยลส์วิทยาลัย. (2499). *ปริญศรีรอยแยลส์ 80 ปี*. เชียงใหม่: โรงพิมพ์ช้างเผือก.

ปริญศรีรอยแยลส์วิทยาลัย. (2006). *ตามรอย 120 ปี P.R.C.*. เชียงใหม่: เชียงใหม่โรงพิมพ์แสงศิลป์.

ประสิทธิ์ พงศ์อุดม. (2533). *การถ่ายทอดวิทยาการตะวันตกในสังคมไทย : ศึกษาบทบาทของมิชชันนารีโปรเตสแตนต์ ระหว่าง พ.ศ. 2371-2411*. (อักษรศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิทย์ วิศทเวทย์. (2544). *ปรัชญาการศึกษาไทย 2411-2475*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิบูลย์ ทานุชิต. (2528). *การปฏิรูปการศึกษาในมณฑลพายัพ พ.ศ. 2442-2476*. (การศึกษามหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.

บทความภาษาไทย

วัชร สินธุประมา. (2533). *ภาษาที่ใช้สอนและการสอนภาษาในโรงเรียนของมิชชันนารีทางภาคเหนือ นับตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง*. ใน ประสิทธิ์ พงศ์อุดม (บก.). *ศาสนาคริสต์-มิชชันนารี-สังคมไทย : รวมบทความชุดที่ 1*. เชียงใหม่ : ฝ่ายประวัติศาสตร์สภาคริสตจักรในประเทศไทย.

เอกสารชั้นต้นภาษาไทย

กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 5. ศ. 2/10. พระบรมราชโบายการเล่าเรียนเมืองเชียงใหม่ สำเนาที่ 24/1589. วันที่ 7 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 124

กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 5. ม. 58/44. รายงานสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สำเนาที่ 14/70. วันที่ 4 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 124

หอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยพายัพ. MS-77. รายงานการประชุมครูโรงเรียนปรินส์รอยแยลส์วิทยาลัย. เล่มที่ 1.

หอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยพายัพ. MS-79. สมุดหมายเหตุรายวันของ P.R.C.. เล่มที่ 1.
หอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยพายัพ. สิริกิตติสัปดาห์. มีนาคม 1917.

หนังสือภาษาอังกฤษ

Craig Calhoun. (1997). *Nationalism*. Buckingham: Open University Press.

Louis Althusser. (1971). *Lenin and Philosophy and Other Essays*. Trans. Ben Brewster. Modern Reader New York: Monthly Review Press.

Michael W. Apple. (1995). *Education and Power*. New York: Routledge.

Michael W. Apple. (1979). *Ideology and Curriculum*. London: Routledge.

Partha Chatterjee. (1993). *The Nation and Its Fragments: Colonial and Postcolonial Histories*, Princeton Studies in Culture/Power/History. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

บทความภาษาอังกฤษ

Michael W. Apple. (1976). Curriculum as Ideological Selection. *Comparative Education Review*, Vol. 20 (No. 2)

การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายนิรโทษกรรมของไทย
ระหว่างปี พ.ศ. 2475-2549
Comparative Study of Amnesty Law in Thailand
Duging B.E. 2475-2549

ทวีโชค ไช่มุกด์¹

Taweechok KaiMook²

บทคัดย่อ

การนิรโทษกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2475-2549 มีการตราเป็นกฎหมายทั้งสิ้น 21 ฉบับ ในแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน แต่สิ่งที่เหมือนกันคือการทำผู้เกี่ยวข้องไม่ถูกดำเนินคดี แม้ว่าจะมีการพิพากษาคดีแล้ว กฎหมายนิรโทษกรรมได้กระทำให้การกระทำดังกล่าวเป็นโมฆะซึ่งส่งผลกระทบต่อหลักกฎหมายของประเทศในแง่ที่ลดความน่าเชื่อถือของกฎหมายลง โดยปกติการตรากฎหมายนิรโทษกรรมสามารถตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติจะตราเป็นพระราชบัญญัติ ส่วนฝ่ายบริหารจะตราเป็นพระราชกำหนด

นอกจากนี้ยังมีการตรากฎหมายนิรโทษกรรมออกมาในรูปแบบอื่น เช่น การตราเป็นกฎหมายมาตราหนึ่งในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2549 คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (คปค.) ได้ระบุการนิรโทษกรรมไว้ในมาตรา 37 ทำให้เกิดรูปแบบใหม่ในการนิรโทษกรรมเกิดขึ้น ซึ่งแตกต่างจากการตราเป็นกฎหมายพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด

¹ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมลติดต่อ: twc.kaimook@gmail.com

² Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, 239 Huay Kaew Road, Muang District, Chiang Mai, Thailand, 50200 E-mail: twc.kaimook@gmail.com

กฎหมายนิรโทษกรรมความผิดทางการเมืองของไทยในช่วง 74 ปี สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ 1) การยกเว้นความผิดให้แก่กลุ่มผู้ยึดอำนาจการปกครอง ซึ่งถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติภายหลังการยึดอำนาจการปกครอง 2) การนิรโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำความผิดต่อความมั่นคงของรัฐซึ่งเป็นการนิรโทษกรรมโดยอาศัยหลักความกรุณาในวโรกาสสำคัญต่างๆ 3) การนิรโทษกรรมยกเว้นความผิดให้แก่ผู้เข้าร่วมชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองซึ่งเป็นการยุติปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองอย่างหนึ่ง การนิรโทษกรรมทางการเมืองทั้ง 3 ประเภทจึงมีแนวคิดพื้นฐานในการสร้างความชอบธรรมที่แตกต่างกันไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนิรโทษกรรมความผิดอันเนื่องมาจากการยึดอำนาจนั้นจะไม่ถูกตั้งคำถามเกี่ยวกับความชอบธรรมใดๆ ถึงแม้จะมีการตรากฎหมายออกมาในรูปแบบใดก็ตาม การนิรโทษกรรมให้แก่ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐนั้นก็เช่นเดียวกันเนื่องจากเกิดขึ้นน้อยครั้งจึงไม่ถูกตั้งคำถาม สำหรับการนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ชุมนุมทางการเมืองนั้น เป็นการนิรโทษกรรมที่ถูกตั้งคำถามมากที่สุด อาทิเช่น กรณีการนิรโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมทางการเมืองระหว่างวันที่ 17 - 21 พฤษภาคม 2535 เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป กฎหมายนิรโทษกรรมจึงเป็นวิธีการจัดการกับปัญหาทางการเมืองมากกว่าเป็นกฎหมายที่มุ่งให้มีผลบังคับใช้ในลักษณะทั่วไป เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีผลในการสร้างสภาวะยกเว้นให้กับหลักกฎหมายเดิมซึ่งบังคับใช้อยู่ กฎหมายนิรโทษกรรมจึงเป็นรูปแบบหนึ่งในการแก้ไขปัญหาทางการเมือง และสร้างความชอบธรรมซึ่งทำให้ความผิดที่กระทำได้ถูกยกเว้น ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารประเทศดำเนินต่อไป อย่างไรก็ตามการนิรโทษกรรมความผิดทางการเมืองนั้นไม่ได้มีหลักประกันใดๆ ที่จะรับประกันได้ว่าผู้ที่ได้รับการนิรโทษกรรมแล้วจะไม่กระทำความผิดในลักษณะเดิมซ้ำอีก

คำสำคัญ: นิรโทษกรรม, องค์อธิปัตย์

Abstract

The study results showed that there were 21 amnesty laws passed in Thailand during B.E. 2475-2549. While each of them served different purposes, they had shared one common idea: to retroactively exempt a select group of people from judged criminal liability, or to make their crimes committed become null and void, which eventually as a result, has reduced credibility of national laws. Usually amnesty law can be drafted by both the legislative branch, enacts acts, and the executive branch, enact royal enactments, of the Thai government.

The amnesty is also possible to be enacted as a specific section in the constitution. For instance, in B.E. 2549 the Council for Democratic Reform under Constitutional Monarchy: CDRM included amnesty into section 37 of Thailand constitution. This had created a new form of amnesty that is neither an act or a royal enactment.

Amnesty laws during 74 years of Thai Democracy in the past can be divided into three categories as the following. 1) Amnesty for those who seized power. This kind of amnesty always happened after seizure of power. 2) Amnesty for offenders to stability of the state. This amnesty often be granted on the occasion of great national events or in special cases. 3) Amnesty for political demonstrators which often be used for a purpose of ending violent political conflicts. Because the three types of political amnesty were used for different purposes, they did not have the same political legitimacy. Usually amnesty for seizure of power and for offenders to stability of the state will never been questioned by the people about their legitimacy, regardless of their types of legislation. Especially amnesty for the offenders which are rarely seen. On the other hand, amnesty for political demonstrators were the most type that was questioned its political legitimacy, for instance, amnesty for political demonstrators during May 17 – 21, B.E. 2535.

In summary, amnesty law is more a way for dealing with specific political issues than an actual legislation for general enforcement. Political amnesty offers an exception to normal parameters of the usual rule of law. It has customarily been used as a political tool to create political legitimacy for crimes committed, and to create resolution and reunion for the country to be able to move on. However, there is no guarantee that those who are granted amnesty will not commit the same crime again if their penalties are suspended.

Keywords: Amnesty, Sovereign

1. บทนำ

การนิโทษกรรมเป็นกฎหมายที่มีผลกระทบต่อระบบกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะการลงโทษผู้กระทำความผิด ซึ่งกฎหมายนิโทษกรรมเป็นกฎหมายที่ประกาศใช้ในภายหลังเมื่อได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น และเป็นกฎหมายที่มีผลย้อนหลังไปในช่วงเวลาที่มีการกระทำความผิด ทำให้ผู้กระทำความผิดพ้นจากความผิด และถือว่าไม่เคยได้กระทำความผิดมาก่อน หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นการลืม หรือการยกโทษให้ในความผิดที่ได้กระทำไปแล้ว การนิโทษกรรม (amnesty) นั้น ปรากฏขึ้นครั้งแรกเมื่อปี 403 ก่อนคริสตกาล โดย Thrasybulus ภายหลังจากการขับไล่พวกทรราช (The Tyrants) ออกจากกรุงเอเธนส์ (สมบัติคุณธร, 2556, น. 1) โดยอำนาจเหล่านี้จะรวมอยู่ที่องค์อธิปัตย์ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกษัตริย์หรือประธานาธิบดีซึ่งอาศัยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรืออำนาจของฝ่ายบริหารเป็นผู้ตรากฎหมายเพื่อยกเว้นความผิด ความรับผิดชอบและโทษซึ่งแตกต่างกันตามยุคสมัย

ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการนิโทษกรรมหลายครั้งเนื่องจากการเกิดสงครามกลางเมือง (civil strife) โดยการนิโทษกรรมครั้งแรกนั้น ได้แก่ Lettres de remission generale และต่อจากนั้นก็มีการนิโทษกรรมอีกเป็นระยะๆ สหราชอาณาจักรอังกฤษก็ได้มีการนิโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำความผิดอาญา เช่น การนิโทษกรรมภายหลังสงครามกลางเมืองใน พ.ศ. 2194 ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการประกาศนิโทษกรรมครั้งสำคัญภายหลังเหตุการณ์สงครามกลางเมืองโดยประธานาธิบดีลินคอล์น (Abraham Lincoln) เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2406 และหลังการเกิดสงครามกลางเมืองในสมัยประธานาธิบดี Andrew Johnson คือ ในระหว่าง พ.ศ. 2408 ถึง พ.ศ. 2411 เป็นต้น

กฎหมายนิรโทษกรรมของไทยนั้นเกิดขึ้นครั้งแรก เมื่อ วันที่ 26 มิถุนายน ปีพุทธศักราช 2475 ภายหลังจากคณะราษฎร ซึ่งนำโดยนายปรีดี พนมยงค์ และพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา (พจน์ พหลโยธิน) ได้ทำการ “ปฏิวัติ” (Revolution) ระบอบการปกครองของประเทศไทย (สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, 2551, น. 23-25) เพื่อลบล้างการกระทำผิดกฎหมายให้แก่คณะราษฎรผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ภายหลังจากการปฏิวัติ 2 วัน ด้วยวิธีการตราเป็น “พระราชกำหนดนิรโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2475” และเป็นการแยกการนิรโทษกรรมออกจากการอภัยโทษอย่างชัดเจน เนื่องจากการได้มีการตรา “พระราชกำหนดนิรโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช 2475” และ “พระราชกำหนดพระราชทานอภัยโทษ พุทธศักราช 2475” แยกออกจากกันเป็นคนละฉบับ ซึ่งแต่เดิมในสมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น การให้ความกรุณาแก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งรวมถึงการนิรโทษกรรมและการอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จึงไม่ได้มีการแบ่งแยกสิ่งเหล่านี้ออกจากกัน (สุรพล คงลาภ, 2536, น. 419)

หลังจากได้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศไทยได้เผชิญกับความขัดแย้งทางการเมืองมาโดยตลอด เห็นได้จากการกระทำรัฐประหารถึงสองครั้งในปีถัดมาโดยครั้งแรกเป็นการล้มล้างอำนาจนายกรัฐมนตรีคนแรกนั้น คือพระยามโนปกรณนิติธาดาซึ่งเป็นผู้ที่คณะราษฎรได้เชิญให้มารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและคณะราษฎรอีกเช่นกันที่กระทำการรัฐประหารในครั้งนั้น พร้อมกับการเกิดขึ้นของพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมที่มีชื่อว่า “พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมในการจัดการให้คณะรัฐมนตรีลาออกเพื่อให้มีการเปิดสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2476” ส่วนอีกครั้งหนึ่งเป็นการพยายามกระทำการรัฐประหาร ซึ่งได้ก่อให้เกิดความรุนแรงจนลุกลามกลายเป็นสงครามกลางเมืองขึ้น เรียกว่า “กบฏบวรเดช” นำโดยพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าบวรเดช ทำให้คนไทยจำนวนไม่น้อยเสียชีวิตในสงครามกลางเมืองครั้งนั้นและอีกหลายร้อยคนถูกขังในคุก แต่การกระทำผิดจากเหตุการณ์ครั้งนั้นก็ได้รับการนิรโทษกรรม ในปี พุทธศักราช 2488 โดยตราเป็น “พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดฐานกบฏและจลาจลพุทธศักราช 2488” ด้วยเหตุผลที่ว่า “เพื่อเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยแห่งประเทศไทยให้เจริญวัฒนาถาวรยิ่งขึ้น” (พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดฐานกบฏและจลาจลพุทธศักราช 2488, 2488, น. 1) ถือได้ว่าเป็นการลบล้างความผิดให้แก่ผู้กระทำความผิดโดยแม้ผู้กระทำความผิดจะถูกฟ้องหรือได้รับโทษตามคำพิพากษาแล้วหรือไม่ รวมถึงผู้กระทำความผิดที่กำลังจะหลบหนี ทำให้ผู้กระทำความผิดเหล่านั้นได้พ้นจากความผิดทั้งสิ้น

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายนิรโทษกรรมความผิดทางการเมืองของไทยที่ได้ประกาศใช้บังคับมาแล้วตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2475 จนถึงปีพุทธศักราช 2549 มีการนิรโทษกรรมต่อเนื่องมาทั้งสิ้น 21 ฉบับ โดยสามารถแบ่งเป็นกรณีที่มีการทำการปฏิวัติหรือรัฐประหาร 11 ฉบับ และกรณีที่การก่อกบฏ ก่อจลาจล ชุมนุมประท้วงขับไล่รัฐบาล 10 ฉบับ (ไชยรัตน์ ปาวะกะนันท์, 2553, น. 98-104) ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนมาก เนื่องจากกฎหมายนิรโทษกรรมเป็นข้อยกเว้นหลักกฎหมายทั่วไปและหากมีการใช้บ่อยครั้งจะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือในระบบกฎหมาย (สุรพล คงลาภ, 2536, น. 427) ตามตารางที่ 1.1 บทความนี้จึงเป็นการทบทวนเหตุการณ์การนิรโทษกรรมที่ผ่านมาในอดีต เพื่อให้ทราบถึงประวัติความเป็นมา

2. รูปแบบวิธีการตรากฎหมายในการนิรโทษกรรม

การตรากฎหมายนิรโทษกรรมสามารถตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจะกระทำในรูปของพระราชบัญญัติ ส่วนฝ่ายบริหารนั้นสามารถตรากฎหมายออกมาอยู่ในรูปของพระราชกำหนด ในกรณีเมื่อมีความจำเป็นจะต้องออกกฎหมายเพื่อบริหารบ้านเมืองเป็นการเร่งด่วนตามที่รัฐธรรมนูญที่บังคับใช้เวลานั้นได้กำหนดให้อำนาจไว้ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลสามารถบังคับใช้ได้ก่อนเหมือนกับการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนในกรณีนอกเหนือจากการตรากฎหมายนิรโทษกรรมเป็นพระราชบัญญัติกับพระราชกำหนดแล้ว ได้มีการตรากฎหมายนิรโทษกรรมออกมาในรูปแบบของกฎหมายมาตราหนึ่งในรัฐธรรมนูญ ปีพุทธศักราช 2549 โดย คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (คปค.) ได้เขียนไว้ในมาตรา 37 ของร่างรัฐธรรมนูญ ปีพุทธศักราช 2549 โดยผ่านวิธีการลงประชามติจากประชาชน (เป็นการรับร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ) สามารถกระทำได้ภายหลังจากที่มีการยึดอำนาจการปกครองประเทศ เนื่องจากการปกครองประเทศในเวลานั้นยังไม่มีรัฐธรรมนูญบังคับใช้ จึงเป็นการอาศัยโอกาสในการตราร่างรัฐธรรมนูญทำการนิรโทษกรรมเพื่อให้มีผลบังคับใช้ต่อไป

การนิรโทษกรรมในประเทศไทยตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2475-2549 จำนวนทั้ง 21 ครั้ง ได้ใช้วิธีการตรากฎหมายออกมาเพื่อให้มีผลบังคับใช้โดยสามารถแบ่งเป็นการตรากฎหมายพระราชบัญญัติ จำนวน 16 ครั้ง ตราพระราชกำหนด จำนวน 4 ครั้ง และออกเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ 1 ครั้ง ซึ่งลำดับศักดิ์ทางกฎหมายเหล่านี้มีผลทั้งทางด้านกระบวนการยุติธรรมทางกฎหมาย ทั้งทางด้านการบังคับใช้และการตรวจสอบ เนื่องจากการนิรโทษกรรมเป็นกฎหมายที่มี

ผลกระทบในการเป็นกฎหมายยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายอื่น ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย และ กระบวนการตรากฎหมายจึงมีความสำคัญ

กฎหมายในการนิรโทษกรรมอยู่ในรูปแบบของพระราชบัญญัติเป็นส่วนใหญ่จะมีการตราเป็นพระราชกำหนดเพียงแค่ 4 ฉบับเท่านั้น ได้แก่ พระราชกำหนดนิรโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช 2475 ฉบับที่สอง ได้แก่ พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดฐานกบฏ และจลาจล พุทธศักราช 2488 ฉบับที่สามได้แก่ พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ระหว่างวันที่ 31 มีนาคม ถึงวันที่ 3 เมษายน พ.ศ.2524 และฉบับที่สี่ได้แก่ พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่างเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535 ซึ่งพระราชกำหนดฉบับนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งเห็นว่าขัดกับรัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช 2535 มาตรา 172 และได้ส่งไปให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยผลปรากฏว่า “ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ”

การนิรโทษกรรมโดยการตราไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการอาศัยโอกาสจากเหตุการณ์การยึดอำนาจการปกครอง เนื่องจากการยึดอำนาจการปกครองนั้นเป็นการฉีกรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการกำหนดกฎเกณฑ์กติกาในการปกครองประเทศเมื่อมีการฉีกกฎเกณฑ์กติกาในการปกครองประเทศแล้วก็ต้องมีการสร้างกฎเกณฑ์ใหม่ขึ้นมาเพื่อใช้บังคับแทนกฎเกณฑ์กติกาเดิมที่ถูกยกเลิกไป คณะผู้กระทำการยึดอำนาจจึงได้อาศัยช่วงเวลาของการร่างรัฐธรรมนูญนี้ในการนิรโทษกรรมความผิดในการยึดอำนาจของคณะตนซึ่งในประเทศไทยตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2475-2549 ได้เกิดขึ้นเพียงครั้งเดียวคือการยึดอำนาจการปกครองเมื่อ วันที่ 19 กันยายน พุทธศักราช 2549 คณะผู้ทำการยึดอำนาจหรือที่ชื่อว่า “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (คปค.)” ได้นิรโทษกรรมความผิดในการยึดอำนาจการปกครองของกลุ่มตนโดยการตราอยู่ใน มาตรา 37 ของร่างรัฐธรรมนูญปี 2549 การกระทำดังกล่าวได้ส่งผลกระทบอย่างมากต่อการบังคับใช้เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายใดจะขัดกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ส่งผลให้การนิรโทษกรรมการกระทำความผิดอันเนื่องมาจากการยึดอำนาจการปกครองครั้งนี้พ้นจากการตรวจสอบโดยสิ้นเชิง

ตารางที่ 1.1 กฎหมายนิโทษกรรมความผิดทางการเมืองของไทยตั้งแต่ปี พุทธศักราช 2475-2549

ครั้งที่	กฎหมายนิโทษกรรม	เหตุผลตามที่ประกาศอย่างเป็นทางการ	ผู้รับสนองพระราชองค์การ	ผู้ได้รับการนิโทษกรรม
1	พระราชกำหนดนิโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช 2475	การที่คณะราษฎรคณะหนึ่งมีความปรารถนาอันแรงกล้าในอันที่จะแก้ไขจัดความเสื่อมโทรมบางประการของรัฐบาลสยามและชาติไทยให้หายไป แล้วจะพากันจรรโลงสยามรัฐและชาติไทยให้เจริญรุ่งเรืองวัฒนาถาวรมั่นคงเท่าเทียมกับชาติและประเทศอื่นต่อไป		คณะราษฎร (ผู้กระทำการยึดอำนาจการปกครอง)
2	พระราชบัญญัตินิโทษกรรมในการจัดการให้คณะรัฐมนตรีลาออกเพื่อให้มีการเปิดสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2476	มีความจำเป็นในอันจะแก้ไขเหตุการณ์ที่ทำให้เสื่อมทรามความศักดิ์สิทธิ์แห่งรัฐธรรมนูญ เป็นเหตุให้กระทบกระเทือนต่อความปลอดภัยแห่งชาติบ้านเมืองเนื่องจากคณะรัฐมนตรีไม่บริหารราชการแผ่นดินตามหน้าที่	นายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา	คณะราษฎร (ผู้กระทำการยึดอำนาจการปกครอง)
3	พระราชกำหนดนิโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดฐานกบฏ และจลาจล พุทธศักราช 2488	เพื่อเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยแห่งประเทศไทย	ควงอภัยวงศ์	ผู้กระทำความผิดฐานกบฏและจลาจล เช่น กบฏบวรเดช, กบฏนายสิบ เป็นต้น (ได้รับพิจารณาพิพากษาโดยศาลพิเศษ)
4	พระราชบัญญัตินิโทษกรรมแก่ผู้กระทำการรัฐประหาร พ.ศ.2490	การเมืองภายในประเทศผันแปรประเทศชาติได้ประสบวิกฤตการณ์อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน เศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชนราษฎรได้รับความกระทบกระเทือนและทรุดโทรมลงอย่างหนัก หากมิได้มีการแก้ไขสถานการณ์ให้ทันทั่วทั้งที่แล้วประเทศชาติจะเสื่อมโทรมเป็นลำดับอันจะนำมาซึ่งความหายนะ	ควงอภัยวงศ์	คณะรัฐประหาร ของ พลโทผิน ชุณหะวัณ

ครั้งที่	กฎหมายนิรโทษกรรม	เหตุผลตามที่ประกาศอย่างเป็นทางการ	ผู้รับสนองพระราชองค์การ	ผู้ได้รับการนิรโทษกรรม
5	พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ที่ได้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2475 กลับมาใช้ พ.ศ.2494	คอมมิวนิสต์ได้คุกคามเข้ามา มีอิทธิพลแทรกซึมคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา แม้รัฐบาลจะได้พยายามสักเพียงใดก็ไม่สามารถแก้ไขภัยคอมมิวนิสต์ได้ และทั้งไม่สามารถปราบปรามการทุจริตที่เรียกว่าคอร์รัปชันดังที่มุ่งหมายไว้	จอมพล ป.พิบูลสงคราม	คณะรัฐประหาร (กระทำการยึดอำนาจการปกครองตนเอง)
6	พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมในโอกาสครบ 25 พุทธศตวรรษ พ.ศ. 2499	พระพุทธศาสนาได้เจริญยั่งยืนมาครบ 25 ศตวรรษ	จอมพล ป.พิบูลสงคราม	-ผู้ที่ได้กระทำความผิดฐานกบฏจลาจล ,ความผิดอันเกี่ยวเนื่องจากการกระทำการป้องกัน ระวังหรือปราบปรามการกบฏหรือจลาจล ก่อนวันที่ 8 พ.ย 2499
7	พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2500	ขจัดความเสื่อมโทรมในการบริหารราชการแผ่นดิน และการใช้อำนาจอันไม่เป็นธรรมซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนและหวาดกลัวแก่ประชาชนโดยทั่วไป	พจน์ สารสิน	คณะของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ผู้กระทำการยึดอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินเมื่อวันที่ 10 กันยายนพ.ศ.2500
8	พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501	ปรารถนาที่จะให้ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักรที่เหมาะสม เพื่อกำจัดการกระทำอันเป็นกลวิธีของคอมมิวนิสต์ซึ่งมุ่งยึดครองประเทศไทยอันเป็นภัยร้ายแรงยิ่ง และที่จะปฏิวัติกิจการอันไม่เหมาะสมเสียใหม่เพื่อให้บังเกิดความผาสุกแก่ประชาชนชาวไทยและความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ	พลเอก ถนอม กิตติขจร	ผู้ได้กระทำการปฏิวัติ (กระทำการยึดอำนาจตนเอง)
9	พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 17	แก้ไขสถานการณ์ซึ่งเป็นภัยอันตรายต่อประเทศไทย สถาบันพระมหากษัตริย์และประชาชน	จอมพล ถนอม กิตติขจร	จอมพลถนอม กิตติขจร ผู้กระทำเนื่องในการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17

ครั้งที่	กฎหมายนิรโทษกรรม	เหตุผลตามที่ประกาศอย่างเป็นทางการ	ผู้รับสนองพระราชองค์การ	ผู้ได้รับการนิรโทษกรรม
	พฤตจิกายน พ.ศ.2514 พ.ศ.2515	และกำหนดกลไกการปกครองที่เหมาะสมแก่สภาพของประเทศพื้นฐานทางเศรษฐกิจและจิตใจของประชาชน เพื่อให้บังเกิดความผาสุกแก่ประชาชนชาวไทย และความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ		พฤตจิกายน พ.ศ.2514 (ยึดอำนาจตนเอง)
10	พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่นักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชน ซึ่งกระทำความผิด เกี่ยวเนื่องกับการเดินขบวนเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2516	การกระทำนั้นได้กระทำไปโดยปรารถนาจะให้รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขให้รวดเร็วยิ่งขึ้น	สัญญาธรรมศักดิ์	นักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชน ที่เกี่ยวเนื่องกับการเดินขบวน เมื่อวันที่ 13 ต.ค. พ.ศ. 2516 และได้กระทำในระหว่าง วันที่ 8 ต.ค. พ.ศ. 2516 ถึงวันที่ 15 ต.ค. พ.ศ. 2516
11	พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 พ.ศ. 2519	คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้กระทำด้วยความปรารถนาที่จะแก้ไขสถานการณ์ซึ่งเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติ สถาบันพระมหากษัตริย์และประชาชน และกำหนดรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมแก่สภาพของประเทศพื้นฐานทางเศรษฐกิจและจิตใจของประชาชนเพื่อให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชนชาวไทยและความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ	ธานินทร์ กรัยวิเชียร	คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินของพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ (ผู้ยึดอำนาจการปกครอง)
12	พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2520	ได้กระทำด้วยความปรารถนาที่จะให้การบริหารประเทศเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ แก้ปัญหาของประเทศได้ทันทั่วทั้งที่ เร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนเสริมสร้างความสามัคคีของชนในชาติ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และฟื้นฟูความสัมพันธ์กับนานา	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	กลุ่มของพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ผู้กระทำการยึดอำนาจ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 (กระทำการยึดอำนาจการปกครอง)

ครั้งที่	กฎหมายนิรโทษกรรม	เหตุผลตามที่ประกาศอย่างเป็นทางการ	ผู้รับสนองพระราชองค์การ	ผู้ได้รับการนิรโทษกรรม
		ประเทศ เพื่อให้เกิดความมั่นคงทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร และบังเกิดความผาสุกแก่ประชาชนชาวไทยและความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ		
13	พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร ระหว่างวันที่ 25 และวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ.2520 พ.ศ. 2520	เนื่องในโอกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้มีพระชนมพรรษาเจริญวัฒนามาครบ 50 พรรษา บริบูรณ์ ในวันที่ 5 ธ.ค. พ.ศ. 2520 ซึ่งนับเป็นอภิลักขิตสมัยที่สำคัญและประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายและเจตนางานที่จะฉะฉานกำลังสร้างสรรค์ความสามัคคีของชนในชาติ	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	ผู้ที่กระทำความผิดเป็นกลุ่มกบฏที่ร่วมกับพลเอกฉัตร ชิริยศิริ ซึ่งได้กระทำการระหว่างวันที่ 25 และวันที่ 26 มี.ค. พ.ศ. 2520
14	พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 4 ถึงวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 พ.ศ. 2521	การพิจารณาคดีเนื่องในการชุมนุมในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 4 ถึงวันที่ 6 ต.ค. 2519 นั้น ได้ล่วงเลยมานานพอสมควรแล้วและมีท่าทีว่าจะยืดเยื้อต่อไปอีกนาน ถ้าจะดำเนินคดีต่อไปจนเสร็จสิ้นก็จะทำให้จำเลยต้องเสียอนาคตในทางการศึกษาและการประกอบอาชีพยิ่งขึ้น การกระทำอันเป็นความผิดทั้งหลายทั้งปวงเกิดขึ้นเนื่องจากความไม่เข้าใจในสถานการณ์ที่แท้จริงเพราะเหตุแห่งความเยาว์วัยและขาดประสบการณ์ของผู้กระทำความผิด ประกอบกับรัฐบาลนี้มีความประสงค์ให้เกิดความสามัคคีในระหว่างชนในชาติ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดทั้งผู้ที่กำลังถูกดำเนินคดีอยู่และผู้ที่	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการชุมนุมในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 4 ถึงวันที่ 6 ตุลาคม 2519

ครั้งที่	กฎหมายนิรโทษกรรม	เหตุผลตามที่ประกาศอย่างเป็นทางการ	ผู้รับสนองพระราชองค์การ	ผู้ได้รับการนิรโทษกรรม
		หลบหนีไปได้ประพฤติปฏิบัติตนในทางที่ถูกที่ควรและกลับมาช่วยกันทำคุณประโยชน์และช่วยกันจรรโลงประเทศชาติให้เจริญรุ่งเรืองต่อไป		
15	พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ระหว่างวันที่ 31 มีนาคม ถึงวันที่ 3 เมษายน พ.ศ.2524 พ.ศ.2524	เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรและทรัพย์สินของทางราชการและเกิดความไม่ปลอดภัยแก่ประเทศชาติและราชบัลลังก์ได้รัฐบาลจึงได้ประกาศให้ผู้ก่อความไม่สงบวางอาวุธเพื่อจะไม่เอาความผิดซึ่งปรากฏว่าผู้ก่อความไม่สงบได้เชื่อฟังและปฏิบัติตาม ทำให้สถานการณ์กลับคืนสู่ภาวะปกติในเวลาอันรวดเร็ว	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	กบฏยังเติร์ก หรือกบฏเมษาฮาวาย(เฉพาะผู้ที่ได้ไปรายงานตัวต่อกองอำนวยการร่วมรักษาความสงบแห่งชาติ)
16	พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ระหว่างวันที่ 31 มีนาคม ถึงวันที่ 3 เมษายน พ.ศ.2524	เพื่อให้เกิดความสามัคคีของชนในชาติยิ่งขึ้น และเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะของรัฐสภาที่ได้เสนอแนะไว้ในคราวพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว		กบฏยังเติร์ก หรือกบฏเมษาฮาวาย (เพิ่มบุคคลที่ไม่ได้ไปรายงานตัวต่อกองอำนวยการร่วมรักษาความสงบแห่งชาติ)
17	พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ระหว่างวันที่ 8 และวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2528 พ.ศ.2531	เนื่องในวโรกาสพระราชพิธีรัชมังคลาภิเษกสมโภชสิริราชสมบัติในมหามงคลสมัยที่ทรงปกครองแผ่นดินยาวนานกว่าพระมหากษัตริย์ทุกพระองค์ ในวันที่ 2 ก.ค. พ.ศ.2531 นับเป็นโอกาสสำคัญ ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายและเจตนารมณ์ที่จะฉีกกำลังสร้างสรรค์ความสามัคคีของชนในชาติ	พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ	กบฏ 9 กันยา อันนำโดย พลเอก เสริม ณ นคร

ครั้งที่	กฎหมายนิรโทษกรรม	เหตุผลตามที่ประกาศอย่างเป็นทางการ	ผู้รับสนองพระราชองค์การ	ผู้ได้รับการนิรโทษกรรม
18	พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายอาญา และความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันกระทำความผิดเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2532	เนื่องในวโรกาสพระราชพิธีรัชมังคลาภิเษกสมโภชสิริราชสมบัติในมหามงคลสมัยที่ทรงปกครองแผ่นดินยาวนานกว่าพระมหากษัตริย์ทุกพระองค์ที่ปรากฏในประวัติศาสตร์ ในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 นับเป็นโอกาสสำคัญ ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายและเจตนารมณ์ที่จะผนึกกำลังสร้างสรรค์ความสามัคคีของชนในชาติ	พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ	ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายอาญา และความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันกระทำความผิดเป็นคอมมิวนิสต์
19	พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 พ.ศ. 2534	คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้กระทำเพื่อที่จะแก้ไขสถานการณ์ซึ่งเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติ สถาบันพระมหากษัตริย์ และประชาชน เพื่อให้เกิดความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ความเป็นธรรมในการปกครองประเทศ ความสามัคคีของชนในชาติ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความผาสุกของประชาชนชาวไทย และความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ	อานันท์ ปันยารชุน	คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ นำโดยพลเอกสุนทร คงสมพงษ์
20	พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2535	การกระทำนั้นได้ริเริ่มจากความปรารถนาที่จะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญอันเป็นสิทธิที่ประชาชนพึงกระทำได้ประกอบกับเพื่อให้เหตุการณ์เกิดความสงบและเกิดความสามัคคีแก่ชนในชาติขึ้นโดยเร็ว	พลเอกสุจินดา คราประยูร	ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ 17 พ.ค. พ.ศ. 2535 ถึงวันที่ 21 พ.ค. พ.ศ. 2535 พ.ศ. 2535 พ.ศ. 2535
21	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับ	ปรารถนาจะแก้ไขความเสื่อมศรีททาในการบริหารราชการแผ่นดิน ความไร้ประสิทธิภาพใน	พลเอกสนธิ	คณะยึดอำนาจการปกครองนำโดยพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน

ครั้งที่	กฎหมายนิรโทษกรรม	เหตุผลตามที่ประกาศอย่างเป็นทางการ	ผู้รับสนองพระราชองค์การ	ผู้ได้รับการนิรโทษกรรม
	ชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ในมาตรา 37	การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและการตรวจสอบใช้อำนาจรัฐ ทำให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นอย่างกว้างขวางโดยไม่อาจหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ เป็นปัญหาความขัดแย้งของประชาชนที่ถูกปลุกปั่นให้แบ่งแยกเป็นฝักฝ่ายจนขาดความรู้รักสามัคคี โดยหลายภาคส่วนไม่สามารถแก้ไขวิกฤติการณ์ดังกล่าวได้ และมีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจนถึงขั้นอาจมีการสูญเสียชีวิตและเลือดเนื้อนับว่าเป็นภัยอันตรายใหญ่หลวงต่อระบอบการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ และความสงบเรียบร้อยของประเทศ	บุญยรัตกลิน	(กระทำการยึดอำนาจการปกครอง)

ที่มา : สรุปรubyผู้แต่ง

การจำแนกประเภทของการนิรโทษกรรมสามารถพิจารณาจากลักษณะของความผิด เช่น การนิรโทษกรรมในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางการเมือง และในกรณีที่ไม่เกี่ยวกับความผิดทางการเมือง การนิรโทษกรรมในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางการเมือง เป็นการนิรโทษกรรมให้แก่ความผิดที่กระทำต่อองค์กรทางการเมือง หรือรัฐบาลของรัฐ และก่อให้เกิดความเสียหายต่อรูปแบบการปกครอง หรือสิทธิทางการเมืองของประชาชน ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากสภาพความผิด หรือมูลเหตุจูงใจ หรือจุดประสงค์ในการกระทำผิด อันได้แก่ ความผิดฐานก่อกบฏ หรือล้มล้างระบอบการปกครอง และยังรวมถึงความผิดอันเกิดขึ้น จากความมุ่งประสงค์ทางการเมืองอื่นๆ อีกด้วย เช่น ความผิดที่เกิดจากการเรียกร้องของกลุ่มประชาชน ในการเรียกร้องต่อนายกรัฐมนตรี ในกรณีต่างๆ (ไชยรัตน์, 2553, น. 55) ส่วนในกรณีการนิรโทษกรรมความผิดที่ไม่เกี่ยวกับความผิดทางการเมืองของไทย ได้แก่ ความผิดในการขาดหนี้ราชการ ความผิดฐานอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิดดอกไม้เพลิง ความผิดเกี่ยวกับการเสียภาษี

และนอกจากนั้นยังมีการนิรโทษกรรมในลักษณะที่เกิดเนื่องจากรัฐบาลใหม่เห็นว่าไม่ควรลงโทษผู้กระทำความผิดอีกต่อไป อันได้แก่ พระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิวัติที่ 36/1515 เป็นต้น

3. การนิรโทษกรรมทางการเมืองแต่ละประเภท

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายนิรโทษกรรมความผิดทางการเมืองของไทยที่ได้ประกาศใช้บังคับมาแล้วตั้งแต่ปี พุทธศักราช 2475 จนถึงปีพุทธศักราช 2549 มีการนิรโทษกรรมต่อเนื่องมาทั้งสิ้น 21 ฉบับ โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ การนิรโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการปกครองจำนวน 11 ครั้ง การนิรโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำความผิดต่อความมั่นคง ซึ่งส่วนมากจะกระทำเนื่องในโอกาสสำคัญทางการเมืองจำนวน 6 ครั้ง 7 ฉบับ และการนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองจำนวน 3 ครั้ง ซึ่งถือว่าการนิรโทษกรรมในประเทศไทยมีจำนวนการเกิดขึ้นสูงมากพอสมควร เนื่องจากกฎหมายนิรโทษกรรมนั้นเป็นกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อระบบความเชื่อของการเป็นนิติรัฐ เป็นการสร้างข้อยกเว้นหลักกฎหมายทั่วไป ให้แก่ผู้กระทำผิด และหากมีการใช้บ่อยครั้งจะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือระบบกฎหมายของประเทศได้ (สุรพล คงลาภ, 2536, น. 427)

3.1 การนิรโทษกรรมให้แก่ความผิดอันเนื่องมาจากการยึดอำนาจทางการเมือง

การยกเว้นความผิดให้แก่กลุ่มของตนเองในการกระทำการยึดอำนาจการปกครอง ซึ่งจะเห็นการออกกฎหมายนิรโทษกรรมทุกครั้งเมื่อมีการยึดอำนาจการปกครองเพื่อเป็นการยกเลิกความผิดสำหรับการยึดอำนาจการปกครองไม่ให้มีการเอาโทษแก่การกระทำผิดในภายหลัง ซึ่งการนิรโทษกรรมทุกครั้งจะมีการอ้างเหตุผลที่แตกต่างกันออกไปตามสถานการณ์ของการยึดอำนาจการปกครอง ได้แก่ การนิรโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2475, การนิรโทษกรรมในการจัดการให้คณะรัฐมนตรีลาออกเพื่อให้มีการเปิดสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2476, การนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการรัฐประหาร พ.ศ. 2490, การนิรโทษกรรมแก่ผู้ที่ได้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 กลับมาใช้ พ.ศ. 2494, การนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500, การนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 , การนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514, การนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519,

การนิโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520, การนิโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 และการยึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549

การนิโทษกรรมในความผิดอันเกิดเนื่องมาจากการยึดอำนาจการปกครองนั้นถือได้ว่า คล้ายกับเป็นประเพณีการปฏิบัติภายหลังจากที่มีการยึดอำนาจการปกครองได้สำเร็จ โดยเริ่มจากการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง เมื่อปีพุทธศักราช 2475 โดยถือเป็นการนิโทษกรรมให้แก่ความผิดทางการเมืองเป็นครั้งแรกของประเทศไทยซึ่งมีการนิโทษให้แก่การยึดอำนาจการปกครองตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2475-2549 รวมทั้งสิ้น 11 ครั้ง แต่สิ่งที่น่าสนใจในการนิโทษกรรมความผิดอันเนื่องมาจากการกระทำการยึดอำนาจการปกครองนั้นอยู่ที่กระบวนการความชอบธรรมของการยึดอำนาจทางการเมืองในแต่ละครั้งซึ่งได้มีวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในตัวกฎหมายนิโทษกรรม

การนิโทษกรรมให้แก่การกระทำการยึดอำนาจของประเทศไทยส่วนมากเป็นการแย่งชิงอำนาจการปกครองกันเองระหว่างชนชั้นนำของประเทศโดยการยึดอำนาจการปกครองนั้นมีทั้งการแย่งชิงอำนาจและการยึดอำนาจเพื่อรักษาสิทธิของตนเองหรือที่เรียกว่า “การรัฐประหารตนเอง” จากสถิติการยึดอำนาจการปกครองทั้ง 11 ครั้ง ได้แบ่งเป็นการยึดอำนาจตนเอง 4 ครั้ง เป็นการยึดอำนาจจากผู้อื่น 6 ครั้ง และเป็นการยึดอำนาจเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองเพียง 1 ครั้ง คือ กรณีการยึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พุทธศักราช 2519

เมื่อคณะผู้ยึดอำนาจทำการยึดอำนาจการปกครองได้สำเร็จอำนาจในการปกครองทั้งหมดของประเทศจะเป็นของคณะผู้ยึดอำนาจทำให้ในบางครั้งเมื่อมีการยึดอำนาจการปกครองแล้ว คณะผู้กระทำการจะใช้อำนาจเหล่านั้นตามความต้องการของกลุ่มตน เช่น การใช้อำนาจในการกำจัดคู่แข่งทางการเมืองและผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับกลุ่มหรือคณะของตนซึ่งเกิดขึ้นถึง 5 ครั้ง โดยอาศัยโอกาสจากการยึดอำนาจการปกครองใช้อำนาจเหล่านั้นในการกำจัดศัตรูทางการเมืองในเวลาเดียวกันเพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและกลุ่มของตนในการบริหารประเทศต่อไป ได้แก่ ผู้กระทำการรัฐประหาร พุทธศักราช 2490 ได้มีการขจัดและทำลายฐานการเมืองของพรรคเสรีไทยที่มีอาจารย์ปรีดี พนมยงค์ เป็นหัวหน้า, การยึดอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 16 กันยายน พุทธศักราช 2500 ก็ได้ทำให้พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ และจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องเดินทางออกนอกประเทศ, การปฏิวัติ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ก็ได้มีการ

กวาดล้างจับกุมนักศึกษา ปัญญาชน และสส.ฝ่ายค้าน ถูกจับกุมรวมกันหลายร้อยคน โดยไม่มีการไต่สวนตามกฎหมายแต่อย่างใด โดยอาศัยอำนาจในการปฏิวัติจับขังไว้เฉยๆ, การปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน ได้มีการใช้อำนาจปฏิวัติในการประหารชีวิต นายเทพ ขวัญแก้ว และใช้อำนาจจับกุม อดีต ส.ส. ทั้ง 3 คน คือ อุทัย พิมพ์ใจชน บุญเกิด หิรัญคำ และอนันต์ ภักดิ์ประไพ และการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2534 ก็ได้มีการพยายามจับกุมบุคคล 3 คนในวันที่ก่อการรัฐประหาร คือ พันตรีบุญ รูปขจร, นายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ และร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง ทำให้ทั้ง 3 คนต้องลี้ภัยหนีไปต่างประเทศ

นอกจากที่ได้กล่าวมานั้นผู้ที่กระทำการยึดอำนาจการปกครองยังใช้โอกาสนี้ในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการบริหารประเทศขึ้นใหม่เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มหรือเพื่อความสะดวกในการบริหารประเทศของตนซึ่งจะเห็นได้ในกรณีที่มีการยึดอำนาจแล้วมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์กติกาในการบริหารประเทศ โดยเริ่มจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปีพุทธศักราช 2475 ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและในอีก 3 ครั้งในการยึดอำนาจในการปกครองก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญการปกครองของประเทศทั้งการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เอื้อประโยชน์ในการบริหารประเทศภายหลังจากที่มีการยึดอำนาจจากผู้อื่น ในการรัฐประหารพุทธศักราช 2490 และการยึดอำนาจตนเองเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้เอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองในการบริหารประเทศ หรือสามารถเรียกได้ว่าเป็นการยึดอำนาจเพื่อเปลี่ยนกฎเกณฑ์กติกา แต่ไม่เปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร อันได้แก่ การรัฐประหารเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2494 ของ “คณะบริหารประเทศชั่วคราว” ซึ่งได้เชิญให้จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีดั้งเดิม และการปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

มีเพียงการยึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พุทธศักราช 2519 เท่านั้นที่เป็นการจัดการกับความวุ่นวายทางการเมืองอย่างแท้จริงโดยเป็นการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายขบวนการนักศึกษากับกลุ่มผู้ไม่เห็นด้วยซึ่งได้พยายามจัดการกับขบวนการนักศึกษาด้วยวิธีการใช้ความรุนแรงทำให้สถานการณ์เกิดความตึงเครียดและก่อให้เกิดความสูญเสียเพิ่มมากขึ้นจนไม่อาจจัดการกับสถานการณ์ด้วยวิธีทางการเมืองหรือปล่อยให้ความขัดแย้งสิ้นสุดเองได้จึงมีการยึดอำนาจการปกครองเพื่อยับยั้งความวุ่นวายที่เกิดขึ้นอันนำโดยพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ซึ่งไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในความขัดแย้งของเหตุการณ์ดังกล่าว (ย้อนรอย

ประวัติศาสตร์รัฐประหารไทย, 2554, น. สารคดี) ถึงแม้จะไม่มีใครเหยียวยำให้แก่ผู้สูญเสียก็ตาม แต่ก็ได้ทำให้ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้ยุติลง

3.2 การนิโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำความผิดต่อความมั่นคง

การนิโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำความผิดต่อความมั่นคงของรัฐหมายถึงการกระทำ ความผิดเนื่องจากการพยายามกระทำการยึดอำนาจการปกครองแต่กระทำการไม่สำเร็จหรือ เรียกว่า “การก่อกบฏ” ซึ่งการนิโทษกรรมความผิดประเภทนี้โดยส่วนมากจะเกิดขึ้นในช่วงเวลา ที่มีเหตุการณ์สำคัญหรือโอกาสสำคัญทางการเมืองโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของการร่วมฉลองใน เหตุการณ์สำคัญทางการเมืองเหล่านั้นหรือเกิดจากการกระทำตามเงื่อนไขที่ผู้มีอำนาจในการ ปกครองสร้างขึ้นเพื่อให้เกิดความสงบสุขภายในประเทศ ได้แก่ การนิโทษกรรมแก่ผู้กระทำความ ผิดฐานกบฏ และจลาจล พ.ศ.2488, การนิโทษกรรมในโอกาสครบ 25 พุทธศตวรรษ พ.ศ.2499, การนิโทษกรรมแก่ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร ระหว่างวันที่ 25 และวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2520, การนิโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึด อำนาจการปกครองแผ่นดิน ระหว่างวันที่ 31 มีนาคม ถึงวันที่ 3 เมษายน พ.ศ.2524, การนิโทษ กรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ระหว่างวันที่ 8 และวันที่ 9 กันยายน พ.ศ.2528 และการนิโทษกรรมแก่ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของ รัฐภายในราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายอาญาและความผิดตามกฎหมายว่าด้วย การป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2532

การนิโทษกรรมอันเนื่องมาจากความผิดต่อความมั่นคงนั้น ได้แก่ความผิด อันเนื่องมาจากการกระทำการยึดอำนาจไม่สำเร็จและความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันเป็น คอมมิวนิสต์ ซึ่งความผิดทั้งสองประเภทได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ตั้งแต่ปี พุทธศักราช 2475-2549 มีการนิโทษกรรมให้แก่ความผิดอันเกี่ยวเนื่องกับความมั่นคงทั้งหมด 7 ฉบับ ซึ่งแบ่งออกเป็น 6 ครั้ง และเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนิโทษกรรม 1 ครั้ง โดย ทั้ง 6 ครั้งเป็นการนิโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำการยึดอำนาจไม่สำเร็จจำนวน 5 ครั้ง และเป็นการ นิโทษกรรมให้แก่ความผิดต่อความมั่นคงอันเนื่องมาจากการเป็นคอมมิวนิสต์ 1 ครั้ง

การนิโทษกรรมการกระทำผิดต่อความมั่นคงเหล่านี้เกี่ยวข้องกับแนวคิดของการให้ ความกรุณาซึ่งมีความคล้ายคลึงกับการอภัยโทษจึงได้อาศัยวโรกาสสำคัญต่างๆ เพื่อเป็นเหตุผล ในการนิโทษกรรมโดยการนิโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดต่อความมั่นคงที่เกิดขึ้นโดยได้อาศัย

โอกาสเนื่องในโอกาสสำคัญมีจำนวนมากถึง 5 ครั้งจากจำนวนทั้งหมด 6 ครั้ง ซึ่งมีเพียงการนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำผิดฐานกบฏ และจลาจล พุทธศักราช 2488 เท่านั้นที่ไม่ได้เกิดขึ้นเนื่องในโอกาสสำคัญแต่เป็นการเยียวยาให้แก่ผู้ที่ถูกตัดสินคดีด้วยศาลพิเศษซึ่งเป็นการตัดสินที่ไม่เป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถมีทนายในการแก้ต่างในคดีซึ่งขัดกับหลักของกระบวนการยุติธรรม

ส่วนการนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำผิดต่อความมั่นคงในโอกาสสำคัญได้แก่ การนิรโทษกรรมในโอกาสครบ 25 พุทธศตวรรษ พุทธศักราช 2499 เป็นการอาศัยโอกาสที่พระพุทธรูปได้เจริญยังยืนมาครบ 25 ศตวรรษในการนิรโทษกรรมให้แก่กบฏการเมือง, การนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร ระหว่างวันที่ 25 และวันที่ 26 มีนาคม พุทธศักราช 2520 เป็นการอาศัยโอกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระชนมพรรษาเจริญวัฒนามาครบ 50 พรรษาบริบูรณ์ นิรโทษกรรมให้แก่ผู้ที่กระทำอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักรซึ่งได้กระทำระหว่างวันที่ 25 และวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2520, การนิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินระหว่างวันที่ 31 มีนาคม ถึงวันที่ 3 เมษายน พุทธศักราช 2524 เป็นการอาศัยวโรกาสวันฉัตรมงคล วันที่ 5 พฤษภาคม พุทธศักราช 2524 และเหตุที่ผู้ก่อความไม่สงบได้เชื่อฟัง และปฏิบัติตามประกาศของรัฐบาลโดยการวางอาวุธในการออกกฎหมายนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินในระหว่างวันที่ 31 มี.ค. จนถึงวันที่ 3 เม.ย. พ.ศ. 2524 หรือที่มีชื่อว่า “กบฏเมษาฮาวาย”, การนิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินระหว่างวันที่ 8 และวันที่ 9 กันยายน พุทธศักราช 2528 ได้อาศัยวโรกาสพระราชพิธีรัชมังคลาภิเษกสมโภชสิริราชสมบัติในมหามงคลสมัยที่ทรงปกครองแผ่นดินยาวนานกว่าพระมหากษัตริย์ทุกพระองค์ที่ปรากฏในประวัติศาสตร์ นิรโทษกรรมให้แก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ระหว่างวันที่ 8 และวันที่ 9 กันยายน พุทธศักราช 2528 และการนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายอาญาและความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พุทธศักราช 2532 ได้อาศัยวโรกาสพระราชพิธีรัชมังคลาภิเษกสมโภชสิริราชสมบัติในมหามงคลสมัยที่ทรงปกครองแผ่นดินยาวนานกว่าพระมหากษัตริย์ทุกพระองค์ที่ปรากฏในประวัติศาสตร์ เช่นเดียวกับการนิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ระหว่างวันที่ 8 และวันที่ 9 กันยายน พุทธศักราช 2528 ทำการนิรโทษกรรมให้แก่ ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร

ตามประมวลกฎหมายอาญาและความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์

การนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดต่อความมั่นคงนั้นจะเป็นการนิรโทษกรรมเพื่อให้เกิดความสงบสุขภายในประเทศและเพื่อให้เกิดการเยียวยา แก่ผู้ที่ได้กระทำความผิด มีเพียงการนิรโทษกรรมเนื่องในโอกาสครบ 25 พุทธศตวรรษ พุทธศักราช 2499 และการนิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ระหว่างวันที่ 8 และวันที่ 9 กันยายน พุทธศักราช 2528 ซึ่งมีการนิรโทษกรรมในปีพุทธศักราช 2531 เท่านั้นที่เป็นการนิรโทษกรรมเพื่อเป็นการเฉลิมฉลองในวโรกาสสำคัญทางการเมือง โดยไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความสงบสุขหรือเพื่อให้เกิดการเยียวยาใด ๆ

นอกจากข้อสังเกตข้างต้นการนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร ระหว่างวันที่ 25 และวันที่ 26 มีนาคม พุทธศักราช 2520 นั้นไม่ได้เป็นการนิรโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐเพียงเท่านั้น แต่ยังเป็นการนิรโทษกรรมให้แก่กลุ่มพวกพ้องของตนเนื่องจากการนิรโทษกรรมให้แก่กลุ่มกบฏที่ร่วมกับพลเอกฉัตร หิรัญศิริ ซึ่งได้ทำการพยายามยึดอำนาจ เมื่อระหว่างวันที่ 25 และวันที่ 26 มีนาคม พุทธศักราช 2520 ซึ่งพลเอกฉัตร หิรัญศิริ เคยได้รับการสนับสนุนในการปราบปรามนักศึกษา ในเหตุการณ์ “6 ตุลา” จากนายทหารกลุ่มยังเติร์ก (จปร.7) ซึ่งให้การสนับสนุนรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในการยึดอำนาจการปกครอง และสนับสนุนให้เป็นนายกรัฐมนตรีเช่นกัน นอกจากนั้นจะเห็นได้ว่าพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ อยู่ฝ่ายเดียวกับรัฐบาล ในคราวที่เกิดการก่อกบฏ 26 มีนาคม พุทธศักราช 2520 แต่พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ไม่ได้เข้าร่วมในการปราบปรามการก่อกบฏของพลเอกฉัตร หิรัญศิริ ในครั้งนั้น และทั้งสองคนยังเคยร่วมกัน ทำการยึดอำนาจการปกครอง เมื่อ 6 ตุลาคม พุทธศักราช 2519 โดยใช้ชื่อว่า “คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน” การนิรโทษกรรมครั้งนี้จึงเป็นการยกเลิกความผิดให้แก่กลุ่มพวกพ้องนายทหารซึ่งเคยได้รับการสนับสนุนจากนายทหารกลุ่มยังเติร์ก

3.3 การนิรโทษกรรมให้แก่ความผิดอันเนื่องมาจากการชุมนุมเรียกร้องทางการเมือง

การนิรโทษกรรมยกเว้นความผิดให้แก่ผู้เข้าร่วมชุมนุมเรียกร้องทางการเมือง เป็นการนิรโทษกรรมเพื่อให้เกิดความสงบสุขภายในประเทศเนื่องจากปัญหาความรุนแรงจากการชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองซึ่งเกิดจากความไม่พอใจต่อการดำเนินนโยบายในการบริหารของรัฐบาลที่เพิ่มมากขึ้นจนกลายเป็นความรุนแรงอันนำมาสู่การกระทำผิดกฎหมายบ้านเมืองที่ก่อตัว

เพิ่มมากขึ้นจนไม่สามารถที่จะจัดการกับปัญหาการชุมนุมเหล่านั้นได้ทำให้ต้องมีการจัดการเพื่อที่จะทำให้เกิดความสงบสุขทางการเมืองขึ้นเพื่อให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้นได้ยุติลงจึงจำเป็นที่จะต้องนิรโทษกรรมให้แก่ความผิดเหล่านั้นเพื่อไม่ให้เอาผิดต่อกันในภายหลังได้ นับเป็นการเริ่มต้นใหม่ของความสัมพันธ์ทางการเมืองขึ้นอีกครั้งอันได้แก่ การนิรโทษกรรมแก่นักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชน ซึ่งกระทำความผิดเกี่ยวกับการเดินขบวนเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2516, การนิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 4 ถึงวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 พ.ศ. 2521 และการนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2535

การนิรโทษกรรมให้แก่ความผิดอันเนื่องมาจากการชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองของไทย ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2475-2549 ได้มีการนิรโทษกรรมเกิดขึ้น จำนวน 3 ครั้ง ซึ่งการนิรโทษกรรมความผิดอันเนื่องมาจากกาชุมนุมทุกครั้ง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความสงบสุขภายในประเทศ แต่มีเพียงการนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 4 ถึงวันที่ 6 ตุลาคม พุทธศักราช 2519 เท่านั้นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการเยียวยาร่วมอยู่ด้วย เนื่องจากการนิรโทษกรรมย้อนหลังให้แก่ผู้กระทำการเกี่ยวกับการชุมนุมในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 4 ถึงวันที่ 6 ตุลาคม พุทธศักราช 2519 โดยมีการนิรโทษกรรมในปีพุทธศักราช 2521 จากกรณีดังกล่าวได้มีกลุ่มนักศึกษาถูกจับกุมเพื่อดำเนินคดีจำนวนมาก การนิรโทษกรรมในครั้งนี้จึงส่งผลในการเยียวยาให้แก่กลุ่มนักศึกษาที่ถูกจับกุมเหล่านั้น

ส่วนการนิรโทษกรรมให้แก่นักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชน ซึ่งกระทำความผิดเกี่ยวกับการเดินขบวนเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2516 และผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ 17 พฤษภาคม พุทธศักราช 2535 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม พุทธศักราช 2535 นั้น เป็นการนิรโทษกรรมเพื่อให้เกิดความสงบสุขทางการเมืองภายหลังจากที่ความขัดแย้งทางการเมืองได้บานปลายจนไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ความขัดแย้งได้ก่อให้เกิดการใช้ความรุนแรงทั้งในการชุมนุมและการปฏิบัติต่อผู้ชุมนุมทำให้ต้องมีการนิรโทษกรรมเพื่อยกเลิกความผิดที่เกี่ยวข้องกับกรณีเหล่านั้น เช่น ในกรณีของการเดินขบวนเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2516 เมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร ทำการลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรีแล้วและพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงประกาศแต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ แทน จึงต้องมีการนิรโทษกรรมให้แก่การกระทำความผิดเนื่องในการเดินขบวนเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม

2516 เพื่อให้นายกรัฐมนตรี สามารถบริหารประเทศต่อไปได้และในกรณีการประชุมกันระหว่างวันที่ 17 พฤษภาคม พุทธศักราช 2535 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม พุทธศักราช 2535 นั้นก็เช่นกัน เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงเรียก พลเอกสุจินดา คราประยูร และ พลตรีจำลอง ศรีเมือง เข้าเฝ้าเป็นกรณีพิเศษ เพื่อให้หันหน้าเข้าหากันร่วมแก้ไขปัญหามัน การประชุมจึงได้ยุติลง ทำให้พลเอกสุจินดา คราประยูร ต้องออกพระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการในเหตุการณ์ทั้งหมดที่เกิดขึ้นเพื่อให้สามารถบริหารประเทศต่อไปได้เหตุผลว่าเพื่อให้เหตุการณ์เกิดความสงบและเกิดความสามัคคีแก่คนในชาติขึ้นโดยเร็ว

การนิรโทษกรรมให้แก่ความผิดอันเนื่องมาจากการชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองจึงเป็นการนิรโทษกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความสงบสุขภายในประเทศทำให้สามารถบริหารประเทศต่อไปได้ถึงแม้จะไม่เป็นที่พอใจของหลายๆ ฝ่ายและแม้ความสูญเสียที่เกิดขึ้นจะไม่ได้รับการเยียวยา แต่การนิรโทษกรรมให้แก่ความผิดอันเนื่องมาจากการชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองก็ทำให้ประเทศสามารถบริหารต่อไปได้โดยเป็นการเริ่มต้นใหม่ทางการเมืองร่วมกันเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งในการดำเนินคดีต่อกันในภายภาคหน้า

4. สรุป

การนิรโทษกรรมความผิดที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในประเทศไทยตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2475-2549 มีการตราเป็นกฎหมายทั้งสิ้น 21 ฉบับ ซึ่งในแต่ละฉบับล้วนมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน แต่สิ่งที่มีเหมือนกัน คือ การที่ผู้กระทำผิดไม่ต้องถูกดำเนินคดีและหากมีคำพิพากษาในคดีแล้วคำพิพากษาลงโทษนั้นก็จะถูกลบล้างเสมือนว่าไม่เคยได้มีการกระทำผิดเหล่านั้นเกิดขึ้น กฎหมายนิรโทษกรรมจึงถือได้ว่าเป็นเหมือนกับบันทึกเพื่อยืนยันในการลืมว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นซึ่งส่งผลกระทบต่อหลักกฎหมายของประเทศเพราะเป็นการยกเว้นความผิดที่ได้กระทำผิดต่อกฎหมายบ้านเมือง ทำให้ระบบกฎหมายลดความน่าเชื่อถือลง การนิรโทษกรรมจึงควรกระทำเท่าที่มีความจำเป็นเท่านั้น

กฎหมายนิรโทษกรรมความผิดทางการเมืองสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ การยกเว้นความผิดให้แก่กลุ่มของตนเองในการกระทำการยึดอำนาจการปกครอง ซึ่งถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติหลังจากที่การกระทำการยึดอำนาจการปกครอง ประเภทที่ 2 การนิรโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำความผิดต่อความมั่นคงของรัฐเป็นการนิรโทษกรรมโดยได้อาศัยหลักความกรุณาเนื่องในวโรกาสสำคัญ และประเภทสุดท้าย การนิรโทษกรรมยกเว้นความผิดให้แก่ผู้เข้าร่วม

ชุมเรียก้องทางการเมืองนั้นเป็นการยุติปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง การนิรโทษกรรมทางการเมืองทั้ง 3 ประเภทจึงมีความแตกต่างทางด้านแนวคิดพื้นฐานในการนิรโทษกรรมทำให้เกิดความชอบธรรมในการนิรโทษกรรมที่แตกต่างกันซึ่งการนิรโทษกรรมความผิดอันเนื่องมาจากการยึดอำนาจนั้นจะไม่ถูกตั้งคำถามเกี่ยวกับความชอบธรรมใดๆ ถึงแม้จะมีการตราเป็นกฎหมายออกมาอยู่ในรูปแบบใดก็ตาม ซึ่งเห็นได้จากการตราออกมาอยู่ในรูปแบบของรัฐธรรมนูญในปีพุทธศักราช 2549 เนื่องจากถือว่าเป็นธรรมเนียมปฏิบัติเมื่อมีการยึดอำนาจก็ต้องมีการนิรโทษกรรมถึงแม้จะมีการใช้ความรุนแรงจากการยึดอำนาจหรือไม่อย่างไรก็ตาม ส่วนการนิรโทษกรรมให้แก่ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐนั้นได้อาศัยวโรกาสสำคัญในการร่วมฉลองเพื่อสร้างความชอบธรรมจึงทำให้กระแสดังกล่าวไม่มีมากเท่าที่ควรและการนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ชุมนุมนั้น เป็นการนิรโทษกรรมที่มีการตั้งคำถามถึงกระบวนการทางกฎหมาย และความถูกต้องมากที่สุด ซึ่งเห็นได้จากการนิรโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ 17 พฤษภาคม พุทธศักราช 2535 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม พุทธศักราช 2535 ซึ่งได้มีการตั้งคำถามเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายพระราชกำหนดดังกล่าว จนมีผลให้พระราชกำหนดดังกล่าวถูกยกเลิกไม่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแต่ผลของพระราชกำหนดฉบับนี้ก็ยังส่งผลบังคับใช้ในการนิรโทษกรรมอยู่เหมือนเดิม

กฎหมายนิรโทษกรรมเป็นวิธีการจัดการกับปัญหาทางการเมืองมากกว่าการเป็นกฎหมายที่มุ่งให้มีผลบังคับควบคุมการปฏิบัติในการอยู่ร่วมกันเช่นกฎหมายอื่นๆ ทั่วไป เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีผลในการยกเว้นหลักกฎหมายเดิม ซึ่งบังคับใช้อยู่ กฎหมายนิรโทษกรรมจึงเป็นรูปแบบหนึ่งในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองทำให้ความผิดที่ได้กระทำเหล่านั้นได้ถูกยกเว้นเพื่อให้สามารถบริหารประเทศต่อไปได้และการนิรโทษกรรมความผิดทางการเมืองนั้น ไม่ได้มีหลักประกันใดเลยที่จะสามารถรับประกันได้ว่าผู้ที่ได้รับการนิรโทษกรรมแล้วจะไม่กระทำความผิดในลักษณะเดิมซ้ำอีก เช่นในกรณีของพลตรีบุญชู งาม ซึ่งได้รับการนิรโทษกรรมจากการกระทำความผิดจากกรณี “กบฏเมษาฮาวาย” มาแล้วในวันที่ 11 มิถุนายน พุทธศักราช 2524 แต่กลับได้กระทำการกบฏขึ้นอีกเมื่อวันที่ 9 กันยายน พุทธศักราช 2528 แต่ก็ได้รับการนิรโทษกรรมอีกเช่นเคย การนิรโทษกรรมจึงไม่ใช่หลักประกันในการรับประกันใดๆ ว่าผู้ที่ได้รับการนิรโทษกรรมจะกลับใจไม่กระทำความผิดซ้ำอีกในความผิดเดิมแต่ก็มีการนิรโทษกรรมที่ส่งผลให้เกิดการกลับใจไม่กระทำความผิดในกรณีเดิมซ้ำอีก อันได้แก่การนิรโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายอาญาและความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ เมื่อปีพุทธศักราช 2532

ได้ทำให้ผู้นำนักศึกษาและประชาชนที่เข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์ได้ทำการทิ้งอาวุธ
ออกจากป่ามามอบตัวแล้วทำการผันตัวมาเป็นผู้นำทางด้านการเมืองและอาจารย์มหาวิทยาลัยซึ่ง
ได้สร้างประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติเป็นอย่างมากมาในคราต่อไป

บรรณานุกรม

- ไชยรัตน์ ปาวะกะนันท์. (2553). *ข้อพิจารณาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนิรโทษกรรม : ศึกษากรณี นิรโทษกรรมความผิดที่มีลักษณะทางการเมือง.วิทยานิพนธ์ หลักสูตรนิติศาสตร มหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี 2553.*
- ทวีโชค ไช้มุกด์. (2559). *การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายนิรโทษกรรมของไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2475-2549.การค้นคว้าแบบอิสระ หลักสูตรรัฐศาสตร์ สาขาการเมืองและการ ปกครอง คณะรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปี 2559*
- พระราชกำหนดนิรโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช 2475, 2554
ค้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2559 จาก
<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%b901/%b901-20-2475-001.pdf>
- พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมในการจัดการให้คณะรัฐมนตรีลาออก เพื่อให้มีการเปิดสภา
ผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2476, 2554, ค้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน
2559 จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%b901/%b901-20-2476-001.pdf>
- พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดฐานกบฏ และจลาจล พุทธศักราช 2488, 2554
ค้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2559 จาก
<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%b901/%b901-20-2488-01.pdf>
- พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการรัฐประหาร พ.ศ.2490, 2554 ค้นเมื่อวันที่ 9
เมษายน 2559 จาก
<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%b901/%b901-20-2490-001.pdf>
- พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ที่ได้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475
กลับมาใช้ พ.ศ.2494,2554 ค้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2559 จาก
<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%b901/%b901-20-2494-001.pdf>
- พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมในโอกาสครบ 25 พุทธศตวรรษ พ.ศ. 2499, 2554 ค้นเมื่อวันที่ 9
เมษายน 2559 จาก
<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%b901/%b901-20-2500-01.pdf>

พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2500, 2554 ค้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2559 จาก
<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%b901/%b901-20-2500-000.pdf>

พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501พ.ศ.2502, 2554 ค้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2559 จาก
<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%b901/%b901-20-2502-001.pdf>

พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2524 พ.ศ. 2515”,2554 ค้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2559 จาก
<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%b901/%b901-20-2515-001.pdf>

พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่นักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชน ซึ่งกระทำความผิด เกี่ยวเนื่องกับการเดินขบวนเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2516, 2554 ค้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2559 จาก
<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%b901/%b901-20-2516-001.pdf>

พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 พ.ศ.2519, 2554 ค้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2559 จาก
<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%b901/%b901-20-2519-001.pdf>

พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2520, 2554 ค้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2559 จาก
<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%b901/%b901-20-2520-002.pdf>

พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายใน ราชอาณาจักร ระหว่างวันที่ 25 และวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ.2520 พ.ศ.2520, 2554 ค้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2559 จาก
<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%b901/%b901-20-2520-001.pdf>

พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมใน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 4 ถึงวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 พ.ศ.2521,

2554 ค้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2559 จาก

<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%b901/%b901-20-2521-001.pdf>

พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ระหว่างวันที่ 31 มีนาคม ถึงวันที่ 3 เมษายน พ.ศ.2524, 2554 ค้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2559 จาก

<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%b901/%b901-20-2524-01.pdf>

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ระหว่างวันที่ 31 มีนาคม ถึงวันที่ 3 เมษายน พ.ศ.2524, 2554 ค้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2559 จาก

<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%b901/%b901-20-2524-a001.pdf>

พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ระหว่างวันที่ 8 และวันที่ 9 กันยายน พ.ศ.2528 พ.ศ.2531, 2554 ค้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2559 จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%b901/%b901-20-2531-001.pdf>

พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายอาญา และความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2532, 2554 ค้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2559 จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%b901/%b901-20-2532-001.pdf>

พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 พ.ศ.2534, 2554 ค้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2559 จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%b901/%b901-20-2534-001.pdf>

พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ.2535 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2535, 2554 ค้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2559 จาก

<http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/302211?show=full>

สมบัติ คุณธร. (2556). ความชอบด้วยกฎหมายในการออกกฎหมายนิรโทษกรรมความผิดทาง
การเมืองศึกษากรณีร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจาก
การชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. สาร
นิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต,สาขานิติศาสตรมหาบัณฑิต,คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
อีสเทิร์นเอเซีย, 2556.

สุธัช ยิ้มประเสริฐ. (2551). สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ, 2551.

สุพล คงลาภ. (2536). ลักษณะของกฎหมายนิรโทษกรรมในประเทศไทย จากวารสาร
นิติศาสตร์สาร ปีที่ 21 ฉบับที่ 3 ปี 2536 , 2536.

เอกวิญญู อัมระปาล. (2554). “จากนองเลือดสู่ยึดอำนาจ”ย้อนรอยประวัติศาสตร์ รัฐประหาร
ไทย. สถานีโทรทัศน์เอเชียอาฟเดททีวี. วันที่ 12 เมษายน 2554

การจัดการแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย 3 สัญชาติของไทย:
การสำรวจทางกฎหมาย นโยบาย และทางเลือก¹

Thailand's Management of Three Nationalities Illegal Entry
Transnational Migrant Workers : Survey in Law,
Policy and Alternative

ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา²

Siripong Ladavalya Na Ayuthya³

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาข้อกฎหมาย นโยบายและยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 - พ.ศ. 2554 พร้อมสังเคราะห์ผลกระทบอันเป็นสาเหตุแห่งความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนมาตรการในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมืองจากประเทศ เมียนมาร์ ลาว และ กัมพูชาให้ได้ผลอย่างยั่งยืนและเสนอแนะมาตรการทางเลือกด้านกฎหมายและนโยบายการใช้แรงงานต่างชาติของไทยบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคงของชาติ ความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการเคารพสิทธิแรงงานข้ามชาติและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพใช้วิธีการวิจัยเอกสารและสนทนากลุ่มจากผู้มีประสบการณ์ในการทำงานด้านนี้ทั้งในระดับผู้บริหารและระดับผู้ปฏิบัติการโดยเป็นผู้ที่เคยทำงานในอดีตและผู้ปฏิบัติหน้าที่ในปัจจุบัน

¹ บทความนี้ มาจากงานวิจัย เรื่อง “การจัดการแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย 3 สัญชาติของไทย: การสำรวจทางกฎหมาย นโยบาย และทางเลือก” 2556 โดยการสนับสนุนทุนวิจัย จาก คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

² คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมลติดต่อ: siripong_lad@hotmail.com

³ Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, 239 Huay Kaew Road, Muang District, Chiang Mai, Thailand, 50200 E-mail: siripong_lad@hotmail.com

ข้อค้นพบจากการศึกษาสรุปได้ดังนี้ กฎหมายหลักที่ใช้ในการจัดการแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 - พ.ศ. 2554 ได้แก่ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 และพระราชกฤษฎีกากำหนดงานอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 สำหรับการจัดการแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 - พ.ศ. 2554 คือ การใช้อำนาจมติ ค.ร.ม.ผ่อนผันให้ผู้ลักลอบเข้าเมืองสามารถอยู่และขออนุญาตทำงานได้เป็นการชั่วคราวมาอย่างต่อเนื่องเป็นรายปีโดยมีการกำหนดจังหวัดประเภทกิจการและจำนวนคนที่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง 3 สัญชาติทำได้โดยการนำมาจดทะเบียนแรงงาน ตรวจโรคและขอใบอนุญาตทำงาน และตั้งแต่ ปีพ.ศ. 2547 มีการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบโดยการจดทะเบียนทำบัตรประจำตัวคนต่างด้าว มีการพิสูจน์สัญชาติผู้หลบหนีเมือง 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) เพื่อปรับสภาพให้เป็นผู้เข้าเมืองถูกกฎหมายและมีการนำเข้าแรงงานจาก 3 ประเทศตามข้อตกลงตั้งแต่ปี พ.ศ.2549 เป็นต้นมา

แต่ผลการจัดการแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของแรงงาน 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 - พ.ศ. 2554 ยังไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากยังมีแรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานตามมติคณะรัฐมนตรีถึง 1,248,864 คน ขณะที่ผู้เข้าเมืองถูกกฎหมายโดยการพิสูจน์สัญชาติมี 276,432 คน และนำเข้าตามข้อตกลง 69,712 คนเท่านั้นจากการมีแรงงานลักลอบเข้าเมืองและทำงานผิดกฎหมายจำนวนมากส่งผลกระทบทั้งในด้านสังคม เกิดขบวนการการค้ามนุษย์ข้ามชาติ การละเมิดสิทธิแรงงานข้ามชาติและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติทำให้ออกาสการมีงานทำของแรงงานไทยระดับล่างลดลง ทำให้อุตสาหกรรมไทยไม่มีการพัฒนาระบบการผลิตและสร้างนวัตกรรมของตนเองได้

ข้อเสนอมาตรการทางเลือกด้านกฎหมาย และนโยบายการใช้แรงงานต่างชาติของไทย คือ ประเทศควรลดการจ้างแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือและทดแทนด้วยเทคโนโลยี เน้นการใช้แรงงานกึ่งฝีมือและแรงงานฝีมือแทน ใช้ระบบภาษีการใช้แรงงานต่างชาติและกำหนดมาตรฐานการใช้แรงงานต่างชาติให้เป็นมาตรฐานสากล

คำสำคัญ: แรงงานข้ามชาติ, เข้าเมืองผิดกฎหมาย, การจัดการของไทย

Abstract

The research entitled, “Thailand’s Management of Three Nationalities Illegal Entry Transnational Migrant Workers: Survey in Laws, Policy and Alternative”, was conducted with three objectives: 1) to survey and synthesize laws, policy and strategy applying in the management of three nationalities illegal entry transnational migrant workers (Myanmar, Laos PDR and Cambodia) from 1996-2011; 2) to synthesize the impacts caused from the necessity in changing measures in the management of three nationalities illegal entry transnational migrant workers from Myanmar, Laos PDR and Cambodia; and 3) to suggest alternative measures applying in Thailand’s transnational migrant workers laws and policy based on the balance among the nation’s security, economic development necessity and respect in transnational migrant workers’ rights and fundamental human rights. Findings were summarized as follows:

According to laws, policy and strategy applying in the management of three nationalities illegal entry transnational migrant workers (Myanmar, Laos PDR and Cambodia) from 1996-2011, it indicated that the main law, Immigration Act B.E.2522, Working of Aliens Act B.E.2551 and The Royal Decree Prescribing Works Relating to Occupation and Profession in Which an Alien is Prohibited to Engage B.E.2522. Findings in policy and strategy applying in the management of three nationalities illegal entry transnational migrant workers (Myanmar, Laos PDR, and Cambodia) from 1996-2011 were the cabinet solution amenable the immigrant to be able to temporarily stay and constantly work yearly. The provinces, the sort of enterprise and the number of labors permitting the transnational migrant workers from Myanmar, Laos PDR, and Cambodia to do were determined. The process included labor registration, migrant workers insure, health checking and work permit application taken by the employers. From 2004 onwards, there were transnational migrant worker management strategies as the migrant workers and followers were registered and nationality verification so as to change the status to

be legal entry. Migrant workers from these three countries had been imported as agreed by the Memorandum of Understanding since 2006.

Unfortunately, it was found that the management in solving the problems of transnational migrant workers from the three nationalities from 1996-2011 did not yet achieve. This was because there were 1,248,864 illegal entry transnational migrant workers working in Thailand according to the cabinet solution while there were only 276,432 legal entry transnational migrant workers by nationality verification and 69,712 migrant workers imported as agreed by the Memorandum of Understanding. A large number of illegal migrant workers who illegally worked affected to the social, economic, political and domestic security aspects. In social aspect, it caused crime, transnational human trafficking, drugs problem and transnational migrant workers' rights and fundamental human rights violation. The occupation opportunity of the Thai low - level laborers also declined. In economic aspect, it caused the Thai industry to be the overflowing labor industry. Production system and innovation creation could not be developed.

In terms of alternative measures applying in Thailand's transnational migrant workers laws and policy, Thailand should change the labor employment policy by reducing unskilled transnational migrant worker employment and replacing by technology and semi-skilled and skilled labors instead. Besides, tax system for migrant workers and international labor standard should be enforced with all transnational management worker.

Keywords: Transnational Migrant, Illegal Entry, Thailand's Management

1. บทนำ

การลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านของไทย (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) มีผลมาจากรัฐบาลไทยเริ่มมีนโยบายอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานที่อยู่ในสถานะผู้หลบหนีเข้าเมืองด้วยการยอมรับและให้สิทธิกับผู้กระทำผิดกฎหมายการเข้าเมืองสามารถพักอาศัยอยู่ในประเทศและขออนุญาตทำงานได้ตามกฎหมายซึ่งถ้าพิจารณาตามหลักตรรกวิทยาย่อมไม่เป็นที่ถูกต้องแต่เหตุผลที่รัฐบาลใช้เพื่อรับรองสิทธิให้ผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายสามารถทำงานในประเทศไทยได้ คือ “การขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือราคาถูกในประเทศไทย”

แนวทางการจัดการที่ใช้คือการออกมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้ผู้ลักลอบเข้าเมืองจากประเทศเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาสามารถอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว (ประมาณ 1-2 ปี) และให้สิทธิในการอนุญาตทำงานในประเภทกรรมกรและงานรับใช้ในบ้านได้ เมื่อใกล้สิ้นสุดระยะเวลาการผ่อนผันจะมีมติคณะรัฐมนตรีเป็นรายปีเพื่อขยายเวลาเรื่อยมาโดยอาจมีการปรับเปลี่ยนประเภทของกิจการและพื้นที่ที่อนุญาตบ้าง

ผลการดำเนินงานจัดการแก้ไขแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองและการทำงานผิดกฎหมายที่ผ่านมามีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 - 2546 ประสบความสำเร็จเพราะไม่สามารถจัดการให้แรงงานเหล่านั้นเข้าสู่ระบบการควบคุมของรัฐได้ แรงงานส่วนใหญ่ยังเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายและลักลอบทำงานอย่างผิดกฎหมาย ผู้ที่มาขออนุญาตทำงานอย่างถูกกฎหมายยังมีจำนวนลดลงเรื่อยๆ

ดังนั้นการปรับเปลี่ยนแนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและทำงานผิดกฎหมายจึงเกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาระบบต่างด้าวทั้งระบบเมื่อวันที่ 2 มีนาคม และ 27 เมษายน พ.ศ. 2547 และเห็นชอบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบโดยมีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ออกเป็น 2 ระยะ คือ การจัดทำทะเบียนประวัติเพื่อทราบจำนวนแรงงานที่แน่นอนโดยการให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติที่ลักลอบเข้ามาอยู่ในประเทศไทยทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มีใบอนุญาตทำงานตามกฎหมายหรือไม่พร้อมทั้งผู้ติดตามไปขึ้นทะเบียนรายงานตัวและทำบัตรประจำตัว 13 หลัก หรือ ทร.38/1 (Migrant Registration Form) หลังจากนั้นนำแรงงานไปตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพ ในขณะที่ฝ่ายนายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวต้องไปขอโควตาการจ้างแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ จากสำนักงานจัดหางานจังหวัด เมื่อได้รับการอนุมัติโควตาแล้วจึงนำแรงงานที่ผ่านการตรวจโรคแล้วไปขอ

ใบอนุญาตทำงานโดยประเภทของงานที่อนุญาตให้ทำ คือ งานกรรมกรและคนรับใช้ในบ้านเท่านั้น

สำหรับการดำเนินการในระยะที่ 2 คือการปรับเปลี่ยนสถานะให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายให้เป็นผู้เข้าเมืองถูกกฎหมายโดยรัฐบาลไทยได้ทำการลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) กับรัฐบาลเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา เพื่อให้รัฐบาลของประเทศทั้ง 3 ทำการพิสูจน์สัญชาติออกหนังสือเดินทางให้และขอวีซ่าเพื่อการทำงาน นอกจากนี้ยังมีการกำหนดมาตรการนำเข้าแรงงานจากทั้ง 3 ประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมายเพื่อไม่ให้มีแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายอีกต่อไป (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, กรมการจัดหางาน, 2548)

แต่หลังจากมีการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 – พ.ศ. 2554 อาจกล่าวได้ว่าประสบความสำเร็จน้อยมากดังจะเห็นได้ว่าแรงงาน 3 สัญชาติที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายจากทางการไทยยังเป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายถึง 1,314,382 คน และ 1,248,064 คน ในปี พ.ศ. 2552 และ พ.ศ. 2554 ที่สำคัญกว่านั้นคือ ยังมีการลักลอบเข้าเมืองของแรงงาน 3 สัญชาติอย่างต่อเนื่อง ดังเช่น จากการรายงานสถานการณ์การย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ด้านชนชาติผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติ (2553) ระบุว่ามีความต่างด้าวผิดกฎหมายกระจัดกระจายอยู่ตามพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศไม่ต่ำกว่า 3 ล้านคน โดยไม่สามารถทราบจำนวนที่แท้จริง จากข้อมูลที่ถูกกล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในการจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองและทำงานผิดกฎหมายของภาครัฐไทยมาตลอดระยะเวลา 18 ปีที่ผ่านมา

ประเด็นที่ต้องการศึกษา คือ สำนวนข้อกฎหมาย นโยบายและยุทธศาสตร์ที่ใช้เป็นกลไกในการจัดการแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้าเมืองและทำงานผิดกฎหมายของแรงงานจากประเทศเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่ผ่านมา ตลอดจนค้นหาผลการบังคับใช้กฎหมาย ผลการดำเนินนโยบายและยุทธศาสตร์ดังกล่าว เพื่อนำมาสังเคราะห์หาผลกระทบที่เกิดขึ้นอันเป็นเหตุปัจจัยที่ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวทางการจัดการเพื่อเสนอแนะมาตรการทางเลือกทั้งทางกฎหมายและนโยบายว่าควรมีมาตรการการจ้างแรงงานข้ามชาติอย่างไรจึงสามารถรักษาความสมดุลระหว่างมิติทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและความจำเป็นในการใช้แรงงานในประเทศ มิติทางด้านแรงงาน มิติทางด้านความมั่นคงของชาติ และมิติทางด้านการเคารพสิทธิมนุษยชนพื้นฐานและสิทธิแรงงานข้ามชาติ

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีวัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อ 1) สำรวจและสังเคราะห์ข้อกฎหมายและยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 - พ.ศ. 2554 2) สังเคราะห์ผลกระทบอันเป็นสาเหตุแห่งความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนมาตรการในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมืองจากประเทศ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาให้ได้ผลอย่างยั่งยืนมากกว่ามาตรการที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และ 3) เสนอแนะมาตรการทางเลือกด้านกฎหมาย และนโยบายการใช้แรงงานต่างชาติของไทยบนพื้นฐานของความสมดุลระหว่างมิติด้านความมั่นคงของชาติ ความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และการเคารพสิทธิแรงงานข้ามชาติและสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน

2. วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในเชิงประจักษ์มาใช้ประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่ได้เก็บรวบรวมไว้ได้อย่างถูกต้อง ผู้วิจัยได้ทำการเก็บข้อมูลโดยการจัดสนทนากลุ่มซึ่งประกอบด้วยผู้มีประสบการณ์ในการทำงานด้านนี้ทั้งในระดับผู้บริหารและระดับผู้ปฏิบัติการโดยเป็นผู้ที่เคยทำงานในอดีตและผู้ปฏิบัติหน้าที่ในปัจจุบันจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจำนวน 5 ราย และจากสำนักงานจัดหางานจังหวัดจำนวน 6 ราย รวมผู้สนทนากลุ่มทั้งสิ้น 11 รายโดยการใช้วิธีการพูดคุยแบบไม่เป็นทางการเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ความคิดเห็น ตลอดจนข้อมูลจากผู้ร่วมสนทนากลุ่มได้รับจากการปฏิบัติงานจริง

3. แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้เป็นกรอบคิดในการศึกษา

การศึกษานี้ได้ใช้ แนวคิดเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ/ Conceptual in the Theories of international Labour migration จากนักวิชาการหลายท่าน เช่น ราเวนสไตน์ (Revenstein, 1885 in Jessica Hogen-Zanken, 2008) ลี (Lee, 1966) นักสังคมวิทยา Priore (1979 in Jessica Hogen-Zanken, 2008) โดยสามารถสังเคราะห์จากระดับของจุดเน้นที่ผู้นำเสนอผลงานให้ความสำคัญออกได้เป็น 2 ระดับ คือ ระดับจุลภาค (micro-level) มุ่งให้ความสำคัญกับปัจจัยระดับบุคคลและครอบครัวว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิด

การย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติโดยเกิดจากปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดันที่เกี่ยวข้องกับระดับการศึกษา รายได้ สถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคมของผู้ย้ายถิ่น ครอบครัวและชุมชนของผู้ย้ายถิ่น ตลอดจนเครือข่ายของผู้ย้ายถิ่นเป็นสำคัญ ทั้งนี้โดยมีเป้าหมายเพื่อลดความยากจนเพื่อความอยู่รอด เพื่อลงทุนในการพัฒนาทักษะความรู้ความสามารถของผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติ เพื่อลดความเสี่ยงของครอบครัว ผู้เสนอแนวคิดที่เน้นปัจจัยระดับบุคคลและครอบครัวได้แก่ Push/Pull factors Lee (1966) กลุ่ม Neoclassical macro-migration theory) กลุ่ม Theory of Social system, Network theory, New Economic of Labour Migration.

แนวคิดเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติที่มีมุมมองการย้ายถิ่นว่ามีสาเหตุมาจากปัจจัยในระดับมหภาค (Macro-level) เช่น โครงสร้างทางเศรษฐกิจ โครงสร้างตลาด แรงงานระดับการพัฒนาของประเทศผู้ย้ายถิ่นและประเทศปลายทางที่รับแรงงานที่มีความแตกต่างกันทำให้เกิดการตัดสินใจย้ายถิ่นของแรงงานจากประเทศต้นทางเพื่อไปทำงานในประเทศปลายทางที่มีการพัฒนาในระดับที่สูงกว่า มีการลงทุนเกิดขึ้นในภาคอุตสาหกรรมสูงทำให้เกิดความต้องการใช้แรงงานจำนวนมากโดยเฉพาะแรงงานระดับล่างที่คนในประเทศพัฒนาแล้วไม่ทำเพราะคนในประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีความรู้ทักษะสูงจึงไปทำงานในระดับสูงทำให้ขาดแคลนแรงงานระดับล่างจึงต้องมีการนำเข้าแรงงานจากประเทศที่มีการพัฒนาต่ำกว่าไปทำงาน

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยด้านกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานและนโยบายการทำงานของแรงงานข้ามชาติของประเทศต้นทางและปลายทางเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดกระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานอีกด้วย แนวคิดทฤษฎีที่วิเคราะห์ในระดับมหภาค ได้แก่ Neoclassical macro-migration Theory, Migration System, World System Theory, Dual labour market theory, New Economics of labour Migration

แนวคิดเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ จากการสังเคราะห์แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติที่นักวิชาการและนักบริหารได้นำเสนอไว้ อาทิ Joseph J. Romm (1993), Joseph J. Romm (1993, Poleri (2008, Macmillan Dictionary (online version, 2010, Jared Diamond (2010), Prabhakaran Paleri (2008), UNDP's 1994: Human Security Report) สามารถมองเห็นถึงการให้ความหมายและขอบข่ายของความมั่นคงของชาติที่มีพัฒนาการไปตามยุคสมัยและสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลกทำให้มีมุมมองทั้งแบบแคบและแบบกว้างโดยในยุคแรกนักวิชาการและนักบริหารมองเรื่องความมั่นคงของชาติในมิติเดียวคือมิติทางทหาร คือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสงคราม การทหาร การสู้รบเพื่อปกป้องความเป็นรัฐ

ชาติ ต่อมา มีการมองเรื่องความมั่นคงในลักษณะที่เป็นองค์รวมแบบกว้าง โดยมีการขยายขอบข่ายออกไปสู่ความมั่นคงทั้งในมิติทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการทหารของชาติ ยิ่งไปกว่านั้น มุมมองเรื่องความมั่นคงในยุคโลกาภิวัตน์ยังให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ ความมั่นคงแห่งชาติกับสิทธิเสรีภาพ และความมั่นคงแห่งชาติกับความมั่นคงทางด้านอาหาร สุขภาพ อนามัย ความมั่นคงส่วนบุคคล ความมั่นคงของชุมชน และความมั่นคงของมนุษย์ที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน

แนวคิดสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานข้ามชาติ หมายถึง มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับแรงงานข้ามชาติและเป็นมาตรฐานใช้กับแรงงานทุกคนรวมทั้งแรงงานข้ามชาติด้วยซึ่งเกี่ยวข้องกับมาตรฐานการใช้แรงงาน 3 ประเภท ได้แก่ 1) มาตรฐานว่าด้วยการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ 2) ปฏิญญาสากลว่าด้วยหลักการและสิทธิพื้นฐานในการทำงาน (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) ประกอบด้วย Core Labor Standards ที่มีอนุสัญญาหลัก 8 ฉบับ แบ่งเป็น 4 หมวดคือหมวดแรงงานบังคับ หมวดเสรีภาพในการสมาคม หมวดว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ หมวดว่าด้วยการใช้แรงงานเด็ก ที่ประชุม ILO ได้ให้การรับรองเมื่อปี ค.ศ. 1998 รัฐบาลของทุกประเทศไม่ว่าได้ให้สัตยาบันหรือไม่จะต้องปฏิบัติ โดยนำมาตรฐานเหล่านั้นมาพัฒนาเป็นกฎหมาย นโยบาย วิธีปฏิบัติระดับชาติ และเป็นแนวทางการบริหารแรงงานข้ามชาติให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ถูกต้อง ชอบธรรม 3) มาตรฐานแรงงานอื่นๆ เช่น สิทธิในกระบวนการย้ายถิ่น สิทธิในกระบวนการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ การคุ้มครองระหว่างการทำงานเกี่ยวกับสภาพการจ้างงาน สภาพการทำงาน เป็นต้น (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2550)

กรอบพหุภาคีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ /ILO Multilateral Framework on Labour Migration ซึ่งเป็นหลักการและแนวทางที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิที่กำหนดแนวทางปฏิบัติให้กับภาครัฐ องค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง ตลอดจนหน่วยงานอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเสริมสร้างความเข้มแข็ง การปฏิบัติและการประเมินนโยบายแรงงานข้ามชาติทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ โดยเน้นเฉพาะการเคลื่อนย้ายถิ่นเพื่อการทำงานเท่านั้น (International Labour Organization, 2006) รวมถึงสาระสำคัญของการบริหารแรงงานข้ามชาติของต่างประเทศซึ่งประกอบด้วย ประเทศสิงคโปร์ ไต้หวัน มาเลเซีย และสาธารณรัฐเกาหลี ตลอดจนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและกรอบแนวคิดในการศึกษาในครั้งนี้

4. ผลการศึกษา ข้อเสนอแนะ และอภิปรายผล

การวิจัยเรื่อง “การจัดการแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย 3 สัญชาติของไทย: สำนักรวทาง กฎหมาย นโยบาย และทางเลือก” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยมีประเด็นหลักในการศึกษา คือ 1) สำนักรวและสังเคราะห์ข้อกฎหมาย นโยบายและยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 - พ.ศ. 2554 2) สังเคราะห์ผลกระทบอันเป็นสาเหตุแห่งความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนมาตรการในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมืองจากประเทศ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาให้ได้ผลอย่างยั่งยืน และ 3) เสนอแนะมาตรการทางเลือกด้านกฎหมายและนโยบายการใช้แรงงานต่างชาติดังกล่าวบนพื้นฐานของความสมดุลระหว่างความมั่นคงของชาติ ความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการเคารพสิทธิแรงงานข้ามชาติและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

4.1) ข้อค้นพบจากการสำนักรวและสังเคราะห์ข้อกฎหมายที่ใช้ในการจัดการแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 ถึงพ.ศ. 2554

จากการสำนักรวและสังเคราะห์ข้อกฎหมายนโยบายและยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2554 ที่เป็นกฎหมายหลักคือ

กฎหมาย นโยบายและยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 - พ.ศ. 2554 พบว่า ได้แก่ พระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ที่กำหนดสิทธิและเงื่อนไขในการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ทั้งในกรณีทั่วไปก็ต้องมีเอกสารหลักฐานแสดงตัวตนที่ชัดเจนคือหนังสือเดินทางและมีข้อยกเว้นในกรณีพิเศษคือกลุ่มบุคคลที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวได้ เช่น การอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) สามารถอยู่และทำงานในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 เป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์การทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยไว้โดยกำหนดประเภทของคนต่างด้าวที่ขอรับใบอนุญาตทำงานไว้ 4 ประเภทและ 2 ใน 4 ประเภทคือ คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศหรือเข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายคนเข้าเมืองแต่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ ผู้ที่ถูกถอนสัญชาติ ผู้ที่เกิดในประเทศไทยแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย คน 2 กลุ่มนี้มีสิทธิขอใบอนุญาตทำงานได้ตามประเภทที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และคนต่างด้าวที่มีภูมิลำเนาในประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทยและเข้ามาโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางสามารถ

ขออนุญาตทำงานได้ในเขตพื้นที่ชายแดนตามเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด กฎหมายนี้ยังกำหนดระยะเวลาการทำงานของคนต่างด้าวไว้ไม่เกิน 2 ปี และขยายเวลาได้อีก 2 ปีเท่านั้น ยกเว้นได้รับการยกเว้นจากคณะรัฐมนตรีเพื่อป้องกันการตั้งหลักแหล่งอยู่ในประเทศไทย พระราชกฤษฎีกากำหนดงานอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 ที่กำหนดไว้ 39 รายการ และมีการแก้ไขเมื่อปี พ.ศ.2536 และ พ.ศ.2548 ให้ทำงานกสิกรรม เลี้ยงสัตว์ และกรรมกรในเรือประมงได้ และเมื่อ พ.ศ.2548 มีการออกประกาศกระทรวงแรงงาน (ฉบับที่ 14) ให้แรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ทำงานกรรมกรและงานรับใช้ในบ้านได้ เป็นกรณีพิเศษและมติคณะรัฐมนตรี

4.2) นโยบายและยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 - พ.ศ. 2554

นโยบายและยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 - พ.ศ. 2554 คือ วิธีการที่ใช้ในการจัดการคือใช้อำนาจมติ ค.ร.ม.ผ่อนผันให้ผู้ลักลอบเข้าเมืองสามารถอยู่และทำงานเป็นการชั่วคราวมาอย่างต่อเนื่องเป็นรายปีโดยมีการกำหนด จังหวัด ประเภทกิจการและจำนวนคนที่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง 3 สัญชาติทำได้โดยมีขั้นตอนการจดทะเบียนแรงงาน นายจ้างนำไปประกันตัว ตรวจโรคและขอใบอนุญาตทำงาน ตั้งแต่ ปีพ.ศ. 2547 มีการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ 7 ยุทธศาสตร์ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การจัดระบบแรงงานต่างด้าว ยุทธศาสตร์ที่ 2 กำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว

ในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ข้างต้น คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแนวทางการดำเนินการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบตามยุทธศาสตร์ที่ 1 โดยแบ่งเป็น 2 ระยะ คือ ระยะที่ 1 การจัดกลุ่มแรงงานต่างด้าว มอบหมายให้ 5 หน่วยงาน คือกระทรวงมหาดไทย จัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าวสัญชาติ เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา ที่หลบหนีเข้าเมือง ตั้งแต่อายุ 1 ปี ขึ้นไปและออกบัตรประจำตัวคนต่างด้าว กระทรวงแรงงานดำเนินการจดทะเบียนนายจ้างเพื่อทราบความต้องการจ้างแรงงานของนายจ้างและกำหนดโควตาการจ้างให้แก่แต่ละราย นายจ้างนำแรงงานไปตรวจโรคและประกันสุขภาพ หลังจากนั้นนำไปขอใบอนุญาตทำงาน กระบวนการทั้งหมดมีการกำหนดค่าใช้จ่าย ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน 1,800 บาท/ปี ตรวจโรค ประกันสุขภาพ 1,300 บาท ระยะที่ 2 การปรับเปลี่ยนสถานะให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายโดยการเจรจากับประเทศเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา แบบทวิภาคี

เพื่อทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOO) ตามที่รัฐบาลไทยได้ทำข้อตกลงไว้ในปี พ.ศ. 2545 และ พ.ศ. 2546

วิธีการปรับเปลี่ยนสถานภาพให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายมีการดำเนินการโดยการพิสูจน์สัญชาติ แรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองและเข้ามาอยู่ในประเทศไทยแล้วด้วยการให้ทางการเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาเป็นผู้ดำเนินการพิสูจน์และรับรองสถานะของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างการส่งกลับโดยการออกหนังสือเดินทาง (passport) หรือเอกสารรับรองบุคคลแทนหนังสือเดินทางให้กระทรวงการต่างประเทศหรือสำนักตรวจคนเข้าเมืองออกวีซ่าให้อยู่ในประเทศเพื่อการทำงานเป็นกรรมกรและงานรับจ้างที่ใช้กำลังกาย หลังการได้รับหนังสือเดินทางและวีซ่าเพื่อการทำงานแล้วให้ผู้ต้องการจ้างแรงงานนำแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในสถานภาพเป็นผู้เข้าเมืองถูกกฎหมายแล้วไปขออนุญาตทำงานจากกระทรวงแรงงาน นายจ้างจะได้รับโควตาการจ้างแรงงานต่างชาติดังกล่าวจากกรมการจัดหางานโดยแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาตินั้นต้องผ่านการตรวจโรคและทำประกันสุขภาพแล้วจะได้รับการอนุญาตครั้งละ 1 ปี

นอกจากนี้ได้มีการมอบหมายให้กระทรวงแรงงานดำเนินการยกเว้นภาษีพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำเพื่อให้คนต่างด้าวสามารถทำงานกรรมกรได้ ให้มีการกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (Levy) จากนายจ้างและให้มีการจัดระบบการอนุญาตให้เข้ามาทำงานแบบมาเข้า-เย็นกลับ หรือตามฤดูกาล

การนำเข้าแรงงานต่างชาติดังกล่าว สัญชาติ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา รัฐบาลไทยได้ลงนามบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานกับรัฐบาลทั้ง 3 ประเทศและเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2549 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการขอเขตพื้นที่ และมาตรการการนำเข้าโดยการขอรับใบอนุญาตทำงาน แรงงานต่างด้าวจะอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวได้ 2 ปี และ อยู่ต่อได้อีก 2 ปี รวม 4 ปี

4.3) ผลการดำเนินงานจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ลักลอบเข้าเมือง และทำงานผิดกฎหมาย

ในช่วงแรกคือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2546 พบว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้เนื่องจากไม่สามารถป้องกันการลักลอบเข้าเมืองและทำงานอย่างผิดกฎหมายของแรงงานจาก 3 ประเทศนี้ได้ โดยพิจารณาจากผลการดำเนินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 ที่เริ่มมีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติจากเมียนมาร์ ลาว กัมพูชา สามารถอยู่และทำงานเป็นการชั่วคราวได้และกำหนดพื้นที่ให้ทำได้ใน 43 จังหวัด 24 กิจการ กำหนดแรงงาน 3 สัญชาติที่จะอนุญาตไว้

323,123 คน แต่มีแรงงาน 3 สัญชาติมาขอและรับใบอนุญาตทำงานเพียง 293, 652 คน ในปี พ.ศ. 2541 จำนวนแรงงาน 3 สัญชาติมาขอต่อใบอนุญาตทำงานเพียง 90,911 คน ในปี พ.ศ. 2542 มีผู้มาขอใบอนุญาตทำงาน 99,974 คน และปี 2543 มีจำนวน 99,656 คน ทั้งที่จำนวนแรงงาน 3 สัญชาติ ผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายจากการประเมินของกระทรวงแรงงานมีถึง 741,999 คน และผู้ให้ข้อมูลที่เข้าร่วมสนทนาได้ประเมินว่าน่าจะมีจำนวนประมาณล้านคนเศษ

หลังจากที่รัฐบาลได้ปรับระบบการจัดการแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ให้โดยการกำหนดยุทธศาสตร์ถึง 7 ยุทธศาสตร์ ผลการดำเนินงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ถึง พ.ศ. 2554 พบว่า

สำหรับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 โดยมีมาตรการการขึ้นทะเบียนแรงงานจาก 3 ประเทศ ทั้งที่ได้เคยจดทะเบียนแล้วและยังไม่เคยจดทะเบียนมาก่อนเพื่อให้ทราบจำนวนของแรงงานกลุ่มนี้และมีการจัดทำบัตรประจำตัวคนต่างด้าวให้กับแรงงาน 3 สัญชาติที่มาขึ้นทะเบียน รวมทั้งผู้ติดตามด้วย และได้มีมติให้รัฐมนตรีผ่อนผันให้แรงงานเหล่านี้อยู่และทำงานได้เป็นการชั่วคราวอีกครั้ง หลังจากนั้นจึงดำเนินการปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายโดยการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติและการนำเข้าแรงงานจาก 3 ประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมายโดยมีเป้าหมายหลักคือไม่ให้มีแรงงานต่างชาติ 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) เข้าเมืองและทำงานอย่างผิดกฎหมายอีกต่อไป แต่รัฐบาลได้มีมติผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองสามารถอยู่ทำงานได้ทุกปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 มาจนถึง พ.ศ. 2555

จากผลการดำเนินการตามแนวทางการจัดระบบการทำงานของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ยังพบว่าจำนวนแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายซึ่งเป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองและได้รับการผ่อนผันตามมติ ค.ร.ม. ให้อยู่และทำงานได้ชั่วคราว 1-2 ปี มีจำนวนมากกว่าแรงงาน 3 สัญชาติที่เข้าเมืองและมีใบอนุญาตทำงานอย่างถูกกฎหมาย จนถึงปี พ.ศ. 2554 ยังมีถึง 1,248,064 คน เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ยังไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติได้และแรงงานส่วนใหญ่มาจากประเทศเมียนมาร์ ซึ่งแรงงานเมียนมาร์ต้องกลับไปพิสูจน์สัญชาติที่ชายแดนโดยผ่านบริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานจึงมีปัญหาความล่าช้าและเสียค่าใช้จ่ายสูงแต่ในปี พ.ศ. 2555 ทางของไทยได้ปรับปรุงกระบวนการพิสูจน์สัญชาติโดยจัดตั้งศูนย์

พิสูจน์สัญชาติขึ้น 12 แห่งเพื่อให้บริการในประเทศไทยจึงทำให้สามารถดำเนินการพิสูจน์สัญชาติได้เป็นจำนวน 733,603 คนเหลือแรงงานที่ยังเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายเพียง 167,881 คน

4.4 ผลกระทบที่เกิดจากการจัดการแก้ไขการลักลอบเข้าเมืองที่เป็นสาเหตุให้ต้องปรับเปลี่ยนมาตรการในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติลักลอบเข้าเมืองให้ได้ผลอย่างยั่งยืน

ผลการดำเนินการจัดการแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้าเมืองและทำงานผิดกฎหมายของแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ตั้งแต่ปี พ.ศ.2539-พ.ศ. 2554 ก่อให้เกิดผลกระทบในด้านต่างๆ ดังนี้

ผลกระทบด้านสังคม พบว่าจากการที่การแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้าเมืองและทำงานผิดกฎหมายของแรงงาน 3 สัญชาติเมียนมาร์ ลาว กัมพูชา ที่รัฐบาลได้พยายามดำเนินการมาเป็นระยะเวลา 15 ปีเศษยังไม่สามารถจัดปัญหาการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านได้ เนื่องจากในปี พ.ศ. 2554 แรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติจำนวนล้านคนเศษยังเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายที่ได้เข้ามาพักอาศัยและทำงานอยู่ในประเทศโดยที่รัฐยังไม่สามารถจัดการให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายไทยได้ทำให้เกิดผลกระทบต่อสังคมไทย ที่สำคัญคือปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติดซึ่งส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนและสังคมชุมชน ปัญหาทะเลาะวิวาท ต้มสุรา ก่ออาชญากรรม ปล้นจี้ ทำร้ายร่างกายนายจ้างหรือคนในชุมชนใกล้เคียง แรงงานเหล่านี้เมื่อกระทำความผิดจะหลบหนีไปทำงานที่อื่นต่อไปโดยไม่ได้ออกนอกประเทศ นอกจากนี้ยังมีการลักลอบค้าและเสพยาเสพติดอีกด้วย

นอกจากนี้ยังเกิดขบวนการค้ามนุษย์ด้านแรงงานขึ้นจนทำให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศต้นทาง ปลายทาง และทางผ่านของการเคลื่อนย้ายแรงงานทั้งผู้ชายผู้หญิงและเด็กเพื่อการค้าและการบังคับใช้แรงงาน เกิดเป็นกระบวนการนำพาจัดหางานส่งคนเข้ามาทำงานโดยผ่านทางนายหน้าซึ่งมีหลายรูปแบบ อาจเป็นคนชาติเดียวกัน เมียนมาร์ กะเหรี่ยง ไปจนถึงทหารหรือและประเทศต้นทางเข้าร่วมขบวนการด้วย แรงงานจำนวนมากถูกหลอกลวงให้เข้ามาเมื่อถึงฝั่งไทยจะถูกส่งไปทำงานในโรงงานผลิตอาหารทะเล ทำงานในร้านอาหาร บังคับขายบริการ ถูกส่งขายตามเรือประมงไทย เป็นต้น อีกทั้งแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะประเทศเมียนมาร์ที่แรงงานนิยมเดินทางหลบหนีเข้ามาทำงานในไทยมากกว่าที่จะเข้ามาตาม

กระบวนการจ้างงานอย่างถูกกฎหมายเพราะการมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ลำบาก แต่การเข้ามาโดยผ่านนายหน้าแม้จะต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงแต่สามารถได้งานทำทันที มีความแน่นอนมากกว่า

นอกจากนี้ การที่ทางการไทยมีนโยบายให้แรงงานข้ามชาติจาก 3 ประเทศที่ถูกลอบเข้าเมือง และได้รับการผ่อนผันให้อยู่และทำงานได้ (1-2 ปี) มาทำการพิสูจน์สัญชาติได้ ยิ่งทำให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านมีโอกาสถูกลอบเข้าเมืองมากขึ้นโดยใช้กระบวนการพิสูจน์สัญชาติและจดทะเบียนเพื่อให้สามารถเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้ อีกทั้งขบวนการพิสูจน์สัญชาติที่เปิดกว้างให้แรงงานข้ามชาติที่ถูกลอบเข้ามาทำงานพร้อมทั้งบุตรสามารถทำการพิสูจน์สัญชาติได้แล้วเสร็จภายในเวลาที่ทางการไทยกำหนดไว้ ยิ่งไปกว่านั้นผลที่เกิดจากการที่ต้องพึ่งพิงระบบนายหน้าทำให้แรงงานข้ามชาติบางส่วนต้องเข้าสู่ระบบรับเหมาช่วงโดยบริษัทเอกชนจะพาแรงงานที่ถูกลอบเข้าเมืองและได้ขึ้นทะเบียนแล้วไปดำเนินการจัดทำเอกสารหนังสือเดินทางและพาไปขอใบอนุญาตทำงานในนามบริษัทหนึ่ง และนำไปส่งต่อให้ทำงานในบริษัทหนึ่งเพื่อหาผลประโยชน์จากการขายแรงงาน ผลการค้าแรงงานที่มีอยู่จำนวนมากไปจึงทำให้ประเทศไทยถูกลดระดับจากกลุ่มที่ 2 ที่ต้องจับตามองเป็นกลุ่มที่ 2 บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามองเป็นพิเศษ (Tier 2 watch list) มาเป็นเวลา 3 ปีติดต่อกันซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และกลายเป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้าของต่างประเทศ

ผลกระทบด้านสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชน จากข้อมูลเกี่ยวกับผลการแก้ไขปัญหาระบบแรงงานลักลอบเข้าเมืองข้างต้นสามารถกล่าวได้ว่าแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ส่วนใหญ่ยังเป็นผู้ถูกลอบเข้าเมืองแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานได้จากมติ ค.ร.ม. นอกจากนี้ยังมีแรงงานเถื่อนคือเป็นทั้งผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายและลักลอบทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานอยู่จำนวนหนึ่งซึ่งมีการคาดคะเนจากภาคส่วนต่างๆ ที่ติดตามปัญหาและทำงานในด้านแรงงานข้ามชาติ ประมาณว่าไม่ต่ำกว่า 1 ล้านคน แรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติจึงมีความเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิได้ง่าย เนื่องจากเป็นแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายโดยเฉพาะกลุ่มแรงงานเถื่อนที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานหรือแม้แต่แรงงานข้ามชาติที่มีใบอนุญาตทำงานก็มักถูกละเมิดสิทธิแรงงานข้ามชาติ ไม่ว่าจะเป็นการถูกบังคับใช้แรงงานในรูปแบบต่างๆ เช่น ถูกยึดบัตรประจำตัวคนต่างด้าว ถูกกักขังไม่ให้ออกนอกบริเวณ ทำให้เกิดปัญหาถูกจับกุม ริดไถจากเจ้าหน้าที่รัฐ มีสภาพการทำงานที่เสี่ยงต่ออันตราย เช่น กิจการประมง ไม่ได้รับการดูแลเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน ไม่ได้รับค่าจ้างตามค่าจ้างขั้นต่ำ ค่าล่วงเวลา ค่าจ้างทำงานในวันหยุด ถูกบังคับให้ทำงานล่วงเวลาและมีชั่วโมงการทำงานมากกว่า 8 ชั่วโมงต่อวัน ไม่มี

สวัสดิการใดๆ ไม่ได้ได้รับสิทธิได้รับค่าทดแทนจากการประกันสังคม ในกรณีที่เจ็บป่วยได้รับบาดเจ็บเนื่องจากการทำงาน ถูกทำร้ายร่างกายและจิตใจ มีการล่วงละเมิดทางเพศในสถานประกอบการแก่แรงงานเหล่านั้น ยังไม่ได้ได้รับสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครอง ตามมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานไทย ยังไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในการประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทน รวมถึงการยื่นข้อเรียกร้องเจรจาต่อรองตามกฎหมาย เนื่องจากรัฐบาลไทยยังไม่มีกฏบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายแรงงานสัมพันธ์กับแรงงานข้ามชาติ แม้จะมีการกำหนดไว้เป็นยุทธศาสตร์ทั้ง 2 คือกำหนดมาตรฐานการใช้แรงงานต่างด้าวก็ตามแต่ยังไม่มีกฏการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม

ผลกระทบด้านแรงงาน จากการที่ประเทศไทยเปิดรับแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือเข้ามาทำงานจำนวนมาก โดยไม่สามารถจัดระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพได้อาจส่งผลกระทบต่อโอกาสการมีงานทำของแรงงานไทยได้ เนื่องจากแรงงานข้ามชาติจากประเทศเมียนมาร์ ลาว หรือกัมพูชา ที่ส่วนใหญ่มิมีฐานะยากจน ไม่มีทักษะความรู้แต่พร้อมจะทำงานทุกชนิด แม้งานจะสกปรก เสี่ยงภัยอันตรายหรือยากลำบากเพียงใดเพื่อให้มีรายได้สำหรับการเลี้ยงดูตนเองและครอบครัวแรงงานข้ามชาติเหล่านั้น โดยเฉพาะผู้ที่เป็แรงงานผิดกฎหมายจึงพร้อมที่จะยอมรับสภาพการจ้างงานที่ต่ำ เช่น ค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำถึงร้อยละ 30 – 50 ไม่ได้รับค่าจ้างเพิ่มแม้ต้องทำงานยาวนานนับสิบชั่วโมงต่อกัน ไม่มีวันหยุด ไม่สามารถลาป่วย ลาภักได้ ไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยใดๆ มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ยากลำบาก เนื่องจากเป็นแรงงานผิดกฎหมาย ไม่กล้าเรียกร้องสิทธิใดๆ จากนายจ้าง เพราะเกรงจะถูกเลิกจ้างหรือถูกนายจ้างแจ้งตำรวจให้มาจับกุมจากการมีทางเลือกของนายจ้างทำให้นายจ้างส่วนใหญ่ไม่ต้องการจ้างแรงงานไทยเพราะต้องจ้างตามมาตรฐานการจ้างงานตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ การนำแรงงานข้ามชาติระดับไร้ฝีมือเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมาก แม้จะส่งผลดีต่อผู้ประกอบการที่สามารถหาแรงงานมาทำงานได้ ไม่เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานในประเทศโดยเฉพาะในกิจการที่ยังต้องใช้แรงงานเข้มข้น ใช้เทคโนโลยีต่ำ ทำให้ประเทศไทยยังสามารถเป็นแหล่งลงทุนของต่างชาติต่อไปได้ส่งผลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ ในขณะเดียวกันการที่ผู้ประกอบการยังคงมีแรงงานต่างชาติดำรงทำงาน ความคิดที่จะพัฒนาระบบการผลิตโดยนำเทคโนโลยีระดับสูงเข้ามาใช้ทดแทนแรงงานและหันไปใช้แรงงานระดับมีฝีมือจึงไม่เกิดขึ้น ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถผลิตสินค้าที่มีคุณภาพสูงหรือสร้างเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่เป็นของตนเองได้และยังถูกเพ่งเล็งจากประเทศพัฒนาแล้วและองค์การค่าโลกว่ามีการขูดรีดแรงงานข้ามชาติซึ่งส่งผลกระทบต่อการค้า การลงทุนของไทยในโลก

ปัจจุบัน ซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การค้าสากลทั้งในด้านแรงงานและการค้า นอกจากนี้แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายที่เข้ามาอยู่และลักลอบทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตยังสร้างภาระด้านงบประมาณของประเทศที่ต้องจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ เช่น ด้านการรักษาพยาบาล ด้านการศึกษาให้บุตรของแรงงานข้ามชาติ ด้านสาธารณสุขโรค ด้านอาชญากรรม เป็นต้น

ผลกระทบด้านการเมืองและความมั่นคงภายใน การที่รัฐบาลไทยมีนโยบายผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่ลักลอบเข้าเมืองสามารถอยู่อาศัยและทำงานได้เป็นการชั่วคราวเป็นจำนวนมากและกระจายไปทั่วประเทศโดยที่ไม่สามารถจัดการดูแลควบคุมได้อย่างรัดกุมและไม่สามารถทราบจำนวนที่แท้จริงได้ แม้จะพยายามหาวิธีการจัดระบบการควบคุมแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้มาเป็นระยะเวลา 15 ปีมาแล้ว อีกทั้งแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ถูกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม มีการขูดรีดเอารัดเอาเปรียบ กระบวนการส่งกลับที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และไม่เคารพต่อสิทธิแรงงานข้ามชาติ นอกจากนี้แรงงานข้ามชาติจากประเทศเมียนมาร์ บางจำพวกเข้ามาในประเทศไทยโดยแอบแฝงในกระบวนการค้ายาเสพติดข้ามชาติ ปัญหาดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ทั้งสิ้น นอกจากนี้การอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทั้งที่ถูกและผิดกฎหมายสามารถนำบุตรเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศได้บางส่วนมาแต่งงานมีบุตรในประเทศไทย เด็กเหล่านี้ไม่ได้รับสัญชาติไทย ไม่มีโอกาสศึกษาในระดับสูง และแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจำนวนมากมาแฝงอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลายาวนานนับสิบปี กลายเป็นแรงงานเถื่อนซึ่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในและเกิดปัญหาคนไร้สัญชาติตามมา อีกทั้งยังก่อปัญหาด้านเชื้อชาติในอนาคต เนื่องจากแรงงานเหล่านี้มีบุตรหลานทำให้เพิ่มประชากรไร้สัญชาติซึ่งเป็นปัญหาหลักของไทยมาช้านาน ปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน เข้มงวดและจริงจัง

4.5 ข้อเสนอมาตรการทางเลือกด้านกฎหมายและนโยบายการใช้แรงงานข้ามชาติของไทย บนพื้นฐานของความสมดุลระหว่างความมั่นคงของชาติ ความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และการเคารพสิทธิมนุษยชน และสิทธิแรงงานข้ามชาติ

ข้อเสนอทางเลือกนโยบาย การใช้แรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) รัฐบาลควรทบทวนนโยบายการจ้างแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือจากประเทศเมียนมาร์ ลาว และ กัมพูชาใหม่ โดยการยกเลิกการใช้มาตรการผ่อนผันให้ผู้ลักลอบเข้าเมืองอยู่และทำงานเป็นการชั่วคราวได้เป็นรายปีโดยใช้ข้ออ้าง คือ การขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือมาทำงาน เสี่ยง สกปรก และอันตรายที่คนไทยไม่ทำเพราะจากการที่รัฐบาลได้ใช้มาตรการนี้มาอย่างต่อเนื่องเป็น

ระยะเวลาเกือบ 20 ปี ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้าเมืองและแรงงานเถื่อนจาก 3 ประเทศได้

อีกทั้ง การอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือจำนวนมากเข้ามาทำงานในประเทศมากเกินไปยังส่งผลกระทบต่อโครงสร้างตลาดแรงงานไทยถูกบิดเบือนเพราะในข้อเท็จจริงตลาดแรงงานไทยอยู่ในสภาพของการขาดแคลนแรงงานระดับล่างเพราะคนไทยมีการศึกษาสูงขึ้นจึงก้าวขึ้นไปทำงานในระดับกลางและระดับบนมากขึ้น การเพิ่มขึ้นของประชากรและกำลังแรงงานที่ลดลง การแก้ไขปัญหาโดยการนำแรงงานข้ามชาติมาทดแทนในระยะเวลายาวนานเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องเพราะทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยให้สามารถแข่งขันได้ในอนาคตเพราะกิจการส่วนใหญ่ยังคงเน้นการใช้แรงงานไร้ฝีมือราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้านทำให้ประเทศไทยต้องนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างประเทศทั้งหมดเพราะไม่มีนวัตกรรมของตนเองและยังส่งผลให้แรงงานไทยระดับล่างมีโอกาสมีงานทำน้อยลงเพราะผู้ประกอบการไทยเลือกใช้แรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติมากกว่าเนื่องจากมีต้นทุนแรงงานที่ต่ำกว่า

ดังนั้น นโยบายแรงงานของประเทศไทยในอนาคตต้องครอบคลุมทั้งมิติด้านแรงงานไทยในระบบและนอกระบบและมีมิติแรงงานภายใต้เศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปี พ.ศ. 2558 การส่งออกจะมีการแข่งขันสูงด้วยราคา ตลาดภายในต้องเผชิญกับสินค้าราคาถูกจากข้อตกลง FTA จากประเทศที่มีต้นทุนแรงงานและโลจิสติกส์ที่ต่ำกว่า แต่แรงงานไทยไม่ใช่แรงงานราคาถูกอีกต่อไปเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค รัฐบาลจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับนโยบายการพัฒนาแรงงานไทยให้มีทักษะ ฝีมือ และประสิทธิภาพการผลิต (Productivity) ให้มีความสมดุลกับค่าจ้างและพัฒนาการศึกษาในระดับอาชีวะ และปริญญาตรีโดยมุ่งเน้นผลิตแรงงานที่มีคุณสมบัติที่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานให้ได้มากที่สุดเพื่อให้ประเทศไทยจะมีแรงงานที่พร้อมจะยกระดับการผลิตของไทยให้ก้าวขึ้นสู่อุตสาหกรรมที่เน้นการใช้เทคโนโลยีระดับสูงใช้แรงงานกึ่งฝีมือและฝีมือแทนการใช้แรงงานไร้ฝีมือจากต่างชาติเหมือนที่ผ่านมาเพื่อให้สามารถสร้างนวัตกรรมของตนเองได้ในอนาคต

ข้อเสนอทางเลือกนโยบายมิติด้านแรงงานข้ามชาติ ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนนโยบายและยุทธศาสตร์การจ้างแรงงานต่างชาติใหม่โดยเน้นการลดการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือจากต่างชาติและเน้นการจ้างแรงงานกึ่งฝีมือและแรงงานฝีมือ นอกจากนั้นนโยบายการจ้างแรงงานข้ามชาติทุกระดับต้องมีมาตรฐานการจ้างงานที่เป็นไปตามมาตรฐานสากลเคารพต่อสิทธิแรงงานข้ามชาติและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานตามที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดไว้ใน

ปฏินญาแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิพื้นฐานในการทำงานอย่างครบถ้วน ได้แก่ สิทธิด้านสภาพแรงงาน อิสรภาพจากการเป็นแรงงานบังคับ อิสรภาพจากการเป็นแรงงานเด็ก อิสรภาพจากการถูกเลือกปฏิบัติ สิทธิในกระบวนการย้ายถิ่นในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ก่อนออกเดินทาง ระหว่างเดินทาง หลังเดินทางไปถึง การคุ้มครองระหว่างการทำงาน และการส่งกลับประเทศต้นทาง สิทธิในการได้รับบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ

ข้อเสนอทางเลือกลโยบายการจ้างแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติจากประเทศเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา อีกทางเลือกหนึ่งคือการกำหนดเงื่อนไขในการจ้างแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือจากประเทศเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาต้องมีความสอดคล้องกับข้อเท็จจริงของความต้องการการจ้างงานในตลาดแรงงาน กล่าวคือในการพิจารณาจำนวนแรงงานต่างชาตินั้นจะอนุญาตให้มีการนำเข้าหรือจ้างได้หรือการกำหนดโควตาให้ผู้ประกอบการที่ต้องการจ้างแรงงานจาก 3 ประเทศต้องมีการสำรวจวิเคราะห์ข้อมูลตลาดแรงงานระดับล่างอย่างจริงจังล่วงหน้าเป็นรายปีเพื่อให้ได้ข้อมูลจริงของความต้องการในการจ้างงานแรงงานไร้ฝีมือในแต่ละประเภทกิจการ เพื่อทราบว่ากิจการประเภทใดบ้างที่อยู่ในภาวะขาดแคลนแรงงานจริงๆ ไม่สามารถหาแรงงานไทยทำได้จำเป็นต้องทดแทนด้วยแรงงานต่างชาติโดยต้องวิเคราะห์ทั้งด้านอุปสงค์ และอุปทานแรงงาน ดังนั้นการกำหนดประเภทกิจการและจำนวนแรงงานต่างชาติ 3 สัญชาติที่สามารถจ้างได้ ไม่ควรกำหนดด้วยการนำจำนวนแรงงานที่ได้รับอนุญาตทำงานในปีก่อนหน้ามากำหนดจำนวนที่จะอนุญาตในปีต่อไปเพราะอาจไม่ตรงกับข้อเท็จจริง

เงื่อนไขที่รัฐบาลควรนำมาใช้ในการจ้างแรงงานต่างชาติของผู้ประกอบการคือ (1) การใช้วิธีการเพิ่มต้นทุนให้ผู้ประกอบการโดยใช้มาตรการภาษีและการกำหนดมาตรฐานการจ้างงานที่ทำให้การจ้างแรงงานข้ามชาติไม่ใช่เพื่อลดต้นทุนอีกต่อไป ดังเช่นที่ประเทศสิงคโปร์ ประเทศไต้หวันได้ใช้ กล่าวคือรัฐบาลต้องกำหนดให้มาตรฐานการจ้างแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือจากทุกประเทศต้องมีมาตรฐานเดียวกันกับการจ้างแรงงานไทยทุกประการ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น (2) ใช้ระบบภาษี (Levy) การจ้างแรงงานข้ามชาติ ทั้งแรงงานฝีมือ กึ่งฝีมือและไร้ฝีมือ โดยกำหนดภาษีการจ้างแรงงานไร้ฝีมือให้สูงกว่าแรงงานกึ่งฝีมือและแรงงานฝีมือเพื่อให้นายจ้างมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มเมื่อจ้างแรงงานข้ามชาติและจะจ้างเท่าที่จำเป็นไม่ใช่จ้างเพราะเป็นแรงงานราคาถูกมีต้นทุนแรงงานต่ำเหมือนที่ผ่านมา (3) การเก็บเงินจากแรงงานต่างด้าวส่งเข้ากองทุนเพื่อใช้ในการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรและต้องดำเนินการโดยทันทีเพราะรัฐได้มีการออกมาเป็นกฎหมายเป็นเวลาหลายปีแล้วแต่กลับมีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันออกไปเรื่อยๆ จึงทำให้กฎหมายไม่มีผลการบังคับใช้ได้ตามเป้าหมาย

ข้อเสนอแนะทางเลือกด้านกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากปัญหาแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง และทำงานผิดกฎหมายเป็นปัญหาระดับชาติที่มีความสลับซับซ้อนและมีความละเอียดอ่อนเพราะอาจส่งผลกระทบต่อและมีความเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วนทั้งในประเทศไทย และประเทศต้นทางทำให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาลaborผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน คือ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา เป็นปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้ง่ายนัก นอกจากความยุ่งยากสลับซับซ้อนของปัญหาแล้วสาเหตุหลักสำคัญคือ ปัจจัยด้านการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและขาดการบริหารจัดการที่ดี ดังนั้นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นับตั้งแต่ พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ที่ออกมาใช้บังคับโดยเร่งรัดออกกฎหมายระดับรองๆ ลงมา เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง การจัดทำบัญชีรายชื่ออาชีพสำหรับคนต่างชาติ การกำหนดค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างชาติ การกำหนดหลักเกณฑ์การส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อส่งแรงงานกลับประเทศ ต้องมีการเร่งดำเนินการโดยมีเงื่อนไขหลักเกณฑ์และวิธีการที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

การขยายความคุ้มครองกฎหมายการคุ้มครองแรงงาน คือ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และ พ.ศ. 2551 ให้ครอบคลุมถึงแรงงานข้ามชาติทั้งที่ลักลอบเข้าเมืองและเข้าเมืองถูกกฎหมาย ขยายความคุ้มครองด้านสิทธิการประกันสังคมและสิทธิด้านแรงงานสัมพันธ์ของไทย ให้ครอบคลุมแรงงานข้ามชาติทุกคนที่เข้ามาอยู่และทำงานในประเทศไทยโดยเฉพาะแรงงานถูกกฎหมายโดยต้องมีการปฏิรูปและแก้ไขอย่างเร่งด่วนและจริงจัง ระบบการบริหารและการจัดการที่สุจริต โปร่งใส เป็นธรรมและการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ มีการจัดการลงโทษและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ชัดเจนและปฏิบัติได้ และทำให้หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายมีความพร้อมทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ ความรู้ ความเข้าใจ ความเชี่ยวชาญ ความมุ่งมั่น พร้อมทำงานด้วยความสุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้อย่างแท้จริง

รัฐควรนำกรอบพหุภาคีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ /ILO Multilateral Framework on Labour Migration มาเป็นแนวทางปฏิบัติเพราะเป็นหลักการและแนวทางที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิที่กำหนดแนวทางปฏิบัติให้กับภาครัฐ องค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง ตลอดจนหน่วยงานอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยมีการกล่าวถึงประเด็นต่างๆ ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องเผชิญ รวมถึงแนวทางและแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดของประเทศต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ข้อเสนอสำหรับแนวทางปฏิบัติตามหลักจากปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิพื้นฐานในการ

ทำงาน พ.ศ. 2541 และจากบรรทัดฐานของอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายถิ่นเพื่อการทำงานและอนุสัญญาอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับสภาพการทำงาน สภาพการจัดหางานของ ILO ตลอดจนอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ แม้ไม่มีผลผูกมัดในทางกฎหมายแต่มีจุดมุ่งหมายสำคัญคือ การให้การสนับสนุนความร่วมมือและการให้คำปรึกษาระหว่างกลุ่มประเทศสมาชิก ระหว่างองค์กรไตรภาคี และภายในสำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ตลอดจนการสร้างการมีส่วนร่วมจากองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ในการช่วยเหลือองค์กรเหล่านั้นให้สามารถพัฒนาและนำนโยบายว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานมาใช้โดยคำนึงถึงธรรมาภิบาลของการย้ายถิ่น การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ ตามสิทธิการจ้างงาน (International Labour Organization, 2006)

สำหรับในส่วนของการจัดการกับนายจ้างและแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ควรมีการดำเนินการตามกรอบพหุภาคีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติที่ได้เสนอแนวทางปฏิบัติไว้ กล่าวคือรัฐต้องให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการขอใบอนุญาตทำงาน ประเภทของงาน การต่ออายุใบอนุญาตทำงาน การเข้าเมือง โดยมีการจัดทำเป็นกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ชัดเจนและมีการบังคับใช้อย่างเคร่งครัด มีการกำหนดบทลงโทษทั้งทางแพ่งและอาญาสำหรับผู้นำเข้าแรงงานโดยผิดกฎหมาย รวมทั้งผู้ร่วมกระบวนกรใช้แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายโดยต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด (อนุสัญญาฉบับที่ 143)

การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ ตามหลักการที่กำหนดไว้ในกรอบพหุภาคีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ ได้กำหนดไว้ว่าแรงงานข้ามชาติทั้งหมดไม่ว่าจะอยู่ในสถานภาพใด จะเป็นแรงงานที่เข้าเมืองและทำงานผิดหรือถูกกฎหมายก็ตามควรได้รับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามที่ระบุไว้ในปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิพื้นฐานในการทำงานและการติดตาม พ.ศ. 2541 และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติที่เกี่ยวข้อง โดยรัฐบาลควรมีการนำกฎหมายและวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนมาบังคับใช้กับแรงงานข้ามชาติทุกคนด้วยการจัดกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้กับแรงงานข้ามชาติให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรทำการอบรมให้ความรู้และข่าวสารข้อมูลกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องและแรงงานข้ามชาติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนเพื่อช่วยป้องกันคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติได้อย่างจริงจังและรัฐควรมีการออกกฎหมายและกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิแรงงานตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมาบังคับใช้อย่างเคร่งครัดด้วยโดยแรงงานข้ามชาติจะต้องได้รับการคุ้มครองและได้รับการปฏิบัติที่

ยุติธรรมในทุกขั้นตอนของการย้ายถิ่นนับตั้งแต่ก่อนออกเดินทางและระหว่างการเดินทาง
เมื่อมาถึงที่หมายระหว่างการทํางานจนถึงการกลับประเทศบ้านเกิดและการส่งกลับ ตาม
หลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในทุกขั้นตอนของการย้ายถิ่น

บรรณานุกรม

- กรมการจัดหางาน. (2552). *คู่มือการปฏิบัติงานการนำเข้าแรงงานต่างด้าวภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งชาติอื่น (Memorandum of Understanding : MOU)*. กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน.
- กระทรวงแรงงาน. (2548). สถานการณ์แรงงานปี 2547. ใน รายงานประจำปีกระทรวงแรงงาน 2548 ค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2554, จาก <http://www.mol.go.th/academician/content/page>.
- _____. (2550). สถานการณ์แรงงานปี 2549 ใน รายงานประจำปีกระทรวงแรงงาน 2550 ค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2554, จาก <http://www.mol.go.th/academician/content/page>.
- _____. (2551). สถานการณ์แรงงานปี 2550 ใน รายงานประจำปีกระทรวงแรงงาน 2551 ค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2554, จาก <http://www.mol.go.th/academician/content/page>.
- _____. (2555). สถานการณ์แรงงานปี 2554 ใน รายงานประจำปีกระทรวงแรงงาน 2555 ค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2554, จาก <http://www.mol.go.th/academician/content/page>.
- กิตติพงษ์ จันทรสมบูรณ์. (2548). *ความมั่นคงแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: กองการศึกษายุทธศาสตร์. ศยร.สรส.
- กิริยา กุลกลการ. (2556). “การบริหารจัดการแรงงานในสิงคโปร์” โครงการวิจัยจับตาอาเซียน (สกว). ค้นเมื่อ 22 มีนาคม 2556, จาก [http://pr.trf.or.th/Index.php?Option+com_content&view=art\[cle&id=1612-ascan+insight...&catid=76](http://pr.trf.or.th/Index.php?Option+com_content&view=art[cle&id=1612-ascan+insight...&catid=76).
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2552). กฎกระทรวง กำหนดค่าธรรมเนียมการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2552.ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนที่ 95 ก. 21 ธันวาคม 2552. ค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2554, จาก <http://www.doe.go.th/law1/ministerial-regulation13.pdf>

- _____. (2554). กฎกระทรวงว่าด้วยการขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต และการแจ้งการทำงานของคนต่างด้าวพ.ศ. 2554. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 48 ก.13 มิถุนายน 2554. ค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2554, จาก <http://www.doe.go.th/law1/ministerial-regulation15.pdf>
- _____. (2539). ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวทำตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521ทำได้. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 70 ง. 29 สิงหาคม 2539. ค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2554, จาก <http://www.doe.go.th/eu/minister.html>.
- _____. (2536). พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2536. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ หน้า 24 เล่ม 110 ตอนที่ 189.17 พฤศจิกายน 2536. ค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2554, จาก <http://www.doe.go.th/eu/minister.html>.
- _____. (2534). พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 105 ก.15 พฤศจิกายน 2534. ค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2554, จาก <http://www.doe.go.th/eu/minister.html>.
- _____. (2548). พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2548. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนที่ 38 ก. 10 พฤษภาคม 2548. ค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2554, จาก <http://www.doe.go.th/eu/minister.html>.
- _____. (2551). พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 . ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 37 ก. 22 กุมภาพันธ์ 2551. ค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2554, จาก <http://www.doe.go.th/eu/minister.html>.
- สำนักงานแรงงานในสิงคโปร์. (2551). ข้อมูลพื้นฐานแรงงานในสิงคโปร์. สิงคโปร์: สำนักงานแรงงานในสิงคโปร์.
- สำนักงานสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2555). “ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน” ค้นเมื่อ 12 มกราคม 2555 จาก <http://www.nhrc.org.th/2012/wb/th/contentpage.phplid=21>.

- สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ แผนกสารสนเทศ. (2555). “องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (“ไอ แอล โอ)”. ค้นเมื่อ 29 มกราคม 2555 จาก http://www.ilo.org/wcmsps/group/public/-/asia/-or-bangkok/-sro-bangkok/documents/publication/wcms_125651pdf.
- สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ. (2550). “สิทธิแรงงานข้ามชาติ”. สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ. ค้นเมื่อ 16 มกราคม 2555 <http://www.ilo.org/asia/library/sub.15.htm>.
- สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ. (2541). *ปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (ILO Declarations of Fundamental Principles and Right at Work)*.
- องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. (2552). *กรอบพหุภาคีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นแรงงานข้ามชาติ: หลักการและแนวทางปฏิบัติที่ไม่มีผลผูกมัดว่าด้วยการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติบนพื้นฐานของสิทธิ. /ILO/Japan. โครงการระหว่างภูมิภาคขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก. กรุงเทพฯ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ.*
- Faist, T. The Crucial Meso-level. (1997). *International Migration Immobility and Development*. T. Hammer, G. Brochmann, K. Tamas and T. Faist. Oxford: Berg Publishers.
- _____. (2000). *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*. Oxford: Clarendon Press..
- Guilmoto, C.Z. and Sandorn, F. (2001). “The Internal Dynamics of Migration Networks in Developing Countries”. *Population: An English Selection* 13(2): 135-164.
- ILO, International Migration Program. (2006). *Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (No.143). ILO Multilateral Framework on*

Labour Migration; Non-binding principle and guidelines for a right-base approach to labour migrations. ILO. Geneva: International Labour Office.

ILO, (1975). *“Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, (No.143)”*.

ILO, (1949). *“Migration For Employment Convention, (Revised), (No.79)”*.

International Labour Organization. (n.d.). “Thailand Overview” Retrieved on 29/1/2012. Form

<http://www.ilo.org/public/English/region/asrd/Bangkok/arm/tha.htm>.

Jessica, Hagen-Zanker. (n.d.). “Why do people migrate? A review of the theoretical literature” Working Paper, Maastricht Graduate School of Governance. Maastricht University, Netherlands.

Lee, E. (1996). A Theory of Migration. *Demography*. 3 (1): 47-57.

Lewis, W.A. (1954). Economic Development with Unlimited Supply of Labour. *The Manchester School*, 22 (2) : 139-191.

Piore, M.J. (1979). *Birds of Passage: migrant labor and industrial societies*. : Cambridge University Press.

Ranis, G., & Fei, J.C.H. (1961). Theory of Economic Development. *The American Economic Review*, 51 (4) : 533-565.

Ravenstein, E. G. (1885). The Law of Migration. *Journal of Statistical Society of London*, 48(2), 167-235.

United Nations. (1990). *The United Nations Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*.

ห่วงโซ่คุณค่ากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ
ของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Value Chain of Procurement Process of College of Arts,
Media and Technology of Chiang Mai University

วิภาพร หมั่นมานะ¹

Wipaporn Muenmanee²

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องห่วงโซ่คุณค่ากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่โดยนำห่วงโซ่คุณค่ามาเชื่อมโยงกิจกรรมต่างๆ เพื่อสร้างคุณค่าให้กับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุให้ตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ให้บริการให้เกิดความพึงพอใจ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา คือ 1) เพื่อศึกษากระบวนการห่วงโซ่คุณค่าของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และ 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ จากการวิเคราะห์เนื้อหาวิเคราะห์กระบวนการแล้วนำมาจัดทำ SIPOC Model และห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์เชิงพรรณนา ข้อมูลหลักมาจากการสัมภาษณ์และสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมกับผู้ให้ข้อมูล 3 กลุ่ม แบ่งออกเป็น กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัย เชียงใหม่ กลุ่มที่ 2 ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ และกลุ่มที่ 3 ผู้รับบริการ จำนวนทั้งหมด 37 คน

ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการกำหนดความต้องการใช้พัสดุ เป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดคุณค่าของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยใน

¹ วิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมลติดต่อ: nui_noimaneer@hotmail.com

² College of Arts, Media and Technology, Chiang Mai University, 239 Huay Kaew Road, Muang District, Chiang Mai, Thailand, 50200 E-mail: nui_noimaneer@hotmail.com

กระบวนการนี้มีการดำเนินกิจกรรมที่ก่อให้เกิดคุณค่า คือ 1) ลดความซ้ำซ้อนของรายการพัสดุที่จะจัดซื้อจัดจ้าง 2) ลดกระบวนการขั้นตอนการทำงาน ลดต้นทุน และลดระยะเวลาในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ 3) ลดความผิดพลาดในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่ไม่ถูกต้องตามคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุ (SPEC) และ 4) ช่วยในการตัดสินใจของผู้บริหาร ด้านการบริหารจัดการพัสดุ และการบริหารงบประมาณ จากการวิเคราะห์กระบวนการดังกล่าวพบว่าประกอบด้วยกิจกรรมหลัก (Primary Activities) 5 กิจกรรม ซึ่งเป็นกระบวนการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นเพื่อให้กิจกรรมขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ได้แก่ 1) การกำหนดความต้องการใช้พัสดุ 2) การตรวจสอบงบประมาณ 3) การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ 4) การส่งมอบพัสดุ 5) การตรวจรับพัสดุ และกิจกรรมสนับสนุน (Support Activities) 4 กิจกรรม ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้กิจกรรมหลักสามารถดำเนินไปได้และช่วยเพิ่มคุณค่าให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ได้แก่ 1) โครงสร้างพื้นฐานขององค์กร 2) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ 3) การพัฒนาเทคโนโลยี 4) การจัดหาทรัพยากร นอกจากนี้ ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดนั้นเกิดจากองค์ประกอบสำคัญ 2 ส่วน ได้แก่ 1) นโยบายขององค์กร (ระบบงาน) 2) บุคลากร

คำสำคัญ: ห่วงโซ่คุณค่า, กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

Abstract

This is a study conducted at the College of Arts, Media and Technology University on the value chain processes, procurement package. By bringing the value chain to link activities to create value for the procurement process. To respond to the needs of stakeholders and the user satisfaction to be effective. The objectives of this study were the following 1) to study the value chain of the procurement package and 2) to study the factors affecting in the procurement of materials. This is a qualitative research analysis study that was based on the content analysis from an analytical process. The SIPOC Model and Value Chain were prepared for a descriptive research which had gathered the primary data from interviews and observation which had been contributed from the three informant that were divided into groups of one executive.

A group of two workers at the institution were involved in the procurement of supplies and the third group was composed of a total of 37 people.

The findings from the study were used as the procedure for determining the use of material which eventually provided some values for the College of Arts, Media and Technology University. Based on the procedure the values were the following

- 1) a list of materials that will reduce the duplication of procurement
- 2) a reduction on the processes, workflows, costs and shorten time period to purchase the supplies
- 3) reduction of errors in the procurement of materials that were not required by the specific features of the parcel (SPEC) and
- 4) assistance provided in management decisions for packaging and budgeting.

The analysis found that the procedure included five primary activities which featured a process operation that occurred in the operational activities of the organization without any interruption. The work was able to achieve the objectives of the organization that included:

- 1) the demand for supplies.
- 2) Monitoring the budget
- 3) the procurement on the package
- 4) parcel deliveries and
- 5) receipt.

Also, there were four support activities, these activities were on promoting and supporting the core activities and continued to add value to the procurement of materials, including:

- 1) infrastructure of the organization.
- 2) Human resource management,
- 3) technology development
- 4) and providing resources.

In addition, the factors that effected on procurement process in the most efficient and effective way are the two main components:

1. organization policy (work system)
2. officer.

Keywords: value chain, procurement process

1. ความเป็นมา

ตามที่มีการบริหารพัสดุภาครัฐได้กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้กระบวนการบริหารพัสดุเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นจะกำหนดข้อบังคับ ระเบียบ หรือแนวปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ขึ้นเองก็สามารถทำได้แต่ในทางปฏิบัติก็นำหลักการหรือกระบวนการในการบริหารพัสดุของสำนักนายกรัฐมนตรีไปปรับใช้หรือนำมาใช้ทั้งกระบวนการ

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งเป็นหนึ่งในสถาบันการศึกษาที่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนามหาวิทยาลัยให้เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการแต่มีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและได้กำหนดข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2551 ขึ้นใช้แทนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดความคล่องตัว คุ่มค่า มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ ต่อมามหาวิทยาลัยได้แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2557 เมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ.2557 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานด้านพัสดุให้มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุมุ่งมีความเข้าใจในกระบวนการฯ และทราบว่าการให้ความสำคัญในการดำเนินการขั้นตอนใดบ้างเพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุมีประสิทธิภาพสูงสุดจึงขอเสนอที่มาของการศึกษาห่วงโซ่คุณค่ากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ดังนี้

จากการประชุมสัมมนา “โครงการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้านกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ” ของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี พบว่าผู้ที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุนขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับงานพัสดุทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ถูกต้อง เช่น การจัดทำบันทึกขอซื้อขอจ้าง การกำหนดคุณลักษณะของพัสดุที่ต้องการจัดซื้อไม่ชัดเจนหรือไม่ถูกต้องตามระเบียบฯ การวางแผนในการจัดหาพัสดุ กรณีที่หน่วยงานต้องการจัดซื้อครุภัณฑ์ แต่ไม่ได้มีการวางแผนตั้งงบประมาณไว้ก่อนซึ่งส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานหรือกระทบต่อหน่วยงานอื่น เช่น งานนโยบายและแผนต้องมีการโอนงบประมาณระหว่างปีเพื่อให้มีงบประมาณในการจัดซื้อครุภัณฑ์ดังกล่าว รวมถึงการตั้งงบประมาณไว้แล้วแต่ไม่มีการใช้จ่ายหรือจัดหาพัสดุตามแผนเมื่อสิ้นปีงบประมาณทำให้ต้องทำเรื่องกันเงินไว้เหลือปีส่งผลกระทบต่อความเสียโอกาสในการใช้พัสดุจากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นทำให้ขั้นตอนในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานต่างๆ ส่งผลกระทบต่อขั้นตอนการส่งต่อเอกสารไปยังหน่วยงานอื่นเพื่อดำเนินการต่อ ทำให้เกิดความล่าช้าซึ่งเป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกันหลายฝ่ายรวมถึงการใช้ทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน

2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษากระบวนการห่วงโซ่คุณค่าของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

3. กรอบแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษากระบวนการห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อศึกษาถึงกระบวนการที่ก่อให้เกิดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำแนวคิด ทฤษฎี และเอกสารต่างๆ รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดกรอบแนวคิดที่จะใช้ในการวิจัย ดังนี้

- 1) แนวคิดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) 2) แนวคิด SIPOC MODEL 3) ทฤษฎีองค์การ 4) ทฤษฎีความร่วมมือ 5) แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานพัสดุ 6) กระบวนการจัดหาและขั้นตอนการจัดหาพัสดุ 7) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม 8) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2549 และที่แก้ไขเพิ่มเติม 9) ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม 10) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

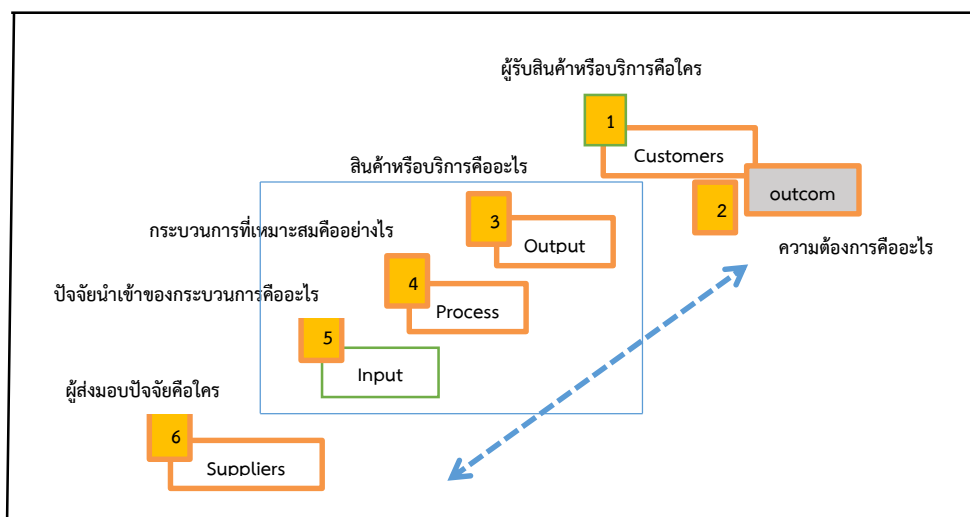
3.1 แนวคิดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain)

ห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) เป็นแนวคิดหนึ่งของ Michael E. Porter ที่แสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบอนุกรมของกิจกรรมต่างๆ ในโซ่อุปทาน (Supply Chain) ที่เพิ่มคุณค่าให้กับตัวสินค้า ผลิตภัณฑ์ (Products) บริการ (Service) ที่ต้องการขาย โดยการเพิ่มคุณค่าจากกิจกรรมการแปรรูปวัตถุดิบเพื่อป้อนเข้าสู่ขั้นตอนการผลิตและขายในราคาที่สูงกว่าต้นทุนของวัตถุดิบ โดยมูลค่าที่เพิ่มขึ้นนี้แสดงให้เห็นถึงคุณค่าที่เพิ่มขึ้นโดยในกระบวนการผลิตเมื่อได้พิจารณาต้นทุนของกิจกรรมอย่างละเอียดเรียกว่าการวิเคราะห์ห่วงโซ่คุณค่า (Value chain analysis) เพื่อกำหนดว่ากระบวนการใดเพิ่มคุณค่าและกระบวนการใดไม่เพิ่มคุณค่าโดยมีเป้าหมายหลักคือ

ความพยายามออกแบบกระบวนการใหม่และกำจัดหรือทำให้กระบวนการที่ไม่เพิ่มคุณค่าเหลือน้อยที่สุด (ยรรยง ศรีสม, 2553, ระบบออนไลน์)

3.2 แนวคิด SIPOC MODEL

ศุภชัย เมืองรักษ์ (มปป: ระบบออนไลน์) ได้กล่าวถึงหลักการของ SIPOC Model ไว้ว่า “SIPOC Model เป็นหลักการที่อธิบายสายโซ่ความสัมพันธ์ของกระบวนการดำเนินงานองค์กรที่ต้องอาศัยปัจจัยต้นน้ำส่งมอบคุณค่าไปยังปลายน้ำอย่างเป็นระบบ อันได้แก่ Supplier หรือผู้ส่งมอบนำส่ง Input หรือ ปัจจัยนำเข้าต่างๆ ที่จำเป็นต่อการทำ Process หรือ กระบวนการงานเพื่อให้ได้ Output หรือ ผลผลิตในสินค้า บริการที่ตรงตามความต้องการของลูกค้าหรือผู้รับบริการ แล้วทำการส่งมอบให้ Customer และหรือ Stakeholder ผู้รับบริการ และ/หรือ ผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการของเราต่อไป” โดยแสดงได้ดังนี้



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิด SIPOC Model

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2557, 60

S = Supplier (ผู้ส่งมอบปัจจัย)

I = Input (ปัจจัยนำเข้า)

P = Process (กระบวนการที่เหมาะสม)

O = Output (สินค้าและบริการ)

C = Customer (ผู้รับบริการ)

จะเห็นได้ว่า SIPOC Model เป็นกรอบแนวคิดที่ใช้ในการพิจารณาว่าใครคือผู้รับบริการ (Customer) ซึ่งจะพิจารณาว่าอะไรคือพันธกิจ ผลผลิตหรือบริการที่จะส่งมอบคืออะไรและผู้รับผลผลิตหรือบริการโดยตรงคือใคร เมื่อองค์กรสามารถระบุผู้รับบริการได้แล้วจะต้องค้นหาความต้องการคาดหวังของผู้รับบริการและนำไปสู่การออกแบบกระบวนการที่เหมาะสม รวมทั้งการคัดเลือกปัจจัยนำเข้าของกระบวนการนั้นๆ ตลอดจนการเชื่อมโยงไปถึงผู้ส่งมอบปัจจัยนำเข้าด้วย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2557, น. 60)

3.3 ทฤษฎีองค์การ

ติน ปรัชญาพทุธิ์ (2553, น. 93-97) ได้กล่าวถึงทฤษฎีองค์การของนักสังคมวิทยาและจิตวิทยาสังคมของ Katz และ Kahn ไว้ว่าความจริงแล้วผลงานของแคตซ์และแคห์นเป็นผลงานที่เกี่ยวกับทฤษฎีระบบเปิด แต่เนื่องจาก orientation ของบุคคลทั้งสองเน้นหนักทางจิตวิทยาสังคม จึงได้นำมารวมไว้ในทฤษฎีกลุ่มนี้ ซึ่งแคตซ์และแคห์นมองว่าองค์การเป็นระบบเปิดที่เน้นความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและภาวะสิ่งแวดล้อมนั้นจะต้องมีสิ่งที่ย้อนเข้าไปในโครงสร้างอย่างต่อเนื่องเพื่อผลิตผลสิ่งหนึ่งสิ่งใดออกมา หากโครงสร้างปราศจากสิ่งที่ย้อนเข้าไปในโครงสร้างนั้นก็จะมีชีวิตอยู่ไม่ได้

จะเห็นได้ว่าทฤษฎีระบบเปิดของแคตซ์และแคห์น มององค์การมนุษย์ที่เป็นระบบของข่าวสารและพลังงาน เน้นความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและภาวะสิ่งแวดล้อมนั้น ซึ่งจะทำให้เข้าใจการปฏิบัติงานในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ตลอดจนสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

3.4 ทฤษฎีความร่วมมือ

รศ.ดร.ผลิน ภู่อรุญ (2548, น. 88-99) ได้กล่าวถึงพัฒนาการของทฤษฎีความร่วมมือระหว่างกันเริ่มจาก Herry Fayol ผู้ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นปรมาจารย์ทางการจัดการได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่าความร่วมมือเป็นหนึ่งในห้าของหลักการจัดการที่สำคัญโดยหมายถึงการประสานการทำงานของกิจกรรมระหว่างหน่วยงานภายในองค์การให้เป็นหนึ่งเดียว นอกจากนี้ Bleeke & Ernst นักทฤษฎีทางการจัดการองค์การที่ให้ความสำคัญอย่างมากโดยเฉพาะในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างคนในองค์การ ได้กล่าวสนับสนุนในเรื่องนี้ว่าการดำเนินงานนั้นทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการจำเป็นต้องให้ความร่วมมือระหว่างกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์สูงสุดขององค์การ

3.5 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานพัสดุ

3.5.1 หลักในการบริหารงานพัสดุ

การบริหารงานพัสดุเป็นสิ่งที่ต้องกระทำภายใต้กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ต่างๆ ที่กำหนดขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารงานพัสดุเป็นการบริหารงบประมาณอย่างหนึ่งที่จะทำให้องค์กรขับเคลื่อนไปตามยุทธศาสตร์ เป้าหมายและแผนงานที่กำหนดไว้เป็นการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้เกิดประโยชน์และคุณค่าแก่หน่วยงานมากที่สุด ซึ่งการจัดซื้อ จัดจ้าง มีกระบวนการขั้นตอนที่มากมายทั้งมีความยุ่งยากซับซ้อน มีกำหนดเวลาในการดำเนินการที่ต้องดำเนินการตามระเบียบ และมีเอกสารที่ต้องจัดทำอย่างเป็นขั้นตอน ตลอดจนมีข้อยกเว้นต่างๆ ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมาจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติการหรือบริหารงานพัสดุ จะต้องศึกษาให้เข้าใจอย่างถ่องแท้และปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนอกจากกฎ ระเบียบต่างๆ แล้วผู้ปฏิบัติงานด้านการพัสดุดังต้องเป็นผู้ที่มีคุณธรรม จริยธรรม อีกด้วย (ณิศภาพรรณ คุวิเศษแสง, 2552, น. 37-38)

3.5.2 หลักการของการจัดซื้อจัดจ้าง

การจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement) เป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กรอย่างยิ่ง องค์กรที่มีการวางระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่มีประสิทธิภาพจะสามารถลดต้นทุน การดำเนินการได้ แต่หากองค์กรใดขาดการวางระบบการจัดซื้อจัดจ้างให้มีความโปร่งใสและ ประสิทธิภาพได้แล้วองค์กรนั้นก็มักจะประสบปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่คุ้มค่า จ่ายมาก เกินความจำเป็นอันนำไปสู่ความสูญเสียงบประมาณและความสูญเสียทางโอกาส

หลายประเทศได้ปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการสร้างประสิทธิภาพการจัดซื้อจัดจ้าง โดยธรรมาภิบาล ประกอบด้วยหลัก 4 ประการ คือ

1. ซื่อสัตย์ (Integrity) ได้แก่ การประพฤติปฏิบัติอย่างตรงไปตรงมา ตรงต่อความเป็นจริง เช่น ซื่อสัตย์ต่อองค์กร ต่อวิชาชีพ ต่อผู้เกี่ยวข้อง ไม่โกง ไม่ทุจริต คอรัปชั่น ความซื่อสัตย์ เป็นสิ่งที่สำคัญมาก

2. ความโปร่งใส (Transparency) ได้แก่ การเปิดเผยขั้นตอนกระบวนการในการ จัดหา การเปิดเผยราคากลางในการประมูล การเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร

3. ตรวจสอบได้ (Accountability) ได้แก่ การปฏิบัติที่เป็นไปตามกฎ ระเบียบ ที่กำหนดเป็นไปอย่างมีระบบครบขั้นตอน มีเอกสารประกอบในการดำเนินการสามารถที่จะ ตรวจสอบเช็คและตรวจสอบได้ตลอดเวลา

4. ยุติธรรม (Justice) ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ผู้แข่งขันเสนอราคามากรายอย่างเป็น ธรรม มีการจัดทำรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะจัดหาอย่างเที่ยงตรง ไม่ลำเอียง เข้าข้างผู้หนึ่งผู้ใด ไม่กลั่นแกล้งทำลายผู้อื่น (นิติภาพวรรณ คุวิเศษแสง, 2552, น. 38-39)

3.5.3 จรรยาบรรณของผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุ

การปฏิบัติงานด้านพัสดุเป็นกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสังคมและตัวผู้ปฏิบัติทั้งใน ด้านบวกและด้านลบ นอกจากเป็นการปฏิบัติงานที่นอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ แล้วจะต้องมีการดำเนินการอย่างมีจริยธรรมด้วย (นิติภาพวรรณ คุวิเศษแสง, 2552, 178)

เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุในหน่วยงานของรัฐมีความสำนึกในการปฏิบัติงานและ พัฒนางานด้านพัสดุในหน่วยงานของรัฐและเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 77 จึงเห็นสมควรกำหนดให้มีจรรยาบรรณที่หน่วยงานของ รัฐแต่ละแห่งได้กำหนดไว้แล้วด้วย ดังนี้

1. วางตัวเป็นกลางในการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุ
2. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยจิตสำนึกและด้วยความโปร่งใส สามารถให้ผู้มีส่วน เกี่ยวข้องตรวจสอบได้ทุกเวลา
3. มีความมุ่งมั่นในการที่จะพัฒนาตนเองและพัฒนางานโดยเรียนรู้ถึงเทคนิค วิทยาการใหม่ ๆ เพิ่มเติมอยู่เสมอ
4. ปฏิบัติหน้าที่โดยยึดถือกฎหมาย กฎ ระเบียบปฏิบัติอย่างเคร่งครัด
5. ดำเนินการให้มีการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยงานอย่างประหยัด คุ่มค่าและให้เกิดประโยชน์สูงสุด
6. คำนึงถึงประโยชน์ของหน่วยงานและประโยชน์ส่วนรวมของราชการเป็น หลัก โดยคำนึงถึงความถูกต้องยุติธรรม และความสมเหตุสมผลประกอบด้วย
7. ปฏิบัติงานร่วมกับผู้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงานด้วยความเอาใจใส่โดยให้ ความร่วมมือช่วยเหลือตามหลักวิชาการ แก้ไขปัญหาร่วมกันและการพัฒนางาน
8. ไม่เรียก รับ หรือยอมรับทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อย่างใดทั้งโดยตรงและ โดยอ้อมจากผู้ขาย

9. ปฏิบัติต่อผู้ขาย ผู้รับจ้าง หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่เข้ามามีนิติสัมพันธ์กับทางราชการ เกี่ยวกับการพัสดุรวมถึงการรับฟังผู้มาร้องเรียนร้องทุกข์ด้วยความเป็นธรรม

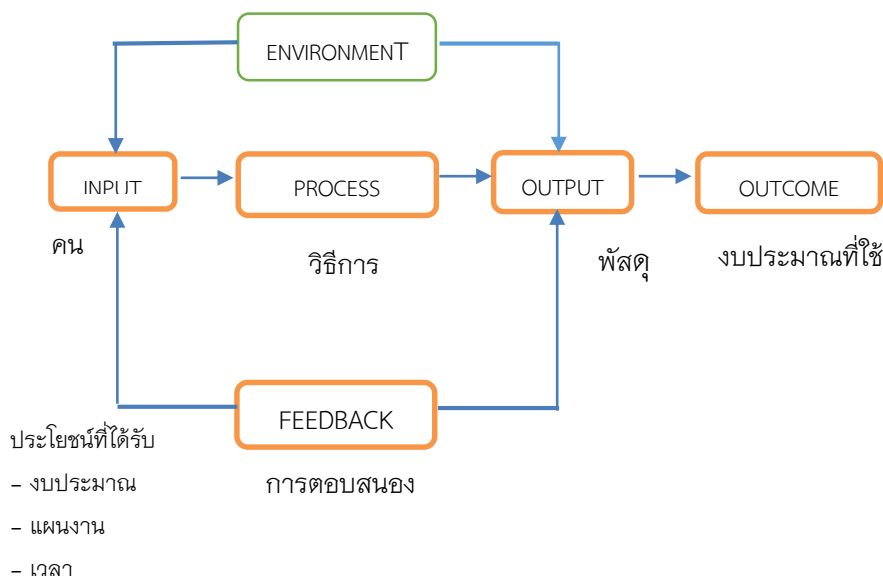
10. ให้ความร่วมมือกับทุกฝ่ายในการเสริมสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับงานด้านพัสดุ

11. ผู้บังคับบัญชาด้านพัสดุพึงใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติงานและในการส่งเสริมสนับสนุนการให้คำปรึกษา คำแนะนำ และรับฟังความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานอย่างมีเหตุผล

12. ผู้บังคับบัญชาด้านพัสดุพึงควบคุม ตรวจสอบ ดูแล และกำกับให้ผู้ปฏิบัติงานประพฤติปฏิบัติตามจรรยาบรรณนี้อย่างเคร่งครัดเมื่อพบว่ามีประพฤติปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามจรรยาบรรณนี้ให้ดำเนินการตามสมควรแก่กรณี (นิติภาพวรรณ คูวิเศษแสง, 2552, น. 188-189)

3.6 กระบวนการจัดหาพัสดุ

ในการบริหารงานพัสดุมีกระบวนการขั้นตอนที่ซับซ้อนมากมายที่ต้องดำเนินการโดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการที่อยู่ภายใต้กฎ ระเบียบ กฎหมาย มีการถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดตามกระบวนการในการจัดหาแต่ละขั้นตอนเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุหรือบริการที่ต้องการโดยต้องคำนึงถึงผลที่จะได้รับจากสินค้าหรือบริการนั้นๆ ด้วยว่ามีความคุ้มค่ากับงบประมาณที่ได้จ่ายไป

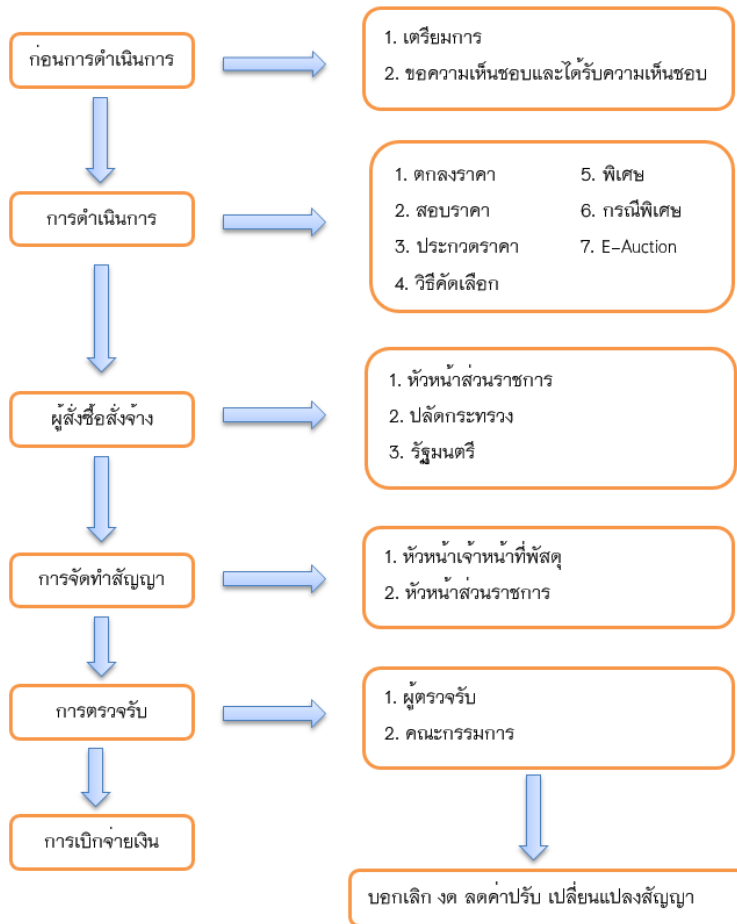


แผนภาพที่ 2 กระบวนการจัดหาพัสดุ

ที่มา: นิติภาพวรรณ คูวิเศษแสง, 2552, น.105

3.6.1 ขั้นตอนการจัดหาพัสดุ

การบริหารงานพัสดุมีขั้นตอนในการดำเนินการตั้งแต่ก่อนการดำเนินการ ได้แก่ การวางแผน การเตรียมการ การขอความเห็นชอบให้ดำเนินการ ขั้นตอนระหว่างดำเนินการ จัดซื้อจัดจ้าง จนได้ตัวผู้ขายหรือผู้รับจ้าง และขั้นตอนหลังการเซ็นสัญญาและส่งของ ตรวจรับ ถูกต้อง เบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างต่อไป ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องปฏิบัติตามวิธีการ จัดซื้อจัดจ้างแต่ละวิธีด้วย (นิศัภาพรรณ คุวิเศษแสง, 2552, น. 106-107)



แผนภาพที่ 3 ขั้นตอนการจัดหาพัสดุ
ที่มา : นิศัภาพรรณ คุวิเศษแสง, 2552, น. 107

3.7 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

ในการบริหารงานพัสดุในภาครัฐได้นำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 มาเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างและการจ้างที่ปรึกษาภายใต้โครงการที่ดำเนินการด้วยงบประมาณ ระเบียบนี้เริ่มใช้เมื่อ พ.ศ. 2535 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2-2538, ฉบับที่ 3-2539, ฉบับที่ 4-2541, ฉบับที่ 5-2542, ฉบับที่ 6-2545 และฉบับที่ 7-2552 โดยกำหนดวิธีการซื้อหรือการจ้างไว้ดังนี้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2535, น. 22-24)

การซื้อหรือการจ้างกระทำได้ 5 วิธี คือ 1. วิธีตกลงราคา 2. วิธีสอบราคา 3. วิธีประกวดราคา 4. วิธีพิเศษ และ 5. วิธีกรณีพิเศษ

3.8 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

การจัดหาพัสดุของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในสังกัดการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของฝ่ายบริหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวที่กิจกรรม โครงการหรือการก่อสร้างมีมูลค่าตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไปดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ให้จัดหาด้วยวิธีการอื่นได้ โดยที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2547 วันที่ 6 ธันวาคม 2548 และวันที่ 27 ธันวาคม 2548 เห็นสมควรให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ และให้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎ ระเบียบ และแนวทางการปฏิบัติที่เกี่ยวกับการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้สามารถนำวิธีการดังกล่าวมาใช้ได้โดยกว้างขวางแพร่หลาย โปร่งใส มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ประหยัดงบประมาณของแผ่นดิน บังเกิดความคุ้มค่า ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงานเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ (ราชกิจจานุเบกษา, 2549, น. 6-7)

3.9 ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2551 กำหนดขึ้นเพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุของมหาวิทยาลัยเป็นไปด้วยความเรียบร้อย คล่องตัว คุ้มค่า มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 25 (3) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 และมติที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยในคราว

ประชุมครั้งที่ 10/2551 เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2551 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2-2552, ฉบับที่ 3-2557 โดยมีสาระสำคัญในการบริหารงานพัสดุ ดังนี้

การบริหารพัสดุของทุกส่วนงานต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่มหาวิทยาลัยโดยการจัดทำงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำแผนการจัดหาพัสดุและปรับให้สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพื่อให้พร้อมดำเนินการจัดหาพัสดุให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดไว้ตามแผนการจัดหาและต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2551, น. 5-7)

(1) คຸ່ມคຸ່ມ โดยพัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างต้องมีคุณภาพหรือคุณลักษณะที่ตอบสนองวัตถุประสงค์ในการใช้งานของส่วนงานมากที่สุด มีราคาที่เหมาะสม และมีแผนการบริหารงานพัสดุที่เหมาะสมและชัดเจน

(2) โปร่งใส โดยการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุและการบริหารพัสดุต้องกระทำโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีหลักฐานการดำเนินงานชัดเจนและมีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุในทุกขั้นตอน

(3) มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยต้องมีการวางแผนการจัดซื้อและการบริหารพัสดุล่วงหน้าเพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีการประเมินและเปิดเผยผลสัมฤทธิ์ของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุทุกปี

(4) ตรวจสอบได้ โดยมีการเก็บข้อมูลดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุอย่างเป็นระบบเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ

การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ กระทำได้ 3 วิธีคือ 1. วิธีประกวดราคา 2. วิธีคัดเลือก 3. วิธีพิเศษ

3.10 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จรรยาโรจน์ สุทธนะ (2552) ศึกษาเรื่องห่วงโซ่คุณค่าด้านการบริการสาธารณสุขของเทศบาลตำบลสันทรายหลวง จังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษากระบวนการของห่วงโซ่คุณค่าด้านการบริการสาธารณสุขของเทศบาลตำบลสันทรายหลวง อำเภอสันผักหวาน จังหวัดเชียงใหม่ และ 2) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคด้านการบริการสาธารณสุขของเทศบาลตำบลสันทรายหลวง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ โดยศึกษาจากตำรา หนังสือเรื่อง Competitive Advantage ของ Michael E. Porter ข้อมูลที่เป็นเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับด้านการบริการสาธารณสุข ผลการสัมภาษณ์ประชากรที่เกี่ยวข้องกับด้านการบริการสาธารณสุข

และผลความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริการสาธารณสุข ในเขตเทศบาลตำบลสันทรายหลวง

จากการศึกษากระบวนการห่วงโซ่คุณค่าด้านการบริการสาธารณสุข ผู้ศึกษาได้นำเสนอผลการศึกษาระบบการห่วงโซ่คุณค่าด้านการบริการสาธารณสุขในกระบวนการย่อยด้านส่งเสริมสุขภาพชุมชน ซึ่งมีกิจกรรมย่อย 3 กิจกรรม คือตรวจสุขภาพประจำปี จัดตั้งศูนย์ส่งเสริมสุขภาพชุมชนและฝึกอบรมให้ความรู้คำแนะนำการดูแลสุขภาพ ได้มีกิจกรรมสนับสนุนทั้ง 4 ด้านตามแนวคิดห่วงโซ่คุณค่า ได้แก่ กิจกรรมสนับสนุนด้านการจัดหา ด้านเทคโนโลยี ด้านทรัพยากรมนุษย์ และการสนับสนุนด้านอื่นๆ ที่สามารถสร้างคุณค่าในห่วงโซ่ของกิจกรรมย่อยในแต่ละขั้นตอน ซึ่งคุณค่าในห่วงโซ่แสดงให้เห็นในรูปของความความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณสุขของเทศบาล โดยพบว่าในทุกๆ ขั้นตอนของกิจกรรมย่อยมีกิจกรรมสนับสนุนแตกต่างกันไป ในบางขั้นตอนก็มีกิจกรรมสนับสนุนครบทั้ง 4 ด้าน แต่บางขั้นตอนก็มีกิจกรรมสนับสนุนไม่ครบ 4 ด้าน ซึ่งส่งผลต่อการสร้างคุณค่าในห่วงโซ่ของกิจกรรมย่อยในแต่ละขั้นตอนแตกต่างกันไป รวมทั้งยังได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในแต่ละกิจกรรมย่อย ซึ่งพบว่าปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น คือกิจกรรมสนับสนุนที่หากมีการแก้ไข ปรับปรุงให้ดีขึ้นก็จะช่วยสร้างคุณค่าในห่วงโซ่ของกิจกรรมย่อยในแต่ละขั้นตอน

พนาไพร คุ่มสววก (2554) ได้ศึกษาเรื่อง “ห่วงโซ่คุณค่ากระบวนการงานผู้สูงอายุเทศบาลตำบลสุเทพ อำเภอเมืองเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบการห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) และกระบวนการที่ก่อให้เกิดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ของเทศบาลตำบลสุเทพ อำเภอเมืองเชียงใหม่ โดยศึกษาจากตำรา หนังสือเรื่อง Competitive Advantage ของ Michael E.Porter เพื่อใช้กำหนดกรอบแนวคิด และศึกษาเอกสารหลักฐานอ้างอิงเกี่ยวกับการจัดบริการแก่ผู้สูงอายุของเทศบาลตำบลสุเทพในการตอบสนองความพึงพอใจของผู้สูงอายุ และการบรรลุตามพันธกิจด้านผู้สูงอายุที่วางไว้

ซึ่งผลการศึกษา พบว่ากระบวนการสนับสนุนให้ผู้สูงอายุรวมกลุ่มทำกิจกรรมตามความสนใจเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) เนื่องจากเป็นกระบวนการที่เป็นภารกิจตามยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาของเทศบาลตำบลสุเทพ จากการวิเคราะห์กระบวนการดังกล่าว ประกอบด้วยกิจกรรมหลัก 5 กิจกรรม ซึ่งเป็นกระบวนการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นประกอบด้วย 1) การออกแบบการให้บริการ คือการจัดกิจกรรมที่มีรูปแบบที่หลากหลายไม่ซ้ำซากจำเจและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง 2) การให้บริการแก่กลุ่มต่างๆ คือการจัดกิจกรรมที่เปิด

โอกาสให้ผู้สูงอายุทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำกิจกรรม 3) การประเมินความจำเป็น คือ การทำงานเป็นทีมของเจ้าหน้าที่ และทีมงานมีทัศนคติที่ดีต่อการให้บริการผู้สูงอายุ 4) การให้บริการคือการจัดกิจกรรมตามความต้องการและความสนใจของผู้สูงอายุ 5) การทบทวนให้บริการ คือ การติดตามและประเมินผลการจัดกิจกรรม และมีกิจกรรมสนับสนุน 4 กิจกรรม ประกอบด้วย 1) การประกันคุณภาพ คือ การพัฒนารูปแบบของกิจกรรมให้เหมาะสมสอดคล้องกับธรรมชาติของวัยผู้สูงอายุ, การเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุได้ร่วมคิดรูปแบบของกิจกรรม, การจัดกิจกรรมที่ทำให้ผู้สูงอายุได้รับบริการอย่างมีคุณภาพตามมาตรฐานและเป็นไปตามความต้องการ และการติดตามประเมินผลเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีการปรับปรุงให้ดีขึ้น 2) การพัฒนาเทคโนโลยี คือ การสื่อสารและการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์การดำเนินงานผ่านทางเว็บไซต์ของเทศบาล, การใช้ระบบโทรศัพท์-โทรสาร หรือระบบอินเทอร์เน็ตในการประสานการดำเนินงานกับผู้ที่เกี่ยวข้องและกลุ่มเป้าหมาย 3) การจัดการทรัพยากรมนุษย์ คือ การสร้างความเข้าใจในบทบาทและเป้าหมายของการจัดกิจกรรมแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน 4) โครงสร้างพื้นฐานขององค์กร คือ การจัดองค์กรและการบริหารในลักษณะที่เอื้อต่อการให้บริการผู้สูงอายุตามพันธกิจที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ

การกำหนดกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษารั้งนี้ ได้นำแนวคิดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ของ Michael E. Porter ที่แสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบอนุกรมของกิจกรรมต่าง ๆ ในโซ่อุปทาน (Supply Chain) มาสร้างเป็นกรอบแนวคิด ในการวิเคราะห์และสร้างคุณค่าให้กับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ดังนี้



แผนภาพที่ 4 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ห่วงโซ่แห่งคุณค่า

4. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยผู้ศึกษาจะศึกษากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

4.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

4.1.1 ระดับในการวิเคราะห์

การวิจัยครั้งนี้มีหน่วยการวิเคราะห์ คือ วิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งมีประชากรทั้งหมดจำนวน 117 คน

4.1.2 ประชากรและจำนวนผู้ให้ข้อมูล แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

1) ผู้บริหารวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารงานด้านพัสดุ ได้แก่ คณบดี รองคณบดีฝ่ายบริหาร และเลขานุการวิทยาลัย จำนวน 3 คน

2) ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ได้แก่ บุคลากรระดับผู้ปฏิบัติงานที่ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของหน่วยงานย่อยภายในวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จำนวน 14 คน

3) ผู้รับบริการ ได้แก่ บุคลากรระดับหัวหน้าหน่วย จำนวน 11 คน และอาจารย์จำนวน 9 คน ซึ่งเป็นตัวแทนบุคลากรที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการตรวจรับพัสดุของหน่วยงานย่อย ภายในวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

โดยในงานวิจัยชิ้นนี้ทำการสัมภาษณ์ประชากรทั้งสิ้น จำนวน 37 คน

4.2 แหล่งข้อมูล

4.2.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ และสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมกับผู้ให้ข้อมูลทั้ง 3 กลุ่ม ในการดำเนินงานด้านกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

4.2.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้แก่ การศึกษาจากตำรา เอกสาร ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์ สิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย

การพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตลอดจนเอกสารการดำเนินงานด้านกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่เพื่อนำมาสร้างกรอบแนวคิดและคำถามในการสัมภาษณ์

4.3 การทดสอบเครื่องมือ

งานวิจัยชิ้นนี้ใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างเป็นเครื่องมือหลักและมีผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา

4.4 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลทั้งหมด 3 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 การรวบรวมข้อมูล เอกสาร และการสัมภาษณ์ เพื่อนำมาทำการวิเคราะห์กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยจะสัมภาษณ์จากกลุ่มผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุและผู้รับบริการ ของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ขั้นตอนที่ 2 นำข้อมูลที่ได้จากขั้นตอนที่ 1 มาสังเคราะห์เป็นแผนผังกระบวนการงาน SIPOC Model

ขั้นตอนที่ 3 นำข้อมูลมาวิเคราะห์และหากระบวนการที่สร้างคุณค่าเพื่อนำมาจัดทำห่วงโซ่คุณค่า

4.5 การทดสอบความเชื่อถือได้ของข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ใช้การทดสอบความเชื่อถือได้ของข้อมูลแบบสามเส้าโดยใช้กลุ่มบุคคลต่างกันในแต่ละด้านเดียวกัน

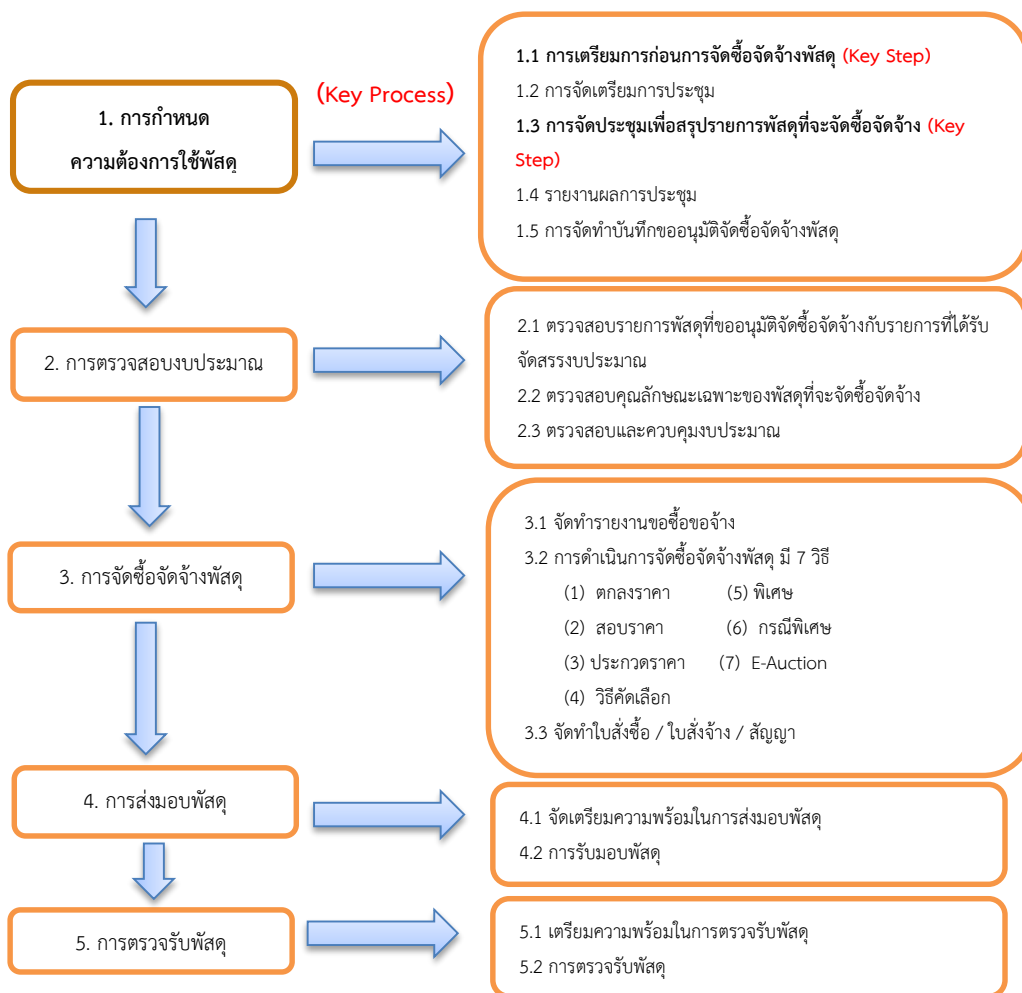
4.6 การวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) วิเคราะห์กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

5. ผลการศึกษา

5.1 การวิเคราะห์กระบวนการงานจัดซื้อจัดจ้างพัสดุเพื่อนำมาจัดทำเป็นห่วงโซ่คุณค่า

กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ มีขั้นตอนในการดำเนินการ ได้แก่ การวางแผน การเตรียมการ การขอความเห็นชอบให้ดำเนินการ ขั้นตอนระหว่างดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง จนได้ตัวผู้ขายหรือผู้รับจ้าง และขั้นตอนหลังการเซ็นสัญญาและส่งของ ตรวจสอบถูกต้อง เบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างต่อไป แสดงได้ดังนี้



แผนภาพที่ 5 ผังกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี

5.2 การวิเคราะห์กระบวนการงานจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ เพื่อนำมาจัดทำ SIPOC Model

กระบวนการงานการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ออกเป็น 5 กระบวนการ ดังนี้

กระบวนการที่ 1 : การกำหนดความต้องการใช้พัสดุ ในกระบวนการนี้ประกอบด้วยขั้นตอนทั้งหมด 5 ขั้นตอน รายละเอียดมีดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1.1 การเตรียมการก่อนจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ

ขั้นตอนที่ 1.2 จัดเตรียมการประชุม

ขั้นตอนที่ 1.3 จัดประชุมเพื่อสรุปรายการพัสดุของหน่วยงานที่จะจัดซื้อจัดจ้าง

ขั้นตอนที่ 1.4 รายงานผลการประชุมสรุปรายการพัสดุหน่วยงานที่จะจัดซื้อจัดจ้าง

ขั้นตอนที่ 1.5 จัดทำบันทึกขออนุมัติจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ

กระบวนการที่ 2 : การตรวจสอบงบประมาณ ในกระบวนการนี้ประกอบด้วยขั้นตอนทั้งหมด 3 ขั้นตอน รายละเอียดมีดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 2.1 ตรวจสอบรายการพัสดุที่ขออนุมัติจัดซื้อจัดจ้างกับรายการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ

ขั้นตอนที่ 2.2 ตรวจสอบคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะจัดซื้อจัดจ้าง

ขั้นตอนที่ 2.3 ตรวจสอบและควบคุมงบประมาณ

กระบวนการที่ 3 : การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ในกระบวนการนี้ประกอบด้วยขั้นตอนทั้งหมด 4 ขั้นตอน รายละเอียดมีดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 3.1 จัดทำรายงานขอซื้อขอจ้าง

ขั้นตอนที่ 3.2 การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ

3.2.1 การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุครั้งหนึ่งที่มีราคาไม่เกิน 500,000 บาท โดยใช้วิธีพิเศษ ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 14

3.2.2 การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุครั้งหนึ่งที่มีราคาเกิน 500,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท โดยใช้วิธีประกวดราคา ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 12

3.2.3 การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ โดยวิธีคัดเลือก ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 13

3.2.4 การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุครั้งหนึ่งที่มีราคาตั้งแต่ 2,000,000 บาท โดยวิธีประกวดราคา ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2549 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ขั้นตอนที่ 3.3 จัดทำใบสั่งซื้อ / ใบสั่งจ้าง / สัญญา

ขั้นตอนที่ 3.4 บริหารสัญญา

กระบวนการที่ 4 : การส่งมอบพัสดุ

จากกระบวนการที่ 3 เมื่อได้สัญญาซื้อขายหรือสัญญาจ้างที่ลงนามครบถ้วนและมีผลทางกฎหมายแล้ว จึงนำมาเข้าสู่กระบวนการที่ 4 ในกระบวนการนี้ประกอบด้วยขั้นตอนทั้งหมด 2 ขั้นตอน รายละเอียดมีดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 4.1 จัดเตรียมความพร้อมในการส่งมอบพัสดุ

ขั้นตอนที่ 4.2 การรับมอบพัสดุ

กระบวนการที่ 5 : การตรวจรับพัสดุ

จากกระบวนการที่ 4 เมื่อได้รับการส่งมอบพัสดุแล้วจึงนำมาเข้าสู่กระบวนการที่ 5 ในกระบวนการนี้ประกอบด้วยขั้นตอนทั้งหมด 2 ขั้นตอน รายละเอียดมีดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 5.1 เตรียมความพร้อมในการตรวจรับพัสดุ

ขั้นตอนที่ 5.2 ตรวจรับพัสดุ

5.3 การนำกระบวนการจาก SIPOC Model มาจัดทำห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain)

แนวคิด ห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) นี้นำมาใช้วิเคราะห์ห่วงโซ่คุณค่าของกิจกรรมต่าง ๆ ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ เพื่อกำหนดว่ากระบวนการใดเพิ่มคุณค่าและสามารถลดต้นทุนให้แก่องค์กรได้ ซึ่งอธิบายด้วยแผนภาพการวิเคราะห์ห่วงโซ่คุณค่า ได้ดังนี้



6. กระบวนการที่ทำให้เกิดคุณค่าในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ

6.1 ผังกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ

จากการศึกษากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ซึ่งเมื่อนำมาวิเคราะห์ถึงกระบวนการที่ทำให้เกิดคุณค่าพบว่ากระบวนการที่ 1 คือ กระบวนการกำหนดความต้องการใช้พัสดุ (Key Process) เป็นกระบวนการที่

ก่อให้เกิดคุณค่าของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยีโดยในกระบวนการงานนี้มีการดำเนินกิจกรรมที่ก่อให้เกิดคุณค่า ดังนี้

1. ลดความซ้ำซ้อนของรายการพัสดุที่จะจัดซื้อจัดจ้างโดยวิทยาลัยฯ ได้จัดทำแบบฟอร์มเพื่อสำรวจความต้องการจัดใช้พัสดุอีกครั้งหลังจากที่บุคลากรได้จัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้แล้วเพื่อเป็นการทวนสอบรายการพัสดุที่จะนำไปจัดซื้อจัดจ้างไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนและเป็นการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. ลดกระบวนการขั้นตอนการทำงาน ลดต้นทุนและลดระยะเวลาในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุซึ่งการสำรวจความต้องการใช้พัสดุนั้นทำให้ได้ข้อมูลที่ละเอียดมากขึ้นไม่ต้องสอบถามรายละเอียดพัสดุกลับไปกลับมาจากหน่วยงานที่ต้องการใช้พัสดุอีก เจ้าหน้าที่พัสดุจึงสามารถนำเอาข้อมูลนี้ไปวางแผนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุได้ในคราวเดียวกัน เพื่อเพิ่มอำนาจในการต่อรองราคาประกอบกับวิทยาลัยฯ มีนโยบายในการดำเนินงานแบบ One Stop Service ด้านงานพัสดุโดยมอบหมายให้หน่วยพัสดุรับผิดชอบดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุให้แก่บุคลากรในหน่วยงานอื่นๆ ตั้งแต่เริ่มต้นจนจบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุส่งผลให้จำนวนการใช้ทรัพยากรในการดำเนินงานด้านต่างๆ ลดลง เช่น บุคลากร วัสดุสิ้นเปลือง (กระดาษ หมึกพิมพ์ คอมพิวเตอร์ ค่าโทรศัพท์ ฯลฯ) เป็นต้น

3. ลดความผิดพลาดในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่ไม่ถูกต้องตามคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุ (SPEC) ตามที่ผู้ใช้งานต้องการโดยวิทยาลัยฯ จัดให้มีการประชุมของตัวแทนหน่วยงานย่อยภายในวิทยาลัยฯ เพื่อพิจารณาและสรุปรายการพัสดุที่จะนำไปจัดซื้อจัดจ้าง (ข้อมูลจากการสำรวจความต้องการใช้พัสดุ) ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมจะร่วมกันพิจารณาและเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุ (SPEC) ที่จะนำไปจัดซื้อจัดจ้างให้มีรายละเอียดครบถ้วนชัดเจนและสอดคล้องตามความต้องการนำไปใช้งาน

4. ช่วยในการตัดสินใจของผู้บริหารด้านการบริหารจัดการพัสดุและการบริหารงบประมาณ โดยในกระบวนการงานนี้ทำให้ทราบข้อมูลรายการพัสดุและจำนวนงบประมาณที่จะใช้ในแต่ละปี ซึ่งผู้บริหารสามารถตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณว่าเป็นไปตามตามแผนการใช้จ่ายตามที่กำหนดไว้หรือไม่อีกทั้งสามารถนำข้อมูลไปใช้ปรับแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับการดำเนินงานด้านอื่นๆ ต่อไป

กระบวนการงานการกำหนดความต้องการใช้พัสดุนี้เป็นกระบวนการงานที่ให้ความสำคัญในการบริหารงานพัสดุและการบริหารงบประมาณโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความซ้ำซ้อนของรายการ

พัสดุที่จะจัดซื้อจัดจ้าง ลดกระบวนการขั้นตอนการทำงาน ลดต้นทุน ลดระยะเวลาในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ลดความผิดพลาดในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่ไม่ถูกต้องตามคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุ (SPEC) และเป็นข้อมูลที่ช่วยในการตัดสินใจของผู้บริหารในการบริหารจัดการงบประมาณขององค์การ อีกทั้งเป็นการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์การให้ดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องไม่ติดขัด ตลอดจนสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความถูกต้องเป็นไปตามระเบียบพัสดุที่กำหนดไว้ อีกทั้งมีความโปร่งใสในการดำเนินงาน และสามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอนซึ่งการดำเนินงานในกระบวนการนี้มีขั้นตอนที่ก่อให้เกิดคุณค่า (Key Step) ของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ 2 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1.1 การเตรียมการก่อนจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ และขั้นตอนที่ 1.3 จัดประชุมเพื่อสรุปรายการพัสดุของหน่วยงานที่จะจัดซื้อจัดจ้าง ดังแสดงได้ ดังนี้

ขั้นตอน	คุณค่าที่เกิดขึ้น	การส่งมอบไปยังผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
1.1 การเตรียมการก่อนจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ	- ลดความซ้ำซ้อนของรายการพัสดุที่จะจัดซื้อจัดจ้าง - ลดกระบวนการขั้นตอนการทำงาน - ลดต้นทุน - ลดระยะเวลาในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ	- ผู้บริหารสามารถนำข้อมูลไปใช้ในการตัดสินใจด้านการบริหารงบประมาณ - เจ้าหน้าที่พัสดุลดความผิดพลาดในการดำเนินงาน สามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้อย่างรวดเร็ว - ผู้รับบริการได้รับพัสดุถูกต้องตรงความต้องการใช้งาน และทันภายในเวลาที่ต้องการใช้ - ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจ
1.3 จัดประชุมเพื่อสรุปรายการพัสดุของหน่วยงานที่จะจัดซื้อจัดจ้าง	- ลดความผิดพลาดในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่ไม่ถูกต้องตามคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุ (SPEC) - ควบคุมงบประมาณ	

ตารางที่ 1 ขั้นตอนที่เกิดคุณค่าของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ

6.2 การนำกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุมาดำเนินทำห้วงใช้คุณค่า

จากการวิเคราะห์กระบวนการงานใน SIPOC Model พบว่ากระบวนการงานที่ 1 เป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดคุณค่าของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี ซึ่งเป็นผลมาจากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ และผู้รับบริการ เกี่ยวกับกระบวนการขั้นตอนการเตรียมการก่อนจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับการวางแผนหรือการกำหนดโครงการเพื่อให้องค์การสามารถบริหารจัดการ

งบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนได้มุ่งเน้นการวางแผนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ โดยมีการสำรวจความต้องการใช้พัสดุและเปิดโอกาสให้ผู้ที่ต้องการใช้พัสดุเป็นผู้กำหนดความต้องการ จึงทำให้ได้รับพัสดุที่ตรงตามความต้องการใช้งานและผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจ และลดความผิดพลาดจากการทำงานด้านเอกสารของแต่ละส่วนงานได้ ดังนี้

กิจกรรมสนับสนุน	โครงสร้างพื้นฐานขององค์กร	การกำหนดนโยบายขององค์กรด้านการบริหารและควบคุมงบประมาณ ที่เอื้อต่อการบริหารงานพัสดุ ให้ดำเนินงานที่เกิดความคุ้มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และสามารถตรวจสอบได้				
	การบริหารทรัพยากรมนุษย์	1. การสร้างความเข้าใจในกระบวนการและการปฏิบัติงานด้านงานพัสดุแก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน 2. การเพิ่มพูนทักษะให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานมีความรู้ ความเข้าใจ ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ 3. การแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ระหว่างเจ้าหน้าที่ในองค์กร 4. การทบทวน ปรับปรุง แก้ไข การให้บริการแก่บุคลากรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างสม่ำเสมอ				
	การพัฒนาเทคโนโลยี	1. การสื่อสารและการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์การดำเนินงานผ่านทาง e-mail , facebook , Application Line และเว็บไซต์ของวิทยาลัยฯ 2. การใช้ระบบโทรศัพท์และระบบอินเทอร์เน็ต ในการติดต่อประสานงานกับบุคลากรในองค์กรและบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง 3. การจัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นในการดำเนินงานด้านพัสดุ 4. การจัดทำฐานข้อมูลสินค้าคงคลัง สินทรัพย์ถาวร ข้อบังคับและระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้ในการปฏิบัติงานด้านพัสดุ ไว้ในระบบการจัดเก็บข้อมูล (Server) ของวิทยาลัยฯ				
	การจัดหาทรัพยากร	1. การจัดทำคำขอตังงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2. การนำเข้าวัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องมือต่าง ๆ มาช่วยในการปฏิบัติงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กร 3. การจัดซื้อจัดจ้างวัสดุและครุภัณฑ์ เพื่อใช้ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของบุคลากรและให้การดำเนินกิจกรรมขององค์กรเป็นไปด้วยความเรียบร้อย				
กิจกรรมหลัก		การจัดทำแบบฟอร์มเพื่อสำรวจความต้องการจัดใช้พัสดุ ซึ่งเป็นการทวนสอบรายการพัสดุที่จะนำไปจัดซื้อจัดจ้างไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน	การจัดประชุมที่เปิดโอกาสให้ตัวแทนหน่วยงานย่อยภายในวิทยาลัยฯมีส่วนร่วมในการพิจารณาและสรุปรายการพัสดุที่จะนำไปจัดซื้อจัดจ้าง	การทำงานของเจ้าหน้าที่พัสดุที่ลดกระบวนการขั้นตอนการทำงาน ลดต้นทุน และลดระยะเวลาในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ	การส่งมอบรายการพัสดุและคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุ (SPEC) จะนำไปจัดซื้อจัดจ้าง ที่มีความถูกต้อง ชัดเจน แก่บุคลากร	การตรวจสอบรายการพัสดุที่จะนำไปจัดซื้อจัดจ้าง

ตารางที่ 2 ตารางห่วงโซ่คุณค่ากระบวนการงานการกำหนดความต้องการใช้พัสดุ

กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ประกอบด้วยกิจกรรมหลัก ทั้งหมด 5 กิจกรรม ได้แก่ (1) การกำหนดความต้องการใช้พัสดุ (2) การตรวจสอบงบประมาณ (3) กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ (4) การส่งมอบพัสดุ (5) การตรวจรับพัสดุ และมีกิจกรรมสนับสนุน ที่ช่วยสนับสนุนให้การดำเนินงานของกิจกรรมหลักสามารถดำเนินไปได้และช่วยเพิ่มคุณค่าให้กระบวนการฯ ประกอบด้วย 4 กิจกรรมสนับสนุน ได้แก่ (1) โครงสร้างพื้นฐานขององค์กร (2) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (3) การพัฒนาเทคโนโลยี (4) การจัดหาทรัพยากรโดยกระบวนการที่ก่อให้เกิดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) คือ กระบวนการงานการกำหนดความต้องการใช้พัสดุ พบว่าวิทยาลัยฯสามารถวางแผนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุและควบคุมงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งบุคลากรยังมีความพึงพอใจที่ได้รับพัสดุถูกต้อง ไม่เกิดข้อผิดพลาด และตรงตามความต้องการใช้งาน

7. สรุปผลการศึกษา อภิปราย และข้อเสนอแนะ

7.1 สรุปผลการศึกษา

จากการรวบรวมข้อมูล เอกสาร และการสัมภาษณ์ เพื่อนำมาทำการวิเคราะห์ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ แล้วนำมาสังเคราะห์เป็นแผนผังกระบวนการงาน SIPOC Model สามารถแบ่งกระบวนการการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุดออกเป็น 5 กระบวนการงาน คือ (1)กระบวนการงานการกำหนดความต้องการใช้พัสดุ (2)กระบวนการงานการตรวจสอบงบประมาณ (3)กระบวนการงานการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ (4)กระบวนการงานการส่งมอบพัสดุ (5)กระบวนการงานการตรวจรับพัสดุ

ผลการศึกษากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัย เชียงใหม่ พบว่า กระบวนการงานที่ 1 คือ กระบวนการงานการกำหนดความต้องการใช้พัสดุ เป็นกระบวนการงานที่ก่อให้เกิดคุณค่าของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ โดยในกระบวนการงานนี้ มีการดำเนินกิจกรรมที่ก่อให้เกิดคุณค่า ดังนี้

1. ลดความซ้ำซ้อนของรายการพัสดุที่จะจัดซื้อจัดจ้าง
2. ลดกระบวนการขั้นตอนการทำงาน ลดต้นทุน และลดระยะเวลาในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ
3. ลดความผิดพลาดในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่ไม่ถูกต้องตามคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุ (SPEC)

4. ช่วยในการตัดสินใจของผู้บริหาร ด้านการบริหารจัดการพัสดุ และการบริหารงบประมาณ

ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาที่ได้จากการสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมกับผู้ให้ข้อมูลทั้ง 3 กลุ่ม ในการดำเนินงานด้านกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ โดยผู้ใช้บริการในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุมีความต้องการ ดังนี้

1. ลดขั้นตอนของกระบวนการที่ไม่สำคัญหรือไม่จำเป็น เช่น เมื่อหน่วยงานได้รับจัดสรรงบประมาณประจำปี ควรมีการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณภายในหน่วยงานนั้น ๆ แล้ว เพื่อลดขั้นตอนการส่งเอกสารไปตรวจสอบงบประมาณที่หน่วยงานนโยบายและแผน เนื่องจากทำให้เพิ่มระยะเวลาการเดินเอกสารและเป็นการทำงานซ้ำซ้อน ทั้งนี้ด้านการควบคุมงบประมาณของหน่วยงานนโยบายและแผนอาจจะมีการตรวจสอบการใช้งบประมาณของแต่ละหน่วยงานเป็นรายไตรมาสแทน

2. ลดการใช้เอกสารในการกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ โดยจัดทำแบบฟอร์มการขออนุมัติจัดซื้อจัดจ้างพัสดุทุกกรณี ที่กำหนดให้กรอกรายละเอียดหรือข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุให้ครบถ้วนในแบบฟอร์มเดียว เพื่อจะได้ไม่ต้องจัดทำเอกสารหลายชุด

3. ควรจัดให้มีการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีความเข้าใจในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ และลดความผิดพลาดในการจัดทำเอกสาร

4. ได้รับพัสดุถูกต้องตามที่ต้องการ และรวดเร็วทันต่อการนำไปใช้งาน

7.2 สรุปปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการงาน

ผลการศึกษา พบว่าการดำเนินงานในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงที่สุดนั้น เกิดจากองค์ประกอบสำคัญ 2 ส่วน ได้แก่

1. ปัจจัยด้านนโยบายขององค์กร(ระบบงาน) คือ องค์กรต้องกำหนดนโยบายในการด้านการบริหารและควบคุมงบประมาณที่ชัดเจน เอื้อต่อการบริหารงานพัสดุให้ดำเนินงานที่เกิดความคุ้มค่า มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถตรวจสอบได้

2. ปัจจัยด้านบุคลากร คือ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในกฎระเบียบของงานพัสดุ สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้งานได้รวดเร็ว และ

ปรับปรุงพัฒนาการทำงานอย่างต่อเนื่อง คิดวิเคราะห์เสนอแนวทางในการลดกระบวนการขั้นตอนการทำงาน ลดต้นทุน และลดระยะเวลาในการดำเนินการ

7.3 อภิปรายผลการศึกษา

จากการศึกษาห่วงโซ่คุณค่ากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งผู้ศึกษาได้นำแนวคิดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) มาทำการวิเคราะห์และสร้างคุณค่าให้กับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ พบว่าประกอบด้วยกิจกรรมหลัก 5 กิจกรรม และกิจกรรมสนับสนุน 4 กิจกรรม ดังนี้

กิจกรรมหลัก (Primary Activities)

1. **การกำหนดความต้องการใช้พัสดุ** คือ การจัดทำแบบฟอร์มเพื่อสำรวจความต้องการจัดใช้พัสดุอีกครั้ง หลังจากทีบุคลากรได้จัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้แล้ว เพื่อเป็นการทวนสอบรายการพัสดุที่จะนำไปจัดซื้อจัดจ้างไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน

2. **การตรวจสอบงบประมาณ** คือ การจัดให้มีการประชุมที่เปิดโอกาสให้ตัวแทนหน่วยงานย่อยภายในวิทยาลัยฯมีส่วนร่วมในการพิจารณาและสรุปรายการพัสดุที่จะนำไปจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งเป็นตรวจสอบและการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณขององค์การ

3. **การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ** คือ การทำงานของเจ้าหน้าที่พัสดุที่สามารถนำเอาข้อมูลที่สรุปจากที่ประชุม ไปวางแผนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ เพื่อจะได้จัดซื้อวัสดุที่เป็นประเภทเดียวกัน ในคราวเดียวกัน ซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจในการต่อรองราคา อีกทั้งช่วยลดกระบวนการขั้นตอนการทำงาน ลดต้นทุน และลดระยะเวลาในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุได้

4. **การส่งมอบพัสดุ** คือ การส่งมอบรายการพัสดุและคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุ (SPEC) ที่จะนำไปจัดซื้อจัดจ้าง ที่มีความถูกต้อง ชัดเจน แก่บุคลากร เพื่อให้ได้รับพัสดุที่ตรงตามความต้องการและทันเวลาในการนำไปใช้งาน

5. **การตรวจรับพัสดุ** คือ การตรวจสอบย้อนกลับรายการพัสดุที่จะนำไปจัดซื้อจัดจ้าง กับที่ได้แจ้งความต้องการใช้งาน มีความถูกต้องแม่นยำ

กิจกรรมสนับสนุน (Supporting Activities)

1. **โครงสร้างพื้นฐานขององค์กร** คือ การกำหนดนโยบายขององค์กรด้านการบริหาร และควบคุมงบประมาณ ที่เอื้อต่อการบริหารงานพัสดุให้ดำเนินงานที่เกิดความคุ้มค่า มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถตรวจสอบได้

2. **การบริหารทรัพยากรมนุษย์** ประกอบด้วย (1) การสร้างความเข้าใจในกระบวนการ และการปฏิบัติงานด้านงานพัสดุแก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน (2) การเพิ่มพูนทักษะให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานมีความรู้ ความเข้าใจ ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ (3) การแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ระหว่างเจ้าหน้าที่ในองค์กร (4) การทบทวน ปรับปรุง แก้ไข การให้บริการแก่บุคลากรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างสม่ำเสมอ

3. **การพัฒนาเทคโนโลยี** ประกอบด้วย (1) การสื่อสารและการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ การดำเนินงานผ่านทาง e-mail, Facebook, Application Line และเว็บไซต์ของวิทยาลัยฯ (2) การใช้ระบบโทรศัพท์และระบบอินเทอร์เน็ต ในการติดต่อประสานงานกับบุคลากรในองค์กรและบุคลากรนอกที่เกี่ยวข้อง (3) การจัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นในการดำเนินงานด้านพัสดุ (4) การจัดทำฐานข้อมูลสินค้าคงคลัง สินทรัพย์ถาวร ข้อบังคับและระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้ในการปฏิบัติงานด้านพัสดุ ไว้ในระบบการจัดเก็บข้อมูล (Server) ของวิทยาลัยฯ

4. **การจัดหาทรัพยากร** ประกอบด้วย (1) การจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี (2) การนำเอาวัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องมือต่างๆ มาช่วยในการปฏิบัติงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กร (3) การจัดซื้อจัดจ้างวัสดุและครุภัณฑ์เพื่อใช้ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของบุคลากรและให้การดำเนินกิจกรรมขององค์กรเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

จากกิจกรรมหลักและกิจกรรมสนับสนุนในกระบวนการดังกล่าวก่อให้เกิดคุณค่าในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ สามารถลดกระบวนการขั้นตอนการทำงาน ลดต้นทุน และลดระยะเวลาในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ที่มองว่าในกระบวนการผลิต เมื่อพิจารณาต้นทุนของกิจกรรมอย่างละเอียดเพื่อกำหนดว่ากระบวนการใดเพิ่มคุณค่าและกระบวนการใดไม่เพิ่มคุณค่าโดยพยายามออกแบบกระบวนการใหม่และกำจัดหรือทำให้กระบวนการที่ไม่เพิ่มคุณค่าเหลือน้อยที่สุดซึ่งกิจกรรมเหล่านั้นทำให้สามารถลดต้นทุนและเกิดมูลค่าเพิ่มขึ้นได้

7.4 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะสำหรับเป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ดังนี้

1. ผู้บริหารควรให้ความสำคัญในการกำหนดนโยบายด้านการบริหารและควบคุมงบประมาณที่ชัดเจนเอื้อต่อการบริหารงานพัสดุให้ดำเนินงานได้คล่องตัวและเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด
2. ควรมีการประชุมติดตามความก้าวหน้าการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างทุกไตรมาสเพื่อทบทวนตรวจทานความถูกต้องหาแนวทางแก้ไขหากมีความผิดพลาดในการดำเนินงาน
3. ควรลดการใช้ทรัพยากรโดยการจัดทำการสำรวจความต้องการใช้พัสดุผ่านระบบอินเทอร์เน็ต
4. ในการตรวจติดตามการดำเนินงานตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณควรนำระบบสารสนเทศมาใช้ในการตรวจติดตามเพื่อให้ผู้บริหารสามารถนำข้อมูลไปใช้ปรับแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับการดำเนินงานด้านอื่นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
5. ควรจัดให้มีการอบรม การแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ระหว่างเจ้าหน้าที่ในองค์กรเพื่อสร้างความเข้าใจในกระบวนการและการปฏิบัติงานด้านงานพัสดุ ตลอดจนเป็นการเพิ่มพูนทักษะแก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานให้มีความรู้ ความเข้าใจ ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุยิ่งขึ้น
6. เจ้าหน้าที่พัสดุควรทบทวนการดำเนินงาน ปรับปรุง และพัฒนาการทำงานอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนศึกษากฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานพัสดุอย่างสม่ำเสมอ

บรรณานุกรม

- กรมบัญชีกลาง สำนักมาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ.(2535). *แนวทางการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535*. กรุงเทพมหานคร: กรมบัญชีกลาง.
- กรมบัญชีกลาง สำนักมาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ. (2549). *แนวทางการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549*. กรุงเทพฯ:กรมบัญชีกลาง
- จรรยาโรจน์ สุทธนะ.(2552). *ห่วงโซ่คุณค่าด้านการบริการสาธารณสุขของเทศบาลตำบลสันทรายหลวง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่*. การค้นคว้าแบบอิสระ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.
- ณิศภาพวรรณ คุวิเศษแสง. (2552). *จริยธรรมในการบริหารงานพัสดุ (Procurement ethics)* . กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์อักษรไทย (นสพ. ฟ้าเมืองไทย).
- ดิน ปรัชญาพฤทธิ. (2553).*ทฤษฎีองค์การ (Organization Theory)*. (พิมพ์ครั้งที่5).กรุงเทพฯ: อินทภาษ.
- ผลิน ภู่อรุณ. (2548). *การจัดการธุรกิจร่วมสมัย*.(พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: เอกพิมพ์ไท.
- พนาไพร คุ้มสวดก. (2554). *ห่วงโซ่คุณค่ากระบวนการงานผู้สูงอายุ เทศบาลตำบลเทพ อำเภอเมืองเชียงใหม่*. การค้นคว้าแบบอิสระ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.
- มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (2551). *ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2551*. เชียงใหม่:มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ยรรยง ศรีสม.(2553). *ห่วงโซ่คุณค่า Value chain ในงานโลจิสติกส์*. ค้นเมื่อ 23 มีนาคม 2558 , จาก http://www.tpa.or.th/publisher/pdfFileDownload5/TN211A_p039-44.pdf
- วิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (2558). รายงานการประชุมโครงการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้านกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- ศุภชัย เมืองรักษ์. มปป. *การคิดเชิงระบบในการบริหาร* .ค้นเมื่อ 30 มิถุนายน 2558 , จาก http://202.183.190.2/FTPiWebAdmin/KNW_pworld/image_content/62/BusinessResult62.pdf

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2557). *เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ พ.ศ.2558*. กรุงเทพฯ: วิชั่น พรินท์ แอนด์ มีเดีย.

การเมืองท้องถิ่นสัมพันธ์ของความสัมพันธ์หลายระดับ¹ The Correlation of Multidimensional Local Politics

ชัยพงษ์ สำเนียง²

Chaipong Samnieng³

บทคัดย่อ

การเข้าไปสู่พื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนผ่านความสัมพันธ์ที่หลากหลาย อาทิเช่น การสร้างอำนาจต่อรองให้ประชาชนผ่าน “การเลือกตั้ง” และการเล่นการเมืองผ่านความสัมพันธ์ผ่านกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นที่ “เปิด” ที่ประชาชนใช้เป็น “พื้นที่” เพื่อสร้างสายสัมพันธ์กับรัฐบาลใหม่ ซึ่งเกิดจากความเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ได้ทำให้เกิดช่องว่างของการเข้าถึงทรัพยากรระหว่างเมืองกับชนบทซึ่งนับวันยิ่งถ่างกว้างขึ้นอย่างน่าตกใจและยังมีปัจจัยของความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ทำให้เกิดคนกลุ่มใหม่ทั้งในเมืองและชนบทที่มีความตื่นตัวและต้องการเข้ามามีส่วนร่วมทาง “การเมือง” ได้เข้ามาใช้พื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็น “สนามของการต่อรอง” ที่สำคัญได้ทำให้เกิดพื้นที่ของประชาชนได้

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “การเมืองของการเปลี่ยนโครงสร้าง: ธรรมชาติของท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคเหนือของประเทศไทย” สาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในโอกาสนี้ขอขอบคุณ ศ.ดร.อานันท์ กาญจนพันธุ์ รศ.ดร.ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี อ.ดร.จันทนา สุทธิจารี รศ.ดร.ไชยันต์ รัชชกุล “ครู” ผู้อาทรในทุกวาระและโอกาส ร่วมแลกเปลี่ยนพูดคุยอย่างเท่าเทียมทำให้ชีวิตทางวิชาการของผู้เขียนมีสีสันและตื่นเต้น ศ.ดร.มิ่งสรรพ ขาวสอาด ที่ให้โอกาสในการทำงาน รวมถึงให้มีโอกาสเปิดโลกทัศน์ในหลายวาระหลายโอกาส ขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานในสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ ม.เชียงใหม่ โดยเฉพาะพี่เจ๊เบบที่เป็นธุระในหลายเรื่องให้มิตรสหายใน “วง” เก่ง กุ้ง ป้ากวาง ป้านาย พี่จิ อาร์ม บอล เมย์ แจ้ บุมร์ ก้อย เอิร์ท ต้น พนา เบล ปอม บอม เก๋ อ.ธรรศ อ.เก่ง ที่ให้ความรู้และคำแนะนำในหลายวาระ/หลายโอกาส แต่อย่างไรก็ตามข้อผิดพลาดของงานชิ้นนี้ย่อมเป็นของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว

² สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมลติดต่อ: chaipong08@gmail.com

³ Public Policy Studies Institute, Chiang Mai University, 239 Huay Kaew Road, Muang District, Chiang Mai, Thailand, 50200 E-mail: chaipong08@gmail.com

“ปกครองตนเอง” รวมถึงกำหนดทิศทางการพัฒนาโดยสามารถเลือกผู้ที่จะเข้าไปบริหารและสมาชิกสามารถตรวจสอบถ่วงดุล ฯลฯ ซึ่งเกิดจากกลไกที่กฎหมายกำหนดและการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนมาอย่างยาวนาน

คำสำคัญ: สหสัมพันธ์, การเมืองท้องถิ่น, สนามของการต่อรอง

Abstract

Regarding to the local government areas of the public through a variety of relationships, such as the bargaining power of the people through. "Election" and political relations across the various interest groups. The local government area is "open" to the public as a "space" to build ties with the new state. Changes in society over the past decade, Thailand has access to the resources of the gap between urban and rural areas. Surprisingly, at the present, the factors of economic, political and social changes have resulted strengthening in a whole new group of people in urban and rural areas. They are active and want to be part of the "politics" coming to a local government as a "field of negotiation" which it is "autonomous space" as well as the direction of development. People can choose to enter Administration as the members assembled eluding checks and balances, it is a mechanical of laws and becoming the movement of the people for so long.

Keywords: correlation, local Politics, field of Negotiation

1. บทนำ

ความเปลี่ยนแปลงของชนบทไทยนำมาสู่การต่อรองเพื่อผลักดันกลไกเชิงสถาบันใหม่ๆ ซึ่งความเคลื่อนไหวของชาวบ้านได้กลายเป็นการเมืองเรื่องของการเปิดพื้นที่ความรู้เพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาดและครอบงำความรู้ (Anan and Hirsch, 2010) และในอีกด้านหนึ่งความเคลื่อนไหวของชาวบ้านอาจมองได้ว่าเป็นการเมืองเรื่องของการต่อรองเพื่อแสดงอัตลักษณ์และตัวตนภายใต้การปรับโครงสร้างชนบทที่เป็นอยู่ เราอาจมองไม่เห็นคนหรือตัวตนของคนที่เป็นพลังขับเคลื่อนสำคัญ (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2554) ซึ่งการจูงจำนมนุษย์ให้อยู่ภายใต้ระบบตลาด

ที่สามารถซื้อขายได้และทำให้ตกอยู่ภายใต้มายาคติที่จ้องจำให้สามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนได้ แม้แต่ “สิทธิ” ในการเลือกตั้งก็สามารถแลกเปลี่ยนผ่านผลประโยชน์เฉพาะหน้าได้โดยละเอียด ผู้กระทำการที่ต่อรองภายใต้การเมืองเรื่องการเลือกตั้งในหลายมิติซึ่งเป็นการต่อรองอัตลักษณ์ ภายใต้การให้ความหมายของ “สิทธิ” ที่หลากหลาย การสูญเสียอัตลักษณ์และตัวตนของคน ชนบทนำมาสู่การใช้ความสัมพันธ์ทางการเมืองผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อต่อรองและ ช่วงชิงพื้นที่ทางการเมืองเพื่อจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนในท้องถิ่นใหม่

แม้ว่าเราจะมอง “ระบอบประชาธิปไตย” ว่าเป็นสิ่งแปลกปลอมสำหรับสังคมไทย จนกลายเป็น “วัฒนธรรมประชาธิปไตยอุปถัมภ์” ที่ผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นเรื่องนามธรรม สำหรับผู้บริหารและยากยิ่งที่จะปรากฏเป็นจริงในทางปฏิบัติโดยเฉพาะความคลุมเครือทาง นโยบายและความไม่ชัดเจนของพรรคการเมืองต่างๆ ในช่วงก่อนการปฏิรูปการเมืองหรือก่อน การเลือกตั้งภายใต้กติกาของรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 เงื่อนไขสำคัญอีกประการที่ทำให้สิทธิ เสรีภาพของประชาชนไม่ปรากฏเป็นจริง คือ ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย แม้ว่าจะในทางทฤษฎีและการปฏิบัติ ระบอบการเมืองทุกระบบจำเป็นต้องรักษาความชอบ ธรรมให้กับตัวเองด้วยการแสดงความสามารถในการสร้างความผาสุกให้ผู้อยู่ใต้การปกครองได้ มากกว่าการเมืองในระบบอื่นแต่สิ่งที่ระบอบประชาธิปไตยไทยรับช่วงมรดกมาจากระบอบ อำนาจนิยมนั้น ยังมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมที่เหลื่อมล้ำกันระหว่างเมืองกับชนบทและ ระหว่างคนรวยกับคนจน รวมถึงการผูกขาดการจัดการทรัพยากรสำคัญๆ โดยรัฐ และเพิกถอน จารีตในการจัดการตนเองของชุมชนในหลายๆ เรื่อง ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดช่องให้มีการรุกร้า ชุมชนท้องถิ่นจากภายนอก” (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, 2548)

แต่อย่างไรก็ตามกลุ่มคนในชุมชนท้องถิ่นที่ก่อตัวขึ้นมาใหม่ หรือที่เราเรียกว่า “คนชั้น กลางในชนบท” (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2554) “ชาวบ้านผู้รู้จักโลกกว้าง” (cosmopolitan villagers) (Keyes, 2553) หรือ “ชาวนารายได้ปานกลาง” (middle-income peasant) (Walker, 2012) “ชาวนาที่ยืดหยุ่น” (Flexible Peasants) (ยศ สันตสมบัติ, 2546; Yos, 2008) คนกลุ่มใหม่ เหล่านี้แตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับชาวบ้านในเศรษฐกิจแบบศีลธรรมที่อาจจะเคยมีอยู่ในอดีตเพราะ พวกเขาไม่ได้พยายามหลีกเลี่ยงความเสี่ยงในระบบตลาดอีกต่อไป ตรงกันข้ามกลับพยายาม ฉกฉวยและแสวงหาโอกาสจากตลาดอย่างเต็มที่ด้วยการปรับตัวอย่างหลากหลาย รวมถึงมีความ คาดหวังในด้านการบริโภคโดยเฉพาะการบริโภคคุณภาพชีวิตที่ดีในฐานะที่เป็นการช่วงชิง ความหมายการพัฒนาซึ่งเคยผูกติดอยู่กับด้านการผลิตที่ให้ความสำคัญกับรายได้เท่านั้น

ขณะเดียวกันชาวบ้านก็ตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้นด้วยการพยายามเข้าไปต่อรองกับรัฐในลักษณะต่างๆ (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2558)

บทความนี้ต้องการเสนอ (1) การเล่นการเมืองของชาวบ้านผ่านสายสัมพันธ์ในลักษณะต่างๆ เช่น การสร้างกลุ่ม การเมืองชาติ ท้องถิ่น สีเสื้อ (2) ที่สัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับการเปลี่ยนสัมพันธภาพทางการเมืองในชนบท (3) คนกลุ่มใหม่ที่เข้ามาสู่การเมืองท้องถิ่นผ่านการเลือกตั้งที่เป็นกระบวนการขึ้นพื้นฐานที่จำเป็นในระบอบประชาธิปไตยซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองท้องถิ่นนี้ได้ทำให้เกิดสัมพันธภาพทางการเมืองแบบใหม่ที่ประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปสร้างพื้นที่อำนาจต่อรองในการขับเคลื่อนเปลี่ยนแปลงสังคมท้องถิ่น (4) ผ่านความสัมพันธ์ที่หลากหลายเหลื่อมซ้อนกันหลายระดับเป็นสหสัมพันธ์ เพื่อทะลายมายาคติที่เชื่อว่าชาวบ้านโง่ จน เจ็บ ไม่เข้าใจการเมืองซึ่งจะกล่าวอย่างละเอียดต่อไปข้างหน้า

2. ความเคลื่อนไหวในการกระจายอำนาจ

การศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ งานที่อธิบายการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจและกลุ่มที่สองมองในเรื่องระบอบประชาธิปไตย ฐานเสียง หรือการมอง “หน่วยของผู้ลงคะแนน” ซึ่งมักพบในการศึกษาการเมืองผ่านการเลือกตั้งในประเทศไทย

งานในกลุ่มแรกจะให้ความสำคัญกับโครงสร้างองค์กรว่าจะปรับเปลี่ยนหรือสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบไหนให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งงานกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ศึกษาโดยนักรัฐศาสตร์ อาทิเช่น งานของ Robert Dahl เรื่อง A Who governs? : democracy and power in an American city (1961) เป็นการศึกษาวิจัยเชิงสถาบันโดยมีคำถามว่าการปกครองหรือการใช้อำนาจสถิตอยู่ที่ใดบ้าง องค์กรหรือกลุ่มบุคคลใดมีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมถึงองค์กรหรือบุคคลใดมีอำนาจครอบงำ ชี้นำการปกครอง ผ่านอำนาจและการตัดสินใจกิจกรรมสาธารณะของเมืองในช่วงทศวรรษที่ 1950s ภายใต้บริบทสังคมที่เขาศึกษาได้เปลี่ยนผ่านจากสังคมเกษตรกรรมเข้าสู่สังคมอุตสาหกรรมทำให้คนกลุ่มต่างๆ มีความแตกต่างกันทั้งด้านทุน อำนาจ และข้อมูลข่าวสาร เขาศึกษาจากมิติสาธารณะต่างๆ โดยเขาเสนอว่าแม้ว่าการเมืองผ่านระบบการเลือกตั้งทำให้คนทุกคนมีสิทธิมีเสียงในการลงคะแนนเท่ากันแต่คนกลุ่มต่างๆ ก็มีความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ อำนาจการตัดสินใจ การเข้าถึงเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใน

การตัดสินใจเรื่องต่างๆ รวมถึงตำแหน่งแห่งที่ของคนกลุ่มต่างๆ ไม่เท่ากัน ทำให้การกระจายของทรัพยากรของคนแต่ละกลุ่มไม่เท่ากัน มีการสร้างแรงจูงใจ ใช้อิทธิพลเพื่อโน้มนำมติสาธารณะ

ฉะนั้น ปัจเจกจึงไม่มีอิสระโดยสมบูรณ์ในการตัดสินใจแบบอุดมคติแต่ระบอบประชาธิปไตยก็ส่งผลให้อำนาจในการเมืองหรือการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ได้ขยายมาสู่คนกลุ่มอื่นที่ไม่ใช่ชนชั้นนำมากขึ้นซึ่งในอดีตอำนาจการตัดสินใจมักตกอยู่ในหมูชนชั้นนำ (ruling elites) มาเป็นผู้นำในแต่ละประเด็น (leaders) เพิ่มมากขึ้น

ส่วนการศึกษาการเมืองท้องถิ่นไทยของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552ก; 2552ข) โกวิท พวงงาม (2546) โกวิท พวงงาม และธีรเดช ฉายอรุณ (2545) นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2549, 2552) มิ่งสรรพ ขาวสอาด และคณะ (2555) กอบกุล รายนาค (2555) ส่วนใหญ่ศึกษาอุปสรรคปัญหาของการกระจายอำนาจว่ามีอะไรบ้าง ทำไมกระจายอำนาจมาหลายสิบปีแล้วองค์กรปกครองท้องถิ่นจึงยังไม่มีศักยภาพเท่าที่ควรและงานเหล่านี้จะเสนอแนวทางทั้งในแง่นโยบาย และกฎหมายเพื่อสร้างประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แต่อย่างไรก็ตามงานในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับโครงสร้างองค์กร โดยไม่ให้ความสนใจเกี่ยวกับคนในระดับต่างๆ หรืออาจกล่าวได้ว่างานกลุ่มนี้เป็นการศึกษาการเมืองเชิงสถาบัน การศึกษาทำนองนี้มีข้อจำกัดที่ไม่เห็นปฏิบัติการของคนที่เข้ามาใช้ ช่วงชิง เปลี่ยนแปลงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มที่สอง มองในเรื่องระบอบประชาธิปไตยของฐานเสียงโดยให้ความสนใจ “หน่วยของผู้ลงคะแนน” มักพบในการศึกษาการเมืองผ่านการเลือกตั้ง

งานในกลุ่มนี้มองสังคมไทยเป็นทวิลักษณ์ทางการเมือง คือ การแบ่งสังคมไทยเป็นสองส่วน ส่วนที่หนึ่ง คือ เขตเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพฯ ถูกมองว่ามีแนวคิดประชาธิปไตยแบบก้าวหน้า มีพื้นฐานสังคมแบบปัจเจกชนนิยม พฤติกรรมการเมืองและการเลือกตั้งของคนเมืองถูกมองว่าวางอยู่บนหลักเหตุผล คำนึงถึงนโยบายผลประโยชน์ของประเทศชาติมากกว่าผลประโยชน์เฉพาะหน้าส่วนตน ส่วนในเขตชนบทคนเหล่านี้ถูกมองว่ายากจน พวกเขาพึ่งตนเองไม่ได้ จึงจมปลักอยู่ในเครือข่ายของระบบอุปถัมภ์ ฟังฟังผู้มีอิทธิพลเรื่อยไป ต้องยอมแลกคะแนนเสียงกับการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจและการเมืองจากผู้มีอิทธิพล หากไม่ตกอยู่ภายใต้อุปถัมภ์ของนักการเมืองก็กลายมาเป็นนักการเมือง (Ockey, 2004; Nishizaki, 2011) ภาพตรงกันข้ามระหว่างนักประชาธิปไตยในเมืองที่เรียกร้องประชาธิปไตยอย่างบริสุทธิ์ใจขัดแย้งตรงข้ามกับชาวบ้านที่ถูกซื้อเสียง ถ้าไม่ถูกชักจูงให้มาสนับสนุนนักเลือกตั้งก็ถูกจ้างมาเลือกตั้ง จ้างมาชุมนุม

หรือไม่ก็เสพติดประชานิยม (ยุกติ มุกตาวิจิตร, 2555) โดยงานในกลุ่มนี้มองความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชนโดดๆ ผู้ลงคะแนนเสียงกับ “เงินซื้อเสียง” วางอยู่บนฐานทวิลักษณ์การเมืองไทยในสองทศวรรษที่ผ่านมา (อนุก เหล่าธรรมทัศน์, 2536) ถือได้ว่าเป็นแนวคิดหลักที่วางกรอบความเข้าใจประชาธิปไตยและกำหนดแนวทางการเข้าใจการเลือกตั้งให้สังคมไทยมายาวนาน

ส่วนงานอีกสายเช่นงานของ Arghiros (2001) เสนอว่าการกระจายอำนาจ (decentralization) อาจไม่ใช่ ไม่เพิ่มประชาธิปไตย (democracy) หรืองานของ Scott (1998) พบว่าการเมืองยังเป็นเครื่องของการสร้างความหมายและควบคุมผ่านการเมืองของการจ้องมอง (seeing) ที่รัฐเข้ามาเปลี่ยน สร้างความหมายของอำนาจรัฐใหม่เพื่อที่จะเข้าไปควบคุมบงการ และเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน รวมถึงนักการเมืองอาจนำ “การพัฒนา” (development) มาเป็นเครื่องมือในการขยายอำนาจรัฐเพื่อที่จะลดทอนความเป็นการเมือง (depoliticization) และให้ประชาชนเชื่อว่าระบบการเมืองดีอยู่แล้วและไม่จำเป็นต้องการเมืองอีกต่อไป (Ferguson, 1994)

แต่อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจได้ทำให้ประชาชนสามารถต่อรองกับนักการเมืองรัฐ และเป็นเครื่องมือเข้าสู่อำนาจได้ดีกว่าการปกครองแบบอื่นๆ ส่วนเรื่องการซื้อสิทธิขายเสียงประชาชนไม่ได้ขายเสียงเพื่อแลกกับบรรลุประโยชน์เฉพาะหน้า การซื้อสิทธิ ขายเสียงเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางสังคมอย่างซับซ้อนภายใต้ความสัมพันธ์ที่หลากหลายทั้งอุปถัมภ์แนวตั้ง แนวนอน เครือญาติ พรรคพวก เพื่อนฝูง กลุ่มธุรกิจ การสร้างภาพลักษณ์ ฯลฯ ซึ่งสอดคล้องกับงานของนิติ ภาวครพันธุ์ (Niti, 2003)

แม้งานทั้งสองสายในกลุ่มที่สองให้ความสนใจต่อผู้กระทำการทางการเมืองเหมือนกัน แต่ทั้งสองสายมีมุมมองที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ คือ สายแรกมองว่าผู้กระทำการทางการเมืองมีความเฉื่อยเฉยทางการเมืองสามารถชักจูงได้โดยง่ายผ่านผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งผู้กระทำการทางการเมืองทำนองนี้ไม่ทำให้การเมืองพัฒนาไปได้ (อนุก, 2536) ส่วนสายที่สองให้ความสำคัญต่อผู้กระทำการทางการเมืองที่สามารถต่อรองกับนักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายผ่านการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ในระยะต่างๆ คนเหล่านี้เป็นผู้กระทำการทางการเมืองที่มากกว่าผลประโยชน์เฉพาะหน้า (Arghiros, 2001; Walke, 2012; Ockey, 2004; Nishizaki, 2011; ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 2556; อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2556)

กล่าวโดยสรุปการศึกษาในกลุ่มนี้พบว่าการเมืองที่เคยเกาะเกี่ยวกันแต่เดิมได้มีความเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ในหลายมิติทั้งเกิดกลุ่มคนที่หลากหลายและแข่งขันกันเองซึ่งทำให้เราเห็นว่าการเมืองในระดับท้องถิ่นมีพลวัต เป็นสนามต่อรองของคนกลุ่มต่างๆ เป็นความสัมพันธ์ที่วางอยู่บนความสัมพันธ์ที่ซ้อนทับกันในหลายระบบ การทำความเข้าใจระบอบประชาธิปไตยจึงไม่ง่ายอย่างที่ “มายาคติ” ทำให้เรารับรู้ การเมืองในระดับต่างๆ อาศัยความสัมพันธ์ที่ไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของแต่ละพื้นที่ด้วย (นิติ ภาวครพันธุ์, 2558)

การศึกษาในแนวนี้นี้ช่วยให้เรามองการเมืองแบบตีขลุมเหมารวม ใช้แต่คำใหญ่ๆ เช่น คนชั้นกลางเริ่มเกิดเมื่อทศวรรษ 2500 แล้วมีสำนึกแบบใหม่ มีมุมมองต่อชีวิตการเมือง ฯลฯ แบบใหม่ เราตั้งคำถามว่าคนชั้นกลางกลุ่มใด อยู่ภายใต้เงื่อนไขไหนแล้วเปลี่ยนจริงหรือไม่บนฐานอะไรเพราะแต่ละกลุ่มภายใต้ “ร่มเงาคนชั้นกลาง” สามารถแยกย่อยได้มากมายไม่เหมือนกันในแต่ละพื้นที่และเวลา การตีขลุมเหมารวมเพื่ออธิบายสำนึกทางการเมือง รสนิยม ความรู้สึกจึงทำให้ความเข้าใจพราเลี่ยนและอธิบายอะไรไม่ได้แต่การอธิบายผู้ประกอบการทางการเมืองข้างต้นทำให้เห็นปฏิบัติการของผู้คนที่เข้าไปในสนามการเมืองในบทบาทต่างๆ ทั้งการเมืองผ่านการเลือกตั้ง และการสร้างความสัมพันธ์ของคนกลุ่มต่างๆ อย่างหลากหลายซึ่งเป็นสหสัมพันธ์ของการเมืองภายใต้เงื่อนไขความสัมพันธ์ที่หลากหลาย

3. ผู้ประกอบการทางการเมือง: คนชั้นกลางใหม่

ความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจสังคมในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมาทำให้เกิด “คนชั้นกลางในชนบท” (นิติ เอียวศรีวงศ์, 2554) ที่มีความตื่นตัวทางการเมือง การดำเนินชีวิตของเขาเหล่านั้นมีความสัมพันธ์กับเมืองอย่างแนบแน่นทำให้ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติสร้างผลกระทบไม่มากนักต่อการดำเนินชีวิตของเขาเหล่านั้น “คนชั้นกลางในชนบท” มี “สำนึกทางการเมือง” ที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะผ่าน “การเลือกตั้ง” เพราะมีผลอย่างสำคัญต่อการกำหนด “นโยบายสาธารณะ” มีผลต่อการดำเนินชีวิตอย่างมาก เขาเหล่านั้นได้เข้าสู่พื้นที่ทางการเมืองในฐานะ “ผู้ประกอบการทางการเมือง” (politic agency) ที่กระตือรือร้น

รวมถึงการปรับเปลี่ยนการผลิตสู่ภาคนอกเกษตรกรรมหรือในภาคเกษตรกรรมที่เป็นการผลิตเพื่อขาย⁴ ทำให้คนในภาคการผลิตนั้นๆ สัมพันธ์กับความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ใหญ่กว่าในท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และระบบความสัมพันธ์แบบเดิม (รวมถึงระบบอุปถัมภ์แบบเดิม) ไม่อาจแก้ไขปัญหาให้คนในสังคมได้อีกต่อไป การ “ถักทอ” สายใยความสัมพันธ์แบบใหม่ทั้งในระบบอุปถัมภ์ใหม่⁵ ระบบพาณิชย์ ฯลฯ ได้สร้างจินตนาการใหม่ของชาวชนบทหรือที่ Keyes (2553) เสนอว่าเป็น “ชาวบ้านผู้รู้จักโลกกว้าง” (cosmopolitan villager) เพราะว่าการดำเนินชีวิตของชาวชนบทสัมพันธ์กับเศรษฐกิจมหภาคอย่างแยกไม่ออก ทำให้จินตนาการทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นหรือชาวบ้านแตกต่างจากรุ่นพ่อรุ่นแม่อย่างไม่สามารถเทียบกันได้ จากการศึกษาของ Arghiros (2001) Walker (2012) Ockey (2004) Nishizaki (2011) ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี (2556) และ อภิชาติ สถิตินิรามัย (2556) พบว่าคนที่มาเล่นการเมืองท้องถิ่นมีความหลากหลาย ทั้งผู้นำตามประเพณี นายทุนน้อย กลุ่มอาชีพอิสระ ข้าราชการเกษียณ ฯลฯ คนหลากหลายกลุ่มสะท้อนผ่านนักการเมืองท้องถิ่นที่แสดงให้เห็นกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายซึ่งแต่ละคนต่างก็ต้องรักษาพันธะสัญญากับประชาชนในท้องถิ่น

คนกลุ่มนี้เล่นการเมืองที่หลากหลายทั้งการเมืองในระบบ และการเมืองในชีวิตประจำวัน การอธิบายการเมืองเป็นเรื่องของคนกลุ่มต่างๆ ที่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางทางการเมืองซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นการเมืองในเชิงโครงสร้างแต่การอธิบายการเมืองในบริบทการต่อสู้ในชีวิตประจำวันของผู้คนสามารถมาอธิบายการต่อสู้ของผู้คนในห้วงเวลาได้ เช่น งานของ Haberkorn (2007) พยายามอธิบายขบวนการเคลื่อนไหวของชาวนาที่สร้างองค์กรขนาดใหญ่เพื่อต่อรองกับรัฐผ่านเครื่องมือทางด้านกฎหมายที่รัฐเป็นผู้กำกับควบคุมแต่ชาวนาได้เรียกร้องต่อรองให้รัฐปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ อย่างจริงจัง ซึ่งแตกต่างจากงาน

⁴ การผลิตของคนในชนบททั้งในภาคเกษตรกรรมไม่ได้เป็นการผลิตเพื่อยังชีพ แต่เป็นการผลิตเพื่อขาย รวมถึงรายได้ของครัวเรือนก็ได้มาจากภาคเกษตรกรรม แต่มีรายได้จากภาคการผลิตอื่น เช่น ภาคบริการ ภาคพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรม ซึ่งความเปลี่ยนแปลงของการผลิตได้สร้างให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในชนบทหลายด้าน และก่อให้เกิด “ชนชั้นกลางในชนบท” (ดู นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2555) ที่มองว่าคนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มคนที่สำคัญในการเคลื่อนไหวในขบวนการเสื้อแดง และมีสำนึกทางการเมืองในการมีส่วนร่วมในการเมืองในระดับต่างๆ

⁵ ความเปลี่ยนแปลงในการผลิตในภาคต่างๆ ของสังคมไทยทำให้เกิด “ระบบอุปถัมภ์ใหม่” ภายใต้การผลิตแบบใหม่ ซึ่งความสัมพันธ์แบบใหม่มิได้เป็นระบบที่แน่นแฟ้น หรือเป็นระบบอุปถัมภ์ที่มีตามจารีตแบบไทย (ดู อุดิน รัตพัฒน์, 2539; อมรา พงศาพิชญ์, 2539) แต่ระบบอุปถัมภ์นี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับภาคการผลิต ที่มี “ความเปราะบาง” และ “ไม่รอดด้าน” เหมือนระบบอุปถัมภ์เดิม แต่ระบบใหม่นี้มี “ความยืดหยุ่น” และทำให้ผู้ได้อุปถัมภ์มีอำนาจต่อรองมากขึ้น

ทั่วไปที่จะมองว่าชาวนาจะต่อต้านรัฐ ต่อต้านกฎหมาย อยู่ในพื้นที่ที่ไม่เป็นทางการ (Scott, 1985) แต่งานของเธอชี้ว่าในพื้นที่ที่เป็นทางการ ชาวนาก็เข้าร่วมในการต่อสู้ต่อรองด้วยเช่นกัน แม้ว่าในที่สุดจะถูกกดปราบและยุติความเคลื่อนไหวไป แสดงให้เห็นว่ายุทธศาสตร์ (strategy) หรือกลยุทธ์ (tactics) ในการต่อสู้ที่หลากหลายของชาวนา (ดูเพิ่มใน, de Certeau, 1984; Bourdieu, 1977) ที่มีได้ต่อสู้ขัดขืนในชีวิตประจำวันในแนวของ Scott (1985) Kerkvliet (2005) แนวเดียวซึ่งจะทำให้เราเห็นความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ไม่ได้มีแต่ชนชั้นนำหรือผู้มีอำนาจเท่านั้นแต่งงานขึ้นนี้ทำให้เราเข้าใจว่าอำนาจทางการเมืองหรือการเคลื่อนไหวทางการเมืองเป็นเรื่องที่สามารถเปลี่ยนผู้แสดงได้ ไม่มีใครสามารถผูกขาดหรือนิยามการให้ความหมายทางการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด คนเล็กคนน้อยก็สามารถสร้างองค์กรและปรับเปลี่ยนเครื่องมือของรัฐเข้ามาเป็นประโยชน์ต่อการต่อสู้ของตนได้ด้วย หรืองานของ Walker (2012) ที่ศึกษาการเมืองของชาวนาก็อธิบายการต่อรองเพื่อนำผลประโยชน์ของรัฐเข้ามาในหมู่บ้านที่มีใช้การต่อต้านรัฐ แต่เป็นการแสวงหาผลประโยชน์จากรัฐ ซึ่งความเปลี่ยนแปลงจากการเปลี่ยนโครงสร้างส่งผลให้เกิดผู้กระทำการทางการเมืองที่หลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ “เปิดพื้นที่” ให้ชาวบ้านแต่ละกลุ่มสร้างอำนาจต่อรองที่แตกต่างกัน แล้วแต่ว่าคนหรือกลุ่มนั้นๆ มีฐานทรัพยากรและสามารถสร้างอำนาจได้มากน้อยแค่ไหน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นพื้นที่ต่อรองเชิงนโยบายระหว่างอำนาจส่วนกลางและความต้องการของท้องถิ่น (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2552, น. 138 - 143) ส่วนกลุ่มที่เข้าถึงทรัพยากรมาก คือ ผู้ที่แปรทุนเครือญาติ พวกพ้อง เงิน ฯลฯ ให้เป็นฐานการเมืองได้ จะเป็นผู้ที่สามารถเข้าไปใช้อำนาจต่อรองส่วนท้องถิ่นได้มากกว่ากลุ่มอื่น ผ่าน “การเลือกตั้ง” ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน หรือการเข้าไปมีส่วนในการกำหนดทิศทางของท้องถิ่น อาทิเช่น การเข้าไปมีอำนาจในการออกเสียงประชามติ การอนุมัติโครงการต่างๆ การถอดถอนสมาชิกและผู้บริหาร และใช้ “การเมืองแบบชาวบ้าน” เช่น การชูปชิตินินทา การใช้ความสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ เช่น เครือญาติ พวกพ้อง ฯลฯ ในการควบคุมนักการเมืองท้องถิ่นให้กำหนดทิศทางของท้องถิ่นได้ พื้นที่ทางการเมืองในส่วนนี้จึงเป็นพื้นที่ที่คนกลุ่มต่างๆ เข้ามาสร้าง “อำนาจต่อรอง” เพื่อเรียกร้อง รักษาสิทธิ หรือผลประโยชน์ส่วนตนและของกลุ่มได้อย่างเต็มที่

หรือไม่ในท้ายที่สุดยุทธวิธีต่างๆ ข้างต้นไม่สามารถควบคุมหรือไม่เป็นที่พอใจของคนในพื้นที่หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ การยึดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อขับเคลื่อน เปลี่ยนแปลงหรือสร้างพื้นที่ต่อรองในความสัมพันธ์เชิงอำนาจ จึงเป็นยุทธวิธีหนึ่งในกำหนดทิศทางของท้องถิ่นในปัจจุบัน (ดูเพิ่มใน พิสิษฐ์ นาสี และชัยพงษ์ สำเนียง, 2556)

พื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ จึงเป็น “สนาม” (field) “พื้นที่” (space) ที่คนชั้นกลางใหม่นี้ใช้ในการขับเคลื่อนเปลี่ยนแปลงสังคมในมิติต่างๆ อย่างไพศาล และไม่เพียงแต่คนกลุ่มใหม่ที่เข้ามาสู่การเมืองท้องถิ่นที่มีอายุอยู่ในช่วง 30 – 50 ปี และมีการศึกษาที่สูงขึ้นถึงระดับปริญญาตรีถึงร้อยละ 25 มีอาชีพนอกภาคเกษตรกรรมถึงร้อยละ 50 (กต. เชียงใหม่, 2555) ทำให้คนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มคนที่ไม่ใช่คนกลุ่มเดิมที่มีการผลิตในภาคเกษตรกรรม แต่คนกลุ่มใหม่นี้สัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับเศรษฐกิจและการเมืองในระดับชาติที่ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบไม่มากนักน้อยต่อเขา

อาทิเช่น ถ้าเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างเขาย่อมมีความสัมพันธ์กับความเติบโตของเศรษฐกิจในระดับมหภาค ถ้าเศรษฐกิจมีการเติบโตอย่างต่อเนื่องก็ทำให้เขามีงานทำและสามารถ “หล่อเลี้ยง” แรงงานในเครือข่ายได้อย่างต่อเนื่องหรือแม้แต่การผลิตอุตสาหกรรมในครัวเรือน เช่น การตัดเย็บเสื้อผ้าเองก็สัมพันธ์กับความเติบโตของเศรษฐกิจในระดับมหภาคอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะถ้าเศรษฐกิจซบเซา การสั่งซื้อของย่อมมีปริมาณที่ลดลงและคนในเครือข่ายย่อมขาดรายได้ ฉะนั้นการเติบโตของท้องถิ่นในแง่มุมต่างๆ ย่อมสัมพันธ์กับเศรษฐกิจระดับมหภาค และชนบทไม่ได้โดดเดี่ยวอีกต่อไป

การผลิตนอกภาคเกษตรกรรมหรือในภาคเกษตรกรรมที่เป็นการผลิตเพื่อขาย (การผลิตของคนในชนบททั้งในภาคเกษตรกรรมไม่ได้เป็นการผลิตเพื่อยังชีพแต่เป็นการผลิตเพื่อขาย รวมถึงรายได้ของครัวเรือนก็ได้มาจากภาคเกษตรกรรมแต่มีรายได้จากภาคการผลิตอื่นๆ ด้วย) ทำให้คนในภาคการผลิตนั้นๆ สัมพันธ์กับความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ใหญ่กว่าในท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และระบบความสัมพันธ์แบบเดิม (รวมถึงระบบอุปถัมภ์แบบเดิม) ไม่อาจแก้ไขปัญหาให้คนในสังคมได้อีกต่อไป

เขาเหล่านั้นบางส่วนเป็นแรงงานในนิคมอุตสาหกรรมเป็นแรงงานในโรงงานทอผ้าขนาดเล็ก เป็นแรงงานก่อสร้าง หรือเป็นเกษตรกรปลอดสารพิษ ปลูกข้าวเพื่อขาย ทำสวนลำไย ฯลฯ ซึ่งใช้หมู่บ้านเป็นแต่เพียง “ที่นอน” หรือ “กลับเฉพาะในช่วงเทศกาล” ทำให้เขาเหล่านั้นประสบพบเจอปัญหาและโอกาสของชีวิตนอกหมู่บ้านทำให้ “จินตนาการทางการเมือง” ของนักการเมืองท้องถิ่นหรือชาวบ้านที่เลือกแตกต่างจากรุ่นพ่อรุ่นแม่อย่างมาอาจเทียบกันได้ คนกลุ่มนี้สะท้อนให้เห็นว่าชนบทไทยไม่ได้มีแต่เกษตรกรอย่างที่เคยๆ เข้าใจ และพบว่าคนที่มาเล่นการเมืองท้องถิ่นมีความหลากหลาย ทั้งผู้นำตามประเพณี นายทุนน้อย กลุ่มอาชีพอิสระ ข้าราชการเกษียณ ฯลฯ คนกลุ่มนี้สะท้อนให้เห็นว่าชนบทไทยไม่ได้มีแต่เกษตรกรอย่างที่มักจะ

เข้าใจแต่มีคนหลากหลายกลุ่มสะท้อนผ่านนักการเมืองท้องถิ่นที่ทำให้เห็นกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลาย ซึ่งแต่ละคนต้องรักษา “พันธสัญญา” กับประชาชนในท้องถิ่นที่เลือกตนเข้ามาทำงานเพื่อที่จะได้กลับเข้ามาในการเลือกตั้งครั้งต่อไป การเข้าสู่ระบบพาณิชย์ ฯลฯ ได้สร้างจินตนาการใหม่ของชาวชนบท หรือที่ Keyes (2553) เสนอว่าเป็น “ชาวบ้านผู้รู้จักโลกกว้าง” (Cosmopolitan villagers) เพราะว่าการดำเนินชีวิตของชาวชนบทสัมพันธ์กับเศรษฐกิจมหภาคอย่างแยกไม่ออก

แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่า “เขา” เหล่านั้นจะมีความสนใจ “ทางการเมือง” มากน้อยแค่ไหน แต่การเข้าสู่ “การเมืองในระดับนโยบาย” หรือ “ระดับชาติ” ย่อมมีทำนบกีดขวางมหาศาล ทั้งทุนและเครือข่าย ฯลฯ ฉะนั้นพื้นที่ที่ “เขา” จะเข้าไปมีส่วนในทาง “การเมือง” ได้ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ ที่ “เขา” เหล่านั้นพอจะมีศักยภาพในการเข้าไปมีส่วนร่วมได้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็น “พื้นที่ทางการเมือง” ใหม่ของคนกลุ่มต่างๆ กลุ่มคนที่เข้ามาสู่การเมืองท้องถิ่นมีความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ คือ เป็นพื้นที่ที่คนกลุ่มต่างๆ สามารถเข้ามาใช้เพื่อขับเคลื่อน “วาระส่วนตัว” และ “วาระสาธารณะ” ได้อย่างกว้างขวาง พบว่าคนกลุ่มใหม่ เช่น นายทุนน้อยในท้องถิ่น ผู้ประกอบการขนาดเล็กหรือชนชั้นกลางระดับต่างๆ (ดูเพิ่มใน นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2555) ได้เข้ามามีบทบาทใน “สนามการเมืองใหม่” นี้ สะท้อนให้เห็นกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายเพราะการเมืองหรืออำนาจท้องถิ่นในอดีตมักผูกขาดอยู่ในกลุ่มผลประโยชน์แคบๆ เช่น ตระกูลใหญ่ในพื้นที่ นักเลง พ่อค้าคนกลาง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พระ ครู ฯลฯ (ดูเพิ่มใน แอนดรู เทอร์ตัน, 2533) ที่เป็นกลุ่มอำนาจในท้องถิ่นเดิมที่ผูกขาดการเข้าถึงทรัพยากรในท้องถิ่นโดยผูกโยงกับข้าราชการและนักการเมืองระดับชาติทำให้เกิด “ระบบอุปถัมภ์ที่ซูติต”

“สนามการเมืองใหม่” นี้ สะท้อนให้เห็นกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายเพราะการเมืองหรืออำนาจท้องถิ่นในอดีตมักผูกขาดอยู่ในกลุ่มผลประโยชน์แคบๆ แต่ในปัจจุบันได้เห็นการเข้ามาของ “ผู้ประกอบการขนาดเล็ก” ที่ต่างเป็นคน “หน้าใหม่” ที่เข้ามาสู่สนามการเมืองท้องถิ่นด้วยวัตถุประสงค์ที่ต่างกันและสร้างสายสัมพันธ์ในหลากหลายเป็นรูปแบบของความเปลี่ยนแปลงในการเมืองท้องถิ่นในระดับที่น่าสนใจเพราะว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรขนาดเล็กและตัวสมาชิก ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นล้วนเป็นคนในพื้นที่หรือไม่ก็มีความ

ผูกพันกับคนในพื้นที่อย่างแน่นแฟ้นหรือเป็นความสัมพันธ์ซึ่งหน้า⁶ ทำให้การทำงานต้องรับผิดชอบต่อคนในพื้นที่ทั้งวิถีชีวิตและกฎหมายได้กำหนดให้สมาชิกและผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้ง ถ้าผู้บริหารหรือสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ตอบสนองต่อปัญหาหรือความต้องการของประชาชนในสมัยต่อไปก็ไม่ได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาซึ่งพบว่ากลุ่มอดีตนายกไม่สามารถชนะเลือกตั้งกลับเข้ามาบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กว่า 50 % สัดส่วนสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก่า (คนเดิม) ได้รับเลือกกลับเข้ามาเฉลี่ยแค่ 50 % เช่นกัน (ดูเพิ่มใน มติชน, 2555; ไทยรัฐ, 2555) ซึ่งให้เห็นว่าประชาชนในพื้นที่ขนาดเล็กสามารถกำหนดตัว “ผู้เล่น” การเมืองได้ซึ่งสามารถดูได้จากการเลือกตั้งของท้องถิ่นในระดับต่างๆ ที่อาศัยความสัมพันธ์ที่หลากหลายซึ่งพื้นที่ทางการเมืองขนาดเล็กเป็นพื้นที่ที่ประชาชนสามารถตัดสินใจภายใต้เงื่อนไขที่ซับซ้อนทั้งที่สัมพันธ์กับเขตพื้นที่ขนาดเล็ก ใหญ่และอิทธิพลของการเมืองระดับชาติหรือความคิดอุดมการณ์เป็นความสัมพันธ์ของความสัมพันธ์หลายระดับที่แสดงถึงความซับซ้อนของการเลือกและการปรับเปลี่ยนสู่โครงสร้างการเมืองและสังคมของท้องถิ่นที่ไม่ได้ง่ายอย่างที่คนเมืองเข้าใจซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดข้างหน้า

4. เขตเล็ก เขตใหญ่ ในการเมืองท้องถิ่น

“การเลือกตั้ง” ทำให้คนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครอง ท้องถิ่นได้เกิดความเปลี่ยนแปลงในหลายด้าน คนในท้องถิ่นเห็นความเปลี่ยนแปลง “เห็นเนื้อเห็นหนังมากขึ้น” ถนนหนทางดีขึ้น เมื่อมีปัญหาสามารถเข้าไปทำการเทศบาล อบต. ตำนายกฯ หรือสมาชิกได้โดยตรง ไม่ต้องผ่านชั้นตอนราชการมากมาย

เมื่อมีการเลือกตั้งประชาชนมีหน้าที่ไปใช้สิทธิของตนเองโดยผ่านการลงคะแนนเพื่อเลือกตัวแทน การเมืองภาคประชาชนคือองค์ประกอบทางการเมือง (หรือจะเรียกว่าองค์ประกอบใหม่ก็ได้) ที่กำเนิดขึ้นควบคู่ไปกับการมอบสิทธิแก่ตัวแทน เพราะการเมืองระบบตัวแทนทำให้ประชาชนรู้สึกว่าจะไม่อาจพึ่งพาได้มากนัก ขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองจึงมีความสัมพันธ์ปะทะสังสรรค์ แทรกซึมซึ่งกันและกันตลอดจนขัดแย้งบนพื้นที่สาธารณะ ช่วงชิงอำนาจ

⁶ เป็นความสัมพันธ์ที่เห็นหน้าค่าตาหรือรู้ภูมิหลังของแต่ละฝ่ายมีความสัมพันธ์กันในช่องทางใดช่องทางหนึ่ง เช่น เป็นญาติ เพื่อน ลูกจ้าง หรือนายจ้าง ฯลฯ

ผลประโยชน์ ทรัพยากร อุดมการณ์ ตลอดจนทางเลือกของการพัฒนากับหน่วยทางสังคมภาคต่างๆ (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, 2548)

การเลือกตั้งที่เป็น “พื้นที่ทางการเมือง” ที่สำคัญไม่ได้วางอยู่อย่างโดดเดี่ยวแต่สัมพันธ์กับความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคมที่ทำให้เกิด “คนชั้นกลางในชนบท” โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรขนาดเล็กและตัวสมาชิก ผู้บริหารขององค์กรล้วนเป็นคนในพื้นที่ที่มีความผูกพันกับคนในพื้นที่หรือเป็นความสัมพันธ์ซึ่งหน้าทำให้การทำงานต้องรับผิดชอบต่อคนในพื้นที่โดยตรง อีกทั้งกฎหมายได้กำหนดให้สมาชิกและผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้ง ถ้าผู้บริหารหรือสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ตอบสนองต่อปัญหาหรือความต้องการของประชาชนในสมัยต่อไปก็จะไม่ได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาซึ่งชี้ให้เห็นว่าประชาชนในพื้นที่ขนาดเล็กสามารถกำหนดตัว “ผู้เล่น” การเมืองท้องถิ่นได้

การเลือกหรือไม่เลือกของชาวบ้านมีความสำคัญและเป็น “อาญาสิทธิ” ที่ “ชี้เป็นชี้ตาย” นักการเมืองท้องถิ่นทำให้นักการเมืองต้องพยายามรักษาสถานะเสียงกลุ่มต่างๆ ไว้ให้นานที่สุดและกว้างขวางที่สุดเพื่อดำรง “สถานะนักการเมือง” ของตน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึง “เป็นพื้นที่เปิด” “สามารถตรวจสอบ ถ่วงดุล” ได้ ทำให้การเมืองในระดับท้องถิ่นเป็นพื้นที่ที่ “ชาวบ้าน” เข้าไป “เล่น” และกำหนดทิศทางได้ เช่นคำพูดที่ว่า “ไม่พอใจเราก็ก่ไม่เลือก ถ้าแพ้ครั้งหน้าก็เลือกใหม่ได้”

การเมืองในท้องถิ่นสามารถจำแนกได้ออกเป็น 2 ประเภท คือ ในระดับเทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) การเลือกนายกเทศมนตรี และ นายก อบต. ชาวบ้านจะมีวิธีการเลือกที่แตกต่างกัน โดยการเลือกสมาชิกใน อบต. ที่เป็นพื้นที่ขนาดเล็ก ใช้หมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้ง ทำให้อิทธิพลของเครือญาติมีสูงเพราะในหมู่บ้านต่างๆ จะมีตระกูลหลักที่เป็นตระกูลใหญ่จะสามารถเข้ามาเป็นสมาชิก อบต. ได้อย่างน้อยหนึ่งคน โดยชาวบ้านจะเลือกคนที่ทำงานให้หมู่บ้าน หรือ “เป็นคนดี” และอีกคนอาจเป็นเครือญาติ ผู้ที่มีฐานะดีหรือผู้มีความรู้เพื่อจะได้ช่วยเหลือคนในหมู่บ้านได้ ทำให้การเลือกตั้งใน อบต. อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวสูง และเป็นปัจจัยชี้ขาดการแพ้ชนะ (ดูเพิ่มใน, พิสิษฐ นาฮี และชัยพงษ์ สำเนียง, 2556)

ส่วนการเลือกตั้งในระดับเทศบาล และนายกทั้ง 2 ระดับ ที่เป็นเขตใหญ่ ผู้สมัครต้องอาศัยเครือข่าย ฐานเสียงที่กว้างขวางกว่าระบบ “เครือญาติ” เช่น เครือข่ายพวกพ้อง หรือไม่มีความสัมพันธ์ในด้านอื่น เช่น การช่วยเหลือสังคมอย่างต่อเนื่อง กลุ่มปัญหาร่วมกัน ในส่วนของ

กลุ่มที่มีปัญหาร่วมกันจะเข้มแข็ง เพราะแต่ละคนจะรู้ว่าคนไหนมีศักยภาพและสามารถสะท้อนปัญหาของกลุ่มได้ รวมถึงต่อสู้เพื่อกลุ่มมาอย่างยาวนาน เป็นต้น

การเลือกตั้งในพื้นที่ใหญ่นี้ คนๆ เดียวไม่มีศักยภาพที่จะสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ได้อย่างซับซ้อน และกว้างขวาง แต่ต้องอาศัยทีมงาน เช่น การเลือกตั้งนายกฯ จะต้องมียุทธศาสตร์ คือ รองนายก และที่ปรึกษา ที่จะเป็บบุคคลที่มีฐานเสียงเฉพาะของตนทั้งในระบบเครือข่าย และระบบพวกพ้องเพื่อจะได้เอาชนะเสียงนั้นเป็นคะแนนเพื่อให้ได้รับชัยชนะ

นอกจากนี้ในการลงสมัครเลือกตั้งในระบบ อบต. ผู้สมัครนายก อบต. ส่วนใหญ่จะไม่ส่งสมาชิก อบต. ลงในระดับหมู่บ้าน หรือไม่มีสมาชิกที่เป็นทีมงาน เพราะอาจทำให้เสียคะแนนในหมู่บ้านต่างๆ ส่วนใหญ่จะลงเฉพาะตัวนายกและทีมงานบริหาร เพราะพื้นที่ อบต. ส่วนใหญ่อยู่ในเขตชนบททำให้แต่ละหมู่บ้านมีเครือข่ายที่หลากหลายที่ต่างมีสมาชิกในเครือข่ายลงรับสมัครเลือกตั้ง ถ้ามีการสร้างทีมสนับสนุนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อาจทำให้ไม่เลือกนายกด้วย ดังนั้นการสมัครนายกใน อบต. จึงปล่อยให้มีการเลือกสมาชิกสภา อบต. ของแต่ละหมู่บ้านเอง

จากการศึกษาของอภิชาติ สถิตนิรามัย (2554) สรุปสาระของการเลือกตั้งในระดับ อบต. ที่เป็นเขตเล็กไว้ว่า “...การที่ส่วนใหญ่ของ อบต. มีเขตเลือกตั้งค่อนข้างเล็กนี้ก่อให้เกิดผลสามประการคือ หนึ่ง ผู้ออกเสียงมีโอกาสที่จะใช้สิทธิสูงกว่าเขตเลือกตั้งขนาดใหญ่ สอง ผู้ออกเสียงมีแรงจูงใจและมีข้อมูลที่จะติดตาม-ตรวจสอบ (monitoring) ผลงานของ อบต. มากกว่า ผลทั้งสองประการนี้ยังถูกเสริม (reinforced) ด้วยความสัมพันธ์แบบซึ่งหน้า ทั้งในลักษณะคนบ้าน-ถิ่นเดียวกันและ /หรือความเป็นเครือญาติ จนอาจกล่าวอ้างได้ว่าข้อมูลข่าวสาร ทั้งในแง่คุณสมบัติส่วนตัวและผลงานของผู้สมัครไหลเวียนในหมู่ผู้เลือกตั้งด้วยต้นทุนค่อนข้างต่ำ... ชาวบ้านมีข้อมูลเกี่ยวกับอุปนิสัย ความเป็นมา ฐานะและผลงานของนายก อบต. ...และคู่แข่งของนายกท่านนี้ค่อนข้างดี เมื่อเขตเลือกตั้งเล็กและมีความสัมพันธ์แบบซึ่งหน้า ย่อมทำให้ต้นทุนส่วนตัวในการหาเสียงของผู้สมัครตำแหน่งทางการเมืองในระดับนี้ต่ำที่สุด เมื่อเทียบกับการเลือกตั้งในระดับอื่นๆ ประเด็นนี้มีผลส่งเสริมการแข่งขันให้เข้มข้นขึ้น...การแข่งขันในสนาม อบต. เข้มข้นที่สุด...เมื่อเทียบกับทั้งการเลือกตั้งระดับชาติและระดับ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และสัดส่วนการใช้สิทธิเลือกตั้งของชาวบ้านก็สูงสุดด้วย จากตรรกะข้างต้น อาจสรุปเพิ่มได้ว่า อัตราการแลกเปลี่ยน (term of trade) ระหว่างคะแนนเสียงกับผลงานของ อบต. น่าจะเป็นประโยชน์ต่อชาวบ้านมากที่สุดเมื่อเทียบกับสนามการเมืองอื่นๆ ในแง่นี้ ระดับการรับผิดชอบต่อชาวบ้านของ อบต. ก็น่าจะเป็นสูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ประเภทอื่นด้วย...”

ส่วนการเลือกตั้งในระดับเทศบาลที่มี “ความเป็นเมือง” มากกว่า พื้นที่เทศบาลจะแบ่งออกเป็นเขต เช่นเทศบาลตำบลมีสมาชิก 12 คน แบ่งออกเป็น 2 เขต เขตละ 6 คน เทศบาลเมืองแบ่งออกเป็น 3 เขต 18 คน เป็นต้น ทำให้ระบบเครือข่ายมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะอย่างน้อยคนเดียวไม่สามารถหาเสียง หรือสร้างเครือข่ายได้อย่างกว้างขวาง เพราะเขตเลือกตั้งหนึ่งๆ ประกอบด้วยหลายหมู่บ้าน และตัวผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) เองก็ไม่สามารถสร้างเครือข่ายได้ทั้งตำบล การที่รวมกันเป็น “ทีม” อาศัยฐานเสียงของแต่ละคนช่วยกันจะประกันความสำเร็จ และชัยชนะได้มากกว่าลงสมัครเพียงคนเดียว ซึ่งพบว่านายกที่ประสบความสำเร็จ และ ส.ท. ที่ชนะเลือกตั้งมักมาจากการสร้างทีมที่เข้มแข็ง ส่วนผู้สมัครอิสระมักได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งน้อยมากเพราะเครือข่ายไม่กว้างขวางพอ

ซึ่งสัมพันธ์กับคนกลุ่มต่าง ๆ ที่เข้าสู่การเมืองท้องถิ่น ที่เกิดจากการเปิดช่องทางของกฎหมาย ที่กำหนดคุณสมบัติไม่สูงมากนัก ทำให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้ามาเล่นการเมืองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง และพบว่าการเมืองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “พื้นที่ใหม่” ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถสร้าง “ตำแหน่งแห่งที่”(position) ในพื้นที่การเมืองได้ ด้วยเหตุผลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่⁷ ที่ไม่ได้เป็น “ราชการ” เต็มตัว แต่เป็นพื้นที่สัมพันธ์แบบแน่นกับคนในท้องถิ่น หรือพูดได้อีกลักษณะหนึ่งว่าเป็นพื้นที่ “กึ่งทางการ” ที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถกำหนดทิศทางท้องถิ่นตามที่คนในท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องการให้เป็นได้ โดยเชื่อมโยงกับคนกลุ่มใหม่ ๆ เข้ามาเล่นการเมืองท้องถิ่นมากขึ้น ไม่ปล่อยให้คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งผูกขาด และสามารถปรับเปลี่ยนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สัมพันธ์เชื่อมโยงกับบริบทของพื้นที่ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กทำให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้าไปกำกับควบคุม ช่วงใช้ และยังไม่ถูก “ครอบ” หรือ “ยึดโยง” กับราชการอย่างแน่นแฟ้น ทำให้มีความคล่องตัวสูงสามารถปรับเปลี่ยนให้เป็น “องค์กรของประชาชน” ได้ (ชัยพงษ์ สำเนียง และพิสิษฐ์ นาสี, 2557)

การเลือกตั้งของท้องถิ่นจะมีความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนของ “การเลือก” เพราะองค์ประกอบในการ “เลือก” ผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่นจะขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ในหลายด้าน เช่น การเป็นเครือญาติ พวกพ้อง ชชาติพันธุ์ กลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ เงิน เป็นต้น ซึ่งคนๆ หนึ่ง

⁷ เกิดใหม่ในเชิงที่เป็นองค์กรที่ประชาชนสามารถเข้าไปช่วงใช้ขับเคลื่อนได้ เพราะก่อนหน้านี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงแขน ขา ตั้ง ส่วยย่อย ส่วนย่อยของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่านั้น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงแรกผู้ที่กำหนดทิศทางอย่างสำคัญ คือ ข้าราชการระดับต่างๆ ของกระทรวงมหาดไทยนั่นเอง

ทั้งสมาชิก ผู้บริหาร หรือประชาชนที่ เป็นผู้เลือกตั้ง ต่างสังกัดกลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่มในเวลาเดียวกัน แต่การเลือกในท้ายที่สุด “ผู้เลือก”(ประชาชน) จะเลือกตามประโยชน์ “เฉพาะหน้า” และ “ประโยชน์ระยะยาวของแต่ละบุคคล” และการเลือกตั้ง คือ การตัดสินว่าประชาชนจะใช้ใครทำงาน

การเลือกตั้งทุกครั้งประชาชนก็จะเลือกกว่าคุณได้ไปต่อหรือไม่ ฉะนั้น “การเลือกตั้ง” คือ การ “สอบ” และ “ตรวจสอบ” ของนักการเมืองว่าจะให้ทำงานต่อไปหรือไม่ และทำให้นักการเมืองต้องรักษาความสัมพันธ์กับฐานเสียงเพื่อให้ได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีก ซึ่งความสัมพันธ์ในรูปแบบนี้ทำให้ชาวบ้าน “มีอำนาจต่อรอง” และกำหนดทิศทาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

5. การเมือง : ชาติ ท้องถิ่น และเรื่องเสื้อสี

ความเปลี่ยนแปลงของการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นแม้จะมีความสัมพันธ์กัน แต่ก็ไม่ได้แปลว่าการเมืองชาติจะเข้ามาครอบงำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น เสมือนว่าคนในชุมชนหมู่บ้านเชื่อถืออย่างที่เขาใจโดยทั่วไป (Arghiros, 2001; Walker, 2012; Ockey, 2004; Nishizaki, 2011) แต่การเมืองในแต่ละระดับมีความสัมพันธ์ต่อกัน ซึ่งในหลายกรณีการเมืองระดับชาติก็ไม่อาจกำหนดทิศทางการเมืองท้องถิ่นได้ เพราะการเลือกตัวแทนในระดับท้องถิ่นจะเป็นการเลือกที่สะท้อนปัญหาเฉพาะหน้า หรือประโยชน์ระยะยาวของท้องถิ่นนั้นๆ ไม่ใช่การเลือกในปัญหาเชิงโครงสร้าง หรือในเชิงอุดมการณ์ที่จะแสดงออก (เล่น) ผ่านการเมืองระดับชาติ การเลือกตั้งในสองแบบนี้จึงมีความแตกต่างทั้งในรูปแบบและเนื้อหา มายาคติที่เชื่อว่านักการเมืองสามารถควบคุมงบประมาณประชาชนในพื้นที่ต่างๆ จึงใช้ไม่ได้กับการเมืองท้องถิ่นท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงบริบทสังคมไทยไปอย่างไพศาล (ดูหัวข้อที่ 1-3)

อาทิเช่น ที่พรรคการเมืองใหญ่ที่ส่งตัวแทนลงสมัครรับเลือกตั้งพ่ายแพ้ในหลายสนามการเมืองท้องถิ่น เช่น การเลือกตั้งนายก อบจ.ปทุมธานี สุรินทร์ นครพนม อุบลราชธานี เทศบาลเมืองแพร่ เทศบาลนครเชียงราย เทศบาลนครอุดรธานี เทศบาลตำบลสุเทพ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ อบจ.ระนอง จ.ระนอง สมาชิก อบจ. สกลนคร ฯลฯ (มติชนออนไลน์; 2555, ไทยรัฐออนไลน์; 2555) เป็นต้น

การเมืองในท้องถิ่นมีลักษณะเฉพาะ คือ เป็นการเมืองที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน ทำให้การทำหรือไม่ทำในกิจการบางอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน ฉะนั้นการเลือกของประชาชนจึงต่างจากการเลือก ส.ส. หรือ ส.ว. ซึ่งการเมืองในระดับชาติเป็นการเมืองในเชิงนโยบายในระดับมหภาคที่ประชาชนคิดว่าไกลตัว ทำให้การเมืองในระดับชาติเป็นการสะท้อนให้เห็นอุดมการณ์ หรือเป็น “การเมืองเชิงสัญลักษณ์” ตัวอย่างเช่น การเลือกตั้ง ส.ส. ครั้งที่ผ่านมาหลังเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน 2549 และมีการปกครองในระบบทหารที่มี พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี แม้ต่อมาจะมีการเลือกตั้งพรรคพลังประชาชนชนะการเลือกตั้ง และสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้แต่ก็ถูกพิพากษาให้ยุบพรรค และได้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกฯ ที่เชื่อว่าเป็นการตั้งรัฐบาลในค่ายทหารและเป็นการปล้นชัยชนะไปจากประชาชน ทำให้ประชาชนไม่พอใจ และเกิดขบวนการต่อต้านที่เรียกว่า “คนเสื้อแดง” ที่มีขบวนการทางการเมืองที่เคลื่อนไหวทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น เช่น การเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาประชาชนในชนบททั้งเหนือและอีสานได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างมีดฟ้าผ่าวูดิน และทำให้พรรคเพื่อไทยที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร น้องสาว พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้นถึง 265 เสียง และสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้

การแสดงออกข้างต้นเป็นการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ให้ “ผู้มีบารมีนอกรัฐธรรมนูญ” “ทหาร” ฯลฯ รับรู้ว่าประชาชนต้องการ “ประชาธิปไตย” ที่ทุกคนมีหนึ่งเสียงหนึ่งสิทธิ ไม่มีใครมีอำนาจ หรืออิทธิพลเหนือผู้อื่น ซึ่งในอดีตพื้นที่จังหวัดลำพูนเป็นพื้นที่ที่มี ส.ส. เป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์มาอย่างต่อเนื่อง เช่น นายสมาน ชมพูเทพ ส.ส. 8 สมัย นายทรงชัย วงศ์สวัสดิ์ ที่สามารถชนะการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2544 ที่กระแสปรรคไทยรักไทยได้รับความนิยมสูงสุด และต่อมาได้เป็นนายก อบจ. ในปี พ.ศ. 2551 และนายชยัน วิพรหมชัย ที่สามารถชนะการเลือกตั้งในการเลือกตั้งซ่อมในปี พ.ศ. 2550 แทนนายอนุสรณ์ วงศ์วรรณ แสดงให้เห็นว่าพรรคประชาธิปัตย์มี ส.ส. ในจังหวัดลำพูนมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน

การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นการเมืองระดับชาติ หรือความนิยมในสื่อก็ไม่สามารถกำหนดได้ ตัวอย่างเช่น นายชยัน วิพรหมชัย เป็นนักการเมืองท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่องและสามารถพัฒนาพื้นที่ให้ก้าวหน้า หรือ “เจริญ” มีผลงานเชิงประจักษ์ โดยชยันเกิดเมื่อวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2503 ที่อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน สำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษา จากโรงเรียนจักรคำคณาทร จังหวัดลำพูน ระดับปริญญาตรี สาขาสังคมวิทยา-มานุษยวิทยา จากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และปริญญาโทรัฐประศาสนศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยขอนแก่น

ขยัน วิพรหมชัย เข้าสู่การเมืองโดยการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดลำพูน หลายครั้ง ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 พ.ศ. 2538 และ พ.ศ. 2539 แต่ไม่ได้รับการเลือกตั้ง กระทั่งการเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่าง เนื่องจากนายอนุสรณ์ วงศ์วรรณ กรรมการบริหาร พรรคพลังประชาชน ซึ่งถูกตัดสิทธิ์ทางการเมือง ในปี พ.ศ. 2550 นายวิชัย วิพรหมชัย จึงได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นครั้งแรก โดยได้ 102,785 คะแนน ชนะนาย เพชรวรรต วัฒนพงศ์ศิริกุล ประธานที่ปรึกษาคนเสื้อแดงกลุ่มรักเชียงใหม่ 51 ผู้สมัครจากพรรคเพื่อไทย ซึ่งได้คะแนน 93,522 คะแนน และนางสาวอาภาภรณ์ พุทธปวน อดีต ส.ส. ส่งผลให้เป็นหนึ่งในสองคนที่สามารถชนะการเลือกตั้งในเขตภาคเหนือตอนบน ซึ่งเป็นฐานคะแนนเสียงสำคัญของพรรคเพื่อไทย (กลุ่มผู้สนับสนุน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) แต่ในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2554 นายขยัน วิพรหมชัย พ่ายให้กับนายสถาพร มณีรัตน์ จากพรรคเพื่อไทย จากนั้นจึงได้กลับมาลงสมัครรับเลือกตั้งระดับท้องถิ่น และได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีตำบลอุโมงค์อีกสมัย ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555

แม้ว่าเขาจะเป็นนักการเมืองในสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ที่อยู่ในพื้นที่เข้มแข็งของ “คนเสื้อแดง” แต่ด้วยลักษณะพิเศษของเขที่สามารถเชื่อมประสานองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน เช่น สสส. สกว. บริษัท ปตท. ฯลฯ เข้ามาทำงานในพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการสร้างความเจริญให้คนในท้องถิ่น และที่สำคัญคือ สร้างความภาคภูมิใจให้คนในพื้นที่ จากการได้รับรางวัลต่างๆ มากมาย รวมถึงการที่คนมาดูงานในพื้นที่จำนวนมาก ดังที่ลงใจเล่าว่า “เขาเยื่อ (ทำให้) ตำบลอุโมงค์มีคนฮู้(รู้)จักทั่วประเทศ มีคนมาดูงานตลอด และดิงบตางนอกเข้ามาในพื้นที่จำนวนมาก เกย(เคย)เป็น ส.ส. มาเป็นนายกบ้านเฮา(เรา)นี้ บ่มีไผ (ไม่มีใคร)สู้ได้ เป็นเกียรติคนบ้านเฮา(เรา) เป็นใหญ่แล้วละวางได้”⁸

การที่เทศบาลได้รับรางวัลจากการทำงาน และทำให้คนมาดูงานอย่างต่อเนื่องได้สร้างความภาคภูมิใจในท้องถิ่น ดังที่พี่พรประชาชนในพื้นที่กล่าวว่า

“เทศบาลเอาดั่งระดับประเทศ หน่วยงานใดก่า(ก็) มาดูงาน ทำให้อู้(ให้) เกิดรายได้จากโฮมสเตย์ ได้ขายหื้อ (ให้)นักท่องเที่ยว ซึ่งเกิดจากการทำงานของนายก ๆ ที่ดิงบ หน่วยงานตาง(ทาง)นอกเข้ามา องค์กรตาง

⁸ ผู้ให้ข้อมูลทั้งหมดในงานชิ้นนี้เป็นชื่อสมมุติ สัมภาษณ์วันที่ 20 เมษายน 2558 ณ กลุ่มออมทรัพย์เทศบาลตำบลอุโมงค์

(ทาง)นอกช่วยสนับสนุนคน เงิน ความรู้ ที่ปอู้(พอรู้)นี้ถ้า(ก็)มี สสส. ที่เข้ามาดูแลเรื่องสุขภาพ กองทุน เทศบาลเขา(เรา)เป็นแกนนำ แสดงว่าเขาเก่งแต่ (เราเก่งจริง)”⁹

นอกจากนี้ยังมีการทำกิจกรรมระหว่างกลุ่มและแหล่งเรียนรู้ต่างๆ ของตำบล เช่น กลุ่มปศุสัตว์กลุ่มพืชผักอินทรีย์ กลุ่มผลิตปุ๋ยอินทรีย์ กลุ่มผลิตน้ำหมักชีวภาพ กลุ่มแปรรูปผลผลิตและศูนย์อุโมงค์ดโลกร้อน เป็นต้น รวมทั้งมีการต่อยอดไปยังสภาเด็กและเยาวชน โรงเรียนครอบครัว ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และศูนย์เทคโนโลยีการเกษตรด้วย ส่งผลให้ครัวเรือนสามารถพึ่งพาตนเองได้และมีการพัฒนาชีวิตและชุมชนอย่างต่อเนื่องเป็นขั้นตอน ทั้งนี้สมาชิกครัวเรือนเศรษฐกิจพอเพียงได้ร่วมทำความดีในครัวเรือนของตนเอง โดยเพิ่มพื้นที่สีเขียวในพื้นที่ทำกินตามแนวคิดย้ายป่ามาอยู่บ้าน และใช้เกษตรอินทรีย์หรือเกษตรธรรมชาติ ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ก็นำมาสู่การรวมกลุ่มกับสมาชิกครัวเรือนอื่นเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้แก้ไขปัญหา และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (ฝ่ายวิชาการ และแผนงาน สำนักปลัดเทศบาลตำบลอุโมงค์, 2556)

อีกทั้งเทศบาลมีการตั้งกองทุนออมทรัพย์สวัสดิการประชาชนตำบลอุโมงค์ ซึ่งเกิดจากประชาชนในพื้นที่ร้อยละ 60 ไม่มีสวัสดิการใดๆ เทศบาลจึงมีแนวคิดให้มีการออมวันละ 1 บาท เกิดเป็น “กลุ่มออมทรัพย์สวัสดิการ ประชาชนตำบลอุโมงค์” ขึ้น และขยายจนครบทั้ง 11 หมู่บ้าน ปัจจุบันมีสมาชิกทั้งสิ้น 7,132 คน คิดเป็นร้อยละ 53 ของประชากร เงินกองทุนประมาณ 8,000,000 บาท ซึ่งมาจากเงินออมของสมาชิก เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ สสส. ในการบริหารจัดการเงินกองทุน มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกองทุนระดับหมู่บ้านและระดับตำบลที่มีจิตอาสาสามารถทำงาน โดยคณะกรรมการนำข้อมูลเงินออมและรายได้มาพิจารณา ร่วมกัน แล้วจัดทำเป็นเกณฑ์การช่วยเหลือด้านต่างๆ และออกเป็นระเบียบปฏิบัติและกติกาที่มาจากความต้องการของชุมชน ซึ่งสวัสดิการที่สมาชิกได้รับจะครอบคลุมทั้ง 4 ด้านคือ เกิด แก่ เจ็บ ตาย (ฝ่ายวิชาการ และแผนงาน สำนักปลัดเทศบาลตำบลอุโมงค์, 2556) และการที่มีองค์กรต่างๆ เข้ามาหนุนเสริม อาทิเช่น สสส. ได้เข้าไปให้ความรู้และส่งเสริมการทำเครือข่าย เช่น กองทุนสวัสดิการ ที่มีความเข้มแข็งอยู่แล้ว เป็นการเสริมศักยภาพในการจัดการของคนในท้องถิ่น โดยฟังก์ชันกรรมการกองทุนสวัสดิการมองว่า

⁹ สัมภาษณ์วันที่ 24 เมษายน 2558 ณ ศาลาประชาคม หมู่ที่ 2 ตำบลอุโมงค์

“การที่เฮา(เรา)ได้ไปพ่อ(ดู)งานของที่อื่น ทำหื้อ(ให้)สามารถเข้ามาปรับใช้
ในพื้นที่ของเฮา(เรา)ให้ดีขึ้น นอกจากนี้เขายังมาสอนการทำบัญชี การ
จัดการ ทำหื้อ(ให้) กองทุนครอบคลุมมากขึ้น ซึ่งเป็นการมาหนุนเสริมเฮา
(เรา)”¹⁰

รวมถึงพื้นที่เทศบาลอุ้มฉ่องเป็นศูนย์การเรียนรู้ หรือแม่ข่ายของ สสส. เช่นเดียวกับ
อบต. แม่ทา จึงมีเงินสนับสนุนบางส่วนจาก สสส. ทำให้เกิดความคล่องตัวในการทำกิจกรรมต่าง
ๆ เพราะเงินทุนสนับสนุนของ สสส. มีความยืดหยุ่นในการใช้ ทำให้ผู้บริหารสามารถคิดริเริ่ม
โครงการใหม่ ๆ ได้ อีกทั้งการสนับสนุนของ สสส. แตกต่างจากงบประมาณแผ่นดินที่ไม่มีความ
ยืดหยุ่น¹¹

นอกจากนี้ตัวของชยัน ยังเป็นคนถึงลูกถึงคนทำงานการเมืองอย่างต่อเนื่อง รวมถึงความ
เอาใจจริงเอาใจในการบริการประชาชน ดังที่พี่หัวหน้าที่เทศบาลเล่าว่า “นายกฯ ชยัน เขาทำงาน
จริง เจ้าหน้าที่ที่ต้องทำงานเตย (ด้วย) บ่(ไม่)มีอุ้งงาน ยะ(ทำให้)งานออกมาดีมีคุณภาพ และ
แก้ปัญหาของชาวบ้านได้...รวมถึงนายกฯ เกย(เคย) ทำงานในระดับชาติ ยะหื้อ(ทำให้)สามารถถึง
องค์กรอื่น ๆ เข้ามาช่วยพื้นที่ทำงานในระดับชาติ ยะหื้อ(ทำให้)สามารถถึงองค์กรอื่น ๆ เข้ามา
ช่วยพื้นที่ อย่าง สสส. เทศบาลเฮา(เรา)ก็เป็นแม่ข่าย มีเงินมาสนับสนุนทำหื้อเฮาทำงานได้
หลากหลาย ซึ่งการที่คนภายนอกมาดูงาน คนท้องถิ่นภูมิใจ แม้ว่าท่านจะอยู่พรรคใดจาว(ขาว)
บ้านกำเลือก”¹²

ชยัน วิพรหมชัย ได้ทำงานการเมืองท้องถิ่นและงานสังคมต่างๆ ในระหว่างที่ไม่ได้รับ
การเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเป็นนายกเทศมนตรีตำบลอุ้มฉ่อง อำเภอมือ
ลำพูน และสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน ตลอดจนงานสังคมต่างๆ ได้แก่ นายก
สโมสรไลออนส์ลำพูน เลขาธิการหอการค้าจังหวัดลำพูน และประธานสหกรณ์ไวน์อุ้มฉ่องลำพูน
จำกัด ทำให้เขามีเครือข่ายความสัมพันธ์ในหลายระดับทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัดและระดับ
ท้องถิ่น ส่งผลให้สามารถชนะการเลือกตั้งได้อย่างต่อเนื่อง โดยที่การสังกัดพรรคการเมือง หรือสี
เสื้อใดไม่มีผลต่อการเลือกของประชาชนในระดับท้องถิ่น

¹⁰ สัมภาษณ์วันที่ 24 เมษายน 2558 ณ กลุ่มอ้อมทรัพย์เทศบาลตำบลอุ้มฉ่อง

¹¹ สัมภาษณ์วันที่ 24 เมษายน 2558 ณ ที่ทำการเทศบาลตำบลอุ้มฉ่อง

¹² สัมภาษณ์วันที่ 16 พฤษภาคม 2557 ณ ศาลาประชาคม หมู่ที่ 4 ตำบลอุ้มฉ่อง

อย่างไรก็ตามในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2554 ประชาชนต้องการแสดงให้เห็นว่า “ประชาชนตาสว่าง” ได้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพื่อเป็นการแสดงเชิงสัญลักษณ์ว่าไม่ต้องการระบบอำมาตย์ และความไม่เท่าเทียม ได้ลงคะแนนเสียงให้พรรคเพื่อไทยอย่างท่วมท้น โดยประชาชนในพื้นที่ อ. ป่าซาง “สะท้อนว่าเขยั้นเขาเป็นคนดี และเป็นนักสู้ มีความเสมอต้นเสมอปลาย ช่วยเหลือประชาชนอย่างต่อเนื่อง แต่ว่าการเลือกตั้งครั้งนี้ (2554) เราต้องการแสดงให้เห็นว่าประชาชนต้องการความเป็นธรรม ต้องการประชาธิปไตย ไม่ต้องการอำมาตย์ หรือเผด็จการ เลยต้องเลือกนายสถาพร (ผู้สมัครพรรคเพื่อไทย) แต่เสียตายเขยั้นอยู่ เพราะดีแต่ๆ (มากๆ) เสียตาย แต่ต้องเลือกหมคน ซึ่งเขาก็เป็น ส.ส. แต่ไม่ค่อยลงพื้นที่เท่าไร เขามั่นใจในกระแสพรรค แต่ต้องเลือกเพื่อไทย”¹³ แม้ว่าในการเลือกตั้งซ่อมแทนนายสถาพร มณีรัตน์ ที่เสียชีวิต “ผลการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) แทนตำแหน่งที่ว่าง หรือเลือกตั้งซ่อมส.ส. เขต 2 อย่างไม่เป็นทางการ ผลปรากฏว่า หมายเลข 1 นายบรรจง วิพรหมชัย พรรคประชาธิปัตย์ ได้ 44,304 คะแนน หมายเลข 2 นายรังสรรค์ มณีรัตน์ พรรคเพื่อไทย ได้ 72,409 คะแนน และหมายเลข 3 นายวันชัย ปารมีภาค พรรคเครือข่ายชาวนาแห่งประเทศไทย ได้ 3,504 คะแนน จากผู้มีสิทธิ 127,393 คน คิดเป็นร้อยละ 80.201 บัตรดี 120,217 ใบ คิดเป็นร้อยละ 94.367 บัตรเสีย 2,588 ใบ คิดเป็นร้อยละ 2.032 และบัตรไม่ประสงค์ลงคะแนน 4,588 ใบ คิดเป็นร้อยละ 3.601” (มติชนออนไลน์, 2555) แสดงให้เห็นว่า ประชาชนตื่นตัวทางการเมืองมากเพราะมีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งถึงร้อยละ 80.2 แม้ว่าจะเป็น การเลือกตั้งซ่อม ทั้งที่โดยปกติประชาชนจะให้ความสนใจน้อย โดยประชาชนให้เหตุผลว่า “ต้องการแสดงออกให้ผู้มีอำนาจรับรู้ ว่า ประชาชนสนใจการเมือง และต้องการให้รัฐบาลนายกยิ่งลักษณ์(ชินวัตร)ทำงานต่อไป” หรือกรณีการเลือกตั้งนายก อบจ. ลำพูน เกิด “ปรากฏการณ์กลุ่มคนเสื้อแดงในนาม นปช. แดงจังหวัดลำพูนจำนวนหนึ่ง สวมชุดแดงไปยกป้ายประท้วงที่หน้าศาลากลางจังหวัดลำพูน เมื่อ 1 ส.ค.ที่ผ่านมา พร้อมยื่นหนังสือร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ส่อไปในทางช่วยเหลือผู้สมัคร อบจ. โดยอ้างว่าสำนักงานพัฒนาสังคมฯ ประจำจังหวัดได้นำเงินสงเคราะห์ไปช่วยเหลือคนยากจนและบุคคลไร้ที่พึ่ง ครอบครัวละ 1-2 พันบาทจำนวนมากส่อไปในทางช่วยเหลือผู้สมัครนายก อบจ. ลำพูน (มติชนออนไลน์, 2555)

¹³ สัมภาษณ์ประชาชนท่านหนึ่งในเขตอำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน วันที่ 27 มีนาคม 2555 ณ หมู่ที่ 4 ตำบลม่วงน้อย

ขณะที่ป้ายประท้วงบางป้ายเขียนว่า “เงินภาษีประชาชนเอาไปช่วยเบอร์ 2 โดยมี ส.ส. ลำพูนสนับสนุน” ซึ่งเวลานี้ลำพูนมี ส.ส.ได้ 2 คน เพิ่งเสียชีวิตไป 1 คนกำลังอยู่ระหว่างเลือกตั้งซ่อม ดังนั้น ส.ส.คนที่ถูกกล่าวถึงย่อมเป็นใครไปไม่ได้นอกจากนายสงวน พงษ์มณี ส.ส.ลำพูนซึ่งเหลืออยู่เพียงคนเดียวในขณะนี้ เหตุการณ์แดงประท้วงแดงที่ลำพูนรอบนี้มีเบื้องหลังที่น่าสนใจเพราะเกี่ยวข้องกับเจ้าแม่ใหญ่เมืองเหนือ เจ้แดง-เยาวภา วงศ์สวัสดิ์ ที่ตัดสินใจสนับสนุนผู้สมัครนายก อบจ. เบอร์สอง คือ นายนิรันดร์ ด่านไพบูลย์ ส่งผลให้เครือข่ายวังบัวบานตลอดถึงแกนนำ นปช. และ ส.ส. ในพื้นที่อย่างสงวน พงษ์มณีและอำนาจรัฐแท้กั้มกันแน่นำหนักไปยังผู้สมัครรายนี้ ทอดทิ้งผู้สมัครสีแดงอดีตนายก อบจ. อีกคนหนึ่ง คือ โกแก้ว-ประเสริฐ ภูพิสิฐ ซึ่งแนบแน่นกับนักการเมืองไทยรักไทย-วังบัวบานมาโดยตลอด ลำพูนจะมีการเลือกตั้งนายก อบจ. คนใหม่ในวัน (เสาร์ที่ 11 สิงหาคม 2555) มีผู้สมัครทั้ง 3 รายที่ ประกอบด้วย

เบอร์ 1 นายทรงชัย วงศ์สวัสดิ์ อดีตส.ส.ปป.เขต 3 ลำพูน อดีตนายก อบจ. 2551 เพิ่งหมดวาระ

เบอร์ 2 นายนิรันดร์ ด่านไพบูลย์ น้องชายมนตรี ด่านไพบูลย์ อดีต ส.ส.และรัฐมนตรีหลายกระทรวง

เบอร์ 3 นายประเสริฐ ภูพิสิฐ อดีตประธานหอการค้า อดีตนายก อบจ. 2547

จุดที่น่าสนใจคือ ลำพูนเป็นพื้นที่การเมืองผันผวนซึ่งประชาธิปไตยสามารถแทรกเข้ามาได้บ่อยๆ กล่าวได้ว่าไม่ใช่พื้นที่ “แดงจัด” เหมือนจังหวัดภาคเหนือตอนบนอื่นๆ การแข่งขันครั้งนี้แม้ทรงชัย วงศ์สวัสดิ์-โกใหญ่ จะประกาศตัวไม่ใช่ ปชป. แต่ก็เคยสวมเสื้อ ปชป.มาก่อนอีกทั้งไม่ใช่แดงเพียงคนเดียว จุดแข็งคือเพิ่งจะหมดวาระลงและก็ไม่ใช่นักการเมืองโนเนม เคยลงเลือกตั้ง ส.ว. 2549 ก็ได้รับเลือก (ต่อมารัฐประหารจึงไม่ได้เป็น) มีฐานคะแนนเป็นของตนเอง ขณะที่ผู้สมัครที่ประกาศตนเป็นสีแดงสองรายคือเบอร์ 2 โกรันด์-นิรันดร์ ด่านไพบูลย์ ได้รับการโอบอุ้มจากสงวน พงษ์มณี ส.ส.เพื่อไทย ซึ่งมีประโยชน์ทางการเมืองร่วมกัน เพราะสงวนต้องการให้ลูกชายได้ตำแหน่งรองนายก อบจ. เพื่อปูฐานทางการเมืองไว้ ต่อมาเจ้แดง-เยาวภา วงศ์สวัสดิ์ ไฟเขียวสนับสนุนโดยส่งสมชาย วงศ์สวัสดิ์ มาร่วมงานเปิดตัวทำชิงตำแหน่งเมื่อมีนาคมที่ผ่านมา โดยดึงจุดพรมาร่วมปราศรัย และเมื่อไม่กี่วันมานี้รัฐวุฒิ ไสยเกื้อก็มาปราศรัยช่วย จึงกลายเป็นตัวเต็งที่ผงาดขึ้นมาในโค้งสุดท้าย

ส่วนผู้สมัครเบอร์ 3 โกแก้ว-ประเสริฐ ภูพิสิฐ เป็นคนบดีเป็นประธานหอการค้า และเคยเป็นอดีตนายก อบจ. เมื่อ 8 ปีก่อน จุดแข็งคือมีเครือข่ายทางการเมืองอยู่พอสมควร

นอกเหนือจากฐานการเงินที่แน่นหนา จุดพลิกผันของผู้สมัครรายนี้คือ เดิมมัน โกเก๊าได้รับแรงหนุนลับๆ จากผู้ยิ่งใหญ่ทางการเมืองอันดับหนึ่งของลำพูน คือ อนุสรณ์ วงศ์วรรณ อดีต ส.ส.และรัฐมนตรีหลายสมัย เป็นแม่ทัพภาคเหนือให้กับ พรรคพลังประชาชนยุคที่ต้องสู้กับ คมช. แต่ถูกแขวนจากที่เป็นกรรมการบริหารพรรคพลังประชาชน...แรงหนุนดังกล่าวทำให้มีข่าวว่าเจ้แดงเยวภาต้องขอร้องพี่ชายยกลูกจากดูไบ (ทักษิณ) ต่อตรงมายังอนุสรณ์ วงศ์วรรณ ให้เลิกหนุนโกเก๊า หันมาหนุนโกรันตร์ เพื่อความเป็นเอกภาพของพรรค ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้เสื้อแดงลำพูนเป็นอย่างมาก (ผู้จัดการออนไลน์, 2555)

แม้ว่าคนที่นิยามตนเองว่าเป็นคนเสื้อแดงมีหลากหลายโดยกลุ่มของโกรันตร์-นิรันตร์ใช้ตลาดจตุจักรลำพูนซึ่งโกรันตร์เป็นเจ้าของจัดกิจกรรม นอกจากนี้ยังมีแดงที่ได้รับการช่วยเหลือดูแลจากฝ่ายโกเก๊า-ประเสริฐ ภูพิสิฐ ก็รู้ว่าโกเก๊าเองก็ช่วยเหลือมวลชนเสื้อแดงอยู่ไม่น้อยเช่นกัน เล่ากันว่า หากมวลชนแดงเดินไปขอความช่วยเหลือจากนักการเมืองกลุ่มที่ไม่ใช่ สวณพงษ์มณี ก็มีโกเก๊าและที่ร่วมด้วยช่วยกัน ดังนั้นพวกเขาจึงเริ่มเห็นความไม่เป็นธรรมจากกรณี “แดงเส้นใหญ่ไล่กระต๊อบแดงไร้เส้น” ปรากฏการณ์แดงประท้วงการใช้เงินกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ โดยอ้างว่าเป็นเงินสงเคราะห์ตามระเบียบ ซึ่งระเบียบดังกล่าวเปิดช่องให้กลไกพื้นที่ใช้ดุลพินิจจ่ายเงินให้กับผู้ประสบปัญหาสังคมกรณีฉุกเฉินคนละไม่เกิน 2 พันบาท เงินจำนวนนี้บางคนลงชื่อรับไป 2 พันแต่ถูกผู้ใหญ่บ้านและเจ้าหน้าที่บอกให้แบ่งกับผู้อื่นเป็นการกระจายกันไปในกลุ่ม การจ่ายเงินจ่ายทองกรณี “สงเคราะห์เฉพาะกิจให้กับแดงที่หนุนผู้สมัครเส้นใหญ่” ทำให้แดงกลุ่มที่ไม่ได้เงินเริ่มมองเห็นความไม่เป็นธรรม สองมาตรฐานของ “แดงอำมาตย์เส้นใหญ่” กับ “แดงไพร่จนกวางไผ่บูญ” อย่างชัดเจน และนี่จึงเป็นตัวการให้เกิดเหตุ “แดงประท้วงแดง” ขึ้นมาที่จังหวัดลำพูนในช่วงโค้งสุดท้าย 1 สัปดาห์ก่อนเลือกตั้ง” (ผู้จัดการออนไลน์, 2555) ผลการเลือกตั้ง “ปรากฏว่า หมายเลข 2 นายนิรันตร์ ด่านไพบูลย์ ได้คะแนน 102,412 คะแนน หมายเลข 1 นายทรงชัย วงศ์สวัสดิ์ ที่ได้คะแนน 95,273 คะแนน ส่วนหมายเลข 3 นายประเสริฐ ภูพิสิฐ ได้คะแนน 19,273 คะแนน จำนวนหน่วยเลือกตั้ง รวม 8 อำเภอ 672 หน่วยเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวม 8 อำเภอ 318,940 คน ผู้ไปใช้สิทธิ 241,888 คน คิดเป็นร้อยละ 75.84 บัตรดี 216,958 บัตร คิดเป็นร้อยละ 89.69 บัตรเสีย 6,760 บัตร คิดเป็นร้อยละ 2.79 บัตรไม่ประสงค์ลงคะแนน 18,170 บัตร คิดเป็นร้อยละ 7.51” (กกด.ลำพูน 2555)

จากปรากฏการณ์ทำนองนี้หลายครั้งหลายคราทำให้ นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2555) เสนอว่า “...ขบวนการ(เสื้อแดง หรือ นปช.) ต้องมีสื่อของตนเองซึ่งมีจุดยืนที่เป็นอิสระจากพรรคเพื่อไทย อันที่จริงเวลานี้ก็มีอยู่ เพียงแต่ไม่ใช่สื่อโทรทัศน์หรือสื่อหนังสือพิมพ์กระดาษเท่านั้น เพราะนั่น

ต้องการเงินลงทุนและมีลักษณะรวมศูนย์เกินไปกว่าที่คนเสื้อแดงจะทำได้ แต่มีสื่อออนไลน์จำนวนมาก ที่บางครั้งก็ประกาศตนเป็นคนเสื้อแดง บางครั้งก็ไม่ได้ประกาศ แต่มีจุดยืนอิสระของตนเองที่ไม่สอดคล้องกับพรรคเพื่อไทยในหลายกรณี ปัญหาอยู่ที่ว่า ทำอย่างไรขบวนการคนเสื้อแดงจึงจะสามารถทำให้สมาชิกของตนเข้าถึงสื่อเหล่านี้ให้มากขึ้น...กลไกทางการเมืองเฉพาะหน้าที่ขบวนการควรร่วมกันรณรงค์ก็คือ พรรคเพื่อไทยต้องใช้กระบวนการ“ไพร่มาลี” หรือการเปิดให้ประชาชนในแต่ละเขตเลือกตั้ง ได้ลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัคร (ส.ส., ส.ท. นายกเทศมนตรี อบจ. และรวมทั้งสมาชิกสภา อบต.ในแต่ละเขต)...ส.ส.ต้องตอบสนองเป้าหมายทางการเมืองของประชาชน ไม่ใช่เพียงแต่ดึงงบประมาณลงท้องถิ่นอย่างเดียว แต่ ส.ส.พรรค(เพื่อไทย)เวลานี้ ส่วนใหญ่มี “สาย” ของตนเอง ซึ่งมีเฮียบ้าง เจี๋ยบ้างควบคุม “สาย” ของตนอยู่ ดังนั้น ส.ส.จึงตอบสนองเป้าหมายทางการเมืองของ “เฮีย” และ “เจี๋ย” ไม่ใช่ของประชาชนผู้เลือกตั้ง ขบวนการคนเสื้อแดงต้องทำลายระบบนี้ลงให้ได้ ด้วยการรณรงค์ให้พรรคยอมรับกระบวนการ “ไพร่มาลี” ให้ได้” ซึ่งการเลือกตั้ง หรือการเสนอชื่อผู้รับสมัครเลือกตั้งในระดับเขตนี้ นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2555) อธิบายว่าสามารถสร้างพลังในการตรวจสอบ ควบคุม และคัดเลือกคนที่สามารถสนองตอบต่อความเคลื่อนไหวของมวลชนได้มากกว่าการกำหนดโดยพรรค หรือคนเพียงไม่กี่คน

นอกจากนี้การที่พรรค หรือคนเพียงไม่กี่คน เช่น เจี๋ย ด. เฮีย ก. นาย จ. เข้ามากำหนดตัวบุคคล และเข้ามาสนับสนุนบุคคลในการเมืองท้องถิ่นทำให้เกิดความขัดแย้ง อาทิเช่น จังหวัดสกลนคร และจังหวัดลำพูน การที่คนมีอิทธิพลในพรรคเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คนในท้องถิ่นเป็นแต่เพียง “ผู้เลือกตั้ง” หรือ “ฐานเสียง” ไม่สามารถกำหนดทิศทางของท้องถิ่นได้ ซึ่งเป็นการบั่นทอนอำนาจของประชาชน และขัดขวางการมีส่วนร่วมของประชาชน

อย่างไรก็ตามการเคลื่อนไหวทางการเมืองของคน “เสื้อแดง” นี้ได้ทำให้เกิดความตื่นตัวทางการเมืองอย่างไพศาลในชนบท แต่ในการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ประชาชนมีวิธีการเลือกที่แตกต่างกัน เพราะการเมืองท้องถิ่น เช่น อบต. และเทศบาลไม่ใช่ “การเมืองเชิงสัญลักษณ์” แต่เป็นการเมืองที่สะท้อนประโยชน์ของประชาชนโดยตรง ทำให้การเมืองท้องถิ่นประชาชนจะเลือกที่ “ตัวบุคคล” ที่สามารถสนองประโยชน์ของเขาในระดับต่างๆ ได้ ถ้าการเมืองในระดับชาติเข้ามาเกี่ยวข้อง หรือให้การสนับสนุนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอาจทำให้เกิดความแตกแยก เช่น การเลือกตั้งในสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร (ส.อบจ.) ที่นายจตุพร พรหมพันธุ์ แกนนำคนสำคัญของขบวนการคนเสื้อแดง ให้การสนับสนุนกลุ่มเพื่อนจตุพร และเกิดการต่อต้านจากกลุ่มคนในพื้นที่ โดยมีการออกแถลงการณ์ “พร้อมด้วยตัวแทนกลุ่มคนเสื้อแดงจาก 20 จังหวัดภาคอีสาน ร่วมกันออกมาอ่านแถลงการณ์ต่อต้านกรณี นายจตุพร พรหมพันธุ์ มีการกล่าวโจมตีกลุ่ม

คนเสื้อแดงว่าหากไม่เลือก ส.อบจ.กลุ่ม จตุพร ถือเป็นแดงปลอม สืบเนื่องจากหลังมีมติรับรองผู้สมัคร ส.อบจ. สกลนคร ไปแล้วนั้นก็ยังมีผู้สมัครที่เป็นคนเสื้อแดง หลายคนที่มีคุณภาพทำงานเป็น อยากอาสารับใช้พี่น้องประชาชนในนามอิสระ เพื่อร่วมพัฒนาจังหวัดสกลนครให้ก้าวหน้า อันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนทุกคน อย่างโปร่งใส แต่แล้วก็เกิดกรณีนี้ขึ้นมา คือ การเลือกตั้ง ส.อบจ. สกลนคร อาจทำให้ประชาชนได้กลุ่มคนไม่ดีเข้าไปทำงานหลังใช้กระแสการ ก่อตั้งกลุ่มเพื่อนจตุพร พรหมพันธุ์ ในการอ้างตนเป็นคนเสื้อแดงแท้แล้วส่งผู้สมัคร ซึ่งที่จริงหลายคนไม่ได้เป็นคนเสื้อแดงเลย และยังเป็นเป็นกลุ่มของฝั่งสีน้ำเงิน ที่คอยต่อต้านความเป็นประชาธิปไตยของประชาชนมาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม ทางกลุ่มชมรมไทสกลพิทักษ์อธิปไตย จึงเกรงจะเสียเอกภาพต่อการต่อสู้อุดมการณ์ประชาธิปไตยที่แท้จริงจึงอยากเรียกร้องให้นายจตุพร วางตัวเป็นกลาง ไม่ก้าวก่ายแทรกแซง หรือชี้นำเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นทุกระดับ ทุกจังหวัด เพราะนายจตุพร เป็นแกนนำ นปช. ซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวการเมืองทุกฝ่าย ให้มีอิสระเท่าเทียมกัน ไม่แตกแยก เป็นเสรีประชาธิปไตยอย่างแท้จริง” (มติชนออนไลน์, 2555)

ผลปรากฏว่า “ผลเลือกตั้ง ส.อบจ.สกลนคร ไม่เป็นทางการ กลุ่มจตุพรแพ้หลดล้วย” (ไทยรัฐออนไลน์, 2555) หรือการเลือกตั้งนายก อบจ. ระนองที่ผู้สมัครของพรรคประชาธิปัตย์ก็แพ้ผู้สมัครอิสระโดย “หมายเลข 1 นายคงฤช ฉัตรมาลีรัตน์ ทายาทลูกขึ้นนายฮังเพ็งและดำรงตำแหน่งนายกสมาคมกีฬา จ.ระนอง สังกัดทีมระนองก้าวหน้า ได้คะแนน 36,165 คะแนน และหมายเลข 2 นายนภา นีทอง สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ อดีตนายก อบจ.ระนองที่เพิ่งหมดวาระได้คะแนน 29,422 คะแนน ทำให้นายคงฤช เอาชนะ นายนภา อดีตนายก อบจ.ระนองไปได้กว่า 7 พันคะแนน” (มติชนออนไลน์, 2555) ซึ่งอดีตนายก อบจ. ที่แพ้การเลือกตั้งได้รับการสนับสนุนจากพรรคประชาธิปัตย์ และเป็นที่เข้าใจว่านายคงฤช มีความสัมพันธ์กับพรรคเพื่อไทย ทั้งที่เป็นที่เข้าใจได้ว่าในพื้นที่ภาคใต้เป็นเขตอิทธิพลของพรรคประชาธิปัตย์ และมีความสัมพันธ์กับอุดมการณ์ “เสื้อเหลือง” แต่การเมืองท้องถิ่นเป็นการเมืองเฉพาะหน้า และสัมพันธ์กับผลประโยชน์ของคนในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ฉะนั้น การเลือกตั้งในท้องถิ่นจึงไม่อาจเอาการเมืองในระดับชาติมาปะปน หรืออธิบายทั้งหมด (total) ได้

การเมืองในท้องถิ่นมีลักษณะจำเพาะ บริบทที่แตกต่างกันไม่ว่าสีใดทั้งแดงเหลืองหรือ ฯลฯ ไม่ใช่ปัจจัยชี้ขาดว่าใคร “ชนะ” แต่การเมืองท้องถิ่นมีความเป็นการเมืองที่ถึงทางการเมืองที่ชาวบ้านสามารถเลือกคนที่สนองประโยชน์ทั้งระยะสั้นและระยะยาวของเขาเหล่านั้นได้ การเมืองในระดับท้องถิ่นจึงมีความสัมพันธ์โดยสัมพันธ์กับการเมืองระดับชาติ และการเมืองเรื่องเสื้อสีอย่างมีนัยยะสำคัญ การเปลี่ยนแปลงในห้วงทศวรรษที่ 2540 ส่งผลอย่างสำคัญสำหรับ

การเมืองท้องถิ่น ที่ประชาชนในชนบทได้ “ตื่น” เสียแล้ว และทำให้การเมืองท้องถิ่นมีความสลับซับซ้อนหลายระดับเป็นสหสัมพันธ์ภายใต้ความ “ตื่น” หรือ “ตาสว่าง” ของสังคมไทย แต่การเมืองในระดับนี้ส่งผลอย่างสำคัญต่อการเมืองชาติ และมีความสัมพันธ์อย่างสัมพันธ์ในการเมืองท้องถิ่น

6. สรุป

สังคมไทยใน 20 ปีที่ผ่านมาเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โจทย์ทางการเมืองที่เราต้องตอบจึงมีพัฒนาการและแตกต่างจากเดิม โจทย์ในครั้งนี้เป็นผลมาจากนโยบายการกระจายอำนาจและกระจายรายได้ที่ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างคือ เกิดคนกลุ่มใหม่ที่ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง การกระจายอำนาจได้ทำให้ระบบการเมืองแบบตัวแทนฝังรากลึก การเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่นจึงมีความหมายต่อชีวิตของประชาชน ขณะเดียวกันการกระจายรายได้และทุนก็ได้สร้าง homegrown entrepreneur หรือนายทุนน้อยที่เติบโตมาจากท้องถิ่น พวกเขาภาวนา คิด กล้าทำ คนกลุ่มนี้เองที่เป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญในการรวมตัวแวนอนของขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองในปัจจุบัน และบ่งชี้ว่าการเมืองไทยเปลี่ยนไปแล้ว โดยตั้งข้อสังเกตจากประสบการณ์ในการเคลื่อนไหวแก้ไขประมวลกฎหมายอาญามาตรา 112 ที่ปฏิเสธไม่ได้ว่าได้กลายเป็นประเด็นร้อนทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 และเข้มข้นขึ้นเรื่อยๆ ตั้งแต่ปี 2553 (ยุคติมูกดาวิจิตร, 2555) และทำให้เกิดการตื่นตัวทางการเมืองอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในสังคมไทย

พื้นที่ทางการเมืองเป็นพื้นที่ที่กลุ่มต่างๆ เข้ามาสร้าง “อำนาจต่อรอง” เพื่อเรียกร้องรักษาสិทธิของกลุ่มหรือผลประโยชน์ส่วนตนโดยพื้นที่ทางการเมืองเป็น “พื้นที่เปิด” ที่คนกลุ่มต่างๆ เข้าไปต่อรองภายใต้ความสัมพันธ์ของคนกลุ่มต่างๆ ที่ไม่มีใครผูกขาดนิยามได้ โดยแต่ละคนสร้างพื้นที่และมีอำนาจแตกต่างกันผ่าน “การเลือกตั้ง” เพื่อเข้าไปมีส่วนในการกำหนดทิศทางของท้องถิ่น รวมถึงการใช้ความสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ เช่น เครือญาติ พวกพ้อง ฯลฯ ในการควบคุมทางการเมืองท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “พื้นที่กึ่งการเมืองภาคประชาชน” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรทางการเมืองที่กึ่งทางการเมือง เป็น “การเมืองที่ยืดหยุ่น” เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมีอำนาจตามกฎหมาย แต่คนที่ “เล่น” หรือกำหนดทิศทางขององค์กร คือ คนใน

ท้องถิ่น (ชาวบ้าน) ไม่ว่ารูปแบบใด ผมยกตัวอย่างเช่น เทศบาลตำบลศรีเตี้ย ที่ผู้บริหาร สมาชิกเทศบาล มีสถานะหลายสถานะ เช่น ผู้บริหาร สมาชิกเทศบาล คือ กลุ่มผู้ยึดที่ดิน ผู้ต้องหา แกนนำเกษตรกร หรือกลุ่มอื่นๆ ที่เห็นว่าการต่อสู้โดยไม่มีองค์กรของรัฐอื่นๆ หนุนหลังไม่ประสบความสำเร็จ “ยึด” เทศบาลเพื่อเป็นองค์กรขับเคลื่อนสะท้อนปัญหาต่อรองกับรัฐ และแสวงหาความร่วมมือกับองค์กรอื่นๆ ซึ่งประสบความสำเร็จพอสมควรในการขับเคลื่อนประเด็นปัญหาเป็น “พื้นที่ใหม่” ให้ประชาชนในท้องถิ่นในการสร้างตำแหน่งแห่งที่และกำหนดทิศทางท้องถิ่นตามที่คนในท้องถิ่นนั้นๆต้องการให้เป็น โดยเชื่อมโยงกับคนกลุ่มใหม่เข้ามา “เล่น” การเมืองท้องถิ่นมากขึ้น ไม่ปล่อยให้คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งผูกขาด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กลายเป็นพื้นที่ทางการเมืองที่ประชาชนเข้าไปช่วงใช้ และกำหนดทิศทางได้มากกว่าองค์กรอื่น โดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของคนในท้องถิ่นได้

นอกจากนี้ความเปลี่ยนแปลงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสะท้อนถึงความเปลี่ยนแปลงของชนบทไทยที่ไม่เหมือนในอดีตภายใต้มายาคติ “โง่ จน เจ็บ” ได้อีกแล้ว “ชนบทไทย” เปลี่ยนไปอย่างมากมายทั้งการประกอบอาชีพ วัฒนธรรม สำนึก ความทรงจำ ฯลฯ ประชาชนในท้องถิ่น “เล่นการเมืองเป็น” มากกว่าคนในเมืองที่ตามกระแส แต่ชาวบ้าน “เลือก” “เล่น” คนที่สนองประโยชน์ของตนทั้งเฉพาะหน้าและระยะยาวและหลากหลายภายใต้ความสัมพันธ์หลากหลายระบบหรือพูดได้ว่าการเมืองผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “การเมืองที่ยืดหยุ่น” และทำลายมายาคติที่ตอกตรึงว่าคนชนบทไม่รู้การเมืองไปสิ้น

บรรณานุกรม

- กกต. เชียงใหม่. (2555). [ออนไลน์]. ค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2555, จาก
<http://www2.ect.go.th/home.php?Province=chiangmai>
- กกต. ลำพูน. (2555). [ออนไลน์]. ค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2555, จาก
<http://www2.ect.go.th/about.php?Province=lamphun&SiteMenuID=3000>
- กอบกุล رایะนาคร. (2555). *โครงการปฏิรูปกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและ
นวัตกรรมของการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น* (รายงานการวิจัย). เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณสุข
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- โกวิท พวงงาม และธีรเดช ฉายอรุณ. (2545). *ความรู้ ทักษะ และการปฏิบัติของประชาชน
ในการมีส่วนร่วมต่อการบริหารงานแบบกระจายอำนาจ* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ:
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- โกวิท พวงงาม. (2546). *การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชัยพงษ์ สำเนียง และพิสิษฐ์ นาสี. (2557). *พลวัตการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย: กับการ
ขยายพื้นที่ทางการเมืองของประชาชน. มนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์ปริทัศน์
มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง*, 2 (1).
- ไทยรัฐออนไลน์. (2555). ผลเลือกตั้ง ส.อบจ.สกลนคร ไม่เป็นทางการ กลุ่มจตุพรแพ้หลุดลุ่ย.
ค้นเมื่อ 3 กันยายน 2555, จาก
<http://www.thairath.co.th/content/pol/286464>
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2552). *รากหญ้าสร้างบ้าน ชนชั้นกลางสร้างเมือง*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- _____. (2554). *เบี้ยไล่ชน*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- _____. (2555, 3 กันยายน). *อนาคตทางการเมือง ของคนเสื้อแดง*. มติชนรายวัน.
- ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี (บก.). (2556). *Becoming red / กำเนิดและพัฒนาการเสื้อแดงใน
เชียงใหม่*. เชียงใหม่: ศูนย์วิจัยและบริการวิชาการ คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- พิสิษฐ นาสี และชัยพงษ์ สำเนียง. (2556). การเลือกตั้ง: การสร้างเครือข่ายและสายใยความสัมพันธ์ในการเมืองระดับท้องถิ่น. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 10 (3) ปีที่ 10.
- มติชนออนไลน์. (2555). “รังสรรค์” ค่ายเพื่อไทยชนะขาด "บรรจง" ปชป. คีกลเลือกตั้งซ่อม ส.ส.ลำพูน. ค้นเมื่อ 26 สิงหาคม 2555, จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1345986816&grpId=03&catid&subcatid
- _____. (2555). เสื้อแดงสกลฯ-อีสาน ฮือต้าน "จตุพร" หยุดเอี่ยวการเมืองท้องถิ่นชัดหลัก ประชาธิปไตย. ค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2555, จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1345901235&grpId=00&catid&subcatid
- มิ่งสรรพ ขาวสอาด และคณะ. (2555). *โครงการสำรวจและการศึกษาระดับพื้นที่เกี่ยวกับข้อจำกัดของการบริหารจัดการที่ดีของ อบท.* (รายงานการวิจัย). เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ.
- ยศ สันตสมบัติ. (2546). *พลวัตและความยืดหยุ่นของสังคมชาวนา: เศรษฐกิจชุมชนภาคเหนือและการปรับกระบวนการทัศน์ว่าด้วยชุมชนในประเทศโลกที่สาม*. เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ยุกติ มุกดาวิจิตร. (2555). เงินไม่ใช่ปัจจัยชี้ขาดการเลือกตั้ง: มานุษยวิทยาการเมืองของ “การซื้อเสียง”. ใน วสันต์ ปัญญาแก้ว (บก.). *การเมืองของราษฎรไทยยุคหลัง(หลัง)ทักษิณ*. เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. (2548). *การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์.
- อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์ (บก.). (2539). *ระบบอุปถัมภ์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อคิน รพีพัฒน์. (2527). *สังคมไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-2416*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับ มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

- อภิชาติ สถิตนิรามัย และคณะ. (2556). *ทบทวนภูมิทัศน์การเมืองไทย*. เชียงใหม่: แผนงาน
สร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.) สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์ (บก.). (2558). *กำกับกำปาก: งานวิจัยวัฒนธรรมภาคเหนือ*. เชียงใหม่:
ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2536). "มือบื้อมือถือ" ชนชั้นกลางและนักธุรกิจกับพัฒนาการ
ประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: มติชน.
- _____. (2552 ก). *อภิวินิจฉัย : สำนวนทฤษฎีการเมืองเพื่อสร้างท้องถิ่นให้เป็นฐาน
ใหม่ของประเทศประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- _____. (2552 ข). *สองนคราประชาธิปไตย (พิมพ์ครั้งที่ 7)*. กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- Anan Ganjanapan and Hirsch, Philip. (2010). Transforming agrarian
transformations in a globalizing Thailand. in Nicholas Tapp and Philip
Hirsch (eds.), *Culture, Power and Ritual Practice: Reflections on the
Anthropology of Thailand through the Work of Andrew Turton*.
Amsterdam: University of Amsterdam Press.
- Arghiros, Daniel. (1995). *Political structures and strategies: a study of electoral
politics in contemporary rural Thailand*. [Hull, England]: Centre for
South-East Asian Studies.
- _____. (2001). *Democracy, Development and Decentralization in Provincial
Thailand Richmond*. [England] : Curzon Connors.
- Bourdieu, P. (1977). *Outline of a Theory of Practice*. London: Cambridge
University Press.
- Dahl, Robert. (1961). *A Who governs? : democracy and power in an American
city*. New Haven: Yale University Press.
- de Certeau, Michel. (1984). *The Practice of Everyday Life*. Berkeley: University
of California Press. Preface.

- Ferguson, James. (1994). *The anti-politics machine : "development," depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. Minneapolis : University of Minnesota Press.
- Haberkorn, Tyrell Caroline. (2007). *States of transgression: politics, violence, and agrarian transformation in Northern Thailand* Cornell : Faculty of the Graduate School, Cornell University.
- Kerkvliet, Benedict J. Tria. (2005). *The Power of everyday politics : how Vietnamese peasants transformed national policy* Imprint Ithaca. N.Y.: Cornell University Press.
- Keyes, Charles. (2010). "Cosmopolinta" Villagers and Populist Democracy in Thailand. Paper to be Presented at *Conference on Revisiting Agrarian Transformations in Southeast Asia May 13-15, 2010*, Chiang Mai: Thailand.
- Niti Pawakapan. (2003). Traders, kinsmen and trading counterparts: the rise of local politicians in north-western Thailand. *The Australian Journal of Anthropology* 14 (3), 365-382.
- Nishizaki, Yoshinori. (2007). *The Legitimacy of the Patrimonial Democratic State: A View from Provincial Thailand*. Postdoctoral Fellow Southeast Asian Studies Programme National University of Singapore.
- Ockey, James. (2004). *Making democracy : leadership, class, gender, and political participation in Thailand*. Honolulu : University of Hawai'i Press.
- Scott, James C. (1976). *The Moral economy of the peasant : rebellion and subsistence in Southeast Asia*. New Haven : Yale University Press.
- _____. (1985). *Weapons of the weak : everyday forms of peasant resistance*. New Haven : Yale University Press.

- Turton, Andrew. (1976). Northern Thai Peasant Society: Twentieth Century Transformations in Political and Jural Structures. *The Journal of Peasant Studies*, 3 (3), 267-298.
- Yos Santasombat. (2008). *Flexible Peasants: Reconceptualizing the Third World's Rural Types*. Chiang Mai: Regional Center for Social Science and Sustainable Development Faculty of Social Science, Chiang Mai University.
- Walker, Andrew. (2012). *Thailand's political peasants : power in the modern rural economy* Madison. Wis. : University of Wisconsin Press.

ประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์: เสริมสร้างหรือฉุดรั้ง Electronic Democracy: Strengthen or Hold Back?

วีระ เลิศสมพร¹

Veera Lertsomporn²

บทคัดย่อ

ประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์มีทั้งกรณีเสริมสร้างและกรณีฉุดรั้งต่อ “ความเป็นประชาธิปไตย” ในภาพรวม ประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ไม่ควรถูกปล่อยให้ดำเนินไปด้วยวิถีทางอันเป็นอิสระด้วยสภาวะธรรมชาติของตนเอง ทว่าภาครัฐ ภาคพลเมือง และภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ควรร่วมกันพิจารณาเพื่อวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ไว้ล่วงหน้าทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อขับเคลื่อนประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ไปในทิศทางบวกเชิงสร้างสรรค์ อันเป็นการเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าการฉุดรั้ง

คำสำคัญ: ประชาธิปไตย, อิเล็กทรอนิกส์, เสริมสร้าง, ฉุดรั้ง

Abstract

There are both strengthening and hold back effects for democracy in the whole picture from electronic democracy. Electronic democracy should not freely proceed by its nature. In contrast, public, civic, and other sector should consider together for strategic planning in short and long term in order to drive electronic democracy through positive and creative direction which it is more strengthening than hold back democracy.

Keywords: electronic, democracy, strengthen, hold back

¹ คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา 19 หมู่ 2 ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา 56000

อีเมลติดต่อ: veera_2512@yahoo.com

² School of Political and Social Science, University of Phayao. 19 Moo 2 Tambon Maeka, Amphur Muang Phayao 56000 Thailand E-mail: veera_2512@yahoo.com

“การนำนโยบายเรื่องประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์สู่การปฏิบัติให้ได้ผลอย่างแท้จริง สิ่งสำคัญประการหนึ่งคือต้องมีแผนงานที่รอบคอบถี่ถ้วนและครอบคลุมประเด็นสำคัญต่าง ๆ เพื่อให้พลเมืองได้เรียนรู้วิธีใช้ประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์” (Watson & Mundy, 2001, p. 27-30)

จากเนื้อหาใจความข้างต้น ผู้เขียนวิเคราะห์ได้ว่า เรื่อง “ประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์” เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก ต้องผ่านการกำหนดเป็นแนวนโยบายและนำสู่การปฏิบัติโดยรัฐบาล หรือภาครัฐ ภายใต้แผนงานที่รอบคอบและครอบคลุมประเด็นสำคัญต่าง ๆ โดยมีเหตุผลมุ่งหวัง เพื่อให้พลเมืองได้เรียนรู้วิธีการของประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ที่โน้มเอียงไปในทิศทางที่ดี ทิศทางที่เป็นบวก หรือทิศทางที่สร้างสรรค์ ซึ่งสามารถวิเคราะห์ในอีกนัยหนึ่งได้ว่า หากไม่ดำเนินการเช่นนี้แล้ว การใช้หรือการดำเนินการของประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ของพลเมือง อาจทำให้เกิดผลในทิศทางตรงข้าม

ผู้เขียนจึงเกิดคำถามขึ้นมาในบัดดลว่า ประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์สามารถดำเนินไปด้วยวิถีทางอันเป็นอิสระด้วยสภาวะธรรมชาติของตนเองโดยไม่ต้องให้รัฐบาลหรือภาครัฐเข้ามายุ่งเกี่ยวในลักษณะของการวางแผนและกำหนดเป็นนโยบายได้หรือไม่เพราะเหตุใด วิถีทางอันเป็นอิสระหรือวิถีทางภายใต้การนำสู่กระบวนการนโยบาย วิถีทางไหนจะส่งผลให้ประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์เสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น หรือว่าจุดรั้งความเป็นประชาธิปไตยให้อยู่กับที่ ก้าวย่างไปข้างหน้าอย่างเชื่องช้า รวมทั้งเดินถอยหลัง

คำศัพท์ “ประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ (electronic democracy/e-democracy)” หรือสามารถเรียกขานอื่นๆ เช่น 1) teledemocracy 2) digital democracy 3) virtual democracy 4) cyber democracy เป็นต้น มีองค์ประกอบสำคัญอยู่สองประการ ได้แก่ ประการแรก การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และประการที่สอง การมีส่วนร่วมของพลเมือง โดยรัฐบาลหรือภาครัฐใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของพลเมืองอันเป็นการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตย (Norris & Reddick, 2013, p. 201-216) ซึ่งดำเนินการได้ในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับโลก ทั้งนี้ มีภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐบาล ผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง สื่อ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ องค์กรภาคประชาสังคม องค์กรภาครัฐระหว่างประเทศ พลเมือง ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น (Duruji, Gbervbie, and Oluranti, 2015, p. 93-99)

เป้าหมายของประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ (Watson & Mundy, 2001, p. 27-30) คือ การที่รัฐบาลดำเนินการทำให้เทคโนโลยีสารสนเทศมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีประสิทธิภาพ หมายถึง รัฐบาลดำเนินการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศให้เกิดการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างพลเมืองและรัฐบาลเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และประหยัด ลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องลงไปได้เป็นจำนวนมาก มีประสิทธิผล หมายถึง รัฐบาลดำเนินการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ทำให้เกิดความโปร่งใสมากยิ่งขึ้นในสายตาของพลเมือง และพลเมืองมีความพึงพอใจมากยิ่งขึ้นในการสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการบริการของหน่วยงานภาครัฐ (ที่รัฐเตรียมไว้อย่างมีประสิทธิภาพ) หากรัฐบาลสามารถดำเนินการทำให้เทคโนโลยีสารสนเทศมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะนำมาซึ่งความนิยมชมชอบของพลเมืองและความเข้มแข็งสมบูรณ์ของประชาธิปไตย

เมื่อกล่าวถึงความเป็นมาของประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ หลายคนอาจคิดว่าเกิดขึ้นอย่างเด่นชัดเป็นที่ประจักษ์จนได้รับการอ้างอิงกล่าวถึงในระดับโลก คือ กรณีปรากฏการณ์ “อาหรับสปริง (Arab spring)” หรือ “การปฏิวัติดอกมะลิ (Jasmine revolutions)” หรือ “การปฏิวัติตูนิเซีย (Tunisia revolutions)” ในช่วงปลายปี ค.ศ. 2010 ที่เกิดการลุกฮือของประชาชนในประเทศเพื่อต่อต้านและโค่นล้มผู้ปกครองในระบอบเผด็จการ (เริ่มต้นที่ประเทศตูนิเซียเป็นประเทศแรก) โดยไม่เพียงแต่มีฐานจากโลกาภิวัตน์แต่ยังรวมถึงเครือข่ายสังคมผ่านอินเทอร์เน็ต ผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น เฟซบุ๊ก (Facebook) บล็อก (Blog) ทวิตเตอร์ (Twitter) ยูทิวบ์ (YouTube) เป็นต้น (Abbot, 2012, p. 333-357) ทว่าแท้จริงแล้ว ประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์มีที่มาก่อนหน้านั้นหลายปี

รัฐบาลและรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักรพยายามใช้อินเทอร์เน็ตเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในช่วงภายหลังสิ้นสุดการเลือกตั้งแล้ว อันจะนำมาซึ่งระดับของการมีส่วนร่วมและความรู้สึกผูกพันกับรัฐหรือรัฐบาลเพิ่มมากยิ่งขึ้น (Moss & Coleman, 2014, p. 410-427) ช่วงก่อน ค.ศ. 1997 รัฐบาลที่มาจากพรรคอนุรักษนิยม (conservative government) มีความพยายามส่งเสริมเรื่อง “รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government)” ผ่านกรอบแนวคิดที่เน้นประเด็นการจัดเตรียมข้อมูลและการให้บริการแก่ประชาชน สืบเนื่องมาจนถึงรัฐบาลชุดถัดมาที่มาจากพรรคแรงงาน ในปี ค.ศ. 2001 ที่แนวนโยบายเพิ่มเติมประเด็นเรื่องการใช้อินเทอร์เน็ตเป็นเครื่องมือในการออกเสียง (voting) การสื่อสารสองทางระหว่างประชาชนกับภาครัฐ ความสามารถในการเข้ามามีส่วนร่วมและติดตามกระบวนการต่าง ๆ ของการดำเนิน

นโยบายภาครัฐ ซึ่งเป็นการแสดงพันธสัญญาจากรัฐบาลสำหรับการพัฒนาประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์

จากเอกสารเบื้องต้นที่ได้จากการประชุมคณะรัฐมนตรีแห่งสหราชอาณาจักรในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2002 มีการให้คำนิยามประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ว่า หมายถึง การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการกระตุ้นวิถีชีวิตของคนในชาติที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและประชาธิปไตยให้มีพลังและมีชีวิตชีวามากยิ่งขึ้น เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารช่วยเปิดช่องทางการสื่อสารซึ่งกันและกันระหว่างประชาชน รัฐบาล ตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง พรรคการเมือง และประชาสังคม ทั้งนี้ อินเทอร์เน็ตไม่ใช่ยาสารพัดโรคที่แก้ปัญหาเกี่ยวกับประชาธิปไตยในทุกเรื่อง ประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์เป็นส่วนช่วยเติมเต็มความสมบูรณ์ของโครงสร้างความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าเข้ามาแทนที่โครงสร้างต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิม

ในเอกสารดังกล่าวได้นำเสนอนโยบายการพัฒนาประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ออกเป็น 2 แนวทาง คือ

1) การออกเสียงหรือลงคะแนนเสียงอิเล็กทรอนิกส์ (e-voting) หมายถึง การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในการอำนวยความสะดวกในการเลือกตั้ง

2) การมีส่วนร่วมอิเล็กทรอนิกส์ (e-participation) หมายถึง การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในการเพิ่มช่องทางใหม่ ๆ สำหรับการมีส่วนร่วมในกระบวนการประชาธิปไตย

ทั้ง 2 แนวทางข้างต้น มีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ คือ การเปิดช่องทางให้ปัจเจกบุคคลและกลุ่มทุกกลุ่มเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสังคมของพลเมือง (inclusion: a voice for all) การเปิดกว้างของข้อมูลข่าวสาร (openness: electronic provision of information) ความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัว (security and privacy: a safe place) การรับฟังเสียงและการตอบสนองที่มีต่อประชาชน (responsiveness: listening and responding to people) และการปรึกษาหารือในเชิงแสวงหาทางออกร่วมกัน (deliberation: making the most of people's ideas)

ในปี ค.ศ. 2005-2006 ได้มีการดำเนินการประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์จากระดับชาติลงสู่ระดับท้องถิ่น (the national project for local e-democracy) มีการนำเอาระบบการร้องเรียนทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-petitioning) มาใช้ ซึ่งเริ่มก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2006 โดยในช่วง

ระหว่างปี ค.ศ. 2006-2010 พบว่า มีข้อร้องเรียนส่งผ่านทางเว็บไซต์รับเรื่องร้องเรียนกว่า 30,000 เรื่องร้องเรียน มีทั้งกรณีข้อร้องเรียนบางข้อร้องเรียนได้รับความสนใจมากที่มีผู้คลิกผ่านระบบออนไลน์เข้ามาดูในประเด็นนี้ ที่ส่งผลให้สื่อมวลชนสนใจติดตามและนำเสนอเป็นข่าวสู่สาธารณะ และกรณีข้อร้องเรียนที่ไม่ค่อยได้รับความสนใจจากสาธารณชนมากนัก

ข้อจำกัดของระบบการร้องเรียนทางอิเล็กทรอนิกส์ คือ ระบบนี้ถูกจำกัดวงให้เป็นการร้องเรียนโดยปัจเจกบุคคลภายใต้การตอบสนองแบบง่าย ๆ ได้แก่ “ใช่ (yes)” หรือ “ไม่ใช่ (no)” โดยปราศจากการถกเถียง การถกเถียง และการหลอมรวมแนวคิดซึ่งกันและกันของบุคคลต่าง ๆ ทำให้ไม่เกิดการสะท้อนความคิดเชิงกลุ่มคนที่ถกเถียงกันเชิงปรึกษาหารือเพื่อแสวงหาทางออกร่วมกัน หากแต่เป็นการแสดงข้อเรียกร้องเชิงปัจเจกบุคคลเสียมากกว่า

มาถึงยุครัฐบาลผสมระหว่างพรรคอนุรักษนิยมและพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตยในปี ค.ศ. 2010 ได้มีการเพิ่มเติมแนวคิดใหม่ที่น่าสนใจ คือ “ปัญญาจากมวลชน (crowdsourcing)” หมายถึง การที่ภาครัฐใช้อินเทอร์เน็ตเป็นช่องทางเปิดรับความคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากประชาชนที่ช่วยเสริมมุมมองอันเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ การแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่อง รวมถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการออกกฎหมายด้วย

มีการเปิดเวทีพูดคุยแสดงความคิดเห็นกันแบบออนไลน์ (online forums) ซึ่งเวทีที่มีขอบเขตของประเด็นพูดคุยกว้างใหญ่และหลากหลายประเด็น มีโอกาสประสบความสำเร็จน้อยกว่าเวทีที่มีขอบเขตของประเด็นพูดคุยที่มีขนาดเล็กกว่า ด้วยเพราะเป็นประเด็นเฉพาะที่มีการจัดเตรียมโครงสร้างของกระบวนการในการพูดคุย ปรึกษาหารือเชิงแสวงหาทางออกไว้แล้วเป็นอย่างดี

ที่กล่าวมาข้างต้น เป็นเรื่องราวของประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศค่ายเสรีนิยมประชาธิปไตยที่มีนัยเชิงบวก ตรงกันข้ามกับเรื่องราวของประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศค่ายสังคมนิยมที่มีนัยเชิงลบ ยกกรณีตัวอย่างเช่นที่รัสเซีย รัฐบาลรัสเซียให้การสนับสนุนทั้งโดยตรงและโดยอ้อมกับเว็บไซต์ที่วิพากษ์วิจารณ์ฝ่ายตรงข้ามรัฐบาล มีการดำเนินการครอบงำวิถีชีวิตวัยรุ่นในรัสเซียในลักษณะให้เสพสื่อที่เน้นความบันเทิงเร้าอารมณ์ผ่านวิดีโอในยูทิวบ์เวอร์ชันรัสเซีย RuTube และ Russia.ru ที่ทำให้สัมพันธ์กับเรื่องราวเชิงการเมืองหรืออุดมการณ์ทางการเมืองในปริมาณที่น้อยมาก (Morozov, 2011, p. 18-21)

นักวิชาการด้านนโยบายต่างประเทศบางท่าน กล่าวไว้ว่า การปฏิวัตินั้นขึ้นอยู่กับประชาชน ไม่ได้ขึ้นอยู่กับสื่อโซเชียล (social media) และอินเทอร์เน็ต ซึ่งทั้งโซเชียลและอินเทอร์เน็ตก่อให้เกิดผลทั้งด้านส่งเสริมประชาธิปไตยและขัดขวางหรือฉุดรั้งประชาธิปไตย ผู้ที่นิยมในความเป็นโลกไซเบอร์ (cyber-utopians) ไม่ควรมองแต่เฉพาะด้านบวกเพียงอย่างเดียว หากควรระมัดระวังและวิเคราะห์มุมมองอื่นที่เป็นไปในทิศทางตรงข้ามด้วย (อย่ามองโลกสวยแต่เพียงด้านเดียว/ผู้เขียน) ด้วยเพราะว่า ระบอบเผด็จการอำนาจนิยมกำลังปรับตัวเองให้ดำรงอยู่รอดและเข้ากันกับโลกยุคอินเทอร์เน็ต

ประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ได้เกิดขึ้นแต่เฉพาะภายในประเทศ ๆ หนึ่งเท่านั้น หากยังเกิดขึ้นในลักษณะข้ามประเทศอีกด้วย (Firchow, 2013, p. 347–356) ในสมัยสงครามเย็น อเมริกาใช้คลื่นวิทยุผ่านรายการเสียงอเมริกา (Voice of America) และการนำเครื่องถ่ายเอกสารที่ลักลอบส่งไปคิวบาเพื่อพิมพ์สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ในลักษณะดำเนินการใต้ดินแบบไม่เปิดเผย เป็นเครื่องมือในการเผยแพร่อุดมการณ์ประชาธิปไตยสู่การรับรู้ของประชาชนชาวคิวบา มาถึงยุคปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงมาใช้อินเทอร์เน็ตเป็นเครื่องมือส่งเสริมประชาธิปไตยผ่านองค์กร United States Agency for International Development (USAID) ในการให้ทุนสนับสนุนโครงการต่าง ๆ โดยหนึ่งในนั้น คือ โครงการสนับสนุนเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication Technology: ICT) ผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ต แบบไม่เปิดเผยผ่านผู้ที่ได้รับการว่าจ้าง (contractor) ให้ดำเนินการในคิวบา ซึ่งไม่ประสบความสำเร็จและได้รับภาพลักษณ์ในเชิงลบจากกรณีอื้อฉาว นาย Alan Gross ผู้ได้รับการว่าจ้างจาก USAID ถูกจับและตัดสินให้จำคุก 15 ปี ฐานความผิดว่าด้วยการละเมิดเอกราชและดินแดนแห่งรัฐคิวบา

ยังไม่มียานวิจัยใดที่สามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่า การดำเนินกลวิธีที่พยายามเปลี่ยนแปลงอุดมการณ์ทางการเมืองและระบอบการปกครองจากอำนาจนิยมเป็นประชาธิปไตย โดยใช้วิธีแบบอเมริกาดำเนินการผ่าน USAID จะทำให้ประสบผลสำเร็จ ในทางตรงข้าม ควรดำเนินวิธีอื่นจะได้ผล มีความชอบธรรม และมีความโปร่งใสมากกว่า กล่าวคือ การกำหนดแนวนโยบายมุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือสนับสนุนประเทศนั้น ๆ ให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) โดยบูรณาการประเด็นเรื่องความเป็นประชาธิปไตยในเชิงบวก เข้าไปด้วย ไม่ควรดำเนินการส่งเสริมประชาธิปไตยในประเทศเหล่านี้ด้วยวิธีการแบบแฝงเร้น ไม่เปิดเผย

ภายหลังจากอธิบายถึงคำนิยามและความเป็นมาของประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ทั้งกรณีภายในประเทศและกรณีข้ามประเทศ ประเด็นที่น่าสนใจในลำดับถัดมา ได้แก่ ปัจจัยกำหนดระดับของความเป็นประชาธิปไตย (democratic regulator) ในโลกอินเทอร์เน็ต ซึ่งประกอบด้วย 4 ปัจจัย ดังแสดงในแผนภาพที่ 1 (หน้าถัดไป) ได้แก่ (Best & Wade, 2007, p. 405–411)

1) การตลาด (market) หมายถึง หลักการทางตลาดเกี่ยวกับอัตราค่าใช้จ่ายในการใช้บริการอินเทอร์เน็ต หากมีอัตราไม่สูงหรือแพงมาก ย่อมส่งผลให้เกิดการเข้าถึงและใช้อย่างกว้างขวาง หนุนเสริมการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและติดต่อสื่อสารกันในวงกว้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการเมืองการปกครอง การดำเนินนโยบายภาครัฐ เช่นนี้แล้วอาจถือได้ว่าเป็นการเพิ่มระดับความเป็นประชาธิปไตย ในทางตรงข้ามหากมีอัตราสูง ย่อมส่งผลให้เกิดการเข้าถึงและใช้ในวงจำกัด อันเป็นการลดระดับความเป็นประชาธิปไตยลง ซึ่งรัฐบาลจีนและพม่าเคยถูกวิพากษ์ว่า ใช้มาตรการกำหนดราคาค่าบริการอินเทอร์เน็ตในระดับสูง เพื่อหวังผลให้ประชาชนใช้น้อย ที่ส่งผลเชิงบวกกับฝ่ายรัฐบาลในท้ายที่สุด

2) โครงสร้างเกี่ยวกับรหัสการเข้าถึงเว็บไซต์ (architecture or code) จำแนกออกเป็น

(2.1) encryption software หมายถึง โปรแกรมการเข้ารหัสลับ ด้วยจุดมุ่งหมายป้องกันมิให้ผู้อื่นที่มิใช่พวกเดียวกันเข้ามาในเว็บไซต์เพื่อดูข้อมูลต่าง ๆ ของตนได้ สำหรับโปรแกรมที่เด่น ๆ อาทิ SSL (Secure Sockets Layer) PGP (Pretty Good Privacy) เป็นต้น หากเป็นกรณีที่กลุ่มหรือองค์กรเคลื่อนไหวต่าง ๆ ใช้โปรแกรมนี้ในการป้องกันมิให้หน่วยงานภาครัฐเข้ามาสืบข้อมูลความเคลื่อนไหว อาจถือได้ว่าเป็นการเพิ่มระดับความเป็นประชาธิปไตย ในแง่การป้องกันการแทรกแซงจากรัฐ ยกกรณีตัวอย่างการใช้วิธีนี้เช่น องค์การนิรโทษกรรมสากล (Amnesty International: AI) องค์การนอกภาครัฐระหว่างประเทศซึ่งทำวิจัยและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch: HRW) องค์การสืบสวนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Investigation Agency: EIA) และหากเป็นกรณีที่รัฐบาลเผด็จการอำนาจนิยมใช้โปรแกรมนี้เพื่อคัดค้านหนุนเสริมวิถีแห่งระบอบตน ก็ถือได้ว่าเป็นการลดระดับความเป็นประชาธิปไตยลง

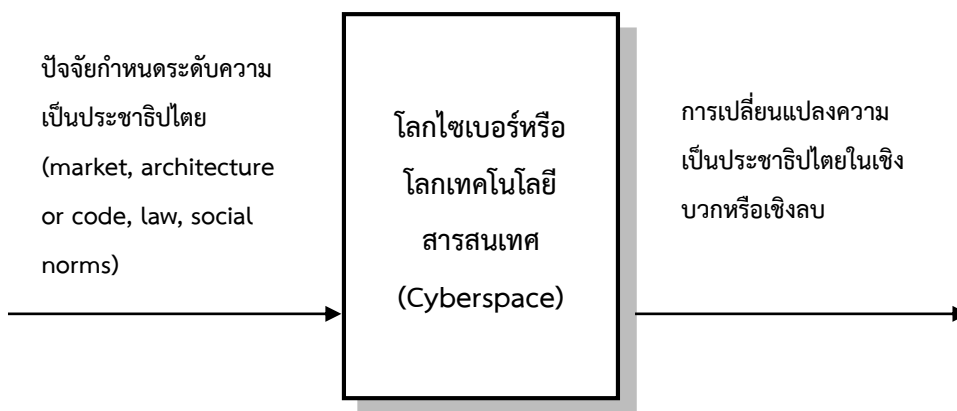
(2.2) filtration software หมายถึง โปรแกรมที่รัฐบาลใช้ป้องกันมิให้พลเมืองหรือผู้ใช้อินเทอร์เน็ตทั่วไปสามารถสื่อสารซึ่งกันและกันหรือเข้าเว็บไซต์หรือสื่อออนไลน์ต่าง ๆ ที่รัฐบาลเห็นว่าก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบทางการเมืองหรือความมั่นคงของรัฐ ทำให้มีนัยเชิงลบต่อระดับความเป็นประชาธิปไตยในแง่ของการขาดเสรีภาพในการเข้าถึงสื่อออนไลน์ ยกตัวอย่าง

กรณีรัฐบาลจีนบล็อกเว็บไซต์ “ฝ่าหลุนกง” รวมถึงรัฐบาลสิงคโปร์ เวียดนาม ซาอุดีอาระเบีย บาห์เรน เยเมน สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ และไทย ได้ดำเนินวิธีการนี้เช่นเดียวกัน

3) กฎหมาย (law) หมายถึง ตัวบทกฎหมายที่บังคับใช้ในรัฐนั้น ๆ หากมีลักษณะเอื้อหรือหนุนเสริมต่อเสรีภาพในการใช้อินเทอร์เน็ต ถือได้ว่าเป็นการเพิ่มระดับความเป็นประชาธิปไตย แต่หากเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม ระดับความเป็นประชาธิปไตยย่อมลดน้อยถอยลง

4) บรรทัดฐานทางสังคม (social norms) หมายถึง ความมีบรรทัดฐานทางสังคมของสังคมแต่ละสังคมที่มีบริบทไม่เหมือนกัน หากเป็นสังคมที่ช่วยตรวจสอบผู้ใช้อินเทอร์เน็ตด้วยกันเองไม่ให้เป็นไปในทางเสื่อมเสีย ผิดศีลธรรมจรรยา หรือเจตนาเชิงลบต่อการเมืองการปกครอง อาจถือได้ว่ามีความเป็นประชาธิปไตยในระดับหนึ่งที่เกิดจากการควบคุมดูแลกันเองในหมู่ประชาชน แต่หากเป็นสังคมที่สภาพโดยทั่วไปตกอยู่ภายใต้การควบคุมจำกัดของภาครัฐ ผลย่อมเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม

แผนภาพที่ 1 ปัจจัยกำหนดระดับความเป็นประชาธิปไตย



อีกประเด็นเพิ่มเติมที่น่าสนใจ ได้แก่ เรื่ององค์ประกอบของภาวะความเป็นพลเมืองอิเล็กทรอนิกส์มีอยู่ 4 ข้อ คือ (Gerodimos, p. 26-31)

1) การเข้าถึง (access) หมายถึง สิทธิของพลเมืองที่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารอย่างเท่าเทียมและเป็นสากล

2) การมีส่วนร่วมภายใต้ความรู้สึกผูกพัน (engagement) หมายถึง การที่พลเมืองมีแรงดลใจ มีความเชื่อมั่น มีการศึกษาเกี่ยวกับการเมือง อันนำไปสู่ความรู้สึกผูกพันกับเรื่องราว ความ เป็นมาเป็นไป และกระบวนการต่าง ๆ ทางการเมือง ซึ่งเชื่อมโยงนำไปสู่การเข้าไปมีส่วนร่วม ทางการเมืองด้วยความเต็มใจด้วยความรู้สึกผูกพันอย่างแท้จริง มิใช่ด้วยรูปแบบหรือการถูก บังคับ

3) การปรึกษาหารือ (deliberation) หมายถึง การที่พลเมืองซึ่งมีความคิดเห็นและ แนวคิดที่แตกต่างกันสามารถพูดคุย สนทนากันด้วยเหตุด้วยผล ในลักษณะปรึกษาหารือเพื่อ นำไปสู่การหาทางออกร่วมกันในเรื่องนั้น ๆ

4) การเชื่อมโยงกันระหว่างพลเมืองกับผู้ปกครอง (link between civic input and public policy output) หมายถึง ผู้ปกครองหรือรัฐบาลเปิดช่องทางการสื่อสารเพื่อรับฟังความ คิดเห็น ข้อวิพากษ์วิจารณ์และข้อเสนอแนะจากพลเมืองในกระบวนการนโยบาย ตั้งแต่ขั้นตอน การกำหนดนโยบาย การดำเนินนโยบาย ไปจนถึงขั้นตอนการประเมินนโยบาย

นอกเหนือจากข้อมูลทั้งหมดข้างต้น ผู้เขียนได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม และสรุปประมวลหัวข้อประเด็นสำคัญ ๆ ที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กับประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ แสดงไว้ในแผนภาพที่ 2 (หน้าถัดไป) เพื่อเป็นฐานสำหรับการวิเคราะห์อันนำมาซึ่งคำตอบโจทย์ ที่ตั้งไว้ในตอนต้นของบทความ (ดูรายชื่อวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในบรรณานุกรม)

แผนภาพที่ 2 หัวข้อประเด็นสำคัญ ๆ ที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กับประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์



เครื่องมือที่ใช้ในกระบวนการประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์

เครื่องมือค้นหาข้อมูลบนอินเทอร์เน็ต บริการการแจ้งเตือน จดหมายข่าวออนไลน์
ถามและตอบ (FAQ) เว็บไซต์หรือเว็บพอร์ทัล เป็นต้น

แผนภาพที่ 2 แสดงถึงหัวข้อประเด็นสำคัญ ๆ ที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กับประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ เมื่อพิจารณาเริ่มต้นจากฝ่ายรัฐบาลหรือภาครัฐไปยังฝ่ายพลเมือง เอ็นจีโอ ธุรกิจ เอกชน สื่อ ภาครัฐดำเนินงานทั้งระดับประเทศและระดับท้องถิ่นในการจัดเตรียมเทคโนโลยีสารสนเทศต่าง ๆ ให้พลเมือง (เรียกโดยรวม) สามารถเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศได้ (e-access to information) มีการให้บริการแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-service) การจัดให้มีการลงคะแนนเสียงแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-voting) เป็นต้น โดยอยู่ภายใต้หลักคิดเรื่องความรับผิดชอบและการให้บริการแก่สาธารณะ ซึ่งมีประเด็นที่ภาครัฐต้องขบคิดและทบทวนอยู่ตลอดเวลา ว่า การเซ็นเซอร์ทางอินเทอร์เน็ต (internet censorship) ควรดำเนินการในระดับใด ถึงจะถือได้ว่ามีความเหมาะสม ไม่ละเมิดความเป็นประชาธิปไตยในสายตาของฝ่ายอื่น ๆ ซึ่งฝ่ายรัฐนิยมอ้างถึงประเด็นความปลอดภัยมั่นคง การโจมตี และอาชญากรรม (security, attacks, and crime) สำหรับความจำเป็นที่ต้องมีการเซ็นเซอร์

ในทางกลับกัน เมื่อพิจารณาเริ่มต้นจากฝ่ายพลเมือง เอ็นจีโอ ธุรกิจเอกชน สื่อ ไปยังฝ่ายรัฐบาลหรือภาครัฐ ยกตัวอย่างความเป็นไปที่เกิดขึ้น เช่น การมีส่วนร่วมแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-participatory) การยื่นข้อเรียกร้องหรือร้องเรียนอิเล็กทรอนิกส์ (e-petitioning) การจัดเวทีอภิปรายผ่านทางออนไลน์ (online forums) เป็นต้น (กรณีคำศัพท์อื่น ๆ อธิบายไว้ในส่วนถัดไปของบทความ) ภายใต้หลักคิดเรื่องภาวะความเป็นพลเมืองอิเล็กทรอนิกส์ (e-citizenship) พฤติกรรมอิเล็กทรอนิกส์ (e-behavior) วัฒนธรรมทางการเมืองอิเล็กทรอนิกส์ (e-political culture) เป็นต้น ซึ่งมีประเด็นเชิงตั้งคำถามสำคัญด้วยเช่นกัน ว่า พลเมืองควรมีเสรีภาพทางอินเทอร์เน็ตในระดับใด (internet freedom) ที่เหมาะสม อันนำมาซึ่งความเป็นส่วนตัวและความไว้วางใจต่อฝ่ายรัฐ (privacy and trust) โดยไม่คิดว่าฝ่ายรัฐมาครอบงำตน (e-domination)

ส่วนที่พิจารณาเป็นการเพิ่มเติม ได้แก่ เครื่องมือที่ใช้ในการขับเคลื่อนความเป็นประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ให้เกิดความสมบูรณ์เป็นไปในทิศทางบวก เช่น เว็บไซต์ช่วยค้นหาข้อมูล จดหมายข่าวออนไลน์ เป็นต้น

ในกรณีของการลงคะแนนเสียงแบบอิเล็กทรอนิกส์ ผู้เขียนขอเสนอกรณีตัวอย่างที่น่าสนใจ คือ ออสเตรเลีย แคนาดา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่นใช้ระบบผสมระหว่างเครื่องลงคะแนนเสียง (voting machines) และการลงคะแนนเสียงผ่านอินเทอร์เน็ต (internet voting) ออสเตรเลีย

เอสโตเนีย และสวิตเซอร์แลนด์ใช้ระบบการลงคะแนนเสียงผ่านอินเทอร์เน็ต บราซิล อินเดีย คาซัคสถาน เปรู รัสเซีย สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักรไอร์แลนด์ และเวเนซุเอลาใช้เครื่องลงคะแนนเสียง (Uzedhe & Okhaifoh, 2016, p. 627-636)

ที่เยอรมนี ไอร์แลนด์ และเนเธอร์แลนด์ ไม่ใช้ระบบการลงคะแนนเสียงผ่านอินเทอร์เน็ต ด้วยเพราะมีการต่อต้านภายในประเทศที่ไม่เชื่อมั่นในระบบนี้ ที่ปารากวัยเคยใช้ระบบการลงคะแนนเสียงผ่านอินเทอร์เน็ต แต่มายกเลิก และกลับไปใช้ระบบบัตรเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2008 ที่สหราชอาณาจักรเคยใช้ระบบการลงคะแนนเสียงผ่านอินเทอร์เน็ตในปี ค.ศ. 2002 2003 และ 2007 และยกเลิกการใช้ระบบดังกล่าวหลังจากนั้นด้วยเพราะการร้องเรียนจากพรรคการเมือง ฝ่ายค้านในประเด็นความปลอดภัยในการใช้ระบบนี้

ประเทศที่กำลังทดลองใช้ระบบการลงคะแนนเสียงผ่านอินเทอร์เน็ต เช่น อาร์เจนตินา เบลารุส ชิลี สาธารณรัฐเชค ฟินแลนด์ อิตาลี ลัตเวีย เม็กซิโก เนปาล โปแลนด์ โรมาเนีย สเปน เกาหลีใต้ เวเนซุเอลา คอสตาริกา และอีกหลายประเทศในทวีปเอเชีย ทวีปอเมริกาใต้ และทวีปยุโรป กานาและไนจีเรียกำลังพิจารณาและวางแผนจะทดลองใช้ระบบการลงคะแนนเสียงผ่านอินเทอร์เน็ต

ที่นามิเบียเพิ่งผ่านการใช้ระบบการลงคะแนนเสียงผ่านอินเทอร์เน็ต และประสบกับความสำเร็จเป็นที่น่าพึงพอใจ โดยประเทศแซมเบียและซิมบับเวเตรียมดำเนินรอยตามแบบอย่างในนามิเบีย จากที่ได้กล่าวอธิบายมาเป็นลำดับทั้งหมดข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าการประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ไม่สามารถดำเนินไปด้วยวิธีทางอันเป็นอิสระด้วยสภาวะธรรมชาติของตนเอง โดยไม่ต้องให้รัฐบาลหรือภาครัฐเข้ามายุ่งเกี่ยวในลักษณะของการวางแผนและกำหนดเป็นนโยบาย ด้วยเพราะว่า ภาครัฐมีบทบาทหน้าที่เป็นจักรกลสำคัญยิ่งในกระบวนการทำให้ความเป็นประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ขับเคลื่อนไปข้างหน้าได้อย่างสัมฤทธิ์ผล โดยมีฝ่ายพลเมืองและภาคส่วนอื่น ๆ ตรวจสอบถ่วงดุลอยู่เสมอ เพื่อมิให้ภาครัฐดำเนินงานโน้มเอียงไปในทางเผด็จการอำนาจนิยม ผู้เขียนมองต่อไปว่า หากฝ่ายภาครัฐและฝ่ายพลเมืองร่วมกันขับเคลื่อนประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ไปในทิศทางบวกเชิงสร้างสรรค์ซึ่งกันและกันแล้ว ประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์น่าจะส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าการฉุดรั้ง

นั่นหมายความว่า ฝ่ายภาครัฐต้องกำหนดเป็นแนวนโยบายและวางแผนเชิงยุทธศาสตร์เพื่อรับมือกับเรื่องประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ ผู้เขียนขอยกตัวอย่างงานวิจัยดุซนินท์เชิงคุณภาพเรื่อง “ประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์: ยุทธศาสตร์สำหรับประเทศบาหลีเรน

(Electronic Democracy, Strategy for Bahrain)” ของ Al Amer (Al Amer, 2009) เพื่อให้เห็นว่า ในต่างประเทศได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ถึงขั้นศึกษาวิจัยเพื่อการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ โดยงานชิ้นนี้ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่า การนำนโยบายประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์มาสู่การปฏิบัติให้ได้ผลในเชิงบวก ต้องพิจารณาบริบทด้านวัฒนธรรมและศาสนาด้วย ระบบการออกเสียงเลือกตั้งแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-voting) และการพูดคุยเชิงให้คำปรึกษาแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-consultation) เป็นแนวทางที่มีความเหมาะสมในการนำมาใช้กับบาห์เรน มีการนำเสนอยุทธศาสตร์ 7 ข้อ ยกตัวอย่างเช่น ยุทธศาสตร์การเพิ่มการเรียนรู้และความตระหนักในเทคโนโลยีสารสนเทศให้กับพลเมืองในประเทศ ยุทธศาสตร์การสร้างให้ประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์มีความน่าเชื่อถือ ไว้วางใจได้ ปลอดภัย และโปร่งใส เป็นต้น

ผู้เขียนเห็นว่า สังคมไทย ควรมีกระบวนการและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ (e-democracy) ดังนี้ คือ ภาครัฐไทยและภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ควรร่วมกันพิจารณาเพื่อวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ไว้ล่วงหน้าทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยใช้เครื่องมือช่วยเสริมสร้างประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ (e-democracy tools) ดังแสดงในตารางที่ 1 ซึ่งเครื่องมือเหล่านี้มีส่วนช่วยเพิ่มการมีส่วนร่วมอย่างผูกพันของพลเมืองในกระบวนการดำเนินนโยบายภาครัฐ ดังแสดงในตารางที่ 2 ให้เกิดควมมีสัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้นในยุคดิจิทัลนี้ (Kubicek, 2007, p. 9, 24)

“สภาพพัฒนาการเมือง” อาจเป็นหน่วยงานภาครัฐที่ริเริ่มกระบวนการขับเคลื่อนเรื่องนี้ให้เป็นรูปธรรม โดยร่วมกับ “สถาบันพระปกเกล้า” “มหาวิทยาลัย” “กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม” “ภาคพลเมือง” “ภาคประชาสังคม” และอื่น ๆ เพื่อรองรับกับความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วในยุคที่เรียกว่า “ยุคดิจิทัล”

หากมีการริเริ่มเกิดขึ้นแล้วในทางปฏิบัติ ทุกภาคส่วนที่กล่าวถึงข้างต้นสามารถร่วมกันวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ร่วมกันดำเนินงาน และร่วมกันติดตามประเมินผลในแต่ละรอบปี รวมถึงการถอดบทเรียนเพื่อปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานให้ดียิ่งขึ้นในปีต่อไป เช่นนี้แล้วผู้เขียนเชื่อมั่นว่า ย่อมเป็นการดีกว่าปล่อยให้ประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ดำเนินไปด้วยวิถีทางอันเป็นอิสระด้วยสภาวะธรรมชาติของตนเองโดยที่ไม่มีหน่วยงานรัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ร่วมกันเป็นเจ้าภาพในการขับเคลื่อน เหตุผลที่กล่าวเช่นนี้ ด้วยเพราะผู้เขียนวิเคราะห์จำแนกเป็นกรณีดังนี้

กรณีมุ่งเน้นพิจารณาไปที่พลเมืองในสังคมหรือภาคส่วนที่ไม่ใช่ภาครัฐ (กรณีนี้ผู้เขียนมีความกังวลและห่วงใยค่อนข้างมาก) ประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์หรือความมีเสรีภาพในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของพลเมืองนั้น หากดำเนินไปภายใต้พฤติกรรมเชิงอิเล็กทรอนิกส์และวัฒนธรรมทางการเมืองเชิงอิเล็กทรอนิกส์ที่ไร้ทิศทาง ที่เป็นไปตามวิถีแห่งการกระทำและความพึงพอใจส่วนตัวของแต่ละปัจเจกบุคคล โดยขาดกรอบแนวทางเชิงบวกที่ถูกต้องและสร้างสรรค์แล้ว น่าจะส่งผลให้เกิดสภาวะ “ฉุดรั้ง” มากกว่า “เสริมสร้าง” ประชาธิปไตยในภาพรวม (ประชาธิปไตยทั้งที่เป็นและไม่เป็นเชิงอิเล็กทรอนิกส์) ยกตัวอย่างเช่น การโพสต์หรือแสดงความคิดเห็นผ่านทางสังคมออนไลน์ในลักษณะที่ไม่ค่อยรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน การยึดมั่นในตนเอง พวกตนเองและฝ่ายตนเอง การคิดและตัดสินใจแบบด่วนสรุปโดยไม่ติดตามและพิจารณาข้อมูลข่าวสารให้ถี่ถ้วนรอบด้านก่อน การพิมพ์ข้อความด้วยภาษาที่ไม่สุภาพ ไม่สร้างสรรค์ เป็นต้น จึงเป็นโจทย์สำคัญยิ่งโจทย์หนึ่ง ว่า ควรมีแนวทางอย่างไรที่จะทำให้พฤติกรรมและวัฒนธรรมทางการเมืองเชิงอิเล็กทรอนิกส์ของคนในสังคม ดำเนินไปในทิศทางเชิงบวก เหมาะสมและสร้างสรรค์

กรณีมุ่งเน้นพิจารณาไปที่ภาครัฐ ผู้เขียนมองว่า โดยทั่วไปแล้ว ภาครัฐค่อนข้างได้รับประโยชน์จากวิถีประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ ที่ช่วยเสริมสร้างภาพลักษณ์ “ประสิทธิภาพและประสิทธิผล” และ “ความเป็นประชาธิปไตย” ของภาครัฐที่มีต่อพลเมืองและภาคส่วนอื่นในสังคม กล่าวคือ ภาครัฐสามารถเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานผ่านการใช้ช่องทางและเครื่องมือต่าง ๆ ในเชิงอิเล็กทรอนิกส์ เช่น การให้ข้อมูลภาครัฐทางอิเล็กทรอนิกส์ การให้คำปรึกษาทางอิเล็กทรอนิกส์ การให้บริการแบบอิเล็กทรอนิกส์ การจัดให้มีการลงคะแนนเสียงแบบอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น รวมถึงการจัดเตรียมช่องทางเชิงอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ไว้ตอบสนองกระบวนการที่แสดงออกซึ่งความเป็นประชาธิปไตย ให้พลเมืองและภาคส่วนอื่น ๆ สามารถสื่อสารไปยังภาครัฐได้ เช่น การออกเสียงประชามติทางอิเล็กทรอนิกส์ การยื่นข้อเรียกร้องหรือร้องเรียนทางอิเล็กทรอนิกส์ การมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ ระบบการเจรจาต่อรองทางอิเล็กทรอนิกส์ เวทีอภิปรายแลกเปลี่ยนทางออนไลน์ ปัญญาจากมวลชน (crowdsourcing) เป็นต้น ช่องทางและเครื่องมือต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนสามารถ “เสริมสร้าง” ภาพลักษณ์ภาครัฐและหนุนเสริมให้ประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์เป็นไปในเชิงบวก

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติมว่า หากภาครัฐได้เชิญภาคพลเมืองและภาคส่วนอื่น ๆ มาร่วมกันกำหนดทิศทางและขับเคลื่อนในเชิงยุทธศาสตร์ทั้งระยะสั้นและระยะยาว ก็น่าจะเพิ่มพูนสัดส่วนแห่ง “การเสริมสร้าง” ประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ มากยิ่งขึ้นกว่าการ

ดำเนินไปโดยภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว นอกจากนี้แล้ว ยังสามารถคลี่คลายปมคำถามสำคัญต่าง ๆ ได้แก่ การเซ็นเซอร์ทางอินเทอร์เน็ต ? ความปลอดภัยมั่นคง การโจมตี และอาชญากรรม ? เสรีภาพทางอินเทอร์เน็ต ? ความเป็นส่วนตัวและความไว้วางใจต่อฝ่ายรัฐ ? การครอบงำเชิงอิเล็กทรอนิกส์ ? หมายความว่า ตัวแทนภาครัฐ ภาคพลเมืองและภาคส่วนอื่น ๆ ได้พูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางในปมประเด็นเหล่านี้ เพื่อแสวงหาทางออกก้าวเดินไปข้างหน้าร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ ว่าการเซ็นเซอร์ทางอินเทอร์เน็ตจากภาครัฐ ควรดำเนินการมากน้อยเพียงใดจึงจะเหมาะสม ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย

ภาครัฐควรมีสติในระดับใดสำหรับการเข้าดูข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตของคนในสังคมเพื่อความปลอดภัยมั่นคงของชาติและเพื่อป้องกันการโจมตีและการก่ออาชญากรรมบนโลกไซเบอร์

หากได้สนทนาแลกเปลี่ยนและกำหนดทิศทางร่วมกันอย่างลงตัวแล้ว น่าจะมีส่วนช่วยคลายปมคำถามภายในใจของพลเมืองและภาคส่วนอื่น ๆ ที่ไม่ใช่รัฐได้พอสมควรต่อประเด็นเรื่องความเป็นส่วนตัวและความไว้วางใจต่อฝ่ายรัฐ (ความรู้สึกเป็นส่วนตัวมีมากขึ้น และมีความไว้วางใจภาครัฐมากขึ้น) และการครอบงำเชิงอิเล็กทรอนิกส์ (ความรู้สึกที่ว่าถูกภาครัฐครอบงำลดลง)

กล่าวโดยสรุป ประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์มีทั้งกรณีเสริมสร้างและกรณีฉุดรั้งต่อ “ความเป็นประชาธิปไตย” ในภาพรวม ประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ไม่ควรถูกปล่อยให้ดำเนินไปด้วยวิถีทางอันเป็นอิสระด้วยสภาวะธรรมชาติของตนเอง ทว่าภาครัฐ ภาคพลเมือง และภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ควรร่วมกันพิจารณาเพื่อวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ไว้ล่วงหน้าทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อขับเคลื่อนประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ไปในทิศทางบวกเชิงสร้างสรรค์ อันเป็นการเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าการฉุดรั้ง

ตารางที่ 1 เครื่องมือที่ช่วยเสริมสร้างประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ (e-Democracy Tools)

เครื่องมือ	คำอธิบาย
e-Participation Chat Rooms	ห้องสนทนาในเว็บไซต์สำหรับเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม (e-Participation)
e-Participation Discussion forum/board	กระดานหรือเวทียออนไลน์เพื่อเป็นพื้นที่ในการถกเถียงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันในประเด็นหัวข้อเฉพาะเรื่องต่าง ๆ สำหรับเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม
Decision-making Games	เกมออนไลน์ที่ซึ่งผู้เข้ามาเล่นสามารถสัมผัสถึงรูปแบบจำลองแง่มุมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในนโยบายเฉพาะเรื่องเฉพาะด้าน
Virtual Communities	พื้นที่บนเว็บไซต์ในลักษณะประชาคมเสมือนจริงที่ผู้เข้าสู่เว็บไซต์สามารถสื่อสารและสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน
e-Panels	พื้นที่บนเว็บไซต์ที่เปิดให้ผู้เข้าร่วมคัดเลือกคณะบุคคลขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อร่วมในกระบวนการถกเถียงแลกเปลี่ยนมุมมองกันในประเด็นเฉพาะเรื่องต่าง ๆ
e-Petitioning	พื้นที่บนเว็บไซต์ที่เปิดให้พลเมืองสามารถลงทะเบียนเข้ายื่นเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ ผ่านระบบออนไลน์ โดยต้องกรอกข้อมูลส่วนบุคคลลงบนเว็บไซต์ด้วย เช่น ชื่อ ที่อยู่ เป็นต้น
e-Deliberative Polling	พื้นที่บนเว็บไซต์ที่ผสมผสานสองเรื่องไว้ด้วยกัน คือ 1) เวทีการพูดคุยเชิงปรึกษาหารือเพื่อแสวงหาทางออกร่วมกันในกลุ่มเล็ก ๆ 2) การสุ่มตัวอย่างความคิดเห็นในลักษณะการทำโพลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่พูดคุยกันเรื่องนั้น ๆ
e-Consultation	พื้นที่บนเว็บไซต์ที่ออกแบบในเชิงการให้คำปรึกษาเฉพาะเรื่อง โดยให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นเข้ามาจัดเตรียมข้อมูลสารสนเทศเพื่อรองรับสำหรับคำถามหรือความคิดเห็นของผู้ใช้อินเทอร์เน็ตทั่วไป ที่สามารถเข้ามาตั้งคำถามและแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมได้
e-Voting	ระบบการออกคะแนนเสียงออนไลน์ที่สามารถกระทำได้บนโทรศัพท์มือถือ
Suggestion Tools for (formal) Planning Procedures	เว็บแอปพลิเคชัน (web application) หรือแอปพลิเคชันที่เข้าถึงด้วยเว็บเบราว์เซอร์ผ่านเครือข่ายคอมพิวเตอร์อย่าง อินเทอร์เน็ต หรือ อินทราเน็ต ที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของพลเมือง (การแสดงความคิดเห็น) ในกระบวนการการวางแผน
Webcasts	การถ่ายทอดสดผ่านระบบอินเทอร์เน็ตที่เน้นรูปแบบของหน้าเว็บไซต์เป็นหลัก (สามารถพูดคุยสนทนาระหว่างกันผ่านหน้าเว็บไซต์แบบ real time ได้)

เครื่องมือ	คำอธิบาย
Podcasts	ขั้นตอนของการเผยแพร่เสียง (การพูดคุย เล่าเรื่อง สนทนา) และภาพผ่านทางสื่อต่าง ๆ บนระบบอินเทอร์เน็ต โดยผู้ใช้งานสามารถสมัครเพื่อรับข้อมูลผ่านทางระบบฟีด (Feed) แบบอัตโนมัติ เพื่อดาวน์โหลดไฟล์มัลติมีเดียต่าง ๆ เข้าสู่เครื่อง
Wikis	ลักษณะของเว็บไซต์แบบหนึ่งที้อนุญาตให้ผู้ใช้เพิ่มและแก้ไขเนื้อหาได้โดยง่าย ซึ่งบางครั้งไม่จำเป็นต้องมีการลงทะเบียนเพื่อแก้ไข
Blogs	รูปแบบเว็บไซต์ประเภทหนึ่ง ซึ่งถูกเขียนขึ้นในลำดับที่เรียงตามเวลาในการเขียน ซึ่งจะแสดงข้อมูลที่เขียนล่าสุดไว้แรกสุด บล็อกโดยปกติประกอบด้วยข้อความ ภาพ ลิงก์ ซึ่งบางครั้งรวมสื่อต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเพลงหรือวิดีโอในหลายรูปแบบได้ บล็อกเปิดให้ผู้เข้ามาอ่านข้อมูล สามารถแสดงความคิดเห็นต่อท้ายข้อความที่เจ้าของบล็อกเป็นคนเขียน ซึ่งทำให้ผู้เขียนสามารถได้ผลตอบกลับโดยทันที
Quick polls	การทำโพลออนไลน์
Surveys	การสำรวจความคิดเห็นผ่านข้อความต่าง ๆ ออนไลน์
GIS-tools	เว็บแอปพลิเคชันที่เปิดให้ผู้ใช้เข้ามาใช้บริการเกี่ยวกับภูมิสารสนเทศ
Search Engines	เว็บแอปพลิเคชันที่ช่วยในการค้นหาข้อมูลต่าง ๆ ด้วยการพิมพ์คำสำคัญลงไปในช่วงค้นหา
Alert services	การสื่อสารทางเดียวด้วยการให้ข้อมูลประชาชนเกี่ยวกับข่าวและเหตุการณ์ต่าง ๆ เช่น การแจ้งผ่านทางอีเมล เป็นต้น
Online Newsletters	จดหมายข่าวออนไลน์
Frequently Asked Questions (FAQ)	คำถามที่พบบ่อย ๆ บนโลกอินเทอร์เน็ต ซึ่งผู้ท่องเว็บสามารถค้นหาคำถามเหล่านี้และอ่านคำตอบที่มีการรวบรวมแสดงไว้แล้ว (ในพื้นที่บนอินเทอร์เน็ตที่จัดเตรียมสำหรับเรื่องนี้โดยเฉพาะ)
Web Portals	เว็บท่า หรือเว็บที่รวบรวมลิงก์เว็บไซต์ และบทความต่าง ๆ โดยการจัดหมวดหมู่ให้ดูง่าย และมีหน้าที่นำพาผู้ชมไปยังเว็บอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
Groupware tools	เครื่องมือที่สนับสนุนการทำงานเป็นกลุ่ม
LIST SERVS	ช่องทางในการสื่อสารสองทางที่มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เช่น พลเมืองกับพลเมือง (Citizen2Citizen) พลเมืองกับฝ่ายบริหาร (Citizen2Administration) พลเมืองกับนักการเมือง (Citizen2Politicians) เป็นต้น

ตารางที่ 2 เครื่องมือเทคโนโลยีสารสนเทศที่ใช้เพิ่มการมีส่วนร่วมอย่างผูกพันของพลเมืองในกระบวนการดำเนินนโยบาย

ขั้นตอนในการดำเนินนโยบาย	ข้อมูลสารสนเทศ (Information)	การปรึกษาหารือ (Consultation)	การมีส่วนร่วม (Participation)
การจัดทำวาระหรือประเด็นนโยบาย (Agenda-setting)	● การค้นหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นๆ เฉพาะเรื่องผ่านเว็บไซต์ต่าง ๆ ● การได้รับอีเมลเชิงกระตุ้นเตือนจากภาครัฐ ● การใช้โปรแกรมหรือเครื่องมืออื่นที่ช่วยในการแปลภาษา ● โปรแกรมที่ช่วยขัดเกลาภาษาให้มีความถูกต้องและสละสลวยมากขึ้น	● การสำรวจความคิดเห็นออนไลน์ ● การอภิปรายผ่านเวทียออนไลน์ ● การจัดพื้นที่บนเว็บไซต์ที่แสดงคำถามที่มีผู้ถามเข้ามาบ่อยครั้ง และคำตอบที่ได้ตอบไว้แล้ว ● การส่งอีเมล ● กระดานข่าวออนไลน์ เป็นโปรแกรมหนึ่งที่ทำหน้าที่เก็บรายการ หัวข้อ หรือข้อมูลที่เป็นที่สนใจ ผู้ที่ต้องการทราบข้อมูลเหล่านี้ อาจโทรศัพท์ผ่านเข้าเครื่องคอมพิวเตอร์เพื่อขอคัดลอกแฟ้มข้อมูล หรือสอบถามข้อความ	● ประชาคมอิเล็กทรอนิกส์ (e-communities) ● การยื่นคำร้องหรือการร้องเรียนอิเล็กทรอนิกส์ (e-petitions) ● การออกเสียงประชามติอิเล็กทรอนิกส์(e-referenda)
การวิเคราะห์นโยบาย (Analysis)	● การสนับสนุนเรื่องการแปลภาษาให้กับกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ● โปรแกรมที่ช่วยขัดเกลาภาษาให้มีความ	● การจัดเตรียมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ● โปรแกรมที่ช่วยสนับสนุนการปรึกษาหารือ	● คณะลูกขุนพลเมืองอิเล็กทรอนิกส์ (e-citizen juries) ● ประชาคมอิเล็กทรอนิกส์ (e-communities)

ขั้นตอนในการดำเนินนโยบาย	ข้อมูลสารสนเทศ (Information)	การปรึกษาหารือ (Consultation)	การมีส่วนร่วม (Participation)
	ถูกต้องและสละสลวยมากขึ้น		
การกำหนดนโยบาย (Formulation)	เครื่องมือหรือโปรแกรมขั้นสูงที่ช่วยในการตีความคำศัพท์เชิงเทคนิคหรือเชิงกฎหมายที่ทำให้ความเข้าใจได้ค่อนข้างยาก	- การอภิปรายผ่านเวทีออนไลน์ - คณะลูกขุนพลเมืองออนไลน์ - เครื่องมือสนับสนุนประชาคมอิเล็กทรอนิกส์	- การยื่นคำร้องหรือการร้องเรียนอิเล็กทรอนิกส์ (e-petitions) - การออกเสียงประชามติอิเล็กทรอนิกส์ (e-referenda)
การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ (Implementation)	- โปรแกรมที่ช่วยให้เข้าใจภาษามากยิ่งขึ้น - การส่งจดหมายข่าวผ่านทางอีเมล	- การอภิปรายผ่านเวทีออนไลน์ - คณะลูกขุนพลเมืองออนไลน์ - เครื่องมือสนับสนุนประชาคมอิเล็กทรอนิกส์	การส่งอีเมลแบบกลุ่ม (e-mail distribution lists)
การติดตามและกำกับดูแลนโยบาย (Monitoring)	- การให้ข้อมูลย้อนกลับทางออนไลน์ - รายงานผลการดำเนินนโยบายแสดงทางออนไลน์	- การสำรวจความคิดเห็นออนไลน์ - การอภิปรายผ่านเวทีออนไลน์ - การจัดพื้นที่บนเว็บไซต์ที่แสดงคำถามที่มีผู้ถามเข้ามาบ่อยครั้งและคำตอบที่ได้ตอบไว้แล้ว - การส่งอีเมล - กระดานข่าวออนไลน์	- การยื่นคำร้องหรือการร้องเรียนอิเล็กทรอนิกส์ (e-petitions) - การออกเสียงประชามติอิเล็กทรอนิกส์ (e-referenda)

บรรณานุกรม

- Abbot, J. (2012). Democracy@internet.org Revisited: Analysing the Socio-Political Impact of the Internet and New Social Media in East Asia. *Third World Quarterly*, vol 33, No. 2, 333-357.
- Al Amer, M. A. (2009). *Electronic Democracy, Strategy for Bahrain*. (Doctor's thesis). De Montfort University.
- Bailard, C. S. (2012). Testing the Internet's Effect on Democratic Satisfaction: A Multi-Methodological, Cross-National Approach. *Journal of Information Technology & Politics*, 9, 185-204.
- Best, M. L. & Wade, K. W. (2007). Democratic and Anti-Democratic Regulators of the Internet: A Framework. *The Information Society*, 23, 405-411.
- Branstetter, J. (2011). The (Broken?) Promise of Digital Democracy: An Early Assessment. *The International Journal of Technology, Knowledge and Society*, vol. 7, Issue 3, 151-162.
- Clift, S. (2000, November). An Internet of Democracy: Engaging the Fundamental Structure of the Internet with an Eye toward Making it a Real Democracy Network. *Communications of the ACM*, vol 43, No. 11, 31-32.
- Duruji, M., Ayo, C., Gborevbie, D., and Oluranti, J. (2015). Proceedings of the European Conference one-Learning: *The Impact of e-Democracy in Political Stability of Nigeria*, 93-99.
- Edick, C. (2015). The Golden Age of Piracy: Can Open-Source Democracy Redefine Citizenship for the Internet Age?. *Harvard International Review*, summer, 2015.
- Firchow, P. (2013). View from Practice: A Cuban Spring? The Use of the Internet as a Tool of Democracy Promotion by United States Agency for International

- Development in Cuba. *Information Technology for Development*, vol. 19, No. 4, 347–356.
- Fish, E. (2009). Is Internet Censorship Compatible with Democracy? Legal Restrictions of Online Speech in South Korea. *Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law* (2), 43-96.
- Georgiadis, C. K. & Others. (Eds). (2012). Global Security, Safety and Sustainability & e-Democracy: 7th International and 4th e-Democracy Joint Conferences, ICGS3/e-Democracy 2011, Thessaloniki, Greece, August 24-26, 2011, Revised Selected Papers. London: Springer.
- Gerodimos, R. Democracy and the Internet: Access, Engagement and Deliberation. *Systematics, Cybernetics and Informatics*, vol. 3, No. 6, 26-31.
- Harašta, J. (2013). Cyber Security in Young Democracies. *Jurisprudence*, 20(4), 1457–1472.
- Hussain, M. M. (2014). Digital Infrastructure Politics and Internet Freedom Stakeholders after the Arab Spring. *Journal of International Affairs*, Fall/Winter 2014, vol. 68, No. 1, 37-56.
- Insua, D. R. & French, S. (Eds). (2010). Advances in Group Decision and Negotiation Volume 5, *e-Democracy: A Group Decision and Negotiation Perspective*. London: Springer.
- Konieczn, P. (2009, March). Governance, Organization, and Democracy on the Internet: The Iron Law and the Evolution of Wikipedia. *Sociological Forum*, vol. 24, No. 1, 162-192.
- Kubicek, H. (2007). Electronic Democracy and Deliberative Consultation on Urban Projects "Putting E-Democracy into Context". Retrieved from http://http://www.ifib-consult.de/publikationsdateien/Creative_final.pdf

- Lee, C., Chang, K. & Berry, F.S. (2011, May-June). Testing the Development and Diffusion of E-Government and E-Democracy: A Global Perspective. *Public Administration Review*, May | June 2011, 444-454.
- Lidén, G. (2013). Supply of and demand for e-democracy: A study of the Swedish case. *Information Polity*, 18, 217–232.
- Morozov, E. (2011, July-August). Technology's Role in Revolution: Internet Freedom and Political Oppression. *The Futurist*, July-August, 18-21.
- Moss, G. & Coleman, S. (2014). Deliberative Manoeuvres in the Digital Darkness: e-Democracy Policy in the UK. *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 16, 410–427.
- Norriss, D. F. & Reddick, C. G. (2013). E-democracy at the American grassroots: Not now ...not likely?. *Information Polity*, 18, 201–216.
- Nisbet, E. C., Stoycheff, E. & Pearce, K. E. (2012). Internet Use and Democratic Demands: A Multinational, Multilevel Model of Internet Use and Citizen Attitudes about Democracy. *Journal of Communication* 62, 249-265.
- Rybnikova, I. (2014). E-democracy or e-domination? Critical observations of one e-democracy tool in a local governance Institution in Lithuania. *CoaCtivity: Philosophy, Communication*, vol. 22, No. 1, 3-13.
- Sideridis, A. B. & Patrikakis, C. Z. (Eds). (2009). Next Generation Society Technological and Legal Issues: *Third International Conference, e-Democracy 2009 Athens, Greece, September 23-25, 2009*, Revised Selected Papers. New York: Springer.
- Stoycheff, E. & Nisbet, E. C. (2014). What's the Bandwidth for Democracy? Deconstructing Internet Penetration and Citizen Attitudes About Governance. *Political Communication*, 31, 628–646.

- Taylor, J. (2013, September). Editorial: Electronic Democracy, Public Accountability and Public Service Information Provision. *Information Polity*, 18, 197–199.
- Uzedhe, G. O. & Okhaifoh, J. E. (2016, July). A Technological Framework for Transparent E-Voting Solution in the Nigerian Electoral System. *Nigerian Journal of Technology (NIJOTECH)*, vol. 35, No. 3, 627–636.
- Watson, R. T. & Mundy, B. (2001, January). A Strategic Perspective of Electronic Democracy. *Communications of the ACM*, vol 44, No. 1, 27-30.

แนวทางการจัดทำต้นฉบับบทความ

เพื่อส่งขอรับการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มีกำหนดออกปีละ 2 ฉบับ ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน และฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม มีระบบการพิจารณากลับกรองบทความโดยผู้ประเมินซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง จำนวน 2 คน โดยใช้ระบบ Double-blind peer review

1. ประเภทของบทความ และขอบเขตเนื้อหาบทความที่รับตีพิมพ์

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เปิดรับบทความทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ประเภทต่างๆ ดังนี้

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

ซึ่งมีเนื้อหาทางด้านรัฐศาสตร์ การเมืองการปกครอง การระหว่างประเทศ รัฐประศาสนศาสตร์ และสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. คุณลักษณะของบทความที่รับตีพิมพ์

- 1) บทความที่มีความยาวประมาณ 15-20 หน้า กระดาษ A4 ไม่รวมรูปภาพและตาราง และสำหรับบทความประเภท บทความปริทัศน์ หรือบทวิจารณ์หนังสือ ควรมีความยาวประมาณ 5-10 หน้า กระดาษ A4 (โดยมีระยะขอบของกระดาษ (Margins) ดังนี้ ขอบบนและขอบซ้าย 1.25 นิ้ว ขอบล่างและขอบขวา 1 นิ้ว และระยะห่างระหว่างบรรทัดเท่ากับ 1 (single space))
- 2) จะต้องเป็นบทความที่เขียนขึ้นมาใหม่ (Original article) ไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ที่ไหนมาก่อน (Redundant publication) หากเป็นบทความที่เคยนำเสนอในที่ประชุมวิชาการ หรืองานสัมมนาวิชาการที่เคยหนึ่งมาก่อน หรือเป็นบทความมีเป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ หรือการแปลงานจากภาษาอื่น จะต้องมีการอ้างอิงโดยระบุไว้ในเชิงอรรถ และบทความนั้นจะต้องมีการปรับแก้ให้เป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาการ
- 3) ผู้เขียนบทความจะต้องไม่ส่งบทความตีพิมพ์มากกว่าหนึ่งวารสารในเวลาเดียวกัน (Simultaneous submission)

- 4) จะต้องไม่เป็นบทความที่ละเมิด หรือคัดลอกผลงานของผู้อื่น (Plagiarism) รวมถึงการคัดลอกผลงานตนเองโดยมิชอบ (self-plagiarism)
- 5) จะต้องเป็นบทความที่มีการจัดรูปแบบ และจัดเตรียมข้อมูลครบถ้วนตามรายละเอียดที่กำหนดในเอกสารฉบับนี้

3. การส่งบทความเพื่อขอรับการพิจารณาลงตีพิมพ์

ขอให้ผู้เขียนนำส่งเอกสาร / ข้อมูล ดังรายการด้านล่าง

- 1) แบบฟอร์มนำส่งบทความ ซึ่งผู้เขียนรับรองว่าบทความที่นำส่งมานั้น เป็นผลงานของผู้เขียนเอง ไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน และไม่อยู่ระหว่างเสนอให้วารสารอื่นพิจารณา จำนวน 1 ฉบับ
- 2) ไฟล์ดิจิทัลของ

(1) บทความต้นฉบับที่มีการจัดรูปแบบตามรายละเอียดที่วารสารกำหนด นามสกุล .pdf

(2) บทความต้นฉบับที่มีการจัดรูปแบบตามรายละเอียดที่วารสารกำหนด นามสกุล .doc หรือ .docx และ

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

ชื่อไฟล์ให้กำหนดเป็นชื่อผู้แต่ง และอักษรแรกของนามสกุลภาษาอังกฤษ เช่น Keng Kiendee ให้ตั้งชื่อไฟล์เป็น kengk.pdf และสำหรับไฟล์รูปภาพให้ใส่เลขด้านท้ายชื่อ โดยระบุเลขตามลำดับการนำเสนอในบทความ เช่น kengk1.jpg

กรณีจัดส่งบทความทางไปรษณีย์ ให้บันทึกไฟล์ลงในแผ่น CD-Rom

- 3) ต้นฉบับบทความ (Hard copy) 1 ชุด (เฉพาะกรณีจัดส่งทางไปรษณีย์)
- มายังกองบรรณาธิการโดยผ่านช่องทางดังต่อไปนี้

- 1) ส่งทางอีเมล polscimujournal@gmail.com
- 2) ส่งทางไปรษณีย์มายัง

กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
เลขที่ 239 ถ.ห้วยแก้ว ต.สุเทพ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 50200

ติดต่อสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่

นางสาวสรวรยา วัฒนศิริเสรีกุล โทรศัพท์ 0-5394-2989 ต่อ 145 โทรสาร 0-5394-2988

ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่เว็บไซต์: <http://www.pol.cmu.ac.th/>

4. การจัดเตรียมต้นฉบับบทความ

4.1 รูปแบบของตัวอักษร

ขอให้ผู้เขียนใช้ตัวอักษรที่มีขนาด ชนิด และการจัดรูปแบบ ดังนี้

รายการ	ภาษาไทย (TH Sarabun PSK)			English (TH Sarabun PSK)		
	ขนาด	ชนิด	การจัดเรียง	Size	Type	Alignment
ชื่อเรื่อง และ Title	20	หนา	ตรงกลาง	20	Bold	Center
ชื่อผู้เขียน และ Author (s)	16	หนา	ชิดขวา	16	Bold	Right Alignment
สังกัดผู้แต่ง และ Affiliation (s)	14	ธรรมดา	ชิดซ้าย	14	Regular	Left Alignment
บทคัดย่อ และ Abstract	16	หนา	ตรงกลาง	16	Bold	Center
คำสำคัญ และ Keywords	16	หนา	ชิดซ้าย	16	Bold	Left Alignment
หัวข้อเรื่อง / Heading	16	หนา	ชิดซ้าย	16	Bold	Left Alignment
หัวข้อย่อย / Sub headings	16	หนา+เอน	ชิดซ้าย	16	Bold+Italic	Left Alignment
เนื้อหา / Article	16	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	16	Regular	Justify
Table or Figure title	16	หนา	ชิดซ้าย	16	Bold	Left Alignment
ข้อความในตาราง หรือ ภาพ / text in the table or figure	14	ธรรมดา	ชิดซ้ายหรือขวา	14	Regular	Left or Right Alignment
บรรณานุกรม และ References	16	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	16	Regular	Justify

4.2 องค์ประกอบของบทความ

รายการ	คำอธิบาย
ชื่อเรื่อง และ Title	ระบุชื่อเรื่องทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ชื่อเรื่องไม่ควรยาวเกินไป และครอบคลุมสาระของบทความ และมีความสอดคล้องกันระหว่างภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
ชื่อผู้เขียน และ Author (s)	- ระบุชื่อผู้แต่งทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ - ไม่ควรระบุตำแหน่งทางวิชาการ ยศ ตำแหน่งทางทหาร คำนำหน้าชื่อ รวมทั้งสถานภาพ (อาทิ นักศึกษาปริญญาเอก, อาจารย์ที่ปรึกษา, คณบดี) ทั้งที่ด้านหน้าและท้ายชื่อผู้แต่ง
สังกัดผู้แต่ง และ Affiliation (s)	- ระบุชื่อหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัด ในเชิงอรรถ โดยเรียงจากหน่วยงานระดับต้นไปจนถึงหน่วยงานหลัก แล้วจึงระบุจังหวัด รหัสไปรษณีย์ ประเทศ และอีเมล (ขอให้ระบุอีเมลอย่างน้อยสำหรับผู้แต่งหลัก (Corresponding author)) - หากหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัดเป็นภาษาไทย ให้ระบุรายละเอียดหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัดเป็นภาษาอังกฤษ ในบรรทัดถัดจากชื่อหน่วยงานที่สังกัดภาษาไทย
บทคัดย่อ และ Abstract	จัดทำบทคัดย่อทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ที่มีความสอดคล้องกัน และแต่ละส่วนควรมีความยาวไม่เกิน 10 บรรทัด
คำสำคัญ และ Keywords	ระบุคำสำคัญจำนวนไม่เกิน 5 คำ โดยคำสำคัญแต่ละคำ ให้แสดงทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษซึ่งมีความหมายตรงกัน
เนื้อหา / Content	- ควรประกอบด้วยส่วนของความนำ เนื้อหา และบทสรุป - การใช้คำศัพท์เฉพาะทางวิชาการ - กรณีคำภาษาอังกฤษที่มีการใช้ทับศัพท์ภาษาไทยอย่างแพร่หลาย ให้เขียนเป็นภาษาไทยตามที่มีการบัญญัติศัพท์ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน โดยไม่ต้องแสดงคำศัพท์ภาษาอังกฤษประกอบ อาทิ อินเทอร์เน็ต อิเล็กทรอนิกส์ - กรณีคำภาษาอังกฤษที่ยังไม่มีการใช้แพร่หลาย ให้เขียนคำแปลภาษาไทยหรือคำทับศัพท์ โดยแสดงคำศัพท์ภาษาอังกฤษ และอักษรย่อ (ถ้ามี) ประกอบในวงเล็บ ทั้งนี้ การเขียนคำศัพท์ภาษาอังกฤษในวงเล็บ ให้ใช้ตัวพิมพ์เล็กทั้งหมด ยกเว้นคำที่มีอักษรย่อหรือคำเฉพาะ ซึ่งจะขึ้นต้นคำด้วยตัวพิมพ์ใหญ่ และควรเขียนคำภาษาอังกฤษกำกับครั้งแรกเพียงครั้งเดียว

รายการ	คำอธิบาย
	ครั้งต่อไปไม่จำเป็นต้องเขียนภาษาอังกฤษกำกับอีก เช่น องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) (3) กรณีคำทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษที่มีการใช้อักษรย่อ ให้ระบุคำเต็มและอักษรย่อในครั้งแรกที่มีการกล่าวถึง และครั้งต่อไปให้ใช้อักษรย่อเพียงอย่างเดียวได้ อาทิ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ครั้งต่อไปใช้ อปท., องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ครั้งต่อไปใช้ UN ■ การแสดงตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ (1) ให้แสดงชื่อตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ <u>ด้านบน</u>ตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ และใส่หมายเลขกำกับตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ โดยเรียงตามลำดับการนำเสนอในเรื่อง (2) หากเป็นตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพที่อ้างอิงมาจากแหล่งข้อมูลอื่น ให้อ้างอิงที่มาโดยใช้การอ้างอิงแบบแทรกในเนื้อหา (In-text citation) แสดงไว้ใต้ตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ และดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับลิขสิทธิ์ (3) หากมีหมายเหตุประกอบตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ ให้ใส่หมายเหตุไว้บรรทัดใต้ที่มา ■ เชิงอรรถ (footnote) ในเนื้อหา ใช้สำหรับการอธิบายขยายความจากในเนื้อหาเท่านั้น ไม่ใช้สำหรับการอ้างอิงเอกสารในเรื่อง (การอ้างอิงเอกสารในเรื่องใช้รูปแบบการอ้างอิงในเนื้อหา (In-text citation))
การอ้างอิงเอกสารในเนื้อเรื่อง	ใช้รูปแบบการอ้างอิงถึงในเนื้อหา (In-text citation) แบบนามปี (Name-and-year system) ในระบบ American Psychological Association (APA) (ดูรายละเอียดในหัวข้อ การอ้างอิงถึงในเนื้อหาและการลงรายการบรรณานุกรม)
บรรณานุกรมและ References	■ ให้แสดงรายการบรรณานุกรมตอนท้ายของบทความ โดยใช้รูปแบบบรรณานุกรมในระบบ APA โดยผู้เขียนต้องตรวจสอบข้อมูลการอ้างอิงให้ครบถ้วนสมบูรณ์ รวมทั้งรายการบรรณานุกรมจะต้องครอบคลุมรายการที่มีการอ้างอิงในเนื้อหา ■ ให้แสดงรายการบรรณานุกรมโดยเรียงลำดับตามตัวอักษร และให้เรียงรายการบรรณานุกรมที่เป็นสิ่งพิมพ์ภาษาไทยก่อน แล้วจึงตามด้วยรายการบรรณานุกรมที่เป็นสิ่งพิมพ์ภาษาต่างประเทศ

4.3 การอ้างอิงในเนื้อหา และการลงรายการบรรณานุกรม

4.3.1 การอ้างอิงในเนื้อหาแบบนามปี ในระบบ APA

- (1) การอ้างอิงในเนื้อหาแบบนามปี ในระบบ APA สามารถทำได้ ดังนี้
 - อ้างอิงโดยชื่อผู้แต่งอยู่ในเนื้อหาความ เช่น เก่ง เขียนดี (2559, น.1) ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ ..., Smith (2016) defines public policy as...,
 - อ้างอิงโดยลงรายการชื่อผู้แต่ง, ปี, เลขหน้าในเครื่องหมายวงเล็บ เช่น (เก่ง เขียนดี, 2559, น. 1), (Smith, 2016, p.1)
- (2) กรณีผู้แต่ง 1 คน ผู้แต่งที่เป็นชาวไทยให้ใส่ทั้งชื่อ และนามสกุล หากผู้แต่งเป็นชาวต่างประเทศ ให้ใส่เฉพาะ นามสกุล แต่ถ้ามีรายการเอกสารอ้างอิงที่มีผู้แต่งชาวต่างประเทศที่มีนามสกุลเดียวกัน ให้ลงรายการด้วยชื่อย่อ และตามด้วยนามสกุล เพื่อให้ผู้อ่านสามารถแยกแยะรายการอ้างอิงในหน้าบรรณานุกรมได้ อาทิ (เก่ง เขียนดี, 2559, น.1), (Smith, 2016, p.1), A. B. Smith (2015) and C. D. Smith (2016)
- (3) กรณีผู้แต่ง 2 คน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่งทั้งสองคนทุกครั้งที่อ้าง โดยผู้แต่งชาวไทยให้คั่นระหว่างชื่อด้วยคำว่า “และ” และผู้แต่งชาวต่างประเทศ ให้คั่นระหว่างชื่อด้วยเครื่องหมาย “&” เช่น (เก่ง เขียนดี และชยัน อดทน, 2559), (Smith & Adam, 2016)
- (4) กรณีผู้แต่ง 3 คน ครั้งแรกให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่งทุกคน โดยคั่นระหว่างชื่อด้วยเครื่องหมาย “,” และครั้งต่อไปให้ลงเฉพาะชื่อคนแรก และตามด้วยคำว่า “และคณะ” สำหรับผู้แต่งภาษาไทย และ “et al.” สำหรับผู้แต่งชาวต่างชาติ เช่น ครั้งแรก (เก่ง เขียนดี, ชยัน อดทน, และมานะ พยายาม, 2559, น.1) ครั้งถัดไป (เก่ง เขียนดี และคณะ, 2559, น.3), ครั้งแรก (Smith, Adam, & Potter, 2016, p.101) ครั้งถัดไป (Smith et al., 2016, p.102)
- (5) กรณีผู้แต่งมากกว่า 3 คน ผู้แต่งชาวไทยให้ลงรายการด้วย ชื่อ นามสกุล เฉพาะคนแรก ตามด้วยคำว่า “และคณะ” สำหรับผู้แต่งชาวต่างชาติ ให้ลงรายการด้วย นามสกุล และตามด้วยคำว่า “et al.”
- (6) สิ่งพิมพ์คนละรายการ พิมพ์คนละปี แต่มีผู้แต่งคนเดียวกัน หรือกลุ่มเดียวกัน และผู้เขียนต้องการอ้างอิงพร้อมๆ กัน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง ตามด้วยปีที่พิมพ์ โดยเรียงลำดับปีที่พิมพ์จากเก่าไปใหม่ และคั่นระหว่างปีด้วยเครื่องหมาย “,” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555, 2559), (Smith, 2014, 2016)

- (7) สิ่งพิมพ์คนละรายการ พิมพ์ปีเดียวกัน แต่มีผู้แต่งคนเดียวกัน หรือกลุ่มเดียวกัน และผู้เขียนต้องการอ้างอิงพร้อมๆ กัน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง ตามด้วยปีที่พิมพ์ โดยลงอักษร ก, ข, ค กำกับหลังปีที่พิมพ์สำหรับผู้แต่งคนไทย และ a, b, c สำหรับผู้แต่งชาวต่างประเทศ และคั่นระหว่างปีด้วยเครื่องหมาย “,” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555ก, 2555ข), (Smith, 2014a, 2014b)
- (8) การอ้างอิงสิ่งพิมพ์หลายรายการ ผู้แต่งต่างกัน พร้อมกัน ให้คั่นแต่ละรายการด้วยเครื่องหมาย “;” เรียงลำดับตามตัวอักษรชื่อ (หรือนามสกุล) ผู้แต่ง เช่น (เก่ง เขียนดี, 2559; มานะ พายยาม, 2558), (Adam, 2014; Smith & Potter, 2016)
- (9) กรณีผู้แต่งที่เป็นหน่วยงานหรือสถาบัน ให้ลงรายการครั้งแรกด้วยชื่อเต็มของหน่วยงาน/สถาบัน และตามด้วยชื่อย่อในวงเล็บ “[...]” และการอ้างอิงต่อไปใช้แต่ชื่อย่อ ยกเว้น การอ้างอิงเนื้อหาวิทยาลัยให้ใส่ชื่อเต็มทุกครั้ง เช่น ครั้งแรก (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ [สสส.], 2558) ครั้งถัดไป (สสส., 2558)
- (10) กรณีที่เป็นเอกสารไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง ให้แสดงรายการโดยระบุชื่อสิ่งพิมพ์นั้นแทนชื่อผู้แต่ง โดยหากเป็นสิ่งพิมพ์ประเภทบทความ ให้ใส่ชื่อบทความ ในเครื่องหมายอัญประกาศ เช่น (“นโยบายสาธารณะ”, 2559) หากเป็นสิ่งพิมพ์ประเภทหนังสือ ให้ใส่ชื่อหนังสือโดยใช้ตัวเอน เช่น (*มาตรฐานการเผยแพร่ผลงานวิจัยและผลงานทางวิชาการ*, 2555)
- (11) กรณีการอ้างอิงสิ่งพิมพ์ที่ปรากฏในเอกสารอื่น ให้ลงรายการโดยภาษาไทยใช้คำว่า “อ้างอิงใน” และภาษาต่างประเทศใช้ “as cited in” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555 อ้างถึงใน มานะ พายยาม, 2559), (Smith, 2015 as cited in Adam, 2016)
- (12) การอ้างอิงข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การติดต่อทางโทรศัพท์ หรือทางช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ เช่น อีเมล เว็บบอร์ด ให้ใส่ชื่อบุคคลตามด้วย คำว่า “การสื่อสารส่วนบุคคล” สำหรับชาวไทย และ “personal communication” สำหรับชาวต่างประเทศ เช่น (เก่ง เขียนดี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กันยายน 2559), (Smith, personal communication, September 20, 2016)

4.3.2 การลงรายการบรรณานุกรม ในระบบ APA

- การลงรายการบรรณานุกรมสำหรับสิ่งพิมพ์แต่ละประเภท มีรายละเอียดดังนี้

ประเภทสิ่งพิมพ์	รูปแบบการลงรายการบรรณานุกรม
หนังสือ / ตำรา	ชื่อผู้แต่ง.//(ปีที่พิมพ์).//ชื่อเรื่อง.//สถานที่พิมพ์:ชื่อสำนักพิมพ์.
หนังสือรวมบทความ	ชื่อผู้แต่ง (บก.).//(ปีที่พิมพ์).//ชื่อเรื่อง.//สถานที่พิมพ์:ชื่อสำนักพิมพ์. Author (s) (Ed. ถ้ามีหลายคนใช้ Eds).//(year of publication).//Book title.//Place:/Publisher.
บทความในหนังสือรวมบทความ	ชื่อผู้แต่ง.//(ปีที่พิมพ์).//ชื่อบทความ.//ใน/ชื่อบรรณาธิการ/(บก.).//ชื่อหนังสือ.// (น./เลขหน้า-เลขหน้า).//สถานที่พิมพ์:ชื่อสำนักพิมพ์. Author (s).//(year of publication).//Article title.//In/Editor/(Ed. ถ้ามีหลายคนใช้ Eds).//Book title.//p. ถ้ามีหลายหน้าใช้ pp./page number-page number).//Place:/Publisher.
บทความในวารสาร	ชื่อผู้แต่ง.//(ปีที่พิมพ์).//ชื่อบทความ.//ชื่อวารสาร,/ปีที่/(ฉบับที่),/เลขหน้าที่ปรากฏบทความ-เลขหน้า). Author (s).//(year of publication).//Article title.//Journal,/Vol/(No),/page number-page number).
รายงานการวิจัย	ชื่อผู้แต่ง.//(ปีที่พิมพ์).//ชื่อเรื่อง/(รายงานการวิจัย).//สถานที่พิมพ์:ชื่อสำนักพิมพ์.
เอกสารการประชุมทางวิชาการ (Proceedings, Symposium)	ชื่อผู้แต่ง.//(ปีที่พิมพ์).//ชื่อบทความ.//ใน/ชื่อการประชุมหรือการสัมมนา/(น./เลขหน้า-เลขหน้า).//สถานที่พิมพ์:ชื่อสำนักพิมพ์.
ผลงานนำเสนอในงานประชุมวิชาการ	ชื่อผู้แต่ง.//(ปีที่น่าเสนอ,/เดือนที่น่าเสนอ).//ชื่อผลงาน.//การนำเสนอ (โปสเตอร์)ในชื่อการประชุมหรือการสัมมนา,/สถานที่จัดการประชุม.
หนังสือแปล	ชื่อผู้แต่งต้นฉบับที่แปลเป็นภาษาไทยแล้ว.//(ปีที่พิมพ์หนังสือแปล).//ชื่อหนังสือที่แปลแล้ว/[ชื่อหนังสือต้นฉบับ]/(ชื่อผู้แปล,/ผู้แปล).//สถานที่พิมพ์หนังสือแปล://สำนักพิมพ์.//(ต้นฉบับพิมพ์/ปี/(ระบุ ค.ศ. หรือ พ.ศ.)/ปีที่พิมพ์ต้นฉบับ)

ประเภทสิ่งพิมพ์	รูปแบบการลงรายการบรรณานุกรม
วิทยานิพนธ์ และ ปริญญานิพนธ์	ชื่อผู้แต่ง.//(ปีที่พิมพ์).//ชื่อวิทยานิพนธ์หรือปริญญานิพนธ์.//(วิทยานิพนธ์ชื่อ ปริญญา,/สถาบันการศึกษา. Author.//(year of published).// <i>Doctoral dissertation or Master's thesis Title</i> ,/ Doctoral dissertation or Master's thesis,/Institute,/Country.
บทความจาก หนังสือพิมพ์	ชื่อผู้แต่ง.//(ปีที่พิมพ์,/วัน/เดือน).//ชื่อบทความ.//ชื่อหนังสือพิมพ์, น./เลข หน้า.
เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ หรือเอกสารจาก ฐานข้อมูล	ชื่อผู้แต่ง.//(ปี).//ชื่อเอกสาร.//ค้นเมื่อ/วันที่/เดือน/ปี,จาก/URL (แบบย่อ*) หรือชื่อฐานข้อมูล.

หมายเหตุ: *ย่อ URL ได้จาก <https://goo.gl/>

■ การระบุชื่อผู้แต่ง มีรายละเอียดดังนี้

- (1) ผู้แต่งชาวไทย ลงรายการด้วยชื่อ แล้วตามด้วยนามสกุล ผู้แต่งชาวต่างประเทศ ลงรายการด้วยนามสกุล และตามด้วยชื่อแรกและชื่อกลางซึ่งใช้อักษรย่อ
- (2) ผู้แต่ง 2 คน ให้ลงชื่อผู้แต่งทุกคน โดยใช้คำว่า “และ” (สำหรับคนไทย) และ “and” (สำหรับชาวต่างประเทศ) คั่นระหว่างชื่อ
- (3) ผู้แต่ง 3 คน ให้ลงชื่อผู้แต่งทุกคน คั่นระหว่างชื่อด้วยเครื่องหมาย “,” และคั่นก่อนชื่อคนสุดท้ายด้วย “, และ” ในภาษาไทย และ “, and” ในภาษาอังกฤษ
- (4) ผู้แต่ง 3 คนขึ้นไป ให้ลงชื่อผู้แต่งคนแรก และตามด้วย “, และคณะ” สำหรับภาษาไทย และ “, et al.” สำหรับภาษาอังกฤษ
- (5) สิ่งพิมพ์ที่ไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง ให้ใส่ชื่อสิ่งพิมพ์ (หนังสือ หรือวารสาร) ด้วยตัวเอนแทน และตามด้วยปีที่พิมพ์ เช่น *ชื่อหนังสือ*.//(ปีที่พิมพ์).//สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์.

■ คำย่อสำหรับการลงรายการบรรณานุกรม

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



กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
239 ถ.ห้วยแก้ว ต.สุเทพ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 50200
โทรศัพท์ +66-5394-2989 ต่อ 145 โทรสาร +66-5394-2988
อีเมล polscicmujournal@gmail.com

Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University
239 Huay Kaew Rd., Muang, Chiang Mai 50200
Tel. +66-5394-2989 Ext.145 Fax. +66-5394-2988
E-mail polscicmujournal@gmail.com

