

Journal of East Asia and ASEAN Studies

Vol. 26 No. 1 (2026)

January - June

เอเชียตะวันออกเฉียงและอาเซียนศึกษา ศูนย์การเมือง สังคมและอาณาบริเวณศึกษา
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปีที่ 26 ฉบับที่ 1 (2026) มกราคม - มิถุนายน 2569

East Asian and ASEAN Studies, Centre of Politics, Social and Area Studies,
Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University.

Vol. 26 No. 1 January - June 2026

ISSN : 3056-9567 (Print)

ISSN : 3056-9575 (Online)

ปีที่พิมพ์ : มิถุนายน 2569

Year : June 2026

© 2019 by Centre of Politics, Social and Area Studies,
Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University.

พิมพ์ที่ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ศูนย์การเมือง สังคมและอาณาบริเวณศึกษา

วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงและอาเซียนศึกษา- มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2566.

1.วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงและอาเซียนศึกษา. I. ศูนย์การเมือง สังคมและ
อาณาบริเวณศึกษา, เจ้าของ. II. ชื่อเรื่อง.

ISSN 2697-598X

วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา ศูนย์การเมือง สังคมและอาณานิคมศึกษา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เป็นวารสารที่นำเสนอบทความวิชาการจากคณาจารย์ นักวิชาการ นักวิจัยและนักศึกษาเกี่ยวกับสาขารัฐศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รัฐประศาสนศาสตร์ สหวิทยาการด้านมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ การเมืองการปกครอง และเอเชียศึกษาในกรอบอาณานิคมศึกษา (Area study) วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษาใช้การกลั่นกรองบทความก่อนลงตีพิมพ์แบบผู้พิจารณาไม่ทราบชื่อผู้แต่ง และผู้แต่งไม่ทราบชื่อผู้พิจารณา (Tripple-blind Peer Review) โดยแต่ละบทความต้องผ่านการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิ 3 ท่าน วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษาจัดพิมพ์ปีละ 2 ฉบับ (ม.ค.-มิ.ย. และ ก.ค.-ธ.ค.)

วัตถุประสงค์

1. เพื่อเผยแพร่บทความวิชาการในสาขารัฐศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รัฐประศาสนศาสตร์ การเมืองการปกครอง บริหารรัฐกิจ นโยบายสาธารณะ
2. เพื่อส่งเสริมให้คณาจารย์ บุคลากรของมหาวิทยาลัย และผู้ทรงคุณวุฒิผลิตผลงานทางวิชาการเผยแพร่ต่อสาธารณชนในรูปแบบบทความทางวิชาการและบทวิจารณ์หนังสือ
3. เป็นสื่อกลางในการเผยแพร่ผลงานทางวิชาการของนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา และนักวิจัย
4. เป็นเอกสารประกอบการเรียน การสอนในระดับอุดมศึกษา

ข้อความและบทความในวารสารฉบับนี้เป็นแนวความคิดของผู้เขียน การตีพิมพ์
บทความเข้าเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียน ไม่ใช่ความคิดเห็นและความรับผิดชอบ
ของคณะผู้จัดทำ บรรณาธิการ กองบรรณาธิการและมหาวิทยาลัยรามคำแหง

วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงและอาเซียนศึกษา
Journal of East Asian and ASEAN Studies
ปีที่ 26 ฉบับที่ 1 (2026) มกราคม - มิถุนายน 2569
ISSN : 3056-9567 (Print)
ISSN : 3056-9575 (Online)

เจ้าของ ศูนย์การเมือง สังคมและอาณานิคมศึกษา
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ที่ปรึกษากองบรรณาธิการ

ผศ.วุฒิสักดิ์ ลาภเจริญทรัพย์

ที่ปรึกษาคณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บรรณาธิการบริหาร

รศ.ดร.กานต์ บุญยะกาญจน์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บรรณาธิการประจำฉบับ

ผศ.ดร.กิตติพิศ พุทธิวินัย

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

กองบรรณาธิการ

ภายนอก

รศ.วรศักดิ์ มหัทธโนบล

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผศ.ดร.ปราณี ทิพย์รัตน์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผศ.ดร.เอกลักษณ์ ไชยภูมิ

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ผศ.ดร.ไพลิน กิตติเสรีชัย

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Dr. Benjamin Loh yew Hoong

Taylor's University, Malaysia

Dr. Vilashini Somiah

Universiti Malaya, Malaysia

Dr. Helena Varkkey

Universiti Malaya, Malaysia

Dr.Nansi Paulraj
Dr. Pavithra Jayawardena
Dr. Eiji Murashima

Loyola College, India
University of Colombo, Sri Lanka
Waseda University, Japan

ภายใน

รศ.ดร.จักรี ไชยพินิจ
ผศ.ดร.ปะการัง ชื่นจิตร
ผศ.ดร.ศิริรักษ์ นิตน์เอก
ผศ.ดร.เพ็ญศักดิ์ จะรัมย์พันธ์
ผศ.ดร.ปิยะภาพ อเนกทวีกุล
นางสาวปราชญา เสนะวัต

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความ

รศ.ดร.วีระ หวังสัจจะโชค
ผศ.ดร.ชาย ไชยชิต
ผศ.ดร.ไพลิน กิตติเสรีชัย
ผศ.ดร.ศิวพล ชมพูพันธ์

ผศ.ดร.จิราภรณ์ คำจันทร์

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร
คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

อ.ดร.ศิบัติ นพประเสริฐ
อ.ดร.ชนิษฐา สุขสง
อ.ดร.วีรชน เกษสกุล
อ.วรศรา อัมพิกข์
นายณพล ผลอำนาจ
รศ.ดร.จักรี ไชยพินิจ
รศ.ดร.กานต์ บุญยะกาญจน
ผศ.ดร.กิตติพิศ พุทธิวินิช

ผู้จัดการ

คุณวรรณิตา พรหมนิมิต

พิสูจน์อักษร

คุณสโรชา จิรรุ่งเรืองวงศ์

ฝ่ายศิลป์

คุณพิชยา นิลสวัสดิ์

ประจำกองจัดการ

นางสาวธนาทิพย์ ไชยดิตรส

นางสาวเรืองรอง จันทร์เรือง

เหรียญก

นางสาวสุดารัตน์ ทิพาพงศ์

พิมพ์ที่

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ฉบับอิเล็กทรอนิกส์

<https://so01.tci-thaijo.org/index.php/eascramJ/index>

วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงและอาเซียนศึกษา

วัตถุประสงค์และเป้าหมาย

วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงและอาเซียนศึกษา จัดพิมพ์โดยศูนย์การเมือง สังคมและอาณาบริเวณศึกษา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เป็นวารสารวิชาการด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ เดิมทีจัดทำขึ้นในเล่มขนาดเล็กเป็นภาษาไทยในชื่อ จุลสารเอเชียตะวันออกเฉียงศึกษา ปีละ 1 ฉบับ ต่อมาในปี พ.ศ. 2555 ได้พัฒนาขึ้นเป็น รูปเล่มขนาดใหญ่ พร้อมเนื้อหาที่หลากหลาย และตีพิมพ์อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งบทความ เป็นภาษาอังกฤษและจีนเช่นกัน ในนามวารสารศูนย์ศึกษาเอเชียตะวันออกเฉียง นับจากปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นไป การจัดพิมพ์ปรับเปลี่ยนเป็นปีละ 2 ฉบับ มีวัตถุประสงค์เพื่อ เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและกลุ่มประเทศอาเซียน ในยามที่กลุ่มกำลังเคลื่อนตัวเข้าใกล้ชิดกันยิ่งขึ้น มีหลากหลายมิติในเชิงสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ครอบคลุมทางด้านการเมือง ความมั่นคง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ธุรกิจ ปรัชญา สังคม กฎหมาย อัตลักษณ์ด้าน ศาสนา ชาติพันธุ์ การสื่อสาร ภาษา ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม วรรณกรรม ชุมชน ท้องถิ่น สิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการ และธรรมาภิบาล เป็นต้น

ก่อนหน้าในการดำเนินงานของศูนย์ศึกษาเอเชียตะวันออกเฉียงค่อย ๆ พัฒนามาอย่างช้า ๆ แต่ต่อเนื่อง หลังจากก่อตั้งขึ้นปี พ.ศ. 2539 (1996) ด้วยเจตนารมณ์อันแน่วแน่ในทาง วิชาการ และได้รับการยอมรับให้เป็นส่วนหนึ่งของเครือข่าย East Asia Academic Cooperation Council (EACC) เมื่อเริ่มต้น โดยมีกรมอาเซียนเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการ ผลักดัน EACC เป็นคณะกรรมการความร่วมมือด้านวิชาการเอเชียตะวันออกเฉียง ที่ได้รับการแต่งตั้งเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2550 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมบทบาทของไทยในเวทีวิชาการต่างๆ ในกรอบอาเซียน+3 และชุมชนวิชาการนานาชาติทั้งนี้ ศูนย์ฯ ในฐานะหนึ่งในผู้มีส่วนร่วมเมื่อแรกเริ่มของคณะกรรมการ EACC โดย ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาเอเชียตะวันออกเฉียง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง มีบทบาทเป็นรองประธานในช่วง 2 ปีแรก ได้ตระหนักดีว่า การส่งเสริมการสร้างองค์ความรู้ทางวิชาการ ด้านเอเชียตะวันออกเฉียงและอาเซียน จำเป็นต้องดำเนินการพร้อมกับความร่วมมือ ของนักวิชาการจากหลากหลายแหล่ง แม้จะมีจุดหมายร่วมและความคล้ายคลึงกัน อย่างไรก็ตาม แต่ละแห่งต่างมีอัตลักษณ์และมุมมองเฉพาะตน อีกทั้งจำเป็นต้องเชื่อมโยง เป็นเครือข่ายกับหลายสถาบันการศึกษาทั้งในประเทศ รวมไปถึงกับสถาบันในระดับนานาชาติ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ระหว่างกัน หนึ่งในบรรดาหลากหลาย ช่องทางนั้นคือ การจัดพิมพ์วารสารวิชาการที่คณะผู้จัดทำพยายามส่งเสริมในทิศทาง ดังกล่าวอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเป็นเวทีวิชาการและทางออกสำหรับเพิ่มพูนความรู้ ปะทะสังสรรค์ทางปัญญา โต้แย้ง และแลกเปลี่ยนระหว่างกัน

คณะบรรณาธิการตระหนักดีว่า งานวารสารทางวิชาการนั้นเป็นงานท้าทายที่ต้องอาศัยความวิริยะอุตสาหะ อีกทั้งต้องการเป็นเวทีทางความคิดที่ได้รับความร่วมมือ ร่วมใจจากนักวิชาการหลายสถาบัน เพื่อผลิตผลงานและข้อเสนอ เสริมสร้างให้ผลงานทางวิชาการที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารมีคุณภาพเป็นที่ยอมรับในวงวิชาการ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการสะท้อนภาพองค์ความรู้ด้านเอเชียตะวันออกเฉียงศึกษา ซึ่งมีพลวัตทั้งใน เชิงภูมิปัญญา

อัตลักษณ์และวิถีแห่งความเป็นโลกตะวันออก (Eastern World) มีเสน่ห์ ดึงดูดพลังทางความคิดของปัญญาชนให้ร่วมสร้างสรรค์ผลงานทางวิชาการสืบไป

ดั่งนันทความต่างๆ ที่ตีพิมพ์ในวารสาร ประกอบด้วย การเผยแพร่งานวิจัยงานค้นคว้าในหลายแง่มุมและระดับของแนวการวิเคราะห์ จากนักศึกษาระดับ บัณฑิตศึกษา คณาจารย์ นักวิชาการจากต่างสถาบันทั้งในและนอกมหาวิทยาลัยรวมทั้งจากต่างประเทศในภาษาไทย ภาษาอังกฤษและอื่นๆ เพื่อให้เกิดความหลากหลาย รองรับกับความเปลี่ยนแปลงของศตวรรษที่ 21

Journal of East Asian and ASEAN Studies

Purpose and objective

The Journal of East Asian and ASEAN Studies is an academic journal published by Centre of Politics, Social and Area Studies Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University. Initially, it was published in a small format of booklet primarily in Thai language on a yearly basis. But from 2012 onwards, the volume of the Journal has been enlarged with varieties of contents to include articles in English as well in Chinese language. Beginning from 2015 the publication is scheduled to be published twice yearly to accommodate with the increasing demands for research publication requirement.

The purpose of this Journal aims to disseminate knowledge on the region of East Asia including ASEAN countries in various disciplines, as this part of Asia is moving closer together towards a tightly link area. As a multi-disciplinary publication with emphasis mainly on Social Science and Humanity, the Journal's principal focus covers sub-disciplines such as sociology, politics, security, history, international relations, economics and cooperation, business, philosophy, law, religious and ethnic identities, cultural studies, language and literature, local community, environment, public-private management and governance etc.

After founding in 1996, our East Asian Studies Center has taken a long road with slow pace but steady progress with firm objective to advance academically despite limited resources. The center was acknowledged and has been the member of the East Asia Academic Cooperation Council (EACC), a forum initiated by Department of ASEAN Affairs, MFA, since its inception in May 2007. The aims of the EACC forum is to encourage Thai scholars to participate in their intellectual capacity in a broader academic forum of ASEAN Plus Three (APT). During the first two years, the director of our East Asian Studies Centers had participated as vice-chairman of the forum.

We realize well that in order to further the studies of East Asia and ASEAN as a region and in a separate entity, this effort cannot be done solely without the cooperation among academics and partnership with other like-minded institutions. Although many share common interests with similar objectives, however each center, particularly ours, has its own identities, perspectives and agendas to

pursue. The necessity to build a network of relationship with other academic institutions both inside the country and abroad is indispensable to advance the study and exchange of knowledge. And one of several channels is to publish this journal on a regular basis. Our editorial teams put effort in this direction to achieve academic standard requirement by attracting the contributors from different disciplines and serve as an outlet for researchers, academic community to express their views and approaches on the subject matters. With the aims to offer a diversity of views, the journal would serve as an open space for intellectual discussions, exchange of criticism and dissemination of research results.

We are well aware that publishing a journal is already a challenge that needs patience and perseverance. With the aims to attain nationwide academic recognition, this journal as a forum of thought has been achieved with the collaboration of eminent intellectuals from different academic institutions who patiently peer reviewed with useful recommendations and suggestions, but then the final responsibility rests with the authors. This would contribute to reflect the state of knowledge on the region which is undergoing the dynamic change in term of wisdom, identity deriving from Eastern world of thinking that need to be reexamined and attract intellectuals to reconstruct in the present context of 21st century.

บทบรรณาธิการ

วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงและอาเซียนศึกษานับนี้เป็นฉบับแรกที่มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานให้มีการจัดเก็บค่าตีพิมพ์ตามนโยบายของมหาวิทยาลัยรามคำแหง ด้วยเหตุนี้ กองบรรณาธิการจึงต้องขอขอบคุณผู้เขียนทุกท่านที่เข้าใจและไว้วางใจให้วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงและอาเซียนศึกษาเป็นพื้นที่เผยแพร่ผลงาน และขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่สละเวลาประเมินบทความอย่างเข้มงวด โดยในแต่ละบทความที่ตีพิมพ์กับวารสารจะมีผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาคุณภาพของบทความ 3 ท่านจากหลากหลายสถาบันต่อ 1 บทความ วารสารฉบับนี้รวบรวมบทความวิจัยจำนวนแปดเรื่องที่กระจายตัวอยู่บนภูมิทัศน์ทางวิชาการอันกว้างขวาง นับตั้งแต่เศรษฐกิจการเมืองของธุรกิจในเมือง การบริหารจัดการประชากรกลุ่มเปราะบาง การสื่อสารทางการเมืองของผู้นำทหาร การกำกับดูแลทรัพยากรร่วม การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ การพัฒนาหลักสูตรในเชิงสถาบัน ไปจนถึงการวางกรอบผลประโยชน์แห่งชาติบนพรมแดน หากมองเพียงผิวเผิน ความหลากหลายเช่นนี้อาจดูกระจุกตัวกระจาย แต่เมื่อพิเคราะห์ให้ลึกลงไป บทความทั้งแปดเรื่องล้วนโคจรอยู่รอบคำถามร่วมสองชุด ชุดแรกคือคำถามว่าด้วย การจัดการสิ่งที่เป็นของส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรธรรมชาติ งบประมาณแผ่นดิน สวัสดิการของผู้ไร้ที่พึ่ง หรือพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน และชุดที่สองคือคำถามว่าด้วย การสถาปนาความหมายและอำนาจผ่านการสื่อสารของผู้นำ และการนิยามอัตลักษณ์ของสถาบันกับการออกแบบหลักสูตรการศึกษา กองบรรณาธิการเห็นว่าการจัดวางบทความเหล่านี้ไว้ในฉบับเดียวกันจึงมิใช่เพียงการรวมเรื่องเข้าด้วยกัน หากแต่เป็นการเปิดบทสนทนาข้ามสาขาระหว่างรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และการศึกษามุมภาค กองบรรณาธิการหวังว่าบทความทั้งแปดเรื่องในฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อนักวิชาการ นักศึกษา และผู้สนใจในสาขารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และการศึกษาเอเชียตะวันออกเฉียงและอาเซียน ตลอดจนเป็นจุดตั้งต้นของการสนทนาทางวิชาการที่ลึกซึ้งและกว้างขวางยิ่งขึ้นต่อไป

กิตติพงศ์ พุทธิวินิช

บรรณาธิการ

Editorial

This issue of the Journal of East Asian and ASEAN Studies is the first to appear under a revised operating model, in which publication fees are now collected in line with the policy of Ramkhamhaeng University. The editorial board is therefore especially grateful to the authors who have embraced this change and continued to entrust the journal with their work, and to the reviewers who gave their time to assess each submission with care and rigor. Every article published here was evaluated by three qualified reviewers drawn from a range of institutions. The eight research articles gathered in this issue span a wide intellectual terrain—from the political economy of urban business, the management of vulnerable populations, and the political communication of a military leader, to the governance of common-pool resources, the implementation of public policy, institutional curriculum development, and the framing of national interest at the border. At first glance, such breadth may seem disparate. On closer reading, however, all eight articles circle two shared sets of questions. The first concerns the stewardship of what belongs to the collective—whether natural resources, the national budget, the welfare of the destitute, or border economic space. The second concerns the making of meaning and authority—through the rhetoric of leaders, and through the way institutions define their identity and design their curricula. Placed side by side in a single issue, these articles do more than sit together as a compilation; they open a cross-disciplinary conversation among political science, public administration, and area studies. The editorial board hopes that the eight articles in this issue will prove valuable to scholars, students, and all those engaged with political science,

Editorial (Continue)

public administration, and East Asian and ASEAN studies—and that they will serve as a starting point for academic dialogue that grows steadily deeper and broader.

Kittipos Phuttivanich
Editor

สารบัญ

หน้า

บทบรรณาธิการ	x
เศรษฐกิจการเมืองของธุรกิจอาบอบนวดในกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512-2566 ธวัชรัตน์ ศรีอินทรวานิช	1
การบริหารจัดการคนไร้ที่พึ่งพื้นที่กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 บุษกร บุญส่ง	29
การสื่อสารทางการเมืองของ พลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ ในช่วงปี พ.ศ. 2549- 2566 ร้อยเอกหญิง วรินดา ทองสุข	44
แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมในพื้นที่ชลประทาน ภาคเหนือตอนล่าง โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญ พิมพ์ปิณณ์ นิลสุพรรณ	66
การจัดการความขัดแย้งทรัพยากรร่วมประมงชายฝั่ง: กรณีศึกษา อ่าวปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2557 – 2567 สิริวิษณุ โพธิยก	90

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

อัตลักษณ์ของสิ่งมีชีวิต KU MAPS ยุคใหม่: วิจัยสถาบันเพื่อการพัฒนา หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ (หลักสูตรปรับปรุง พ.ศ. 2570) คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เอกลักษณ์ ไชยภูมิ สุริย์ฉาย พลวัน ปรีห์ปราง ถนนอมศักดิ์ชัย วิศรา อิมพิทักษ์	111
การนำนโยบายงบประมาณประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) ไปปฏิบัติระหว่างฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2562-2566 ราตรี ศรีสถิตยวัฒนา	130
กรอบการพัฒนาผลประโยชน์แห่งชาติของไทยต่อความร่วมมือ กับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิงล่า ด้านโลจิสติกส์ และด้านการท่องเที่ยว ศุภาพิชญ์ สุวรรณโณ กฤษฎา พรหมเวช กัษมพร รักสอน วิลาสินี พิบูลย์เศรษฐ์	155

Table of Content

	Page
Editorial	xi
The Political Economy of Massage Parlors in Bangkok From 1969-2023 Thatirat Sri-intravanit	1
Management of homeless people in bangkok area According to the homeless persons act of 2014 Butsakon Bunsong	29
Political communication of General Apirat Kongsompong During 2006-2023 Captain Warinda Thongsukh	44
Guidelines for the Management of Common Resources in the Irrigation Area of the Lower Northern Region: Wang Yang-Nong Khwan Pimpawee Ninsupan	66
Conflict Management of Coastal Fisheries Resources: A Case Study of Pak Phanang Bay, Nakhon Si Thammarat Province, 2014–2024 Sirawait Photiyok	90

Table of Content (Continue)

	Page
The New Identity of the Singha Kheaw KUMAPS: Institutional Research for the Development of the Master of Arts in Political Science Curriculum (2027 Revision) Faculty of Social Sciences, Kasetsart University Akekalak Chaipumee Sureeshine Phollawan Preeprang Thanomsakchai Varisara Impithuksa	111
The implementation of the budgetary income support policy for rice farmers during season 2019-2023 Ratri Srisathitwattana	130
The developing framework of Thailand's national interests in cooperating with the Mengla border special economic zone towards logistics and tourism Supapit Suwanno Krissada Promvek Katsamaporn Rakson Wilasinee Piboonsate	155

เศรษฐกิจการเมืองของธุรกิจ อาบอบนวดในกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512-2566

รุติรัตน์ ศรีอินทรวานิช*

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อวิเคราะห์เศรษฐกิจการเมืองของธุรกิจอาบอบนวดในกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512-2566 โดยมุ่งศึกษาพัฒนาการของธุรกิจอาบอบนวดในประเทศไทย ตลอดจนกฎหมายและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐ ผู้ประกอบการ และผู้ให้บริการในการบริหารจัดการธุรกิจดังกล่าวในช่วงเวลาการศึกษา โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ร่วมกับการศึกษาข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) ได้แก่ กฎหมาย สถิติภาษี รายงานข่าว และงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง ผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบด้วย 3 กลุ่ม ได้แก่ ตัวแทนภาครัฐ ผู้ประกอบการ และผู้ให้บริการ เพื่อวิเคราะห์ความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างรอบด้าน กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์ประกอบด้วย ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) แนวคิดสถาบัน (Institutionalism) และแนวคิดธุรกิจการเมือง (Business Politics)

งานวิจัยมีข้อเสนอสู่หลักว่า ธุรกิจอาบอบนวดเป็น “พื้นที่ทางการเมือง” ที่กฎหมาย เศรษฐกิจ และแรงงานเชื่อมโยงกันอย่างแนบแน่น มิใช่เพียงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หากแต่สะท้อนโครงสร้างอำนาจของรัฐในระบบ “เศรษฐกิจสีเทา” (Grey economy) โดยรัฐมิได้ใช้กฎหมายเพื่อควบคุมเพียงอย่างเดียว แต่ใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการความสัมพันธ์กับภาคธุรกิจ ธุรกิจอาบอบนวดมีพัฒนาการตามบริบทเศรษฐกิจการเมือง สามารถแบ่งเป็น 3 ยุค ได้แก่ ยุคห้องแถว ยุคครบวงจร และยุคออนไลน์บนแพลตฟอร์มดิจิทัล และดำรงอยู่ใน สถานะ “กึ่งใต้ดิน” (Semi-underground Business) จากความอ่อนแอของกฎหมายระหว่าง “พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509” (2509, หน้า 626-639) ประกาศเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2509 ซึ่งรับรองการประกอบกิจการ และ “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539” (2539, หน้า 1-13) ประกาศเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้กิจกรรมทางเพศเป็นสิ่งต้องห้าม ความคลุมเครือดังกล่าวบ่งชี้ช่องให้เกิดการบังคับใช้แบบเลือกปฏิบัติ และเอื้อให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้ดุลยพินิจในการแสวงหาผลประโยชน์จากระบบ จึงทำให้มีเงินจำนวนมากที่ควรจะถูกจัดเก็บเป็นภาษีรั่วไหลออกจากระบบ

ภายใต้เงื่อนไขนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและผู้ประกอบการมีลักษณะ “การพึ่งพาอาศัยกัน” (Institutional Dependency) และ “ความร่วมมือแบบไม่สมมาตร” (Asymmetric Cooperation) โดยรัฐผ่อนปรนการบังคับใช้กฎหมาย ขณะที่ผู้ประกอบการให้การสนับสนุนรัฐในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ส่งผลให้ธุรกิจอาบอบนวดเชื่อมโยงกับระบบอุปถัมภ์ โดยผู้ให้บริการทางเพศกลับเป็นกลุ่มที่ปราบปรามที่สุด เนื่องจากเป็นผู้กระทำผิดตามกฎหมาย ส่งผลให้ขาดการคุ้มครองด้านสิทธิแรงงานและเผชิญกับการกดขี่ทางสังคม แม้จะเป็นกลไกสำคัญในการสร้างรายได้ให้แก่ทั้งรัฐและผู้ประกอบการก็ตาม การดำรงอยู่ของธุรกิจอาบอบนวดในฐานะ “พื้นที่สีเทา” เป็นผลลัพธ์เชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจการเมืองไทย ที่รัฐและทุนมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด (ลิธิตชิต ว่างกลานนท์, 2552, หน้า 18-21) รัฐใช้ความคลุมเครือทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการสร้างรายได้ และรักษาระบอบอำนาจ ขณะที่ผู้ประกอบการใช้ประโยชน์จากการผ่อนปรนดังกล่าวเพื่อหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ องค์ความรู้จากการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ธุรกิจอาบอบนวดมิใช่เพียงกิจกรรมขายขบ หากแต่เป็นกลไกเชิงโครงสร้างของรัฐ และเป็นพื้นที่ทางการเมืองที่สะท้อนความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐ ทุน และแรงงานในระบบเศรษฐกิจสีเทอย่างชัดเจน

คำสำคัญ: เศรษฐศาสตร์การเมือง, ธุรกิจอาบอบนวด, เศรษฐกิจสีเทา, ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและทุน, การพึ่งพาอาศัยกันทางสถาบัน

* สาขาวิชาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ผู้รับผิดชอบบทความ: Thatrat.sri@gmail.com

The Political Economy of Massage Parlors in Bangkok From 1969-2023

Thatirat Sri-intravanit*

Abstract

This study aims to analyze the political economy of massage parlor businesses in Bangkok from 1969 to 2023. It examines the historical development of the massage parlor industry in Thailand, along with relevant laws and state policies, and analyzes the power relationships among the state, operators, and service providers in managing such businesses during the study period. The research employs a qualitative methodology, utilizing in-depth interviews alongside documentary research, including legislation, tax statistics, news reports, and related academic works. Key informants were drawn from three groups: state representatives, business operators, and service providers, in order to comprehensively analyze the economic and political interconnections. The theoretical frameworks applied include Political Economy, Institutionalism, and Business Politics.

The study's central argument is that massage parlor businesses constitute a "political space" in which law, economy, and labor are intricately intertwined — not merely an economic activity, but a reflection of state power structures within a "grey economy." The state does not employ legislation solely as a regulatory tool, but also as an instrument for managing its relationship with the private sector. The development of massage parlor businesses can be periodized into three distinct eras: the shophouse era, the full-service era, and the entertainment complex era. These businesses persist in a "semi-underground" status, arising from the legal contradiction between the Entertainment Establishment Act B.E. 2509 (1966, pp. 626–639, promulgated on 4 October 1966), which legitimizes business operations, and the Prevention and Suppression of Prostitution Act B.E. 2539 (1996, pp. 1–13, promulgated on 22 October 1996), which prohibits sexual activities. This legal ambiguity creates conditions for selective law enforcement and allows state officials to exercise discretionary power for extra-systemic gain, resulting in substantial revenue that should have been collected as taxes leaking out of the formal system.

Under these conditions, the relationship between the state and operators is characterized by "institutional dependency" and "asymmetric cooperation," whereby the state relaxes law enforcement while operators provide support to the state in both formal and informal ways. Consequently, massage parlor businesses become embedded in a patronage system, with sex workers emerging as the most vulnerable group — classified as legal offenders, they lack labor rights protection and face social stigmatization, despite serving as a key mechanism generating income for both the state and operators. The persistence of massage parlor businesses as a "grey area" is a structural outcome of Thailand's political economy, in which the state and capital maintain close relations. The state exploits legal ambiguity as a tool for revenue generation and power network maintenance, while operators leverage such leniency to preserve their interests. The knowledge generated by this study demonstrates that massage parlor businesses are not merely a marginal activity, but a structural mechanism of the state and a political space that clearly reflects the power relations among the state, capital, and labor within the grey economy.

Keywords: Political Economy, Massage Parlors, Grey Economy, State-Capital Relations, Institutional Dependency

* Department of Politics, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University, Corresponding author: Thatirat.srii@gmail.com



บทนำ

ธุรกิจอาบอบนวดมีพัฒนาการต่อเนื่องและสะท้อนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และนโยบายรัฐ แบ่งเป็นสามยุคสำคัญ คือ (1) ยุคอาบอบนวดห้องแถว (ก่อน พ.ศ.2500 - 2516) ซึ่งเป็นกิจการขนาดเล็กและไม่เป็นทางการ (2) ยุคอาบอบนวดครบวงจร (พ.ศ. 2517-2539) ที่เริ่มมีการลงทุนขนาดใหญ่และได้รับอิทธิพลจากเศรษฐกิจเมืองและการท่องเที่ยว (3) ยุคเอนเตอร์เทนเมนต์คอมเพล็กซ์ (พ.ศ. 2540-2566) ซึ่งพัฒนาไปสู่ธุรกิจบริการเชิงพาณิชย์ เต็มรูปแบบ ธุรกิจอาบอบนวดในประเทศไทยเติบโตอย่างต่อเนื่องภายใต้บริบททางประวัติศาสตร์ และสังคม โดยมีปัจจัยสำคัญจากสงครามเวียดนามและสงครามอินโดจีน ซึ่งสหรัฐอเมริกาใช้หลาย พื้นที่ในประเทศไทยเป็นฐานทัพและที่พักกำลังพลระหว่างปี พ.ศ. 2503-2518 (สำนักข่าวอิศรา, 2568) ดอนเมืองกลายเป็นฐานยุทธศาสตร์สำคัญ เนื่องจากเป็นที่ตั้งสนามบินหลักของประเทศ และศูนย์กลางกองทัพอากาศไทย ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกาในยุคสงครามเย็น ทำให้สหรัฐฯ สามารถใช้โครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่เดิมได้โดยไม่ต้องสร้างสนามบินใหม่ นอกจากนี้ ดอนเมืองยังตั้งอยู่ใกล้ศูนย์กลางทางการเมืองของกรุงเทพมหานคร จึงเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายกำลังพล อุปกรณ์ และการกิจการทางทหาร รวมถึงเชื่อมต่อไปยังฐานทัพสำคัญในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น อุตรธานี อุบลราชธานี และนครราชสีมา เพื่อสนับสนุนปฏิบัติการในอินโดจีน (กรุงเทพธุรกิจ, 2566)

ทหารสหรัฐฯ ส่วนใหญ่เดินทางเข้าสู่ประเทศไทยผ่านท่าอากาศยานดอนเมือง ก่อนกระจายกำลังไปยังฐานทัพต่างจังหวัดหรือเข้ามาพักผ่อนในกรุงเทพมหานคร ซึ่งกลายเป็น ศูนย์กลางกิจกรรม “Rest and Recreation” (R&R) สำหรับทหารอเมริกัน การปรากฏตัวของ ทหารต่างชาติส่งผลให้ธุรกิจโรงแรม บาร์ สถานบันเทิง และธุรกิจอาบอบนวดขยายตัวอย่าง รวดเร็ว เพื่อตอบสนองความต้องการของกำลังพลสหรัฐฯ ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนผลกระทบ ทางเศรษฐกิจและสังคมจากการตั้งฐานทัพสหรัฐฯ ในประเทศไทย (ขวัญแก้ว อดมบุญญาภาพ, 2546, หน้า 54-56) ขณะเดียวกัน จังหวัดอุตรธานีและพื้นที่ตามแนวถนนมิตรภาพ ซึ่งเป็นเส้นทาง เคลื่อนย้ายกำลังพล ได้เกิดกิจการภาคบริการจำนวนมาก เช่น โรงแรม บาร์ ไนท์คลับ บ้านเช่า และ บังเกโล ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของแรงงานและการอพยพแรงงานจากต่างถิ่น หนึ่งในอาชีพที่ เกิดขึ้นในบริบทดังกล่าวคือ “เมียเช่า” ซึ่งใช้เรียกผู้หญิงที่มีความสัมพันธ์ชั่วคราวกับทหารต่างชาติ และได้รับความนิยมต่อเนื่องยาวนาน (พิณิจ จันทร, 2567) จนกระทั่งในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประเทศไทยดำเนินนโยบายสานสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาและมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจแบบ ทุนนิยม ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของพื้นที่ธุรกิจใหม่ เนื่องจากถนนเจริญกรุงไม่สามารถรองรับ การเติบโตทางเศรษฐกิจได้ (อาทิตย์พร ผาจันทร์, 2564, หน้า 107) รัฐบาลจึงลงทุนก่อสร้างถนน เพชรบุรีตัดใหม่ และเปิดใช้อย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2506 เพื่อเชื่อมศูนย์กลางเมืองกับสนามบิน และพื้นที่ฝั่งตะวันออก (ปิณฑลดา บวรศักดิ์, 2568) การพัฒนาดังกล่าวทำให้พื้นที่ริมถนนเพชรบุรี ตัดใหม่เหมาะต่อการจัดตั้งธุรกิจขนาดใหญ่ รวมถึงสถานบันเทิงและอาบอบนวด

นอกจากนี้ นโยบาย “ปราบปรามอบายมุข” ของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ในย่านวังบูรพา เยาวราช และหัวลำโพง ยังผลักดันให้ผู้ประกอบการสถานบันเทิงย้ายฐานกิจการมายังถนนเพชรบุรีตัดใหม่ ซึ่งอยู่ใกล้โรงแรม สถานีรถไฟมักกะสัน และเส้นทางคมนาคมเชื่อมสนามบิน ส่งผลให้พื้นที่ดังกล่าวกลายเป็นศูนย์กลางธุรกิจบันเทิงแห่งใหม่ของกรุงเทพมหานคร (อาทิพร ผาจินดา, 2564, หน้า 107) ภายหลังการถอนกำลังของกองทัพสหรัฐฯ ในปี พ.ศ. 2518 ธุรกิจภาคบริการที่เคยเติบโตเพื่อรองรับทหารต่างชาติต่างได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน หลายกิจการทยอยปิดตัวลงจากการขาดผู้ใช้บริการ ขณะที่แรงงานอพยพจำนวนมากถูกเลิกจ้าง รวมถึงอาชีพ “เมียเช่า” ที่ซบเซาลงหลังจากทหารต่างชาติไม่ได้เดินทางกลับมาอีก (พิณิจ จันทร, 2567)

อย่างไรก็ตาม ก่อนการถอนกำลังดังกล่าว ถนนเพชรบุรีตัดใหม่และพื้นที่ใกล้เคียงได้เริ่มพัฒนาเป็นศูนย์กลางสถานบันเทิง โดยมีerkก่อสร้างบาร์ คลับ และอาบอบนวด เพื่อตอบสนองกำลังซื้อจากชาวต่างชาติ ส่งผลให้พื้นที่ดังกล่าวค่อย ๆ สร้างภาพลักษณ์ใหม่ในฐานะ “ย่านบันเทิงเชิงพาณิชย์” ที่แตกต่างจากย่านบันเทิงดั้งเดิม (“จอมพล สฤษดิ์ ณะรัชต์ เปิดสำนักงาน อสท.,” 2558) เมื่อผู้ประกอบการรายใหญ่เริ่มเข้ามามีบทบาท จึงเกิดการรวมกลุ่มทางธุรกิจและเครือข่ายความร่วมมือที่เอื้อต่อการตลาดและการประสานงานกับภาครัฐ แม้ประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสันจะประกาศนโยบาย “Vietnamization” และแผนถอนกำลังทหารสหรัฐฯ ออกจากอินโดจีนในปี พ.ศ. 2512 แต่กระบวนการถอนกำลังดังกล่าวเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปและใช้เวลาหลายปี (เดอะสเตทไทม์ [The State Time], 2568)

เหตุการณ์ดังกล่าวถือเป็นหมุดหมายสำคัญทางประวัติศาสตร์ เนื่องจากสะท้อนทั้ง “จุดเปลี่ยนเชิงโครงสร้าง” จากการปรับนโยบายของสหรัฐอเมริกา และ “ผลสืบเนื่องจากช่วงสงคราม” ที่ยังส่งอิทธิพลต่อเศรษฐกิจไทยในเวลาต่อมา ทำให้ช่วงเวลานี้เหมาะสมในการใช้เป็นจุดเริ่มต้นศึกษาพัฒนาการของธุรกิจอาบอบนวดที่เปลี่ยนผ่านจาก “เศรษฐกิจสงคราม” สู่ “เศรษฐกิจบริการ” ในสังคมไทย ในปี พ.ศ. 2512 ธุรกิจอาบอบนวดเริ่มขยายตัวอย่างเป็นระบบ มีการรวมกิจการ พัฒนาห้องบริการส่วนตัว และแยกประเภทบริการระหว่าง “โรงนวด” และ “อาบอบนวด” อย่างชัดเจน จากเดิมที่ให้บริการอาบอบนวดแบบออนเซนญี่ปุ่น ได้พัฒนาไปสู่การ ให้บริการทางเพศเต็มรูปแบบ ส่งผลให้มีทั้งนักท่องเที่ยวชาวไทยและต่างชาติเข้ามาใช้บริการจำนวนมาก (มิตชน ออนไลน์, 2564) ธุรกิจดังกล่าวจึงเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีการเปิดกิจการอาบอบนวดแห่งแรกในชื่อ “ชาลา” บนถนนศรีอยุธยา ก่อนปี พ.ศ. 2519 พื้นที่ดังกล่าวอยู่ใกล้ย่านประตูน้ำ ซึ่งในขณะนั้นเป็นแหล่งตลาดได้รุ่งและบ่อนพนัน ส่งผลให้บรรยากาศของธุรกิจสีเทาในพื้นที่เติบโตอย่างคึกคัก (กรุงเทพธุรกิจ, 2561) ดังที่ปรากฏในภาพ



หมายเหตุ. จาก ภาพปากซอยสุขุมวิท 34 เมื่อ 58 ปีก่อน, โดย ภาพเก่าในอดีต, 2567, กันยายน 10, เฟซบุ๊ก (<http://www.facebook.com/groups/weloveoldphoto/posts/3746522525677239/>).

ในส่วนของรายได้จากธุรกิจอาบอบนวด ชูวิทย์ กมลวิศิษฐ์ (2551) จากการศึกษาเรื่อง ธุรกิจนอกระบบ: ศึกษากรณีการค้าบริการทางเพศในสังคมไทย พบว่า ประเทศไทยมีผู้ให้บริการทางเพศประมาณ 229,000 คน แบ่งเป็นหญิงบริการชาวไทยประมาณ 85,000 คน หญิงบริการชาวต่างชาติ 36,000 คน โสเภณีเด็กประมาณ 60,000 คน และกลุ่มผู้ให้บริการอิสระ เช่น นักศึกษา ประมาณ 48,000 คน เมื่อจำแนกตามประเภทสถานบริการ พบว่า บาร์เบียร์มีจำนวนผู้ให้บริการมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ คาราโอเกะ นวดแผนโบราณ อาบอบนวด และบาร์อะโกโก้ ตามลำดับ การศึกษาดังกล่าวยังพบว่า รายได้เฉลี่ยของหญิงบริการอยู่ระหว่าง 31,250–125,000 บาทต่อเดือน โดยสถานบริการขนาดเล็กมักให้ผลตอบแทนต่ำกว่าสถานบริการประเภทสำนักหรือห้อง อย่างไรก็ตาม รายได้ของผู้ให้บริการจำนวนมากยังสูงกว่ารายได้เฉลี่ยของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือปริญญาโท ซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่จูงใจให้เข้าสู่ธุรกิจดังกล่าว ภาพรวมมูลค่าทางเศรษฐกิจของธุรกิจบริการทางเพศทั่วประเทศ ในปี พ.ศ. 2550 มีการประเมินว่ามีมูลค่ารวมประมาณ 163,839 ล้านบาท โดยสถานบริการนวดแผนโบราณสร้างรายได้มากที่สุด (36,427 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 22) รองลงมา คือ บาร์เบียร์ (26,402 ล้านบาท) อาบอบนวด (23,803 ล้านบาท) คาราโอเกะ (19,442 ล้านบาท) และสำนัก หรือห้อง (17,650 ล้านบาท) รวมมูลค่าธุรกิจค้าบริการทางเพศจากทุกช่องทางประมาณ 174,050 ล้านบาท หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ในปีเดียวกัน ซึ่งมีมูลค่าประมาณ 8.5 ล้านล้านบาท ข้อมูลเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า แม้จำนวนสถานบริการอาบอบนวดจะลดลง แต่ภาพรวมของธุรกิจบริการทางเพศยังคงมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง และเป็นส่วนหนึ่ง ที่สะท้อนถึงการ

ปรับตัวของธุรกิจภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และความต้องการของผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไป จากข้อเท็จจริงข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า ธุรกิจเทศพาณิชย์ ในประเทศไทยมีแนวโน้มขยายตัวและปรับเปลี่ยนรูปแบบอย่างต่อเนื่อง โดยให้ความสำคัญกับคุณสมบัติภายนอกของผู้ให้บริการ เช่น ความสาว หน้าตา รูปร่าง และอายุ เพื่อดึงดูดความสนใจของผู้บริโภค นอกจากนี้ พัฒนาการของธุรกิจเทศพาณิชย์ยังแฝงตัวอยู่ในหลากหลายธุรกิจ เช่น สถานบันเทิง ร้านอาหารโอเค หรือร้านนวดแผนโบราณ เพื่อหลีกเลี่ยงการควบคุมจากภาครัฐ ในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ระหว่างปี พ.ศ. 2563-2565 เทคโนโลยีการสื่อสารได้เข้ามามีบทบาทสำคัญทำให้รูปแบบการให้บริการทางเพศเปลี่ยนแปลงไปอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ การให้บริการทางเพศในลักษณะออนไลน์ได้รับความนิยมมากขึ้น เนื่องจากความสะดวก รวดเร็ว และไม่จำเป็นต้องพึ่งพานายหน้าหรือเสียค่าใช้จ่ายให้กับสถานประกอบการ ผู้ค้าบริการทางเพศสามารถติดต่อกับผู้ซื้อบริการได้โดยตรงผ่านสมาร์ทโฟนหรือแอปพลิเคชันต่าง ๆ ในขณะที่ผู้ซื้อบริการเองก็สามารถเข้าถึงบริการได้โดยไม่ต้องเดินทางไปยังสถานประกอบการจริง

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการของธุรกิจอาบอบนวดในประเทศไทย ก่อนปี พ.ศ.2500-2566
2. เพื่อศึกษาลักษณะและความเปลี่ยนแปลงของกฎหมายและนโยบายของรัฐที่มีผลต่อธุรกิจอาบอบนวดในกรุงเทพมหานคร ระหว่างปี พ.ศ.2512-2566
3. เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ผู้ประกอบการ และผู้ให้บริการ ในการบริหารจัดการธุรกิจอาบอบนวดในกรุงเทพมหานคร ระหว่างปี พ.ศ. 2512-2566

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการเมืองเชิงสถาบัน (Institutional Approach) ช่วยให้เข้าใจพลวัตความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กฎหมาย และผู้ประกอบการ รวมถึงบทบาทสถาบันที่เป็นทางการ (หน่วยงานรัฐ ศาล รัฐธรรมนูญ) และสถาบันไม่เป็นทางการ (ค่านิยม วัฒนธรรม ความสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจ) ซึ่งกำหนดเงื่อนไขการดำเนินธุรกิจและความอยู่รอดของธุรกิจประเภทนี้ในแต่ละยุคสมัย การศึกษาสถาบันที่เน้นมิติทางกฎหมายจึงมักถูกเรียกว่า “แนวการวิเคราะห์เชิงกฎหมาย” (Legal Approach) (ศุภชัย ศุภผล, 2564, หน้า 73-74) ซึ่งให้เห็นว่า ธุรกิจอาบอบนวดดำรงอยู่ในพื้นที่ก้ำกึ่งระหว่าง “ความชอบธรรมทางเศรษฐกิจ” กับ “ความไม่ชอบธรรมทางกฎหมายและศีลธรรม” เนื่องจากกฎหมายและนโยบายของรัฐมิได้ถูกบังคับใช้อย่างตรงไปตรงมา หากแต่ถูกตีความ ปรับใช้ หรือบิดเบือนตามเงื่อนไขของโครงสร้างอำนาจ บรรทัดฐานทางสังคม และผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, 2539, หน้า 6-8)

แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group Theory) สามารถอธิบายธุรกิจอาบอบนวดในประเทศไทยได้ว่า ผู้ประกอบการพยายามสร้างเครือข่ายและความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่

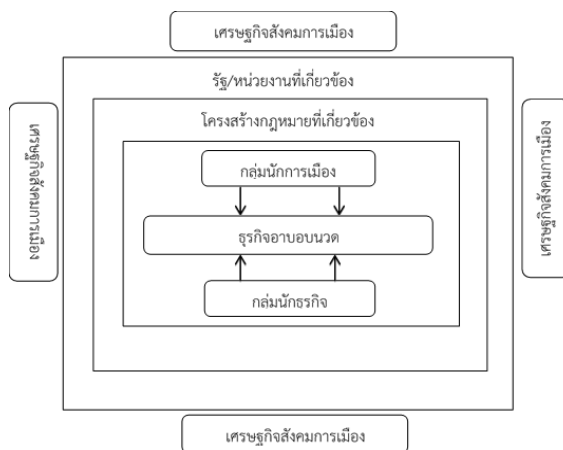
รัฐและนักการเมือง เพื่อปกป้องกิจการจากการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด และรักษาสถานะ
กึ่งถูกกฎหมายของธุรกิจ เนื่องจากลักษณะกิจการที่อยู่ในพื้นที่ก้ำกึ่งทางกฎหมาย ผู้ประกอบการ
จึงต้องอาศัยระบบอุปถัมภ์และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับผู้มีอำนาจเป็นกลยุทธ์สำคัญ
ในการคุ้มครองธุรกิจทั้งนี้ การรวมตัวของบุคคลหรือองค์กรที่มีเป้าหมายหรือผลประโยชน์ร่วมกัน
มิได้เกิดขึ้นอย่างไร้ทิศทาง หากแต่มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ ผ่านการวิ่งเต้น
การสร้างเครือข่าย การสนับสนุนทางการเงิน หรือการกดดันโดยตรงต่อผู้มีอำนาจ (มะลิ ทิพย์
ประจง และนิพนธ์ ทิพย์ศรีนิมิต, 2562, หน้า 21–22) กลุ่มทุนในธุรกิจบริการซึ่งมีความอ่อนไหว
ต่อประเด็นศีลธรรม มักใช้ยุทธวิธี “การอยู่ในเงามืด” เพื่อหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับกระบวนการ
ยุติธรรมโดยตรง

ในมิติเศรษฐศาสตร์การเมือง กลไกการจ่ายค่าตอบแทนในธุรกิจอาบอบนวดได้กลายเป็น
เป็น “ระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบใต้ดิน” ที่ฝังรากลึกผ่านความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของทุนและ
เจ้าหน้าที่รัฐในระดับต่าง ๆ ความสัมพันธ์ดังกล่าวนำไปสู่การจัดเก็บผลประโยชน์อย่างไม่เป็น
ทางการ ส่งผลให้รายได้ที่ควรจะถูกจัดเก็บเป็นภาษีของรัฐ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ
หรือภาษีนิติบุคคล ถูกบิดเบือนไปเป็นผลประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้มีอำนาจทางการเมืองและ
เจ้าหน้าที่รัฐ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, 2539, หน้า 1–3) การดำรงอยู่ของระบบนี้จึงมิใช่
เพียงการคอร์รัปชันในระดับปัจเจกบุคคล แต่สะท้อนถึงการจัดสรรทรัพยากรในเชิงโครงสร้างที่
บิดเบี้ยว โดยรายได้มหาศาลเหล่านี้ได้กลายเป็น “ทุนทางการเมือง” ที่ใช้ในการสืบทอดอำนาจทาง
เศรษฐกิจและการเมืองของกลุ่มอิทธิพล ลักษณะของธุรกิจอาบอบนวดที่เป็น “เศรษฐกิจใต้ดิน”
(Underground Economy) ซึ่งดำรงอยู่คู่ขนานกับระบบเศรษฐกิจทางการ ทำให้รัฐไม่สามารถ
จัดเก็บรายได้เข้าสู่ระบบการคลังเพื่อการพัฒนาประเทศได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย รายได้ที่ว่าไหล
ไปสู่เครือข่ายอุปถัมภ์อันกระชับนี้ สะท้อนให้เห็นถึงทั้ง “พลังของทุนเอกชน” ในการเจรจาต่อรอง
เพื่อซื้อความคุ้มครองทางการเมือง และ “ข้อจำกัดของรัฐไทย” ที่ขาดประสิทธิภาพในการกำกับ
ดูแลและจัดการธุรกิจจนกระบวนขนาดใหญ่ได้อย่างแท้จริง (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, 2539,
หน้า 6–8)

ธุรกิจอาบอบนวดในกรุงเทพมหานครถือเป็นภาพสะท้อนของ “ธุรกิจการเมือง”
(Business Politics) ในพื้นที่สีเทาที่ชัดเจน โดยดำรงอยู่ภายใต้สถานะ “กึ่งถูกกฎหมาย” ผ่านใบ
อนุญาตตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 อย่างไรก็ตาม การที่รัฐหยุดออกใบอนุญาต
ใหม่ได้ส่งผลให้เกิด “การผูกขาดโดยโครงสร้างทางกฎหมาย” (Legal Monopoly) ทำให้ใบ
อนุญาตที่มีอยู่เดิมกลายเป็น “สินทรัพย์” (Asset) ที่มีมูลค่าสูงขึ้นจากการจำกัดอุปทานในตลาด
สอดคล้องกับนิยามของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2559) ที่มองว่าธุรกิจการเมืองคือกระบวนการที่ทุนถูก
ใช้เป็นเครื่องมือเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองเพื่อกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อเครือข่ายตนเอง
ในบริบทนี้ เจ้าของธุรกิจอาบอบนวดจึงได้รับสิ่งที่เรียกว่า “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” (Economic
Rent) หรือผลตอบแทนส่วนเกินที่เกิดจากข้อจำกัดทางกฎหมายมิใช่จากการแข่งขันเสรี

การดำเนินธุรกิจในพื้นที่สีเทาเช่นนี้บีบให้ผู้ประกอบการต้องพึ่งพากลไกธุรกิจการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพื่อรักษา “สิทธิการผูกขาด” ของตนไว้ ดังนั้น การจ่ายผลประโยชน์นอกระบบจึงมิได้เป็นเพียงค่าคุ้มครองจากการถูกรับปราม แต่คือ “การลงทุนเพื่อรักษาสถานะผูกขาด” และเป็นกระบวนการ “แสวงหาค่าเช่า” (Rent-seeking) ในรูปแบบผลประโยชน์นอกระบบที่ส่งตรงไปยังเครือข่ายผู้มีอำนาจ เพื่อให้รัฐคงไว้ซึ่งเงินไหลทางกฎหมายที่เอื้อต่อกลุ่มทุนเดิมต่อไป (กฤษฎา พองธนกิจ, 2565, หน้า 87)

กรอบแนวคิดการวิจัย



กรอบแนวคิดเศรษฐกิจการเมืองของธุรกิจอาบอบนวดในกรุงเทพมหานครที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้น ใช้อธิบายความสัมพันธ์เชิงซ้อนระหว่างโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง กับการดำรงอยู่ของธุรกิจอาบอบนวดในฐานะ “พื้นที่สีเทา” ของสังคมไทย โดยในระดับมหภาค ธุรกิจดังกล่าวเติบโตภายใต้บริบทเศรษฐกิจเมือง การท่องเที่ยว และภาคบริการของกรุงเทพมหานคร ขณะที่สังคมไทยมีลักษณะย้อนแย้ง กล่าวคือ ยอมรับธุรกิจนี้ในเชิงเศรษฐกิจ แต่กลับไม่ให้ความชอบธรรมทางกฎหมายและศีลธรรมอย่างชัดเจน รัฐมิได้ทำหน้าที่เพียงกำกับควบคุมผ่านกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 เท่านั้น หากแต่ยังใช้กฎหมายเป็นกลไกสร้างอำนาจต่อรองกับผู้ประกอบการการบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่สม่ำเสมอจึงเปิดพื้นที่ให้เกิดการต่อรองผลประโยชน์ และทำให้ธุรกิจอาบอบนวดดำรงอยู่ในสถานะกึ่งบนดินกึ่งใต้ดิน

ในระดับปฏิบัติการ ธุรกิจอาบอบนวดทำหน้าที่เป็นจุดเชื่อมต่อของผลประโยชน์ระหว่างผู้ประกอบการ นักการเมือง และเจ้าหน้าที่รัฐ ผ่านเครือข่ายผลประโยชน์และการสนับสนุน

ทางการเมือง รายได้จำนวนมหาศาลจากธุรกิจจึงได้หมุนเวียนเฉพาะในภาคเอกชน แต่ยังเชื่อมโยงกับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองด้วย นอกจากนี้ การจำกัดการออกใบอนุญาตใหม่ยังส่งผลให้ใบอนุญาตเดิมกลายเป็น “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” (Economic Rent) ที่สร้างสถานะผูกขาดแก่ผู้ประกอบการ และทำให้การจ่ายผลประโยชน์นอกระบบกลายเป็นกลไกสำคัญในการรักษาสถานะดังกล่าว สะท้อนการหลอมรวมระหว่างเศรษฐกิจใต้ดินกับผลประโยชน์ทางการเมืองอย่างชัดเจน ดังนั้น การวิจัยนี้จึงเน้นวิเคราะห์พัฒนาการและความเป็นมาของธุรกิจอาบอบนวดภายใต้กรอบกฎหมายและนโยบายของรัฐ พร้อมทั้งศึกษาปฏิสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างรัฐกับผู้ประกอบการในการบริหารจัดการและการดำเนินงานธุรกิจอาบอบนวดในกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512-2566

ผลการวิจัย

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการของธุรกิจอาบอบนวดในประเทศไทย ก่อนปี พ.ศ.2500-2566 พัฒนาการของธุรกิจอาบอบนวดในประเทศไทยมีความเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องตามบริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และกฎหมาย โดยในระยะแรก ธุรกิจค้าบริการทางเพศในสังคมไทยยังอยู่ในลักษณะ “โรงโสเภณี” ซึ่งรัฐเข้ามาควบคุมผ่านระบบการขึ้นทะเบียน การจัดเก็บค่าธรรมเนียม และภาษีบำรุงท้องถิ่น ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันสัณยโรค รัตนโกสินทร์ศก 127 (พ.ศ. 2451) สะท้อนให้เห็นว่า รัฐมิได้ปฏิเสธการดำรงอยู่ของธุรกิจดังกล่าวโดยสิ้นเชิง แต่เลือกใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมและจัดระเบียบกิจกรรมทางเพศให้อยู่ภายใต้กรอบที่รัฐสามารถกำกับดูแลและจัดเก็บผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ ในช่วงสงครามเวียดนาม โดยเฉพาะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 เป็นต้นมา เมื่อประเทศไทยกลายเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาในการสนับสนุนปฏิบัติการทางทหารในภูมิภาคอินโดจีน การเข้ามาของทหารสหรัฐฯ และการขยายตัวของกิจกรรม “Rest and Recreation” (R&R) ส่งผลให้ธุรกิจบริการกลางคืน โรงแรม บาร์ และธุรกิจค้าบริการทางเพศเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครและจังหวัดที่ตั้งฐานทัพสหรัฐฯ ธุรกิจอาบอบนวดจึงค่อย ๆ พัฒนาจากกิจการค้าประเวณีแบบดั้งเดิมไปสู่ธุรกิจบริการเชิงพาณิชย์ที่มีรูปแบบชัดเจนมากขึ้น ทั้งด้านสถานที่ ระบบการให้บริการ และการจัดการทางธุรกิจ จนกลายเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจบริการและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทย (ขวัญแก้ว อดุมบุญญาภาพ, 2546, หน้า 54-56)

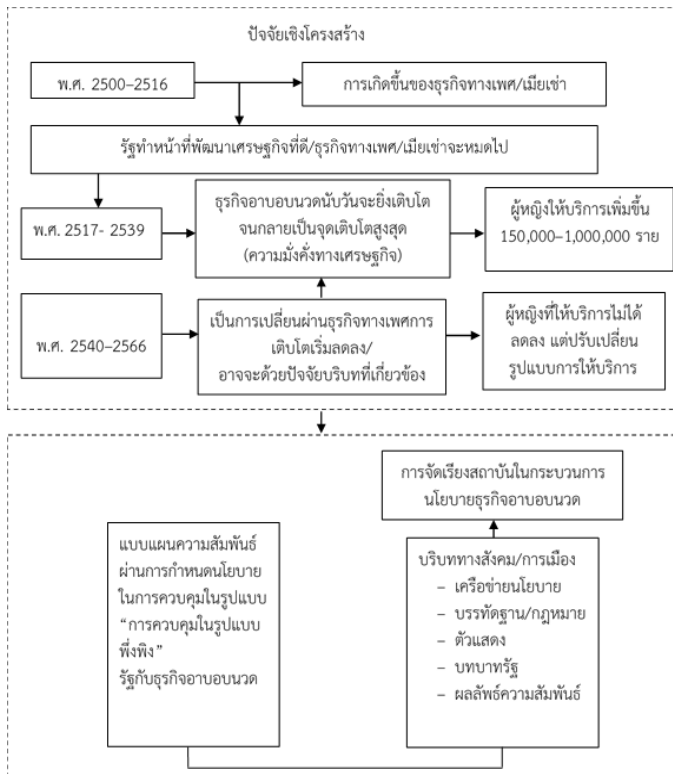
ธุรกิจอาบอบนวดในประเทศไทยมีจุดเริ่มต้นจากวัฒนธรรมการอาบน้ำแบบญี่ปุ่น หรือที่เรียกว่า “ออนเซน” โดยสถานบริการแห่งแรกที่ตั้งชื่อว่า “บางกอกออนเซน” ได้ให้บริการอาบน้ำและนวดตัวแก่ผู้มาใช้บริการ ก่อนที่รูปแบบธุรกิจนี้จะขยายตัวและเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากประเทศไทยในฐานะพันธมิตรของสหรัฐอเมริกาได้ยินยอมเปิดประเทศเป็นฐานทัพและที่พักผ่อนหย่อนใจให้แก่ทหารสหรัฐฯ โดยมีฐานทัพถึง 6 แห่งหมุนเวียนกันใช้ ทำให้มีผู้หญิงนับแสนคนเข้ามาประกอบอาชีพให้บริการในลักษณะนี้ ก่อนสงครามเวียดนาม อาชีพให้บริการทางเพศสำหรับ

ชาวต่างชาติยังไม่เป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลาย แต่หลังจากทหารอเมริกาเข้ามา อาชีพนี้เริ่มได้รับการยอมรับมากขึ้น (จรรยา เศรษฐบุตร, 2537, หน้า 142-143) ในช่วงปลายทศวรรษที่ 2530 ธุรกิจอาบอบนวดเติบโตอย่างโดดเด่น โดยมีปัจจัยขับเคลื่อนหลักสามประการ ได้แก่ ภาวะเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวย ความต้องการของกลุ่มผู้ใช้บริการ และแรงกดดันจากการแข่งขันกับธุรกิจบันเทิงรูปแบบใหม่ อาทิ ดับ บาร์ ค็อกเทลเลานจ์ และคาราโอเกะ สถานอาบอบนวดจึงต้องปรับรูปแบบการให้บริการให้มีเอกลักษณ์เฉพาะตัวที่คู่แข่งไม่สามารถทดแทนได้ ธุรกิจประเภทนี้ก้าวสู่จุดสูงสุด โดยกระจุกตัวอยู่ในย่านสำคัญอย่างรัชดาภิเษก ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ และถนนพระราม 9 อย่างหนาแน่น ซึ่งเป็นพื้นที่บางส่วนเป็นของทหารรถไฟแห่งประเทศไทยที่เปิดให้เช่า ในราคาถูก ทำให้นักธุรกิจเข้ามาเช่าพื้นที่เปิดกิจการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะที่สถาบันเท็กซัสตามมาให้บริการรองรับนักธุรกิจและนักท่องเที่ยวในย่านนี้ (ยศ สันตสมบัติ, 2535, หน้า 12-13) ท่ามกลางการเติบโตดังกล่าว ภาครัฐได้เริ่มนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้เพื่อกำกับและควบคุมการดำเนินงานของสถานบริการประเภทนี้อย่างจริงจังมากขึ้น

การศึกษาพบว่า พัฒนาการดังกล่าวสามารถอธิบายได้ผ่านแนวคิดสถาบันนิยมเก่า (Old Institutionalism) ซึ่งมองว่ากฎหมายและรัฐเป็นกลไกสำคัญในการจัดระเบียบสังคมและควบคุมพฤติกรรมขององค์กรทางเศรษฐกิจ รัฐไทยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือกำหนดขอบเขตการดำเนินธุรกิจอาบอบนวด ผ่านระบบใบอนุญาต การจดทะเบียนภาษี และมาตรการกำกับดูแลต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 และพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อควบคุมและจำกัดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับบริการทางเพศให้อยู่ภายใต้กรอบของความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมทางสังคม ในทางปฏิบัติ การบังคับใช้กฎหมายมิได้ดำเนินไปอย่างตรงไปตรงมา หากแต่มีลักษณะยืดหยุ่นและขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและการเมือง ส่งผลให้ธุรกิจอาบอบนวดดำรงอยู่ในสถานะ “กึ่งถูกกฎหมาย” หรือ “พื้นที่สีเทา” ระหว่างธุรกิจที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายกับกิจกรรมทางเพศที่กฎหมายห้ามไว้ ความย้อนแย้งดังกล่าวสะท้อนข้อจำกัดของแนวคิดสถาบันนิยมเก่าในการอธิบายพลวัตของธุรกิจอาบอบนวดในสังคมไทย

ผู้วิจัยจึงนำแนวคิดสถาบันนิยมใหม่ (New Institutionalism) มาใช้ร่วมในการวิเคราะห์ โดยแนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับบทบาทของบรรทัดฐานทางสังคม วัฒนธรรม เครือข่ายอำนาจ และพฤติกรรมของตัวแสดงต่าง ๆ เช่น รัฐ ผู้ประกอบการ เจ้าหน้าที่รัฐ และผู้ให้บริการ ซึ่งต่างมีผลต่อการกำหนดรูปแบบและเงื่อนไขการดำรงอยู่ของธุรกิจอาบอบนวด รัฐมิได้ทำหน้าที่เพียง “ผู้ควบคุม” ผ่านกฎหมายเท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่เป็น “ผู้ร่วมเล่น” ในระบบเศรษฐกิจการเมืองของธุรกิจอาบอบนวด ผ่านการสร้างเงื่อนไขทางสถาบันที่เอื้อให้ธุรกิจสามารถดำเนินต่อไปได้ ทั้งในรูปของการออกใบอนุญาต การกำหนดพื้นที่ การจดทะเบียนภาษี และการบังคับใช้กฎหมายอย่างเลือกปฏิบัติ ในอีกด้านหนึ่ง ผู้ประกอบการเองก็ต้องพึ่งพารัฐและเครือข่ายอำนาจเพื่อให้สามารถดำเนินกิจการได้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะหลังจากที่รัฐยุติการออกใบอนุญาตใหม่สำหรับสถานบริการประเภทอาบอบนวด ส่งผลให้ใบอนุญาตเดิมกลายเป็นทรัพย์สินที่มีมูลค่า

ทางเศรษฐกิจสูง และนำไปสู่ลักษณะ “การผูกขาดเชิงโครงสร้าง” ของผู้ประกอบการรายเดิม ผู้ประกอบการจึงต้องอาศัยความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่รัฐและนักการเมืองในการรักษาสถานะทางธุรกิจ ขณะที่รัฐเองก็ได้รับผลประโยชน์ทั้งในรูปภาษี รายได้ทางเศรษฐกิจ และผลประโยชน์นอก ระบบจากธุรกิจดังกล่าว ความสัมพันธ์นี้จึงสะท้อนลักษณะของ “ความสัมพันธ์เชิงควบคุมและพึ่งพิงกัน” (Control and Dependency Relationship) ระหว่างรัฐและทุนอย่างชัดเจน



หมายเหตุ. จาก อาบอบนวด EP. 2 “น้ำพึ่งเรือ เสือพึ่งป่า,” โดย ชูวิทย์ กมลวิศิษฎ์, 2564, ตุลาคม 19 [ข้อความทางเฟซบุ๊ก], เฟซบุ๊ก (<https://www.facebook.com/photo.php?fbid=4968282169885139&set=pb.100044444678982.-2207520000&type=3>).

นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบว่า ธุรกิจอาบอบนวดในประเทศไทยมีพลวัตเปลี่ยนแปลงตามบริบทเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละช่วงเวลา โดยในช่วงทศวรรษ 2530-2545 ธุรกิจอาบอบนวดขยายตัวสูงสุดตามการเติบโตของเศรษฐกิจเมืองและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ก่อนจะเริ่ม

เผชิญภาวะถดถอยในช่วงหลัง เนื่องจากต้นทุนการดำเนินการธุรกิจที่สูงขึ้น การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้บริโภค การควบคุมทางกฎหมายที่เข้มงวดมากขึ้น และการแพร่ระบาดของโควิด-19 ส่งผลให้สถานประกอบการจำนวนมากปิดตัวลงหรือปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินธุรกิจเพื่อความอยู่รอด เพราะฉะนั้น พัฒนาการของธุรกิจอาบอบนวดในประเทศไทยได้เป็นเพียงประวัติศาสตร์ของธุรกิจบริการทางเพศเท่านั้น แต่สะท้อนถึงกระบวนการ “จัดเรียงสถาบัน” (institutional arrangement) ระหว่างรัฐ ทูน และสังคม ซึ่งมีการปรับตัวและต่อรองผลประโยชน์กันอย่างต่อเนื่อง ภายใต้บริบทเศรษฐกิจการเมืองไทยในแต่ละยุคสมัย ทำให้ธุรกิจอาบอบนวดกลายเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองไทยที่เชื่อมโยงทั้งอำนาจรัฐ ระบบทุน และเศรษฐกิจนอกระบบเข้าด้วยกันอย่างซับซ้อน

2. เพื่อศึกษาลักษณะและความเปลี่ยนแปลงของกฎหมายและนโยบายของรัฐ ที่มีผลต่อธุรกิจอาบอบนวดในกรุงเทพมหานคร ระหว่างปี พ.ศ. 2512-2566

มาตรการทางกฎหมายและนโยบายของรัฐที่ใช้ควบคุมธุรกิจอาบอบนวดในกรุงเทพมหานคร ได้แก่ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อโครงสร้างธุรกิจ ผู้ประกอบการ และผู้ให้บริการในหลายมิติ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง แม้กฎหมายเหล่านี้จะมีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมศีลธรรม ความสงบเรียบร้อย และสุขอนามัยของสังคม แต่ในทางปฏิบัติกลับทำให้ธุรกิจอาบอบนวดดำรงอยู่ภายใต้สถานะ “พื้นที่สีเทา” ที่รัฐไม่สามารถควบคุมได้อย่างสมบูรณ์ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ทำให้ “ใบอนุญาต” กลายเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมธุรกิจอาบอบนวด โดยรัฐกำหนดเงื่อนไขด้านการอนุญาต การต่ออายุ และการเพิกถอนใบอนุญาตอย่างเข้มงวด ขณะเดียวกัน การไม่เปิดให้มีใบอนุญาตใหม่สำหรับผู้ประกอบการรายใหม่ ส่งผลให้ตลาดมีลักษณะกึ่งผูกขาด และทำให้ใบอนุญาตกลายเป็นทุนทางเศรษฐกิจที่มีมูลค่าสูงในทางปฏิบัติ แม้กฎหมายจะห้ามการซื้อขายหรือโอนสิทธิ์ก็ตาม ส่วนพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 แม้มีเป้าหมายเพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี แต่กลับทำให้ผู้ให้บริการทางเพศถูกผลักให้อยู่ในสถานะ “ผู้กระทำผิด” มากกว่าจะเป็นแรงงานที่ได้รับการคุ้มครอง ส่งผลให้รายได้ของผู้ให้บริการจำนวนมากไม่เข้าสู่ระบบภาษีและแรงงานอย่างเป็นทางการ ขณะที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้เพิ่มภาระด้านมาตรฐานสุขลักษณะและการควบคุมสุขภาพ ทำให้ผู้ประกอบการต้องแบกรับต้นทุนเชิงโครงสร้างและต้นทุนด้านกฎระเบียบเพิ่มขึ้น

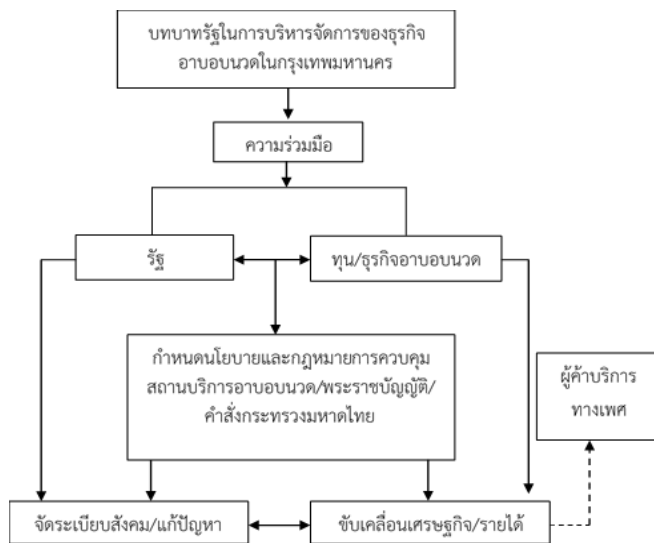
ในทางปฏิบัติ การบังคับใช้กฎหมายทั้งสามฉบับมีลักษณะซ้อนทับและเปิดช่องให้เกิดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ ส่งผลให้ผู้ประกอบการจำนวนมากต้องเผชิญ “ต้นทุนแฝง” ในรูปแบบของค่าดูแลหรือผลประโยชน์นอกระบบ เพื่อให้กิจการสามารถดำเนินต่อไปได้โดยไม่ถูกตรวจสอบหรือดำเนินคดีอย่างเข้มงวด สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายไม่ได้ทำ

หน้าที่เป็นเพียงกลไกควบคุมทางสังคมเท่านั้น แต่ยังเป็นเครื่องมือที่เชื่อมโยงอำนาจรัฐเข้ากับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของภาคธุรกิจ ปรากฏการณ์ดังกล่าวสามารถอธิบายได้ผ่านกรอบแนวคิดทางรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์การเมืองหลายประการ ได้แก่ แนวคิดการเมืองเชิงสถาบัน ซึ่งชี้ให้เห็นว่าสถาบันของรัฐและหน่วยงานราชการมีบทบาทสำคัญในการกำหนดกฎเกณฑ์และควบคุมธุรกิจอาบอบนวดผ่านระบบใบอนุญาตและการบังคับใช้กฎหมาย แต่ในเวลาเดียวกัน โครงสร้างดังกล่าวกลับเปิดช่องให้เกิดการใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตและการเลือกปฏิบัติ แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ อธิบายถึงความสัมพันธ์เชิงต่อรองระหว่างผู้ประกอบการกับเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งต่างฝ่ายต่างพึ่งพาอาศัยกันผ่านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมือง ขณะที่แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองสะท้อนให้เห็นว่า กฎหมายของรัฐได้สร้างต้นทุนเชิงโครงสร้างและข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาด ทำให้ธุรกิจอาบอบนวดต้องดำรงอยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจนอกระบบและต้นทุนที่ไม่เป็นทางการ สุดท้าย แนวคิดธุรกิจการเมืองชี้ให้เห็นว่า ธุรกิจอาบอบนวดมิได้เป็นเพียงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่เป็นพื้นที่ที่ทุนและอำนาจรัฐเชื่อมโยงกันผ่านระบบอุปถัมภ์และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์

ดังนั้น ธุรกิจอาบอบนวดในกรุงเทพมหานครจึงสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงซ้อนระหว่างรัฐ กฎหมาย ศีลธรรม และทุนทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน แม้รัฐจะพยายามควบคุมกิจการดังกล่าวผ่านมาตรการทางกฎหมาย แต่การบังคับใช้ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางสังคมกลับก่อให้เกิดปัญหาความไม่เสมอภาค การเลือกปฏิบัติ และเศรษฐกิจใต้ดิน ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการ ผู้ให้บริการ และประสิทธิภาพของการบริหารจัดการภาครัฐโดยรวม

3. เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ผู้ประกอบการ และผู้ให้บริการ ในการบริหารจัดการธุรกิจอาบอบนวดในกรุงเทพมหานคร ระหว่างปี พ.ศ. 2512–2566

แนวคิดสถาบันนิยม (Institutionalism) อธิบายว่า สถาบันทางการเมือง กฎหมาย และกลไกของรัฐ มีบทบาทสำคัญในการกำหนดพฤติกรรม ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และรูปแบบการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม โดย Lowndes and Roberts (2002, อ้างถึงใน จักริไชยพินิจ, 2559, หน้า 53) ชี้ว่า สถาบันไม่ได้หมายถึงเพียงองค์กรของรัฐเท่านั้น แต่รวมถึงกฎเกณฑ์สิทธิ และกระบวนการทางการเมืองที่มีลักษณะค่อนข้างมั่นคงและส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด เมื่อนำแนวคิดดังกล่าวมาวิเคราะห์ธุรกิจอาบอบนวดในกรุงเทพมหานคร จะเห็นได้ว่า รัฐมิได้ทำหน้าที่เพียงผู้กำกับดูแลผ่านกฎหมาย แต่ยังเป็นผู้กำหนดโครงสร้างของตลาด กำหนดเงื่อนไขการเข้าสู่ธุรกิจ และควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการกับผู้ให้บริการผ่านกลไกทางกฎหมายและการบริหารราชการ

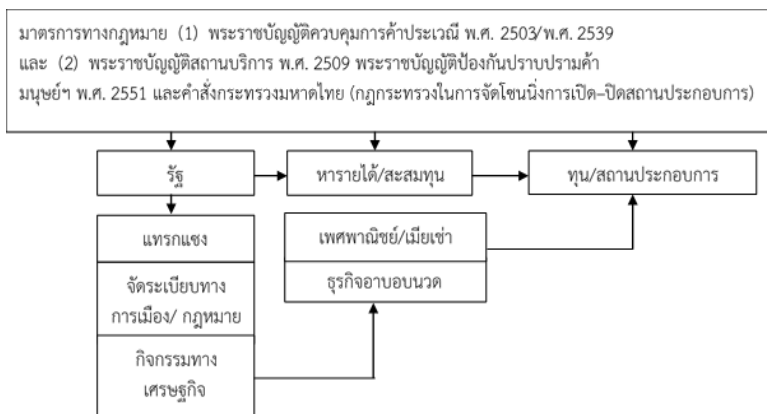


ผลการวิจัยพบว่า รัฐมีบทบาทเชิงโครงสร้างต่อธุรกิจอาบอบนวดในกรุงเทพมหานคร ผ่านการกำหนดกฎหมาย นโยบาย และกลไกการบังคับใช้ที่เชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมืองอย่างใกล้ชิด ความสัมพันธ์ดังกล่าวสามารถอธิบายได้ผ่านกรอบแนวคิดสถาบันนิยม (Institutionalism) ซึ่งมองว่าสถาบันทางการเมืองและกฎหมายเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมของบุคคลและควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในสังคม รัฐจึงไม่ได้ทำหน้าที่เพียงผู้รักษาความสงบเรียบร้อยหรือผู้บังคับใช้กฎหมายเท่านั้น แต่ยังเป็น “ผู้ออกแบบกติกา” และ “ผู้กำกับสนามทางเศรษฐกิจ” ที่กำหนดเงื่อนไขให้ภาคธุรกิจต้องปรับตัวเพื่อให้สามารถดำเนินกิจการได้ ภายใต้โครงสร้างดังกล่าว รัฐมีบทบาทสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก รัฐในฐานะสถาบันทางการเมืองที่กำหนดกฎหมายและนโยบายเพื่อควบคุมธุรกิจอาบอบนวด ผ่านกฎหมายสำคัญ เช่น พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ซึ่งสะท้อนแนวทางของรัฐในการควบคุมธุรกิจผ่านมิติด้านศีลธรรม ความสงบเรียบร้อย และสาธารณสุข กฎหมายเหล่านี้ทำให้รัฐสามารถกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต การต่ออายุ และการเพิกถอนใบอนุญาต รวมถึงควบคุมพื้นที่ และรูปแบบการดำเนินกิจการได้อย่างเป็นระบบ ส่งผลให้ “ใบอนุญาต” กลายเป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีมูลค่าสูง และเป็นกลไกสำคัญที่รัฐใช้ควบคุมภาคธุรกิจ ประการที่สอง รัฐในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมาย ได้มอบอำนาจให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ควบคุม ตรวจสอบ และตีความกฎหมายในทางปฏิบัติ ส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับผู้ประกอบการ เนื่องจากผู้ประกอบการจำนวน

มากจำเป็นต้องพึ่งพาการต่อรองกับเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อให้ธุรกิจสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างราบรื่น โดยเฉพาะในบริบทที่การบังคับใช้กฎหมายมีลักษณะยืดหยุ่นและใช้ดุลพินิจสูง

พัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องสะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงแนวทางของรัฐ ในการควบคุมธุรกิจอาบอบนวดอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 ได้กำหนดให้การค้าประเวณีเป็นความผิดทางอาญา ส่งผลให้ผู้ให้บริการทางเพศ ถูกทำให้เป็น “ผู้กระทำความผิด” ตามกฎหมาย แม้ในทางปฏิบัติการค้าประเวณียังคงดำรงอยู่ในสังคม ต่อมารัฐจึงตราพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 เพื่อเปลี่ยนฐานการควบคุมจาก “ตัวบุคคล” ไปสู่ “ตัวสถานประกอบการ” ผ่านระบบใบอนุญาตและเงื่อนไขการดำเนินกิจการ ทำให้รัฐสามารถจัดระเบียบและควบคุมพื้นที่ธุรกิจได้มากขึ้น ขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้เพิ่มกลไกควบคุมด้านสุขลักษณะ ความปลอดภัย และโรคติดต่อ โดยให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในการสั่งปรับปรุงหรือสั่งปิดกิจการ ได้ทันที ส่วนพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ได้ปรับแนวคิดของรัฐจากการลงโทษผู้ขายบริการเพียงฝ่ายเดียว ไปสู่การเอาผิดผู้แสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี เช่น นายหน้า ผู้ซื้อบริการ หรือผู้ควบคุมกิจการ แม้กฎหมายฉบับนี้จะมีลักษณะของการคุ้มครองผู้เสียหายมากขึ้น แต่การคงสถานะให้การค้าประเวณีเป็นความผิด ก็ยังทำให้ผู้ให้บริการต้องดำรงอยู่ในพื้นที่สีเทาทางกฎหมายเช่นเดิม

ความสัมพันธ์เชิงสถาบันในการควบคุมธุรกิจอาบอบนวด



หมายเหตุ. จาก “พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535,” 2535, ราชกิจจานุเบกษา, 109(38), “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539,” 2539, ราชกิจจานุเบกษา, 113(54ก), “พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509,” 2509, ราชกิจจานุเบกษา, 83(88).

เมื่อกฎหมายทั้งสี่ฉบับถูกบังคับใช้ร่วมกัน จึงก่อให้เกิด “สถาปัตยกรรมการค้ากับดูแล” ที่เปิดโอกาสให้รัฐเลือกใช้เครื่องมือควบคุมได้หลายรูปแบบ ทั้งการอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต การสั่งปิดกิจการ การควบคุมด้านสาธารณสุข และการดำเนินคดีอาญา ภายใต้โครงสร้างดังกล่าว ผู้ประกอบการจำเป็นต้องบริหารทั้งต้นทุนทางกฎหมายและต้นทุนแฝงจากการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เท่าเทียม ขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจดุลพินิจสูงในการตีความและบังคับใช้กฎหมาย ความสัมพันธ์นี้สะท้อนลักษณะของ “เศรษฐกิจการเมืองเชิงสถาบัน” ที่รัฐมิได้ทำหน้าที่ควบคุมเพียงอย่างเดียว แต่ยังเชื่อมโยงอำนาจทางการเมืองเข้ากับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของภาคทุน รัฐยอมให้ธุรกิจอาบอบนวดดำรงอยู่ในระดับหนึ่ง เพราะธุรกิจดังกล่าวสร้างรายได้ การจ้างงาน และรายได้ภาษีเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ ขณะที่ผู้ประกอบการต้องยอมอยู่ภายใต้เงื่อนไขและอำนาจต่อรองของรัฐ ส่วนผู้ให้บริการกลับเป็นฝ่ายที่เปราะบางที่สุด เนื่องจากไม่ได้รับการยอมรับในฐานะแรงงานที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ต้องเผชิญทั้งความเสี่ยงทางกฎหมาย การตีตราทางสังคม และความไม่มั่นคงด้านรายได้ ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายต่อธุรกิจอาบอบนวดจึงมิใช่เพียงการควบคุมด้านศีลธรรมและความสงบเรียบร้อยเท่านั้น แต่ยังสะท้อนถึงพลวัตเชิงอำนาจระหว่างรัฐ ทุน และแรงงาน ภายใต้โครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองไทยที่ดำรงอยู่ผ่านกระบวนการต่อรองและผลประโยชน์ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

การวิเคราะห์บทบาทของรัฐในการบริหารจัดการธุรกิจอาบอบนวดภายใต้กรอบแนวคิดเศรษฐกิจการเมืองเชิงสถาบัน สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่าง “อำนาจ หน้าที่ และผลประโยชน์” ของหน่วยงานรัฐ ผู้ประกอบการ และผู้ให้บริการทางเพศอย่างชัดเจน โดยภาครัฐมีบทบาทผ่านหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ 1) หน่วยงานด้านการบังคับใช้กฎหมาย เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองบัญชาการตำรวจนครบาล กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ และสถานีตำรวจในพื้นที่ ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบ ควบคุม และดำเนินคดีเกี่ยวกับการค้าประเวณีและการค้ามนุษย์ 2) หน่วยงานด้านนโยบายและการกำกับดูแล เช่น กระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง ซึ่งทำหน้าที่ออกใบอนุญาต กำหนดหลักเกณฑ์ และควบคุมสถานบริการตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 รวมถึงกระทรวงยุติธรรมและกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ที่ดำเนินคดีพิเศษเกี่ยวกับเครือข่ายค้ามนุษย์ และ 3) หน่วยงานด้านการคลังและรายได้ เช่น กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม และกำกับธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจสถานบริการ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐกับธุรกิจอาบอบนวดจึงมิได้มีลักษณะเป็นเพียงการควบคุมตามกฎหมาย แต่เป็นโครงสร้างที่รัฐมีทั้งบทบาทในการกำกับ อนุญาต ตรวจสอบ และจัดเก็บผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากธุรกิจดังกล่าวในเวลาเดียวกัน

ในมิติของผู้ประกอบการ ธุรกิจอาบอบนวดไม่ได้เป็นเพียงกิจการบริการทั่วไป แต่เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างทุนที่เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจ การเมือง และเครือข่ายอำนาจ ผู้ประกอบการมีบทบาทสำคัญในการลงทุน บริหารสถานบริการ จ้างแรงงาน และสร้างรายได้หมุนเวียนให้กับระบบเศรษฐกิจ ทั้งในรูปแบบรายได้จากการท่องเที่ยว ภาษี และกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง

ขณะเดียวกัน ผู้ประกอบการจำนวนมากยังสร้างเครือข่ายกับนักการเมือง เจ้าหน้าที่รัฐ หรือบุคคลกลางที่ทำหน้าที่ประสานผลประโยชน์ เพื่อให้สามารถดำเนินธุรกิจได้ภายใต้ข้อจำกัดทางกฎหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับผู้ประกอบการจึงมีลักษณะเป็น “ความร่วมมือแบบไม่สมมาตร” กล่าวคือ รัฐยังคงถืออำนาจในการอนุญาต ควบคุม และบังคับใช้กฎหมาย แต่ก็ต้องพึ่งพาภาคทุนในฐานะกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสร้างรายได้ให้รัฐ ในทางกลับกัน ผู้ประกอบการเองก็ใช้อำนาจทางเศรษฐกิจและเครือข่ายทางการเมืองเพื่อแสวงหาความผ่อนปรนหรือความยืดหยุ่นในการบังคับใช้กฎหมาย ความสัมพันธ์ลักษณะนี้สะท้อนให้เห็นว่า ธุรกิจอาบอบนวดมีได้ดำรงอยู่เพียงในฐานะกิจกรรมผิดกฎหมาย หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของรัฐและทุนต่างพึ่งพาอาศัยกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ร่วม

สำหรับผู้ให้บริการทางเพศ แม้จะเป็นกลไกหลักในการสร้างรายได้ให้แก่สถานประกอบการ แต่กลับเป็นกลุ่มที่อยู่ในสถานะเปราะบางที่สุดภายใต้โครงสร้างดังกล่าว ผู้ให้บริการ หรือ พนักงานบริการ เป็นแรงงานในสถานประกอบการที่มีบทบาทโดยตรงต่อการสร้างรายได้ของธุรกิจ แต่กฎหมายยังคงกำหนดให้การค้าประเวณีเป็นความผิด ส่งผลให้ผู้ให้บริการไม่ได้รับการยอมรับในฐานะแรงงานที่ควรได้รับสิทธิและสวัสดิการตามกฎหมายแรงงานทั่วไป ผู้ให้บริการจึงต้องดำรงอยู่ในพื้นที่สีเทาทางกฎหมาย และต้องพึ่งพาทั้งผู้ประกอบการและระบบอุปถัมภ์ของรัฐเพื่อความอยู่รอด แม้แรงงานกลุ่มนี้จะมีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจบริการ การท่องเที่ยว และรายได้ทางอ้อมของรัฐ แต่กลับต้องเผชิญความเสี่ยงจากการถูกจับกุม การเลือกปฏิบัติ การตีตราทางสังคม และการขาดความคุ้มครองด้านความปลอดภัยและสิทธิแรงงาน ดังนั้น เมื่อพิจารณาภายใต้กรอบแนวคิดสถาบันนิยม จะเห็นได้ว่า กฎหมายและสถาบันของรัฐมิได้ทำหน้าที่เพียงควบคุมธุรกิจอาบอบนวดเท่านั้น แต่ยังเป็นกลไกที่สร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจและผลประโยชน์ร่วมระหว่างรัฐ ผู้ประกอบการ และผู้ให้บริการ ซึ่งทำให้ธุรกิจอาบอบนวดยังคงดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่องภายใต้โครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของสังคมไทย

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

สรุปผลการวิจัยตามคำถามของการวิจัยข้อที่ 1 พัฒนาการของธุรกิจอาบอบนวดในประเทศไทยมีลักษณะเป็นพลวัตและเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และนโยบายของรัฐ โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ยุคสำคัญ ได้แก่ ยุคอาบอบนวดห้องแถว ยุคอาบอบนวดครบวงจร และยุคอาบอบนวดในรูปแบบเตอร์เทนเมนต์คอมเพล็กซ์ ซึ่งแต่ละช่วงเวลาสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับธุรกิจบริการทางเพศที่เปลี่ยนแปลงไปตามโครงสร้างเศรษฐกิจและแนวคิดในการบริหารจัดการของรัฐ

1. ยุคอาบอบนวดห้องแถว (ก่อนปี พ.ศ. 2500–2516) ธุรกิจอาบอบนวดมีรากฐานมาจากสำนักโสเภณีที่รัฐรับรองอย่างเปิดเผย โดยเฉพาะในพื้นที่สำเพ็งซึ่งเป็นศูนย์กลางการค้าบริการทางเพศในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ รัฐใช้ระบบขึ้นทะเบียนหญิงโสเภณีและจัดเก็บ “ภาษีบำรุง

ถนน” เป็นกลไกในการควบคุมและสร้างรายได้ให้รัฐ สะท้อนให้เห็นว่า การค้าบริการทางเพศในช่วงดังกล่าวถูกมองในฐานะกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สามารถบริหารจัดการได้ภายใต้กฎหมาย ต่อมาเมื่อสังคมเมืองขยายตัวและเกิดการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม รูปแบบการให้บริการจึงค่อย ๆ เปลี่ยนจากสำนักโสเภณีแบบถาวรไปสู่ลักษณะกึ่งเร่ร่อนและแฝงตัวอยู่ในกิจกรรมบริการรูปแบบต่าง ๆ มากขึ้น

2. ยุคอาบอบนวดครบวงจร (พ.ศ. 2517–2539) เป็นช่วงที่ธุรกิจอาบอบนวดพัฒนาเข้าสู่รูปแบบ “ครบวงจร” โดยรวมบริการอาบน้ำ นวด และความบันเทิงไว้ในสถานประกอบการเดียวกัน ซึ่งได้รับอิทธิพลจากการขยายตัวของวัฒนธรรมตะวันตกในช่วงสงครามเย็นและการเข้ามาของทหารสหรัฐอเมริกา รัฐพยายามควบคุมธุรกิจดังกล่าวผ่านพระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 และพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 เพื่อแยกธุรกิจสถานบริการออกจากการค้าประเวณีที่ผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะกำหนดให้ “สถานอาบอบนวด” เป็นเพียงสถานที่ให้บริการอาบ อบ และนวดโดยไม่มีการค้าประเวณี แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่สามารถยุติการค้าบริการทางเพศได้ ธุรกิจอาบอบนวดจึงกลายเป็น “พื้นที่สีเทา” ที่รัฐควบคุมผ่านระบบใบอนุญาต การต่ออายุ และการเพิกถอนใบอนุญาต ขณะเดียวกันก็เปิดช่องให้เกิดการใช้ดุลพินิจและการต่อรองระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้ประกอบการ

3. อาบอบนวดในรูปเอนเตอร์เทนเมนต์คอมเพล็กซ์ (ตั้งแต่ พ.ศ. 2540–2566) ซึ่งธุรกิจอาบอบนวดได้พัฒนาไปสู่รูปแบบที่มีความซับซ้อนและเป็นระบบมากขึ้น โดยผนวกบริการหลายประเภทไว้ในพื้นที่เดียวกัน เช่น สปา คาราโอเกะ เลอจน์ และสถานบันเทิง ภายใต้การใช้เทคโนโลยี การตลาด และการบริหารจัดการสมัยใหม่ รัฐโดยเฉพาะหน่วยงานด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวเริ่มมองธุรกิจบริการเหล่านี้ในฐานะกลไกสำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจ การจ้างงาน และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับภาคทุนมีลักษณะ “พึ่งพาอาศัยกัน” มากขึ้น รัฐมีแนวโน้มผ่อนปรนและอำนวยความสะดวกในเชิงนโยบาย เช่น การจัดโซนนิ่ง การลดข้อจำกัดด้านใบอนุญาต หรือการใช้กฎหมายอย่างยืดหยุ่น ขณะที่ภาคธุรกิจก็ตอบสนองผ่านการเสียภาษี การสร้างเครือข่ายกับกลุ่มอำนาจ และการสนับสนุนผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อรักษาความมั่นคงของธุรกิจ ส่งผลให้ธุรกิจอาบอบนวดยังคงดำรงอยู่และขยายตัวต่อเนื่องภายใต้โครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของสังคมไทย แม้การค้าประเวณีจะยังคงเป็นความผิดตามกฎหมายก็ตาม

สรุปผลการวิจัยตามคำถามของการวิจัยข้อที่ 2 กฎหมายและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอาบอบนวดในกรุงเทพมหานคร ระหว่างปี พ.ศ. 2512–2566 มีลักษณะเป็น “การควบคุมแบบย้อนแย้ง” กล่าวคือ รัฐพยายามกำกับธุรกิจอาบอบนวดผ่านกฎหมายและนโยบายด้านศีลธรรม ความสงบเรียบร้อย และสาธารณสุข แต่ในอีกด้านหนึ่งกลับยอมให้ธุรกิจดังกล่าวดำรงอยู่ได้ เนื่องจากมีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจ การจ้างงาน และรายได้ของรัฐ

ในระยะแรก รัฐใช้ระบบใบอนุญาตและการจัดเก็บภาษีเพื่อควบคุมสถานอาบอบนวดให้อยู่ในฐานะ “สถานบริการบันเทิง” ที่ถูกกฎหมาย ภายใต้พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะพยายามแยกธุรกิจอาบอบนวดออกจากการค้าประเวณี แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่สามารถแยกออกได้อย่างชัดเจน ทำให้ธุรกิจอาบอบนวดดำรงอยู่ในลักษณะ “พื้นที่สีเทา” ที่รัฐควบคุมบางส่วนและผ่อนปรนบางส่วนตามบริบททางเศรษฐกิจและการเมือง

หลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 รัฐมีแนวโน้มใช้นโยบายปราบปรามเข้มงวดมากขึ้น โดยเฉพาะต่อกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี ส่งผลให้ผู้ประกอบการอาบอบนวดเผชิญความเสี่ยงทางกฎหมายเพิ่มขึ้น แม้บางกรณีผู้ประกอบการจะไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการให้บริการทางเพศก็ตาม หากเกิดความวุ่นวายหรือปล่อยปละละเลย ก็สามารถถูกดำเนินคดีได้ นโยบายลักษณะนี้ส่งผลให้ผู้ประกอบการต้องแบกรับต้นทุนทางกฎหมาย ต้นทุนด้านใบอนุญาต ภาษี และต้นทุนแฝงจากการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สม่ำเสมอ ความไม่แน่นอนดังกล่าวเปิดช่องให้เกิดระบบผลประโยชน์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้ประกอบการ ทั้งในรูปแบบทางการ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และในรูปแบบไม่เป็นทางการ เช่น การเรียกรับผลประโยชน์หรือค่าคุ้มครองเพื่อแลกกับความสะดวกในการดำเนินธุรกิจ ส่งผลให้ผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีทุนและเครือข่ายทางการเมืองสามารถปรับตัวและดำเนินกิจการต่อได้ ขณะที่ผู้ประกอบการรายย่อยจำนวนมากไม่สามารถรับภาระต้นทุนเหล่านี้ จนต้องลดขนาดหรือยุติกิจการ

ในส่วนของผู้ให้บริการหรือแรงงานในธุรกิจอาบอบนวด ถือเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากโครงสร้างกฎหมายและนโยบายของรัฐ เนื่องจากผู้ให้บริการยังคงอยู่ในสถานะที่ถูกกฎหมายไม่ได้รับรองในฐานะแรงงานที่ควรได้รับสิทธิและสวัสดิการอย่างชัดเจน แม้ธุรกิจอาบอบนวดจะสร้างรายได้หมุนเวียนในระดับสูงและเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจบริการและการท่องเที่ยว แต่แรงงานกลับต้องทำงานภายใต้ความไม่มั่นคงทางกฎหมาย ขาดหลักประกันด้านแรงงาน และเผชิญความเสี่ยงจากการถูกจับกุมหรือถูกตีตราทางสังคมโดยตรง ดังนั้น ผลการวิจัยจึงชี้ให้เห็นว่ากฎหมายและนโยบายของรัฐต่อธุรกิจอาบอบนวดมิได้มีลักษณะเป็นการปราบปรามอย่างเด็ดขาด หากแต่เป็นการบริหารจัดการธุรกิจลักษณะ “กึ่งถูกกฎหมาย” ที่รัฐยังคงอาศัยธุรกิจดังกล่าวเป็นแหล่งรายได้และกลไกทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันก็ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือควบคุมและรักษาภาพลักษณ์ด้านศีลธรรมของสังคม ส่งผลให้ธุรกิจอาบอบนวดยังคงดำรงอยู่ภายใต้ความไม่แน่นอนและการต่อรองเชิงอำนาจระหว่างรัฐ ทุน และแรงงานอย่างต่อเนื่อง

สรุปผลการวิจัยตามคำถามของการวิจัยข้อที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ผู้ประกอบการ (ทุน) และผู้ให้บริการในธุรกิจอาบอบนวด เป็นความสัมพันธ์ที่พัฒนาภายใต้โครงสร้างเชิงสถาบัน ซึ่งสะท้อนความพยายามของรัฐในการใช้อำนาจทางกฎหมายและนโยบายเพื่อควบคุมธุรกิจอาบอบนวดในนามของ “การจัดระเบียบทางสังคม” แต่ในเชิงปฏิบัติ ความสัมพันธ์กลับ

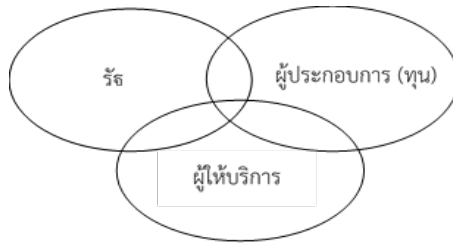
ดำเนินไปในลักษณะ ฟังพาดำและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ระหว่างรัฐกับทุน และทุนกับผู้มีอำนาจรัฐ โดยมีผู้ให้บริการเป็นฟันเฟืองสำคัญ แต่กลับเปราะบางที่สุดในระบบ

1. รัฐในฐานะผู้ออกกฎหมายและควบคุม (Regulator) รัฐมีบทบาทสำคัญในการสร้างกรอบกฎหมายที่กำหนดทิศทางธุรกิจอาบอบนวด เช่น พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 และพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ซึ่งถูกนำมาใช้เพื่อสร้างภาพลักษณ์ว่า รัฐกำกับธุรกิจนี้ให้อยู่ในกรอบศีลธรรมและความสงบเรียบร้อยของสังคม แต่ในทางปฏิบัติ กฎหมายเหล่านี้กลับถูกใช้แบบ “ตีความยืดหยุ่น” ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดความเสมอภาค และกลายเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนสามารถใช้เป็นเครื่องมือเรียกรับผลประโยชน์ ความสัมพันธ์ลักษณะนี้สะท้อนแนวคิดสถาบันนิยม ที่อธิบายว่า โครงสร้างและกฎเกณฑ์ที่รัฐสร้างขึ้นไม่เพียงเป็นกรอบควบคุม หากยังเป็นช่องทางให้เกิดความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างรัฐกับทุน

2. ทุนในฐานะผู้ประกอบการและกลุ่มอภิสถิธิ์ใหม่ (Powerful Actor) ผู้ประกอบการธุรกิจอาบอบนวด โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร ได้ขยายตัวจนกลายเป็น “ทุนขนาดใหญ่” ที่มีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจบริการและการท่องเที่ยว ตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 2530 เป็นต้นมา ธุรกิจนี้สร้างรายได้จำนวนมาก ทั้งการจ่ายภาษีตรงต่อรัฐ และการสนับสนุนทางอ้อม เช่น งบประมาณเพื่อกิจกรรม CSR หรือแม้กระทั่งการสร้างป้อมตำรวจและสาธารณสุขเพื่อแลกกับการยอมรับจากรัฐ การเติบโตของทุนทำให้ผู้ประกอบการกลายเป็นกลุ่มอภิสถิธิ์ชนใหม่ที่มีอำนาจต่อรองสูงขึ้น และสามารถสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐได้อย่างต่อเนื่อง ผ่านการบริจาคเงิน สนับสนุนทางการเมือง หรือการสร้างพันธมิตรเชิงผลประโยชน์ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ที่ชี้ว่า กลุ่มทุนพยายามรักษาผลประโยชน์ของตนเอง และยังสะท้อนแนวคิดธุรกิจการเมืองที่ชี้ให้เห็นการหลอมรวมระหว่างการเมืองกับเศรษฐกิจ ทุนไม่ได้เป็นเพียงผู้ประกอบการ แต่เป็นผู้เล่นทางการเมืองที่มีบทบาท

3. ผู้ให้บริการในฐานะแรงงานชายขอบ (Marginalized Group) แม้ว่าผู้ให้บริการจะเป็นแรงงานหลักที่ทำให้ธุรกิจอาบอบนวดสามารถดำเนินไปได้ แต่ในโครงสร้างความสัมพันธ์กลับอยู่ในสถานะที่อ่อนแอที่สุด ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และกฎหมาย พวกเขาขาดอำนาจต่อรอง และเผชิญกับความไม่มั่นคงในอาชีพ การถูกตีตรา และการไร้หลักประกันด้านสุขภาพหรือสวัสดิการ แรงงานเหล่านี้ถูกทำให้เป็น “ผู้ผิดกฎหมาย” โดยอัตโนมัติจากโครงสร้างกฎหมาย จึงมักถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง เช่น การจับกุมเพื่อสร้างผลงาน หรือการรีดไถผลประโยชน์ ทั้งนี้ แม้ผู้ให้บริการจะถูกกดทับในเชิงสถานะ แต่ในทางเศรษฐกิจ พวกเขากลับเป็นฟันเฟืองสำคัญที่หล่อเลี้ยงธุรกิจและรัฐ เพราะเป็นผู้สร้างรายได้ทั้งในรูปแบบเป็นทางการ (ภาษี ค่าธรรมเนียม) และไม่เป็นทางการ หรือผลประโยชน์นอกระบบ ซึ่งสามารถอธิบายได้ผ่านมุมมองของ เศรษฐศาสตร์การเมืองที่ชี้ให้เห็นว่า แรงงานเหล่านี้ คือ พลังที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจบริการ และยังเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและเศรษฐกิจโลก แต่กลับไม่ได้รับการคุ้มครองเชิงสถาบัน

สรุปบทบาทความสัมพันธ์



ภาพรวมของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ผู้ประกอบการ และผู้ให้บริการในธุรกิจอาบอบนวดระหว่างปี พ.ศ. 2512–2566 พบว่า มีลักษณะเป็น “ความร่วมมือแบบไม่สมมาตร” (Asymmetrical Collaboration) กล่าวคือ ทุกฝ่ายต่างพึ่งพาอาศัยกันภายใต้โครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองเดียวกัน แต่มีอำนาจและผลประโยชน์ไม่เท่าเทียมกัน โดยรัฐทำหน้าที่ทั้งในฐานะผู้ออกกฎหมาย ผู้ควบคุมและผู้บังคับใช้กฎหมาย ผ่านหน่วยงาน เช่น ตำรวจ กรมการปกครอง และหน่วยงานด้านภาษี ซึ่งมีบทบาทในการออกใบอนุญาต ตรวจสอบ และจัดเก็บรายได้จากธุรกิจอาบอบนวด แม้รัฐจะแสดงบทบาทในการควบคุมธุรกิจดังกล่าวผ่านกฎหมายด้านศีลธรรมและการปราบปรามการค้าประเวณี แต่ในทางปฏิบัติกลับยังคงพึ่งพารายได้ การจ้างงาน และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากธุรกิจนี้ ทั้งในรูปแบบทางการ เช่น ภาษีและค่าธรรมเนียม และในบางกรณีรวมถึงผลประโยชน์นอกระบบ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายมีลักษณะยืดหยุ่นและเลือกปฏิบัติ เพื่อรักษาสัมดุลระหว่างการควบคุมทางสังคมกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของรัฐ

ขณะที่ผู้ประกอบการหรือกลุ่มทุนมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนธุรกิจอาบอบนวดให้ดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่อง ผ่านการลงทุน การสร้างเครือข่ายกับการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจในการต่อรองเพื่อรักษาสถิติและผลประโยชน์และความมั่นคงของธุรกิจ โครงสร้างใบอนุญาตและข้อจำกัดทางกฎหมายจึงกลายเป็นกลไกที่เอื้อให้ผู้ประกอบการรายใหญ่สามารถรักษาอำนาจทางเศรษฐกิจและสร้างลักษณะกึ่งผูกขาดได้ ในขณะที่ผู้ให้บริการทางเพศ แม้จะเป็นแรงงานหลักที่สร้างรายได้ให้แก่ทั้งธุรกิจและรัฐ แต่กลับเป็นกลุ่มที่เปราะบางที่สุด เนื่องจากไม่มีอำนาจต่อรอง ขาดการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน และต้องเผชิญกับความเสี่ยงจากการถูกตีตราทางสังคม การจับกุม และการแสวงหาผลประโยชน์จากทั้งภาครัฐและผู้ประกอบการ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทุน และผู้ให้บริการในธุรกิจอาบอบนวด จึงสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองที่ทุกฝ่ายต่างพึ่งพากัน แต่ผลประโยชน์และอำนาจกลับกระจุกตัวอยู่ที่รัฐและทุน ขณะที่ผู้ให้บริการเป็นฝ่ายรับภาระและความเสี่ยงมากที่สุดภายใต้ระบบดังกล่าว

องค์ความรู้ใหม่ทางรัฐศาสตร์ที่ได้จากการวิจัย

การวิจัยเรื่อง เศรษฐกิจการเมืองของธุรกิจอาบอบนวดในกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512–2566 ซึ่งมุ่งตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยทั้งสามข้อ ได้แก่ (1) การศึกษาพัฒนาการของธุรกิจอาบอบนวดในประเทศไทย (2) การศึกษาลักษณะและความเปลี่ยนแปลงของกฎหมายและนโยบายของรัฐที่มีผลต่อธุรกิจอาบอบนวดในกรุงเทพมหานคร และ (3) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ผู้ประกอบการ และผู้ให้บริการ ได้ก่อให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ในทางรัฐศาสตร์ที่สำคัญ โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้

ประการแรก การศึกษาพัฒนาการของธุรกิจอาบอบนวดทำให้เห็นว่า ธุรกิจประเภทนี้มีได้เป็นเพียงกิจกรรมเชิงเศรษฐกิจที่ตอบสนองความต้องการด้านบริการบันเทิง หากแต่เป็นกิจการที่สะท้อนพลวัตเชิงโครงสร้างของรัฐไทย และสังคมไทยในแต่ละยุคสมัยอย่างลึกซึ้ง การเติบโตของธุรกิจอาบอบนวดสัมพันธ์โดยตรงกับการขยายตัวของเมืองหลวง การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงของรสนิยมทางสังคมในกลุ่มชนชั้นกลางและชนชั้นแรงงานเมือง การวิจัยครั้งนี้ จึงช่วยตอบย้ำแนวคิดที่ว่า ธุรกิจบริการที่ดูเหมือนอยู่ชายขอบของสังคมแท้จริงแล้วกลับมีบทบาทเชิงโครงสร้างในการหล่อเลี้ยงเศรษฐกิจเมือง และถูกเชื่อมโยงเข้ากับโครงสร้างอำนาจของรัฐอย่างแนบแน่น

ประการที่สอง การพิจารณาพัฒนาการของกฎหมายและนโยบายของรัฐ ระหว่างปี พ.ศ. 2512–2566 ทำให้เห็นภาพที่ชัดเจนขึ้นว่า รัฐไทยใช้กฎหมายในฐานะ “เครื่องมือ” ในการจัดการกับธุรกิจอาบอบนวด โดยลักษณะการบังคับใช้กฎหมายมิได้มุ่งปราบปรามให้หมดสิ้น หากแต่มีลักษณะเป็นการบริหารกิจการที่รัฐมองว่าเป็นกิจการเสี่ยงสูง ซึ่งมีทั้งด้านบวกและด้านลบในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ ในด้านหนึ่ง รัฐต้องการควบคุมเพื่อรักษาศีลธรรม ความสงบเรียบร้อย และภาพลักษณ์ของประเทศ แต่ในอีกด้านหนึ่ง รัฐก็ตระหนักว่าธุรกิจนี้มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง สร้างรายได้ให้แก่ผู้ประกอบการ เกิดการจ้างงาน และสามารถจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมเข้าสู่รัฐได้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องตั้งแต่พระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พุทธศักราช 2503 พระราชบัญญัติสถานบริการ พุทธศักราช 2509 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พุทธศักราช 2539 ล้วนสะท้อนการพยายามของรัฐที่จะจัดสมดุลระหว่างการควบคุมกับการยอมรับ โดยที่ผลลัพธ์สุดท้าย คือ การสร้าง “พื้นที่สีเทา” ที่เอื้อให้ทั้งรัฐและผู้ประกอบการสามารถอยู่ร่วมกันได้ องค์ความรู้ใหม่ที่สำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงกฎหมายมิได้หมายถึงการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบที่ชัดเจนกว่าเดิม แต่กลับทำให้ระบบการกำกับดูแลซับซ้อนยิ่งขึ้น เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับทำงานซ้อนทับและเปิดโอกาสให้เกิดการตีความหลากหลาย ก่อให้เกิดการบังคับใช้แบบเลือกสรร ซึ่งบางครั้งถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองและเครื่องมือในการสร้างผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐเองด้วยการวิเคราะห์นี้ช่วยให้เห็นว่า บทบาทของรัฐไทยในฐานะผู้กำหนดนโยบาย ไม่ได้ยืนอยู่บนหลักการศีลธรรมเพียงอย่างเดียว แต่เป็นการเลือกใช้กฎหมายเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐและ

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของรัฐควบคู่ไปด้วย

ประการที่สาม การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ผู้ประกอบการ และผู้ให้บริการ ทำให้เห็นภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า ธุรกิจอาบอบนวดในกรุงเทพมหานครดำรงอยู่ได้ภายใต้ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็น “ความร่วมมือแบบไม่สมมาตร” (asymmetrical collaboration) รัฐมีอำนาจกำกับสูงสุดผ่านกฎหมายและมาตรการทางปกครอง ขณะที่ผู้ประกอบการมีทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสามารถให้ทรัพยากรเหล่านี้ในการต่อรองเพื่อความอยู่รอดของธุรกิจ ส่วนผู้ให้บริการกลับเป็นกลุ่มที่อยู่ในสถานะเปราะบางที่สุด แม้จะเป็นแรงงานที่สร้างรายได้โดยตรง แต่ก็อยู่ในสถานะผู้กระทำผิดตามกฎหมาย มีอำนาจต่อรองต่ำ และเผชิญกับการตีตราทางสังคม ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจึงสะท้อนโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองที่รัฐกับทุนมีความเกี่ยวโยงกันอย่างใกล้ชิด ในขณะที่แรงงานผู้ให้บริการยังคงถูกกดทับให้อยู่ในโครงสร้างที่เสียเปรียบ จากการวิเคราะห์ดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า ความสัมพันธ์จึงเป็นไปในลักษณะของ “ผลประโยชน์ร่วม” ที่รัฐทำหน้าที่ควบคุม และกำกับธุรกิจอาบอบนวดผ่านกฎหมายและการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม/ภาษี ในขณะที่ผู้ประกอบการต้องดำเนินธุรกิจให้อยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย แลกกับสิทธิในการดำเนินกิจการ ผลที่เกิดขึ้นคือการธำรงรักษาโครงสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการเมืองที่รัฐกับทุนต่างได้ประโยชน์ร่วมกัน ส่วนผู้ให้บริการยังคงรับผลกระทบมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นความไม่มั่นคงด้านรายได้ สุขภาพ ความปลอดภัย หรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ องค์ความรู้ใหม่ทางรัฐศาสตร์ที่ได้จากการวิจัยนี้จึงอยู่ที่การอธิบายธุรกิจอาบอบนวดในฐานะ “พื้นที่การเมือง” ที่กฎหมาย เศรษฐกิจ และแรงงานเชื่อมโยงกันอย่างซับซ้อน โดยทำให้เห็นว่า รัฐไทยมิได้ใช้กฎหมายเพียงเพื่อควบคุมพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ แต่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทุน และแรงงานในระบบเศรษฐกิจสีเทา การวิจัยครั้งนี้ จึงช่วยต่อยอดความรู้ด้านรัฐศาสตร์ในประเด็นความสัมพันธ์เชิงสถาบันและเศรษฐกิจการเมือง ทำให้เข้าใจมากขึ้นว่า แม้ธุรกิจอาบอบนวดจะถูกมองว่าเป็นกิจการชายขอบ แต่แท้จริงแล้วกลับเป็นตัวสะท้อนการจัดการเชิงโครงสร้างของรัฐที่ซับซ้อน และมีนัยสำคัญต่อการทำความเข้าใจความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคมไทย

อภิปรายผล

พัฒนาการของธุรกิจอาบอบนวดในประเทศไทยระหว่างปีพ.ศ. 2512-2566สะท้อนให้เห็นถึงเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม และนโยบายรัฐในแต่ละช่วงเวลา แม้รูปแบบและชื่อเรียกของธุรกิจจะเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคม แต่รากฐานสำคัญของธุรกิจนี้มีจุดเริ่มต้นจากสำนักโสเภณีที่รัฐเคยให้การรับรองอย่างถูกกฎหมายในอดีต โดยรัฐมีบทบาทในการควบคุมและจัดเก็บภาษีจากกิจการดังกล่าว เพื่อนำรายได้มาใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคของกรุงเทพมหานคร ต่อมาเมื่อสังคมไทยเข้าสู่กระบวนการพัฒนาแบบทุนนิยมและรับอิทธิพลจากตะวันตกมากขึ้น ธุรกิจอาบอบนวดจึงขยายตัวจากรูปแบบบริการพื้นฐานไปสู่ธุรกิจบริการครบวงจรและเอนเตอร์เทนเมนต์คอมเพล็กซ์ที่เชื่อมโยงกับ

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจบริการของประเทศ แม้รัฐจะออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อควบคุมธุรกิจดังกล่าว ทั้งในด้านศีลธรรม ความสงบเรียบร้อย และสาธารณสุข แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเด็ดขาด เนื่องจากธุรกิจอาบอบนวดยังคงเป็นแหล่งรายได้สำคัญที่ช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสร้างรายได้ให้แก่รัฐอย่างต่อเนื่อง

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับธุรกิจอาบอบนวดจึงเป็นความสัมพันธ์เชิงพึ่งพาระหว่าง “รัฐกับทุน” ภายใต้โครงสร้างเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี รัฐทำหน้าที่กำหนดกฎหมาย ออกใบอนุญาต และควบคุมธุรกิจผ่านกลไกทางนโยบาย ขณะที่ภาคทุนมีบทบาทสำคัญในการสร้างรายได้ การจ้างงาน และการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้รัฐเลือกใช้การควบคุมในลักษณะ “ควบคุมแต่ไม่ปราบปรามโดยเด็ดขาด” เพื่อรักษาสสมดุลระหว่างแรงกดดันด้านศีลธรรมกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ลักษณะนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ อนุสรณ์ ลิ้มณี (2539, หน้า 165–175) ที่อธิบายว่า นโยบายความร่วมมือระหว่างรัฐกับทุนส่งผลให้ภาคทุนมีบทบาททางเศรษฐกิจและการเมืองเพิ่มสูงขึ้น รวมถึงสามารถผลักดันนโยบายของรัฐให้เอื้อต่อผลประโยชน์ของตนเองได้มากขึ้น โดยเฉพาะในภาคธุรกิจบริการและการท่องเที่ยว นอกจากนี้ การเติบโตของระบบทุนนิยมยังช่วยสร้าง “ความชอบธรรม” ให้แก่ภาคทุน จากเดิมที่เคยถูกมองว่าเป็นกลุ่มแสวงหากำไร กลับกลายเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ สร้างงาน และผลักดันการเติบโตของประเทศ

ขณะเดียวกัน การศึกษาของ ปิยะนันต์ จันทรแซกหล้า (2564) ชี้ให้เห็นว่า ธุรกิจบริการทางเพศซึ่งเชื่อมโยงโดยตรงกับธุรกิจอาบอบนวด เป็นผลลัพธ์ของโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่ซับซ้อน โดยมีปัจจัยสำคัญ ได้แก่ รายได้ที่สูงกว่าอาชีพทั่วไป ความยืดหยุ่นในการบังคับใช้กฎหมาย ทศนคติของสังคม ประสบการณ์ชีวิต และความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ธุรกิจบริการทางเพศยังคงดำรงอยู่และขยายตัวได้ แม้รัฐจะพยายามควบคุมผ่านกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ก็ตาม ในภาพรวม พัฒนาการของธุรกิจอาบอบนวดจึงไม่ได้สะท้อนเพียงการเติบโตของธุรกิจบริการเท่านั้น แต่ยังสะท้อนพลวัตของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐ ทุน และแรงงาน ภายใต้ระบบเศรษฐกิจการเมืองไทยที่รัฐยังคงอาศัยทุนจากธุรกิจอาบอบนวดเป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศอย่างต่อเนื่อง

กฎหมายและนโยบายของรัฐที่มีผลต่อธุรกิจอาบอบนวดในกรุงเทพมหานครระหว่างปี พ.ศ. 2512–2566 สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของรัฐในการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือควบคุมและจัดระเบียบสังคม ภายใต้บริบททางเศรษฐกิจ การเมือง และศีลธรรมที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละยุคสมัย ในระยะแรก รัฐเคยยอมรับและควบคุมธุรกิจบริการทางเพศผ่านการจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติ ร.ศ. 127 โดยมองธุรกิจดังกล่าวเป็นแหล่งรายได้สำคัญของรัฐ แต่ต่อมาเมื่อสังคมไทยให้ความสำคัญกับศีลธรรมและความสงบเรียบร้อยมากขึ้น รัฐจึงปรับแนวทางสู่การควบคุมและปราบปรามผ่านพระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 และพระราชบัญญัติ

สถานบริการ พ.ศ. 2509 ซึ่งกลายเป็นกลไกหลักในการกำกับธุรกิจอาบอบนวด อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยพบว่า การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ดำเนินไปอย่างเข้มงวดและเท่าเทียม แต่มีลักษณะยืดหยุ่นและเปิดช่องให้เกิดการต่อรองระหว่างรัฐกับกลุ่มทุน โดยเฉพาะผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีสายสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่รัฐและผู้มีอำนาจทางการเมือง ส่งผลให้เกิดเครือข่ายผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างภาครัฐกับทุนในทางปฏิบัติ

สภาวะดังกล่าวทำให้ธุรกิจอาบอบนวดดำรงอยู่ในลักษณะ “พื้นที่สีเทา” ที่กฎหมายไม่ได้รับรองอย่างเปิดเผย แต่ก็ไม่ได้ถูกปราบปรามอย่างเด็ดขาด การบังคับใช้กฎหมายจึงมีลักษณะเลือกปฏิบัติและนำไปสู่ระบบผลประโยชน์ทั้งในรูปแบบทางการ เช่น ภาษีและค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และในรูปแบบไม่เป็นทางการ เช่น การจ่ายค่าดูแลหรือผลประโยชน์ใต้โต๊ะเพื่อให้ธุรกิจสามารถดำเนินต่อไปได้ ผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีทุนและเครือข่ายอำนาจสามารถปรับตัวและเปลี่ยนภาพลักษณ์ธุรกิจให้สอดคล้องกับกฎหมาย เช่น การใช้รูปแบบสปาหรือสถานบริการเพื่อสุขภาพ ขณะที่ผู้ประกอบการรายย่อยซึ่งขาดอำนาจต่อรองต้องเผชิญต้นทุนทางกฎหมายและต้นทุนแฝงสูงจนไม่สามารถแข่งขันได้ ส่วนผู้ให้บริการกลับเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด เพราะต้องเผชิญทั้งความเสี่ยงทางกฎหมาย ความไม่มั่นคงทางอาชีพ และการขาดหลักประกันทางสังคม แม้จะเป็นแรงงานสำคัญที่สร้างรายได้ให้แก่ธุรกิจและรัฐก็ตาม

ผลการศึกษาชี้สอดคล้องกับแนวคิดของ เอกชัย ศรีสุขขะกุล และคณะ (2563) ที่อธิบายว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับทุนในระบบเศรษฐกิจไทยมักอยู่ในลักษณะที่รัฐทำหน้าที่ “กำกับและอำนวยความสะดวก” มากกว่าการควบคุมโดยตรง ภายใต้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี รัฐจึงไม่ได้มุ่งยุติธุรกิจอาบอบนวดอย่างแท้จริง แต่เลือกควบคุมในระดับที่ไม่กระทบต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของทั้งภาครัฐและภาคทุน ส่งผลให้ธุรกิจอาบอบนวดยังคงดำรงอยู่ได้ผ่านการปรับตัวตามเงื่อนไขของกฎหมาย เทคโนโลยี และการตลาดสมัยใหม่ แม้ในทางกฎหมายธุรกิจดังกล่าวจะถูกเชื่อมโยงกับการค้าประเวณีและถูกควบคุมภายใต้กรอบศีลธรรมของรัฐก็ตาม โดยภาพรวม งานวิจัยนี้สะท้อนให้เห็นว่า กฎหมายและนโยบายของรัฐมิได้ทำหน้าที่เพียงควบคุมธุรกิจอาบอบนวดเท่านั้น แต่ยังเป็นกลไกเชิงสถาบันที่เอื้อให้เกิดการต่อรองและการรักษาผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างรัฐกับทุนอย่างต่อเนื่อง ภายใต้โครงสร้างอำนาจที่ไม่เท่าเทียมในสังคมไทย

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ผู้ประกอบการ และผู้ให้บริการในธุรกิจอาบอบนวด กรุงเทพมหานคร ระหว่างปี พ.ศ. 2512–2566 เป็นความสัมพันธ์เชิงสถาบันที่ดำเนินอยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบพึ่งพาอาศัยกัน โดยรัฐมิได้ทำหน้าที่ควบคุมธุรกิจอาบอบนวดอย่างเด็ดขาด แต่ใช้ลักษณะ “ควบคุมแบบผ่อนปรน” และ “อำนวยความสะดวก” ให้ธุรกิจสามารถดำเนินต่อไปได้ ภายใต้กรอบกฎหมายและนโยบายของรัฐ รัฐจึงมีบทบาททั้งในฐานะผู้ออกกฎหมาย ผู้กำกับดูแล และผู้รักษาสถิตระหว่างแรงกดดันด้านศีลธรรมกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามเย็นที่ระบบทุนนิยมและเศรษฐกิจบริการเติบโตอย่างรวดเร็ว ประเทศไทย

เปิดพื้นที่ให้ทุนเอกชนเข้ามามีบทบาทในธุรกิจบริการและการท่องเที่ยวมากขึ้น ส่งผลให้ธุรกิจอาบอบนวดกลายเป็นส่วนหนึ่งของกลไกเศรษฐกิจเมืองและสร้างรายได้ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐ

ในด้านผู้ประกอบการหรือกลุ่มทุน ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มทุนธุรกิจอาบอบนวดได้พัฒนาจากผู้ประกอบการทั่วไปไปสู่ “กลุ่มอภิสถิชนทางเศรษฐกิจ” ที่มีอำนาจต่อรองกับรัฐสูงขึ้น โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครที่ธุรกิจดังกล่าวเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและบริการ ผู้ประกอบการสามารถสร้างเครือข่ายกับนักการเมือง เจ้าหน้าที่รัฐ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการผ่อนปรนด้านกฎหมาย การจัดโซนนิ่ง หรือการขยายเวลาเปิด-ปิดสถานบริการ ความสัมพันธ์ลักษณะนี้สะท้อนให้เห็นว่า รัฐกับทุนมีได้อยู่ในฐานะ “ตรวจสอบถ่วงดุล” กันโดยสมบูรณ์ แต่เป็นความสัมพันธ์แบบถ้อยทีถ้อยอาศัยที่ต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ พัชรีวรรณ สุวรรณบุญ (2563) เกี่ยวกับเศรษฐกิจการเมืองของการใช้สิทธิเหนือสิทธิบัตรยา ที่ชี้ให้เห็นว่า ในบริบทสังคมไทย รัฐมักอยู่ในฐานะที่ต้องอำนวยความสะดวกให้แก่กลุ่มทุนขนาดใหญ่ และเปิดช่องให้ทุนสามารถแทรกแซงหรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐได้ โดยเฉพาะในช่วงที่รัฐอยู่ในภาวะอ่อนแอทางการเมือง

ขณะเดียวกัน ผู้ให้บริการกลับเป็นกลุ่มที่เปราะบางที่สุดในโครงสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าว แม้จะเป็นแรงงานหลักที่ทำให้ธุรกิจอาบอบนวดสามารถดำเนินต่อไปได้ แต่กลับไม่มีอำนาจต่อรองและไม่ได้รับการคุ้มครองด้านสิทธิแรงงานอย่างแท้จริง กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 แม้มีเป้าหมายในการควบคุมและคุ้มครอง แต่ในทางปฏิบัติกลับมุ่งเน้นการควบคุมด้านศีลธรรมมากกว่าการสร้างหลักประกันด้านแรงงาน ส่งผลให้ผู้ให้บริการต้องเผชิญกับความเสี่ยงทั้งจากการถูกเอารัดเอาเปรียบ การขาดสวัสดิการ ความไม่มั่นคงในอาชีพ และการถูกตีตราทางสังคม ผลการวิจัยจึงสะท้อนให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทุน และผู้ให้บริการในธุรกิจอาบอบนวด เป็นความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างที่รัฐและทุนต่างพึ่งพาและเกื้อหนุนกันทางเศรษฐกิจและการเมือง ขณะที่ผู้ให้บริการกลับเป็นฝ่ายรับภาระและความเสี่ยงมากที่สุดภายใต้ระบบเศรษฐกิจการเมืองของธุรกิจอาบอบนวดไทยตลอดช่วงเวลาที่ศึกษา

เอกสารอ้างอิง

- กรุงเทพธุรกิจ. (2561, มกราคม 19). **มหากาพย์ "อาบอบนวด"**. <https://www.bangkokbiznews.com/blogs/columnist/118595>
- กรุงเทพธุรกิจ. (2566, พฤษภาคม 26). **ย้อนรอย 'ฐานทัพอเมริกา' ในไทย ที่มาที่ไป และผลกระทบที่มากกว่าร่องรอยสงคราม**. <https://www.bangkokbiznews.com/politics/1070401>
- กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง. (2560). **คู่มือปฏิบัติงาน: กฎหมายสถานบริการ (ฉบับปรับปรุง)**. สำนักการสอบสวนและนิติการ, ส่วนรักษาความสงบเรียบร้อย 3 (น. 234)
- กฤษณา ฟองธนกิจ. (2565). ทฤษฎีทางเลือกอย่างมีเหตุผลกับสิ่งท้าทาย. **วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา** 20(2), 83–101.
- ขวัญแก้ว อุดมบุญญาภาพ. (2546). **กำเนิดและการขยายตัวของเมืองพัทยา**. (วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ฐานข้อมูลวิทยานิพนธ์ไทย.
- จักรี ไชยพินิจ. (2559). "บทวิพากษ์ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล: ข้อจำกัดในการสร้างคำอธิบายทางสังคมศาสตร์." **วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา** 4(1), 51–84.
- จรรยา เศรษฐบุตร. (2537). **โสเภณีเด็กในสังคมไทย: ผลการวิเคราะห์เอกสารและการประมาณการตัวเลขที่ใกล้เคียง**. มหาวิทยาลัยมหิดล, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม.
- จอมพล สุชาติ ธนะรัชต์ เปิดสำนักงาน อสท. (2558, กันยายน 13). **โพสต์ทูเดย์**. <https://www.posttoday.com/politics/387797>
- ชูวิทย์ กมลวิศิษฐ์. (2551). **ธุรกิจนอกระบบ: ศึกษากรณีการค้าบริการทางเพศในสังคมไทย**. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ฐานข้อมูลวิทยานิพนธ์ไทย.
- เดอะสเตทไทม์ [The State Time]. (2568, เมษายน 28). **มหากาพย์สงครามอินโดจีน EP#17 สหรัฐฯ ถอนทหารออกจากเวียดนามได้**. <https://today.line.me/th/v3/article/zNoD9m5>
- ปติวลดา บวรศักดิ์. (2568, พฤษภาคม 2). **ไขข้อข้องใจ ชื่อถนนเพชรบุรีตัดใหม่แล้วตัดเก่าอยู่ที่ไหน? ศิลปวัฒนธรรม**. https://www.silpa-mag.com/history/article_105219
- ปิยะนันต์ จันทร์แซกหล้า. (2564). "ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างในธุรกิจการค้าประเวณี." **วารสารวิชาการไทยและการจัดการ** 2(2), 37–51.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคิต พิริยะรังสรรค์ และนวนลน้อย ตริรัตน์. (2539). **รายงานผลการวิจัยเศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย**. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะเศรษฐศาสตร์.

- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2559, เมษายน 29). **จากการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ สู่การแสวงหา**
บัลลังก์. มติชนออนไลน์. https://www.matichon.co.th/columnists/news_120969
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535. (2535). **ราชกิจจานุเบกษา**. 109(38), 27–52.
- พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503. (2503). **ราชกิจจานุเบกษา**. 77(89), 894–901.
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539. (2539). **ราชกิจจานุเบกษา**.
113(54ก), 1–13.
- พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509. (2509). **ราชกิจจานุเบกษา**. 83(88), 626–639.
- พินิจ จันทร. (2567, เมษายน 11). ย้อนรอยเมียเช่าใจสู่ยุคสาวอาบอบนวด. INNEWS. <https://www.innews.news/news.php?n=57175>
- พัชรวิพรรณ สุวรรณบุญ. (2563). **เศรษฐกิจการเมืองว่าด้วยปฏิสัมพันธ์เกี่ยวกับมาตรการใช้สิทธิ**
เหนือสิทธิบัตรยา พ.ศ. 2549–2552. (ดุชนิพนธ์ปรัชญาดุชนิพนธ์บัณฑิต). มหาวิทยาลัย
รามคำแหง, ฐานข้อมูลวิทยานิพนธ์ไทย.
- มติชนออนไลน์. (2564, ตุลาคม 18). **ซูวิทย์ เสาที่ม้อบอบนวด มรดกยุคคิโอะอเมริกัน ถึง “เจ้าพระยา”**
ตำนานที่ต้องปิดตัว. https://www.matichon.co.th/politics /news_2996745
- มะลิ ทิพย์ประจ และนิพนธ์ ทิพย์ศรีนิมิต. (2562). “อำนาจผลประโยชน์ทางการเมือง.”
- วารสาร มจร เพชรบุรีปริทรรศน์ 2(2), 21–28.
- ยศ สันตสมบัติ. (2535). **แม่หญิงชายตัว: ชุมชนและการค้าประเวณีในสังคมไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 2.
สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- ศุภชัย ศุภผล. (2564). **แนวทางการศึกษาทางรัฐศาสตร์ POL6100 64040**. พิมพ์ครั้งที่ 4.
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สิทธิโชค กลางกุลานนท์ (2552). **พัฒนาการและบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองใน**
ประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร
ศาสตร์, ฐานข้อมูลวิทยานิพนธ์ไทย.
- สำนักข่าวอิสรา. (2568, พฤษภาคม 11). **ไช่ฮั่นแตก! ประวัติศาสตร์ที่ยากจะลืมเลือน**. <https://www.isranews.org/article/isranews-article/137886-rnd-69.html>
- อาทิพร ผาจันทร์. (2564). **100 ปี ถนนเจริญกรุงกับการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคม (พ.ศ.**
2411–2511). (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ,
ฐานข้อมูลวิทยานิพนธ์ไทย.
- อนุสรณ์ ลิ้มมณี. (2539). **การลงทุน นโยบายของรัฐไทย: เศรษฐกิจการเมือง**. สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยเกริก.
- เอกชัย ศรีสุขขะกุล, ศุภชัย ศุภผล, จักรี ไชยพินิจ และประการัง ชื่นจิตร. (2563). “เศรษฐกิจ
การเมืองในการกำหนดราคาทองคำในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2540–2560.”
- วารสารสมาคมนักวิจัย 26(1), 337–358.

การบริหารจัดการคนไร้ที่พึ่ง พื้นที่กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง คนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557

บุษกร บุญส่ง*

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา “กระบวนการและปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการคนไร้ที่พึ่ง พื้นที่กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557” โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม รวมทั้งการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยผลการศึกษาพบว่า การบริหารจัดการคนไร้ที่พึ่งในกรุงเทพมหานครมีลักษณะเป็นการดำเนินงานแบบเครือข่าย (network governance) ที่บูรณาการความร่วมมือจากหลายภาคส่วน โดยมีกระบวนการสำคัญ 2 ระยะ ได้แก่ (1) กระบวนการเฝ้าระวังและคัดกรองเพื่อจัดทำฐานข้อมูล และ (2) กระบวนการคุ้มครองและฟื้นฟูศักยภาพ ทั้งในด้านสวัสดิการ อาชีพ และการติดตามผลคืนสู่สังคม และค้นพบปัญหาอุปสรรคสำคัญ ได้แก่ (1) ความแตกต่างด้านโครงสร้างองค์กรและสายการบังคับบัญชา (2) ข้อยกจำกัดของกลไกความร่วมมือและทรัพยากร (3) ความซับซ้อนของระบบบริการ และ (4) ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายและการปฏิบัติ

ดังนั้นการพัฒนาการบริหารจัดการคนไร้ที่พึ่งในกรุงเทพมหานครจำเป็นต้องดำเนินการดังนี้ (1) พัฒนาศูนย์พักพิงและระบบที่อยู่อาศัยชั่วคราว (2) เสริมสร้างระบบสุขภาพกายและจิต (3) ส่งเสริมอาชีพและทักษะ (4) เพิ่มการเข้าถึงบริการทางสังคม (5) คุ้มครองสิทธิทางกฎหมาย (6) ป้องกันการเข้าสู่ภาวะไร้ที่พึ่ง (7) พัฒนาระบบข้อมูลและติดตามผล และ (8) สร้างทัศนคติที่เหมาะสมในสังคม

คำสำคัญ: คนไร้ที่พึ่ง, กรุงเทพมหานคร, การบริหารจัดการ, พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

* นักศึกษาโครงการปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการเมือง มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Management of homeless people in bangkok area According to the homeless persons act of 2014

Butsakon Bunsong*

Abstract

This study aims to examine the process and challenges in managing homeless people in Bangkok under the Homeless Persons Protection Act B.E. 2557 (2014). A qualitative research approach was employed, using in-depth interviews with eight key informants from government, private, and civil society sectors, along with documentary analysis. The findings reveal that homeless management in Bangkok operates under a network governance model, integrating multi-sector collaboration. The process consists of two main stages: (1) intake and screening for database development, and (2) protection and rehabilitation, including welfare provision, vocational development, and social reintegration. Key challenges include (1) organizational and hierarchical differences, (2) limitations in collaborative mechanisms and resources, (3) complexity of service systems, and (4) discontinuity in policy implementation.

To enhance effectiveness, the study proposes the following: (1) development of temporary shelters, (2) strengthening healthcare systems, (3) vocational promotion, (4) improved access to social services, (5) legal protection, (6) prevention strategies, (7) monitoring systems, and (8) promoting positive societal attitudes.

Keywords: Homeless, Bangkok, Management, Homeless Persons Protection Act

* PhD student in Politics Program, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University.



บทนำ

ปัญหาคนไร้ที่พึ่งเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญทางสังคมที่สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างของสังคมไทย ทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรของรัฐ โดยเฉพาะในบริบทของสังคมเมืองขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อนสูง เช่น กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและแหล่งจ้างงานที่สำคัญของประเทศ ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายประชากรจากภูมิภาคเข้าสู่เมืองอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม โอกาสดังกล่าวมิได้กระจายอย่างทั่วถึง ทำให้ประชากรบางส่วนไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจและสังคมเมืองได้ จนนำไปสู่ภาวะเปราะบางและการกลายเป็นคนไร้ที่พึ่งในที่สุด (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2547)

คนไร้ที่พึ่งมิได้เป็นเพียงบุคคลที่ขาดที่อยู่อาศัยเท่านั้น แต่เป็นกลุ่มประชากรที่เผชิญปัญหาในหลายมิติทั้งด้านรายได้ สุขภาพกายและสุขภาพจิต ความสัมพันธ์ในครอบครัว ตลอดจนการถูกกีดกันออกจากระบบสวัสดิการสังคม ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของระบบการสวัสดิการและการบริหารจัดการของรัฐที่ยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะของกลุ่มเปราะบางได้อย่างครอบคลุม (อภิญา เวชชัย และกิตติพัฒน์ นนทปัทมเดช, 2546)

ข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับสถานการณ์คนไร้ที่พึ่งในประเทศไทยพบว่า กรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ที่มีจำนวนคนไร้ที่พึ่งสูงที่สุดเมื่อเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ โดยมีสัดส่วนมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนคนไร้ที่พึ่งทั่วประเทศ ซึ่งสะท้อนถึงทั้งปัจจัยดึงดูดทางเศรษฐกิจและปัจจัยผลักดันจากปัญหาเชิงโครงสร้าง เช่น ความยากจน การว่างงาน และปัญหาครอบครัว (สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2566) นอกจากนี้ลักษณะเฉพาะของพื้นที่เมืองยังเอื้อต่อการดำรงชีวิตของคนไร้ที่พึ่งในบางมิติ เช่น การเข้าถึงแหล่งอาหาร พื้นที่สาธารณะ และโอกาสในการประกอบอาชีพนอกระบบ จึงทำให้กรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่สำคัญในการศึกษาปรากฏการณ์ดังกล่าว

ในอดีตแนวทางการจัดการปัญหาคนไร้ที่พึ่งของภาครัฐมักมุ่งเน้นการควบคุมและการสงเคราะห์ในลักษณะแยกส่วน โดยเน้นการนำบุคคลเข้าสู่สถานสงเคราะห์เป็นหลัก ซึ่งเป็นแนวทางที่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างยั่งยืน เนื่องจากไม่ได้พิจารณาถึงปัจจัยเชิงโครงสร้างและบริบทชีวิตของบุคคลอย่างรอบด้าน ส่งผลให้เกิดวงจรการกลับเข้าสู่ภาวะไร้ที่พึ่งซ้ำซาก (อภิญา เวชชัย, 2555)

การประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของแนวคิดในการจัดการปัญหาดังกล่าว โดยให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิ การพัฒนาศักยภาพ และการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอในการพัฒนากฎหมายและกลไกการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งที่มุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของกลุ่มเปราะบาง (ศักดิ์ชัย เลิศพนาวิพันธุ์, 2550; กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2559) อย่างไรก็ตาม การนำกฎหมายและนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่กรุงเทพมหานครยังคงเผชิญข้อจำกัดในหลายด้าน ทั้งในเชิงโครงสร้างการบริหาร

กลไกความร่วมมือ และความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบาย อันเนื่องมาจากความซับซ้อนของพื้นที่และความหลากหลายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (กรุงเทพมหานคร, 2558)

ดังนั้นการศึกษาการบริหารจัดการคนไร้ที่พึ่งในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อทำความเข้าใจลักษณะของกระบวนการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจริง อันจะนำไปสู่การพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ และสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไร้ที่พึ่งได้อย่างยั่งยืน

คำถามการวิจัย

1. การบริหารจัดการคนไร้ที่พึ่ง พื้นที่กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 มีกระบวนการบริหารจัดการและประสบปัญหาอุปสรรคด้านใดบ้าง

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการจัดการคนไร้ที่พึ่ง พื้นที่กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557

2. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในกระบวนการจัดการคนไร้ที่พึ่ง พื้นที่กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557

ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มุ่งศึกษากระบวนการบริหารจัดการคนไร้ที่พึ่งในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 รวมทั้งวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกที่สะท้อนข้อเท็จจริงจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง

1. ประชากรและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ในการศึกษาครั้งนี้ ใช้วิธีการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ให้ข้อมูลให้เป็นผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารจัดการคนไร้ที่พึ่ง มีความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในระดับนโยบายหรือระดับปฏิบัติการ โดยผู้ให้ข้อมูลจำนวนทั้งสิ้น 8 คน แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

(1) ภาครัฐ ได้แก่ เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการและการคุ้มครองกลุ่มเปราะบาง

(2) ภาคเอกชน ได้แก่ องค์กรหรือสถานประกอบการที่มีบทบาทในการสนับสนุนด้าน

อาชีพ การจ้างงาน หรือการให้ความช่วยเหลือด้านทรัพยากรแก่คนไร้ที่พึ่ง

(3) ภาคประชาสังคม ได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) หรือเครือข่ายภาคประชาชน ที่ทำงานด้านคนไร้ที่พึ่งโดยตรง เช่น การลงพื้นที่ การช่วยเหลือ และการฟื้นฟูคุณภาพชีวิต

ซึ่งการกำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ครอบคลุมมุมมองจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อันจะนำไปสู่การวิเคราะห์ข้อมูลที่รอบด้านและสะท้อนสภาพปัญหาได้อย่างแท้จริง

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วย 2 ส่วนสำคัญได้แก่

(1) แบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง (Semi-Structured Interview)

ใช้เป็นเครื่องมือหลักในการ เก็บรวบรวมข้อมูล โดยกำหนดประเด็นคำถามให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย ครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการคนไร้ที่พึ่ง ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ

(2) แบบบันทึกการสังเกตการณ์ (Observation Form)

ใช้สำหรับบันทึกข้อมูลจากการสังเกตกระบวนการดำเนินงานหรือสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นข้อมูลสนับสนุนร่วมกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

(1) ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยผู้วิจัยดำเนินการสัมภาษณ์ด้วยตนเอง เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับประสบการณ์ แนวปฏิบัติ และปัญหาในการบริหารจัดการคนไร้ที่พึ่ง

(2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)

ได้จากการศึกษาค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมาย นโยบาย งานวิจัย วิทยานิพนธ์ รายงานทางวิชาการ และเอกสารของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับคนไร้ที่พึ่ง เพื่อนำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์และสนับสนุนข้อมูลเชิงประจักษ์

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

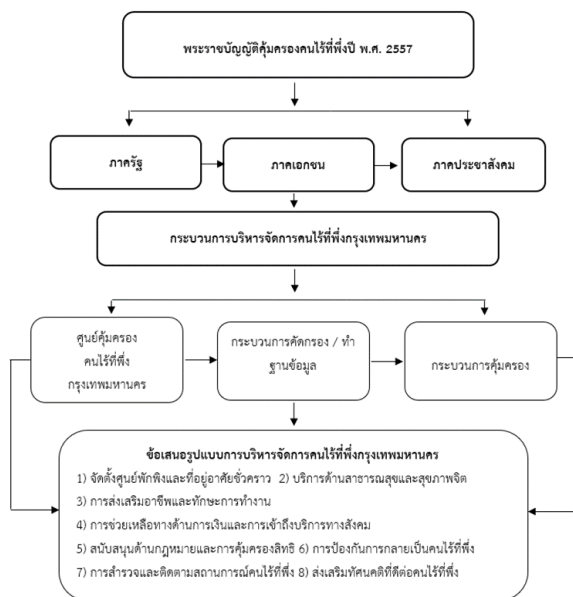
การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) โดยดำเนินการตามขั้นตอน ได้แก่ การจัดหมวดหมู่ข้อมูล การตีความ และการสังเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย

ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) เพื่ออธิบายปรากฏการณ์และกระบวนการบริหารจัดการคนไร้ที่พึ่งในเชิงลึก รวมถึงการเชื่อมโยงข้อมูลกับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

5. การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล (Trustworthiness) โดยใช้การตรวจสอบแบบสามเส้า (Triangulation) ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบข้อมูลจากหลายแหล่ง ได้แก่ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ข้อมูลจากเอกสาร และข้อมูลจากการสังเกตการณ์ เพื่อยืนยันความถูกต้องและความสอดคล้องของข้อมูล นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบความสอดคล้องของข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลที่มิมีมุมมองแตกต่างกัน เพื่อให้การวิเคราะห์มีความรอบด้านและลดอคติในการตีความของผู้วิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัย



จากแผนผังกล่าวได้ว่า การวิจัยนี้อธิบายการบริหารจัดการคนไร้ที่พึ่ง พื้นที่กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 โดยบูรณาการแนวคิดการบริหารแบบเครือข่ายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง กระบวนการ และผลลัพธ์ของการดำเนินงาน ซึ่งกรอบแนวคิดประกอบด้วย 3 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ (1) ตัวแสดง (Actors) ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมที่มีบทบาทในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง (2) กระบวนการดำเนินงาน (Process) ได้แก่ ขั้นตอนการแรกรับ คัดกรอง ช่วยเหลือ ส่งต่อ

และติดตามผล (3) ผลลัพธ์ (Outcomes) ได้แก่ ประสิทธิภาพของการคุ้มครอง การเข้าถึงบริการ และการฟื้นฟูคนไร้ที่พึ่ง โดยมีปัจจัยเงื่อนไขสำคัญ ได้แก่ โครงสร้างการบริหาร กลไกความร่วมมือ ทรัพยากร ระบบบริการ และความต่อเนื่องของนโยบาย ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพของการดำเนินงานโดยรวม

สรุปผลการวิจัย

การศึกษาการบริหารจัดการคนไร้ที่พึ่ง พื้นที่กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการ โดยผลการศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้

1. ด้านกระบวนการบริหารจัดการคนไร้ที่พึ่ง

ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินงานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 สามารถอธิบายเป็นกระบวนการเชิงระบบที่มีการบูรณาการหลายภาคส่วน และแบ่งออกเป็น 2 ระยะสำคัญดังนี้

ระยะที่ 1 ระยะการเฝ้าระวังและคัดกรอง เป็นขั้นตอนเริ่มต้นของการนำคนไร้ที่พึ่งเข้าสู่ระบบการคุ้มครอง โดยมีการดำเนินงานตั้งแต่การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย การรับเข้าสู่ระบบ และการคัดกรองข้อมูลเบื้องต้น เพื่อจัดทำฐานข้อมูลที่สะท้อนข้อเท็จจริงของบุคคลแต่ละราย ในระยะนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน เช่น สภาพปัญหา สุขภาพกาย สุขภาพจิต สถานะทางสังคม และความต้องการเบื้องต้น จากนั้นจึงเข้าสู่กระบวนการประเมินโดยทีมสหวิชาชีพ ซึ่งประกอบด้วยบุคลากรจากหลากหลายสาขา เช่น นักสังคมสงเคราะห์ แพทย์ พยาบาล และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อจำแนกกลุ่มคนไร้ที่พึ่งตามลักษณะปัญหาและศักยภาพ

กระบวนการดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นพื้นฐานในการกำหนดแนวทางการช่วยเหลือที่เหมาะสมในระยะต่อไป ทั้งในด้านการรักษาพยาบาล การฟื้นฟูสมรรถภาพ และการวางแผนพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยลักษณะการดำเนินงานในระยะนี้สะท้อนการทำงานเชิงบูรณาการที่ต้องอาศัยความร่วมมือของหลายหน่วยงาน และการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์เป็นฐานในการตัดสินใจ

ระยะที่ 2 ระยะการคุ้มครอง ฟื้นฟู และติดตามผล เป็นขั้นตอนการดำเนินงานต่อเนื่องจากการคัดกรอง โดยมุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือและการฟื้นฟูศักยภาพของคนไร้ที่พึ่งอย่างเป็นระบบ ครอบคลุมตั้งแต่การดูแลขั้นพื้นฐาน เช่น ที่พัก อาหาร และการรักษาสุขภาพ ไปจนถึงการฟื้นฟูด้านร่างกาย จิตใจ และสังคม ในระยะนี้จะมีการวางแผนช่วยเหลือเป็นรายกรณี (Case Management) โดยผู้ปฏิบัติงานทำหน้าที่เป็นผู้จัดการรายกรณีในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การช่วยเหลือเป็นไปอย่างเหมาะสมกับบริบทของแต่ละบุคคล เช่น การส่งต่อเข้ารับการรักษาในสถานพยาบาล การฝึกอาชีพ หรือการจัดหางาน

นอกจากนี้ยังมีการดำเนินการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เพื่อตรวจสอบ

ความก้าวหน้าในการฟื้นฟู และป้องกันการกลับเข้าสู่ภาวะไร้ที่พึ่งซ้ำ อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาพบว่า แม้จะมีระบบการดำเนินงานที่ชัดเจน แต่ยังมีข้อจำกัดในด้านการตอบสนองความต้องการเชิงลึก โดยเฉพาะด้านอาชีพและรายได้ รวมถึงข้อจำกัดของระบบบริการที่ยังไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้คนไร้ที่พึ่งเข้าสู่ระบบได้อย่างเต็มที่

ภาพรวมของกระบวนการทั้งสองระยะ กระบวนการทั้งสองระยะดำเนินงานภายใต้รูปแบบเครือข่ายที่มีการบูรณาการหลายภาคส่วน โดยมีภาครัฐเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนตามกรอบกฎหมาย และมีการตัดสินใจร่วมกันบนพื้นฐานของฉันทามติ ซึ่งช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ตาม แม้กระบวนการจะมีความครอบคลุมในเชิงโครงสร้าง แต่ยังคงจำเป็นต้องพัฒนาในเชิงคุณภาพ โดยเฉพาะการลดช่องว่างของการให้บริการ การเพิ่มประสิทธิภาพการประสานงาน และการตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะของกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งสามารถนำไปสู่การฟื้นฟูอย่างยั่งยืนได้อย่างแท้จริง

กระบวนการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินงานเชิงบูรณาการที่มีความเป็นระบบ และเน้นการตัดสินใจร่วมกันของหลายภาคส่วน ซึ่งช่วยให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการออกแบบระบบที่ครอบคลุม แต่ยังคงพบข้อจำกัดในด้านการตอบสนองความต้องการเชิงลึก โดยเฉพาะด้านอาชีพและรายได้ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการแก้ไขปัญหายั่งยืน

2. ด้านปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการคนไร้ที่พึ่ง

ผลการศึกษาพบว่าแม้การดำเนินงานจะมีลักษณะบูรณาการหลายภาคส่วน แต่ยังคงเผชิญปัญหาอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการบริหารจัดการดังนี้

1. ปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารจัดการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมีความหลากหลาย ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีโครงสร้างองค์กร อำนาจหน้าที่ และสายการบังคับบัญชาที่แตกต่างกัน ส่งผลให้การดำเนินงานร่วมกันขาดความเป็นเอกภาพ ในทางปฏิบัติ ความแตกต่างดังกล่าวก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนของบทบาทหน้าที่ การสื่อสารที่ไม่ต่อเนื่อง และความล่าช้าในการตัดสินใจ โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหลายหน่วยงาน ซึ่งอาจทำให้การช่วยเหลือผู้รับบริการไม่ทันต่อสถานการณ์

นอกจากนี้การขาดกลไกกลางในการกำกับและประสานงานอย่างชัดเจน ยังส่งผลให้การดำเนินงานในบางกรณีเป็นไปในลักษณะแยกส่วน (fragmentation) มากกว่าการบูรณาการอย่างแท้จริง ซึ่งลดทอนประสิทธิภาพของระบบคุ้มครองโดยรวม

2. ปัญหาหลักความร่วมมือและทรัพยากร การดำเนินงานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งต้องอาศัยทรัพยากรทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ รวมถึงความร่วมมือจากหลายภาคส่วน แต่ผลการศึกษาพบว่ายังมีข้อจำกัดในด้านทรัพยากรดังกล่าว ในด้านงบประมาณ พบว่า

มีความจำกัดและไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานในบางกิจกรรม โดยเฉพาะกิจกรรมด้านการฟื้นฟูระยะยาว ขณะที่ด้านบุคลากรยังขาดความเพียงพอและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ส่งผลให้ภาระงานกระจุกตัวอยู่กับเจ้าหน้าที่บางส่วน

นอกจากนี้การใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างหน่วยงานยังขาดความยืดหยุ่นและการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การดำเนินงานบางส่วนไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาได้อย่างทันทั่วถึง โดยเฉพาะในกรณีเร่งด่วนหรือกรณีที่มีความซับซ้อนสูง

3. ปัญหาระบบการให้บริการ ระบบการให้บริการแก่คนไร้ที่พึ่งมีลักษณะเป็นขั้นตอนหลายระดับ และต้องอาศัยความเชี่ยวชาญจากทีมสหวิชาชีพ ซึ่งแม้จะช่วยให้การช่วยเหลือมีความรอบด้าน แต่ในทางปฏิบัติกลับทำให้กระบวนการมีความซับซ้อนและใช้เวลานาน ในบางกรณีขั้นตอนการดำเนินงานที่ซับซ้อนอาจไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่ต้องการการช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน ส่งผลให้ผู้รับบริการไม่ได้รับการช่วยเหลืออย่างทันทั่วถึง หรือได้รับการที่ไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริง

นอกจากนี้รูปแบบบริการของรัฐในบางส่วนยังขาดความยืดหยุ่น และไม่สามารถปรับให้เหมาะสมกับความแตกต่างของกลุ่มเป้าหมาย เช่น กลุ่มผู้ป่วยจิตเวช ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ ส่งผลให้ประสิทธิภาพของการฟื้นฟูลดลง และอาจทำให้ผู้รับบริการไม่เข้าสู่ระบบการคุ้มครอง

4. ปัญหาความไม่ต่อเนื่องของนโยบายและการดำเนินงาน ผลการศึกษาพบว่า การเปลี่ยนแปลงบุคลากรและแนวนโยบายในแต่ละช่วงเวลา ส่งผลให้การดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง โดยเฉพาะในระดับปฏิบัติการที่ต้องอาศัยความเข้าใจในบริบทและประสบการณ์ในการทำงาน การขาดความต่อเนื่องดังกล่าวส่งผลต่อการติดตามผล การประเมินผล และการพัฒนาผู้รับบริการในระยะยาว เนื่องจากข้อมูลและแนวทางการดำเนินงานอาจไม่ถูกส่งต่ออย่างครบถ้วน

นอกจากนี้การขาดระบบฐานข้อมูลกลางและระบบติดตามผลที่มีประสิทธิภาพ ยังทำให้ไม่สามารถประเมินผลการดำเนินงานในภาพรวมได้อย่างชัดเจน และเพิ่มความเสี่ยงต่อการกลับเข้าสู่ภาวะไร้ที่พึ่งซ้ำ

โดยสรุปการบริหารจัดการคนไร้ที่พึ่งในพื้นที่กรุงเทพมหานครแม้จะมีระบบและกลไกการดำเนินงานที่ชัดเจนและครอบคลุมตามกรอบกฎหมาย แต่ยังคงจำเป็นต้องพัฒนาในด้านการบูรณาการเชิงลึก การเพิ่มประสิทธิภาพของระบบบริการ และการสร้างความต่อเนื่องของนโยบาย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาคนไร้ที่พึ่งได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

อภิปรายผล

จากผลการศึกษาการบริหารจัดการคนไร้ที่พึ่งในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 สามารถอภิปรายผลโดยสอดคล้องกับผลการวิจัยได้ดังนี้

ประการแรกกระบวนการบริหารจัดการคนไร้ที่พึ่งในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ในการบริหารจัดการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งของกรุงเทพมหานครดำเนิน

การในรูปแบบเครือข่าย โดยมีการบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ครอบคลุมตั้งแต่กระบวนการแรกเริ่ม การคัดกรอง การช่วยเหลือ การส่งต่อ และการติดตามประเมินผล ซึ่งเป็นการดำเนินงานบนพื้นฐานของการตัดสินใจร่วมกันและการสร้างฉันทามติของหลายภาคส่วน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารแบบเครือข่ายของ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2543) ที่อธิบายว่าการบริหารจัดการสาธารณะจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของหลายองค์กรในการเชื่อมโยงทรัพยากรและบทบาทหน้าที่เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีความซับซ้อนอย่างมีประสิทธิภาพ ในด้านกระบวนการดำเนินงานพบว่าขั้นตอนที่ชัดเจนได้แก่การคัดกรองและจัดทำฐานข้อมูลการประเมินโดยทีมสหวิชาชีพ การให้ความช่วยเหลือ การส่งต่อ และการติดตามผล ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter และ Van Horn ที่เน้นความสำคัญของระบบการดำเนินงานที่มี มาตรฐานและการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตามผลการศึกษายังพบข้อแตกต่างจากแนวคิดดังกล่าวในทางปฏิบัติ กล่าวคือ แม้จะมีโครงสร้างการดำเนินงานที่เป็นระบบแต่การดำเนินงานร่วมกันยังมีข้อจำกัดจากความแตกต่างของโครงสร้างองค์กร สายการบังคับบัญชา และกฎระเบียบของแต่ละหน่วยงาน ส่งผลให้การตัดสินใจและการดำเนินงานขาดความคล่องตัวในบางกรณี นอกจากนี้ผลการศึกษายังสะท้อนว่าการจัดบริการของรัฐยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของคนไร้ที่พึ่งได้อย่างเพียงพอ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2547) ที่ชี้ว่าความต้องการด้านอาชีพและรายได้เป็นปัจจัยสำคัญของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและหากรัฐไม่สามารถตอบสนองได้ จะทำให้การแก้ไขปัญหามีไม่เกิดผลอย่างยั่งยืน

ประการที่สี่ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการคนไร้ที่พึ่ง แม้การดำเนินงานจะอยู่ในลักษณะบูรณาการหลายภาคส่วน แต่ยังคงเผชิญปัญหาอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการบริหารจัดการดังนี้

1. ปัญหาด้านโครงสร้าง การบริหารจัดการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีโครงสร้างอำนาจหน้าที่และสายการบังคับบัญชาที่แตกต่างกันส่งผลให้การตัดสินใจและการปฏิบัติงานขาดความเป็นเอกภาพ ผลดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารแบบเครือข่ายของเกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2543) ที่ระบุว่าความแตกต่างของตัวแสดงในเครือข่ายอาจก่อให้เกิดข้อจำกัดในการสร้างความร่วมมือและฉันทามติอย่างไรก็ตามในเชิงทฤษฎีเครือข่ายควรสามารถลดข้อจำกัดดังกล่าวผ่านการเจรจาและการประสานงาน แต่ผลการศึกษาพบว่าในทางปฏิบัติยังไม่สามารถบรรลุความเป็นเอกภาพได้อย่างสมบูรณ์
2. ปัญหากลไกความร่วมมือและทรัพยากร ข้อจำกัดด้านงบประมาณ บุคลากร และการใช้ทรัพยากรร่วมกันส่งผลให้การดำเนินงานบางส่วนไม่สามารถตอบสนองได้อย่างทั่วถึง ผลดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของ Van Meter และ Van Horn ที่ชี้ว่าทรัพยากรเป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ในเชิงแนวคิด นโยบายควรได้รับการสนับสนุนทรัพยากรอย่างเพียงพอแต่ผลการศึกษาพบว่าในบริบทการดำเนินงานจริงยังมีข้อจำกัดด้าน

ทรัพยากรซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการดำเนินงาน

3. ปัญหาระบบการให้บริการระบบบริการมีขั้นตอนซับซ้อนและต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ส่งผลให้การช่วยเหลือในบางกรณีไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่แท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ บุญเลิศ วิเศษปรีชา (2546) ที่อธิบายว่าปัญหาคนไร้บ้านมีความซับซ้อนหลายมิติและต้องการการช่วยเหลือที่หลากหลาย อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษานี้พบความแตกต่างในเชิงปฏิบัติ กล่าวคือ แม้ระบบบริการจะถูกออกแบบให้ครอบคลุม แต่ยังไม่สามารถปรับให้สอดคล้องกับความต้องการเฉพาะของแต่ละบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ประการที่สี่ปัญหาความไม่ต่อเนื่องของนโยบายและการดำเนินการเปลี่ยนแปลงบุคลากรและแนวนโยบาย ส่งผลให้การดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง และลดประสิทธิภาพของการติดตามผล ซึ่งข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Van Meter และ Van Horn ที่เน้นความสำคัญของความต่อเนื่องและเสถียรภาพของนโยบายต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังพบข้อจำกัดด้านความต่อเนื่องของบุคลากรและนโยบายซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้การดำเนินงานไม่สามารถบรรลุผลในระยะยาวได้อย่างเต็มที่

ดังนั้นปัญหาคนไร้ที่พึ่งจึงเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนทั้งในระดับโครงสร้าง นโยบาย และสังคม ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการทั้งการพัฒนาบริการการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ และการปรับเปลี่ยนทัศนคติของสังคมควบคู่กัน

ข้อเสนอแนะที่ได้จากงานวิจัย

จากผลการศึกษาการบริหารจัดการคนไร้ที่พึ่ง พื้นที่กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 พบว่าการดำเนินงานยังคงเผชิญข้อจำกัดทั้งในด้านโครงสร้างการบริหาร กลไกความร่วมมือ และระบบการให้บริการ ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหาได้อย่างเหมาะสม ผู้วิจัยจึงเสนอแนะแนวทางในการพัฒนา โดยจัดเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในการนำนโยบายคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พื้นที่กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายในการคุ้มครองคนไร้ที่พิงนั้นจำเป็นต้องให้ความสนใจในเรื่องของการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะศึกษาบทเรียนพัฒนาแนวทาง และสร้าง กลยุทธ์เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติยังเกิดความสำเร็จ ซึ่งจากการศึกษาในครั้งนี้ผู้วิจัยค้นพบว่าในการดำเนินการคุ้มครองคนไร้ที่พิงให้ประสบความสำเร็จนั้นจะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

1. จัดตั้งศูนย์พักพิงและที่อยู่อาศัยชั่วคราว เพื่อเป็นสารตั้งต้นในกระบวนการคุ้มครองคนไร้ที่พิง

2. บริการด้านสาธารณสุขและสุขภาพจิต ให้กับกลุ่มคนไร้ที่พึ่งที่ไม่อาจเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการดังกล่าวส่งผลให้กลุ่มคนไร้ที่พึ่งมีอัตราการเสียชีวิตด้วยการเจ็บป่วยมากที่สุด
3. การส่งเสริมอาชีพและทักษะการทำงานเพื่อให้กลุ่มคนไร้ที่พึ่งมีทักษะสามารถนำกลับไปประกอบอาชีพสร้างรายได้ให้สามารถดำรงชีพในสังคมได้
4. การช่วยเหลือทางด้านการเงินและการเข้าถึงบริการทางสังคม เพื่อต้องการให้กลุ่มคนไร้ที่พึ่งสามารถนำไปเป็นทุนตั้งต้นในการประกอบอาชีพเลี้ยงตนเอง และสามารถนำเงินดังกล่าวไปดำรงชีพได้
5. สนับสนุนด้านกฎหมายและการคุ้มครองสิทธิ ซึ่งกลุ่มคนไร้ที่พึ่งจะมีความเหลื่อมล้ำทางสังคมถูกสังคมขับออกเป็นบุคคลชายขอบการเข้าถึงสิทธิในการคุ้มครองทางกฎหมายจึงมีน้อยหรือแทบจะไม่มี
6. การป้องกันการกลายเป็นคนไร้ที่พึ่ง เป็นการจัดทำฐานข้อมูลที่เป็นปัจจุบันอยู่เสมอเพื่อติดตามประเมินผลให้ความช่วยเหลือก่อนจะกลายมาสู่กลุ่มคนไร้ที่พึ่ง
7. การสำรวจและติดตามสถานการณ์คนไร้ที่พึ่ง เพื่อติดตามตรวจสอบการดำรงอยู่ในสังคมของกลุ่มคนไร้ที่พึ่งที่ได้รับการพัฒนาทั้งด้านร่างกายและจิตใจ
8. ส่งเสริมทัศนคติที่ดีต่อคนไร้ที่พึ่ง ซึ่งรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องสร้างทัศนคติที่ดีให้กับกลุ่มคนไร้ที่พึ่งที่จะต้องกลับมาสู่สังคมอีกครั้งหรือในบางครั้งรัฐต้องทำหน้าที่สื่อสารกับสังคมในกรณีของกลุ่มคนไร้ที่พึ่งที่ไม่ได้เป็นภาระของสังคมสามารถอยู่ร่วมกันกับคนในสังคมได้อย่างปกติ

นอกจากนี้จากผลการศึกษาการบริหารจัดการคนไร้ที่พึ่งในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยยังพบว่าการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์หรือหน่วยงานท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ยังเผชิญข้อจำกัดทั้งด้านโครงสร้างการบริหาร กลไกความร่วมมือ ระบบบริการ และความต่อเนื่องของนโยบาย ดังนั้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน ผู้วิจัยจึงเสนอแนะแนวทางเชิงนโยบาย โดยจำแนกตามระดับการดำเนินงานดังนี้

1. โครงสร้างการบริหารจัดการในระดับใหญ่ (กระทรวง พม.) ควรกำหนดกรอบและแนวทางกลางในการบูรณาการหน่วยงานให้ชัดเจน และกรุงเทพมหานครควรพัฒนากลไกประสานงานในพื้นที่ให้มีเอกภาพและคล่องตัว
2. กลไกความร่วมมือและทรัพยากรระดับใหญ่ (กระทรวง พม.) ควรสนับสนุนงบประมาณ บุคลากร และความร่วมมือระหว่างภาคส่วน ในส่วนกรุงเทพมหานคร ควรใช้ทรัพยากรร่วมและสร้างเครือข่ายในพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพ
3. ระบบบริการในระดับใหญ่ (กระทรวง พม.) ควรพัฒนารูปแบบบริการที่ยืดหยุ่น เน้นอาชีพและรายได้ ส่วนกรุงเทพมหานคร ควรลดขั้นตอนบริการและจัดบริการให้สอดคล้องกับบริบทพื้นที่
4. ความต่อเนื่องของนโยบายระดับใหญ่ (กระทรวง พม.) ควรกำหนดนโยบายระยะ

ยาวและระบบติดตามผล ส่วนกรุงเทพมหานคร ควรจัดทำแผนระยะยาวและพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อความต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ

จากผลการศึกษา พบว่าการดำเนินงานของศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557 ยังมีข้อจำกัดในด้านศักยภาพบุคลากรและกระบวนการปฏิบัติงาน ดังนั้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดูแลและฟื้นฟูคนไร้ที่พึ่ง ควรดำเนินการดังนี้

1. การพัฒนาศักยภาพบุคลากร ควรจัดอบรมและพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ด้านกฎหมาย การคุ้มครองสิทธิ และทักษะการทำงานกับกลุ่มเปราะบาง รวมถึงเสริมทักษะการทำงานแบบสหวิชาชีพ เพื่อให้สามารถประเมินและช่วยเหลือได้อย่างเหมาะสมกับแต่ละกรณี
2. การพัฒนาระบบข้อมูลและการคัดกรอง ควรจัดทำฐานข้อมูลกลางของคนไร้ที่พึ่งให้เป็นระบบและเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน รวมถึงพัฒนาระบบการคัดกรองให้รวดเร็วและครบถ้วน เพื่อลดปัญหาข้อมูลไม่เพียงพอในการวางแผนช่วยเหลือ
3. การปรับปรุงกระบวนการให้บริการ ควรลดขั้นตอนที่ซับซ้อนของการให้บริการ และพัฒนารูปแบบบริการให้ยืดหยุ่น เช่น การให้บริการเชิงรุกในพื้นที่ การจัดบริการเฉพาะกลุ่ม และการประสานส่งต่อที่รวดเร็ว เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาของผู้รับบริการ
4. การเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือในพื้นที่ ควรส่งเสริมการทำงานร่วมกับภาคเอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์ และชุมชน เพื่อเพิ่มทรัพยากรและโอกาสในการฟื้นฟู เช่น การจัดหางาน การฝึกอาชีพ และการสร้างพื้นที่รองรับในชุมชน
5. การติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง ควรกำหนดระบบติดตามผลรายกรณี (Case Management) อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะกลุ่มผู้ป่วยจิตเวช ผู้สูงอายุ และผู้พิการ เพื่อป้องกันการกลับเข้าสู่ภาวะไร้ที่พึ่งซ้ำ

ข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

จากผลการศึกษาในครั้งนี้ แม้จะสามารถอธิบายกระบวนการและปัญหาในการบริหารจัดการคนไร้ที่พึ่งได้ในระดับหนึ่ง แต่ยังมีประเด็นที่ควรศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ลึกซึ้งและสามารถนำไปพัฒนาการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนี้

1. ในการศึกษาวิจัยด้านกลุ่มเป้าหมายคนไร้ที่พึ่งส่วนใหญ่มาจากผู้ปฏิบัติงานมาตรฐานการปฏิบัติงาน แนวทางการปฏิบัติงาน แต่ยังขาดงานการศึกษาทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพในเรื่องปัญหาและความต้องการของคนไร้ที่พึ่งต่อการจัดบริการสวัสดิการสังคมและหรือต่อการส่งต่อสู่สังคม
2. การศึกษาวิจัยภาพรวมของระบบการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตามกลไกในพระราชบัญญัติ

การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557

3. การพัฒนาศักยภาพบุคลากร

ควรจัดอบรมและพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ด้านกฎหมาย การคุ้มครองสิทธิ และทักษะการทำงานกับกลุ่มเปราะบาง รวมถึงเสริมทักษะการทำงานแบบสหวิชาชีพ เพื่อให้สามารถประเมินและช่วยเหลือได้อย่างเหมาะสมกับแต่ละกรณี

4. การพัฒนาระบบข้อมูลและการคัดกรอง

ควรจัดทำฐานข้อมูลกลางของคนไร้ที่พึ่งให้เป็นระบบและเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน รวมถึงพัฒนาระบบการคัดกรองให้รวดเร็วและครบถ้วน เพื่อลดปัญหาข้อมูลไม่เพียงพอในการวางแผนช่วยเหลือ

5. การปรับปรุงกระบวนการให้บริการ

ควรลดขั้นตอนที่ซับซ้อนของการให้บริการ และพัฒนารูปแบบบริการให้ยืดหยุ่น เช่น การให้บริการเชิงรุกในพื้นที่ การจัดบริการเฉพาะกลุ่ม และการประสานส่งต่อที่รวดเร็ว เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาของผู้รับบริการ

6. การเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือในพื้นที่

ควรส่งเสริมการทำงานร่วมกับภาคเอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์ และชุมชน เพื่อเพิ่มทรัพยากรและโอกาสในการฟื้นฟู เช่น การจัดหางาน การฝึกอาชีพ และการสร้างพื้นที่รองรับในชุมชน

7. การติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

ควรกำหนดระบบติดตามผลรายกรณี (Case Management) อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะกลุ่มผู้ป่วยจิตเวช ผู้สูงอายุ และผู้พิการ เพื่อป้องกันการกลับเข้าสู่ภาวะไร้ที่พึ่งซ้ำ

บรรณานุกรม

- กรุงเทพมหานคร. (2558). รายงานผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการกรุงเทพมหานคร
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพมหานคร: สำนักยุทธศาสตร์
และประเมินผล.
- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. (2559). คู่มือการดำเนินงานศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาทักษะชีวิต.
กรุงเทพมหานคร: เจ-พรินท์.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2543). การบริหารเครือข่าย: ยุทธศาสตร์สำคัญสู่ความสำเร็จของ
การปฏิรูปการศึกษา. กรุงเทพมหานคร: ชัคเชสมิเดีย.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2547). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การสังเคราะห์ภาพรวม
การพัฒนา ระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย.
กรุงเทพมหานคร: โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส.
- บุญเลิศ วิเศษปรีชา. (2546). เปิดโลกคนไร้บ้าน. (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขา
สังคมวิทยา และมานุษยวิทยา). คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์. (2550). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง แนวทางการพัฒนา
กฎหมายเกี่ยวกับคนไร้ที่พึ่ง. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความ
มั่นคงของมนุษย์.
- สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2566). สสำรวจคนไร้บ้านทั่วประเทศ พบ
กรุงเทพมหานครมีจำนวนสูงสุด. สืบค้นเมื่อ 13 ตุลาคม 2567, จาก <https://www.hfocus.org/content/2023/11/29015>
- อภิญา เวชชัย. (2555). การเสริมสร้างพลังอำนาจในการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์.
กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อภิญา เวชชัย และกิตติพัฒน์ นนทปัทมเดช. (2546). การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับ
คนจนและ คนด้อยโอกาส: กลุ่มคนจน ผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหา
ทางสังคม. ภายได้ชุด โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคน
ด้อยโอกาสในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
(สกว.).
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). "The Policy Implementation Process: A
Conceptual Framework." *Administration and Society*, 6(4), 445-488.

การสื่อสารทางการเมือง ของ พลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ ในช่วงปี พ.ศ. 2549- 2566

ร้อยเอกหญิง วรินดา ทองสุข*

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาภูมิหลังของการสื่อสารทางการเมืองของพลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ (2) ศึกษาบริบทและปัจจัยแวดล้อมของการสื่อสารทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2549-2566 และ (3) ศึกษารูปแบบและเนื้อหาการสื่อสารทางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าว โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพจากการศึกษาข้อมูลเอกสารที่ปรากฏในสื่อหนังสือพิมพ์ สื่อออนไลน์ และการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 6 คน ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐศาสตร์ ทหาร และผู้เชี่ยวชาญสหวิทยาการ ผลการศึกษาพบว่า ภูมิหลังจากครอบครัวทหารและประสบการณ์ในสถาบันการศึกษาทหาร มีบทบาทสำคัญในการหล่อหลอมค่านิยมหลักของพลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ ได้แก่ ความรักชาติ ความมีวินัย การยึดมั่นในเกียรติศักดิ์ และการเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา ซึ่งสะท้อนอยู่ในกรอบคิดด้านการสื่อสารทางการเมืองที่มุ่งเน้นเอกภาพขององค์กร และการธำรงรักษาความมั่นคงของรัฐ ภายใต้บริบทความขัดแย้งทางการเมืองที่ทวีความเข้มข้นในสามช่วงเวลาปี พ.ศ. 2549 ช่วงปี พ.ศ. 2552-2553 และช่วงปี พ.ศ. 2557-2566 บทบาทของพลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ จึงปรากฏชัดเจนในฐานะผู้นำกองทัพที่สื่อสารในนามของสถาบันและอาศัยอำนาจตามตำแหน่งที่ได้รับการสถาปนาทางการเมือง ผ่านช่องทางสื่อสารสาธารณะทั้งการแถลงข่าว สื่อมวลชน และสื่อออนไลน์เป็นเครื่องมือหลักในการสื่อสารทางการเมืองไปยังสังคม ส่งผลให้คำพูดและท่าทีมีน้ำหนักและผลกระทบต่อการเมืองมากกว่าการแสดงความเห็นของประชาชนทั่วไป ในด้านรูปแบบและเนื้อหา พบว่าการสื่อสารมีลักษณะโน้มเอียงไปในเชิงอุดมการณ์อนุรักษ์นิยม โดยมุ่งย้ำความชอบธรรมของสถาบันหลัก ความเป็นระเบียบ และความมั่นคงทางการเมือง ตลอดจนใช้การสื่อสารสาธารณะและสื่อสมัยใหม่เพื่อตอบโต้และทำกรอบความหมายกับกลุ่มที่มีความเห็นต่าง ภายใต้ลักษณะการสื่อสารที่เปิดให้เกิดปฏิสัมพันธ์และการตอบสนองกลับได้ทันที เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับช่วงเวลาบ่งชี้ความต่อเนื่องและความแตกต่าง กล่าวคือ ความต่อเนื่องอยู่ที่การยึดกรอบการสื่อสารที่เน้นความมั่นคงและเอกภาพของรัฐอย่างสม่ำเสมอ ขณะที่ความแตกต่างสะท้อนผ่านระดับน้ำเสียง รูปแบบ และความเข้มข้นของเนื้อหา ซึ่งแปรผันตามระดับความรุนแรงและความเปราะบางของสถานการณ์ทางการเมืองในแต่ละช่วง

คำสำคัญ: ผู้นำทหาร, การสื่อสารทางการเมือง, อุดมการณ์อนุรักษ์นิยม

* คณะรัฐศาสตร์ การเมือง มหาวิทยาลัยรามคำแหง



Political communication of General Apirat Kongsompong During 2006-2023

Captain Warinda Thongsukh*

Abstract

This study aims (1) to examine the background of General Apirat Kongsompong's political communication, (2) to analyze the context and environmental factors of his political communication between 2006 and 2023, and (3) to investigate the forms and content of his political communication during this period, using qualitative research methods based on documentary analysis of newspapers and online media, as well as in-depth interviews with six key informants comprising political science experts, military officers, and military-affairs journalists. The findings indicate that his military family background and experience in military educational institutions play a crucial role in shaping General Apirat's core valuesnamely patriotism, discipline, commitment to honor, and obedience to superiors which are reflected in a political communication framework that emphasizes military organizational unity and the preservation of state security. Within an increasingly intense context of political conflict across three key periods (2006, 2009–2010, and 2014–2023), General Apirat Kongsompong's role becomes evident as a military leader who communicates in the name of the institution and relies on politically constituted positional authority, using public communication channels press conferences, mass media, and online media as primary tools to deliver political messages to society, thereby giving his statements and gestures greater weight and impact on political trajectories than ordinary citizens' expressions. In terms of form and content, his communication tends to align with conservative ideology by reinforcing the legitimacy of core institutions, social order, and political stability, while employing public communication and new media to respond to and frame meanings vis à vis groups holding opposing views, under an interactive mode of communication that allows immediate feedback. A comparison of the three periods reveals both continuity and variation: continuity lies in the consistent adherence to a security and unity oriented communication framework, whereas variation is reflected in the tone, style, and intensity of the messages, which fluctuate according to the severity and fragility of the political situation in each period.

Keywords: military leader, political communication, conservative ideology

* Faculty of Political Science, Politics, Ramkhamhaeng University.

บทนำ

การเมืองเป็นปรากฏการณ์ที่แทรกอยู่ในวิถีชีวิตของผู้คนในสังคม ทั้งในระดับโครงสร้างและระดับชีวิตประจำวัน การสื่อสารทางการเมืองจึงมิได้เป็นเพียงการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายหรือการเลือกตั้งเท่านั้น หากแต่มีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการรับรู้ การตัดสินใจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะพลเมือง เพราะการสื่อสารทางการเมืองมีผลต่อความคิด การตัดสินใจ และโอกาสในชีวิตของผู้คนอย่างจริงจัง ไม่ใช่แค่เรื่องข่าวสารทั่วไป ศาสตร์ด้านการสื่อสารทางการเมืองจึงถูกพัฒนาขึ้นให้จำแนกออกจากศาสตร์การสื่อสารทั่วไป โดยเน้นศึกษามิติของอำนาจ ความชอบธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม (นันทนา นันทวโรภาส, 2557, หน้า 15-16) และ คาร์ล ดอยช์ (Karl W. Deutsch, 1966, pp. 76-77) เปรียบการสื่อสารเสมือนเส้นใยประสาทของมนุษย์ ส่วนการสื่อสารทางการเมืองเปรียบเสมือนเส้นใยสมองของรัฐบาล สะท้อนให้เห็นว่าการเมืองกับการสื่อสารเป็นมิติที่แยกออกจากกันไม่ได้ พัฒนาการทางการเมืองสามารถอ่านผ่านแบบแผนของการสื่อสารในระบบการเมืองได้ กล่าวคือ รูปแบบการส่งสัญญาณ การสั่งการ และการตอบสนองระหว่างผู้นำกับประชาชนล้วนเป็นตัวบ่งชี้ระดับเสถียรภาพและความเป็นประชาธิปไตยของระบบการเมืองนั่นเอง

ในบริบทสังคมไทย นับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ทหารมีบทบาททั้งในฐานะผู้ร่วมสร้างระบอบการปกครองใหม่และในฐานะผู้ใช้อำนาจรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลที่ดำรงอยู่ในหลายช่วงเวลา ตั้งแต่การอ้างบทบาทของตนเองในฐานะผู้พิทักษ์ประชาธิปไตย ไปจนถึงการใช้อำนาจโค่นล้มรัฐบาลพลเรือนที่มาจากเลือกตั้ง ภายใต้โครงสร้างอำนาจที่กองทัพสามารถชี้หน้า นั่นหมายถึง การกำหนดทิศทางนโยบายและกรอบการตัดสินใจของฝ่ายบริหารและชนชั้นนำทางการเมืองและสามารถ “ควบคุม” หมายถึงการใช้อำนาจบังคับหรือจำกัดเสรีภาพของประชาชนและกลุ่มการเมืองคู่ขัดแย้งผ่านกลไกความมั่นคงและกฎหมายพิเศษ ปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพกับประชาธิปไตยไทยเป็นประเด็นที่เต็มไปด้วยข้อถกเถียงทั้งในด้านความชอบธรรมทางการเมืองและด้านความต่อเนื่องของระบอบประชาธิปไตย ขณะเดียวกัน ในสายตาของสังคมบางส่วน สถาบันทหารยังคงถูกมองว่าเป็นสถาบันที่มีเกียรติ ศักดิ์ศรี มีเอกภาพทางการเมืองบังคับบัญชาและมีสมรรถนะในการจัดการกับสถานการณ์วิกฤติ (สุชม ธนพงศ์พิพัฒน์, 2539, หน้า 39-40) ทำให้บทบาทของทหารในทางการเมืองมีลักษณะเหมือนเหรียญสองด้าน ทั้งในฐานะผู้พิทักษ์ระบอบ ที่อ้างการปกป้องสถาบันและความมั่นคงของรัฐ และในฐานะผู้ใช้อำนาจแทรกแซง ผ่านรัฐประหารและกลไกความมั่นคงที่เข้าควบคุมรัฐบาลพลเรือนและจำกัดพื้นที่ทางการเมืองของประชาชน ภาพสองด้านที่ดำรงอยู่เคียงกันเช่นนี้จึงก่อให้เกิดคำถามสำคัญต่อการทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพกับประชาชน และต่อการจัดวางสถานะของกองทัพในระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ว่าควรอธิบายเชิงทฤษฎีอย่างไรในฐานะผู้เล่นทางการเมือง ที่มีศักยภาพทั้งในการชี้นำชนชั้นนำและควบคุมมวลชนภายใต้โครงสร้างอำนาจรัฐ

ภายใต้มติการสื่อสารทางการเมืองของพลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ มีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจการสื่อสารทางการเมืองของผู้นำทหารไทยร่วมสมัย ทั้งในมิติของการใช้อำนาจและการสื่อสารเชิงสัญลักษณ์ที่ปรากฏเชื่อมโยงกับเหตุการณ์รัฐประหารสำคัญในปี พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2557 และการปรากฏตัวต่อสาธารณะในฐานะนายทหารที่ยืนยันทศนิยมในการยืนเคียงข้างชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์อย่างชัดเจน ทั้งนี้การตีความผ่านสื่อสารเชิงสัญลักษณ์มิได้ตั้งอยู่บนการสรุปเชิงวิเคราะห์เพียงอย่างเดียว หากยังสอดคล้องกับวาทกรรมที่เขาใช้สื่อสารต่อสาธารณะโดยตรงไม่ว่าจะเป็น ถ้อยคำที่มุ่งเตือนกลุ่มการเมืองที่ถูกมองว่า “คิดเปลี่ยนแปลงการปกครอง” (ไทยรัฐออนไลน์, 2562) และการยืนยันทศนิยมของกองทัพในการปกป้อง “สถาบันหลักของชาติ” (บีบีซีไทย, 2561) ซึ่งสะท้อนบทบาทการสื่อสารในฐานะผู้พิทักษ์ความมั่นคงทางการเมืองและอุดมการณ์ของรัฐ การนำถ้อยคำหรือวาทกรรมดังกล่าวมาอ้างอิงจึงช่วยเพิ่มน้ำหนักให้แก่ข้อวิเคราะห์ที่ว่า การสื่อสารของพลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ มิได้เป็นเพียงการให้ข้อมูลข่าวสารในฐานะผู้บัญชาการทหารบก หากยังเป็นการผลิตความหมายทางการเมืองเพื่อกำหนดเส้นแบ่งระหว่าง “ความถูกต้อง” กับ “ภัยคุกคาม” ในสายตาของรัฐและกองทัพ

ขณะเดียวกัน ภูมิหลังในฐานะบุตรของพลเอก สุนทร คงสมพงษ์ ผู้นำคณะรัฐประหาร ปี พ.ศ. 2534 ร่วมกับเส้นทางการศึกษาที่ส่งสมจากสถาบันทหารสำคัญตั้งแต่โรงเรียนเซนต์คาเบรียล โรงเรียนเตรียมทหาร โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า ไปจนถึงวิทยาลัยและหลักสูตรทหารระดับสูง ล้วนสะท้อนกระบวนการขัดเกลาทางสถาบันทั้งด้านครอบครัวและกองทัพอย่างต่อเนื่อง (มูลนิธิศิษย์เก่าโรงเรียนเตรียมทหาร, 2562, หน้า 35-37) กล่าวได้ว่าพลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ จึงมิได้เป็นเพียงนายทหารระดับสูงของกองทัพเท่านั้น หากยังสะท้อนบทบาทของอำนาจภายในกองทัพที่ยึดโยงอยู่กับโครงสร้างการเมืองไทยร่วมสมัย ทำให้การศึกษาการสื่อสารทางการเมืองของเขามีศักยภาพในการเปิดให้เห็นพลวัตเชิงอำนาจและอุดมการณ์ของผู้นำทหารไทยได้อย่างเด่นชัดภายใต้บริบทการเมืองในแต่ละช่วงเวลา จะพบว่าในช่วงที่การเมืองตึงเครียด เผชิญหน้ากันแรง และสถานการณ์เปราะบางทางการเมือง การสื่อสารของพลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ มีลักษณะการสื่อสารที่เคร่งครัดและเน้นการกำกับทิศทางอย่างเด่นชัดยิ่งขึ้น คือพูดแรงขึ้น ตรงขึ้น และตอบโต้ฝ่ายตรงข้ามอย่างเด่นชัด ขณะที่ในช่วงที่กองทัพสามารถสถาปนาความชอบธรรมเชิงสถาบันได้มั่นคง การสื่อสารจะโน้มไปสู่การย้ำกรอบความคิดหลัก เช่น ความมั่นคง การปกป้องสถาบัน และความเป็นระเบียบของรัฐอย่างเป็นระบบ การนำบริบทการเมืองในสามช่วงเวลามาวางคู่กับคำพูดและวาทกรรมของพลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ จึงทำให้การวิเคราะห์ไม่หยุดอยู่เพียงวาทกรรมแต่ช่วยให้เห็นอย่างชัดเจนว่าผู้นำทหารใช้การสื่อสารเป็นกลไกในการจัดการกับความขัดแย้งทางการเมืองในแต่ละช่วงเวลา

อย่างไรก็ตาม งานศึกษาที่ผ่านมาเกี่ยวกับผู้นำทหารในเมืองไทยจำนวนมากยังมุ่งเน้นการอธิบายโครงสร้างอำนาจ รูปแบบการรัฐประหาร หรือบทบาทเชิงสถาบันของกองทัพมากกว่าการวิเคราะห์ในมิติการสื่อสารทางการเมืองของผู้นำทหารโดยตรง ส่งผลให้เกิดช่องว่าง

องค์ความรู้เกี่ยวกับเนื้อหา กลยุทธ์ และช่องทางการสื่อสารที่ผู้นำทหารใช้ในการสร้างความชอบธรรม จัดวางตำแหน่งแห่งที่ของตนในสนามการเมือง และจัดการกับความขัดแย้งในสังคม โดยเฉพาะในห้วงวิกฤติการเมืองที่นำไปสู่การรัฐประหาร บทความนี้จึงมุ่งวิเคราะห์การสื่อสารทางการเมืองของพลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ ในช่วง พ.ศ. 2549–2566 เพื่อทำความเข้าใจว่าการสื่อสารของผู้นำทหารมีบทบาทอย่างไรในการสร้างและต่อรองความชอบธรรม ตลอดจนในการจัดระเบียบและกำกับความขัดแย้งในสังคมการเมืองไทยร่วมสมัย ซึ่งจะช่วยให้เห็นขอบเขตศักยภาพ และข้อจำกัดของบทบาทผู้นำทหารในระบอบประชาธิปไตยไทย และเป็นฐานในการตั้งคำถามต่อไปถึงทิศทางการสัมพันธ์ระหว่างกองทัพ การเมือง และประชาธิปไตยในอนาคต

คำถามการวิจัย

1. ภูมิหลังที่ส่งผลต่อการสื่อสารทางการเมืองของ พลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ ในช่วงปี พ.ศ. 2549– 2566 อย่างไร
2. บริบทและปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองที่ส่งผลต่อการสื่อสารทางการเมืองของ พลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ ในช่วงปี พ.ศ. 2549– 2566 อย่างไร
3. การสื่อสารทางการเมืองของ พลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ ในช่วงปี พ.ศ. 2549– 2566 มีลักษณะอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาภูมิหลังของการสื่อสารทางการเมืองของ พลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์
2. เพื่อศึกษาบริบทและปัจจัยแวดล้อมของการสื่อสารทางการเมืองของ พลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ ในช่วงปี พ.ศ. 2549– 2566
3. เพื่อศึกษาการสื่อสารทางการเมืองของ พลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ ในช่วงปี พ.ศ. 2549– 2566

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ขอบเขตด้านเนื้อหาของการวิจัยครอบคลุมการศึกษาภูมิหลังชีวิต ครอบครัว การศึกษา เส้นทางอาชีพและการก่อรูปภาวะผู้นำของพลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ เชื่อมโยงกับบทบาททางการเมืองตั้งแต่รัฐประหาร พ.ศ. 2549–2566 ในบริบทวิกฤติการเมืองไทยหลายช่วงเวลา โดยมุ่งวิเคราะห์บริบทและปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองที่ส่งผลต่อแนวคิดและวิธีการสื่อสารของเขา รวมทั้งศึกษารูปแบบ กระบวนการ เนื้อหาสาร ช่องทาง และระดับการสื่อสารทางการเมือง ผ่านวาทกรรมในสื่อมวลชน สื่อออนไลน์ เอกสารประกอบการบรรยาย และการรับรู้ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เพื่อทำความเข้าใจการสื่อสารทางการเมืองของผู้นำทหารในฐานะผู้ส่งสาร องค์การกองทัพ และ

ความสัมพันธ์กับประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบมีทหารเป็นตัวแทนสำคัญ

ขอบเขตระยะเวลา

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 ถึง พ.ศ. 2566 ครอบคลุมช่วงที่พลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ เริ่มมีบทบาทในเหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2549 ต่อเนื่องผ่านวิกฤตการเมือง พ.ศ. 2552–2553 การรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ช่วงดำรงตำแหน่งสำคัญในกองทัพบกจนถึงผู้บัญชาการทหารบก และ บทบาทการสื่อสารต่อสาธารณะในห้วงการชุมนุม พ.ศ. 2563–2564

การทบทวนวรรณกรรม

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการสื่อสารและการสื่อสารทางการเมือง

แนวคิดและทฤษฎีการสื่อสารและการสื่อสารทางการเมืองเป็นการอธิบายกรอบแนวคิดที่ว่า การสื่อสารคือกระบวนการแลกเปลี่ยนสารระหว่างผู้ส่ง สื่อ/ช่องทาง และผู้รับ ซึ่งมีโครงสร้างและผลลัพธ์ที่ถูกกำหนดโดยบริบทสังคมการเมือง ไม่ใช่เพียงการพูดหรือฟัง ภายใต้งานของ Lasswell (1948) การสื่อสารถูกตั้งคำถามว่าใครพูด พูดอะไร ผ่านช่องทางใด กับใคร และเกิดผลอย่างไร ดังนั้นการนำกรอบแนวคิดดังกล่าวมาอธิบายบทบาทของพลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ สะท้อนให้เห็นบทบาทของการสื่อสารในฐานะ “ใคร” (ผู้ส่งสารที่มีอำนาจตามตำแหน่งทางทหารและการเมือง) “พูดอะไร” (วาทกรรมด้านความมั่นคง ชาตินิยม ศาสนา พระมหากษัตริย์) และ “เกิดผล” อย่างไรต่อการจัดวางเส้นแบ่งระหว่างความชอบธรรมกับภัยคุกคามทางการเมือง สอดคล้องกับแบบจำลอง SMCR ของ Berlo (1960) สะท้อนให้เห็นเชิงกลไกการสื่อสารของพลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ ทำหน้าที่เป็นผู้ส่งสาร ผ่านการใช้ทักษะ ภาษา ทักษะคิด และการที่ผู้ส่งใช้ทุนทางสังคมที่ตนมีเป็นพื้นฐานในการเลือกภาษา สัญลักษณ์ รูปแบบการนำเสนอ และการจัดลำดับเนื้อหาของการสื่อสารที่ต้องการสื่อ ผ่านช่องทางทั้งสื่อมวลชนและสื่อออนไลน์ ไปยังผู้รับสารกลุ่มต่าง ๆ ที่มีภูมิหลังและกรอบคิดไม่เหมือนกัน ขณะที่กรอบของ McNair (2003) ทำให้เห็นวาระระดับการสื่อสารทางการเมืองผ่านการสร้างวาทกรรมของพลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ ไม่ได้หยุดอยู่ที่ตัวบุคคล แต่ส่งผ่านสามองค์ประกอบหลัก คือ องค์การทางการเมือง/กองทัพ (ผู้ส่งสาร) สื่อมวลชน (ตัวกลางที่ผลิตซ้ำและตีความ) และประชาชน (ผู้รับสารและผู้สะท้อนกลับ) ภายใต้งานโครงสร้างอำนาจที่ไม่เท่าเทียม กรอบทั้งหมดนี้จึงช่วยให้การศึกษาการสื่อสารของ พลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ ในช่วงวิกฤตการเมือง 2549–2566 สามารถมองได้ทั้งในฐานะการกระทำเชิงภาษาของผู้นำทหารที่เลือกใช้ถ้อยคำ สัญลักษณ์ และท่าทีเพื่อสร้างความหมายเกี่ยวกับความมั่นคงและความชอบธรรมทางการเมืองในฐานะ กระบวนการสื่อสารเชิงโครงสร้าง ที่ทำให้เห็นการเชื่อมโยงระหว่างกองทัพ สื่อมวลชน และสังคมการเมืองไทย ซึ่งต่างมีบทบาทร่วมกันในการผลิต ซ้ำ และต่อรองวาทกรรมว่าด้วยความมั่นคงและความชอบธรรมของระบอบการเมืองไทยตลอดห้วงเวลาดังกล่าว

2.แนวคิดกลยุทธ์การสื่อสารทางการเมือง

แนวคิดกลยุทธ์การสื่อสารทางการเมืองมองการสื่อสารของนักการเมืองและผู้มีอำนาจ ไม่ใช่เพียงการพูดให้จบ แต่คือการออกแบบวิธีการสื่อสาร ทั้งหมดอย่างมีเป้าหมายและแผนรองรับ ภายใต้เงื่อนไขทางอำนาจและโครงสร้างการเมืองที่เฉพาะเจาะจง แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับการเลือกสาร (จะพูดเรื่องอะไร เน้นมิติข้อมูล เหตุผล หรืออารมณ์) การกำหนดภาพลักษณ์ (จะทำให้ตนเองและฝ่ายตรงข้ามถูกมองอย่างไร) การเลือกเวลาและจังหวะในการสื่อสาร (พูดเมื่อใด ในห้วงวิกฤติหรือจังหวะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง) ตลอดจนการเลือกและผสมผสานช่องทางสื่อ ทั้งสื่อหลัก สื่อออนไลน์ และการสื่อสารแบบเผชิญหน้าในที่สาธารณะ แนวคิดกลยุทธ์จึงไม่แยกเนื้อหา ออกจากรูปแบบและบริบทแต่มองทั้งหมดเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ทางการเมืองผ่านการสื่อสาร ดังนั้นการนำแนวคิดดังกล่าวมาอธิบายการสื่อสารทางการเมืองพลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ แนวคิดกลยุทธ์การสื่อสารทางการเมืองช่วยให้เห็นว่า วาทกรรมด้านความมั่นคง ชาตินิยม ศาสนา พระมหากษัตริย์ หรือการเตือนภัยทางการเมืองต่าง ๆ มิได้เป็นเพียงการแสดงความเห็นในฐานะปัจเจก แต่เป็น “สารเชิงยุทธศาสตร์” ที่ถูกออกแบบมาเพื่อยืนยันท่าทีของกองทัพ สร้างความชอบธรรมให้กับบทบาททางการเมืองของทหาร และกำหนดกรอบการรับรู้ของประชาชน ต่อคู่ขัดแย้งและสถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงตลอดช่วง พ.ศ. 2549–2566 การเลือกใช้เวทีแถลงข่าว สุนทรพจน์ในโอกาสสำคัญ การให้สัมภาษณ์ผ่านสื่อหลักควบคู่กับกระแสในสื่อออนไลน์ ล้วนสะท้อนการผสมผสานช่องทางสื่อเพื่อให้สารไปถึงกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน ทั้งฐานสนับสนุนอนุรักษนิยม ข้าราชการ ทหาร ตลอดจนประชาชนทั่วไป กระบวนการนี้เองที่ทำให้การสื่อสารของ พลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ เป็นการสื่อสารเชิงกลยุทธ์ทางการเมืองผ่านภาษาและสัญลักษณ์ ซึ่งมีเป้าหมายทั้งการธำรงอำนาจของกองทัพ การควบคุมกรอบความหมายของวิกฤติการเมือง และการจัดวางตนเองและสถาบันทหารให้อยู่ในตำแหน่งที่ชอบธรรมในสายตาสังคมไทย

3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาททางการเมืองของทหาร

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาททางการเมืองของทหารที่ภายใต้กรอบแนวคิดนี้ สะท้อนให้เห็นว่าทหารมีบทบาทในฐานะตัวแสดงทางการเมือง มากกว่าจะเป็นเพียงสถาบันด้านความมั่นคงที่มีศักยภาพในการกำหนดทิศทางระบอบการเมือง โดย Huntington (1957) เสนอแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหาร โดยแยกแผนความเป็นมืออาชีพของทหารออกจากการเมืองพลเรือน แต่ก็ชี้ให้เห็นว่าในบางสังคม ทหารสามารถก้าวล้ำจากบทบาทผู้พิทักษ์ความมั่นคงเข้ามาเป็นผู้ปกครองได้ ขณะที่ Janowitz (1960) มองทหารในฐานะกองกำลังทหารที่ทำหน้าที่เสมือนตำรวจ คอยดูแลระเบียบและความสงบในสังคมการเมือง ที่ต้องบริหารสมดุลระหว่างหน้าที่ทางความมั่นคงกับบทบาททางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ส่วน Finer (1962) เน้นอธิบายเงื่อนไขเชิงโครงสร้างและเชิงวัฒนธรรมที่ทำให้ทหาร “เข้ามาแทรกแซงการเมือง” ทั้งในรูปแบบการกดดันรัฐบาล การคุกคาม และการทำรัฐประหาร เมื่อสถาบันการเมืองพลเรือนอ่อนแอหรือสูญเสียความชอบธรรม แนวคิดเหล่านี้เมื่อนำมาบูรณาการกับงานของนักวิชาการไทยว่า

ด้วย “ทหารกับการเมืองไทย” จึงช่วยเปิดมุมมองว่า ในบริบทไทย ทหารมีบทบาทซ้อนกันทั้งในฐานะผู้ไกล่เกลี่ยวิกฤติ ผู้พิทักษ์สถาบันหลัก และผู้ปกครองที่เข้ามาจัดระเบียบการเมืองใหม่ผ่านรัฐประหารและระบอบกึ่งทหาร ดังนั้นการนำแนวคิดดังกล่าวมาอธิบายการสื่อสารทางการเมืองของ พลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ ในช่วงปี พ.ศ. 2549- 2566 ชี้ให้เห็นว่าบทบาททางการเมืองของทหารไม่อาจจำกัดอยู่เพียงในฐานะองค์กรด้านความมั่นคง หากแต่ต้องมองกองทัพเป็นตัวแสดงทางการเมืองที่มีผลประโยชน์ อุดมการณ์ และวัฒนธรรมองค์กรของตนเอง ซึ่งกำหนดท่าทีต่อระบอบประชาธิปไตยและต่อสถาบันการเมืองอื่น ๆ อยู่ตลอดเวลาสำหรับบริบทของไทยการผสมผสานระหว่างเงื่อนไขโครงสร้างที่ทำให้พลเรือนอ่อนแอ วัฒนธรรมการเมืองแบบอุปถัมภ์ และภาพกองทัพในฐานะผู้พิทักษ์ชาติและสถาบัน ภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าวปัจจัยเชิงโครงสร้างและเชิงวัฒนธรรมเหล่านี้เอื้อให้กองทัพเลื่อนจากบทบาทผู้ค้ำประกันความมั่นคง มาสู่การเป็นผู้กำหนดทิศทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ผ่านการรัฐประหารและการคงอยู่ของระบอบกึ่งทหารที่แทบไม่สะอึกสะอื้นลง ซึ่งทำให้กองทัพยังคงรักษาอิทธิพลเหนือกระบวนการทางการเมืองไว้ได้ในระยะยาว

4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจและการใช้อำนาจ

แนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยอำนาจช่วยให้มองว่าทฤษฎีของพลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ ไม่ใช่เพียงการแสดงความคิดเห็นส่วนตัวของผู้นำกองทัพ หากแต่เป็นการปฏิบัติการทางการเมืองผ่านอำนาจในการสื่อสาร ที่ระดมทรัพยากรอำนาจหลายมิติ ทั้งอำนาจจากตำแหน่ง อำนาจส่วนบุคคล และอำนาจทางการเมือง ภายใต้โครงสร้างรัฐที่รวมศูนย์อำนาจทางทหารไว้กับสถาบันหลักของชาติ การสื่อสารของพลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ จึงทำหน้าที่สะท้อนและตอกย้ำระเบียบอำนาจที่จัดวางกองทัพไว้ในฐานะศูนย์กลางของรัฐ ผ่านการอาศัยสถานะเชิงสถาบันในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกและชนชั้นนำทางทหาร ผสานกับภาพลักษณ์ของทหารอาชีพผู้จงรักภักดี เพื่อชี้แนะความเข้าใจของสังคมต่อความหมายของความมั่นคงของชาติ การนิยามว่าใครคือผู้คุกคาม และระดับความจงรักภักดีแบบใดที่สอดคล้องกับความคาดหวังของรัฐ ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาในมิติของอำนาจทางการเมืองและพลวัตการรวมศูนย์ กระจายอำนาจอัติโดย ว่าทฤษฎีดังกล่าวแบ่งสังคมไทยออกเป็นสองฝ่ายเป็นฝ่ายถูกต้องกับฝ่ายภัยคุกคาม ยังทำหน้าที่กำหนดเส้นแบ่งความชอบธรรมโดยจัดวางกองทัพและสถาบันกษัตริย์ไว้ในฐานะศูนย์กลางของชาติ พร้อมผลักดันที่ถูกระบุว่าเป็นผู้บ่อนทำลายออกไปอยู่นอกขอบเขตความชอบธรรม การสื่อสารเช่นนี้จึงไม่เพียงตอบคำถามว่าใครควรมีอำนาจ แต่ยังชี้แนะว่าอำนาจควรกระจุกอยู่ที่ใด และข้อจำกัดของการกระจายอำนาจควรถูกกำหนดอย่างไร เพื่อธำรงสถานะนำของกองทัพและสถาบันหลักของรัฐ ส่งผลให้อำนาจเชิงสื่อสารกลายเป็นกลไกสำคัญในการผลิต ชี้อ และเสริมสร้างความชอบธรรมของกองทัพในฐานะผู้พิทักษ์ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ตลอดจนควบคุมกรอบการรับรู้ของสังคมต่อสิ่งที่ถือว่าเป็นภัยคุกคามและสิ่งที่ถูกต้องตามสายตาของรัฐในระยะยาว

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สมควร สาคร (2554) ศึกษาบทบาททางการเมืองและกลยุทธ์การสื่อสารของทหารในช่วงวิกฤตการเมืองปี 2549–2552 โดยพบว่า กองทัพเข้ามามีบทบาทสำคัญทั้งในการทำรัฐประหารเพื่อหยุดอำนาจรัฐบาลทักษิณและสมชาย การจัดตั้งรัฐบาลใหม่ และการสนับสนุนให้รัฐบาลอภิสิทธิ์สามารถบริหารประเทศต่อไปได้ควบคู่กันไป ทหารยังใช้กลยุทธ์การสื่อสารทางการเมืองหลายรูปแบบ ทั้งการให้ผู้นำกองทัพและโฆษกออกมาแถลง การส่งทหารลงพื้นที่พบประชาชน การใช้สารเชิงวิจนะและสัญลักษณ์ที่ผ่านการกลั่นกรองโดยหน่วยปฏิบัติการข่าวสารเพื่อสร้างความเข้าใจและความชอบธรรมให้กับการกระทำของกองทัพในสายตาประชาชนทั่วไป อย่างไรก็ตาม กลยุทธ์เหล่านี้กลับไม่สามารถโน้มน้าวหรือเปลี่ยนทัศนคติของกลุ่มที่ยังสนับสนุนรัฐบาลเดิมได้มากนัก

กรรณก นิลดำ (2558) ศึกษาการสื่อสารทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีไทยที่มาจากทหาร โดยแบ่งช่วงเวลาบทบาทของผู้นำทหารออกเป็น 3 ยุค คือ 2500–2516, 2517–2540 และ 2541–2558 เพื่อให้เห็นเงื่อนไขทางการเมืองและโครงสร้างอำนาจที่เอื้อให้ทหารมีบทบาททางการเมืองสูงหรือลดลงในแต่ละช่วง ทั้งยังชี้ให้เห็นว่าภูมิหลังของผู้นำ เช่น การมาจากชนชั้นสูงหรือชนชั้นกลาง และการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า มีส่วนสำคัญในการหล่อหลอมบุคลิกภาพและรูปแบบการสื่อสารของผู้นำ ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบการพูดของนายกรัฐมนตรีจากทหารสามารถแบ่งได้เป็นสองแนวทางหลัก คือ แนวที่ใช้ภาษาสุภาพ ระมัดระวัง และหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า กับแนวที่ใช้เสียงดัง ชัดเจน แข็งกร้าว และตรงไปตรงมา ขณะที่เนื้อหาการสื่อสารมักเน้นการย้ำ “ค่านิยมไทยที่พึงประสงค์” ความปรองดองสามัคคี และการจัดระเบียบทางสังคม โดยใช้ช่องทางสื่อสารที่หลากหลาย ทั้งการปราศรัยต่อสาธารณะ การแถลงการณ์อย่างเป็นทางการ และการใช้สื่อสมัยใหม่ เช่น รายการโทรทัศน์หรือสื่อภาพ เสียงรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเข้าถึงประชาชนกลุ่มกว้างอย่างต่อเนื่อง

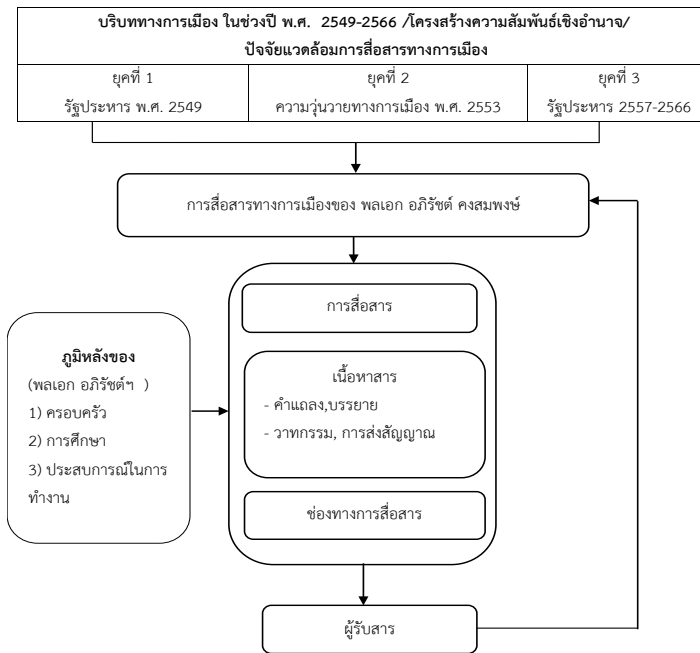
ยุพดี วิภัติภูมิประเทศ (2558) ศึกษาการสื่อสารทางการเมืองของ พลตรี จำลอง ศรีเมือง ในช่วงปี 2523–2553 โดยพบว่า พลตรีจำลองใช้กลยุทธ์การสื่อสารเชิงอุดมการณ์อย่างเข้มข้น อ้างอิงศีลธรรม พระพุทธศาสนา ชาดี ราชบัลลังก์ การต่อต้านการทุจริต และแนวคิดประชาธิปไตยที่มีคุณธรรม เพื่อสร้างกรอบความหมายทางการเมืองของตนเองควบคู่ไปกับการสร้างความเชื่อสัตย์ในสายตาสาธารณชน โดยใช้จิตวิทยามวลชนและการกำหนดวาระข่าวสารผ่านสื่อมวลชน ทำให้สารทางการเมืองของตนถูกเผยแพร่และถกเถียงในสาธารณะอย่างต่อเนื่อง กลุ่มผู้รับสารมีทั้งชนชั้นกลางและผู้สนับสนุนกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยซึ่งมักเห็นพ้องกับกรอบอุดมการณ์ดังกล่าว ตลอดจนกลุ่มประชาชนอีกส่วนหนึ่งที่ปฏิเสธหรือไม่ยอมรับสารของเขา ส่งผลให้การสื่อสารของ พลตรี จำลอง กลายเป็นจุดรวมของทั้งการยอมรับและการโต้แย้งทางการเมืองในสังคมไทย

ปาริชาติ ธนสิงห์ (2556) ศึกษาการสร้างภาพลักษณ์ด้านคุณธรรมของผู้นำทางการเมือง โดยใช้กรณีศึกษาพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ในช่วงปี 2523–2531 พบว่า ภาพลักษณ์ด้านคุณธรรมของพลเอกเปรมตั้งอยู่บนพื้นฐานทางสังคมและชีวประวัติที่เอื้อต่อการสร้างความน่าเชื่อถือ ได้แก่ การได้รับการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรมจากครอบครัวตั้งแต่วัยเด็ก การศึกษาในสถาบันชั้นนำที่เน้นระเบียบวินัย และบุคลิกภาพส่วนตัวที่ถูกมองว่าสุจริต สุขุม สมถะ เรียบง่าย และน่าเชื่อถือ เมื่อปัจจัยด้านบุคลิกและภูมิหลังดังกล่าวผสมเข้ากับการสนับสนุนจากกองทัพและพรรคการเมือง ภาพลักษณ์ของพลเอกเปรมในฐานะผู้นำที่มีคุณธรรมจึงยิ่งถูกตอกย้ำและส่งต่อผ่านกระบวนการสื่อสารทางการเมืองอย่างมีพลัง ทำให้การสร้างและการเผยแพร่ภาพลักษณ์ด้านคุณธรรมของเขาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และได้รับการยอมรับในวงกว้างทั้งในหมู่ชนชั้นนำและสาธารณชน

ศึกษากลยุทธ์การสื่อสารทางการเมืองของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ท่ามกลางภาวะวิกฤตความขัดแย้งทางการเมือง โดยชี้ให้เห็นว่าภาพลักษณ์ทางการเมือง ของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาถูกประกอบสร้างจากทั้งด้านบวกและด้านลบในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ ถูกนำเสนอในฐานะผู้นำที่มั่นใจ รักชาติ และซื่อสัตย์ แต่ขณะเดียวกันก็มีลักษณะเผด็จการ และไม่เกรงกลัวหรือประนีประนอมกับสื่อมวลชน ซึ่งภาพลักษณ์ลักษณะนี้เองกลายเป็นทรัพยากรสำคัญในการสื่อสารและกำหนดบทบาทของตนในฐานะผู้นำในภาวะวิกฤต พบว่าพลเอกประยุทธ์ใช้สารทางการเมืองที่เน้นการปลูกฝังค่านิยมไทยที่พึงประสงค์ การสร้างความปรองดองสมานฉันท์ การจัดระเบียบทางสังคม และการยิวว่าทรมานความรักชาติอย่างต่อเนื่อง โดยนำเสนอผ่านช่องทางที่หลากหลาย ทั้งรูปแบบทางการ เช่น สุนทรพจน์ แถลงข่าว และรายการทางการของรัฐบาล ตลอดจนรูปแบบกึ่งบันเทิงกึ่งการเมือง เช่น เพลงและรายการโทรทัศน์ที่ผลิตโดยรัฐบาลเอง การผสมผสานช่องทางเหล่านี้ทำให้การสื่อสารของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา สามารถเข้าถึงประชาชนวงกว้าง และช่วยตอกย้ำภาพลักษณ์ผู้นำทหารที่เข้ามาจัดระเบียบประเทศภายใต้กรอบความรักชาติและความมั่นคงของรัฐ

กล่าวโดยสรุปจากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนำสู่ข้อสรุปที่สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างสามมิติหลัก คือ บริบททางการเมืองและโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจในช่วง พ.ศ. 2549–2566 ปัจจัยแวดล้อมของการสื่อสารทางการเมืองของผู้นำทหารในแต่ละยุค และรูปแบบ กลยุทธ์ ผลของการใช้อำนาจเชิงสื่อสารของพลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ ที่สะท้อนบทบาทนำของกองทัพในเวทีสาธารณะ การวางกรอบเช่นนี้เปิดโอกาสให้การวิจัยสามารถอธิบายได้ว่า การสื่อสารของผู้นำทหารไม่เพียงเป็นปฏิกิริยาต่อวิกฤตทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังเป็นเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการสถาปนาและสืบต่อระบอบอำนาจของกองทัพในระยะยาวเพื่อนำสู่การจัดทำกรอบในการวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัย



จากกรอบแนวคิดการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่าการสื่อสารทางการเมืองของพลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ เป็นการสื่อสารโดยตรงผ่านคำแถลงและการบรรยายในเวทีทางการเมือง และการสื่อสารเชิงวาทกรรม/ การส่งสัญญาณผ่านถ้อยคำเปรียบเทียบ การนิยามภัยคุกคาม และการอ้างชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ เป็นกรอบตีความสถานการณ์การเมือง เนื้อหาสารจึงทำหน้าที่จัดวางว่าใครอยู่ฝ่ายที่ถูกต้อง ใครเป็นผู้คุกคาม และอะไรคือความมั่นคงของรัฐ โดยกระจายผ่านเวทีบรรยาย สื่อมวลชน กระแสหลัก และสื่อออนไลน์ของกองทัพหรือหน่วยงานรัฐ ไปสู่ผู้รับสารอย่างเจ้าหน้าที่รัฐ ทหาร ข้าราชการ และประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะกลุ่มที่ยึดค่านิยมอนุรักษ์นิยมและให้ความสำคัญกับสถาบันหลัก ทำให้การสื่อสารของเขามุ่งจัดกรอบความคิดทางการเมือง มากกว่าการเปิดพื้นที่แลกเปลี่ยนหรือรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ

วิธีการดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพควบคู่กับการวิจัยเอกสาร เพื่อวิเคราะห์การสื่อสารทางการเมืองของพลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ ในบริบทการเมืองไทยช่วง พ.ศ. 2549–2566 โดยมุ่งทำความเข้าใจบทบาท อำนาจเชิงสื่อสาร และนัยทางการเมืองที่แฝงอยู่ในวาทกรรม

1) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญในงานวิจัยนี้ใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (purposive sampling) โดยกำหนดให้ผู้ให้ข้อมูลต้องมีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวข้องกับหาเหี่ยวหาญทางด้านรัฐศาสตร์และสื่อสารการเมืองไม่น้อยกว่าสองปี เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกและน่าเชื่อถือสูงสุด จำนวน 6 คน ประกอบด้วยนักวิชาการ/ทหาร 3 คน สื่อมวลชนสายทหาร 2 คน และนักการเมือง 1 คน ซึ่งร่วมกันสะท้อนมุมมองต่อบทบาทและการสื่อสารทางการเมืองของทหารจากทั้งมิติทางวิชาการ เชิงปฏิบัติการสื่อและเชิงการเมืองพลเรือน

2) การเก็บรวบรวมข้อมูล

(1) ข้อมูลปฐมภูมิ เป็นข้อมูลที่ผู้วิจัยรวบรวมจากผู้ให้ข้อมูลหลัก โดยการสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ใช้รูปแบบคำถามแบบปลายเปิดมีการเก็บข้อมูลแบบนัดหมายผู้ให้ข้อมูลสำคัญไว้ล่วงหน้า มีการวางแผนการเก็บข้อมูลและลงมือเก็บข้อมูลด้วยตนเอง ทำให้ผู้วิจัยสามารถควบคุมการเก็บข้อมูลในสิ่งที่ต้องการในประเด็นการวิจัยเพื่อความครบถ้วนของข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย

(2) ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นข้อมูลที่ได้จากการศึกษาค้นคว้า การรวบรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง หนังสือบทความวิชาการ และข้อมูลจากสารสนเทศ เพื่อเป็นส่วนประกอบในเนื้อหา ซึ่งนำมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผลการวิจัย

3) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

(1) การสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) ซึ่งมีการออกแบบโครงสร้างของคำถามที่สามารถนำไปใช้ในการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง หรือการสัมภาษณ์แบบชี้นำ (guided interview) ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างของคำถามที่ชัดเจนที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ในการศึกษามีการกำหนดแนวคำถามแบบเปิดกว้าง หรือเป็นการใช้แบบสัมภาษณ์ปลายเปิดเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกมากที่สุด

(2) เครื่องบันทึกเสียง ใช้บันทึกข้อมูลระหว่างการสัมภาษณ์เพื่อให้สามารถเก็บข้อมูลได้มากที่สุดไม่ตกหล่นเนื่องจากผู้วิจัยไม่สามารถจดบันทึกได้ทั้งหมด

(3) กล้องถ่ายภาพดิจิทัล ใช้บันทึกเหตุการณ์หรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่ผู้วิจัยเห็นว่าสำคัญและมีประโยชน์ต่อการวิจัย

(4) เครื่องมือที่ช่วยในการจดบันทึก คือ สมุดปากกา สำหรับจดบันทึกข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ซึ่งช่วยในการบันทึกคำพูดที่สำคัญ สภาพแวดล้อม และพฤติกรรมของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

4) การตรวจสอบความน่าเชื่อถือ

การตรวจสอบข้อมูลการวิจัย ใช้วิธีตรวจสอบแบบสามเส้า เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือในการวิจัย โดยวิธีการแบบสามเส้าสะท้อนให้เห็นว่าข้อมูลและผลการวิเคราะห์จากข้อมูลที่เก็บรวบรวมที่เก็บรวบรวมไว้มีความน่าเชื่อถือ ถูกต้อง ตรงกับความจริง โดยการตรวจสอบความถูกต้อง เปรียบเทียบจากแหล่งข้อมูลหลายๆแหล่ง ทำให้ผู้วิจัยมั่นใจว่าข้อมูลมีความน่าเชื่อถือสูง โดยมีวิธีการดังนี้ (ขจรศักดิ์ บัวระพันธ์, 2554)

(1) การตรวจสอบข้อมูลสามเส้าด้านข้อมูล เป็นการตรวจสอบข้อมูลที่ได้มาจากหลากหลายแหล่งว่าเหมือนกันหรือไม่ ถ้าพบว่าได้ข้อมูลมาเหมือนกันแสดงว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มามีความถูกต้อง

(2) การตรวจสอบข้อมูลสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล เป็นการใช่วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลต่างกันเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน เช่นการสัมภาษณ์ การสังเกต หรือข้อมูลจากเอกสาร จากนั้นนำข้อมูลที่เก็บมาวิเคราะห์หามีข้อสรุปแนวเดียวกันหรือไม่

5) การวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับกระบวนการในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) นั้น ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) มาใช้ในกระบวนการวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูล โดยดำเนินการร่วมกับวิเคราะห์จำแนกประเภทและเชิงการตีความโดยผู้วิจัยสรุปวิเคราะห์

ผลการวิจัย

1) ผลการวิจัยพบว่าภูมิหลังของพลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ สะท้อนกระบวนการกล่อมเกลางานการเมืองแบบ “ทหาร สถาบันกษัตริย์” ที่ต่อเนื่องตั้งแต่ครอบครัว การศึกษา ไปจนถึงเส้นทางการรับราชการ กล่าวคือ การเป็นบุตรของพลเอก สุนทร คงสมพงษ์ ทหารสายราชสำนัก การศึกษาในโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้าและหลักสูตรทหาร-บริหารในต่างประเทศ รวมถึงการดำรงตำแหน่งราชองครักษ์ หน่วยเฉพาะกิจ 904 และผู้บัญชาการทหารบก ล้วนทำให้เขาอยู่ในตำแหน่ง “จุดเชื่อมต่อ” ระหว่างกองทัพกับสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างชัดเจน ภูมิหลังเช่นนี้ส่งผลให้การสื่อสารทางการเมืองของพลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ มีลักษณะตรงไปตรงมา เน้นการย้ำความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ และใช้ถ้อยแถลงหรือข้อความสาธารณะเป็นเครื่องมือส่งสัญญาณให้กลุ่มการเมืองและสังคมปฏิบัติอยู่ในกรอบกฎหมาย โดยเป้าหมายการสื่อสารมิใช่เพียงในฐานะความเห็นส่วนตัวของปัจเจกบุคคล หากในฐานะตัวแทนของสายสัมพันธ์เชิงเกื้อกูลระหว่างกองทัพกับสถาบันพระมหากษัตริย์ที่ส่งสมมาตลอดชีวิตของพลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์

2) ผลการวิจัยพบว่าบริบทและปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง ในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2549–2566 มีบทบาทหล่อหลอมรอบคอบคิดการสื่อสารทางการเมืองของเขาอย่างเป็นระบบ กล่าวคือการเติบโตท่ามกลางสภาวะที่ทหารเข้ามามีบทบาททางการเมืองทั้งในฐานะผู้เข้าไปจัดการ

วิกฤติความขัดแย้งระหว่างกลุ่มเสื้อเหลือง เสื้อแดง ท่ามกลางการขยายตัวของธุรกิจการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ และภายใต้เงื่อนไขที่รัฐบาลพลเรือนถูกมองว่าล้มเหลวในการรับมือวิกฤติทางการเมือง ทำให้ทหารถูกคาดหวังในฐานะผู้ที่ต้องเข้ามายุติความขัดแย้งและคืนอำนาจให้ประชาชน ผ่านการรัฐประหารและการเลือกตั้งภายใต้กรอบที่กองทัพเป็นผู้กำหนด บทบาทของพลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ ในฐานะนายทหารแนวหน้าที่ปรากฏตัวในหัวขบวนวิกฤติทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง จึงส่งผลให้การสื่อสารทางการเมืองในระยะต่อมาไม่ได้ทำหน้าที่เพียงเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร แต่กลายเป็นกระบวนการส่งผ่านวาทกรรม “หนักแผ่นดิน” ใช้ติดตามกลุ่มการเมือง/นักการเมืองหรือผู้วิจารณ์กองทัพและสถาบันว่าเป็นการระหือภัยต่อชาติ ขณะที่ “ซ้ายจัดติดจรวด” ใช้เจาะจงไปยังนักวิชาการ ปัญญาชน และผู้ที่ถูกมองว่าได้รับอิทธิพลแนวคิดเสรี/ซ้ายจากต่างประเทศจนเล่นการเมืองเกินจริงและไม่จริงใจต่อชาติวาทกรรมทั้งสองจึงทำงานร่วมกันในเชิงโครงสร้าง คือ สร้างภาพศัตรูทางการเมือง ให้เป็นทั้งผู้บ่อนเซาะความมั่นคงและผู้เบี่ยงเบนจากค่านิยมหลักของชาติ ตรงกันข้ามกับภาพฝ่ายทหารผ่านพลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ ที่ถูกเสนอให้เป็นผู้พิทักษ์ชาติ ศาสน์ กษัตริย์ ที่มีเหตุผลในการออกมาเตือน ปราบ และควบคุมการล้าเส้นทางการเมืองแทนรัฐบาล เมื่อวาทกรรมถูกผลิตซ้ำผ่านการบรรยายพิเศษและการให้สัมภาษณ์ วาทกรรมดังกล่าวจึงมีนัยสำคัญต่อการกำหนดกรอบการรับรู้ของสังคมให้มองการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มคนในสังคมบางกลุ่มว่าล้าเส้นทางการเมือง ส่งผลให้การเข้ามามีบทบาทของกองทัพถูกทำให้ชอบธรรมในเชิงวาทกรรมมากยิ่งขึ้น

3) ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า รูปแบบการสื่อสารทางการเมืองของพลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ ในช่วงปี พ.ศ. 2549- 2566 หลังขึ้นดำรงตำแหน่งผู้นำสูงสุดของกองทัพมีลักษณะเป็นการผลิต วาทกรรมตอบโต้ทางการเมืองที่มีทิศทางและแบบแผนค่อนข้างชัดเจน กล่าวคือ เนื้อหาสารมักถูกสื่อออกมาอย่างตรงไปตรงมา ใช้ถ้อยคำที่ชัดเจนไม่อ้อมค้อม และในหลายครั้งถูกออกแบบให้มีมิติปลูกเร้าอารมณ์ความรักชาติ ความหวงแหนสถาบัน และความกลัวต่อภัยคุกคาม ทำให้การสื่อสารไม่ใช่เพียงการให้ข้อมูล แต่เป็นการชักนำการรับรู้ของสังคมว่าใครอยู่ข้างชาติและใครกำลังบิดเบือนหรือทำลายประเทศชาติและสถาบันหลัก ดังนั้นรูปแบบการสื่อสารเช่นนี้สะท้อนการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับบุคลิกภาพตรงไปตรงมาของพลเอก อภิรัชต์ โดยใช้ทั้งภาษาแบบเผชิญหน้า วาทกรรมปลูกเร้า และแม้กระทั่งภาษากายทางอารมณ์ เช่น ภาพการแถลงข่าวพร้อมน้ำตา เพื่อสื่อสารสารเชิงสัญลักษณ์ที่ไม่ต้องอธิบายด้วยคำพูดมากนัก โดยรวมการสื่อสารทางการเมืองดังกล่าวจึงทำหน้าที่ทั้งในการกำหนดกรอบความหมายของสถานการณ์การเมือง กำหนดคู่ตรงข้ามทางการเมือง และสร้างเงื่อนไขเชิงวาทกรรมที่ทำให้การแทรกแซงของทหารสามารถถูกอธิบายว่าเป็นความจำเป็นเพื่อรักษาชาติและระเบียบ มากกว่าจะเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองแบบปกติของสถาบันหนึ่งในระบอบประชาธิปไตย

อภิปรายผลการวิจัย

ผลการศึกษา ภูมิหลังของการสื่อสารทางการเมืองของพลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าความคิดและค่านิยมด้าน “คุณธรรมทหาร” และความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ไม่ได้เกิดขึ้นลอย ๆ แต่ถูกหล่อหลอมจากทั้งครอบครัว สถาบันการศึกษาทางทหาร และประสบการณ์ในวิชาชีพทหารตลอดเส้นทางรับราชการ ตั้งแต่การเป็นนักเรียนโรงเรียนทหาร การผ่านการฝึกและการปฏิบัติาร่วมกับเพื่อนร่วมรุ่น การก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาในหลายระดับ จนถึงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ล้วนสร้างความผูกพันแน่นแฟ้นกับเพื่อนร่วมอาชีพ ผู้ใต้บังคับบัญชา และองค์กรกองทัพ ภายใต้อัตลักษณ์ทหารอาชีพผู้จงรักภักดี ภาพลักษณ์ของกองทัพในฐานะสถาบันที่มีวินัยสูง เข้มแข็ง และใกล้ชิดกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ยิ่งเอื้อให้พลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ ได้รับการเคารพศรัทธา และได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในการปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่อง ภายใต้โครงสร้างอำนาจนิยมแบบไทยที่กองทัพทำหน้าที่ค้ำจุนระบอบผ่านการถวายความจงรักภักดีและการปกป้องสถาบัน ขณะที่สถาบันพระมหากษัตริย์ตอบแทนด้วยยศ ตำแหน่ง และเกียรติยศ ภูมิหลังดังกล่าวทำให้ภาพการสื่อสารทางการเมืองของพลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ ถูกกำหนดให้เป็นภาพทหารผู้จงรักภักดี โดยมีสาระสำคัญคือการย้ำว่ากองทัพเป็นข้ารองพระบาท ที่มีภารกิจใช้ทุกศักยภาพและขีดความสามารถเพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์จอมทัพไทย ซึ่งถูกเน้นย้ำซ้ำแล้วซ้ำเล่าในคำแถลงและการสื่อสารสาธารณะของพลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ สอดคล้องกับแนวคิดของสุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2548) ที่กล่าวที่มาของอำนาจประกอบด้วยอำนาจจากตำแหน่ง (position power) อำนาจส่วนบุคคล (personal power) และอำนาจทางการเมืองภายในองค์กร ดังนั้นการอธิบายอำนาจของพลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ เป็นอำนาจที่ทับซ้อนกันอย่างแนบแน่นระหว่างอำนาจจากตำแหน่งในฐานะผู้บัญชาการทหารบก ทหารราชสำนัก และผู้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่ใกล้ชิดสถาบัน ทำให้วาทกรรมที่แสดงออกทุกครั้งไม่ใช่เป็นการแสดงวาทกรรมในนามปัจเจก แต่เป็นวาทกรรมที่สะท้อนอำนาจเชิงโครงสร้างผ่านตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสถาบันทหาร อำนาจส่วนบุคคลเกิดจากประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญในสายทหาร ความทุ่มเทในการทำงาน ความเป็นพี่น้องทหารกับผู้ใต้บังคับบัญชา และบุคลิกที่ถูกมองว่ามีความซื่อสัตย์ จงรักภักดี เชื่อถือได้ ล้วนสร้างความศรัทธาความเป็นตัวตนของพลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาและคนใกล้ชิดยอมรับโดยสมัครใจ มากกว่าถูกบังคับตามสายบังคับบัญชา แนวคิดอำนาจส่วนบุคคลในลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับกรอบแนวคิดที่อธิบายว่าอำนาจของบุคคลเกิดจากความเชี่ยวชาญ เสน่ห์ และความไว้วางใจ ซึ่งช่วยให้ผู้มีอำนาจสามารถชักจูงกำลังคนในองค์กรให้เดินไปในทิศทางเดียวกับตนเองได้

อย่างไรก็ตาม การสื่อสารทางการเมืองของพลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการกล่อมเกลามากจากครอบครัวและสถาบันทหารมิได้หยุดอยู่เพียงระดับค่านิยมภายในใจ หากแต่ถูกหล่อหลอมออกมาเป็นรูปแบบเนื้อหาและเป้าหมายของการสื่อสารอย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือพลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ มักใช้ถ้อยคำและยุทธศาสตร์การพูดในลักษณะว่าน

ล้อมและชักจูงให้ทั้งทหารและประชาชนคล้อยตามกรอบคิดที่วางตำแหน่งกองทัพและสถาบันพระมหากษัตริย์ให้อยู่เหนือการเมืองปกติ ทำให้การยอมรับบทบาทของกองทัพถูกทำให้มองเห็นว่าเป็นสิ่งที่สมเหตุสมผลและถูกต้องตามคุณธรรม มากกว่าการเปิดพื้นที่ให้มีการถกเถียงตรวจสอบ หรือโต้แย้งในกรอบประชาธิปไตยเชิงตัวแทน สอดคล้องกับกรอบทฤษฎีว่าด้วยอำนาจและอิทธิพลในองค์กรซึ่งชี้ว่า เมื่ออำนาจจากตำแหน่งทางการ (เช่น ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก) และอำนาจส่วนบุคคล (เช่น ความน่าเชื่อถือ ความศรัทธา และเสน่ห์ทางบุคลิกภาพ) ทับซ้อนกันการสื่อสารของผู้ย่อมมีพลังโน้มน้าวสูงกว่าปกติ และมักถูกใช้เพื่ออ้าง รักษา และขยายบทบาทของตนเองและสถาบันที่ตนเป็นตัวแทนในโครงสร้างอำนาจทางการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ชีวิตประวัติและเส้นทางชีวิตของผู้ไม่ได้เป็นเพียง “ฉากหลัง” แต่กลายเป็นทุนอำนาจที่หล่อเลี้ยงภาษา วาทกรรม และภาพตัวแทนของกองทัพในสายตาสาธารณะ กล่าวโดยสรุปแม้จะมีงานวิจัยจำนวนมากที่ศึกษาอำนาจของกองทัพ บทบาทการรัฐประหาร หรือยุทธศาสตร์การสื่อสารขององค์กรทหารในภาพรวม หากยังมีงานไม่มากนักที่ลึกลงในระดับผู้นำรายบุคคล เพื่ออธิบายว่าภูมิหลังทั้งด้านครอบครัว การศึกษา และประสบการณ์ในองค์กรถูกหล่อหลอมให้กลายเป็นอำนาจส่วนบุคคลและอำนาจเชิงสื่อสารอย่างไร กรณีของพลเอก อภิรัชต์ จึงช่วยเปิดให้เห็นกลไกเชิงอำนาจที่เชื่อมโยงระหว่างภูมิหลังผู้นำทหาร กับการใช้วาทกรรมและการสื่อสารสาธารณะในการจัดวางบทบาทของกองทัพในสนามการเมืองร่วมสมัย และทำให้บทบาทของกองทัพในโครงสร้างการเมืองไทยดูมีทั้งความชอบธรรมและความต่อเนื่องในระดับระบอบประชาธิปไตย

ผลการศึกษาบริบทและปัจจัยแวดล้อมของการสื่อสารทางการเมืองของ พลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ ในช่วงปี พ.ศ. 2549- 2566 ชี้ให้เห็นว่า การตัดสินใจของทหารในภาวะวิกฤติทางการเมืองมีได้ตั้งอยู่บนแบบแผนการรับรู้และการตอบสนองต่อสถานการณ์วิกฤติที่ก่อรูปขึ้นจากประสบการณ์และการฝึกฝนในสถาบันทหารอันยาวนาน จนกลายเป็นวิธีคิดและการตัดสินใจของกำลังพลในฐานะทหารอาชีพเพียงลำพัง หากแต่ผูกโยงอยู่กับทั้งเหตุผลความมั่นคงของรัฐและบริบททางการเมืองในขณะนั้นที่มองว่าหน้าที่สำคัญของทหารคือการเข้าควบคุมสถานการณ์เพื่อป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งลุกลามไปสู่สงครามกลางเมือง รูปแบบความคิดดังกล่าวหล่อหลอมให้การสื่อสารทางการเมืองของพลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ ทำหน้าที่อธิบายความจำเป็นในการเข้ามาจัดระเบียบประเทศ ซึ่งเป็นทางออกที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ มากกว่าจะถูกมองว่าเป็นทางเลือกหนึ่งท่ามกลางกลไกในระบอบประชาธิปไตย สอดคล้องกับการศึกษาของลัทธิมา เก็สสลุค (2547) ที่แสดงให้เห็นว่ากลยุทธ์การสื่อสารของกองทัพพบเน้นการฝึก การชี้แจง และการพูดแบบทหารเพื่อสร้างจิตสำนึกและเปลี่ยนทัศนคติของสาธารณะผ่านการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริงและการอบรม โดยผสมการให้เหตุผล การสั่งสอน และการให้รางวัลเข้าไปในกระบวนการเดียวกัน กล่าวได้ว่ากรอบความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพ สื่อมวลชน ภายใต้กระบวนการปฏิรูปการเมือง บริบทการสื่อสารในช่วงที่กองทัพมีบทบาทสูงทางการเมืองกลับดำเนินไปในลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัยระหว่างผู้นำทหารกับสื่อมวลชน กล่าวคือ ทั้งสองฝ่ายต่างเอื้อให้กันและกันในการเผยแพร่สารและ

กรอบความหมายสู่สาธารณะ แม้ในเชิงวาทกรรมจะมีการกล่าวถึงการลบภาพของกองทัพและการขยายพื้นที่ของประชาสังคมที่เข้มแข็งขึ้น แต่ในทางปฏิบัติ ความเข้มแข็งเชิงสถาบันของกองทัพภาวะอ่อนแอหรือถูกจำกัดบทบาทของภาคประชาสังคม และการสนับสนุนจากกลุ่มข้าราชการ ยังคงเปิดช่องให้กองทัพใช้อิทธิพลผ่านการสื่อสารได้อย่างกว้างขวาง สัมพันธภาพที่ใกล้ชิดระหว่างพลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ กับสื่อมวลชนประกอบกับการเข้าถึงพื้นที่สื่ออย่างต่อเนื่อง ทำให้เสียงและภาพลักษณ์ของเขาในฐานะผู้นำที่เด็ดขาด ชัดเจน และ “พูดตรงไปตรงมา” ถูกขยายตัวออกสู่สาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งรูปแบบการใช้เสียงดัง ชัดเจน ดุดัน และการเลือกเนื้อหาที่กระชับ ไม่ต้องตีความซับซ้อน ล้วนช่วยให้สารทางการเมืองถูกส่งต่ออย่างทรงพลัง และในเชิงโครงสร้างอำนาจยังทำให้การกำกับกรอบความหมาย (framing) อยู่ในมือผู้นำทหารมากกว่ากลุ่มคู่แข่งทางการเมือง สอดคล้องกับการศึกษาของ ภาคิน โขติเวชศิลป์ (2562) กล่าวว่ากลยุทธ์การสื่อสารทางการเมืองของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ทั้งมิติภาพลักษณ์ผู้นำที่มั่นใจ รักชาติ ซื่อสัตย์ มีลักษณะเผด็จการ ไม่เกรงกลัวสื่อ และกลยุทธ์เนื้อหาที่เน้นค่านิยมไทย ความปรองดอง การจัดระเบียบสังคม ผ่านช่องทางการสื่อสารที่หลากหลาย จะเห็นความสอดคล้องเชิงโครงสร้างระหว่างผู้นำทหารทั้งสองกรณี กล่าวคือทั้งพลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ และพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ต่างใช้ทุนอำนาจจากสถาบันทหารและภาพลักษณ์ผู้นำที่แข็งแกร่งในการสื่อสารสาระที่มุ่งสร้างความชอบธรรมให้กับบทบาทนำของกองทัพในฐานะผู้รักษาความสงบและความเป็นระเบียบของประเทศ ใช้ภาษาและกรอบคำอธิบายที่ทำให้การใช้อำนาจของทหารถูกมองว่าเป็นสิ่งจำเป็นต่อชาติและค่านิยมที่ถูกต้อง มากกว่าการเปิดพื้นที่ให้เกิดการต่อรองและการแข่งขันทางการเมืองอย่างแท้จริงในกรอบประชาธิปไตยเชิงตัวแทน

กล่าวโดยสรุป บริบทและปัจจัยแวดล้อมของการสื่อสารทางการเมืองของพลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ ชี้ให้เห็นว่า การสื่อสารของผู้นำทหารในยุคหลังรัฐประหารไม่ใช่เพียงกิจกรรมเชิงปฏิบัติ เช่น การแถลงข่าวหรือการให้สัมภาษณ์ หากแต่ทำหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ทางการเมืองที่ผสมผสานตัวแบบเหตุผล ซึ่งใช้ภาษาแห่งความมั่นคงและการป้องกันความรุนแรง เข้ากับตัวแบบทางการเมือง ที่จัดวางกองทัพในฐานะผู้พิทักษ์ระบอบและผู้รักษาความปกติของรัฐ ในลักษณะที่ต่อเนื่องและเป็นระบบของพลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ จึงทำให้เห็นชัดเจนว่าบริบทวิกฤติการเมืองไทยหลังปี 2549 ไม่เพียงเปิดพื้นที่ให้กองทัพกลับมามีบทบาททางการเมืองเท่านั้น หากยังทำให้การสื่อสารของผู้นำทหารกลายเป็น ‘เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์’ ในการค้ำยัน บริหารจัดการ และทำให้บทบาทนำของกองทัพในโครงสร้างการเมืองไทยร่วมสมัยถูกทำให้ดูมีทั้งความจำเป็นและความชอบธรรมอย่างต่อเนื่อง พร้อมกันนั้นยังสะท้อนช่องว่างของงานวิจัยเดิมที่มักมองกองทัพในระดับโครงสร้างองค์กรมากกว่าจะลงลึกถึงบทบาทของผู้นำรายบุคคลในฐานะผู้ออกแบบและส่งผ่านวาทกรรมความมั่นคงของรัฐสู่สังคม

ผลการศึกษารูปแบบการสื่อสารทางการเมืองของ พลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ ในช่วงปี พ.ศ. 2549- 2566 ชี้ให้เห็นว่าตัวตนผู้นำแบบทหารอาชีพและประสบการณ์ในกองทัพมีได้จำกัด

อยู่เพียงในระดับบุคลิกภาพ หากแต่ถูกจัดวางและหล่อหลอมให้กลายเป็นแบบแผนการสื่อสารทางการเมืองอย่างมีแบบแผน กล่าวคือ บุคลิกห้าวหาญ เด็ดเดี่ยว จริงจัง ตรงไปตรงมาถูกถ่ายทอดออกมาผ่านการพูดที่สั้น กระชับ เสียดังกังวาน และการเลือกใช้ถ้อยคำตรง ไม่อ้อมค้อม พร้อมทั้งแสดงบทบาทปกป้องผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างชัดเจน รูปแบบดังกล่าวสะท้อนว่าการสื่อสารพลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ หาใช่ผลจากการออกแบบเชิงปฏิบัติในระยะสั้นเพียงลำพังไม่ หากแต่เป็นผลสะสมจากการหล่อหลอมทางสถาบันและประสบการณ์ในกองทัพที่ต่อเนื่องยาวนาน วัฒนธรรมกองทัพ และสถานการณ์วิกฤติทางการเมืองที่เผชิญมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสอดคล้องกับมุมมองที่ชี้ให้เห็นว่า ผู้นำทหารไทยจำนวนมากมีบุคลิกผู้นำสั่งการที่หล่อหลอมจากโครงสร้างและวัฒนธรรมในกองทัพเองสอดคล้องกับการศึกษาของ ภาคิน โชติเวชศิลป์ (2562) มักจะพบพฤติกรรมการแสดงของผู้นำทางการเมือง ลักษณะนี้ผ่านการสื่อสารในแต่ละครั้งที่จะแฝงการใช้อำนาจ โดยวิธีการออกคำสั่ง ชื่นำ หรือควบคุมผู้ปฏิบัติอย่างเข้มงวด ยึดถือกฎระเบียบที่ตนเอง จัดทำขึ้นเป็นเครื่องมือการควบคุมการทำงาน มักจะตัดสินใจเองแต่เพียงผู้เดียว ไม่ค่อยฟังการแสดงความคิดเห็นหรือเสียงร้องจากคนอื่นโดยเฉพาะประชาชน ในเชิงเนื้อหาและเป้าหมาย การสื่อสารของพลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ มีลักษณะเป็นการส่งสัญญาณทางการเมือง มากกว่าการให้ข้อมูลทั่วไป โดยเฉพาะในช่วงที่พลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ ขึ้นสู่ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก การแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นการเมืองสำคัญมักกล่าวถึงในฐานะท่าทีของกองทัพ ไม่ใช่เพียงความเห็นส่วนบุคคล การเลือกใช้สารจึงเน้นการป้องปรามไม่ให้เกิดการชุมนุมหรือความวุ่นวาย การย้ำความรักชาติ ความสามัคคี และการรักษาความสงบเรียบร้อย สอดคล้องกับการศึกษาของยุพดี วิภัติภูมิประเทศ (2558) ที่ชี้ให้เห็นว่ากลยุทธ์การสื่อสารของ พลตรี จำลอง ศรีเมือง เป็นการสื่อสารเชิงอุดมการณ์อย่างเข้มข้น อ้างอิงศีลธรรม พระพุทธศาสนา ชาติ ราชบัลลังก์ การต่อต้านการทุจริต และแนวคิดประชาธิปไตยที่มีคุณธรรม เพื่อสร้างกรอบความหมายทางการเมืองของตนเองควบคู่ไปกับการสร้างความซื่อสัตย์ในสายตาสาธารณชน โดยใช้จิตวิทยามวลชนและการกำหนดวาระข่าวสารผ่านสื่อมวลชน ทำให้สารทางการเมืองของตนถูกเผยแพร่และถกเถียงในที่สาธารณะอย่างต่อเนื่อง กลุ่มผู้รับสารมีทั้งชนชั้นกลางและผู้สนับสนุนกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยซึ่งมักเห็นพ้องกับกรอบอุดมการณ์ดังกล่าว ตลอดจนกลุ่มประชาชนอีกส่วนหนึ่งที่ปฏิเสธหรือไม่ยอมรับสารของเขา ส่งผลให้การสื่อสารของ พลตรี จำลอง กลายเป็นจุดรวมของทั้งการยอมรับและการโต้แย้งทางการเมืองในสังคมไทย ผลการศึกษาดังกล่าวสะท้อนความเชื่อมโยงที่ชี้ให้เห็นถึงผู้บัญชาการทหารบกไทยมีรูปแบบการตัดสินใจแตกต่างกับตามระดับสถานการณ์ โดยในสถานการณ์ภายในประเทศจะใช้ตัวแบบทางการเมืองเป็นหลัก และเมื่ออยู่ในภาวะที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งผู้นำรัฐบาลหรือความมั่นคงสูง การตัดสินใจจะอิงตัวแบบเหตุผลและการประมวลผลเชิงยุทธศาสตร์มากขึ้น กล่าวได้ว่าการเลือกสารและน้ำหนักการสื่อสารของพลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ เปลี่ยนไปตามระดับความตึงเครียดและผลกระทบเชิงอำนาจในแต่ละบริบททางการเมืองนั้น ๆ

กล่าวโดยสรุปรูปแบบการสื่อสารทางการเมืองของพลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ ชี้ให้เห็น

ว่าการสื่อสารของเรามีได้เป็นเพียงการแสดงออกของปัจเจกบุคคล หากทำหน้าที่เป็นเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ ของโครงสร้างอำนาจแบบอนุรักษนิยมที่กองทัพมีบทบาทนำ โดยวาทกรรมที่ใช้ช่วยกำหนดกรอบว่าความรักชาติ ความจงรักภักดี และประชาธิปไตยที่เหมาะสม สำหรับสังคมไทยควรถูกจินตนาการและปฏิบัติอย่างไร พร้อมทั้งทำหน้าที่ตั้งและจัดระเบียบกลุ่มอนุรักษนิยมทั้งรุ่นเก่าและรุ่นใหม่ให้อยู่ภายใต้กรอบคิดเดียวกัน ภายใต้บริบทสื่อร่วมสมัย การเปลี่ยนผ่านจากยุคสื่อดั้งเดิมที่เอื้อต่อการสื่อสารแบบทางเดียวไปสู่ยุคสื่อสังคมออนไลน์ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนตอบโต้และตีความได้มากขึ้น ทำให้คำให้สัมภาษณ์ ปาฐกถา และวาทกรรมเชิงเปรียบเทียบของพลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ ถูกขยาย แปลความ และได้แย้งอย่างรวดเร็ว จนวาทกรรมด้านความมั่นคง ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ กลายเป็นพื้นที่ต่อสู้เชิงความหมายระหว่างฝ่ายอนุรักษนิยมกับฝ่ายที่วิจารณ์บทบาทกองทัพ ส่งผลให้การสื่อสารของเรามีสถานะสองชั้น ทั้งในฐานะเครื่องมือกำกับความคิดสาธารณะ และในฐานะจุดตั้งต้นของการถกเถียงในพื้นที่สาธารณะสมัยใหม่ โดยสรุป งานวิจัยนี้จึงเติมเต็มช่องว่างขององค์ความรู้เดิมที่มีมองกองทัพในระดับโครงสร้างหรือเหตุการณ์รัฐประหารในภาพรวม ด้วยการลงลึกสู่ “สโตร์การสื่อสาร” ของผู้นำทหารรายบุคคลให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการสื่อสารของผู้นำทหารสามารถทำหน้าที่เป็นทั้งภาพแทนของตัวผู้นำ เป็นเสียงของกองทัพ และเป็นกลไกสำคัญในการรักษาและจัดวางโครงสร้างอำนาจแบบอนุรักษนิยมในการเมืองไทยร่วมสมัย

ข้อค้นพบงานวิจัย

การสื่อสารของผู้นำมิใช่เพียงการส่งข่าวสารแต่เป็นการจัดระเบียบความหมายผ่านวาทกรรมที่สร้างความชอบธรรมให้ตนเองและสถาบันทหารในฐานะทหารอาชีพ ผู้พิทักษ์ชาติ ศาสน กษัตริย์ วาทกรรมเชิงตีตรึงต่อความมั่นคง หนักแน่นดิน และซ้ายจัดดัดจริต ทำหน้าที่กำหนดกรอบการรับรู้เพื่อจำกัดความชอบธรรมของคู่ขัดแย้งและทำให้การแทรกแซงของกองทัพถูกมองว่าเป็นสิ่งจำเป็น องค์ความรู้นี้ชี้ให้เห็นว่าการสื่อสารทางการเมืองคือกระบวนการต่อรองอำนาจเชิงความหมายที่กำหนดว่าบทบาทของรัฐ ทหาร และพลเรือนจะถูกมองและยอมรับอย่างไรในระบบการเมืองไทย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1. การแสดงบทบาทในการสื่อสารของ พลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ ผู้นำของกองทัพบก ก็เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันในทางการเมืองว่ากองทัพมีอุดมการณ์จิตวิญญาณของทหารอาชีพ ที่มีความจงรักภักดีต่อสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของกองทัพ ดังนั้นเมื่อในฐานะผู้นำกองทัพสื่อสารอะไรไปในระบบการเมืองจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่น และยอมรับจากประชาชนผู้รับสาร และจะนำไปสู่การเข้าใจนโยบาย

และแนวทางการดำรงอยู่ของกองทัพในทางการเมือง

2. การสื่อสารทางการเมืองของ พลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ เป็นตัวแทนที่สะท้อนแนวคิดทางการเมืองของกองทัพ กล่าวได้ว่า ทหารมีบทบาททางการเมืองสูงภายใต้บริบททางการเมืองทั้งสามช่วงเวลา จำเป็นต้องตระหนักถึงสารที่สื่อออกไป เนื่องจากพลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ มีอำนาจเป็นเครื่องมือที่มีอิทธิพลในการกำหนดทิศทางความเป็นไปของสังคมในระยะเวลาหนึ่งได้ การปรับเปลี่ยนบุคลิกลักษณะการสื่อสารที่แสดงถึงความจริงใจต่อการนำทหารกลับสู่กองทัพทหารจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวทางการเมืองและนำเอาความคิดเห็นของผู้รับสารเป็นตัวสะท้อนการส่งสารในคราวถัดไป และต้องรักษาภาพลักษณ์ต่าง ๆ ที่สื่อสารกับประชาชนเพื่อให้เกิดการรับรู้ที่ถูกต้องด้วย

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยครั้งต่อไปควรศึกษาในลักษณะต่อไปนี้

1. ควรมีการศึกษากระบวนการสะท้อนวงจรทางการเมืองการสื่อสาร และนำเข้าสู่การพัฒนาปรับปรุงการสื่อสารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งทหารจะมีจุดบกพร่องในการสื่อสารในพื้นที่สาธารณะ

2. ควรมีการศึกษาประเมินประสิทธิภาพ และผลกระทบทางการเมืองการสื่อสารทางการเมืองของ พลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ ต่อภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมในการวิจัยเชิงปริมาณเพื่อสามารถให้ได้ข้อมูลเชิงประจักษ์ และกระบวนการวิจัยที่สามารถนำมาใช้ปรับปรุงพัฒนากระบวนการสื่อสารของผู้นำทางทหารในอนาคตได้

บรรณานุกรม

- กรนก นิลดำ. (2558). การสื่อสารทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีที่มาจากทหาร. (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน, สาขาวิชาสื่อสารมวลชน.
- ไทยรัฐออนไลน์. (2562). เลือกตั้ง 2562: ถอดความหมายท่าที “พลเอกอภิรัชต์”. available URL: <https://www.thairath.co.th/content/278996>. สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2567.
- นันทนา นันทวโรภาส. (2557). สื่อสารการเมือง: ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้. กรุงเทพฯ: แมสมีเดีย.
- มูลนิธิศิษย์เก่าโรงเรียนเตรียมทหาร. (2562). พลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ นักเรียนเตรียมทหารรุ่นที่ 20 เลขประจำตัว 8819 รับรางวัลเกียรติยศจักรดาว ประจำปี 2562 สาขาการบริหารปกครองและเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติ. [เอกสารออนไลน์]. สืบค้นจาก https://aaf.rtarf.mi.th/doc/jakdow_62/62-3.pdf
- ยุพดี วิภัติภูมิประเทศ. (2558). การสื่อสารทางการเมืองของพลตรีจำลอง ศรีเมือง ศึกษาในช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2523-2553. (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต). มหาวิทยาลัยเกริก, วิทยาลัยสื่อสารการเมือง.
- ลัทธิธรรมา เกื้อสกุล. (2547). กลยุทธ์การสื่อสารของกองทัพบกเพื่อสร้างจิตสำนึกสาธารณะเรื่องสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมควร สาร. (2554). บทบาททางการเมืองและกลยุทธ์การสื่อสารทางการเมืองของทหารในภาวะวิกฤตทางการเมืองของไทย: กรณีศึกษาระหว่างวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ถึงวันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2552. (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต). มหาวิทยาลัยเกริก, วิทยาลัยสื่อสารการเมือง.
- สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์. (2548). ภาวะผู้นำ: ทฤษฎีและการปฏิบัติ ศาสตร์และศิลป์สู่ความเป็นผู้นำที่สมบูรณ์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิรัตน์เอดดูเคชั่น.
- สุขุม ธนพงศ์พิพัฒน์. (2539). ปัจจัยเอื้ออำนวยต่อการทำรัฐประหารของทหารไทยระหว่าง พ.ศ. 2500-2534. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์, สาขาวิชาการปกครอง.
- ภาคิน โชติเวชศิลป์. (2562). “กลยุทธ์การสื่อสารทางการเมืองของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีที่มาจากการยึดอำนาจภายใต้วิกฤตความขัดแย้งทางการเมือง.” วารสารสหวิทยาการวิจัย, 8(1), 15-25.
- ปาริชาติ ธนะสิงห์. (2556). การสร้างภาพลักษณ์ด้านคุณธรรมของผู้นำทางการเมือง ศึกษากรณีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523-2531). (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สาขาการปกครอง.

- บีบีซีไทย. (2561, 28 กันยายน). พล.อ.อภิรัชต์ คงสมพงษ์: 10 ข้อนำรู้ของ ผบ.ทบ.คนที่ 41. available URL: <https://www.bbc.com/thai/thailand-45677326>. สืบค้นเมื่อ 27 พฤษภาคม 2567.
- Berlo, D. K. (1960). **The Process of Communication: An Introduction to Theory and Practice**. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Deutsch, K. W. (1966). **The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control**. New York: The Free Press.
- Finer, S. E. (1962). **The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics**. New York: Praeger.
- Huntington, S. P. (1957). **The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations**. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Janowitz, M. (1960). **The Professional Soldier: A Social and Political Portrait**. New York: The Free Press.
- Lasswell, H. D. (1948). **The structure and function of communication in society**. In L. Bryson (Ed.), *The Communication of Ideas* (pp. 37–51). New York: Harper & Brothers.
- McNair, B. (2003). **An Introduction to Political Communication (3rd ed.)**. London: Routledge.

แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากร ร่วมในพื้นที่ชลประทานภาคเหนือ ตอนล่าง โครงการส่งน้ำและบำรุง รักษาวังยาง-หนองขวัญ

พิมพ์ปวีณ์ นิลสุพรรณ*

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมในพื้นที่ชลประทานภาคเหนือตอนล่าง โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญ (2) ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมในพื้นที่ และ (3) เสนอแนวทางการพัฒนาสู่ความยั่งยืนของการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมในโครงการเดียวกัน โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม และการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัยพบว่า การบริหารจัดการน้ำของโครงการสะท้อนแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชน โดยมีส่วนร่วมในการกำหนดขอบเขตพื้นที่และความรับผิดชอบ การวางกฎกติกา กลไกการมีส่วนร่วม การกำกับดูแลและบทลงโทษ ตลอดจนกลไกการระงับข้อขัดแย้ง ภายใต้กรอบกติกาที่สอดคล้องกับกฎหมายและนโยบายของรัฐ อย่างไรก็ตาม การจัดการน้ำยังเผชิญปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ การขยายการใช้พื้นที่นอกเขตชลประทานภายใต้ปริมาณน้ำต้นทุนที่จำกัด และการสนับสนุนด้านงบประมาณและองค์ความรู้แก่เกษตรกรที่ยังไม่ต่อเนื่อง แนวทางพัฒนาที่สำคัญ ได้แก่ การเสริมสร้างบทบาทเกษตรกรให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำอย่างแท้จริง การพัฒนาภาวะผู้นำและการถ่ายทอดองค์ความรู้ของบุคลากรชลประทาน การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐกับชุมชนบนฐานของความไว้วางใจ และการส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นควบคู่กับการจัดสรรผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบจัดการน้ำและนำไปสู่ความยั่งยืนในระยะยาว

คำสำคัญ: การบริหารจัดการทรัพยากรร่วม, โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญ, พื้นที่ชลประทานภาคเหนือตอนล่าง

* คณะรัฐศาสตร์ การเมือง มหาวิทยาลัยรามคำแหง



Guidelines for the Management of Common Resources in the Irrigation Area of the Lower Northern Region: Wang Yang–Nong Khwan

Pimpawee Ninsupan*

Abstract

The objectives of this research are: (1) to study the approaches to common-pool resource management in the irrigated areas of the Lower Northern Region under the Wang Yang–Nong Kwan Operation and Maintenance Project; (2) to examine the problems and obstacles of common-pool resource management in this area; and (3) to propose development guidelines for achieving sustainable common-pool resource management in the same project. A qualitative research methodology was employed, using in-depth interviews, focus group discussions, and documentary analysis of materials related to common-pool resource management in the irrigated areas of the Wang Yang–Nong Kwan Operation and Maintenance Project. The findings reveal that water management under the project reflects Ostrom’s concept of common-pool resource management, whereby local communities participate in defining boundaries and responsibilities, establishing rules, designing participation mechanisms, monitoring and sanctioning, as well as setting up conflict-resolution mechanisms within a regulatory framework consistent with state laws and policies. However, water management still faces several challenges, including a shortage of qualified personnel, the expansion of water use outside designated irrigated areas under limited water supply, and discontinuous support in terms of budget and knowledge transfer for farmers. Key development directions include strengthening the role of farmers in genuinely participating in water management, developing leadership and knowledge transfer capacities among irrigation officials, fostering cooperation between state agencies and local communities on the basis of mutual trust, and promoting local wisdom alongside fair benefit sharing, in order to reinforce the robustness of the water management system and lead to long-term sustainability.

Keywords: Common-pool resource management, Wang Yang–Nong Khwan ,Operation and Maintenance Project, the Lower Northern Irrigation Region of Thailand

* Faculty of Political Science, Politics, Ramkhamhaeng University.

บทนำ

ปัญหาการจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตรพื้นที่โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญมิได้จำกัดเพียงเรื่องน้ำไม่เพียงพอในช่วงฤดูแล้งเท่านั้น หากแต่ยังสะท้อนความตึงเครียดจนนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำ ในพื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ซึ่งเผชิญระดับการเข้าถึงน้ำที่ไม่เท่าเทียมกันภายใต้ข้อจำกัดของน้ำต้นทุนจากเขื่อนภูมิพล ระบบคลองส่งน้ำที่เสื่อมสภาพ และการขยายการใช้น้ำที่เกิดขึ้นต่อเนื่องในพื้นที่คลองส่งน้ำของโครงการ แม้รัฐจะพยายามแก้ไขปัญหาด้วยการปรับปรุงสิ่งก่อสร้างและระบบชลประทานใหม่ ๆ ทั้งการก่อสร้างฝายชั่วคราว การสูบน้ำช่วยเหลือพื้นที่เกษตร และการพัฒนาอาคารบังคับน้ำเพื่อเพิ่มศักยภาพการส่งน้ำ แต่ในความเป็นจริงพบการขาดแคลนนํ้า การส่งน้ำไม่ทั่วถึง และข้อขัดแย้งในการใช้น้ำ ซึ่งปัญหาดังกล่าวไม่ใช่เป็นปัญหาระบบการบริหารจัดการน้ำของระบบชลประทาน หากแต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบจัดสรรและกำกับดูแลทรัพยากรน้ำในพื้นที่อย่างชัดเจน (สำนักงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน, 2554)

ลักษณะปัญหาดังกล่าวทำให้โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญมีความสำคัญในการเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับ ระบบชลประทาน และผู้ใช้น้ำในพื้นที่เกษตรของภาคเหนือตอนล่าง เพราะแม้โครงการจะอยู่ภายใต้การบริหารของหน่วยงานรัฐภายใต้แนวคิดที่ชัดเจนเพื่อบรรเทาภัยแล้งและสนับสนุนการผลิตทางการเกษตร แต่ในทางปฏิบัติกลับยังปรากฏปัญหา ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงน้ำ การจัดสรรน้ำไม่สอดคล้องกับรอบเพาะปลูก และการประสานงานที่ไม่ราบรื่นระหว่างภาครัฐกับเกษตรกรผู้ใช้น้ำ สถานการณ์เช่นนี้ชี้ให้เห็นว่า การทำความเข้าใจปัญหาน้ำในพื้นที่มีอาจจำกัดอยู่เพียงการพิจารณาปริมาณน้ำหรือประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการระบบส่งน้ำเท่านั้น แต่จำเป็นต้องพิจารณาด้วยว่า กติกา ระเบียบ ขั้นตอนและอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรน้ำถูกออกแบบและปฏิบัติที่สอดคล้องกับการดองใช้น้ำ ซึ่งจากการทบทวนงานศึกษาด้านการบริหารจัดการน้ำของไทยได้อธิบายปัญหาความขัดแย้งด้านน้ำ ความจำเป็นของการมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำ และข้อจำกัดของการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ไว้ในหลายมิติ ทั้งในระดับลุ่มน้ำ ระดับโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ และในเชิงแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรร่วมสะท้อนให้เห็นภาพรวมของความขัดแย้งด้านน้ำหรือประสิทธิภาพของระบบบริหารจัดการน้ำในระดับกว้าง ขณะที่ยังมีการศึกษาค้นคว้าจำกัดที่เจาะลึกถึงกลไกเชิงสถาบันและความสัมพันธ์เชิงอำนาจภายในระบบชลประทานระดับพื้นที่ว่า เหตุใดภายใต้โครงสร้างการบริหารของรัฐเดียวกัน จึงยังเกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงน้ำ ความไม่ไว้วางใจระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำ และปัญหาการจัดสรรน้ำที่ไม่สามารถตอบสนองต่อสภาพจริงของพื้นที่ได้ (สุจริต คุณธนกุลวงศ์ และคณะ, 2556)

อย่างไรก็ตามแม้โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญจะเป็นพื้นที่สำคัญต่อภาคการเกษตรของจังหวัดกำแพงเพชรและจังหวัดใกล้เคียง และได้รับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านน้ำจากภาครัฐอย่างต่อเนื่อง แต่ในทางปฏิบัติยังสะท้อนปัญหาการบริหารจัดการที่ขาด

ความเป็นระบบ โดยปัญหาการจัดสรรน้ำมีรากฐานเชื่อมโยงกับข้อจำกัดเชิงสถาบัน (เช่น กติการะเบียบ ขั้นตอนการตัดสินใจ และโครงสร้างอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรน้ำ) ตลอดจนรูปแบบการบริหารจัดการที่ส่งผลกระทบต่อความร่วมมือของผู้ใช้น้ำในการกำหนดกติกา การตรวจสอบ และการจัดการความขัดแย้ง ด้วยเหตุนี้ การศึกษานี้จึงมุ่งวิเคราะห์การบริหารจัดการน้ำในพื้นที่โครงการ โดยให้ความสำคัญกับปัญหาการจัดสรรน้ำ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐกับผู้ใช้น้ำ และข้อจำกัดของกลไกการบริหารจัดการที่กำหนดสิทธิในการเข้าถึงน้ำและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ทั้งนี้การศึกษาดังกล่าวมุ่งให้ความสำคัญต่อการทำความเข้าใจปัญหาในระดับพื้นที่การใช้น้ำและการพัฒนาแนวทางการจัดการทรัพยากรร่วมที่เหมาะสมกับบริบทระบบชลประทานของไทยซึ่งเผชิญกับความผันผวนของน้ำต้นทุน ข้อจำกัดของโครงสร้างราชการ และความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำที่ซับซ้อนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

คำถามในการวิจัย

1. แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมในพื้นที่ชลประทานภาคเหนือตอนล่าง โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญ มีลักษณะอย่างไร
2. ปัญหาและอุปสรรคการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมในพื้นที่ชลประทานภาคเหนือตอนล่างโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญ มีอะไรบ้าง
3. แนวทางการพัฒนาสู่ความยั่งยืนของการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมในพื้นที่ชลประทานภาคเหนือตอนล่างโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญ มีอะไรบ้าง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมในพื้นที่ชลประทานภาคเหนือตอนล่างโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญ
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมในพื้นที่ชลประทานภาคเหนือตอนล่างโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญ
3. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาสู่ความยั่งยืนของการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมในพื้นที่ชลประทานภาคเหนือตอนล่างโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญ

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

งานวิจัยนี้ใช้กรอบแนวคิดการใช้ทรัพยากรร่วมของ Ostrom (1990) ที่ให้ความสำคัญกับการออกแบบกลไกการใช้น้ำโดยคำนึงถึงบทบาทของผู้ใช้น้ำในฐานะผู้กำหนดกติกาควบคุมกับรัฐ โดยเน้นการมีส่วนร่วม การเฝ้าระวังและบังคับใช้กติกาโดยคนในพื้นที่ และการมีกลไกจัดการข้อ

ขัดแย้งที่ยืดหยุ่นตามบริบท เพื่อใช้เป็นกรอบประเมินและพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการน้ำของ
โครงการให้สอดคล้องกับเป้าหมายความยั่งยืนในระยะยาว

ขอบเขตระยะเวลา

การศึกษาในครั้งนี้ใช้ระยะเวลาในการศึกษาตั้งแต่กระบวนการเริ่มต้นในการจัดทำ
โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา วังยาง-หนองขวัญ จนถึงรูปแบบการบริหารจัดการน้ำในปัจจุบัน

การทบทวนวรรณกรรม

1. แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม

แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมชี้ให้เห็นว่า ทรัพยากรที่ผู้ใช้หลายฝ่ายเข้าถึงได้ยากต่อ
การกีดกันกันออกไป และใช้ประโยชน์แข่งขันกัน มีความเสี่ยงสูงต่อการใช้เกินพอดีและก่อให้เกิด
ความเสื่อมล้ำ หากปราศจากกติกาและกลไกกำกับ ที่เหมาะสม แนวคิดนี้อธิบายว่าทรัพยากร
ที่กีดกันการเข้าถึงได้ยากและมีการใช้แข่งขันกันสูง ไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ แหล่งน้ำ หรือสัตว์ป่า มัก
เผชิญปัญหาการใช้เกินพอดี เนื่องจากผู้ใช้แต่ละรายขาดแรงจูงใจในการดูแลรักษา และผลกระทบ
จากการใช้ทรัพยากรของตนจะกระจายไปยังผู้อื่นในชุมชน อย่างไรก็ตามในชุมชนที่ใช้ทรัพยากร
ร่วมกันมาเป็นเวลานาน ผู้ใช้มักสะสมความรู้เกี่ยวกับสภาพพื้นที่และพฤติกรรมของกันและกัน ซึ่ง
เอื้อต่อการจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพเมื่อมีบรรทัดฐานหรือกติกาที่ชัดเจนและได้รับการ
ยอมรับร่วมกัน แนวคิดของ Ostrom (1990) จึงชี้ให้เห็นว่าทรัพยากรร่วมไม่ได้จำเป็นต้อง
มีความล้มเหลวหากมีการออกแบบกลไกการใช้ทรัพยากรร่วมที่ชัดเจนสอดคล้องกับบริบทพื้นที่
โดยให้ความสำคัญกับ การกำหนดขอบเขตผู้ใช้และทรัพยากรอย่างชัดเจน การเปิดโอกาสให้ผู้
มีส่วนร่วมในการกำหนดกติกา การมีกลไกติดตาม ตรวจสอบ และลงโทษที่เหมาะสม ตลอดจน
การยอมรับสิทธิของชุมชนจากรัฐ ขณะเดียวกัน ในการบริหารจัดการน้ำมีความซับซ้อนเป็นพิเศษ
เพราะเกี่ยวข้องกับผู้ใช้หลายกลุ่มที่มีความต้องการต่างกัน เช่น ครัวเรือน เกษตรกร และโรงงาน
อุตสาหกรรม ภายใต้โครงสร้างการบริหารแบบรวมศูนย์ในระบบชลประทาน ทำให้ปฏิสัมพันธ์
ระหว่างรัฐกับผู้ใช้ น้ำ รูปแบบการมีส่วนร่วม และกติกาที่กำหนดสิทธิในการเข้าถึงน้ำ กลายเป็น
เงื่อนไขสำคัญที่กำหนดทั้งความเป็นธรรมและประสิทธิภาพของการจัดสรรน้ำ ดังนั้นเมื่อนำแนวคิด
ดังกล่าวมาอธิบายการจัดการทรัพยากรน้ำในโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา วังยาง-หนองขวัญ
สะท้อนให้เห็นโครงสร้างรูปแบบกลไกกติกาที่ใช้จริงมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างหน่วยงานรัฐ
กับผู้น้ำในพื้นที่ ถูกออกแบบและปฏิบัติอย่างไรในการกำหนดสิทธิการเข้าถึงน้ำ การมีส่วนร่วม
ในการตัดสินใจ และการจัดการความขัดแย้ง และปัจจัยเหล่านี้เอื้อต่อหรือเป็นข้อจำกัดต่อการ
ใช้น้ำในฐานะทรัพยากรร่วมอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนเพียงใด

2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในปัจจุบันมักอธิบายผ่านกรอบการจัด
การน้ำทั้งระบบและการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ ที่เน้นว่าการจัดสรรและการใช้ประโยชน์

ชนน้ำต้องพิจารณาความเชื่อมโยงตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ ควบคู่กับมิติด้านปริมาณ คุณภาพ ระบบนิเวศ และความต้องการของผู้ใช้น้ำหลายภาคส่วน ทั้งครัวเรือน การเกษตร อุตสาหกรรม และระบบนิเวศสิ่งแวดล้อม แนวคิดดังกล่าวให้ความสำคัญกับการผสมผสานระหว่างการจัดการ การใช้ และการอนุรักษ์น้ำอย่างยั่งยืน การบูรณาการหน่วยงานรัฐหลายระดับเข้าด้วยกัน และการเปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในระดับท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและกำหนดกติกา การใช้น้ำ เมื่อเชื่อมเข้าสู่กรณีศึกษาการบริหารจัดการน้ำ เพื่อการเกษตรของกรมชลประทาน แนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำเหล่านี้จึงใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ว่า โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญมีการจัดการน้ำในฐานะทรัพยากรที่ต้องผสมผสานความมั่นคงด้านน้ำ การผลิตทางการเกษตร และความเป็นธรรมในการเข้าถึงของผู้ใช้น้ำกลุ่มต่าง ๆ อย่างไร รวมถึงสะท้อนให้เห็นระดับของการบูรณาการระหว่างหน่วยงานรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเครือข่ายผู้ใช้น้ำในพื้นที่ในการกำหนดกติกาและจัดการความขัดแย้งเกี่ยวกับน้ำในเชิงโครงสร้าง และเชิงปฏิบัติการ (สำนักบริหารจัดการน้ำและอุทกวิทยา, 2568)

3. แนวทางการบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศ

แนวทางการบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศสะท้อนพัฒนาการจากการมองน้ำเป็นเพียงทรัพยากรที่ถูกกำหนดถูกจัดการผ่านการออกแบบและควบคุมด้วยโครงสร้างพื้นฐานไปสู่การจัดการน้ำแบบบูรณาการที่คำนึงถึงทั้งวัฏจักรน้ำ ระบบนิเวศ และผู้ใช้น้ำหลายภาคส่วนร่วมกัน โดยประเทศอย่างเนเธอร์แลนด์ ญี่ปุ่น อิสราเอล และสิงคโปร์ มักเน้นการวางแผนเชิงลุ่มน้ำ การเชื่อมโยงนโยบายป้องกันน้ำท่วม น้ำแล้ง และการควบคุมคุณภาพน้ำเข้าด้วยกัน ควบคู่กับการใช้ข้อมูลและเทคโนโลยีสนับสนุนการตัดสินใจ และการสร้างสถาบันที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีบทบาท ในกระบวนการตัดสินใจ (พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ, 2561) ดังนั้นการนำแนวคิดดังกล่าวมาอธิบายบริบทการชลประทานไทยจึงสะท้อนให้เห็นความเชื่อมโยงตัวแบบการบริหารจัดการในการใช้ทรัพยากรร่วม ในพื้นที่ชลประทานภาคเหนือตอนล่าง ที่มองน้ำชลประทานไม่ใช่เพียงทรัพยากรที่รัฐจัดสรรจากบนลงล่าง แต่เป็นทรัพยากรร่วมที่ต้องอาศัยกติกาที่ชัดเจน สิทธิในการเข้าถึงที่เป็นธรรม กลไกการมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำ การประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดการความขัดแย้งอย่างเป็นระบบ ซึ่งถูกนำมาใช้เป็นกรอบคิดในการออกแบบและวิเคราะห์แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม ในเขตโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญและพื้นที่ชลประทานภาคเหนือตอนล่างโดยรวม

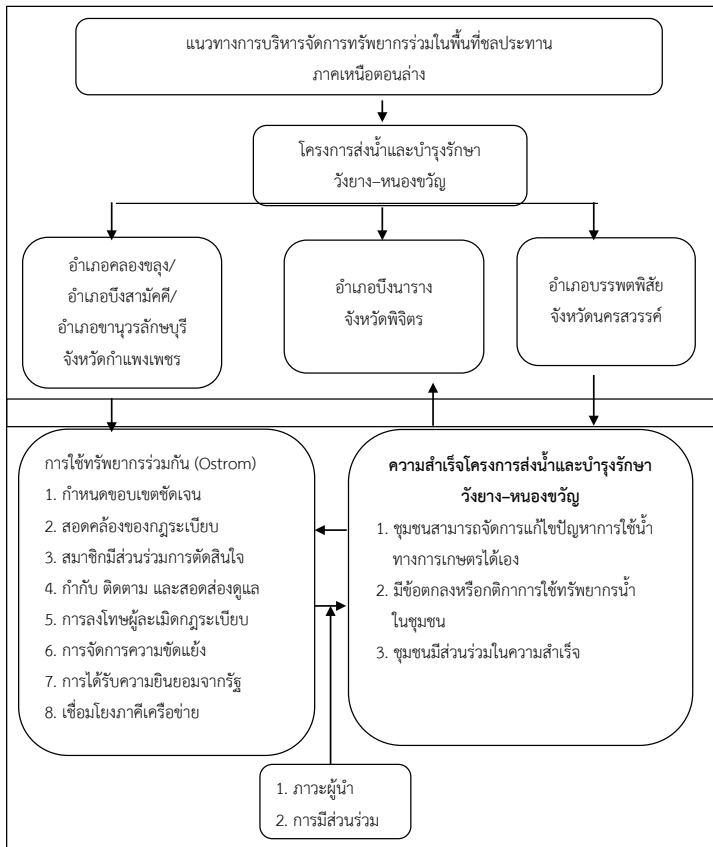
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยรวมสะท้อนให้เห็นว่าการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำร่วมที่ยั่งยืนไม่อาจอาศัยการกำหนดนโยบายหรือการออกแบบโครงสร้างการออกแบบจากส่วนกลางเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาควบคู่ทั้งมิติสถาบัน การมีส่วนร่วมของชุมชน และบริบทเชิงพื้นที่ สอดคล้องกับการศึกษาต่างประเทศชี้ให้เห็นความสำคัญของการใช้ทรัพยากรร่วมตามแนวคิดของ

Ostrom (1990) ที่มีการสร้างกติกาที่ใช้จริงเพื่อให้ชุมชนสามารถจัดการทรัพยากรของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่งานวิจัยในไทยจำนวนมากแสดงให้เห็นทั้งศักยภาพและข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มผู้ใช้น้ำ และเครือข่ายชุมชนในการจัดการน้ำภายใต้ปัญหาเชิงโครงสร้าง เช่น การรวมศูนย์อำนาจ กติกาที่ไม่สอดคล้องบริบท และการขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน กล่าวโดยสรุปในการการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ชลประทานจำเป็นต้องออกแบบให้เน้นการมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำระดับพื้นที่ การกระจายอำนาจเชิงกลไกและการสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างรัฐกับชุมชนอย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นฐานสำคัญให้การศึกษากรณีโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญ สามารถพัฒนากรอบวิเคราะห์ด้านสถาบันและการมีส่วนร่วมเพื่ออธิบายความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงน้ำและเสนอแนวทางจัดการทรัพยากรร่วมที่เหมาะสมต่อไป

จากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสะท้อนให้เห็นว่าการบริหารจัดการน้ำที่ยั่งยืนจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของรัฐ ชุมชนผู้ใช้น้ำและภาคประชาสังคม ภายใต้กติกาที่สอดคล้องบริบทท้องถิ่น ขณะที่กรอบคิดของ Ostrom (1990) ใช้เป็นฐานในการตั้งกรอบในการวิจัยหากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเจรจา สร้างกติกาที่ใช้จริงร่วมกัน และเข้าใจระบบนิเวศของแหล่งน้ำ ก็จะสามารถจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม กรอบการวิจัยจึงมุ่งวิเคราะห์โครงสร้างสถาบัน กติกาในการเข้าถึงน้ำ รูปแบบการมีส่วนร่วม และกลไกจัดการความขัดแย้งในโครงการวังยาง-หนองขวัญ

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ร่วมกับการวิจัยเอกสาร (documentary research) เพื่อศึกษากระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตรของกรมชลประทานในโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญ ในพื้นที่ชลประทานภาคเหนือตอนล่าง โดยมุ่งทำความเข้าใจพลวัตของการนำนโยบายและกติกาดูแลการใช้น้ำไปปฏิบัติจริง ตลอดจนความเชื่อมโยงที่ซับซ้อนกันระหว่างมิติเชิงสถาบัน มิติอำนาจต่อรองของผู้ใช้น้ำ และ

มิติทางการเมืองในระดับพื้นที่ ภายใต้บริบทการใช้น้ำชลประทานในฐานะทรัพยากรร่วมของหลายชุมชนและหลายจังหวัด

1) พื้นที่การศึกษาวิจัย

พื้นที่ศึกษาครอบคลุมพื้นที่ของโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญ (จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดนครสวรรค์ และจังหวัดพิจิตร) ดำเนินการบริหารจัดการน้ำในรูปแบบกรรมการของสำนักชลประทานที่ 4 ประกอบด้วยกลุ่มบริหารน้ำชลประทานจำนวน 4 ฝ่าย (ฝ่ายส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ 1 2 3 และ 4) มีกลุ่มผู้ใช้น้ำ (บริหาร) จำนวน 20 กลุ่ม และกลุ่มผู้ใช้น้ำ (พื้นฐาน) จำนวน 131 กลุ่ม ครอบคลุมพื้นที่ 658,354 ไร่ สมาชิกผู้ใช้น้ำกว่า 12,000 ราย

2) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การศึกษานี้กำหนดขอบเขตผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยใช้วิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง (purposive sampling) จากผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญ ทั้งในระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติการ และระดับผู้ใช้น้ำ เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกที่ครอบคลุมมิติด้านสถาบันและความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการจัดสรรน้ำ โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม จำนวน 17 คน ประกอบด้วย (1) กลุ่มหน่วยงานรัฐด้านชลประทาน จำนวน 7 คน ประกอบด้วยผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการวางแผน การจัดสรรน้ำ และการบริหารโครงการในระดับสำนัก ระดับจังหวัด และระดับพื้นที่ (2) กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 2 คน ได้แก่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและฝ่ายปกครองในระดับอำเภอ ซึ่งมีบทบาทในการประสานงานและสนับสนุนการจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ และ (3) กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน จำนวน 8 คน ได้แก่ ตัวแทนเครือข่ายผู้ใช้น้ำและกลุ่มบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ตำบลต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการจัดสรรน้ำและมีบทบาทในการมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่

3) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

(1) การสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) ซึ่งมีการออกแบบโครงสร้างของข้อคำถามที่สามารถนำไปใช้ในการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง หรือการสัมภาษณ์แบบชี้นำ (guided interview) เป็นการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างของข้อคำถามเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ในการศึกษา มีการกำหนดแนวข้อคำถามแบบเปิดกว้าง หรือเป็นการใช้แบบสัมภาษณ์ปลายเปิดเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกมากที่สุด

(2) เครื่องบันทึกเสียง ใช้บันทึกข้อมูลระหว่างการสัมภาษณ์เพื่อให้สามารถเก็บข้อมูลได้มากที่สุดไม่ตกหล่นเนื่องจากผู้วิจัยไม่สามารถจดบันทึกได้ทั้งหมด

(3) กล้องถ่ายภาพดิจิทัล ใช้บันทึกเหตุการณ์หรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่ผู้วิจัยเห็นว่าสำคัญและมีประโยชน์ต่อการวิจัย

(4) เครื่องมือที่ช่วยในการจดบันทึก คือ สมุดปากกา สำหรับจดบันทึกข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ซึ่งช่วยในการบันทึกคำพูดที่สำคัญ สภาพแวดล้อม และพฤติกรรมของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

4) การตรวจสอบความน่าเชื่อถือ

การตรวจสอบข้อมูลการวิจัย ใช้วิธีตรวจสอบแบบสามเส้า เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือในการวิจัย โดยวิธีการแบบสามเส้าสะท้อนให้เห็นว่าข้อมูลและผลการวิเคราะห์จากข้อมูลที่เก็บรวบรวมที่เก็บรวบรวมไว้มีความน่าเชื่อถือ ถูกต้อง ตรงกับความจริง โดยการตรวจสอบความถูกต้อง เปรียบเทียบจากแหล่งข้อมูลหลายๆแหล่ง ทำให้ผู้วิจัยมั่นใจว่าข้อมูลมีความน่าเชื่อถือสูง โดยมีวิธีการดังนี้ (जरศักดิ์ บัวระพันธ์, 2554)

(1) การตรวจสอบข้อมูลสามเส้าด้านข้อมูล เป็นการตรวจสอบข้อมูลที่ได้มาจากหลากหลายแหล่งว่าเหมือนกันหรือไม่ ถ้าพบว่าได้ข้อมูลมาเหมือนกันแสดงว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มามีความถูกต้อง

(2) การตรวจสอบข้อมูลสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล เป็นการใช่วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลต่างกันเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน เช่นการสัมภาษณ์ การสังเกต หรือข้อมูลจากเอกสาร จากนั้นนำข้อมูลที่เก็บมาวิเคราะห์มีข้อสรุปแนวเดียวกันหรือไม่

5) การวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับกระบวนการในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) นั้น ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) มาใช้ในกระบวนการวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูล โดยดำเนินการร่วมกับวิเคราะห์จำแนกประเภทและเชิงการตีความโดยผู้วิจัยสรุปวิเคราะห์

ผลการวิจัย

1) การบริหารจัดการน้ำการเกษตรของกรมชลประทานในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง ภายใต้โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญ ผลการวิจัยพบว่า แม้การจัดการน้ำจะดำเนินไปภายใต้โครงสร้างและกฎหมายของรัฐในลักษณะบนลงล่าง แต่ในทางปฏิบัติ กลไกสำคัญที่ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเกิดขึ้นได้จริงในระดับพื้นที่กลับมาจากการรวมกลุ่มของผู้ใช้น้ำและการพัฒนาสถาบันท้องถิ่นในรูป “กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน” ทั้ง 4 พื้นที่ กลุ่มเหล่านี้สามารถออกแบบกติกาที่ชัดเจนทั้งในด้านขอบเขตทรัพยากรและขอบเขตผู้ใช้ จัดทำระบบเวรน้ำและการสอดส่องดูแลร่วมกัน กำหนดบทลงโทษแบบลำดับขั้น และสร้างกลไกการเจรจาไกล่เกลี่ยความขัดแย้งโดยอาศัย (1) ความสัมพันธ์เชิงเครือญาติ (2) บทบาทผู้นำชุมชน และ (3) การสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกัน (4) ภาครัฐโดยเฉพาะกรมชลประทานยังคงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดกรอบกติกาการใช้ทรัพยากรร่วม การสนับสนุนด้านเทคนิคและทรัพยากร ตลอดจนการให้การรับรองความชอบธรรมแก่กลุ่มผู้ใช้น้ำในพื้นที่ เมื่ออธิบายผ่านกรอบแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมของ Ostrom (1990) จะเห็นได้ว่าการจัดการน้ำในพื้นที่โครงการมิได้ล้มเหลวตามภาพ “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม” หากแต่ดำรงอยู่ในสภาวะผสมผสานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลุ่มผู้ใช้น้ำมีศักยภาพในการจัดการน้ำร่วมกันภายใต้ข้อจำกัดของ

ระบบกฎหมายรวมศูนย์และโครงสร้างราชการ งานวิจัยนี้จึงช่วยเติมเต็มช่องว่างองค์ความรู้ว่าภายใต้ระบบการบริหารจัดการน้ำของรัฐแบบรวมศูนย์ เหตุใดบางพื้นที่จึงสามารถพัฒนาการจัดการทรัพยากรร่วมที่เข้มแข็งได้มากกว่าพื้นที่อื่น และชี้ให้เห็นว่าการออกแบบนโยบายบริหารจัดการน้ำในอนาคตไม่ควรมองชุมชนผู้ใช้น้ำเพียงในฐานะผู้รับนโยบาย แต่ควรยอมรับบทบาทในฐานะผู้ร่วมกำหนดกติกา ที่รัฐต้องกระจายอำนาจ สนับสนุน และเปิดพื้นที่ให้สถาบันท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนได้มากยิ่งขึ้นสอดคล้องกับความคิดเห็นของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดกำแพงเพชร (2567) ที่กล่าวว่า สภาพปัญหาเรื่องน้ำสำหรับการเกษตรจังหวัดกำแพงเพชรพื้นที่ส่วนใหญ่ประสบปัญหาน้ำท่วมและภัยแล้งซ้ำซากทั้งที่จังหวัดมีแม่น้ำสายสำคัญไหลผ่านครอบคลุมทั้งจังหวัดแต่ประชาชนยังขาดโอกาสทางการเกษตรอย่างต่อเนื่องเพราะไม่มีระบบที่จะนําน้ำขึ้นมาใช้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการจึงเริ่มต้นภายหลังมีการกระจายอำนาจในปี พ.ศ.2540 ซึ่งรับการถ่ายโอนภารกิจจากกรมชลประทานส่วนกลางคือโครงการชลประทานขนาดเล็ก แหล่งน้ำขนาดเล็ก โครงการขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ การสูบน้ำด้วยไฟฟ้าส่งผลให้มีอำนาจหน้าที่ภารกิจในการจัดให้นําน้ำเพื่อการอุปโภค-บริโภค และน้ำเพื่อการเกษตรในชุมชนท้องถิ่น

ตาราง 1. การบริหารจัดการน้การเกษตร โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญใน
ฐานะการใช้ทรัพยากรร่วม

แนวทางการจัดการ ทรัพยากรร่วม	ลักษณะการบริหารจัดการน้การเกษตร (กลุ่มบริหาร)			
	กลุ่มตำบลระหาน จังหวัดกำแพงเพชร (ฝ่ายส่งน้ำที่ 1)	กลุ่มตำบลเจริญผล จังหวัดนครสวรรค์ (ฝ่ายส่งน้ำที่ 2)	กลุ่มตำบลหนองตาสูง จังหวัดนครสวรรค์ (ฝ่ายส่งน้ำที่ 3)	กลุ่ม ตำบลแหลมรี จังหวัด พิจิตร(ฝ่ายส่งน้ำที่ 4)
1. กำหนดขอบเขต				
1.1 การแบ่ง ขอบเขตเขตพื้นที่	จัดตั้งกลุ่มบริหาร 9 กลุ่ม + กลุ่มพื้นฐาน 68 กลุ่ม	จัดตั้งกลุ่มบริหาร 8 กลุ่ม + กลุ่มพื้นฐาน 47 กลุ่ม	จัดตั้งกลุ่มบริหาร 4 กลุ่ม + พื้นฐาน 50 กลุ่ม	จัดตั้งกลุ่มบริหาร 2 + พื้นฐาน 16 กลุ่ม
1.2 ผู้มีสิทธิ์ หรือไม่มีสิทธิ์ใช้ ประโยชน์จาก ทรัพยากรน้ำ	1) มีที่ดินตรวจการณ ของชาวบ้านเผ่าะวัง และลาดตระเวน 2) มีการสำรวจเพื่อทำ ความสะอาดคลองส่ง น้ำก่อนมีการส่งน้ำ	1) มีที่ดินตรวจการณ ของชาวบ้านเผ่าะวัง และลาดตระเวน 2) ควบคุม ดูแล บำรุงรักษา (เผ่า ประตูปิด ปิดน้ำ การ บำรุงรักษาคลองส่ง น้ำ	1) มีที่ดินตรวจการณ ของชาวบ้านเผ่าะวัง และลาดตระเวน 2) มีการสำรวจเพื่อทำ ความสะอาดคลองส่ง น้ำก่อนมีการส่งน้ำ	1) มีที่ดินตรวจการณของ ชาวบ้านเผ่าะวังและ ลาดตระเวน 2) ควบคุม ดูแล บำรุงรักษา (เผ่า เปิด ปิดน้ำ การ บำรุงรักษาคลองส่งน้ำ
2. ความสอดคล้อง กฎระเบียบ 2.1 สอดคล้อง เงื่อนไขท้องถิ่น 2.2 การใช้ ประโยชน์ของ เกษตรกรกับ ต้นทุนหรือเงื่อนไข ในการบำรุงรักษา คลองส่งน้ำ	1) ผู้ใช้น้มีการ กำหนดกฎกติกา ร่วมกันโดยจัดทำเป็น ปฏิทินประจำปี ในการ เปิด-ปิดน้ำ 2) ไม่มีเงื่อนไขสำหรับ เกษตรกรผู้ใช้น้ที่ต้อง แบกรับต้นทุนในการ บำรุงรักษาคลองส่งน้ำ รัฐทำหน้าที่รับผิดชอบ	1) ผู้ใช้น้มีการ กำหนดกฎกติกา ร่วมกันโดยจัดทำเป็น ปฏิทินประจำปี ใน การเปิด-ปิดน้ำ 2) ไม่มีเงื่อนไขสำหรับ เกษตรกรผู้ใช้น้ที่ ต้องแบกรับต้นทุนใน การบำรุงรักษาคลอง ส่งน้ำ รัฐเองทั้งหมด	1) ผู้ใช้น้มีการ กำหนดกฎกติกา ร่วมกันโดยจัดทำเป็น ปฏิทินประจำปี ใน การเปิด-ปิดน้ำ 2) ไม่มีเงื่อนไขสำหรับ เกษตรกรผู้ใช้น้ที่ ต้องแบกรับต้นทุน ในการบำรุงรักษา คลองส่งน้ำ รัฐเองทั้งหมด	1) ผู้ใช้น้มีการกำหนด กฎกติการ่วมกันโดย จัดทำเป็นปฏิทิน ประจำปี ในการเปิด-ปิด น้ำ 2) ไม่มีเงื่อนไขสำหรับ เกษตรกรผู้ใช้น้ที่ต้องแบ กรับต้นทุนในการบำรุงรักษา คลองส่งน้ำ รัฐเองทั้งหมด
อุปกรณ์ในการบริหาร จัดการน้ำเองทั้งหมด				
3. การให้สมาชิกมี ส่วนร่วมในการ ตัดสินใจและ ปรับปรุงกฎกติกา	1) ชาวบ้านใน ชลประทานตำบลระ หานมีส่วนร่วมในการ กำหนดระเบียบการ ดูแลน้ำ 2) ชาวบ้านใน ชลประทานมีส่วนร่วม ในการจัดทำกติกาและ ข้อตกลงร่วมกันในการ กำหนดบทลงโทษ 3) ชุมชนจัดประชุม ร่วมกัน 4) มีระบบ บริหารจัดการ ทรัพยากรแบบมีส่วนร่วม	1) ชาวบ้านใน ชลประทานตำบล เจริญผลมีส่วนร่วมใน การคิดและตัดสินใจ จัดทำกฎ กติกาและ ข้อตกลงร่วมกัน	1) ชาวบ้านใน ชลประทานตำบลตา สูงมีส่วนร่วมในการคิด และตัดสินใจจัดทำกฎ กติกาและข้อตกลง ร่วมกัน 2) มีการยึดหลักการ อยู่ร่วมกันอย่างสันติ ในชุมชน	1) ชาวบ้านใน ชลประทานตำบลแหล มรีมีส่วนร่วมในการคิด และตัดสินใจจัดทำกฎ กติกาและข้อตกลง ร่วมกัน 2) มีการยึดหลักการอยู่ ร่วมกันอย่างสันติในชุมชน

4. การสอดส่องดูแล	1) มีการจัดกิจกรรมในการเฝ้าระวังบำรุงดูแลและรักษาไม้โดยสมาชิกกลุ่ม 2) มีการจัดกิจกรรมร่วมกันของชุมชน เพื่อการอนุรักษ์และพัฒนา	1) มีการเฝ้าระวังโดยกลุ่มชาวบ้านในกลุ่มใช้น้ำทั้งกลุ่มบริหารและกลุ่มพื้นฐานและผู้นำกลุ่มใช้น้ำ	1) มีการเฝ้าระวังโดยกลุ่มชาวบ้านในกลุ่มใช้น้ำทั้งกลุ่มบริหารและผู้นำกลุ่มใช้น้ำ 2) มีการลาดตระเวนและตรวจตราดูแลต้นน้ำตามหน้าที่รับผิดชอบตามคลองที่อยู่ในพื้นที่	1) มีการเฝ้าระวังโดยกลุ่มชาวบ้านในน้ำทั้งกลุ่มบริหารและกลุ่มพื้นฐานและผู้นำกลุ่มใช้น้ำ
4.2 การสอดส่องดูแลสภาพของทรัพยากร	1) มีทีมตรวจการณ์ของชาวบ้านเฝ้าระวังลาดตระเวน คลองส่งน้ำ 2) มีการสำรวจเพื่อหาความสะอาดคลองส่งน้ำก่อนมีการส่งน้ำ	1) จัดทีมตรวจการณ์ของชาวบ้านเฝ้าระวังลาดตระเวนคลองส่งน้ำ 2) การควบคุม ดูแล บำรุงรักษา ทรัพยากร น้ำ (การเฝ้าประตูเปิดน้ำ)	1) จัดทีมตรวจการณ์ของชาวบ้านเฝ้าระวังลาดตระเวน คลองส่งน้ำ 2) การควบคุม ดูแล บำรุงรักษา ทรัพยากร น้ำก่อนมีการส่งน้ำ	1) จัดทีมตรวจการณ์ของชาวบ้านเฝ้าระวังลาดตระเวนคลองส่งน้ำ 2) การควบคุม ดูแล บำรุงรักษา ทรัพยากรน้ำ (เฝ้าประตูเปิด ปิดน้ำการบำรุงรักษาคลองส่งน้ำ

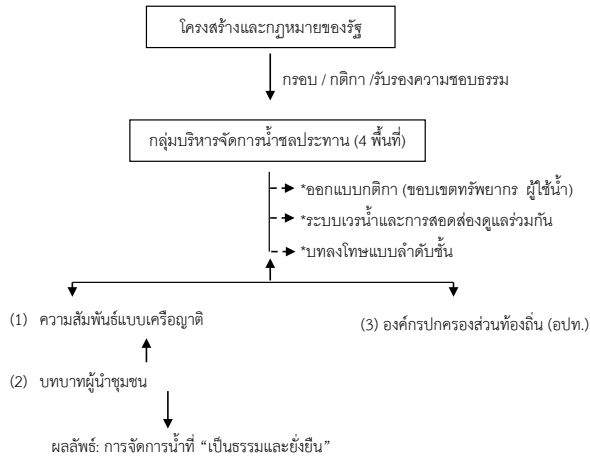
(บิตน้ำ คลองส่งน้ำ)

สรุปกลไกที่เกิดขึ้นในโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง – นองขวัญ ประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก ดังนี้

ส่วนที่ 1. กลไกสถาบันท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการสร้างกติกาชุมชน ด้วยการ (1) กำหนดขอบเขตการใช้ไม้ เป็นผู้กำหนดว่าใครมีสิทธิใช้ และใช้สิทธิได้ในขอบเขตแค่ไหน (2) การควบคุมกันเอง โดยมีระบบเวรน้ำ การร่วมกันดูแลและลงโทษจากนักไปหาเบาหากทำผิดเงื่อนไข ด้วยมาตรการจากนักไปหาเบา ไม่ทำให้เกิดความแตกแยกหรือขัดแย้ง

ส่วนที่ 2. หลัก 3 ประสานไกลเกลี่ยความขัดแย้ง โดยหากเกิดปัญหาในพื้นที่ ข้อค้นพบที่เป็นจุดเด่นคือ ชุมชนไม่ได้ใช้กฎหมายเป็นลำดับแรกในการจัดการ หากแต่เลือกใช้ “ทุนทางสังคม” (social capital) และโครงสร้างท้องถิ่นในการประนีประนอม ประกอบด้วย (1) สายสัมพันธ์ ผ่านความเป็นเครือญาติ ทำให้พูดคุยกันได้อย่างเข้าใจง่าย ทำให้ลดความตึงเครียดอันนำไปสู่ความขัดแย้ง (2) บารมี มีผู้นำชุมชนทำหน้าที่เป็นตัวกลางที่สมาชิกผู้ใช้น้ำหรือประชาชนเกรงใจ และ (3) อำนาจท้องถิ่น โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยสนับสนุนหรือหนุนหลังเสริมทรัพยากรและงบประมาณ

ส่วนที่ 3. บทบาทการหนุนเสริมของรัฐ ในภาพรวมจะมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจและควบคุม แต่ในเชิงพื้นที่หน่วยงานชลประทานในพื้นที่ทำหน้าที่เป็น “ผู้หนุนเสริม” (enabler) มากกว่า “ผู้สั่งการ” ด้วยการช่วยอุดจุดอ่อนที่สมาชิกผู้ใช้น้ำหรือประชาชนทำไม่ได้ อาทิ การให้ความรู้ทางเทคนิคเกี่ยวกับระบบชลประทาน การเซ็นรับรองกฎชุมชนให้มีความชอบธรรมตามกฎหมาย รายละเอียดดังแผนภาพ 1.



แผนภาพที่ 1. แสดงความสัมพันธ์และผลที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการน้ำเกษตรกรรมของกรมชลประทานในพื้นที่โครงการวังยาง-หนองขวัญ

2) ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการน้ำการเกษตรของกรมชลประทาน

ผลการศึกษาพบว่าปัญหาหลักในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่โครงการวังยาง-หนองขวัญไม่ได้จำกัดอยู่เพียงมิติด้านปริมาณน้ำหรือโครงสร้างชลประทานเท่านั้น แต่ยังเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับข้อจำกัดเชิงสถาบันและศักยภาพของหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ ทั้งในแง่การขาดแคลนบุคลากรและการไม่ทดแทนกำลังคนที่เกษียณ รวมถึงการพัฒนาศักยภาพบุคลากรที่ไม่ต่อเนื่องซึ่งทำให้ความรู้และความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคสูญหาย ขณะเดียวกัน การบริหารจัดการน้ำยังต้องเผชิญแรงกดดันจากความต้องการใช้น้ำนอกเขตชลประทานภายใต้ปริมาณน้ำต้นทุนที่จำกัด และได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งด้านงบประมาณและองค์ความรู้ อย่างจำกัด เนื่องจากหลายหน่วยงานมีได้มองว่าการจัดการน้ำเป็นภารกิจหลัก ผลการศึกษาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าปัญหาการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ไม่ได้เกิดจาก “น้ำไม่พอ” เพียงมิติเดียว แต่มีรากฐานสำคัญจากข้อจำกัดของระบบราชการและศักยภาพของหน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่ ทั้งในด้านโครงสร้างกลไกการบริหารและกำลังคนที่มีอยู่อย่างจำกัด นับสำคัญคือ หากต้องการยกระดับประสิทธิภาพการบริหารจัดการน้ำในเขตชลประทาน ไม่อาจพึ่งเพียงการเพิ่มโครงสร้างพื้นฐานหรือปริมาณน้ำ แต่จำเป็นต้องเสริมสร้างสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ ปรับปรุงกติกาและกลไกการแบ่งปันน้ำระหว่างพื้นที่ในและนอกเขตชลประทาน และออกแบบระบบสนับสนุน

ร่วมกันระหว่างหลายหน่วยงานให้มอง “น้ำเพื่อการเกษตร” เป็นภารกิจร่วม มิใช่ภารกิจของกรมชลประทานฝ่ายเดียว นอกจากนี้ ยังสะท้อนความจำเป็นของการศึกษาต่อยอดในโครงการหรือหลายลุ่มน้ำอื่น ๆ เพื่อทำความเข้าใจให้ชัดเจนขึ้นว่าปัจจัยเชิงสถาบันแบบใดช่วยให้บางพื้นที่สามารถจัดการทรัพยากรร่วมด้านน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากกว่าพื้นที่อื่น สอดคล้องกับคำอธิบายของหัวหน้าฝ่ายพื้นที่ส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ 2 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญ (2568) กล่าวว่า แต่ก่อนชลประทานวางแผนบริหารจัดการน้ำเองทั้งหมด ชาวบ้านผู้ใช้น้ำมีหน้าที่รับน้ำอย่างเดียวต่อมากรมชลประทานเริ่มกระจายอำนาจทางการบริหารเพื่อต้องการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบใช้เวลาานพอสมควรกว่าจะสร้างความเข้าใจกับชาวบ้านได้และให้การยอมรับจัดตั้งกลุ่มพื้นฐานมีผู้นำในการประสานงานจนชาวบ้านไว้วางใจสุดท้ายประชาชนให้ความร่วมมือมีข้อตกลง มีกติกา และความคิดเห็นของ ช่างหลอด(นามสมมติ) (สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2568) อดีตเจ้าหน้าที่ชลประทานพื้นที่ส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ 1 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญ (2568) การทำความเข้าใจกับชาวบ้านนั้นชลประทานยอมรับขีดความสามารถศักยภาพในการบริหารจัดการน้ำที่ไม่มีประสิทธิภาพด้วยเหตุผลของความไม่เพียงพอด้านทรัพยากรและเครื่องมือรวมถึงจำนวนบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในการดูแลจัดสรรน้ำให้ทั่วถึงทุกพื้นที่และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ชลประทานมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอประมาณก็ไม่เพียงพอพื้นที่มันกว้างทำให้ดูแลพื้นที่ไม่มีประสิทธิภาพชาวบ้านจำนวนไม่น้อยเดือดร้อนการรวมกลุ่มสามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งได้โดยมีกติการ่วมกันและชาวบ้านได้รับรู้ปัญหาของกันและกันสุดท้ายก็จะแบ่งปันกันเอง

3) **แนวทางการพัฒนาสู่ความยั่งยืนของการบริหารจัดการน้ำการเกษตรของกรมชลประทานโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญ** ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าแนวทางที่สำคัญไม่ได้อยู่เพียงการเพิ่มโครงสร้างพื้นฐานหรือขยายปริมาณน้ำ แต่ต้องเริ่มจากการเสริมสร้างฐานความรู้และความเข้าใจของเกษตรกรว่า น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่จำกัดและเป็นสมบัติส่วนรวม ซึ่งต้องใช้บนหลักความประหยัด ความเป็นธรรม และการร่วมกันดูแลรักษา การสร้างความตระหนักเช่นนี้ต้องควบคู่กับการพัฒนาสถาบันท้องถิ่นในรูปแบบคณะกรรมการหรือกลุ่มผู้ใช้น้ำที่ทำหน้าที่กำหนดและบังคับใช้กติกาการใช้น้ำร่วมกัน ปรับการจัดรูปคลองและระบบส่งน้ำให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและภูมิโนเวศของท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาทำหน้าที่เป็นหลักประกันเชิงสถาบัน ว่าการบริหารจัดการน้ำจะช่วยสร้างความมั่นคงด้านน้ำเพื่อการเพาะปลูกอย่างแท้จริง ผลการศึกษาจึงสะท้อนว่า แนวทางพัฒนาที่มุ่งให้ผู้ใช้น้ำตระหนักถึงความเป็นทรัพยากรร่วมและมีสถาบันท้องถิ่นที่เข้มแข็งรองรับสามารถแปลงกรอบแนวคิดเรื่องจัดการทรัพยากรร่วมและการกระจายอำนาจไปสู่ข้อเสนอเชิงปฏิบัติสำหรับการบริหารจัดการน้ำของกรมชลประทานในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างได้อย่างเป็นรูปธรรม และเป็นฐานให้การออกแบบนโยบายในอนาคตให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและศักยภาพของชุมชนมากกว่าการบริหารแบบรวมศูนย์เพียงด้านเดียว ประกอบด้วยหลักการ 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก การปูพื้นฐานและปรับเปลี่ยนแนวคิดของเกษตรกรผู้ใช้น้ำ ประกอบด้วย (1) การสร้างจิตสำนึกสาธารณะ: ให้เกษตรกรเข้าใจว่าเป็นสมบัติส่วนรวมที่มีอยู่จำกัด (2) การปรับพฤติกรรม: เปลี่ยนจากการทวงน้ำไว้ใช้เฉพาะกลุ่ม มาเป็นการร่วมมือกันบริหารจัดการเพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจและกระจายน้ำอย่างทั่วถึง และ (3) การสร้างความรู้สึกรับผิดชอบ: จัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำหรือคณะกรรมการ เพื่อดูแลบำรุงรักษาระบบคลองส่งน้ำชลประทานให้ใช้งานได้คุ้มค่าและยาวนาน

ประการที่สอง การดำเนินการจัดกิจกรรมสำคัญ 3 ด้าน ประกอบด้วย (1) การวางแผนการบริหารจัดการการใช้น้ำ: ได้แก่ (1.1) การศึกษาความต้องการใช้น้ำในทุกมิติ (เกษตร, อุปโภคบริโภค, ท้องเที่ยว, อุตสาหกรรม, ระบบนิเวศ) (1.2) ทำการวิเคราะห์ศักยภาพลุ่มน้ำและจัดลำดับความสำคัญเพื่อลดความขัดแย้ง และ (1.3) การจัดทำแผนรวม แผนปฏิบัติการ และติดตามประเมินผลเป็นระยะ (2) การเพิ่มขีดความสามารถบุคลากรและชุมชน ประกอบด้วย (2.1) การดึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนแบบบูรณาการ (2.2) การพัฒนาทักษะการดำเนินงานและการประเมินผล เพื่อให้ชุมชนเข้มแข็งและสามารถจัดการตนเองได้ทั้งหมดในอนาคต (3) การจัดทำระบบเครือข่ายข้อมูลข่าวสาร: ประกอบด้วย (3.1) พัฒนาระบบข้อมูลที่ทันสมัย เป็นปัจจุบัน และเชื่อมโยงถึงกันได้ทั้งระบบ และ (3.2) การใช้งานข้อมูลที่ถูกต้องร่วมกันในการตัดสินใจ วางแผนงาน และประเมินผลของคณะทำงาน

ประการที่สาม การขับเคลื่อนด้วยหลักธรรมาภิบาลน้ำ 6 ประการ ได้แก่ 1) หลักคุณธรรม: ประกอบด้วย บังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียม คำนึงถึงความเสมอภาค และจัดสรรตามประเภทการใช้น้ำที่ระบุในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 2) หลักความโปร่งใส: บริหารอย่างตรงไปตรงมา ปราศจากอคติ โดยภาครัฐต้องจัดทำ “ศูนย์ความรู้” (Knowledge Center) ผ่านเว็บไซต์หรือเพจออนไลน์ เพื่อให้ประชาชนติดตามการทำงานและมีช่องทางร้องเรียนเมื่อไม่ได้รับความเป็นธรรม 3) หลักความมีส่วนร่วม: เปิดโอกาสให้ชุมชนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ และร่วมรับประโยชน์ เช่น ตัวแทนชุมชนร่วมชุดลออกคลอง กำจัดวัชพืช และร่วมกำหนดเวลาสูบน้ำเข้านา 4) หลักความรับผิดชอบ: ให้สิทธิกับคู่กับหน้าที่ ความรับผิดชอบร่วมกันในการรักษาน้ำ โดยมุ่งเน้นไปที่ความรับผิดชอบของผู้นำภาครัฐในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 5) หลักความคุ้มค่า: วางแผนใช้ทรัพยากรบุคคลและงบประมาณในระยะยาวให้คุ้มค่าและยั่งยืน โดยพิจารณาการจัดสรรงบประมาณที่เชื่อมโยงกับความเสมอภาค 6) การจำแนกประเภทน้ำตามกฎหมาย: บูรณาการร่วมกับ มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 โดยแบ่งประเภทน้ำสาธารณะออกเป็น 3 กลุ่ม ประกอบด้วย (1) การใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือน การเกษตร เลี้ยงสัตว์เพื่อการยังชีพ อุตสาหกรรมในครัวเรือน การรักษาระบบนิเวศ การบรรเทาสาธารณภัย การคมนาคม เป็นต้น (2) การใช้น้ำเพื่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปาและกิจการอื่น และ (3) การใช้น้ำเพื่อกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำปริมาณมากที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามลุ่มน้ำที่ครอบคลุมพื้นที่มาก ทั้งนี้เพื่อให้การควบคุมและจัดสรรน้ำมีประสิทธิภาพสูงสุด

การอภิปรายผล

ประการแรก แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมในพื้นที่ชลประทานภาคเหนือตอนล่างโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญ ผลการศึกษาพบว่าแม้ระบบการจัดการน้ำจะอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายและคำสั่งจากส่วนกลาง แต่กลไกที่ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำดำเนินได้อย่างเป็นรูปธรรมในระดับพื้นที่กลับอาศัยกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานที่ชาวบ้านรวมกลุ่มกันจัดตั้งขึ้นในสิ่งที่หลักสอดคล้องกับความคิดเห็นของตัวแทนเครือข่ายจากกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน กลุ่มตำบลวังชะโอน อำเภอปึงสามัคคี จังหวัดกำแพงเพชร (2567) การดำเนินการบริหารจัดการน้ำของโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญ เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการของกลมชลประทานโดยมุ่งให้เกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภายใต้การกระจายอำนาจหน้าที่ ที่มุ่งเน้นให้เกษตรกรผู้ใช้น้ำมาร่วมกำหนดแนวทางการบริหารน้ำ ภายใต้กรอบกฎหมายในการบริหารจัดการน้ำของภาครัฐ โดยเริ่มตั้งแต่การรวบรวมข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ ไปจนถึงการสรุปผลการดำเนินงาน กล่าวได้ว่าในการบริหารจัดการน้ำ กลุ่มเครือข่ายน้ำดังกล่าวสามารถออกแบบกติกา กำหนดขอบเขตทรัพยากรและผู้ใช้ วางระบบเวรน้ำ การเฝ้าระวัง การลงโทษแบบลำดับขั้น และกลไกการเจรจาไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง โดยอาศัยทุนทางสังคมอย่างเครือข่าย บทบาทผู้นำชุมชน และการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่ที่กรมชลประทานทำหน้าที่กำหนดกรอบกติกา สนับสนุนทรัพยากรและเทคนิค และรับรองความชอบธรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำ สอดคล้องกับกรอบแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมของ Ostrom (1990) ที่สะท้อนให้เห็นว่าโครงการวังยาง-หนองขวัญไม่ได้สะท้อนภาพความขัดแย้งของการใช้ทรัพยากรร่วมตามสมมติฐานที่ว่าทุกคนจะแย่งใช้จนทรัพยากรล่มสลาย แต่การบริหารจัดการโครงการน้ำดังกล่าวสะท้อนสภาวะผสมผสานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐมีบทบาทร่วมกันในการกำหนดกติกา ติดตามตรวจสอบ และจัดการความขัดแย้งภายใต้ข้อจำกัดของโครงสร้างราชการและกฎหมายรวมศูนย์

ดังนั้นผลการศึกษาครั้งนี้จึงยืนยันว่ากรอบแนวคิด กฎหมายของรัฐในการออกแบบบริหารจัดการน้ำที่กรมชลประทานนำมาใช้ในการบริหารจัดการโครงการน้ำว่าชุมชนผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานสามารถพัฒนากติกาและกลไกการจัดการทรัพยากรร่วมได้จริง เมื่อมีพื้นที่ให้รวมกลุ่ม มีการยอมรับจากรัฐ และมีช่องทางในการเชื่อมโยงกับโครงสร้างการบริหารระดับบน และยังมีความสอดคล้องกับกรอบการวิเคราะห์การจัดการทรัพยากรชุมชนของ อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2543) ที่เสนอให้มองการจัดการทรัพยากรผ่านหลายมิติ ทั้งเชิงอรรถประโยชน์ เชิงนิเวศวัฒนธรรม เชิงสถาบัน และเชิงความสัมพันธ์เชิงอำนาจ โดยกรณีวังยาง-หนองขวัญสะท้อนอย่างชัดเจนทั้งมิติการพึ่งพาทรัพยากรน้ำเพื่อการยังชีพและการเกษตร การผสมผสานระหว่างค่านิยมวัฒนธรรมชุมชน และระบบนิเวศลุ่มน้ำ ตลอดจนเงื่อนไขเชิงสถาบันและความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับชุมชน นอกจากนี้สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของ ผู้อำนวยการโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญ (2567) กล่าวว่าโครงการได้วางแผนจัดสรรน้ำอย่างเป็นระบบ โดย

กำหนดกรอบวงสนทนาและปรับปรุงพื้นที่เฉพาะปลูกให้สอดคล้องกับฤดูกาล เพื่อลดความเสี่ยงจากน้ำหลาก ควบคู่กับการซ่อมแซมโครงสร้างชลประทานและการสื่อสารข้อมูลสถานการณ์น้ำ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการน้ำและลดความเสียหายทางการเกษตร ดังนั้นกล่าวได้ว่าในการบริหารจัดการน้ำและสอดคล้องกับผลการศึกษาเข้าไปในทิศทางเดียวกับงานของ พันธุ์ทิพย์ นวานุช และคณะ (2565) ที่ชี้ว่าการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรโดยชุมชนต้องเผชิญทั้งแรงกดดันด้านปริมาณน้ำ ภาวะสังคมวัฒนธรรมที่เปลี่ยนแปลง และความขัดแย้งในการใช้น้ำ และสอดคล้องกับการศึกษาของ กับงานของ สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2560) ที่ยืนยันว่า การจัดการทรัพยากรน้ำจะมีเสถียรภาพมากขึ้นเมื่อชุมชนสามารถกำหนดขอบเขตทรัพยากร ตรวจสอบการใช้ ลงโทษผู้ละเมิด จัดการความขัดแย้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้รับการรับรองสิทธิจากรัฐ กล่าวโดยสรุปจากผลการศึกษาภายใต้ระบบการบริหารจัดการน้ำของรัฐแบบรวมศูนย์ บางพื้นที่จึงสามารถสร้างกลไกจัดการทรัพยากรน้ำที่เข้มแข็งได้มากกว่าพื้นที่อื่น โดยชี้ให้เห็นบทบาทของสถาบันท้องถิ่น กลุ่มผู้ใช้น้ำ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอีกด้านหนึ่ง งานวิจัยชี้ว่า การออกแบบระบบบริหารจัดการน้ำในอนาคตไม่ควรมองชุมชนเป็นเพียง “ผู้รับนโยบาย” แต่ควรยอมรับบทบาทในฐานะผู้ร่วมกำหนดกติกา ที่รัฐต้องกระจายอำนาจ สนับสนุน และเปิดพื้นที่ให้สถาบันท้องถิ่นสามารถจัดการน้ำในฐานะทรัพยากรร่วมได้อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน พร้อมทั้งตระหนักถึงข้อจำกัดของการศึกษาที่เน้นกรณีเดียว อันนำไปสู่ข้อเสนอให้มีการศึกษาเชิงเปรียบเทียบในกลุ่มน้ำหรือโครงการอื่นต่อไป

ประการที่สอง ปัญหาและอุปสรรค แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ชลประทานภาคเหนือตอนล่างโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญ ผลการศึกษาพบว่า การจัดการน้ำไม่อาจอธิบายได้เพียงจากปริมาณน้ำและโครงสร้างชลประทาน แต่ผูกพันกับข้อจำกัดเชิงสถาบัน สมรรถนะของหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ และศักยภาพของชุมชนผู้ใช้น้ำในการจัดการทรัพยากรน้ำของตนเอง กล่าวคือ ปัญหาสำคัญมาจากการขาดแคลนและไม่ทดแทนบุคลากรที่เกษียณ การพัฒนาศักยภาพบุคลากรที่ไม่ต่อเนื่อง การรองรับความต้องการใช้น้ำนอกเขตชลประทานภายใต้ต้นทุนจำกัด และการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งด้านงบประมาณและองค์ความรู้ที่ยังมีอยู่อย่างจำกัด สะท้อนความคิดเห็นผู้อำนวยการสำนักงานชลประทานที่ 4 กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2567) กล่าวว่าประสิทธิภาพการบริหารจัดการน้ำของกรมชลประทาน โดยการขาดแคลนบุคลากรและการไม่ลงทุนพัฒนาศักยภาพอย่างต่อเนื่อง แม้จะยังไม่ปรากฏผลกระทบอย่างรุนแรงในระยะสั้น แต่จะนำไปสู่ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างทั้งด้านจำนวนคนและคุณภาพคนในระยะยาว ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นตัวกลางสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความไว้วางใจระหว่างรัฐกับเกษตรกรผู้ใช้น้ำได้อย่างเพียงพอ ทำให้ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนลดลงและบั่นทอนความชอบธรรมของระบบชลประทาน ดังนั้น การออกแบบนโยบายบริหารจัดการน้ำที่ยั่งยืนจำเป็นต้องบูรณาการนโยบายพัฒนาศักยภาพบุคลากรทั้งด้านความรู้ เทคโนโลยี และความเข้าใจภูมิรัฐท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการจัดการ

ทรัพยากรน้ำ มิใช่มุ่งเน้นเพียงมิติด้านโครงสร้างพื้นฐานทางการออกแบบน้ำเท่านั้น เพราะหลายหน่วยงานมีได้มองว่าการจัดการน้ำเป็นภารกิจหลักโดยตรง ในมิติของการจัดการทรัพยากรร่วม ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มผู้ใช้น้ำในพื้นที่ชลประทานสามารถพัฒนาการศึกษา ระบบเวรน้ำ การตรวจสอบ การลงโทษ และกลไกจัดการความขัดแย้งขึ้นมาเอง โดยอาศัยทุนทางสังคมและการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานการณ์นี้สอดคล้องกับกรอบคิดของ Ostrom (1990) ที่กล่าวว่าจัดการทรัพยากรร่วมจะยั่งยืนได้เมื่อคนในชุมชนร่วมมือกันปฏิบัติตามกติกาที่พวกเขายอมรับร่วมกันโดยสมัครใจ มากกว่าจะรอการกำกับจากรัฐเพียงฝ่ายเดียว สอดคล้องกับการศึกษาของ ปกิตน สันตินิยม (2564) ที่สะท้อนไปในทิศทางเดียวกันว่า การบริหารจัดการน้ำภายใต้แผนยุทธศาสตร์ทรัพยากรน้ำจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ก็ต่อเมื่อดำเนินการแบบบูรณาการใช้หลักธรรมาภิบาล 6 ประการ และมุ่งสร้างสมดุลของน้ำเพื่อแก้ปัญหาทั้งท่วม-ภัยแล้งและตอบสนองความต้องการใช้น้ำของชุมชนอย่างยั่งยืน มิใช่เพียงอาศัยการขยายโครงสร้างชลประทาน ดังนั้น กล่าวโดยสรุป แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่เหมาะสมในพื้นที่ชลประทานภาคเหนือตอนล่างต้องอยู่บนฐานของการบูรณาการสองระดับ คือ ระดับบนที่รัฐออกแบบยุทธศาสตร์น้ำแบบบูรณาการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและความสมดุลของทรัพยากรน้ำ และระดับล่างที่ชุมชนผู้ใช้น้ำสร้างและรักษากติกาการใช้น้ำร่วมกันตามแนวคิดทรัพยากรร่วม ซึ่งตอกย้ำว่าการแก้ปัญหาในโครงการวังยาง-หนองขวัญมีอาอาศัยเฉพาะการเพิ่มโครงสร้างพื้นฐานหรือปริมาณน้ำ แต่ต้องเสริมสร้างสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ ปรับกลไกแบบนน้ำให้เป็นธรรม สนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดและบังคับใช้กติกา และมอง “น้ำเพื่อการเกษตร” เป็นภารกิจร่วมของทั้งรัฐและชุมชน ไม่ใช่ภารกิจของกรมชลประทานฝ่ายเดียว ในเชิงทฤษฎี ผลการศึกษายังชี้ให้เห็นว่าแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมกับกรอบยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรน้ำในระดับชาติมิได้เป็นกรอบคิดที่ขัดแย้งกัน หากแต่สนับสนุนกันทางปฏิบัติ กล่าวคือ ระดับนโยบายส่วนบนทำหน้าที่กำหนดทิศทาง หลักเกณฑ์ และหลักธรรมาภิบาลสำหรับการจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวม ขณะที่ระดับพื้นที่สะท้อนศักยภาพของชุมชนผู้ใช้น้ำในการ “แปลง” กรอบเหล่านั้นให้กลายเป็นกติกาและกลไกการจัดการทรัพยากรร่วมที่ใช้ได้จริงในบริบทของตนเอง การเชื่อมต่อระหว่างสองระดับนี้ทำให้เห็นว่า การกระจายอำนาจและการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เป็นเพียงข้อเสนอเชิงทฤษฎีแต่เป็นเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่จำเป็นต่อการทำให้ยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรน้ำของรัฐแปรเปลี่ยนไปเป็นผลลัพธ์ที่สามารถปฏิบัติได้จริงในพื้นที่ชลประทาน

ประการที่สาม แนวทางการพัฒนาลู่ความยั่งยืนของการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมในพื้นที่ชลประทานภาคเหนือตอนล่างโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญ ผลการศึกษพบว่าจัดการน้ำอย่างยั่งยืนในพื้นที่ดังกล่าวไม่ได้ขึ้นอยู่กับโครงสร้างในการออกแบบในการบริหารจัดการน้ำเพียงอย่างเดียว แต่ต้องเริ่มจากการสร้างฐานความรู้และความตระหนักให้เกษตรกรเห็นคุณค่าในในฐานะทรัพยากรธรรมชาติที่มีจำกัดและเป็นสมบัติส่วนรวม ต้องใช้อย่าง

ประหยัด เป็นธรรม และร่วมกันรับผิดชอบดูแล ขนานไปกับการพัฒนาสถาบันท้องถิ่นในรูปคณะกรรมการหรือกลุ่มผู้ใช้น้ำที่มีบทบาทกำหนดกติกา เฝ้าระวัง และบำรุงรักษาระบบชลประทานให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและภูมินิเวศของชุมชน ในเชิงทฤษฎีแนวคิดในการจัดการน้ำดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของ ปกิติก์ สันตินิยม (2564) ที่สะท้อนให้เห็นว่าการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องดำเนินไปอย่างน้อยสามมิติ คือ การวางแผนการบริหารจัดการนํ้าบนฐานข้อมูลความต้องการใช้นํ้าของหลายภาคส่วน การเสริมสร้างขีดความสามารถของผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนแบบบูรณาการ และการจัดทำระบบข้อมูลข่าวสารที่เชื่อมโยงกันทั้งระบบเพื่อรองรับการตัดสินใจและการติดตามประเมินผล ในกรณีของโครงการวังยาง-หนองขวัญ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าการวางแผนระดับพื้นที่ที่อาศัยข้อมูลการเพาะปลูกและความต้องการนํ้าจริงของเกษตรกร ร่วมกับการยกระดับทักษะของผู้นำกลุ่มผู้ใช้นํ้าและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และการสร้างระบบข้อมูลนํ้าในระดับโครงการ เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้กลไกการจัดการทรัพยากรร่วมทำงานได้ต่อเนื่องและตอบสนองต่อสถานการณ์น้ำผันผวนได้ดีกว่าการบริหารแบบบนลงล่างล้วน ๆ สอดคล้องกับการศึกษาของประสิทธิ์ ประคงศรี (2551) กล่าวว่าการบริหารจัดการภายใต้ โครงสร้างของพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ได้แบ่งการใช้ทรัพยากรนํ้าสาธารณะ (มาตรา 41) ผลการศึกษายังสะท้อนว่าการขับเคลื่อนการจัดการนํ้าสู่ความยั่งยืนต้องผูกเข้ากับโครงสร้างตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ที่แบ่งประเภทการใช้นํ้าและวางหลักการใช้ทรัพยากรนํ้าสาธารณะเพื่อประโยชน์ร่วม การตีความและนำกฎหมายฉบับนี้ไปใช้ในพื้นที่โครงการวังยาง-หนองขวัญผ่านหลักนิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่า ทำให้เห็นชัดเจนว่า หลักธรรมาภิบาลนํ้ามิใช่เพียงคำประกาศเชิงนโยบาย แต่เป็นเกณฑ์ปฏิบัติที่ใช้ประเมินได้ว่า กลไกกลุ่มผู้ใช้นํ้าและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำกับการใช้นํ้าให้เป็นธรรม ตรวจสอบได้ และใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าหรือไม่ ซึ่งผลการศึกษาในครั้งนี้ช่วยยืนยันว่า แนวทางพัฒนาการจัดการนํ้าชลประทานในอนาคตต้องผสมผสานทั้งมิติการสร้างจิตสำนึกควบคู่กับการยกระดับสมรรถนะของสถาบันท้องถิ่น และการใช้กฎหมายและยุทธศาสตร์ระดับชาติเพื่อเปิดพื้นที่ให้ชุมชนมีส่วนร่วมกำหนดกติกาและร่วมรับผิดชอบในฐานะ “เจ้าของร่วม” ของทรัพยากรนํ้า มิใช่เป็นเพียงผู้รับบริการจากรัฐแต่ฝ่ายเดียว อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้ยังจำกัดในกรณีโครงการเดียวและบริบทพื้นที่เฉพาะ จึงควรมีงานวิจัยต่อเนื่องในลักษณะเปรียบเทียบหลายลุ่มนํ้าหรือหลายโครงการ เพื่อพัฒนาตัวแบบเชิงสถาบันที่สามารถประยุกต์ใช้ได้ในระดับภูมิภาคหรือระดับชาติอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นกล่าวโดยสรุปแนวทางการพัฒนาสู่ความยั่งยืนของการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมในพื้นที่ชลประทานภาคเหนือตอนล่างภายใต้โครงการส่งนํ้าและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญ สะท้อนว่าความยั่งยืนมิได้เกิดจากการออกแบบโครงสร้างระบบชลประทานหรือการเพิ่มปริมาณนํ้าเพียงด้านเดียว หากแต่ต้องเริ่มจากการสร้างฐานความรู้และจิตสำนึกให้เกษตรกรมองนํ้าเป็นทรัพยากรสาธารณะที่มีจำกัดและเป็นสมบัติร่วม ใช้อย่างประหยัดเป็นธรรม และร่วมกันรับผิดชอบ ควบคู่กับการพัฒนาสถาบันท้องถิ่นให้เข้มแข็งในรูปคณะ

กรรมการหรือกลุ่มผู้ใช้น้ำที่มีกติกาคัดเจน ระบบเฝ้าระวัง และบทบาทในการบำรุงรักษาระบบ น้ำให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและภูมินิเวศของตนเอง แนวคิดดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าทิศทางการพัฒนาที่เหมาะสม คือการผสมผสานมิติการสร้างจิตสำนึกกับการยกระดับสมรรถนะของสถาบันท้องถิ่น และการใช้กฎหมายกับยุทธศาสตร์ระดับชาติเป็นกรอบเปิดพื้นที่ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกำหนด กติกาและรับผิดชอบทรัพยากรน้ำในฐานะเจ้าของร่วม มากกว่าผู้รับบริการจากรัฐฝ่ายเดียว พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้มีการศึกษาต่อในลักษณะเปรียบเทียบลุ่มน้ำหรือโครงการอื่น เพื่อพัฒนาตัวแบบ เจริญสถาบันที่สามารถขยายใช้ในระดัวกว้างต่อไป

สรุปผลการศึกษา

โมเดลการบริหารจัดการน้ำในโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญ แม้ อยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์ของกรมชลประทาน แต่ในทางปฏิบัติมีลักษณะของการ จัดการทรัพยากรร่วมอย่างชัดเจน กล่าวคือ ชุมชนผู้ใช้น้ำไม่ได้เป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามคำสั่ง หากยังมี บทบาทในกระบวนการจัดสรรน้ำในบางระดับ อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดด้านปริมาณน้ำต้นทุน ความ ไม่เพียงพอของบุคลากร และการมีส่วนร่วมที่ยังไม่ทั่วถึง ยังคงเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพ และความเป็นธรรมในการจัดการน้ำ ดังนั้น แนวทางการพัฒนาจึงควรมุ่งเสริมสร้างการมีส่วนร่วม ของผู้ใช้น้ำ พัฒนากติกาในระดับพื้นที่ และยกระดับความร่วมมือระหว่างรัฐกับชุมชนให้เป็นระบบ มากยิ่งขึ้น

ในเชิงองค์ความรู้ ผลการศึกษานี้สะท้อนให้เห็นตามกรอบแนวคิดของออสตรอมว่า การจัดการน้ำในฐานะทรัพยากรร่วมไม่อาจพึ่งพากลไกของรัฐหรือชุมชนเพียงฝ่ายเดียว หากแต่ ต้องอาศัยกลไกความร่วมมือระหว่างโครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์ของรัฐกับสถาบันท้องถิ่น ผ่าน กระบวนการที่ทั้งสองฝ่ายเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ ประสานงาน และต่อรองร่วมกันในการกำหนดกติกา และแนวปฏิบัติที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ ระดับการมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำและความเข้มแข็งของกติกาที่ รัฐและท้องถิ่นร่วมกันพัฒนาขึ้นจึงเป็นตัวแปรสำคัญที่กำหนดผลลัพธ์ทั้งในมิติของประสิทธิภาพ และความเป็นธรรมในการจัดสรรน้ำ และชี้ให้เห็นทิศทางการออกแบบนโยบายและสถาบัน ที่ควรให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างกลไกความร่วมมือและการประสานบทบาทระหว่างรัฐรวม ศูนย์กับสถาบันท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. กรมชลประทานควรกำหนดนโยบายในการเสริมสร้างกำลังคนอย่างเป็นระบบ ทั้ง ในมิติของการทดแทนอัตรากำลังที่เกษียณอายุและการเพิ่มอัตรากำลังในตำแหน่งที่จำเป็น ควบคู่ กับการพัฒนาศักยภาพบุคลากรอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะทักษะด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน และการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม

2. ภาครัฐควรกำหนดมาตรการเชิงนโยบายเพื่อเพิ่มและรักษาระดับความมั่นคงของน้ำต้นทุนให้เพียงพอในระยะยาว โดยอาจครอบคลุมถึงการพัฒนาแหล่งเก็บกักน้ำ การบริหารจัดการน้ำเชิงบูรณาการ และการเพิ่มประสิทธิภาพการกระจายน้ำในระบบชลประทาน เพื่อรองรับการขยายพื้นที่เกษตรกรรมและสร้างความมั่นคงด้านน้ำให้แก่เกษตรกรในเขตโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญอย่างทั่วถึงและยั่งยืน

3. ควรส่งเสริมการออกแบบนโยบายที่เปิดพื้นที่ให้สถาบันท้องถิ่นและกลุ่มผู้ใช้น้ำเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกติกาและตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการน้ำอย่างเป็นรูปธรรม ภายใต้กรอบการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างอำนาจแบบรวมศูนย์กับการจัดการในระดับพื้นที่ อันจะนำไปสู่การใช้ทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมตามแนวทางของออสเตรอม

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1. กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานควรพัฒนาศักยภาพภายในกลุ่มอย่างต่อเนื่องผ่านการจัดกิจกรรม เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการฝึกอบรม เพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความร่วมมือของสมาชิกในการบริหารจัดการน้ำร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

2. ผู้นำกลุ่มบริหารการใช้น้ำควรมีบทบาทเชิงรุกในการสร้างแรงจูงใจและกระตุ้นการมีส่วนร่วมของเกษตรกรผู้ใช้น้ำ โดยอาจใช้กลไกทางสังคม เช่น การยกย่องสมาชิกที่มีส่วนร่วม การสื่อสารข้อมูลอย่างทั่วถึง และการเปิดพื้นที่ให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อให้เกิดความตระหนักและความรับผิดชอบร่วมในการจัดการน้ำ

3. ควรพัฒนากลไกการบริหารจัดการน้ำในระดับพื้นที่ให้มีความชัดเจนและปฏิบัติได้จริง เช่น การกำหนดตารางเวรใช้น้ำ การจัดระบบติดตามและตรวจสอบการใช้น้ำ และการจัดตั้งกลไกไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งภายในกลุ่ม เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้น้ำอย่างเป็นธรรมและลดความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำในระยะยาว

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรขยายขอบเขตการศึกษาให้ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำในระบบชลประทาน โดยเฉพาะคณะกรรมการบริหารการใช้น้ำชลประทาน ซึ่งประกอบด้วยหลายหน่วยงาน ทั้งภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนเกษตรกร เพื่อได้ข้อมูลที่สะท้อนมุมมองที่หลากหลายและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

2. ควรศึกษาวิเคราะห์กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐกับสถาบันท้องถิ่นในพื้นที่เชื่อมต่อ โดยมุ่งเน้นรูปแบบการประสานงาน การเจรจาต่อรอง และการกำหนดกติกาการใช้น้ำร่วมกัน เพื่ออธิบายกลไกที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรน้ำตามแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม

3. ควรนำวิธีวิจัยเชิงเปรียบเทียบมาใช้ โดยเปรียบเทียบพื้นที่ที่มีระดับการมีส่วนร่วม

ของชุมชนแตกต่างกัน หรือมีรูปแบบการจัดการน้ำที่หลากหลาย เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จ และข้อจำกัดของแต่ละรูปแบบ อันจะนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายและแนวปฏิบัติที่เหมาะสมในบริบทต่าง ๆ

บรรณานุกรม

- สำนักงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน. (2554). **กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน**. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: กรมชลประทาน.
- สำนักบริหารจัดการน้ำและอุทกวิทยา. (2568). **แผนการจัดสรรน้ำและเพาะปลูกพืชฤดูฝนในเขตชลประทาน**. กรุงเทพฯ: กรมชลประทาน.
- ขจรศักดิ์ บัวระพันธ์. (2554). **วิจัยเชิงคุณภาพ: ไม่ยากอย่างที่คิด**. สถาบันวัฒนธรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ช่างหล่อ (นามสมมติ). (2568). อดีตเจ้าหน้าที่ชลประทานพื้นที่ฝ่ายส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ 1. (12 มีนาคม 2568). สัมภาษณ์.
- ตัวแทนเครือข่ายจากกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน กลุ่มตำบลวังชะโอน อำเภอเบิ่งสามัคคี จังหวัดกำแพงเพชร. (2567). (24 ตุลาคม 2567). สัมภาษณ์.
- ปภิรัตน์ สันตินิยม. (2564). **รูปแบบการบริหารจัดการธนาคารน้ำใต้ดินเพื่อการแก้ไขปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วมอย่างยั่งยืนในจังหวัดอุบลราชธานี**. (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต). มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, บัณฑิตวิทยาลัย, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์.
- ประสิทธิ์ ประครองศรี. (2551). **รายงานผลการศึกษาเพื่อพัฒนาเรื่องวิถีชีวิตในพื้นที่ประสบภavnน้ำท่วมซ้ำซาก กรณีพื้นที่ลุ่มน้ำชีตอนล่าง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด และอำเภอเมือง จังหวัดยโสธร**. ขอนแก่น: ศูนย์วิจัยและพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการภาคตะวันออกเฉียงเหนือคณะเกษตรศาสตร์มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ปภิรัตน์ สันตินิยม. (2564). “การกระจายอำนาจและการจัดการทรัพยากรร่วมในภาคเกษตรไทย: บทเรียนจากพื้นที่ชลประทาน.” **วารสารการบริหารปกครอง** 10(3), 41–68.
- นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดกำแพงเพชร. (2567). (18 กุมภาพันธ์ 2567). สัมภาษณ์
- ผู้อำนวยการโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญ. (2567). (18 ตุลาคม 2567). สัมภาษณ์.
- ผู้อำนวยการสำนักงานชลประทานที่ 4 กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2567). (26 ตุลาคม 2567). สัมภาษณ์
- พันธุ์ทิพย์ นวานุช, บุศรินทร์ ไหมรุ่งโรจน์, พัทธนันท์ สิริโชคตามณี และพงศพล มหาวัจน์. (2565). “การบริหารจัดการน้ำ เพื่อการเกษตรโดยชุมชน.” **วารสารวิชาการวิทยาลัยสันตพล** 8(2): 182-190

- พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ. (2561). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 112 ก. หน้า 44-72
- สุจิตต์ คุณธนกุลวงศ์, เปี่ยมจันทร์ ดวงมณี, และ ปิยธิดา ห้อยสังวาล. (2556). แนวคิดความ
มั่นคงด้านทรัพยากรน้ำ ประเทศไทยกับนานาชาติ. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการ
วิจัยและมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2560). การจัดการทรัพยากรร่วมตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง: ศึกษา
กรณีป่าชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- หัวหน้าฝ่ายพื้นที่ส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ 2 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาวังยาง-หนองขวัญ. (2568).
(18 กุมภาพันธ์ 2568). สัมภาษณ์.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2543). พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร: กระบวนทัศน์และนโยบาย.
สำนักงานกองทุน สนับสนุนการวิจัย.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The Evolution of Institutions for Collective
Action*. UK: Cambridge University Press.

การจัดการความขัดแย้งทรัพยากร ร่วมประมงชายฝั่ง: กรณีศึกษา อ่าวปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2557 – 2567

สิริวิญญ์ โพธิยก*

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาสาเหตุของความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมงชายฝั่งในพื้นที่อ่าวปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2557–2567 และ (2) ศึกษารูปแบบและกระบวนการจัดการความขัดแย้งดังกล่าว โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงบรรยาย (Descriptive Research) และการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อนำข้อมูลเชิงประจักษ์มาวิเคราะห์รูปแบบและกระบวนการป้องกันและจัดการความขัดแย้ง เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในการใช้ทรัพยากรประมงชายฝั่งในพื้นที่อ่าวปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ในด้านช่องว่างองค์ความรู้ (research gap) งานศึกษาที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับมิติทรัพยากรหรือมาตรการของรัฐเป็นประเด็นหลัก แต่ยังขาดการอธิบายเชิงบูรณาการที่เชื่อมโยงบริบททรัพยากรร่วม กลไกตลาด และทุนทางสังคมในระดับพื้นที่อย่างเป็นระบบ ผลการวิจัยพบว่า ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมงชายฝั่งในพื้นที่อ่าวปากพนังเกิดขึ้นภายใต้บริบทการใช้ทรัพยากรร่วมของชุมชนประมงชายฝั่งใน 2 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช และอำเภอปากพนัง โดยมีปัจจัยสำคัญจากการเปลี่ยนแปลงของกลไกตลาดที่เพิ่มความต้องการทรัพยากรสัตว์น้ำ ส่งผลให้การทำประมงเปลี่ยนจากลักษณะยังชีพไปสู่เชิงพาณิชย์ ควบคู่กับการใช้เทคโนโลยีและจำนวนเรือประมงที่เพิ่มขึ้น นำไปสู่การแข่งขันและการแย่งชิงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ลักษณะความขัดแย้งจำแนกได้ 2 ระดับ ได้แก่ (1) ระดับปัจเจกบุคคล ทั้งภายในและระหว่างชุมชน รวมถึงความขัดแย้งกับกลุ่มทุน โดยเฉพาะการเลี้ยงหอยแครงซึ่งมีลักษณะการครอบครองพื้นที่สาธารณะก่อให้เกิดการทับซ้อนของเขตใช้ประโยชน์และข้อพิพาทเกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากร และ (2) ระดับนโยบายรัฐ อันเนื่องมาจากมาตรการจัดระเบียบเชิงโครงสร้างแบบบนลงล่างและการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชุมชน การจัดการความขัดแย้งในช่วง พ.ศ. 2557–2567 ดำเนินการผ่านแนวทาง “ปากพนังโมเดล” อันเป็นการจัดการทรัพยากรร่วมเชิงบูรณาการบนฐานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ชุมชน และภาคประชาสังคม โดยอาศัยทั้งกลไกทางกฎหมายควบคู่กับทุนทางสังคม เช่น กระบวนการไกล่เกลี่ยและบทบาทของผู้นำชุมชน เพื่อสร้างความยอมรับร่วมและลดระดับความขัดแย้งในพื้นที่ ข้อค้นพบของการวิจัย (contribution) ยืนยันความสำคัญของการบูรณาการกลไกทางกฎหมายกับทุนทางสังคมในระดับพื้นที่ในการจัดการทรัพยากรร่วม และนำเสนอกรอบการอธิบายเชิงประจักษ์ของ “ปากพนังโมเดล” ในฐานะรูปแบบการจัดการความขัดแย้งที่สอดคล้องกับบริบทชุมชนชายฝั่ง

คำสำคัญ: ความขัดแย้ง, อ่าวปากพนัง, ประมงพื้นบ้าน, ทุนทางสังคม, การใช้ทรัพยากรร่วม

* คณะรัฐศาสตร์ การเมือง มหาวิทยาลัยรามคำแหง



Conflict Management of Coastal Fisheries Resources: A Case Study of Pak Phanang Bay, Nakhon Si Thammarat Province, 2014–2024

Sirawait Photiyok*

Abstract

This study aims to (1) examine the causes of conflicts in the use of coastal fishery resources in Pak Phanang Bay, Nakhon Si Thammarat Province, during ๒๐๑๔–๒๐๒๔, and (2) investigate the patterns and processes through which these conflicts are managed. Using a descriptive research design and qualitative data collection, the study analyzes empirical evidence to identify patterns and processes for preventing and managing conflicts in order to enhance fairness in the utilization of coastal fishery resources in Pak Phanang Bay. In terms of the research gap, previous studies have predominantly focused on resource dimensions or state measures, while lacking an integrated explanation that systematically links common-pool resource contexts, market mechanisms, and local social capital. The findings indicate that conflicts arise within the context of common resource use among coastal fishing communities in two districts, Mueang Nakhon Si Thammarat and Pak Phanang. Key drivers include changes in market mechanisms that increase demand for aquatic resources, resulting in a shift from subsistence to commercial fishing, along with the expansion of fishing technologies and a rising number of fishing vessels, which intensify competition over scarce resources. The conflicts manifest at two levels: (1) the individual level, both within and between communities and in relation to capital groups, particularly in cockle farming, which entails the occupation of public areas and generates overlapping use zones and disputes over resource access; and (2) the policy level, stemming from top-down regulatory measures and law enforcement practices that are misaligned with local ways of life. Conflict management during ๒๐๑๔–๒๐๒๔ is undertaken through the “Pak Phanang Model,” an integrated common resource management approach based on collaboration among government agencies, local communities, and the commercial fisheries sector, drawing on both legal mechanisms and social capital—such as mediation processes and the role of community leaders—to foster shared acceptance and reduce conflicts in the area. The study’s contribution underscores the importance of integrating legal mechanisms with place-based social capital in common resource management and proposes an empirical explanatory framework of the “Pak Phanang Model” as a conflict management arrangement tailored to coastal community contexts.

Keywords: Conflict, Pak Phanang Bay, Small scale fisheries, Social capital, Common pool resource use

* Faculty of Political Science, Politics, Ramkhamhaeng University

บทนำ

ประเทศไทยประกอบด้วยชายฝั่งทะเลสองฝั่งคือ ชายฝั่งอ่าวไทยตั้งอยู่ในทะเลจีนใต้ มหาสมุทรแปซิฟิก และฝั่งทะเลอันดามันตั้งอยู่ในมหาสมุทรอินเดีย ในพื้นที่ของจังหวัดภาคใต้จะเป็นเขตแบ่งชายฝั่งทะเลสองด้านออกจากกันระหว่างอ่าวไทยด้านตะวันออกกับทะเลอันดามันด้านตะวันตกของภาคใต้ ซึ่งชายฝั่งทะเลด้านตะวันออกภาคใต้เริ่มจากพื้นที่ของอ่าวไทยตอนกลางคือ ตั้งแต่จังหวัดชุมพร จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดนครศรีธรรมราช ไปจนถึงอ่าวไทยด้านตะวันออกของภาคใต้ มีลักษณะพิเศษที่มีความแตกต่างกันสองแบบใหญ่ ๆ คือ ทะเลนอก (ทะเลอ่าวไทย) และทะเลใน (ทะเลซึ่งเป็นอ่าวย่อยต่าง ๆ ของอ่าวไทย) ประกอบด้วยอ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี อ่าวปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นต้น กล่าวได้ว่า อ่าวแต่ละอ่าวมีความอุดมสมบูรณ์ สืบเนื่องจากมีน้ำจืดจากแม่น้ำสายต่าง ๆ ไหลสู่อ่าวเป็นจำนวนมาก ทำให้น้ำทะเลในอ่าวมีระดับความเค็มต่ำและมีตะกอนสูง ดังนั้นทะเลหรืออ่าวย่อย ๆ ของอ่าวไทยจึงเป็นแหล่งรับน้ำจืดจากแม่น้ำสายต่าง ๆ ที่ไหลลงสู่ทะเลและทำให้น้ำเค็มในอ่าวผสมกับน้ำจืดจนมีลักษณะเป็นน้ำกร่อย พื้นที่อ่าวยังมีลักษณะทางกายภาพที่ผสมผสานกับหลายแบบ (บุญเลิศ ผาสุก, 2530, หน้า 338) เช่น ชายฝั่งทะเล ป่าชายเลน แม่น้ำ ลำคลอง ภูเขาทะเล ปะการังธรรมชาติ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งป่าชายเลนซึ่งกระจายอยู่ตลอดชายฝั่งทะเลที่มีสภาพเป็นดินเลน และปากแม่น้ำลำคลองเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำหลากหลายชนิด เป็นที่อยู่อาศัย ที่หลบภัย และแหล่งอาหารของสัตว์ไม่ว่าจะเป็นนก กุ้ง หอย ปู ปลาชนิดต่าง ๆ พื้นที่ชายฝั่งทะเลจึงอุดมสมบูรณ์ไปด้วยพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์นานาชนิด ประกอบอยู่ในห่วงโซ่อาหารของสิ่งมีชีวิตในบริเวณนี้ (ทศพร วงศ์รัตน์, 2528, หน้า 52-53) สัตว์น้ำที่อาศัยในแหล่งน้ำกร่อยจะมีรสชาติดีเป็นพิเศษ ชาวประมงเรียกว่า สัตว์สองน้ำ ปลาสองน้ำ ความสมบูรณ์ของทรัพยากรชายฝั่งของอ่าวย่อย ๆ หรือทะเลในจึงดึงดูดให้กลุ่มคนมากมายอพยพเข้าไปตั้งหลักแหล่งทำประมงอยู่ตามพื้นที่ชายฝั่งทะเล หรือตามริมฝั่งแม่น้ำที่เป็นเส้นทางติดต่อกับทะเล ชาวประมงที่ใช้ประมงทำมาหากินอยู่ในบริเวณอ่าวย่อย ๆ ของอ่าวไทย ส่วนใหญ่เป็นชาวประมงพื้นบ้านหรือประมงขนาดเล็ก มีสองกลุ่ม คือ กลุ่มชาติพันธุ์ เช่น ชาวประมงที่เป็นไทยพุทธ และชาวประมงที่เป็นคนมุสลิม เป็นการทำมาหากินอาชีพประมงอย่างอิสระ เพราะถือได้ว่าการประมงเป็นวิถีชีวิตของคนไทยคู่กับการกสิกรรมมาตั้งแต่ดั้งเดิม ดังนั้น การจับสัตว์น้ำจึงเป็นภูมิปัญญาชาวบ้าน เริ่มจากวิธีการง่าย ๆ ที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน โดยไม่ต้องใช้เครื่องมือใดเป็นพิเศษเหมือนในปัจจุบัน การทำประมงจะใช้วิธี จับ ตี แหวง ตัก วิด เมื่อเห็นตัวสัตว์น้ำในชั้นแรก และต่อมาเริ่มมีการพัฒนาใช้วิธีการตก ล่อ และประดิษฐ์เครื่องมือช่วยอย่างง่าย ๆ จากวัสดุธรรมชาติ ตามแต่ลักษณะนิสัยและแหล่งอาศัยของสัตว์น้ำนั้น ๆ การพัฒนาดังกล่าวได้เป็นไปตามยุคสมัยที่มีการใช้ประโยชน์จากสัตว์น้ำและการเรียนรู้ของทั้งมนุษย์และสัตว์น้ำเรื่อยมา (อัศนีย์ มั่นประสิทธิ์ และ อิสระ ชาญราชกิจ, 2563, หน้า 3)

อย่างไรก็ดี แม้งานศึกษาจำนวนมากจะกล่าวถึงความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรชายฝั่ง วัฒนนาการของวิถีประมงพื้นบ้าน และผลกระทบจากการพัฒนาเทคโนโลยีประมงในอ่าวย่อยต่าง ๆ

ของอ่าวไทย แต่ “ช่องว่างของงานวิจัย” ยังอยู่ที่การขาดกรอบอธิบายเชิงบูรณาการซึ่งพิจารณาพร้อมกันทั้งทรัพยากรธรรมชาติ (common-pool resources) วิวัฒนาการเทคโนโลยีประมงกลไกตลาด และโครงสร้างอำนาจเงินนโยบายของรัฐที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างประมงพื้นบ้านกับประมงพาณิชย์ โดยเฉพาะในพื้นที่เฉพาะอย่างอ่าวปากพนัง ที่แม้จะมีความสมบูรณ์ของทรัพยากรสูง แต่กลับเป็นสมรภูมิของการแย่งชิงทรัพยากรและความขัดแย้งที่ทวีความซับซ้อนมากขึ้น

อาจกล่าวได้ว่า พัฒนาการประมงไทยเริ่มตั้งแต่ยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ความเจริญยังกระจุกตัวอยู่ตามริมแม่น้ำสายใหญ่ ๆ และปากแม่น้ำเหล่านั้น การคมนาคมระหว่างเมืองใหญ่ทางบกไม่สะดวกนัก ดังนั้น การเดินทางโดยใช้เรือเป็นพาหนะจึงเป็นการคมนาคมหลักของประเทศ การเดินทางและการขนส่งสินค้าจะอาศัยพาหนะเรือ หรือที่เรียกว่า “เรือแม่” เป็นหลัก รวมไปถึงการส่งข่าวสารต่าง ๆ ด้วย ในระยะนี้การทำประมงเพื่อการบริโภคในครัวเรือนและในท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งมีความต้องการทางการตลาดไม่สูงนัก และทรัพยากรสัตว์น้ำในยุคนั้นก็ยังคงอุดมสมบูรณ์ การทำประมงมักจะใช้วิธีง่าย ๆ เช่น ดัก จับ แทะ ล่อ ด้วยมือ หรือเครื่องมือประมงแบบง่าย ๆ จนพัฒนาสู่การทำประมงร่วมกับชาวต่างชาติ โดยเฉพาะญี่ปุ่นที่นำเครื่องมือและเทคโนโลยีมาผลิตออกแบบ “อวนในลอน” ทำให้เครื่องมือประมงมีความทนทาน แข็งแรง และบำรุงรักษาได้ง่าย รวมทั้งมีประสิทธิภาพในการจับสัตว์น้ำสูงขึ้นด้วย (สันต์ บัณจุกุล, 2511) พัฒนาการทางการประมงจึงค่อย ๆ ขยับจากการใช้อุปกรณ์ทางธรรมชาติไปสู่การใช้เทคโนโลยีในการจับสัตว์น้ำ ซึ่งส่งผลให้ทรัพยากรสัตว์น้ำค่อย ๆ ร่อยหรอลงเรื่อย ๆ อันเนื่องมาจากการใช้วัสดุอุปกรณ์ที่มีความทันสมัยและมีศักยภาพในการทำาล้างสูง แต่หลังปี พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา รัฐเข้าควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทะเล โดยรวมเอาการจัดการทรัพยากรจากท้องถิ่นเข้ามารวมศูนย์ที่ส่วนกลาง และมีการพัฒนาประมงทะเลเรื่อยมา จนประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2504 รัฐแบ่งทะเลออกเป็นสองเขต คือ เขตประมงพาณิชย์และเขตประมงชายฝั่ง รัฐเปิดให้มีการใช้พื้นที่แบบเปิดในลักษณะ “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” ซึ่งเน้นการแข่งขันและผลกำไรสูงสุด พร้อมกับมีนโยบายสนับสนุนธุรกิจอุตสาหกรรมประมงเพื่อการส่งออก และเปิดโอกาสให้มีการลงทุนในกิจการประมงได้อย่างไม่จำกัด ยิ่งไปกว่านั้น การปล่อยให้มีการจับปลาแบบล้นมากเกินไปในลักษณะการเข้าถึงทรัพยากรแบบเปิด ส่งผลให้แหล่งประมงในน่านน้ำไทยตกอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม (จุฬพล นาคะลักษณะ, 2529, หน้า 17-19) จากสภาพปัญหาดังกล่าว นำมาสู่การควบคุมประมงชายฝั่งอย่างเข้มงวด และการกำหนดเขตพื้นที่บางส่วน เช่น ที่รักษาพันธุ์พืช เขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล เขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำไม่ให้เกิดการประมง แต่ในทางกลับกันประมงพาณิชย์รัฐกลับอะลุ่มอล่วยและเปิดกว้างให้มีการเข้าถึงทรัพยากรได้อย่างเสรี ไม่มีการควบคุมขนาดของตาอวนหรือการปฏิบัติตามกฎหมายประมงอย่างจริงจัง เนื่องจากถือว่าเป็นพื้นที่แบบเปิดที่ทุกคนมีสิทธิ์เข้าใช้ประโยชน์ได้

ดังนั้น อ่าวปากพนังในจังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งมีแหล่งน้ำที่ไหลลงสู่อ่าวปากพนัง

ได้แก่ แม่น้ำปากพนัง คลองบางจาก คลองปากนคร และคลองปากพน มีพื้นที่ทั้งหมด 83,000 ไร่ หรือประมาณ 126 ตารางกิโลเมตร จึงไม่เพียงเป็นแหล่งรองรับน้ำจืดจากแม่น้ำสายต่าง ๆ ที่ไหลลงสู่ทะเลและทำให้น้ำเค็มในอ่าวผสมกับน้ำจืดจนมีลักษณะเป็นน้ำกร่อยเท่านั้น หากแต่พื้นที่อ่าวปากพนังยังมีลักษณะทางกายภาพที่ผสมผสานกันหลายระบบ ส่งผลให้อ่าวปากพนังเป็นป่าชายเลนซึ่งกระจายอยู่ตลอดแนวชายฝั่งทะเลที่มีสภาพเป็นดินเลนและปากแม่น้ำลำคลอง เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ ที่อยู่อาศัย ที่หลบภัย และแหล่งอาหารของสัตว์ ดังนั้นอ่าวปากพนังจึงอุดมสมบูรณ์ไปด้วยพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์น้ำนานาชนิด ประกอบกันเป็นห่วงโซ่อาหารของสิ่งมีชีวิตในบริเวณนี้ (ทศพร วงศ์รัตน์, 2528, หน้า 52-53) สัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในแหล่งนี้ถ้าร้อยละมีรสชาติเป็นพิเศษ ชาวประมงพื้นบ้านจะเรียกว่า “สัตว์สองน้ำ” เช่น ปลาสองน้ำ หอยสองน้ำ ฯลฯ ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรชายฝั่งอ่าวปากพนัง หรือ “ทะเลใน” ดึงดูดให้กลุ่มคนมากมายอพยพเข้าไปตั้งหลักแหล่งทำประมงอยู่ตามชายฝั่งทะเล หรือตามริมฝั่งแม่น้ำที่เป็นเส้นทางติดต่อกับทะเล

ชาวประมงที่ใช้ประโยชน์ทำมาหากินอยู่บริเวณอ่าวปากพนัง ส่วนใหญ่เป็นชาวประมงพื้นบ้านหรือชาวประมงขนาดเล็ก ซึ่งแทบไม่มีความแตกต่างกันในเชิงสาระ หากแต่เรียกต่างกันตามบริบทของชุมชน ในบางครั้งจะเรียกประมงพื้นบ้านหรือประมงขนาดเล็ก หมายถึงการทำประมงที่ทำมาหากินแถบชายฝั่ง เป็นการทำการประมงแบบวันเดียว และต้องทำมาหากินตามฤดูกาล โดยผสมผสานภูมิปัญญาที่สั่งสมและตกทอดจากบรรพบุรุษที่ใช้เครื่องมือประมงที่ง่าย ไม่ทำลายล้าง ไม่ทำลายระบบนิเวศ จากการทำการทำมาหากินบริเวณชายฝั่งเปรียบได้ว่าเรือลำหนึ่งต้องดูแลอีกหลายชีวิตที่บ้าน ทุกชีวิตฝากความหวังไว้ที่เรือลำเล็ก ๆ กับเครื่องมือประมงเพียงไม่กี่ชิ้น จำนวนสัตว์น้ำที่จับได้แต่ละวันคือมูลค่าของชีวิตครอบครัวทั้งหมด จากสถิติกรมการประมงพื้นบ้าน จังหวัดนครศรีธรรมราชชี้ให้เห็นว่าชาวประมงพื้นบ้านจดทะเบียนเพิ่มมากขึ้นทุกปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2564–2566 จะเห็นได้ว่า แผนที่ในพื้นที่อ่าวปากพนังเป็นพื้นที่ทำการประมงชายฝั่งรวมของกลุ่มประมงอำเภอเมืองที่มีพื้นที่ติดชายฝั่งอ่าวปากพนัง (ชุมชนปากนครและชุมชนปากพญา) และกลุ่มประมงอำเภอปากพนัง (ชุมชนแหลมตะลุมพุก) ที่ทำมาหากินร่วมกันมานานด้วยถ้อยที่ถ้อยอาศัยในการใช้พื้นที่ทำมาหากินร่วมกัน แต่ความเปลี่ยนแปลงของทรัพยากร ภัยธรรมชาติ การเพิ่มขึ้นของผู้ใช้ทรัพยากร และการรุกคืบของทุนประมงพาณิชย์ได้นำมาสู่การแย่งชิงทรัพยากรสัตว์น้ำและบานปลายสู่ความขัดแย้ง เมื่อรวมเข้ากับผลกระทบจากภัยธรรมชาติ เช่น พายุโซนร้อนปาปิก ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในระบบการจัดการประมงของรัฐและการใช้เครื่องมือที่ผิดกฎหมาย ความขัดแย้งจึงเริ่มมีความรุนแรงและบานปลายมากขึ้น รัฐพยายามแก้ปัญหาด้วยการบังคับใช้กฎหมาย เช่น พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 4 เพื่อจัดระเบียบการทำประมงและรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำให้ยั่งยืน แต่การจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจผ่านโครงสร้างราชการที่เน้นการควบคุมจากส่วนกลางกลับกลายเป็นการเมืองของการจัดสรรทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัดและไม่เพียงพอกับความต้องการของทั้งประมงชายฝั่ง (พื้นบ้าน) และประมงเชิงพาณิชย์ ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งซ้อนทับหลายชั้น ทั้งระหว่างชาวประมงพื้นบ้านด้วยกัน ระหว่าง

ประมงพื้นบ้านกับกลุ่มทุน และระหว่างชาวประมงกับรัฐ ซึ่งในบางกรณีปะทุไปสู่ความรุนแรงในพื้นที่อ่าวปากพนัง

ในเชิงกรอบแนวคิดงานวิจัยฉบับนี้มุ่งอธิบายปัญหาภายใต้แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมของ Elinor Ostrom (1990) โดยเน้นการทำความเข้าใจสถาบัน (institutions) และกติกาที่ชุมชนพัฒนาขึ้นเพื่อกำกับการใช้ทรัพยากรร่วม ตลอดจนบทบาทของทุนทางสังคมในการหลีกเลี่ยง “โศกนาฏกรรมทรัพยากรร่วม” แนวคิดดังกล่าวถูกใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์พลวัตความขัดแย้งในอ่าวปากพนัง ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มประมงพื้นบ้าน ประมงพาณิชย์ และรัฐ รวมถึงการพัฒนารูปแบบการจัดการทรัพยากรร่วมเชิงบูรณาการในระดับพื้นที่ จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยซึ่งเป็นคนในพื้นที่อ่าวปากพนังจึงให้ความสนใจศึกษาความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรเพื่อการประกอบอาชีพประมงชายฝั่งที่เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มประมงด้วยกัน ทั้งในพื้นที่และต่างพื้นที่ ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับชุมชน/กลุ่มประมง และระหว่างกลุ่มประมงกับกลุ่มทุน ตลอดจนสำรวจความเป็นไปได้ในการนำกลุ่มประมงชายฝั่งกลับมาสู่ความร่วมมือในการจัดการทรัพยากรประมงในพื้นที่ของตนเอง เพื่อมุ่งสู่การใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืน

คำถามการวิจัย

1. อะไรเป็นสาเหตุทำให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมงชายฝั่งในพื้นที่อ่าวปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2557-2567

2. รูปแบบ และกระบวนการใดมีความเหมาะสมในการจัดการความขัดแย้งการใช้ทรัพยากรประมงชายฝั่งในพื้นที่อ่าวปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2557-2567

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสาเหตุความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมงชายฝั่ง ในพื้นที่อ่าวปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2557-2567

2. เพื่อศึกษารูปแบบ และกระบวนการในการจัดการความขัดแย้งการใช้ทรัพยากรประมงชายฝั่ง ในพื้นที่อ่าวปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2557-2567

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยเรื่องความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมงชายฝั่งในพื้นที่อ่าวปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2557-2567 มุ่งศึกษาบริบทและสาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายใต้การบังคับใช้กฎหมาย การจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่เสื่อมโทรม การกำหนดประเภทประมงเขตทำการประมง เครื่องมือทำการประมง และมาตรการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ รวมถึงบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจของรัฐในพื้นที่อ่าวปากพนัง การศึกษาเน้นกลุ่มประมงชายฝั่งซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลง

ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และถูกจำกัดการทำประมงในเขตทะเลชายฝั่งตามกฎหมาย พร้อมทั้งสำรวจรูปแบบและกระบวนการจัดการความขัดแย้งที่รัฐใช้เป็นกลไกเชื่อมประสานให้กลุ่มต่าง ๆ อยู่ร่วมกันอย่างสันติ

ขอบเขตระยะเวลา

ศึกษาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมงชายฝั่งพื้นที่อ่าวปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2557-2567

การทบทวนวรรณกรรม

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความขัดแย้ง

แนวคิดและทฤษฎีความขัดแย้งที่นำมาใช้ในการศึกษาคครั้งนี้ มองความขัดแย้งในฐานะปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดจากความแตกต่างด้านเป้าหมาย ผลประโยชน์ ค่านิยม การแข่งขัน ทรัพยากรที่จำกัด และโครงสร้างอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน ระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย โดยความขัดแย้งแสดงออกทั้งในระดับการรับรู้ อารมณ์ และพฤติกรรม มีองค์ประกอบสำคัญคือ คู่ขัดแย้ง ประเด็นขัดแย้ง บริบทแวดล้อม และรูปแบบการปฏิบัติการต่อกัน ตลอดจนมีพลวัตที่สามารถขยายตัวไปสู่ความรุนแรงหรือคลี่คลายลงได้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยเชิงโครงสร้าง ความสัมพันธ์ ผลประโยชน์ และค่านิยมร่วม แนวคิดเหล่านี้ถูกผนวกเข้ากับโมเดลเรื่องการแก้ไขความขัดแย้ง (conflict resolution) ซึ่งเน้นการคลี่คลายความขัดแย้งโดยแต่ละถึงรากเหง้าของปัญหา ปรับเปลี่ยนทัศนคติ ความสัมพันธ์ และ (เมื่อจำเป็น) โครงสร้างอำนาจ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดไปสู่ความรุนแรง และเปิดพื้นที่ให้คู่ขัดแย้งหาทางออกที่ยอมรับร่วมกัน ในกรณีการใช้ทรัพยากรประมงชายฝั่งพื้นที่อ่าวปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2557-2567 กรอบแนวคิดนี้ถูกนำมาใช้วิเคราะห์ว่า ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มประมงพื้นบ้าน กลุ่มใช้เครื่องมือทำลายล้าง กลุ่มทุน และหน่วยงานรัฐ เกิดจากสาเหตุใดบ้างในมิติข้อมูล ผลประโยชน์ โครงสร้าง และความสัมพันธ์ ภายใต้กฎหมายและนโยบายประมงที่เอื้ออำนาจให้บางกลุ่มเหนือกว่าอีกกลุ่มหนึ่ง และใช้การใช้นโยบายการจัดการความขัดแย้งเป็นกรอบทำความเข้าใจว่ากลไกทางสังคมของชุมชน (เช่น ข้อตกลง กติกา ชุมชน ทุนทางสังคม) ร่วมกับกลไกระบบราชการ (เช่น เวทีเจรจา การไกล่เกลี่ย การบังคับใช้หรือปรับใช้กฎหมาย) สามารถคลี่คลายความตึงเครียด ลดความไม่เป็นธรรมเชิงโครงสร้าง และสร้างความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในการใช้ทรัพยากรประมงร่วมกันได้มากน้อยเพียงใด โดยยึดการเปลี่ยนความขัดแย้งจากแรงปะทะทำลายล้างให้กลายเป็นกระบวนการแสวงหาข้อยุติร่วมภายใต้กติกาที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมกำหนด

2. แนวคิดตัวแบบการจัดการความขัดแย้ง

แนวคิดตัวแบบการจัดการความขัดแย้งในงานวิจัยนี้มองว่า ความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรประมงชายฝั่งในอ่าวปากพนัง มิได้เป็นเพียงการทะเลาะระหว่างกลุ่มประมง แต่เป็นกระบวนการที่ตัวแสดงหลายฝ่ายซึ่งมีอำนาจและผลประโยชน์ต่างกัน พยายามจัดการปัญหาเดียวกัน

ด้วยวิธีหลากหลาย ทั้งการเจรจาต่อรองระหว่างคู่กรณี การใช้คนกลางช่วยไกล่เกลี่ย และการพึ่งกลไกกฎหมายอย่างเป็นทางการ ในระดับพื้นที่ ตัวแบบเหล่านี้ถูกใช้ผสมผสานกัน เช่น การเจรจาระหว่างกลุ่มประมงพื้นบ้านกับกลุ่มใช้เครื่องมือทำลายล้างโดยมีผู้นำชุมชนหรือเจ้าหน้าที่รัฐทำหน้าที่คนกลาง รวมทั้งการนำข้อพิพาทบางกรณีเข้าสู่กระบวนการทางราชการหรือกระบวนการยุติธรรม เพื่อสร้างข้อตกลงใหม่ในการใช้พื้นที่และเครื่องมือประมง การใช้กรอบตัวแบบการจัดการความขัดแย้งเช่นนี้ ช่วยให้เห็นว่าในแต่ละช่วงเวลา คู่ขัดแย้งเลือกใช้ยุทธศาสตร์จัดการความขัดแย้งแบบใด เหตุใดวิธีบางแบบจึงคลี่คลายปัญหาได้ ขณะที่บางแบบกลับยิ่งตอกย้ำความไม่เป็นธรรม และชี้ให้เห็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การจัดการความขัดแย้งนำไปสู่ความยุติธรรมเชิงमानะนัในการใช้ทรัพยากรประมงชายฝั่งร่วมกันได้จริง

3. แนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม

แนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมตั้งอยู่บนสมมติฐานว่า ทรัพยากรบางประเภท ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรประมงชายฝั่ง เป็น “ทรัพยากรร่วม” ที่คนจำนวนมากเข้าถึงได้ยากต่อการกันออก แต่ปริมาณกลับจำกัดและเสี่ยงต่อการถูกใช้เกินศักยภาพจนเสื่อมโทรม หากขาดกติกาและสถาบันมารองรับ แทนที่จะมองว่าทรัพยากรร่วมต้องถูกจัดการโดยรัฐหรือปล่อยให้ตลาด/เอกชนเป็นเจ้าของเพียงอย่างเดียว แนวคิดดังกล่าวของ Elinor Ostrom (1990) ชี้ว่าชุมชนในฐานะผู้พึ่งพาทรัพยากรโดยตรงสามารถสร้าง “ระบบการจัดการร่วม” ของตนเองได้ ภายใต้เงื่อนไขสำคัญ เช่น การมีสิทธิและอำนาจตามกฎหมายหรือการยอมรับจากรัฐ การกำหนดขอบเขตทรัพยากรและกลุ่มผู้ใช้ให้ชัดเจน การร่วมกันออกกติกาการใช้และการดูแลรักษา การมีมาตรการตรวจสอบและลงโทษผู้ละเมิด การมีกลไกจัดการความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพ และการเชื่อมโยงกับเครือข่ายภายนอก ดังนั้นการนำแนวคิดของ Elinor Ostrom (1990) มาอธิบายความขัดแย้งการใช้ทรัพยากรประมงชายฝั่งอ่าวปากพนัง แนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมจึงชี้มองว่าทะเลชายฝั่งและสัตว์น้ำในพื้นที่เป็น “สมบัติรวม” ที่ชาวประมงหลายกลุ่มใช้ร่วมกัน ภายใต้โครงสร้างอำนาจระหว่างรัฐ ตลาด และชุมชนที่ไม่เท่ากัน กรอบนี้เปิดให้วิเคราะห์ว่า ชุมชนประมงชายฝั่งและหน่วยงานรัฐสามารถปรับจากการจัดการแบบสั่งการจากบนลงล่าง ไปสู่การ “ร่วมกันออกแบบกติกาและสถาบัน” ในระดับพื้นที่ได้อย่างไร เช่น การกำหนดเขต/ฤดูห้ามทำการประมง การตกลงเรื่องเครื่องมือที่ใช่-ใช้ไม่ได้ การจัดเวรยามหรือกลไกเฝ้าระวังโดยชุมชนร่วมกับรัฐ รวมถึงรูปแบบความร่วมมือเชิงสัญลักษณ์หรือเชิงปฏิบัติการอื่น ๆ ที่ทำให้ทรัพยากรไม่ถูกใช้จนเกินศักยภาพ ภายใต้แนวคิดนี้ การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมในอ่าวปากพนังจึงไม่ใช่แค่เรื่อง “อนุรักษ์ทรัพยากร” แต่เป็นการจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ชุมชน และกลุ่มประมงต่าง ๆ ใหม่ ให้เกิดดุลระหว่างสิทธิในการทำกิน ความยั่งยืนของระบบนิเวศ และความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรในระยะยาว

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ชลัท ประทีอรัตนนา (2555) ศึกษากระบวนการและปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดการ

ความขัดแย้งกรณีประตูกั้นน้ำจืด น้ำเค็ม แพรกหนามแดง อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม พบว่าความสำเร็จของการจัดการความขัดแย้งด้วยการเจรจาไกล่เกลี่ยขึ้นกับหลายปัจจัย เช่น คนกลางที่มีทักษะการฟัง การสื่อสาร การเอื้อให้คู่กรณีหาทางออกที่พอใจทั้งสองฝ่ายและได้รับการยอมรับทางคุณธรรม-บารมี คู่กรณีต้อง “พร้อม” ให้มีการไกล่เกลี่ย (สถานการณ์สูงงอม จำนวนคู่กรณีไม่มาก ตั้งใจใช้อำนาจอย่างเสมอภาค) ความเคารพผู้นำในชุมชนที่สูงทำให้คำตัดสินของผู้นำมีน้ำหนัก และบริบทสถานที่เจรจาที่เป็นกลาง เสมอภาค ไม่กดดัน ล้วนเอื้อต่อผลสำเร็จของการเจรจา

อุทัย ปริญาสุทธีนันท์ (2555) ศึกษายุติธรรมเชิงสมานฉันท์: การจัดการความขัดแย้งเพื่อสร้างคามยุติธรรมของชุมชนควนโส จังหวัดสงขลา พบว่าความขัดแย้งมีหลายระดับ ทั้งใน-นอกชุมชน และระหว่างรัฐกับชุมชน โดยรากปัญหาผูกกับการใช้ทรัพยากรของชุมชน (ที่ดิน ประมง ป่าเสม็ด) ชุมชนใช้รูปแบบจัดการความขัดแย้งแบบยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ คืออาศัยการเจรจาไกล่เกลี่ยผ่านระบบเครือญาติและคนกลางที่ชุมชนเชื่อถือ ส่วนความขัดแย้งกับรัฐยังต้องสานต่อเพื่อหาหลักจัดการทรัพยากรร่วมที่สมดุลกว่าที่เป็นอยู่

David M. Engel (1978) ได้ศึกษาพฤติกรรมในการประนีประนอมข้อขัดแย้งในชนบทภาคเหนือของไทยในเขตเชียงใหม่ พบว่า คนชนบทไทยนิยม “ประนีประนอมยอมความ” มากกว่าการฟ้องศาล เมื่อคู่กรณีตกลงกันเองไม่ได้ มักหันไปหา “คนกลางในหมู่บ้าน” โดยเฉพาะผู้ใหญ่บ้านซึ่งได้รับความเคารพ ให้ช่วยไกล่เกลี่ย ถือเป็นแบบแผนการจัดการความขัดแย้งแบบไม่เป็นทางการที่ฝังอยู่ในวัฒนธรรมชนบทไทย

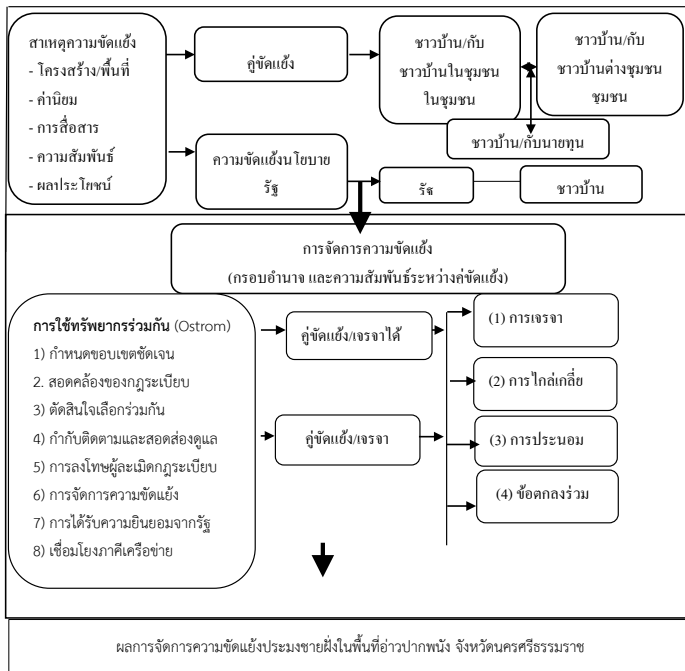
Khondker & Hossain (2005) ศึกษาความขัดแย้งในประมงน้ำจืดบังกลาเทศ พบว่าสาเหตุหลักมาจากความอ่อนแอของสถาบัน ปัญหาการจัดการ การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีประมง การเพิ่มประชากร ความยากจน การว่างงาน และแรงกดดันจากตลาด และใช้กรอบวิเคราะห์ที่แบ่งสาเหตุความขัดแย้งด้านประมงออกเป็นเรื่องสิทธิการเข้าถึงทรัพยากร กลไกควบคุมและการบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้ทรัพยากรร่วมกัน ความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนที่ใช้น้ำ (ประมง-ท่องเที่ยว-อุตสาหกรรม) และความขัดแย้งที่โยงกับโครงสร้างรัฐ เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม

ฐานิดา เหลืองด่านสกุล (2562) ศึกษาปัญหาความขัดแย้งและวิธีการจัดการความขัดแย้งของ “ประมงพื้นบ้าน” กรณีศึกษา: ชุมชนคลองด่านตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ พุทธศักราช 2558-2561 พบว่าสาเหตุสำคัญมาจากความขัดแย้งด้านโครงสร้าง รัฐใช้อำนาจแบบรวมศูนย์ในการแก้ปัญหา IUU จากใบเหลือง EU ด้วยการออก พ.ร.ก.การประมง 2558 และกฎระเบียบที่ชาวประมงมองว่าไม่เป็นธรรม ไม่ฟังเสียงพื้นที่ ทำให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รูปแบบจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจึงมีทั้งการหลีกเลี่ยง การประท้วงอย่างสันติ การฟ้องร้อง และการรวมกลุ่มของประมงพื้นบ้านเพื่อมีส่วนร่วมในการกำหนดกติกา

พัชรภา ดันตราจิน (2559) ศึกษาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมง: กรณีศึกษาวิถีการดำรงอยู่กับความขัดแย้งของชาวประมงชายฝั่ง พบว่า “อำนาจของพื้นที่ทะเล” เป็นตัวแปรหลักที่กำหนดสาเหตุ ระดับ และวิถีจัดการความขัดแย้ง ความขัดแย้งเขตชายฝั่งมักเป็นแบบสมมาตร ระหว่างชาวประมงที่มีอำนาจใกล้เคียงกัน ใช้เครื่องมือและพื้นที่ทับซ้อนกัน ขณะที่นอกชายฝั่งเป็นความขัดแย้งแบบอสมมาตร ระหว่างเรือเล็กกับเรือใหญ่ ภายใต้การสนับสนุนของรัฐที่เอื้อต่อทุนมากกว่า ซึ่งเห็นว่าความขัดแย้งทางทะเลมีพลวัตสูง แปรไปตามพื้นที่และการแทรกของอำนาจรัฐ-ชุมชน-ตลาด การวิเคราะห์จึงต้องคำนึงถึงมิติ “พื้นที่+อำนาจ” ไม่ใช่เฉพาะประเด็นข้อพิพาทอย่างเดียว

จากการทบทวนทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนำมาสู่สรุปความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมงชายฝั่งอ่าวปากพนังภายใต้บริบทของ “ทรัพยากรร่วม” ได้ว่า ความขัดแย้งไม่ได้เป็นเพียงข้อพิพาทเชิงปัจเจก แต่เกิดจากการปะทะกันของผลประโยชน์ โครงสร้างอำนาจ และสถาบันการจัดการทรัพยากรที่ซ้อนทับกันในหลายระดับ ทั้งระดับชุมชน ระดับรัฐ และระดับตลาดงานในไทยและต่างประเทศชี้ให้เห็นอย่างสอดคล้องกันว่า การจัดการความขัดแย้งที่ยั่งยืนต้องตั้งอยู่บนสองมิติหลัก คือ (1) มิติ “วิถีจัดการความขัดแย้ง” ที่อาศัยการเจรจา การไกล่เกลี่ย คนกลางที่มีความชอบธรรม ระบบเครือญาติ และกลไกทางสังคมในชุมชน รวมทั้งช่องทางตามกฎหมาย และ (2) มิติ “โครงสร้าง อำนาจ พื้นที่” ที่ครอบคลุมสิทธิการเข้าถึงทรัพยากร กลไกควบคุมและบริหาร การจัดสรรทรัพยากรระหว่างกลุ่ม ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ที่ใส่น้ำและทะเลร่วมกัน เมื่อเชื่อมเข้ากับแนวคิดทรัพยากรร่วม กรอบการวิจัยสำหรับอ่าวปากพนังจึงมุ่งวิเคราะห์ทั้งสาเหตุและพลวัตของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มประมงที่ใช้ทรัพยากรทะเลชายฝั่งร่วมกัน ภายใต้โครงสร้างอำนาจรัฐ ชุมชน ตลาด และสำรวจว่ากลไกการจัดการความขัดแย้งที่มีอยู่ (ตั้งแต่ระดับชุมชนจนถึงระดับนโยบาย) สามารถพัฒนาไปสู่รูปแบบการจัดการทรัพยากรร่วมที่ลดความไม่เป็นธรรมและรองรับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างสมานฉันท์และยั่งยืนได้เพียงใด

กรอบแนวคิดในการวิจัย



จากกรอบแนวคิดมุ่งอธิบายความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมงชายฝั่งอ่าวปากพนังภายใต้บริบทของ “ทรัพยากรร่วม” ที่มีความอุดมสมบูรณ์แต่ถูกใช้ประโยชน์จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายกลุ่ม ทั้งประมงพื้นบ้าน ประมงพาณิชย์ และรัฐ โดยเชื่อมโยง 3 มิติหลัก คือ (1) โครงสร้างทรัพยากรและระบบนิเวศชายฝั่ง (2) กลไกตลาดและการเปลี่ยนผ่านจากประมงยังชีพสู่ประมงเชิงพาณิชย์ และ (3) สถาบัน กติกาชุมชน ทูทางสังคม และนโยบายของรัฐที่กำกับการเข้าถึงและการใช้ทรัพยากร บนฐานแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมของเอลิเนอร์ ออสโตรมที่สะท้อนให้เห็นความขัดแย้งมิได้เกิดจากการแย่งชิงทรัพยากรเพียงอย่างเดียว หากแต่สะท้อนความไม่สมดุลของกติกาเชิงสถาบันและอำนาจต่อรองของแต่ละกลุ่ม การวิจัยจึงใช้กรอบดังกล่าวในการวิเคราะห์ (1) สาเหตุและระดับของความขัดแย้ง และ (2) รูปแบบ/กระบวนการจัดการความขัดแย้งแบบบูรณาการที่พัฒนาขึ้นในพื้นที่ (เช่น “ปากพนังโมเดล”) เพื่อทำความเข้าใจว่าการผสมผสานกลไกทางกฎหมายกับทุนทางสังคมสามารถนำไปสู่การใช้ทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนได้อย่างไร

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่มุ่งสนใจศึกษาปรากฏการณ์เพื่อทำความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง ซึ่งเป้าหมายของวิธีศึกษาเชิงคุณภาพ คือ เพื่อศึกษาประสบการณ์เชิงอัตวิสัย (subjective) และความหมายที่ได้จากประสบการณ์ในประเด็นที่สนใจ ในบริบทเฉพาะโดยจัดวางทัศนคติและพฤติกรรมของผู้ให้สัมภาษณ์ในบริบทและฉากทัศน์ทางสังคม ซึ่งต้องมีการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ วิธีนี้มีประโยชน์ในการเข้าใจความหมาย กระบวนการ และบริบทในการวิจัยนี้จะใช้วิธีการศึกษาเชิงพรรณนาวิเคราะห์ (analytic description) เพื่อนำเอาข้อมูลที่ปรากฏการณ์จริงมาวิเคราะห์ถึงเงื่อนไขความสำเร็จในการลดความขัดแย้งในการใช้พื้นที่ทางทะเลของประมงชายฝั่ง ทั้งรูปแบบและกระบวนการในการจัดการความขัดแย้งเพื่อสร้างความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ของการใช้ทรัพยากรประมงชายฝั่งร่วมกันว่า เป็นอย่างไร ซึ่งข้อมูลสำหรับใช้ในการศึกษาจะมีที่มาจากหลายแหล่งทั้งข้อมูลปฐมภูมิ และทุติยภูมิ โดยเก็บข้อมูลจากแหล่งข้อมูลประเภทเอกสาร เพื่อนำมาวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) สังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมในชุมชนและการสนทนากลุ่ม ตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึก

1) พื้นที่การศึกษา

การศึกษานี้ครั้งนี้มุ่งศึกษา “ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมงชายฝั่งพื้นที่อ่าวปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2557-2567 โดยอ่าวปากพนังเป็นพื้นที่ปากแม่น้ำและชายฝั่งทะเลด้านอ่าวไทยของจังหวัดนครศรีธรรมราช เชื่อมโยงกับชุมชนประมงชายฝั่งทั้งในเขตอำเภอปากพนัง และบางส่วนของอำเภอเมือง (พื้นที่ตำบลปากนคร ปากพญา และปากพูน) และอำเภอท่าศาลา ซึ่งเป็นแหล่งทรัพยากรน้ำกร่อยที่อุดมสมบูรณ์และเป็นฐานอาชีพของชาวประมงพื้นบ้านขนาดเล็ก

2) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (purposive sampling) โดยกำหนดหลักเกณฑ์ว่าผู้ให้ข้อมูลต้องเป็นตัวแทนโดยตรงหรือมีประสบการณ์ยาวนานเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมงชายฝั่ง ในระดับการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานในเชิงปฏิบัติ จำนวน 20 คน ประกอบด้วย (1) กลุ่มตัวแทนภาครัฐ/การเมือง/นักวิชาการ เช่น รองผู้ว่าราชการจังหวัด ประมงจังหวัด นายอำเภอ ผู้แทนการเมืองระดับชาติ และนักวิชาการในพื้นที่ และ (2) กลุ่มตัวแทนชาวประมงชายฝั่งที่ใช้เครื่องมือถูกกฎหมายและทำการประมงเชิงอนุรักษ์ จากชุมชนแหลมตะลุมพุก ปากนคร ปากพยิง และพื้นที่ใกล้เคียง นอกจากนี้ ยังมีการสนทนากลุ่ม (focus group) กับผู้ใช้ทรัพยากรประมงชายฝั่งในพื้นที่อ่าวปากพนัง (อำเภอปากพนัง และบางส่วนของอำเภอเมือง) จำนวน 2 กลุ่ม กลุ่มละประมาณ 5 คน รวม 10 คน เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและตรวจทานข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์รายบุคคล

3) การเก็บรวบรวมข้อมูล

(1) ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) รวบรวมจากเอกสารท้องถิ่น เอกสารทาง

ราชการ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ หนังสือ วารสาร รายงานผลการปฏิบัติงาน รายงานการประชุม และบันทึกการประชุมเชิงปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางทะเล ชุมชนประมงชายฝั่ง และประวัติศาสตร์พื้นที่อ่าวปากพนัง เพื่อนำมาวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) และใช้เป็นฐานในการทำควมเข้าใจบริบทและกำหนดประเด็นคำถามภาคสนาม

(2) ข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) เป็นข้อมูลที่ผู้วิจัยรวบรวมจากผู้ให้ข้อมูลหลัก โดยการสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ใช้รูปแบบคำถามแบบปลายเปิดมีการเก็บข้อมูลแบบนัดหมาย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญไว้ล่วงหน้า มีการวางแผนการเก็บข้อมูลและลงมือเก็บข้อมูลด้วยตนเอง ทำให้ผู้วิจัยสามารถควบคุมการเก็บข้อมูลในสิ่งที่ต้องการในประเด็นการวิจัยเพื่อความครบถ้วนของข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย

4) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

(1) การสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) ซึ่งมีการออกแบบโครงสร้างของคำถามที่สามารถนำไปใช้ในการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง หรือการสัมภาษณ์แบบชี้นำ (guided interview) ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างของคำถามที่ชัดเจนที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ในการศึกษา มีการกำหนดแนวข้อคำถามแบบเปิดกว้าง หรือเป็นการใช้แบบสัมภาษณ์ปลายเปิดเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกมากที่สุด

(2) เครื่องบันทึกเสียง ใช้บันทึกข้อมูลระหว่างการสัมภาษณ์เพื่อให้สามารถเก็บข้อมูลได้มากที่สุดไม่ตกหล่นเนื่องจากผู้วิจัยไม่สามารถจดบันทึกได้ทั้งหมด

(3) กล้องถ่ายภาพดิจิทัล ใช้บันทึกเหตุการณ์หรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่ผู้วิจัยเห็นว่าสำคัญและมีประโยชน์ต่อการวิจัย

(4) เครื่องมือที่ช่วยในการจดบันทึก คือ สมุดปากกา สำหรับจดบันทึกข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ซึ่งช่วยในการบันทึกคำพูดที่สำคัญ สภาพแวดล้อม และพฤติกรรมของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

5) การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล

การตรวจสอบข้อมูลการวิจัย ใช้วิธีตรวจสอบแบบสามเส้า เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือในการวิจัย โดยวิธีการแบบสามเส้าสะท้อนให้เห็นว่าข้อมูลและผลการวิเคราะห์จากข้อมูลที่เก็บรวบรวมที่เก็บรวบรวมไว้มีความน่าเชื่อถือ ถูกต้อง ตรงกับความจริง โดยการตรวจสอบความถูกต้อง เปรียบเทียบจากแหล่งข้อมูลหลายๆแหล่ง ทำให้ผู้วิจัยมั่นใจว่าข้อมูลมีความน่าเชื่อถือสูง โดยมีวิธีการดังนี้ (จรรยาพร, 2554)

(1) การตรวจสอบข้อมูลสามเส้าด้านข้อมูล เป็นการตรวจสอบข้อมูลที่ได้มาจากหลากหลายแหล่งว่าเหมือนกันหรือไม่ ถ้าพบว่าได้ข้อมูลมาเหมือนกันแสดงว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มามีความถูกต้อง

(2) การตรวจสอบข้อมูลสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล เป็นการใช่วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลต่างกันเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน เช่นการสัมภาษณ์ การสังเกต หรือข้อมูลจากเอกสาร

จากนั้นนำข้อมูลที่เก็บมาวิเคราะห์มีข้อสรุปแนวเดียวกันหรือไม่

6) การวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับกระบวนการในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) นั้น ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) มาใช้ในกระบวนการวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูล โดยดำเนินการร่วมกับวิเคราะห์จำแนกประเภทและเชิงการตีความโดยผู้วิจัยสรุปวิเคราะห์

ผลการวิจัย

1) สาเหตุความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมงชายฝั่งในพื้นที่อ่าวปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2557-2567 จากผลการศึกษาพบว่า สาเหตุความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมงชายฝั่งในพื้นที่อ่าวปากพนัง ภายใต้การใช้ทรัพยากรร่วมกันของกลุ่มประมงชายฝั่งใน 2 อำเภอ ได้แก่ ชุมชนประมงชายฝั่งอำเภอเมือง (ชุมชนบ้านปากนคร ท่าไร่ และปากพูน) และอำเภอปากพนัง (ชุมชนประมงชายฝั่งแหลมตะลุมพุก) เกิดขึ้นภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงของกลไกตลาดที่มีความต้องการทรัพยากรทางทะเลเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ชุมชนประมงชายฝั่งขยายการทำประมงจากเพื่อยังชีพไปสู่การทำประมงเชิงพาณิชย์ การเพิ่มขึ้นของประมงชายฝั่งและการใช้เรือทำการประมงที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในการแข่งขันทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีอยู่จำกัด ต่างคนต่างแย่งชิงจนนำมาสู่ความขัดแย้ง ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ (1) ความขัดแย้งระดับปัจเจกบุคคล ที่เกิดขึ้นภายในชุมชน ระหว่างชุมชน และระหว่างชุมชนกับกลุ่มทุนทั้งในและนอกพื้นที่ที่เข้ามาเลี้ยงหอยแครง และ (2) ความขัดแย้งระดับนโยบายรัฐ ที่เกิดจากการกำหนดมาตรการจัดระเบียบการทำประมงชายฝั่งบนพื้นฐานของนโยบายจากบนลงล่าง โดยชุมชนเรียกร้องให้รัฐผ่อนปรนการทำประมงชายฝั่ง ขณะที่รัฐใช้การบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด

2) รูปแบบและกระบวนการในการจัดการความขัดแย้งการใช้ทรัพยากรประมงชายฝั่งในพื้นที่อ่าวปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2557-2567 จากผลการศึกษาพบว่า รูปแบบและกระบวนการในการจัดการความขัดแย้งการใช้ทรัพยากรประมงชายฝั่งในพื้นที่อ่าวปากพนังที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอย่างบูรณาการมี 2 ลักษณะ คือ (1) การใช้ทุนทางสังคมภายใต้รูปแบบความสัมพันธ์แบบเครือข่าย ใช้การเจรจาไกล่เกลี่ยคู่ขัดแย้ง และไต่สวนหาข้อเท็จจริง และ (2) การร่วมหาทางออกอย่างยั่งยืนภายใต้แนวคิดของออสตรอม 8 ข้อ ได้แก่ (1) ความชัดเจนของขอบเขตที่ทุกคนมีสิทธิ์ใช้ทรัพยากรร่วมกันในพื้นที่อ่าวปากพนัง โดยรัฐกำหนดขอบเขตชายฝั่งไว้ชัดเจนเพื่อคุ้มครองวิถีชีวิตสัตว์น้ำ (2) มีกฎระเบียบในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเล โดยเฉพาะในเรื่องของเครื่องมือที่ใช้ในการทำประมงภายใต้กรอบกฎหมายกำหนดชัดเจนและชุมชนตกลงร่วมกัน (3) สมาชิกร่วมกันตัดสินใจทำการประมงชายฝั่งเชิงอนุรักษ์ที่มีการงดเว้นในช่วงฤดูกลาปลาวางไข่เพื่อรักษาความสมดุลของทรัพยากรสัตว์น้ำ (4) มีการสอดส่องดูแลในการใช้เครื่องมือทำการประมงที่ถูกกฎหมาย (5) มีการลงโทษแบบค่อยเป็นค่อยไป เมื่อพบเห็นผู้ละเมิด

กฎ/กติกาในการใช้เครื่องมือทำการประมงผิดกฎหมายหรือทำการประมงในพื้นที่หวงห้าม จะใช้วิธีการกล่าวตักเตือนก่อน หากไม่ฟังก็ดำเนินคดีตามกฎหมาย (6) การจัดการความขัดแย้งที่มีสาเหตุคล้ายคลึงกันและวิธีการจัดการความขัดแย้งคล้ายคลึงกัน คือ ผู้นำ/ผู้อาวุโสในชุมชน/ระหว่างชุมชน/กลุ่มทุน เรียกคู่ขัดแย้งมาเจรจาไกล่เกลี่ย (7) ภาครัฐยินยอมในสิทธิการจัดการทรัพยากรทางทะเล โดยภาครัฐให้การสนับสนุนผ่านกระบวนการขึ้นนำหรือควบคุมในระดับสูง และ (8) การเชื่อมโยงภาคีที่ใหญ่กว่าผ่านกลุ่มทำการประมงเชิงอนุรักษ์ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือจากรัฐทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเข้ามาให้ความรู้การทำการประมงชายฝั่งเชิงอนุรักษ์ เป็นต้น

อภิปรายผลการวิจัย

ผลการศึกษา สาเหตุความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมงชายฝั่งในพื้นที่อ่าวปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2557-2567 พบว่า ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชนอ่าวปากพนังส่วนหนึ่งเป็นความขัดแย้งที่สามารถนำภูมิปัญญาชุมชนหรือกติกาชุมชนที่ใช้ร่วมกันในการทำการประมงมาตกลงกันได้ และ/หรือเป็นความขัดแย้งระดับปัจเจกที่ไม่พัฒนาไปสู่ความรุนแรง ทั้งนี้เพราะเป็นชุมชนดั้งเดิมที่อยู่อาศัยกันมายาวนาน มีความสัมพันธ์ในเชิงระบบเครือญาติแน่นแฟ้น กลุ่มชาวประมงในพื้นที่อ่าวปากพนังทั้งในกลุ่ม หย่อม และหมู่บ้านต่าง ๆ ตระหนักเสมอว่า ผู้ประกอบอาชีพประมงทุกคนเป็นพี่น้องกัน สอดคล้องกับการศึกษาของ Elinor Ostrom (1990) ที่กล่าวถึงการใช้ทรัพยากรร่วมโดยชุมชนซึ่งกำหนดกติกาการใช้ทรัพยากรเพื่อรองรับการแก้ไขความขัดแย้ง โดยพิจารณาจากหลักการออกแบบกติกาชุมชน 8 ประการ คือ (1) การระบุขอบเขตไว้อย่างชัดเจน (2) ความสอดคล้องระหว่างกติกาด้วยการเก็บเกี่ยวทรัพยากรและการบำรุงรักษาระบบทรัพยากรกับเงื่อนไขทางสังคมและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ (3) สิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและปรับปรุงกฎ กติกาในการจัดการทรัพยากร (4) การกำกับดูแลตรวจตราประเมินโดยคนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (5) การลงโทษอย่างค่อยเป็นค่อยไป (6) การมีกลไกในการจัดการความขัดแย้ง (7) การที่รัฐรับรู้และให้สิทธิแก่ชุมชนในการวางกติกา การใช้และจัดการทรัพยากร และ (8) กติกาและการจัดการทรัพยากรเชื่อมโยงสอดคล้องกับระบบที่ใหญ่กว่า ทั้งยังสอดคล้องกับข้อเสนอของ ชล บุนนาค (2555, หน้า 41-42) ที่มองว่าการจัดการความขัดแย้งสามารถทำได้ผ่านการกำหนดกติกาการใช้ทรัพยากรร่วมกันของคนในชุมชน โดยการมีส่วนร่วมดังกล่าวเป็นตัวแบบสำคัญในการจัดการความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการใช้ทรัพยากร

อย่างไรก็ตามสาเหตุความขัดแย้ง นอกมาจากปัจจัยเชิงโครงสร้างจนนำมาสู่ความขัดแย้งเชิงปัจเจกบุคคลแล้ว ความขัดแย้งอีกรูปแบบหนึ่งคือ การใช้อำนาจรัฐผ่านการกำหนดนโยบายที่ต้องการจัดระเบียบในการทำการประมงที่นับวันทรัพยากรทางทะเลเสื่อมโทรมร่อยหรอลง อันเนื่องมาจากกลุ่มประมงใช้เครื่องมือในการทำการประมงแบบทำลายล้างทรัพยากรสัตว์น้ำที่ยังเป็นตัวอ่อนที่จะเจริญพันธุ์สามารถเป็นอาหารได้ ส่งผลกระทบในระบบห่วงโซ่คุณค่าสัตว์น้ำ จำเป็น

อย่างยิ่งที่รัฐจะต้องเข้ามาดำเนินการจัดระเบียบภายใต้การถูกกลืนกินของประมงชายฝั่งที่เป็นวิถีดั้งเดิม กำลังจะสูญหายไป อาจด้วยบริบทของการเปลี่ยนแปลงสู่ความทันสมัย เครื่องมือทำการประมงเปลี่ยนแปลงตามความต้องการตลาดทุน การทำการประมงแบบทำลายล้าง นำมาสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐผู้ใช้อำนาจรัฐ สถาปนาบังคับใช้กฎหมายที่เด็ดขาดกับกลุ่มประมงที่ใช้เครื่องมือผิดกฎหมายเพื่อมุ่งหวังทำรายได้ให้ได้มากที่สุด ตามความต้องการของกลุ่มทุน ดังนั้น ความขัดแย้งดังกล่าวเป็นความขัดแย้งที่มีความรุนแรง มีการตอบโต้และการเจรจาไกล่เกลี่ยหรือทำข้อตกลงร่วมกันในพื้นที่อ่าวปากพนัง ที่มีทั้งกลุ่มประมงชายฝั่งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยสอดคล้องกับการศึกษาของ พัชราภา ดันตรเจริญ (2559) ทำการศึกษาเรื่องความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมง: กรณีศึกษาวิถีการดำรงอยู่กับความขัดแย้งของชาวประมงชายฝั่ง ผลการศึกษาพบว่า อำนาจของพื้นที่ทะเล เป็นตัวแปรหลักสำคัญที่ส่งผลต่อสาเหตุความขัดแย้ง การเพิ่มหรือลดความขัดแย้งและวิธีการจัดการความขัดแย้ง ขณะเดียวกันความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมงก็เชื่อมโยงกับอำนาจรัฐ อำนาจวัฒนธรรม อำนาจชุมชน และอำนาจตลาด ซึ่งเป็นอำนาจที่ถูกใช้อย่างเชื่อมโยงกับพื้นที่ของความขัดแย้งว่าอยู่ในเขตชายฝั่งหรือนอกชายฝั่ง กล่าวคือ ความขัดแย้งในเขตชายฝั่งเป็นความขัดแย้งแบบสมมาตร ซึ่งเป็นความขัดแย้งระหว่างชาวประมงในพื้นที่เดียวกัน หรือใกล้เคียงในเรื่องของผลประโยชน์ที่ขัดกันในการใช้เครื่องมือที่ต่างชนิดกัน และพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ทับซ้อนกัน ความขัดแย้งที่คู่ขัดแย้งมีสถานะความสัมพันธ์ทางอำนาจไม่ต่างกันมาก ส่วนในอาณาบริเวณนอกเขตชายฝั่งเป็นพื้นที่ที่เรือประมงขนาดเล็กไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในการจับสัตว์และอำนาจชุมชนเอื้อไม่ถึง มักเกิดความขัดแย้งที่เป็นอสมมาตร คือ คู่ขัดแย้งมีอำนาจต่างกัน โดยอำนาจรัฐมีแนวโน้มสนับสนุนเรือประมงขนาดใหญ่ อำนาจรัฐทำงานไม่เต็มศักยภาพหรือเอื้อไม่ถึงมักเกิดความขัดแย้งที่เป็นอสมมาตร คือ คู่ขัดแย้งมีอำนาจต่างกันโดยอำนาจรัฐมีแนวโน้มสนับสนุนเรือประมงขนาดใหญ่ อำนาจรัฐทำงานไม่เต็มศักยภาพหรือเอื้อไม่ถึงนอกชายฝั่ง ทั้งยังไม่มีอำนาจชุมชนเอื้อประโยชน์ให้เรือประมงขนาดเล็ก มีอำนาจต่อรองกับเรือขนาดใหญ่ได้ดังเช่นในเขตชายฝั่ง

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า ลักษณะความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมงชายฝั่งในพื้นที่อ่าวปากพนังสาเหตุมาจากความขัดแย้งเชิงโครงสร้างที่เกิดจากบริบทในพื้นที่ในการทำการประมงที่อ่าวปากพนังเป็นพื้นที่ที่มีทรัพยากรทางทะเลที่อุดมสมบูรณ์ที่เป็นรอยต่อระหว่างน้ำจืดกับน้ำเค็ม น้ำขึ้นน้ำลงเป็นไปตามวิถีของร่องมรสุม ส่งผลให้ทรัพยากรสัตว์น้ำมีความอุดมสมบูรณ์ มีทำการประมงแบบดั้งเดิมและการประมงสมัยใหม่มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ นำมาซึ่งการแย่งชิงทรัพยากรนำมาสู่ความขัดแย้ง ที่เกิดคู่ขัดแย้งที่มีความแตกต่างกัน รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าจัดการระเบียบเพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งเชิงบูรณาการในการบังคับใช้กฎหมายที่เด็ดขาดและการใช้กติการ่วมในสังคมดั้งเดิม

ผลการศึกษา รูปแบบและกระบวนการในการจัดการความขัดแย้งการใช้ทรัพยากรประมงชายฝั่ง ในพื้นที่อ่าวปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2557-2567 พบว่า ชุมชน

ชาวประมงชายฝั่งในพื้นที่อ่าวปากพนังที่มีความหลากหลายของชุมชนมีการนำรูปแบบภูมิปัญญาในการจัดการความขัดแย้งของชุมชนมาปรับใช้จนกระทั่งถึงยุคปัจจุบัน มีการปรับภูมิปัญญาเดิมในบางประเด็นให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา มีการรับเอานวัตกรรมใหม่ ๆ มาประยุกต์ระบบการจัดการความขัดแย้งให้สอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจสังคม และการเมือง โดยระบบภูมิปัญญาดังกล่าวยังคงมีพลังบังคับใช้กับชุมชนประมงชายฝั่งในพื้นที่อ่าวปากพนังได้เป็นอย่างดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับชุมชนประมงชายฝั่งในพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นชุมชนดั้งเดิมที่ตั้งถิ่นฐานมาช้านานแล้ว ส่งผลให้ชุมชนมีระบบภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เป็นองค์ความรู้ที่พัฒนาขึ้นเฉพาะถิ่นเป็นภูมิปัญญาที่สะสมขึ้นมาจากประสบการณ์ หรือความชัดเจนจากชีวิตและสังคมในท้องถิ่นของตนเอง เป็นความรู้ ความสามารถ ในการดำรงชีวิตอยู่ได้ในพื้นที่นั้น ๆ โดยใช้สติปัญญาสั่งสมความรู้ของตนอย่างหลากหลาย ผสมผสานความกลมกลืนระหว่างศาสนา สภาพภูมิอากาศ สภาพแวดล้อมการประกอบอาชีพ และกระบวนการทางสังคม สอดคล้องกับการศึกษาของ อุทัย ปริญาสุทธินันท์ (2555) กล่าวถึงยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: การจัดการความขัดแย้งเพื่อสร้างความยุติธรรมของชุมชนควนโส จังหวัดสงขลา พบว่า ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชน มีหลายคู่กรณีทั้งระหว่างชาวบ้านในชุมชนระหว่างคนในและคนนอกชุมชน และระหว่างรัฐกับชุมชน โดยมีความขัดแย้งทั้งในระดับที่แสดงออกและไม่แสดงออก รวมถึงความขัดแย้งที่อยู่ในระดับความคิดโดยที่มาจากความขัดแย้งส่วนใหญ่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรของชุมชนทั้งในมิติการใช้ประโยชน์ที่ดิน การทำประมง และการใช้ทรัพยากรจากป่าเสม็ดซึ่งทุกมิติมีความเชื่อมโยงกัน ทั้งนี้ชุมชนมีรูปแบบการจัดการความขัดแย้ง ตั้งแต่ใช้การเจรจาไกล่เกลี่ย โดยอาศัยระบบเครือญาติ และผ่านคนกลางซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือและไว้วางใจกัน ส่วนความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านและรัฐ ยังคงเป็นความขัดแย้งที่ต้องร่วมกันหาแนวทางผสมผสานความร่วมมือเพื่อการจัดการทรัพยากรของชุมชนต่อไป

ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง การใช้อำนาจรัฐผ่านการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่อ่าวปากพนัง รัฐมีขั้นตอนกระบวนการใช้การเจรจา ชักชวน กลุ่มเกล้าให้กลุ่มทำการประมงที่ผิดกฎหมาย มาร่วมทำการประมงที่ถูกกฎหมาย เพื่อลดความขัดแย้งภายในชุมชนที่มีการใช้เครื่องมือทำการประมงที่ผิดกฎหมาย เมื่อหาข้อยุติไม่ได้รัฐจำเป็นต้องบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด สอดคล้องกับการศึกษาของชลัท ประเทืองรัตน (2555) กล่าวถึง กระบวนการและปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดการความขัดแย้งกรณีประตูกันน้ำจิต - น้ำเค็ม แพรกหนามแดง อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดมหาสารคาม พบว่า ปัจจัยที่ทำให้การจัดการความขัดแย้งด้วยการเจรจาไกล่เกลี่ยประสบความสำเร็จ หรือไม่ประสบความสำเร็จ ประกอบด้วยหลาย ๆ ปัจจัยโดยนำเสนอปัจจัยของความสำเร็จบางประการที่สำคัญ ประกอบด้วย 1) คนกลางที่มีคุณสมบัติที่สำคัญ คือ ทักษะในการฟัง การชี้ให้เห็นความสำคัญในการไกล่เกลี่ย ทักษะในการสื่อสารอย่างเป็นระบบ การเอื้ออำนวยช่วยเหลือ คู่กรณีในการแสวงหาผลลัพธ์ที่สนองความต้องการของแต่ละฝ่ายได้อย่างเหมาะสม รวมถึงการมีคุณธรรมจริยธรรม มีบารมีอันจะทำให้คนในชุมชนยอมรับ 2) คู่กรณีพร้อมที่จะให้มีการจัดการ

ความขัดแย้ง ด้วยการเจรจาหรือการไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง เมื่อคู่กรณีตระหนักว่า สถานการณ์
สูงเกินไป จำนวนของคู่กรณีที่ไม่มาก และคู่กรณีมีความตั้งใจที่จะใช้อำนาจอย่างสมภาคและ
ยุติธรรม นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการความขัดแย้งได้ 3) ในกรณีที่สมาชิกในบางชุมชนมีความ
เคารพเพื่อพึ่งผู้นำสูงทั้งผู้นำที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ถ้าเกิดข้อพิพาทแล้ว ผู้นำตัดสินใจ
อย่างไรก็มักจะกระทำตามอย่างเคร่งครัด เพราะถ้าไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะถูกมาตรการทางสังคม
กดดัน ทำให้ใช้ชีวิตในชุมชนได้อย่างยากลำบาก 4) บริบทสภาพแวดล้อม หมายถึงรวมถึงสถานที่ใน
การเจรจาไกล่เกลี่ย ซึ่งมีส่วนในการทำให้การเจรจาไกล่เกลี่ยประสบความสำเร็จ สถานที่เจรจาต้อง
มีความเป็นกลางไม่ทำให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้เปรียบหรือเสียเปรียบ ต้องไม่มีการกดดันใด ๆ ระหว่าง
การเจรจา เช่น ไม่มีการชุมนุมประท้วงอยู่นอกห้องเจรจา แม้แต่โต๊ะเจรจาก็จำเป็นต้องให้มีลักษณะ
ของความเสมอภาคเท่าเทียมกันที่นิยมใช้ คือ โต๊ะกลม เพื่อมองเห็นหน้ากันทุก ๆ คน สำหรับห้อง
ประชุมควรมีขนาดพอเหมาะและมีพื้นที่ระดับเดียวกันที่ไมใช่ห้องประชุมแบบเวทีที่ฟังบรรยาย

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า ระบบการแก้ปัญหาความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ที่ใช้ระบบ
ภูมิปัญญาในการจัดการความขัดแย้ง จะเป็นการนำเอารากเหง้า “ความเข้มแข็งของชุมชน” โดย
ผ่านหลักศรัทธาความเชื่อทางศาสนา การร้อยรัด ผ่านวิถีชีวิตศิลปวัฒนธรรม ประเพณี ทั้งของ
คนที่มีนิกายศาสนาเดียวกันหรือต่างศาสนา ซึ่งหากใช้มุมมองเชิงบวกย่อมจะเก็บเกี่ยวประโยชน์ไป
ใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้มากมาย การหันมาให้ความสำคัญกับชุมชนในการแก้ไขปัญหา
แบบที่เรียกว่า “ระเบิดจากข้างใน” โดยหยิบยกจุดแข็งของชุมชนในพื้นที่มาเป็นปัจจัยเกื้อหนุน
ในการดำเนินการให้ชุมชนเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ กำหนดกฎเกณฑ์
กติกาต่าง ๆ เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ เป็นหน่วยสังคมขนาดเล็กที่สมาชิกของสังคมพัฒนา
ขึ้นตามธรรมชาติ มีการดำรงรักษาคุณค่า และมรดกทางวัฒนธรรม ความเชื่อ ศาสนา ประเพณี
ระบบเศรษฐกิจอาชีพ ระบบการเมือง การปกครอง โครงสร้างอำนาจ รวมถึงระบบนิเวศวิทยา สิ่ง
แวดล้อม และเทคโนโลยีต่าง ๆ ซึ่งระบบเหล่านี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันชนิดที่ไม่สามารถ
แยกออกจากกันได้ เป็นแบบแผนการดำรงชีวิตของคนในชุมชน หากชุมชนใดสามารถบริหาร
จัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมาชิกในชุมชนนั้นก็ดำรงอยู่อย่างสงบสุข ส่งผลถึงความเข้มแข็ง
ของสังคมขนาดใหญ่ ทั้งในระดับตำบล อำเภอจังหวัดและประเทศชาติในลำดับต่อไป

ข้อค้นพบจากการวิจัย

ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมงชายฝั่งอ่าวปากพนังเป็นผลจากการเปลี่ยน
ผ่านจากประมงยังชีพสู่ประมงเชิงพาณิชย์ภายใต้ทรัพยากรร่วมที่จำกัด ผนวกกับมาตรการจัด
ระเบียบเชิงโครงสร้างของรัฐที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชุมชน ขณะเดียวกัน การจัดการความขัดแย้งผ่าน
“ปากพนังโมเดล” แสดงให้เห็นศักยภาพของการบูรณาการกลไกทางกฎหมายเข้ากับทุนทางสังคม
และภูมิปัญญาชุมชน ในการพัฒนารูปแบบการจัดการทรัพยากรร่วมที่ลดความตึงเครียดและสร้าง
การยอมรับร่วมในระดับพื้นที่

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. มติกฎหมาย

1.1 ในการกำหนดกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตประมงชายฝั่ง ภายใต้การกำหนดจากบนลงล่างเพื่อบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการทำประมงชายฝั่งที่ไม่สอดคล้องและขาดการเชื่อมโยงกับวิถีชีวิตที่แท้จริงกลุ่มประมงชายฝั่ง นำไปสู่ปัญหาข้อบังคับใช้ให้กับเจ้าหน้าที่หลาย ๆ জনนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนประมงชายฝั่งเนื่องจากชุมชนเห็นว่ากฎหมายไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในกรณีที่มีการพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5 กำหนดให้ทะเลชายฝั่ง มีระยะนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไปสามไมล์ทะเล เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากร จึงเป็นการทำการประมงที่ต้องใช้ต้นทุนในการออกจากฝั่งมากขึ้นกว่าเดิมไม่สอดคล้องกับวิถีปฏิบัติ

1.2 ในการกำหนดกฎหมายมาบังคับใช้ในกลุ่มประมงชายฝั่งเป็นการกำหนดภายใต้เจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อรองรับในเวทีระดับโลกคือ EU กระนั้นขั้นตอนในการบังคับใช้กฎหมายยังขาดมาตรการรองรับทางสังคมที่ได้รับผลกระทบไม่สามารถที่จะเยียวยาได้ โดยเห็นได้จากชาวประมงชายฝั่งที่ทำกินด้วยเครื่องมือที่ใช้มานานแต่ถูกกำหนดให้ผิดกฎหมายในภายหลังจนไม่มีทุนในการเปลี่ยนเครื่องมือให้ถูกกฎหมาย ถึงแม้รัฐเยียวยาจากรัฐส่วนกลางแต่ไม่คุ้มทุนและมีได้ก่อให้เกิดความร่วมมือแต่กลับเป็นความขัดแย้งเสียมากกว่า

1.3 ดังนั้นผู้วิจัยนำเสนอมาตรการรองรับในการบังคับใช้กฎหมายจำเป็นอย่างยิ่งต้องมีการบังคับแบบขอความร่วมมือแบบค่อยเป็นค่อยไป และรัฐมีการชดเชยให้เกิดความคุ้มค่าและเป็นธรรมเครื่องมือที่ทำการประมงผิดกฎหมาย และสร้างองค์ความรู้ให้กลุ่มประมงชายฝั่งมีจิตสำนึกในการทำประมงชายฝั่งเชิงอนุรักษ์และส่งเสริมคุณค่าทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่างยั่งยืน

2. มิติด้านนโยบายไปปฏิบัติ

2.1 ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมงชายฝั่งในพื้นที่อ่าวปากพนัง จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องใช้การแก้ไขปัญหที่เกิดจากข้างในชุมชนก่อน ในที่นี้หมายถึงเมื่อเกิดข้อขัดแย้งควรใช้กระบวนการ กติกาในชุมชนในการแก้ไขปัญหามากกว่าที่จะใช้อำนาจรัฐเข้ามาแก้ไขปัญหาก่อนเป็นเรื่องแรก ซึ่งไม่าจะแก้ไขปัญหความขัดแย้งได้อย่างยั่งยืน

2.2 บริบทสภาพแวดล้อม หมายรวมถึงสถานที่ในการเจรจาไกล่เกลี่ย ซึ่งมีส่วนในการทำให้การเจรจาไกล่เกลี่ยประสบความสำเร็จ สถานที่เจรจาต้องมีความเป็นกลาง ไม่ทำให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้เปรียบหรือเสียเปรียบ ต้องไม่มีการกดดันใด ๆ ระหว่างการเจรจา เช่น ไม่มีการชุมนุมประท้วงอยู่นอกห้องเจรจา แม้แต่โต๊ะเจรจาก็จำเป็นต้องให้มีลักษณะของความเสมอภาคเท่าเทียมกันที่นิยมใช้ คือ โต๊ะกลม เพื่อมองเห็นหน้ากันทุก ๆ คน สำหรับห้องประชุมควรมีขนาดพอเหมาะและมีพื้นที่ระดับเดียวกันที่ไม่ใช่ห้องประชุมแบบเวทีฟังบรรยาย ซึ่งเป็นการลดการกดดันที่ชาวบ้าน

ในชุมชนกล้าสะท้อนความคิดเห็นมามาตรการที่ต้องการให้รัฐมีการปรับเปลี่ยนจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีความเข้มงวดสู่ปรับกฎหมายสู่การปฏิบัติให้สอดคล้องกับบริบทชุมชน

2.3 การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งภายใต้แนวคิดของออสโตรอม 8 ประการ สามารถนำมาเป็นกรอบในการอธิบายในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งประมงชายฝั่งอ่าวปากนครได้ แต่กระนั้นหลักการประการหนึ่งที่ชุมชนประมงชายฝั่งอ่าวปากพนังยังขาดอยู่คือการที่รัฐบาลรับรู้และให้สิทธิ์ผู้ใช้ทรัพยากรในระดับตำนานหมายถึงว่าอำนาจรัฐไม่ยอมรับอำนาจชุมชนในการจัดการทรัพยากรทางทะเลในพื้นที่อ่าวปากพนัง มีการเรียกร้องให้ลดบทบาทอำนาจรัฐเพิ่มอำนาจชุมชนในการจัดการทรัพยากร แต่ในทางปฏิบัติรัฐให้อำนาจน้อยเป็นการบริหารจัดการทรัพยากรโดยใช้อำนาจรัฐส่วนกลางในการกำหนดนโยบายเป็นสำคัญ จึงส่งผลกระทบให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนตลอดเวลา

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในการใช้ทรัพยากรทางทะเลของชาวประมง ในประเด็นที่เชื่อมโยงอำนาจและความสัมพันธ์ ระหว่างคู่ขัดแย้งที่เกิดขึ้นในอาณาบริเวณชายฝั่งและนอกชายฝั่ง
2. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบความขัดแย้งของชาวประมง ยังมีมิติอื่น ๆ เช่นการใช้พื้นที่ร่วมกันระหว่างตำบลต่าง ๆ ในละแวกเดียวกัน หรือต่างพื้นที่กันว่ากฎกติกามีการใช้ทรัพยากรหน้าบ้านต่างกันหรือร่วมกันเป็นอย่างไร

บรรณานุกรม

- ขจรศักดิ์ บัวระพันธ์. (2554). *วิจัยเชิงคุณภาพไม่ยากอย่างที่คิด*. นครปฐม: สถาบันวัดกรรมกรเรียนรู้ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- จุมพล นาคะลักษณ์. (2529). *กรมประมงกับการพัฒนาประมง*. ใน ครบรอบ 60 ปี กรมประมง. กรุงเทพฯ: กรมประมง.
- ชลบุญนาถ. (2555). *แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศ*. ใน ปกป้อง จันวิทย์ (บ.ก.), ชุดหนังสือการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย (น. 1-96). นนทบุรี: คณะทำงาน เครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป.
- ชลัท ประเทืองรัตน. (2555). “กระบวนการและปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดการความขัดแย้ง: กรณีประตูกันน้ำจิต-น้ำเค็ม แพรกหนามแดง อำเภอมะนัง จังหวัดสมุทรสงคราม และกรณีฝาดัดต่อกระเจ็ดตื้อ โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น.” *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม* 31(4), 38-52.

- ฐานิดา เหลืองด่านสกุล. (2562). ปัญหาความขัดแย้งและวิธีการจัดการความขัดแย้งของประมงพื้นบ้าน: กรณีศึกษาชุมชนคลองด่าน ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ทศพร วงศ์รัตน์. (2528). ทรัพยากรประมงทะเลของไทย. ใน การอนุรักษ์ธรรมชาติในประเทศไทย ในแง่การพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ: แผนกธรรมชาติวิทยา สยามสมาคม.
- บุญเลิศ ผาสุก. (2530). การประมงทะเลในน่านน้ำไทย. ใน ผลการสัมมนาว่าวภาครัฐและภาคเอกชน เรื่อง “อนาคตประมงไทย” ระหว่างวันที่ 4-5 มิถุนายน 2530. กรุงเทพฯ: ศูนย์พัฒนาการประมง.
- พัชราภา ต้นตราจัน. (2559). ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมง: กรณีศึกษาวิธีการดำรงอยู่กับความขัดแย้งของชาวประมงชายฝั่ง. (ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, สาขารัฐศาสตร์.
- สันต์ บัณฑุกุล. (2511). การประมงอวนลากในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- อัสนีย์ มั่นประสิทธิ์, และ อิสระ ชาลวรชกิจ. (2563). การประมงของประเทศไทยจากอดีตจนถึงห้วงเวลาการออกพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558. ชุดเอกสารเผยแพร่เครื่องมือประมงสำหรับนักศึกษามหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: ฝ่ายฝึกอบรม ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.
- อุทัย ปริณญาสุทธีนันท์. (2555). “ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการจัดการความขัดแย้งของชุมชนควนโส.” วารสารวิจัย มสค. สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ 10(1), 207-222.
- Engel, D. M. (1978). *Code and Custom in a Thai Provincial Court: The Interaction of Formal and Informal Systems of Justice*. Tucson: University of Arizona Press, for the Association for Asian Studies.
- Khondker, M. J., & Hossain, A. (2005). Enabling conflict resolution for better fisheries management: Experience from the inland fisheries of Bangladesh. Annex 7:3 of the Final Technical Report of project R8294. **WorldFish Center**. Retrieved from <http://www.nrsp.org.uk/database/documents/2380.pdf>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.

อัตลักษณ์ของสิงห์เขียว KU MAPS ยุคใหม่:
วิจัยสถาบันเพื่อการพัฒนาหลักสูตร
ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์
(หลักสูตรปรับปรุง พ.ศ. 2570)
คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*

เอกลักษณ์ ไชยภูมิ, สุรียฉาย พลวัน,
ปรีห์ปราง ถนนอมศักดิ์ชัย, วริศรา อัมพิทักษ์

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ (หลักสูตรปรับปรุง พ.ศ. 2570) คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ โดยมุ่งวิเคราะห์แนวทางการจัดการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา ศึกษาความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอก โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสานผ่านแบบสอบถามออนไลน์ การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม และการวิเคราะห์เอกสาร

ผลการวิจัยพบว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคาดหวังให้หลักสูตรพัฒนาองค์ความรู้และทักษะที่สอดคล้องกับบริบทของการบริหารภาครัฐและองค์กรร่วมสมัยที่ขับเคลื่อนด้วยข้อมูล เทคโนโลยี และการทำงานเชิงเครือข่าย โดยเฉพาะด้านการบริหารภาครัฐยุคดิจิทัล (digital governance) การกำหนดนโยบายบนฐานหลักฐานเชิงประจักษ์ (evidence-based policy) การวิเคราะห์ข้อมูล (data analytics) การใช้ปัญญาประดิษฐ์ (artificial intelligence: AI) อย่างมีจริยธรรม ตลอดจนทักษะการคิดเชิงวิพากษ์ (critical thinking) การสื่อสาร การบริหารจัดการความขัดแย้งในองค์กร และความสามารถในการปรับตัวต่อความเปลี่ยนแปลง และเหนือสิ่งอื่นใดคือความต้องการให้หลักสูตรเชื่อมโยงองค์ความรู้เชิงทฤษฎีกับการปฏิบัติงานจริงผ่านการเรียนรู้เชิงประสบการณ์ (experiential learning) การเรียนรู้ผ่านโครงการ (project-based learning) และการเรียนรู้จากสถานการณ์จำลองมากขึ้น รวมถึงพัฒนาระบบบริหารหลักสูตรและระบบสนับสนุนผู้เรียนให้มีความโปร่งใส เป็นธรรม และยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น เหตุนี้ ข้อค้นพบจากการวิจัยจึงนำไปสู่การพัฒนาอัตลักษณ์ใหม่ของสิงห์เขียว KUMAPS (Master of Arts in Political Science) ภายใต้แนวคิดรัฐศาสตร์ภาคปฏิบัติซึ่งมุ่งผลิตมหาบัณฑิตที่สามารถบูรณาการองค์ความรู้ทางรัฐศาสตร์เข้ากับการบริหารจัดการ การวิเคราะห์เชิงนโยบาย และการจัดการปัญหาสาธารณะในบริบทโลกที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ควบคู่กับการมีจริยธรรม ความรับผิดชอบต่อสังคม และศักยภาพในการเรียนรู้ตลอดชีวิต (lifelong learning) อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของมหาบัณฑิตรัฐศาสตร์ในศตวรรษที่ 21

คำสำคัญ: การจัดการเรียนรู้แบบเน้นผลสัมฤทธิ์; เครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน; ความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย; สิงห์เขียว

* ได้รับการสนับสนุนทุนจากภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ปีงบประมาณ 2569

The New Identity of the Singha Kheaw KUMAPS: Institutional Research for the Development of the Master of Arts in Political Science Curriculum (2027 Revision) Faculty of Social Sciences, Kasetsart University

Akekalak Chaiyapumee, Sureeshine Phollawan,
Preeprang Thanomsakchai, Varisara Impithuksa

Abstract

This research article aims to develop the Master of Arts Program in Political Science (Revised Curriculum B.E. 2570 [2027]) at the Faculty of Social Sciences, Kasetsart University by examining potential approaches to graduate-level education and investigating the needs and expectations of both internal and external stakeholders. The study employed a mixed methods research approach through online questionnaires, in-depth interviews, focus group discussions, and document analysis.

The findings reveal that stakeholders expect the program to develop knowledge and competencies that correspond to the contemporary context of public administration and modern organizations increasingly driven by data, technology, and network-based governance. Particular emphasis was placed on digital governance, evidence-based policy, data analytics, and the critical and ethical use of artificial intelligence (AI), alongside competencies in critical thinking, communication, organizational conflict management, and adaptability in rapidly changing environments. Above all, stakeholders strongly emphasized the need for the curriculum to bridge theoretical knowledge with practical application through experiential learning, project-based learning, and learning from real-world situations. In addition, the study highlights the importance of developing transparent, fair, and flexible curriculum administration and student support systems. Consequently, the findings led to the formulation of a new identity for “Singha Kheaw” KUMAPS (Master of Arts in Political Science) under the concept of praxis or practical political science, which aims to cultivate graduates capable of integrating political science knowledge with management, policy analysis, and public problem-solving within increasingly complex and rapidly changing global contexts. At the same time, the program seeks to foster ethical responsibility, social accountability, and lifelong learning capacities, which are regarded as essential characteristics of political science graduates in the twenty-first century.

Keywords: OBE, AUN-QA, Stakeholders’ needs; Singha Kheaw



บทนำ

แม้สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations: ASEAN) จะสถาปนาขึ้นตั้งแต่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967 ภายใต้ปฏิญญากรุงเทพฯ (Bangkok Declaration) ของสมาชิกก่อตั้ง 5 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และประเทศไทย แต่การดำเนินการที่เกิดขึ้นในช่วงแรกเกิดขึ้นภายใต้บริบทของสงครามเย็นอันทำให้การรวมตัวของรัฐในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นไปเพื่อตอบโจทย์หรือยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงรูปแบบเก่าเป็นสำคัญ จวบจนกระทั่งสงครามเย็นสิ้นสุดลงและโลกหันมาให้ความสนใจกับประเด็นเรื่องความมั่นคงมนุษย์ (human security) ที่มากขึ้นจึงทำให้บรรดาชาติสมาชิกของ ASEAN หันมาสนใจประเด็นเหล่านี้มากขึ้น

หลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดลง และรัฐสมาชิก ASEAN เดิมได้พิจารณาเปิดรับสมาชิกใหม่ ๆ ได้แก่ เวียดนาม (ค.ศ. 1995) ลาวกับเมียนมาร์ (ค.ศ. 1997) กัมพูชา (ค.ศ. 1999) เข้ามาใน ASEAN จนทำให้ ASEAN เกิดอัตลักษณ์ของความหลากหลายขึ้นมาอย่างชัดเจน หรือที่ Amitav Acharya เรียกว่าเป็นเอกภาพในความหลากหลาย (Unity in Diversity) และมีการตั้งข้อสังเกตว่าที่ผ่านมาบรรดาประเทศสมาชิก ASEAN หรือ ASEAN Member States (AMS) ไม่เข้าใจหรือมีความรู้เกี่ยวกับกันเองเท่าที่ควร และความแตกต่างนี้ยังทำให้การประสานงานหรือสร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาคทวีความยากลำบากยิ่งขึ้นไปอีก (Acharya, 2009, pp. 94–95) ดังนั้น จึงเริ่มมีข้อเสนอจากนักวิชาการว่าควรจะมองหาประเด็นแกนกลางบางอย่างที่จะสามารถหลอมรวมความแตกต่างของ AMS ให้สามารถเชื่อมโยงกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวได้มากขึ้น และคำตอบที่ได้ ณ เวลานั้นคือ “การศึกษา”

ประกอบกับในช่วงเวลาเดียวกันนั้น ASEAN กำลังเฝ้าระวังประเด็นเรื่องความมั่นคงรูปแบบใหม่ และทำให้สุดท้ายในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 4 ในปี ค.ศ. 1992 ได้มีข้อเสนอให้มีการจัดตั้งเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน (ASEAN University Network or AUN) โดยเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการเสริมสร้าง อัตลักษณ์และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของภูมิภาค ตลอดจนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของชาติสมาชิก โดยมีแนวคิดในการขยายเครือข่ายมหาวิทยาลัยชั้นนำของอาเซียนเพื่อที่จะวางรากฐานไปสู่การจัดตั้ง “มหาวิทยาลัยอาเซียน” ในอนาคต โดยที่ประชุมยังส่งเสริมให้มีการบรรจุเนื้อหาเกี่ยวกับอาเซียนเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรในระดับโรงเรียนมัธยมและสถาบันอุดมศึกษา รวมถึงการจัดโครงการแลกเปลี่ยนนักศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับอาเซียนให้แก่เยาวชนในภูมิภาค

จากแนวคิดดังกล่าว จึงนำไปสู่การจัดตั้งเครือข่ายมหาวิทยาลัยในภูมิภาคอย่างเป็นทางการในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1995 โดยมีนักวิชาการจากประเทศไทยเป็นหัวหอกในการก่อตั้งเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน (ASEAN University Network) หรือ AUN ขึ้น และทำให้ประเทศไทยกลายเป็นผู้เริ่มสำคัญในการระดมเครือข่ายที่ว่านี้ใน ค.ศ. 1995 (ASEAN University Network, n.d.) กระทั่งต่อมาในปี ค.ศ. 1998 เครือข่าย AUN จึงได้ก่อตั้งระบบการประกัน

คุณภาพของเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน (AUN Quality Assurance) หรือ AUN-QA เพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านการศึกษาและการวิจัยในประเทศที่อาเซียนให้ความสำคัญ ซึ่งกลไกนี้ได้กลายเป็นมาตรฐานกลางที่ใช้ในการประเมินคุณภาพของหลักสูตรและสถาบันการศึกษาในภูมิภาคโดยในปี ค.ศ. 2012 เครือข่าย AUN ได้ขยายขอบเขตความร่วมมือโดยจัดตั้งเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียนบวกสาม (ASEAN+3 University Network หรือ ASEAN+3 UNet) เพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางวิชาการกับประเทศจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ และในช่วงเวลาเดียวกันนี้เองที่ระบบการประกันคุณภาพของ AUN-QA ได้ปรับตัวให้สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการศึกษาตามผลลัพธ์ (Outcome-Based Education: OBE) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากกระแสการปฏิรูปการศึกษาระดับโลก เช่น Washington Accord ในการจัดอันดับและการประกันคุณภาพการศึกษาด้านวิศวกรรมศาสตร์ หรือการออกแบบหลักสูตรแบบมุ่งเน้นสมรรถนะของโครงการ TUNING Educational Structures in Europe ที่เริ่มต้นขึ้นใน ค.ศ. 2000 โดยมีเป้าหมายในการเชื่อมโยงนโยบายของ Bologna Process และ Lisbon Strategy ให้เข้ากับการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยพัฒนาระบบการที่ใช้ในการออกแบบ ปรับปรุง ดำเนินการ ประเมินผล และยกระดับคุณภาพของหลักสูตรในระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอกในยุโรป ทั้งนี้ผลลัพธ์และเครื่องมือต่าง ๆ ของ TUNING ได้รับการเผยแพร่ผ่านสิ่งพิมพ์หลากหลายรูปแบบ เพื่อให้สถาบันการศึกษาและคณาจารย์ตามมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้ลองนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของตนเอง และปรากฏการณ์ที่กล่าวไปทั้งหมดนี้จึงส่งผลให้กระบวนการดำเนินงานและจัดการขององค์การระหว่างประเทศในหลายแห่ง รวมถึง ASEAN เองเริ่มพิจารณาแนวทางที่เรียกว่า Result-based management (RBM) ในการบริหารจัดการโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ให้ตอบโจทย์ตามภารกิจหรือพันธกิจที่ตั้งเอาไว้ในระยะสั้นและระยะยาว

อิทธิพลของวิธีคิดเรื่องการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ใน ASEAN ปรากฏอย่างชัดเจนในเอกสาร คู่มือการออกแบบและบริหารโครงการความร่วมมือของอาเซียน (ASEAN Cooperation Project Design and Management Manual) ซึ่งถือเป็นเอกสารอ้างอิงหลักสำหรับกระบวนการประเมิน ซึ่งยึดหลัก RBM โดยเป็นการเปลี่ยนแปลงจากการติดตามผลแบบดั้งเดิมที่เน้นกิจกรรมไปสู่การติดตามผลที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ ภายใต้แนวทางนี้ การประเมินจะเน้นวัดระดับความสำเร็จของผลลัพธ์ที่ตั้งไว้ในแผนงานขององค์กร โดยพิจารณาถึงผลกระทบระยะยาว (impact/outcome) ของการดำเนินงานและการจัดกิจกรรมต่าง ๆ โดยคาดการณ์ว่าวิธีการที่เน้นผลลัพธ์นี้จะช่วยให้การบริหารจัดการโครงการไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่การตรวจสอบกิจกรรมและผลผลิต แต่ให้ความสำคัญกับผลกระทบที่เป็นรูปธรรมและความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของโครงการนั้น ๆ แทน

จากสาเหตุที่ได้กล่าวไป จึงไม่แปลกที่แนวทางการประกันคุณภาพของ AUN จะเริ่มเปลี่ยนแปลงจากการเน้นปัจจัยนำเข้า (Input-Based Education) เช่น เนื้อหาหลักสูตรและคุณสมบัติของอาจารย์ ไปสู่การเน้นผลลัพธ์ของการเรียนรู้ (Outcome-Based Learning) ที่มุ่งเน้นทักษะของบัณฑิตและความสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน และในช่วงนี้เองที่ AUN

ได้ส่งเสริมแนวทาง OBE ผ่านกลไกต่าง ๆ อย่างเป็นระบบและพยายามทำให้แนวทางเช่นนี้ถูกทำให้กลายเป็นสถาบัน ยกตัวอย่างเช่น การจัดอบรมเชิงปฏิบัติการ การพัฒนากรอบมาตรฐานคุณภาพระดับภูมิภาค และการประเมินคุณภาพของหลักสูตรโดยใช้แนวทางการประกันคุณภาพที่เน้นผลลัพธ์ของการเรียนรู้ ตัวอย่างสำคัญ ได้แก่ การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการด้าน OBE ครั้งที่ 8 ในปี พ.ศ. 2568 ซึ่งเน้นแนวทางการออกแบบหลักสูตรแบบองค์รวม (ecosystem-based approach) เพื่อเตรียมความพร้อมให้กับนักศึกษาในอนาคต

กล่าวโดยสรุป เครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน (AUN) ได้พัฒนาจากเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการไปสู่การเป็นกลไกกลางในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพระดับภูมิภาค โดยการบูรณาการแนวคิด OBE เข้ากับกรอบการประกันคุณภาพ AUN-QA โดยอ้างเหตุแห่งการยกระดับมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษาในอาเซียนให้สามารถแข่งขันในระดับสากล และช่วยสร้างความเชื่อมโยงระหว่างมหาวิทยาลัยและภาคเอกชน (นายจ้าง) ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาหลักสูตรของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลภายใต้กรอบ AUN-QA

จากสาเหตุที่ได้กล่าวไปทั้งหมดข้างต้น จะพบว่ากรอบมาตรฐานคุณภาพ AUN-QA ซึ่งได้รับอิทธิพลจากแนวทางการบริหารจัดการบนพื้นฐานของผลลัพธ์ หรือ RBM และต่อมาคือการจัดการศึกษาแบบเน้นผลลัพธ์ หรือ OBE ซึ่งถือเป็นแนวทางสำคัญสำหรับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ในการปรับปรุงหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนากำลังคนของประเทศ การบูรณาการหลักการของ AUN-QA จะช่วยให้หลักสูตรสามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและตลาดแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงกำหนดผลลัพธ์การเรียนรู้ที่สอดคล้องกับทิศทางของภาคการศึกษาและวิชาชีพ นอกจากนี้ ยังช่วยวิเคราะห์โอกาสและอุปสรรคในการพัฒนานักศึกษาให้สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามที่หลักสูตรกำหนด ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งและความสามารถในการแข่งขันของหลักสูตร ตลอดจนผลิตบัณฑิตที่มีองค์ความรู้และทักษะที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในระดับประเทศและระดับสากลต่อไป

คำถามวิจัย

หลักสูตรฯ ควรกำหนดผลลัพธ์การเรียนรู้ระดับหลักสูตร (PLOs) อย่างไรให้ตอบโจทย์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) และสอดคล้องกับเกณฑ์คุณวุฒิระดับมหาบัณฑิต ซึ่งประกอบไปด้วยคำถามย่อยดังนี้

วัตถุประสงค์การวิจัย

บทความวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาเพื่อมุ่งวิเคราะห์ความต้องการหลากหลายมิติอันเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์เป็นสำคัญ โดยวัตถุประสงค์

ของการวิจัยประกอบด้วย

3.1 เพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์แนวทางการจัดการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาที่สอดคล้องตามยุทธศาสตร์และแผนในการผลิตและพัฒนากำลังคนของประเทศทางด้านรัฐศาสตร์

3.2 เพื่อวิเคราะห์ความต้องการและความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและตลาดแรงงานของประเทศ

3.3 เพื่อกำหนดผลลัพธ์การเรียนรู้ระดับหลักสูตรที่สอดคล้องกับความต้องการและความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและตลาดแรงงาน และ

3.4 เพื่อวิเคราะห์โอกาสและอุปสรรคในการผลักดันให้ผู้เรียนตามหลักสูตรสามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ผลลัพธ์การเรียนรู้ตามที่กำหนดต่อไป

กรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

4.1 กฎบัตรเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน (Charter of AUN)

เอกสารกฎบัตรฉบับนี้ ตราขึ้นเพื่อเป็นพันธสัญญาระหว่างภาคีเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียนว่าจะกำหนดภารกิจของ AUN อย่างชัดเจนในฐานะกลไกหลักของอาเซียนด้านอุดมศึกษา โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษาในภูมิภาคอาเซียนให้ทัดเทียมนานาชาติ ผ่านกลไกสำคัญ เช่น การประกันคุณภาพ (Quality Assurance) การเคลื่อนย้ายบุคลากรและนักศึกษา (Mobility) ความร่วมมือด้านการวิจัย และการส่งเสริมความเชื่อมโยงของมหาวิทยาลัยกับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals) นอกจากนี้ ยังได้พัฒนารอบการพัฒนาและการประเมินผลตามแนว AUN-QA Charter ซึ่งเน้นให้สถาบันสมาชิกพัฒนาหลักสูตรบนฐานของผลลัพธ์การเรียนรู้ที่คาดหวัง (Expected Learning Outcomes) หรือ ELOs โดยเน้นความสำคัญของการกำหนดผลลัพธ์การเรียนรู้ระดับหลักสูตร (PLOs) และผลลัพธ์การเรียนรู้ระดับรายวิชา (CLOs) ที่สามารถวัดได้และประเมินได้อย่างมีระบบ และสอดคล้องกับความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) (ASEAN Secretariat, 2022) นอกจากนี้ กฎบัตรฉบับนี้ยังส่งเสริมการใช้การประกันคุณภาพภายใน (internal QA) ที่มีลักษณะ “evidence-based” และการใช้ PDCA (Plan-Do-Check-Act) cycle อย่างเป็นระบบในกระบวนการพัฒนาหลักสูตร ซึ่งสนับสนุนหลักการ RBM โดยส่งเสริมให้องค์กรอุดมศึกษาในอาเซียนพัฒนา “demand-driven curriculum” ซึ่งแปลว่าหลักสูตรต้องตอบสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงาน ภาคเอกชน และภาครัฐ ทั้งในระดับชาติและภูมิภาค ซึ่งเชื่อมโยงโดยตรงกับวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ของงานวิจัยชิ้นนี้ที่ต้องการวิเคราะห์ความต้องการของ stakeholder ทั้งหมดเพื่อใช้กำหนดคุณลักษณะบัณฑิตและผลลัพธ์การเรียนรู้ที่เหมาะสมต่อไป (ASEAN Secretariat, 2022)

สุดท้าย AUN-QA ยังเน้นการผลักดันสถาบันสมาชิกให้บรรลุเป้าหมายของ “international benchmarking” ผ่านการรับรองจากกรอบมาตรฐานระดับภูมิภาคและนานาชาติ เช่น

AUN-QA และ ASEAN Qualifications Reference Framework (AQRF) ซึ่งเป็นแนวโน้มสำคัญที่งานวิจัยของอาจารย์ควรนำไปพิจารณาเพิ่มเติมในเชิงเปรียบเทียบ โดยเฉพาะการนำผลลัพธ์การเรียนรู้ของหลักสูตรไปปรับการทวนสอบหรือรับรองในระดับภูมิภาค

4.2 แนวทางการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นผลลัพธ์การเรียนรู้ (Outcome-based Education; OBE)

แนวทางการจัดการศึกษาที่ตั้งอยู่บนฐานของการมุ่งเน้นผลลัพธ์การเรียนรู้ (OBE) ตามที่ระบุในเอกสาร Guide to AUN-QA Assessment at Programme Level Version 4.0 เป็นรากฐานสำคัญของระบบประกันคุณภาพของ AUN ที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ที่วัดได้ของการเรียนรู้ (measurable learning outcomes) มากกว่าการเน้นที่เนื้อหาหรือกิจกรรมการสอนตามความตั้งใจของผู้สอน ทั้งนี้ ผลลัพธ์การเรียนรู้ที่คาดหวัง (Expected Learning Outcomes: ELOs) ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการออกแบบหลักสูตร โดยต้องถูกกำหนดให้สอดคล้องกับพันธกิจของสถาบันการศึกษา วิสัยทัศน์ของคณะ สาขาวิชา และที่สำคัญที่สุดคือความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะผู้บัณฑิตในตลาดแรงงาน กลุ่มวิชาชีพ และหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เอกสารฉบับนี้ของ AUN-QA เน้นย้ำว่า ELOs ต้องถูกแปลงไปสู่ระดับของโปรแกรม (PLOs) และระดับรายวิชา (CLOs) อย่างเป็นระบบ และต้องมีการ mapping ที่ตรวจสอบได้ในทุกระดับ เพื่อให้แน่ใจว่าการเรียนการสอนในแต่ละวิชามีส่วนช่วยให้นักศึกษابرลุเป้าหมายในระดับโปรแกรมอย่างแท้จริง (ASEAN University Network, 2019, pp. 7–10)

สิ่งที่สำคัญไม่แพ้กันคือการจัดการเรียนการสอนและการประเมินผล ซึ่งต้องสอดคล้องกับผลลัพธ์ที่ตั้งไว้โดยหลักการที่เรียกว่าความสอดคล้องกันอย่างสร้างสรรค์ (constructive alignment) ซึ่ง Biggs (2011) นิยามว่าคือการจัดการองค์ประกอบทั้งสาม ได้แก่ ผลลัพธ์การเรียนรู้ กิจกรรมการเรียนรู้ และวิธีประเมินผล ให้อยู่ในแนวเดียวกัน (aligned) และสอดคล้องกันอย่างเป็นเหตุเป็นผล กล่าวคือ การสอนและการวัดผลต้องออกแบบให้สอดคล้องกับสิ่งที่ต้องการให้ผู้เรียนบรรลุ ไม่ใช่ออกแบบตามความสะดวกหรือจารีตแต่เดิมเท่านั้น นอกจากนี้ ระบบการประเมินผลต้องใช้เครื่องมือที่หลากหลาย (multiple methods) และมีความโปร่งใส เช่น การใช้ rubrics) ที่ชัดเจน การประเมินผลที่ต่อเนื่องและสามารถสะท้อนถึงระดับการบรรลุผลของนักศึกษาได้จริง ทั้งนี้การวัดผลสัมฤทธิ์ควรครอบคลุมการเก็บข้อมูลจากนักศึกษา ศิษย์เก่า และนายจ้าง ซึ่งสามารถสะท้อนคุณภาพของ PLOs ได้อย่างน่าเชื่อถือกว่าการให้ผู้สอนหรือผู้จัดทำหลักสูตรประเมินตนเองเพียงฝ่ายเดียว

อนึ่ง การออกแบบ PLOs ของหลักสูตรฯ ยังต้องสอดคล้องและเป็นเหตุเป็นผลกับผลลัพธ์การเรียนรู้ที่รองลงมาไปจนถึงระดับรายวิชาตามแนวทางการออกแบบหลักสูตรแบบย้อนทวน (backward curriculum mapping) โดยหลักสูตรจะกำหนดการเชื่อมโยงและกระจายผลลัพธ์การเรียนรู้รายวิชาให้สอดคล้องกับผลลัพธ์การเรียนรู้ของหลักสูตรในการกระจายความรับผิดชอบในด้านความรู้ ทักษะเฉพาะ และทัศนคติ ลงไปในแต่ละรายวิชาเพื่อให้ผลลัพธ์การเรียนรู้ที่คาดหวัง

ของหลักสูตรถูกถ่ายทอดไปยังรายวิชาอย่างเป็นระบบและครอบคลุม และสุดท้าย การออกข้อที่ว่านี้ยังจำเป็นต้องออกแบบผลลัพธ์การเรียนรู้ให้สอดคล้องกับลำดับขั้นการเรียนรู้ตาม Bloom's Taxonomy ทั้งรูปแบบเดิม (Bloom et al. 1956) และรูปแบบใหม่ (Anderson & Krathwohl 2001) ทั้งในมิติด้านพุทธิพิสัย (Cognitive Domain) ทักษะพิสัย (Psychomotor Domain) และจิตพิสัย (Affective Domain) อีกด้วย

อีกทั้ง AUN-QA ยังเน้นย้ำความสำคัญของวงจรการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (PDCA Cycle) ในทุกมิติของการพัฒนาหลักสูตร โดยการประกันคุณภาพไม่ใช่การตรวจสอบย้อนหลังเท่านั้น หากแต่เป็นกลไกการพัฒนาไปข้างหน้า (developmental and forward-looking) ซึ่งต้องอาศัยข้อมูล การประเมิน และการปรับเปลี่ยนอย่างเป็นระบบ OBE จึงกลายเป็นหัวใจสำคัญของการประกันคุณภาพที่ยึดโยงกับ RBM (Results-Based Management) และสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับงานวิจัยของอาจารย์ในการพัฒนาหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการตั้ง PLOs ที่อิงกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) การออกแบบผลลัพธ์การเรียนรู้ระดับรายวิชา และการประเมินผลที่ต้องเน้นผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการทั้งหมดนี้ทำให้ OBE ไม่ใช่แค่กลไกการออกแบบหลักสูตร แต่เป็นวัฒนธรรมการจัดการศึกษาที่มุ่งเป้าไปที่ผลสัมฤทธิ์ในโลกจริงของผู้เรียนอย่างแท้จริง (ASEAN University Network, 2019, pp. 7-10)

การศึกษาแบบ OBE จึงเป็นแนวทางการจัดหลักสูตรที่เน้นให้ความสำคัญกับสิ่งที่ผู้เรียนสามารถทำได้จริงเมื่อสิ้นสุดกระบวนการเรียนรู้ กล่าวคือ การออกแบบ การจัดระบบ และการดำเนินการเรียนการสอนทั้งหมดจะต้องตั้งอยู่บนฐานของผลลัพธ์การเรียนรู้ที่ต้องการให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง (intended learning outcomes) โดยเน้นไปที่ผลลัพธ์แห่งการเรียนรู้ในลักษณะที่สามารถแสดงออกได้ชัดเจนและวัดผลได้ ทั้งในด้านความรู้ (knowledge) ทักษะ (skills) และเจตคติ (attitudes) ซึ่งผู้เรียนจำเป็นต้องบรรลุให้ได้ในแต่ละระดับของหลักสูตร ผลลัพธ์การเรียนรู้ที่คาดหวังจึงถือเป็นจุดเริ่มต้นของการออกแบบหลักสูตรทั้งหมด โดยต้องอ้างอิงจากความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าจะเป็นภาคอุตสาหกรรม ผู้ใช้บัณฑิต สถาบันวิชาชีพ หรือผู้กำหนดนโยบาย ทั้งนี้การเขียนผลลัพธ์การเรียนรู้ในระบบ OBE ต้องมีลักษณะเฉพาะที่เน้นการเรียนรู้ในรูปแบบที่สามารถสังเกตและวัดผลได้ โดยแปลงผลลัพธ์เหล่านั้นให้กลายเป็นพฤติกรรมของผู้เรียนที่สามารถแสดงออกได้จริงในเชิงประจักษ์

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยเรื่อง “วิจัยสถาบันเพื่อการพัฒนาหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา รัฐศาสตร์ (หลักสูตรปรับปรุง พ.ศ. 2570) คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์” ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยแบบผสมผสาน (mixed method) คือใช้ทั้งเครื่องมือการวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative method) และเครื่องมือการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative method) ควบคู่กัน

เพื่อสอบถามและสัมภาษณ์ ทั้งในมิติของ (1) ความพึงพอใจ และ (2) ความต้องการและความคาดหวังของผู้มีส่วนได้เสียทั้งภายในและภายนอก ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อนำข้อมูลไปวิเคราะห์ความต้องการในการพัฒนาหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์อย่างรอบด้าน ให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและตลาดแรงงาน และผลักดันให้ผู้เรียนบรรลุผลลัพธ์การเรียนรู้ระดับหลักสูตรที่จะกำหนดต่อไปในอนาคต โดยมีวิธีการดำเนินการวิจัย ดังนี้

(1) นำเครื่องมือที่กำหนดไว้มาเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพที่เกี่ยวกับความคาดหวังและความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

(2) ในส่วนของการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ ใช้แบบสอบถามออนไลน์ผ่านระบบ Google Form ในการเก็บข้อมูลกับกลุ่มตัวอย่าง 4 กลุ่ม คือ (2.1) อาจารย์ผู้รับผิดชอบหลักสูตรและอาจารย์ประจำหลักสูตร (2.2) นิสิตปัจจุบัน (2.3) ศิษย์เก่า/มหาบัณฑิต และ (2.4) ผู้ใช้มหาบัณฑิต/ผู้ประกอบการ

(3) ในส่วนของการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม กับกลุ่มตัวอย่าง 5 กลุ่ม ประกอบด้วย (3.1) นิสิตปัจจุบันชั้นปีที่ 1-2 (3.2) ผู้ใช้มหาบัณฑิต (3.3) ผู้ประกอบการ (3.4) ศิษย์เก่าและมหาบัณฑิต (3.5) นักวิชาการ/ผู้ทรงคุณวุฒิภายในศาสตร์เดียวกัน

(4) โดยการเก็บข้อมูลทั้งในส่วนปริมาณจะเป็นการเก็บข้อมูลในครั้งเดียว ในรูปแบบของการกรอกแบบสอบถามออนไลน์ โดยอาสาสมัครจะได้รับคำชี้แจงเพื่อพิจารณาความยินยอมในการให้ข้อมูลก่อนตอบคำถาม ในส่วนของนิสิต ใช้เวลาในการตอบคำถามในแบบสอบถามออนไลน์คนละไม่เกิน 10 นาที และในส่วนของการข้อมูลเชิงคุณภาพผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มนั้น อาสาสมัครจะได้รับหนังสือเชิญเพื่อเข้าร่วมการให้ข้อมูล โดยใช้เวลาไม่เกินกลุ่มละ 60 นาที

(5) นำผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลในข้อ 3 และ 4 ที่ได้ไปใช้ในการวางแผนเพื่อกำหนดผลลัพธ์การเรียนรู้ ปรับปรุงรายวิชา และปรับปรุงรูปแบบการจัดการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อไป

ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างสำหรับงานวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพดังต่อไปนี้ โดยในส่วนของกลุ่มนิสิตปัจจุบันและกลุ่มมหาบัณฑิต/ศิษย์เก่า ซึ่งมีจำนวนประชากรที่แน่ชัด ผู้วิจัยจะใช้วิธีหาขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยการเปิดตารางสำเร็จรูปของ Krejcie & Morgan ที่ระดับความเชื่อมั่น ร้อยละ 95 ความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับได้ไม่เกินร้อยละ 5 ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่เป็นอาจารย์ผู้รับผิดชอบหลักสูตร อาจารย์ประจำหลักสูตร ผู้ใช้มหาบัณฑิต/ผู้ประกอบการ และนักวิชาการ/ผู้ทรงคุณวุฒิภายในศาสตร์เดียวกัน จะใช้วิธีการสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง ตามตาราง ดังนี้

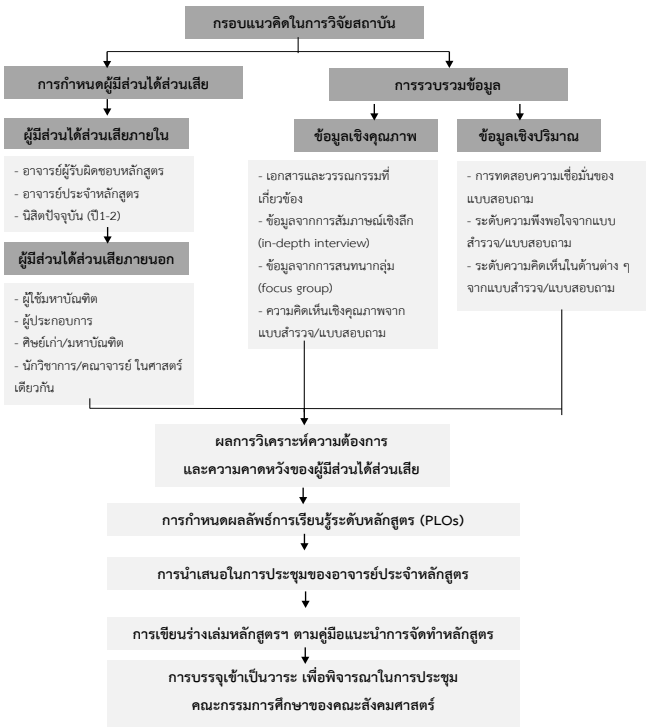
กลุ่มตัวอย่างสำหรับงานวิจัยเชิงปริมาณ

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน		ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก	
ประเภท	จำนวน	ประเภท	จำนวน
อาจารย์ผู้รับผิดชอบหลักสูตร	5	ศิษย์เก่า/มหาบัณฑิต	54
อาจารย์ประจำหลักสูตร	17		
นิสิตปัจจุบัน	156		

กลุ่มตัวอย่างสำหรับงานวิจัยเชิงคุณภาพ

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน		ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก	
ประเภท	จำนวน	ประเภท	จำนวน
นิสิตปัจจุบัน	8	ผู้ให้ทุน/บัณฑิต/ผู้ประกอบการ	39
		ศิษย์เก่า/มหาบัณฑิต	8
		นักวิชาการ/ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่เกี่ยวข้อง	8

กรอบแนวคิดในการวิจัย



อภิปรายผลการวิจัย: การวิเคราะห์ความต้องการและความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ผลการวิจัยต่อจากนี้จะแบ่งออกเป็นสองส่วนแบ่งตามผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เนื่องจาก การศึกษาปรับปรุงหลักสูตรในครั้งนี้ ประกอบด้วยกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายกลุ่มเพื่อให้เกิด การวิเคราะห์ความต้องการและความคาดหวังอย่างเป็นระบบ ในส่วนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ภายนอกถือว่ามีความสำคัญที่สุดในการสะท้อนความสอดคล้องระหว่างผลลัพธ์การเรียนรู้ ของหลักสูตรหรือ PLOs กับความต้องการของตลาดแรงงานจริง เนื่องจากผู้ใช้มหาวิทยาลัยและผู้ ประกอบการเป็นผู้ประเมินสมรรถนะของบัณฑิตในบริบทการทำงานจริง ทั้งในด้านความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะเชิงวิชาชีพ ข้อมูลจากผู้ใช้มหาวิทยาลัยและผู้ประกอบการจึงถูกนำมาใช้เป็นองค์ ประกอบหลักในการพิจารณาความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียภายนอกในการปรับปรุงและพัฒนา หลักสูตร ทั้งนี้ ผู้วิจัยแบ่งผู้ใช้มหาวิทยาลัยและผู้ประกอบการภาคเอกชนออกเป็นหลายกลุ่มตาม ลักษณะการดำเนินงานและขนาดขององค์กร ซึ่งมีน้ำหนักและอิทธิพลความสำคัญต่อหลักสูตรไม่ เท่ากัน และยังสะท้อนความหลากหลายของตลาดแรงงานจริงในปัจจุบันของประเทศและของโลก

ถัดมาผู้วิจัยเก็บข้อมูลจาก “คนใน” โดยแบ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ หนึ่งกลุ่มนิสิตที่ศึกษาในหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาวิศวกรรม ชั้นปี ที่ 1 ถึงชั้นปีที่ 2 สอง อาจารย์ผู้รับผิดชอบหลักสูตร อาจารย์ประจำหลักสูตร และอาจารย์ผู้สอน จำนวนทั้งหมด 22 คน หากจำแนกตามสถานะผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบไปด้วย อาจารย์ผู้รับ รับผิดชอบหลักสูตร จำนวน 5 คน อาจารย์ประจำหลักสูตรจำนวน 17 คน และอาจารย์ผู้สอนจำนวน 5 คน และหากจำแนกตามประสบการณ์การทำงาน ประกอบไปด้วยไม่เกิน 10 ปี จำนวน 7 คน ระหว่าง 10–20 ปี จำนวน 9 คน และมากกว่า 20 ปี จำนวน 6 คน

1. การวิเคราะห์ความต้องการและความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก

ผลการวิเคราะห์จากข้อมูลสะท้อนความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (external stakeholders) ซึ่งประกอบด้วยผู้ใช้มหาวิทยาลัย/ผู้ประกอบการ และนักวิชาการ/ผู้ทรง คุณวุฒิในศาสตร์เดียวกัน สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าความคาดหวังต่อหลักสูตรรัฐศาสตรระดับ บัณฑิตศึกษาได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี เศรษฐกิจ สังคม และรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐร่วมสมัย โดยทั้งสองกลุ่มมีมุมมองสอดคล้อง กันว่าหลักสูตรไม่ควรมุ่งผลิตบัณฑิตที่มีเพียงองค์ความรู้เชิงทฤษฎีเท่านั้น แต่ควรพัฒนาผู้เรียนให้ สามารถเชื่อมโยงองค์ความรู้เข้ากับบริบทการทำงานจริง การตัดสินใจเชิงนโยบาย และการจัดการ ปัญหาสาธารณะที่มีความซับซ้อนสูงมากขึ้น

ในด้านองค์ความรู้ (knowledge) ทั้งผู้ใช้มหาวิทยาลัย/ผู้ประกอบการและนักวิชาการ/ ผู้ทรงคุณวุฒิสะท้อนตรงกันว่าหลักสูตรควรเพิ่มองค์ความรู้ด้านเทคโนโลยีดิจิทัล (digital technology) ปัญญาประดิษฐ์ (artificial intelligence: AI) การกำกับดูแลข้อมูล (data governance) การกำหนดนโยบายบนฐานข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ (data-driven governance และ evidence-based policy) ตลอดจนการบริหารภาครัฐยุคดิจิทัล (digital governance) และการ

ทำงานเชิงเครือข่าย (network governance) ซึ่งกำลังกลายเป็นแกนสำคัญของระบบราชการและองค์กรสมัยใหม่ ขณะเดียวกัน ยังมีข้อเสนอให้หลักสูตรเชื่อมโยงองค์ความรู้กับบริบทการปฏิบัติงานจริงมากขึ้น ผ่านกรณีศึกษา การวิเคราะห์ปัญหาจริง และการเรียนรู้ที่สะท้อนบริบทของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยเฉพาะการบริหารในภาวะวิกฤต การจัดการความไม่แน่นอน และการเปลี่ยนผ่านทางดิจิทัล (digital transformation) นอกจากนี้ นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิยังสะท้อนเพิ่มเติมว่าบางรายวิชายังมีลักษณะล้าสมัย ข้ำซ้อน หรือกำหนดชื่อและกรอบรายวิชาไม่ชัดเจน จึงควรได้รับการปรับปรุงทั้งด้านโครงสร้าง เนื้อหา และความสอดคล้องเชิงแนวคิดของหลักสูตร

ในด้านทักษะ (skills) ข้อค้นพบจากทั้งสองกลุ่มมีความสอดคล้องกันอย่างชัดเจนว่าผู้เรียนยังขาดทักษะในการประยุกต์ใช้ทฤษฎีไปสู่การปฏิบัติจริง โดยเฉพาะทักษะการคิดวิเคราะห์ การตีความข้อมูล การสื่อสารเชิงนโยบาย และการตัดสินใจภายใต้ข้อมูลจำนวนมาก ทั้งสองกลุ่มให้ความสำคัญกับทักษะด้านการรู้เท่าทันข้อมูล (data literacy) การวิเคราะห์ข้อมูล (data analytics) การเล่าเรื่องด้วยข้อมูล (data storytelling) การออกแบบนโยบาย (policy design) และการคาดการณ์อนาคต (foresight and future thinking) ซึ่งถูกมองว่าเป็นทักษะสำคัญของโลกการทำงานในอนาคต นอกจากนี้ยังมีความเห็นตรงกันว่าหลักสูตรควรส่งเสริมการเรียนรู้เชิงปฏิบัติผ่านโครงการ (project-based learning) ห้องปฏิบัติการนโยบาย (policy lab) การฝึกงาน การประชุมเชิงปฏิบัติการ (workshop) และการเชิญผู้ปฏิบัติงานจริง (practitioners) เข้ามามีส่วนร่วมในการเรียนการสอน เพื่อให้ผู้เรียนสามารถเชื่อมโยงห้องเรียนกับโลกการทำงานจริงได้อย่างเป็นรูปธรรม

ในด้านเจตคติ (attitudes) ทั้งสองกลุ่มสะท้อนความสำคัญของการพัฒนาความสามารถในการปรับตัว (adaptability) ความยืดหยุ่น (resilience) และกรอบคิดแบบเติบโต (growth mindset) เนื่องจากโลกการทำงานร่วมสมัยต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและความหลากหลายทางสังคม วัฒนธรรม และช่วงวัย ขณะเดียวกัน ทั้งผู้ใช้นโยบาย/ผู้ประกอบการและนักวิชาการ/ผู้ทรงคุณวุฒิยังให้ความสำคัญกับภาวะผู้นำ การสื่อสารเพื่อลดความขัดแย้ง การทำงานร่วมกับผู้อื่น และการเปิดรับความแตกต่าง (openness for diversity) รวมถึงการใช้ปัญญาประดิษฐ์และข้อมูลอย่างมีจริยธรรม (AI ethics) โดยมองว่าคุณลักษณะดังกล่าวเป็นจรรยาวัตรสำคัญของนักรัฐศาสตร์และนักบริหารภาครัฐยุคใหม่ นอกจากนี้ นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิยังสะท้อนเพิ่มเติมถึงบทบาทของมหาวิทยาลัยในฐานะ “ปัญญาชนสาธารณะ” ที่ควรสามารถสื่อสารความคิดเห็นเชิงสร้างสรรค์และมีความรับผิดชอบต่อสังคมได้อย่างเหมาะสม

ในด้านสมรรถนะและอัตลักษณ์บัณฑิต (competency and graduate identity) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกทั้งสองกลุ่มมีมุมมองร่วมกันว่าหลักสูตรควรมุ่งพัฒนามหาบัณฑิตที่สามารถบูรณาการองค์ความรู้ ทักษะ และเจตคติ เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งสามารถทำงานภายใต้บริบทดิจิทัล ความไม่แน่นอน และความซับซ้อนของสังคมร่วมสมัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยเฉพาะการคิดเชิงวิพากษ์ (critical thinking) การทำงานร่วมกับผู้อื่น การใช้ข้อมูลและเทคโนโลยีอย่างมีวิจารณญาณ และการเรียนรู้ตลอดชีวิต (lifelong learning) นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอให้หลักสูตรส่งเสริมระบบพี่เลี้ยงทางวิชาชีพ (mentoring system) การสร้างเครือข่าย (networking) และการเรียนรู้ข้ามศาสตร์ (interdisciplinary learning) เพื่อพัฒนาอัตลักษณ์ของบัณฑิตให้มีความยืดหยุ่นและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกการทำงานในอนาคตได้ดียิ่งขึ้น

หมวด	ประเด็นสำคัญจากผู้มีส่วนได้เสีย/ผู้ประกอบการ	ประเด็นสำคัญจากนักวิชาการ/ผู้ทรงคุณวุฒิ
องค์ความรู้ (knowledge)	ต้องการองค์ความรู้ที่เชื่อมโยงการทำงานจริง เทคโนโลยีดิจิทัล (digital technology) ปัญญาประดิษฐ์ (artificial intelligence: AI) ธรรมชาติ การกำหนดนโยบายบนฐานหลักฐานเชิงประจักษ์ (evidence-based policy) และ สิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมาภิบาล (ESG)	ต้องการองค์ความรู้ด้านการบริหารภาครัฐยุคดิจิทัล (digital governance) การกำกับดูแลข้อมูล (data governance) ปัญญาประดิษฐ์ (AI) การบริหารเชิงเครือข่าย (network governance) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) และการบริหารภาวะวิกฤต (crisis management)
ทักษะ (skills)	ขาดทักษะการประยุกต์ใช้ทฤษฎี การรู้เท่าทันข้อมูล (data literacy) การวิเคราะห์ข้อมูล (data analytics) และการสื่อสารเชิงนโยบาย	เน้นการรู้เท่าทันข้อมูล (data literacy) การเล่าเรื่องด้วยข้อมูล (data storytelling) การออกแบบนโยบาย (policy design) การคาดการณ์อนาคต (foresight) การเขียนเชิงนโยบาย (policy brief) และการออกแบบงานวิจัย (research design)
เจตคติ (attitudes)	ต้องการความสามารถในการปรับตัวและปรับตัวต่อความเปลี่ยนแปลง (resilience) กรอบคิดแบบเติบโต (growth mindset) ภาวะผู้นำ และความมั่นใจในการแสดงออก	ต้องการ openness, adaptability, resilience, empathy และ growth mindset
สมรรถนะและคุณลักษณะเชิงวิชาชีพ (competency and character)	ต้องการสมรรถนะวิชาชีพ (professional competency) ที่บูรณาการองค์ความรู้ ทักษะ และเจตคติ	คาดหวังบทบาทปัญญาชนสาธารณะและผู้ปฏิบัติงานเชิงบูรณาการ

2. ความต้องการและความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน

ผลการวิเคราะห์จากข้อมูลสะท้อนความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (internal stakeholders) ซึ่งประกอบด้วยคณาจารย์ของหลักสูตรและนิสิตปัจจุบัน (ชั้นปีที่ 1–2) ในทั้ง 4 สาขา ได้แก่ สาขาการปกครองและบริหารจัดการท้องถิ่น สาขารัฐประศาสนศาสตร สาขาบริหารงานยุติธรรมและความปลอดภัย และสาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สะท้อนให้เห็นอย่าง

ชัดเจนว่าทั้งสองกลุ่มต่างให้ความสำคัญกับการพัฒนาหลักสูตรให้สามารถตอบสนองต่อบริบทการทำงานร่วมสมัยและความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้มากขึ้น โดยคณาจารย์มุ่งเน้นการวางระบบบริหารหลักสูตร การพัฒนารายวิชา และการจัดการเรียนการสอนอย่างมีคุณภาพ ขณะที่นิสิตสะท้อนประสบการณ์ตรงจากการเรียนรู้ ทั้งในด้านความเข้มแข็งของหลักสูตรและข้อจำกัดที่ยังต้องการการพัฒนาเพิ่มเติม โดยเฉพาะการเชื่อมโยงองค์ความรู้กับโลกการทำงานจริง การพัฒนาทักษะเชิงปฏิบัติ การดูแลผู้เรียนอย่างเป็นระบบ และการสร้างบรรยากาศการเรียนรู้ที่ยืดหยุ่นและเปิดกว้างมากขึ้น

ในด้านองค์ความรู้ คณาจารย์ของหลักสูตรสะท้อนความสำคัญของการพัฒนารายวิชาให้มีความทันสมัยและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการทำงานจริงได้ ขณะเดียวกันยังมีการพิจารณาความเหมาะสมของรายวิชาและความสามารถในการสอนของอาจารย์อย่างรอบคอบ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้เรียน สอดคล้องกับข้อสะท้อนจากนิสิตปัจจุบันที่มองว่าหลักสูตรมีความเข้มแข็งด้านทฤษฎีรัฐศาสตร์ แต่ยังมีปัญหาความซ้ำซ้อนของรายวิชาในช่วงต้น รวมถึงความแตกต่างของพื้นฐานผู้เรียน โดยเฉพาะผู้ที่ไม่ได้จบรัฐศาสตร์โดยตรงซึ่งยังต้องการ “พื้นฐานร่วม” ก่อนเข้าสู่การเรียนรู้เชิงลึก นอกจากนี้ นิสิตยังสะท้อนความต้องการองค์ความรู้ที่เชื่อมโยงกับโลกการทำงานจริงมากขึ้น เช่น กฎหมายพื้นฐาน ภาษาอังกฤษเชิงวิชาชีพ (professional English) และกรอบคิดที่ช่วยให้เข้าใจความหลากหลายของสังคมมากกว่าการมองโลกแบบขาว-ดำ ซึ่งสะท้อนว่าผู้เรียนต้องการองค์ความรู้ที่ทั้งลึกและใช้ได้จริงควบคู่กันไป

ในด้านทักษะ ทั้งคณาจารย์และนิสิตต่างให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะที่สามารถนำไปใช้ได้จริงในบริบทการทำงานร่วมสมัย คณาจารย์สะท้อนถึงการพิจารณาความสามารถในการสอนและการจัดรายวิชาอย่างรอบคอบเพื่อสนับสนุนการพัฒนาทักษะของผู้เรียน ขณะที่นิสิตสะท้อนว่าหลักสูตรช่วยพัฒนาทักษะการนำเสนอ (presentation) การอภิปราย และการคิดเชิงวิพากษ์ (critical thinking) ได้ในระดับหนึ่ง แต่ยังคงต้องการทักษะเชิงปฏิบัติ (practical skills) มากขึ้น โดยเฉพาะการเรียนรู้ผ่านสถานการณ์จำลอง (simulation-based learning) การเรียนรู้จากประสบการณ์ภาคสนาม (field-based learning) การประชุมเชิงปฏิบัติการ (workshop) และการฝึกฝนจนทักษะบางอย่าง เช่น การสื่อสารในที่สาธารณะ การเจรจาต่อรอง (negotiation) การไกล่เกลี่ย (mediation) การจัดการความขัดแย้ง (conflict resolution) ตลอดจนการทำงานร่วมกับคนต่างวัย นอกจากนี้ นิสิตยังสะท้อนความต้องการพัฒนาทักษะด้านข้อมูลและเทคโนโลยี เช่น การรู้เท่าทันข้อมูล (data literacy) การวิเคราะห์ข้อมูลขั้นสูง (advanced data analytics) และการรู้เท่าทันปัญญาประดิษฐ์ (ai literacy) ซึ่งถูกมองว่าเป็นทักษะสำคัญของโลกการทำงานในอนาคต

ในด้านลักษณะบุคคลและจรรยาบรรณ คณาจารย์ของหลักสูตรสะท้อนแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการหลักสูตรในระยะยาว โดยต้องการให้อาจารย์ประจำหลักสูตรสามารถหมุนเวียนมาเป็นอาจารย์ผู้รับผิดชอบหลักสูตรได้อย่างสม่ำเสมอ ซึ่งสะท้อนแนวคิดเรื่องการทำงาน

ร่วมกัน การกระจายภาระงาน และความรับผิดชอบเชิงวิชาชีพ ขณะที่นิสิตปัจจุบันสะท้อนถึงความสำคัญของความมั่นใจในการสื่อสาร ความกล้าแสดงความคิดเห็น และความสามารถในการสะท้อนตนเอง (self-reflection) โดยเฉพาะในบริบทของการทำงานวิจัยและการทำงานร่วมกับผู้อื่น ผู้เรียนจำนวนมากยังมีความกังวลเรื่องอาจารย์ที่ปรึกษา การจัดการตนเอง และการทำงานภายใต้บริบทที่มีความแตกต่างของคนหลายช่วงวัย อย่างไรก็ตาม นิสิตก็มองว่าบรรยากาศการเรียนรู้ที่เปิดกว้างและการมีระบบพี่เลี้ยง (mentoring) หรือกิจกรรมสร้างเครือข่าย (networking) จะช่วยส่งเสริมการเติบโตเชิงวิชาชีพ ความเป็นมืออาชีพ และการทำงานร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในด้านจริยธรรมและคุณธรรม ทั้งคณาจารย์และนิสิตสะท้อนความสำคัญของ “ความโปร่งใส” และ “ความเป็นธรรม” ในการบริหารจัดการหลักสูตร คณาจารย์เสนอว่าควรมีกระบวนการจัดนิสิตกับอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่โปร่งใส และสอดคล้องกับความสนใจของทั้งอาจารย์และนิสิตมากยิ่งขึ้น ขณะที่นิสิตสะท้อนความคาดหวังต่อความชัดเจนของการจัดการเรียนการสอน การกำหนดวัตถุประสงค์การเรียนรู้ที่ชัดเจน และความเป็นธรรมต่อผู้เรียนที่มีพื้นฐานแตกต่างกัน นอกจากนี้ ประเด็นเรื่องการคัดลอกผลงาน (plagiarism) และการใช้ปัญญาประดิษฐ์ (ai) อย่างไม่เหมาะสมยังถูกกล่าวถึงอย่างเด่นชัด โดยนิสิตมองว่าการใช้ ai ไม่ใช่สิ่งผิดโดยตัวมันเอง แต่ต้องใช้อย่างมีวิจารณญาณและไม่ปล่อยให้ ai ครอบงำกระบวนการคิดของผู้เรียน ทั้งสองกลุ่มจึงสะท้อนความจำเป็นของการพัฒนาระบบสนับสนุนและระบบประเมินผลที่โปร่งใส เป็นธรรม และคำนึงถึงคุณภาพการเรียนรู้จริงของผู้เรียนในระดับบัณฑิตศึกษา

หมวด	ประเด็นสำคัญจากคณาจารย์ของหลักสูตร	ประเด็นสำคัญจากนิสิตปัจจุบัน
องค์ความรู้ (knowledge)	ควรมีการปรับปรุงรายวิชาที่มีความทันสมัยและสามารถนำไปใช้ในการทำงานจริงได้ มีการพิจารณารายวิชาและความสามารถในการสอนของอาจารย์อย่างรอบคอบเพื่อประโยชน์ของนิสิต	หลักสูตรมีความเข้มแข็งด้านทฤษฎี แต่รายวิชาช่วงต้นยังมีความซ้ำซ้อน ผู้เรียนมีพื้นฐานต่างกันมาก ต้องการองค์ความรู้เชื่อมโยงกับโลกการทำงานจริง กฎหมายพื้นฐาน ภาษาอังกฤษเชิงวิชาชีพ (professional English) และจุดแข็งคือให้รอบคอบคิดที่มองคนเป็นเหตุผลมากกว่าแย้งเอาชนะ-ด่าชัดเจน
ทักษะ (skills)	มีการพิจารณาความสามารถในการสอนของอาจารย์อย่างรอบคอบเพื่อให้การจัดการเรียนการสอนตอบสนองต่อการพัฒนาทักษะของนิสิต	ทักษะการนำเสนอ (presentation) และการคิดเชิงวิพากษ์ (critical thinking) ได้รับการพัฒนาในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ผู้เรียนยังต้องการการเสริมสร้างทักษะเชิงปฏิบัติ (practical skills) ผ่านการเรียนรู้จากสถานการณ์จำลอง (simulation-based learning) การเจรจาต่อรอง (negotiation) การจัดการความขัดแย้ง (conflict resolution) การเท่าทันปัญญาประดิษฐ์ (ai literacy) และการสร้างเครือข่ายทางวิชาชีพ (networking)
ลักษณะบุคคลและจรรยาบรรณ	วางแผนในอนาคตเพื่อรองรับให้อาจารย์ประจำหลักสูตรสามารถหมุนเวียนมาเป็นอาจารย์ผู้รับผิดชอบหลักสูตรได้เสมอ หน้าที่กัน สะท้อนแนวคิดด้านการทำงานร่วมกันและการกระจายภาระงานอย่างเหมาะสม	ผู้เรียนตระหนักถึงข้อจำกัดของตน แต่ยังคงมีความกังวลเรื่องงานวิจัย อาจารย์ที่ปรึกษา และการทำงานร่วมกับผู้อื่นในโลกจริง
จริยธรรมและคุณธรรม	ต้องการให้มีกระบวนการจัดนิสิตกับอาจารย์ที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์ที่มีความโปร่งใส และสอดคล้องกับความสนใจของทั้งอาจารย์และนิสิตมากยิ่งขึ้น	ผู้เรียนต้องการความชัดเจนและความเป็นธรรมในการจัดการเรียนการสอน กังวลเรื่องการคัดลอกผลงาน (plagiarism) และการใช้ AI อย่างไม่เหมาะสม รวมถึงปัญหาการสื่อสารของโครงการ

บทสรุป: อัตลักษณ์ของ “สิงห์เขียว KU MAPS” - จากทฤษฎีสู่โลกแห่งการปฏิบัติ

จากการศึกษาความต้องการและความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายนอกและภายในของหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าบริบทของการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาในศาสตร์รัฐศาสตร์กำลังเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทั้งในระดับสังคม เทคโนโลยี เศรษฐกิจ และรูปแบบการทำงานขององค์กรร่วมสมัย ส่งผลให้ความคาดหวังต่อ “มหาบัณฑิตรัฐศาสตร์” มิได้จำกัดอยู่เพียงการมีองค์ความรู้เชิงทฤษฎีหรือความสามารถในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองและสังคมเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความสามารถในการประยุกต์ใช้องค์ความรู้เพื่อจัดการปัญหาจริง การตัดสินใจเชิงนโยบาย การบริหารความขัดแย้ง และการทำงานร่วมกับผู้คนที่มีความหลากหลายภายใต้บริบทโลกที่มีความไม่แน่นอนสูงมากขึ้น

ข้อค้นพบจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก ทั้งผู้ให้ทุนมหาบัณฑิต/ผู้ประกอบการ และนักวิชาการ/ผู้ทรงคุณวุฒิในศาสตร์เดียวกัน สะท้อนตรงกันว่าหลักสูตรควรปรับตัวให้สอดคล้องกับบริบทของการบริหารภาครัฐและองค์กรร่วมสมัยที่ขับเคลื่อนด้วยข้อมูล เทคโนโลยี และการทำงานเชิงเครือข่ายมากขึ้น โดยเฉพาะองค์ความรู้ด้านการบริหารภาครัฐยุคดิจิทัล (digital

governance) การกำกับดูแลข้อมูล การกำหนดนโยบายบนฐานหลักฐานเชิงประจักษ์ การใช้ปัญญาประดิษฐ์อย่างมีจริยธรรม ตลอดจนการบริหารในภาวะวิกฤตและความไม่แน่นอน นอกจากนี้ ยังสะท้อนความคาดหวังให้หลักสูตรพัฒนาทักษะที่จำเป็นต่อโลกการทำงานในอนาคต เช่น การคิดเชิงวิพากษ์ การวิเคราะห์ข้อมูล การออกแบบนโยบาย การสื่อสารเชิงนโยบาย และการทำงานร่วมกับผู้อื่นอย่างสร้างสรรค์ ควบคู่กับการปลูกฝังกรอบคิดแบบเติบโต ความสามารถในการปรับตัว และจริยธรรมในการใช้ข้อมูลและเทคโนโลยีซึ่งถูกมองว่าเป็นฐานสำคัญของสมรรถนะวิชาชีพของมหาบัณฑิตรัฐศาสตรบัณฑิตวาระที่ 21

ในขณะเดียวกัน ข้อค้นพบจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน ทั้งคณาจารย์ของหลักสูตรและนิสิตปัจจุบัน สะท้อนให้เห็นมิติของประสบการณ์การเรียนรู้จริงภายในหลักสูตร โดยนิสิตปัจจุบันสะท้อนว่าหลักสูตรมีความเข้มแข็งด้านทฤษฎีรัฐศาสตร์และการพัฒนาการคิดเชิงวิพากษ์ แต่ยังต้องการการจัดลำดับรายวิชาที่เหมาะสมมากขึ้น การลดความซ้ำซ้อนของรายวิชา การปูพื้นฐานสำหรับผู้เรียนที่มาจากต่างสาขา และการเชื่อมโยงองค์ความรู้กับโลกการทำงานจริงมากขึ้น ขณะเดียวกัน คณาจารย์ของหลักสูตรก็สะท้อนความสำคัญของการปรับปรุงรายวิชาให้มีความทันสมัย สามารถประยุกต์ใช้ได้จริง รวมถึงการพัฒนากระบวนการบริหารหลักสูตรที่มีความโปร่งใส เป็นธรรม และยืดหยุ่นมากขึ้น โดยเฉพาะการวางแผนให้อาจารย์สามารถหมุนเวียนเป็นอาจารย์ผู้รับผิดชอบหลักสูตรได้อย่างสม่ำเสมอ และการจัดระบบอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ให้สอดคล้องกับความต้องการของทั้งอาจารย์และนิสิตอย่างเหมาะสม

อัตลักษณ์ใหม่ของสิงห์เขียว KUMAPS ของหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา รัฐศาสตร์ (หลักสูตรปรับปรุง พ.ศ. 2570) ของภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จึงมิได้มุ่งผลิตมหาบัณฑิตที่มีเพียงองค์ความรู้เชิงทฤษฎีทางรัฐศาสตร์เท่านั้น หากแต่มุ่งพัฒนามหาบัณฑิตที่สามารถบูรณาการองค์ความรู้ทางรัฐศาสตร์ เข้ากับการบริหารจัดการ การวิเคราะห์เชิงนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งทักษะในการบริหารจัดการ ความขัดแย้งทั้งภายในองค์กรและการทำงานจริงในบริบทที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และระดับระหว่างประเทศ โดยทักษะดังกล่าวสะท้อนผ่านคุณลักษณะของมหาบัณฑิตที่ก่อปรด้วยความยืดหยุ่น เชื่อมโยง และสามารถประยุกต์ใช้ทฤษฎีในสถานการณ์ของโลกแห่งความเป็นจริง หรือ “รัฐศาสตร์เพื่อการปฏิบัติ” มากกว่าการเรียนรู้เชิงทฤษฎีแบบแยกขาดจากโลกความจริง แต่ในขณะเดียวกันก็ยังคงเป็นมหาบัณฑิตที่มีความรู้ มีศักยภาพในการเรียนรู้ตลอดชีวิต (lifelong learning) และยึดมั่นในจรรยาบรรณแห่งนักรัฐศาสตร์ ควบคู่กับความรับผิดชอบต่อสังคม ประเทศชาติ และประชาคมโลก ซึ่งเป็นคุณลักษณะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอกต่างสะท้อนตรงกันว่า เป็นจุดเด่นและความคาดหวังสำคัญของมหาบัณฑิตรัฐศาสตรบัณฑิตวาระที่ 21 กล่าวคือ ไม่ใช่เพียงผู้ที่ “รู้” ทางรัฐศาสตร์ แต่ต้องเป็นผู้ที่สามารถ “ใช้” ความรู้ดังกล่าวอย่างมีจริยธรรม มีจริยธรรม และสามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นที่มีความหลากหลายภายใต้บริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาได้อย่างสร้างสรรค์และยั่งยืน

ข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัยครั้งนี้ได้เป็นประโยชน์เฉพาะต่อการปรับปรุงหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เท่านั้น หากยังสามารถใช้เป็นตัวอย่างในการพัฒนาหลักสูตรอื่น ๆ ในระดับบัณฑิตศึกษาที่ต้องการปรับปรุงโดยยึดความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบนฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ ผ่านการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้าน ทั้งผู้ใช้บัณฑิตศิษย์เก่า ผู้เรียน และคณาจารย์ เพื่อให้การกำหนดผลลัพธ์การเรียนรู้และโครงสร้างหลักสูตรสอดคล้องกับความต้องการของสังคมและตลาดแรงงานที่เปลี่ยนแปลงไป และสามารถพัฒนาสมรรถนะที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 ควบคู่กับองค์ความรู้เฉพาะทางรัฐศาสตร์รวมถึงอัตลักษณ์ “สิงห์เขียว KUMAPS” ที่แตกต่างไปจากหลักสูตรเดิมและแตกต่างจากนิสิตรัฐศาสตร์ของสถาบันอื่น ๆ ในระดับบัณฑิตศึกษา โดยเฉพาะด้านทักษะในการบริหารจัดการความขัดแย้งหลายระดับในการทำงานร่วมกับผู้อื่นอย่างสร้างสรรค์และยืดหยุ่น ตลอดจนการส่งเสริมการประยุกต์เชิงนโยบายและการเรียนรู้จากสถานการณ์จริง เพื่อให้ผู้เรียนสามารถประยุกต์ใช้ความรู้ในการแก้ไขปัญหาที่มีความซับซ้อนในโลกของการทำงานร่วมสมัยได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน

บรรณานุกรม

- Acharya, A. (2009). *Constructing a security community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order*. (2nd ed.). Routledge.
- Anderson, L. W., & Krathwohl, D. R. (Eds.). (2001). *A taxonomy for learning, teaching, and assessing: A revision of Bloom's taxonomy of educational objectives*. Longman.
- ASEAN Secretariat. (2022). *Charter of the ASEAN University Network (ASEAN Agreement, entered into force October 11, 2022)*. Retrieved October 23, 2025, from <https://agreement.asean.org/media/download/2022%200330062949.pdf>
- ASEAN University Network. (2019). *Guide to AUN-QA assessment at programme level (Version 4.0)*. ASEAN University Network. Retrieved October 23, 2025, from <https://www.aunsec.org/publication/39>
- ASEAN University Network. (n.d.). *Why we are here. Discover AUN*. Retrieved October 23, 2025, from <https://www.aunsec.org/discover-aun/why-we-are-here>
- Biggs, J., & Tang, C. (2011) *Teaching for Quality Learning at University: What the Student Does*. 4th ed. Open University Press.

Bloom, B. S., ed. (1956). **Taxonomy of Educational Objectives: The Classification of Educational Goals**. Handbook I: Cognitive Domain. David McKay.

การนำนโยบายงบประมาณ ประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) ไปปฏิบัติระหว่างฤดูกาล ผลิตปี พ.ศ. 2562-2566

ราตรี ศรีสถิตยวัฒนา*

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) วิธีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการนำนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) ไปปฏิบัติ ระหว่างฤดูกาลผลิต พ.ศ. 2562-2566 และ (2) ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายดังกล่าว โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพจากการวิเคราะห์เอกสารราชการที่เกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรีและคำสั่งต่าง ๆ ประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัยพบว่า การนำนโยบายงบประมาณประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) ไปปฏิบัติสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติที่ถูกเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบระหว่างเป้าหมายเชิงนโยบาย กลไกเชิงสถาบัน และข้อจำกัดด้านวินัยการคลัง โดยรัฐออกแบบโครงการให้มีวัตถุประสงค์ มาตรฐานการทำงาน และระบบติดตามประเมินผลที่ชัดเจน ภายใต้โครงสร้างการบริหารของคณะกรรมการนโยบายและบริหารข้าวแห่งชาติ (นบข.) และการดำเนินงานของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ในช่วงปีการผลิต 2562/63-2565/66 รัฐบาลใช้กลไกการคลังมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดกรอบวงเงินรวม 179,553.89 ล้านบาท และมีการชดเชยส่วนต่างราคาจริง 161,632.22 ล้านบาท ซึ่งต่ำกว่ากรอบวงเงินที่ได้รับอนุมัติ สะท้อนความสำเร็จเชิงประสิทธิภาพในระยะสั้นในการพยุงรายได้สุทธิของเกษตรกรให้ใกล้เคียงระดับราคาเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม การที่รัฐเลือกใช้นโยบายประกันรายได้ข้าวผ่านการอุดหนุนรายได้โดยตรงควบคู่กับกลไกหนี้กึ่งการคลัง แม้จะช่วยบรรเทาปัญหารายได้เกษตรกรได้ในระยะสั้น แต่ก็ทำให้ภาระต้นทุนที่แท้จริงของนโยบายถูกผลักออกไปเป็นหนี้สะสมในอนาคต เพิ่มแรงกดดันต่อฐานะการคลังของรัฐ และลดทอนความสามารถในการจัดสรรงบประมาณสำหรับการลงทุนปฏิรูปโครงสร้างภาคเกษตรอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: นโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว, กลไกกึ่งการคลัง, วินัยการคลัง, การนำนโยบายไปปฏิบัติ

* สาขาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง



The implementation of the budgetary income support policy for rice farmers during season 2019-2023

Ratri Srisathitwattana*

Abstract

This research aims to study (1) the methods of budget allocation for implementing the rice income guarantee policy for farmers (rice growers) during the production seasons B.E. 2562–2566 (2019–2023), and (2) the problems and obstacles in the implementation of such policy. The research employs a qualitative research methodology based on the analysis of official documents related to Cabinet resolutions and various orders, together with in-depth interviews with relevant experts. The research findings show that the implementation of the rice income guarantee budget policy for farmers (rice growers) reflects a public policy implementation process that is systematically linked among policy objectives, institutional mechanisms, and fiscal discipline constraints. The state designed the program with clear objectives, operational standards, and monitoring and evaluation systems under the administrative structure of the National Rice Policy and Management Committee (NRPMC) and the implementation by the Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives. During the production years 2562/63–2565/66 (2019/20–2022/23), the government utilized quasi-fiscal mechanisms under Section 28 of the State Fiscal and Financial Discipline Act B.E. 2561 (2018), establishing a total budget framework of 179,553.89 million baht, and actual price compensation amounted to 161,632.22 million baht. This was lower than the approved budget framework, reflecting short-term efficiency in maintaining farmers' net income close to the target price level. However, the government's choice to implement the rice income guarantee policy through direct income subsidies together with quasi-fiscal debt mechanisms, although it helps alleviate farmers' income problems in the short term, causes the true cost burden of the policy to be pushed forward as accumulated debt in the future. This increases pressure on the state's fiscal position and reduces the ability to allocate the budget for sustainable structural reform investment in the agricultural sector.

Keywords: Rice Income Guarantee Policy, Quasi-fiscal Mechanism, Fiscal Discipline, Policy Implementation

* Department of Politics, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University Thailand, Corresponding Author, Email: khuntris@gmail.com

บทนำ

การกำหนดนโยบายสาธารณะด้านข้าวของไทยในหลายทศวรรษที่ผ่านมาสะท้อนความทับซ้อนระหว่างเป้าหมายด้านเศรษฐกิจ การเมือง และวินัยการคลังอย่างชัดเจน นโยบายช่วยเหลือชาวนาในฐานะผู้ผลิตข้าวซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจสำคัญของประเทศ ถูกใช้เพื่อประกันความมั่นคงทางอาหารและเพื่อรักษารฐานคะแนนเสียงของรัฐบาล โดยเห็นได้จากการดำเนินนโยบายต่อเนื่องของรัฐบาลต่าง ๆ ตั้งแต่ก่อนรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ผ่านรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จนถึงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา การเปลี่ยนผ่านจากโครงการรับจำนำข้าวในยุครัฐบาลยิ่งลักษณ์ ซึ่งรัฐเข้าไปเป็นผู้กำกับหลักในตลาดข้าวทั้งในฐานะผู้รับซื้อและผู้เก็บสำรองข้าว ส่งผลกระทบสำคัญต่อกลไกราคาและก่อให้เกิดภาระงบประมาณในระดับสูงมาก นำไปสู่การฟื้นฟูและผลักดันโครงการประกันรายได้ภายใต้รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ที่มุ่งประกันรายได้ ผ่านการชดเชยส่วนต่างระหว่างราคาตลาดกับราคาเป้าหมายแทนการรับซื้อผลผลิตโดยตรง (ไทยพีบีเอส, 2567) โครงสร้างการดำเนินโครงการดังกล่าวถูกสืบทอดและปรับใช้ต่อเนื่องเป็นเครื่องมือนโยบายหลักในยุครัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในเวลาต่อมา

ข้าวจึงมิใช่เพียงพืชเศรษฐกิจหากแต่เป็นพืชการเมือง ที่เชื่อมโยงฐานการผลิตอาหารของประเทศเข้ากับฐานคะแนนเสียงในชนบท ภายใต้โครงสร้างตลาดที่ราคาข้าวผันผวนสูงขณะ ที่ต้นทุนการผลิตของเกษตรกรรายย่อยไม่ได้ลดลงตามแรงกดดันของราคาในตลาดโลก รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าไปพายุรายได้ชาวนาอย่างต่อเนื่องผ่านมาตรการด้านราคาและรายได้ นโยบายดังกล่าวช่วยลดแรงผลกระทบจากความผันผวนรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว แต่ขณะเดียวกันก็สร้างภาระสะสมทางการคลังในระดับสูงและก่อให้เกิดคำถามต่อความยั่งยืนของการใช้นโยบายประชานิยมด้านราคาข้าวและการอุดหนุนเกษตรกรอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเมื่อพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้เข้ามากำหนดกรอบและเพดานหนี้สาธารณะ ตลอดจนกำหนดมาตรการจำกัดการใช้จ่ายของรัฐในแต่ละปีงบประมาณอย่างเข้มงวด กล่าวได้ว่าภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าวรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาเลือกใช้นโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในช่วงฤดูการผลิต 2562-2566 อาศัยกลไกทั้งการคลังตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ซึ่งทำหน้าที่สำรองจ่ายและรับภาระหนี้ในระยะแรกแทนรัฐบาล (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, 2564) โดยบันทึกเป็นหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐในลักษณะนอกงบประมาณ ก่อนที่รัฐบาลจะทยอยตั้งงบประมาณรายจ่ายมาชำระคืนในเวลาต่อมา กระบวนการดังกล่าวทำให้การใช้จ่ายเพื่อโครงการประกันรายได้มิได้ปรากฏอย่างเต็มรูปแบบในงบประมาณปกติในทันที หากแต่ถูกผลักไปอยู่ในรูปของภาระหนี้ทั้งการคลังที่กระจายตัวอยู่ในงบดุลของธนาคารของรัฐ แล้วจึงค่อยกลับเข้ามาเป็นภาระของงบประมาณแผ่นดินในภายหลัง รูปแบบการสำรองจ่ายดังกล่าวผลดีคือทำให้โครงการเดินหน้าได้ทันทีแม้จะอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายวินัยการคลังและข้อจำกัดของปฏิทินงบประมาณ เพราะรัฐบาลไม่จำเป็นต้องรอให้กระบวนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณแล้วเสร็จ

ก่อน เกษตรกรจึงได้รับเงินช่วยเหลือเร็วขึ้นโครงการสามารถตอบสนองแรงกดดันทางเศรษฐกิจและการเมืองระยะสั้นได้อย่างทันทั่วทั้ง ในทางกลับกันรูปแบบการดำเนินโครงการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นการระดมทุนจำนวนมากไปปรากฏอยู่ในรูปของหนี้หรือภาระค้ำชำระของสถาบันการเงินของรัฐก่อนแล้วจึงทยอยกลับเข้ามาเป็นรายจ่ายงบประมาณในภายหลัง กระบวนการดังกล่าวทำให้ภาพรวมภาระที่แท้จริงของนโยบายประชานิยมด้านเกษตรไม่ถูกสะท้อนออกมาในงบประมาณแผ่นดินอย่างตรงไปตรงมาในช่วงเวลาที่มีการดำเนินโครงการ กล่าวคือ ภาระการใช้จ่ายส่วนสำคัญถูกเลื่อนไปปรากฏภายใต้รูปของหนี้และภาระค้ำชำระในระบบหนี้ทั้งการคลังของสถาบันการเงินของรัฐ ก่อนจะทยอยกลับเข้ามาเป็นรายจ่ายงบประมาณในระยะต่อมา ทั้งสำหรับสายตาของสาธารณะและของผู้กำหนดนโยบายเอง สถานการณ์เช่นนี้จึงก่อให้เกิดคำถามต่อทั้งระดับความโปร่งใส และความแม่นยำในการประเมินผลกระทบทางการคลังในระยะกลางและระยะยาวของมาตรการลักษณะดังกล่าวว่า แท้ที่จริงแล้วรัฐและสังคมมองเห็นต้นทุนของการใช้นโยบายช่วยเหลือเกษตรกรในรูปแบบนี้ได้ครบถ้วนเพียงใด หรือในทางกลับกัน เราอาจกำลังเผชิญกับการะทบทางการคลังที่ค่อย ๆ สะสมและขยายตัวอยู่ในระบบหนี้ทั้งการคลัง ซึ่งไม่ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอย่างเด่นชัดในเวทีงบประมาณปกติ

ภายใต้บริบทดังกล่าวบทความนี้ได้แย้งว่า นโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวสะท้อนการจัดวางบทบาทใหม่ของรัฐในภาคการเกษตร ทั้งในมิติการนำนโยบายไปปฏิบัติและในมิติของวินัยการคลัง ในเชิงการปฏิบัติ นโยบายนี้ลดบทบาทของรัฐในฐานะผู้แทรกแซงตลาดข้าวโดยตรงผ่านการรับซื้อและบริหารจัดการสินค้าคงคลังของรัฐ และหันมาทำหน้าที่ประกันความมั่นคงของรายได้ผ่านกลไกการชดเชยส่วนต่างรายได้ที่อิงกับข้อมูลราคาและผลผลิตจริง ทำให้โครงสร้างผู้มีบทบาทในระดับปฏิบัติการนโยบาย กระบวนการตัดสินใจ และรูปแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และหน่วยงานในระดับพื้นที่ แตกต่างไปจากโครงการรับจำนำข้าวและมาตรการพยุงราคาข้าวแบบเดิมขณะเดียวกันในเชิงวินัยการคลัง นโยบายประกันรายได้ถูกออกแบบให้ภาระงบประมาณของรัฐจำกัดอยู่ที่การชดเชยส่วนต่างระหว่างรายได้เป้าหมายกับรายได้จริงจากราคาตลาด ภายใต้สูตรคำนวณราคาอ้างอิง ปริมาณผลผลิต และเพดานสิทธิ์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2562) แทนที่รัฐจะต้องรับภาระต้นทุนและความเสี่ยงอย่างไร้เพดานจากการรับซื้อผลผลิตเข้าคลังเหมือนในโครงการรับจำนำข้าว ดังนั้นงานวิจัยดังกล่าวต้องการชี้ให้เห็นว่าการเลือกใช้เครื่องมือโครงการประกันรายได้มิได้เป็นเพียงการเปลี่ยนรูปแบบนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรเท่านั้น หากยังทำให้เห็นพลวัตความสัมพันธ์ระหว่างการออกแบบนโยบายในระดับส่วนกลางกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ รวมทั้งสะท้อนทั้งความพยายามและข้อจำกัดของรัฐบาลไทยในการสร้างสมดุลระหว่างการตอบสนองต่อความต้องการของฐานเกษตรกรกับการรักษากรอบวินัยการคลังภายใต้บริบทการแข่งขันทางการเมืองร่วมสมัย กล่าวได้ว่านโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่สะท้อนรูปแบบของการแทรกแซงภาครัฐในภาคการเกษตรผู้ปลูกข้าวทั้งในมิติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติและในมิติของวินัยการคลัง ภายใต้แนวคิดของนโยบายที่บทบาทรัฐจากผู้แทรกแซงตลาดข้าวโดยตรงผ่านการรับซื้อและบริหารจัดการสต็อกข้าวเองมาเป็นผู้ประกันความมั่นคงด้านรายได้ผ่านกลไกการจ่ายส่วนต่างโดยอิงข้อมูลราคาและผลผลิต (กันตพงษ์ ธนยศีรนนท์, 2564) ทำให้โครงสร้าง ผู้มีบทบาทในระดับปฏิบัติการนโยบาย กระบวนการตัดสินใจ และรูปแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง สถาบันการเงินของรัฐ และหน่วยงานในพื้นที่ ต่างไปจากโครงการรับจำนำและมาตรการพยุงราคาข้าวแบบเดิม ขณะเดียวกัน ในเชิงวินัยการคลัง นโยบายประกันรายได้ถูกออกแบบให้มีกรอบกติกาประมาณที่ชัดเจนกว่านโยบายประชานิยมด้านข้าวในอดีตโดยออกแบบให้ภาระของรัฐจำกัดอยู่ที่การชดเชยส่วนต่างรายได้ระหว่างระดับรายได้ที่รัฐประกันกับรายได้จริงจากราคาตลาดข้าวของเกษตรกรแทนที่จะต้องรับภาระต้นทุนจากการรับซื้อและถือครองผลผลิตทั้งหมด ที่กำหนดตามราคาอ้างอิงและเพดานพื้นที่หรือปริมาณผลผลิต แทนการเปิดรับภาระขาดทุนและความเสี่ยงด้านราคาอย่างไร้เพดานจากการรับซื้อผลผลิตเข้าคลังของรัฐ ดังนั้นการเลือกใช้นโยบายประกันรายได้ในยุครัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มิได้เป็นเพียงการเปลี่ยนรูปแบบเครื่องมือเชิงนโยบายเท่านั้นหากยังสะท้อนรูปแบบความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ในเชิงนโยบายระหว่างการออกแบบนโยบายในระดับส่วนกลาง กำหนดสูตรและกรอบวงเงินงบประมาณ (ราคาอ้างอิง พื้นที่สูงสุดต่อครัวเรือน วิธีคำนวณส่วนต่าง) ค่อนข้างชัด ทำให้ระดับพื้นที่มีอิสระเชิงดุลพินิจน้อยกว่าโครงการที่รัฐรับซื้อข้าวเข้าคลัง ซึ่งมีพื้นที่ให้ต่อรองหรือจัดการสินค้าจริงมากกว่า กล่าวได้ว่าระดับพื้นที่จึงกลายเป็นผู้ปฏิบัติตามกติกาและผู้จัดทำข้อมูล มากกว่าจะเป็นผู้จัดการสินค้า/ข้าวคงคลังโดยตรงเหมือนในโครงการจำนำข้าว ผลคือความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ส่วนกลางกับเจ้าหน้าที่ระดับพื้นที่ผูกกันด้วยข้อมูล การรายงาน และระบบการจ่ายเงิน มากกว่าการขนย้ายและจัดเก็บสินค้า (ข้าว)

การเลือกใช้นโยบายประกันรายได้แทนการรับจำนำข้าวจึงอาจมองได้ว่าเป็นการเลือกใช้เครื่องมือนโยบายที่ตอบสนองต่อบทเรียนเรื่องภาระงบประมาณและข้อจำกัดทางกฎหมายด้านวินัยการคลัง มากกว่าจะเป็นเพียงการเปลี่ยนรูปแบบมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรเท่านั้น พร้อมกันนั้นนโยบายดังกล่าวยังทำหน้าที่เป็นเครื่องมือหาเสียงและรักษาฐานสนับสนุนในภาคกลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ภายใต้บริบทที่พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มโครงการประกันรายได้ข้าวกลับเข้ามาร่วมรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในช่วงปี 2562-2566 การออกแบบเครื่องมือทางการคลังผ่านการใช้กิจกรรมที่การคลังจึงมิได้สะท้อนเพียงเหตุผลเชิงปฏิบัติการด้านการบริหารงบประมาณเท่านั้น หากยังสะท้อนพลวัตการต่อรองทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ต่างต้องการตอบแทนและรักษาฐานเสียงของตนผ่านมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรในรูปแบบที่ถูกมองว่ามีความรับผิดชอบทางการคลังมากกว่านโยบายรับจำนำข้าวในอดีตด้วย ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงวางกรอบงานวิจัยให้แตกต่างจากรรณกรรมที่ได้ทบทวนก่อนหน้านี้ซึ่งส่วนใหญ่เน้นวิเคราะห์ผลกระทบด้านรายได้ของเกษตรกร ประสิทธิภาพของนโยบายข้าวหรือการเปรียบเทียบระหว่างโครงการรับจำนำข้าวกับโครงการประกันรายได้ในมิติผลประโยชน์และความเป็น

ธรรมทางสังคม ขณะทำงานด้านเศรษฐศาสตร์การคลังและการคลังสาธารณะจำนวนหนึ่งให้ความสำคัญกับภาระหนี้สาธารณะและต้นทุนทางการคลังของนโยบายประชานิยมด้านเกษตรกรรม แม้งานวิจัยดังกล่าวช่วยเปิดมุมมองสำคัญเกี่ยวกับผลกระทบด้านรายได้และการงบประมาณของนโยบายข้าวรูปแบบต่าง ๆ แต่ยังมีงานวิจัยไม่มากนักที่วิเคราะห์โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในช่วงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาอย่างเป็นระบบ ในฐานะเครื่องมือจัดการภาระงบประมาณและวินัยการคลังผ่านกิจกรรมกึ่งการคลัง ควบคู่ไปกับการทำความเข้าใจพลวัตทางการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย กล่าวคืองานวิจัยที่เชื่อมโยงมิติการจัดสรรงบประมาณผ่านงบประมาณปกติเข้ากับงบประมาณกึ่งการคลังแสดงให้เห็นความสัมพันธ์กับความจำเป็นทางการเมืองในการรักษาและขยายฐานเสียงของรัฐบาล ภายใต้กรอบการวิเคราะห์ดังกล่าวบทความนี้จะมุ่งโต้แย้งมุมมองเชิงนโยบายที่มองโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในยุครัฐบาลพลเอกประยุทธ์เพียงในฐานะมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรที่มีวินัยการคลังมากกว่า นโยบายรับจำนำข้าว โดยเสนอให้ทำความเข้าใจนโยบายนี้ในฐานะเครื่องมือทางการคลังซึ่งอาศัยงบประมาณกึ่งการคลังผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ภายใต้กรอบมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพื่อคลี่คลายข้อจำกัดของบทความนี้สาธารณะในแต่ละปีงบประมาณขณะเดียวกัน บทความนี้เสนอว่าการออกแบบเครื่องมือทางการคลังของนโยบายประกันรายได้ข้าวในช่วงฤดูการผลิต 2562-2566 เป็นผลลัพธ์ของการประนีประนอมระหว่างแรงกดดันด้านวินัยการคลัง ข้อจำกัดเชิงงบประมาณและแรงจูงใจทางการเมืองในการตอบสนองฐานเสียง มากกว่าจะเป็นเพียงการตัดสินใจเชิงการนำนโยบายสู่การปฏิบัติด้านประสิทธิภาพของนโยบายในเชิงงบประมาณเพียงมิติเดียว

คำถามการวิจัย

1. วิธีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการนำนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) ไปปฏิบัติ ระหว่างฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2562-2566 เป็นอย่างไร
2. ปัญหาและอุปสรรค การนำนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) ไปปฏิบัติ ระหว่างฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2562-2566 มีอะไรบ้าง

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิธีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการนำนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) ไปปฏิบัติ ระหว่างฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2562-2566
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรค การนำนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) ไปปฏิบัติ ระหว่างฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2562-2566

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการศึกษาการนำนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) ไปปฏิบัติ ระหว่างฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2562-2566 ผู้วิจัยกำหนดกรอบในการศึกษาจากเอกสาร ประกอบด้วย มติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่การอนุมัติโครงการ กรอบวงเงิน แนวทางหลักเกณฑ์ในการอ้างอิง แนวทางในการปฏิบัติ รายงานการประชุมคณะกรรมการ นโยบายและบริหารข้าวแห่งชาติ (นบข.) รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการนโยบายและบริหารข้าวแห่งชาติ ด้านการผลิต ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธาน รายงานการประชุม คณะอนุกรรมการนโยบายและบริหารข้าวแห่งชาติ ด้านการตลาด ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธาน รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการกำกับดูแล และกำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิง โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ที่มีอธิบดีกรมการค้าภายในเป็นประธาน แนวคิดทฤษฎีที่มีการทบทวนในกระบวนการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ มาตรการกลไกในการแทรกแซงด้านราคาของรัฐ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อนำมาประกอบในการตอบคำถามการวิจัย

ขอบเขตระยะเวลา

การศึกษาในครั้งนี้ใช้ระยะเวลาในการศึกษา ตั้งแต่เริ่มมีโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) ไปปฏิบัติ ระหว่างฤดูกาลผลิต ปี พ.ศ. 2562-2566 ในฤดูกาลเพาะปลูกข้าวนาปี 4 ทั่วประเทศ ประกอบด้วย

1. ปีการผลิต พ.ศ. 2562/63 ตามมติคณะรัฐมนตรี (ครม.) เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2562 อนุมัติกรอบวงเงินงบประมาณในโครงการนี้ 21,495.74 ล้านบาท โดยมีจำนวนเกษตรกร (ปลูกข้าว) ชาวนาที่เข้าร่วมโครงการประมาณ 4.31 ล้านครัวเรือน
2. ปีการผลิต พ.ศ. 2563/64 ตามมติคณะรัฐมนตรี (ครม.) อนุมัติการปรับปรุงกรอบวงเงินงบประมาณในโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวหลายครั้ง ครั้งนี้คือ วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2564 วงเงิน 50,646.27 ล้านบาท โดยมีจำนวนเกษตรกร (ปลูกข้าว) ชาวนาที่เข้าโครงการเพิ่มขึ้นเป็น 4.68 ล้านครัวเรือน
3. ปีการผลิต 2564/65 ที่ประชุม นบข. เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2565 อนุมัติกรอบวงเงินงบประมาณ 88,711.74 ล้านบาท ในการประกันรายได้ชาวนา 4.69 ล้านครัวเรือน
4. ปีการผลิต 2565/66 ตามมติคณะรัฐมนตรี (ครม.) เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2565 อนุมัติกรอบวงเงินงบประมาณ 18,700.13 ล้านบาท โดยมีจำนวนเกษตรกร (ปลูกข้าว) ชาวนาที่เข้าโครงการ 4.68 ล้านครัวเรือน

การทบทวนวรรณกรรม

1. แนวคิดตัวแบบและกระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เน้นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือ สภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation process) ซึ่งสามารถพัฒนาเป็นแนวทาง และกลยุทธ์ให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ โดยคำนึงถึงผลลัพธ์ขั้นปลายหรือผลลัพธ์สุดท้าย (ultimate outcomes) อย่างเป็นระบบ ใหม่มากที่สุด (วรเดช จันทรศร, 2556, หน้า 26-28) ประกอบกับนโยบายสาธารณะอาจเป็นมุมมอง ที่มีความเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลเลือกหรือไม่เลือกกระทำ (Anderson, 2015, p. 7) ซึ่งกล่าวได้ ว่า เป็นชุดกิจกรรมของรัฐบาล (Peters, 2015, p. 3) โดยนโยบายสาธารณะอาจกำหนดขึ้นมา เพื่อควบคุมพฤติกรรมจัดระเบียบระบบราชการ แจกจ่ายผลประโยชน์หรือตรึงภาษีซึ่งสามารถ ดำเนินการได้ทั้งหมดที่กล่าวในคราวเดียวกัน (Dye, 2013, p. 3) โดยนโยบายและเจตนารมณ์ มักมีการเปลี่ยนแปลงหรือบิดเบือนดำเนินการอย่างล่าช้า รวมไปถึงการสกัดกั้นด้วย (Fischer, Miller, & Sidney, 2007, p. 51) และในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation) เป็นการ พิจารณาในฐานะที่เป็นกระบวนการ ผลผลิต และ ผลลัพธ์ ตามแนวคิดทฤษฎีเชิงระบบ (system theory) (จุฬพล นิมพานิช, 2554, หน้า 5) กล่าวได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นศาสตร์ทาง ด้านสังคมศาสตร์ โดยการแสวงหาความรู้ในสังคมศาสตร์ จำเป็นต้องมีความเข้าใจปรัชญาของ ศาสตร์ในความสอดคล้องระหว่างกระบวนการทัศน์ ญาณวิทยา และวิธีวิทยา เพื่อประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพของการวิจัย (พิชัย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2557, หน้า 39)

ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติงานวิชาการจำนวนมากเน้นอธิบายปรากฏการณ์ สภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation process) โดยมองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมีใช้ขั้นตอนสุดท้ายของนโยบาย หากเป็นกระบวนการ ที่เชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายเชิงนโยบายกับผลลัพธ์ปลายทางของนโยบายอย่างเป็นระบบ ทั้งในฐานะกระบวนการ ผลผลิต และผลลัพธ์สุดท้ายของนโยบาย (ultimate outcomes) แนวคิด นโยบายสาธารณะจึงมักมองนโยบายในฐานะสิ่งที่รัฐบาลเลือกกระทำหรือเลือกละเว้น เป็นชุด กิจกรรมที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมพฤติกรรม จัดระเบียบระบบราชการและจัดสรรหรือจัดทรัพยากร สาธารณะ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าตัวนโยบายและเจตนารมณ์อาจถูกปรับเปลี่ยน บิดเบือน หรือล่าช้า ได้เมื่อเคลื่อนลงสู่ระดับปฏิบัติการ จากมุมมองเช่นนี้ การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงต้องให้ ความสำคัญทั้งกับเหตุผลของการออกแบบนโยบาย และกับขีดความสามารถเชิงการจัดการของ หน่วยงานที่รับผิดชอบในแต่ละช่วงของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นแนวคิดว่าด้วย การนำนโยบายไปปฏิบัติถูกนำมาใช้เป็นกรอบหลักในการวิเคราะห์กระบวนการดำเนินโครงการ ประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในช่วงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยเฉพาะในสอง มิติที่สำคัญ มิติแรกใช้ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลเพื่อพิจารณาว่าการแปลงเป้าหมายเชิงนโยบาย ของรัฐบาลทั้งในด้านการพยุรรายได้เกษตรกร การรักษาวินัยการคลัง และการตอบสนองต่อฐาน

เสี่ยงให้กลายเป็นมาตรการเชิงปฏิบัติการณ์ไม่ว่าจะเป็นเกณฑ์ราคาเป้าหมาย เพดานสิทธิ์ และกระบวนการจ่ายชดเชย มีความสอดคล้องกันอย่างไรในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ มิติที่สองใช้ตัวแบบการจัดการเพื่อวิเคราะห์ขีดความสามารถและบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมส่งเสริมการเกษตร และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ในการประสานงาน จัดการข้อมูล และบริหารขั้นตอนการจ่ายเงินภายใต้ข้อจำกัดด้านทรัพยากรและกรอบวินัยการคลัง นอกจากนี้ การนำนโยบายประกันรายได้ไปปฏิบัติยังผูกพันอย่างใกล้ชิดกับวิถีการจัดการและจัดสรรทรัพยากรการคลังของรัฐ โดยเฉพาะการใช้กลไกกิจกรรมกึ่งการคลังภายใต้กรอบกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ

2. แนวคิดทฤษฎีอุดหนุนภาคการเกษตร

1. มาตรการช่วยเหลือทางการเงินการเกษตรแบบทางตรง (Direct payment) โดยรัฐบาลให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรบนพื้นฐานของผลผลิตและด้านราคา ประกอบด้วย

1) การพยุงราคาสลัด (market price support) เป็นมาตรการที่ใช้มานานและแพร่หลาย โดยรัฐกำหนดราคารับซื้อสินค้าเกษตรแล้วเก็บเข้าคลังสินค้าหรือโกดังของรัฐ และหากรัฐระบายสินค้าเกษตรออกมาขายทั้งตลาดในประเทศและต่างประเทศ จะส่งผลให้ราคาสินค้าตกต่ำลง นอกจากนี้เพื่อสนับสนุนให้ผู้บริโภคในประเทศซื้อสินค้าเกษตรที่รัฐระบายออกมา รัฐบาลจึงตั้งอัตราภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรไว้สูง เพื่อจูงใจผู้บริโภคในประเทศให้ซื้อสินค้าที่รัฐบาลระบายออกมาแทนสินค้านำเข้าซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า การดำเนินการด้วยวิธีการดังกล่าว ทำให้กลไกราคาในการจัดสรรทรัพยากรภาคเกษตรบิดเบือนไปจะมีผลเพียงระยะสั้นเท่านั้น ทั้งยังใช้งบประมาณสูงเนื่องจากรัฐต้องรับภาระในการบริหารสต็อกสินค้าเกษตร ซึ่งโดยปกติแล้วเน่าเสียง่ายและมีความเสี่ยงด้านราคาที่มีความอ่อนไหวสูง อย่างไรก็ตาม การอุดหนุนราคาผลผลิตทางการเกษตร เป็นหนึ่งในรูปแบบของการอุดหนุนที่มุ่งเน้นการสร้างหลักประกันราคาขั้นต่ำ สำหรับการขายสินค้าทางการเกษตร ซึ่งการใช้กลไกนี้จะทำให้ราคาพืชผลทางการเกษตรปรับตัวสูงขึ้นจากการอุดหนุนดังกล่าว แต่การอุดหนุนส่วนใหญ่เกิดจากแนวนโยบายของภาครัฐจะทำให้กลายเป็นรายจ่ายที่ภาครัฐ จำใจจะต้องแบกรับเมื่อต้องการจะดำเนินนโยบาย

2) การจ่ายเงินชดเชย (deficiency payments) กล่าวได้ว่า เมื่อสินค้าทางการเกษตรมีราคาสลัดต่ำกว่าราคาเป้าหมาย และมาตรการที่มีการใช้กันอย่างแพร่หลาย รองลงมาจากมาตรการการพยุงราคาสลัด โดยรัฐจ่ายเงินชดเชยให้กับเกษตรกร หากราคาสลัดของสินค้าเกษตรต่ำกว่าราคาที่รัฐกำหนดเป็นเป้าหมายไว้ ถึงแม้ว่ารูปแบบการจ่ายเงินชดเชย จะมีประสิทธิภาพที่สูงกว่า การพยุงราคาสลัด แต่ยังคงเป็นการบิดเบือนของกลไกราคา เพราะปริมาณเงินที่รัฐอุดหนุนให้เกษตรกรจะเพิ่มขึ้น เมื่อราคาสลัดตกต่ำซึ่งอาจจูงใจให้เกิดการผลิตเพิ่มขึ้น นำมาสู่ผลผลิตล้นตลาด และจะเป็นปัจจัยให้ราคาสลัดต่ำในระยะยาว

2. มาตรการช่วยเหลือทางอ้อม (indirect payment หรือ decouple payment) เป็น

ความช่วยเหลือของรัฐให้เกษตรกรมีรายได้ที่สม่ำเสมอแทนการแทรกแซงราคาตลาด ได้แก่

1) การจ่ายเงินช่วยเหลือเป็นสัดส่วนกับพื้นที่เพาะปลูก (area payment) รัฐจ่ายเงินช่วยเหลือเกษตรกร คิดเป็นสัดส่วนของพื้นที่เพาะปลูก กรณีที่รายได้ของเกษตรกรลดลง จากราคาผลผลิตที่ต่ำกว่าราคาที่กำหนด โดยปริมาณเงินชดเชยไม่ขึ้นอยู่กับราคาตลาด แต่ขึ้นอยู่กับขนาดพื้นที่เพาะปลูก ซึ่งหากช่วงเวลาใดที่ผลผลิตทางเกษตรบางประเภทออกสู่ตลาดจำนวนมาก รัฐจะให้เงินกับเกษตรกรที่เพาะปลูกผลผลิตชนิดนั้นให้หยุดเพาะปลูกชั่วคราว วิธีดังกล่าวสามารถกำหนดปริมาณผลผลิตไม่ให้ออกสู่ตลาดมากเกินไป รวมถึงมีการจำกัดปริมาณเงินช่วยเหลือตามพื้นที่เพาะปลูกสูงสุดที่รัฐกำหนด ซึ่งมาตรการดังกล่าวรัฐบาลในอดีตก็มีการนำนโยบายดังกล่าวมาใช้ อาจจะได้ด้วยเหตุผลต้องการลดจำนวนผลผลิตทางการเกษตร และเป็นการแก้ไขปัญหาระยะสั้นภาคการเกษตร อีกด้วย

2) การอุดหนุนการจัดซื้อ ปัจจัยในการผลิต (subsidies to purchased inputs) รัฐจ่ายเงินช่วยเหลือเกษตรกรทางด้านปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย สารเคมี น้ำมันเชื้อเพลิง และเครื่องจักร หรือให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในการจัดซื้อปัจจัยในการผลิต

3) นโยบายประกันภัยสินค้าเกษตร (crop insurance) เป็นมาตรการอุดหนุนเพื่อประกันความเสี่ยง หากเกษตรกรสูญเสียรายได้หรือผลผลิต โดยรัฐอุดหนุนค่าเบี้ยประกันให้กับเกษตรกรที่ขึ้นอยู่กับระดับความคุ้มครองที่เกษตรกรต้องการ ซึ่งรัฐมักเน้นการช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยในสัดส่วนที่มากกว่าเกษตรกรรายใหญ่

ในเชิงทฤษฎีมาตรการอุดหนุนภาคการเกษตรสามารถแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่มใหญ่ คือ มาตรการช่วยเหลือทางตรง ที่รัฐให้การสนับสนุนบนฐานของผลผลิตหรือราคาไม่ว่าจะเป็นการพยุงราคาตลาดที่รัฐเข้าไปปรับซื้อสินค้าเกษตรและเก็บเป็นสินค้าคงคลังของรัฐ ซึ่งส่งผลให้ราคาตลาดบิดเบือนและใช้งบประมาณสูงจากภาระการบริหารสต็อกและการจ่ายเงินชดเชยเมื่อราคาตลาดต่ำกว่าราคาเป้าหมาย ซึ่งมีประสิทธิภาพด้านต้นทุนมากกว่าแต่ก็ยังสร้างแรงจูงใจให้ผลิตเพิ่มจนเสี่ยงต่อปัญหาผลผลิตล้นตลาดในระยะยาว อีกกลุ่มหนึ่งคือมาตรการช่วยเหลือทางอ้อมหรือการแยกการช่วยเหลือออกจากราคาในตลาดไม่ว่าจะเป็นการจ่ายเงินตามพื้นที่เพาะปลูก การอุดหนุนปัจจัยการผลิต และการประกันภัยสินค้าเกษตร เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้หรือมีการคุ้มครองความเสี่ยงโดยไม่ต้องแทรกแซงกลไกราคาโดยตรง และสามารถกำหนดเพดานภาระงบประมาณได้ชัดเจนมากกว่ามาตรการด้านราคาตลาด ดังนั้นในการศึกษานี้แนวคิดด้วยเครื่องมืออุดหนุนภาคการเกษตรดังกล่าวถูกนำมาใช้เพื่อจัดวางนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในยุครัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาสะท้อนให้เห็นเครื่องมือช่วยเหลือเกษตรกรอย่างชัดเจน โดยมองว่านโยบายประกันรายได้ข้าวเป็นรูปแบบหนึ่งของการจ่ายเงินชดเชยบนฐานของผลผลิตและพื้นที่เพาะปลูก ที่พยายามหลีกเลี่ยงข้อจำกัดและผลเสียของการพยุงราคาตลาดและการรับซื้อผลผลิตเข้าคลังแบบเดิม ในขณะเดียวกันการออกแบบโครงการประกันรายได้เป็นการใช้กลไกการจ่ายส่วนต่างผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ภายใต้กรอบกฎหมายวินัยการเงินการคลัง

ของรัฐทำให้นโยบายดังกล่าวมีลักษณะของมาตรการช่วยเหลือทางอ้อมที่เชื่อมโยงกับข้อจำกัดด้านภาระงบประมาณและการใช้กิจกรรมกึ่งการค้า การใช้รอบเครื่องมืออุดหนุนภาคการเกษตรจึงช่วยให้การวิเคราะห์โครงการประกันรายได้ข้าวสามารถเปรียบเทียบกับทั้งมาตรการพุงราคา รับจำนำข้าว และมาตรการช่วยเหลือรูปแบบอื่นได้อย่างมีระบบ พร้อมทั้งเปิดเผยผลกระทบด้านวินัยการค้าและพฤติกรรมการผลิตของเกษตรกรภายใต้ นโยบายดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม

3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3.1 นโยบายข้าว / โครงการประกันรายได้และรับจำนำ

งานของเจมส์ คัดด์ ปิ่นทอง และ ปราณี ทินกร, อัมมาร สยามวาลา และ วิโรจน์ วัฒนธนา, สมพร อิศวิลานนท์, ตรุณี ชันโท, นิธิกร วัฒนเรืองโกวิท ตลอดจนงานของ นิพนธ์ พัวพงศกร และ จิตรกร จารุงษ์ ช่วยให้เห็นภาพค่อนข้างชัดว่า นโยบายข้าวของไทยตั้งแต่โครงการพุงราคา รับจำนำ ไปจนถึงโครงการประกันราคาหรือประกันรายได้ ล้วนมีผลต่อรายได้ของเกษตรกร โครงสร้างตลาด และกลไกการกระจายผลประโยชน์อย่างไร โดยงานจำนวนมากชี้ให้เห็นข้อดีข้อเสียของโครงการรับจำนำที่สร้างภาระงบประมาณสูง บิดเบือนกลไกตลาด และเปิดช่องให้เกิดการทุจริต ขณะเดียวกันก็มองโครงการประกันราคาหรือประกันรายได้ในฐานะทางเลือกใหม่ที่ลดการบิดเบือนตลาดและภาระงบประมาณบางส่วน และสะท้อนให้เห็นว่าทั้งรับจำนำ และประกันรายได้ต่างก็ถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการดูแลฐานเสียงชาวนาและสร้างความชอบธรรมทางการเมืองในแต่ละยุครัฐบาล

อย่างไรก็ตามแม้ว่างานวิชาการดังกล่าวสะท้อนภาพที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเปรียบเทียบนโยบายข้าวในเชิงผลลัพธ์ของนโยบาย ทั้งด้านรายได้เกษตรกร ระดับราคา และความพึงพอใจ ตลอดจนเปิดให้เห็นมิติการเมืองของนโยบายข้าวในระดับหนึ่ง แต่งานเหล่านี้ส่วนใหญ่ยังมุ่งเน้นการเปรียบเทียบในระดับประเภทของนโยบายมากกว่าการการศึกษาเชิงลึกว่าโครงการประกันรายได้ข้าวในยุครัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ถูกออกแบบและนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไรภายใต้เงื่อนไขเชิงสถาบันและข้อจำกัดการคลังร่วมสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยังแทบไม่มีงานใดที่มีการศึกษาว่านโยบายประกันรายได้ในฐานะเครื่องมือการค้าซึ่งผสมผสานการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีกับการพึ่งพาตลาดโลกกิจกรรมกึ่งการค้าผ่านสถาบันการเงินของรัฐ ภายใต้กรอบกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเป็นระบบ ดังนั้นจากงานวิจัยข้างต้นจึงส่งผลให้ผู้วิจัยสนใจศึกษาโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในยุครัฐบาลพลเอกประยุทธ์ ไม่เพียงในฐานะทางเลือกเชิงนโยบายเมื่อเทียบกับโครงการรับจำนำแต่ในฐานะของการออกแบบและนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้ข้อจำกัดด้านวินัยการค้าและการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง

3.2 วินัยการค้าและภาระงบประมาณของนโยบายเกษตร

งานของสมชัย สัจจพงษ์ วิมล ชาตะมินาม นวจิตต์ บุญรัตพันธุ์ บุณทรีร์ ไขษิตานุกฤต และณัฐพล ศรีพจนารด (2551) เกี่ยวกับวินัยการค้าและตัวชี้วัดเชิงตัวเลข ถือเป็นงานวิชาการที่สำคัญเพราะช่วยนิยามว่าวินัยการค้าคือการที่รัฐไม่ใช้จ่ายเกินตัว จัดสรรงบ

ประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ หากแหล่งรายได้ให้เพียงพอกับรายจ่าย รักษาระดับเงินคงคลัง และบริหารหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่ยังสามารถชำระคืนได้โดยไม่สร้างภาระเกินควรต่ออนาคต นอกจากนี้นางของอัญชิรญา จันทระปิฎก (2562) เรื่องภาพลวงทางการเมืองการคลังกับวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายประชานิยม ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการใช้นโยบาย 16 ประชานิยม โดยเฉพาะในยุครัฐบาลพรรคไทยรักไทย สร้างภาพลวงตา ให้ประชาชนเข้าใจฐานะการคลังของประเทศคลาดเคลื่อน ขณะที่ข้อเท็จจริงคือการตั้งงบประมาณขาดดุลต่อเนื่อง หนี้สาธารณะผันผวน และเกิดวัฒนธรรมการคอยของฟรีเมืองรัฐ จึงเสนอให้เพิ่มความโปร่งใสและการเข้าถึงข้อมูลฐานะการคลังของประชาชนในฐานะพลเมือง

อย่างไรก็ตาม จากการทบทวนงานวิจัยดังกล่าวจะพบว่ายังมุ่งอธิบายวินัยการคลังในระดับมหภาคหรือเชิงหลักการ มากกว่าการลงลึกในกรณีเฉพาะของโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่ผสมผสานทั้งงบประมาณปกติและวงเงินผูกพันตามมาตรา 28 ผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ทำให้แทบยังไม่มีงานใดวิเคราะห์อย่างละเอียดว่าภาระจริงของโครงการลักษณะนี้ถูกกระจายอยู่ระหว่างงบประมาณประจำปี หนี้กึ่งการคลังในงบดุลของธนาคารของรัฐ และการจากการเลื่อนการชำระหนี้ในอนาคตอย่างไร ดังนั้น การศึกษาโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในครั้งนี้จึงมุ่งพิจารณาการอบวงเงินที่ใช้ในโครงการในฐานะเครื่องมือที่การคลังที่ต้องบริหารดุลยภาพระหว่างความจำเป็นทางการเมืองกับข้อจำกัดเชิงการคลังภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐที่เข้มงวด

3.3 กิจกรรมกึ่งการคลังและการเสียข้อจำกัดด้านงบประมาณของรัฐ

งานของวาที นิซเล็ก (2559) ที่ศึกษามาตรการควบคุมกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยชี้ให้เห็นว่าเมื่อรัฐบาลผลักดันนโยบายไปให้ธนาคารของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินการแทน จะเกิด เงินนอกงบประมาณ ที่ไม่ได้สะท้อนอยู่ในงบรายจ่ายประจำปีอย่างชัดเจน แม้จะช่วยให้รัฐดำเนินนโยบายได้คล่องตัวขึ้นภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ แต่ก็สร้างความเสี่ยงด้านฐานะการคลังและความโปร่งใส เพราะภาระที่แท้จริงถูกซ่อนอยู่ในงบดุลของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รายงานความเสี่ยงทางการเมืองการคลังของกระทรวงการคลัง สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะและธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้นกล่าวได้ว่ากิจกรรมกึ่งการคลังภายใต้มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เปิดช่องให้รัฐบาลใช้วงเงินผูกพันผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและสถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่น ๆ เพื่อดำเนินโครงการช่วยเหลือไม่ว่าจะเป็นโครงการประกันรายได้เกษตรกร โดยไม่ต้องบันทึกวงเงินทั้งหมดเป็นรายจ่ายในงบประมาณประจำปีและไม่ถูกนับเป็นหนี้สาธารณะทันที

อย่างไรก็ตามจากการทบทวนงานวิจัยดังกล่าวทำให้เห็นชัดว่ากิจกรรมกึ่งการคลังเป็นช่องทางขยายพื้นที่การคลัง ของรัฐบาล ช่วยให้เดินนโยบายได้แม้อยู่ในกรอบเพดานงบประมาณและหนี้สาธารณะ แต่แลกมากับความเสี่ยงด้านฐานะการคลังระยะยาว ภาระหนี้ที่สะสมอยู่นอกงบประมาณ และการลดทอนความโปร่งใสในการรายงานข้อมูลต่อสาธารณะ อย่างไร

ก็ตามยังพูดถึงกิจกรรมกึ่งการคลังในระดับภาพรวมของระบบการคลังหรือกรณีอื่น เช่น สินเชื่อ SMEs หรือมาตรการเยียวยาภัยแล้ง มากกว่าการนำกรอบกิจกรรมกึ่งการคลัง มาวิเคราะห์โดยตรงผ่านโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในยุครัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ว่าการใช้มาตรา 28 ผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ถูกออกแบบอย่างไร มีผลต่อการรับรู้ภาระหนี้และการประเมินวินัยการคลังของนโยบายนี้เพียงใด ข้อเสนอแนะดังกล่าวส่งผลให้งานวิจัยโครงการประกันรายได้ใช้กรอบกิจกรรมกึ่งการคลังไปศึกษาเชิงลึกทั้งในฐานะกลไกให้การเมืองยังสามารถผลักดันนโยบายช่วยชาวนาได้ ภายใต้ข้อจำกัดเชิงกฎหมายและเพดานการคลังที่เข้มงวดมากขึ้น

3.4 การเมืองในกระบวนการนโยบาย

งานของปิยวัฒน์ นัยโกวิท (2563) แสดงให้เห็นว่า นโยบายแทรกแซงราคาข้าวของไทยไม่ว่าจะเป็นโครงการรับจำนำ หรือประกันรายได้ ไม่ใช่แค่เครื่องมือเศรษฐกิจ แต่ถูกออกแบบและปรับเปลี่ยนไปตามแรงกดดันทางการเมืองและบริบทการเลือกตั้ง ทั้งในระดับการกำหนดราคาจำนำ/ราคาประกัน รูปแบบการเข้าร่วมโครงการ และช่วงเวลาการตัดสินใจ งานของอัญชิรญา จันทรพิวก (2562) กล่าวว่านโยบายประชานิยมเป็นการการซื้อเสียงเชิงนโยบาย ที่สะท้อนให้เห็นว่านโยบายข้าวถูกใช้เป็นสัญญาประชาคมแบบมีมูลค่าเป็นตัวเงิน ที่พรรคการเมืองเสนอให้เกษตรกร แลกกับการสนับสนุนทางการเมืองในปัจจุบันและอนาคต กล่าวคือ เป็นการซื้อเสียงผ่านนโยบาย ไม่ใช่ผ่านเงินสดในของ กล่าวคือทั้งสองแนวคิดเป็นการสร้างระบบอุปถัมภ์ที่สะท้อนให้เห็นว่าฐานเสียงเกษตรกรหลายล้านครัวเรือน กลายเป็นทุนทางการเมือง ที่พรรคการเมืองพยายามผูกมัดผ่านนโยบายไม่ว่าจะเป็นโครงการรับจำนำ ประกันรายได้ พักหนี้ ล้างหนี้ และกลุ่มผลประโยชน์อย่างโรงสี พ่อค้าคนกลาง ผู้ส่งออก หรือแม้แต่ข้าราชการที่กำกับโครงการ ก็เข้าไปมีบทบาทต่อผลประโยชน์ในรายละเอียดของนโยบาย ตั้งแต่เกณฑ์คุณสมบัติ ราคาเป้าหมาย ไปจนถึงกลไกระบายข้าว

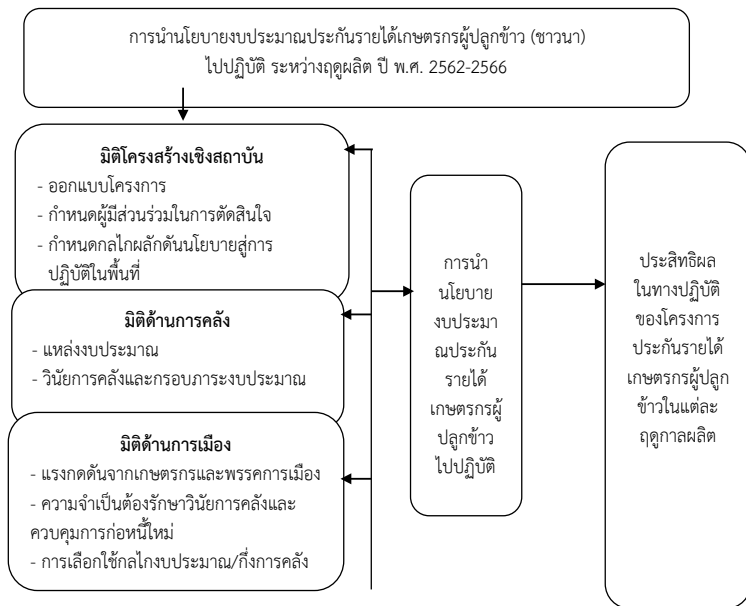
อย่างไรก็ตามงานกลุ่มนี้ช่วยให้เป็นกรอบในการอธิบายให้เห็นว่านโยบายข้าวไม่ใช่มีฐานะเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่เห็นมันเป็นสัญญาการเมือง ระยะยาวระหว่างรัฐ พรรคการเมือง และชาวนา ฐานเสียงเกษตรกรไม่ได้มองโครงการรับจำนำหรือประกันรายได้เป็นมาตรการชั่วคราวเฉพาะช่วงวิกฤต หากแต่มองเป็นสิทธิหรือค่าน้ำที่รัฐต้องดำเนินต่อเนื่องในทุกยุครัฐบาล เมื่อสัญญานี้ถูกกำหนดในการหาเสียงเลือกตั้งไปแล้วพรรคการเมืองที่เข้ามาบริหารรัฐ จึงไม่อาจจะไม่กระทำตาม เพราะการตัด ลด หรือเปลี่ยนรูปแบบนโยบายอย่างฉับพลันย่อมถูกตีความว่าเป็นการทรยศต่อข้อตกลงเดิมกับชาวนาที่ส่งผลกระทบความชอบธรรมของรัฐบาลทันที ดังนั้นนโยบายข้าวในยุครัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชาแม้จะเปลี่ยนจากโครงการรับจำนำข้าวเป็นโครงการประกันรายได้ ที่มีมาตรการทางการนำนโยบายสู่การปฏิบัติภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังที่ต่างจากรัฐบาลก่อนหน้าแต่ยังคงทำหน้าที่ทางการเมืองแบบเดียวกันคือยืนยันกับชาวนาผ่านนโยบายข้าวในฐานะนโยบายเชิงซื้อเสียง แต่จัดรูปการใช้จ่ายและการก่อภาระให้เข้ากับกรอบวินัย

การคลังให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สะท้อนให้เห็นว่านโยบายงบประมาณประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวเป็นผลลัพธ์ของความสัมพันธ์ในด้าน (1) กลไกโครงสร้างเชิงสถาบันในกระบวนการนโยบายสาธารณะทำหน้าที่กำหนดมาตรการของนโยบายลำดับขั้นของการตัดสินใจเชิงนโยบายว่าบุคคลหรือหน่วยงานใดมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายต้องผ่านขั้นตอนใด และดำเนินการอย่างไรในการกำหนดและผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ขณะเดียวกันแนวคิดกลไกการอุดหนุนภาคการเกษตรที่นำมาอธิบายนโยบายข้าวยังชี้ให้เห็นรูปแบบการเข้าแทรกแซงของรัฐในการพยุงรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ผ่านการออกแบบรูปแบบการสนับสนุนและการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในการนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ (2) ในด้านการคลังจากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องชี้ให้เห็นว่ามาตรการอุดหนุนภาคเกษตรมักใช้เงินจากทั้งงบประมาณปกติและกลไกนอกงบประมาณ เช่น ธนาคารของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ วิธีการนี้ทำให้ภาระการใช้จ่ายของรัฐสะสมมากขึ้น และทำให้เหลือพื้นที่งบประมาณสำหรับนโยบายด้านอื่นน้อยลง จึงทำให้ข้อกำหนดด้านวินัยการคลังและกรอบงบประมาณกลายเป็นข้อจำกัดสำคัญต่อการออกแบบและขยายโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว นอกจากนี้ การใช้มาตรการกึ่งการคลังเพื่อเลี่ยงข้อจำกัดงบประมาณ ยิ่งทำให้ระดับความโปร่งใสและความยั่งยืนทางการคลังของนโยบายลดลงด้วย ดังนั้น เงื่อนไขด้านการคลังและพลวัตทางการเมืองจึงเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด และร่วมกันกำหนดทิศทาง ความต่อเนื่อง และสถานะความสำคัญเชิงนโยบายของโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในแต่ละช่วงเวลา ส่งผลต่อรูปแบบการออกแบบมาตรการ ขั้นตอนการดำเนินงาน และผลการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละฤดูกาลผลิต กล่าวโดยสรุป ผลลัพธ์เชิงประสิทธิผลของการนำนโยบายดังกล่าวถูกกำหนดโดยปัจจัยเชิงสถาบัน เชิงการคลัง และเชิงการเมือง ซึ่งทำหน้าที่ทั้งเป็นปัจจัยเอื้อและข้อจำกัด (3) ในมิติทางการเมือง พบว่ารัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรับแรงกดดันจากทั้งเกษตรกรและพรรคการเมืองที่ต้องการให้มีมาตรการช่วยเหลือผู้ปลูกข้าวอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ต้องรักษาวินัยการคลังและจำกัดการสร้างหนี้เพิ่ม เงื่อนไขที่สวนทางกันนี้ ทำให้พลวัตทางการเมืองทั้งระดับชาติและระดับพื้นที่มีบทบาทอย่างมากในการตัดสินใจเลือกรูปแบบนโยบายว่าจะใช้กลไกงบประมาณหรือกลไกกึ่งการคลังเป็นหลัก และจะดำเนินการในลักษณะต่อเนื่องหรือปรับเปลี่ยนไปตามแต่ละฤดูกาลผลิต กล่าวโดยสรุป การนำนโยบายงบประมาณประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวไปปฏิบัติในแต่ละฤดูกาลผลิต อาจทำความเข้าใจได้ว่าเป็นกระบวนการที่เกิดจากการทำงานเชื่อมโยงกันของโครงสร้างเชิงสถาบัน เงื่อนไขด้านการคลัง และพลวัตทางการเมือง ซึ่งล้วนทำหน้าที่ทั้งในฐานะปัจจัยเอื้อและข้อจำกัดต่อระดับความต่อเนื่องของนโยบาย ความยืดหยุ่นในการออกแบบ

มาตรการ และผลลัพธ์เชิงประสิทธิผลของนโยบายในทางปฏิบัติ ดังแสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีการดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ร่วมกับการวิจัยเอกสาร (documentary research) เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายงบประมาณประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวไปปฏิบัติในแต่ละฤดูกาลผลิต ระหว่างปี พ.ศ. 2562–2566 โดยมุ่งทำความเข้าใจความเชื่อมโยงที่ซับซ้อนระหว่างมิติกลไกเชิงสถาบัน มิติการคลัง และมิติทางการเมืองภายใต้บริบทโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว

1) พื้นที่การศึกษา

พื้นที่การศึกษาคือการนำนโยบายงบประมาณโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวสู่การปฏิบัติ เป็นการกำหนดบริบทรวมของการดำเนินโครงการทั้งระบบ โดยมุ่งเน้นพื้นที่และหน่วยงานที่มีบทบาทโดยตรงในการแปลงนโยบายส่วนกลางไปสู่การดำเนินงานในระดับพื้นที่

2) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (purposive sampling) โดยกำหนดหลักเกณฑ์ว่าผู้ให้ข้อมูลต้องเป็นตัวแทนโดยตรงหรือมีประสบการณ์ยาวนานเกี่ยวกับนโยบายโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ในระดับการกำหนดนโยบายและ

การดำเนินงานในเชิงปฏิบัติ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญในส่วนกลาง จำนวน 10 คน ประกอบด้วย (1) กลุ่มผู้กำหนดนโยบายโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (2) กลุ่มงบประมาณ/สถาบันการเงินของรัฐ และ (3) กลุ่มการเมือง/นักวิชาการ

3) การเก็บรวบรวมข้อมูล

(1) ข้อมูลปฐมภูมิ เป็นข้อมูลที่ผู้วิจัยรวบรวมจากผู้ให้ข้อมูลหลัก โดยการสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ใช้รูปแบบคำถามแบบปลายเปิดมีการเก็บข้อมูลแบบนัดหมายผู้ให้ข้อมูลสำคัญไว้ล่วงหน้า มีการวางแผนการเก็บข้อมูลและลงมือเก็บข้อมูลด้วยตนเอง ทำให้ผู้วิจัยสามารถควบคุมการเก็บข้อมูลในสิ่งที่ต้องการในประเด็นการวิจัยเพื่อควบคุมความครบถ้วนของข้อมูลที่มาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย

(2) ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นข้อมูลที่ได้จากการศึกษาค้นคว้า การรวบรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง หนังสือบทความวิชาการ และข้อมูลจากสารสนเทศ เพื่อเป็นส่วนประกอบในเนื้อหา ซึ่งนำมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผลการวิจัย

4) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

(1) การสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) ซึ่งมีการออกแบบโครงสร้างของคำถามที่สามารถนำไปใช้ในการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง หรือการสัมภาษณ์แบบชี้นำ (guided interview) ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างของคำถามที่ชัดเจนที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ในการศึกษามีการกำหนดแนวคำถามแบบเปิดกว้าง หรือเป็นการใช้แบบสัมภาษณ์ปลายเปิดเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกมากที่สุด

(2) เครื่องบันทึกเสียง ใช้บันทึกข้อมูลระหว่างการสัมภาษณ์เพื่อให้สามารถเก็บข้อมูลได้มากที่สุดไม่ตกหล่นเนื่องจากผู้วิจัยไม่สามารถจดบันทึกได้ทั้งหมด

(3) กล้องถ่ายภาพดิจิทัล ใช้บันทึกเหตุการณ์หรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่ผู้วิจัยเห็นว่าสำคัญและมีประโยชน์ต่อการวิจัย

(4) เครื่องมือที่ช่วยในการจดบันทึก คือ สมุดปากกา สำหรับจดบันทึกข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ซึ่งช่วยในการบันทึกคำพูดที่สำคัญ สภาพแวดล้อม และพฤติกรรมของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

5) การตรวจสอบความน่าเชื่อถือ

การตรวจสอบข้อมูลการวิจัย ใช้วิธีตรวจสอบแบบสามเส้า เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือในการวิจัย โดยวิธีการแบบสามเส้าสะท้อนให้เห็นว่าข้อมูลและผลการวิเคราะห์จากข้อมูลที่เก็บรวบรวมที่เก็บรวบรวมไว้มีความน่าเชื่อถือ ถูกต้อง ตรงกับความจริง โดยการตรวจสอบความถูกต้อง เปรียบเทียบจากแหล่งข้อมูลหลาย ๆ แหล่ง ทำให้ผู้วิจัยมั่นใจว่าข้อมูลมีความน่าเชื่อถือสูง โดยมีวิธีการดังนี้ (ขจรศักดิ์ บัวระพันธ์, 2554)

(1) การตรวจสอบข้อมูลสามเส้าด้านข้อมูล เป็นการตรวจสอบข้อมูลที่ได้มาจากหลากหลายแหล่งว่าเหมือนกันหรือไม่ ถ้าพบว่าได้ข้อมูลมาเหมือนกันแสดงว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มามีความถูกต้อง

(2) การตรวจสอบข้อมูลสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล เป็นการใช่วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลต่างกันเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน เช่นการสัมภาษณ์ การสังเกต หรือข้อมูลจากเอกสาร จากนั้นนำข้อมูลที่เก็บมาวิเคราะห์มีข้อสรุปแนวเดียวกันหรือไม่

6) การวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับกระบวนการในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) นั้น ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) มาใช้ในกระบวนการวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูล โดยดำเนินการร่วมกับวิเคราะห์จำแนกประเภทและเชิงการตีความโดยผู้วิจัยสรุปวิเคราะห์

ผลการวิจัย

1) วิธีการในการจัดสรรงบประมาณสำหรับการนำนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) ไปปฏิบัติ ระหว่างฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2562-2566 สะท้อนให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างกรอบวงเงินในแต่ละฤดูกาลผลิตกับกลไกการจ่ายเงินให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในแต่ละฤดูกาลผลิต โดยรัฐกำหนดกรอบวงเงินและเงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการไม่ว่าจะเป็น ราคาประกันรายได้ ช่วงเวลาผลิต ชนิดข้าว และจำนวนครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นเป้าหมาย ภายใต้มติคณะรัฐมนตรีและกรอบวินัยการเงินการคลัง จากนั้นใช้รูปแบบงบประมาณกึ่งการคลัง โดยมอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นกลไกหลักในการดำเนินโครงการแทนการใช้งบประมาณแผ่นดินโดยตรง เมื่อกรอบวงเงินและเกณฑ์การจ่ายเงินได้รับความเห็นชอบ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะใช้วงเงินกึ่งการคลังสำรองจ่ายเงินส่วนต่างรายได้ให้แก่เกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนและผ่านเกณฑ์ โดยโอนเข้าบัญชีเกษตรกรเป็นรอบ ๆ ตามราคาเกณฑ์กลางอ้างอิงในแต่ละช่วงของฤดูกาลผลิต ทำให้กรอบวงเงินที่กำหนดในเชิงนโยบายถูกแปลงเป็นการจ่ายเงินจริงในระดับครัวเรือนได้อย่างต่อเนื่อง ภายหลังการสำรองจ่าย รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในปีถัดไปหรือใช้งบรายได้มาตราเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังเพื่อชดเชยภาระต้นทุนและหนี้ที่เกิดขึ้นให้แก่ธนาคาร ภายใต้ข้อจำกัดของเพดานภาระหนี้กึ่งการคลังและกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ รูปแบบการใช้งบประมาณกึ่งการคลังผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเชื่อมการตัดสินใจด้านกรอบวงเงินในแต่ละฤดูกาลผลิตเข้ากับการจ่ายเงินจริงให้เกษตรกรในภาคสนามอย่างต่อเนื่องและคล่องตัว แม้อยู่ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณของรัฐ

2) ปัญหาและอุปสรรค การนำนโยบายงบประมาณประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) ไปปฏิบัติ ระหว่างฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2562-2566 สะท้อนให้เห็นการนำนโยบายงบประมาณประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวไปปฏิบัติยังคงอยู่ภายใต้โครงสร้างเชิงสถาบันและกระบวนการตัดสินใจรวมศูนย์ที่รัฐส่วนกลาง โดยเฉพาะขั้นตอนการอนุมัติกรอบวงเงินตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งต้องผ่านการพิจารณาของหลายหน่วยงานด้านการคลังและคณะรัฐมนตรี ส่งผลให้บางปีการผลิตเกิดความล่าช้าในการนำ

กรอบวงเงินเข้าสู่การอนุมัติ และทำให้การจ่ายเงินส่วนต่างรายได้ให้เกษตรกรเลื่อนออกไปจากกำหนด แม้ว่าจะใช้ธนาคารของรัฐเป็นผู้สำรองจ่ายในฐานะกิจกรรมกึ่งการคลังเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในระดับการปฏิบัติในพื้นที่ก็ตาม โครงสร้างดังกล่าวสะท้อนว่าความคล่องตัวในการจ่ายเงินยังผูกพันอยู่กับข้อกำหนดเชิงสถาบันและเพดานวงเงินกึ่งการคลัง ซึ่งจำกัดทั้งความรวดเร็วและความแน่นอนของการดำเนินโครงการ อย่างไรก็ตามการใช้วงเงินกึ่งการคลังผ่านธนาคารของรัฐ แม้ช่วยให้รัฐบาลดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวได้ต่อเนื่องโดยไม่ต้องบันทึกภาระทั้งหมดไว้ในงบประมาณปีเดียว แต่กลับสร้างภาระการคลังสะสมระยะยาวที่ต้องใช้งบประมาณชดเชยในอนาคต และลดพื้นที่การคลังสำหรับนโยบายด้านอื่น ประกอบกับแรงกดดันทางการเมืองที่สนับสนุนการคงมาตรการในรูปแบบเดิมทำให้การปรับทิศทางไปสู่เครื่องมือที่ลดการพึ่งพางบประมาณกึ่งการคลังและส่งเสริมการปรับโครงสร้างการผลิตยังเกิดขึ้นอย่างจำกัด ดังนั้นรูปแบบการจัดสรรงบประมาณกึ่งการคลังดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐในการขับเคลื่อนนโยบายภายใต้ข้อจำกัดของกรอบวินัยการเงินการคลังและโครงสร้างการตัดสินใจแบบรวมศูนย์ โดยกลไกนี้เอื้อให้รัฐบาลสามารถดำเนินโครงการได้อย่างรวดเร็วและตอบสนองต่อแรงกดดันทางการเมืองในระยะสั้น โดยเฉพาะในบริบทที่นโยบายถูกใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาฐานเสียง อย่างไรก็ตาม ความคล่องตัวดังกล่าวมาพร้อมกับความเสี่ยงด้านภาระทางการคลังที่อาจสะสมในระยะยาว และก่อให้เกิดข้อจำกัดต่อความสามารถของรัฐในการปรับทิศทางนโยบายไปสู่การปฏิรูปเชิงโครงสร้างที่ยั่งยืน ดังนั้น งบประมาณกึ่งการคลังจึงมีความสำคัญในฐานะเครื่องมือเชิงนโยบายที่ทั้งเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินการของรัฐและในขณะเดียวกันก็ต้องได้รับการกำกับดูแลอย่างรอบคอบเพื่อป้องกันผลกระทบเชิงลบต่อเสถียรภาพทางการคลังในอนาคต

อภิปรายผลการวิจัย

ผลการศึกษา วิธีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการนํานโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวไปปฏิบัติในช่วงฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2562-2566 ข้อค้นพบสำคัญที่สะท้อนพลวัตของการบริหารนโยบายสาธารณะในระบอบประชาธิปไตยแบบมีข้อจำกัด (constrained democracy) ภายใต้กรอบกฎหมายวินัยการคลังที่เข้มงวดและแรงกดดันจากการแข่งขันทางการเมืองในบริบทสังคมไทยร่วมสมัย ข้อค้นพบหลักที่มีนัยสำคัญทางวิชาการและเชิงทฤษฎีคือการที่รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เลือกใช้เครื่องมือทางการคลังนอกงบประมาณ (off-budget fiscal instrument) ในรูปแบบของกลไกกึ่งการคลัง (quasi-fiscal mechanism) ตามบทบัญญัติมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยมอบหมายให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ทำหน้าที่เป็นตัวกลางทางการคลัง (fiscal intermediary) ในการสำรองจ่ายเงินชดเชยให้แก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวก่อนที่รัฐบาลจะดำเนินการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายปกติมาชำระหนี้คืนในเวลาต่อมา กลไกดังกล่าวสะท้อน

ให้เห็นถึงกลยุทธ์ของรัฐในการบริหารจัดการความขัดแย้งระหว่างข้อผูกมัดทางกฎหมาย (legal constraints) กับความจำเป็นทางการเมือง (political imperatives) ผ่านการใช้ช่องทางทางเลือกทางการคลัง (alternative fiscal channel) ที่ช่วยให้รัฐสามารถดำเนินนโยบายแบบกระจายภาระทางการคลังข้ามช่วงเวลา (inter-temporal fiscal burden distribution) โดยไม่ต้องเผชิญกับข้อจำกัดของเพดานการจ่ายขาดงบประมาณในปีงบประมาณเดียว (single-year deficit ceiling) อย่างไรก็ตาม การใช้กลไกดังกล่าวมีความสำคัญต่อความโปร่งใสทางการคลัง (fiscal transparency) และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (public accountability) เนื่องจากภาระหนี้ที่แท้จริงของนโยบายถูกปกปิดไว้ในงบดุลของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร แทนที่จะสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนในงบประมาณแผ่นดิน กล่าวให้เห็นได้ว่ากลไกดังกล่าวเป็นลักษณะเฉพาะของเครื่องมือที่การคลังที่มักถูกใช้เพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดของระเบียบวินัยทางการคลังในระยะสั้น แต่กลับสร้างภาระหนี้สาธารณะแฝง (contingent public liabilities) และความเสี่ยงเชิงระบบต่อความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว

นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบว่ากรอบนโยบายประกันรายได้ในยุครัฐบาลพลเอกประยุทธ์สะท้อนการปฏิบัติตามแนวคิดการนำนโยบายเชิงเหตุผล (rational policy implementation) ที่รัฐกำหนดวัตถุประสงค์ที่เป็นรูปธรรมทั้งในมิติการบูรณาการได้เกษตรกรและการรักษาสถานเสถียรทางการเมือง แล้วแปลงวัตถุประสงค์ให้เป็นโครงสร้างนโยบายที่สามารถปฏิบัติได้จริงผ่านการกำหนดรายละเอียดของการนำนโยบายสู่การปฏิบัติโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวอย่างเข้มงวด ตั้งแต่การกำหนดชนิดข้าว ราคาเป้าหมายแยกตามชนิด เพดานปริมาณต่อครัวเรือน เกณฑ์การขึ้นทะเบียน จนถึงตารางการจ่ายชดเชย สอดคล้องกับแนวคิดของวรเดช จันทรศร (2556) ที่ชี้ให้เห็นว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมิได้เป็นเพียงขั้นตอนปลายน้ำของวงจรมตินโยบาย หากเป็นกระบวนการเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายเชิงนโยบายกับผลลัพธ์ปลายทางที่ต้องคำนึงถึงทั้งมิติของกระบวนการ ผลผลิต และผลลัพธ์ การจัดสรรงบประมาณจึงเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการนำนโยบายไปปฏิบัติที่กำหนดว่าใครจะได้รับประโยชน์เท่าใด เมื่อใด และด้วยวิธีการใด การที่รัฐสามารถดำเนินโครงการให้ครอบคลุมเกษตรกรหลายล้านรายในรอบเวลาที่จำกัดด้วยวงเงินหลายหมื่นล้านบาทในแต่ละปีการผลิต สะท้อนให้เห็นถึงสมรรถนะทางการบริหารจัดการและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสอดคล้องกับตัวแบบด้านการจัดการที่เน้นสมรรถนะขององค์กรและทรัพยากรเป็นเงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบที่สำคัญที่สุดในเชิงวิพากษ์คือแม้โครงการประกันรายได้จะแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในเชิงปฏิบัติของนโยบายข้าวไทยเมื่อเทียบกับโครงการรับจำนำ โดยเฉพาะในด้านการลดบทบาทของรัฐในการแทรกแซงตลาดโดยตรงและการจำกัดการงบประมาณผ่านการกำหนดเพดานปริมาณและราคาอ้างอิง แต่นโยบายดังกล่าวกลับไม่ใช่คำตอบเชิงโครงสร้างในการแก้ไขปัญหาพื้นฐานของภาคการเกษตร ข้อสังเกตนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ เจมส์ คีดี บิน

ทอง (2523) อัมมาร สยามวาลา (2550) วิโรจน์ ณ ระนอง (2533) และสมพร อิศวิลานนท์ (2553) ที่ล้วนชี้ร่วมกันว่าทั้งโครงการรับจำนำและประกันรายได้ต่างใช้เงินงบประมาณจำนวนมากเพื่อयरระดับรายได้ชาวนาในระยะสั้น แต่ไม่ได้แก้ปัญหาเชิงโครงสร้างไม่ว่าจะเป็นต้นทุนการผลิตสูง ผลิตภาพต่ำ หรือการพึ่งพาข้าวเป็นรายได้หลักเพียงอย่างเดียว กล่าวได้ว่ารูปแบบนโยบายดังกล่าวถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองในการสร้างและรักษาฐานเสียงมากกว่าการเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ปฏิรูปภาคเกษตรอย่างจริงจัง ข้อค้นพบนี้ชี้ให้เห็นว่าแม้รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จะเลือกใช้กลไกประกันรายได้ซึ่งถูกต้องกว่าโครงการรับจำนำในเชิงหลักการตลาด แต่ก็ยังคงมุ่งตอบสนองเป้าหมายทางการเมืองและความต้องการระยะสั้นเป็นสำคัญ โดยใช้การบริหารจัดการเชิงการคลังที่ซับซ้อนผ่านกลไกทางการคลังเพื่อให้สามารถดำเนินโครงการได้ต่อเนื่องโดยไม่ฝ่าฝืนกรอบวินัยการคลังในระยะสั้น แต่กลับสร้างภาระหนี้สะสมและความเสี่ยงทางการคลังในระยะยาว

กล่าวโดยสรุป งานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่าโครงการประกันรายได้ข้าวสะท้อนความซับซ้อนและความขัดแย้งภายในของนโยบายสาธารณะที่พยายามสร้างสมดุลระหว่างการตอบสนองความต้องการทางสังคมของเกษตรกร การรักษาฐานเสียงทางการเมือง และการปฏิบัติตามข้อจำกัดด้านวินัยการคลัง ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญต่อการทำความเข้าใจพลวัตของการบริหารนโยบายสาธารณะในบริบทของประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องเผชิญกับแรงกดดันจากหลายมิติพร้อมกัน นั้นหมายถึงว่าโครงการประกันรายได้ข้าวแม้ช่วยบรรเทาปัญหารายได้ตกต่ำของเกษตรกรและมีประสิทธิภาพทางการเมืองสูง แต่กลับไม่ใช่คำตอบเชิงโครงสร้างในการแก้ปัญหาความผันผวนของราคาสินค้าเกษตร รูปแบบนโยบายดังกล่าวถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองในการสร้างและรักษาฐานเสียงมากกว่าการเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ปฏิรูปภาคเกษตรอย่างจริงจัง ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบว่ารัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เลือกใช้กลไกประกันรายได้ที่ถูกต้องกว่าโครงการรับจำนำในเชิงหลักการตลาด แต่ยังคงมุ่งตอบสนองเป้าหมายทางการเมืองและความต้องการระยะสั้นเป็นสำคัญ

ผลการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวไปปฏิบัติระหว่างฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2562-2566 ที่สะท้อนความไม่สมดุลระหว่างเป้าหมายเชิงนโยบายกับข้อจำกัดเชิงการคลัง โดยรัฐบาลต้องการพุงรายได้ชาวนาให้ไม่ต่ำกว่าระดับราคาที่กำหนด ขณะเดียวกันก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ข้อค้นพบนี้ชี้ให้เห็นว่าวิธีจัดสรรงบประมาณไม่สามารถอาศัยงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จ่ายแล้วจบในปีนั้นได้ แต่ต้องใช้กลไกทางการคลังตามมาตรา 28 ใหัธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสำรองจ่ายชดเชยแล้วรัฐบาลทยอยตั้งงบมาชำระคืน ซึ่งเป็นการออกแบบเส้นทางทางการคลังที่ทำให้โครงการเดินได้ในระยะสั้นแต่สร้างภาระหนี้ทางการคลังสะสมในระยะยาว กลายเป็นข้อจำกัดสำคัญต่อความยั่งยืนของนโยบายเองสอดคล้องกับแนวคิดของรเวช จันทรร (2556) ที่มองการนำนโยบายประกันรายได้ไปปฏิบัติในฐานะ

กระบวนการที่เชื่อมระหว่างเป้าหมายเชิงนโยบายกับผลลัพธ์สุดท้ายของนโยบายผ่านมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเป็นระบบ ตั้งแต่การขึ้นทะเบียนเกษตรกร การตรวจสอบพื้นที่ปลูก การกำหนดราคาเกณฑ์กลางอ้างอิง ไปจนถึงการจ่ายชดเชยเข้าบัญชีชวนา อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังพบปัญหาสำคัญ ได้แก่ การขึ้นทะเบียนเกษตรกรที่ไม่สอดคล้องกับการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินจริง การขึ้นทะเบียนเกินโควตาพื้นที่สูงสุดต่อราย และการใช้ตัวแทนที่มีผู้ปลูกข้าวจริงแต่ได้รับสิทธิเข้าร่วมโครงการ ข้อค้นพบนี้ชี้ให้เห็นถึงความไม่ชัดเจนของข้อมูลและช่องว่างในการนำหลักเกณฑ์นโยบายไปใช้คัดกรองผู้มีสิทธิในทางปฏิบัติสอดคล้องกับการศึกษาของ Fischer และ Miller, & Sidney (2007) ซึ่งเห็นว่าเจตนารมณ์ของนโยบายเมื่อลงสู่ระดับปฏิบัติมักเกิดการเปลี่ยนรูปและบิดเบือนจากทั้งข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและพฤติกรรมผู้ปฏิบัติ เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ต้องทำงานภายใต้ข้อจำกัดด้านเวลา บุคลากร และแรงกดดันจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชน ทำให้การตรวจสอบข้อมูลการขึ้นทะเบียนและพื้นที่ปลูกไม่สามารถละเอียดลึกเท่าที่กรอบทฤษฎีเชิงระบบต้องการ การนำนโยบายจึงมีช่องว่างระหว่างแนวปฏิบัติที่ยึดหลักเหตุผลซึ่งวางอยู่บนสมมติฐานว่าข้อมูลถูกต้องและมาตรฐานชัดเจนกับความเป็นจริงเชิงสังคมการเมืองในพื้นที่ที่เต็มไปด้วยการต่อรอง เมื่อพิจารณาภายใต้กรอบแนวคิดของ Anderson (2015) ที่มองนโยบายสาธารณะว่าเป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกกระทำหรือเลือกละเว้น ประกอบกับแนวคิดของ Dye (2002) ที่เน้นว่านโยบายคือสิ่งที่รัฐบาลทำจริงหรือไม่ทำจริง จะพบว่าการนำนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในช่วงปี พ.ศ. 2562-2566 สะท้อนการเลือกของรัฐอย่างชัดเจนในสองมิติที่ตรงกันข้าม ในมิติแรก รัฐเลือกดำเนินนโยบายประกันรายได้อย่างเต็มรูปแบบในฐานะเครื่องมือทางการเมืองและการคลังเพื่อตอบสนองปัญหารายได้ของชาวนาในระยะสั้น โดยหลักฐานจากข้อมูลโครงการ 4 ปีการผลิต (2562/63-2565/66) แสดงให้เห็นว่ารัฐจัดสรรกรอบวงเงินรวม 179,553.89 ล้านบาท มีวงเงินชดเชยจริง 161,632.22 ล้านบาท และครอบคลุมครัวเรือนชาวนาเฉลี่ยปีละเกือบ 4.6 ล้านครัวเรือน ซึ่งสะท้อนความมุ่งมั่นในการใช้ทรัพยากรการคลังจำนวนมากมหาศาลให้โครงการบรรลุเป้าหมายระยะสั้น กลไกการจ่ายเงินชดเชยส่วนต่างระหว่างราคาประกันและราคาตลาดถูกออกแบบให้โอนตรงเข้าบัญชีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ทำให้มีประสิทธิภาพสูงและการรั่วไหลของงบประมาณอยู่ในระดับต่ำ แต่ในมิติที่สอง รัฐกลับเลือกละเว้นการขับเคลื่อนนโยบายเชิงโครงสร้างที่ต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากและให้ผลในระยะยาว ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนเพิ่มผลิตภาพการผลิต การปรับปรุงพันธุ์ข้าว หรือการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืน ทางเลือกดังกล่าวชี้ให้เห็นว่ารัฐมุ่งเน้นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและการรักษาสถานะสนับสนุนทางการเมืองมากกว่าการสร้างการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานของภาคเกษตรไทย

วิธีการจัดหาและจัดสรรงบประมาณที่รัฐเลือกใช้รองรับโครงการนี้สะท้อนการเลือกทางลัดทางการคลังมากกว่าการสร้างฐานทางการคลังที่ยั่งยืน โดยรัฐอาศัยกลไกตามมาตรา 28 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ ผ่านการตั้งงบประมาณจ่ายชดเชยในพระราชบัญญัติงบประมาณเพียงบางส่วนในแต่ละปี ขณะที่งบประมาณส่วนใหญ่ที่ใช้ในการดำเนินโครงการให้

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรกู้เงินมาสำรองจ่ายก่อน แล้วรัฐจึงทยอยตั้งงบประมาณมาชำระคืนทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยในปีถัดไป วิธีการนี้ทำให้ภาระทางการคลังที่แท้จริงไม่ปรากฏเต็มจำนวนในงบประมาณรายจ่ายของปีที่เกิดภาระทางการคลัง แต่ถูกผลักไปสะสมในรูปหนี้กึ่งการคลังในงบดุลของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (กรมการค้าภายใน, 2567) กล่าวโดยสรุป ปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายงบประมาณโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในช่วงปี 2562-2566 ไม่ได้อยู่ที่ประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพียงอย่างเดียว แต่อยู่ที่ทางเลือกเชิงนโยบายของรัฐที่ตัดสินใจใช้โครงการเป็นเครื่องมือทางการเมืองและการคลังเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า โดยรัฐทุ่มงบประมาณกว่า 1.6 แสนล้านบาทในช่วง 4 ปีเพื่อจ่ายชดเชยรายได้ให้กับเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ขณะเดียวกันก็เลือกพึ่งพากลไกหนี้กึ่งการคลังภายใต้มาตรา 28 แผนการจัดสรรงบประมาณขนาดใหญ่สำหรับการปฏิรูปโครงสร้างภาคเกษตร ทางเลือกดังกล่าวทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติโครงการประกันรายได้สร้างรูปแบบการใช้งบประมาณที่ต้องทำซ้ำ ๆ ทุกปี โดยรัฐต้องจัดสรรเงินจำนวนมากเพื่อจ่ายชดเชยรายได้ให้เกษตรกรอย่างต่อเนื่อง แต่เงินที่จ่ายไปนั้นไม่ได้แก้ไขสาเหตุของปัญหา เช่น ต้นทุนการผลิตที่สูง หรือผลผลิตต่อไร่ที่ต่ำ ดังนั้นในปีถัดไปเกษตรกรก็ยังคงประสบปัญหาเดิม และรัฐก็ต้องจัดสรรงบประมาณมาช่วยเหลือใหม่อีกครั้ง กลายเป็นวงจรที่ไม่มีจุดสิ้นสุด เป็นการผลิตซ้ำพฤติกรรมการพึ่งพิงของเกษตรกร กล่าวคือเมื่อเกษตรกรได้รับเงินชดเชยจากรัฐอย่างต่อเนื่องทุกปี ชาวนาจะเกิดความคาดหวังและพึ่งพาวารัฐจะช่วยเหลือเสมอ ทำให้ขาดแรงจูงใจในการปรับเปลี่ยนวิธีการทำเกษตร หรือพัฒนาทักษะการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นไม่จำเป็นการลดต้นทุน การเพิ่มผลผลิตต่อไร่ หรือการปลูกพืชชนิดอื่นที่ให้ผลตอบแทนดีกว่า เกษตรกรจะยังคงทำการผลิตแบบเดิม ๆ เพราะรู้ว่าถึงแม้ราคาจะตกต่ำ รัฐก็จะเข้ามาช่วยชดเชยให้ พฤติกรรมนี้จึง “ผลิตซ้ำ” ในทุกรุ่นของเกษตรกรกลายเป็นวัฒนธรรมการพึ่งพาที่ฝังลึกในระบบ แทนที่จะสร้างความเข้มแข็งและความสามารถในการพึ่งพาตนเองของภาคเกษตร

ข้อค้นพบจากการวิจัย

ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและการคลังของโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) พ.ศ. 2562-2566 สะท้อนให้เห็นว่าการพึ่งพามาตรการอุดหนุนรายได้แบบตรงและกลไกหนี้กึ่งการคลัง มาตรา 28 แม้ช่วยบรรเทาปัญหารายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) ได้ในระยะสั้นแต่กลับผลักภาระต้นทุนแท้จริงของนโยบายประกันรายได้ข้าวไปสู่อนาคต ทำให้ภาครัฐต้องรับภาระงบประมาณสูงขึ้นและมีช่องว่างทางการคลังเหลือน้อยลงสำหรับการลงทุนปรับโครงสร้างภาคเกษตรให้เข้มแข็งและยั่งยืน

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ในการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) ไปปฏิบัติ ทั้ง 4 ปีการผลิต พ.ศ. 2562/63-2565/66 รัฐบาลใช้รูปแบบการนำเงินถึงการคลังนั้น หมายถึง รัฐบาลกู้เงินทางธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มาจ่ายชดเชยส่วนต่าง (อุดหนุน) ในแต่ละปีมากกว่าใช้คืนหนี้ที่ก่อไว้เฉพาะ 3 ปี ล่าสุด (พ.ศ.2562/2563-2564) และพบว่า การใช้หนี้คืนในอัตราที่ต่ำมาก ส่งผลให้หนี้เพิ่มขึ้นแบบทวีคูณ ซึ่งในการก่อหนี้เป็นดินพอกหางหมูเช่นนี้ นับว่าไม่ยั่งยืน เพราะทำให้รัฐบาลกู้เงินมาใช้ในยามจำเป็นหรือลงทุนกับประเทศในทางที่ถูกที่ควรจริง ๆ ได้ยากขึ้น งบประมาณแต่ละปีก็ต้องหมดไปกับการจ่ายคืนหนี้และดอกเบี้ยมากขึ้นเบียดบังการใช้จ่ายเพื่อขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศในมิติอื่น ดังนั้นรัฐควรมีแผนการใช้เงินและชำระหนี้คืนให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นไปตามข้อตกลง เป็นการลดภาระด้านดอกเบี้ยที่จะทวีคูณในการยืดเวลาชำระหนี้คืน

2. เงินอุดหนุนผ่านการเติมรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว เป็นการส่งเสริมให้ผู้ปลูกข้าวยังผลิตข้าวแบบเดิม ๆ จะส่งผลให้มีฐานะความเป็นอยู่ที่ยังคงยากจน การทุ่มเงินผ่านโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว เป็นการอุดหนุนเกษตรกรรายใหญ่ เสียมากกว่าเกษตรกรรายย่อย อุดหนุนงบประมาณที่ผิดเป้าหมาย และไม่เป็นธรรม มีแนวโน้มช่วยเกษตรกรรายย่อยที่มีฐานะยากจนจริงเข้าร่วมได้น้อยลง (ด้วยเหตุผลที่มีดินน้อย ผลผลิตน้อย) เป็นการก่อหนี้ที่ไม่ชอบธรรมและยังยืนถือเป็นนโยบายที่ยิ่งทำจะส่งผลให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวยังยากจน จะส่งผลกระทบต่อในภาพรวมประชาชนทั้งประเทศ

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1. ด้วยเกษตรกรเป็นกลุ่มประชากร และฐานเสียงการเมืองขนาดใหญ่การช่วยเหลือผ่านโครงการต่าง ๆ เป็นการแก้ปัญหาเกษตรกรยากจนจึงเป็นประเด็นนโยบายถูกหยิบยกขึ้นมาของพรรคการเมืองที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่ไม่ได้สร้างความยั่งยืน และเจาะกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง ดังนั้นในการช่วยเหลือเกษตรกรจำเป็นต้องมีการคิดใหม่ที่มุ่งช่วยเหลืออุดหนุนผ่านการจัดสวัสดิการชาวนา และเงินเพื่อพัฒนาในการส่งเสริมห่วงโซาการผลิตข้าว ที่สอดคล้องกับนโยบายมิติอื่นอย่างเป็นระบบของรัฐ ให้สามารถยกระดับความเป็นอยู่คุณภาพชีวิตของเกษตรกรได้มีประสิทธิภาพทั่วถึงเป็นธรรม และยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

2. รัฐควรส่งเสริมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในรูปแบบอื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปแบบส่งเสริมเกษตรแปลงใหญ่ เพื่อลดต้นทุนในการผลิต โดยรัฐจะต้องเข้าไปสร้างความเข้าใจกับชาวนาในการรวมกลุ่ม การจัดหาตลาด และการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหางบประมาณที่นำมาใช้ในการแทรกแซงการตลาดจำนวนที่สูงเป็นการะทบทางการคลัง

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ในการศึกษาครั้งต่อไปควรศึกษาเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างชาวนาปีและชาวนาปรัง

เพื่อสามารถวิเคราะห์ครอบคลุมปัญหามากยิ่งขึ้น ทราบความแตกต่าง และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้ควรทำการศึกษาเกี่ยวกับจำนวนผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ที่เกษตรกรได้รับ ทำให้ทราบถึงที่มาของค่าเฉลี่ยดังกล่าวว่ามีความเป็นธรรมต่อเกษตรกรมากน้อยเพียงใดและควรเพิ่มการศึกษาเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการประกันรายได้เกษตรกร เพื่อให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรค แนวทางในการแก้ไขปัญหา ข้อเสนอแนะด้านต่าง

บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการเกษตร. (2562). **รายงานประจำปี 2562**. กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- กรมการค้าภายใน. (2567). **รายงานประจำปีงบประมาณ 2566**. <https://www.dit.go.th/Content.aspx?m=6&c=52671>
- กันตพงษ์ ธนยศธีรนนท์. (2564). การศึกษานโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว: การศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินนโยบายภายใต้รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา. (การศึกษาค้นคว้าอิสระมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์. คลังปัญญาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จุมพล นิมพานิช. (2554). การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบเขต แนวคิด ทฤษฎี และกรณีศึกษา. (พิมพ์ครั้งที่ 4). สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา.
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. (2523). การประเมินนโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าวของรัฐบาล ปีการผลิต 2523/2524. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. (2564). **รายงานประจำปี 2564**. กรุงเทพมหานคร: ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร.
- ปิยวัฒน์ นัยโกวิท. (2563). “การเมืองว่าด้วยการแทรกแซงราคาข้าวเปรียบเทียบระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกา.” **วารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์** 4(3), 178–201.
- พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561. (2561). **ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก (24 เมษายน 2561)**. เข้าถึงเมื่อ 20 พฤษภาคม 2569 สืบค้นจาก <https://www.pdmo.go.th/>
- วาทีนิ นุชเล็ก. (2559). **มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกิจกรรมกิจการคลังของรัฐผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ**. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ฐานข้อมูลวิทยานิพนธ์ไทย.
- วรเดช จันทรศร. (2556). **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ**. (พิมพ์ครั้งที่ 8). พริกหวานกราฟฟิค.
- วิโรจน์ ณ ระนอง (2533). **ประมวลความรู้เรื่องข้าว**. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

- สมชัย สัจจพงษ์, วิมล ฉัตรมินนท์, นวชิต บุญญรัตน์พันธุ์, บุญดิเรก โกศลิตนฤฤทธิ์ และ ณัฐพล ศรีโพธิ์ชาญ. (2551). **วินัยการคลังของประเทศไทย (อดีตถึงปัจจุบัน) และแนวทางการเสริมสร้างวินัยการคลังตามมาตรฐานสากล**. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายการคลัง.
- สมพร อิศวิลานนท์. (2553). **ข้าวไทย: การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตและช่องทางการจัดจำหน่าย**. เนชั่นแนลทิงก์แทงก์.
- อัมมาร สยามวาลา. (2550). **แนวทางการแก้ปัญหาความยากจน: เสรีนิยม ประชานิยมหรือรัฐสวัสดิการ**. มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย.
- อัญชิรญา จันทรปิฎก. (2562). “ภาพลวงทางการเมืองการคลัง: บทวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายประชานิยม.” **วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร** 39(1), 1–17.
- ไทยพีบีเอส. (2567, 20 พฤษภาคม). **ปิดฉาถมหาภัยจำนำข้าว: สิ้นสุด 10 ปี คดีทุจริตเงินข้าว**. <https://www.thaipbs.or.th/news/content/340217>
- Anderson, J. E. (2015). **Public policymaking: An introduction**. (2nd ed.). Houghton Mifflin.
- Dye, T. R. (2002). **Understanding public policy**. (10th ed.). Prentice-Hall.
- Dye, T. R. (2013). **Understanding public policy**. (14th ed.). Pearson Education.
- Fischer, F., Miller, G. J., & Sidney, M. S. (2007). **Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods**. CRC Press.

กรอบการพัฒนาผลประโยชน์แห่งชาติของไทย ต่อความร่วมมือกับเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิงล่า ด้านโลจิสติกส์และด้านการท่องเที่ยว

ศุภาพิชญ์ สุวรรณโณ*, ฤทธยา พรหมเวศ**,
กัมมพร รักสอน***, วิลาสินี พินุลย์เศรษฐ์****

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) เพื่อศึกษารูปแบบการพัฒนากรอบความร่วมมือด้านเศรษฐกิจของไทยในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิงล่า (2) เพื่อศึกษาผลประโยชน์แห่งชาติด้านโลจิสติกส์และด้านการท่องเที่ยวของไทยในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิงล่า งานวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยใช้การวิเคราะห์เอกสารและการสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 12 คน ประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้ประกอบการ และได้นำเอาทฤษฎีภูมิภาคนิยม ทฤษฎีผลประโยชน์แห่งชาติ ทฤษฎีการเมืองเกี่ยวพัน แนวคิดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ข้อมูล ผลการศึกษาพบว่ารูปแบบความร่วมมือของไทยในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิงล่าสามารถจำแนกได้ 7 รูปแบบ ได้แก่ (1) รูปแบบความร่วมมือเชิงการพัฒนาแบบองค์รวม (2) รูปแบบความร่วมมือเชิงยุทธศาสตร์ (3) รูปแบบความร่วมมือเชิงบูรณาการ (4) รูปแบบความร่วมมือเชิงเครือข่าย (5) รูปแบบความร่วมมือเชิงเศรษฐกิจ (6) รูปแบบความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม และ (7) รูปแบบความร่วมมือเชิงโลจิสติกส์และการค้าข้ามพรมแดน นอกจากนี้ยังพบว่ารูปแบบความร่วมมือของไทยทั้ง 7 รูปแบบนั้นล้วนมีส่วนสนับสนุนให้ผลประโยชน์แห่งชาติด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยมีทิศทางเชิงบวกทั้งในมิติด้านโลจิสติกส์และการท่องเที่ยว ภาครัฐจึงควรพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้ประกอบการในพื้นที่ รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนในพื้นที่ชายแดน

คำสำคัญ: กรอบความร่วมมือ, ความร่วมมือไทย-จีน, เศรษฐกิจพิเศษชายแดน, เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิงล่า, ผลประโยชน์แห่งชาติ, ด้านโลจิสติกส์, ด้านการท่องเที่ยว

* นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

** อาจารย์ประจำภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

*** อาจารย์ประจำภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

**** อาจารย์ประจำภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

The developing framework of Thailand's national interests in cooperating with the Mengla border special economic zone towards logistics and tourism

Supapit Suwanno*, Krissada Promvek**,
Katsamaporn Rakson***, Wilasinee Piboonsate****

Abstract

This research aims to: (1) examine the patterns of Thailand's economic cooperation framework development within the Mengla Border Special Economic Zone; and (2) analyze Thailand's national interests in the areas of logistics and tourism within this zone. This study adopts a qualitative research approach, employing documentary analysis and semi-structured interviews. A total of 12 key informants were selected, representing stakeholders from the public sector, the private sector, and business operators. The study employs Regionalism Theory, National Interest Theory, Linkages Politics Theory, and the concept of Special Economic Zones as an analytical framework to examine The developing framework of Thailand's national interests in cooperating with the Mengla border special economic zone towards logistics and tourism. The study found that Thailand's cooperation framework can be classified into seven models: (1) the Comprehensive Development Cooperation Model, (2) the Strategic Cooperation Model, (3) the Integrated Cooperation Model, (4) the Network-Based Cooperation Model, (5) the Economic Cooperation Model, (6) the Tourism and Cultural Cooperation Model, and (7) the Cross-Border Logistics Cooperation Model. Furthermore, the findings indicate that all seven forms of cooperation contribute positively to Thailand's national economic interests in both logistics and tourism. Accordingly, the Thai government should further enhance transportation and logistics infrastructure, strengthen collaboration among public agencies, private-sector actors, and local entrepreneurs, and promote sustainable development in border areas. Such efforts would help maximize the benefits of cross-border cooperation and reinforce Thailand's long-term competitiveness within the regional economy.

Keywords: Cooperation framework, Thailand-China Cooperation, Border Special Economic Zone, The Mengla Border Special Economic Zone, Thailand's national interests, Logistics, Tourism.

* Master's Degree Student in Political Science, Department Of International Relations, Faculty of Political Sciences, Ramkhamhaeng University

** Lecturer, Department of International Relations, Faculty of Political Sciences Ramkhamhaeng University

*** Lecturer, Department of International Relations, Faculty of Political Sciences Ramkhamhaeng University

**** Lecturer, Department of International Relations, Faculty of Political Sciences Ramkhamhaeng University



บทนำ

ภายหลังสิ้นสุดสงครามเย็น ระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปสู่การพึ่งพาอาศัยกันทางเศรษฐกิจมากขึ้นส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับการขยายการค้า การลงทุน และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเชื่อมโยงเศรษฐกิจระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค (กุลลิณี มุทธากลิน, 2559) ไทยได้มีการปรับนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศให้สอดคล้องกับบริบทดังกล่าว นับตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา ไทยได้เข้าร่วมกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจสำคัญหลายกรอบ อาทิ เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area : AFTA) ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชียแปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation : APEC) และโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion : GMS) ซึ่งกรอบความร่วมมือเหล่านี้มีเป้าหมายเพื่อขยายโอกาสทางการค้า การลงทุน และเสริมสร้างความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านและภูมิภาคใกล้เคียง พร้อมทั้งสนับสนุนบทบาทของไทยในฐานะศูนย์กลางการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจของภูมิภาค (Asian Development Bank, 2023) อันเป็นกลไกสำคัญในการผลักดันผลประโยชน์แห่งชาติด้านเศรษฐกิจของไทย

ในช่วงทศวรรษ 2000 ไทยได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การค้าชายแดน และการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระดับอนุภูมิภาคมากยิ่งขึ้นเพื่อรองรับการขยายตัวของการค้าและการลงทุนในภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง เห็นได้จากไทยได้เพิ่มบทบาทเชิงรุกทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคมากยิ่งขึ้น โดยเร่งขยายข้อตกลงเขตการค้าเสรีทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี รวมถึงการริเริ่มกรอบความร่วมมือใหม่ (ณรงค์ชัย อัครเศรณี, 2547) เช่น ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง ระหว่างกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ ไทย และเวียดนาม (Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy : ACMECS) ควบคู่กับการผลักดันแนวคิดการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดน เพื่อรองรับการขยายตัวของการค้าชายแดน การค้าผ่านแดน และการเชื่อมโยงเครือข่ายการผลิตในระดับภูมิภาคอาเซียน (กระทรวงการต่างประเทศ, 2564)

เมื่อเข้าสู่ทศวรรษ 2010 การขยายบทบาทของจีนภายใต้ข้อริเริ่มแถบและเส้นทาง (Belt and Road Initiative: BRI) ได้ส่งผลให้พื้นที่ชายแดนของจีนมีความสำคัญเพิ่มขึ้นทั้งในมิติทางเศรษฐกิจและยุทธศาสตร์ (สุมาลี สุขदानนท์, 2562) เนื่องจากถูกใช้เป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงการค้า การลงทุน และโครงสร้างพื้นฐานระหว่างจีนกับประเทศเพื่อนบ้าน (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2566) ภายใต้บริบทดังกล่าว เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิงล่า (Mengla Border Economic Cooperation Zone) ในมณฑลยูนนาน ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2015 ได้รับการพัฒนาให้เป็นประตูสำคัญในการเชื่อมโยงจีนตอนใต้กับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ศูนย์ข้อมูลเพื่อธุรกิจไทยในจีน สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง, 2556) โดยอาศัยที่ตั้งบนแนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic

Corridor: NSEC) และเส้นทาง R3A ที่เชื่อมโยงจีน ลาว และไทยเข้าด้วยกัน สำหรับไทยเมืองหมิงล่ามีความสำคัญในฐานะจุดยุทธศาสตร์ที่เชื่อมต่อการค้า การขนส่ง และการท่องเที่ยวระหว่างไทยกับจีน อีกทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งของเส้นทางที่จีนใช้ขยายตลาดและเครือข่ายเศรษฐกิจสู่ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ศูนย์ข้อมูลเพื่อธุรกิจไทยในจีน สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง, 2556) ส่งผลให้ไทยมีบทบาทสำคัญในฐานะประตูเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจและศูนย์กลางการคมนาคมของอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง

ในมิติของผลประโยชน์แห่งชาติ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิงล่าจึงมีความสำคัญต่อไทยในสองด้าน ได้แก่ ด้านโลจิสติกส์และด้านการท่องเที่ยว กล่าวคือ พื้นที่ดังกล่าวเป็นจุดเชื่อมโยงสำคัญของการขนส่งสินค้าและห่วงโซ่อุปทานระหว่างจีนกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Zeng, 2012) ขณะเดียวกันพื้นที่ดังกล่าวยังเป็นเส้นทางสำคัญสำหรับการเดินทางและการเคลื่อนย้ายของนักท่องเที่ยวข้ามพรมแดนระหว่างไทย-จีน และประเทศในภูมิภาค ซึ่งความเชื่อมโยงดังกล่าวสอดคล้องกับนโยบายของไทยในช่วงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (พ.ศ. 2557–2566) ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านโลจิสติกส์ การส่งเสริมการค้าชายแดน และการใช้การท่องเที่ยวเป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2566)

อย่างไรก็ตาม แม้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิงล่าจะมีบทบาทเพิ่มขึ้นต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของไทย แต่กลับพบว่าไทยและจีนยังไม่มีกรอบความร่วมมือเชิงนโยบายที่เป็นทางการเกี่ยวกับพื้นที่ดังกล่าวโดยตรง แตกต่างจากกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่มีข้อตกลงหรือกลไกความร่วมมือรองรับอย่างชัดเจน ในทางตรงกันข้ามกลับปรากฏความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจในเชิงปฏิบัติระหว่างไทยกับเมืองหมิงล่าอย่างต่อเนื่อง (Mao Hanying, 2014) ทั้งในด้านการค้าผ่านแดน การขนส่งสินค้า การท่องเที่ยวผ่านแดน ปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงความร่วมมือทางเศรษฐกิจสามารถเกิดขึ้นและพัฒนาได้ในอนาคต

เนื่องจากงานศึกษาที่ผ่านมาส่วนใหญ่มุ่งเน้นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การกำหนดนโยบาย และการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านภายใต้กรอบความร่วมมือต่าง ๆ เป็นสำคัญ แต่การศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับจีนในบริบทของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิงล่ากลับได้รับความสนใจค่อนข้างจำกัด ทั้งที่พื้นที่ดังกล่าวกำลังมีบทบาทสำคัญในฐานะจุดเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างจีนกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะไทย แม้จะยังไม่มีกรอบความร่วมมือเชิงนโยบายที่เป็นรูปธรรม ดังนั้น ช่องว่างทางองค์ความรู้ดังกล่าวจึงสะท้อนประเด็นทางวิชาการที่สำคัญอันเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยครั้งนี้

ภายใต้บริบทดังกล่าว การศึกษาครั้งนี้จึงเลือกนำเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิงล่ามาเป็นกรณีศึกษา เพื่อศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการพัฒนากรอบความร่วมมือและผลประโยชน์แห่งชาติด้านเศรษฐกิจของไทยในช่วงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยมุ่งเน้นสองมิติหลัก

ได้แก่ ด้านโลจิสติกส์และด้านการท่องเที่ยว ถึงแม้ว่าแม่ไทยและจีนยังไม่มีความร่วมมือเชิงนโยบายโดยตรงในพื้นที่ดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏกิจกรรมทางเศรษฐกิจและความเชื่อมโยงในเชิงปฏิบัติระหว่างกันอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหนึ่งล้าสะท้อนถึงพลวัตของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและโอกาสในการเสริมสร้างความร่วมมือในอนาคต โดยเฉพาะบทบาทของไทยในฐานะจุดเชื่อมโยงระหว่างจีนกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1.1 เพื่อศึกษารูปแบบการพัฒนารอบความร่วมมือด้านเศรษฐกิจของไทยในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหนึ่งล้า
- 1.2 เพื่อศึกษาผลประโยชน์แห่งชาติด้านโลจิสติกส์และด้านการท่องเที่ยวของไทยในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหนึ่งล้า

ขอบเขตการวิจัย

- 1.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา การวิจัยมุ่งศึกษารูปแบบการพัฒนารอบความร่วมมือและผลประโยชน์แห่งชาติด้านเศรษฐกิจของไทยในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหนึ่งล้า
- 1.2 ขอบเขตด้านพื้นที่ การศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดพื้นที่การศึกษา คือ อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย เนื่องจากอำเภอเชียงของจังหวัดเชียงรายเป็นประตูหน้าด่านของไทยที่ใกล้กับเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหนึ่งล้ามากที่สุด
- 1.3 ขอบเขตด้านระยะเวลา ในการศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษารูปแบบการพัฒนารอบความร่วมมือและผลประโยชน์แห่งชาติของไทยในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหนึ่งล้า กรณีศึกษา ด้านโลจิสติกส์ และด้านการท่องเที่ยวตั้งแต่ปี ค.ศ.2014 จนถึงปี ค.ศ. 2023 เนื่องจากเป็นช่วงระยะเวลาที่รัฐบาลไทยภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (สมัยที่ 1 – สมัยที่ 2) ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ และการผลักดันผลประโยชน์แห่งชาติทางเศรษฐกิจด้านโลจิสติกส์และด้านการท่องเที่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างเป็นรูปธรรม

นิยามศัพท์เฉพาะ

- 1.1 กรอบความร่วมมือ หมายถึง ข้อตกลงหรือขอบเขตที่กำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรหรือประเทศต่าง ๆ ในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ เพื่อบรรลุผลประโยชน์ร่วมกัน โดยกรอบความร่วมมือนั้นมักจะมีการกำหนดข้อตกลง เงื่อนไข และวิธีการดำเนินงานที่ชัดเจน เช่น การลงนามในข้อตกลงร่วม การแลกเปลี่ยนข้อมูลหรือการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาและความเจริญก้าวหน้าของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- 1.2 ความร่วมมือไทย-จีน หมายถึง การดำเนินการความสัมพันธ์และกิจกรรมร่วมกันระหว่างไทยและจีน ภายใต้กรอบความร่วมมือทั้งในระดับทวิภาคีและระดับภูมิภาค เพื่อส่งเสริม

ผลประโยชน์ร่วมกันด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน การคมนาคมขนส่ง โลจิสติกส์ และการท่องเที่ยว

1.3 เศรษฐกิจพิเศษชายแดน คือ เศรษฐกิจพิเศษชายแดนเชิงรายได้และเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเหมิงล่า

1.4 เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเหมิงล่า คือ เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของจีน ตั้งอยู่ในมณฑลยูนนาน สาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงจีนกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภายใต้ข้อริเริ่มแถบและเส้นทาง (Belt and Road Initiative : BRI)

1.5 ผลประโยชน์แห่งชาติ ในงานฉบับนี้จะพิจารณาเฉพาะ 2 ด้าน คือ ด้านโลจิสติกส์และด้านการท่องเที่ยวเท่านั้น

1.6 ด้านโลจิสติกส์ หมายถึง การจัดระบบการดำเนินงาน

1.7 ด้านการท่องเที่ยว หมายถึง การเดินทางของบุคคลจากที่อยู่อาศัยปกติไปยังที่อื่นเป็นการชั่วคราว (ไม่มากกว่า 1 ปี ติดต่อกัน) เดินทางด้วยความสมัครใจเพื่อการพักผ่อน หย่อนใจ ติดต่อดูธรรมชาติและวัตถุประสงคใด ๆ ก็ได้ แต่ไม่ใช่เพื่อการประกอบอาชีพ หรือหารายได้

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.1 เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบการพัฒนากรอบความร่วมมือด้านเศรษฐกิจของไทย เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเหมิงล่า

1.2 เพื่อให้ทราบถึงผลประโยชน์ด้านโลจิสติกส์และด้านการท่องเที่ยวของไทยในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเหมิงล่า

ทบทวนวรรณกรรม

1. แนวคิดภูมิภาคนิยม (Regionalism) หมายถึงการรวมกลุ่มและความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคเดียวกัน โดยพัฒนาการของแนวคิดนี้แบ่งออกเป็น 2 ช่วง (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557) คือ ภูมิภาคนิยมเก่า ซึ่งเกิดในช่วงสงครามเย็นเน้นความมั่นคงและการเมือง มีมหาอำนาจเป็นผู้กำหนดทิศทาง ในขณะที่ภูมิภาคนิยมใหม่เกิดขึ้นหลังทศวรรษ 1980 ซึ่งเน้นความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การพัฒนา และการเชื่อมโยงในหลายมิติ เช่น การค้า การลงทุน และการเคลื่อนย้ายผู้คนมากกว่าการเน้นเฉพาะความมั่นคงแบบเดิม ฉะนั้นแนวคิดนี้จึงถูกนำมาอธิบายให้เห็นระดับโครงสร้างว่า ความร่วมมือระหว่างไทยกับจีนภายใต้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเหมิงล่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจในภูมิภาค โดยมีเส้นทาง R3A ระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ และความร่วมมือระดับภูมิภาคเป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงไทย และจีน

2. แนวคิดผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) แนวคิดผลประโยชน์แห่งชาติของ Morgenthau อธิบายว่ารัฐดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อรักษาและแสวงหาผลประโยชน์ของตนเอง ทั้งในด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ โดยผลประโยชน์

แห่งชาติแบ่งได้ 2 ประเภท คือ ผลประโยชน์ทางตรง มักเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์และอธิปไตยของรัฐ ในขณะที่ผลประโยชน์ทางอ้อม มุ่งเสริมสร้างความมั่นคงและความเจริญรุ่งเรืองในระยะยาว โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ. (Morgenthau, 1968) แนวคิดจึงถูกนำมาอธิบายถึงผลประโยชน์ของรัฐไทยว่า การพัฒนาความร่วมมือของไทยกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิงล่าเป็นกลไกหนึ่งในการแสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติทางเศรษฐกิจของไทย โดยเฉพาะด้านโลจิสติกส์และด้านการท่องเที่ยว ซึ่งช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว

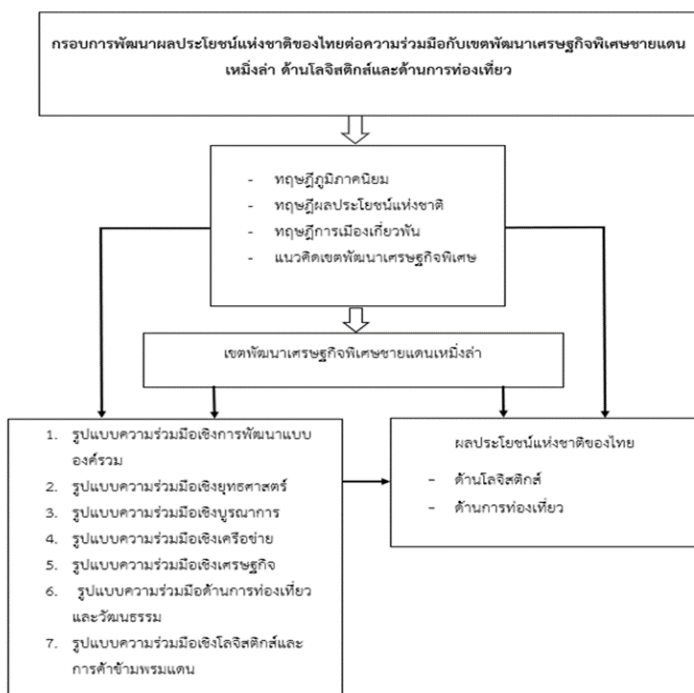
3. ทฤษฎีการเมืองเกี่ยวพัน (Linkage Politics) Rosenau ได้อธิบายว่านโยบายต่างประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศเกิดจากความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยภายในประเทศและปัจจัยภายนอกประเทศ (Rosenau, 1969) โดยปัจจัยภายใน เช่น นโยบายรัฐ ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจ บทบาทของภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้ประกอบการ ส่วนปัจจัยภายนอก เช่น ความสัมพันธ์ไทย-จีน กรอบความร่วมมืออาเซียน-จีน อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง และยุทธศาสตร์ของจีน แนวคิดนี้จึงอธิบายให้เห็นว่าความร่วมมือไทย-จีนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิงล่าไม่ได้เกิดจากปัจจัยระหว่างประเทศเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากการเชื่อมโยงระหว่างนโยบายภายในของไทยกับบริบทภายนอกของภูมิภาคและจีน

4. แนวคิดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน Bui Thi Minh Tam อธิบายว่าเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเป็นกลไกเชิงพื้นที่ที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ ตั้งอยู่บริเวณพรมแดนเพื่อส่งเสริมการค้าข้ามแดน การลงทุน และการบูรณาการเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (Bui Thi Minh Tam, 2019) ดังนั้น แนวคิดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจึงถูกนำมาใช้อธิบายในระดับพื้นที่ได้ว่า เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิงล่าเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงเศรษฐกิจระหว่างไทยกับจีน (Zeng, 2012) โดยอาศัยข้อได้เปรียบด้านที่ตั้งบนแนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor: NSEC) และเส้นทาง R3A ในการสนับสนุนการค้า การลงทุน การขนส่งสินค้า และการท่องเที่ยวข้ามพรมแดน พื้นที่ดังกล่าวจึงมิได้เป็นเพียงจุดผ่านแดนทางภูมิศาสตร์เท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการเชื่อมโยงห่วงโซ่อุปทาน การกระจายสินค้า และการเคลื่อนย้ายผู้คนในระดับภูมิภาค (Zhao, 1996) อันส่งผลต่อการขยายโอกาสทางเศรษฐกิจ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และการพัฒนาความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับจีน ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนและการบูรณาการทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคภายใต้บริบทของลัทธิโลกาภิวัตน์ (มาลีวรรณ, 2543)

กล่าวโดยสรุปการศึกษารอบการพัฒนาผลประโยชน์แห่งชาติของไทยต่อความร่วมมือกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิงล่าสามารถอธิบายได้ผ่านการบูรณาการแนวคิดภูมิภาคนิยม แนวคิดผลประโยชน์แห่งชาติ ทฤษฎีการเมืองเกี่ยวพัน และแนวคิดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ภายใต้กรอบการวิเคราะห์ที่มองว่าโครงสร้างความร่วมมือระดับภูมิภาคเป็นปัจจัยแวดล้อมสำคัญที่เปิดโอกาสให้ไทยแสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติด้านเศรษฐกิจผ่าน

กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายในและภายนอกของรัฐ โดยมีเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิ่งล่าเป็นพื้นที่เชิงยุทธศาสตร์ในการแปลงนโยบายและความร่วมมือให้เกิดผลในทางปฏิบัติในอนาคต ทั้งนี้ ผลประโยชน์แห่งชาติที่ไทยคาดว่าจะได้รับจากความร่วมมือดังกล่าวสามารถพิจารณาได้ในสองมิติสำคัญ ได้แก่ ด้านโลจิสติกส์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และห่วงโซ่อุปทานในระดับภูมิภาค และด้านการท่องเที่ยว ซึ่งเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการเดินทางข้ามพรมแดน การขยายตลาดนักท่องเที่ยว และการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจจากกิจกรรมการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ

กรอบแนวคิดในการวิจัย



วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ผู้ให้ข้อมูลในการวิจัยเรื่องกรอบการพัฒนาผลประโยชน์แห่งชาติของไทยต่อความร่วมมือกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิ่งล่าด้านโลจิสติกส์และการท่องเที่ยว ประกอบด้วยผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 12 คน ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ ประสบการณ์ และมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจชายแดนในพื้นที่จังหวัดเชียงราย แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม

ได้แก่ (1) กลุ่มหน่วยงานภาครัฐ จำนวน 5 คน ประกอบด้วยนักวิชาการด้านจีนศึกษาและเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการค้าชายแดน การผ่านแดน และการส่งเสริมการท่องเที่ยว (2) กลุ่มภาคเอกชน จำนวน 1 คน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่มีบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจการค้า และการลงทุนของจังหวัดเชียงราย และ (3) กลุ่มผู้ประกอบการ จำนวน 6 คน ประกอบด้วยผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว ผู้ประกอบการโรงแรม และผู้ขับรถบรรทุกสินค้าข้ามแดน ทั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยกำหนดคุณสมบัติให้เป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจชายแดนไทย-จีน และมีประสบการณ์ในการดำเนินงานหรือประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องไม่น้อยกว่า 5 ปี เพื่อให้สามารถให้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับสภาพปัญหา โอกาส และแนวทางการพัฒนาความร่วมมือด้านโลจิสติกส์และการท่องเที่ยวระหว่างไทยกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิงล่าได้อย่างรอบด้าน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การวิจัยครั้งนี้ใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้างเป็นเครื่องมือหลักในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยใช้คำถามปลายเปิดเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ ทั้งนี้ แบบสัมภาษณ์ได้รับการพัฒนาจากการทบทวนเอกสารแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และผ่านการตรวจสอบความเหมาะสมด้านเนื้อหาและภาษาโดยอาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อนำไปใช้จริง นอกจากนี้ ผู้วิจัยใช้เครื่องบันทึกเสียงและสมุดบันทึกเพื่อช่วยให้การเก็บข้อมูลมีความครบถ้วนและถูกต้อง

3. การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล การวิจัยครั้งนี้เก็บรวบรวมข้อมูลจากทั้งแหล่งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ โดยข้อมูลปฐมภูมิได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้างกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 12 คน ใช้เวลาสัมภาษณ์ประมาณ 20-30 นาทีต่อราย พร้อมบันทึกเสียงและจดบันทึกข้อมูลประกอบ ส่วนข้อมูลทุติยภูมิได้จากการศึกษาหนังสือ ตำรา บทความวิชาการ วิทยานิพนธ์ รายงานวิชาการ เอกสารราชการ และเอกสารจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ข้อมูล

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้คำนึงถึงหลักจริยธรรมการวิจัย โดยชี้แจงวัตถุประสงค์ รายละเอียดและขั้นตอนการวิจัยให้ผู้ให้ข้อมูลทราบก่อนการสัมภาษณ์ พร้อมทั้งขอความยินยอมในการให้ข้อมูลและการบันทึกเสียง ผู้ให้ข้อมูลมีสิทธิที่จะปฏิเสธหรือยุติการให้ข้อมูลได้ทุกเมื่อโดยไม่ส่งผลกระทบใด ๆ นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล โดยไม่นำเสนอข้อมูลที่สามารถระบุตัวตนได้และใช้ข้อมูลที่ได้รับเพื่อประโยชน์ทางวิชาการเท่านั้น

4. การวิเคราะห์ข้อมูล การวิจัยครั้งนี้ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Analysis) โดยเริ่มจากการถอดความข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบคำต่อคำ จากนั้นตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล อ่านและทบทวนข้อมูลซ้ำหลายครั้งเพื่อทำความเข้าใจเนื้อหา ก่อนดำเนินการจัดหมวดหมู่ข้อมูล ตามประเด็นที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยแล้วจึงวิเคราะห์เชิงประเด็นและตีความข้อมูลภายใต้กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ก่อนนำเสนอผลการศึกษารูปแบบการวิเคราะห์เชิงพรรณนา

ผลการวิจัย

การศึกษาเรื่องกรอบการพัฒนาผลประโยชน์แห่งชาติของไทยต่อความร่วมมือกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิงล่า ด้านโลจิสติกส์และด้านการท่องเที่ยวเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารกับการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้ประกอบการในพื้นที่ จำนวน 12 คนซึ่งคัดเลือกจากกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ และมีบทบาทเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจชายแดน รวมถึงการพัฒนาด้านโลจิสติกส์และการท่องเที่ยวในพื้นที่จังหวัดเชียงรายและจีน เพื่อศึกษารูปแบบการพัฒนากรอบความร่วมมือของไทยในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิงล่า และวิเคราะห์ผลประโยชน์แห่งชาติของไทยที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือดังกล่าว

ผลการศึกษาจากเอกสารพบว่าการพัฒนาผลประโยชน์แห่งชาติของไทยต่อความร่วมมือกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิงล่า สามารถอธิบายได้ผ่านแนวคิดภูมิภาคนิยมใหม่ ผลประโยชน์แห่งชาติ และทฤษฎีการเมืองเกี่ยวพัน โดยความร่วมมือดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้บริบทของการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับจีน ซึ่งส่งผลต่อการเสริมสร้างผลประโยชน์แห่งชาติของไทยในด้านโลจิสติกส์และด้านการท่องเที่ยว นอกจากนี้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเชียงรายและเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิงล่ามีศักยภาพในการพัฒนาเป็นพื้นที่เชื่อมโยงทางเศรษฐกิจร่วมกัน โดยอาศัยเส้นทางคมนาคมสำคัญ เช่น เส้นทาง R3A และเครือข่ายคมนาคมภายใต้กรอบความร่วมมือในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการค้าชายแดน การขนส่งสินค้า และการท่องเที่ยวระหว่างไทยกับจีน

1. รูปแบบการพัฒนากรอบความร่วมมือระหว่างไทยและจีนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิงล่า ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลจากภาครัฐพบว่า นักวิชาการจากสำนักวิชาจีนวิทยาามุมมองเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือระหว่างไทยและจีนว่า ควรอาศัยการเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานและศักยภาพทางเศรษฐกิจของทั้งสองประเทศ โดยเฉพาะการใช้เส้นทาง R3A เป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวข้ามพรมแดน นอกจากนี้ยังควรส่งเสริมการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ เทคโนโลยี และประสบการณ์ระหว่างกัน โดยใช้จุดแข็งของแต่ละประเทศ เช่น ความเชี่ยวชาญด้านเกษตรกรรมและการท่องเที่ยวของไทย และศักยภาพด้านโลจิสติกส์ของจีน เพื่อสร้างประโยชน์ร่วมกันและสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

ผู้ให้ข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ศุลกากรด่านเชียงของมีมุมมองว่า ความร่วมมือระหว่างไทยและจีนควรมีลักษณะเป็นความร่วมมือเชิงยุทธศาสตร์ที่มุ่งสร้างความเชื่อมโยงด้านเศรษฐกิจ การค้า และการขนส่ง โดยมีเป้าหมายในการยกระดับด่านเชียงของให้เป็นประตูการค้าสำคัญของอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง ทั้งนี้ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์ การแลกเปลี่ยนข้อมูลทางการค้าแบบเรียลไทม์ และการปรับมาตรฐานการ

ตรวจสอบสินค้าให้มีความสอดคล้องกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกทางการค้าและลดข้อจำกัดในการผ่านแดน

ในขณะที่ผู้ให้ข้อมูลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ศุลกากรด่านเชียงของอีกหนึ่งรายมีความคิดเห็นสอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานเชียงราย โดยเห็นว่าการพัฒนากรอบความร่วมมือระหว่างไทยกับจีนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนห่มิ่งลำควรดำเนินการในลักษณะของความร่วมมือเชิงบูรณาการที่เชื่อมโยงการพัฒนาในหลายมิติ ทั้งด้านเศรษฐกิจ การค้า การคมนาคม และการท่องเที่ยว เพื่อเพิ่มศักยภาพของพื้นที่ชายแดนให้สามารถพัฒนาเป็นศูนย์กลางการเชื่อมโยงระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เจ้าหน้าที่ศุลกากรด่านศุลกากรเชียงของอีกหนึ่งรายมีมุมมองว่า การพัฒนาความร่วมมือระหว่างไทยและจีนควรมีลักษณะเป็นการพัฒนาเชิงเครือข่าย ที่เน้นการเชื่อมโยงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนของทั้งสองประเทศให้ทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะในด้านการบริหารจัดการด้านชายแดน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านโลจิสติกส์และการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางศุลกากร

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้มีการสัมภาษณ์ภาคเอกชน ซึ่งภาคเอกชนสะท้อนให้เห็นว่า ความร่วมมือระหว่างไทยและจีนควรมีลักษณะเป็นความร่วมมือเชิงเศรษฐกิจที่มุ่งสร้างโอกาสทางการค้า การลงทุน และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายตัวของภาคธุรกิจในอนาคต โดยควรส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมมากขึ้นในด้านโลจิสติกส์ การเกษตร การแปรรูปสินค้า และการค้าชายแดน เพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้าและสร้างรายได้แก่ผู้ประกอบการท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเสนอให้มีการพัฒนากลไกความร่วมมือทางธุรกิจ เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูลทางเศรษฐกิจ การจับคู่ธุรกิจ และการส่งเสริมเขตอุตสาหกรรมร่วมชายแดน เพื่อขยายโอกาสทางการค้าและการส่งออก

ในส่วนของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว (บริษัททัวร์) มีมุมมองว่า ควรเป็นการพัฒนาความร่วมมือที่เปิดโอกาสให้เกิดการเชื่อมโยงด้านการท่องเที่ยวและบริการระหว่างสองประเทศอย่างเป็นระบบ รูปแบบความร่วมมือควรมุ่งเน้นการพัฒนาเส้นทางท่องเที่ยวข้ามแดนเชื่อมโยงระหว่างเชียงรุ่งสู่จีน ซึ่งจะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจท้องถิ่นและสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวในระดับชุมชน

ในขณะที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวอีกรายหนึ่งมีมุมมองว่า ควรมีลักษณะเป็นความร่วมมือเชิงการพัฒนาพื้นที่แบบครบวงจรที่ไม่เพียงเน้นด้านเศรษฐกิจและการค้าชายแดน แต่ยังคำนึงถึงการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงประสบการณ์และวัฒนธรรมท้องถิ่นควบคู่กันไป เช่น การพัฒนาเส้นทางท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติและวัฒนธรรม การสร้างแพ็คเกจท่องเที่ยวข้ามพรมแดน และการพัฒนาศูนย์บริการนักท่องเที่ยวให้มีความทันสมัยและปลอดภัย เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวจากจีนและประเทศในภูมิภาคอาเซียน

สำหรับผู้ประกอบการโรงแรมมีมุมมองว่า ความร่วมมือระหว่างไทยและจีนควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการท่องเที่ยว เช่น โรงแรม รีสอร์ท และศูนย์บริการแบบครบวงจร เพื่อรองรับการขยายตัวของนักท่องเที่ยวจากจีนและประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงการยกระดับมาตรฐานการบริการให้มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของนักท่องเที่ยวต่างชาติ ตลอดจนการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการด้านที่พักของทั้งสองประเทศ

ในส่วนของผู้ประกอบการในพื้นที่ที่มีประสบการณ์ด้านการขนส่งสินค้าข้ามพรมแดนมีมุมมองว่า การพัฒนากรอบความร่วมมือระหว่างไทย-จีนควรมีลักษณะเป็นความร่วมมือเชิงโลจิสติกส์และการค้าข้ามพรมแดนที่เน้นความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยของการขนส่งสินค้า จึงควรมุ่งพัฒนาระบบด่านศุลกากรให้ทันสมัย ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการตรวจสอบเอกสารและติดตามสินค้าตลอดเส้นทางเพื่อให้การเคลื่อนย้ายสินค้าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลดเวลารอคอย และลดต้นทุนในการขนส่ง

ผู้ประกอบการด้านการขนส่งอีกรายหนึ่งก็มีมุมมองสอดคล้องกันว่า การพัฒนาความร่วมมือควรเน้นการอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งสินค้าและการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามพรมแดน โดยรูปแบบความร่วมมือควรพัฒนาระบบด่านชายแดนให้มีความคล่องตัวและปลอดภัย เช่น การจัดช่องทางด่านพิเศษสำหรับสินค้าประเภทต่าง ๆ การใช้เทคโนโลยีตรวจสอบเอกสารล่วงหน้า และการจัดระบบติดตามรถขนส่งแบบเรียลไทม์ เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถบริหารจัดการเวลาและต้นทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุปจากการสังเคราะห์ข้อมูลภาคสนาม สามารถจำแนกรูปแบบการพัฒนากรอบความร่วมมือระหว่างไทยและจีนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิงล่าออกเป็น 7 รูปแบบ ดังนี้ 1) รูปแบบความร่วมมือเชิงการพัฒนาแบบองค์รวม มุ่งพัฒนาความร่วมมือไทย-จีนแบบครบวงจร ครอบคลุมเศรษฐกิจ การค้า โลจิสติกส์ การท่องเที่ยว สังคม และการพัฒนาพื้นที่ชายแดน โดยอาศัยจุดแข็งของทั้งสองประเทศและกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเป็นฐานในการพัฒนาอย่างยั่งยืน 2) รูปแบบความร่วมมือเชิงยุทธศาสตร์ มุ่งยกระดับด้านเชิงของและเมืองหมิงล่าให้เป็นจุดยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจและคมนาคมของภูมิภาค ผ่านการกำหนดนโยบายระยะยาว การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการเชื่อมโยงระบบศุลกากร 3) รูปแบบความร่วมมือเชิงบูรณาการ เน้นการเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐาน โลจิสติกส์ ด่านศุลกากร และเทคโนโลยีดิจิทัลให้ทำงานเป็นระบบเดียว เพื่อลดต้นทุน เพิ่มประสิทธิภาพ และเสริมความต่อเนื่องของห่วงโซการค้าไทย-จีน 4) รูปแบบความร่วมมือเชิงเครือข่าย มุ่งสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ผ่านการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ การพัฒนาศักยภาพ และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการพัฒนาพื้นที่ชายแดน 5) รูปแบบความร่วมมือเชิงเศรษฐกิจ เน้นส่งเสริมการค้า การลงทุน และการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยให้ภาคเอกชนเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจชายแดน เพิ่มโอกาสทางการค้าและขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการ

ไทย 6) รูปแบบความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม มุ่งเน้นใช้การท่องเที่ยวและกิจกรรมทางวัฒนธรรมเป็นเครื่องมือสร้างความสัมพันธ์ไทย-จีน พัฒนาเส้นทางท่องเที่ยวข้ามพรมแดน และผลักดันเชียงราย-เชียงของให้เป็นประตูการท่องเที่ยวสู่อินโดจีน 7) รูปแบบความร่วมมือเชิงโลจิสติกส์และการค้าข้ามพรมแดน มุ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งและการค้าชายแดน ผ่านการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล ลดขั้นตอนราชการ และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านโลจิสติกส์ เพื่อเพิ่มความเร็ว ความปลอดภัย และลดต้นทุนการขนส่ง

2. ผลประโยชน์แห่งชาติทางเศรษฐกิจด้านโลจิสติกส์และการท่องเที่ยวของไทยในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิ่งล่า

2.1 การผลักดันผลประโยชน์แห่งชาติทางเศรษฐกิจของไทยภายใต้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิ่งล่า แม้ว่าความร่วมมือระหว่างไทยกับจีนในบริบทดังกล่าวยังมีได้พัฒนาเป็นกรอบความร่วมมืออย่างเป็นทางการที่มีความชัดเจนในเชิงสถาบัน แต่ความร่วมมือของทั้งสองก็ปรากฏในลักษณะของความร่วมมือเชิงปฏิบัติผ่านกลไกชายแดนและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานร่วมกัน โดยเฉพาะในสองมิติหลัก ได้แก่ ด้านโลจิสติกส์และด้านการท่องเที่ยว ซึ่งความร่วมมือดังกล่าวสะท้อนผ่านโครงการสำคัญ 3 โครงการ ประกอบด้วย โครงการด้านโลจิสติกส์ 2 โครงการ ได้แก่ โครงการศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้าเชียงของ จังหวัดเชียงราย ซึ่งทำหน้าที่เชื่อมโยงการขนส่งระหว่างไทยกับจีนตอนใต้ผ่านเส้นทาง R3A ซึ่งเส้นทางนี้จะช่วยลดต้นทุนและระยะเวลาในการขนส่ง เพิ่มประสิทธิภาพระบบโลจิสติกส์ และสนับสนุนการค้าชายแดน และโครงการรถไฟรางคู่สายเด่นชัย-เชียงราย-เชียงของ ซึ่งมีบทบาทในการยกระดับการขนส่งสินค้าปริมาณมากด้วยต้นทุนที่ต่ำลง ส่งผลให้สินค้าไทยมีศักยภาพการแข่งขันในตลาดจีนเพิ่มสูงขึ้น อีกทั้งยังเอื้อต่อการขยายตัวของการค้าและการท่องเที่ยวในพื้นที่ชายแดน ขณะที่โครงการด้านการท่องเที่ยว ได้แก่ ศูนย์บริการเดินทางท่องเที่ยวข้ามแดน ณ ด่านสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 (เชียงราย-ห้วยทราย) ซึ่งมีบทบาทในการอำนวยความสะดวกการเดินทางด้วยระบบบริการแบบครบวงจร (One Stop Service) ซึ่งช่วยเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะจากจีน และส่งผลให้เกิดการกระจายรายได้สู่เศรษฐกิจท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม

2.2 ผลประโยชน์แห่งชาติทางเศรษฐกิจ แม้ความร่วมมือเชิงปฏิบัติที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจะสามารถสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่ไทยได้ในระดับหนึ่งแล้ว แต่ศักยภาพของความร่วมมือดังกล่าวยังสามารถขยายตัวได้อีก หากในอนาคตไทยและจีนสามารถยกระดับความสัมพันธ์ไปสู่กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจชายแดนที่มีความเป็นรูปธรรมและมีการบูรณาการเชิงนโยบายร่วมกันอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะเอื้อต่อการใช้ประโยชน์จากความเชื่อมโยงทางภูมิศาสตร์และโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งในมิติด้านโลจิสติกส์และด้านการท่องเที่ยว ดังนี้

1. ด้านโลจิสติกส์ คาดว่าจะเกิดการเชื่อมโยงโครงข่ายคมนาคมและระบบขนส่งระหว่างไทยและจีนอย่างไรรวดต่อมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อโครงการรถไฟรางคู่สายเด่นชัย-เชียงราย-เชียงของ

แล้วเสร็จและสามารถเชื่อมต่อกับเครือข่ายรถไฟจีน-ลาวได้อย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนการขนส่ง เพิ่มประสิทธิภาพของห่วงโซ่อุปทาน และเพิ่มศักยภาพในการกระจายสินค้าไปยังตลาดจีนและภูมิภาคอื่น ๆ นอกจากนี้ ยังมีแนวโน้มที่จะยกระดับบทบาทของจังหวัดเชียงรายให้เป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์และประตูการค้าสำคัญของไทยในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง อันจะนำไปสู่การขยายตัวของการค้า การลงทุน และกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องในระยะยาว

2. ด้านการท่องเที่ยว คาดว่าจะเกิดการขยายตัวของการท่องเที่ยวข้ามพรมแดน โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวจากมณฑลยูนนานและพื้นที่ตอนใต้ของจีนที่สามารถเดินทางเข้าสู่ภาคเหนือของไทยได้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น ส่งผลให้จังหวัดเชียงรายมีศักยภาพในการพัฒนาเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวระดับภูมิภาคมากกว่าการเป็นเพียงพื้นที่ทางผ่าน นอกจากนี้ ยังมีแนวโน้มที่จะเกิดการลงทุนเพิ่มขึ้นในธุรกิจที่พัก ร้านอาหาร การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ และธุรกิจบริการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะช่วยสร้างงาน กระจายรายได้ และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ชายแดน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบความสำคัญของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั้งสองด้าน พบว่าผู้ให้ข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้ประกอบการมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ผลประโยชน์ด้านโลจิสติกส์มีความสำคัญมากกว่าด้านการท่องเที่ยว เนื่องจากเป็นกลไกเชิงโครงสร้างที่มีบทบาทโดยตรงต่อการขับเคลื่อนการค้า การลงทุน และการเชื่อมโยงเศรษฐกิจข้ามพรมแดน ขณะที่ผลประโยชน์ด้านการท่องเที่ยวเป็นผลต่อเนื่องที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ที่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ทั้งสองมิติมีความสัมพันธ์เกื้อหนุนซึ่งกันและกัน กล่าวคือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านโลจิสติกส์ช่วยเพิ่มความสะดวกในการเดินทางและการเข้าถึงพื้นที่ท่องเที่ยว ขณะที่การเติบโตของภาคการท่องเที่ยวช่วยกระตุ้นการใช้จ่าย การจ้างงาน และการกระจายรายได้ในระดับท้องถิ่น อันนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนอย่างยั่งยืน

กล่าวโดยสรุป เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนแห่งลุ่มมีความสำคัญต่อผลประโยชน์แห่งชาติทางเศรษฐกิจของไทยในฐานะพื้นที่เชื่อมโยงเศรษฐกิจระหว่างไทยและจีน แม้ว่าความร่วมมือเชิงปฏิบัติที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้สร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้แก่ไทยทั้งในมิติด้านโลจิสติกส์และการท่องเที่ยว ขณะเดียวกันยังสะท้อนถึงโอกาสในการต่อยอดความร่วมมือไปสู่ระดับที่มีความเป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในอนาคตในมุมมองของผู้ให้ข้อมูลทุกภาคส่วน นอกจากนี้ ผลประโยชน์ด้านโลจิสติกส์ถือเป็นผลประโยชน์เชิงยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญสูงสุด เนื่องจากเป็นรากฐานของการเชื่อมโยงการค้า การลงทุน และห่วงโซ่อุปทานระหว่างประเทศ ซึ่งมีผลโดยตรงต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ขณะที่ผลประโยชน์ด้านการท่องเที่ยวเป็นผลประโยชน์เชิงต่อยอดที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจดังกล่าว โดยมีบทบาทสำคัญในการสร้างรายได้ กระจายโอกาสทางเศรษฐกิจ และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ชายแดน

ด้วยเหตุนี้ หากไทยสามารถใช้ประโยชน์จากความเชื่อมโยงทางภูมิศาสตร์ โครงสร้าง

พื้นฐาน และกลไกความร่วมมือที่มีอยู่ ควบคู่กับการพัฒนากรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจชายแดนกับจีนให้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ย่อมจะช่วยเสริมสร้างผลประโยชน์แห่งชาติทางเศรษฐกิจของไทยในระยะยาว ตลอดจนยกระดับบทบาทของไทยในฐานะศูนย์กลางความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจของอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

1. ผลสรุปที่ได้จากการศึกษาและวิเคราะห์ เรื่องกรอบการพัฒนาผลประโยชน์แห่งชาติของไทยต่อความร่วมมือกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิ่งล่า ด้านโลจิสติกส์และด้านการท่องเที่ยวพบว่าผลการวิจัยได้เพียงยืนยันข้อเสนอของแนวคิดภูมิภาคนิยมใหม่ แนวคิดผลประโยชน์แห่งชาติทฤษฎี และการเมืองเกี่ยวพันเท่านั้น แต่ยังไม่ช่วยขยายขอบเขตการอธิบายของทฤษฎีเหล่านี้ในบริบทพื้นที่ชายแดนของอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงด้วยประการแรก ผลการศึกษายืนยันแนวคิดภูมิภาคนิยมใหม่ของ Hettne ที่มองว่าความร่วมมือระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นมิได้จำกัดอยู่เพียงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่อรัฐหรือประเด็นด้านความมั่นคง หากแต่ขยายไปสู่ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Hettne, 1999) โดยผลการศึกษาพบว่ารูปแบบความร่วมมือของไทยและจีนภายใต้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิ่งล่ามีลักษณะเป็นความร่วมมือด้านเศรษฐกิจในหลายมิติ ซึ่งสะท้อนผ่านรูปแบบความร่วมมือทั้ง 7 รูปแบบที่ครอบคลุมตั้งแต่ระดับยุทธศาสตร์จนถึงระดับปฏิบัติการ อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบที่สำคัญกว่าการยืนยันทฤษฎี คือ การศึกษานี้ยังแสดงให้เห็นว่ากระบวนการสร้างภูมิภาค ในพื้นที่ชายแดนไม่ได้เกิดขึ้นจากกรอบความร่วมมือระดับมหภาคเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากการเชื่อมโยงระหว่างเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของแต่ละประเทศผ่านโครงสร้างพื้นฐาน เส้นทางคมนาคม และเครือข่ายทางเศรษฐกิจ ทำให้พื้นที่ชายแดนกลายเป็นหน่วยวิเคราะห์สำคัญของการสร้างภูมิภาคนิยมในยุคปัจจุบัน

ประการที่สอง ผลการศึกษายืนยันแนวคิดผลประโยชน์แห่งชาติของ Morgenthau ที่มองว่ารัฐดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อแสวงหาและรักษาผลประโยชน์แห่งชาติของตน แต่ในขณะเดียวกันก็ขยายความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของผลประโยชน์แห่งชาติในบริบทโลกาภิวัตน์ กล่าวคือ ผลประโยชน์แห่งชาติของไทยที่ได้รับจากเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิ่งล่ามีได้อยู่ในรูปของอำนาจทางทหารหรือการควบคุมดินแดน หากเป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ และการขยายกิจกรรมทางการท่องเที่ยวข้ามพรมแดน ผลประโยชน์ดังกล่าวจึงเป็น “ผลประโยชน์แห่งชาติทางอ้อม” (Indirect National Interest) ที่สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และเสริมบทบาทของไทยในเครือข่ายเศรษฐกิจระดับภูมิภาค

ประการที่สาม ผลการศึกษาสอดคล้องกับทฤษฎีการเมืองเกี่ยวพัน ของ Rosenau ที่อธิบายว่าความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเกิดจากความเชื่อมโยงของผู้แสดงหลายระดับ ทั้งภาครัฐ

ภาคเอกชน และภาคประชาชน ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการดำเนินนโยบายของรัฐเท่านั้น โดยกรณีความร่วมมือระหว่างไทยกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิ่งล่า พบว่ามีการเชื่อมโยงกันผ่านกิจกรรมด้านการค้า การลงทุน โลจิสติกส์ และการท่องเที่ยว ซึ่งสะท้อนบทบาทของทั้งภาครัฐและผู้ที่สนใจรัฐในการขับเคลื่อนความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

ดังนั้น ผลการศึกษาค้นคว้าจึงนำเสนอข้อเสนอเชิงทฤษฎีที่สำคัญว่า เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในยุคปัจจุบันควรถูกมองในฐานะ “พื้นที่เชิงยุทธศาสตร์ของการสร้างความเกี่ยวพันทางเศรษฐกิจ” ซึ่งเป็นพื้นที่ที่กระบวนการสร้างภูมิภาคนิยม การพึ่งพาศักยภาพกันระหว่างรัฐ และการแสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติ ได้หลอมรวมเข้าด้วยกันอย่างเป็นรูปธรรมผ่านโครงสร้างพื้นฐาน โลจิสติกส์ และการท่องเที่ยวข้ามพรมแดน

2. การอภิปรายผล กรอบการพัฒนาผลประโยชน์แห่งชาติของไทยต่อความร่วมมือกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิ่งล่ามีลักษณะเป็นความร่วมมือเชิงบูรณาการที่ครอบคลุมหลายมิติ ทั้งด้านโลจิสติกส์ การค้า การลงทุน การท่องเที่ยว และวัฒนธรรม โดยสามารถจำแนกรูปแบบความร่วมมือได้ 7 รูปแบบ ได้แก่ 1) รูปแบบความร่วมมือเชิงการพัฒนาแบบองค์รวม 2) รูปแบบความร่วมมือเชิงยุทธศาสตร์ 3) รูปแบบความร่วมมือเชิงบูรณาการ 4) รูปแบบความร่วมมือเชิงเครือข่าย 5) รูปแบบความร่วมมือเชิงเศรษฐกิจ 6) รูปแบบความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม 7) รูปแบบความร่วมมือเชิงโลจิสติกส์และการค้าข้ามพรมแดน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนากรอบความร่วมมือไทยและจีนในพื้นที่ชายแดนมิได้จำกัดอยู่เพียงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่อรัฐ แต่เป็นความร่วมมือที่มีตัวแสดงหลากหลายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนที่เป็นผู้ประกอบการเข้ามามีบทบาทร่วมกันในการขับเคลื่อนการพัฒนา

ในเชิงทฤษฎี ผลการศึกษามีความสอดคล้องกับแนวคิดภูมิภาคนิยมใหม่ ของ Hettne ที่มองว่าความร่วมมือระหว่างประเทศในยุคปัจจุบันเกิดขึ้นผ่านการสร้างความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มากกว่าการมุ่งเน้นประเด็นความมั่นคงเพียงอย่างเดียว โดยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิ่งล่าและเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเชียงรายได้ทำหน้าที่เป็นพื้นที่เชื่อมโยงที่เอื้อต่อการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน และผู้คน อันนำไปสู่กระบวนการบูรณาการระดับอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงอย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนี้ ผลการศึกษายังสอดคล้องกับแนวคิดผลประโยชน์แห่งชาติของ Morgenthau โดยเฉพาะมิติของผลประโยชน์แห่งชาติทางอ้อมซึ่งชี้ให้เห็นว่ารัฐไทยสามารถใช้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการเชื่อมโยงข้ามพรมแดนเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และลดข้อจำกัดทางภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศได้ แม้ไทยจะไม่มีพรมแดนติดต่อกับจีนโดยตรงก็ตาม

สำหรับข้อค้นพบเชิงประจักษ์พบว่าผลประโยชน์แห่งชาติของไทยที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิ่งล่าในอนาคตสามารถปรากฏอย่างเด่นชัดในสองมิติ ได้แก่ ด้านโลจิสติกส์และด้านการท่องเที่ยว โดยผู้ให้ข้อมูลทุกภาคส่วนมีความเห็น

สอดคล้องกันว่า ผลประโยชน์ด้านโลจิสติกส์มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์มากกว่าด้านการท่องเที่ยว เนื่องจากเป็นรากฐานสำคัญของการเชื่อมโยงการค้า การลงทุน และห่วงโซ่อุปทานระหว่างประเทศ ขณะที่ผลประโยชน์ด้านการท่องเที่ยวเป็นผลต่อเนื่องที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนั้นข้อค้นพบใหม่ที่สำคัญของการวิจัยครั้งนี้คือ การชี้ให้เห็นว่าเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิงล่าไม่ได้เป็นเพียงพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนของจีนเท่านั้น แต่มีศักยภาพเป็น “พื้นที่ยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจ” (Asian Development Bank, 2023) ที่สามารถเชื่อมโยงผลประโยชน์แห่งชาติของไทยเข้ากับเครือข่ายเศรษฐกิจระดับภูมิภาคผ่านลาวได้อย่างมีนัยสำคัญ อีกทั้งผลการศึกษายังเสนอรูปแบบการพัฒนากรอบความร่วมมือของไทยในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิงล่าจำนวน 7 รูปแบบ ซึ่งเป็นองค์ความรู้ใหม่ที่ช่วยอธิบายลักษณะและทิศทางของความร่วมมือในพื้นที่ชายแดนในอนาคตได้อย่างเป็นระบบมากขึ้น

อย่างไรก็ตามผลการศึกษายังพบข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่สำคัญคือ ไทยไม่มีพรมแดนติดต่อกับจีนโดยตรง จึงต้องอาศัยลาวเป็นรัฐผ่านทาง (อติสร เสมรัมย์, 2559) ส่งผลให้ผลประโยชน์ที่ไทยได้รับจากเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิงล่าส่วนใหญ่ยังเป็นผลประโยชน์ทางอ้อมมากกว่าผลประโยชน์ทางตรงในเชิงพื้นที่และเชิงอำนาจการต่อรอง ดังนั้น หากไทยสามารถพัฒนากรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจชายแดนกับจีนให้มีความเป็นระบบและเป็นรูปธรรมมากขึ้น ควบคู่กับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและกลไกความร่วมมือที่มีอยู่ย่อมจะช่วยยกระดับผลประโยชน์แห่งชาติของไทยทั้งในด้านโลจิสติกส์และด้านการท่องเที่ยว ตลอดจนเสริมสร้างบทบาทของไทยในฐานะศูนย์กลางความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจของภูมิภาคได้ในระยะยาว

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะต่อภาครัฐ ในระยะสั้น ภาครัฐควรให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกกับการพัฒนาโลจิสติกส์ลดต้นทุนการนำเข้าและส่งออกสินค้าและการเดินทางข้ามพรมแดนบนเส้นทางเชียงของ-ห้วยทราย-หมิงล่า โดยเร่งเชื่อมโยงระบบข้อมูลด้านศุลกากร การตรวจคนเข้าเมือง และการกักกันโรค (CIQ) ให้มีประสิทธิภาพและสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็ว เพื่อลดต้นทุนและระยะเวลาในการขนส่งสินค้าและการเดินทางของนักท่องเที่ยว ในระยะกลาง ภาครัฐควรเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการเชื่อมโยงไทย-จีน โดยเฉพาะการเตรียมความพร้อมรองรับโครงการรถไฟรางคู่สายเด่นชัย-เชียงราย-เชียงของ การพัฒนาศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้าเชียงของ และการยกระดับด่านเชียงของให้เป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ชายแดนที่เชื่อมโยงกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิงล่า และในระยะยาว ควรผลักดันการจัดทำกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจชายแดนระหว่างไทยกับจีนที่มีความชัดเจนและเป็นทางการมากขึ้น โดยใช้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเชียงรายและเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหมิงล่าเป็นพื้นที่นำร่องความร่วมมือด้านโลจิสติกส์ การค้า การลงทุน

และการท่องเที่ยว เพื่อเสริมสร้างผลประโยชน์แห่งชาติของไทยและยกระดับบทบาทของประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง

2. ข้อเสนอแนะต่อภาคเอกชน ในระยะสั้น ภาคเอกชนควรเข้าร่วมกิจกรรมส่งเสริมการค้า การจับคู่ธุรกิจและเวทีเจรจาการค้าระหว่างไทยกับจีนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะกับผู้ประกอบการในเมืองเหมิงล่า เพื่อสร้างเครือข่ายทางธุรกิจและขยายโอกาสทางการค้าไปสู่ตลาดจีนตอนใต้ ในระยะกลาง ภาคเอกชนควรลงทุนพัฒนาระบบโลจิสติกส์และเทคโนโลยีดิจิทัล เช่น ระบบติดตามสินค้า คลังสินค้าอัจฉริยะ และระบบบริหารจัดการห่วงโซ่อุปทาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการขนส่ง และลดต้นทุนในการดำเนินธุรกิจ นอกจากนี้ควรพัฒนาความร่วมมือด้านการแปรรูปสินค้าเกษตร และการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าไทยที่ส่งออกไปยังตลาดจีน และในระยะยาว ภาคเอกชนไทยควรพัฒนาความร่วมมือด้านการลงทุนกับภาคธุรกิจในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเหมิงล่า โดยมุ่งสู่การจัดตั้งเครือข่ายธุรกิจไทยกับจีน การพัฒนาเขตอุตสาหกรรมร่วม และการสร้างห่วงโซ่อุปทานที่เชื่อมโยงระหว่างไทยและจีนเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันในระดับภูมิภาค

3. ข้อเสนอแนะต่อผู้ประกอบการในพื้นที่ ในระยะสั้น ผู้ประกอบการควรยกระดับคุณภาพสินค้าและบริการให้สอดคล้องกับความต้องการของนักท่องเที่ยวและผู้บริโภคชาวจีน โดยเฉพาะการพัฒนาทักษะด้านภาษา การสื่อสาร และการใช้สื่อดิจิทัลเพื่อประชาสัมพันธ์สินค้าและบริการให้เข้าถึงตลาดจีนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในระยะกลาง ผู้ประกอบการควรพัฒนาแพ็คเกจการท่องเที่ยวข้ามพรมแดนบนเส้นทางเชียงราย-บ่อแก้ว-เหมิงล่า และในระยะยาว ควรรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายธุรกิจชายแดนไทย-จีน เพื่อสร้างอำนาจต่อรองทางการตลาด พัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการร่วมกัน และเชื่อมโยงกับห่วงโซ่อุปทานระดับภูมิภาค ซึ่งจะช่วยเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจ และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ชายแดนอย่างยั่งยืน

4. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งถัดไป การวิจัยในอนาคตควรมุ่งศึกษากรอบความร่วมมือของไทยในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเหมิงล่าอย่างเชิงลึก โดยวิเคราะห์บทบาทของรัฐบาลในมิติยุทธศาสตร์ การบริหารผลประโยชน์ และการใช้ความร่วมมือข้ามพรมแดนเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจและการเมืองควบคู่กับการประเมินผลประโยชน์ที่ไทยได้รับในด้านเศรษฐกิจ สังคมและนโยบาย รวมถึงการศึกษาการเชื่อมโยงด้านโลจิสติกส์ในบริบทห่วงโซ่อุปทานระดับภูมิภาคและโครงการหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง ตลอดจนความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวข้ามพรมแดน นอกจากนี้ควรให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่น การเปรียบเทียบกับเขตเศรษฐกิจพิเศษอื่นและการศึกษาบทบาทเชิงยุทธศาสตร์และภูมิรัฐศาสตร์ของไทย เพื่อเสนอแนวทางเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและอำนาจต่อรองของประเทศในอนาคต

บรรณานุกรม

- กระทรวงการต่างประเทศ. (2564). **กรอบความร่วมมือ**. ค้นเมื่อ 12 ธันวาคม 2568, สืบค้นจาก <https://www.mfa.go.th/th/content-category/5d5bcb4e15e39c3060006872>
- กุลลีนี นุทธากลิน. (2559). **ประเทศไทยกับเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ณรงค์ชัย อัครเศรณี. (2547). **เหลี่ยมหลังแลหน้า: ยี่สิบปีเศรษฐกิจสังคมไทย**. ค้นเมื่อ 30 พฤษภาคม 2568, จาก https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/07/YE2004_1_04.pdf
- มาลีวรรณ พงษ์สวัสดิ์. (2543). **EC323 เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยเทคโนโลยี (Economics of Technology)**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ศูนย์ข้อมูลเพื่อธุรกิจไทยในจีน สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง. (2556). **ยูนนานต้น “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน” หวังเชื่อมตลาดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียใต้ (1)**. ค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2568, สืบค้นจาก <https://thaibizchina.com/other/ยูนนานต้น-เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน/>
- สมาสี สุขตานนท์. (2562). **เส้นทางสายไหมใหม่ เส้นทางแห่งอนาคต**. ค้นเมื่อ 11 ธันวาคม 2568, สืบค้นจาก <http://www.cuti.chula.ac.th/triresearch/saimai/2/saimai.html>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557). **ภูมิภาคนิยมกับอาเซียน**. ค้นเมื่อ 25 ตุลาคม 2568, สืบค้นจาก <https://library.parliament.go.th/sites/default/files/assets/files/works/academic%20office/books/pdf/NALT-work-academic-2557-oranich.pdf>
- อดิศร เสมแย้ม. (2559). **รถไฟ-จีน ลาว: “จักรวรรดินิยมใหม่” หรือ “สมประโยชน์”**. สถาบันเอเชียศึกษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. น. 2-6.
- Asian Development Bank. (2023). **GMS cross-border economic cooperation zones: A strategic outlook for regional integration**. <https://www.adb.org>
- Bui Thi Minh Tam. (2019). **SEZ development in Cambodia, Thailand and Vietnam and the regional value chains**. IDE-JETRO. from https://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Reports/Brc/pdf/24_05.pdf
- Hettne, B. (1999). **Globalization and the new regionalism: The second great transformation**. In B. Hettne, A. Inotai, & O. Sunkel (Eds.), *Globalism and the new regionalism* (pp. 1–24). Hampshire, UK: Macmillan Press.
- Mao Hanyang. (2014). **Geopolitics and geoeconomics patterns and countermeasures surrounding China**. From <http://www.Progressing geography.com/EN/>

10.11820/dlkxjz.2014.03.001

Morgenthau, H. J. (1968). **National interest**. In D. L. Sills (Ed.), **International encyclopedia of the social sciences** (Vol. 11, pp. 34–40). New York, NY: Macmillan & Free Press.

Rosenau, J. N. (1969). “Toward the Study of National-International Linkages,” in **Linkage Politics: Essay on the Convergence of National and International System**, ed. James N. Rosenau (New York: The Free Press, 1969), 44–66.

Zeng, D. Z. (2012). **China’s special economic zones and industrial clusters: Success and challenges**. Washington, DC: World Bank.

Zhao, Q. (1996). **Interpreting Chinese foreign policy: The micro–macro linkage approach**. New York, NY: Oxford University Press.

แนวทางการพิจารณาและการส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารเอเชียตะวันออกเฉียงและอาเซียนศึกษาของศูนย์การเมือง สังคมและอาณาบริเวณศึกษา

วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงและอาเซียนศึกษาเป็นวารสารที่นำเสนอบทความวิชาการจากคณาจารย์ นักวิชาการ นักวิจัยและนักศึกษาทั่วไปทั้งภายในและภายนอกประเทศได้มีโอกาสเสนอผลงานวิชาการเพื่อเผยแพร่ และแลกเปลี่ยนวิทยาการโดยเฉพาะองค์ความรู้ใหม่ในสาขา รัฐศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รัฐประศาสนศาสตร์ สหวิทยาการด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ บริหารธุรกิจ การเมืองการปกครอง และเอเชียศึกษาในกรอบอาณาบริเวณศึกษา (Area Study)

ผลงานวิชาการที่รับตีพิมพ์อาจอยู่ในรูปแบบต่อไปนี้ บทความวิชาการ บทความวิจัย บทความปริทัศน์ และบทวิจารณ์หนังสือ เป็นต้น ต้นฉบับ (Manuscript) ที่ส่งพิจารณาเพื่อตีพิมพ์ภายใต้เงื่อนไขจะต้องไม่เคยเผยแพร่ใน วารสารหรือสิ่งพิมพ์ใดมาก่อน (ยกเว้นรายงานการวิจัยและวิทยานิพนธ์) และไม่อยู่ในระหว่างการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารอื่น ต้องไม่เป็นผลงานทางวิชาการที่ลอกเลียน ดัดทอนจากผลงานวิจัยของผู้อื่น ไม่มีการคัดลอกหรือชักนำให้เข้าใจผิดในผลงานหรือผลการศึกษา เรื่องที่ได้รับการตีพิมพ์ต้องผ่านการกลั่นกรองจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาที่เกี่ยวข้อง (peer-reviewed) และได้รับความเห็นชอบจากกองบรรณาธิการ

คำแนะนำสำหรับผู้ส่งบทความลงตีพิมพ์ในวารสารเอเชียตะวันออกเฉียงและอาเซียนศึกษา (Author Guideline)

1. ประเภทของบทความที่รับพิจารณา

- 1.1 บทความวิชาการ
- 1.2 บทความวิจัย
- 1.3 บทความปริทัศน์และบทวิจารณ์หนังสือ
- 1.4 บทความพิเศษ

2. รูปแบบการเขียนบทความ

2.1 ชื่อเรื่อง ให้พิมพ์ชื่อเรื่องบทความไว้กลางหน้ากระดาษ ทั้งชื่อเรื่องภาษาไทยและชื่อเรื่องภาษาอังกฤษ พร้อมใส่เครื่องหมาย ** และระบุ footnote ว่า บทความนี้เขียนขึ้นมาจากวัตถุประสงค์ใด ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

2.2 ชื่อผู้เขียน ใส่ชื่อผู้เขียนบทความทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยไม่ต้องระบุตำแหน่งหน้าชื่อ ไว้ด้านขวาสุด พร้อมใส่เครื่องหมาย * เพื่อระบุใน footnote ว่าผู้เขียนเป็นใคร ตำแหน่งวิชาการ (ถ้ามี) ของผู้เขียนทุกคน อยู่สถานที่ใด (ในกรณีที่มีชื่อผู้เขียนหลายคน กรุณาระบุให้ครบทุกคน)

- 2.3 บทคัดย่อ (Abstract) ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (ไม่เกิน 250 คำ)
- 2.4 คำสำคัญ (Keyword) ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ไม่เกิน 5 คำ
- 2.5 บทนำ
- 2.6 เนื้อหา
- 2.7 บทสรุป
- 2.8 เอกสารอ้างอิง

3. การเตรียมต้นฉบับ

- 3.1 ให้ระบุชื่อผู้เขียน ยศหรือตำแหน่ง ที่อยู่หรือที่ทำงานที่สามารถติดต่อได้ พร้อมเบอร์โทรศัพท์ อีเมลและโทรสารที่สามารถติดต่อได้
- 3.2 ส่งต้นฉบับจำนวน 1 ชุด
- 3.3 พิมพ์โดยโปรแกรม Microsoft Word for Windows
- 3.4 ใช้อักษรแบบ TH SarabunNew ขนาด 16 โดยใช้กระดาษ A4 พิมพ์หน้าเดียวเท่านั้น
- 3.5 ระยะห่างระหว่างบรรทัดให้ใช้ single space ความยาวของบทความไม่น้อยกว่า 15 หน้าแต่ไม่เกิน 20 หน้า รวมเอกสารอ้างอิง
- 3.6 ใช้ระบบอ้างอิงแบบ APA (American Psychological Association)
- 3.7 การตั้งค่าหน้ากระดาษ
 - ระยะขอบบน (Top margin) 1" หรือ 2.54 เซนติเมตร
 - ระยะขอบล่าง (Bottom margin) 1" หรือ 2.54 เซนติเมตร
 - ระยะขอบซ้าย (Left margin) 1.5" หรือ 3.18 เซนติเมตร
 - ระยะขอบขวา (Right margin) 1" หรือ 2.54 เซนติเมตร

4. การส่งต้นฉบับ

การส่งต้นฉบับสามารถทำได้หลายช่องทาง

- 4.1 ส่งต้นฉบับ 1 ชุด ไปยังกองบรรณาธิการวารสาร ศูนย์การเมือง สังคม และอาณานิคมศึกษา คณะรัฐศาสตร์ อาคารศรีศรัทธา ชั้น 3 ห้อง 314 มหาวิทยาลัยรามคำแหง ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240 โทรศัพท์ 02-310-8497 , 096-259-0036
- 4.2 ส่งทางอีเมลมายัง eascram@gmail.com โดยเขียนหัวข้ออีเมลว่า ส่งบทความ เรื่อง.....
- 4.3 ส่งทางออนไลน์ โดยเข้าไปสมัครและส่งต้นฉบับได้ด้วยตนเองที่ <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/eascramJ/index>

5. การอ้างอิงและการเขียนเอกสารอ้างอิง

กรณีที่ต้องเขียนต้องการระบุแหล่งที่มาของข้อมูลในเรื่อง

1) ให้ใช้วิธีการอ้างอิงในส่วนเนื้อเรื่องแบบนามปี (author-date in text citation) โดยระบุ ชื่อผู้แต่ง และปีพิมพ์ของเอกสารไว้ข้างหน้าหรือข้างหลังข้อความ ที่ต้องการอ้าง เพื่อบอกแหล่งที่มาของข้อความนั้น และอาจระบุเลขหน้าของเอกสาร ที่อ้างด้วยก็ได้หากต้องการ

(ชื่อผู้แต่ง, ปีพิมพ์, เลขหน้า) ไว้ท้ายข้อความที่อ้างถึง

(สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2549, น. 200-205)

(McCartney & Phillips, 2006, p. 498-499)

2) ให้มีการอ้างอิงส่วนท้ายเล่ม (reference citation) โดยการรวบรวมรายการเอกสารทั้งหมดที่ผู้เขียนได้ใช้อ้างอิงในการเขียนผลงานนั้น ๆ จัดเรียงรายการตามลำดับอักษรชื่อผู้แต่งภายใต้หัวข้อ เอกสารอ้างอิง สำหรับผลงานวิชาการภาษาไทย หรือ Reference สำหรับผลงานวิชาการภาษาอังกฤษ โดยใช้รูปแบบการเขียนเอกสารอ้างอิงแบบ APA (American Psychological Association) กรณีรายการเอกสารอ้างอิงภาษาไทย ให้แปลรายการอ้างอิงเป็นภาษาอังกฤษต่อท้าย

รายการอ้างอิงภาษาไทย ตัวอย่างการเขียนเอกสารอ้างอิงมีดังนี้

1. หนังสือ

ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). **ชื่อเรื่อง**. ครั้งที่พิมพ์. สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์/ผู้จัดพิมพ์.

พรพิมล ตรีโชติ. (2542). **ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

Huntington, S. (2003). **The Clash of Civilization and the Remaking of World Order**. New York: Simon & Schuster Paperbacks.

2. วารสาร

ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). “ชื่อบทความ.” **ชื่อวารสาร** ปีที่,ฉบับที่ (เดือน): หน้าแรก-หน้าสุดท้าย.

สมบัติ จันทร์วงศ์. (2557). “คนอาณานิคมหรือประชาชนไทยในอาณานิคม: มุมมองของ Alexis de Tocqueville.” **วารสารเอเชียปริทัศน์ ฉบับปฐมฤกษ์** 15,5: 23-63.

Chanrochanakit, P. (2011). “Deforming Thai Politics As Read through Thai Contemporary Art.” **Third Text** 25,4: 419-429.

3. นิตยสารหรือหนังสือพิมพ์

ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์เผยแพร่). “ชื่อบทความ.” **ชื่อนิตยสาร/หนังสือพิมพ์** (วันที่ เดือนที่) : หน้า.

มุฮัมหมัดอิลยาส หย้าปรัง. (2554). “จะเอาอย่างไรกับภาคใต้?” มติชน (3 มิถุนายน): 15.

4. บทความจากเว็บไซต์

ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่เผยแพร่). ชื่อเรื่อง. ค้นเมื่อ วัน เดือน ปี ที่สืบค้น จากชื่อเว็บไซต์.

สมชาย ภาณุวิวัฒน์. (2556). ความสัมพันธ์ระหว่าง AEC และประชาคมสังคม และ
วัฒนธรรมอาเซียน. ค้นเมื่อ 22 กรกฎาคม 2557 จาก <http://www.mfa.go.th>.

5. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตและดุษฎีบัณฑิต

ผู้แต่ง. (ปีพิมพ์). ชื่อเรื่อง. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตหรือปริญญาดุษฎี
บัณฑิต). ชื่อมหาวิทยาลัย, ชื่อคณะ, ชื่อสาขาวิชาหรือภาควิชา.

Boroughs, B.B.S. (2010). Social networking websites and voter turnout.
(Master's thesis). Georgetown University, Faculty of the Graduate School
of Arts and Sciences.

ธีระพันธ์ ชนาพรรณ. (2548). การจัดการการสื่อสารของคณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยเอกราชที่มีผลต่อการตัดสินใจเข้าศึกษาต่อระดับ
ปริญญาตรีของนักศึกษาชั้นปีที่ 1.(วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน, สาขาการสื่อสาร ภาครัฐและ
เอกชน.

***หมายเหตุ ต้นฉบับบทความที่นำเสนอจะต้องถูกต้องตามหลักเกณฑ์และคำแนะนำการเขียนที่
กำหนดเท่านั้น จึงจะได้รับพิจารณาดำเนินการประเมินบทความก่อนตีพิมพ์สามารถดูรายละเอียด
การจัดเตรียมต้นฉบับได้ที่ <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/eascramj/index>

จริยธรรมในการพิมพ์ (Publication Ethics)

วารสารให้ความสำคัญกับการรักษามาตรฐานด้านจริยธรรมในการตีพิมพ์เผยแพร่บทความ ดังนั้นจึงกำหนดให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามหลักการและมาตรฐานด้านจริยธรรมในการตีพิมพ์อย่างเคร่งครัด ดังนี้

บทบาทหน้าที่ของผู้พิมพ์

1. บทความที่ผู้พิมพ์ส่งมาเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารต้องเป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์หรือเผยแพร่ที่ไหนมาก่อน
2. ผู้พิมพ์ต้องทำการอ้างอิงให้ถูกต้องทุกครั้งหากมีการระบุผลงานของผู้อื่นในต้นฉบับ ไม่ว่าจะเป็นการคัดลอกข้อความ (Quotation) การสรุปความ (Paraphrase) หรือการย่อความ (Summary) ต้องมีการอ้างอิง (Citation) ทั้งในเนื้อหา (In-text citation) และการเขียนรายการเอกสารอ้างอิงตอนท้าย (References) และต้องไม่คัดลอกผลงานของผู้อื่น
3. ผู้เขียนต้องเขียนต้นฉบับให้ถูกต้องตามรูปแบบที่กำหนดไว้ใน “คำแนะนำผู้แต่ง” หรือ “Author Guidelines”
4. หากผลงานทางวิชาการของผู้พิมพ์เกี่ยวข้องกับการใช้สัตว์ ผู้เข้าร่วมหรืออาสาสมัครหรือผลการวิจัยมีประเด็นที่เปราะบางต่อผู้ให้ข้อมูล ผู้พิมพ์ควรดำเนินการตามหลักจริยธรรม ปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด รวมถึงต้องได้รับความยินยอมก่อนการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลหรือแสดงเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น หนังสือรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ หรือในสัตว์ทดลองประกอบด้วยทุกครั้ง
5. ผู้พิมพ์ต้องยินยอมโอนลิขสิทธิ์ให้แก่วารสารก่อนการตีพิมพ์ และไม่นำผลงานไปเผยแพร่หรือตีพิมพ์กับแหล่งอื่น ๆ หลังจากที่ได้รับการตีพิมพ์กับวารสารแล้ว
6. ชื่อผู้พิมพ์ที่ปรากฏในบทความต้องเป็นผู้ที่มีส่วนในบทความนั้น ๆ จริง

บทบาทหน้าที่ของบรรณาธิการและกองบรรณาธิการ

1. บรรณาธิการและกองบรรณาธิการมีหน้าที่พิจารณาและตรวจสอบบทความที่ส่งมาเพื่อพิจารณาตีพิมพ์กับวารสารทุกบทความ โดยพิจารณาความสอดคล้องของเนื้อหาบทความกับเป้าหมาย และขอบเขตของวารสาร รวมถึงตรวจสอบคุณภาพบทความในกระบวนการประเมินคุณภาพบทความก่อนการตีพิมพ์
2. บรรณาธิการและกองบรรณาธิการต้องใช้หลักการพิจารณาบทความโดยอิงเหตุผลทางวิชาการเป็นหลัก และโดยปราศจากอคติด้านเชื้อชาติ ความเชื่อทางศาสนา เพศ แนวคิดทางการเมือง และสถาบันที่สังกัด ต่อผู้พิมพ์และบทความที่พิจารณาไม่ว่าด้วยกรณีใด
3. บรรณาธิการและกองบรรณาธิการต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้พิมพ์หรือผู้ทรงคุณวุฒิไม่ว่าจะเพื่อประโยชน์ในเชิงธุรกิจหรือนำไปเป็นผลงานทางวิชาการของตนเอง

4. บรรณาธิการและกองบรรณาธิการต้องไม่ปิดกั้น เปลี่ยนแปลง หรือแทรกแซงข้อมูลที่ใช้แลกเปลี่ยนระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีพันธ
5. บรรณาธิการและกองบรรณาธิการต้องปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ของวารสารอย่างเคร่งครัด

บทบาทหน้าที่ของผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความ

1. ผู้ทรงคุณวุฒิต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้มีพันธ การพิจารณาคุณภาพของบทความต้องคำนึงถึงคุณภาพบทความเป็นหลัก และพิจารณาบทหลักการและเหตุผลทางวิชาการโดยปราศจากอคติหรือความขัดแย้งส่วนตัว
2. ผู้ทรงคุณวุฒิต้องตระหนักว่าตนเองเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญ มีความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาของบทความที่รับประเมินอย่างแท้จริง
3. ผู้ทรงคุณวุฒิต้องไม่แสวงหาประโยชน์จากบทความที่ตนเองได้ทำการประเมิน ไม่นำส่วนใดส่วนหนึ่งของข้อมูลต้นฉบับที่ตนเป็นผู้ประเมินไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตนหากไม่ได้รับความยินยอมอย่างเป็นทางการจากผู้เขียนหรือความเห็นชอบจากบรรณาธิการ
4. หากผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบพบว่าบทความที่รับประเมิน เป็นบทความที่คัดลอกผลงานชิ้นอื่น ๆ ผู้ทรงคุณวุฒิต้องแจ้งให้บรรณาธิการทราบทันที พร้อมแสดงหลักฐานประกอบที่ชัดเจน
5. ผู้ทรงคุณวุฒิต้องรักษาระยะเวลาประเมินตามกรอบเวลาประเมินที่วารสารกำหนด รวมถึงไม่เปิดเผยข้อมูลของบทความให้ผู้อื่นได้รับรู้



แบบฟอร์มสมัครสมาชิกวารสารเอเชียตะวันออกเฉียงศึกษาศึกษา

ศูนย์การเมือง สังคมและอาณาบริเวณศึกษา

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

วันที่.....

ชื่อ..... นามสกุล.....

ที่อยู่.....

โทรศัพท์..... โทรสาร.....

ขอสมัครสมาชิกวารสารเอเชียตะวันออกเฉียงศึกษาศึกษา

☐ รับวารสารรายปี 2 ฉบับ 360 บาท เริ่มตั้งแต่ฉบับที่.....

☐ รับวารสารรายปี 4 ฉบับ 700 บาท เริ่มตั้งแต่ฉบับที่.....

☐ รับวารสารรายปี 6 ฉบับ 1,000 บาท เริ่มตั้งแต่ฉบับที่.....

พร้อมนี้ได้ชำระค่าสมาชิกเป็น ☐ เงินสด

☐ โอนเงินเข้าบัญชี ธนาคารทหารไทย

สาขารามคำแหง ชื่อบัญชี “ศูนย์การเมือง

สังคมและอาณาบริเวณศึกษา ม.ร.”

เลขที่บัญชี 156-2-27622-8

ลงชื่อ.....

วันที่.....

โปรดส่งหลักฐานและใบสมัครสมาชิกมาที่

ศูนย์การเมือง สังคมและอาณาบริเวณศึกษา คณะรัฐศาสตร์ อาคารศรีศรัทธา ชั้น 3 ห้อง 314

มหาวิทยาลัยรามคำแหง ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240

โทรศัพท์ 02-310-8497 , 096-259-0036

อีเมล eascram@gmail.com

เว็บไซต์ <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/eascramJ/index>

Guideline for manuscript submission.
Journal of East Asia and ASEAN Studies,
Centre of Politics, Social and Area Studies,
Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University.

Journal of East Asia and ASEAN Studies publishes academic articles from teachers, scholars, researchers, and graduate students in said fields, whether local or foreign, that fall in the scope of political science, international relations, public administration, sociology, anthropology, Asian study in scope of area study.

This journal seeks academic papers, for example, academic articles, research articles, review articles, and book reviews. Manuscripts submitted to Journal of East Asia and ASEAN Studies should be original contributions, not published by any other publication (except for research report and thesis), not be considered by any other publication at the same time, not a plagiarized work, not a shortened, or extracted from other people works, which could lead to misunderstanding in results of the research or study. All published articles must be reviewed by experts in related fields and approved by editorial boards.

Author Guideline

1. Type of manuscript

- 1.1. Academic article
- 1.2. Research article
- 1.3. Review article and book review
- 1.4. Special article

2. Manuscript template

2.1 Article name in Thai and English in the center of the paper. Use ** and specify the purpose of this article, both in Thai and English, in a footnote.

2.2 Author's name, both in Thai and English, without name title at the right side of the paper. Use * and specify the author's title, affiliated institution, and academic position (if applicable) in Thai and English in a footnote. If there is more than one author, please identify everyone.

2.3 Abstract in Thai and English, up to 250 words in length.

2.4 Specify the article's keyword in Thai and English, up to five key-words.

2.5 Introduction of the article.

2.6 Body of the article.

2.7 Conclusion of the article.

2.8 Reference materials of the article.

3. Manuscripts preparation

3.1 State author's name, title, academic position (if applicable), contactable address, email, telephone number, and Teletext.

3.2 One copy of the manuscript.

3.3 Use Microsoft Word program.

3.4 Use TH Sarabun New font size 16 on one-sided A4 paper.

3.5 Use single space option in line and paragraph spacing. Manuscripts must be between 15 - 20 pages, reference included.

3.6 References use APA (American Psychological Association) style.

3.7 Page Setup.

- Set paper's top margins to 1 inch or 2.54 cm.

- Set paper's bottom margins to 1 inch or 2.54 cm.

- Set paper's left margins to 1.5 inches or 3.18 cm.

- Set paper's right margins to 1 inch or 2.54 cm.

4. Manuscript submission

The manuscript may be submitted in any manner

1. Send one copy of the manuscript to the Editorial Board of Journal of East Asia and ASEAN Studies, Centre of Politics, Social and Area Studies, Faculty of Political Science, Sri Sattha Building, 3rd floor, room 314th, Ramkhamhaeng University, Ramkhamhaeng Rd, Hua Mak, Bang Kapi District, Bangkok 10240. Tel: 02-310-8497, 096-259-0036.

2. Email to eascram@gmail.com and uses email subjects as "Submission of the name of the manuscript Manuscript"

3. Make an online submission at <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/eascram/J/index>. The author must register to the website before submitting can be

done.

5. Citation and reference

1. Use the author-date citation system for in-text citation. Specify the author's name and publication year before or behind the cited text to state the originality. The page number can be specified if need be.

Author's name (Publication year, page number)

before the cited text.

McCartney & Phillips (2006, p. 498-499)

(Author's name, publication year, page number)

behind the cited text.

.....(McCartney & Phillips, 2006, p. 498-499)

2. Reference citation use APA (American Psychological Association) style. All the reference material used in the article should be sorted alphabetically under the Reference Section. Thai Language materials should go before English Language materials.

1. Books

Author name. (Publication year). **Book title**. Edition. Location: Publisher.

Huntington, S. (2003). **The Clash of Civilization and the Remaking of World Order**. New York: Simon & Schuster Paperbacks.

2. Journal

Author name. (Publication year). "Article Title." **Journal Title** Volume, Issue (Month): First page-Last page.

Chanrochanakit, P. (2011). "Deforming thai Politics As Read through Thai Contemporary Art." **Third Text** 25,4: 419-429.

3. Article from magazine or newspaper

Author name. (Publication year). "Article Title." **Magazine/Newspaper title** (Date Month) : Page.

Spring, A., & Earl, C. (2018). "Just not blond': How the diversity push is failing Australian fashion." **The Guardian: Australia Edition**. (22 May) : 8.

4. Article from website

Author name. (Publication year). **Article Title**. Retrieved date/month/ year from website URL

Smith, T., & Williams, B. M. (2019). **How to structure a dissertation**. Retrieved 20 January 2016 from <https://www.scribbr.com/category/dissertation/>

5. Thesis or dissertation

Author name. (Publication year). **Thesis/Dissertation Title**. (doctoral dissertation or master's thesis). Name of institution, Faculty, Degree.

Boroughs, B.B.S. (2010). **Social networking websites and voter turnout**. (Master's thesis). Georgetown University, Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences.

*** Note: All the submitted manuscripts must be prepared according to the provided guideline to be considered for publication. The author's guidelines and manuscript preparation are at <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/easramJ/index>

Publication Ethics

Journal of East Asia and ASEAN Studies emphasizes publication ethics and set the following principle and ethic for all parties involved.

Authors

1. The submitted manuscript should not be published by any other publication or be considered by any other publication at the same time.

2. If the submitted manuscript contains quotations, paraphrasing, or summarizing from other people's work, the manuscript should be properly cited, either in-text or in the reference section. Above all, the manuscript must not be plagiarized work.

3. The submitted manuscripts must be prepared according to the provided guideline.

4. If the submitted manuscript involves the use of animals, participants, volunteers or contains sensitive information about the informant, the author must strictly adhere to applicable law and regulation. A letter of consent or approval from the relevant institution must be present when conducting research.

5. The author must assign the copyright of the submitted manuscript to the Journal of East Asia and ASEAN Studies before publication and agree not to submit the same manuscript to any other publisher after it was accepted.

6. The author must be an actual participant in the research or study discussed in the manuscript.

Editors and Editorial boards

1. The editor and editorial board must conduct a preliminary review of all received manuscripts to determine whether they meet the journal's criteria and scope. Additionally, the manuscripts must undergo a quality control process prior to publication.

2. The editor and editorial board must review all received manuscripts without biased or prejudice against authors' ethnicity, religion, gender, political view, and affiliated institution.

3. The editor and editorial board should be disinterested in financial gain or claiming the manuscripts as their own when dealing with authors and reviewers.

4. The editor and editorial board must not obstruct, alter, or intervene in information exchanging between authors and reviewers.

5. The editor and editorial board must strictly follow the journal's procedure.

Reviewers

1. Reviewers should be disinterested when dealing with authors. The review must be based on the quality of the manuscripts, academic principle, and reason, without biased or prejudice against the authors.

2. Reviewers must be subject matter experts in the field regarding the manuscripts.

3. Reviewers must not seek any gain from the manuscripts they review; using any portion of the information in the manuscripts for personal gain is prohibited without the authors' written consent and editorial board approval.



Subscription Form for the Journal of East Asia and ASEAN Studies,
Centre of Politics, Social and Area Studies,
Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

Date.....

N a m e.....S u r n a m e.....

Address.....

Tel.....Fax.....

I/We would like to subscribe to the journal for:

☐ Bi-Annually 2 Issues 360 BTH Start.....

☐ 2 Year 4 Issues 700 BTH Start.....

☐ 3 Year 6 Issues 1,000 BTH Start.....

☐ Cash

☐ Transfer to account TMB Bank Public Company
Limited Ramkhamhaeng Branch: Account Name:
Centre of Politics, Social and Area Studies. RU.
No. 15-6216-50-25

Signature.....

Date...../...../.....

Please send this form and your payment confirmation to
Centre of Politics, Social and Area Studies, Faculty of Political Science,
Ramkhamhaeng University, Huamak, Bangkapi, Bangkok, 10240
Tel: 02-310-8497 , 096-259-0036 Email: eascram@gmail.com
Website: <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/eascramJ/index>