



คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยบูรพา

วารสาร เศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา

Burapha Journal of Political Economy

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยบูรพา
ปีที่ 13 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2568
ISSN 3088-2133 (online)

ออกแบบปกโดย : ดร.สุทธาทิพย์ จัปใจเหมาะ

จัดรูปเล่มโดย : นางสาวธรรทิพย์ ภะวะวิภาต

วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา
ปีที่ 13 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม พ.ศ. 2568)
ISSN 3088-2133 (Online)

วัตถุประสงค์

1. เพื่อเผยแพร่ผลงาน วรรณกรรมทางวิชาการ และความรู้ใหม่ ๆ ในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองและสาขาวิชาอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อส่งเสริมคณาจารย์ นักวิจัย ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิในการนำเสนอผลงานวิจัย และผลงานวิชาการ
3. เพื่อกระตุ้นให้เกิดการวิจัยใหม่และบูรณาการงานวิจัยเชิงทฤษฎีเข้ากับปรากฏการณ์ทางสังคม

วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา เป็นวารสารทางวิชาการสาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง ตลอดจนสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา มีกำหนดการตีพิมพ์เผยแพร่ ปีละ 2 ฉบับ (มกราคม-มิถุนายน และ กรกฎาคม-ธันวาคม)

วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา ยินดีรับพิจารณาบทความวิชาการ บทความปริทัศน์ บทความวิจารณ์หนังสือ รายงานการสัมมนาในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง เพื่อตีพิมพ์ในวารสาร ทั้งที่เป็นภาษาอังกฤษและภาษาไทย โดยส่งต้นฉบับมาที่กองบรรณาธิการ เพื่อให้คณะกรรมการกลั่นกรองในสาขาที่เกี่ยวข้องพิจารณา

เจ้าของ

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

169 ถ. หนองบางแสน ต.แสนสุข อ. เมือง จ. ชลบุรี 20131

โทรศัพท์: 0-3839-3475, 0-3810-2369 โทรสาร: 0-3839-3475 ต่อ 102

E-mail: pegjournal@hotmail.com

Homepage: <http://www.polsci-law.buu.ac.th/pegjournal/>

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

กองบรรณาธิการวารสาร

ที่ปรึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ร.ต.อ. ดร. วิเชียร ต้นศิริคงคล
(คณบดีคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา)

บรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ ดร. รุ่งนภา ยรรยงเกษมสุข

บรรณาธิการเนื้อหา

ดร.เมทินา อิศริยานนท์

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศาสตราจารย์ ดร. อภิชาติ พันธเสน

วิทยาลัยนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต

ศาสตราจารย์ ดร. สมศักดิ์ สามัคคีธรรม

คณะพัฒนาศักยภาพและสิ่งแวดล้อม

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

รองศาสตราจารย์ ดร. พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต

คณะพัฒนาศักยภาพและสิ่งแวดล้อม

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

รองศาสตราจารย์ ดร. กนกศักดิ์ แก้วเทพ

นักวิชาการทรงคุณวุฒิ

ดร. ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์

นักวิชาการทรงคุณวุฒิ

รองศาสตราจารย์ ดร. ประภาส ปิ่นตบแต่ง

นักวิชาการทรงคุณวุฒิ

รองศาสตราจารย์ ดร. ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

รองศาสตราจารย์ ดร. โอฟาร์ ถิ่นบางเตียว

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

รองศาสตราจารย์ ดร. รุ่งนภา ยรรยงเกษมสุข

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

รองศาสตราจารย์ ดร. ชัยณรงค์ เครือนวน

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สกฤติ อิศริยานนท์

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ดร. เมทินา อิศริยานนท์

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ดร.จิรายุทธ์ สีม่วง

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ตรวจอ้างอิง และพิสูจน์อักษร

นางสาวธารทิพย์ ภาวะวิภาต

Burapha Journal of Political Economy
Volume 13 Number 1 (January-June 2025)
ISSN 2697-505X

Objective

1. To disseminate academic works, points of view and new knowledge in the field of political economy and related fields
2. To promote the research and academic publications of faculty, researchers and experts
3. To stimulate the new research and to integrate theoretical research with social phenomena

Burapha Journal of Political Economy is an academic journal in economic and related of knowledge. It is published by the Faculty of Political Science and Law, Burapha University two times a year (January-June, July-December)

Burapha Journal of Political Economy welcomes manuscripts to be considered for publication in the form of academic articles, such as; review articles, book reviews, seminar reports in the field of political economy in Thai or English. Such manuscripts should be sent to the editorial board for review process by peer reviewers in related field.

Owner

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

169 Long-Haad Bangsaen Road, Saensuk Sub-district, Muang District, Chonburi 20131

Tel: 0-3839-3475, 0-3810-2369 Fax: 0-3839-3475 ext. 102

E-mail: pegjournal@hotmail.com

Homepage: <http://www.polsci-law.buu.ac.th/pegjournal/>

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

Editorial Board

Editorial Advisor

Asst. Prof. Pol.capt. Dr. Vichien Tansirikongkhon
(Dean, Faculty of Political Science and Law, Burapha University)

Editor

Assoc. Prof. Dr. Rungnapa Yanyongkasemsuk

Content Editor

Dr. Methina Isariyanon

Editorial Board

Prof. Dr. Pasuk Phongpaichit	Faculty of Economics, Chulalongkorn University
Prof. Dr. Apichai Pantasen	College of Social Innovation, Rangsit University
Prof. Dr. Somsak Samukkethum	School of Social and Environmental Development, The National Institute of Development Administration
Assoc. Prof. Dr. Pichai Rattanadilok Na Phuket	School of Social and Environmental Development, The National Institute of Development Administration
Assoc.Prof. Dr. Kanoksak Kaewthep	Senior Scholar
Dr. Preecha Piampongsan	Senior Scholar
Assoc. Prof. Dr. Prapart Pintobtang	Senior Scholar
Assoc. Prof. Dr. Chaiyon Praditsil	Graduate School, Rambhai Barni Rajabhat University
Assoc. Prof. Dr. Olarn Thinbangtiao	Faculty of Political Science and Law, Burapha University
Assoc. Prof. Dr. Rungnapa Yanyongkasemsuk	Faculty of Political Science and Law, Burapha University
Assoc. Prof. Dr. Chainarong Krueanuan	Faculty of Political Science and Law, Burapha University
Asst. Prof.Dr. Sakrit Isariyanon	Faculty of Political Science and Law, Burapha Unibersity
Dr. Methina Isariyanon	Faculty of Political Science and Law, Burapha Unibersity
Dr. Jirayoot Seemung	Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Proof Reader

Miss Tharntip Pawawipat

บรรณาธิการแถลง

วารสารฉบับนี้จัดทำขึ้นในช่วงเวลาแห่งความโศกเศร้าของพสกนิกรชาวไทยทั่วประเทศ กองบรรณาธิการขอโน้มเอียงโน้มกระหม่อมกราบแทบพระบาทแสดงความอาลัยและเสียใจอย่างหาที่สุดมิได้ ต่อการเสด็จสวรรคตของสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ พระบรมราชชนนีพันปีหลวง ผู้ทรงเป็นแม่แห่งแผ่นดินที่ทรงมีพระมหากรุณาธิคุณอนันต์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของราษฎรเสมอมา ขอดวงพระวิญญาณของพระองค์เสด็จสถิตในดวงใจของปวงชนชาวไทยตลอดกาลนาน

นอกจากการสูญเสียครั้งยิ่งใหญ่ของแผ่นดินแล้ว กองบรรณาธิการวารสารฯ ขอแสดงความไว้อาลัยต่อการจากไปของ รองศาสตราจารย์ ดร. สุธี ประศาสน์เศรษฐ อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์ จังหวัดบุรีรัมย์ ผู้ทรงคุณวุฒิของวารสารผู้เคยเป็นที่ปรึกษาการดำเนินงานของวารสารด้วยความเมตตาเสมอมา และนักเศรษฐศาสตร์การเมืองคนสำคัญของประเทศไทย ท่านเป็นนักวิชาการผู้มีคุณูปการอย่างมากต่อวงการเศรษฐศาสตร์การเมืองไทย โดยเฉพาะการเป็นหนึ่งในกลุ่มนักวิชาการผู้บุกเบิกสาขาเศรษฐศาสตร์การเมืองในสังคมไทย และการเป็นผู้ประสานแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองเข้ากับขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมดังเช่นสมัชชาคนจน “ถ้าไม่เป็นธรรม ก็สู้ต่อไป” คือถ้อยคำที่ท่านสอนให้เรามองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจและทุนอย่างแหลมคม การจากไปของท่านถือเป็นการสูญเสียครั้งสำคัญในแวดวงวิชาการเศรษฐศาสตร์การเมือง กองบรรณาธิการจึงขออุทิศวารสารฉบับนี้เพื่อเป็นการเชิดชูเกียรติและระลึกถึงปณิธานทางวิชาการของท่านสืบไป

ในมิติของเนื้อหาในวารสาร วารสารฉบับนี้มุ่งเน้นการสำรวจความรู้ที่สัมพันธ์กับอำนาจรัฐ ที่แสดงผ่านนวัตกรรมทางกฎหมาย ยุทธศาสตร์ความมั่นคง และนโยบายสาธารณะ เพื่อวิเคราะห์ว่ารัฐและสังคมในยุคเปลี่ยนผ่านมีการปรับตัวและโต้ตอบกันอย่างไร โดยได้แบ่งเนื้อหาออกเป็นหมวดหมู่ที่ร้อยเรียงกันดังนี้

มิติของกฎหมายและนวัตกรรมการสะกดกันพื้นที่ทางสังคม วารสารฉบับนี้เปิดประเด็นด้วยบทความโดย Praween Van Rysselberge ที่ได้ชี้ให้เห็นถึงเบื้องหลังของ “ร่างพระราชบัญญัติเอ็นจีโอ” ในฐานะเครื่องมือทางนิติศาสตร์แบบอำนาจนิยม ความโดดเด่นของงานชิ้นนี้คือการเผยให้เห็นแง่มุมที่ใหม่กว่ารัฐไม่ได้เพียงแค่ใช้อำนาจสั่งห้ามโดยตรง แต่กลับใช้นวัตกรรมการสะกดกันผ่านความคลุมเครือของตัวบทกฎหมาย เพื่อให้ภาคประชาสังคมเกิดสภาวะการควบคุมตนเอง ขณะที่ สุริยะ หาญพิชัย ได้เข้ามาทำให้ภาพนี้ชัดขึ้น ผ่านการทบทวนภูมิทัศน์ทางกฎหมายของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) โดยเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการสร้างกลไกที่โปร่งใสเพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์ในกิจการของรัฐ

ในมิติประวัติศาสตร์การเมืองและชนชั้น พิษณุวัฒน์ ยาพรม ได้เสนอการสำรวจสมมุติฐานความเย็นผ่านหมู่บ้านป้องกันตนเอง เพื่อชี้ให้เห็นว่าความมั่นคงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสถาปนาอำนาจรัฐเหนือพื้นที่ชายแดนมาอย่างยาวนาน ที่หากพิจารณางานชิ้นนี้ในเชิงโครงสร้างอำนาจรัฐ จะมีความสอดคล้อง

บทความของ จาตุรงค์ สุทวาทน์ ที่วิเคราะห์และนำเสนอเรื่องชนชั้นปัญญาตุลาการ เพื่ออธิบายว่าสถาบันตุลาการได้กลายเป็นกลไกหลักในการธำรงอำนาจนำเหนือระบอบการเมืองไทยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาได้อย่างไร

ในมิติของนโยบายสาธารณะ ความเหลื่อมล้ำ และสุขภาวะในโลกดิจิทัล ที่ถือเป็นความท้าทายใหม่ ๆ โดยอัจฉริยา ชูวงศ์เลิศ และวิศรา ไกรวัฒนพงศ์ วิเคราะห์การเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจดิจิทัลในเวียดนามที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและภาคการเงินอย่างมีนัยสำคัญ ขณะที่ อัครวิศิรี ลาปี่อี และคณะ นำเสนอแนวทางการจัดการสุขภาพผู้สูงอายุในพื้นที่ชายแดนใต้ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างระบบสุขภาวะที่ยั่งยืน และปิดท้ายส่วนนี้ด้วยงานของ รพีภัทร ธรรมวัฒน์สุริ ที่ขยายภาพความเหลื่อมล้ำสู่ระดับสากล โดยชี้ให้เห็นว่า ความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศ คืออุปสรรคสำคัญที่ทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกกลายเป็นวิกฤตที่ยากต่อการแก้ไข หากโครงสร้างอำนาจโลกยังคงไม่เป็นธรรมอยู่เช่นนี้

สำหรับการทบทวนพรมแดนความรู้ผ่านบทวิจารณ์หนังสือ (Book Review) วารสารฉบับนี้ได้รับความกรุณาอย่างยิ่งจากนักวิชาการหลายท่านที่ได้ช่วยขยายขอบเขตของความรู้ผ่านการสรุปและวิพากษ์วรรณกรรมร่วมสมัย บทความแรก โชติสา ขาวสนิท ได้นำเสนอบทวิจารณ์หนังสือ Hermeneutics: Ancients and Modern โดย Gerald L. Bruns ที่ได้ชี้ให้เห็นว่าความเข้าใจไม่ได้เกิดขึ้นในสุญญากาศ แต่ผูกพันกับบริบททางประวัติศาสตร์อย่างแยกไม่ออก ผ่านการชี้ให้เห็นความสำคัญของศาสตร์แห่งการตีความที่เชื่อมโยงระหว่างตัวบทและบริบทสถานการณ์ของผู้ตีความ บทความที่สอง ธัชชนก สัตยวินิจ และกัมปนาท เบ็ญจนาวิ ได้ร่วมกันนำเสนอบทวิจารณ์หนังสือ Gendered Experiences of Land Confiscation in Myanmar สะท้อนความเจ็บปวดจากการสูญเสียที่ดินที่ทับซ้อนกับความเหลื่อมล้ำทางเพศสภาพภายใต้โครงสร้างอำนาจนิยมในเมียนมา และบทความสุดท้าย ศุทธิกานต์ มีจั่น ได้เสนอบทวิจารณ์หนังสือ เรื่อง Retelling the Tale of Two Democracies ที่ท้าทายวาทกรรมที่เป็นที่รู้จัก คือ สองนคราประชาธิปไตย โดยชี้ให้เห็นพลวัตเมือง-ชนบทที่เปลี่ยนไปอย่างสิ้นเชิงในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2566

คณะบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การร้อยเรียงบทความเหล่านี้ จะช่วยเปิดมุมมองใหม่ ๆ ให้แก่ผู้อ่าน และกระตุ้นให้เกิดการแสวงหาทางออกเพื่อสังคมที่ยึดมั่นในหลักนิติธรรมและความเป็นธรรม เพื่อเป็นการสืบสานปณิธานทางวิชาการของ รศ.ดร. สุธี ประศาสน์เศรษฐ์ สืบต่อไป

รุ่งนภา ยรรยงเกษมสุข

บรรณาธิการวารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา

สารบัญ

บทความ (Article)

From Securitization to Weaponization: The NGO Draft Act and
the Criminalization of Non-state-led Development in Thailand

Praween Van Rysselberge.....1

สงครามเย็น มหาอำนาจกับกระบวนการสร้างรัฐ-ชาติไทยในพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชา:
กรณีศึกษาหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนไทย-กัมพูชา

พิษณุวัฒน์ ยาพรม25

“ชนชั้น ปัญญา ตูลาการ”: การเมืองว่าด้วยการวิเคราะห์โครงสร้างความสัมพันธ์ทางชน
ชั้นในยุทธศาสตร์การครองอำนาจนำของระบอบตูลาการวิวัฒน์ไทยหลังปี 2549

จาตุรงค์ สุทวาทน์49

เศรษฐศาสตร์การเมืองของการสร้างนวัตกรรมสุขภาวะผู้สูงอายุชายแดนใต้ :
กรอบวิเคราะห์ปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพ เทศบาลตำบลยะหา จังหวัดยะลา

อัศวศิริ ลาป้อ, ฐากร สิทธิโชค และ อภิรดี จิโรภาส82

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศเวียดนาม: ผลกระทบ
ทางสังคมต่อการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของภาคการเงินและการธนาคาร

อัชญริยา ชวงค์เลิศ และ วิศรา ไกรวัฒนพงศ์109

การทบทวนภูมิทัศน์ทางกฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน
ในกิจการของรัฐ

สุริยะ นาญพิชัย.....140

ความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศ: อุปสรรคสำคัญของความพยายามบรรเทา
การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ

รพีภัทร ธรรมวัฒน์สุริ160

ปรัทศนัหนังสือ (Book Review)

Hermeneutics: Ancients and Modern

โฮตีสล ฆวสนนท176

Gendered Experiences of Land Confiscation in Myanmar

ธัชนก สตัยวณจ และกัมปนาท เบ้ญจนาวี185

Retelling the Tale of Two Democracies:

How Shifting Urban-Rural Dynamics Shaped Thailand's 2023

General Election

ศุททณกานต์ มัจัน189

From Securitization to Weaponization: The NGO Draft Act and
the Criminalization of Non-state-led Development in Thailand
จากการทำให้เป็นประเด็นความมั่นคงสู่การทำให้เป็นอาวุธ:
ร่างพระราชบัญญัติเอ็นจีโอและการทำให้การพัฒนาที่ไม่ใช่ของรัฐ
กลายเป็นอาชญากรรมในประเทศไทย

Praween Van Rysselberge

Ph.D. Student, Grid Program, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

E-mail: praweenvanrysselberge@gmail.com

Received: 30 June 2025

Revised: 8 August 2025

Accepted: 4 September 2025

บทคัดย่อ

บทความนี้วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติเอ็นจีโอของประเทศไทยในบริบทของการเปลี่ยนแปลงที่กว้างขึ้นสู่ระบอบการปกครองที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงและการควบคุมเชิงสัญลักษณ์ต่อภาคประชาสังคม แม้จะถูกเสนอว่าเป็นการปฏิรูประบบกำกับดูแล แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้กลับตอกย้ำสภาพแวดล้อมทางกฎหมายที่องค์กรอิสระต้องเผชิญกับการเฝ้าระวังที่เพิ่มขึ้น ภาะด้านการปฏิบัติตามข้อกำหนด และความหวาดระแวงเชิงวาทกรรม อาศัยการวิจัยเอกสารและการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ บทความนี้สำรวจว่าคำอย่าง “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” “ศีลธรรม” และ “อิทธิพลจากต่างประเทศ” ถูกใช้เพื่อสร้างภาพให้องค์กรภาคประชาสังคมเป็นภัยคุกคามแทนที่จะเป็นพันธมิตรในการพัฒนาอย่างไร โดยตัดออกจากคำวิจารณ์ของฟังก์ก์แก้ว เหลืองอร่ามศรีเกี่ยวกับการควบคุมโดยอาศัยศีลธรรม และแนวคิดเรื่องอำนาจเชิงสัญลักษณ์ของบุรดิเยอ บทความเสนอว่าร่างกฎหมายฉบับนี้มีได้เพียงแค่จำกัดภาคประชาสังคม แต่ยังนิยามความชอบธรรมของภาคประชาสังคมขึ้นใหม่ผ่านการปรับให้สอดคล้องทางอุดมการณ์และการกลั่นกรองเชิงกระบวนการ แทนที่จะสั่งห้ามองค์กรอย่างเปิดเผย กฎหมายกลับสถาปนาระบบควบคุมตนเองที่เต็มไปด้วยความระมัดระวัง ซึ่งค่อย ๆ บีบให้พื้นที่พลเมืองแคบลงภายใต้ภาพลักษณ์ของความเป็นกลางทางกฎหมาย โดยการเชื่อมโยงทฤษฎีความมั่นคง การใช้นิติศาสตร์แบบอำนาจนิยม และอำนาจเชิงสัญลักษณ์ บทความนี้แสดงให้เห็นว่าการปฏิรูปกฎหมายสามารถถูกใช้เป็น

Praween Van Rysselberge

เครื่องมือในการทำให้การคัดค้านกลายเป็นอาชญากรรม ในขณะที่ยังคงรักษาภาพลักษณ์ของระเบียบประชาธิปไตยไว้ได้

คำสำคัญ: ประเทศไทย, นิติศาสตร์แบบอำนาจนิยม, ภาคประชาสังคมในประเทศไทย, ร่างพระราชบัญญัติเอ็นจีโอ

Abstract

This article examines Thailand's NGO Draft Act as part of a broader shift toward securitized governance and symbolic control of civil society. While framed as a regulatory reform, the Draft Act reinforces a legal environment where independent organizations face increased surveillance, compliance burdens, and discursive suspicion. Drawing on documentary research and critical discourse analysis, the article explores how terms like “public order”, “morality” and “foreign influence” function to recast NGOs as threats rather than development partners. Building on Laungaramsri's critique of moral regulation and Bourdieu's concept of symbolic power, the article argues that the Draft Act does not simply constrain civil society, it redefines its legitimacy through ideological alignment and procedural filtering. Rather than banning organizations outright, the law institutionalizes cautious self-regulation, narrowing civic space under the appearance of legal neutrality. By bridging securitization theory, autocratic legalism and symbolic power, the article shows how legal reforms can be deployed to criminalize dissent while preserving a façade of democratic order.

Keywords: Thailand, Authoritarian Legalism, Civil Society in Thailand, NGO Draft Act

Introduction

Since the 2014 military coup, the Thai state has increasingly sought to regulate civil society through legal mechanisms that present themselves as neutral or administrative, but that in practice function as tools of political control. One of the most significant instruments in this regard is the “Draft Act on the Operations of Not-for-Profit Organizations” (commonly referred to as the NGO Draft Act). This article primarily analyzes the 2021 version of the draft, titled in Thai as ร่างพระราชบัญญัติการดำเนินกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไร พ.ศ. 2564, which was made

public by the Royal Thai Government and critiqued by both domestic and international civil society organizations. This NGO Draft Act, a legislative proposal that aims to formalize the state's authority to monitor, discipline, and determine the legitimacy of non-governmental organizations (NGOs) in Thailand. While officials frame the “Draft Act on the Operations of Not-for-Profit Organizations” as a matter of transparency and national interest, this article argues that it represents a shift from securitization—where civil society is discursively framed as a threat—to weaponization, where the law itself is used to institutionalize suspicion and suppress dissent. Drawing on Kim Lane Scheppele’s theory of autocratic legalism, the article explores how legal instruments are mobilized not to protect democratic norms but to consolidate elite power under the appearance of constitutionalism. Pierre Bourdieu’s concepts of symbolic power, social capital, and habitus are used to examine how legal and discursive authority are naturalized, and how legitimacy is constructed and contested across development spaces. In parallel, Pinkaew Laungaramsri’s critique of depoliticization and moral regulation reveals how civil society is not merely constrained by law, but also filtered through normative standards that privilege state-aligned actors. Together, these theoretical tools enable a multidimensional analysis of how civil society in Thailand is being redefined—legally, morally, and discursively.

This article employs a documentary research approach grounded in critical discourse analysis to examine legal texts, policy drafts, government statements, and media coverage related to the NGO Draft Act. Rather than treating the Draft Act as a discrete legal reform, it is analyzed as part of a broader authoritarian strategy to recode development as a state-owned domain. The analysis focuses on how specific legal provisions and discursive framings intersect to marginalize independent civic actors, delegitimize foreign-funded organizations, and enforce a model of “licensed” civil society participation. The article proceeds in six sections. The first section outlined the conceptual foundations, drawing on Scheppele’s theory of autocratic legalism, Bourdieu’s notion of symbolic power and Laungaramsri’s critique of NGO depoliticization. The second situates these frameworks within Thailand’s evolving political context, examining the historical dynamics of state-civil society relations. The third explores the post-2014 expansion of legal control, highlighting how Instrumentalization of law has been used to manage civic actors. The fourth analyzes the NGO Draft Act itself, focusing on provisions that facilitate surveillance, compliance pressure and administrative filtering. The fifth turns to discourse, assessing how legal texts and official rhetoric construct NGOs as ideologically deviant or foreign-

Praween Van Rysselberge

aligned. The final section reflects on the broader implications for civic legitimacy and development, situating the Draft Act within Thailand's wider shift toward securitized, state-managed governance.

Theoretical Foundations

Kim Lane Scheppele (2018) introduced the concept of autocratic legalism, which refers to the process by which elected governments use the law to entrench authoritarian rule. Rather than abandoning legal frameworks, such regimes strategically manipulate constitutional and legislative tools to neutralize opposition, restrict civil society, and maintain a façade of legitimacy. According to Scheppele, “[t]he new autocrats.... [don’t destroy state institutions....; their weapons are laws” (Scheppele, 2018, p. 573). This reframing challenges liberal assumptions that law is inherently protective of democratic values. Instead, legal instruments can become mechanisms of repression when wielded by dominant political actors. Central to her argument is the idea that legal systems can be weaponized—not by their absence but by their overuse or strategic design. This concept provides a useful lens for evaluating how governments reconfigure the legal order to discipline or exclude dissenting voices, including NGOs.

Pierre Bourdieu's theoretical framework offers a multidimensional approach to understanding power and legitimacy, particularly through the interrelated concepts of symbolic power, social capital, habitus, and field. Symbolic power refers to the capacity to impose meanings and establish classifications that appear legitimate, often through language, institutions, and law (Bourdieu, 1991, pp. 166-170). It is exercised invisibly, operating through the acceptance of dominant narratives rather than through coercion. Bourdieu emphasizes that power is most effective when it is misrecognized as natural or neutral.

Symbolic power, as theorized by Bourdieu, operates most effectively when its classifications and norms are perceived as natural, inevitable or morally grounded. In the context of the NGO Draft Act, this power manifests through the strategic deployment of vague legal concepts such as “public order”, “national security”, and “morality”. These terms are not merely bureaucratic categories; they function discursively to shape public perceptions of legitimacy and threat. By leaving such terms undefined, the law enables flexible interpretation while maintaining an appearance of neutrality, allowing state actors to reclassify dissent as deviance without overt

coercion. This ambiguity enhances symbolic power by encouraging self-regulation among civil society actors. NGOs, uncertain about the legal thresholds of acceptable behavior, may alter their programming or avoid sensitive topics altogether to remain in the state's good graces. In this sense, ambiguity becomes a tool of preemptive compliance: it disciplines actors not through explicit prohibition, but through the fear of falling outside moral and political acceptability. However, the overuse of such ambiguity may eventually undermine the state's symbolic capital. When legal indeterminacy is perceived as arbitrary or weaponized, its risks eroding the legitimacy of state authority, prompting resistance or international criticism. Thus, symbolic power, while subtle and often invisible, relies on a delicate balance between concealment and credibility.

Social capital, meanwhile, pertains to the resources individuals or groups access by virtue of their networks and social affiliations (Bourdieu, 1986, p. 248). It helps explain why certain actors enjoy greater legitimacy or influence in specific institutional contexts. Habitus—the ingrained dispositions shaped by history and social conditioning—provides insight into how dominant norms and expectations are internalized and reproduced by both state actors and civil society (Bourdieu, 1977, pp. 72-76). Together, these concepts enable an analysis of how legal and discursive power is naturalized and exercised, not only through formal structures but also through everyday practices and internalized beliefs. In contexts where state authority is contested, these tools are particularly useful for analyzing how legitimacy is constructed, challenged, and reproduced across social fields, including law, development, and civil society.

Pinkaew Laungaramsri's scholarship critically examines the transformation of civil society in Thailand, particularly the role of the state in shaping the developmental landscape through mechanisms of depoliticization and moral regulation (Laungaramsri, 2018). She argues that Thai civil society has undergone a process of bureaucratization and professionalization that has stripped it of its political content, reducing NGOs to service providers aligned with state agendas. This depoliticization is reinforced by a parallel process of moral regulation, in which legitimacy is granted not through pluralistic engagement, but through adherence to state-defined values such as "order," "discipline," and "morality" (Laungaramsri, 2018). These values are often rooted in hierarchical, nationalist, and conservative discourses that marginalize dissenting voices, especially those advocating for rights-based or grassroots approaches. Laungaramsri also critiques the emergence of what she terms an ethnocratic state, where political authority is justified through culturally specific notions of Thainess and national unity, thereby excluding those

Praween Van Rysselberge

perceived as foreign, oppositional, or morally deviant (Laungaramsri, 2016, pp. 207-209). Her work offers a powerful lens through which to understand how civil society is not only governed through formal laws, but through symbolic boundaries and normative filters that define who is permitted to participate in the national development discourse.

Taken together, these three bodies of thought provide a multidimensional framework for analyzing the evolving relationship between the Thai state and civil society. Scheppele's concept of autocratic legalism highlights how legal mechanisms can be used to entrench authoritarian power while maintaining a veneer of legality. Bourdieu's concepts of symbolic power, social capital, and habitus illuminate how legitimacy is constructed and contested across social fields, including law and development discourse. Laungaramsri's critique of depoliticization and moral regulation reveals how civic participation is shaped not only by legal instruments, but by normative standards imposed by the state. These concepts will be used in the sections that follow to analyze how the NGO Draft Act functions as both a legal and symbolic instrument: —regulating which civil society actors are permitted to exist, what forms of development are deemed acceptable, and how dissent is framed as a threat. In doing so, this article bridges securitization discourse with legal analysis to uncover the mechanisms by which civil society is simultaneously disciplined and delegitimized in contemporary Thailand.

Methodology

This article employs a qualitative documentary research approach to examine how the Thai state uses legal instruments to regulate civil society. The primary materials include official versions of the NGO Draft Act, ministerial statements, parliamentary debate records, white papers, media reports, and public responses from civil society organizations. These documents span multiple iterations of the Draft Act between 2021 and 2024, allowing for longitudinal comparison of discursive shifts and legal developments. The research process unfolded in three stages. First, relevant documents were collected and catalogued chronologically. Second, each text was thematically coded with attention to key terms such as “foreign influence,” “public order,” “morality,” and “national interest.” These codes were derived from preliminary readings and guided by concepts drawn from Scheppele (autocratic legalism), Bourdieu (symbolic power, social capital), and Laungaramsri (depoliticization, moral regulation). Third, the study identified

patterns of framing, omission, and rhetorical emphasis across the data to assess how legal discourse evolved toward the codification of suspicion.

This approach was chosen in lieu of interviews due to the political sensitivity of the topic and the legal risks posed to potential informants. Thailand's lese-majesté laws, defamation statutes, and digital surveillance infrastructure create a climate in which open criticism of state policy—particularly regarding civil society—is both legally and personally hazardous. Documentary materials, by contrast, offer access to a wide array of stakeholder perspectives across time while mitigating ethical and security concerns. The analysis integrates critical discourse analysis with policy analysis. Discursively, the study focuses on how language is used to construct NGOs as morally suspect or politically subversive actors. In parallel, a three-part policy analysis—assessing effectiveness, efficiency, and equity—is applied to key provisions of the Draft Act. This dual approach allows the study to evaluate both the symbolic and material dimensions of legal repression. Triangulation is achieved by comparing government narratives with civil society rebuttals and independent media coverage, allowing for a more robust interpretation of the law's potential impacts on development actors in Thailand.

This study draws on a defined corpus of publicly accessible documents, including: multiple iterations of the NGO Draft Act (2021-2024) sourced from the Royal Gazette, Ministry of Interior publications, and news archives; ministerial statements and policy papers issued by the Ministry of Social Development and Human Security; parliament debate transcripts and committee summaries; formal objections and advocacy materials from NGOs such as iLaw (Internet Law Reform Dialogue), ENLAW (Environmental Law Foundation), and the Human Rights Lawyers Association; news reporting as well as international commentary from organizations such as Human Rights Watch Amnesty International and the UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association. While the Draft Act has reportedly undergone thirteen iterations, not all versions are publicly available or archived in full. This study therefore analyses a subset of traceable versions and related materials that have been subject to public discussion or citation. These documents are sufficient to establish longitudinal patterns in the law's evolution, rhetorical justifications and institutional intent.

This article primarily analyzes the 2021 version of the Draft Act, which was released publicly by the Royal Thai Government and drew immediate responses from domestic and international civil society. Although not enacted into law, the 2021 draft was adapted in principle

Praween Van Rysselberge

by the Cabinet and formed the basis for subsequent revisions. In 2024, a revised version was introduced under a new title: the Draft Act on Associations and Foundations. Despite this rebranding, key provisions – particularly Sections 17, 19-21 – remain substantively unchanged, as noted by legal observers such as the International Center for Not-for-Profit Law (2024). The core issues of vague language, invasive oversight and discretionary enforcement persist, reinforcing the act's repressive potential. The timeline of the Act's development includes the Cabinet's acceptance in principle (International Commission of Jurists, 2022), civil society pushback throughout 2022-2023, and the 2024 reintroduction of a near identical draft. This study therefore treats the 2021 draft as the most revealing document for analyzing the legal discourse and symbolic power embedded in Prayuth's 2019-2023 administration.

The Evolution of Legal Instrumentalization in Thailand

Historical Overview of NGO-State Relations

Prior to the 2014 coup, the relationship between the Thai state and non-governmental organizations (NGOs) was characterized by a complex mixture of cooperation, contention, and cautious negotiation. Throughout the 1990s and early 2000s, NGOs played a significant role in Thailand's socio-economic development, particularly in areas such as rural empowerment, public health, and environmental advocacy (Pawakapan, 2021). However, as Winichakul (2007 , pp. 12-15) argues, this period of apparent pluralism existed within tight ideological constraints, as Thai civil society was often forced to operate within the boundaries of monarchy-centered nationalism and state-defined legitimacy. Successive governments often recognized NGOs as valuable partners in achieving national development goals, albeit selectively and under varying degrees of political patronage and oversight (Laungaramsri, 2018). However, tensions periodically surfaced, particularly when NGOs engaged in human rights advocacy, environmental protection against state-backed projects, or political mobilization (Pawakapan, 2021, p. 5). These activities occasionally positioned them as adversaries to specific government initiatives but did not, at a systemic level, redefine NGOs as existential threats to national security (Laungaramsri, 2018). While regulatory frameworks existed — including registration requirements and oversight mechanisms — these were generally limited in scope and did not aim to fundamentally constrain civil society. During the early 2000s, many NGOs operated with relative autonomy, particularly in

sectors aligned with development goals such as education, public health, and rural livelihoods. However, following the 2014 military coup, the state's posture towards civil society shifted dramatically. Under the NCPO (National Council for Peace and Order) as the military junta that ruled Thailand from 2014 to 2019 after the coup, increased surveillance, digital monitoring, and rhetorical suspicion of foreign funded organizations began to reshape the legal and political environment in which NGOs operated (Laungaramsri, 2018). This pre-2014 landscape is essential to understanding the qualitative shift that occurred after the coup, when NGOs were increasingly reframed not as developmental partners but as potential agents of foreign influence and domestic destabilization.

Escalation Post-2014 Coup: The NCPO Era

Following the 2014 military coup, the NCPO entrenched its authority through a quasi-legal framework that justified political control in the name of national security, public order, and morality. While nominal elections were reintroduced in 2019, the resulting political order retained strong authoritarian characteristics. General Prayuth Chan-O-Cha, who led the NCPO, remained in power as Prime Minister under the new civilianized administration. As Connors and Pathmanand (2021) explain, the 2017 constitution institutionalized military influence through mechanisms such as the appointed Senate and limits on political opposition, ensuring elite control even under a democratic façade. Complementing this, Dressel (2011) shows how legalism has long functioned in Thailand as a mechanism for elite entrenchment, using the language of constitutionalism to suppress reform and maintain political dominance (pp. 71-74). The State's securitized approach to civil society remained intact, with surveillance and administrative control mechanisms continuing beyond the NCPO era. This continuity underscores that the 2019 transition was not a rupture, but rather a recalibration of authoritarian rule under the veneer of civilian legitimacy.

This pattern aligns with what Levitsky and Way (2010) describe as competitive authoritarianism; regimes that preserve democratic appearance while sustaining autocratic control. Understanding the trajectory of legal development during this period is crucial to contextualizing the securitization and weaponization strategies embedded in the NGO legislation. Rather than relying solely on overt coercion, the post-2014 government, first under the NCPO and later under the civilianized administration of Prayuth Chan-O-Cha, increasingly utilized legal mechanisms to normalize repression, limit dissent, and curtail civil liberties (Dalferro, 2022). The

Praween Van Rysselberge

NGO Draft Act emerged from this broader trend, reflecting a logic of autocratic legalism, whereby the law serves as an instrument to secure elite dominance rather than to guarantee citizen rights.

In the immediate aftermath of the coup, the NCPO consolidated power not only through military means but through the systematic expansion of legal control. Emergency decrees such as Order No. 3/2558 granted the military officers sweeping powers to detain individuals without charge and suppress political gatherings. The 2017 Constitution, drafted under military oversight, embedded national security priorities over civil liberties, as the 2017 Constitution notably changed from the previous system where the 2007 Constitution provided for senators “to be elected by the people” moving instead to an appointed system enshrined in section 107 of the 2017 Constitution, that gave significant influence to military and establishment figures (Royal Thai Government, 2016, p. 38), laying the groundwork for enduring authoritarian governance. The 2017 Constitution not only institutionalized elite dominance but also set the legal tone for subsequent legislation that prioritized control over participation. One key instrument in this regard was the Computer Crimes Act, which was amended to broaden the scope of state surveillance and criminalize dissent, particularly online expression. Ostensibly justified under the banner of cybersecurity, these amendments enable the government to monitor and suppress critical commentary, further reinforcing a climate of legal security.

These legal developments were complemented by a rhetorical campaign that framed civil society actors – especially those with international affiliations – as threats to national sovereignty. As Dalferro (2022) reports, this logic was clearly manifested in the government’s efforts to expel Amnesty International from Thailand. On 11 February 2022, Seksakol Atthawong, then a vice-minister in the Office of the Prime Minister, publicly called for Amnesty’s expulsion, citing its alleged interference in domestic affairs. This followed a petition launched in November 2021, reportedly signed by over 1.2 million people – many from ultra-royalist groups – who accused the organization of endangering national security. The case exemplifies how foreign-funded NGOs have been discursively framed as destabilizing agents, thereby justifying state-action under the legal-nationalist narratives.

Drafting the NGO Law: From Oversight to Suppression

The drafting of the NGO Act in Thailand began in earnest in early 2021, when the Ministry of Interior submitted a preliminary version to the Cabinet for consideration. This marked

a turning point in the Thai state's regulatory approach to civil society. Earlier frameworks, such as the 1992 Regulation on the Operation of Private Organizations, focused primarily on basic administrative functions like registration and annual reporting, and it provided for only limited enforcement powers. By contrast, the 2021 Draft Act introduced expansive provisions: mandatory registration, annual financial disclosures, restrictions on foreign funding, and broad state authority to suspend or dissolve organizations that were deemed to threaten “public order” or “national security” (Royal Thai Government, 2021). These changes signaled a qualitative shift from administrative oversight to legal suppression, a move widely criticized by both domestic NGOs and international watchdogs (Human Rights Watch, 2021; Amnesty International, 2021).

The official justification provided in the preamble and the introductory sections of the Thai NGO Draft Act further illuminates how the law frames civil society as a potential threat under the guise of maintaining public order and moral harmony. The principle on which this Draft Act function is that it highlights the ‘need’ to have a law regarding the operation of non-profit organizations. This highlights the fundamental idea that underpins the law. This is the opening of the reasoning of the law why the Royal Thai government feels this law is necessary. The Draft NGO Act provides the following reasoning as justification for the law:

“Whereas Section 78 of the Constitution of the Kingdom of Thailand stipulates that the state should promote the people and communities to have correct knowledge and understanding of the democratic regime with the King as head of state and to participate in the development of the country in various aspects, including the provision of public services, together with Section 42 of the Constitution of the Kingdom of Thailand stipulates that individuals have the freedom to unite as associations, cooperatives, unions, organizations, communities or other groups, therefore, the development of potential and the creation of strength should be promoted and supported. Non-profit organizations can operate in a tangible manner and with good governance by acting in accordance with the law, openly and transparently so that the public is aware of the activities of non-profit organizations, which is to protect public interests and maintain peace and order or good morals of the public. Therefore, it is necessary to enact this Act.”

Civil society backlash was swift. A coalition of over 1,800 NGOs issued a joint statement condemning the 2021 Draft – officially titled the “Draft Act on the Operations of Non-for-Profit Organizations” – for its vague language, lack of transparency, and disproportionate penalties (The Nation, 2022). In response, the government announced in 2022 that it would return to the

Praween Van Rysselberge

drafting table, promising broader consultation and a revised legal framework (Fortify Rights, 2022). However, when a new version of the Law surfaced in 2024 under the name “Draft Act on Associations and Foundations”, observers quickly noted that the core repressive features remained largely intact. While the title and some procedural elements had changed, the ideological and structural underpinnings of the original NGO Draft Act persisted, suggesting that the renaming served more to deflect criticism than to meaningfully reform the legislation. According to the International Center for Not-for-Profit Law (2024), the new draft preserved the requirement for all non-profit groups to register, empowered authorities to conduct intrusive audits, and retained discretionary powers to dissolve organizations based on undefined threats to national security and public order. Procedural changes had been made but the state’s underlying logic of securitization and normative control remained structurally unchanged.

This pattern reflects the legacy of the NCPO era, during which civil society was increasingly framed as a space of potential subversion, particularly when linked to foreign funding or rights-based advocacy (Laungaramsri, 2018). Across its multiple iterations – including the 2021 version and the rebranded 2024 draft – the NGO Draft Act exemplifies this trajectory. While framed rhetorically as a measure to enhance transparency and accountability, the draft legislation consistently embeds mechanisms of preemptive control, legal ambiguity and moral filtering. These features are not incidental but structural, suggesting continuity rather than reform in the law’s core purpose. As Scheppele (2018, p. 547) writes, the erosion of democracy is not merely circumstantial but often the result of “constitutional malice” by legally savvy autocrats “who use constitutionalism and democracy to destroy both”. The evolving NGO Draft Act aligns with this logic. Across its iterations, the law adopts the formal language of transparency and public accountability, yet embeds discretionary controls that shrink civic space and reframe dissent as illegitimacy. This pattern reflects not open repression but a calculated effort to entrench state dominance through legal means, illustrating how reform under hybrid regimes can obscure continuity in authoritarian governance.

An Act of Weaponization: The NGO Draft Act as a Tool of Weaponization

Legal Provisions and Their Repressive Potential

Though publicly framed as a measure to improve transparency and accountability, the 2021 version of the NGO Draft Act (ร่างพระราชบัญญัติการดำเนินกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไร พ.ศ. 2564) contains provisions that would significantly expand state control over civil society organizations (Royal Thai Government, 2021). Its most critical weakness lies in its reliance on ambiguous terms such as “affecting public order”, “threatening national security”, and “violating good morals”, none of which are precisely defined. This vagueness enables discretionary enforcement, allowing authorities to interpret compliance in ideologically selective ways. As Human Rights Watch (2021) notes, the law gives officials “unchecked powers to shut down NGOs on vague grounds”, creating an environment of uncertainty and self-censorship. Two provisions stand out in particular.

Section 19 states: “For the sake of transparency and for the public to be aware of the activities of non-profit organizations, non-profit organization have a duty to disclose information about the organization's name, objectives of establishment and how it operates, source of funds, list of people responsible for operations, by allowing government agencies and the general public to easily access that information. The criteria and methods for disclosing information under paragraph one shall be as determined by the Committee. Information will be disclosed by electronic means in the system at the Ministry of Development.” (Royal Thai Government, 2021).

Section 20 states: “A Not-for-Profit Organization must not operate in the following manner:

1. Affect the government's security, including the government's economic security, or relations between countries.
2. Affect public order, or people's good morals, or cause divisions within society.
3. Affect public interest, including public safety.
4. Act in violation of the law.
5. Act to infringe on the rights and liberties of other persons, or affect the happy, normal existence of other persons (Royal Thai Government, 2021).”

Section 19 mandates that all registered organizations disclose operational goals, funding sources, and program activities, a measure that effectively institutionalizes surveillance under the guise of oversight. Section 20 authorizes suspension or dissolution of organizations

Praween Van Rysselberge

based on the undefined criteria mentioned above, without requiring judicial processes into tools of preemptive control, bypassing the checks and balances of ordinary legal procedure.

The 2024 iteration, renamed the Draft Act on Associations and Foundations, maintains this underlying architecture. According to the International Center for Not-for-Profit Law (2024), the updates draft still prohibits Not-for-Profit Organizations (NPO) from operating without registration – subjecting them to criminal penalties – and grants the Ministry of Interior expansive powers to interfere in internal affairs, such as removing board members deemed “disreputable” or “opposed to democratic rule with the King as Head of State”. The law also authorizes warrantless inspections, the dissolution of organizations for broad or vague violations and invasive financial reporting – particularly targeting foreign-funded NGOs. Oversight remains politicized under the Ministry of Interior, reinforcing the risk of discretionary enforcement based on ideological or political loyalty. The most problematic sections of the Act raised in critiques of the 2021 iteration – Namely Sections 17, 19, and 20-21 – remain unchanged any meaningful way in the 2024 iteration (ICNL, 2024). This legal architecture does more than constrain; it classifies. As Bourdieu explains, the power to define legitimacy is a form of symbolic power, one that operates not by force, but by shaping what is seen as acceptable, normal, or moral. In this framework, the state does not merely regulate NGOs; it disciplines them, filtering legal recognition through politicized standards of conformity. Civil society engagement thus becomes a conditional privilege, reserved for actors who align ideologically with state-defined norms.

Financial Surveillance and the Politics of Compliance

While the Draft Act’s overt powers to deregister or dissolve organizations have received considerable scrutiny, its financial reporting and funding restrictions, codified in Section 21 and 22 reveal a more problematic layer of control.

Section 21 states: A Not-for-profit Organization which receives funding or donations from foreign sources is required to act as follows:

1. Inform to the registrar the name of the foreign funding sources, the bank account receiving the funds, the amount received, and the purposes for the disbursement of the funds.
2. Must receive foreign funding only through a bank account notified to the registrar.
3. Must use the foreign funding only for the purposes notified to the registrar in article (1).

4. Must not use foreign funding for any activity characteristic of pursuing state power, or to facilitate or help political parties (Royal Thai Government, 2021).

Section 22 states: Non-profit organizations that earn income from receiving donations from the general public, or from foreign funding sources It is responsible for preparing income and expense accounts for each calendar year, which the person responsible for operating the non-profit organization certifies its authenticity and reveal the account Income and expenditure information is easily accessible to the general public. The account of income and expenses must be kept available for inspection for three years The contents of paragraphs two, three and four of Section 19 shall apply.”

These provisions construct an administrative architecture that enforces ideological discipline through legal bureaucracy. Section 21 prohibits NGOs from using foreign funds for any activity that could be interpreted as “seeking state power” or “supporting a political party” (Royal Thai Government, 2021). The vagueness of this clause allows the state to equate political advocacy with subversion, thereby disqualifying a wide range of rights-based and development-focused intervention. This not only restricts funding sources but imposes an implicit moral judgement on the type of work civil society organizations are permitted to do.

Section 22, meanwhile mandates that NGOs publically disclose detailed annual financial reports, including income sources, expenditures, and program activities. Framed as a measure to promote transparency, this requirement institutionalizes a logic of surveillance, transforming routine compliance into a sustained performance of loyalty. These requirements place a disproportionate burden on grassroots and rights-based organizations, which often lack the administrative capacity to meet continuous financial reporting thresholds. ENLAW (2021) has warned that the Draft Act’s financial disclosure rules, particularly regarding foreign funding, could be used to stigmatize environmental and community-based organizations as politically subversive. Organizations are not merely accountable in a financial sense; they are symbolically defined into a system that equates transparency with ideological harmlessness. These mechanisms impose a burden of proof on NGOs to demonstrate that they are not subversive, effectively reversing the presumption of legitimacy and replacing it with one of default suspicion.

From a theoretical standpoint, this financial visibility operates as a form of symbolic power in the Bourdieusian sense, where the state’s ability to define what counts as “transparent”, “legitimate” or “politically neutral” becomes an instrument of classification and exclusion. Rather

than outlawing dissent directly, the law establishes a symbolic boundary that renders dissenting organizations procedurally suspect. In Laungaramsri's (2018) terms, this represents a deeper level of bureaucratic filtering, where moral and nationalistic standards are internalized not only through registration but through financial conduct. Civil society thus becomes legible to the state only insofar as it conforms to narratives of non-disruption, even when pursuing development objectives. The consequence is not merely compliance, but civic docility: NGOs are compelled to weigh the political risks of each activity, grant or partnership. Fear of misinterpretation or punitive audits incentivizes self-censorship, eroding the autonomy necessary for civil society to perform its watchdog role. In this way, Sections 21 and 22 do not monitor civil society, they reshape it, incentivizing ideological alignment through a framework that conflates legality, loyalty and legitimacy.

Discursive Threats and the Framing of Civil Society

The NGO Draft Act Operates not only through legal mechanisms of control but also through the language it employs to define the boundaries of legitimacy. From its very preamble and early provisions, specifically Sections 1 and 2 of the 2021 version), the law invokes the protection of “national security”, “public order”, and “good morals” as guiding principle, concepts left deliberately undefined but politically loaded (Royal Thai Government, 2021). These terms are not administrative. They are discursive categories that carry historical weight and cultural resonance in Thailand's political lexicon, enabling the state to conflate civic dissent with existential threat.

The Thai government has repeatedly used this framing to justify the law, suggesting that civil society must be monitored to guard against “foreign interference” and protect national values. This logic is most clearly aimed at foreign-funded NGOs, which are framed as potential vehicles for destabilization. However, the government insists that Thailand needs this new law to prevent nonprofits from straying from the work they claim to do. “We found that some NGOs and some civil organizations have not conducted their activities in a transparent manner,” said Ratchada Thanadirek, a government spokeswoman. “They have received some money and are not acting appropriately in accordance with the purpose of their organization.” (Peter, 2021) However, no concrete evidence was provided nor would it cite any names of organizations, associations or groups that the government believes are violating their mission statements, saying it did not know

exactly how authorities believe they have misused their funds. “There are several activities that we have determined are inappropriate and violate the law, but I don’t have any details,” Ratchada said (Boonreak, 2021). The spokeswoman declined to comment on the specific concerns raised by the groups about the scope of the proposed law or the powers it gives to the Home Office, but stressed that the draft was still a work in progress. “I understand the social organizations that they are not happy. I understand their position, but that is subject to review. It doesn’t end here, she said. “There is room for revision.”

This framing strategy has drawn criticism from international observers. As FIDH (2021) argues in an open letter, the Draft Act reflects a broader trend toward the repression of civic space and would grant the government unchecked and arbitrary powers over domestic and international organizations, thus legitimizing expanded control under the pretext of protecting national sovereignty. Human Rights Watch (2021) observed that the draft law “gives officials unchecked powers to shut down NGOs on vague grounds”, effectively delegitimizing advocacy through rhetorical implication. Amnesty International Thailand similarly warned that the draft law created an “atmosphere of fear”, where legitimate criticism of government policy could be recast as a security risk. The International Federation for Human Rights (FIDH, 2021) went further stating that “the government is portraying NGOs as enemies of the state “to justify a crackdown on civic space”.

This discursive strategy reflects a deeper securitization of civil society, not only in law but in the public imagination. Terms like “foreign agent” and “national security” act as semantic traps: seemingly neutral language that repositions dissenting voices as threats rather than contributors. According to a joint analysis by Asia Center and the ICNL (2024), the rhetorical coupling of civic activity with threats to sovereignty “provides legal cover for measures designed to suppress political pluralism and independent monitoring.” In this light, the Draft Act doesn’t simply regulate NGOs, it re-narrates them, producing a public perception of activism as infiltration.

As Scheppele (2018) argues, autocratic legalism involves the act of weaponizing legal form, in which elected governments use the appearance of constitutionalism to entrench authoritarian rule. As she writes, some constitutional democracies “are being deliberately hijacked by a set of legally clever autocrats, who use constitutionalism and democracy to destroy both” (p.547). Through this lens, the Draft Act is not only punitive, but productive as well: it contributes

Praween Van Rysselberge

to a discursive climate in which critique is framed as betrayal and foreign funding as ideological subversion. By embedding these framings into the Draft Act and public discourse, the Thai state transforms law into a narrative instrument, one that renders repression not just institutional, but morally justified.

Implications for Civil Society and Development Practice

Shrinking Civic Space and Self-Censorship

The aftermath of the 2014 coup fundamentally reshaped the operational terrain for civil society in Thailand. NGOs engaged in environmental protection, human rights and advocacy for marginalized groups have faced legal and political pressure. Under the NCPO rule and into the civilianized Prayuth administration, organizations navigated intensifying surveillance, arbitrary registration hurdles, and public suspicion (Laungaramsri, 2016; Human Right Watch, 2021). As Sangkhamanee (2021) notes, many NGOs resorted to strategic compromise, modifying language, avoiding public mobilization, or retreating from contested policy areas, to ensure organizational survival.

Despite formal elections in 2019 and 2023, the political landscape has remained structurally hostile to independent civil society. While Prayuth Chan-O-Cha formally stepped down following the 2023 election, many of the securitized legal mechanisms introduced under his leadership remain intact and continue to shape governance under the new administration. The 2024 iteration of the Draft Act, which maintains key provision of earlier versions, underscores this continuity. Laws such as the Computer Crime Act and the Lese Majesté stature are still applied to silence dissent and discourage advocacy that challenge state priorities. The proposed NGO Draft Act, the 2024 iteration, deepens these pressures by normalizing state intrusion into organizational life and introducing open-ended thresholds for what constitutes unlawful behavior. Rather than relying on clearly defined legal categories, the law trades in ideological cues – patriotism, morality and public harmony – that invites broad discretionary enforcement. The persistence of unresolved issues first identified in the 2021 iteration contribute to a pervasive climate of caution, where civil society actors face growing incentives to self-censor.

The space for democratic participation in development has narrowed, as non-state-led initiatives risk being framed as illegitimate or non-compliant with state-defined norms. International

observers have warned that Thailand's civic constraints exceed permissible bounds under the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR). Human Rights Watch (2021), iLaw (2021) and Amnesty International (2021) flagged the pattern of legal overreach as incompatible with international human rights norms, particularly regarding the rights to freedom of association and expression. The implications extend beyond NGO operations; they affect the foundations of participatory governance and Thailand's credibility as an international development partner committed to rights-based practice.

Anticipated Effects and Regional Trends

While the NGO Draft Act has not yet been enacted, its anticipated enforcement has already shaped the behavior of many civil society actors. According to iLaw (2021) and Amnesty International Thailand (2021), following the initial introduction of the NGO Draft Act, NGOs in Thailand began to recalibrate their operations, limiting the scope of their advocacy, avoiding controversial language, and diverting resources to legal compliance, as a precautionary response, showing the chilling effect of the draft. This form of anticipatory adaptation was particularly evident among organizations working on labor rights, environmental justice and minority protections, where heightened sensitivity to legal risk intersects with politically sensitive programming (Sangkhamanee, 2021). The cumulative legal uncertainty contributed to a widespread atmosphere of self-censorship, as many organizations adopted more cautious models of engagement to avoid potential state reprisal. Thai Lawyers For Human Rights (2022) documented numerous cases in which NGOs altered programming, canceled events, or withdrew from coalition work due to fears of violating vaguely defined national security clauses.

The Draft Act, which was approved in principle by the Thai Cabinet in early 2021 for further legislative development, may institutionalize this cautious posture in additional ways besides self-censorship (ICJ, 2022). Development actors had already reported increased administrative burdens related to registration, reporting and financial transparency, especially when receiving foreign funding. These procedural obligations, while framed as regulatory standards, place strain on smaller organizations and community-based groups, whose resources are limited. In contests where programmatic flexibility is critical, such constraints may lead to delays, scaled-back interventions, or the suspension of advocacy-related components (Kohpaiboon & Jongwanich, 2020). As iLaw (2021) notes, the legal ambiguity surrounding what constituted “political activity” or “public order violations” compounds this challenge by making full

Praween Van Rysselberge

legal compliance uncertain even for well-intentioned actors. Although it is premature to claim definitive impact, the current climate, shaped by overlapping laws, surveillance practices and legal reforms, may already have begun to alter civil society's engagement with development. The result is not necessarily withdrawal, but can be interpreted as a form of strategic retreat, where NGOs weigh legal risk against mission goals, often opting for institutional preservation over public advocacy.

Conclusion

This article has examined Thailand's NGO Draft Act as part of a broader shift toward securitized governance. Rather than functioning as a neutral oversight mechanism, the Draft Act reflects how legal frameworks can be mobilized to redefine civic legitimacy. Through its language, structure and expected enforcement, the law positions civil society not as a development parent, but as a potential threat. This aligns with Scheppele's notion of autocratic legalism, whereby laws serve not as neutral rules but as instruments for sustaining authoritarian control. Drawing on Laungaramsri's observations on the post-2014 Thai state and Bourdieu's concept of symbolic power, the analysis has shown that the Act operates through more than legal restriction: it imposes categories of legitimacy. Organizations are not only regulated, but classified, with legal recognition tied to ideological alignment and procedural compliance. While not yet enacted, the Draft Act has already prompted caution among civil society actors, particularly those engaged in advocacy and rights-based work, this anticipatory adaption reflects a broader transformation in the governance of development: one that privileges conformity over contestation. Civil society in Thailand is not merely shrinking, but undergoing a structural recalibration shaped by legal and normative criteria. By filtering participation through moral and administrative criteria, the Draft Act narrows civic space without resorting to outright bans; instead it reframes dissent as deviance and independence as risk, embedding control within the formal language of law. This shift signals a deeper redefinition of development as a state-managed, ideologically bounded domain.

References

Amnesty International. (2021, April 12). *NGO law would strike severe blow to human rights in Thailand*. Amnesty International. Retrieved December 1, 2024, from

- <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/04/thailand-ngo-law-severe-blow-human-rights/>
- Boonreak, K. (2021, June 18). *NGOs seek US help to persuade Thailand to drop bill regulating non-profits*. Benar News. Retrieved February 17, 2024, from <https://www.benarnews.org/english/news/thai/bill-concerns-06182021180700.html>
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In J. Richardson (Ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education* (pp. 241–258). Greenwood. Retrieved July 7, 2025, from <https://www.marxists.org/reference/subject/philosophy/works/fr/bourdieu-forms-capital.htm>
- Bourdieu, P. (1977). *Outline of a theory of practice*. Cambridge University Press.
- Bourdieu, P. (1991). *Language and symbolic power*. Harvard University Press.
- Connors, M. K., & Pathmanand, U. (2021). *Thai politics in translation: Monarchy, democracy and the supra-constitution*. NIAS Press.
- Dalferro, A. (2022, March 3). *Threat to Amnesty International reflects climate of repression in Thailand*. Fulcrum. Retrieved July 7, 2025, from <https://fulcrum.sg/threat-to-amnesty-international-reflects-climate-of-repression-in-thailand/>
- Dressel, B. (2011). The struggle for political legitimacy in Thailand. In J. Kane, H.-C. Loy, & H. Patapan (Eds.), *Political legitimacy in Asia* (pp. 61–84). Palgrave Macmillan US. Retrieved July 7, 2025, from https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137001474_4
- ENLAW. (2021). *Statement on the draft act on non-profit organizations and its impact on civic space*. Environmental Law Foundation. Retrieved April 28, 2025, from <https://enlawfoundation.org>
- FIDH. (2021, June 28). *Open letter on the abusive draft law on not-for-profit organizations*. Retrieved July 7, 2025, from <https://www.fidh.org/en/region/asia/thailand/open-letter-on-the-abusive-draft-law-on-not-for-profit-organizations>
- Fortify Rights. (2022, March 29). *Thailand: Scrap draft law targeting civil society—1,867 groups oppose rights-abusing bill*. Retrieved April 28, 2025, from <https://www.fortifyrights.org/tha-inv-2022-03-29-2/>
- Human Rights Watch. (2021, January 25). *Thailand: Scrap draft NGO law*. Retrieved July 7, 2025, from <https://www.hrw.org/news/2021/01/25/thailand-scrap-draft-ngo-law>

Praween Van Rysselberge

- International Commission of Jurists. (2022, January 26). *Thailand: NGO law must be revised or withdrawn*. Retrieved April 28, 2025, from <https://www.icj.org/thailand-ngo-law-must-be-revised-or-withdrawn/>
- iLaw. (2021, January 19). *NGOs and civil society networks submit a letter to Parliament against the draft act on non-profit organizations* [In Thai]. iLaw. Retrieved April 28, 2025, from <https://ilaw.or.th>
- International Center for Not-for-Profit Law. (2024, March 14). *7 things to know about Thailand's associations and foundations bill*. Retrieved April 28, 2025, from <https://www.icnl.org/post/analysis/7-things-to-know-about-thailands-associations-foundations-bill#thia7>
- Kohpaiboon, A., & Jongwanich, J. (2020). Economic consequences of globalisation: Case study of Thailand. In S. Urata & T. T. T. Doan (Eds.), *Globalisation and its economic consequences: Looking at APEC economies* (pp. 164–191). Routledge.
- Laungaramsri, P. (2016). Mass surveillance and the militarization of cyberspace in post-coup Thailand. *ASEAS – Austrian Journal of South-East Asian Studies*, 9(2), 195–214.
- Laungaramsri, P. (2018, October 18). *The NGOisation of the Thai middle class and the re-democratisation of development*. Prachatai English. Retrieved April 14, 2025, from <https://prachataienglish.com/node/7304>
- Levitsky, S., & Way, L. A. (2010). *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge University Press.
- Pawakapan, P. (2021). *Infiltrating society: The Thai military's internal security operations*. ISEAS–Yusof Ishak Institute.
- Peter, Z. (2021, May 15). *Rights groups see “existential threat” in draft Thai NGO law*. Voice of America (VOA News). Retrieved January 12, 2024, from https://www.voanews.com/a/east-asia-pacific_rights-groups-see-existential-threat-draft-thai-ngo-law/6205847.html
- Royal Thai Government. (2021). ว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน [The draft act on the operation of non-profit organizations]. *Royal Gazette*. Retrieved April 22, 2024, from https://dopacrr.dopa.go.th/draft_law/app/upload/00000401.pdf

- Royal Thai Government. (2016). *The dissemination of the final constitution draft and the issuance of the head of the NCPO's Order No. 13/2559*. Ministry of Foreign Affairs of Thailand (MFA). Retrieved June 15, 2024, from <https://www.mfa.go.th/en/content/5d5bcfd615e39c306001be1f?cate=5d5bcb4e15e39c3060006834>
- Sangkhamanee, J. (2021). State, NGOs, and villagers: How the Thai environmental movement fell silent. In P. Jobin, M.-S. Ho, & H. H. M. Hsiao (Eds.), *Environmental movements and politics of the Asian Anthropocene* (pp. 224–251). ISEAS.
- Scheppele, K. L. (2018). Autocratic legalism. *University of Chicago Law Review*, 85(2), 545–584.
- Thai Lawyers for Human Rights. (2022, March 18). *10 reasons why we should oppose the draft act on the operations of not-for-profit organizations*. Thai Lawyers for Human Rights. Retrieved March 21, 2024, from <https://tlhr2014.com/en/archives/42232>
- The Nation. (2022, January 14). *1,867 NGOs, unions stand firm against draft law on non-profits*. Nation Thailand. Retrieved March 21, 2024, from <https://www.nationthailand.com/in-focus/40010842>
- Winichakul, T. (2007). Toppling democracy. *Journal of Contemporary Asia*, 38(1), 11–37. <https://doi.org/10.1080/00472330701651937>

สงครามเย็น มหาอำนาจกับกระบวนการสร้างรัฐ-ชาติไทยในพื้นที่ชายแดน
ไทย-กัมพูชา: กรณีศึกษาหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนไทย-กัมพูชา
The Cold War, the United States, and the Nation-State Building Process in
the Thai-Cambodian Borderlands: A Case Study of Thai-Cambodian Border
Self-Defense Villages

พิชญวัฒน์ ยาพรม (Pitsanuwat Yaprom)

นิสิตปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Ph.D. Student, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

E-mail: pitsanuwat.ya@gmail.com

Received: 7 August 2025

Revised: 3 September 2025

Accepted: 4 September 2025

บทคัดย่อ

ในช่วงสงครามเย็นหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนไทย-กัมพูชามีความสำคัญอย่างมากต่อการพิทักษ์ความมั่นคงของรัฐและยุทธศาสตร์การเมืองของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้นบทความชิ้นนี้จึงต้องการเผยให้เห็นบทบาทความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา ที่ส่งผลต่อกระบวนการสร้างรัฐ-ชาติไทยในยุคสงครามเย็น และปฏิบัติการของหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนในการเสริมสร้างความมั่นคงของรัฐและปลูกฝังอุดมการณ์ของชาติในพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชา โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารควบคู่กับการสัมภาษณ์ภาคสนาม พร้อมนำแนวคิดการสร้างรัฐ-ชาติ (State-Nation Building) มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ ผลการศึกษาพบว่า 1) การส่งมอบความช่วยเหลือทั้งในด้านเทคนิคและทุนสนับสนุนจากสหรัฐฯ ช่วยยกระดับขีดความสามารถและขยายหน่วยการใช้อำนาจรัฐให้เข้าถึง/ เข้าใจความต้องการของชาวบ้านในพื้นที่ชายแดน จากการพัฒนาเส้นทางคมนาคม การจัดทำแผนที่สมัยใหม่ และการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานด้านพลเรือน เป็นต้น 2) นอกจากนี้ โครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนไทย-กัมพูชาที่สหรัฐฯ ร่วมจัดตั้งขึ้นได้กลายเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่รัฐไทยโดยเฉพาะการป้องกันประเทศและการควบคุม (ตรึง) ประชากรให้ติดกับพื้นที่เพื่อรับมือกับกองกำลังทหารต่างชาติและผู้อพยพชาวกัมพูชาที่ทะลักเข้ามา ผ่านการฝึกซ้อมรบ การมอบกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน และโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตต่าง ๆ ขณะเดียวกันกระบวนการกล่อมเกลาสถาบัน (ชาติ ศาสนา

พระมหากษัตริย์ และประชาธิปไตย) การเคลื่อนย้ายผู้คน ตลอดจนการมอบความรู้ฝึกปลอดภัยและไม่ปลอดภัยให้แก่ประชาชน ยังช่วยปลูกฝังสำนึกร่วมในจินตนาการชาติและสร้างเส้นแบ่งความภักดีระหว่างราษฎรไทยกับชาวกัมพูชา

คำสำคัญ: สงครามเย็น, สหรัฐอเมริกา, การสร้างรัฐ-ชาติ, หมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดน

Abstract

During the Cold War, self-defense villages along the Thai-Cambodian border played a crucial role in safeguarding national security and advancing the geopolitical strategies of the United States in Southeast Asia. This article seeks to illuminate the role of U.S. assistance in shaping Thailand's nation-state building during the Cold War, as well as the operations of these self-defense villages in reinforcing state security and instilling national ideology in the Thai-Cambodian borderlands. The study employs a combination of documentary research and fieldwork, using the concept of state-nation building as the analytical framework. The findings reveal that: (1) U.S. technical and financial support significantly enhanced the capacity of the Thai state by extending its reach and enabling it to better understand and respond to the needs of local populations. This was achieved through infrastructure development, modern mapping, and the establishment of civilian operations units. (2) Furthermore, the Thai-Cambodian self-defense village program, co-established with U.S. involvement, emerged as a critical mechanism for strengthening Thai state security. It contributed to national defense and the containment of populations within border areas to counter foreign military threats and the influx of Cambodian refugees. These efforts were carried out through military training exercises, land entitlement programs, and livelihood development initiatives. Simultaneously, institutional inculcation, centered on the nation, religion, monarchy, and democracy, along with population relocation and the manipulation of feelings of security and insecurity, helped to instill a sense of national imagination and delineate the boundaries of loyalty between Thai citizens and Cambodian migrants.

Keywords: Cold War, United States, Nation-State Building, Self-Defense Villages

บทนำ

การก่อรูปรัฐชาติ (State-Nation formation) เป็นหนึ่งในข้อถกเถียงสำคัญทางรัฐศาสตร์ที่มุ่งอธิบายสาเหตุและเงื่อนไขของการเกิดรัฐประชาชาติ แม้จะมีข้อเสนอหลากหลาย ทั้งแรงบีบคั้นจากสงคราม การคำนวณผลประโยชน์และแรงปรารถนาของชาติมหาอำนาจ ตลอดจนปัจจัยเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจโลก แต่ท้ายที่สุด วิวัฒนาการรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ล้วนไม่อาจหลีกเลี่ยงสองปัจจัยหลัก ได้แก่ สงคราม และแรงกดดันจากจักรวรรดินิยมตะวันตกในศตวรรษที่ 19 ปัจจัยเหล่านี้บีบบังคับให้หลายประเทศ รวมทั้งสยาม (ไทย) ต้องดำเนินการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่เมื่อ พ.ศ. 2435 เพื่อสร้างเอกภาพและความศิวิไลซ์ตามแบบรัฐสมัยใหม่ ขณะเดียวกัน ข้อเรียกร้องเรื่องการปักปันเขตแดนและเทคโนโลยีการทำแผนที่สมัยใหม่จากอังกฤษและฝรั่งเศส ยังได้กำหนดรูปร่าง “ภูมิกายา” (Geo-Body) ของสยามบนแผนที่โลก (ธงชัย วินิจจะกูล, 2560, หน้า 213) อันเป็น ปฐมบทสำคัญของกระบวนการสร้างรัฐชาติในรัชกาลที่ 5

กระนั้น แม้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อเนื่องถึงยุครัฐบาลทหาร จะมีความพยายามสืบทอดกระบวนการสร้างรัฐ-ชาติ (State-Nation Building) อย่างเข้มข้น ผ่านการปลูกฝังอุดมการณ์และสร้างอัตลักษณ์ทางเอกสาร เช่น ธงชาติ เพลงชาติ ตำราเรียน การให้สัญชาติ การจัดทำสำมะโนประชากร บัตรประจำตัวประชาชน และการพัฒนาระบบราชการ แต่ข้อจำกัดด้านภูมิศาสตร์ ทรัพยากร เทคโนโลยี รวมถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรมและชาติพันธุ์ ทำให้การสร้างรัฐประชาชาติไม่อาจแผ่ขยายหรือตั้งมั่นได้อย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะในพื้นที่ชายขอบ เช่น ชายแดนไทย-กัมพูชา ที่อำนาจและตัวตนของรัฐยังถูกท้าทายจากหลายฝ่าย ขณะเดียวกันวิถีชีวิตชายแดนยังคงโยกย้ายถิ่นฐานหรือถากถางที่ดินทำกินข้ามเส้นพรมแดนอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การกำหนดอัตลักษณ์ประชากรและการควบคุมดินแดนกลายเป็นโจทย์ด้านความมั่นคงที่รัฐไทยไม่สามารถละเลยได้

กระทั่งเมื่อเกิดสงครามเย็น ไทยกลายเป็นพันธมิตรสำคัญของสหรัฐอเมริกาในการป้องปรามการขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การเข้ามาของสหรัฐอเมริกาพร้อมกับเงินช่วยเหลือจำนวนมาก ก่อให้เกิดการแตกหน่วยงานราชการและภารกิจของรัฐภายใต้กระทรวงกลาโหมและมหาดไทย รวมถึงการนำเอาเทคโนโลยีการบินและแผนที่สมัยใหม่มาปรับใช้เพื่อขยายอำนาจการปกครองไปสู่พื้นที่ชายขอบ และผนวกรวบรวมในอาณาบริเวณห่างไกลให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของรัฐประชาชาติ ตลอดจนสร้างความแตกต่างบนเส้นพรมแดนให้ชัดเจน (เก่งกิจ กิติเรียงลาภ, 2561, หน้า 23-47) โดยเฉพาะในหมู่บ้านและพื้นที่ชนบทซึ่งเต็มไปด้วยความแร้นแค้น ยากจน อันเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญที่เกิดการต่อสู้ทางอุดมการณ์และกำลังทหารเพื่อแย่งชิงผลประโยชน์อย่างดุเดือด (Sackley, 2011, pp. 481-482) ทั้งชายแดนไทย-กัมพูชายังต้องเผชิญกับโจทย์ความมั่นคงใหญ่สองประการ คือการแผ่ขยายอิทธิพลของเวียดนามในอินโดจีนและปัญหาผู้อพยพชาวเขมรที่ล้นทะลักเข้ามาในดินแดนไทย

หลังเกิดปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศ พ.ศ. 2518-2522 มากกว่า 200,000 คน ซึ่งเปื้อนดทับให้ราษฎรชาวไทยต้องละทิ้งถิ่นฐานภูมิลำเนา ด้วยเหตุนี้การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนผ่านการจัดตั้งโครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนไทย-กัมพูชาในปี พ.ศ. 2521 โดยนำยุทธวิธีทางการทหารมาปรับใช้จึงเป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญทั้งในทางการเมืองระหว่างประเทศและการเมืองระดับชาติ เพื่อตึงประชาชนให้อยู่ติดพื้นที่ และเปลี่ยนสมรรถนะคนเหล่านี้ให้กลายเป็นกองกำลังติดอาวุธขนาดย่อม คอยทำหน้าที่สกัดกั้นอุดมการณ์คอมมิวนิสต์และกองกำลังทหารต่างชาติไม่ให้แผ่ขยายแทรกซึมเข้ามาในพื้นที่ส่วนกลางหรือลุกลามไปยังชาติเพื่อนบ้านตามทฤษฎีโดมิโน (ศูนย์อำนวยการร่วม กองบัญชาการทหารสูงสุด, 2523, หน้า 2-3) ขณะเดียวกันด้วยกระบวนการคัดเลือก/ ฝึกอบรมสมาชิก และพิธีกรรมต่าง ๆ ภายในโครงการ ทำให้หมู่บ้านเหล่านี้มีเพียงสร้างประโยชน์ในแง่ของความมั่นคง แต่ยังสามรถลำเลียงอุดมการณ์ของชาติและปลูกฝังค่านิยมของสถาบันให้ตั้งมั่นอยู่ในพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชา

แต่จากการทบทวนงานวรรณกรรมที่ผ่านมา พบว่างานศึกษาการสร้างรัฐ-ชาติยุคสงครามเย็นส่วนใหญ่ให้ความสนใจต่อการขยาย/ ปรับปรุงภารกิจกองทัพและหน่วยกิจการพลเรือน รวมถึงส่งเสริมนโยบายโครงการพัฒนาชนบทระดับชาติ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและดึงประชาชนให้สวามิภักดิ์กับรัฐส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็นงานของโรเบิร์ต เจ. มัสแคต (2536), ชัยอนันต์ สมุทวาณิช (2541), ภิญญพันธ์ พจนะลาวัณย์ (2558), และซินา ฮยอน (Sinae Hyun, 2014) เป็นต้น จนละเลยการทำความเข้าใจปฏิบัติการภายใต้หน่วยปกครองระดับล่างอย่างหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนที่ถูกสถาปนาขึ้นมากกว่าร้อยแห่งตลอดแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ซึ่งมีคุณูปการอย่างยิ่งยวดในการหล่อหลอมความเป็นชาติและยกระดับความมั่นคงของรัฐไทย ดังนั้นเพื่อเติมเต็มช่องว่างองค์ความรู้ งานวิจัยชิ้นนี้จึงเลือกใช้หมู่บ้านความมั่นคงชายแดนไทย-กัมพูชาเป็นหน่วยวิเคราะห์สำคัญ สำหรับเปิดฉากทัศน์ความสัมพันธ์ระหว่างสงครามเย็น มหาอำนาจกับการก่อรัฐ-ชาติในพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชา ขณะเดียวกันก็เพื่อเผยให้เห็นกลไกภายในหมู่บ้านที่ช่วยสร้างเสริมความมั่นคงของรัฐและปลูกฝังค่านิยมความเป็นชาติในพื้นที่ชายแดน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับการสร้างรัฐชาติของไทยในพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชายุคสงครามเย็น
2. เพื่อศึกษาการจัดตั้งหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนในการสร้างความมั่นคงของรัฐและปลูกฝังอุดมการณ์ของชาติในพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชา

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านระยะเวลา เริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 หลังจากทีอทธิพลของคอมมิวนิสต์ในจีนเริ่มแผ่ขยายไปยังประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่งผลให้สหรัฐอเมริกาเริ่มหันมาให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงแก่ไทยในฐานะประเทศหน้าด่าน จนถึงปี พ.ศ. 2534 ที่มีการลงนามในสนธิสัญญาปารีส ทำให้สถานการณ์ในพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชาสงบลง

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา มุ่งเน้นไปที่การให้ความช่วยเหลือทางด้านการทหาร การพัฒนาเศรษฐกิจ และโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่สหรัฐฯ ให้การสนับสนุนไทย เพื่อชี้ให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างสงครามเย็น มหาอำนาจ กับการขยายขอบเขตอำนาจของรัฐไทยสู่พื้นที่ชายแดน ไทย-กัมพูชา นอกจากนี้ยังให้ความสนใจต่อโครงการ แผนงาน กิจกรรมที่เกิดขึ้นภายใต้โครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองซึ่งเกี่ยวข้องกับการสร้างความมั่นคงของรัฐและปลูกฝังค่านิยมของชาติ

แนวคิดทฤษฎีในการวิจัย

แนวคิดการสร้างรัฐ-ชาติ (State-Nation building)

การสร้างรัฐ (State Building) สถานะความเป็นรัฐมีวิวัฒนาการเรื่อยมาตั้งแต่รัฐโบราณ รัฐศักดินา และรัฐชาติ การแปรสภาพจากรัฐศักดินาสู่การเป็นรัฐชาติในซีกโลกตะวันตกช่วงศตวรรษที่ 16 ซึ่งให้ความสำคัญกับอำนาจอธิปไตยและเขตแดนที่มีความชัดเจน อยู่ตัวและคงที่ ต่างเกิดขึ้นภายใต้บริบทของการแข่งขันทางการทหาร สงครามและการพัฒนาทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในข้อเสนอของชาร์ล ทิลลี (Tilly, 1985) และเฮอคยา สคอปโพล (Skocpol, 1979) ได้ชี้ให้เห็นตรงกันว่า ปัจจัยภายนอกนอกจากสภาวะอนาธิปไตย (Anarchy) ที่ปราศจากรัฐบาลกลางในการควบคุมกฎเกณฑ์รัฐต่าง ๆ ส่งผลรัฐขนาดใหญ่สามารถใช้สงครามและกองกำลังที่เหนือกว่ารุกรานหรือยึดครองดินแดนในพื้นที่อื่น ๆ ได้อย่างชอบธรรมเพื่อตอบสนองความปรารถนาของการเป็นเจ้าโลก (Hegemony) ดังนั้น รัฐต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องสั่งสมอาวุธและพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพและปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรม เพื่อค้ำยันความเป็นเอกราชและปกป้องทรัพยากรของตน (Protection) โดยนำเอาทรัพยากรที่ได้จากการขูดรีดแรงงานส่วนเกินของชาวนามาใช้เป็นทุนสำคัญ

อย่างไรก็ตามหลายรัฐต้องเผชิญกับความเปราะบางและไร้เอกภาพจากโครงสร้างการปกครองภายใน กล่าวคือ ก่อนการเปลี่ยนแปลงสู่รัฐสมัยใหม่ อำนาจในการควบคุมทรัพยากร กำลังคน และทุน ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของกษัตริย์พระองค์เดียวแต่ถูกแจกจ่ายการควบคุม/ ดูแลในมือเหล่าขุนนาง (Lord) ดังนั้นเมื่อเกิดวิกฤติที่รัฐถูกท้าทายจากตัวแสดงภายนอก ความสามารถในการระดมทรัพยากรและจัดเก็บภาษี (Extraction) เพื่อนำมาสร้างกองทัพที่เข้มแข็งจึงเป็นไปได้ยาก เนื่องจากต้องได้รับความยินยอมจากกลุ่มตระกูลมูลนายต่าง ๆ โดยฝรั่งเศส รัสเซีย และจีน เป็นตัวอย่างสำคัญของประเทศที่ประสบความล้มเหลวในการจัดการทรัพยากร เป็นเหตุให้ระบบการปกครองแบบกษัตริย์ (Old Regime)

ล่มสลาย ก่อให้เกิดรัฐสมัยใหม่ อันมีสาเหตุจากปัญหาความขัดแย้งของกลุ่มชนชั้นปกครองเดิมระหว่าง กษัตริย์ (Monarchs) กับชนชั้นเจ้าที่ดิน (Landed Upper Classes) เนื่องจากกษัตริย์ทรงสนพระทัยในการ จัดสรรทรัพยากรที่เพิ่มขึ้นจากสังคม เพื่อนำทรัพยากรเหล่านี้ไปพัฒนาศักยภาพกองกำลังและพัฒนา เศรษฐกิจของรัฐส่วนกลาง ซึ่งข้อขัดแย้งและความปรารถนาชนชั้นเจ้าที่ดินต้องการคงส่วนแบ่ง การผลิตไว้สำหรับเพิ่มพูนสถานะทางเศรษฐกิจของตน ชนชั้นเจ้าที่ดินจึงใช้ตำแหน่งในระบบราชการ ขัดขวางนโยบายต่าง ๆ ที่ใช้ในการระดมทรัพยากร นำมาสู่วิกฤติด้านการเงินการคลัง เป็นสาเหตุให้รัฐ ไม่สามารถยกระดับกองทัพ และพัฒนาเศรษฐกิจ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานให้ทัดเทียมกับชาติ มหาอำนาจที่กำลังเข้ามาคุกคามได้ (Skocpol, 1979, pp. 41-50) อย่างไรก็ตาม ด้วยความยุ่งยากของการ ระดมทรัพยากรจึงมีเจ้าผู้ปกครองหลายพระองค์ ตัวอย่างเช่น ราชวงศ์บูร์บอร์ของอังกฤษและพระเจ้าหลุยส์ ที่ 13 ของฝรั่งเศสที่ทรงเลือกใช้สงครามและความรุนแรงเป็นเครื่องมือในการปราบเหล่าเจ้านายที่ไม่ยอม โอนอ่อนตามเพื่อเข้ายึดทรัพยากร ขณะเดียวกันก็นำทุนที่ได้ไปใช้พัฒนากองทัพและสร้างระบบราชการ สมัยใหม่ อาทิ ระบบการคลัง การจัดเก็บภาษี ตำรวจ การศาลและสถานศึกษา เป็นต้น เพื่อรวมอำนาจ เข้าสู่ศูนย์กลางกลายเป็นรัฐสมัยใหม่ ด้วยเหตุนี้สงครามจึงเป็นตัวผลักดันที่ก่อให้เกิดการสร้างรัฐและรัฐเอง ก็ต้องใช้สงครามเพื่อขยายอำนาจและดินแดน (War Making and State Making) (Tilly, 1985, pp. 173-183)

ทว่าเมื่อขยับกรอบแนวคิดสงครามสร้างรัฐมาพิจารณาลักษณะการก่อรูปของรัฐสมัยใหม่ใน ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กลับพบว่าการอธิบายโดยใช้ตัวแปรสงครามและความตึงเครียดจากบริบท ภายนอก/ ภายในเพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ เนื่องจากการเกิดรัฐชาติส่วนใหญ่ในภูมิภาคแห่งนี้เกิด ภายหลังรัฐยุโรปกว่าสองศตวรรษ ทั้งยังอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับของชาติมหาอำนาจทั้งสิ้น รัฐชาติ จึงมิได้ถือกำเนิดจากความสามารถของผู้ปกครองและกองทัพเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากแรงปรารถนาของ จักรวรรดินิยมตะวันตกที่ผ่านการคำนวณผลประโยชน์และความคุ้มทุนก่อนตัดสินใจแทรกแซงอำนาจ อธิปไตยของชาติต่าง ๆ เช่น กรณีของสยาม (ไทย) ในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 ที่บรรลุนิคมบูรณการสร้างรัฐ ชาติเร็วกว่าชาติอื่นในภูมิภาค เนื่องจากฝรั่งเศสและอังกฤษไม่ได้ตัดสินใจแทรกแซงโดยตรง ผสมกับ พระปรีชาสามารถด้านการทูตของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้ชาติมหาอำนาจทั้งสอง เลือกที่จะส่งเจ้าหน้าที่ผู้มีความเชี่ยวชาญอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการสยามใหม่แทน และเปิดโอกาสให้สยามสามารถเจริญความสัมพันธ์ทางการทูตกับชาติอื่นอย่างเท่าเทียม นับหนึ่งเพื่อสร้าง หลักประกันไม่ให้รัฐใดรัฐหนึ่งมีอำนาจเหนือสยามและลดโอกาสการเผชิญหน้ากัน เช่นเดียวกับพฤติกรรม ของสหรัฐอเมริกาในช่วงสงครามเย็นที่คอยสนับสนุนรัฐบาลเผด็จการทหารครองอำนาจและทำสงครามกับ ประเทศเพื่อนบ้านเพื่อรักษาอิทธิพลและผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้คงอยู่ (จา เอียน ชง, 2565, หน้า 139-141)

ด้วยเหตุนี้ *สงครามและความปรารถนาของชาติมหาอำนาจ* จึงเป็นเงื่อนไขจำเป็นควบคู่กับ ปัญหาความขัดแย้งและปัญหาภายในประเทศ ที่ต้องถูกนำมาพิจารณาเพื่อออกแบบกรอบแนวคิดการ สร้างรัฐ โดยความเป็นรัฐ (Stateness) หรือ รัฐที่มีศักยภาพ (Effective State) ในบริบทสงครามเย็น อาจต้องสำรวจตรวจสอบจากสองมิติ มิติแรกคือเอกภาพและความสามารถในการปฏิบัติภารกิจพื้นฐาน ของรัฐ (Fundamental Functions) หมายถึงความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายเหนือดินแดนและ ทรัพยากรโดยที่พลเมืองให้ความสมัครใจ (Sqapi, 2019, p.1) มิติที่สองคือความมั่นคงและความปลอดภัย ของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของสหรัฐฯ ที่ปรารถนาให้ไทยดำรงรักษาเอกราชที่เกิดจากภัย คุกคามทั้งภายในและภายนอกประเทศได้ โดยความมั่นคงภายในอาจพิจารณาจากรายได้และความอยู่ดี กินดีของประชาชนเป็นสำคัญ เพราะความยากจนเป็นเงื่อนไขหลักที่ทำให้ชาวบ้านหันไปให้ความร่วมมือ กับฝ่ายคอมมิวนิสต์ ส่วนการป้องกันภัยความมั่นคงภายนอก อาจชี้วัดจากศักยภาพในการป้องกันประเทศ จากการรุกรานของฝ่ายศัตรูที่แผ่ขยายเข้ามาในบริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา (โรเบิร์ต เจ มัสแคต, 2536, หน้า 14; Ondam, 1967, pp. 1-2)

การสร้างชาติ (Nation building) เป็นหนึ่งในกระบวนการสำคัญที่สืบเนื่องจากการสร้างรัฐเพื่อ เสริมหนุนให้รัฐมีเอกภาพและภราดรภาพ โดยเบน แอนเดอร์สัน (2557) ได้นิยามว่าชาติคือ “ชุมชน จินตกรรมทางการเมืองที่มีทั้งอธิปไตยและขอบเขตจำกัดมาตั้งแต่เกิด” มันถูกประดิษฐ์ขึ้น (Invented) จาก ผู้มีอำนาจหรือรัฐบาลเพื่อร้อยเรียงสำนึกของพลเมืองเข้าไว้ด้วยกันและสิ้นสุดลงบนเส้นเขตแดน เนื่องจาก ไม่มีชาติใดสามารถเหมารวมคนทั้งโลกให้เป็นหนึ่งเดียวได้ ชาติจึงมีหน้าที่กระทำการให้ผู้คนอีกฟากแดน หนึ่ง ต่างภูมิลำเนา ต่างสำเนียงสามารถจินตนาการถึงประชากรที่เหลือในรัฐอีกหลายล้านคนโดยที่ไม่เคย สัมผัสหรือพบเจอได้ ทำให้ราษฎรทุกคนมีหลายสิ่งหลายอย่างเหมือนกันก็หลงลืมบางสิ่ง บางอย่างลงโดยเฉพาะความขัดแย้งในอดีต

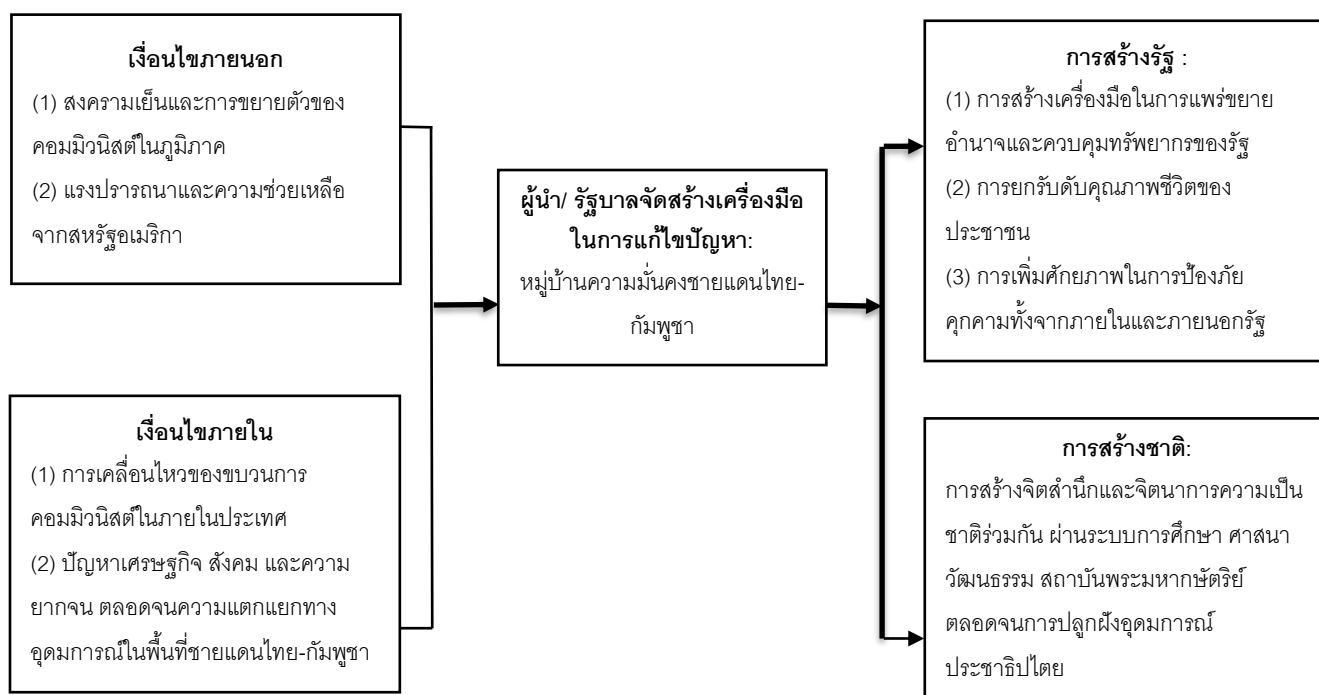
เครื่องมือหรือยุทธวิธีของรัฐในการสร้างชาติมีหลายอย่าง อาทิ ภาษา ระบบการศึกษา ความทรงจำทางประวัติศาสตร์ พิธีกรรมของสถาบันสำคัญ (ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์) รูปแบบการ ปกครอง สื่อมวลชน ตลอดจนการทำสำมะโนครัวเพื่อเจ้านายละเอียดของความเป็นชาติเป็นหน่วยเชิง ปริมาณ อย่างไรก็ตาม แอร์เนสต์ เรนอน (2560) กลับมองว่าการสร้างชาติผ่านภาษา ศาสนา หรือเงื่อนไข ทางภูมิศาสตร์อาจไม่เพียงพอ เพราะภายในหนึ่งหน่วยการปกครองมักมีประชากรที่มีเชื้อสาย ภาษา และ ความเชื่อแตกต่างกัน รวมทั้งลักษณะทางภูมิศาสตร์หรือเส้นเขตแดนที่รัฐสร้างขึ้นก็ไม่อาจกักขังจินตนาการ ของคนไม่ให้มีความผูกพันร่วมกับรัฐอื่นได้ ดังนั้นหนึ่งตัวแปรสำคัญที่จะทำให้ทุกคนในพื้นที่ห่างไกล สามารถมีสำนึกร่วมกันได้ คือ “ความปรารถนาที่จะมีชีวิตอยู่ร่วมกัน” หมายถึงความจำเป็นและประโยชน์ ที่พลเมืองพึงได้รับการดำรงอยู่ของชาติ มันคือสิ่งที่ทำให้คนในปัจจุบันอยากที่จะร่วมทุกข์กับคนที่เหลือ และพร้อมจะแบกรับความทรงจำอันยาวนานไปด้วยกัน ในห้วงสงครามเย็นความเป็นชาติบริเวณชายขอบ ยิ่งถูกสั่งสะเทือน จากความยากจน อดอยาก ด้อยพัฒนา และการช่วยเหลือจากฝ่ายคอมมิวนิสต์

พิษณุวัฒน์ ยาพรม

กลายเป็นเป้าหมายสำคัญที่ทำให้คนในชนบทมีสำนึกความเป็นชาติแตกต่างไปจากคนเมืองที่ได้รับการพัฒนาจุดหน้าไปไกล ดังนั้นการแก้ไขปัญหาคือความเป็นชาติอันเป็นเงื่อนไขภายในที่จำเป็นอาจเริ่มต้นจากการขยายระดับการพัฒนาไปสู่พื้นที่ชายขอบ/ ชายแดนซึ่งต้องอาศัยการสนับสนุนจากสหรัฐฯ เพื่อให้ผู้คนตระหนักถึงคุณประโยชน์ของการอยู่ภายใต้ร่มเงารัฐ-ชาติเดียวกัน ตลอดจนการพึ่งพาหลักโกเชิงสถาบันต่าง ๆ

จากคำอธิบายทางทฤษฎีข้างต้นพบว่าเงื่อนไขที่ส่งผลให้เกิดการก่อรูปของชาติในยุคสงครามเย็น ประกอบด้วยสองปัจจัยสำคัญ คือ *ปัจจัยนอก* ได้แก่ อิทธิพลของมหาอำนาจและการคุกคามทั้งการทหารและอุดมการณ์แปลกปลอมจากรัฐศัตรู *ปัจจัยภายใน* ได้แก่ การเคลื่อนไหวปลุกกระดมมวลชนของฝ่ายคอมมิวนิสต์ ปัญหาความยากจน และความแตกต่างของสำนึกความเป็นชาติ ทำให้ผู้ปกครองหรือรัฐบาลต้องออกแบบเครื่องมือในการจัดการอันนำไปสู่การเกิดรัฐชาติที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น คือ หมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดน แต่เนื่องจากงานศึกษาชิ้นนี้ได้มุ่งทำความเข้าใจประเทศไทยในฐานะ “สิ่ง” ที่กำเนิดขึ้นใหม่ เจกเชนงานวิจัยในช่วงรัชกาลที่ 5 ที่ให้ความสำคัญกับการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง แต่เลือกที่จะศึกษารัฐไทยยุคสงครามเย็นซึ่งมีสถานะสมบูรณ์อยู่แล้วในสายตานานาประเทศ แต่ยังคงขาดความมั่นคงและเอกภาพ เพราะฉะนั้นคำนิยามการก่อรูปรัฐชาติในการศึกษารุ่นนี้จึงหมายถึง “การสร้าง *ความมั่นคงของรัฐและปลูกฝังอุดมการณ์ของชาติในพื้นที่ชายแดน*” โดยมีกรอบคิดดังนี้

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเรื่องนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วยการวิเคราะห์เอกสารและการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม (Field Research) เพื่อสร้างความเข้าใจรอบด้านต่อประเด็นที่ศึกษาโดยมีขั้นตอนการดำเนินการวิจัยดังนี้

1. การศึกษาจากเอกสาร 1) เอกสารชั้นต้น ได้แก่ บันทึกรายงานการใช้จ่ายงบประมาณและโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานสหรัฐอเมริกาในประเทศไทย หรือ ยูซอม (The United States Operations Mission to Thailand: USOM) เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ ในฐานะตัวแสดงสำคัญที่ช่วยให้เกิดการขยายหน่วยราชการและโครงสร้างพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็น ถนน ไฟฟ้า ประปา การสร้างเขื่อน สนามบิน ท่าเรือ ฯลฯ อันเป็นเครื่องมือสำคัญในการขยายอำนาจและตัวตนของรัฐไทยไปสู่พื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชา นอกจากนี้ยังวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารราชการ อาทิ บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี แผนแม่บทและพระราชบัญญัติจัดตั้งโครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนไทย-กัมพูชา รายงานความคืบหน้าและการเปลี่ยนแปลงของหมู่บ้าน ตลอดจนถึงเอกสารของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง 2) เอกสารชั้นรอง ได้แก่ หนังสือ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย บทความวิชาการ หนังสือพิมพ์ รวมถึงเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ

2. การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม หมายถึง การสำรวจและบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างและการพัฒนาที่หน่วยงานภาครัฐเคยดำเนินการในพื้นที่หมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนไทย-กัมพูชา ในเขตอำเภอตาพระยาและอำเภอโคกสูง จังหวัดสระแก้ว โดยมีผู้ศึกษาทั้งด้านงบประมาณ หน่วยงานผู้รับผิดชอบ และลักษณะของโครงการว่าเอื้อต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และสามารถป้องกันภัยคุกคามด้านความมั่นคงทั้งจากภายในและภายนอกประเทศได้เพียงใด

สาเหตุที่เลือกพื้นที่ชายแดนสองอำเภอ ในเขตจังหวัดสระแก้ว เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าว มีลักษณะ “แดนต่อแดน” ที่ไม่มีสิ่งกีดขวางทางธรรมชาติเป็นเส้นแบ่งพรมแดน แตกต่างจากจังหวัดอื่นซึ่งมักถูกขวางกั้นด้วยสันเขา ลักษณะภูมิประเทศเช่นนี้ทำให้พื้นที่ที่มีความเปราะบางต่อการรุกราน การเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน และการอพยพข้ามแดน จึงเป็นพื้นที่ที่รัฐต้องให้ความสำคัญทั้งในมิติการพัฒนาและการรักษาความมั่นคง

ผลการวิจัย

บทความชิ้นนี้ได้แบ่งผลการศึกษาออกเป็นสามประเด็นหลัก โดยเริ่มจากการอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเกิดขึ้นของสงครามเย็นกับบทบาทความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ ที่ส่งผลให้เกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และแตกยอดภารกิจของหน่วยงานราชการไปสู่พื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชา ต่อด้วยการนำเสนอเทคนิควิธีต่าง ๆ ภายใต้ปฏิบัติการของหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนที่ช่วยเสริมสร้างความมั่นคงของรัฐและหล่อหลอมอุดมการณ์ชาติในพื้นที่ชายแดน โดยมีเนื้อหา ดังนี้

สงครามเย็น มหาอำนาจ กับการขยายขอบเขตอำนาจของรัฐไทยสู่พื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชา

ภายหลังการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้กลายเป็นสมรภูมิรบสำคัญระหว่างโลกเสรีประชาธิปไตยที่นำโดยสหรัฐอเมริกา กับฝ่ายคอมมิวนิสต์ซึ่งมีจีนและรัสเซียเป็นผู้นำ การผงาดขึ้นมามีอำนาจของคอมมิวนิสต์ในจีนแผ่นดินใหญ่ พ.ศ. 2493 ส่งผลให้สหรัฐอเมริกาเริ่มหันมาให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงแก่ไทยในฐานะประเทศหน้าด่าน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มศักยภาพในการรักษาความมั่นคงภายในและปกป้องภัยคุกคามจากนอกประเทศ ความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐฯ เปิดฉากอย่างเป็นทางการภายใต้รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม เมื่อสหรัฐอเมริกาได้ส่งเอกอัครราชทูตฟิลิป ซี.เจสส์ป เพื่อสำรวจสภาพปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของไทย ก่อนที่ไม่กี่เดือนต่อมาได้มีการลงนามในข้อตกลงช่วยเหลือทางเศรษฐกิจภายใต้โครงการข้อที่ 4 (Point Four Program) และยกระดับความสัมพันธ์แน่นแฟ้นมากขึ้นหลังจากเกิดวิกฤตการณ์การเมืองในอินโดจีนปี 2505 นำมาสู่แถลงการณ์ถนัด-รัสค์ ซึ่งสหรัฐอเมริกาให้คำมั่นสัญญาจะช่วยเหลือไทยอย่างเต็มกำลังเมื่อเผชิญกับการคุกคามโดยมีข้อผูกพันยาวนานถึง 27 ปี (โรเบิร์ต เจ มัสแคต, 2536, หน้า 23-28)

การส่งกองกำลังถาวรเข้ามาประจำในประเทศไทย พร้อมกับทุนสนับสนุนทางการทหารและเศรษฐกิจจำนวนมากกว่า 2,278 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ผ่านการดำเนินงานของทบวงการพัฒนามหาสมุทรระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ เอไอดี (Agency for International Development ; AID) และหน่วยงานสหรัฐอเมริกาในประเทศไทย (The United States Operations Mission to Thailand) หรือที่รู้จักในนามยูซอม (USOM) (โรเบิร์ต เจ มัสแคต, 2536, หน้า 416) ช่วยเพิ่มขีดความสามารถของรัฐไทยในการทะลวงข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์และทรัพยากรที่สั่งสมมาแต่อดีต โดยเฉพาะการเข้าควบคุมดินแดนและประชากรในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคตะวันออกเฉียงที่มีพรมแดนติดกับประเทศลาวและกัมพูชา ที่ถูกขวางกั้นด้วยแนวเทือกเขาเพชรบูรณ์อันมีกิตติศัพท์เลื่องลือของโรคไข้ป่ามาลาเรีย ทั้งพื้นที่ส่วนใหญ่ยังเป็นแอ่งราบเอียงทำให้ในช่วงหน้าฝนเส้นทางสัญจรระหว่างภูมิภาคกลายเป็นโคลนตม (ดาร์วิน เมตาริกานนท์, 2546, หน้า 34) ขั้วร้ายเส้นทางรถไฟสายเดียวจากกรุงเทพฯ-นครราชสีมาที่ถูกสร้างขึ้นตั้งแต่รัชกาลที่ 5 ยังได้รับความเสียหายอย่างหนักจากการทิ้งระเบิดในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองเพื่อขัดขวางการใช้ประโยชน์จากญี่ปุ่น ทำให้ช่องทางคมนาคมของไทยยุคสงครามเย็นไม่เพียงพอต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและระบบป้องกันประเทศ

ในช่วงปี พ.ศ. 2498-2506 การปรับปรุงระบบขนส่งของไทยจึงกลายเป็นเป้าหมายหลักในการให้ความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา โดยสหรัฐอเมริกาให้เงินสนับสนุนทั้งแบบให้เปล่าและกู้ยืมหลายพันล้านดอลลาร์สำหรับปรับปรุงสนามบิน พัฒนาโครงข่ายการติดต่อสื่อสารทางการทหาร รวมถึงก่อสร้างถนนทางหลวงสายสำคัญ อาทิ ถนนมิตรภาพกรุงเทพฯ-หนองคาย, ถนนยุทธศาสตร์พิษณุโลก-หล่มสัก (เพื่อขนถ่าย

กองกำลังจากภาคตะวันตกสู่ภาคตะวันออกของประเทศไทย) ทางหลวงหมายเลข 304 ฉะเชิงเทรา-โคราช, ทางหลวงหมายเลข 331 สัตหีบ-ฉะเชิงเทรา และทางหลวงหมายเลข 22 และ 223 เชื่อมต่อระหว่างฐานทัพ อากาศสัตหีบกับอู่ตะเภา ฯลฯ เป็นที่น่าสังเกตว่าโครงการส่วนใหญ่ถูกดำเนินการในดินแดนฝั่งขวาของ ประเทศไทยเพื่อเชื่อมสามภูมิภาค ได้แก่ ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคอีสานเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพการเคลื่อนย้ายกองกำลังทหารและยุทธโปกรณ์ภายในประเทศ โดยเฉพาะการป้องกันภัย คุกคามจากจีนและเวียดนามที่มีแนวโน้มจะแผ่อิทธิพลและบุกโจมตีเข้ามาทางชายแดนด้านประเทศลาว และกัมพูชา (โรเบิร์ต เจ. มัสแคต, 2536, หน้า 26-29)

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2495 สหรัฐอเมริกายังได้ให้ความช่วยเหลือแก่กรมการแผนที่เพื่อสร้างแผนที่ สมัยใหม่ที่มีรายละเอียดครอบคลุมทุกภาคส่วนของดินแดน คือแผนที่ฉบับ L708 มาตราส่วน 1: 50,000 ซึ่งถือว่าเป็นแผนที่ที่ดีที่สุด ณ เวลานั้น และกลายเป็นแหล่งอ้างอิงของการทำแผนที่ฉบับอื่น ๆ ต่อมา อาทิ แผนที่ทหาร L509 มาตราส่วน 1:250,000 แผนที่ตามแนวแม่น้ำโขง มาตราส่วน 1:20,000 และแผนที่เมือง L9013 และ L9011 มาตราส่วน 1:20,000 เป็นต้น ความพิเศษของแผนที่เหล่านี้ที่เหนือกว่าแผนที่ซึ่งรัฐ ไทยเคยจัดทำเมื่อยุคอาณานิคม คือมันสามารถบ่งบอกได้ถึงระดับความสูง-ต่ำของภูมิประเทศ และ รายละเอียดของหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะหมู่บ้านชายแดนที่เริ่มปรากฏภายใต้การรับรู้ของ ชนชั้นนำ ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐไทยและสหรัฐฯ สามารถเข้าถึง/ เข้าใจทรัพยากรทุกซอกหลืบของประเทศได้ ด้วยการกวาดสายตามองเพียงครั้งเดียว ขณะเดียวกันการทำแผนที่และสำรวจหมู่บ้านชายแดน ไทย-กัมพูชาก็เพื่อตอบสนองความปรารถนาของรัฐบาลไทยที่อยากให้นหน่วยการปกครองขนาดเล็กนี้หยุด นิ่งไม่เคลื่อนไหวไปมา เหมือนกับที่เคยอพยพโยกย้ายข้ามเส้นพรมแดนเมื่อครั้งอดีต (เก่งกิจ กิติเรียงลาภ, 2561, หน้า 70-91)

ไม่เพียงแต่ในแง่ระบบขนส่งและการสร้างแผนที่ การยกระดับคุณภาพชีวิตของราษฎรในพื้นที่ ชนบททางไกลเพื่อให้ไทยกลายเป็นประเทศมีรายได้ระดับกลาง รวมถึงการปรับเปลี่ยนภาพจำของชาวบ้าน ต่อข้าราชการไทยก็เป็นโจทย์ใหญ่ที่สหรัฐอเมริกา ให้ความสำคัญตามรายงานของเจ้าหน้าที่ยูซอมซึ่งเข้าไป ปฏิบัติการรวบรวมข้อมูลในพื้นที่ชนบท พบว่าสาเหตุหลักที่ทำให้ชาวบ้านหันไปจับมือกับฝ่ายคอมมิวนิสต์ คือปัญหาความยากจน (Social Causes) และพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐไทย (Political Causes) จาก รายงานของธนาคารโลก (World Bank) พ.ศ. 2505 ระบุว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในอีสานเป็นกลุ่มคนที่ยากจน มากที่สุด ประชาชนส่วนใหญ่มีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนราว 5,916 บาทต่อปี ทั้งในเขตชนบทยังมีรายได้ ครัวเรือนต่ำถึง 5,256 บาท ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของประชากรในพื้นที่ภาคกลางโดยเฉพาะในกรุงเทพฯ มากถึง 4 เท่า (18,690 บาท) นอกจากนี้ หมู่บ้านกว่า 6,000 หมู่บ้านยังเป็นหมู่บ้านยากจน และ 160,000 ครัวเรือนไม่มีที่ดินทำกิน (Meesook, 1979, pp. 19-22; สมชัย ภัทรธรรณันท์, 2560, หน้า 1) ทั้งยัง ขาดแคลนระบบสาธารณสุขูปโภคขั้นพื้นฐาน อาทิ ถนน โรงพยาบาล และน้ำสะอาดสำหรับอุปโภค บริโภค (แตกต่างจากพื้นที่ภาคกลางที่มีอย่างครบครัน) ซึ่งสิ่งเหล่านี้ฝ่ายคอมมิวนิสต์สัญญาที่จะจัดสรรให้

หากชาวบ้านเข้าร่วม ขณะเดียวกันการติดต่อขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐก็เต็มไปด้วยความยากลำบากทั้งอุปสรรคด้านระยะทางและพฤติกรรมของบรรดาข้าราชการไทย ที่ชอบทำตัวหยิ่งโส มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงและข่มเหงรังแก รีดไถชาวบ้าน เช่น การตรวจเยี่ยมชุมชนของเหล่าข้าราชการแต่ละครั้ง มักสั่งให้ชาวบ้านล้มวัวควายเพื่อเลี้ยงฉลองต้อนรับ (Ondam, 1967, pp. 1-2)

ด้วยเหตุในปี 2507-2512 สหรัฐฯ จึงได้ร่วมมือกับรัฐบาลไทยจัดตั้งหน่วยงานเร่งรัดพัฒนาชนบท พร้อมทุ่มเงินกว่า 49.3 ล้านดอลลาร์ สำหรับปฏิบัติงานก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานในดินแดนห่างไกลและทำหน้าที่เป็นตัวกลางประสานความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับชาวบ้านในชนบทให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็น โครงการก่อสร้างและปรับปรุงทางเชื่อมเข้าหมู่บ้านรวม 1,423 กิโลเมตร โครงการขุดบ่อน้ำใช้กว่า 1,370 บ่อ และสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดเล็กหรือเขื่อน 296 แห่ง ตลอดจนอนุมัติสินเชื่อกว่า 400 ล้านบาท ให้แก่เกษตรกร 43,000 ราย (Dawson and Thomas, 1969, pp. 1-18) ไม่เพียงเท่านั้นสหรัฐฯ ยังมีส่วนสำคัญในการยกระดับบริการสาธารณสุข โดยเฉพาะการควบคุมและกำจัดโรคมาลาเรียอันเป็นสาเหตุหลักของการเสียชีวิตของชาวชนบท โดยนับตั้งแต่ปี 2494-2512 สหรัฐฯ สนับสนุนเงินกว่า 21.1 ล้านดอลลาร์ในการปราบโรคมาลาเรีย และมอบเงินอีก 1.8 ล้านดอลลาร์ สำหรับพัฒนาและขยายจำนวนโรงพยาบาลประจำจังหวัด ทำให้ในปี 2515 ประเทศไทยมีโรงพยาบาลประจำจังหวัดและประจำอำเภอเพิ่มขึ้นเป็น 83 แห่ง ขณะที่เมื่อปี พ.ศ. 2489 มีเพียง 20 แห่งทั่วประเทศ (Kennedy, 1972, pp. 11-20)

นอกจากโครงการพัฒนาต่าง ๆ แล้ว การขยายอำนาจและพันธกิจของกองทัพโดยเฉพาะด้านปฏิบัติการพลเรือนก็เป็นหนึ่งยุทธศาสตร์สำคัญที่ช่วยให้อำนาจหน่วยงานความมั่นคงของไทยจรดแนวพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชา เพราะเดิมประเทศไทยถูกจำกัดเงื่อนไขการควบคุมชายแดนจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศสยาม (ไทย)-ฝรั่งเศส พ.ศ. 2435 ที่ระบุห้ามมิให้วางกองกำลังทหารไว้ในรัศมี 25 กิโลเมตรจากเส้นเขตแดน แต่เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองในอินโดจีน รวมถึงการปรับเปลี่ยนรูปแบบการเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศที่มุ่งเน้นยุทธวิธีป่าล้อมเมือง สหรัฐฯ จึงหันมาสนับสนุนปฏิบัติการพลเรือนผ่านการจัดตั้งตำรวจตระเวนชายแดนและตำรวจภูธรแทนการใช้อำนาจทหาร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการรักษาความมั่นคงภายในและเป็นสื่อกลางในการสร้างความจงรักภักดีต่อสถาบันชาติไทยให้แก่พลเมืองในพื้นที่ห่างไกล โดยในปี 2500-2507 สหรัฐอเมริกาช่วยเหลือทางงบประมาณแก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมากกว่า 6 ล้านดอลลาร์ และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจนในปี 2510 สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับเงินสนับสนุนมากถึง 17 ล้านดอลลาร์ และมีกำลังพลเพิ่มขึ้นจากปี 2507 ที่มี 51,000 นาย เป็น 74,000 นายในปี 2512 ขณะเดียวกันยุทธโสมยังส่งมอบยุทธโธปกรณ์จำนวนมากให้แก่ตำรวจตระเวนชายแดน ไม่ว่าจะเป็นอาวุธ ยานพาหนะ เครื่องมือสื่อสาร ตลอดจนการฝึกอบรมความรู้ทักษะต่าง ๆ (Jones, 1969, pp. 1-9)

กองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ 12 เป็นหน่วยงานแรกที่ถูกส่งประจำหน้าแนวชายแดน ไทย-กัมพูชาในปี 2503 โดยมีสำนักงานอยู่ที่อ.อรัญประเทศ จ.ปราจีนบุรี (ปัจจุบันคือ จ.สระแก้ว) ก่อนที่ ในปี 2529 จะมีการแตกหน่วยราชการเพิ่มคือกองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนค่ายเจ้าพระยาบดินทร เดชา ตั้งอยู่ที่ อ.มะขาม จ.จันทบุรี (กองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ 12, ม.ป.ป.) สองหน่วยงานนี้มี บทบาทสำคัญในการควบคุมชายแดนและเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการสร้างรัฐ-ชาติ เพราะด้วยพันธกิจที่ มุ่งเน้นการแทรกซึมและให้ความช่วยเหลือทั้งด้านวิชาชีพและให้ความรู้แก่ชาวบ้าน โดยเฉพาะการสร้าง โรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนที่เปิดโอกาสให้ลูกหลานชาวบ้านในพื้นที่ชายแดนได้เข้าถึงการศึกษา เจกเช่นเยาวชนในเมือง และการใช้ภาษาไทย (ภาคกลาง) เป็นสื่อการเรียนการสอนยังช่วยเผยแพร่ “ภาษา ของชาติ” ทั้งเพิ่มเครื่องมือติดต่อสื่อสารและเข้าถึงความต้องการของชาวบ้านเพื่อนำไปใช้เป็นข้อเสนอเชิง นโยบายต่อการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในพื้นที่ชายแดน ขณะเดียวกันก็ช่วยลดกำแพง ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการและชาวบ้านลง สิ่งที่สำคัญเหนือกว่านั้นคือโรงเรียนตำรวจตระเวน ชายแดนยังได้รับการอุปถัมภ์จากสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี (สมเด็จย่า) ซึ่งมีพระราชประสงค์ จะนำการพัฒนาและความทันสมัยเข้าไปสู่พื้นที่ห่างไกล จึงถูกยกย่องในฐานะ “แม่ฟ้าหลวง” ดังที่ปรากฏ ภาพข่าวพระองค์ทรงสวมใส่ชุดตำรวจตระเวนชายแดนในระหว่างการเยือนหมู่บ้านในถิ่นทุรกันดารและ เป็นประธานเปิดโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนกว่า 140 แห่งตลอดระยะเวลา 28 ปี (2506-2534) (Sinae Hyun, 2014, pp. 334-343)

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่าบทบาทของสหรัฐอเมริกาในช่วงสงครามเย็นมีผลอย่างมากต่อการขยาย อำนาจและตัวตนของรัฐไทยไปสู่พื้นที่ชายแดนทางฝั่งตะวันออกเพื่อผนวกผู้คนให้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ประชาชาติ ผ่านโครงการพัฒนาชนบทและเทคโนโลยีสมัยใหม่หลากหลายรูปแบบ ทำให้ภาพและความ ต้องการของคนในหมู่บ้านชายแดนปรากฏเด่นชัดขึ้น ขณะเดียวกันความช่วยเหลือมากมายที่หลั่งไหล เข้ามาในพื้นที่ชายขอบ/ ชายแดน ช่วยลบภาพจำความล้มเหลวของข้าราชการไทยในอดีตให้เลือนหายไป อย่างไรก็ดีตามกลไกมหภาคเหล่านี้�าจยังมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอหากปราศจากการกล่าวถึงปฏิบัติการ สร้างความมั่นคงของรัฐและปลูกฝังค่านิยมของชาติในหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนที่ถูกสถาปนาขึ้น มากกว่าร้อยละแห่งตลอดแนวชายแดนไทย-กัมพูชา

หมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนกับการพิทักษ์ความมั่นคงของรัฐ

ในช่วงพ.ศ. 2515-2534 หลายหมู่บ้านในเขตเจ็ดจังหวัดรอยต่อชายแดนไทย-กัมพูชา ได้แก่ อุบลราชธานี ศรีสะเกษ สุรินทร์ บุรีรัมย์ สระแก้ว ปราจีนบุรี จันทบุรีและตราด นอกจากประสบปัญหา ความยากจนและการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียม ยังต้องเผชิญกับการรุกรานของกองกำลังทหารคอมมิวนิสต์ที่บุก เข้าโจมตี ปล้นสะดม และเผาทำลายบ้านเรือน ทรัพย์สินอยู่เป็นประจำ ซ้ำร้าย ผลพวงจากการยึดครอง อำนาจของกลุ่มทหารเขมรแดงในกัมพูชาปี 2518-2522 ทำให้สถานการณ์ในพื้นที่ชายแดนไทยยิ่งทวี ความรุนแรงมากขึ้น ก่อปัญหาใหม่ตามมา คือ การล้นทะลักเข้ามาของชาวกัมพูชากว่า 200,000 คน ที่หนี

ตายจากสงครามกลางเมืองเข้ามาอาศัยตามบริเวณชายแดนไทย ส่งผลให้สภาพแวดล้อมความเป็นอยู่ของชาวบ้านกว่า 80,000 คนแออัด เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำสำหรับอุปโภค บริโภค พืชไร่/ พืชสวนถูกเผาทำลายเพื่อสร้างแคมป์ผู้ลี้ภัย ตลอดจนการเกิดปัญหาด้านสาธารณสุขจากการแพร่ระบาดของโรค อหิวาตกโรค ประชาชนส่วนใหญ่จึงได้ตัดสินใจละทิ้งถิ่นที่อยู่อาศัยและอพยพออกจากพื้นที่ชายแดน กลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐ เนื่องจากอาจนำไปสู่การอ้างความชอบธรรมเหน็ดดินแดนจากฝ่าย กัมพูชาในอนาคต (ศูนย์อำนวยการร่วม กองบัญชาการทหารสูงสุด, 2523, หน้า 2-3)

ในปี พ.ศ. 2521-2524 รัฐบาลไทยภายใต้การสนับสนุนของสหรัฐฯ จึงได้ริเริ่มโครงการจัดตั้ง หมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนไทย-กัมพูชา (ปชด.) จำนวน 90 แห่ง มีการใช้งบประมาณที่ได้รับอนุมัติ จากรัฐบาลไทยร่วมกับเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศรวมทั้งสิ้น 645 ล้านบาท (สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี, 2524, หน้า 7-8) หมู่บ้านปชด. หรือ หมู่บ้านยุทธศาสตร์ (Strategic Hamlet) เคยประสบความสำเร็จอย่างมากในการทำสงครามจำกัดการขยายอิทธิพลของขบวนการคอมมิวนิสต์เวียดนามใน เวียดนามใต้ช่วงปี 2510 โดยแทนที่สหรัฐอเมริกาจะทุ่มใช้งบประมาณไปกับการทหารเปลี่ยนเป็นการ ควบคุมหมู่บ้านห่างไกล ผ่านปฏิบัติการของหน่วยข่าวกรองสหรัฐฯ (Central Intelligence Agency: CIA) ที่ เข้าดำเนินการฝึกซ้อมรบและติดอาวุธให้กับชาวเวียดนามกว่า 20,000 คน ใน 200 หมู่บ้าน (Bundy, 1977, pp. 103-107)

รัฐบาลไทยภายหลังจากได้ริเริ่มโครงการฯ ก็ได้มอบหมายให้กองทัพภาคและ ตชด.เป็นผู้พิจารณา เลือกพื้นที่เป้าหมายจากสามเงื่อนไข คือ หนึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงและเกิดการปะทะกันบ่อยครั้ง ระหว่างชาวบ้านกับกลุ่มขบวนการคอมมิวนิสต์ สองเป็นช่องทางการเคลื่อนกำลังพลของทหารต่างชาติที่ อยู่ห่างจากเส้นเขตแดนไม่เกิน 30 กิโลเมตร และสามเป็นพื้นที่ซึ่งประชาชนได้รับผลกระทบจากผู้อพยพ ชาวกัมพูชา เมื่อได้พื้นที่ตามวัตถุประสงค์กองทัพบกจึงทำหนังสือขอใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจากกรม ป่าไม้เป็นระยะเวลาสามสิบปีและเริ่มดำเนินการก่อสร้าง เป็นที่น่าสังเกตว่าหลายหมู่บ้านที่ถูกสร้างขึ้นใหม่ มักมีอาณาเขตการใช้ประโยชน์ (หรือสร้าง) ประชิดติดแนวเส้นพรมแดนไทย-กัมพูชา ยกตัวอย่างเช่น บ้านหนองเสม็ด บ้านลำนางรอง บ้านสันติสุข จังหวัดบุรีรัมย์ บ้านหนองคันนา บ้านตาเมียง บ้านหนองจูบ จังหวัดสุรินทร์ บ้านโนนยาง บ้านหลักเมือง จังหวัดอุบลราชธานี เป็นต้น (ปัจจุบันหมู่บ้านเหล่านี้รู้จักใน นามหมู่บ้านเข้มแข็งคู่ขนาน เนื่องจากภายหลังจากรัฐบาลกัมพูชาได้มีการจัดตั้งหมู่บ้านลักษณะเดียวกันใน พื้นที่ชายแดนฝั่งตรงข้าม) นัยหนึ่งรัฐบาลไทยอาจต้องการยืนยันกรรมสิทธิ์เหนือพื้นที่ชายแดนที่ยัง คลุมเครือระหว่างไทยกับกัมพูชา ทั้งไม่ให้อาณาเขตของกัมพูชาแผ่ขยายเข้ามาในแดนฝั่งไทยมากเกินไป โดยเฉพาะในเขต จังหวัดปราจีนบุรี (ปัจจุบันคือจังหวัดสระแก้ว) ที่มีจำนวนการปลูกสร้างหมู่บ้านปชด.มากที่สุดถึง 57 แห่ง (ศูนย์อำนวยการร่วม กองบัญชาการทหารสูงสุด, 2528, หน้า 5) เนื่องจากลักษณะภูมิประเทศแถบนี้เป็น

แดนต่อแดน ปราศจากปรวการทางธรรมชาติอย่างภูเขาหรือแม่น้ำเป็นสิ่งกีดขวาง จึงกลายเป็นจุดอ่อนทางยุทธศาสตร์ที่เอื้อประโยชน์ให้กองกำลังทหารต่างชาติสามารถเคลื่อนพลข้ามเขตแดนได้โดยง่าย

ความพิเศษของหมู่บ้านปชด. ในมิติความมั่นคงปรากฏให้เห็นตั้งแต่แผนร่างโครงการที่ต้องการนำยุทธวิธีทางการทหารมาปรับใช้กับประชาชนในพื้นที่ชายแดนเพื่อยกระดับให้ชาวบ้านธรรมดากลายเป็นกองกำลังขนาดเล็กที่สามารถปกป้องตนเองและพื้นที่ชายแดนได้ระดับหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็น การจัดตั้งกองอาสาป้องกันหมู่บ้าน การฝึกใช้อาวุธปืน (ลูกซองยาว) การสอดแนม การเฝ้าระวังภัย รวมถึงการส่งชุดปฏิบัติการพัฒนาประจำหมู่บ้าน (ชก.พัฒนา) ประกอบด้วยทหารและตำรวจตระเวนชายแดนจำนวน 18 นาย ทำหน้าที่คอยฝึกซ้อมและสนับสนุนความช่วยเหลือแก่ชาวบ้านอีกแรง นอกจากนี้ หากพิจารณาแผนผังหมู่บ้านปชด. ที่สำรวจในเขตอำเภอตาพระยาและอำเภอโคกสูง จังหวัดสระแก้ว จะพบว่ามีการออกแบบอย่างเป็นระบบเพื่อรองรับสถานการณ์ฉุกเฉิน อาทิ การขุดคูดินล้อมรอบหมู่บ้าน การติดตั้งระบบสัญญาณเตือนภัยและหอกระจายข่าว รวมทั้งการแบ่งพื้นที่ภายในออกเป็นเขตย่อย (Zone) โดยบ้านแต่ละหลังเชื่อมต่อกันด้วยถนนสายรองที่ทะลุออกสู่ถนนสายหลักได้สะดวก ภายในรัศมีร้อยเมตรยังมีหลุมพรางหรือบังเกอร์สนามสำหรับใช้เป็นที่พักภัยเมื่อถูกโจมตี ขณะเดียวกัน ตามเส้นทางเข้าออก จุดตัดทาง และหัวมุมต่าง ๆ มักสร้างป้อมยาม ซึ่งมีสมาชิกในชุมชนผลัดเปลี่ยนเวรยามเพื่อเฝ้าระวังและแจ้งข่าวต่อทางการ ลักษณะดังกล่าวสะท้อนการจัดการพื้นที่คล้ายค่ายทหารย่อยส่วนที่ปรับใช้กับวิถีชีวิตชุมชนชายแดน

ตารางที่ 1 งบประมาณในการจัดสร้างโครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดน พ.ศ. 2521-2524

หน่วยงาน/ ประเทศ	จำนวนเงิน (บาท)	รายละเอียด
รัฐบาลไทย	160,000,000	สำหรับจัดตั้งและก่อสร้างหมู่บ้านปชด.
รัฐบาลญี่ปุ่น	100,000,000	สำหรับก่อสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำในจังหวัดสระแก้ว บุรีรัมย์ สุรินทร์ และอุบลราชธานี
รัฐบาลสหรัฐอเมริกา	80,000,000	สำหรับช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชาที่ได้รับผลกระทบจากการอพยพของชาวกัมพูชา เวียดนาม และลาว
ยูนิเซฟ (UNICEF)	80,000,000	สำหรับจัดหาเงินทุนสำหรับอุปโภคบริโภค และจัดอาสาสมัครกับครูอาสาเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในหมู่บ้าน
โครงการอาหารโลก (WFP)	-	ให้ความช่วยเหลือด้านข้าวสารและอาหารแห้ง

ที่มา: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่อง โครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนไทย-กัมพูชา, ลาว และ พม่า ลงวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2524

ไม่เพียงแต่การจัดระบบป้องกันภัย การคัดเลือกประชาชน (สมาชิก) เพื่อเข้าไปอาศัยอยู่ใน โครงการหมู่บ้านปชด. ก็เป็นหัวใจสำคัญที่ทำให้หมู่บ้านเหล่านี้สามารถดำรงอยู่ได้ภายใต้สถานการณ์ ความรุนแรง บุคคลกลุ่มแรกที่ได้สิทธิในการพิจารณา คือ *ทหารกองหนุน ทหารพราน (รวมถึงอดีตทหาร) และ บุคคลหนุ่มสาวอายุ 17-35 ปี* ตามด้วยประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงและกลุ่มอื่น ๆ (ศูนย์ อำนวยการร่วม กองบัญชาการทหารสูงสุด, 2528, หน้า 42) ทำให้มีบางหมู่บ้านใช้ชื่อทหารแทนชื่อพื้นที่ หรือชุมชนดั้งเดิม เช่น บ้านโคกทหาร บ้านทหารผ่านศึก หรือบ้านทัพสยาม เป็นต้น สาเหตุที่ทหารและวัยรุ่น นุ่มสาวเป็นตัวเลือกแรกอาจเพราะรัฐบาลต้องการอาศัยความรู้ ประสบการณ์ และกำลังกายของคนกลุ่ม นี้ ในการต้านทานการโจมตีจากฝ่ายศัตรู โดยครอบครัวที่ผ่านการพิจารณาจะได้รับการแจกจ่ายที่ดิน จำนวน 15 ไร่ พร้อมบ้านหนึ่งหลัง ลักษณะโครงสร้างบ้านที่รัฐบาลมอบให้ก็เหมาะสมต่อสถานการณ์เป็น อย่างดี เสาถูกหล่อด้วยคอนกรีต ผนังถูกก่อด้วยอิฐ แตกต่างจากบ้านเรือนส่วนใหญ่ที่ถูกสร้างด้วยไม้ทำให้เกิด ความเสียหายได้ง่ายเมื่อได้รับการโจมตีและการลักลอบเผาทำลาย การมอบกรรมสิทธิ์ในที่ดินถือว่าเป็น ขั้นตอนแรกในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินที่ตกค้างมาตั้งแต่อดีต และขจัดข้อพิพาทระหว่างรัฐ กับประชาชนในกรณีที่เคยมีการรุกล้ำเขตป่าสงวนเพื่อทำแปลงเกษตร พร้อมสร้างพันธะผูกพันระหว่าง ดินแดนกับประชากรมิให้ชาวบ้านทิ้งถิ่นฐานไปไหน

อย่างไรก็ตาม การสร้างระบบป้องกันภัยในชุมชนอาจไม่เพียงสำหรับ “ตริ่ง” ประชาชนให้อยู่ติด กับพื้นที่ชายแดน ทั้งไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนและความอดอยากอันเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ ชาวบ้านหันไปเข้าร่วมกับคอมมิวนิสต์ได้ ขณะเดียวกันภายหลังสงครามเวียดนามยุติ สหรัฐฯได้ ปรับเปลี่ยนทิศทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อไทย โดยหันมาให้ความสนใจต่อการให้ความช่วยเหลือ ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการขจัดปัญหาความยากจนแทนการสนับสนุนทางการทหารและการ ก่อสร้างถนน ด้วยเหตุนี้ภายใต้โครงการหมู่บ้านปชด. จึงเต็มไปด้วยแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจและยกระดับ คุณภาพชีวิตครัวเรือน รวมถึงการกำหนดชีวิตต่าง ๆ เพื่อควบคุมและติดตามการเปลี่ยนแปลงชนบทตาม แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 4 และ 5 โดยในช่วงสี่ปีแรก (2521-2524) รัฐบาลใช้เงินรายจ่ายงบประมาณ รวมทั้งสิ้น 18,449,000 ดอลลาร์สหรัฐ แบ่งเป็นด้านการสาธารณสุข 1,140,000 ดอลลาร์ การพัฒนาชุมชน 1,245,000 ดอลลาร์ ค่าวัสดุอุปกรณ์ในยามฉุกเฉิน (ที่อยู่อาศัย ผ้าห่ม มุ้ง เครื่องใช้ในครัว ฯลฯ) 10,360,000 ดอลลาร์ โภชนาการ 618,000 ด้านการศึกษา 1,100,000 ดอลลาร์ และงบประมาณสำหรับ จัดหาน้ำดื่มและสุขาภิบาลอีก 2,386,000 ดอลลาร์ ตามรายละเอียดในตารางที่ 1.2 (ศูนย์อำนวยการร่วม กองบัญชาการทหารสูงสุด, 2523, หน้า 3) การมอบความช่วยเหลือจากหน่วยงานรัฐในทุก ๆ ด้าน นัยหนึ่ง เพื่อแสดงให้เห็นว่าข้าราชการและบุคลากรของรัฐสามารถสร้างประโยชน์ให้แก่ชาวบ้านได้อย่างแท้จริง มิใช่

พวกที่คอยสร้างปัญหาหรือขูดรีดทรัพยากรเหมือนครั้งอดีต โดยเฉพาะรัฐบาล หน่วยเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) และกองอำนวยการกลางรักษาความสงบแห่งชาติ (ก.ร.ป.กลาง) ที่มักถูกเอ่ยถึงและ “จดจำ” ในฐานะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมาสู่พวกเขา (สายฤดี วรกิจโกศคாதร และคณะ, 2538, หน้า 74)

ผลพวงจากโครงการจัดตั้งหมู่บ้านปชด. ได้ช่วยขยายขอบเขตอำนาจรัฐในการควบคุมดินแดน และประชากรให้แผ่เข้าไปครอบคลุมในพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชา ขณะเดียวกันก็ช่วยยกระดับสมรรถนะการป้องกันภัยความมั่นคงของรัฐ โดยเฉพาะการอาศัยกองกำลังชาวบ้านทำหน้าที่เป็นปราการมนุษย์เห็นได้จากค่าเฉลี่ยความเชื่อมั่นในศักยภาพการป้องกันภัยของหมู่บ้านเมื่อถูกฝ่ายตรงข้ามโจมตีและอัตราการอพยพออกจากพื้นที่ชายแดนไทยที่ต่ำลง (ซึ่งมีความต้องการหนีออกจากพื้นที่เพียงร้อยละ 2.4 เท่านั้น) นอกจากนี้คุณภาพชีวิตของราษฎรในด้านต่าง ๆ ยังถูกพัฒนาให้ดีขึ้นเมื่อเทียบกับหมู่บ้านอื่น ๆ นอกโครงการฯ ไม่ว่าจะเป็น อัตราการได้รับการศึกษาและการอ่านออกเขียนได้ ความเพียงพอของจำนวนสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า ถนน ประปา โรงเรียน สถานีอนามัย ตลอดจนถึงรายได้เฉลี่ยของชาวบ้านในโครงการฯ ที่มีรายได้ 2,510 บาทต่อเดือน สูงกว่าหมู่บ้านนอกโครงการฯ ที่มีรายได้เพียง 1,709 บาท (สมศักดิ์ ศัลยกำธร, 2531, หน้า 216-220; สายฤดี วรกิจโกศคாதร และคณะ, 2538, หน้า 20-39)

ตารางที่ 2 รายละเอียดการให้ความช่วยเหลือประชาชนในโครงการหมู่บ้านปชด.

โครงการ	รายละเอียด	หน่วยงานรับผิดชอบ
การจัดตั้งหมู่บ้านปชด.	- สำรวจจัดตั้งหมู่บ้าน และแจกที่ทำกินพร้อมที่อยู่อาศัยจำนวน 15 ไร่ - จัดทำทะเบียนราษฎร	- กรมปกครอง - กรมประชาสัมพันธ์ - กรมที่ดิน - กรมป่าไม้
การสนับสนุนด้านการเกษตร	- จัดหาเครื่องมือการเกษตร ยาปราบศัตรูพืช เมล็ดพันธุ์ พันธุ์ไม้ต่าง ๆ และสัตว์เลี้ยง (ไก่ เป็ด นก กระต่าย) - จัดอบรมการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ การแปรรูปและการถนอมอาหาร - จัดทำแปลงสาธิต ปุ๋ยหมัก ฯลฯ	- กรมส่งเสริมการเกษตร
การส่งเสริมการศึกษา	- จัดสร้างอาคารเรียน บ้านพักครู และห้องน้ำ	- กรมการปกครอง
การจัดหาแหล่งน้ำ	- สร้างอ่างเก็บน้ำ - จัดทำประปาสนาม - ขุดบ่อบาดาล	- กรมชลประทาน - สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

โครงการ	รายละเอียด	หน่วยงานรับผิดชอบ
อนามัย-สุขาภิบาล	- สร้างสถานอนามัยและจัดซื้อครุภัณฑ์ประจำหมู่บ้าน - สร้างประปาขนาดเล็ก เตาเผาขยะ และจัดหาถังเก็บน้ำ - สนับสนุนการอนามัยในโรงเรียน - สร้างส้วมราดประจำครัวเรือน	- กระทรวงสาธารณสุข
ไฟฟ้า	- ติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้า 10 กิโลวัตต์ พร้อมอุปกรณ์	- กองทัพอากาศที่ 1
เครื่องนุ่งห่ม และอุปกรณ์การอยู่อาศัย	- มอบผ้าห่ม มุ้ง เสื้อ เสื้อผ้านักเรียน เสื้อคอกลม เสื้อคอกระเช้า ผ้าขาวม้า และผ้าเช็ดตัว - มอบสังกะสี ตะปู ลวด เลื่อยลัดดา ขวาน ถังน้ำ รวมถึงกระสอบทรายกับลวดหีบเพลง	- กองทัพอากาศที่ 1 - กรมประชาสัมพันธ์

ที่มา: ศูนย์อำนวยการร่วม กองบัญชาการทหารสูงสุด (2523) แผนการช่วยเหลือราษฎรไทยบริเวณชายแดนที่รับผลกระทบกระเทือนจากการอพยพของชาวกัมพูชาเข้ามาในประเทศไทยโครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนไทย-กัมพูชา

การปลูกฝังและสร้างขอบเขตจินตนาการชาติภายใต้หมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดน

กระบวนการสร้างชาติในพื้นที่ชายแดนอาจเริ่มขึ้นเมื่อประชาชนสัมผัสและรับรู้ถึงความช่วยเหลืออย่างจริงจังจากหน่วยงานภาครัฐ (อันเป็นผลพวงประการหนึ่งจากการสร้างรัฐ) ทำให้เห็นถึงคุณประโยชน์ของการอยู่ร่วมกันภายใต้ร่มเงาของรัฐ-ชาติ (ไทย) ร่วมกับอีกหลายสิบล้านคนที่เหลือโดยไม่รู้สึกรว่าตนถูกทอดทิ้ง อย่างไรก็ตามในโครงการหมู่บ้าน ปชต.ได้มีกระบวนการหล่อหลอมความเป็นชาติหลายมิติที่ควรพิจารณา มิติแรกคือการสร้างชาติที่เกิดจากการเคลื่อนย้าย (ชักชวน) ผู้คนจากภายนอกเข้ามาอาศัยในพื้นที่ชายแดนซึ่งมีมากถึงร้อยละ 45 (สายฤดี วรกิจโกศาทร และคณะ, 2538, หน้า 17) โดยปกติตามแนวพรมแดนของทุกรัฐจะมีพรมแดนทางวัฒนธรรมซ้อนทับอยู่ (Cultural Border) กล่าวคือคนส่วนใหญ่ที่อยู่บริเวณสองฟากฝั่งชายแดนมักมีปฏิสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์ ชาติพันธุ์ ภาษา และวัฒนธรรมคล้ายคลึงหรือเป็นหนึ่งเดียวกัน อย่างไรก็ตามคนกลุ่มแรกที่ถูกพิจารณาให้เข้าอยู่อาศัยในหมู่บ้านปชต. ซึ่งถูกสร้างประชิดเส้นเขตแดนกลับเป็นทหารและวัยหนุ่มสาว หากวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนสมาชิกที่เป็นทหารนอกจากจะมีความรู้ในศาสตร์ความมั่นคงและการป้องกันประเทศแล้ว ยังเคยผ่านประสบการณ์การเรียนรู้และถูกปลูกฝังธรรมเนียมของชาติอย่างเข้มข้นเมื่อครั้งรับราชการ อีกทั้งการเลือก

วัยรุ่นหนุ่มสาวที่มีอายุย่างเข้ายี่สิบถึงสามสิบห้าปีบ่งบอกถึงรากทางวัฒนธรรมดั้งเดิมที่ยังไม่หยั่งรากลึกเพียงพอ พร้อมทั้งจะถูกปลูกฝังและถ่ายทอดความเป็นชาติไทยผ่านโครงการต่าง ๆ ที่จะถูกจัดขึ้นในอีกไม่ช้าเท่านั้นยังไม่พอมหากสำรวจแหล่งภูมิปัญญาดั้งเดิมของสมาชิกในหลายหมู่บ้านแถบจังหวัดสระแก้วจะพบว่าประชากรเกือบทั้งหมดไม่ใช่คนชาติพันธุ์เขมร แต่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ลาวที่บางส่วนอยู่อาศัยในพื้นที่แถบนี้โดยมีบรรพบุรุษที่ถูกกวาดต้อนจากเวียงจันทน์ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่สาม ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งเป็นคนลาวจากโคราช บุรีรัมย์ และสุรินทร์ตอนล่างที่หนีจากความแร้นแค้นและขาดที่ดินทำกินจึงถูกชักชวนจากรัฐบาลให้เข้ามาอยู่ในหมู่บ้าน ปชต. ด้วยเหตุนี้เส้นเขตแดนที่ใช้สำหรับขีดคั่นระหว่างไทยกับกัมพูชา (เรา-เขา) จึงไม่ได้มีแค่หลักเขตแดน แนวสันเขา หรือแม่น้ำ แต่ยังถูกแบ่งด้วยผู้คนที่มีความเชื่อและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน ทำให้จินตนาการความเป็นชาติมีจุดตัดและจุดสิ้นสุด

ไม่เพียงแต่ในแง่ของชาติพันธุ์เท่านั้น การระบุขอบเขตของรัฐ-ชาติยังถูกตีกรอบด้วยความรู้สึก “ปลอดภัย” และ “ไม่ปลอดภัย” เพราะก่อนที่จะมีการจัดสร้างหมู่บ้านปชต. หลายพื้นที่เต็มไปด้วยทุ่นระเบิดที่ตกค้างตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง และเพิ่มจำนวนมากขึ้นในช่วงที่ทหารเขมรแดงและทหารเวียดนามบุกเข้ามาทำสงครามในพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชาในปี 2518-2522 โดยองค์กรความช่วยเหลือแห่งชาตินอร์เวย์ (Norwegian People's Aid: NPA) ได้เข้าสำรวจและประมาณการว่าในพื้นที่ชายแดน 7 จังหวัดที่มีเขตแดนติดกับกัมพูชา มีพื้นที่ที่ยังไม่ปลอดภัยจากทุ่นระเบิดมากกว่า 19,463.6 ตารางกิโลเมตร (ศูนย์ปฏิบัติการทุ่นระเบิดแห่งชาติ, ม.ป.ป., หน้า 2) ทำให้ก่อนหน้านี้จะมีการอพยพชาวบ้านเข้าอยู่อาศัยในโครงการฯ กองกำลังบูรพาที่มีหน้าที่รับผิดชอบในพื้นที่ภาคตะวันออกได้จัดส่งเจ้าหน้าที่หน่วยปฏิบัติการเก็บกู้ทุ่นระเบิดดำเนินการกวาดล้างให้เรียบร้อยแล้วจึงประกาศพื้นที่ปลอดภัย แต่ยังหลงเหลือพื้นที่บางส่วนบริเวณใกล้เส้นเขตแดนที่มีปัญหาทับซ้อนและในพากฝั่งของประเทศกัมพูชาที่อำนาจรัฐไทยไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้ ดังนั้นความรู้สึกปลอดภัยจึงถูกจำกัดอยู่ภายใต้ขอบเขตของรัฐ (หรือพื้นที่ที่รัฐบาลอนุญาต)

นอกจากนี้กระบวนการพิจารณาคัดเลือกสมาชิกเข้าอาศัยในโครงการฯ ยังจำเป็นต้องระบุตัวตนหรืออัตลักษณ์เอกสารผ่านการจัดทำทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวสมาชิกหมู่บ้านปชต. โดยกลุ่มคนประเภทสองและสามที่มีสิทธิ์เข้าอยู่อาศัย ได้แก่ บุคคลที่มีทะเบียนบ้านและย้ายเข้ามาอยู่ในพื้นที่ก่อน 1 ตุลาคม 2523 ส่วนคนที่ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ได้ว่าอาศัยหรือทำกินในพื้นที่ติดต่อกันเป็นระยะเวลาเกิน 5 ปี (ศูนย์อำนวยการร่วม กองบัญชาการทหารสูงสุด, 2528, หน้า 42) กระบวนการนี้ทำให้ภาครัฐต้องดำเนินการสำรวจและพิสูจน์ทราบตัวตนของประชาชนที่ตกหล่นซึ่งอาจจะปะปนกับชาวกัมพูชาที่อพยพเข้ามา ควรบันทึกไว้ด้วยว่าการมีบัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนบ้านหรือเอกสารราชการอื่น ๆ คือภาพสะท้อนของการให้ร่วมมือและยอมรับในอำนาจรัฐไทย เนื่องจากในช่วงต้นพุทธศตวรรษที่ 25 ที่มีการแพร่กระจายอย่างหนักของคอมมิวนิสต์ในพื้นที่ชนบทและชายขอบ ชาวบ้านที่หนีไปเข้าร่วมกับคอมมิวนิสต์มักไม่ให้ความสนใจหรือร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐเพราะมองว่าเป็นองค์กรแห่งการทุจริตและเอารัดเอา

เปรียบเทียบให้ปราศจากอัตลักษณ์เอกสาร โดยการจัดทำบัตรสมาชิกหมู่บ้านได้ระบุข้อมูลส่วนบุคคลประกอบด้วย ชื่อ วันเดือนปีเกิด บ้านเลขที่ แปลงที่อยู่อาศัย แปลงที่ทำกิน และศาสนา ซึ่งกรรมสิทธิ์ในการครอบครองที่ดินและที่อยู่อาศัยไม่สามารถโอนย้ายหรือขายต่อให้กับสมาชิกและบุคคลภายนอกอื่นได้ (ศูนย์อำนวยการร่วม กองบัญชาการทหารสูงสุด, 2528, หน้า 42) ทำให้บัตรสมาชิกฯ นอกจากจะเป็นเครื่องมือของรัฐในการจแน้นหน่วยประชากร ยังทำหน้าที่ควบคุมผู้คนไม่ให้เคลื่อนย้ายข้ามเส้นเขตแดนไปมาเหมือนกับขอบเขตในการเก็บกู้ระเบิด

เมื่อประชาชนของรัฐหยุดนิ่งก็พร้อมที่จะถูกปลุกฝังความเป็นชาติ โดยโครงการลำดับแรก ๆ ที่เริ่มต้นขึ้นคือการสร้างโรงเรียนระดับประถมศึกษาให้ครบถ้วนทุกหมู่บ้าน และมีโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาในทุกตำบลและอำเภอ (กองกำลังสุรนารี กองทัพภาคที่ 2, ม.ป.ป., หน้า 59) เนื่องจากเป็นสถาบันขั้นพื้นฐานที่ประชาชนจะได้เรียนรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และภาษาของชาติ เพื่อสร้างชุมชนจิตกรรมแบบเดียวกัน จากรายงานความช่วยเหลือโครงการหมู่บ้าน ปชต. ไทย-กัมพูชา ของศูนย์อำนวยการร่วมฯ ทั้งสามฉบับบันทึกว่ากรมการปกครองได้อนุมัติงบประมาณสำหรับจัดสร้างอาคารเรียน บ้านพักครู พร้อมมอบครุภัณฑ์ให้แก่หมู่บ้านปชต. มากถึง 40 แห่ง ส่วนหมู่บ้านที่มีโรงเรียนอยู่แล้ว จะได้รับการสนับสนุนเป็นอุปกรณ์การศึกษาแทน อาทิ โต๊ะ เก้าอี้ กระดานดำ แผนที่ประเทศไทย แผนที่โลก เสาธงและธงชาติไทย แผนที่และธงชาติคือหนึ่งในเครื่องมือประกอบสร้างจินตนาการส่วนที่เหลือของคนในพื้นที่ ให้สามารถรับรู้ถึงการมีอยู่ของประชากรและดินแดนอีกฟากหนึ่งแม้ไม่เคยพบเห็น พร้อมตระหนักถึงสิ่งยึดเหนี่ยวร่วมกันของคนในชาติ

นอกจากนี้ในแผนแม่บทโครงการหมู่บ้าน ปชต. ยังกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จระดับครัวเรือนโดยระบุว่าหน่วยงานภาครัฐต้อง “รณรงค์ให้ราษฎรรักถิ่นฐาน มีจิตใจกล้าหาญ เสียสละ ดำรงรักษาเอกลักษณ์และประเพณีอันดีงามของไทย มีอุดมการณ์ยึดมั่นในชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และปกครองในระดับประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” สังเกตได้ว่านอกจากสามสถาบันหลักที่ถูกยึดถือสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน อุดมการณ์ประชาธิปไตยก็เป็นหนึ่งในค่านิยมสำคัญที่รัฐบาลต้องการส่งต่อไปจนถึงหน่วยการปกครองระดับล่างสุดของสังคมไทยอย่างครอบคลุม เพื่อดึงมวลชนให้ถอยห่างจากคอมมิวนิสต์ตามวัตถุประสงค์หลักของสหรัฐฯ โดยภายใต้เจตนารมณ์การสร้างชาติดังกล่าวนำมาสู่การกำหนดภารกิจของสามหน่วยงานหลัก ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเอกลักษณ์แห่งชาติ และสำนักงานสารนิเทศกองบัญชาการทหารสูงสุด ที่ต้องดำเนินการจัดกิจกรรมและโครงการสอดคล้องตามแนวทางที่รัฐบาลกำหนดไว้ คือ “ต้องจัดกิจกรรม/โครงการที่ดำรงไว้ซึ่งการแต่งกาย ภาษาไทย วัฒนธรรม ธรรมเนียมของชาวไทยในท้องถิ่น และจัดกิจกรรมในวันสำคัญของชาติ การละเล่นและประเพณี ตลอดจนพิธีกรรมทางศาสนาอันดีงามของชนชาติไทย” (ศูนย์อำนวยการร่วม กองบัญชาการทหารสูงสุด, ม.ป.ป.) ด้วยเหตุนี้ปฏิทินเวลาและแนวทางปฏิบัติของชาวบ้านในพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชาจึงถูกหมุนปรับให้

ใกล้เคียงกับคนในกรุงเทพฯ คือมีการจัดกิจกรรมในวันสำคัญของชาติ เช่น วันพ่อ วันแม่ วันรัฐธรรมนูญ วันเข้าพรรษา-ออกพรรษา วันสงกรานต์ ฯลฯ หรือแม้แต่การประดับธงชาติและพระบรมฉายาลักษณ์ของ พระมหากษัตริย์ไทยไว้ตามสถานที่ราชการหรือศาลาประชาคมประจำหมู่บ้าน

ความพิเศษเหนือกว่ากระบวนการกล่อมเกลาคือความเป็นชาติ คือหมู่บ้าน ปชต. และบริเวณใกล้เคียงที่ได้รับผลกระทบจากผู้อพยพชาวกัมพูชา กลายเป็นพื้นที่ในการเสด็จเยือนของบรรดาเชื้อพระวงศ์ และการดำเนินงานในโครงการพัฒนาตามพระราชดำริ ยกตัวอย่างเช่น เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2522 สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถได้เสด็จพระราชดำเนินไปทรงเยี่ยมผู้อพยพชาวเขมรและราษฎรไทยบริเวณบ้านเขาล้าน ตำบลไม้รูด อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด และในวันที่ 8 กรกฎาคม 2523 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (ร.9) สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ พร้อมด้วยสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ และสมเด็จพระเจ้านางเธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ฯ เสด็จฯ เยี่ยมราษฎรในอำเภอดมณีนครและอำเภอสระแก้ว จังหวัดปราจีนบุรี ขณะที่โครงการพัฒนาตามแนวทางพระราชดำริส่วนใหญ่มุ่งเป้าไปที่การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ชาวบ้านในพื้นที่ 7 จังหวัดชายแดนไทย-กัมพูชา ในฐานะปัจจัยการผลิตขั้นพื้นฐานสำหรับประกอบอาชีพทางการเกษตรและเลี้ยงสัตว์ โดยหากนับระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521-2536 พบว่ามีการดำเนินโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริรวมทั้งสิ้น 88 โครงการ ประกอบด้วย จังหวัดอุบลราชธานี 3 โครงการ จังหวัดสุรินทร์ 11 โครงการ จังหวัดศรีสะเกษ 5 โครงการ จังหวัดบุรีรัมย์ 34 โครงการ จังหวัดสระแก้ว 17 โครงการ จังหวัดจันทบุรี 13 โครงการ และจังหวัดตราด 5 โครงการ (สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, 2565) โครงการเหล่านี้จึงเปรียบเสมือนแหล่งบ่มกล้าความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันสูงสุดของชาติกับชาวบ้านในพื้นที่ชายแดน ช่วยดึงดูดคนที่เคยถูกทอดทิ้งให้กลับมาสวามิภักดิ์ต่ออำนาจรัฐส่วนกลาง และช่วยสร้างจิตกรรรมความเป็นชาติโดยมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นจุดศูนย์รวม

สรุปผลการวิจัย

การศึกษาว่าด้วยการสร้างรัฐ-ชาติไทยที่ผ่านมา มักมุ่งวิเคราะห์ผ่านข้อมูลเชิงนโยบายและกลไกในระดับบน (Macro-level) หากแต่บทความนี้หันมาสำรวจพลวัตของสงครามเย็นกับกระบวนการก่อรูปรัฐ-ชาติในพื้นที่ชายแดน ผ่านมิติระดับล่าง (Micro-level) โดยใช้กรณีหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนไทย-กัมพูชาเป็นฐานศึกษา หมู่บ้านเหล่านี้มิใช่เพียงชุมชนชายแดนทั่วไป หากแต่ถูกทำให้กลายเป็น “ด่านปราการมนุษย์” ที่ผานการจัดการประชากร การฝึกกำลัง การมอบกรรมสิทธิ์ที่ดิน และการยกระดับคุณภาพชีวิต เพื่อให้ราษฎรสามารถดำรงชีพและยืนหยัดอยู่ในพื้นที่ชายแดน ขณะเดียวกัน หมู่บ้านยังทำหน้าที่เป็นพื้นที่ปลูกฝังและประกอบสร้าง “จินตนาการชาติ” ที่หล่อหลอมสมาชิกให้มีอัตลักษณ์ร่วม และกำหนดเส้นแบ่ง “เรา-เขา” กับชาวกัมพูชาอย่างเข้มข้น ภายใต้การดำเนินงานของสามสถาบันหลักผนวกหนึ่งค่านิยมที่สหรัฐฯ สนับสนุน ได้แก่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และอุดมการณ์ประชาธิปไตย จนก่อ

รูป “ขอบเขตจินตนาการของชาติ” บนพื้นฐานของความแตกต่างทางชาติพันธุ์และความรู้สึกปลอดภัยกับไม่ปลอดภัย

ในเชิงทฤษฎี งานวิจัยชิ้นนี้ยังได้เปิดบทสนทนากับข้อเสนอ “สงครามสร้างรัฐ” ของชาลส์ ทิลลี่ โดยชี้ให้เห็นข้อจำกัดของการนำกรอบคิดดังกล่าวมาใช้กับบริบทสงครามเย็น แม้สงครามยังคงเป็นปัจจัยภายนอก (External Factor) ที่กระตุ้นให้เกิดการก่อตัวและการขยายตัวของรัฐ แต่ข้อค้นพบในที่นี้กลับโต้แย้งว่า สงครามและความรุนแรงมิใช่เครื่องมือจำเป็นสำหรับการระดมทรัพยากรหรือการสร้างเอกภาพภายในดินแดน (Internal Factor) ดังเช่นกระบวนการสร้างรัฐชาติในยุโรปศตวรรษที่ 16 ทั้งนี้เนื่องจากสถานะความเป็นรัฐของไทย (สยาม) ได้ถูกสถาปนาขึ้นแล้วจากการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2435 และได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ เพียงแต่ยังขาดประสิทธิภาพในการควบคุมประชากรและการใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จในพื้นที่ชายขอบ ภายใต้บริบทดังกล่าว ความช่วยเหลือของสหรัฐฯ ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 จึงทำหน้าที่เป็น “จิ๊กซอว์ชิ้นสำคัญ” ที่เข้ามายกระดับขีดความสามารถของกองทัพไทย ขยายระบบราชการ สร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม และกระตุ้นเศรษฐกิจระดับฐานราก ผลลัพธ์ คือ รัฐบาลไทยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาความรุนแรงในการขูดรีดทรัพยากรจากพลเมือง ซึ่งอาจนำไปสู่การบั่นทอนความชอบธรรมและก่อให้เกิดความบาดหมางทางสังคม ในทางตรงกันข้าม ความช่วยเหลือดังกล่าวเมื่อผนวกเข้ากับโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตและกระบวนการกล่อมเกลางเชิงสถาบัน ได้กลายเป็นกลไกสำคัญในการลดทอนความแตกต่างทางอุดมการณ์ และดึงดูดประชาชนในพื้นที่ห่างไกลให้ยอมรับอำนาจและตัวตนของรัฐส่วนกลาง

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กองกำลังสุรนารี กองทัพภาคที่ 2. (ม.ป.ป.). แผนงานย่อยประกอบแผนงานหลักการพัฒนาเสริมความมั่นคงพื้นที่ชายแดนในเขตอีสานตอนล่าง. กองกำลังสุรนารี กองทัพภาคที่ 2.
- เก่งกิจ กิติเรียงลาภ. (2561). แผนการสร้างชาติ: รัฐประชาชาติ กับการทำแผนที่หมู่บ้านไทย ในยุคสงครามเย็น. ภาพพิมพ์.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2541). 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 3). สถาบันนโยบายศึกษา.
- เบน แอนเดอร์สัน. (2557). ชุมชนจินตกรรม: บทสะท้อนว่าด้วยกำเนิดและการแพร่ขยายของชาตินิยม (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, บรรณาธิการแปล). มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- กองกำลังการตำรวจตระเวนชายแดนที่ 12. (ม.ป.ป.). ประวัติ กก.ตชด.12 (กก.ตชด.เขต 2 (เดิม). วันที่ค้นข้อมูล 10 กรกฎาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <https://shorturl.asia/8YZw2>

- จา เอียน ชง. (2565). *บงการอริปไตย* (ธรรมชาติ กรีกอักษร และคณะ, แปล). อิลลูมินันส์ เอดิชันส์.
- ดาร์วีน เมตตาริกานนท์. (2546). *การเมืองสองฝั่งโขง*. มติชน.
- ธงชัย วินิจจะกูล. (2556). กำเนิดสยามจากแผนที่: ประวัติศาสตร์ภูมิกายของชาติ (Siam mapped: A history of the geo-body of nation) (พวงทอง ภวัครพันธุ์, ไอดา อรุณวงศ์ และพงษ์เลิศ พงษ์วนานต์, แปล). สำนักพิมพ์อ่าน.
- ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์. (2558). *กำเนิดประเทศไทย ภายใต้เผด็จการ*. มติชน.
- โรเบิร์ต เจ. มัสแคต. (2536). *สหรัฐอเมริกากับการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงในประเทศไทย*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศูนย์ปฏิบัติการทุ่นระเบิดแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). *ประสบการณ์...การเก็บกู้กวาดล้างทุ่นระเบิดของประเทศไทย*. ศูนย์ปฏิบัติการทุ่นระเบิดแห่งประเทศไทย.
- ศูนย์อำนวยการร่วม กองบัญชาการทหารสูงสุด. (2523). *แผนการช่วยเหลือราษฎรไทยบริเวณชายแดนที่ได้รับผลกระทบกระเทือนจากการอพยพของชาวกัมพูชาในประเทศไทย โครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนไทย-กัมพูชา เล่ม 1-3*. ศูนย์อำนวยการร่วม กองบัญชาการทหารสูงสุด.
- ศูนย์อำนวยการร่วม กองบัญชาการทหารสูงสุด. (2528). *โครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนไทย-กัมพูชา ไทย-ลาว ไทย-พม่า ไทย-มาเลเซีย*. ศูนย์อำนวยการร่วม กองบัญชาการทหารสูงสุด.
- ศูนย์อำนวยการร่วม กองบัญชาการทหารสูงสุด. (ม.ป.ป.). *แผนแม่บทโครงการหมู่บ้านป้องกันตนเอง*. ศูนย์อำนวยการร่วม กองบัญชาการทหารสูงสุด.
- สมชัย ภัทรนันทน์. (2560). *ความขัดแย้งระหว่างอีสานกับรัฐไทย: การครอบงำและการต่อต้าน*. มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- สมศักดิ์ ศัลยกำธร. (2531). *การประเมินโครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนไทย-กัมพูชา จังหวัดปราจีนบุรี*. วิทยานิพนธ์การศึกษาดุษฎีบัณฑิต, คณะศึกษาศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- สายฤดี วรกิจโกศาทร และคณะ. (2538). *การประเมินหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดน (ป.ช.ด.)*. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ. (2565). *รายชื่อโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริทั้งหมด (พ.ศ.2495 – ปัจจุบัน)*. วันที่ค้นข้อมูล 23 กรกฎาคม 2556, เข้าถึงได้จาก <https://www.rdpb.go.th/rdpb/projectdata/>
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2524). *เรื่อง โครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนไทย-กัมพูชา, ลาว และ พม่า ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2524*. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี.

แอร์เนสต์ เรนอนง. (2560). *ชาติคืออะไร? : Qu'est-ce qu'une nation?* (นภ ดารารัตน์, แปล). เคล็ดไทย.

ภาษาอังกฤษ

Bundy, W. P. (1977). *The counterinsurgency era: U.S. doctrine and performance, 1950 to the present*. The Free Press.

Dawson, J. W., & Thomas, W. R. (1969). *A brief history of USOM support to the Office of Accelerated Rural Development*. USOM.

Jones, M. J. (1969). *A brief history of USOM support to the Thai National Police Department*. USOM.

Kennedy, J. E. (1972). *A brief history of USOM support to public health programs in Thailand*. USOM.

Meesook, O. A. (1979). *Income, consumption and poverty in Thailand, 1962/63 to 1975/76*. The World Bank.

Ondam, B. (1967). *RTG officials' ideas on the factors that make people become communist*. A brief history of USOM support to Bangkok. USOM.

Sackley, N. (2011). The village as Cold War site: Experts, development, and history of rural reconstruction. *Journal of Global History*, (6)3, 481-504.

Hyun, S. (2014). *Indigenizing the Cold War: Nation-building by the Border Patrol Police of Thailand, 1945-1980*. University of Hawaii Press.

Skocpol, T. (1979). *States and social revolution: A comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge University Press.

Sqapi, G. (2019). Stateness before democracy? A theoretical perspective for centrality of stateness in the democratization process: The case of Albania. *Eastern Journal of European Studies*, 10(1), 45-65.

Tilly, C. (1985). War making and state making as organized crime. In P. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in* (pp. 169–187). Cambridge University Press.

“ชนชั้น ปัญญา ตุลาการ”: การเมืองว่าด้วยการวิเคราะห์โครงสร้าง
ความสัมพันธ์ทางชนชั้นในยุคทศวรรษการครองอำนาจนำของ
ระบอบตุลาการวิวัฒน์ไทยหลังปี 2549^{*}

"The Judicial-Intellectual Class": The Politics of Class Structure and
Strategic Hegemony in Judicialization of Thai Politics Regime, After 2006

จตุรงค์ สุทวณ (Jaturong Suthawan)¹

¹ อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี

Lecturer, Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences,

Kanchanaburi Rajabhat University

E-mail: jaturong.23032529@gmail.com

Received: 19 September 2025

Revised: 16 November 2025

Accepted: 20 November 2025

บทคัดย่อ

งานศึกษานี้ตั้งคำถามต่อวิกฤติการเมืองไทยจากการใช้อำนาจเชิงรุกของฝ่ายตุลาการในคดีการเมืองที่ถูกเรียกว่า “ตุลาการวิวัฒน์แบบไทย” ซึ่งมีเพียงมุ่งศึกษาฝ่ายตุลาการในเชิงสถาบัน แต่ยังให้ความสำคัญกับอำนาจทางวัฒนธรรมของกลุ่มพลังที่เรียกว่า “ชนชั้นปัญญาตุลาการ” ในฐานะส่วนหนึ่งของกลุ่มก้อนทางประวัติศาสตร์ โดยมีสมมุติฐานว่า “ตุลาการวิวัฒน์” ได้มีสถานะเป็นระบอบ (Informal) ที่เกิดขึ้นจากเงื่อนไขร่วมของกลุ่มพลังทางการเมืองอันหลากหลายภายในห้วงเวลาหนึ่ง โดยใช้ฝ่ายตุลาการเป็นกลไกสำคัญในการสร้างการครองอำนาจนำผ่านคำพิพากษา การศึกษาความสัมพันธ์ทางอำนาจดังกล่าวจึงเริ่มต้นจากการสำรวจร่องรอยทางชนชั้นของข้าราชการตุลาการตั้งแต่ช่วงก่อนการปฏิวัติสยามปี 2475 โดยใช้แนวคิดยุทธศาสตร์การครองอำนาจนำเป็นโครงสร้างหลักในการวิเคราะห์ (Domain) พร้อมทั้งสังเคราะห์กรอบมโนทัศน์ชนชั้น (Classes) เป็นส่วนย่อยในการอธิบายบทบาทของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ในการหล่อหลอมสภาวะการครองอำนาจนำภายหลังปี 2549

^{*} งานศึกษานี้ได้รับทุนสนับสนุนจากคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี

ผลการศึกษาพบว่า “ชนชั้นปัญญาตุลาการ” ก่อรูปจากพลวัตการต่อสู้ทางชนชั้นผ่านการสะสมทุนทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และผลงานทางสังคมร่วมกับราชสำนัก กองทัพ และศาสนา ก่อนจะแปรเปลี่ยนเป็นทุนเชิงสัญลักษณ์ที่ถูกผลิตซ้ำผ่านระบบการศึกษาและขยายตัวคู่ขนานไปพร้อมกับการเกิดขึ้นของชนชั้นกลาง แม้กลุ่มนี้จะมีบทบาทสนับสนุนประชาธิปไตยในบางช่วงเวลา แต่ก็เป็นการขับเคลื่อนภายใต้อุดมการณ์ของชนชั้นนำ และท้ายที่สุดก็หันไปสู่การสนับสนุนการรัฐประหารในปี 2549 ซึ่งสะท้อนถึงตำแหน่งทางชนชั้นซึ่งมีลักษณะขัดแย้งภายใน โน้มเอียงไปทางอนุรักษนิยม และเกาะเกี่ยวกันในลักษณะเอกภาพเชิงซับซ้อน เมื่อกลไกการรัฐประหารถูกต่อต้านในปี 2549 พวกเขาจึงกลายเป็นสวากอำนาจนิยมเพื่อหนุนเสริมกลไกของฝ่ายตุลาการ

คำสำคัญ: ปัญญาชน, ชนชั้นกลางไทย, อำนาจเชิงสัญลักษณ์

Abstract

This study interrogates the Thai political crisis arising from the judiciary's proactive interventions in political cases, a phenomenon referred to as the “Judicialization of Thai Politics.” Rather than limiting the inquiry to the judiciary as an institutional apparatus, it emphasizes the cultural power of the so-called “The judicial-intellectual class” as part of a broader historical bloc. The central hypothesis is that judicialization has assumed the status of an informal regime, emerging from the conjuncture of diverse political forces within a particular historical moment, in which the judiciary served as a crucial mechanism for constructing and sustaining hegemonic power through judicial rulings. To analyze this power relation, the study traces the class trajectories of judicial bureaucrats since the period prior to the 1932 Siamese Revolution, employing the concept of hegemonic strategy as the primary analytical domain, while synthesizing class theory as a subsidiary framework to explain the roles of various political groups in shaping hegemonic configurations after the 2006 coup.

Findings indicate that the judicial-intellectual class crystallized through class struggles, combining economic and cultural capital with social capital derived from ties to the monarchy, military, and Buddhist sangha. These resources were transformed into symbolic capital, reproduced via the education system, and expanded alongside the middle class. Although this class occasionally aligned with democratic movements, its actions largely reflected the ideological orientation of the ruling elites, culminating in support for the 2006 coup. This reveals a conservative-

leaning and ambivalent class position embedded within a complex hegemonic unity, which ultimately reinforced authoritarian power by positioning the judiciary as a pivotal political instrument.

Keywords: Intellectuals, Thai Middle Class, Symbolic Power

บทนำ

งานวิจัยนี้มุ่งตั้งคำถามต่อคำอธิบายกระแสหลักที่นำเสนอว่า “ปรากฏการณ์ตุลาการภิวัตน์” หลังการรัฐประหารในปี 2549 เป็นเพียงการใช้อำนาจเชิงรุกของฝ่ายตุลาการทั้งในเชิงปัจเจกบุคคลและเชิงสถาบัน หากตุลาการภิวัตน์ คือเงื่อนไขทางยุทธศาสตร์การครองอำนาจนำของกลุ่มก้อนประวัติศาสตร์ (Historical Bloc) โดยมีชนชั้นปัญญาตุลาการเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญ โดยพวกเขามีเพียงเป็นกลุ่มวิชาชีพในระบบกฎหมาย แต่ทำหน้าที่ปัญญาชนของชนชั้นนำ (Traditional Intellectuals) ซึ่งมีตำแหน่งแห่งที่ทางชนชั้นซึ่งมีลักษณะขัดแย้งภายในที่ก่อรูปขึ้นจากกระบวนการสะสมทุนทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคม และเชิงสัญลักษณ์เพื่อใช้ช่วงชิงพื้นที่ทางอุดมการณ์ในสนามกฎหมาย การตั้งคำถามจึงเริ่มต้นจากการเชื่อมโยงข้อถกเถียงทางทฤษฎีไปสู่ประเด็นปัญหาในการวิจัย ดังนี้

“ความรู้มิได้เกิดจากการสะท้อนความจริงอย่างเป็นกลาง หากแต่เป็นผลของปฏิบัติการทางทฤษฎีที่ดำเนินอยู่ภายในโครงสร้างอุดมการณ์ของสังคม” (Althusser, 1971)

ดูเหมือนว่าการถกเถียงต่าง ๆ บนโลกของทฤษฎีและโลกของความเป็นจริงจะยังไม่มีจุดจบ โดยเฉพาะการถกเถียงในสองขั้วความคิดระหว่างกลุ่มมาร์กซิสต์ดั้งเดิมกับกลุ่มมาร์กซิสต์เชิงปฏิรูป ความขัดแย้งนี้คล้ายจะเป็นความพยายามในการแสวงหาทางออกท่ามกลางสถานการณ์ที่ไม่อาจรู้ได้ว่าจะเลือกถือข้างใดอย่างเด็ดขาด โดยเฉพาะบนฐานคิดของสำนักมาร์กซิสต์ดั้งเดิมที่ยึดถือว่า “ประวัติศาสตร์ของสังคมทั้งหมดที่มีอยู่จนถึงบัดนี้ ล้วนเป็นประวัติศาสตร์แห่งการต่อสู้ทางชนชั้น” โดยมองว่าความขัดแย้งทางชนชั้นเป็นกลไกสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะในสังคมทุนนิยมที่มีชนชั้นนายทุน (ผู้ครอบครองปัจจัยการผลิต) และชนชั้นกรรมาชีพ (กลุ่มที่ขายแรงงานเพื่อแลกกับค่าจ้าง) ที่แสดงถึงความขัดแย้งเชิงโครงสร้างอย่างชัดเจน แต่เมื่อระบบทุนนิยมก้าวหน้ามากขึ้น ได้มีกลุ่มคนที่คั่นอยู่ตรงกลาง เช่น ผู้ประกอบการรายย่อย เจ้าของร้านค้า ช่างฝีมือ และชาวนา หรือที่เรียกว่า ชนชั้นกลาง (Middle Class) ที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นและเริ่มมีบทบาทสำคัญทางสังคม แม้มาร์กซ์จะไม่ปฏิเสธการมีอยู่ของชนชั้นเหล่านี้ แต่ยังคงเชื่อว่าชนชั้นกลางส่วนใหญ่จะค่อย ๆ ถูกดูดกลืนเข้าสู่ชนชั้นกรรมาชีพ (Proletarianization) และมีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่สามารถขยับขึ้นเป็นนายทุนได้ (แก๊งกิง กิตติเรียงลาภ, 2558, หน้า 120)

นักสังคมศาสตร์จึงพยายามอธิบายลักษณะของการมีอยู่ของกลุ่มคนที่อยู่ “ตรงกลาง” โดยเฉพาะสำนักมาร์กซิสต์ (Marxism) และเวเบอร์เรียน (Weberian) ที่แม้ทั้งสองจะให้ความสนใจกับ “ชนชั้นกลาง” เหมือนกัน แต่ก็ใช้วิธีวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน โดยสำนักเวเบอร์เป็นการจัดแบ่งชนชั้นในรูปของ “ช่วงชั้น” (Stratification) ที่กำหนดนิยามตามสถานะและแบบแผนวัฒนธรรมของผู้คน เช่น ระดับรายได้และระดับการศึกษา (Giddens, 1979) ซึ่งมีข้อจำกัดว่า การแบ่งชนชั้นในลักษณะนี้เป็นเพียงการจัดกลุ่มอาชีพที่อาจมีผลประโยชน์ร่วมกันในบางประการและมีอาจหาความสัมพันธ์กับชนชั้นอื่นได้ ขณะที่กลุ่มมาร์กซิสต์ได้พัฒนาทฤษฎีเพื่ออธิบายโครงสร้างทางชนชั้นที่ซับซ้อนมากขึ้น โดยเฉพาะแนวคิด “ตำแหน่งแห่งที่ทางชนชั้นที่มีลักษณะขัดแย้งภายใน” (Contradictory Class Location) ของ Erik Olin Wright ที่เสนอในทำนองว่า “ชนชั้นกลางใหม่” เช่น ผู้จัดการ ช่างเทคนิค หรือผู้ประกอบการวิชาชีพเฉพาะทาง ซึ่งไม่ได้อยู่ในชนชั้นนายทุนหรือชนชั้นกรรมาชีพอย่างชัดเจน กลุ่มนี้ไม่มีกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตเหมือนนายทุนจึงต้องขายแรงงานของตนเอง แต่ในขณะเดียวกันพวกเขากลับมีอำนาจควบคุมแรงงานหรือทรัพยากรบางส่วน จึงมีบทบาทในการ “ชูตริค” เช่นเดียวกับชนชั้นนายทุน (Wright, 1985, pp. 43-44) แม้ไรท์จะพยายามเสนอทางเลือกเพื่ออธิบายกลุ่มคนที่อยู่ตรงกลาง แต่ก็หนีไม่พ้นถึงข้อวิจารณ์ที่ว่า แม้เขาจะนิยามการจัดแบ่ง “ชนชั้น” จากความสัมพันธ์ทางการผลิต (Mode of Production) เป็นหลัก แต่การจำแนกคนออกเป็นชนชั้นต่าง ๆ มักอ้างอิงจากอาชีพ ซึ่งบางครั้งกลายเป็นการแบ่งกลุ่มคนออกเป็น “ประเภท” มากกว่าการอธิบายบนฐานความขัดแย้งทางชนชั้น ลักษณะดังกล่าวจึงคล้ายกับแนววิเคราะห์แบบ “ช่วงชั้น” (Stratification) ของสำนักเวเบอร์มากกว่า (Carchedi, 1989, p. 114)

ประเด็นที่กล่าวมาล้วนทำให้ “ชนชั้นที่อยู่ตรงกลาง” ยังคงประสบปัญหาในเชิงทฤษฎี ทั้งในแง่ของตำแหน่งทางชนชั้นที่ไม่ชัดเจน และบทบาทของพวกเขาในโครงสร้างทางการเมือง โดยเฉพาะเมื่อระบบทุนนิยมวิวัฒนามาจนถึงปัจจุบัน จึงมีข้อสงสัยอยู่เช่นกันว่ากลุ่มเหล่านี้จะมีบทบาทเป็นแรงผลักดันต่อการพัฒนาประชาธิปไตย หรือกลายเป็นกลุ่มที่ถ่วงรั้งและสร้างความเปราะบางให้กับระบอบ หากย้อนกลับไป ในจุดตั้งต้นของวิกฤติจากการรัฐประหารในปี 2549 ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลจากพรรคไทยรักไทย นำโดยนายทักษิณ ชินวัตร (นายกรัฐมนตรีขณะนั้น) กับขบวนการพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยที่มีแนวร่วมหลากหลายกลุ่ม เช่น กลุ่มทุน กลุ่มคนในภาครัฐ แรงงาน ปัญญาชน และนักวิชาการ โดยมีข้อเรียกร้องสำคัญ คือ การกดดันให้นายกรัฐมนตรีลาออก แรงขับในข้างต้นล้วนถูกเสนอว่า “ชนชั้นกลาง” คือ ตัวแปรของความขัดแย้ง อันมีงานสำคัญหลายชิ้นนำเสนอในทางที่สอดคล้องกัน ทั้งการเสนอว่า ความขัดแย้งในข้างต้นเกิดขึ้นจากชนชั้นกลางที่มีอุดมการณ์แบบชาตินิยม กษัตริย์นิยม และศาสนานิยมอันมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับกลุ่มพลังที่สนับสนุนรัฐบาล (ธีรยุทธ บุญมี, 2549) และความขัดแย้งในห้วงเวลาดังกล่าวเกิดขึ้นจาก 3 กลุ่มทางการเมืองสำคัญอย่าง กลุ่มนิคมศักดินา กองทัพ และชนชั้นกลางในเมือง (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2550, หน้า 192-193) รวมไปถึงข้อสรุปที่ว่า ชนชั้นกลางในเมืองที่มีความตื่นตัวทางการเมือง คือ แกนหลักของ

ขบวนการพันธมิตร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนที่มีระดับการศึกษาดี เช่น ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และ นักพัฒนาในองค์กรเอกชน (พิทยา ว่องสกุล, 2551, หน้า 22-23)

ท้ายที่สุดความขัดแย้งนำไปสู่การรัฐประหารในปี 2549 ตามด้วยปี 2557 โดยกลุ่มพลังในช่วงต้นมีส่วนหนุนเสริมการยึดอำนาจผ่านการอ้างอุดมการณ์แบบอนุรักษนิยมและการเมืองเชิงศีลธรรม หากพิจารณาโครงข่ายดังกล่าวอย่างถี่ถ้วน ยังคงมีอีกหนึ่งกลุ่มที่แทรกอยู่ในเสื้อคลุมของอำนาจรัฐและมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการเมืองไทย นั่นก็คือ “กลุ่มข้าราชการตุลาการ” งานศึกษาในระยะหลังได้นิยามพวกเขาในฐานะส่วนหนึ่งของกลุ่มก้อนทางประวัติศาสตร์ (Historical Bloc) ของ “ระบอบตุลาการภิวัฒน์” (Judicialization of Thai Politics) กล่าวคือ ระบอบดังกล่าวเกิดขึ้นจากการตีความกระบวนการตุลาการภิวัฒน์ในไทยใหม่ ซึ่งแต่เดิมมักเข้าใจว่า “ตุลาการภิวัฒน์” เกิดจากการกระทำเชิงรุกของกลุ่มตุลาการโดยมีข้อสงสัยว่ามีการสร้างคำพิพากษาโดยมีธงทางการเมืองชี้นำ หากในระยะต่อมามีข้อเสนอเพิ่มเติมว่า กระบวนการนี้เป็นโครงสร้างแบบไม่เป็นทางการ (Informal) เกิดขึ้นจากเงื่อนไขความร่วมมือในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ ของชนชั้นนำ (ราชสำนัก) และกลุ่มพลังทางสังคมอันหลากหลาย (ปัญญาชนอนุรักษนิยม, ศาสนานิยม, เอ็นจีโอ ราชสำนัก) โดยมีฝ่ายตุลาการเป็นเพียงกลไกสุดท้ายในการสร้างความชอบธรรมผ่านคำพิพากษา (จาตุรงค์ สุทวาทัน, 2567, หน้า 1-2) ซึ่งสอดคล้องกับกรอบแนวคิดยุทธศาสตร์การครองอำนาจนำ (Hegemonic Strategy) ของ Bob Jessop ที่เสนอว่า รัฐไม่ใช่โครงสร้างตายตัว แต่เป็นสนามยุทธศาสตร์เชิงเลือกสรร ที่เปิดโอกาสให้กลุ่มอำนาจบางกลุ่มสามารถใช้งานกลไกรัฐเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่อำนาจของตน (Jessop, 2004, pp. 207-237)

ตุลาการภิวัฒน์จึงเป็นหนึ่งในเงื่อนไขของการจัดวางอำนาจเชิงยุทธศาสตร์และฝ่ายตุลาการเป็นศูนย์กลางของการจัดระเบียบทางการเมือง ซึ่งนอกจากการใช้อำนาจบังคับ (Coercion) ผ่านกฎหมายด้วยแล้ว อำนาจดังกล่าวย่อมต้องสามารถกล่อมเกล้าผู้คนเกิดความยินยอมพร้อมใจ (Consent) ในสังคม โดยเฉพาะในหมู่ชนชั้นกลางในระบอบนั้น พวกเขาเพิกเฉยที่จะไม่สนับสนุนประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยมองว่าชาวบ้านในต่างจังหวัดเป็นต้นตอความเสื่อมถอยของประชาธิปไตยแบบตัวแทน พวกเขาเสนอโมเดลให้มีการเลือกตั้ง สส. 30 เปอร์เซนต์ และแต่งตั้ง 70 เปอร์เซนต์ ซึ่งขัดต่อหลักการ 1 คน 1 เสียงของระบอบประชาธิปไตย (อัสมหา หวังกุลหล้า, 2553, หน้า 206) หรือแม้แต่สนับสนุนการใช้อำนาจของผู้พิพากษาไม่กี่คนในการสร้างคำวินิจฉัยยุบพรรคการเมือง แม้ว่าพรรคเหล่านั้นจะถูกเลือกมาโดยเสียงของคนส่วนใหญ่ก็ตาม (ปิยบุตร แสงกนกกุล, 2562, หน้า 5) ผู้เขียนนำเสนอชื่อเรียกในเบื้องต้นว่าคือ “ชนชั้น ปัญญา ตุลาการ” ซึ่งมีอัตลักษณ์ทางชนชั้นที่ซ้อนทับอยู่กับความเป็นกลุ่มวิชาชีพและความเป็น “ชนชั้นกลาง” ในสังคม โดยพวกเขาเรียกขานกลุ่มของตนเองจากวรรณคดีที่เข้าใจว่าสืบทอดมาจากธรรมเนียมการเฉลิมฉลอง “วันรพี” ในวันที่ 7 สิงหาคมของทุกปี อันเป็นวันคล้ายวันสิ้นพระชนม์ของพระเจ้าบรมวงศ์เธอพระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ที่พวกเขายกย่องให้เป็น “พระบิดาแห่งกฎหมายไทย” ความว่า

“เอ็งกินเหล้าเมายาไม่ว่าดอก แต่อย่าออกนอกทางไปให้เสียผล จงอย่ากิน
สินบาทคาดสินบนเรามาขึ้นชั้นปัญญาตุลาการ...”

โดยค่านิยมแบบเดียวกันนี้ฝังแน่นอยู่ในองค์กรทางกฎหมายทั่ว ๆ ไป โดยที่นักกฎหมายจำนวนมากต่างยอมรับว่าสิ่งเหล่านี้คือ อุดมคติของวิชาชีพ ทั้งที่ยังเป็นคำถามว่ากลอนดังกล่าวอาจเป็นเพียงความพยายามในการฝังความเชื่อบางอย่างไว้ในสามัญสำนึกของสังคม และยกระดับสถานะของนักกฎหมายให้เหนือกว่ากลุ่มคนทั่วไป กล่าวคือ แทนที่จะมองตนเองในฐานะอาชีพตามปกติ กลุ่มนี้กลับสร้างภาพลักษณ์ให้ตนเองเป็นชนชั้นพิเศษในสังคม และที่น่าสนใจก็คือ นักกฎหมายกว่าครึ่งประเทศคงคิดว่าวรรคทองในข้างต้นเกิดขึ้นจาก “พระบิดาแห่งกฎหมายไทย” ซึ่งก็เป็นเรื่องที่น่าเศร้า เพราะแท้จริงแล้วพระองค์เจ้ารพีไม่ได้ทรงนิพนธ์กลอนดังกล่าว แต่มีการเสนอว่าเป็นฝีมือการประพันธ์ของ “นายวิญญู เครืองาม” อดีตรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายกฎหมายในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่เจ้าตัวบอกไว้ในโอกาสแสดงปาฐกถาพิเศษเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมไทยในงานสัมมนาสาธารณะเรื่อง “การพัฒนาเศรษฐกิจกับกระบวนการยุติธรรม” สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม โดยมีรายละเอียดว่า “ผมได้ยินคำจากผู้พิพากษาศมัยก่อนที่บอกว่า แม้มกินเหล้าก็ยังสามารถพิจารณาคดีได้ แต่หากรับสินบนถือเป็นเรื่องเลวทรามมาก เมื่อเป็นเช่นนั้นก็นำเรื่องดังกล่าวมาแต่งกลอน และไปติดที่บอร์ดมหาวิทยาลัย แต่ภายหลังมีคนเข้าใจว่าเป็นบทกลอนของพระองค์เจ้ารพีฯ เป็นคนแต่ง จึงมีการยกย่องขึ้นมาจนถึงปัจจุบัน” (OHMS Law Tutor, 2567)

ความสำคัญผิดในข้างต้นแม้ดูเหมือนเป็นเพียงเรื่องขำขันทางประวัติศาสตร์ แต่มันได้สะท้อนถึงกลไกการผลิตซ้ำทางสังคมที่เกิดขึ้นผ่านการประกอบสร้างจากกลุ่มคนในวิชาชีพหนึ่ง ๆ ทว่าหากเราลองคล้อยตามพร้อมยกสถานะให้พวกเขาเป็น “ชนชั้นพิเศษ” โดยวิเคราะห์ผ่านมโนทัศน์ชนชั้นของทั้งเวเบอร์และไรท์ เราอาจเข้าใจได้เพียงว่า พวกเขาเป็นข้าราชการระดับสูง หรืออยู่ในตำแหน่งที่ก้ำกึ่งระหว่างนายทุนกับกรรมาชีพ แต่กรอบคิดเหล่านี้ก็ยังไม่สามารถอธิบายได้อย่างลึกซึ้งว่า เหตุใดฝ่ายตุลาการจึงสามารถทำให้คำวินิจฉัยยอมรับการรัฐประหาร การยุบพรรคและตัดสิทธิทางการเมือง หรือแม้แต่ทำให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ คือ ความชอบธรรมทางอำนาจ รวมถึงในแต่ละช่วงของประวัติศาสตร์ อะไรคือเงื่อนไขที่ทำให้พวกเขาเลือกอยู่ข้างใดข้างหนึ่งระหว่างชนชั้นนำกับฝ่ายกรรมมาชีพ เพื่ออุดช่องว่างดังกล่าว งานศึกษานี้ได้สังเคราะห์แนวคิด “ทุน” (Capital) ของ ปีแอร์ บูร์ดิเยอ (Pierre Bourdieu) ร่วมกับแนวคิด “ปัญญาชน” (Intellectuals) ของ อันโตนิโอ กรัมสกี (Antonio Gramsci) เพื่ออธิบายการต่อสู้ทางชนชั้น ซึ่งมีความซับซ้อน สำหรับบูร์ดิเยอชนชั้นไม่ใช่แค่การจัดช่วงชั้นทางเศรษฐกิจตามอาชีพ แต่เป็นผลจากการสะสมทุนในลักษณะของทรัพยากรที่ตัวแสดงใช้ในการปฏิบัติการทางสังคมเพื่อช่วงชิงสถานะหรือตำแหน่งแห่งที่ใน “สนาม” (Field) โดยทุนมีหลายรูปแบบ ได้แก่ ทุนเศรษฐกิจ (รายได้ ทรัพย์สิน) ทุนวัฒนธรรม (ความรู้ การศึกษา) ทุนสังคม (เครือข่าย) และ

ทุนเชิงสัญลักษณ์ (ชื่อเสียง ศักดิ์ศรี) (Bourdieu, 1986, pp. 241-258) เมื่อทุนเหล่านี้ถูกรวมศูนย์อยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง พวกเขาย่อมควบคุมระบบนิเวศในสนามทางการเมืองที่ตนเองเป็นผู้เล่น และเมื่อสะสมทุนได้มากพอ ก็สามารถแปลงทุนเหล่านั้นให้เป็นอำนาจเชิงสัญลักษณ์ในพื้นที่ทางการเมืองได้

เช่นเดียวกับแนวคิด “ปัญญาชน” ของกรัมซี ซึ่งช่วยขยายภาพการวิเคราะห์นี้ว่า ในการเข้าสู่ภาวะการครองอำนาจนำมาได้เกิดจากอำนาจบังคับเท่านั้น (Coercion) หากต้องอาศัยการยินยอมพร้อมใจ (Consent) ผ่านกระบวนการกล่อมเกลางานอดิเรก (วัชรพล พุทธิรักษา, 2557) โดยในแต่ละชนชั้นจะมีปัญญาชนทำหน้าที่ผลิตซ้ำอุดมคติของอำนาจนำ (Hegemonic Idealism) ซึ่งเป็นเพียงกลุ่มคนธรรมดาหรืออาจปรากฏตัวในรูปของนักวิชาการ นักกฎหมาย นักบวช ข้าราชการ แทรกซึมอยู่ในสถาบันต่าง ๆ อยู่ที่ว่าปัญญาชนจะเลือกยึดโยงกับผลประโยชน์ของฝ่ายใด ระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองหรือกลุ่มที่ต้องการเปลี่ยนแปลงระเบียบทางสังคม

จากความสำคัญดังกล่าว เมื่อหวนไปพิจารณาบทบาทของฝ่ายตุลาการที่เริ่มเจิดจรัสในช่วงปี 2549 พร้อมทั้งปะติดปะต่อถึงจุดเริ่มต้นของตุลาการภิวัตน์แบบไทย ซึ่งงานหลายชิ้นชี้ชวนในการทำความเข้าใจใหม่เกี่ยวกับการตีความ “พระราชกฤษฎีกาแห่งยุคสมัยในวันที่ 25 เมษายน 2549” หลังพบหลักฐานจากข้อเท็จจริงที่ค่อย ๆ เชื่อมโยงถึงการเกิดขึ้นของระบอบตุลาการภิวัตน์ในไทยอย่างมีนัยสำคัญ เพราะคล้อยหลังจากพระราชดำรัสประมาณ 10 กว่าวัน มีการเปิดเผยว่าในวันที่ 6 พฤษภาคม มีฝ่ายตุลาการระดับอาวุโส 3 คน ทั้งนายชาญชัย ลิขิตจิตถะ (ประธานศาลฎีกา) นายอักษราธร จุฬารัตน์ (ประธานศาลปกครองสูงสุด) นายเจริญ ภักดีธนากุล (เลขาธิการประธานศาลฎีกา) พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ (องคมนตรี) พลเอกพัลลภ ปิ่นมณี (อดีตนายทหารระดับสูง) และนายปราโมทย์ นาครทรรพ (นักวิชาการฝ่ายพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย) ได้ประชุมกันที่บ้านของนายปิยะ มาลากุลฯ (ปัญญาชนฝ่ายรอยัลลิสต์) โดยเป็นการหาคำตอบร่วมกันว่า “หลังจากที่มีพระราชดำรัสในวันที่ 25 เมษายน ฝ่ายตุลาการจะมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาบ้านเมืองอย่างไร” โดยนายปิยะ มาลากุลฯ ได้เคยให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนเกี่ยวกับการดิ้นรนในวันนั้นว่า “ศาลทั้งสามได้บอกว่าเราคงต้องเอาจริงเอาจังหน้อย เมื่อท่านมอบภารกิจอย่างนี้มาก็ต้องทำจริงจัง” หลังจากการประชุมไม่นานได้นำไปสู่การปฏิบัติการทางศาลในหลายกรณีทั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยที่ 19/2549 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2549 ให้การเลือกตั้งในวันที่ 2 เมษายน ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับคำพิพากษาที่ 607-608/2549 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2549 ที่ศาลปกครองกลางมีคำสั่งให้เพิกถอนการเลือกตั้งดังกล่าวในเหตุผลเดียวกัน (เจริญ โฆษณานันท์, 2563, หน้า 246) และคำถามที่ไม่อาจหลีกเลี่ยง คือ เหตุใดในช่วงเวลานั้นผู้คนในสังคมส่วนใหญ่จึงมิได้รู้สึกตื่นตระหนกต่อหลักฐานที่ปรากฏมีเพียงนักวิชาการจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่พยายามตั้งข้อสังเกตและชี้ให้เห็นว่า “ตุลาการภิวัตน์” เป็นแบบแผนที่ถูกจัดวางไว้ล่วงหน้า สมมติฐาน คือ ตัวระบอบนั้นได้เข้าสู่ภาวะการครองอำนาจนำได้สำเร็จ โดยโครงสร้างของระบอบได้ทำให้ผู้คน (โดยเฉพาะชนชั้นกลาง) ยินยอมพร้อมใจต่อคำพิพากษาที่เกิดขึ้นโดยปราศจากข้อสงสัย สอดคล้องกับข้อเสนอที่ว่า ตุลาการภิวัตน์ คือ มรดกทางวัฒนธรรมของประชาธิปไตยแบบไทยที่

ฝังลึกอยู่ในความรับรู้ของชนชั้นกลางไทยหลายส่วน พวกเขาหลบสายตาและไม่เคยคิดจริงจังต่อปัญหาความชอบธรรมของการบังคับใช้กฎหมายโดยอคติ สองมาตรฐาน และไม่อิสระ ในแง่นี้ชนชั้นกลางจึงเป็นส่วนหนุนเสริมตุลาการภิวัฒน์ในฐานะ “สาวกอำนานานิยม” (Authoritarian Followers) (จรัญ โฆษณานันท์, 2563, หน้า 246) รวมถึงพิจารณาว่าชนชั้นกลางบางลักษณะมีส่วนทำให้ข้อพิพาททางการเมืองเข้าสู่อำนาจศาลด้วยวิธีการร้องเรียน (จาตุรงค์ สุทวาทัน, 2567, หน้า 189)

ตำแหน่งแห่งที่ในฉากหน้าของ “ชนชั้นปัญญาตุลาการ” จึงมักถูกเชิดชูสถานะความสูงส่งและศักดิ์สิทธิ์ เช่น การถูกเรียกว่า “ท่าน” และการติดพระบรมฉายาลักษณ์เหนือสัญลักษณ์ตราอยู่ในห้องพิจารณาคดี เพื่อแสดงว่าศาลปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธย ตลอดจนพิธีถวายสัตย์ปฏิญาณ รวมถึงกระบวนการสอบคัดเลือกที่เข้มงวด อัตลักษณ์เหล่านี้สร้างภาพลักษณ์ว่า ผู้พิพากษาเป็นผู้ยึดมั่นในหลักวิชา ปราศจากอคติ และอยู่เหนือแรงกดดันทางการเมืองหรือผลประโยชน์ใด ๆ ส่งผลให้สถาบันตุลาการมักรอดพ้นจากการตรวจสอบหรือวิพากษ์อย่างเข้มข้น แม้แต่นักวิชาการยังนิยมใช้วลี “ด้วยความเคารพต่อคำวินิจฉัย” (สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, 2560) จึงเป็นคำถามว่า อำนาจเชิงสัญลักษณ์เหล่านี้มีการประกอบสร้างอย่างไร และชนชั้นปัญญาตุลาการมีกลุ่มก้อนอำนาจใดร่วมอยู่ในโครงข่าย โดยเฉพาะงานเชิงวิพากษ์ในระยะหลังได้ชี้ให้เห็นว่า อำนาจความศักดิ์สิทธิ์ของฝ่ายตุลาการมิได้มีมาแต่ดั้งเดิม หากแต่เป็นผลผลิตทางประวัติศาสตร์ที่ถูกก่อร่างขึ้นภายใต้บริบทการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 เท่านั้น (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2555) ด้วยความสำคัญดังกล่าว งานศึกษานี้จึงวางกรอบการวิเคราะห์ภายใต้โครงสร้าง (Domain) ของแนวคิดยุทธศาสตร์การครองอำนาจนำของ Bob Jessop โดยมองว่าระบอบตุลาการภิวัฒน์ในไทยภายหลังการรัฐประหารปี 2549 มีการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการในฐานะกลไกของยุทธศาสตร์ (Strategy) เพื่อครองอำนาจนำในสนามการเมือง พร้อมต้องการค้นหาว่า พลวัตของฝ่ายตุลาการที่มีตำแหน่งแห่งที่ทับซ้อนกับกลุ่มพลังทางการเมืองอื่น ๆ ว่ามีการประกอบสร้างจิตสำนึกทางชนชั้นอย่างไร รวมไปถึงการมุ่งวิเคราะห์บทบาทของพวกเขาในฐานะปัญญาชนที่มีส่วนสำคัญในการช่วงชิงพื้นที่ทางความคิดในสนามกฎหมาย ด้วยหวังว่าข้อค้นพบจะช่วยขยายมุมมองต่อการทำความเข้าใจในข้อถกเถียงเกี่ยวกับกลุ่มทางการเมืองในฐานะผู้สนับสนุนระบอบตุลาการภิวัฒน์ ที่อาจเป็นกุญแจสำคัญในการอธิบายรากเหง้าของความขัดแย้งจากการกระทำเชิงรุกของฝ่ายตุลาการในคดีที่มีนัยทางการเมืองได้

วัตถุประสงค์การศึกษา

บทความนี้มุ่งอธิบายกระบวนการก่อรูปจิตสำนึกทางประวัติศาสตร์ของชนชั้นปัญญาตุลาการ รวมทั้งวิเคราะห์บทบาทของกลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ ในโครงสร้างความสัมพันธ์ทางชนชั้น ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การครองอำนาจนำของระบอบตุลาการภิวัฒน์ไทยภายหลังปี 2549

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การสังเคราะห์กรอบแนวคิดตั้งต้นจากข้อถกเถียงเกี่ยวกับนิยามของชนชั้นกลาง ซึ่งไม่สามารถกำหนดได้โดยไม่คลาดเคลื่อน แม้จะมีการนำเสนอไว้โดยใช้แนวคิดตำแหน่งแห่งที่ทางชนชั้น ซึ่งมีลักษณะขัดแย้งภายใน (Contradictory Class of Location) แต่ยังข้ามไม่พ้นข้อสรุปที่ว่า ชนชั้นเป็นสิ่งที่ไม่แน่ชัด และเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา จึงไม่สามารถระบุได้ว่า “แต่ละชนชั้นคือใครบ้าง” เราจึงค้นหาได้แค่เพียงร่องรอยทางชนชั้น ซึ่งมีลักษณะเป็นเส้นประ เพื่อที่จะทำให้เราเชื่อมโยงจุดย่อยแต่ละจุดเพื่อนำมาเป็นแนวทางการค้นหาชนชั้นในแต่ละบริบททางประวัติศาสตร์ว่า พวกเขาคือคนกลุ่มใดบ้าง* (อัสม่า หวังกุลหล้า, 2553, หน้า 18-59) เช่นเดียวกับข้อเสนอที่ว่า ชนชั้นกลางอาจต้องการนิยามในแบบตัดทอนสิ่งที่ไม่ใช่ออกไป เช่น การนิยามชนชั้นกลางในสังคมศักดินาว่า “พวกเขาไม่ใช่ศักดินาและก็ไม่ใช่ไพร่” ชนชั้นกลางจึงต้องเรียกเป็นกลุ่ม เพราะข้างในมีความหลากหลายและกระจัดกระจาย ทั้งความอนุรักษนิยมสุดขั้วมีแนวโน้มจะเข้าข้างนายทุน และมีใช้กำลังหลักในการเปลี่ยนแปลงสังคม (Ungpakorn, 2007, pp. 67-90)

ชนชั้นกลางจึงไม่เคยดำรงอยู่อย่างแท้จริง แต่เกิดจากผลพวงการต่อสู้และพลวัตทางชนชั้น ซึ่งไม่มีพรมแดนที่ชัดเจน และสัญลักษณ์ทางอำนาจเป็นเพียงตัวเลือกที่สามระหว่างความขัดแย้งสองขั้ว (Waquant, 1991, p. 57) แม้แต่การศึกษาในแง่มุมทางวัฒนธรรม (Cultural Heritage) ชนชั้นกลางเป็นเพียงแนวคิดหนึ่งที่ใช้ประโยชน์ในการอธิบายได้บางประเด็น ดำรงอยู่ในสังคมหนึ่ง ๆ หรือไม่ก็ไม่สำคัญนัก ทว่าชนชั้นกลางไทยจัดแบ่งออกเป็น 2 ระดับ หนึ่ง คือ ระดับสากลที่เชื่อว่าชนชั้นกลางเกิดจากปัจเจกชนนิยมที่มีระดับการศึกษามากขึ้น จึงมีการจูงใจโดยคำตอบแทนและผลกำไรเพื่อขยับชนชั้น สองระดับ ท้องถิ่นที่เชื่อว่าชนชั้นกลางคือชนชั้นปกครองเดิม ขับเน้นเรื่องบุญญาบารมี สิทธิในการปกครองขึ้นอยู่กับการสะสมอำนาจ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2536, หน้า 56) จากที่กล่าวมาข้อเสนอเรื่อง “ชนชั้นปัญญาตุลาการ” จึงต้องทำความเข้าใจการสร้างจิตสำนึกทางชนชั้นที่ก่อรูปขึ้นจากประสบการณ์จริง (Thompson, 1968) ซึ่งมีเพียงค้นหาต้นตอจากวัฒนธรรมของตัวสถาบันหรือปัจเจกบุคคล หากยังรวมถึงกระบวนการก่อรูปทางสังคม (Social Formation) การสังสมทุนเชิงสัญลักษณ์และการประกอบสร้างโลกทัศน์ทางอุดมการณ์ที่เชื่อมโยงกันระหว่างฝ่ายตุลาการกับกลุ่มพลังอื่น ๆ และครอบคลุมระหว่างพื้นที่โครงสร้างส่วนบน (Super

* งานชิ้นนี้นำเสนอว่าเป็นข้อเสนอแนะของสุชาย ตรีรัตน์ ผู้เชี่ยวชาญในด้านทฤษฎีมาร์กซิสม์

Structure) ที่เป็นอาณาบริเวณเกี่ยวกับสนามกฎหมาย เช่นเดียวกับพื้นที่โครงสร้างส่วนล่าง (Base Structure) ที่ว่าด้วยเรื่องเศรษฐกิจของชนชั้น

กรอบการวิเคราะห์จึงใช้แนวคิด “ทุน” (Capital) ของปีแอร์ บูดีเยอร์ (Pierre Bourdieu) ที่ชวนทำความเข้าใจกลไกการก่อรูปทางสังคมที่ประกอบด้วยทุนเศรษฐกิจ (Economic Capital) ทุนวัฒนธรรม (Cultural Capital) ทุนสังคม (Social Capital) และทุนเชิงสัญลักษณ์ (Symbolic Capital) เพื่อนำมาใช้ในการศึกษาว่า “ชนชั้นปัญญาตุลาการ” มีการสะสมทุนเหล่านี้อย่างไร เพื่อใช้ในการช่วงชิงตำแหน่งแห่งที่ใน “สนามกฎหมาย” (Legal Field) อันหมายถึงพื้นที่ทางสังคมที่มีระบบกติกาเฉพาะตัวและมีแรงผลักดันให้ผู้เล่นในสนามต้องแสวงหาความชอบธรรมในการดำรงอยู่ การอธิบายความสำคัญนี้ตั้งต้นจากช่วงการก่อรูปของ “กลุ่มก้อนอำนาจของฝ่ายตุลาการ” (Class Fraction) ในบริบทการรวมศูนย์อำนาจของรัฐธรรมนูญไทยก่อนการปฏิวัติสยาม 2475 จนล่วงเข้าสู่สภาวะการครองอำนาจนำ (Crisis of Hegemony) ของระบอบตุลาการภววิวัฒน์ในช่วงหลังปี 2549 โดยกลุ่มชนชั้นปัญญาตุลาการจะถูกวิเคราะห์ในฐานะหนึ่งกลไกของระบอบภายใต้ทฤษฎียุทธศาสตร์การครองอำนาจนำ (Strategic-relational Approach) ของ Bob Jessop ที่มองว่า รัฐมิใช่โครงสร้างตายตัว แต่เป็นสนามยุทธศาสตร์เชิงเลือกสรรซึ่งเอื้อให้กลุ่มอำนาจบางกลุ่มสามารถใช้รัฐเป็นเครื่องมือในการครองอำนาจนำ

เช่นกันกับการศึกษาบทบาทพวกเขาเพิ่มเติมในฐานะ “ปัญญาชน” (Intellectuals) ในแนวคิด Antonio Gramsci ซึ่งเสนอว่า ปัญญาชนไม่ใช่กลุ่มที่ดำรงอยู่อย่างแยกขาดจากสังคม หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างชนชั้น โดยแต่ละชนชั้นย่อมผลิตปัญญาชนของตนเองเพื่อทำหน้าที่ในการรักษาหรือเปลี่ยนแปลงระเบียบทางสังคมผ่านการทำ “สงครามความคิด” (War of Position) ที่เน้นการครอบงำเชิงอุดมการณ์ในโครงสร้างส่วนบน เช่น ระบบคุณค่า ความเชื่อที่สร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจของชนชั้นนั้น ๆ Gramsci ยังได้แบ่งปัญญาชนออกเป็นสองลักษณะ หนึ่ง คือ ปัญญาชนที่ข้ามชนชั้นได้ (Traditional Intellectual) เป็นกลุ่มที่ดำรงอยู่ภายใต้ระเบียบเดิม โดยไม่ได้เสนอแนวคิดใหม่ที่ท้าทายอำนาจปกครอง และมักทำหน้าที่สนับสนุนอุดมการณ์ของระเบียบสังคมที่มีอยู่ ส่วนที่สอง คือ ปัญญาชนที่ยึดโยงกับชนชั้น (Organic Intellectual) เกิดขึ้นจากภายในชนชั้นหนึ่ง ๆ และทำหน้าที่เชื่อมโยงผลประโยชน์ของชนชั้นกับการต่อสู้ทางอุดมการณ์ โดยมีเป้าหมายในการเปลี่ยนแปลงสังคมให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับเจตจำนงของกลุ่มตนเอง คำถามสำคัญจึงอยู่ที่ว่าในสภาวะการครองอำนาจนำชนชั้นปัญญาตุลาการจะเลือกยึดโยงกับชนชั้นใด (Hoare & Sperber, 2015)

การสังเคราะห์ทฤษฎีร่วมกันเป็นข้อเสนอทางวิธีวิทยาในการอธิบายโครงสร้างที่มีความซับซ้อนเกาะเกี่ยวกันจากสถานะของคำว่า “ชนชั้น ปัญญาชน ฝ่ายตุลาการ” เพื่อศึกษาวิถีการก่อรูปทางสังคม ซึ่งมีพลวัตและเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ไม่สามารถจำกัดการวิเคราะห์ได้ด้วยกรอบใดกรอบหนึ่ง ด้วยเหตุนี้การวิเคราะห์ “ชนชั้นปัญญาตุลาการ” ในงานนี้จึงมิได้หมายถึงการดำรงอยู่ของชนชั้นที่เป็นเอกภาพ

หากเป็นข้อเสนอเชิงแนวคิดที่ใช้ทำความเข้าใจร่องรอยทางชนชั้นและอำนาจเชิงสัญลักษณ์ของแวดวงตุลาการที่มีส่วนในการสร้างการครอบงำในสังคมจากการใช้อำนาจเชิงรุกในข้อพิพาทคดีทางการเมืองหลังการรัฐประหารในปี 2549

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ดำเนินการภายใต้แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผ่านการศึกษางานเชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นระเบียบวิธีหลักในการสำรวจ “ร่องรอยทางชนชั้น” ในเชิงภววิทยาและญาณวิทยาเชิงวิพากษ์ (Critical Onto-epistemology) โดยเน้นการสืบค้นความหมายเชิงอุดมการณ์ที่ฝังอยู่ในพลวัตการสะสมทุน การคัดเลือกเอกสารอาศัยหลักการเชิงทฤษฎี (Theoretical Sampling) โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ของข้อมูลกับกรอบแนวคิด “ยุทธศาสตร์การครองอำนาจนำ” ซึ่งเป็นเป็นปริณิชนหลักในการศึกษา (Domain) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สะท้อนถึงพลวัตของการสะสมทุน และการก่อรูปจิตสำนึกทางชนชั้นอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการตีความ (Interpretive Content Analysis) เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในระบอบตุลาการภิวัตน์ โดยมุ่งทำความเข้าใจการประกอบสร้าง “ชนชั้นปัญญาตุลาการ” ในฐานะกลไกของการครองอำนาจนำในบริบทการเมืองไทยร่วมสมัย

ผลการวิจัย

ในส่วนแรกเป็นการตอบคำถามที่ว่า “ชนชั้นปัญญาตุลาการ” มีการสะสมทุนและการก่อรูปจิตสำนึกทางประวัติศาสตร์อย่างไร โดยงานศึกษาเชิงประวัติศาสตร์กระแสหลักจะมักอธิบายว่า แวดวงตุลาการไทยได้เข้าสู่ความทันสมัยตั้งแต่รัชกาลที่ 5 ผ่านกระบวนการรวมศูนย์อำนาจ (กิตติศักดิ์ ปรกติ, 2556, หน้า 43) และผู้พิพากษาไทยมีมาตรฐานเทียบเคียงชาติตะวันตก (แสง บัญเฉลิมวิภาส, 2552, หน้า 169) ขณะที่งานเชิงวิพากษ์ที่แม้จะได้แย้งหลักคิดดังกล่าว แต่ยังคงใช้กรอบเวลาทางประวัติศาสตร์แบบเส้นตรง* (Linear) ในการอธิบาย ดังเช่น งานสำคัญของกฤษณ์เพชร โสมณวัตร(2562) ที่ศึกษาการประกอบสร้างอัตลักษณ์ตุลาการในช่วง 2475-2516 และจาตุรงค์ สุทวาทัน (2567) ที่ศึกษาความสัมพันธ์ทางอำนาจในจุดเริ่มแบบเดียวกัน แต่ศึกษาผ่านมโนทัศน์กลุ่มย่อยทางชนชั้น (Class Fraction) เคลื่อนสู่การเป็นกลุ่มทางประวัติศาสตร์จนถึงปี 2549 งานศึกษานี้จึงเสนอวิธีวิทยาที่ต่างออกไป โดยเน้นการมองให้เห็น “พลวัตของทุน” (Capital Dynamics) จึงมิได้มุ่งเล่าเรื่องแบบเรียงลำดับเหตุการณ์แบบเส้นตรง แต่

* ประวัติศาสตร์แบบเส้นตรง (Linear) คือ มุมมองที่ถือว่าประวัติศาสตร์ดำเนินไปตามลำดับเวลาอย่างต่อเนื่องและเป็นเส้นตรง มีจุดเริ่มต้น กึ่งกลาง และจุดสิ้นสุดที่ชัดเจน ซึ่งในสำนักมาร์กซิสต์วิพากษ์ว่าเป็นประวัติศาสตร์ในมุมมองของชนชั้นนำที่กำหนดอนาคตไว้ล่วงหน้า

จัดแบ่งโครงสร้างตามประเภทของทุน เพื่อตรวจสอบว่า ทุนแต่ละประเภทมีบทบาทอย่างไรในการหล่อหลอมจิตสำนึกทางชนชั้น (Class Consciousness)

Pierre Bourdieu ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเรียงลำดับทุน หากแต่ชี้ว่าทุนทางเศรษฐกิจ (Economy Capital) คือ ฐานที่สามารถสะสมและแปลงเป็นทุนอื่น ๆ ได้ง่ายที่สุด ซึ่งในบริบทนี้เราอาจเริ่มต้นจากการโต้แย้งว่า แรกเริ่มเดิมทีแวดวงตุลาการยังมีได้ดำรงสถานะนำทั้งทางการเมืองหรือแม้แต่ในทางเศรษฐกิจเช่นในปัจจุบัน เงินเดือนผู้พิพากษาอยู่ในระดับต่ำกว่าข้าราชการฝ่ายอื่น ขณะที่ระบบพิจารณาคดียังผูกติดกับความเชื่อแบบจารีต ไม่ได้รับการยอมรับจากนานาอารยประเทศ (กฤษณ์พชร โสมณวัตร, 2562) นอกจากนี้ยังเผชิญกับคำวิจารณ์ในแง่ลบ ทั้งความเกียจคร้าน ความขัดแย้งภายในระหว่างผู้พิพากษา ขาดความเชี่ยวชาญด้านภาษา เมื่อเกิดคดีที่เกี่ยวข้องกับชาวต่างชาติ ตลอดจนปัญหาค่าตอบแทนที่ต่ำกว่าข้าราชการในประเภทอื่น ๆ ส่งผลให้เกิดการลาออกของผู้พิพากษาเป็นจำนวนมาก ดังปรากฏในรายงานของกระทรวงยุติธรรมเมื่อปี 2446 ว่า “ผู้พิพากษานั้นได้รับเงินเดือนพอสมควรในชั้นต้นเดือนละ 240 บาท หรือปีละ 150 ปอนด์ แล้วขึ้นไปจนถึงเดือนละ 700 บาท หรือปีละ 480 ปอนด์ อย่างนั้นก็ดี ฝ่ายตุลาการที่ทำงานราชการเหมือนกันนั้นได้รับเงินเดือนมากกว่าฝ่ายตุลาการ แลตำแหน่งตุลาการนั้นมีเกียรติยศสูงกว่า ทั้งการนั้นก็ไม่มีใครเบื่อหน่ายด้วย เมื่อก่อน ๆ ผู้พิพากษาในเมืองไทย เขาเห็นว่าเป็นข้าราชการอันเลวทราม แลในเวลานี้ผู้พิพากษารู้สึกได้ว่า เขาเห็นว่าเปนน่าที่อันเลวชามนั้นค่อยคลายไปแล้ว คนดี ๆ ในเมืองนี้ก็ไปอยู่ที่กระทรวงมหาดไทยหรือฝ่ายตุลาการโดยมาก”* (กฤษณ์พชร โสมณวัตร, 2562)

อำนาจของฝ่ายตุลาการได้ถูกยกระดับขึ้นผ่านระบบอุปถัมภ์ของกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ก่อนการปฏิวัติสยาม โดยมีการนำเสนอว่าพระองค์ คือ ศาสดาของนักกฎหมาย มีบทบาทในการปรับปรุงระบบกฎหมายไทย ในเชิงเศรษฐกิจพระองค์มีบทบาทในการปรับปรุงเงินเดือนของผู้พิพากษาและเสมียนผู้มีรายได้น้อย ทั้งการจัดหาคดีให้ทนายความ ตลอดจนการส่งนักกฎหมายไปศึกษาต่อต่างประเทศ (จักรปาณีสวัสดิ์สุทธิ, 2499, หน้า 74) ดังจะพบว่า การยกระดับทุนทางเศรษฐกิจได้ดำเนินควบคู่กันกับรูปแบบทุนทางวัฒนธรรม (Cultural Capital) ในช่วงปลายรัชกาลที่ 5 กรมหลวงราชบุรีฯ หลังจากจบการศึกษาพระองค์เข้าดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม มีบทบาทสำคัญในการปฏิรูประบบกฎหมายของสยามในสามด้านหลัก ได้แก่ (1) การจัดตั้งโรงเรียนกฎหมายและปรับระบบการศึกษากฎหมายให้เป็นสากล (2) การแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับบริบทสมัยใหม่ และ (3) การรวมกิจการศาลที่เคยกระจัดกระจายให้อยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงยุติธรรม จากบทบาทดังกล่าวจะสังเกตได้ว่า กลุ่มอำนาจที่พระองค์อุปถัมภ์มีแนวคิดทางนโยบายที่ออกนอกขนบวัฒนธรรมในขณะนั้น

* สะกดตามต้นฉบับ

และองค์ความรู้ทางกฎหมายที่พระองค์รับมาก็มีส่วนทางกับนโยบายของในหลวง ร.5 เช่น ความขัดแย้งเรื่องระบบกฎหมายอาญาที่บังคับใช้ในรัฐ โดยกรมหลวงราชบุรีฯ ศรัทธาในระบบ Common Law ส่วนในหลวง ร.5 ทรงเห็นว่าระบบ Civil Law เป็นประโยชน์ต่อพระราชอำนาจมากกว่า (สมชาย ปรีชาศิลปกุล, 2560, หน้า 141) ประกอบกับการที่พระองค์ทรงนิยมในความทันสมัยและมีทัศนะที่ค่อนข้างเสรีนิยม จึงมีการคบหากับกลุ่มปัญญาชนที่มีแนวคิดอันเป็นปฏิปักษ์กับราชสำนัก เช่น “เทียนวรรณ” ที่มีพฤติกรรมการวิพากษ์วิจารณ์ราชสำนัก ซึ่งมีใช้วิสัยปกติของสามัญชนยุคนั้น รวมถึงการคบหาสมาคมกับกลุ่มเจ้านายที่ไม่ต้องพระราชหฤทัยของในหลวง ร.5 เช่น หม่อมคัทริน ที่เคยอภิเษกสมรสกับเจ้าฟ้าจักรพงษ์ภูวนาถ อันเป็นเรื่องจารีตมิพึงกระทำในราชสำนักสยาม (ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, 2549, หน้า 193-194)

ด้วยเหตุนี้ สถานะของฝ่ายตุลาการแม้จะมีบทบาทในวงราชการสูงขึ้น หากแต่หลักคิดทางตะวันตกที่รับมามีส่วนทางกับระบอบเก่า บทบาทนำของกรมหลวงราชบุรีฯ จึงเป็นที่ไม่ไว้วางใจเป็นผลทำให้ในหลวง ร.5 ทรงเตรียมการแต่งตั้งให้ “พระองค์เจ้าจุลธินทร” เข้ามามีบทบาทแทน ทั้งนี้ความขัดแย้งระหว่างกรมหลวงราชบุรีฯ กับกลุ่มราชสำนักถูกมองว่า ไม่ใช่ปัญหาส่วนบุคคล แต่เป็นความขัดแย้งเชิงโครงสร้างภายในระบอบ แม้ราชสำนักจะสามารถรวมศูนย์อำนาจได้สำเร็จ แต่กลุ่มชนชั้นนำยังคงมีลำดับชั้นและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากร ซึ่งเป็นอำนาจของเสนาบดีเจ้ากระทรวงแต่ละคน (สายชล สัตยานุรักษ์, 2546, หน้า 28-29) ความขัดแย้งดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะรุนแรง เพราะทุนทางวัฒนธรรมที่สูงขึ้นของกลุ่มอำนาจฝ่ายตุลาการยังเป็นเพียงองค์ประกอบเล็ก ๆ มิได้เป็นภัยคุกคามโดยตรงต่อระบอบ

แม้บทบาทเชิงปัจเจกของผู้นำอย่างกรมหลวงราชบุรีฯ จะลดลง แต่กระบวนการสะสมทุนที่ผ่านมามีทำให้ฝ่ายตุลาการมีฐานะมั่นคงยิ่งขึ้นภายในโครงสร้างอำนาจของรัฐ การปฏิวัติสยาม 2475 ในระยะต่อมากลายจุดเปลี่ยนสำคัญสู่การสถาปนารัฐประชาธิปไตยและเกิดรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรก (ศราวดี วิสาพรหม, 2559, หน้า 4-6) ผลที่ตามมา คือ การแผ่ขยายของแนวคิดกฎหมายตะวันตกแบบปฏิฐานนิยมที่ปฏิเสธกฎหมายธรรมชาติ การเปลี่ยนผ่านนี้ส่งผลให้ศาลหลุดพ้นจากสถานะเดิมในฐานะกระทรวงภายใต้พระราชอำนาจของสถาบันกษัตริย์กลายเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจอิสระจากฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ หากเป็นเพียงความอิสระที่เขียนไว้เท่านั้น ด้วยระบบกฎหมายจากตะวันตกของกรมหลวงราชบุรีฯ ถูกลดอิทธิพลลง ประกอบกับสมัยรัชกาลที่ 6 มีการปลูกฝังอุดมการณ์ทางจารีตอย่างหนักหน่วง ทำให้การปฏิบัติไม่ได้ส่งผลต่อโครงสร้างของแวดวงทางกฎหมายมากนัก (กฤษณ์ พชรโสมนัส, 2562, หน้า 206-230) สอดคล้องกับข้อเสนอของนิธิ เอียวศรีวงศ์ และจรัญ โฆษณานันท์ ที่มองว่า คณะราษฎรไม่ได้แต่ดั่งโครงสร้างของอำนาจตุลาการอย่างที่ควรจะทำ (จรัญ โฆษณานันท์, 2563)

เมื่อทุนทางวัฒนธรรมที่สั่งสมจากยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์สามารถรักษาสถานะตัวเองไว้ได้ในบริบทใหม่ของการปฏิวัติ ทำให้ฝ่ายตุลาการเคลื่อนเข้าสู่การสร้างทุนทางสังคม (Social Capital) ในการผสานเครือข่ายจากชนชั้นนำ 4 ฝ่าย (Party of Orders) ได้แก่ ราชสำนัก กองทัพ ศาสนา และผลิตซ้ำ

ผ่านแวดวงการศึกษา (จาตุรงค์ สุทวาทัน, 2567) ทิศทางสังคมในบางบริบทเกิดขึ้นจากความซับซ้อนทั้งปัจจัยภายนอกและเงื่อนไขของฝ่ายการเมือง ดังในช่วงรัฐบาลจอมพล ป. สมัยที่หนึ่งมีการเริ่มนำ “พระปรมาภิไธยของสถาบันกษัตริย์มาประทับไว้ในคำพิพากษา” แม้ไม่ได้สะท้อนถึงการคืนพระราชอำนาจหากแต่เป็นกลไกเชิงสัญลักษณ์ที่รัฐใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมภายใต้บริบทของความไม่มั่นคงทางการเมือง และความขัดแย้งกับฝ่ายตรงข้ามในขณะนั้น (ปรีดี) รวมถึงการแสวงหาความนิยมจากประชาชนในภาวะสงคราม ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันตุลาการกับสถาบันพระมหากษัตริย์จึงเริ่มผิ้วรากทางวัฒนธรรม เช่นกันกับประเพณี “เสด็จเหยียบศาล” ที่ดำเนินต่อเนื่องมายาวนานกว่า 130 ปี มีการเล่าขานว่าในหลวงรัชกาลที่ 9 เคยทรงประทับบัลลังก์พิพากษาคดีด้วยพระองค์เองใน “คดีลักไม้” (จาตุรงค์ สุทวาทัน, 2567) แม้จะสะท้อนถึงการได้รับความชอบธรรมจากสถาบันทางจารีต แต่กลับขัดแย้งกับหลักการ “The king can do no wrong” ที่พระปรมาภิไธยเป็นเพียงสัญลักษณ์ ซึ่งผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการต้องเป็นผู้รับผิดชอบทางนิติกรรมแทน (ปิยนุตร แสงนกกุล, 2553, หน้า 14)

เราจะเห็นแนวความคิดนี้จากทฤษฎีของนักพิพากษาค้นสำคัญ เช่น จรัญ ภักดีธนากุล อดีตศาลรัฐธรรมนูญ (2551-2563) เช่น การอธิบายว่า “เราถือกันว่าพระองค์ท่านเป็นตุลาการหมายเลข 1 นี่เป็นคำพูดแบบสื่อความหมายที่เข้าใจในหมู่พวกเรา นี่เป็นสิ่งที่ไม่มีสอนในโรงเรียนกฎหมาย แต่เป็นคำสอนของพระองค์ที่ชี้ให้เห็นว่าความยุติธรรมมาก่อนกฎหมายและอยู่เหนือกฎหมาย” (ปิปีชี นิเวศ, 2559) นอกจากนี้ ยังมีหลักการที่เกี่ยวข้องกับศาสนา ผ่านแนวคิดของท่านพุทธทาสภิกขุ (2449-2536) ที่มีบทบาททางการเมืองสูงทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยมีการตีความไว้สองแนวทางหลัก ได้แก่ (1) การเป็นปัญญาชนฝ่ายซ้ายจากความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับแกนนำคณะราษฎร และ (2) การเป็นปัญญาชนฝ่ายขวาจากทัศนะที่วิจารณ์ประชาธิปไตยและสนับสนุนแนวคิดที่ว่าประชาชนควรสำนึกบุญคุณต่อสถาบันกษัตริย์และเสนอให้ใช้หลักธรรมมาเป็นแนวทางปกครอง (วันพัฒน์ ยังมีวิทยา, 2560, หน้า 20) ซึ่งเป็นทิศทางเดียวกันกับงานทั้งในและนอกประเทศที่เสนอว่า “พุทธทาสเป็นเพียงปัญญาชนอนุรักษ์นิยม” (Jackson, 1988) และมีลักษณะไม่เป็นประชาธิปไตย มีแนวโน้มสนับสนุนระบอบการเมืองแบบเผด็จการอำนาจเบ็ดเสร็จ (ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์, 2554, หน้า 38) ข้อบ่งชี้ในความสัมพันธ์กับฝ่ายตุลาการ คือ การนำแนวคิดที่ผสมผสานศีลธรรมทางศาสนากับความเป็นตุลาการในอุดมคติ เพื่อยกระดับภาพลักษณ์ของผู้พิพากษาให้เป็น “ปราชญ์บุคคลของโลก” ซึ่งเป็นมโนทัศน์ที่ท่านพุทธทาสภิกขุเรียกว่า “หลักตุลาการภิธรรม” โดยมีการชี้ว่านับตั้งแต่ช่วงหลัง พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา ตุลาการภิธรรมได้ถูกผู้พิพากษาหยิบมาใช้ในลักษณะครอบงำมีจุดเริ่มจากความสัมพันธ์ระหว่างท่านพุทธทาสและนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงยุติธรรมในช่วงปี พ.ศ. 2499-2505 โดยมีนโยบายให้ผู้พิพากษาได้เป็นผู้พิพากษาจะต้องเข้ารับการอบรม “ตุลาการภิธรรม” ทุกคน (กฤษณ์เพชร โสมณวัตร, 2562)

การสะสมทุนทางสังคมเหล่านี้มิได้หยุดอยู่เพียงการอบรมเชิงวิชาชีพในระบบยุติธรรมเท่านั้น แต่ถูกผลิตซ้ำเป็นแก่นแกนของอุดมการณ์ผ่านการจัดการศึกษาทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยเฉพาะหลังจากยุคคณะราษฎรหมดอำนาจในปี 2490 ที่กลายเป็นทศวรรษการเอาคืนทางจารีต เมื่อผนวกรวมกับหลักคิดทางกฎหมายที่คณะราษฎรไม่ได้ปรับเปลี่ยนมากนัก ภาพรวมของการผลิตปัญญาชนทางกฎหมายไทยจึงมีลักษณะที่ถูกวิพากษ์ว่า “โรงเรียนกฎหมายตั้งแต่แรกเริ่ม (สมัย ร.5 ถึง ปัจจุบัน) ผลิตแต่เนติบริกรหรือนักเทคนิคทางกฎหมายที่รับใช้รัฐและระบบราชการเป็นหลักโดยขาดความเข้าใจต่อพลวัตของกฎหมาย ความเปลี่ยนแปลงของสังคม ผลิตแต่นักนิติอักษรศาสตร์ที่กฎหมายถูกอ่านสอน บังคับใช้ ด้วยความหมายตามลายลักษณ์อักษรเพียงอย่างเดียว โดยไม่สนใจต่อหลักการและความเป็นธรรมอันอยู่เบื้องหลัง” (ธงชัย วินิจจะกุล, 2563) เน้นการนำเสนอหลัก “ความเป็นไทย” (Thainess) อันหมายถึง การไม่เคร่งครัดต่อความเป็นสากล การให้ความหมาย ตีความตัวอักษรถูกยึดติดกับวัฒนธรรมความเชื่อที่เกิดขึ้นแต่โบราณ คำว่า หลักนิติธรรม, สยามวิธี, อเนกนิกรสโมสรสมมุติ หรือแม้แต่ความดีล้วนถูกผูกขาด (จาตุรงค์ สุทวาทัน, 2567) จนกล่าวได้ว่า การเคลื่อนไหวของทุน (เศรษฐกิจ, วัฒนธรรม, สังคม) ทำให้อุดมการณ์ทางกฎหมายและฝ่ายตุลาการมีบทบาทในสังคมมากขึ้น แต่การใช้อำนาจดังกล่าว การสั่งสมทุนจะต้องถูกแปรรูปให้กลายเป็นทุนทางสัญลักษณ์ (Symbolic Capital) ดังการอธิบายต่อไปนี้

อำนาจเชิงสัญลักษณ์ของชนชั้นปัญญาตุลาการ

ทุนทางสัญลักษณ์ (Symbolic Capital) คือ อำนาจที่เกิดจากการยอมรับและยกย่องจากสังคม สิ่งเหล่านี้ไม่ได้อยู่ในรูปของเงินหรือวัตถุ แต่ปรากฏเป็นเกียรติยศ ชื่อเสียง หรือภาพลักษณ์จากสาธารณชน การวิเคราะห์จึงมุ่งนำเสนออำนาจเชิงสัญลักษณ์ใน 2 มิติ ได้แก่ (1) สัญลักษณ์เชิงบุคคล และ (2) อำนาจเชิงสัญลักษณ์ที่กระทำผ่านกลไกรัฐ

1. สัญลักษณ์เชิงบุคคล (Symbolic of Great Man) ภาพแทนในวงกฎหมายปัจจุบันก็ยังเด่นชัดอยู่ที่กรมหลวงราชบุรีฯ ในฐานะบิดาแห่งกฎหมายไทย แม้งานในเชิงวิพากษ์จะพยายามโต้แย้งผ่านหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่ว่า การกำเนิดบิดาแห่งกฎหมายไทยถูกสร้างขึ้นด้วยเหตุผลทางการเมืองเป็นการนำคุณงามความดีของพระองค์มาพูดถึงในมิติเดียว เพื่อเหตุผลในการสร้างความศักดิ์สิทธิ์ในวงกฎหมาย และละเลยความขัดแย้งระหว่างพระองค์กับราชสำนักเกี่ยวกับแนวนโยบาย ทั้งยังเป็นคำถามอยู่ว่า เหตุใดคุณูปการจึงถูกยกย่องหลังจากพระองค์สิ้นพระชนม์ไปแล้วถึง 44 ปี (สมชาย ปรีชาศิลปกุล, 2560) แต่ด้วยความเป็นกระแสของประเด็นเหล่านี้จึงไม่ถูกตั้งคำถามมากนัก สัญลักษณ์เชิงบุคคลจึงเห็นได้จากสถานะด้านเดียวของพระองค์จวบจนปัจจุบัน

ทั้งนี้ ยังมีอีกหนึ่งกรณีศึกษาที่สะท้อนอำนาจเชิงสัญลักษณ์ของฝ่ายตุลาการที่เรียกว่า “บรรพตตุลาการ” ซึ่งพวกเขามักมีบทบาท “คนดี” เป็นผู้ไกล่เกลี่ยความขัดแย้งในสถานการณ์วิกฤติที่ฝ่าย

การเมืองไม่สามารถหาทางออกได้ ฝ่ายตุลาการจึงได้รับโอกาสจากชนชั้นนำ โดยเฉพาะภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ได้รับการพระราชทานแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ถือเป็นนักกฎหมายคนแรก ๆ ที่ดำรงตำแหน่งโดยวิธีการนี้ โดยเขาได้ให้เหตุผลในการแต่งตั้งครั้งนั้นว่า “...พระเจ้าอยู่หัวมีรับสั่งให้ผมเข้าเฝ้าฯ พระองค์ท่านกวักพระหัตถ์ให้ตามไปแล้วตรัสบอกว่า “ฉันจึงให้นายสัญญานะ” ไปออกทีวีเดี๋ยวนี้ สัญญากับประชาชนว่าจะมีรัฐธรรมนูญภายใน 6 เดือนและให้มีการเลือกตั้งอันบริสุทธิ แต่ขอร้องประชาชนนะขอให้สงบจากความเลือดและควั่นปืน” (สัญญา ธรรมศักดิ์, 2553, หน้า 5-6) มีการตีความว่า ด้วยภาวะสัญญาการทางการเมืองที่นำไปสู่การพิจารณาคดีจำนวนมาก และการต้องร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ภาวะลักษณะของนายสัญญา จึงถูกนำมาใช้เพื่อเสริมสร้างความชอบธรรมทางการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับการวิเคราะห์หนังสืองานศพของข้าราชการตุลาการที่เสนอว่า นายสัญญามีอัตลักษณ์ของบรรพตูลาการครบทั้ง 4 คุณลักษณะ ได้แก่ ความเป็น “คนดี” (เชื้อสัจย ยุติธรรม และมีศรัทธาในพระพุทธศาสนา) “ผู้ดี” (สง่างามและมีมารยาท) “ผู้รู้” (อ้างว่ามีความรู้ด้านกฎหมายเหนือใคร) และ “ผู้จงรักภักดี” ด้วยการเป็นผู้พิพากษาที่ได้รับความนิยมสูงสุดจากวงการธุรกิจ นักวิชาการ และสถาบันพระมหากษัตริย์ กล่าวคือ ในมุมมองของสถาบันกษัตริย์เขาเป็นประธานองคมนตรี ในวงธุรกิจเขาเป็นประธานกรรมการบริษัทในเครือปูนซีเมนต์ไทย (กฤษณ์พชร โสมณวัตร, 2562, หน้า 83) ในวงปัญญาชนเขาได้รับการยอมรับจากสุลักษณ์ ศิวรักษ์ ผู้มีอิทธิพลในวงการสังคมศาสตร์ประเทศไทย (สุลักษณ์ ศิวรักษ์, 2545, หน้า 98-99) เหนืออื่นใดเขาถูกเรียกขานว่า “เปาปุ้นจิ้นเมืองไทย” (นรนิติ เศรษฐบุตร, 2548, หน้า 33) แม้การยอมรับในตัวนายสัญญาจะสอดคล้องกับอุดมคติประชาธิปไตยแบบไทยของชนชั้นนำในขณะนั้น แต่หากเทียบกับแนวคิดของธีรยุทธ บุญมี¹ (2549) ที่เสนอว่า “สถาบันตุลาการเป็นสถาบันที่มีเกียรติภูมิ มีความเป็นอิสระ และห่างไกลจากผลประโยชน์ทางธุรกิจและอำนาจการเมือง” (ธีรยุทธ บุญมี, 2549) ซึ่งย้อนแย้งกับบทบาทประธานบริษัทในเครือปูนซีเมนต์ไทย (SCG) ซึ่งเป็นกิจการที่ถือหุ้นโดยชนชั้นนำราชสำนักและมีการรวมการบริษัท ซึ่งเป็นรัฐมนตรีกระทรวงการคลังในรัฐบาลของเขาเอง²

อนึ่ง บทบาทของกรมหลวงราชบุรีฯ และนายสัญญาเป็นเพียงร่องรอยของการสะสมทุนของบรรพตูลาการ แต่เชื้อมูลของการเป็นปัญญาชนกฎหมายที่มีหน้าที่ในสงครามทางความคิด (War of Position) ในระบอบตูลาการวิวัฒน์ เราอาจสืบค้นต้นตอจากสิ่งที่เรียกว่า “เนติบริกร” ซึ่งเป็นคำนิยามปัญญาชนหรือกลุ่มบุคคลที่ให้บริการทางกฎหมายแก่ผู้มีอำนาจ โดยอาศัยความชำนาญเทคนิคทางกฎหมายที่ถูก

¹ ดังเป็นที่น่าสังเกตว่า นักกฎหมายคนแรกๆ ที่ได้รับความไว้วางใจจากชนชั้นนำ คือ พระยามโนปกรณนิติธาดา ภายหลังการ “เกี้ยยเยี้ย” ระหว่างคณะราษฎรและฝ่ายราชสำนักหลังการปฏิวัติจนเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม 2475 และก็เป็นนักกฎหมายคนแรกในการละเมิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม

² นำเสนอแนวคิด “ตูลาการวิวัฒน์” ให้เป็นที่รู้จักในช่วงปี 2549 ซึ่งจะมีการกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

³ บุญมา วงษ์สวรรค์ ระหว่างปี 2517-2519

ออกแบบให้ซับซ้อน ใช้ภาษาที่เข้าใจยาก และอำพรางเจตนาที่แท้จริง ทั้งนี้เพื่อให้กฎหมายมีความชอบธรรมในสายตาสาธารณชน (กมลวรรณ ชื่นชูใจ, 2563) โดยตั้งข้อสังเกตจากจุดเริ่มการรัฐประหาร จีกรัฐธรรมนูญครั้งแรกในปี 2490 ความชอบธรรมที่เกิดขึ้นมิได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการบังคับใช้กฎหมายตามบทบัญญัติ แต่ความสำเร็จเกิดจากการสั่งสมทุนทางสังคม โดยเฉพาะปฏิบัติการทางกฎหมายที่ใช้อำนาจเชิงสัญลักษณ์ร่วมกับกองทัพและสถาบันกษัตริย์

จรัญ โฆษณานันท์ (2563)^{*} ชี้ว่าเหตุการณ์ครั้งนี้เกิดจากความร่วมมือของหลายภาคส่วน ได้แก่ กองทัพที่ลงมือยึดอำนาจ กรมขุนชัยนาทนเรนทรในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่ลงนามรับรอง และฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีบทบาทผ่านคำพิพากษารับรองความชอบธรรมของรัฐประหารเป็นครั้งแรก (จรัญ โฆษณานันท์, 2563, หน้า 214-215) ขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของสถาบันกษัตริย์ สุชิน ตันติสกุล อธิบายว่า ทรงมีท่าทีที่ชื่นชมต่อคณะรัฐประหาร เนื่องจากเห็นว่าผู้กระทำการมีความจงรักภักดี และสามารถยึดอำนาจได้โดยไม่เกิดการนองเลือด ปรากฏหลักฐานจากพระราชสาส์นลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2490 ความว่า “...ฉันรู้สึกพอใจยิ่งนักที่ทราบว่าเหตุการณ์ที่ได้บังเกิดขึ้นนี้มีได้เสียเลือดเสียเนื้อและชีวิตคนไทยด้วยกัน อนึ่งที่ได้บอกว่าทุก ๆ คนที่ได้ร่วมปฏิบัติการครั้งนี้ ตกลงแน่วแน่ว่าไม่ต้องการช่วงชิงอำนาจหาความดีใส่ตน เลยมีจุดประสงค์เพียงแต่จะให้รัฐบาลใหม่ที่เข้มแข็งได้มาบริหารราชการ ทำนุบำรุงประเทศไทยให้รุ่งเรืองและปลดเปลื้องความยุ่งยากที่บังเกิดขึ้นเฉพาะหน้าในบัดนี้ให้เบาบางลง ให้ประชาชนได้รับความสงบสุขร่มเย็นตามสมควรแก่สภาพและประเทศชาติได้รับการทำนุบำรุงให้เจริญ นั่นเป็นการแสดงให้เห็นในอุดมคติที่ยินดียิ่ง และเป็นความซื่อสัตย์ต่อประเทศชาติโดยแท้จริง เมื่อได้ยึดถืออุดมการณ์ดังกล่าวนี้มาปฏิบัติ นอกจากจะปรากฏไว้ในประวัติศาสตร์แล้ว ก็ยังมีตัวอย่างอันดีงามแก่ข้าราชการและประชาชนทั่วไปอีกด้วย ขอให้ทุกฝ่ายมือประสานงานกันด้วยดี เพื่อนำมาซึ่งความเจริญรุ่งเรืองแก่ประเทศชาติที่รักของเรา จะเป็นความพอใจสูงสุดของฉัน (สุชิน ตันติสกุล, 2557, หน้า 130)

แม้คำว่าเนติบริกรจะเกิดขึ้นหลังเหตุการณ์นี้กว่า 50 ปี แต่เมื่อค้นไปยังไปภายหลัง บทบาทของ “พระยาอรรณการิย์นิพนธ์” (สิทธิ จุณณานนท์) อดีตอธิบดีกรมอัยการ อาจถือเป็นเนติบริกรคนแรก ๆ ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย โดยหลังการรัฐประหาร 2490 เขาเป็นหนึ่งในมันสมองผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใต้ตุ่มที่คณะรัฐประหารนำโดย พล.ท.ผิน ชุณหะวัณ เตรียมร่างเอาไว้ แล้วให้ น.อ.กาจ กาจสงคราม นำเอาไปซ่อนไว้ใต้ตุ่มเพื่อป้องกันไม่ให้ความลับรั่วไหล และเมื่อทำรัฐประหารสำเร็จคณะผู้ก่อการ

^{*} จรัญ โฆษณานันท์ ยังชวนวิเคราะห์เกี่ยวกับบทบาทผู้พิพากษาที่เกี่ยวข้องในคดี คือ พระยาเลขาณัติธรรมพิทักษ์ และพระยาลัดพลี ธรรมประคัลภ์ โดยบทบาททั้งสองมีส่วนการตัดสินคดีสำคัญหลายคดี เช่น คดีอาชญากรรมสงคราม (คำพิพากษาศาลฎีกา 2-4/2489) คดีรัฐประหาร 2490 (คำพิพากษาศาลฎีกา 45/2496) คดีสวรรคตในหลวง ร.8 (คำพิพากษาศาลฎีกา 1544/2497) โดยคดีความทั้งหมดนี้ล้วนถูกโต้แย้งว่า มีคำตัดสินอันขัดแย้งต่อหลักกฎหมาย และมีการเมืองขึ้นหลังคำพิพากษา โดยชี้ชวนให้มีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม (จรัญ โฆษณานันท์, 2563, หน้า 222)

จึงเอาออกมาจากตูมแล้วประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว ต่อมาเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญถาวรฉบับปี 2492 พระยาอรรถการีย์นิพนธ์ก็ยังคงเป็นหนึ่งในผู้ร่วมร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และหลังการทำรัฐประหารปี 2500 เขาได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมและต่อเนืองยาวนานมาจนถึงปี 2512 ตั้งแต่รัฐบาล พจน์ สารสิน จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร ตามลำดับ” (อิติ สุวรรณทัต, 2563)

2. อำนาจเชิงสัญลักษณ์ของฝ่ายตุลาการที่กระทำผ่านกลไกรัฐ หากสัญลักษณ์เชิงบุคคล คือ ร่องรอยทางชนชั้นในการครอบครองทุนทางสัญลักษณ์ระดับปัจเจก อำนาจเชิงสัญลักษณ์ที่กระทำผ่านกลไกรัฐ คือ การจัดวางอุดมคติเหล่านั้นให้อยู่ในระดับโครงสร้างที่สถาปนาบรรทัดฐานความชอบธรรมเชิงสถาบัน เช่น คำวินิจฉัยของฝ่ายตุลาการในคดีในข้อพิพาททางการเมือง โดยในสภาวะการเปลี่ยนผ่านหลังการปฏิวัติ 2475 มีคดีสำคัญที่ยังเป็นข้อครหาว่า อำนาจตุลาการได้ถูกใช้โดยมีงทางการเมืองเป็นตัวชี้นำ ยกตัวอย่างเช่น การจัดตั้ง “ศาลพิเศษ” เพื่อพิจารณาคดีเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อการปฏิวัติ เช่น คดีกบฏบวรเดช 2476 คดีกบฏนายสิบ 2478 และคดีกบฏ 2481 ซึ่งพบว่าผลจากคำพิพากษาทำให้มีการประหารชีวิต รวม 27 คน (ประหารจริง 18 คน) จำคุกตลอดชีวิต รวม 266 คน ถูกปล่อยตัว 53 คน (ภูธร ภูทะมน, 2521, หน้า 108-171) การใช้ศาลพิเศษเกิดเป็นข้อถกเถียงทั้งในมุมที่อธิบายว่า ศาลพิเศษอยู่ในฐานะการพิทักษ์การปฏิวัติ (ณัฐพล ใจจริง, 2556) และในมุมลบที่ว่า การจัดตั้งศาลพิเศษแท้จริง คือ ป่อนทำลายหลักการกฎหมายทั่วไป และกระบวนการยุติธรรม อีกทั้งยังอาจส่งผลต่อการออกกฎหมายย้อนหลังเพื่อลงโทษบุคคล (จรัญ โฆษณานันท์, 2563, หน้า 57-58)

ภายใต้ยุทธศาสตร์การครองอำนาจนำ ซึ่งคำว่า “ตุลาการภิวัตน์” (Judicialization of Politics) ถูกตีความใหม่ที่ไม่ใช่เพียงการกระทำเชิงรุกของฝ่ายตุลาการ งานของจาดุรงค์ สุทวาท (2567) ตั้งต้นนิยามนี้จากการวิเคราะห์คดีอาชญากรรมสงครามอันเป็นต้นธารทางประวัติศาสตร์ที่นำไปสู่การก่อตั้งศาลรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา ซึ่งมีลักษณะเฉพาะ คือ เป็นการพิจารณาการกระทำของผู้นำไทยในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง (จอมพล ป.) ซึ่งถูกกล่าวหาว่าร่วมมือกับญี่ปุ่นในการนำประเทศเข้าสู่สงคราม รัฐบาลในระบุนั้นนำโดยนายปรีดี พนมยงค์ มีข้อเสนอในการจัดตั้งศาลพิเศษขึ้น แต่ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักจากผู้แทนราษฎรที่เคยได้รับพิษผลดังกล่าว จึงเสนอให้ใช้อำนาจของศาลฎีกาเพื่อหลีกเลี่ยงข้อครหาว่าเป็นศาลที่ใช้เพื่อ “ชำระแค้นทางการเมือง” ประเด็นนี้นับว่าน่าสนใจอย่างยิ่ง เพราะในห้วงเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเฉพาะในกรณีความสัมพันธ์ระหว่างสองผู้นำสำคัญของคณะราษฎรอย่างจอมพล ป. (จำเลย) และนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งเคยร่วมกันก่อการปฏิวัติมาด้วยกัน แต่ภายหลังเมื่อไทยเข้าร่วมสงครามในฐานะฝ่ายอักษะและแพ้สงคราม นายปรีดีได้ใช้บทบาทในขบวนการเสรีไทยต่อรองให้อิทธิพลของไทยได้รับการยอมรับและยุติสถานะผู้แพ้สงคราม ทำให้เขากลับมามีบทบาทนำทางการเมืองในช่วงการพิจารณาคดี จึงเป็นที่น่าสนใจว่าจะเป็นการเอาคืนหรือการช่วยมิตรสหายคนเก่า

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ศาลฎีกาเป็นผู้พิจารณาคดีนี้ แต่ในทางรูปธรรมการพิจารณาแทบไม่ต่างจากการใช้ศาลพิเศษที่เต็มไปด้วยข้อวิจารณ์เกี่ยวกับความเร่งรีบและแรงกดดันทางการเมือง แต่ผลของคำพิพากษาที่ศาลฎีกายกฟ้องจำเลยทั้ง 13 คน มิได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า จำเลยกระทำความผิดหรือไม่ แต่เป็นเพราะการกระทำที่ถูกกล่าวหาว่าเกิดขึ้นก่อนมีการประกาศใช้กฎหมายใหม่ที่นำมาฟ้อง ซึ่งขัดกับมาตรา 61 ของรัฐธรรมนูญ ทำให้กฎหมายดังกล่าวกลายเป็นโมฆะตามหลักห้ามใช้กฎหมายย้อนหลัง แม้จอมพล ป. ที่แม้จะพ้นข้อกล่าวหาในทางนิติวิธี แต่หากมุ่งวิเคราะห์ประเด็นทางการเมืองจากหลักฐานที่บ่งชี้ออกมาภายหลังว่า ก่อนการพิจารณาคดีจอมพล ป. ได้เขียนจดหมายถึงนายปรีดีความว่า “...สำหรับตัวผม ผมพูดมามากแล้ว ถ้ามีผิดและรบกวนอาจารย์ก็ขอภัยด้วย ผมได้เขียนเล่า การปฏิบัติการต่อสู้ญี่ปุ่น และส่งไปทางประธานสภาฯ และให้เพื่อนฝูงอ่าน... มีความประสงค์อย่างเดียวจะช่วยให้เพื่อนฝูงไม่เป็นอาชญากรสงคราม รวมทั้งผมด้วยตามสัญญาตัญญาณของคนต้องป้องกันตน... อาจารย์ขอได้กรุณาแก้ผมในเรื่องนี้ด้วย เพราะถ้านิ่งไว้ คนไม่รู้เหตุผลการปฏิบัติของเรา ก็จะทำให้เป็นคนขายชาติอยู่ตลอดไป ชื่อเสียงก็จะเสีย ผมดีใจแล้วว่า ที่เรามาแล้วนั้น อย่างน้อยพระแก้วมรกตยังอยู่ ญี่ปุ่นไม่ชนเอาไปอย่างแห่งอื่น...” (จดหมายของจอมพล ป. ถึงนายปรีดี พนมยงค์) (ชานันท์ ยอดหงส์, 2564)

อย่างไรก็ดี งานศึกษานี้ไม่ได้มุ่งถกเถียงในเชิงนิติวิธี หากนำเสนอว่า ข้อตกลงหลังบ้านของอดีตนักปฏิวัติทั้งสอง คือ ต้นธารแบบแผนความร่วมมือในการใช้ตุลาการภิวัตน์เป็นกลไกเพื่อประโยชน์ทางการเมือง ดังเช่นหลักฐานการปลดนายสมักร สุนทรเวช^{๒๒} แต่สังคมไทยในระบอบเวลานั้นกลับมิได้แสดงออกถึงความตื่นตัวหรือเห็นพ้องกันในการดำเนินคดีอาชญากรสงคราม เหตุผลหนึ่งมาจากความคลุมเครือของคำว่า อาชญากรสงคราม และการเข้าร่วมสงครามของไทยในฐานะพันธมิตรญี่ปุ่นที่ถูกอธิบายว่าเป็นสิ่งที่ต้องทำเพื่อความอยู่รอดของชาติ มากกว่าจะถูกตีความว่ารัฐบาลจอมพล ป. นำพาประเทศเข้าสู่สงครามและพ่ายแพ้

^๑ จดหมายถูกยืนยันจากบทสัมภาษณ์ของคุณหญิงละอียด (ภรรยาจอมพล ป.)

^{๒๒} “ในปี 2551 ในระหว่างการต่อต้านรัฐบาลของกลุ่มพันธมิตร เนื้อหาในโทรเลขวันที่ 3 กันยายน เปิดเผยให้ทราบว่าการบรรดาอัยการผู้สนับสนุนในหลวงภูมิพลจากหลายภาคส่วนมาร่วมประชุมที่บ้านของ “สิทธิ เสวตศิลา” และสิทธิก็เตรียมที่จะเสนอแผนจัดการ “สมักร สุนทรเวช” กับในหลวงภูมิพลในการเข้าเฝ้าของคณะองคมนตรีที่หัวหิน โทรเลขวันที่ 22 ตุลาคม 2551 ระบุถึงการรวมตัวที่บ้านของสิทธิอีกครั้ง คนที่มารวมตัวประกอบด้วย จำลอง ศรีเมือง, ชัยอนันต์ สมุทวณิช, สะพรั่ง กัลยาณมิตร และจรัญ ภักดีธนากุล... แผนการนี้สมักร จะถูกปลดโดยไม่ใช้กำลัง จะแก้ไขรัฐธรรมนูญให้นายกเป็นคนนอกได้... จะมีการปฏิรูปเพื่อขจัดอิทธิพลของทักษิณออกไป ดูเพิ่มใน จาตุรงค์ สุทวาทัน (2567) ปรากฏการณ์นิตรราษฎร์: ขบวนการทางอุดมการณ์กับผลสะท้อนทางการเมืองจากการได้กลับมาครองอำนาจนำของระบอบตุลาการภิวัตน์. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร.

หลังปี 2490 เราจึงเห็นคดีในลักษณะเดียวกันตามมา เช่น การรับรองการรัฐประหารในคำพิพากษาศาลฎีกา 45/2496 ซึ่งเป็นผลจากคดียึดอำนาจในปี 2490 ที่เมื่อพิจารณาถึงเบื้องหลังทางการเมืองในคำพิพากษา มีตุลาการคนสำคัญ 2 ท่านที่เป็นพี่น้องกัน คือ เจ้าพระยาศรัทธาภิบาล (จิตร ณ สงขลา) และพระยามานวราชเสวี (ปลอด วิเชียร ณ สงขลา) ทั้งสองดำรงตำแหน่งองคมนตรี และมีบทบาทในกระบวนการยุติธรรมระดับสูง ซึ่งมีการตั้งข้อสังเกตว่า เจ้าพระยาศรัทธาภิบาล ดำรงตำแหน่งองคมนตรีตั้งแต่ปี 2495-2519 มีบทบาทสำคัญในคำพิพากษา ซึ่งพรรคประชาธิปัตย์ที่ท่านเป็นผู้ร่วมก่อตั้งได้รับประโยชน์โดยตรงจากการรัฐประหาร และน่าสังเกตว่าพรรคนี้ถือกำเนิดขึ้นในวันสถาปนาราชวงศ์จักรี อันสะท้อนถึงจุดยืนทางการเมืองที่ฝ่ายตุลาการใช้อำนาจเชิงสัญลักษณ์ที่ยึดโยงกับสถาบันกษัตริย์อย่างชัดเจน (จรัญ โฆษณานันท์, 2563, หน้า 222) อาจกล่าวได้ว่า คดีการเมืองในยุคหลัง 2475 อำนาจตุลาการในเชิงสัญลักษณ์ได้กลายเป็นกลไกที่ตอบสนองต่อพันธมิตรทางการเมืองในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ กระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะในคดีที่มีเดิมพันทางการเมืองสูง ได้เผยให้เห็นร่องรอยของการจัดวางอำนาจที่เปิดโอกาสให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเข้าสู่อำนาจ ทั้งการเข้าสู่อำนาจของพรรคประชาธิปัตย์พ่วงกับการกลับมารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพล ป. ในสมัยที่สอง

“กลุ่มคนที่อยู่ตรงกลาง” กับตำแหน่งแห่งที่ทางชนชั้นในสนามทางยุทธศาสตร์ของระบบตุลาการวิวัฒน์

ในส่วนนี้จะเป็นการตอบคำถามที่สองว่า “ชนชั้นปัญญาตุลาการ” ประกอบไปด้วยกลุ่มพลังทางการเมืองใดบ้างและมีความสัมพันธ์ทางชนชั้นอย่างไร ดังจะเห็นว่า การสั่งสมทุนทางสัญลักษณ์ที่ผ่านมัล้วนทิ้งร่องรอย (Trace) การต่อสู้ทางชนชั้นปรากฏเห็นทั้งในระดับปัจเจก (บรรพบุรุษ) และถูกทำให้มีพลังผ่านปฏิบัติการของกลไกรัฐจนกลายเป็น “จิตสำนึกทางประวัติศาสตร์” ที่พวกเขารับรู้และกำหนดตนเองในฐานะผู้ผลิตอุดมการณ์ทางกฎหมาย ภูมิทัศน์นี้มาพร้อมกับการขยายตัวของเศรษฐกิจในทศวรรษ 2500 ที่ทำให้โครงสร้างทางชนชั้นเปลี่ยนแปลงไป* เกิดอาชีพผู้บริหาร ข้าราชการ และพนักงานห้างร้านต่าง ๆ มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมากสอดคล้องกับการขยายตัวของสถาบันการศึกษาเพื่อรองรับตลาดแรงงานตามการพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้ทุนทางสัญลักษณ์ของฝ่ายตุลาการแผ่ขยาย จากเดิมที่ถูกนิยามในฐานะชนชั้นกระฎุมพี แต่ได้ผสมเข้ากับชนชั้นกลาง (Middle Class) มากขึ้น กลุ่มเหล่านี้ได้พัฒนาตนเองขึ้นเป็นปัญญาชนทำหน้าที่เป็นพลังทางสติปัญญาในการผลิตและเผยแพร่โลกทัศน์แบบจารีตอันหลอมรวมและทำให้สมาชิกในสังคมจำนวนมากยึดถือ หากจะลงลึกถึงการช่วงชิงพื้นที่ทางอุดมการณ์กฎหมาย (War of Position) โดยเฉพาะที่ผ่านมามีในปี 2475-2490 สนามทางกฎหมายเคยเป็นสังเวียนการขับเคี่ยวกันระหว่างนักกฎหมายอนุรักษนิยมที่มีสายสัมพันธ์กับชนชั้นนำในระบบเก่ากับนักกฎหมาย

* แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติในปี พ.ศ. 2504 ได้เกิดการส่งเสริมการลงทุนทำให้ภาคเอกชนเติบโต มีแรงงานรับเงินเดือนเพิ่มจำนวนจาก 1.63 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2503 เป็น 2.6 ล้านคนในปี พ.ศ. 2513

ของฝ่ายคณะราษฎรที่ต้องการวางรากฐานให้กับระบอบใหม่ การต่อสู้แสดงออกผ่านการออกแบบตำรากฎหมาย และการกำหนดนิยามเพื่อตอบสนองจุดยืนเชิงอุดมการณ์ แม้ปัญญาชนฝ่ายคณะราษฎรมีอิทธิพลอยู่บ้างในช่วงแรก แต่ในเวลาเพียง 15 ปี สนามกฎหมายก็กลับกลายเป็นพื้นที่ของฝ่ายอนุรักษนิยมที่ยึดพื้นที่คืนจากการรัฐประหารฉีกรัฐธรรมนูญครั้งแรกในปี 2490 พวกเขาสามารถฟื้นตัวและได้กลับมาควบคุมโครงสร้างกฎหมาย พร้อมทั้งดัดแปลงกระบวนการยุติธรรมให้เอื้อต่อการรักษาอำนาจของชนชั้นนำเดิมได้สำเร็จ

หากวิเคราะห์ด้วยข้อเสนอของปิยบุตร แสงกนกกุลที่ว่า มนุษย์เมื่อเกิดมาแล้วมีชุดความคิดแบบโดยอ้อมสัมพันธ์กับบริบทสังคมและการเมืองในช่วงเวลานั้น จึงไม่แปลกที่ปีเกิดของกลุ่มที่ถูกเรียกว่าเนติบริกรในรุ่นต่อ ๆ มา เช่น วิษณุ เครืองาม (2494) บรรศักดิ์ อุวรรณโณ (2497) ที่พวกเขาล้วนเติบโตและเรียนหนังสือในช่วง พ.ศ. 2510-2516 ซึ่งจะสัมพันธ์กับระยะที่ทุนทางสัญลักษณ์ของฝ่ายตุลาการลงหลักปักฐาน อันสืบเนื่องจากสายธารความคิดของ “บรรพตูลการ” อย่างสัญญา ธรรมศักดิ์, ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, อมร จันทสมบุรณ์ (บิดานักกฎหมายมหาชน) รวมไปถึง มีชัย ฤชุพันธุ์ แม้การเกิดขึ้นของชนชั้นกลางจะทำให้ฝ่ายตุลาการและปัญญาชนทางกฎหมายขยายอิทธิพล แต่เมื่อพิจารณาภายในเงื่อนไขเชิงโครงสร้างและความเป็นไปได้ของยุทธศาสตร์ของรัฐในช่วงเวลานั้น ฝ่ายกองทัพมักเป็นเงื่อนไขหลักที่ถูกเลือก โดยหลังจากที่นักกฎหมายอย่างธานินทร์ กรัยวิเชียร ถูกแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อบรรเทาวิกฤติหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 แต่ด้วยปัญหาภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ทำให้ฝ่ายกองทัพมีบทบาทสำคัญเหนือกลุ่มนักกฎหมาย บทบาทนี้สืบเนื่องตั้งแต่รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ไปจนถึงพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ที่กินเวลานานกว่าหนึ่งทศวรรษ* แต่เหตุการณ์ที่กลายเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญ (Critical Juncture) ในฐานะจุดบรรจบของเวลาที่เป็นตัว “ลั่นไก” (Trigger) ให้โครงสร้างเกิดการจัดระเบียบใหม่ คือการถวายฎีกาถึงในหลวง ร.9 โดยนักวิชาการ 99 คน เพื่อให้พลเอกเปรมและกลุ่มทหารของท่านปลดระวางทางการเมืองในปี 2531 และยังมีการถกเถียงกันว่า การได้รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณผ่านการเลือกตั้งก็ไม่สามารถสลัดอิทธิพลของกองทัพได้ เพราะโครงสร้างรัฐธรรมนูญปี 2521 ยังคงอยู่ แต่มันได้สะท้อนว่า เงื่อนไขทางยุทธศาสตร์ได้เปลี่ยนไป เพราะกองทัพหมดความชอบธรรมทางการเมือง ฝ่ายกฎหมายจึงกลายเป็นกลไกใหม่ที่ถูกใช้ในยุทธศาสตร์การครองอำนาจนำที่ถูกเรียกว่า “ระบอบตุลาการภิวัฒน์” (จาตุรงค์ สุทวาทัน, 2567) ดังจะเห็นได้ในระยะต่อมาว่า การยึดอำนาจโดยคณะ “รสช.” ที่ถูกต่อต้านโดย “มือบ่มมือถือ” กลายเป็นชนวนของเหตุการณ์นองเลือดพฤษภาทมิฬนำไปสู่การสร้างฉันทามติเพื่อปฏิรูปทางการเมืองในที่สุด

การปฏิรูปเริ่มด้วยการผลักดันให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แรงกระตุ้นดังกล่าวส่งผลให้กลุ่มนักกฎหมายกลายมาเป็นผู้เล่นหลักในสนาม (Legal Field) เราจึงเห็นอิทธิพลทางความคิดของ

* การเมืองในช่วงระยะเวลาดังกล่าวถูกเรียกว่าประชาธิปไตยครึ่งใบ (Demi Democracy)

นักกฎหมาย โดยเฉพาะงานเขียนเรื่องโครงสร้างรัฐธรรมนูญในอนาคต (Constitutionalism) ของอมร จันทรสมบูรณ์ ที่เสนอให้มีกลไกตรวจสอบอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผลให้เกิดองค์กรอิสระ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและศาลรัฐธรรมนูญ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2540, หน้า 1) ซึ่งในภายหลังองค์กรเหล่านี้ถูกตั้งคำถามอย่างมากในฐานะกลไกรัฐที่หนุนเสริมตุลาการภิวัตน์ในหลังปี 2549 อมรจึงได้กลายเป็นประธานโครงการศึกษาเพื่อการปฏิรูปรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทย ถือเป็นยุคแห่งความเฟื่องฟูของนักกฎหมายมหาชน และช่วงต่อมาจึงเริ่มเกิดเป็นวรรคทอง “เรามั่นชนชั้นปัญญาตุลาการ”^๑ ทั้งนี้ การค้นหาร่องรอยทางชนชั้นปัญญาตุลาการโดยเฉพาะในบทบาทที่พวกเขามีส่วนในการสร้างสภาวะการครองอำนาจนำของระบอบตุลาการภิวัตน์ในช่วง 2531-2549 การอธิบายในข้างต้นยังคงจำกัดอยู่ที่ข้าราชการตุลาการและนักวิชาการกฎหมาย แต่ยังคงละเลยตัวแสดงที่มีส่วนหนุนเสริมตุลาการภิวัตน์ในฐานะ “สาวกอำนานิยม” (Authoritarian Followers) ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงนำเสนอตัวแสดงสำคัญ โดยจัดแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ประเด็น ดังนี้

1. ชนชั้นกลางในฐานะสาวกตุลาการภิวัตน์ ภายใต้เส้นเรื่องที่ทับซ้อนกันในปัจจุบันสำคัญ (Critical Juncture) ในทศวรรษที่ 2530 ที่คาบเกี่ยวระหว่างรัฐบาลพลเอกเปรมกับพลเอกชาติชายที่มีการทำนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า การปฏิรูประบบประกันสังคม การขยายโครงการอีสานเทิร์นชิปบอร์ด และการดึงภาคเอกชนที่มีศักยภาพในการแข่งขันเข้ามามีบทบาทในการสร้างฐานคมนาคม ผลคือเศรษฐกิจได้เติบโตอย่างต่อเนื่องในอัตราร้อยละ 10 ต่อปีในช่วง พ.ศ. 2531-2536 (ภาวิ พงษ์เจริญ, 2563, หน้า 500-501) ทำให้ชนชั้นกลางมีจำนวนสูงขึ้นพร้อมทั้งเข้าไปมีบทบาททางการเมือง พลังของพวกเขาได้ปะทุออกมาเป็นความหวังต่อการพัฒนาประชาธิปไตยไทยในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ซึ่งถูกขนานนามว่าเป็น “มือบมือถือ”^๒ (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2536, หน้า 61-119) ทำให้ชนชั้นกลางระยะนั้นกลายเป็น

^๑ รายชื่อในคณะทำงาน พนม เี่ยมมประยูร, บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, วิษณุ วรัญญู, วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สุรพล นิติไกรพจน์, สมคิด เลิศไพฑูรย์, กิตติภาคย์ ทวีศรี, พูนศักดิ์ ไวสำรวจ, เขียวชัย ณ นคร, รังสิกร อุปพงศ์ และนันทวัฒน์ บรมานันท์ ซึ่งมาจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ซึ่งภายหลังกลายมาเป็นนักกฎหมายที่มีบทบาททางการเมืองในระยะต่อมา

^๒ คงจะเป็นการดีหากจะเป็นการนำประเด็นนี้ไปศึกษาเพิ่มเติมว่า ใครเป็นผู้นิพนธ์กลอนนี้ แต่วรรคทองดังกล่าวเคยถูกกล่าวถึงว่า เป็นการยกระดับ “ฐานันดรศักดิ์” ของฝ่ายตุลาการที่ยังคงเป็นไพร่ตติยศในอดีต สืบค้นเพิ่มเติมได้จากกระทู้ในเว็บไซต์พันทิป 7 สิงหาคม 2556 ในขณะที่งานศึกษาประวัติศาสตร์กฎหมายไทยในระยะหลังไม่เคยมีหลักฐานของการนิพนธ์กลอนนี้ของกรมหลวงราชบุรีฯ มีเพียงการนำเสนอของเว็บติวสอบเนติบัณฑิตไทยที่นำเสนอการออกมายอมรับว่านายวิษณุ เครืองาม เป็นผู้นิพนธ์

^๓ จากการสำรวจของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทยต่อผู้ชุมนุมที่สนามหลวงในคืนวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 จำนวน 2,000 คน พบว่า ส่วนใหญ่มีภูมิหลังจากชนชั้นกลาง โดย 52% จบปริญญาตรี และ 14.5% สูงกว่าปริญญาตรี อาชีพส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างภาคเอกชน ข้าราชการ และเจ้าของธุรกิจ (ราว 80%) ที่เหลือเป็นคนงานและ

ความหวังของประชาธิปไตย ทว่าข้อเสนอในระยะต่อมาชี้ว่า พวกเขานี้เองที่กลายเป็นฐานของกลุ่มคนเสื้อเหลืองที่ออกมาเคลื่อนไหวคัดค้านกับประชาธิปไตย ซึ่งมีความน่าสนใจที่ว่า วิถีทางเศรษฐกิจในปี 2540 คือ จุดเปลี่ยนสำคัญจากที่พวกเขาเคยได้เลื่อนสถานะอย่างรวดเร็วจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่เมื่อเกิดวิกฤติพวกเขากลายเป็นผู้สูญเสียประโยชน์ ยกเว้นกลุ่มวิชาชีพที่มีสถานะมั่นคง (ธารินทร์ ตังสฤษดิ์สมบูรณ์ และนรชิต จิรภัทรธรรม, 2568, หน้า 129-151) มีหน้าข้าราชการในเวลาต่อมาประสบความสำเร็จจากการใช้นโยบายประชานิยม (De la Torre & Srisa-Nga, 2025) ทำให้เกิดชนชั้นกลางระดับล่างกลุ่มใหม่ (ฐานของคนเสื้อแดง) และกลายเป็นกลุ่มคนที่ออกมาเรียกร้องประชาธิปไตยหลังการรัฐประหารปี 2549 แทน ซึ่งหากอภิปรายชนชั้นกลางในแง่มุมที่กล่าวมา พวกเขาจึงมีตำแหน่งแห่งที่ซึ่งขัดแย้งภายใน โดยมีเงื่อนไขทางเศรษฐกิจในโครงสร้างส่วนล่าง (Base Structure) เป็นตัวกำหนด

ทว่าหากมุ่งวิเคราะห์พวกเขาในเงื่อนไขโครงสร้างส่วนบน (Super Structure) เราจะพบความสอดคล้องกันกับทุนทางสัญลักษณ์ของบรรพบุรุษการ (ผู้รู้ ผู้ดี คนดี ภักดี) และเครือข่ายทุนทางสังคม (ราชสำนัก ศาสนา การศึกษา) เริ่มจากงานของกาญจนาพร เขยอักษร (2565) ที่เสนอว่าชนชั้นกลางในขบวนการต่อต้านทักษิณใช้วาทกรรม “คนดีและความดี” ที่ได้รับอิทธิพลมาจากศาสนาพุทธและขงจื้อ เช่นเดียวกับประจักษ์ ก้องกีรติ (2556) ที่ค้นพบว่า การนิยามความดีในขบวนการดังกล่าวผูกโยงไว้กับ “ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์” และใช้วิธีการอนารยะเพื่อขจัดอุดมการณ์คู่แข่งตรงข้ามที่เรียกว่า “การปฏิวัติคนหิว” กอปรกับการศึกษาของ ัญญณณภัทร์ เจริญพานิช (2566) เรื่อง “มหาบุรุษแห่งชุมชนศีลธรรม” ก็ได้อาศัยกรอบทฤษฎีแบบเดียวกันและศึกษาทั้งกลุ่มเสื้อเหลืองและเสื้อแดง โดยกลุ่มแรกใช้อุดมคติจากสถานะที่ละเมิดมิได้ของสถาบันกษัตริย์และบารมีของพุทธศาสนาในการขับเคลื่อน ขณะที่กลุ่มเสื้อแดงพวกเขาเชื่อในระบบตัวแทนและโกรธเคืองที่เมื่อเลือกผู้แทนไปแล้วกลับได้รับการปฏิเสธโดยอุดมการณ์ที่กล่าวมาได้ถูกหล่อหลอมจากหนังสือแบบเรียนและสถาบันการศึกษาในฐานะกลไกเชิงอุดมการณ์ในงานของนฤมล นิ่มนวล (2559) ข้อมูลในช่วงต้นทำให้สมมุติฐานของการเป็นสาวกของระบอบตุลาการวิวัฒน์ฉายภาพไปที่ชนชั้นกลางกลุ่มแรก ผู้ซึ่งเคยทั้งเรียกร้องประชาธิปไตยและสนับสนุนการรัฐประหาร

2. นักเรียน กลุ่มในช่วงต้นมีทั้งแรงงานคอกขาวที่ เป็นผู้เสียหายและข้าราชการ นายทุนที่ไม่ได้รับผลกระทบ แต่เมื่อล่วงเข้าสู่ช่วงปี 2549 พวกเขาพร้อมตัวกันออกมาชุมนุมอีกครั้งเพื่อต่อต้านรัฐบาลทักษิณ จนรัฐบาลทนแรงกดดันไม่ไหวนำไปสู่การยุบสภาเพื่อคืนอำนาจแก่ประชาชน แม้กระนั้นพวกเขาก็ยังคงไม่ยอมรับการยุบสภา เพราะฐานเสียงของชนชั้นกลางที่เติบโตจากรัฐบาลทักษิณมี

ชาวสลัม 10.2% และนักศึกษา 8.4% ด้านรายได้ 14.1% น้อยกว่า 5,000 บาทต่อเดือน 28.5% อยู่ระหว่าง 5,000-9,000 บาท 45.5% อยู่ระหว่าง 10,000-50,000 บาท และ 6.2% เกิน 50,000 บาทต่อเดือน (สังศิต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2536)

มากกว่า (กลุ่มคนเสื้อแดง) พวกเขาจึงสนับสนุนกลไกอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย โดยเฉพาะเมื่อเหล่าผู้พิพากษา ปัญญาชน นักกฎหมาย ผลิตซ้ำแนวคิดตุลาการวิวัฒน์เพื่อสนับสนุนการล้มรัฐบาล ก็เป็นพวกเขาอีกเช่นกันที่ออกมาสนับสนุน ดังมีการตั้งข้อสังเกตจากงานอื่น ๆ จากข้อสรุปที่ว่า ความบิดเบี้ยวในการบิดผันตุลาการวิวัฒน์เพื่อหวังผลทางการเมืองเกิดขึ้นจากการที่ชนชั้นกลางหลายส่วนมีการยอมรับส่งเสริม/สนับสนุน จนปฏิเสธไม่ได้ว่า โครงสร้างดังกล่าวมีฐานราก คือ ประชาชน (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2559) สอดคล้องข้อเสนอก็คือว่า ตุลาการวิวัฒน์แบบไทยจะเกิดขึ้นได้ จะต้องมีการมีประชาชนกลุ่มหนึ่งทำการฟ้องคดี เพราะฝ่ายศาลจะไม่มีอำนาจได้เลยหากไม่มีผู้ฟ้อง ตัวแสดงเหล่านี้ถูกเรียกโดยรวมว่า “กลุ่มผู้ติดสอยห้อยตามตุลาการ” (Judicial Groupies) กล่าวคือ กลุ่มคนที่ใช้ช่องว่างของการเป็นพลเมืองดีด้วยการร้องเรียนคดีทางการเมืองเพื่อกดดันแก้งผู้เห็นต่าง จนคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจศาลและคำพิพากษาส่งผลเชิงบวกต่อกลุ่มทางการเมืองของพวกเขา และหลายกรณีพวกเขาได้รับแต่งตั้งในตำแหน่งสำคัญ (จาตุรงค์ สุทวาทัน และวีระ หวังสัจจะโชค, 2564)

หากสืบย้อนในคดียุบพรรคและตัดสิทธิทางการเมือง เราจะพบว่านักร้องเรียน คือ กลุ่มบุคคลหน้าเดิม ๆ จำกัดอยู่เพียงไม่กี่อาชีพ เช่น เอ็นจีโอ นักกฎหมาย ทนายความ ที่ล้วนเคยทำงานในภาคประชาสังคมมาก่อน และมีเส้นทางการเติบโตมาพร้อมกับ “มือบ่มมือถ้อม” ในช่วงเดียวกัน ถูกเรียกว่า “กลุ่มประชาสังคมของชนชั้นนำ” (Elite Civil Society) ที่ผนวกรวมระหว่าง เอ็นจีโอ คนชั้นกลาง และขบวนการทางสังคมที่น้อมนำนโยบายแบบบนลงล่าง (Phatharathananunth, 2006, p. 130) ซึ่งตอนหลังมีความขัดแย้งกับรัฐบาลทักษิณด้วยนโยบายที่พยายามให้เอกชนเข้าไปเป็นผู้ประกอบการในหมู่บ้าน ซึ่งขัดกับหลักคิดชุมชนนิยมของพวกเขา (เศรษฐกิจพอเพียง) จนมีคำพูดของทักษิณที่ว่า “ประชาสังคม คือ นายหน้าค้าความจน” ที่หมายถึง วิธีการของเอ็นจีโอ คือ การทำให้คนจนยอมรับความจนแบบทรงขึ้นเท่านั้น (वाद ะวี, 2563) พวกเขาจึงเป็นหนึ่งในกลุ่มผู้คนที่แทรกตัวอยู่ในมือบ่มมือถ้อมต่อเนื่องจนถึงขบวนการพันธมิตร ดังที่เห็นได้ชัดเจนจากบทบาทของศรีสุวรรณ จรรยา, ไพบุลย์ นิติตะวัน และเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ

สรุปและอภิปรายผล

การสำรวจร่องรอยทางชนชั้นที่ผ่านมา ดังปรากฏเห็นแกนเรื่องจากการสะสมทุนของฝ่ายตุลาการจนเคลื่อนเปลี่ยนเป็นทุนทางสัญลักษณ์ จนวิถีมองโลก (Hegemonic Idealism) ดังกล่าวเริ่มแผ่ขยายในช่วงหลังปี 2490 และลงหลักปักฐานมาพร้อม ๆ กับวิถีทางการผลิตที่เปลี่ยนไป (Mode of Production) ก่อให้เกิด “ชนชั้นกลาง” ในช่วงหลังปี 2500 หากพิจารณาการก่อรูปทางสังคม (Social Formation) จนเข้าสู่จุดเปลี่ยนสำคัญ (Critical Juncture) ในยุทธศาสตร์การครองอำนาจในปี 2549

1. **ชนชั้น (Classed)** การศึกษากลุ่มคนที่อยู่ตรงกลางในวิถีการผลิต โดยเฉพาะแนวคิดของ Wright มักประสบปัญหาว่า เป็นการนิยามชนชั้นโดยเป็นการจัดแบ่งด้วยสถานะ ยิ่งเมื่อชื่อว่า “ชนชั้นปัญญาตุลาการ” ย่อมถูกคาดหมายว่าคือ กลุ่มข้าราชการตุลาการที่กระทำการเชิงรุกด้วยตุลาการภิวัฒน์ แต่การใช้แนวคิดทุนของ Boudier ทำให้เห็นภาพในมุมของการก่อรูปของพวกเขาว่ามีการสะสมทุนอย่างไร ผ่านการต่อสู้ทางชนชั้นทั้งในเชิงเศรษฐกิจและพื้นที่ทางอุดมการณ์ โดยการต่อสู้ระหว่างนักกฎหมายเริ่มมีให้เห็นตั้งแต่ก่อนการปฏิวัติในบทบาทของกรมหลวงราชบุรีฯ กับฝ่ายราชสำนัก และชัดเจนขึ้นหลังการปฏิวัติในช่วง 2475-2490 ซึ่งกระทำในรูปการช่วงชิงพื้นที่ทางความคิด (War of Position) ทั้งการบัญญัติคำนิยาม สร้างวาทกรรม โดยเฉพาะขอบเขตเรื่องพระราชอำนาจของสถาบันกษัตริย์ในระบบใหม่ (ณัฐพล ใจจริง, 2556) โดยเป็นการปะทะระหว่างนักกฎหมายสำนักรัฐธรรมนูญนิยมสายคณะราษฎรที่จบจากฝรั่งเศสและมีอำนาจในช่วงต้นการปฏิวัติกับสำนักจารีตประเพณี (สำนักอังกฤษ) ที่มักเป็นชนชั้นนำในระบบเก่าและมีตำแหน่งในศาลยุติธรรมหรือเนติบัณฑิตยสภาเป็นส่วนใหญ่ (เกษณพัชร โสมณวัตร, 2562, หน้า 300) และเมื่อกลุ่มแรกพ่ายแพ้ อุดมการณ์ทางกฎหมายจึงเคลื่อนที่ต่อภายใต้การสร้างทุนทางสังคมที่เป็นการสานสัมพันธ์ทั้งจากสถาบันกษัตริย์ กองทัพ พุทธศาสนา และผลิตซ้ำโลกทัศน์เหล่านี้ผ่านกลไกทางการศึกษา ซึ่งทำให้เห็นว่า อำนาจเชิงสัญลักษณ์ของพวกเขามีได้เกิดขึ้นจากการกำหนดสถานะแบบช่วงชั้นหรืออาชีพ แต่เป็นผลจากปฏิสัมพันธ์การก่อรูปทางชนชั้น

2. ปัญญา (Intellectuals) พลวัตการต่อสู้ในช่วงต้นทำให้เกิดเป็นจิตสำนึกทางชนชั้นว่า ใครคือ
พันธมิตรและใครคือศัตรู เมื่อวิธีการผลิตที่เปลี่ยนไปทำให้เกิดปัญหาชนและนักกฎหมายที่เป็นคนชั้นกลาง

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

มากขึ้น การเกิดขึ้นของกลุ่มคนตรงกลางนี้ยังไม่ได้มีสำนักทางอุดมการณ์ของชนชั้นตนเอง เนื่องจากอุดมการณ์เสรีนิยมของคณะราษฎรพ่ายแพ้ ปัญญาชนที่มีบทบาทนำจึงหยิบยืมวิธีการมองโลกแบบชนชั้นนำสืบต่อมา สอดคล้องกับข้อเสนอที่ว่า “คนชั้นกลางจึงเป็นเพียงพลังอนุรักษ์นิยมและส่วนขยายของชนชั้นนำกับนายทุน” (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2536) แม้จะมีการนำเสนอว่า ปัญญาชนหลังทศวรรษ 2500 จะมีบทบาทในการผลักดันประชาธิปไตยโดยเฉพาะในเหตุการณ์ 14 ตุลา 2516 หากแต่มีข้อค้นพบในระยะต่อมาว่าอุดมการณ์ที่ใช้ในการเรียกร้องประชาธิปไตยกลับเป็นการใช้อำนาจเชิงสัญลักษณ์ของสถาบันกษัตริย์ในการขับไล่เผด็จการทหาร เช่น การนำพระราชหัตถเลขาของในหลวง ร.7 ความว่า “ข้าพเจ้ามีความเต็มใจที่จะสละอำนาจอันเป็นของข้าพเจ้าอยู่แต่เดิมให้แก่ราษฎรโดยทั่วไป แต่ข้าพเจ้าไม่ยินยอมยกอำนาจทั้งหลายของข้าพเจ้าให้แก่ผู้ใด คณะใดโดยเฉพาะเพื่อใช้อำนาจนั้นโดยสิทธิขาด และโดยไม่ฟังเสียงอันแท้จริงของประชาราษฎร...”* (ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2556)

ข้อความนี้ถูกพิมพ์เป็นใบปลิวที่นายธีรยุทธ บุญมี แกนนำนักศึกษาในขณะนั้นเดินแจกจ่าย และต้องมิลืมว่า นายธีรยุทธคนเดียวเท่านั้นก็เป็นผู้เสนอแนวคิดตุลาการภิวัตน์เพื่อแก้ไขวิกฤติในปี 2549 มีหน้าซ้ำเมื่อกลไกตุลาการภิวัตน์ถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลาย ตัวเขาเองได้ออกมายอมรับความผิดพลาดในภายหลังว่า “ทหารไม่ควรใช้ตุลาการภิวัตน์มาเล่นการเมือง ด้วยการใช้อำนาจหมายเอาผิคนการเมืองฝ่ายตรงข้ามและคนคิดต่างมั่วซั่วไปหมด เพราะเป็นการสร้างความขัดแย้งมากกว่าแก้ปัญหา” (ธีรยุทธ บุญมี, 2562) สัญลักษณ์การต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยแบบ 14 ตุลา จึงข้ามไม่พ้นเพดานความคิดแบบชนชั้นนำเมื่อหันมามองปัญญาชนกฎหมายจึงไม่ได้มีลักษณะแตกต่างกลุ่มคนในข้างต้น สอดคล้องกับงานศึกษาที่ว่า พวกเขาเป็นปัญญาชนที่ข้ามชนชั้นได้ (Traditional Intellectuals) โดยมีการสร้างคำอธิบายทางกฎหมายที่สื่อความหมายในทางประชาธิปไตยแบบไทยที่ยึดโยงอำนาจไว้กับชนชั้นนำในสังคม (จาตุรงค์ สุทวาทัน และวีระ หวังวัจจะโชค, 2567)

อย่างไรก็ดี ปัญญาชนในความหมายของกรัมซมิได้จำกัดอยู่ที่นักวิชาการหรือวัดจากระดับการศึกษา หากหมายถึงใครก็ตามที่สามารถสร้างการนำทางความคิด โดยอิทธิพลของปัญญาชนปรากฏชัดจากจุดเปลี่ยนสำคัญจากการยื่นฎีกาของกลุ่มปัญญาชน 99 คน ในปี 2531 ข้อเสนอแตกต่างจากแนวคิดอื่น ๆ ที่เน้นไปที่ช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภา 2535 ซึ่งชี้ว่ากองทัพถูกผลักดันจากการเมือง และอยู่ภายใต้การกำกับของราชสำนัก (เกษียร เตชะพีระ, 2556) แม้ผู้เขียนเห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว แต่การถวายฎีกาของกลุ่มนักวิชาการในปี 2531 มาพร้อมกับสิ่งที่เรียกว่า “ภาคประชาชน” โดยรายชื่อผู้ร่วมถวายฎีกาครอบคลุมทั้งปัญญาชนรายนัลลิสต์ นักกฎหมาย นักรัฐศาสตร์ ฝ่ายซ้าย เอ็นจีโอ และเทคโนโลยี การรวมตัวนี้เสมือนการเป็นยุทธศาสตร์แบบใหม่ (Strategy) โดยชี้ให้สถาบันกษัตริย์เป็นสัญลักษณ์

* สะกดตามต้นฉบับ

เพื่อผลักดันกองทัพออกจากการเมือง (ชั่วคราว) กรณีการพยายามเข้าสู่อำนาจที่ล้มเหลวของพลเอก “สุจินดา คราประยูร” ยิ่งเป็นเครื่องยืนยัน ประกอบกับเมื่อในหลวง ร.9 ทรงทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง ในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬทำให้สถานะพระราชอำนาจลดหย่อนเห็นการเมือง (ธงชัย วินิจจะกูล, 2562) รัฐไทยจึงเดินหน้าไปสู่การปฏิรูปด้วยรัฐธรรมนูญที่เปิดทางสู่การพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ดังปรากฏในมาตรา 81* ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากแรงผลักดันของกลุ่มปัญญาชนในชั้นทามตินี้

3. ตุลาการ (Judicial) ยุทธศาสตร์การครองอำนาจนำที่แม้จะเข้าใจได้ว่า ฝ่ายตุลาการ คือ กลไก ที่ถูกเลือกเพื่อจัดการวิกฤติทางการเมือง แต่งานศึกษาที่ผ่านมาทำให้ความสำคัญในเชิงนิติวิธี (ซึ่งก็สำคัญ) และสรุปว่า เป็นผลมาจากผู้พิพากษาถูกกลุ่มเกลางทางอุดมการณ์และพวกเขาคิดคำนวณผลได้ผลเสียในเชิงปัจเจก หากงานชิ้นนี้นำเสนอว่า การทำลายชั้นทามติของปัญญาชนในข้างต้นโดยรัฐบาลทักษิณ จึงทำให้เกิดตุลาการภิวัตน์ คือ การตอบโต้ที่เป็นผลรวมของเครือข่าย “ชนชั้นปัญญาตุลาการ”

อาจกล่าวได้ว่า การเกิดขึ้นของกระแสปฏิรูปการเมืองด้วยรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ทำให้กลุ่มปัญญาชนนักกฎหมายมีความโดดเด่น เช่นเดียวกับรัฐบาลทักษิณที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงกว่กว่าที่นั่ง จากการเลือกตั้งครั้งแรก 248 ที่นั่งและครั้งที่สอง 377 จาก 500 ที่นั่ง ทว่าก็ทำให้ความสัมพันธ์ในองค์ประกอบทางการเมืองค่อย ๆ เปลี่ยนไป ทั้งการส่งมอบนโยบายที่มุ่งแก้ไขแรงงานนอกระบบในเขตเมือง เกษตรกรคนจนในชนบทภาคเหนือและภาคอีสาน ทำให้เอ็นจีโอ ชนชั้นกลางทั้งในกรุงเทพฯ และหัวเมืองต่อต้านเขา เช่นกันกับการเพิกเฉยต่อหลักสิทธิมนุษยชนในกรณีนโยบายปราบปรามยาเสพติด ซึ่งทำให้เกิด “การฆ่าตามอำเภอใจ” โดยระหว่าง 3 เดือนมีการวิสามัญฆาตกรรมประชาชนไปประมาณ 2,800 ราย (De la Tore & Srisa-Nga, 2025, p. 175) นอกจากนี้รัฐบาลทักษิณทำการการปราบปรามขบวนการทางสังคมด้วยการเผชิญหน้าด้วยความรุนแรงใน 4 พื้นที่สำคัญ หนึ่ง การสร้างเขื่อนปากมูล สอง การสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูด สาม การสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอก และสี่ โครงการสร้างท่อก๊าซไทยมาเลเซีย โดยที่สัญญาณแตกหัก คือ การได้กลับพระราชดำรัสในวันที่ 25 เมษายน 2549 ด้วยคำว่า “ผู้มีบาปมีนอกรัฐธรรมนูญ” ซึ่งต่อมา 3 เดือนก็ถูกรัฐประหาร 2549 (วาด ะวี, 2563) ทำให้ทหารเริ่มเข้าสู่การเมืองอีกครั้งโดยเริ่มเห็นสัญญาณจากวาทกรรมต่าง ๆ เช่น “จ๊อกก็กับเจ้าของม้าของพลเอกเปรม” และหลักฐานการวางแผนที่บ้านของนายปีย์ มาลากุลที่นำไปสู่ตุลาการภิวัตน์

ดังจะเห็นว่า ยุทธศาสตร์การครองอำนาจนำของระบอบตุลาการภิวัตน์เกิดขึ้นในฐานะของการสิ้นสุดลงของชั้นทามติของกลุ่มปัญญาชนในปี 2531 โดยการที่ฝ่ายกองทัพหันกลับมาเป็นกลไกทางการเมืองด้วยการรัฐประหาร และทำให้การเมืองหลังเหตุการณ์ดังกล่าวแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายที่เคยเสียผลประโยชน์จากรัฐบาลทักษิณและฝ่ายที่ออกมาต่อต้านการรัฐประหารที่เรียกว่า “การเมืองเหลือง

* มาตรา 81 นี้ ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

และแดง” สอดคล้องกับงานของเก่งกิจ (2549) ที่ตั้งข้อสังเกตว่า การจัดระเบียบวิธีการปกครองมีเงื่อนไขที่เปลี่ยนไป มีการต่อต้านกลไกต่าง ๆ ที่พยายามควบคุมอำนาจจากมวลชนที่สนับสนุนรัฐบาลทักษิณ ทำให้สถานะอันสูงส่งของกลุ่มชนชั้นนำและชนชั้นกลางตลอดจนสถานะเหนือการเมืองของสถาบันกษัตริย์ องคมนตรี และราชวงศ์ถูกท้าทายจากคนเสื้อแดงหลายกลุ่ม (เก่งกิจ กิติเรียงลาภ, 2549, หน้า 307) ฝ่ายตุลาการจึงกลายเป็นกลไกชิ้นใหม่ที่สร้างการครอบงำผู้คนจากอำนาจเชิงสัญลักษณ์

กล่าวได้ว่า การสั่งสมอำนาจเชิงสัญลักษณ์ตั้งแต่ยุคบรรพตูลาการล่วงมาถึงปี 2549 ฝ่ายตุลาการเป็นสถาบันที่แทบจะไม่เคยถูกลดทอนในด้านความศักดิ์สิทธิ์ ดังข้อเสนอที่ว่า “ศาลเมื่อเปรียบเทียบกับนักการเมืองแล้ว ศาลยิ่งดูดีกว่าหลายเท่า คำว่าศาลเป็นกลางและอิสระมีอยู่ทั่วไปทั้งบัญญัติไว้ในตัวบท การสอนในสาขานิติศาสตร์ จนรับรู้กันทั่วไป เช่นนี้แล้วศาลตัดสินอย่างไรก็ต้องเชื่อจริงอยู่ที่ศาลอิสระจากนักการเมือง แต่ไม่ได้อิสระในทางอุดมการณ์และไม่ได้ปฏิเสธทุนทางเศรษฐกิจ รวมถึงไม่ได้อิสระต่ออำนาจทางการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง (ปิยนุตร แสงนกกุล, 2562, หน้า 32) ดังมีการตั้งข้อสังเกตว่าในช่วงการปฏิวัติ 2475 ที่ไม่ได้สถาปนาอุดมการณ์ทางกฎหมายแบบใหม่ (ศราวุฒิ วิสาพรม, 2559) หรือแม้แต่การบอกว่า คณะราษฎรพยายามจะทำแต่พายุแพ้ (จาตุรงค์ สุทวาทัน, 2567) ทำให้แวดวงนิติศาสตร์มีปัญหาด้านการตีความที่ยึดติดมาจากระบบเก่า งานศึกษานี้เห็นด้วยในประเด็นกล่าว หากแต่เมื่อเข้าสู่สภาวะการครองอำนาจนำที่ปิยนุตร เรียกว่า “การตีความแบบแหกคอกถึงชั้นล้มรัฐบาล ล้มการเลือกตั้ง และทำลายรัฐธรรมนูญได้ หากจะสรุปเพียงว่าเมื่อเกิดข้อพิพาทในคดีทางการเมือง ศาลจะวินิจฉัยไปตามอุดมการณ์ที่รับมาจากจารีต ก็อาจจะเกินกำลังหากไม่มีการเกื้อหนุนจากฝ่ายอื่น ๆ” (ปิยนุตร แสงนกกุล, 2562, หน้า 32) เช่นกันกับข้อเสนอที่ว่า นักกฎหมายไทยที่รับใช้คณะรัฐประหารไม่ได้มีจุดยืนทางนิติปรัชญาหรืออุดมการณ์จากสำนักใด ๆ แต่เข้าไปเพื่อแสวงหาผลประโยชน์และอำนาจ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2564) สิ่งเหล่านี้ชี้ว่า การกระทำเชิงปัจเจกของฝ่ายตุลาการเป็นเพียงยอดภูเขาน้ำแข็ง แต่การเป็นระบอบจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีผู้คนเชื่อในอำนาจเชิงสัญลักษณ์ของแวดวงตุลาการ ยินยอมพร้อมใจในการเป็นสาวก ยอมออกมาชุมนุมต่อต้านศัตรูทางการเมือง มีผู้ร้องเรียนคดีให้เข้าสู่อำนาจศาล มีองค์กรอิสระส่งเรื่องต่อ มีนักวิชาการสร้างคำอธิบายสนับสนุน มีกลไกรัฐคอยกดปราบผู้เห็นต่าง และมีผู้ชี้ขาด คือ ฝ่ายตุลาการ ซึ่งถูกเลือกจากคณะรัฐประหาร คำวินิจฉัยที่ออกมาจึงเป็นความชอบธรรมจนกว่าจะมีผู้ท้าทาย

กล่าวโดยสรุป “ชนชั้น ปัญญา ตุลาการ” เกิดขึ้นจากพลวัตการปฏิสัมพันธ์ในการต่อสู้ทางชนชั้นซึ่งมีการสำรวจร่องรอยการก่อรูปจิตสำนึกทางประวัติศาสตร์จากข้าราชการฝ่ายตุลาการในช่วงก่อนการปฏิวัติสยาม 2475 พวกเขาเริ่มในการสะสมทุนทั้งในเชิงเศรษฐกิจ ทุนทางวัฒนธรรม และสร้างเครือข่ายทุนทางสังคมร่วมกับกลุ่มพลังอื่น ๆ เช่น กลุ่มราชสำนัก กลุ่มกองทัพ และกลุ่มทางศาสนา โดยการสั่งสมทุนดังกล่าวได้ถูกแปลงเป็นทุนทางสัญลักษณ์ (Symbolic Capital) เพื่อช่วงชิงพื้นที่

ทางอุดมการณ์กับกลุ่มอำนาจของคณะราษฎร ทั้งที่แสดงออกทางสัญลักษณ์ของปัจเจกในรูปของ “บรรพตสุลาการ” และถูกทำให้มีพลังผ่านปฏิบัติการของกลไกรัฐ มีผลให้อุดมการณ์กฎหมายแบบเสรีนิยมของคณะราษฎรจางหายไปพร้อมกับการรัฐประหารในปี 2490 หลังจากนั้น พวกเขาจึงผลิตซ้ำองค์ความรู้ที่ยึดโยงมาด้วยกลไกทางการศึกษาและเริ่มลงหลักปักฐานในช่วงทศวรรษ 2500 คู่ขนานไปกับการเกิดขึ้นของคนชั้นกลางในสังคม

ภูมิทัศน์ในข้างต้นทำให้กลุ่มคนเหล่านี้แทรกตัวอยู่ในสถาบันทางสังคมต่าง ๆ ทั้งในรูปของนักวิชาการ ข้าราชการ และภาคแรงงาน ด้วยความที่พวกเขาเป็นเพียงปัญญาชนที่ข้ามชนชั้นได้ (Tradition Intellectuals) ที่ยังไม่สามารถผลิตโลกทัศน์ทางอุดมการณ์ให้แก่ชนชั้นตนเอง พวกเขาจึงหยิบยืมวิธีคิดและวัฒนธรรมการมองโลกมาจากชนชั้นนำมาเป็นแบบแผน แม้กลุ่มคนเหล่านี้จะเข้าไปมีบทบาทผลักดันระบอบประชาธิปไตยทั้งในเหตุการณ์ 14 ตุลา 2516 และพฤษภาทมิฬในปี 2535 แต่ก็ข้ามไม่พ้นการขับเคลื่อนได้เพดานทุนทางสัญลักษณ์แบบจารีต และเมื่อพลวัตยุทธศาสตร์ทางการเมืองเปลี่ยนไป พวกเขาจึงหันมาสนับสนุนการรัฐประหารในปี 2549 อันแสดงถึงตำแหน่งที่ทางชนชั้น ซึ่งมีลักษณะขัดแย้งภายใน (Contradictory Class of Location)

อย่างไรก็ดี การรัฐประหารโดยกองทัพกลายเป็นยุทธศาสตร์ที่ผิดพลาด เพราะเกิดการต่อต้านโดยมวลชนกลุ่มใหญ่ที่สนับสนุนรัฐบาลทักษิณ กลไกของฝ่ายตุลาการจึงถูกใช้บนเงื่อนไขเพื่อสร้างความชอบธรรมต่อการขจัดศัตรูทางการเมือง คำวินิจฉัยยุบพรรค ตัดสิทธิทางการเมือง และล้มการเลือกตั้งจึงสามารถครอบงำสังคมได้ด้วยอำนาจเชิงสัญลักษณ์ของตัวสถาบันและการสนับสนุนจากฐานมวลชนในฐานะสาวกอำนาจนิยม ด้วยเหตุนี้ “ชนชั้นปัญญาตุลาการ” จึงมีความหมาย 2 ลักษณะ หนึ่งคือ กลุ่มพลังทางการเมืองแบบอนุรักษนิยมที่มีความสัมพันธ์ทางชนชั้นในลักษณะเอกภาพเชิงซับซ้อน (Complex Unity) โดยมีตำแหน่งแห่งที่ทางชนชั้นซึ่งโน้มเอียงไปทางชนชั้นนำ ด้วยถูกครอบงำผ่านอำนาจเชิงสัญลักษณ์ของฝ่ายตุลาการที่ได้รับการหล่อหลอมโดยปัญญาชนอนุรักษนิยม และสอง คือ เป็นเพียงอุดมคติของอำนาจนำ (Hegemonic Idealism) ที่ถูกหล่อหลอมโดยทุนทางสัญลักษณ์ของบรรพตสุลาการที่ถูกผลิตซ้ำโดยปัญญาชนอนุรักษนิยม และเป็นหนึ่งในกลไกของยุทธศาสตร์การครองอำนาจนำ

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กมลวรรณ ชื่นชูใจ .(2563). *ความคิด “ปีศาจ”: นิติราษฎร์, พรรคอนาคตใหม่, กับการสร้างการเมืองแห่งความหวัง*. วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 13(2), 87-119.
- กฤษณ์พชร โสมณวัตร.(2562). *การประกอบสร้างอำนาจตุลาการไทยในสังคมสมัยใหม่*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ดุสิตบัณฑิต, สาขาวิชาประวัติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

กาญจนาพร เขยอักษร. (2565). “คนดี” และ “ความดี” ในทางการเมืองไทย: การต่อสู้ทางความหมาย ทางการเมืองระหว่าง 2549 – 2557. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กิตติศักดิ์ ปกติ. (2556). การปฏิรูประบบกฎหมายไทยภายใต้อิทธิพลยุโรป. วิทยุชน.

เก่งกิจ กิตติเรียงลาภ. (2558). ปัญหาชนชั้นกลางในทฤษฎีมาร์กซิสต์กับมโนทัศน์ “ตำแหน่งแห่งที่ทางชนชั้นซึ่งมีลักษณะขัดแย้งภายใน” รวมบทความ 50 ปี สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

เก่งกิจ กิตติเรียงลาภ. (2549). การเมืองว่าด้วยการต่อสู้ทางชนชั้นประเทศไทยจาก พ.ศ. 2535 – พ.ศ. 2549. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เกษียร เตชะพีระ. (2556). โจทย์ทางการเมืองที่เปลี่ยนไปในสองทศวรรษจากพฤษภา 35 ถึงปัจจุบัน. วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร, 10(1), 1-37.

จรัญ โฆษณานันท์. (2563). นิติปรัชญา: หลักนิติธรรม สภาวะยกเว้น และปฐมบทแห่งคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยม-ตุลาการวิวัฒน์. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

จาตุรงค์ สุทววัน และวีระ หวังสัจจะโชค. (2567). “ปรากฏการณ์นี้ร้าย” กับผลสะท้อนทางการเมืองจากระบอบตุลาการวิวัฒน์หลัง พ.ศ. 2549 – 2563”. วารสารสังคมศาสตร์ปริทรรศน์, 3(1), 96-111.

จาตุรงค์ สุทววัน. (2567). ปรากฏการณ์นิติราษฎร์ขบวนการทางอุดมการณ์กับผลสะท้อนทางการเมืองจากการได้กลับการครองอำนาจนำของระบอบตุลาการวิวัฒน์หลังปี 2549. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยนเรศวร.

จาตุรงค์ สุทววัน และวีระ หวังสัจจะโชค. (2564). แนวคิดนักกฎหมายแบบอนุรักษ์นิยม: การตีความรัฐธรรมนูญด้วยกรอบแนวคิดปัญญาชน. วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา, 9(1), 10-31.

ชานันท์ ยอดหงส์. (2564). หลังบ้านคณะราษฎร: ความรัก ปฏิวัติ และการต่อสู้ของผู้หญิง. ศิลปวัฒนธรรม ญัฐพล ใจจริง. (2556). ขอฟันไฟในฝันอันเหลือเชื่อ: ความเคลื่อนไหวของขบวนการปฏิวัติสยาม. (พ.ศ. 2475-2500). ฟ้ายั่ว. ฟ้ายั่ว.

ธงชัย วินิจจะกุล. (2563). นิติรัฐอภิสิทธิ์และราชานิติธรรม: ประวัติศาสตร์ภูมิปัญญา ของ Rule by Law แบบไทย (No. 167280). คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ธงชัย วินิจจะกุล. (2562). ประชาธิปไตยที่มีกษัตริย์อยู่เหนือการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 2). ฟ้ายั่ว.

ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ. (2549). ความคิดทางการเมืองของไพร่กระฎุมพีแห่งกรุงรัตนโกสินทร์. มติชน.

ธัญญ์ณภัทร์ เจริญพานิช. (2566). มหาบุรุษแห่งชุมชนศีลธรรม : วัฒนธรรมอำนาจนิยมและอารมณ์เชิงวัฒนธรรมไทย. สมมติ.

- ธารินทร์ ตังสิดิทธิสมบุรณ์ และนรชิต จิรสิทธิ์ธรรม. (2568). ความคิดทางการเมืองของชนชั้นกลางไทย การเป็นประชาธิปไตย และบททดลองนำเสนอวิกฤติทางเศรษฐกิจปี 2540 ในฐานะจุดเปลี่ยนสำคัญ. *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา*, 13(1), 129-151.
- ธิติ สุวรรณทัต. (2563). เเนติบริกรกับรัฐธรรมนูญไทย. วันที่ค้นข้อมูล 14 กรกฎาคม 2568 , เข้าถึงได้จาก <https://www.naewna.com/politic/columnist/46258>
- ธีรยุทธ บุญมี. (2562, 24 ตุลาคม). การบรรยายพิเศษเรื่อง “ประชาชน พรรคการเมือง ทหารติดกับดักก่อวิกฤตใหม่ประเทศไทย” ในวาระรำลึก 46 ปี ของประวัติศาสตร์ 14 ตุลาคม 2516. วันที่ค้นข้อมูล 14 กรกฎาคม 2568 , เข้าถึงได้จาก <https://prachatai.com/journal/2019/10/84882>
- ธีรยุทธ บุญมี.(2549). *ตุลาการภิวัตน์*. วิญญูชน.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. (2548). *สัญญาับประชาธิปไตย*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นฤมล นิมนวล (2559). การเมืองในแบบเรียนชั้นมัธยมศึกษาของไทยระหว่างปี พ.ศ. 2503-2551. *วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*.
- นนทวัฒน์ บรมานันท์.(2540). *ถกรัฐธรรมนูญ 2540*. บริษัท พี เพรส จำกัด.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2536). *วัฒนธรรมชนชั้นกลาง ในสังคม พริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ), ชนชั้นกลางบนกระแสประชาธิปไตยไทย. ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2555). *พิพากษ์ศาล*. มติชน.
- ปิปีชี นิวส์. (2559, 8 ตุลาคม). ในหลวง ร.9 : “ตุลาการหมายเลข 1” กับ “แสง”แห่ง วิกฤต รธน. 2549. วันที่ค้นข้อมูล 14 กรกฎาคม 2568, เข้าถึงได้จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-41541993>
- ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2556). *และแล้วความเคลื่อนไหวก็ปรากฏ: การเมืองวัฒนธรรมของนักศึกษาและปัญญาชนก่อน 14 ตุลาฯ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. ฟ้ายเดียวกัน.
- ปิยนุตร แสงนกกุล. (2553). *ในพระปรมาภิไธย ประชาธิปไตย และตุลาการ*. สำนักพิมพ์โอเพ่นบุ๊ก.
- ปิยนุตร แสงนกกุล. (2562). *ศาลรัฐประหาร : ตุลาการ ระบอบเผด็จการ และนิติรัฐประหาร*. ฟ้ายเดียวกัน.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2550). *รัฐประหาร – ประชาธิปไตยกับเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยประชานิยม*. ใน *ณรงค์พีชระเสริฐ (บรรณาธิการ), ก้าว (ไม่) พ้นประชานิยม: แสวงหาประชาธิปไตย*. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภิญญพันธ์ พจนะลาวัณย์. (2554). 70 ปี พ.ร.บ. คณะสงฆ์ 2484 อ่านกฎหมายเก่านั่งคุยกับคณะนิติราษฎร์. วันที่ค้นข้อมูล 14 กรกฎาคม 2568, เข้าถึงได้จาก <https://prachatai.com/journal/2011/10/37394>

จาดุรงค์ สุทวัน

ภูธร ภูมะน. (2521). ศาลพิเศษ พ.ศ. 2476 พ.ศ. 2478 และ พ.ศ. 2481. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาประวัติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภูริ พวงศรีเจริญ. (2563). การเมืองการปกครองไทย: พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ (พ.ศ. 2475 - 2540). คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2564). ประวัติศาสตร์ความคิดนิติปรัชญา (พิมพ์ครั้งที่ 2). สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย.

วัชรพล พุทธรักษา. (2557). บทสำรวจความคิดทางการเมืองของอินโดนีโอ กรัมซี. สมมติ.

วันพัฒน์ ยังมีวิทยา. (2560). พุทธศาสนกับการให้ความชอบธรรมต่ออุดมการณ์แห่งรัฐไทย. วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 13(1), 181-224.

วาด ระวี. (2563). โอลด์รอยล์ลิสต์ตาย. สมมติ.

ศราวณี วิสาหม. (2559). ราษฎรสามัญหลังวันปฏิวัติ 2475. มติชน.

สมชาย ปรีชาศิลปกุล. (2560). เมื่อตุลาการเป็นใหญ่ในแผ่นดิน: รวบรวมความว่าด้วยตุลาการภิวัตน์ ตุลาการพันธุ์ และตุลาการธิปไตย. บัณฑิต.

สัญญา ธรรมศักดิ์. (2553). ภายาคติจิตประภัสสรของผู้พิพากษา. วิทยุชน.

สายชล สัตยานุรักษ์. (2546). สมเด็จพระบรมราชดำรัสราชานุภาพ: การสร้างอัตลักษณ์ “เมืองไทย” และ “ชนชั้นนำของชาวยุโรป”. มติชน.

สุชิน ตันติกุล. (2557). รัฐประหาร พ.ศ. 2490. มติชน.

สุลักษณ์ ศิวรักษ์. (2545). คำไว้อาลัย อ.สัญญา ธรรมศักดิ์. วารสารเสียดิถี, 12(52), 98-99.

แสง บุญเฉลิมวิภาส. (2552). ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. วิทยุชน.

หลวงจักรปาณิสต์วิสุทธิ. (2499). เรื่องของเจ้าพระยามหิธรที่ระลึกในพระราชพิธีพระราชทานเพลิงศพ (ลออ ไกรฤกษ์) ณ วัดเทพศิรินทร์, วันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2499.

อรรถจักร สัตยานุรักษ์. (2559). อนาคตสังคมไทยภายใต้อำนาจตุลาการ. วารสารนิติสังคมศาสตร์, 9(1), 60-81.

อัสมา หวังกุล. (2553). บทบาททางการเมืองของชนชั้นกลางไทยในขบวนการพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยภายใต้ระบอบทักษิณ. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2536). มื้อบมือถือ: ชนชั้นกลางและนักธุรกิจกับพัฒนาการประชาธิปไตย. มติชน.

OHMS Law Tutor. (2568). สอบเนติบัณฑิตไทย. วันที่ค้นข้อมูล 14 กรกฎาคม 2568, เข้าถึงได้จาก https://ohmslawtutor.com/?fbclid=IwY2xjawL1IWxleHRuA2FibQlXMAbicmlkETFCs1R1S3FUN05mbmp5c2pqAR6el0ggdGFdIAvaNWbz9tgTKN7ZasHvzOiBSlj0cl7zkViSTvQr-sZu1NMCGQ_aem_oUAlfgrQU4lqtjCUdR-IWg

ภาษาอังกฤษ

- Althusser, L. (1971). Ideology and ideological state apparatuses (Notes towards an investigation). In *Lenin and Philosophy and Other Essays* (pp. 127–186). New Left Books.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In J. Richardson (Ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education* (pp. 241–258). Greenwood.
<https://doi.org/10.4324/9780203411017-19>
- Carchedi, G. (1989). Classes and class analysis. In E. O. Wright (Ed.), *The debate on classes* (pp. 105-126). Verso.
- De la Torre, C., & Srisa-Nga, T. (2025). *Global populism*. Illumination.
- Giddens, A. (1979). *Central problems in social theory: Action, structure and contradiction in social analysis*. Red Globe Press. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-16161-4>
- Hoare, G., & Sperber, N. (2015). *An introduction to Antonio Gramsci: His life, thought and legacy*. Bloomsbury Academic.
- Jackson, P. (1988). *Buddhadasa: Theravada Buddhism and modernist reform in Thailand* (2nd ed.). Silkworm Books.
- Jessop, B. (2004). The gender selectivities of the state: A critical realist analysis. *Journal of Critical Realism*, 3(2), 207-237. <https://doi.org/10.1558/jocr.v3i2.207>
- Phatharathananunth, S. (2006). *Civil society and democracy: Social movements in north-eastern Thailand*. NIAS.
- Thompson, E. P. (1968). *The making of the English working class*. Pelican Books.
- Ungpakorn, G. (2007). *A coup for the rich: Thailand's political crisis*. Workers Democracy Publishing.
- Wacquant, L. J. D. (1991). Making class: The middle class(es) in social theory and social structure. In S. G. McNall, R. F. Levine, & R. Fantasia (Eds.), *Bringing class back in: contemporary and historical perspectives* (pp. 39-64). Westview Press.
- Wright, E. O. (1985). *Classes*. Verso.

เศรษฐศาสตร์การเมืองของการสร้างนวัตกรรมสุขภาพของผู้สูงอายุชายแดนใต้:
กรอบวิเคราะห์ปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพ เทศบาลตำบลยะหา จังหวัดยะลา
The Political Economy of Creating Innovation in Elderly Well-being in the
Southern Border Region: Framework for Analyzing Social Determinants of
Health in Yaha Subdistrict Municipality, Yala Province

อัศวศิริ ลาปีอี (Aussiri Lapi-e)¹

สุภากร สิทธิโชค (Takorn Sittichock)²

อภิรดี จิโรภาส (Apiradee Jiropas)³

^{1,2,3} คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

Social Studies, Faculty of Humanities and Social Sciences, Thaksin University

E-mail: aussiri@tsu.ac.th

Received: 18 September 2025

Revised: 20 December 2025

Accepted: 22 December 2025

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งฉายภาพการจัดการระบบสุขภาพของผู้สูงอายุชายแดนใต้ ผ่านตัวแบบนวัตกรรมสุขภาพผู้สูงอายุโดยเทศบาลตำบลยะหา จังหวัดยะลา ออกแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ ผ่านการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสังเกตแบบมีส่วนร่วม และสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารท้องถิ่น กลุ่มผู้นำชุมชน ภาคีเครือข่ายสุขภาพ ตลอดจนกลุ่มผู้สูงอายุในพื้นที่ โดยใช้วิธีวิทยาวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองแบบองค์รวม สำหรับตรวจสอบและจำแนกองค์ประกอบตัวแบบสุขภาพผู้สูงอายุ ซึ่งประยุกต์ตามแนวคิดปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพ ครอบคลุมมิติเศรษฐกิจ การเมือง สังคม สิ่งแวดล้อม รวมทั้งสุขภาพ ทั้งนี้ผลวิจัยพบว่า นวัตกรรมส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุเทศบาลตำบลยะหา ก่อรูปขึ้นภายใต้แนวคิด Yaha Buddy Health Care ซึ่งขยายผลสู่การจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุ และพัฒนาแอปพลิเคชันยาบดดีเฮลท์แคร์ นับเป็นผลผลิตจากการผสมผสานนวัตกรรมสังคม และนวัตกรรมเทคโนโลยีบนฐานการเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพทุกมิติเข้ากับบริบทท้องถิ่นที่สมดุล ขณะเดียวกันนวัตกรรมดังกล่าวเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างความเป็นธรรมด้านสุขภาพ อันเนื่องมาจากแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำเกี่ยวกับการเข้าถึงและรับประโยชน์จากบริการด้านสุขภาพที่

ผ่านมา ดังนั้น การวิจัยนี้จึงได้เสนอแนวทางให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องควรกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานเชิงรุก ควบคู่กับการสร้างกลไกใหม่รองรับการจัดสวัสดิการสุขภาพให้ครอบคลุมผู้สูงอายุทุกกลุ่มตามความต้องการที่หลากหลาย คาดว่าบรรลุเป้าหมายการขับเคลื่อนนวัตกรรมท้องถิ่นที่สามารถหนุนเสริมระบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุชายแดนใต้ให้เกิดความยั่งยืนได้จริง

คำสำคัญ: เศรษฐศาสตร์การเมือง, นวัตกรรมสุขภาพ, สุขภาวะผู้สูงอายุ, เทศบาลตำบลยะหา

Abstract

This article aims to portray the management of the elderly's well-being system in the southern border region through the Yaha Buddy Health Care model, developed by the Yaha Subdistrict Municipality in Yala Province. The research design is qualitative, utilising participant observation and in-depth interviews with local administrators, community leaders, health network partners, and elderly groups in the area. The methodology employs a holistic political economy analysis to examine and categorise the components of the elderly well-being model, which is adapted from the social determinants of health concept and encompasses economic, political, social, environmental, and health dimensions. The research findings indicate that the Yaha Subdistrict Municipality's elderly welfare promotion innovation was formed under the Yaha Buddy Health Care concept, which expanded to establish elderly clubs and develop the Yaha Buddy Health Care application. This represents a product of integrating social and technological innovation based on connecting all dimensions of social determinants of health with a balanced local context. At the same time, this innovation is a crucial condition for creating health equity, as it addresses the inequality in access to and benefit from past well-being services. Therefore, this research suggests that relevant stakeholders should establish proactive operational standards alongside creating new mechanisms to provide well-being welfare to all elderly groups according to their diverse needs. It is expected that this will achieve the goal of driving local innovation that can truly support the sustainability of the elderly social welfare system in the southern border region.

Keywords: Political Economy, Health Innovation, Elderly Well- being, Yaha Subdistrict Municipality

บทนำ

ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว ข้อมูลจากสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (2567) ระบุว่าประชากรกว่า 20% มีอายุเกิน 60 ปี และคาดว่าจะเข้าสู่ “สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด” (Super-aged Society) ภายในปี พ.ศ. 2574 ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเชิงประชากรดังกล่าวกระทบต่อโครงสร้างเศรษฐกิจและภาระด้านสวัสดิการทั้งระบบ โดยเฉพาะพื้นที่ชนบทที่ผู้สูงอายุยังต้องพึ่งพิงทรัพยากรในชุมชนที่มีอยู่จำกัด จากสถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของสังคมไทย โดยเฉพาะพื้นที่ชายแดนใต้ ได้แก่ จังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส ที่แม้สัดส่วนผู้สูงอายุจะยังไม่สูงเท่าภาคกลางหรือภาคเหนือ แต่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในกลุ่มครอบครัวที่ลูกหลานอพยพไปทำงานนอกพื้นที่ (สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, 2564) ขณะเดียวกันความเปราะบางจากความไม่สงบ ความยากจน และข้อจำกัดทางภาษาและศาสนา ได้ส่งผลให้ผู้สูงอายุในพื้นที่ชายแดนใต้ประสบความยากลำบากมากกว่าพื้นที่อื่นในการเข้าถึงสวัสดิการภาครัฐและบริการสุขภาพ จึงตอกย้ำความสำคัญจำเป็นในการสำรวจและพัฒนาแนวทางการที่สอดคล้องกับทุนในมิติต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่ โดยเฉพาะการออกแบบกลไกขับเคลื่อนผ่านองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับเป็นสิ่งสำคัญต่อการสนับสนุนพร้อมส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนในระดับฐานราก

ทั้งนี้หากพิจารณาบริบทเกี่ยวกับการจัดการสุขภาวะสำหรับผู้สูงอายุในพื้นที่ชายแดนใต้กรณีศึกษาอำเภอยะหา จังหวัดยะลา พบว่า มีลักษณะเฉพาะทั้งทางวัฒนธรรม ภาษา ศาสนา ความเปราะบางจากสถานการณ์ความไม่สงบ อีกทั้งโครงสร้างครอบครัว ทำให้การจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุมีความซับซ้อนและท้าทายยิ่งขึ้น สะท้อนภาพของปัญหาที่ซ้อนทับกันจนก่อให้เกิด Pain-point ต่าง ๆ เช่น ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการ การขาดบุคลากรดูแลระยะยาว การพึ่งพาครอบครัวที่ลดลง และการขาดกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดนโยบายผู้สูงอายุ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2565) ด้วยปัจจัยดังกล่าวส่งผลให้เกิดข้อเสนอการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในพื้นที่ต้องอาศัยการออกแบบเชิงนวัตกรรมที่สอดคล้องกับเงื่อนไขเฉพาะท้องถิ่น ตอกย้ำการทบทวนสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างประชากรที่กำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด (Super-aged Society) ซึ่งไม่เพียงสะท้อนการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ยุคใหม่ของระบบสวัสดิการสังคมเท่านั้น หากแต่ยังจุดประกายให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นต้องแสวงหาแนวทางการปรับบทบาทจาก “ผู้ให้บริการพื้นฐาน” สู่ “กลไกขับเคลื่อนนวัตกรรม” ที่ตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุในมิติเชิงลึกและเฉพาะพื้นที่มากยิ่งขึ้น (กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง, 2566)

ด้วยภารกิจของเทศบาลตำบลยะหา จังหวัดยะลา ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทในการจัดการสุขภาวะผู้สูงอายุครอบคลุมพื้นที่ 5 ชุมชน โดยในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2562 - 2565 พบว่าจำนวนผู้สูงอายุในพื้นที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 231 คน เป็น 275 คน (เทศบาลตำบลยะหา, 2566)

หากแต่โครงการที่ดำเนินการกลับเป็นลักษณะเดิมซ้ำ ๆ และขาดเป้าหมายที่เน้นผลลัพธ์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงวัยอย่างเป็นระบบ อีกทั้งยังขาดการบูรณาการเครือข่ายสุขภาพ ตลอดจนการเปิดพื้นที่รองรับให้ประชาชนร่วมกำหนดแนวทางบริการที่ชัดเจน จึงทำให้การจัดสวัสดิการมีลักษณะผลิตซ้ำจากบนลงล่าง (Top-down) และขาดความยั่งยืนในเชิงโครงสร้าง สะท้อนถึงความแตกต่างทางสถานะของบุคคล จนนำไปสู่การทบทวนความเป็นธรรมด้านสุขภาพ (Health Equity) ด้วยกรอบประเมินปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพ (Social Determinants of Health: SDH) ที่เสนอโดยองค์การอนามัยโลก (WHO, 2010) เกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ ครอบคลุมบริบทสังคมและการเมือง (Socioeconomic and Political Context) ชนชั้นและตำแหน่งแห่งที่ทางสังคม (Social Position and Stratification) ตลอดจนปัจจัยตัวกลางที่สัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมและระบบโครงสร้างพื้นฐาน (Intermediary Determinant) เป็นต้น (นิภาพร เอื้อวัฒนะโชติมา, 2559) ซึ่งปัจจัยดังกล่าวล้วนสะท้อนปัญหาสุขภาพนั้นจะแปรผันไปตามลำดับชั้นของสังคม กล่าวคือยิ่งสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคลนั้นอยู่ระดับล่างเท่าไรก็จะมีแนวโน้มที่จะสุขภาพแย่ลงไปด้วย เช่นเดียวกับการวิเคราะห์สถานการณ์ผู้สูงอายุของประเทศไทยที่กระจายตัวในพื้นที่ต่าง ๆ ย่อมต้องสำรวจและอธิบายภายใต้กรอบการประยุกต์แนวคิดของปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพครั้งนี้ ช่วยทำให้เห็นความซับซ้อนของปัญหาและสนับสนุนกลไกสร้างกระบวนการทัศน์ใหม่ในการดูแลสุขภาพประชาชนได้ลึกซึ้งมากขึ้น

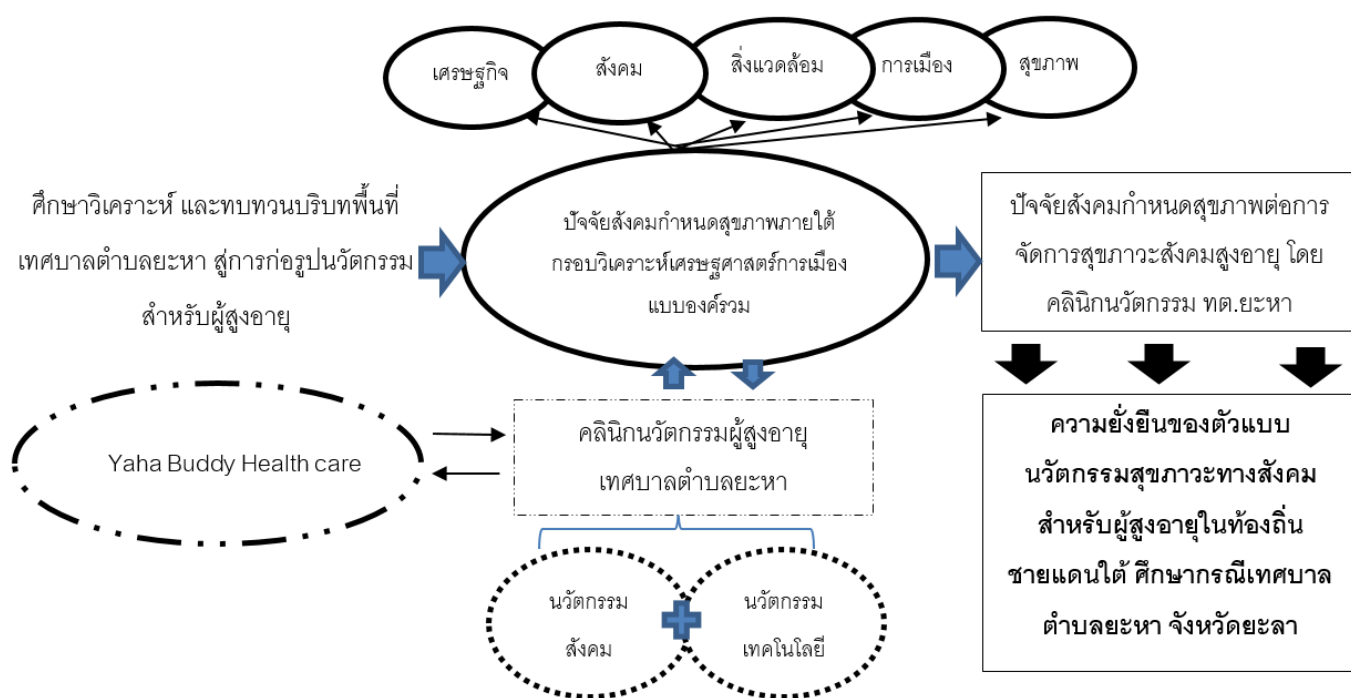
ดังนั้น เพื่อให้เกิดข้อค้นพบเกี่ยวกับการขับเคลื่อนกลไกการจัดการสุขภาพของผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ชายแดนใต้ จึงกำหนดกรอบวิเคราะห์โดยใช้แนวทางเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบองค์รวม จากตัวแบบกรณี “คลินิกนวัตกรรมผู้สูงอายุเทศบาลตำบลยะหา” (Yaha Buddy Health Care) ที่มีการนำเสนอและออกแบบแนวคิดผ่านปฏิบัติการวิจัยคลินิกนวัตกรรม โดยจรัส สุวรรณมาลา และคณะ (2567) สะท้อนภาพการดำเนินงานสร้างสังคมสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุผ่านกลไกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปรับบทบาทการบริหารสวัสดิการแบบเดิมสู่การพัฒนาระบบขับเคลื่อนผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน ประกอบกับการใช้เทคโนโลยีเป็นตัวกลางเชื่อมต่อการให้บริการ ต่อยอดสมมติฐานของนวัตกรรมสุขภาพดังกล่าวที่ไม่ใช่เพียงเครื่องมือเท่านั้น หากแต่เป็น “พื้นที่ทดลอง” (Experimental Space) สำหรับออกแบบการส่งเสริมสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมสูงวัยในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้อย่างมีนัยสำคัญ ขณะเดียวกันเพื่ออธิบายแนวคิดปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพ ซึ่งมีส่วนสำคัญสำหรับฉายข้อมูลให้กระจ่างชัดว่า นวัตกรรมที่เทศบาลตำบลยะหาออกแบบขึ้นผ่าน “คลินิกนวัตกรรมผู้สูงอายุ” นั้น ก่อรูปขึ้นภายใต้บริบทใด และมีผลผลิตนวัตกรรมใดบ้าง อีกทั้งนวัตกรรมดังกล่าวสามารถตอบสนองต่อการสร้างความมั่นคงแก่ผู้สูงอายุให้เกิดความยั่งยืนได้มากน้อยเพียงใดหากพิจารณาจากองค์ประกอบที่ครอบคลุมมิติเศรษฐกิจ การเมือง สังคม สุขภาพ ตลอดจนสิ่งแวดล้อม อันเป็นเงื่อนไขเฉพาะของเทศบาลตำบลยะหา นอกจากนี้หากประเมินเป้าหมายการสร้างระบบการจัดการสุขภาพะสังคมผู้สูงอายุให้เกิดความยั่งยืนแล้ว

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องพิจารณารายละเอียดจากปัจจัยใดบ้าง ที่จะอุดช่องว่างการดำเนินการอันเป็นข้อจำกัดต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ซึ่งคาดว่าจะช่วยถอดรหัสเชิงโครงสร้างการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับพลวัตของจังหวัดชายแดนภาคใต้ในอนาคต

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อสำรวจบริบทพื้นที่เทศบาลตำบลยะหา สู่การก่อรูปนวัตกรรมท้องถิ่นสำหรับผู้สูงอายุ
2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพ ที่มีผลต่อระบบการจัดการสุขภาวะสังคมผู้สูงอายุ
3. เพื่อประเมินความยั่งยืนของนวัตกรรมสุขภาพในท้องถิ่นต่อการจัดการสุขภาวะสังคมผู้สูงอายุ

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบการวิจัยนี้ตั้งอยู่บนฐานการทบทวนสถานการณ์ผู้สูงอายุในพื้นที่จังหวัดยะลา โดยใช้กรณีเทศบาลตำบลยะหา ซึ่งเป็นพื้นที่ตัวแทนของชุมชนในจังหวัดชายแดนใต้ที่กำลังเผชิญกับภาวะสังคมสูงอายุอย่างเข้มข้น และเป็นพื้นที่ทดลองการใช้นวัตกรรมจัดการสุขภาวะสังคมสูงอายุนะดับท้องถิ่นผ่านกลไก “คลินิกนวัตกรรมผู้สูงอายุ” บนฐานคิด Yaha Buddy Healthcare โดยใช้วิธีวิทยาวิเคราะห์

เศรษฐศาสตร์การเมืองแบบองค์รวม ที่เน้นวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมือง อำนาจ และปัจจัยอื่น ๆ ทางสังคม (Hunt & Lautzenheiser, 2015) ที่สอดคล้องกับแนวคิดปัจจัย สังคมกำหนดสุขภาพ (Social Determinants of Health: SDH) ซึ่งเสนอโดยองค์การอนามัยโลก (WHO) ครอบคลุมทั้ง 5 มิติ ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การเมือง และสุขภาพ ดังนั้น ด้วยกรอบวิเคราะห์นี้คาดว่าจะช่วยเสนอมุมมองใหม่เกี่ยวกับแนวทางสร้างความเป็นธรรมด้านสุขภาพบนฐาน การลดช่องว่างการเข้าถึงบริการสาธารณะด้านสุขภาพสู่การบรรลุความยั่งยืนของตัวแบบนวัตกรรมสุขภาพ ทางสังคม ที่สะท้อนบริบทเฉพาะจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีความหลากหลายและซับซ้อนให้ชัดเจน มากขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) นี้กำหนดกรอบดำเนินการวิจัยเฉพาะกรณีศึกษา (Case Study Research) ได้แก่ เทศบาลตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา ซึ่งเป็นพื้นที่ตัวแทนบริบท ท้องถิ่นชายแดนใต้ และเป็นหน่วยวิเคราะห์ระบบส่งเสริมสุขภาพผ่านการทดลองตัวแบบนวัตกรรมสุขภาพ ผู้สูงอายุผ่านกลไก “คลินิกนวัตกรรมผู้สูงอายุ” ภายใต้แนวคิดยะหาบัดดีเฮลท์แคร์ โดยอาศัยวิธีวิทยา วิเคราะห์แนวเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบองค์รวม (Holistic or Totality) เนื่องจากเป็นกรอบการวิเคราะห์ที่ ช่วยร้อยโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและองค์กรต่าง ๆ รวมทั้งแสดงถึงความเชื่อมโยงระหว่างมิติ ด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม สิ่งแวดล้อม รวมถึงสุขภาพ เป็นต้น องค์ประกอบดังกล่าวล้วนเป็นเงื่อนไข สำคัญในการอธิบายปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพ (Social Determinants of Health: SDH) สู่ข้อค้นพบ แนวทางยกระดับการให้บริการสุขภาพแก่ผู้สูงอายุอย่างเป็นองค์รวม

การเลือกพื้นที่และกลุ่มตัวอย่าง

กรณีศึกษาเทศบาลตำบลยะหา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอยะหา จังหวัดยะลา ซึ่งครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของตำบลยะหา และมีพื้นที่ให้บริการ 5 ชุมชน ประกอบด้วย (1) ชุมชนตลาด ยะหา (2) ชุมชนบ้านคละ (3) ชุมชนกาปงยาฮา (4) ชุมชนกาปงนือเร็ง และ (5) ชุมชนบือแนแจเกาะ

ทั้งนี้กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ใช้วิธีการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเขตพื้นที่ให้บริการของเทศบาลตำบลยะหา ซึ่งถือเป็นผู้มีบทบาทใน การร่วมออกแบบและกำกับนโยบายที่สนับสนุนกลไกนวัตกรรมสุขภาพแก่ผู้สูงอายุ ได้แก่ นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกอง เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้านสวัสดิการและสาธารณสุขในชุมชน ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา อาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน (อสม.) ผู้ดูแลผู้สูงอายุ (อผส.) รวมทั้งผู้สูงอายุในพื้นที่

การเก็บรวบรวมข้อมูลและเครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินการ

การเก็บรวบรวมข้อมูลจำแนกแหล่งข้อมูล 2 ประเภท เพื่อวิเคราะห์และเชื่อมโยงกลไกการจัดการ สุขภาพของผู้สูงอายุในพื้นที่เทศบาลตำบลยะหาได้อย่างลุ่มลึกและรอบด้าน โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ได้มาจากการเก็บข้อมูลภาคสนามในพื้นที่จริงของเทศบาลตำบลยะหา ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) รวมทั้งการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เป็นต้น

(2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้แก่ การทบทวนความเป็นธรรมด้านสุขภาพ (Health Equity) ที่ตอบสนองแนวทางการลดช่องว่างการรับบริการทางสุขภาพ ด้วยแนวคิดปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพ (Social Determinants of Health: SDH) ที่เสนอโดยองค์การอนามัยโลก (WHO) ครอบคลุม 5 มิติ ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การเมือง และสุขภาพ นอกจากนี้ยังวิเคราะห์แผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2566 - 2570 รายงานผลการดำเนินงานเทศบาลตำบลยะหา เอกสารแนวทางการดำเนินงานของโครงการ “คลินิกนวัตกรรมผู้สูงอายุ” คู่มือระบบ Yaha Buddy Health Care ประกอบกับใช้ข้อมูลเชิงสถิติประมวลผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกรณีศึกษาในพื้นที่อื่นของประเทศไทยเพื่อเปรียบเทียบมุมมองที่หลากหลาย

การวิเคราะห์ข้อมูลและตรวจสอบข้อมูล

ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงตีความ (Interpretive Content Analysis) ตามลำดับขั้นตอนของ Miles & Huberman (1994) ได้แก่ การลดข้อมูล (Data Reduction) การจัดระเบียบข้อมูล (Data Display) และการสรุปตีความ (Conclusion Drawing) และใช้วิธีวิเคราะห์แนวเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบองค์รวม เพื่อวิเคราะห์กรอบการวิเคราะห์ปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพ รวมทั้งทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทั่วไปในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ สู่การสะท้อนบริบทเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลยะหา จะช่วยให้เห็นความเชื่อมโยงของเงื่อนไขในทุกมิติที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน

ขณะที่การตรวจสอบข้อมูล ใช้เทคนิคแบบสามเส้า (Triangulation) จากแหล่งข้อมูล วิธีการ และทฤษฎี ประกอบกับการเชิญผู้ให้ข้อมูลหลัก ร่วมทบทวนข้อค้นพบประเด็นสำคัญบางประการ รวมทั้งอาศัยการบันทึกกระบวนการวิจัยอย่างเป็นระบบเพื่อยืนยันความน่าเชื่อถือ

ผลการวิจัย

สถานการณ์ผู้สูงอายุจังหวัดยะลาและบริบทพื้นที่เทศบาลตำบลยะหา ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดภาพสะท้อนกรณีจังหวัดชายแดนใต้ ที่สอดคล้องกับบริบทของการเป็นหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่กำลังก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างชัดเจน โดยข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2560) ระบุว่า จังหวัดยะลา มีประชากรผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) หรือประมาณร้อยละ 15.8 ของประชากรทั้งหมด ซึ่งเกินเกณฑ์การเป็น “สังคมสูงวัย” (Aged Society) ตามนิยามขององค์การสหประชาชาติ ปัจจัยที่เร่งให้สังคมสูงวัยเกิดเร็วในพื้นที่นี้ ได้แก่ อัตราการเกิดที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง อัตราการย้ายถิ่นของวัยแรงงานออกนอกพื้นที่ และการมีอายุขัยเฉลี่ยที่สูงขึ้นเนื่องจากการเข้าถึงบริการสุขภาพที่ดีขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา แสดงถึงสภาพทางบริบททั่วไปที่กำลังก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยในจังหวัดยะลา อีกทั้งมีความเฉพาะที่แตกต่างจาก

ภูมิภาคอื่นของประเทศไทย เนื่องจากเป็นพื้นที่พหุวัฒนธรรมที่ประชากรส่วนใหญ่เป็นมุสลิม และมีเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงที่ซับซ้อน อันเนื่องมาจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ชายแดนใต้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการและการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ รวมถึงการดูแลผู้สูงอายุ

1. บริบทพื้นที่เทศบาลตำบลยะหา สู่การก่อรูปนวัตกรรมสำหรับผู้สูงอายุ

เทศบาลตำบลยะหาเป็นศูนย์กลางชุมชนเมืองขนาดเล็กในอำเภอยะหา มีประชากรผู้สูงอายุคิดเป็นร้อยละ 17 ของประชากรในเขตเทศบาล (ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของจังหวัดยะลาลดเล็กน้อย) เป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์และภาษา ซึ่งสัมพันธ์กับความเป็นสังคมมลายูมุสลิม โดยประชากรส่วนใหญ่พูดภาษามลายูถิ่นควบคู่กับภาษาไทย มีบทบาทของผู้นำศาสนาและชุมชนเข้มแข็ง และมีค่านิยมการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวเป็นหลัก นอกจากนี้โครงสร้างเศรษฐกิจของพื้นที่พึ่งพาการค้าขายรายย่อย เกษตรกรรม และแรงงานรับจ้าง (เทศบาลตำบลยะหา, 2566) ทำให้รายได้ครัวเรือนส่วนใหญ่ไม่สูง ส่งผลให้ผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งต้องพึ่งพาเบี้ยยังชีพและความช่วยเหลือจากลูกหลาน แต่ในขณะเดียวกันก็ยังมีทุนทางสังคมและวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง ซึ่งเป็นศักยภาพสำคัญในการพัฒนาระบบดูแลผู้สูงอายุ

ด้วยภาพสะท้อนกรณีจังหวัดชายแดนใต้ ส่งผลให้กรณีเทศบาลตำบลยะหาสะท้อนลักษณะร่วมของพื้นที่ชายแดนใต้ คือ โครงสร้างประชากรสูงวัยเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ท่ามกลางข้อจำกัดด้านทรัพยากรและเศรษฐกิจท้องถิ่น การรวมกลุ่มทางสังคมและวัฒนธรรมเข้มแข็ง เช่น บทบาทของครอบครัว ศาสนา และชุมชน ในการดูแลผู้สูงอายุ หากแต่ยังมีข้อจำกัดด้านโครงสร้างรัฐและความมั่นคงที่ทำให้การจัดบริการบางประเภทไม่ทั่วถึง รวมทั้งความจำเป็นของนวัตกรรมท้องถิ่น ในการออกแบบระบบสวัสดิการที่สอดคล้องกับทุนและบริบทเฉพาะ ดังนั้น การพัฒนาระบบจัดการสุขภาวะผู้สูงอายุในพื้นที่ชายแดนใต้จึงต้องใช้แนวทางที่ผสมผสานทั้งการสนับสนุนจากรัฐ ร่วมกับการใช้ทุนท้องถิ่น และนวัตกรรมทางสังคมเพื่อตอบโจทยสภาพจริงของชุมชน จึงนำไปสู่การพัฒนานวัตกรรมผู้สูงอายุที่สอดคล้องกันระหว่างภาควิชาการผ่านโครงการวิจัยคลินิกนวัตกรรมท้องถิ่นและเทศบาลตำบลยะหา ที่ตอกย้ำว่าการได้รับองค์ความรู้เกี่ยวกับการยกระดับและการจัดบริการสาธารณะด้วยนวัตกรรมแบบเปิดถือเป็นสิ่งสำคัญ รวมทั้งการยอมรับสิ่งใหม่ในการปรับบทบาทการจัดทำบริการสาธารณะแบบเดิมที่มีข้อจำกัดไปสู่การสร้างเครือข่ายดำเนินงานแบบยืดหยุ่นสามารถก่อให้เกิดนวัตกรรมใหม่ 2 ผลงาน ได้แก่ “Application ยะหาบัดดี้เฮลท์แคร์” และ “ชมรมผู้สูงอายุเทศบาลตำบลยะหา” ซึ่งนับเป็นก้าวแรกในการริ่สร้างกลไกการดำเนินงานตามนโยบายส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตแก่ผู้สูงอายุของเทศบาลตำบลยะหาไปสู่การปฏิบัติให้มีความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดยสะท้อนผลผลิตเชิงนวัตกรรมภายใต้ข้อเสนอ “Yaha Buddy Health Care” ตามข้อสรุปดังนี้

1.1 นวัตกรรม application “ยะหาบัดดี้เฮลท์แคร์”



ภาพที่ 2 ข้อมูลประชาสัมพันธ์ Application “ยะหาบัดดี้เฮลท์แคร์”

เทศบาลตำบลยะหา จังหวัดยะลา

ที่มา: Facebook เทศบาลตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา

Application “ยะหาบัดดี้เฮลท์แคร์” ได้รับการออกแบบเพื่อตอบสนองโจทย์การให้บริการด้านสุขภาพ/สุขภาพะสำหรับประชาชนในเขตเทศบาลตำบลยะหาโดยเฉพาะกลุ่มเป้าหมายผู้สูงอายุ ซึ่งถือเป็นกลุ่มผู้รับบริการหลักจากแอปพลิเคชันนี้ ถูกพัฒนาขึ้นด้วยการอาศัยฐานคิด “Med Car Hub” สำหรับการกำหนดเป้าหมายเชื่อมต่อเทคโนโลยี ร่วมกับระบบปฏิบัติการรพยบาลฉุกเฉินของศูนย์กู้ภัยแม่กอนเหนือยะหา ภายใต้มูลนิธิแม่กอนเหนือจังหวัดยะลา สะท้อนการยกระดับกลไกการบูรณาการร่วมระหว่างหน่วยงานด้านสุขภาพในท้องถิ่น ซึ่งมีระบบปฏิบัติการโดยเริ่มจากการรับคำร้องผ่านการบันทึกข้อมูลผ่านคลินิกนวัตกรรมเทศบาลตำบลยะหา โดยเจ้าหน้าที่กองสาธารณสุขส่งต่อไปกับเจ้าหน้าที่กู้ชีพสำหรับการรายงานผลเชิงสถิติการใช้งานเพื่อให้ผู้บริหารสามารถวิเคราะห์และตัดสินใจเชิงนโยบายได้ในอนาคต จึงเป็นแนวทางสำคัญในการนำแนวคิดนวัตกรรมเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้เพื่อสนับสนุนแนวทางการเพิ่มขีดความสามารถด้านเทคโนโลยีดิจิทัลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่ที่มุ่งเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการด้านสุขภาพ/สุขภาพในการตอบสนองความต้องการแก่กลุ่มผู้สูงอายุที่เข้าถึงบริการได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ตลอดจนเป้าหมายการยกระดับคุณภาพการจัดสวัสดิการสุขภาพะทางสังคมผ่านคลินิกนวัตกรรมผู้สูงอายุที่เป็นประโยชน์

1.2 ชมรมผู้สูงอายุเทศบาลตำบลยะหา



ภาพที่ 3 สัญลักษณ์ชมรมผู้สูงอายุเทศบาลตำบลยะหา จังหวัดยะลา

ที่มา: Facebook เทศบาลตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา

ชมรมผู้สูงอายุเทศบาลตำบลยะหา นับเป็นผลผลิตเชิงความคิดของคลินิกนวัตกรรมผู้สูงอายุ เทศบาลตำบลยะหา ซึ่งเกิดจากการสกัด Pain-point ออกจากปัญหาทั่วไปในพื้นที่ รวมทั้งการร่วมทบทวน กระบวนการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุจากแนวคิดการจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุที่ผ่านมาซึ่งขาด ความต่อเนื่องและไม่มีเป้าหมายชัดเจน จึงก่อให้เกิดข้อเสนอให้มีการจัดตั้งกลุ่มในลักษณะชมรมขึ้นมา จนนำมาซึ่งข้อสรุปผ่านเวทีประชาคมเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2567 เพื่อออกแบบแผนพัฒนาผู้สูงอายุ ร่วมกันระหว่างเทศบาลตำบลยะหา ศูนย์สุขภาพชุมชนตำบลยะหาและภาคีเครือข่ายภาคประชาชน สู่การสร้างกลไกรองรับระบบการบริหารงานด้านสวัสดิการผู้สูงอายุของเทศบาลตำบลยะหาอย่างเป็นระบบ รวมทั้งให้สามารถตอบสนองความต้องการที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับกลุ่มผู้สูงอายุติดสังคม ติดบ้าน และ ติดเตียง โดยทุกภาคส่วนเห็นชอบให้มีสร้างกลไกกลางสำหรับรองรับและขับเคลื่อนการดำเนินกิจกรรมที่ ตอบสนองต่อการแก้ปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุทั้งในด้านสุขภาพ สังคม เศรษฐกิจ และ ด้านอื่น ๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและระดับชุมชน ครอบคลุมพื้นที่ให้บริการทั้ง 5 ชุมชน ซึ่งได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะของชมรมผู้สูงอายุเทศบาล ตำบลยะหาไว้ในแผนการดำเนินงานจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุเทศบาลตำบลยะหา อาทิ สร้างพื้นที่พบปะ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน อันเป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างสมาชิกผู้สูงอายุ ส่งเสริมการดูแลสวัสดิการทางสังคมแก่ผู้สูงอายุในชมรม ตลอดจนส่งเสริมความสามัคคี และการช่วยเหลือ เพื่อนสมาชิกด้วยกันส่งเสริมเพิ่มพูนความรู้ ความเข้าใจ และให้คำปรึกษา แนะนำเรื่องการรักษาสุขภาพ และอนามัย เพื่อป้องกันความเจ็บป่วย และบรรเทาโรคภัยไข้เจ็บและรู้เท่าทันการเสื่อมสภาพของร่างกาย รวมทั้งการส่งเสริมศาสนาและวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามเป็นองค์ประกอบสำคัญ เป็นต้น

2. กรอบวิเคราะห์ปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพ ที่มีผลต่อการพัฒนาระบบการจัดการสุขภาพะสังคมผู้สูงอายุเทศบาลตำบลยะหา

จากการสำรวจสถานการณ์ทั่วไปในพื้นที่เทศบาลตำบลยะหา พบว่า ข้อเสนอคลินิกนวัตกรรมผู้สูงอายุเทศบาลตำบลยะหา สามารถสร้างผลผลิตด้านสุขภาพะสำหรับผู้สูงอายุผ่านการสร้าง Application “ยะหาบัดดี้เฮลท์แคร์” และการจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุ นับเป็นข้อเสนอแนวคิดยะหาบัดดี้เฮลท์แคร์ที่สามารถนำมาพัฒนาระบบสุขภาพะสำหรับผู้สูงอายุผ่านกลไกขับเคลื่อนนวัตกรรมด้านสุขภาพ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดการสร้างผลลัพธ์ด้านสุขภาพะสำหรับผู้สูงอายุที่ยั่งยืน รวมทั้งสะท้อนความเป็นธรรมด้านสุขภาพ (Health Equity) บนฐานการพัฒนาระบบจัดการสุขภาพะสังคมผู้สูงอายุในระยะยาว จึงอาศัยกรอบการวิเคราะห์ปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพ ซึ่งเชื่อมโยงกับปัจจัยสำคัญ 2 ประการ ดังนี้ (1) ปัจจัยเชิงโครงสร้าง (Structural Determinants) และ (2) ปัจจัยตัวกลาง/ ปัจจัยส่งผ่านระบบสุขภาพ (Intermediary Determinants) โดยสามารถนำเสนอภาพความสัมพันธ์ระหว่างเงื่อนไขที่ซ้อนทับกันอยู่ด้วยมิติด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพ โดยจำแนกรายละเอียดดังตารางที่ 1-5

2.1 กรอบวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจ ของเทศบาลตำบลยะหาที่ใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบจัดการสุขภาพะสังคมผู้สูงอายุผ่านกลไกยะหาบัดดี้เฮลท์แคร์ จำแนกตามตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 กรอบวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจกับการพัฒนาระบบจัดการสุขภาพะสังคมผู้สูงอายุ

แหล่งที่มา	ลักษณะการใช้	จุดแข็ง	จุดอ่อน
1. งบประมาณประจำของเทศบาลตำบลยะหา (อปท.)	- เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ - กิจกรรมส่งเสริมสุขภาพ - ปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงวัย	- เป็นงบประจำ มีความต่อเนื่อง - สามารถออกแบบกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้งโครงการให้เหมาะสม	- วงเงินจำกัดเมื่อเทียบกับความต้องการ - ขึ้นอยู่กับการจัดลำดับความสำคัญของนโยบายท้องถิ่น
2. กองทุนสนับสนุนจากภายนอก (เช่น สปสช., กองทุนหมู่บ้าน)	- โครงการคัดกรองและป้องกันโรค - กิจกรรมฝึกอาชีพและเสริมรายได้ผู้สูงอายุ	- เพิ่มโอกาสเข้าถึงงบประมาณเพิ่มขึ้น - สามารถขยายกิจกรรมให้ครอบคลุมหลายมิติ	- ขั้นตอนขอรับทุน/ งบประมาณที่ซับซ้อน - ขึ้นอยู่กับเกณฑ์พิจารณาของหน่วยงานภายนอก
3. การสนับสนุนจากภาคชุมชนและเอกชน	- การร่วมบริจาคเงินอาหาร หรือวัสดุอุปกรณ์	- มีความยืดหยุ่นสูง - เกิดความรู้สึกเป็น	- ไม่สม่ำเสมอ/ ไม่ต่อเนื่อง

แหล่งที่มา	ลักษณะการใช้	จุดแข็ง	จุดอ่อน
	- สนับสนุนกิจกรรมในโอกาสพิเศษ	เจ้าของร่วมของชุมชน	- ปริมาณการสนับสนุนผันผวนตามเศรษฐกิจ
4. การใช้ทรัพยากรเศรษฐกิจร่วมกับชุมชน	- ใช้สถานที่ที่มีสยิดและศาลาประชาคมเป็นศูนย์กิจกรรม - ให้งานพาหนะชุมชนสนับสนุนการดูแลผู้สูงอายุ	- ลดต้นทุนการจัดกิจกรรม - เสริมความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับชุมชน	- ขึ้นอยู่กับความพร้อมของชุมชน - อาจเกิดข้อจำกัดด้านเวลาและความถี่ในการใช้สถานที่/ยานพาหนะ
5. โครงการนวัตกรรมเฉพาะ (เช่น Yaha Buddy Healthcare)	- พัฒนาและดูแลระบบเทคโนโลยีเพื่อสุขภาพผู้สูงอายุผ่านปฏิบัติการวิจัย	- ยกระดับการดูแลผู้สูงวัยด้วยเทคโนโลยี - เป็นจุดเด่นของพื้นที่	- ต้องใช้งบประมาณและบุคลากรผู้เชี่ยวชาญต่อเนื่อง - พึ่งพาการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก

ที่มา : คณะผู้วิจัย

จากข้อมูลตามตารางที่ 1 แสดงผลวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจกับการพัฒนาระบบจัดการสุขภาพะสังคมสูงอายุ พบว่า มีความแปรผันโดยตรงกับงบประมาณประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ เทศบาลตำบลยะหา ควรมีการเพิ่มงบประมาณจัดสรรในหมวดงานสังคมสงเคราะห์และสาธารณสุขสำหรับผู้สูงอายุให้กว้างขวางมากขึ้น รวมทั้งการประสานงบประมาณจากกองทุนและโครงการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก เช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่น (สปสข.) นอกจากนี้ การประสานกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีและกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งแม้ไม่ได้มุ่งตรงต่อผู้สูงอายุ แต่สามารถต่อยอดกิจกรรมฝึกอาชีพหรือเสริมรายได้แก่ผู้สูงวัยที่ยังทำงานได้ รวมถึงการบูรณาการความร่วมมือจากหน่วยงานรัฐและเอกชนเพื่อลดงบประมาณในการดำเนินการอย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดด้านปัจจัยด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะขนาดของเทศบาลขนาดเล็กที่ส่งผลให้จำนวนงบประมาณค่อนข้างจำกัดเมื่อเทียบกับความต้องการบริการของผู้สูงอายุทุกกลุ่ม โดยเฉพาะโครงการที่ต้องใช้เทคโนโลยีหรือบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ เช่น การสร้างระบบดูแลผู้สูงอายุด้วยแอปพลิเคชัน Yaha Buddy Healthcare ถือเป็นอุปสรรคสำคัญใช้งบประมาณและบุคลากรผู้เชี่ยวชาญอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น เพื่อให้กิจกรรมภายใต้โครงการสามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานเกี่ยวข้องจึงต้องอาศัยการสนับสนุนจากแหล่งทุนที่หลากหลายทั้งในและนอกพื้นที่ ควบคู่กับการใช้

ทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นเชื่อมโยงกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของชุมชนอย่างแนบแน่น ขณะที่ความท้าทายหลักอยู่ที่ความต่อเนื่องของการขอรับการจัดสรรงบประมาณและการพึ่งพาทุนจากภายนอกซึ่งจำเป็นต้องกำหนดแผนดำเนินการเพื่อเพิ่มความมั่นคงของปัจจัยทางเศรษฐกิจในระยะยาว

2.2 กรอบวิเคราะห์ทางสังคม ของเทศบาลตำบลยะหาที่ใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบจัดการสุขภาวะสังคมสูงอายุผ่านกลไกยะหาบัดดี้เฮลท์แคร์ จำแนกตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2 กรอบวิเคราะห์ทางสังคมกับการพัฒนาระบบจัดการสุขภาวะสังคมสูงอายุ

แหล่งที่มา	ลักษณะการใช้	จุดแข็ง	จุดอ่อน
1. ผู้เชื่อมต่อเครือข่ายอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) และชมรมผู้สูงอายุ	- กำหนดมาตรการคัดกรองและติดตามสุขภาพผู้สูงอายุ และจัดกิจกรรมออกกำลังกายและเล่นนันทนาการ	- มีการสร้างเครือข่ายที่สามารถเข้าถึงครัวเรือนอย่างทั่วถึง ซึ่งมีความใกล้ชิดกับผู้สูงอายุ	- ผู้ปฏิบัติการทางสังคมอาจภาระงานมาก ทำให้ดูแลได้ไม่ทั่วถึง บางส่วนขาดทักษะด้านเทคโนโลยีจำเป็น
2. ผู้นำศาสนาและผู้นำชุมชน	- เป็นแกนกลางรณรงค์และกระตุ้นการมีส่วนร่วมของชุมชน เป็นสื่อกลางสร้างความไว้วางใจ	- มีกลุ่มผู้ปฏิบัติการทางศาสนาที่มีอิทธิพลทางสังคมสูง ทั้งช่วยสร้างความยอมรับที่ดี	- ขึ้นอยู่กับทัศนคติและความพร้อมของผู้นำ โดยผู้นำบางรายมีภารกิจส่วนตัวมาก
3. ครอบครัวและเครือญาติ	- ดูแลผู้สูงอายุในชีวิตประจำวัน - ให้การสนับสนุนด้านอาหารและความเป็นอยู่	- มีความผูกพันและรับผิดชอบสูง - สอดคล้องกับค่านิยมทางศาสนา	- ครอบครัวรายได้น้อย มีข้อจำกัดในการดูแล - บางครอบครัวมีคนวัยทำงานย้ายถิ่น
4. ความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน	- เทศบาลร่วมมือกับโรงพยาบาลยะหาและหน่วยงานสาธารณสุข - ประสานงานกับเอกชน	- เพิ่มทรัพยากรและความเชี่ยวชาญ - สนับสนุนการพัฒนานวัตกรรม	- การประสานงานข้ามหน่วยงานล่าช้า - ขึ้นอยู่กับงบประมาณและนโยบายจังหวัด
5. กิจกรรมและเวทีชุมชน	- ใช้งานศาสนา และกิจกรรมประเพณีเป็นเวทีเผยแพร่ความรู้สุขภาพ	- เข้าถึงคนในชุมชนจำนวนมากในครั้งเดียว - กระตุ้นการสร้างบรรยากาศที่เป็นมิตร	- ความถี่ในการจัดงานไม่สม่ำเสมอ กิจกรรมบางประเภทถูกระงับจากสถานการณ์ไม่สงบ

ที่มา: คณะผู้วิจัย

จากข้อมูลตามตารางที่ 2 แสดงผลวิเคราะห์ทางสังคมกับการพัฒนาระบบจัดการสุขภาพะสังคมสูงอายุ พบว่า คลินิกนวัตกรรมผู้สูงอายุเทศบาลตำบลยะหา โดยเทศบาลตำบลยะหา มีการเชื่อมร้อยเครือข่ายสุขภาพระหว่างระบบปฏิบัติการต่าง ๆ ในพื้นที่อย่างเป็นองค์รวมและสามารถลดช่องว่างทางสังคมได้อย่างมีนัยสำคัญ อาทิ เครือข่ายอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) และชมรมผู้สูงอายุ ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้เชื่อมต่อ (Connector) ระหว่างผู้สูงอายุและระบบ Yaha Buddy Healthcare โดยสนับสนุนกลไกการลงทะเลเป็นผู้ใช้งาน พร้อมให้คำแนะนำในการใช้งานแอปพลิเคชันและติดตามข้อมูลสุขภาพ นอกจากนี้ความสัมพันธ์ใกล้ชิดดังกล่าวช่วยลดความกังวลของผู้สูงอายุในการทดลองใช้เทคโนโลยีใหม่ ขณะเดียวกันการอาศัยบทบาทของผู้นำศาสนาและผู้นำชุมชน ที่ช่วยสร้างความไว้วางใจและความยอมรับต่อโครงการในชุมชนผ่านการสื่อสารในมัสยิด เวทีประชุมหมู่บ้านและกิจกรรมสาธารณะ รวมถึงการสนับสนุนจากผู้นำสังคมทำให้การเก็บข้อมูลสุขภาพและการจัดกิจกรรมออนไลน์ - ออฟไลน์ ควบคู่กันมีประสิทธิภาพมากกว่าระบบเดิม แสดงถึงความก้าวหน้าจากการประยุกต์ใช้นวัตกรรมผู้สูงอายุไปสู่การสร้างความร่วมมือระหว่างเครือข่ายสุขภาพ นอกจากนี้เครือข่ายสังคมระดับครอบครัวและเครือข่ายจะแสดงบทบาทเป็นผู้ช่วยหลักในการใช้งานระบบดิจิทัลแทนผู้สูงอายุที่ไม่ถนัดเทคโนโลยี เช่น การกรอกข้อมูลการนัดหมาย หรือการติดตามผลการตรวจสุขภาพ รวมทั้งสร้างแรงสนับสนุนทางอารมณ์และจิตใจจากการดูแลของคนในครอบครัวที่มีส่วนผลักดันให้ผู้สูงอายุเข้าร่วมกิจกรรมชุมชนมากขึ้น โดยเฉพาะกิจกรรมศาสนาที่ถูกใช้เป็นโอกาสในการเผยแพร่การใช้นวัตกรรมสุขภาพะให้กับผู้สูงอายุได้ตระหนักถึงสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ดี อีกทั้งช่วยเพิ่มอัตราการเข้าถึงกิจกรรมสังคมอีกด้วย

2.3 กรอบวิเคราะห์ทางการเมือง ของเทศบาลตำบลยะหาที่ใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนา ระบบจัดการสุขภาพะสังคมสูงอายุผ่านกลไกยะหาบัดดีเฮลท์แคร์ จำแนกรายละเอียดตามตารางที่ 3

ตารางที่ 3 กรอบวิเคราะห์ทางการเมืองกับการพัฒนาระบบจัดการสุขภาพะสังคมสูงอายุ

แหล่งที่มา	ลักษณะการใช้	จุดแข็ง	จุดอ่อน
1. รัฐบาลกลาง (นโยบาย/ กฎหมาย/ งบประมาณ)	กำหนดกรอบนโยบาย ผู้สูงอายุระดับชาติ เช่น แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ การจัดเบี้ยยังชีพ และ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	มีอำนาจและความชอบ ธรรมสูง สามารถ ขับเคลื่อนเชิงโครงสร้าง ได้ทั่วประเทศ	การเมืองเปลี่ยนแปลง บ่อย ทำให้นโยบายไม่ ต่อเนื่อง และอาจไม่ สอดคล้องกับพื้นที่

แหล่งที่มา	ลักษณะการใช้	จุดแข็ง	จุดอ่อน
2. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (คลินิกนวัตกรรมผู้สูงอายุเทศบาลตำบลยะหา)	กำหนดแผนท้องถิ่น เช่น กองทุนสุขภาพตำบล ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุในชุมชน	ใกล้ชิดประชาชน สามารถตอบสนองความต้องการเฉพาะพื้นที่	ศักยภาพแตกต่างกัน ตามงบประมาณและทักษะการบริหาร
3. พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์	ข้อเสนอชุดนโยบายผู้สูงอายุเพื่อหาเสียงและสร้างฐานคะแนน	ทำให้ประเด็นผู้สูงอายุถูกพูดถึงในเชิงนโยบายระดับประเทศ	มักเป็นนโยบายประชานิยม ไม่ได้วางระบบระยะยาว
4. ปฏิบัติการภาคประชาชน/เครือข่ายผู้สูงอายุ	เคลื่อนไหว เรียกร้องสิทธิ และเสนอข้อคิดเห็นต่อนโยบาย	เป็นแรงกดดันจากฐานราก ช่วยสะท้อนความต้องการจริง	พลังต่อรองอาจจำกัด และขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของเครือข่าย

ที่มา: คณะผู้วิจัย

จากข้อมูลตามตารางที่ 3 แสดงผลวิเคราะห์ปัจจัยทางการเมืองที่รองรับการพัฒนาระบบการจัดการสุขภาวะสังคมสูงอายุในเทศบาลตำบลยะหา พบว่า การกำหนดกรอบนโยบายผู้สูงอายุระดับชาติ จากรัฐบาลกลาง ผ่านนโยบาย/กฎหมายที่สัมพันธ์กับงบประมาณ เช่น แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ การจัดสรรงบประมาณเบี้ยยังชีพ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ล้วนเป็นแนวทางที่ส่งผลสำเร็จอย่างยั่งยืน เนื่องจากเป็นกลไกที่มีอำนาจและมีแนวปฏิบัติเป็นมาตรฐานกลางที่สามารถออกแบบนโยบายสุขภาพเชิงโครงสร้างได้ทั่วประเทศ นอกจากนี้การขับเคลื่อนตัวแบบผ่านคลินิกนวัตกรรมแบบเปิดโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งนี้ นำไปสู่ข้อกำหนดนโยบายสำหรับดำเนินโครงการ/กิจกรรมที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นที่สอดคล้องกับปฏิบัติการโดยกองทุนสุขภาพตำบล และศูนย์สุขภาพชุมชน มีผลให้การดูแลผู้สูงอายุในชุมชนมีประสิทธิภาพสะท้อนความใกล้ชิดประชาชนและสามารถตอบสนองความต้องการเฉพาะพื้นที่

ขณะที่ปัจจัยหนุนเสริมสำคัญ ได้แก่ พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีเครือข่ายเชื่อมโยงกับหน่วยงานปกครองท้องถิ่นอื่นทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลยะหา และโดยเฉพาะเทศบาลนครยะลา ซึ่งได้แลกเปลี่ยนมุมมองเกี่ยวกับการสร้างพื้นที่สุขภาพ โดยนำไปสู่ข้อเสนอชุดนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ทำให้เกิดการสร้างฐานคะแนนที่ขยายผลทำให้ประเด็นผู้สูงอายุถูกทบทวนในเชิงนโยบายระดับประเทศ นอกจากนี้กลไกภาคประชาชน/เครือข่ายผู้สูงอายุ ที่ให้การสนับสนุนในการแสดงเจตจำนงเพื่อให้เกิดสิทธิ และมีส่วนร่วมเสนอข้อคิดเห็นต่อนโยบายทางการเมือง ถือเป็นแรงเสริมจากฐานรากช่วยสะท้อนความต้องการในการสร้างสังคมสุขภาวะเกิดขึ้นได้จริง

2.4 กรอบวิเคราะห์ด้านสิ่งแวดล้อม ของเทศบาลตำบลยะหาที่ใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนา
ระบบจัดการสุขภาวะสังคมสูงอายุผ่านกลไกยะหาบัดดี้เฮลท์แคร์ จำแนกรายละเอียดตามตารางที่ 4

ตารางที่ 4 กรอบวิเคราะห์ด้านสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาระบบจัดการสุขภาวะสังคมสูงอายุ

แหล่งที่มา	ลักษณะการใช้	จุดแข็ง	จุดอ่อน
1. สิ่งแวดล้อม กายภาพ (บ้านเรือน ถนน ระบบ สาธารณูปโภค)	การปรับปรุงบ้านผู้สูงอายุ ทางลาด ห้องน้ำปลอดภัย และโครงสร้างพื้นฐาน	เชื่อมต่อการพึ่งพาตนเอง ลดอุบัติเหตุ	ต้องใช้งบประมาณสูง บ้านบางส่วนเก่าและ ยากต่อการปรับปรุง
2. สิ่งแวดล้อมทาง ธรรมชาติ (อากาศ/ พื้นที่สีเขียว/ แหล่ง น้ำ)	ใช้จัดกิจกรรมนันทนาการ ส่งเสริมสุขภาพ เช่น การออกกำลังกาย	สนับสนุนสุขภาวะ กาย - ใจ คำนึงถึง ความสอดคล้องวิถีชีวิต ชุมชน	บางพื้นที่ขาดพื้นที่ สีเขียวหรือมีข้อจำกัด ในการเข้าถึง
3. สิ่งแวดล้อมทาง สังคม (ชุมชน เครือข่าย เพื่อนบ้าน)	การช่วยเหลือแบบ เครือข่ายชุมชน และกลไก อาสาสมัคร	ลดความโดดเดี่ยว เสริมพลังทางสังคม	ความเข้มแข็งของ เครือข่ายไม่เท่ากัน มีแนวโน้มอ่อนแอลง จากแรงงานย้ายถิ่น
4. สิ่งแวดล้อมทาง วัฒนธรรม - ศาสนา (มัสยิด วัด กิจกรรม ทางศาสนา)	การจัดพื้นที่พบปะและ จัดกิจกรรมผู้สูงอายุ	สร้างสุขภาวะ จิตวิญญาณและ ความหมายต่อชีวิต	หากกิจกรรมไม่ สอดคล้องกับศาสนา - วัฒนธรรม อาจถูก ปฏิเสธ
5. สิ่งแวดล้อม ด้านบริการสุขภาพ และเทคโนโลยี (รพ. สต., คลินิกผู้สูงอายุ, Application)	การตรวจรักษา ติดตาม สุขภาพ และใช้เทคโนโลยี เชื่อมต่อข้อมูล	เพิ่มการเข้าถึงบริการ สุขภาพ ลดข้อจำกัด ด้านระยะทาง	บุคลากรและ งบประมาณจำกัด ผู้สูงอายุบางกลุ่มใช้ เทคโนโลยีไม่ถนัด

ที่มา: คณะผู้วิจัย

จากข้อมูลตามตารางที่ 4 แสดงผลวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมที่รองรับการพัฒนาระบบการจัดการสุขภาวะสังคมสูงอายุในเทศบาลตำบลยะหา พบว่าสิ่งแวดล้อมทั้งทางกายภาพ ธรรมชาติ สังคม วัฒนธรรม และโครงสร้างบริการ มีบทบาทสำคัญต่อการจัดการสุขภาวะของผู้สูงอายุในยะหา ดอกย้ำว่าสุขภาวะของผู้สูงอายุไม่ได้ขึ้นกับคุณภาพการรักษาพยาบาลเพียงอย่างเดียว หากแต่ยังพึ่งพาปัจจัยอื่นที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่เทศบาลตำบลยะหา ที่ถือเป็นเมืองขนาดเล็ก โดยมีทั้งพื้นที่เขตชุมชนเมืองและชนบทนอกจากนี้บ้านเรือนผู้สูงอายุจำนวนมากยังเป็นบ้านไม้เก่า ส่งผลให้การเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกจำกัด จึงควรพิจารณาพัฒนาโครงการ “บ้านผู้สูงอายุปลอดภัย” และโครงสร้างพื้นฐานแบบ Age-friendly เช่น ทางลาด ทางเท้า และระบบขนส่งสำหรับผู้สูงอายุให้มีมาตรฐาน ประกอบกับด้านสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ (Natural Environment) ซึ่งเทศบาลตำบลยะหา มีภูมิประเทศราบลุ่มและพื้นที่เกษตร ซึ่งเอื้อต่อการทำเกษตรพอเพียงและการใช้สมุนไพรท้องถิ่น รองรับการสร้างพื้นที่สีเขียวและสิ่งแวดล้อมธรรมชาติที่ช่วยลดภาวะเครียดและส่งเสริมการออกกำลังกายกลางแจ้ง โดยสามารถต่อยอดเป็นส่วนสุขภาพชุมชนและการจัดกิจกรรมโครงการสมุนไพรท้องถิ่นเพื่อการดูแลผู้สูงอายุที่ครอบคลุมมิติสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน และสามารถตอบโจทย์ความต้องการผู้สูงอายุที่ยังมีบทบาททางเศรษฐกิจ และลดภาวะพึ่งพิงสู่การสร้างคุณค่าทางสังคม ซึ่งคาดว่าจะสนับสนุนการพัฒนาโครงการ “เศรษฐกิจผู้สูงอายุ” (Silver Economy) ในอนาคตผ่านกิจกรรมที่หลากหลาย ได้แก่ ตลาดผู้สูงอายุ การสร้างงานหัตถกรรมหรืออาหารสุขภาพ เป็นต้น จะช่วยสร้างรายได้และลดการพึ่งพิงเพื่อสร้างสุขภาวะองค์รวมและยั่งยืน

2.5 กรอบวิเคราะห์ด้านสุขภาพ ของเทศบาลตำบลยะหาที่ใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบจัดการสุขภาวะสังคมสูงอายุผ่านกลไกยะหาบัดดีเฮลท์แคร์ จำแนกรายละเอียดตามตารางที่ 5

ตารางที่ 5 กรอบวิเคราะห์ด้านสุขภาพกับการพัฒนาระบบจัดการสุขภาวะสังคมสูงอายุ

แหล่งที่มา	ลักษณะการใช้	จุดแข็ง	จุดอ่อน
1. ระบบบริการ สาธารณสุข (รพ.สต., โรงพยาบาลชุมชน, อสม.)	ให้บริการ รักษาพยาบาลขั้น พื้นฐาน การคัดกรอง โรค การเยี่ยมบ้าน	มีเครือข่ายปฐมภูมิ ทั่วถึงระดับหมู่บ้าน มี อสม. ใกล้ชิดชุมชน	บุคลากรขาดแคลน ภาระงานสูง การดูแล ระยะยาวยังจำกัด
2. นโยบายและสิทธิ ประโยชน์ด้านสุขภาพ (หลักประกันสุขภาพ	สนับสนุนค่าใช้จ่ายใน การรักษาพยาบาลและ บริการพื้นฐาน	ช่วยลดภาระครอบครัว เข้าถึงสิทธิได้ทุกคน	บางบริการยังไม่ ครอบคลุม โดยเฉพาะ

แหล่งที่มา	ลักษณะการใช้	จุดแข็ง	จุดอ่อน
ถ้วนน้า, กองทุน ผู้สูงอายุ เป็นต้น)			Long-term Care และ สุขภาพจิต
3. ภูมิปัญญาท้องถิ่น/ แพทย์แผนไทย	ใช้สมุนไพร นวด อาหาร พื้นบ้านดูแลสุขภาพ	เข้าถึงง่าย ประหยัด และสอดคล้องวิถี วัฒนธรรม	ขาดการรับรอง มาตรฐาน และ หลักฐานวิชาการ
4. การดูแลสุขภาพจิต และสังคม	กิจกรรมชมรมผู้สูงอายุ ศาสนกิจ การบำบัดเชิง จิตสังคม	ลดความโดดเดี่ยว เสริม คุณค่าและกำลังใจ	การเข้าร่วมไม่ทั่วถึง ผู้สูงอายุที่ป่วยหรืออยู่ ลำพังเข้าถึงยาก
5. การส่งเสริมสุขภาพ เชิงป้องกัน (ออกกำลังกาย, อาหารสุขภาพ, ตรวจสุขภาพประจำปี)	เน้นป้องกันโรคเรื้อรัง และเสริมพฤติกรรม สุขภาพ	ลดค่าใช้จ่ายระยะยาว สร้างวินัยสุขภาพ	การปรับพฤติกรรม บางอย่างทำได้ยาก ผู้สูงอายุบางกลุ่มขาด แรงจูงใจ
6. เทคโนโลยีสุขภาพ (Telemedicine, Mobile Health, Wearable Devices)	ใช้ติดตามสุขภาพ ทางไกล และขยายผล ไปสู่ระบบแจ้งเตือนการ ใช้ยา	เพิ่มการเข้าถึง ลดความ เหลื่อมล้ำด้านระยะทาง	ค่าใช้จ่ายสูง ผู้สูงอายุ จำนวนมากยังใช้ เทคโนโลยีไม่คล่อง

ที่มา: คณะผู้วิจัย

จากข้อมูลตามตารางที่ 5 แสดงผลวิเคราะห์สุขภาพที่รองรับการพัฒนาระบบการจัดการสุขภาพระดับสูงอายุในเทศบาลตำบลยะหา พบว่า ควรพัฒนาระบบสุขภาพผู้สูงอายุแบบบูรณาการ (Integrated Elderly Health System) ที่เชื่อมโยงบริการสุขภาพระดับครอบครัวและระดับชุมชน บนฐานการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพที่ดีครอบคลุมทั้งทางกาย ใจ สังคมตลอดจนจิตวิญญาณ เนื่องจากมีฐานระบบสุขภาพชุมชนและเครือข่าย อสม. ที่แข็งแรง สามารถเสริมทรัพยากรด้านบุคลากรเฉพาะทางและการจัดระบบการดูแลระยะยาว นอกจากนี้การเชื่อมโยงมิติสุขภาพที่เอื้อให้เกิดการอาศัยทุนทางสังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่นถือเป็นปัจจัยเสริมสุขภาพที่สำคัญ แต่ยังไม่ได้นำมาบูรณาการอย่างเป็นระบบกับบริการสุขภาพหลัก สะท้อนช่องว่างทางสุขภาพผู้สูงอายุในยะหาซึ่งมีความเหลื่อมล้ำ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่อยู่ลำพังหรือมีโรคเรื้อรังที่เข้าถึงบริการและกิจกรรมได้ไม่เท่าเทียมดังนั้นจึงต้องพัฒนาศักยภาพทั้งบุคลากรและผู้สูงอายุให้ใช้ได้จริง ซึ่งอาจสนับสนุนให้เกิดกลไก “ตำบลต้นแบบสุขภาพผู้สูงอายุ” ผ่านกรอบการพัฒนานวัตกรรมสุขภาพผู้สูงอายุในเทศบาลตำบลยะหาไปสู่การสร้างสุขภาพองค์รวม” (Holistic Health) อย่างยั่งยืนและสามารถขยายผลสู่พื้นที่อื่น

ในจังหวัดชายแดนใต้ได้

โดยสรุปแล้วการวิเคราะห์แนวคิดปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพ (Social Determinants of Health: SDH) ที่เสนอโดยองค์การอนามัยโลก (WHO) ครอบคลุมทั้ง 5 มิติ ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การเมือง และสุขภาพนั้น สะท้อนถึงประสิทธิภาพของกลไกคลินิกนวัตกรรมผู้สูงอายุเทศบาลตำบลยะหา ด้วยแนวคิด Yaha Buddy Healthcare สามารถนำไปปฏิบัติใช้ได้จริง และมีความสำคัญต่อการสร้างความชอบธรรม (Legitimacy) ด้านสุขภาพะสังคมผู้สูงอายุแบบองค์รวม โดยเฉพาะการลดช่องว่างการเข้าถึงบริการสาธารณะด้านสุขภาพ ด้วยการขับเคลื่อนกิจกรรมผ่านโครงการต่าง ๆ ซึ่งเป็นนวัตกรรมท้องถิ่นที่ได้รับการยอมรับจากชุมชนในระดับสูง ตอกย้ำถึงทุนที่มีอยู่ในบริบทพื้นที่เทศบาลตำบลยะหา ล้วนเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการเสริมพลังชุมชนทุกระดับทั้งบุคคล ชุมชน และสถาบัน จึงเหมาะสมสำหรับขยายผลไปสู่ปฏิบัติการสังคมสุขภาพะผู้สูงอายุอย่างยั่งยืนในบริบทจังหวัดชายแดนภาคใต้

3. ความยั่งยืนของนวัตกรรมสุขภาพท้องถิ่นต่อการจัดการสุขภาพะสังคมผู้สูงอายุ

ความยั่งยืนของนวัตกรรมสุขภาพท้องถิ่นต่อการจัดการสุขภาพะสังคมผู้สูงอายุในพื้นที่เทศบาลตำบลยะหา เป็นผลจากการประเมินมุมมองทั้ง “ปัจจัยความสำเร็จ” และ “ปัจจัยความล้มเหลวหรือข้อจำกัด” เกี่ยวกับโครงการและกิจกรรมที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันสามารถคงอยู่และสร้างผลกระทบเชิงบวกต่อสังคมในระยะยาวได้เพียงใด โดยเฉพาะในกรณีของ Yaha Buddy Health Care ซึ่งเป็นนวัตกรรมทางสังคมที่ผสานเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ากับปัจจัยเฉพาะของท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบดูแลสุขภาพผู้สูงอายุแบบเชิงรุกและสอดคล้องกับวิถีชีวิตตามลุ่มมุสลิม ซึ่งการประเมินแนวโน้มความยั่งยืนในครั้งนี้ใช้กรอบการวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองแบบองค์รวมที่สัมพันธ์กับปัจจัยทางสังคมที่กำหนดสุขภาพ (SDH) สะท้อนผลผลิตของนวัตกรรมสุขภาพะสังคมผู้สูงอายุครั้งนี้ ครอบคลุม 4 ประเด็นหลัก ได้แก่

3.1 โครงสร้างสนับสนุนจากเทศบาล ตอกย้ำความสำคัญของการดำเนินโครงการต้องมีการจัดสรรทรัพยากรอย่างชัดเจน ทั้งงบประมาณ บุคลากร และโครงสร้างการบริหารที่รับผิดชอบต่อเนื่อง เพื่อไม่ให้โครงการหยุดชะงักเมื่อหมดรอบปีงบประมาณหรือเปลี่ยนผู้บริหาร

ทั้งนี้โครงสร้างสนับสนุนจากเทศบาลตำบลยะหา ถือเป็นปัจจัยเชิงระบบ (Systemic Factor) ที่กำหนดทิศทางและความยั่งยืนของการจัดการสุขภาพะผู้สูงอายุในพื้นที่เทศบาลตำบลยะหา ดังนั้นการกำหนดเป้าหมายสร้างสังคมสุขภาพะสำหรับผู้สูงอายุไม่ใช่เพียงเรื่องของกิจกรรมหรือโครงการระยะสั้น แต่ต้องการโครงสร้างที่มั่นคงและการจัดการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในทางปฏิบัติอาจพบความท้าทายหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรงบประมาณอย่างต่อเนื่อง เนื่องด้วยงบประมาณท้องถิ่นมีข้อจำกัดและต้องแข่งขันกับโครงการอื่น ๆ ในพื้นที่ บางครั้งการจัดสรรขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ของผู้บริหารท้องถิ่นในแต่ละวาระ ทำให้เกิดความเสี่ยงด้านความต่อเนื่อง และอาจส่งผลกระทบต่อสังคมสุขภาพะสำหรับผู้สูงอายุซึ่งหากไม่มีงบประมาณ การดูแลสุขภาพะผู้สูงอายุจะหยุดชะงัก ส่งผลให้ความเชื่อมั่นในระบบลดลง

สอดคล้องกับความคิดเห็นผู้นำชุมชนมองว่า จุดแข็งของนวัตกรรม คือ การติดตามสุขภาพแบบใกล้ชิด แต่ความต่อเนื่องขึ้นอยู่กับการจัดสรรงบประมาณและบุคลากรอย่างสม่ำเสมอ

“ระบบนี้มันช่วยให้เราเห็นว่าผู้สูงอายุแต่ละบ้านมีปัญหาสุขภาพอะไรบ้าง โดยไม่ต้องรอให้เขามาหาที่ศาลากลางหมู่บ้าน แต่ความยั่งยืนจะอยู่ที่ว่า เทศบาลต้องมีคนดูแลข้อมูลต่อเนื่อง และมันบให้ใช้ระบบทุกปี” (จรัญ แสงมณี, สัมภาษณ์, 24 เมษายน 2568)

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่าการสร้างสังคมสุขภาวะผู้สูงอายุในเทศบาลตำบลยะหาจำเป็นต้องมีโครงสร้างสนับสนุนจากเทศบาลที่มีเสถียรภาพและยั่งยืน เพราะถือเป็นปัจจัยที่เชื่อมโยงโดยตรงกับความสามารถในการให้บริการอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง หากแต่ความท้าทายหลัก คือ ข้อจำกัดด้านงบประมาณ บุคลากร และการรักษานโยบายต่อเนื่อง ซึ่งหากไม่สามารถจัดการได้ คาดว่าจะส่งผลให้แม้มีนวัตกรรมที่ดีอย่าง Yaha Buddy Health Care ก็ไม่สามารถรักษาประสิทธิภาพในระยะยาวได้

3.2 ความสอดคล้องกับบริบทและค่านิยมท้องถิ่น แสดงถึงผลผลิตนวัตกรรมที่ต้องเคารพต่อหลักศาสนา วัฒนธรรม และความเชื่อของคนในพื้นที่ เพื่อให้เกิดการยอมรับและการใช้งานอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ การสร้างสังคมสุขภาวะผู้สูงอายุในพื้นที่เทศบาลตำบลยะหามีความได้เปรียบจากการมีทุนทางสังคมและวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง โดยเฉพาะค่านิยมมลายูมุสลิมที่เน้นการดูแลผู้สูงอายุและการอยู่ร่วมกันอย่างเอื้ออาทร แต่ในทางปฏิบัติความสอดคล้องกับบริบทและค่านิยมท้องถิ่นยังต้องเผชิญกับความท้าทายหลายประการ เช่น การสื่อสารที่สอดคล้องกับภาษาและวัฒนธรรม โดยการใช้ภาษาและสัญลักษณ์ที่คนในพื้นที่เข้าใจง่าย ช่วยให้ผู้สูงอายุและครอบครัวยอมรับโครงการได้เร็ว เนื่องจากผู้สูงอายุบางส่วนอ่านภาษาไทยได้จำกัด หรือไม่คุ้นเคยกับศัพท์ทางเทคนิคด้านสุขภาพ ทำให้ต้องใช้ภาษามลายูถิ่นควบคู่ไปกับการสื่อสาร นอกจากนี้การปรับกิจกรรมให้สอดคล้องกับหลักศาสนา เนื่องด้วยหลักการศาสนาอิสลามมีอิทธิพลต่อการใช้ชีวิตและการตัดสินใจของคนในพื้นที่ กิจกรรมที่เคารพต่อหลักศาสนามีโอกาสได้รับการยอมรับสูง ในทางกลับกันแล้วหากกิจกรรมไม่สอดคล้องกับหลักศาสนา อาจถูกปฏิเสธแม้มีประโยชน์ทางสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุเองอีกด้วย สะท้อนถึงการสร้างความยั่งยืนของกิจกรรมภายใต้โครงการจึงขึ้นอยู่กับการเคารพต่อค่านิยมและหลักศาสนาอย่างมีนัยสำคัญ

“เราสนับสนุนเต็มที่ เพราะมันช่วยให้ลูกหลานดูแลพ่อแม่ได้ดีขึ้น แต่ต้องทำให้สอดคล้องกับหลักศาสนา และเป็นที่ยอมรับของคนในชุมชน ไม่ทำแต่เฉพาะคนแก่ แต่ต้องให้ทุกคนเห็นด้วย ชาวบ้านก็จะยอมรับและใช้ไปนาน” (โต๊ะอิหม่าม มัสยิดกลางอำเภอยะหา, สัมภาษณ์, 5 เมษายน 2568)

จากข้อค้นพบนำไปสู่การขยายมุมมองใหม่ในการออกแบบการจัดทำบริการสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุที่ถึงแม้ความสอดคล้องกับบริบทและค่านิยมท้องถิ่นจะเป็นจุดแข็งของพื้นที่เทศบาลตำบลยะหา แต่ความท้าทาย คือ การรักษาสมดุลระหว่างการนำเสนอนวัตกรรมใหม่ ๆ กับการเคารพต่อวิถีชีวิตดั้งเดิม และหลักศาสนา หากทำได้อย่างลงตัว จะช่วยให้สังคมสุขภาวะผู้สูงอายุมีรากฐานที่มั่นคงและยั่งยืน

3.3 การพัฒนาทักษะและแรงจูงใจของผู้เกี่ยวข้อง ที่มีส่วนสนับสนุนกลไกการสร้างสังคมสุขภาวะผู้สูงอายุในเทศบาลตำบลยะหา ต้องพึ่งพาบุคคลหลายกลุ่ม เช่น บุคลากรสาธารณสุข เจ้าหน้าที่เทศบาล อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ (อผส.) ครอบครัว และผู้นำชุมชน การพัฒนาทักษะและแรงจูงใจของบุคคลเหล่านี้จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้โครงการ Yaha Buddy Health Care สามารถดำเนินได้อย่างต่อเนื่องและมีคุณภาพ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังมีความท้าทายที่ต้องจัดการ อาทิ ความหลากหลายของระดับทักษะ ของผู้เกี่ยวข้องมีพื้นฐานความรู้และทักษะด้านเทคโนโลยีและการดูแลสุขภาพต่างกัน โดยบางคนมีความสามารถใช้สมาร์ทโฟน และระบบดิจิทัลได้ดี ขณะที่บางคนโดยเฉพาะผู้สูงอายุและอาสาสมัครสูงวัยใช้เทคโนโลยีได้จำกัด นอกจากนี้ภาระงานที่ซ้ำซ้อนและมีจำนวนมาก เนื่องจากบุคลากรสาธารณสุขและเจ้าหน้าที่เทศบาลมักต้องรับผิดชอบงานหลายด้านพร้อมกัน อีกทั้งเวลาที่จำกัดทำให้ไม่สามารถติดตามและให้คำแนะนำผู้สูงอายุได้อย่างลึกซึ้ง ซึ่งอาจส่งผลต่อการดูแลเชิงรุก (Proactive Care) ลดลง ส่งผลให้ปัญหาสุขภาพบางอย่างถูกละเลย ขณะเดียวกันมุมมองเกี่ยวกับแรงจูงใจและสิ่งตอบแทน จากการที่อาสาสมัครและบุคลากรที่มีแรงจูงใจสูงจะทำงานได้อย่างเต็มที่และต่อเนื่อง โดยเฉพาะบางตำแหน่ง เช่น อผส. ไม่มีค่าตอบแทนหรือน้อยทำให้แรงจูงใจลดลงเมื่อภาระงานสูง ดังนั้นความต่อเนื่องของการดูแลผู้สูงอายุ จึงอาจมีความเสี่ยงขาดตอนเพราะขาดกำลังคนที่พร้อมทำงานระยะยาว เป็นต้น

“แรก ๆ เราก็กลัวว่าจะใช้ไม่เป็น แต่พอมีเจ้าหน้าที่สอนให้ใช้แล้วก็โอเคนะ ถ้าในอนาคตมีการอัปเดตข้อมูลง่าย ๆ ผ่านโทรศัพท์ได้ และมีเบี้ยเลี้ยงเล็ก ๆ น้อย ๆ ให้คนทำงาน เจ้าหน้าที่อาสาสมัครพร้อมช่วยต่อไป” (ฮามีตะ อาแด, สัมภาษณ์, 14 พฤษภาคม 2568)

ดังนั้น ภายใต้งานที่นำไปสู่การสร้างที่ยั่งยืนขึ้นอยู่กับการปฏิบัติงานด้านหน้า ทั้งในด้านความสะดวกรวดเร็วของระบบและสิ่งตอบแทน ประกอบกับการพัฒนาทักษะและแรงจูงใจเป็นต้นทุนประสิทธิภาพของระบบดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ ซึ่งหากทักษะไม่สม่ำเสมอ แรงจูงใจไม่เพียงพอ และภาระงานล้นมือ เป็นต้น ดังนั้น แม้นวัตกรรมมีคุณภาพ แต่การใช้งานจริงก็ไม่เต็มศักยภาพ

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจึงควรวางกรอบดำเนินการการแก้ไขและควรเน้นระบบฝึกอบรมแบบต่อเนื่อง และสร้างแรงจูงใจทั้งเชิงวัตถุและไม่เป็นวัตถุ (เช่น ค่าตอบแทน เกียรติบัตร การยกย่อง) เพื่อรักษากำลังคนคุณภาพในระยะยาว

3.4 ความสะดวกและการเข้าถึงเทคโนโลยี กล่าวคือ ในยุคที่เทคโนโลยีดิจิทัลมีบทบาทสำคัญต่อการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ ดังนั้นนวัตกรรม Yaha Buddy Health Care นับเป็นตัวอย่างที่ดีของการใช้เทคโนโลยีเพื่อติดตามสุขภาพอย่างต่อเนื่องและเชื่อมโยงระหว่างผู้สูงอายุ ครอบครัว และหน่วยงานสาธารณสุข แต่ความสะดวกและการเข้าถึงเทคโนโลยีในพื้นที่เทศบาลตำบลยะหา ยังมีความท้าทายที่ต้องจัดการ อาทิ ความสามารถในการใช้งานเทคโนโลยี ที่ต้องมีการทบทวนและปรับปรุงตรวจสอบระบบที่ออกแบบให้ใช้งานง่ายจะช่วยลดอุปสรรคในการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ ถึงแม้จะออกแบบให้ใช้ง่าย แต่ผู้สูงอายุบางส่วนยังไม่คุ้นเคยกับการใช้สมาร์ทโฟน เช่น การกดปุ่ม การอ่านข้อมูลบนหน้าจอ หรือการจิ้มผ่านอาจส่งผลต่อการใช้งานไม่ต่อเนื่องหรือผิดพลาด ล้วนทำให้ข้อมูลสุขภาพไม่ครบถ้วน และลดประสิทธิภาพของระบบดูแล นอกจากนี้การสนับสนุนด้านเทคนิคอย่างต่อเนื่อง ด้วยการมีทีมช่วยเหลือทางเทคนิค เช่น อาสาสมัครเพื่อนผู้สูงอายุ คาดว่าจะช่วยแก้ปัญหาให้รวดเร็ว เป็นสิ่งจำเป็นเพราะหากขาดบุคลากรหรืออาสาสมัครที่มีเวลาพอและมีความรู้ด้านเทคนิคเพื่อช่วยเหลือทันทีเมื่อเกิดปัญหา โดยเฉพาะปัญหาเล็กน้อยที่ไม่ได้รับการแก้ไขทันที อาจทำให้ผู้สูงอายุเลิกใช้ระบบ เป็นต้น

“ข้อมูลจากระบบช่วยเราวางแผนการเยี่ยมบ้านได้ตรงจุดมากขึ้น แต่ตอนนี้ยังมีผู้สูงอายุที่ใช้ไม่ค่อย เราเลยต้องมีอาสาสมัครช่วยสอน ซึ่งถ้ามีการอบรมอย่างต่อเนื่อง น่าจะทำให้ระบบนี้อยู่ได้อีกนาน” (อาทิตย์ ปาทาน, สัมภาษณ์, 14 พฤษภาคม 2568)

“มันดีนะที่ลูกอยู่ไกลก็ยังรู้ว่าปู่สุขภาพเป็นยังไง แต่บางทีเราไม่ค่อยเข้าใจ ปู่กด ถ้ามีคนมาช่วยบ่อย ๆ ปู่ก็อยากใช้ต่อ” (กรุณา แดงสงวน, สัมภาษณ์, 13 พฤษภาคม 2568)

จากข้อมูลข้างต้นการพิจารณาความยั่งยืนต้องอาศัยการพัฒนาทักษะผู้ใช้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะผู้สูงอายุและอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ ที่ต้องพึ่งพาการช่วยเหลือเชิงเทคนิคอย่างสม่ำเสมอ ส่งผลให้จำเป็นต้องออกแบบระบบปฏิบัติการให้เข้าใจง่าย แสดงถึงความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่จะเป็นตัวเร่งสำคัญในการสร้างสังคมสุขภาวะผู้สูงอายุ แต่หากขาดความสะดวกในการใช้งาน ซึ่งอาจกลายเป็นช่องว่างดิจิทัล ที่ทำให้บางกลุ่มถูกทิ้งไว้ข้างหลัง ดังนั้น แนวทางแก้ไขจึงควรเน้นการสนับสนุนอุปกรณ์การฝึกใช้งานอย่างต่อเนื่อง และการมีทีมสนับสนุนทางเทคนิค เพื่อให้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือสร้างความเท่าเทียมและเป็นธรรมด้านสุขภาพ พร้อมลดความเหลื่อมล้ำของสุขภาวะทางสังคม ดังกล่าวถือเป็น

ความท้าทายสำคัญที่มีต่อการยกระดับการพัฒนากระบวนการสุขภาพะสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่สามารถใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

อภิปรายผลการวิจัย

ข้อค้นพบจากตัวแบบนวัตกรรมสุขภาพะสังคมสำหรับผู้สูงอายุท้องถิ่นชายแดนใต้ กรณีเทศบาลตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา สามารถจำแนกประเด็นการอภิปรายผลการวิจัย ดังนี้

1. สถานการณ์และบริบทพื้นที่เทศบาลตำบลยะหา ผู้การก่อรูปนวัตกรรมสำหรับผู้สูงอายุ พบว่าพื้นที่เทศบาลตำบลยะหา มีลักษณะเด่นทั้งด้านประชากรที่มีอัตลักษณ์และวัฒนธรรม โดยสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นต่อเนื่องตามแนวโน้มสังคมสูงวัยของประเทศไทย ขณะเดียวกันมีวิถีชีวิตแบบมลายูมุสลิม ระบบครอบครัวขยาย และเครือญาติที่เข้มแข็ง ซึ่งทั้งหมดนี้มีบทบาทต่อการก่อรูปนวัตกรรมดูแลสุขภาพะสำหรับผู้สูงอายุอย่างมีนัยสำคัญ ด้วยปรากฏการณ์ข้างต้นตอกย้ำถึงบริบทของเทศบาลตำบลยะหาที่กำลังเข้าสู่สังคมสูงอายุ ประกอบกับการเป็นพื้นที่ที่อุดมไปด้วยวิถีชีวิตมลายูมุสลิม ระบบครอบครัวขยาย และความเข้มแข็งของเครือญาติ ซึ่งล้วนมีผลโดยตรงต่อการออกแบบนวัตกรรมท้องถิ่นสำหรับผู้สูงอายุ โดยสัมพันธ์กับข้อสรุปของปณิธิ บรรวน (2557) ที่วิเคราะห์เกี่ยวกับพหุพลัง บทบาทของกลุ่มผู้สูงอายุ และ “ทุน” ที่ใช้ในการขับเคลื่อนงานด้านผู้สูงอายุ พบว่า การขับเคลื่อนงานด้านผู้สูงอายุได้บูรณาการการใช้ทุนทางสังคม ทุนทางวัฒนธรรม และทุนสัญลักษณ์ ในการดำเนินกิจกรรมด้านผู้สูงอายุและกิจกรรมบำเพ็ญประโยชน์ในท้องถิ่น อีกทั้งขยายผลสู่การรวมกลุ่มมาใช้ต่อรองอัตลักษณ์ของความเป็นผู้สูงวัย ด้วยนิยามผู้สูงอายุไม่ใช่ “วัยฟุ้งฟิง” แต่เป็นผู้ที่มีศักดิ์ศรี มีคุณค่าต่อครอบครัว ชุมชน และสังคม ลักษณะเช่นนี้สะท้อนให้เห็นการพยายามปรับตัวของผู้สูงอายุและการสร้างความหมายใหม่ต่อการเป็นผู้สูงวัยท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่กระทบต่อวิถีชีวิตของผู้สูงอายุในสังคมไทย ด้วยข้อสรุปสำคัญจากการวิจัยตอกย้ำว่า “บริบทท้องถิ่น” คือ ปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จในการก่อรูปนวัตกรรมสำหรับผู้สูงอายุไม่ว่าจะในพื้นที่ชายแดนใต้ของไทยและ/หรือพื้นที่อื่นที่กำลังเข้าสู่สังคมสูงวัยอีกด้วย ดังนั้น การพัฒนาระบบจัดการสุขภาพะสังคมสูงวัยของเทศบาลตำบลยะหา มีลักษณะเด่นจากความเข้มแข็งของเครือข่ายและความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนซึ่งมีรากฐานจากวัฒนธรรม ศาสนา และวิถีชีวิตที่เอื้อให้เกิดความร่วมมือในการดูแลสุขภาพะผู้สูงอายุ ประกอบกับปัจจัยทางสังคมซึ่งทำหน้าที่เสมือนเป็นโครงสร้างสนับสนุน ที่ช่วยให้นวัตกรรมไม่ถูกมองเป็นสิ่งแปลกปลอม หากแต่กลายเป็นเครื่องมือเสริมระบบดูแลสุขภาพะผู้สูงอายุที่มีอยู่เดิมให้บรรลุเป้าหมายสังคมสุขภาพะที่ดียิ่งขึ้น ตอกย้ำการทำหน้าที่เป็นตัวเร่งการยอมรับ และเป็นกลไกในการสร้างความต่อเนื่องของการใช้งานระบบปฏิบัติการสุขภาพะผู้สูงอายุในระยะยาว

2. ปัจจัยทางสังคมที่กำหนดสุขภาพ (Social Determinants of Health) ที่ดำรงอยู่ในชุมชนท้องถิ่นทั้ง 5 ด้าน ประกอบด้วย เศรษฐกิจ สังคม การเมือง สิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ล้วนมีผลทำให้เกิดพลังขับเคลื่อนนวัตกรรมแนวคิด Yaha Buddy Health Care ไปสู่การสนับสนุนแนวทางการจัดการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุตามภารกิจความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน เนื่องด้วยเป็นกลไกสำคัญต่อกระบวนการออกแบบและประกอบสร้างสังคมสุขภาพจะร่วมกับชุมชน/ สังคมในท้องถิ่นถือเป็นการเชื่อมร้อยเครือข่าย “ทุนทางสังคมและวัฒนธรรม” ของยะหาเป็นฐานหลักในการพัฒนาโครงการอย่างเป็นรูปธรรม สอดคล้องกับการวิจัยของทรงศักดิ์ รักพ่วง และภุชงค์ เสนานุช (2562) ศึกษาเกี่ยวกับนวัตกรรมทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ความสำคัญต่อสังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย พบว่า การนำนวัตกรรมมาประยุกต์ใช้จะต้องพิจารณาและคำนึงถึงความต้องการและศักยภาพของผู้สูงอายุแต่ละบุคคลร่วมด้วย โดยนวัตกรรมที่ใช้ต้องสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่และสภาพแวดล้อม อีกทั้งจะต้องเน้นการทำงานที่บูรณาการร่วมกันของทีมสหวิชาชีพ โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อให้ตอบโจทย์การให้บริการสำหรับผู้สูงอายุที่จะสามารถเข้าถึงเทคโนโลยีและนวัตกรรมด้านต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสมและทั่วถึง อันจะส่งผลให้ผู้สูงอายุสามารถพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งท้ายที่สุดจะทำให้ผู้สูงอายุเหล่านั้นกลายเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพและศักยภาพ พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงของสังคมในทุกมิติ ซึ่งสะท้อนตรงกับกรณีนวัตกรรมเทศบาลตำบลยะหาที่แม้มีข้อจำกัดทางงบประมาณ หากแต่ยังสามารถพัฒนานวัตกรรมสุขภาพให้บรรลุเป้าประสงค์ได้เพราะมีส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการปัจจัยต่าง ๆ ในท้องถิ่นเป็นฐานสำคัญในการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิผล

3. ความยั่งยืนของนวัตกรรมสุขภาพในท้องถิ่นต่อการจัดการสุขภาพะสังคมผู้สูงอายุ สะท้อนข้อเสนอเชิงความรวบยอดว่า ปัจจัยความสำเร็จประกอบด้วย 4 ด้านหลัก ได้แก่ โครงสร้างสนับสนุนจากเทศบาล เช่น งบประมาณ บุคลากร และการบรรจุในแผนพัฒนา ความสอดคล้องกับบริบทท้องถิ่น เช่น ศาสนา ภาษา และค่านิยมมลายูมุสลิม การพัฒนาทักษะ และแรงจูงใจของผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอาสาสมัครและครอบครัวผู้สูงอายุ รวมทั้งความสะดวกและการเข้าถึงเทคโนโลยี ซึ่งเป็นหัวใจของระบบ Yaha Buddy Health Care มีผลแปรผันโดยตรงกับความล้มเหลวมักเกิดจากการขาดงบประมาณ บุคลากร ไม่เพียงพอ การเข้าถึงเทคโนโลยีไม่ทั่วถึงและการสนับสนุนที่ไม่ต่อเนื่อง โดยสอดคล้องกับ Chaskin (2001) ที่ชี้ว่าความสำเร็จของนวัตกรรมชุมชนขึ้นกับทุนสังคมและกลไกสนับสนุนเชิงโครงสร้าง และตรงกับแนวคิดนวัตกรรมทางสังคมของ Murray, Caulier-Grice, & Mulgan (2010) ที่เน้นการสร้างผลกระทบเชิงระบบผ่านการบูรณาการทรัพยากร ที่นำไปสู่ข้อพิจารณาสำคัญเกี่ยวกับแนวทางการสร้างความยั่งยืนที่ต้องอาศัยทั้ง “ความต่อเนื่องเชิงนโยบาย” และ “แรงสนับสนุนจากชุมชน” หากขาดด้านใดด้านหนึ่ง โครงการอาจเผชิญความเสี่ยงต่อความไม่ยั่งยืน ดังนั้น ข้อเสนอแนวการจัดการสุขภาพะผู้สูงอายุไม่ควรมองเพียงมิติการแพทย์หรือการจัดการสวัสดิการ แต่ควรมองเป็นกระบวนการสร้างสังคมสุขภาพะที่สร้างความสมดุล ซึ่งต้องอาศัยทุนท้องถิ่นเป็นแกนกลาง และต้องได้รับการสนับสนุนเชิงนโยบายเพื่อสร้างความยั่งยืนเป็น

องค์ประกอบสำคัญ ซึ่งสะท้อนกระบวนการดำเนินงานกรณีศึกษานวัตกรรมสำหรับผู้สูงอายุโดยเทศบาล ตำบลยะหาที่ความสำเร็จของโครงการขึ้นอยู่กับทั้งกลไกเทศบาล ความเข้มแข็งของชุมชน และการใช้เทคโนโลยีเป็นตัวเสริมร่วมกัน ซึ่งนำไปสู่การสังเคราะห์ข้อสรุปในภาพรวมเกี่ยวกับความสำเร็จของการจัดการสุขภาวะสังคมผู้สูงอายุ จึงต้องอาศัยการบูรณาการปัจจัยโครงสร้าง นโยบายของเทศบาล และทุนท้องถิ่นร่วมกันหากขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งก็มีแนวโน้มที่จะอาจนำไปสู่ความล้มเหลว

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะทั่วไป

1. บูรณาการระบบ Yaha Buddy Health Care เข้ากับแผนพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งนำโครงการบรรจุไว้ในแผนยุทธศาสตร์และงบประมาณประจำปี เพื่อสร้างความต่อเนื่องและความยั่งยืน ประกอบกับใช้ฐานข้อมูลผู้สูงอายุสำหรับกำหนดนโยบายสุขภาพที่เหมาะสมในอนาคต รวมทั้งจัดลำดับความสำคัญด้านงบประมาณ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และรองรับการสร้างสังคมสุขภาวะที่ครอบคลุมผู้สูงอายุทุกกลุ่ม
2. สร้างมาตรฐานดำเนินการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เช่น กำหนดใช้ตัวชี้วัด (KPIs) ที่ครอบคลุมปัจจัยทางสังคมที่กำหนดสุขภาพทุกมิติ เพื่อนำผลประเมินมาปรับปรุงโครงการ/ นวัตกรรมให้เกิดความยืดหยุ่น และสอดคล้องกับสถานการณ์ตามบริบทเฉพาะพื้นที่

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรศึกษารูปแบบการนำนวัตกรรมสุขภาพไปพัฒนาสู่พื้นที่อื่นในจังหวัดชายแดนใต้ เช่น วิเคราะห์ปัจจัยที่เอื้อต่อการขยายผลและความแตกต่างเชิงวัฒนธรรมของแต่ละพื้นที่ และการทดลองนำโมเดล Yaha Buddy Health Care ไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่ที่มีบริบทต่างกัน เช่น ชุมชนเมืองและชุมชนชนบท
2. ควรประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมระยะยาว ด้วยการวิเคราะห์ความคุ้มค่าเชิงเศรษฐศาสตร์ รวมถึงการประเมินผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและความสัมพันธ์ในครอบครัวผู้สูงอายุ

องค์ความรู้ที่ได้รับ

เป้าหมายของปฏิบัติการวิจัยนี้ไม่ได้มุ่งศึกษา “ความเป็นไปได้” ของการคงอยู่เกี่ยวกับนวัตกรรม Yaha Buddy Health Care ที่ถูกสร้างขึ้นเท่านั้น แต่ยังชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขสำคัญและความท้าทายที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องจัดการอย่างเป็นระบบ เพื่อให้นวัตกรรมสามารถปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สุขภาพ และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนรักษาความไว้วางใจและการยอมรับจากชุมชน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างสังคมสุขภาวะสำหรับผู้สูงอายุอย่างยั่งยืน ประกอบกับการที่เทศบาลตำบลยะหาได้รับรางวัลคุณภาพการดำเนินงานด้านนวัตกรรมครั้งนี้ สะท้อนตัวแบบการประยุกต์กลไกการบริหารจัดการแบบผสมผสานระหว่างนวัตกรรมแบบปิดและนวัตกรรมแบบเปิดที่สร้างผลสัมฤทธิ์

เชิงประจักษ์ นอกจากนี้การกำหนดแผนการจัดบริการสาธารณะโดยอาศัยกรอบวิเคราะห์ปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพในมิติต่าง ๆ มาออกแบบและปรับกระบวนการดำเนินงานในอนาคตจะช่วยสร้างแรงจูงใจให้คนในชุมชนยอมรับและตระหนักในการเป็นเจ้าของนวัตกรรมมากขึ้น เนื่องด้วยรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของการแสดงออกซึ่งภาพลักษณ์ชุมชนมุสลิมที่เข้มแข็งและสนับสนุนระบบการดูแลผู้สูงอายุผ่านข้อเสนอตัวแบบการสร้างนวัตกรรมสุขภาพะสังคมผู้สูงอายุระดับท้องถิ่นครั้งนี้ ที่เหมาะสมกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งสามารถผลักดันโครงการต่าง ๆ ในอนาคตอย่างเป็นรูปธรรม

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของปฏิบัติการวิจัยเรื่อง “นวัตกรรมเชิงปฏิบัติการของการจัดการสุขภาพะสังคมผู้สูงอายุ ผ่านกลไกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีเทศบาลตำบลยะหา จังหวัดยะลา” โดยได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากงบประมาณเงินรายได้ กองทุนวิจัยมหาวิทยาลัยทักษิณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 ประเภททุนต่อยอดงานวิจัยและนวัตกรรมสู่ชุมชน สังคม และขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกท่านในพื้นที่เทศบาลตำบลยะหา ที่ให้ความร่วมมือการทำวิจัยเป็นอย่างดี

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง. (2566). *แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566 - 2580)*. วันที่ค้นข้อมูล 19 กันยายน 2567, เข้าถึงได้จาก <https://www.dop.go.th/th/laws/1/28/843>
- จรัส สุวรรณมาลา, ปาริฉัตร ตู่ดำ, อัสวีศิริ ลาปือ และดนุวัศ สุวรรณวงศ์. (2567). *คลินิกนวัตกรรมผู้สูงอายุ เทศบาลตำบลยะหา*. รายงานวิจัยภายใต้ชุดโครงการวิจัยคลินิกนวัตกรรมท้องถิ่น.
- หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ (บพท.-ธัญมิ).
- ทรงศักดิ์ รักพ่วง และภูงศ์ เสนานุช. (2562). นวัตกรรมทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ: ความสำคัญต่อสังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย. *วารสารวิชาการนวัตกรรมสื่อสารสังคม*, 7(2), 205-215.
- เทศบาลตำบลยะหา. (2566). *แผนพัฒนาเทศบาลตำบลยะหา พ.ศ. 2567 - 2570*. วันที่ค้นข้อมูล 14 กรกฎาคม 2567, เข้าถึงได้จาก <https://www.yaha.go.th/plan2567.pdf>
- นิภาพร เอื้อวัฒน์โชติมา. (2559). ปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพและการสร้างเสริมสุขภาพประชากร. *วารสารวิชาการสาธารณสุข*, 25(1), 147-156.
- ปณิธิ บรรวณ. (2557). พฤติพลัง : บทบาทของกลุ่มผู้สูงอายุและ “ทุน” ที่ใช้ในการขับเคลื่อนงานด้านผู้สูงอายุ. *วารสารมนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น*, 31(3), 98-120.

- สถาบันวิจัยประชากรและสังคม. (2564). *ประชากรไทยในอนาคต*. วันที่ค้นข้อมูล 18 กันยายน 2567, เข้าถึงได้จาก [chrome extension://efaidnbmnnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://ipsr.mahidol.ac.th/wp-content/uploads/2022/07/EP17-Patama-Jongjit-Policy-Brief.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://ipsr.mahidol.ac.th/wp-content/uploads/2022/07/EP17-Patama-Jongjit-Policy-Brief.pdf)
- สถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2567). *Aging Focus: จัปตาสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย ฉบับที่ 1*. วันที่ค้นข้อมูล 20 กันยายน 2567, เข้าถึงได้จาก <https://thaitgri.org/?p=40236>
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2560). *ดัชนีพหุผลผู้สูงอายุไทย (Active Ageing Index of Thai Elderly)*. เท็กซ์ แอนด์ เจอร์นัลพับลิเคชั่น จำกัด.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2565). *รายงานสถิติประชากรและสังคมของประเทศไทย พ.ศ. 2565*. สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- Facebook เทศบาลตำบลยะหา. (2568). *โครงการคลินิกนัดรวมท้องถิ่นผู้สูงอายุเทศบาลตำบลยะหา*. วันที่ค้นข้อมูล 9 กรกฎาคม 2568, เข้าถึงได้จาก https://web.facebook.com/Tedsabantambonyaha/?locale=th_TH&_rdc=1&_rdr#

ภาษาอังกฤษ

- Chaskin, R. J. (2001). Building community capacity: A definitional framework and case studies from a comprehensive community initiative. *Urban Affairs Review*, 36(3), 291-323.
- Hunt, E. K., & Lautzenheiser, M. (2015). *History of economic thought* (3rd ed.). M.E. Sharpe.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook* (2nd ed.). SAGE Publications.
- Murray, R., Caulier-Grice, J., & Mulgan, G. (2010). *The open book of social innovation*. The Young Foundation and NESTA.
- World Health Organization. (2002). *Active ageing: A policy framework*. WHO.
- World Health Organization. (2010). *Social determinants of health*. Retrieved April 5, 2025, from http://www.who.int/sdhconference/resources/ConceptualframeworkforactiononSDH_eng.pdf

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศเวียดนาม:
ผลกระทบทางสังคมต่อการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของ
ภาคการเงินและการธนาคาร*

The Political Economy of Vietnam's Economic Policy: Social Impacts of
Digital Transformation in the Financial and Banking Sectors

อัจริยา ชูวงศ์เลิศ (Achariya Choowonglert)¹

วิศรา ไกรวัฒนพงศ์ (Visara Kraiwatanapong)²

¹ รองศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

Associate Professor, Ph.D., Lecturer, Faculty of Social Sciences, Naresuan University

² ผู้ประพันธ์บรรณกิจ, ดร., อาจารย์ประจำ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

Corresponding Author, Ph.D., Lecturer, Faculty of Political Science, Ubon Ratchathani University

E-mail: visara.k@ubu.ac.th

Received: 13 November 2025

Revised: 23 December 2025

Accepted: 24 December 2025

* บทความวิจัยนี้ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง เศรษฐกิจดิจิทัลและงานในอนาคต: การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของภาคการเงิน (ประเทศไทย) ภายใต้แผนงาน อาเซียนในกระแสแห่งความพลิกผัน โดยมี รศ.ดร.นวลน้อย ตีรรัตน์ เป็นหัวหน้าชุดโครงการวิจัย โครงการนี้ ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยและนวัตกรรมจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) สัญญาเลขที่ N31A650820 และได้รับการรับรองจริยธรรมการวิจัยจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยนเรศวร (IRB No. P2-0054/2566)

This research article is part of the project “Digital Economy and the Future of Work: Digitalization of the Financial Sector (Vietnam)”, under the ASEAN in the Disruptive Era framework, led by Assoc. Prof. Dr. Nualnoi Treerat. The project is funded by the National Research Council of Thailand (NRCT) under Contract No. N31A650820 and has received ethical approval from the Institutional Review Board of Naresuan University (IRB No. P2-0054/2566).

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ศึกษานโยบายทางเศรษฐกิจในการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของภาคการเงินและการธนาคารในประเทศเวียดนาม และวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมจากนโยบายดังกล่าว โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์เชิงลึกภาคสนามร่วมกับการวิจัยเอกสาร ผลการศึกษาพบว่า รัฐบาลเวียดนามมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและสร้างสภาพแวดล้อมเชิงนิเวศน์ที่เอื้อต่อการเติบโตของอุตสาหกรรมเทคโนโลยีทางการเงิน (ฟินเทค) โดยเฉพาะการปรับปรุงระบบการชำระเงินและการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง กอปรกับประชาชนส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ต ซึ่งเอื้อต่อการลงทุนของอุตสาหกรรมฟินเทคทั้งในและต่างประเทศ โดยพบว่า การชำระเงินผ่าน QR Code และ E-Wallet ได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ขณะเดียวกัน ก็เกิดการแข่งขันด้านอัตราดอกเบี้ยและการพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเงินเพื่อรองรับผู้มีรายได้น้อย ส่งผลให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อกู้ยืม ทั้งในและนอกระบบได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังพบช่องโหว่ด้านกฎหมายต่อทั้งผู้ให้กู้และผู้กู้ และยังพบการเปลี่ยนแปลงด้านการจ้างงาน ภาคการธนาคารมีความต้องการบุคลากรที่มีทักษะด้านเทคโนโลยีเพิ่มขึ้น แม้ธนาคารยังไม่ลดจำนวนพนักงาน แต่พนักงานต้องปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว กรณีศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นในประเทศเวียดนามสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูปทางการเงินและการธนาคารที่นำไปสู่เป้าหมายในการพัฒนาของประเทศที่กว้างขึ้น ซึ่งไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนภูมิทัศน์เชิงสถาบันเท่านั้น หากแต่ยังส่งผลต่อพฤติกรรมและวิถีชีวิตของผู้คนในสังคมอย่างลึกซึ้งอีกด้วย

คำสำคัญ: เศรษฐกิจดิจิทัล, การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล, ภาคการเงินและการธนาคาร, ฟินเทค, นโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศเวียดนาม

Abstract

This study examines digital transformation policies in Vietnam's financial and banking sectors and analyzes their social impacts. A qualitative methodology is employed, combining fieldwork through in-depth interviews with documentary research. The findings reveal that the Vietnamese government plays a critical role in fostering an enabling ecosystem for the growth of the financial technology (FinTech) industry, particularly through improvements in the payment system and the development of relevant laws and regulations. Widespread internet accessibility has further stimulated both domestic and foreign investment in the FinTech sector. Digital payment methods, such as QR codes and e-wallets, have gained rapid popularity among consumers. At the same time, competitive interest rates and the expansion of financial products targeting low-income

groups have created broader opportunities for individuals to access financial loans through both formal and informal channels. However, legislative gaps continue to pose risks for both borrowers and lenders. Employment structures are also transforming. Although workforce reductions in the financial and banking sectors remain limited, employees are increasingly required to possess advanced technological skills and to adapt to rapid digital changes. Overall, the study's analysis of Vietnam's digital transformation policies highlights critical lessons for other countries seeking to align financial and banking reforms with broader state development goals. These transformations not only reshape the institutional landscape but also influence people's behaviors and everyday lives in profound ways.

Keywords: Digital Economy, Digital Transformation, Financial and Banking Sector, FinTech, Vietnam's Economic Policy

บทนำ

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วภายหลังการพัฒนาของเทคโนโลยีดิจิทัล โดยเฉพาะภาคการเงินและการธนาคารในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และวิถีชีวิตของผู้คนในหลากหลายประเทศ เช่นเดียวกับกรณีของประเทศเวียดนาม ที่แม้ว่าในอดีตจะเป็นประเทศที่มีรายได้ต่อหัวอยู่ในระดับปานกลางถึงล่าง เมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่เมื่อเวียดนามได้เริ่มการปฏิรูปเศรษฐกิจภายใต้นโยบายโด่ยเหมย (Doi Moi) ใน ค.ศ. 1986 นำไปสู่การฟื้นฟูเศรษฐกิจ เปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจที่มีการวางแผนจากส่วนกลางไปสู่เศรษฐกิจระบบตลาด การเปิดประเทศทำให้ตลาดเติบโตอย่างรวดเร็วและเป็นที่น่าสนใจแก่นักลงทุนทั้งจากภายในและต่างชาติทั้งภาคการผลิตและการบริการ (Bui, 2020) ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อประชากร GDP per Capita) ได้เพิ่มขึ้นจาก 98.1 เหรียญสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1989 เป็น 4,747.3 เหรียญสหรัฐฯ ใน ค.ศ. 2024 (World Bank Group, 2025) การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศได้มีผลต่อพัฒนาการทางการเงินในระบบธนาคารของเวียดนามด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐบาลเวียดนาม ได้ตั้งเป้าการปฏิวัติอุตสาหกรรม 4.0 โดยมีเศรษฐกิจดิจิทัลเป็นรากฐานสำคัญของการเติบโตทางเศรษฐกิจของเวียดนามเพื่อขับเคลื่อนประเทศสู่การเปลี่ยนผ่านดิจิทัล (Open Development Vietnam, 2023)

รัฐบาลเวียดนามได้กำหนดให้โครงสร้างดิจิทัลเป็นเสาหลักสำคัญของเศรษฐกิจดิจิทัล นำมาซึ่งการเห็นชอบและสนับสนุนนโยบายเพื่อการพัฒนา ระบบ 5G ทำให้ในปัจจุบัน เวียดนามมีเครือข่าย 3G/4G ครอบคลุมเกือบทั่วทั้งประเทศ ซึ่งเป็นการให้บริการโดยกลุ่มบริษัทด้านการคมนาคมสื่อสารหลัก อาทิ Viettel VNPT และ Mobifone ทั้งยังมีการพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารผ่านมือถือที่รวดเร็ว ทำให้กว่า

ร้อยละ 95 ของครัวเรือนมีเครือข่าย 4G ที่ครอบคลุม เนื่องจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ตครอบคลุมร้อยละ 99.8 ของจำนวนประชากร ทั้งยังมีความพยายามในการริเริ่มบริการ 5G ผ่านมือถือตั้งแต่ปี ค.ศ. 2020 นอกจากนี้ ผู้บริโภคมีทักษะความเข้าใจและใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในอัตราที่สูงและมักใช้ในบริการออนไลน์ ทำให้เวียดนามเป็นประเทศที่มีศักยภาพในการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล (Commonwealth of Australia, 2020; Truong, 2022)

อย่างไรก็ตาม ในทศวรรษที่ผ่านมา การที่รายได้ของประชากรยังคงอยู่ในระดับต่ำ และค่าใช้จ่ายในการทำธุรกรรมทางการเงินยังอยู่ในระดับสูงเมื่อเปรียบเทียบกับรายรับ รวมทั้งการชำระเงินโดยไม่ใช้เงินสด (Non-cash Payment) เช่น การใช้บัตรเครดิต ยังเป็นสิ่งที่มีความท้าทายสูง ทำให้ประชาชนเวียดนามนิยมใช้เงินสดมากกว่าการทำธุรกรรมผ่านธนาคาร จนกระทั่งในปี 2016 ภายหลังจากการที่รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการด้านฟินเทคและมีการลงทุนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากทั้งในและต่างประเทศ เวียดนามสามารถเร่งรัดการเปลี่ยนผ่านของภาคการเงินและการธนาคารสู่ระบบเศรษฐกิจดิจิทัลได้อย่างโดดเด่น ซึ่งถือเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว (Lan, 2017) และจากความมุ่งมั่นของรัฐบาลในการยกระดับระบบการเงินให้มีความทันสมัย ผ่านการปรับปรุงกฎหมาย พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคม และสนับสนุนการเติบโตของบริษัทฟินเทคอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีในระบบการเงินเหล่านี้ ไม่เพียงส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินแบบดั้งเดิมเท่านั้น หากแต่ยังส่งผลโดยตรงต่อพฤติกรรมของประชาชนและโครงสร้างทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นการใช้บริการกระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ (E-wallet) การชำระเงินผ่านมือถือด้วย QR Code การเข้าถึงแหล่งเงินทุนของผู้มีรายได้น้อย ไปจนถึงการปรับตัวของแรงงานในภาคการธนาคารที่ต้องเผชิญกับความท้าทายด้านเทคโนโลยีที่เพิ่มสูงขึ้น (Commonwealth of Australia, 2020; Lan, 2017; Oh, 1999) ด้วยเหตุนี้ บทความนี้จึงมุ่งศึกษาว่า กรอบนโยบายเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจดิจิทัลส่งผลกระทบต่อปรับตัวของภาคการเงินการธนาคาร โดยเฉพาะการปรับตัวด้านการจ้างงาน และการให้บริการของภาคการเงินและธนาคารที่สำคัญ ได้แก่ การชำระเงิน และการกู้ยืมเงิน ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและประชาชนชาวเวียดนามอย่างไร โดยใช้การวิเคราะห์ทั้งจากข้อมูลเชิงเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากภาคสนาม เพื่อทำความเข้าใจพลวัตของการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างและระดับพฤติกรรมในบริบทของสังคมเวียดนาม และเพื่อสังเคราะห์บทเรียนที่สามารถนำไปปรับใช้กับการกำหนดนโยบาย รวมทั้งข้อเสนอเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของภาคการเงินและการธนาคารในบริบทของประเทศต่าง ๆ ได้

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษานโยบายภาครัฐที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจดิจิทัลของภาคการเงินและการธนาคารในประเทศเวียดนาม
2. เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดจากนโยบายของภาครัฐในการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจดิจิทัลของภาคการเงินและการธนาคารในประเทศเวียดนาม

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลในเวียดนามเริ่มขึ้นในช่วงต้นทศวรรษที่ 20 โดยมีนโยบายของรัฐบาลเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญ โดยในปี ค.ศ. 2020 แผนและโครงการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลแห่งชาติได้ถูกริเริ่มขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประเทศไปสู่เทคโนโลยีดิจิทัลขั้นสูงภายในปี ค.ศ. 2030 (Pham, 2025) วาระเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลเป็นหนึ่งในวาระสำคัญของชาติเพื่อไปสู่เป้าหมายการปฏิวัติอุตสาหกรรม 4.0 ซึ่งมีเทคโนโลยีดิจิทัลเป็นสิ่งขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจ การปรับปรุงการจัดการภาครัฐ และการส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม วาระเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของเวียดนามได้รับการรับรอง โดยเน้นกลยุทธ์หลัก 3 ด้านที่เชื่อมโยงกันคือ รัฐบาลดิจิทัล เศรษฐกิจดิจิทัล และสังคมดิจิทัล การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลยังเป็นเครื่องมือหลักในการไปสู่เป้าหมายการเป็นประเทศที่มีรายได้สูงภายในปี 2045 อีกด้วย (Open Development Vietnam, 2023)

การเติบโตและการพัฒนาเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์ และเชื่อมโยงกับการปรับตัวของภาคการเงินและการธนาคาร เศรษฐกิจดิจิทัลของเวียดนามมีความสำคัญต่อการเติบโตของประเทศ รัฐบาลได้วางเป้าหมายให้เศรษฐกิจดิจิทัลครอบคลุมถึงการลงทุนในรูปแบบการชำระเงินดิจิทัล อีคอมเมิร์ซ และฟินเทค (Financial Technology: FinTech) เป็นส่วนสำคัญเพื่อผลักดันการเติบโตของ GDP ของประเทศให้เพิ่มขึ้นร้อยละ 30 ภายในปี ค.ศ. 2030 (Pham, 2025) ทั้งนี้ การเติบโตของเศรษฐกิจดิจิทัลที่รวดเร็วของเวียดนามที่ผ่านมา มีปัจจัยสำคัญคือ การเข้าถึงระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตของประชาชนได้อย่างกว้างขวาง มีการเพิ่มขึ้นของอีคอมเมิร์ซ การชำระเงินออนไลน์ และการใช้บริการเพื่อเรียกรถโดยสาร ทำให้ในปี ค.ศ. 2022 รายได้จากภาคส่วนนี้มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 14.6 ของ GDP การเพิ่มขึ้นของนวัตกรรมเทคโนโลยีดิจิทัลในภาคส่วนนี้ครอบคลุมและมีผลต่อการเปลี่ยนผ่านกระบวนการต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจในสังคม อาทิ อีคอมเมิร์ซ การชำระเงินดิจิทัล การบริการดิจิทัล การวิเคราะห์ข้อมูล ปัญญาประดิษฐ์ และฟินเทค (Open Development Vietnam, 2023)

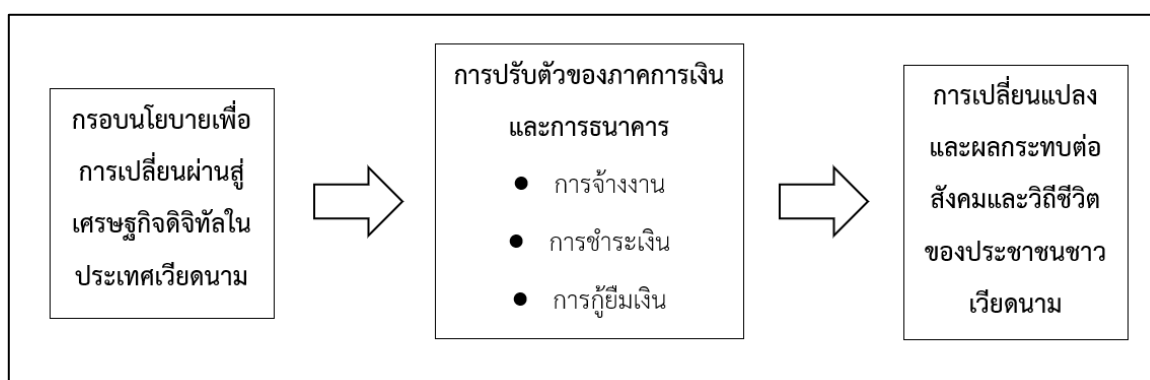
กระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจดิจิทัลทำให้ภาคการเงินและการธนาคารจำเป็นต้องปรับตัว โดยมีกระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) และธนาคารกลางเวียดนามรับผิดชอบและดูแลการพัฒนากรอบการทำงานเชิงสถาบันสำหรับการให้บริการฟินเทค การสร้างสภาพแวดล้อมเพื่อให้เอื้อต่อภาคธุรกิจในการพัฒนาการให้บริการทางการเงินดิจิทัล และการพัฒนากฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายผ่าน

ระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government News, 2021) ธนาคารกลางได้วางเป้าหมายสำคัญในการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลคือ การเพิ่มความสามารถและประสิทธิภาพในการดูแลสถาบันทางการเงินต่าง ๆ การให้ความสำคัญสูงสุดแก่การสร้างสังคมไร้เงินสดผ่านการพัฒนากระบวนการชำระเงิน (Non-cash Payment) การส่งเสริมการเข้าถึงทางการเงิน และการให้สินเชื่อเพื่อลงทุนในโครงการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยในส่วนของภาคการธนาคารเองก็ได้เริ่มการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลใน 2 รูปแบบสำคัญ ในรูปแบบแรก คือ การทำให้ธนาคารที่มีอยู่แล้วเข้าสู่กระบวนการทำให้เป็นดิจิทัล โดยปรับปรุงภาคส่วนในการดำเนินธุรกิจบางอย่าง การใช้ช่องทางการติดต่อกับผู้รับบริการแบบดิจิทัล และในอีกรูปแบบหนึ่ง คือ การพัฒนาธนาคารดิจิทัล ซึ่งเป็นการดำเนินการด้วยระบบดิจิทัลเพียงอย่างเดียว (Commonwealth of Australia, 2020)

หากใช้กรอบวิเคราะห์ผ่านมุมมองเศรษฐศาสตร์การเมืองแล้ว จะพบความเชื่อมโยงที่ชัดเจนระหว่างเป้าหมายของประเทศ การใช้เครื่องมือและกลไกเชิงเศรษฐกิจของรัฐในการกำหนดเงื่อนไขเพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างและสถาบัน และผลกระทบทางสังคมที่มีความเป็นพลวัต ซึ่งทำให้เกิดการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงเพื่อผลักดันไปสู่เป้าหมายเชิงนโยบายที่รัฐได้วางไว้ งานของ Daron Acemoglu และ James A. Robinson ได้เสนอมุมมองเพื่อเน้นย้ำความเชื่อมโยงที่ใกล้ชิดระหว่างสถาบันทางการเมืองกับสถาบันทางเศรษฐกิจเป็นแกนหลักที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของแนวทางการพัฒนาของประเทศ (Acemoglu & Robinson, 2012) ในทางเดียวกัน Douglass C. North ได้ให้กรอบวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันที่ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและปฏิสัมพันธ์ทางสังคมของผู้คนจากการเปลี่ยนแปลงนั้น โดยเสนอว่า การเปลี่ยนแปลงของสถาบันจะส่งผลกระทบต่อสถานะทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่ช่วงเวลาที่เกิดการเปลี่ยนแปลงและภายหลังจากนั้น โดยเฉพาะเมื่อสถาบันได้รับการนิยามว่าเป็นเสมือนกรอบกติกาในสังคม หรือเป็นสิ่งที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในสังคมนั้น ๆ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น จะทำให้เกิดแรงจูงใจในการแลกเปลี่ยนทั้งในเชิงเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันจึงเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดวิวัฒนาการในสังคมผ่านกาลเวลาและ เป็นสิ่งที่สามารถใช้เพื่ออธิบายต่อการเปลี่ยนผ่านในการทำธุรกรรมและค่าเสียโอกาสในทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ของสังคมนั้น ๆ ด้วย (North, 1990) นอกจากนี้ ในมุมมองเชิงเครือข่ายสังคมที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ได้เสนอแนวคิดที่เกี่ยวกับกระบวนการของการเชื่อมโยงทุนนิยมโลกกับพื้นที่ต่าง ๆ บนโลกไว้ด้วยกัน ผ่านเครือข่ายข้อมูลข่าวสารและทุน ทำให้ตลาดการเงินระดับโลกมีการบูรณาการกันผ่านเครือข่ายคอมพิวเตอร์ ทำให้ตลาดการเงินโลกมีความซับซ้อน ผันผวน และมีความไม่มั่นคงเชิงโครงสร้าง ปัจจัยภายนอกประเทศนี้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงภายในสังคม และทำให้

รัฐต้องสร้างนโยบายเพื่อจัดการต่อการเปลี่ยนผ่านทั้งนโยบายเศรษฐกิจและนโยบายแรงงานด้วย (Castells, 2010)

เมื่อเป้าหมายเชิงนโยบายเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลได้นำไปสู่พลวัตการเปลี่ยนแปลงที่สร้างความไม่ชัดเจน ระหว่างพื้นที่กิจกรรมทางสังคมทางกายภาพและทางดิจิทัลที่เกิดจากการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้แล้ว (Anh et al., 2022) การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล จึงสามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและพฤติกรรมของประชาชนโดยใช้มุมมองเชิงวิเคราะห์ที่ได้หลากหลายระดับ ในระดับของปัจเจกบุคคล การปรับตัวเพื่อใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ อย่างธนาคารดิจิทัล สามารถใช้เพื่อเชื่อมโยงกับการยอมรับถึงประโยชน์ และการรับรู้ถึงความสะดวก นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงเชิงพฤติกรรม เกิดจากการได้รับอิทธิพลทางสังคม ค่านิยม และความเชื่อ ที่เกิดจากสภาพแวดล้อมทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องพฤติกรรมทางการเงินของบุคคล (Sikarwar, 2019) ในระดับสังคม การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล ทำให้เกิดความรู้ใหม่ ๆ เช่น การรวบรวมข้อมูลจำนวนมากเพื่อให้เกิดความสะดวก ประสิทธิภาพ และความโปร่งใส รวมถึงความสามารถในการเชื่อมโยงการทำงานต่าง ๆ เพื่อเพิ่มมูลค่าผ่านการสร้างเครือข่าย และชุมชน (Vu & Anh, 2018) การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและแนวคิดเหล่านี้ ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในการสื่อสารผ่านสื่อสังคมออนไลน์ ที่ส่งเสริมการตระหนักรู้และความโปร่งใสในการจัดการต่อประเด็นต่าง ๆ (University Canada West, 2025) และขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดความท้าทายต่อการแทนที่ตำแหน่งงานต่าง ๆ ด้วยเทคโนโลยี ซึ่งกระทบต่อทั้งแรงงาน และสังคมโดยรวม อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจ ดังนั้น การปรับตัวเพื่อเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของภาคการเงินและการธนาคารจึงมีความน่าสนใจในการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสังคมและวิถีชีวิตของประชาชนชาวเวียดนามใน 3 ประเด็น คือ การจ้างงาน บุคลากรในการให้บริการที่เกิดจากการปรับเปลี่ยนรูปแบบของธนาคาร การพัฒนาระบบการให้บริการ การชำระเงิน และการให้บริการสินเชื่อเพื่อการกู้ยืม



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และภาษาเวียดนาม และการลงพื้นที่วิจัยภาคสนามในประเทศเวียดนามในเดือนเมษายน 2023 นอกจากนี้ ยังได้รับความร่วมมือจากเพื่อนนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยห่งดึก (Hong Duc University) จังหวัดแทงหว่า (Thanh Hoa) และมหาวิทยาลัยถังลอง (Thang Long University) เมืองฮานอย ประเทศเวียดนาม ในการติดต่อประสานงาน สัมภาษณ์ และเก็บข้อมูลเอกสารเพิ่มเติมอีกด้วย คณะผู้วิจัยได้รับการรับรองจริยธรรมการวิจัยจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยนเรศวร และดำเนินการเก็บข้อมูลตามมาตรฐานจริยธรรมการทำวิจัยในมนุษย์อย่างเคร่งครัด ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกจากตัวแทนกลุ่มผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญสัญชาติเวียดนามในพื้นที่เมืองฮานอย และนครโฮจิมินห์ จำนวน 20 คน ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากภาคการเงินการธนาคาร จำนวน 13 คน ผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการ จำนวน 5 คน และตัวแทนจากบริษัทฟินเทค จำนวน 2 คน ด้วยวิธีการสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ถูกนำมารวบรวม วิเคราะห์จัดกลุ่มตามประเด็น และนำมาตรวจสอบความน่าเชื่อถือตามหลักการสามเส้า (Triangulation) เพื่อใช้ในการตอบคำถามงานวิจัย

ผลการวิจัย

1. นโยบายภาครัฐที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจดิจิทัลของภาคการเงินและการธนาคารในประเทศเวียดนาม

1.1 กรอบนโยบายภาครัฐและธนาคารกลางเวียดนาม

รัฐบาลเวียดนามได้วางกรอบนโยบาย แผนงาน และกฎระเบียบเพื่อให้ภาคการเงินและการธนาคารได้เปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลตั้งแต่ในช่วงปลาย ค.ศ. 2016 เมื่อธนาคารกลางเวียดนามได้จัดตั้งคณะกรรมการฟินเทค (FinTech Steering Committee) เพื่อศึกษา ปรับปรุง และพัฒนากรอบกติกาและระเบียบต่าง ๆ ในการส่งเสริมระบบนิเวศของอุตสาหกรรมทางการเงิน ตลอดจนการสนับสนุนให้ภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ ใช้เทคโนโลยีที่ก้าวหน้า (UOB, 2019) ต่อมาในปี ค.ศ. 2018 มติของโปลิตบูโรที่ 23-NQ/TW และมติที่ 986/QĐ-TTg ของนายกรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบและเน้นย้ำความสำคัญของกลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมของเวียดนามสู่วิสัยทัศน์ปี ค.ศ. 2030 (Government News, 2021) และในเดือน มกราคม 2019 ได้มีมติ 34/QĐ-NHNN เพื่อวางแนวทางและแผนปฏิบัติการสู่กลยุทธ์การธนาคาร (Bank Strategy) ที่ดำเนินการร่วมกับแผนยุทธศาสตร์ชาติที่มีเป้าหมายในด้านอื่น ๆ อาทิ การเข้าถึงทางการเงิน การจัดตั้งตัวแทนธนาคาร การวางกรอบระเบียบในการกู้ยืมแบบ P2P (Peer-to-Peer Lending) การออกแนวทางในการยืนยันตัวตนบุคคลผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ (eKYC) และการจัดการระบบความมั่นคงทางไซเบอร์และความปลอดภัยด้านข้อมูลให้สมบูรณ์ผ่านกรอบกติกาต่าง ๆ

(Commonwealth of Australia, 2020) ดังนั้น ในช่วงเดือนตุลาคม ค.ศ. 2019 ธนาคารกลางจึงได้ออกมาตรการและระเบียบการให้กู้ยืมแบบ P2P และการวางกรอบกฎหมายเพื่อสร้างนิเวศน์ที่เอื้อต่อการเติบโตของฟินเทค ซึ่งให้ความสำคัญกับปัญญาประดิษฐ์ โดยในช่วงเวลานั้น ธนาคารกลางได้ให้ใบอนุญาตแก่บริษัทฟินเทคด้านการชำระเงินเพียง 31 แห่ง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินการอย่างระมัดระวังของธนาคารกลางในช่วงเวลานั้น (UOB, 2019)

ในปี 2020 รัฐบาลได้มีมติ 749/QD-TTg เห็นชอบต่อโครงการเพื่อเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลแห่งชาติ 2025 ด้วยวิสัยทัศน์ 2030 และได้กำหนดให้เศรษฐกิจดิจิทัลเป็นส่วนผลักดัน GDP ของประเทศให้เติบโตร้อยละ 20 ภายในปี ค.ศ. 2025 โดยในเดือนธันวาคมปีเดียวกัน ได้ออกมติที่ 2289/QD-TTg เพื่อรับรองยุทธศาสตร์ชาติเพื่อการปฏิวัติอุตสาหกรรม 4.0 ในปี 2030 โดยมีสาระสำคัญเพื่อให้เกิดการพัฒนาเชิงสถาบันแก่รูปแบบธุรกิจใหม่ ได้แก่ ฟินเทค และธนาคารดิจิทัล (Government News, 2021; Makonglink, 2025) นับตั้งแต่นั้นมา รัฐบาลจึงได้ดำเนินการมุ่งเป้าเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลด้านการเงินและการธนาคารที่ชัดเจนใน 2 เรื่อง คือ การพัฒนากฎกติกาสำหรับการให้บริการเทคโนโลยีทางการเงินหรือฟินเทค และการพัฒนาระบบธนาคารดิจิทัล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การส่งเสริมกลไกการชำระเงินโดยไม่ใช้เงินสด (Non-cash Payments) ให้สมบูรณ์ การสร้างสภาพแวดล้อมเพื่อเอื้อต่อสถาบันสินเชื่อต่าง ๆ เพื่อเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล และการพัฒนารูปแบบธนาคารดิจิทัล ที่รวมถึงการศึกษาวิจัยข้อมูลขนาดใหญ่ ปัญญาประดิษฐ์ กระบวนการที่ใช้กลไกอัตโนมัติ และเทคโนโลยีบล็อกเชนในการดำเนินงานของธนาคาร (Government News, 2021)

นอกเหนือจากการวางโครงสร้างพื้นฐานด้านการพัฒนาเครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่ครอบคลุมเกือบทั่วประเทศเพื่อรองรับการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลแล้ว (Truong, 2022) การสร้างสภาพแวดล้อมและความกระตือรือร้นของภาครัฐได้ทำให้เกิดการลงทุนและการเติบโตของอุตสาหกรรมฟินเทคอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในปริมาณด้านการลงทุน และจำนวนบริษัทเกิดใหม่ที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 180 ระหว่างปี ค.ศ. 2018 - 2022 ควบคู่ไปกับการเพิ่มขึ้นของอีคอมเมิร์ซในเวียดนาม (Statista, 2025) ปัจจัยที่เอื้อต่อการเติบโตของฟินเทคในเวียดนาม เกิดจากการที่เวียดนามมีโครงสร้างประชากรที่มีอายุน้อย และประชากรสามารถเข้าถึงเทคโนโลยีใหม่ ๆ ได้อย่างรวดเร็ว และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ตลาดฟินเทคในเวียดนามเพิ่งเกิดขึ้นไม่นาน ทำให้เป็นที่สนใจแก่นักลงทุน โดยเฉพาะฟินเทคด้านการชำระเงินและการกู้ยืมแบบ P2P ซึ่งมีปฏิสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับธนาคารแบบดั้งเดิมในรูปแบบการสร้างความร่วมมือระหว่างสถาบันทางการเงิน กลุ่มธุรกิจฟินเทค และกลุ่มสตาร์ทอัพ (Dung, Thien, & Hung, 2022) การส่งเสริมให้เกิดการเติบโตและการต้อนรับการลงทุนในอุตสาหกรรมฟินเทค ได้รับการกำกับดูแลหลักโดยธนาคารกลาง อย่างไรก็ตาม การออกระเบียบข้อบังคับในบางเรื่องยังจำเป็นต้องขอความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้า และคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น (YKVN LLC, 2021)

1.2 การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลกับการปรับตัวของภาคการเงินและการธนาคาร

นโยบายเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของรัฐบาล ได้ทำให้เกิดการปรับตัวของภาคการเงินและการธนาคารในเวียดนามในหลายรูปแบบ ในส่วนนี้จะมุ่งอธิบายการเกิดขึ้นของบริษัทฟินเทค การปรับตัวของธนาคารพาณิชย์ และการให้บริการของภาคการเงินและการธนาคารในด้านการชำระเงินและการกู้ยืม รวมทั้งการปรับตัวในด้านการจ้างงานบุคลากรในภาพรวมของทั้งบริษัทฟินเทคและธนาคารพาณิชย์ในเวียดนาม

การพัฒนาสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเติบโตของอุตสาหกรรมฟินเทค ได้ทำให้เกิดกลุ่มสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารในรูปแบบของบริษัทฟินเทค ซึ่งให้บริการผลิตภัณฑ์ทางการเงินคล้ายกับธนาคารพาณิชย์ บริษัทฟินเทคเหล่านี้มีจุดแข็งสำคัญ คือ ความสามารถในการปรับตัวและสร้างนวัตกรรมได้อย่างรวดเร็ว ยืดหยุ่น และเป็นมิตรกับลูกค้า รวมทั้งไม่ต้องถูกควบคุมมากเมื่อเปรียบเทียบกับ การดำเนินการของธนาคารพาณิชย์ (ผู้บริหารด้านฟินเทคธนาคารกสิกรไทยในเวียดนาม, 2566) ตัวอย่างบริษัทฟินเทคในลักษณะนี้ เช่น บริษัท โฮมเครดิตเวียดนามไฟแนนซ์ จำกัด และบริษัท Finhay Vietnam ที่ให้บริการสินเชื่อทางการเงินและการลงทุนผ่านแอปพลิเคชันและช่องทางดิจิทัล การปรับตัวเพื่อเปลี่ยนผ่านของสถาบันการเงินในกลุ่มนี้ จะเน้นเรื่องการปรับตัวด้านเทคโนโลยี (เช่น การให้บริการผ่านแอปพลิเคชัน การใช้แชทบอทและปัญญาประดิษฐ์ในการสนทนาโต้ตอบอัตโนมัติแก่ลูกค้า การให้สินเชื่อและชำระคืนอย่างยืดหยุ่น ด้วยการระบุตัวตนทางอิเล็กทรอนิกส์) การสร้างความร่วมมือกับแพลตฟอร์มอีคอมเมิร์ซอื่น ๆ (เช่น การให้สินเชื่อเพื่อซื้อก่อน จ่ายทีหลัง) และการใช้กลยุทธ์การให้บริการแก่ลูกค้า (การวิเคราะห์ผลตอบรับจากลูกค้าเพื่อปรับปรุงและพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่ตอบโจทย์) การให้บริการผ่านแอปพลิเคชันบนโทรศัพท์เคลื่อนที่ จะเน้นการบูรณาการการให้บริการรูปแบบที่หลากหลาย เป็นมิตรกับผู้ใช้งาน และมอบบริการที่ดีแก่ลูกค้า (Nguyen Chi Thanh, Interview, 9 April 2023; Nguyen Thi Hoa, Interview, 15 February 2023)

การปรับตัวของธนาคารพาณิชย์ในเวียดนามเพื่อเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ตัวแทนธนาคารพาณิชย์ได้ชี้ให้เห็นถึงการปรับตัวของธนาคารใน 3 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ หนึ่ง การปรับตัวทางเทคโนโลยีให้พร้อมต่อการแข่งขันใหม่ โดยการใช้ฟินเทคในบางภาคส่วนเพื่อทำธุรกรรมผ่านบริการดิจิทัลของธนาคารที่หลากหลาย การบูรณาการความร่วมมือและการสร้างหุ้นส่วนความร่วมมือร่วมกับบริษัทหรือธนาคารอื่นเพื่อสร้างผลิตภัณฑ์และนวัตกรรม และการสร้างความมั่นใจด้านความปลอดภัยโดยใช้เทคโนโลยีบล็อกเชน สอง การปรับตัวด้านการบริหารจัดการ โดยการสร้างการรับรู้แบรนด์ในเชิงดิจิทัลของธนาคาร และการสร้างช่องทางดิจิทัลเพื่อให้บริการและสื่อสารกับลูกค้า และสาม การปรับตัวด้านบุคลากรด้วยแนวทางที่ต่างกัน อาทิ การลงทุนเพื่อการพัฒนาและเพิ่มทักษะ

บุคลากรผ่านเงื่อนไขการผ่านการอบรม การสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกเพื่อพัฒนาทรัพยากรบุคคลคุณภาพสูง รวมทั้งการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีในการทำงาน

การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของระบบการชำระเงินในเวียดนามเป็นผลจากความร่วมมือของหลายภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ธนาคารกลาง ผู้ให้บริการเทคโนโลยีทางการเงิน และผู้บริโภคที่มีพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจน นโยบายดังกล่าวส่งผลกระทบต่อโครงสร้างและรูปแบบการดำเนินงานของภาคการเงินและการธนาคาร ทั้งในด้านการให้บริการทางการเงิน การบริหารจัดการสินเชื่อ และรูปแบบการจ้างงานในอุตสาหกรรม โดยเฉพาะเมื่ออุตสาหกรรมฟินเทค ได้เข้ามามีบทบาทในบริบทดังกล่าว ทำให้กลุ่มสถาบันทางการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารและธนาคารพาณิชย์ต้องปรับกลยุทธ์และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางดิจิทัลอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขัน เพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ และขยายการเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างครอบคลุม โดยเฉพาะกับประชากรกลุ่มที่เคยถูกกีดกันออกจากระบบการเงินแบบดั้งเดิม แนวโน้มการขยายตัวของระบบการชำระเงินแบบไม่ใช้เงินสดได้รับแรงผลักดันจากนโยบายของภาครัฐและธนาคารกลางที่ส่งเสริมให้เกิดการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัล โดยเฉพาะในช่วงที่เกิดการระบาดของโรคโควิด-19 ซึ่งเป็นปัจจัยเร่งสำคัญที่ทำให้ประชาชนหันมาใช้บริการ ธนาคารอิเล็กทรอนิกส์ ธนาคารบนมือถือ และการชำระเงินด้วย QR Code มากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ (B & Company, 2024; VietNamNet Global, 2022) ผู้ให้บริการฟินเทคในประเทศ โดยเฉพาะกระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ (E-wallet) อย่าง MoMo ZaloPay ViettelPay และ Moca มีบทบาทสำคัญในการขยายฐานผู้ใช้งานและเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้บริโภคให้เข้าสู่ระบบดิจิทัลมากขึ้น โดยเฉพาะในเขตเมืองและกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่เข้าถึงสมาร์ทโฟนอย่างแพร่หลาย ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการตัดสินใจใช้การชำระเงินดิจิทัลผ่านมือถือ ได้แก่ ความคาดหวังด้านประสิทธิภาพ ความปลอดภัยของระบบ และภาพลักษณ์ของผู้ให้บริการ (Phan, Tran, Hoang, & Dang, 2020) ดังนั้น แม้ว่าการให้บริการกระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ได้เริ่มต้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 2014 แต่ในช่วงแรกผู้บริโภคยังคงนิยมการชำระเงินแบบเก็บเงินปลายทาง (Cash on Delivery: COD) และเมื่อความเชื่อมั่นและความคุ้นเคยเพิ่มขึ้น การใช้ Mobile Wallet ก็ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การใช้งานระบบการชำระเงินในรูปแบบดิจิทัลในเวียดนามยังคงเผชิญกับอุปสรรคด้านวัฒนธรรม ด้วยความคุ้นเคยของประชาชนกับการใช้เงินสด และความกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยทางไซเบอร์ ที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการยอมรับบริการชำระเงินดิจิทัล (Antom, 2025; Viet Nam News, 2025b) นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองและชนบทในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต การให้บริการธนาคารพาณิชย์แบบดั้งเดิมที่ไม่มีในบางพื้นที่ก็ยังคงเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของเป้าหมายการเป็นสังคมไร้เงินสดของรัฐบาลในปัจจุบัน (Linh, 2025; Viet Nam News, 2025b)

การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลทำให้ภาคการเงินและการธนาคารต้องปรับตัวเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจ โดยมีการคำนึงถึงความต้องการของลูกค้ามากขึ้น ระบบการฝากเงินและการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ เพื่อแข่งขันกับรูปแบบการระดมทุนและ

การให้กู้ยืมผ่านกลุ่มธุรกิจฟินเทคที่ให้บริการทางการเงินที่หลากหลายและสามารถเข้าถึงกลุ่มลูกค้าในวงกว้างได้มาก เกิดการแข่งขันที่เข้มข้นในบริการเงินฝากและการให้สินเชื่อระหว่างธนาคารพาณิชย์ด้วยกันเอง โดยธนาคารส่วนใหญ่ได้ให้บริการผ่านแอปพลิเคชันบนโทรศัพท์มือถือซึ่งลดความจำเป็นของการเดินทางไปยังสาขาธนาคาร อีกทั้งยังเพิ่มความสะดวกและประหยัดเวลาให้แก่ผู้ใช้บริการในการดำเนินการธุรกรรมฝาก ถอน และเปิดบัญชีใหม่ (Bui Thi Thu Hien, Interview, 18 February 2023; Tao Tuan Anh, Interview, 12 February 2023) มีการสร้างแรงจูงใจเพื่อให้ลูกค้าเข้าใช้บริการดิจิทัลที่สำคัญ เช่น การยกเว้นค่าธรรมเนียมในการเปิดบัญชีและทำธุรกรรมผ่านระบบดิจิทัล (Ngo Viet Huong, Interview, 8 April 2023) การให้ดอกเบี้ยเงินฝากที่สูงกว่าการฝากเงินที่สาขาธนาคาร (Bui Thi Thu Hien, 2023; Ngo Viet Huong, Interview, 8 April 2023; Nguyen Thi Huyen, Interview, 12 April 2023; Tao Tuan Anh, Interview, 12 February 2023) รวมทั้งการเสนอสิ่งจูงใจพิเศษเพิ่มเติม อาทิ การคืนเงินหรือมอบของสมนาคุณแก่ลูกค้าที่ฝากเงินในวงเงินที่กำหนด (Tao Tuan Anh, Interview, 12 February 2023)

ในด้านแพลตฟอร์มเพื่อให้บริการสินเชื่อ ธนาคารหลายแห่งได้ออกแบบขั้นตอนการกู้ยืมที่ง่ายขึ้นและลดขั้นตอนด้านเอกสารผ่านระบบออนไลน์ เช่น กระบวนการยื่นยืมตัวตน (Hoang Minh Tri, Interview, 11 April 2023; Tao Tuan Anh, Interview, 12 February 2023) นอกจากนี้ ยังมีการใช้ระบบที่มีความโปร่งใสด้านอัตราดอกเบี้ย พร้อมเสนอทางเลือกที่ยืดหยุ่นให้แก่ลูกค้า เพื่อให้ลูกค้าสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้สะดวกยิ่งขึ้น เช่น การเลือกจำนวนเงินและระยะเวลาผ่อนชำระตามความเหมาะสม (Hoang Minh Tri, Interview, 11 April 2023) การลดขั้นตอนเอกสารและการพิจารณาสินเชื่อผ่านระบบอัตโนมัติดังกล่าว ช่วยให้ลูกค้าสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้อย่างรวดเร็วและสะดวกมากขึ้น ซึ่งส่งผลต่อระดับความพึงพอใจของลูกค้า และการเพิ่มทางเลือกในการกู้ยืมเงินที่นอกเหนือจากการกู้เงินนอกระบบอย่างมีนัยสำคัญ (Hoang Minh Tri, Interview, 11 April 2023; Tao Tuan Anh, Interview, 12 February 2023) ในด้านหนึ่ง การแข่งขันในตลาดดิจิทัลทำให้ธนาคารเสนอดอกเบี้ยเงินฝากสูงขึ้นและลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ลง ส่งผลให้ช่องว่างดอกเบี้ยลดลงและเป็นประโยชน์กับกลุ่มลูกค้า (Tao Tuan Anh, Interview, 12 February 2023) แต่อีกด้านหนึ่ง กลับสร้างความเสี่ยงต่อความมั่นคงและความเสี่ยงทางการเงินของธนาคารที่เป็นผลมาจากส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยที่ลดลงเช่นกัน (Bui Thi Thu Hien, Interview, 18 February 2023) อย่างไรก็ตาม แม้อัตราดอกเบี้ยจะเป็นปัจจัยสำคัญ แต่ยังมีปัจจัยอื่นที่ธนาคารพาณิชย์จะต้องคำนึงถึงในการให้บริการทางการเงินดิจิทัล ได้แก่ ความปลอดภัยของระบบ ขั้นตอนที่ไม่ซับซ้อน และความโปร่งใสในการดำเนินงาน (Tao Tuan Anh, Interview, 12 February 2023)

การขยายตัวของบริษัทฟินเทคในเวียดนามส่งผลให้ระบบการเงินเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในด้านการให้กู้ยืม P2P ผ่านแพลตฟอร์ม ซึ่งช่องทางนี้ได้กลายเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการจากธนาคาร

พาณิชย์แบบดั้งเดิมได้ เช่น กลุ่มประชาชนที่มีรายได้น้อยหรือไม่มีหลักประกัน และผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) โดยพบว่า จำนวนบริษัทฟินเทคในเวียดนามที่เพิ่มขึ้นจากประมาณ 40 แห่ง ในปี 2016 เป็นมากกว่า 150 แห่งในปี 2021 มีกลุ่มที่ให้บริการสินเชื่อออนไลน์ในสัดส่วนสูงเป็นอันดับสอง รองจากบริการชำระเงินดิจิทัล (ธนาคารกรุงเทพ, 2552; ฝ่ายวิจัยธุรกิจ, 2565)

การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลได้ทำให้ภาคการเงินและการธนาคารต้องปรับรูปแบบการดำเนินงาน โดยเฉพาะด้านการบริการลูกค้าและงานประจำบางประเภทที่มีแนวโน้มจะถูกแทนที่ด้วยหุ่นยนต์และระบบอัตโนมัติ เช่น งานในแผนกธนาคารที่เกี่ยวข้องกับการประมวลผลข้อมูลและการให้คำแนะนำเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ (Bank Governance Leadership Network, 2018; King, 2017) โดยความสามารถในการใช้เทคโนโลยีอัตโนมัติสามารถทดแทนงานในธนาคารได้ถึงร้อยละ 30 (Bank Governance Leadership Network, 2018) ในกรณีของธนาคารเวียดนามหลายแห่ง การใช้เทคโนโลยีดิจิทัล ทำให้ธนาคารต้องสรรหาทรัพยากรบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญทั้งในด้านการธนาคารและเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงนี้ (King, 2017) ธนาคารพาณิชย์ยังมุ่งเน้นการจ้างงานผู้ที่มีทักษะด้านดิจิทัลสูง เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านไซเบอร์และผู้พัฒนาบล็อกเชน ซึ่งเป็นแรงงานทักษะสูงเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในภาคการเงิน (Nguyen Thi Huyen, Interview, 12 April 2023) การจ้างงานของแต่ละธนาคารมีความแตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลาด้วยเหตุผลที่แตกต่างกัน เช่น Eximbank และ SHB ได้มีการลดจำนวนพนักงานลง (Tho, 2014) แต่บางธนาคารยังคงรักษาการจ้างงานต่อเนื่องแม้ในภาวะเศรษฐกิจที่มีความไม่แน่นอน เช่น VIB ซึ่งมีการเติบโตของพนักงานอย่างมากในปี 2022 (Tao Tuan Anh, Interview, 12 February 2023) และแม้ว่าการจ้างงานในภาคธนาคารจะเติบโต แต่ธนาคารยังคงเผชิญกับการขาดแคลนบุคลากรด้านไอที โดยเฉพาะในด้านความปลอดภัยของข้อมูลและการจัดการกับความเสี่ยงทางเทคโนโลยี (Khoi, 2018) การขาดแคลนบุคลากรในอุตสาหกรรมธนาคารของเวียดนามได้รับการคาดการณ์จากองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่า จะมีความต้องการถึง 1.6 ล้านคนในช่วงปี ค.ศ. 2019 - 2021 (Smit, Kreutzer, Moeller, & Carlberg, 2016) การสร้างทีมบุคลากรที่มีความรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาคาร กระบวนการ กฎระเบียบ และการบริหารความเสี่ยง ยังคงเป็นเรื่องที่ท้าทายสำหรับภาคการธนาคารเวียดนาม เนื่องจากเทคโนโลยีมีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ทำให้การฝึกอบรมและการปฏิบัติงานไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง (Ngan, Trang, & Oanh, 2019)

2. ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดจากนโยบายของภาครัฐในการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจดิจิทัลของภาคการเงินและการธนาคารในประเทศเวียดนาม

การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของภาคการเงินและการธนาคารในเวียดนาม ซึ่งถูกขับเคลื่อนจากนโยบายภาครัฐและการใช้เทคโนโลยี ไม่ว่าจะเป็น ฟินเทค การชำระเงินผ่านมือถือ กระเป๋าเงินดิจิทัล และธนาคารดิจิทัล ได้ส่งผลกระทบทางสังคมต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบธุรกิจของภาคการเงินและการธนาคาร

และยังส่งผลกระทบต่อประชาชน อาทิ การเข้าถึงทางการเงินที่ดีขึ้น การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้บริโภค และการเกิดขึ้นของความท้าทายและความปลอดภัยทางสังคมในรูปแบบใหม่ ๆ ด้วย

2.1 ผลกระทบทางสังคมต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบธุรกิจ

2.1.1 การแข่งขันที่รุนแรงระหว่างธนาคารแบบดั้งเดิมและสถาบันทางการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร

การแข่งขันระหว่างธนาคารแบบดั้งเดิมและธุรกิจฟินเทคจะมีความรุนแรงมากขึ้น โดยธนาคารแบบดั้งเดิมเน้นกลุ่มลูกค้าที่เป็นองค์กรธุรกิจขนาดใหญ่ ในขณะที่ธนาคารฟินเทคจะเน้นกลุ่มลูกค้ารายบุคคลและธุรกิจรายย่อยที่มีความหลากหลายกว่า การแข่งขันที่สำคัญ ได้แก่ (1) การแข่งขันด้านประสิทธิภาพบริการ โดยทาง VIB ให้ข้อสังเกตว่า ธนาคารแบบดั้งเดิมให้บริการด้านการฝากและให้กู้ยืมเท่านั้น ในขณะที่สถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารจะมีความหลากหลายมากกว่า (2) การแข่งขันด้านทรัพยากรมนุษย์ ในปัจจุบันการแข่งขันเพื่อเข้าทำงานในธนาคารไม่รุนแรงอีกต่อไป เนื่องจากทรัพยากรคนรุ่นใหม่มีทางเลือกมากขึ้นในการทำงานในสถาบันสินเชื่อที่ไม่ใช่ธนาคารหรือบริษัทฟินเทค งานธนาคารไม่ได้เป็นที่นิยมเหมือนแต่ก่อน และคนมักเลือกที่จะทำงานในกลุ่มสถาบันทางการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารมากกว่า (Tao Tuan Anh, Interview, 12 February 2023) (3) การแข่งขันทางเทคโนโลยี เมื่อแพลตฟอร์มเทคโนโลยีใหม่พัฒนาขึ้น สถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารจะต้องเข้าร่วมการแข่งขันทางเทคโนโลยีเพื่อรักษาตำแหน่งของตน มีการแข่งขันด้านการให้บริการผ่านแอปพลิเคชัน ทั้งการฝาก ถอน และการชำระเงินออนไลน์ที่รวดเร็ว รวมถึงขั้นตอนที่รวดเร็วขึ้นในการทำธุรกรรมการกู้ยืมโดยเฉพาะในกลุ่มที่ไม่ใช่ธนาคาร (4) การแข่งขันการให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากสูงขึ้น ขณะที่อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต่ำลง ความต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินกู้ที่ลดลง ทำให้ธนาคารมีความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้น (5) การพัฒนาการให้บริการลูกค้าเพื่อให้เกิดความพอใจ การใช้บริการที่ปลอดภัย และข้อมูลที่เป็นความลับ (Bui Thi Thu Hien, Interview, 18 February 2023)

2.1.2 ผลกระทบต่อภาคธุรกิจ

การเพิ่มขึ้นของสถาบันทางการเงินและบริษัทฟินเทค ทำให้ลูกค้ามีทางเลือกอันหลากหลาย ธุรกิจจำเป็นต้องสร้างผลิตภัณฑ์และบริการเพื่อตอบสนองต่อลูกค้ากลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ (ปัจเจกชน ครุวัเรือน หรือ คนรุ่นใหม่) ในมิติต่าง ๆ มากขึ้น ซึ่งส่งผลให้ภาคธุรกิจเกิดการปรับปรุงคุณภาพในการดำเนินการ การรวบรวมข้อมูล ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการจัดการข้อมูล ช่วยในการหาข้อมูล การเก็บข้อมูลที่ปลอดภัย (Hoang Thi Mui, Interview, 12 April 2023) รวมทั้งเกิดการปรับปรุงผลิตภาพแรงงาน ประหยัดทรัพยากรมนุษย์ ทำให้กระบวนการต่าง ๆ ง่ายขึ้น ช่วยในการเข้าถึงกลุ่มฐานลูกค้าที่กว้างขึ้น แม้ยังปรากฏความเสี่ยงบางอย่างเช่นความเสี่ยงทางกฎหมาย การฉ้อโกง ภัยคุกคามความปลอดภัยทางเครือข่าย และการขโมยข้อมูล (Tran Thi Nhung, Interview, 12 April 2023) นอกจากนี้

ยังทำให้เกิดการขยายเครือข่ายและฐานลูกค้า โดยเฉพาะลูกค้าวัยรุ่นซึ่งมีศักยภาพที่จะเป็นลูกค้าระดับสูงในอนาคต และช่วยเพิ่มผลิตภาพในการดำเนินการและควบคุมค่าใช้จ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถเก็บข้อมูลลูกค้าได้ผ่านพฤติกรรม นิัยการทำธุรกรรม ประวัติการชำระเงิน และอื่น ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอสินค้าและบริการใหม่ ๆ รวมทั้งการให้บริการแบบเพิกเฉตและผลิตภัณฑ์อำนวยความสะดวกแก่ลูกค้าที่เกี่ยวกับหนี้ ประกันภัย หรือการเงิน (Nguyen Thi Huyen, Interview, 12 April 2023)

2.1.3 ผลกระทบต่อภาครัฐ

สำหรับในกรณีของหน่วยงานภาครัฐ ข้อดีของการนำฟินเทคมาใช้ในการดำเนินการภาครัฐ คือ ช่วยในกระบวนการเข้าสู่ดิจิทัลในภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงการให้บริการแก่ประชาชนและด้านศุลกากร (Hoang Thi Mui, Interview, 12 April 2023) ข้อมูลด้านการเก็บภาษีของรัฐ ทำได้อย่างรวดเร็วและครอบคลุมมากขึ้น ธนาคารดิจิทัลช่วยอำนวยความสะดวกในการทำธุรกรรมการจ่ายภาษีที่ทำได้อย่างรวดเร็ว ข้อมูลถูกบันทึกในระบบที่สามารถค้นหาได้ง่าย การลดการทุจริต เพิ่มความแม่นยำในการใช้งานบริการต่าง ๆ ช่วยลดค่ากระดาษในการออกเอกสารและการผลิตเงินในตลาด และช่วยในการจัดการต่อปริมาณเงินหมุนเวียนในตลาดได้แม่นยำยิ่งขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีการเพิ่มความเชื่อมโยงระหว่างสถาบันทางการเงินต่าง ๆ ในระดับชาติ รวมทั้งมีการเชื่อมต่อไปยังระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยเชื่อมกับประเทศที่พัฒนาแล้วที่กำลังเคลื่อนสู่การเป็นต้นแบบธนาคารดิจิทัล (Ngo Viet Huong, Interview, 8 April 2023) ที่สำคัญคือภาครัฐ ติดตามตรวจสอบทางการเงินได้ ทั้งยังทำให้การจ่ายเงินได้รวดเร็ว กระบวนการหมุนเงินสะดวกรวดเร็ว ต้นทุนในการพิมพ์ธนบัตรน้อยลง รัฐสามารถจัดเก็บภาษีได้มากขึ้น เพราะการหมุนเงินเร็ว ประชาชนใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ลดระยะเวลาในการทำงาน และมีการตรวจสอบได้ (Lund, 2017; Viet Nam News, 2025a; VnEconomy, 2024)

แต่ในอีกด้านหนึ่ง ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้เกิดความยุ่งยากในการจัดการและการควบคุมทางการเงินและการธนาคาร เนื่องจากมีความหลากหลายของผลิตภัณฑ์และบริการของธนาคาร ความเสี่ยงทางธุรกิจที่ซับซ้อนขึ้น ทำให้เกิดความยากในการควบคุมความเสี่ยง การควบคุมแบบดั้งเดิมไม่เหมาะสมอีกต่อไป รัฐบาลกลางจำเป็นต้องมีการสร้างนวัตกรรมเพื่อควบคุมตรวจสอบ ยิ่งไปกว่านั้น การละเมิดและการโจมตีทางไซเบอร์ที่เพิ่มขึ้น ทำให้เกิดความกลัวและความตระหนก และทำลายความมั่นใจของลูกค้า เนื่องจากอาชญากรก็สามารถขโมยสินทรัพย์และข้อมูลได้โดยไม่ต้องไปธนาคารหรือมีการติดต่อด้วยตนเองด้วยเช่นกัน ดังนั้น ทั้งรัฐบาลและผู้ให้บริการจะต้องตื่นตัวในการสร้างมาตรการป้องกันที่ปฏิบัติได้เพื่อให้เกิดความปลอดภัยในเครือข่ายและข้อมูลของลูกค้า (Nguyen Thi Huyen, Interview, 12 April 2023)

2.1.4 การพัฒนาธุรกิจรายย่อยและเศรษฐกิจครัวเรือน

ตัวแทนของ VIB ให้สัมภาษณ์กับผู้วิจัยว่า สำหรับลูกค้า วิธีการที่สะดวกและรวดเร็วในการระดมทุนและการยืมเงินระหว่างธนาคารและลูกค้าทำได้โดยสมบูรณ์ผ่านกระบวนการที่ง่าย ทำให้เกิดการลงทุนและการพัฒนาเศรษฐกิจครัวเรือนที่รวดเร็ว และทำให้มีรายได้ที่ดีขึ้น เกิดการสร้างงาน และลดอัตราความยากจนภายในประเทศ สามารถระดมทุนได้อย่างสะดวกรวดเร็ว การยืมเงินระหว่างธนาคารและลูกค้าจะสร้างปริมาณเงินขนาดใหญ่ตามเป้าหมายเพื่อการยืมเงินของภาคธุรกิจ รายบุคคล ครัวเรือน และธุรกิจขนาดเล็ก ทำให้เศรษฐกิจเติบโต เมื่อลูกค้ายืมเพื่อใช้จ่ายในสินค้าและบริการในวงจที่ไม่สิ้นสุดจะทำให้เศรษฐกิจได้รับการพัฒนา และการเพิ่มการผลิตและการจ้างงาน อันนำไปสู่การบริโภคที่เพิ่มมากขึ้นด้วย และในท้ายที่สุด ประชาชนจะมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เพราะการยืมเงินจากธนาคารทำได้ง่ายขึ้น (Tao Tuan Anh, Interview, 12 February 2023)

2.2 ผลกระทบต่อประชาชนจากการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของภาคการเงินและการธนาคาร

การปรับตัวเพื่อเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของภาคการเงินและการธนาคารในเวียดนาม ได้ส่งผลให้ภาคการธนาคารและสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร มีกลยุทธ์ในการดึงดูดลูกค้าให้ใช้บริการผ่านระบบดิจิทัลมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบการชำระเงินออนไลน์ การให้บริการผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงินที่หลากหลาย อัตราดอกเบี้ยออมทรัพย์ที่ดึงดูดใจ ไปจนถึงการสร้างแรงจูงใจเพิ่มเติมสำหรับลูกค้าเงินฝากออมทรัพย์ เช่น บัญชีชำระเงินที่มีเครือข่าย ATM ที่เชื่อมโยงธนาคารต่าง ๆ ไปจนถึงค่าธรรมเนียม การถอนเงิน ATM พิเศษและค่าธรรมเนียมการโอนเงิน การเปิดบัญชีฟรี ดูแลบัญชีฟรี ทำธุรกรรมฟรี SMS ฟรี โอนเงินออนไลน์และถอนเงินผ่านตู้ ATM ฟรี การใช้สิ่งจูงใจในการชำระเงินออนไลน์ เชื่อมโยงกับผู้ให้บริการรายอื่น เช่น ร้านอาหารและแพชั่น เพื่อส่งเสริมการขายที่มอบสิทธิพิเศษให้แก่ลูกค้า การส่งเสริมให้ผู้คนใช้ระบบการชำระเงินออนไลน์ และการส่งเสริมการขายผลิตภัณฑ์ดิจิทัลผ่านรายการทางโทรทัศน์ ทำให้เกิดแรงจูงใจที่เพิ่มขึ้น ดังเช่นในกรณีของธนาคาร VIB ซึ่งมีการเปิดบัตรเครดิตเพิ่มขึ้นจากเดิมกว่าร้อยละ 150 (Tao Tuan Anh, Interview, 12 February 2023) ดังนั้นจึงเป็นที่คาดการณ์ว่าในอีก 5 - 10 ปีข้างหน้า ธุรกิจเงินฝากและให้กู้ยืมจะเกิดขึ้นอย่างมาก และจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน (Bui Thi Thu Hien, Interview, 18 February 2023) การมีส่วนร่วมในเงินฝากออมทรัพย์และสินเชื่อธนาคารจะไม่หยุดอยู่แค่ลูกค้ากลุ่มที่เป็นคนรวย ในอนาคตลูกค้าที่ฝากและยืมเงินมีหลากหลายกลุ่มมากขึ้น การขอสินเชื่อจากธนาคารเริ่มคุ้นเคยกันมากขึ้น สินเชื่อจากธนาคารในปัจจุบัน ได้รับความนิยมมากขึ้น และสำหรับธนาคารแล้ว การกู้ในระบบธนาคารจะทำให้ผู้กู้ได้รับประโยชน์มากมายไม่เพียงแต่ในแง่ของเงินทุนเท่านั้น หากแต่ยังส่งผลต่อประชาชนที่สำคัญ ดังนี้

2.2.1 ผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงสินเชื่อได้ง่ายขึ้น

กระบวนการของดิจิทัลจะช่วยทำให้คนเข้าถึงบริการทางการเงินมากขึ้น การทำธุรกรรมทางการเงินทำได้ง่ายขึ้นและมีค่าใช้จ่ายที่ลดลง และช่วยส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งทุนโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีรายได้น้อยที่เคยถูกกีดกันจากการเงินแบบเดิม ได้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงิน เช่น ในความเห็นของตัวแทนธนาคาร Co-opBank ที่ให้ข้อมูลว่า ธนาคารมีนโยบายการขยายเครือข่ายสำนักงานธุรกรรมและกองทุนสินเชื่อไปยังพื้นที่ราบสูง และพื้นที่ทุรกันดาร โดยในปี ค.ศ. 2022 มี 32 สาขา 67 สำนักงานธุรกรรม และสมาชิกกองทุนเกือบ 1,200 คนในพื้นที่ชุมชน ซึ่งช่วยให้คนเข้าถึงแหล่งเงินง่ายขึ้น รวมทั้งบริการชำระเงินสมัยใหม่ เทคโนโลยีที่มีการลงทุนได้สร้างการเคลื่อนย้ายทุนและการกู้ยืม ซึ่งหมายถึงลูกค้าและธนาคารสามารถยืดหยุ่นและเพิ่มการทำธุรกรรมได้อย่างรวดเร็วและปลอดภัย และจะมีผลได้เชิงบวกแก่ครัวเรือนเวียดนามในอีก 5 - 10 ปีข้างหน้า นอกจากนี้ การมีแอปพลิเคชัน Co-opbank Mobile Banking ทำให้ธนาคารสามารถระดมทุนจากลูกค้ารายย่อยและครัวเรือนที่มีเงินแต่ไม่อยากดำเนินการฝากเงินที่ธนาคารได้ง่ายขึ้น โดยประชาชนได้เปลี่ยนมาใช้บริการผ่านระบบดิจิทัลที่ทำได้อย่างรวดเร็วโดยไม่ต้องไปที่ธนาคาร ดังนั้น ธนาคารจะมีปริมาณเงินทุนจำนวนมากที่มาจากฝากเงินโดยครัวเรือนต่าง ๆ ในชนบทพื้นที่ห่างไกลและโดดเดี่ยว (Bui Thi Thu Hien, Interview, 18 February 2023)

ในอีกด้านหนึ่ง ทาง VIB มีมุมมองที่คล้ายกับ Co-opBank กล่าวคือ การฝากและการกู้ยืมเงินจะขยายไปยังกลุ่มคนที่ไม่ใช่คนรวยมากขึ้น และธนาคารจะมีกลุ่มลูกค้าที่หลากหลายขึ้นเมื่อเทียบกับในอดีต ปัจจุบันคนเวียดนามเข้าถึงธนาคารได้มากขึ้น โดยเฉพาะเรื่องการกู้ยืมเงินซึ่งแต่ก่อนคนเวียดนามไม่ค่อยกล้ากู้ยืมผ่านธนาคาร แต่ในปัจจุบันคนเข้ามากู้ยืมมากขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่หลากหลายและไม่ได้จำกัดเพียงเพื่อการลงทุนเท่านั้น (Tao Tuan Anh, Interview, 12 February 2023)

สำหรับตัวแทนจากบริษัทโฮมเครดิต ซึ่งเป็นบริษัทฟินเทค ได้แสดงความเห็นเพิ่มเติมว่าสถาบันสินเชื่อแบบเดิมอย่างธนาคารพาณิชย์ มักไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้มีรายได้น้อยหรือมีรายได้น้อยปานกลาง หรือผู้ที่ไม่เคยสมัครขอสินเชื่อมาก่อน เพราะผู้กู้จำเป็นต้องมีประวัติสินเชื่อและหลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่หลักทรัพย์ค้ำประกันเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้คนกลุ่มนี้ไม่สามารถหาแหล่งสินเชื่อที่เป็นทางการจากรัฐได้ ดังนั้น โฮมเครดิตจึงได้เสนอผลิตภัณฑ์สินเชื่อที่ไม่ต้องใช้เอกสารมากจนเกินไป ไม่ต้องมีสินทรัพย์ค้ำประกัน และไม่ต้องมีบุคคลมารับรองเงินเดือน และเสนอจำนวนเงินที่กู้ยืมได้ โดยมีแนวโน้มที่ให้สินเชื่อที่มากกว่าและยืดหยุ่นกว่า ทำให้ได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เช่น แอปพลิเคชันการจัดการสินเชื่อบนมือถือของโฮมเครดิต ที่ได้เปิดตัวอย่างเป็นทางการในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2017 แต่ภายในสิ้นปี แอปพลิเคชันนี้มียอดดาวน์โหลดมากกว่า 1.5 ล้านครั้งทั้งบนระบบปฏิบัติการ iOS และ Android (Nguyen Thi Hoa, Interview, 15 February 2023)

2.2.2 ความสะดวกและการบริโภคความทันสมัย

ในอดีต การออมเงินฝากธนาคารเป็นเรื่องของกลุ่มครัวเรือนที่ร่ำรวยเท่านั้น แต่ในปัจจุบันและอนาคต ด้วยแพลตฟอร์มดิจิทัล ทำให้ VIB มองว่า ลูกค้าน่าจะสามารถส่งเงินเข้าธนาคารได้อย่างง่ายดายผ่านโทรศัพท์ ดังนั้น จำนวนลูกค้าที่ส่งเงินเข้าธนาคารจึงมีจำนวนมากและหลากหลาย ตัวอย่างเช่น เกษตรกรหลังฤดูเก็บเกี่ยวพวกเขา ต้องการส่งเงินไปที่ธนาคารเพื่อรับดอกเบี้ยผ่านแอป MyVIB โดยสามารถเปิดบัญชีและฝากเงินออมกับธนาคารและรับดอกเบี้ยได้เลย นอกจากนี้ ทาง VIB ยังมองว่าการใช้เทคโนโลยีผ่านแอปพลิเคชัน มีผลเชิงบวก ทำให้ไม่ต้องใช้เวลาในการไปธนาคารเพื่อรอหรือลงนามเอกสาร เพราะสามารถทำผ่านอิเล็กทรอนิกส์ได้ มีเฉพาะเพียงบางธุรกรรมที่มีความซับซ้อนมากเท่านั้นที่จำเป็นต้องไปดำเนินการที่ธนาคาร (Tao Tuan Anh, Interview, 12 February 2023)

จากการสัมภาษณ์ตัวแทนของ VIB พวกเขายังพบว่า ผลกระทบต่อการที่ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้ง่ายทำให้การเข้าถึงกิจกรรมการให้ยืมมีความหลากหลายมากขึ้น ทั้งขั้นตอนการกู้ยืมมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และมีความปลอดภัย ลูกค้าสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ง่าย เช่น สินเชื่ออุปโภคบริโภค สินเชื่อเพื่อซื้อรถยนต์ สินเชื่อเพื่อซื้อบ้าน และสินเชื่อธุรกิจ ตัวแทนจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ มองว่าไม่เพียงแต่การบริโภคสินค้าที่ทันสมัยได้ง่ายขึ้นเท่านั้น ผู้คนยังมีการสื่อสารกันผ่านรูปแบบใหม่ที่ทันสมัย โดยเฉพาะการสื่อสารกับ AI และการสื่อสารผ่านสื่อสังคมออนไลน์อีกด้วย (Pham Tran Thang Long, Interview, 12 April 2023)

2.3 ความเสี่ยง ความท้าทาย และผลกระทบเชิงลบที่มีผลต่อสังคมและประชาชน

ในด้านหนึ่ง การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของภาคการเงินและการธนาคาร ได้ทำให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการเข้าถึงบริการทางการเงินของภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมเวียดนาม แต่ในอีกด้านหนึ่ง ตัวแทนผู้ให้ข้อมูลการวิจัยจากกลุ่มต่าง ๆ เห็นพ้องกันว่า ได้ปรากฏความเสี่ยงจากอาชญากรรมไซเบอร์ที่เพิ่มสูงขึ้น มีรูปแบบการโจรกรรมที่หลากหลาย และจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการให้ความรู้แก่ผู้ใช้งานถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น (Hoang Khanh Trung, Interview, 10 April 2023) นอกจากนี้ ในกิจกรรมการระดมทุนและการกู้ยืมผ่านระบบเทคโนโลยี ทำให้ธนาคารถูกโจมตีจากอาชญากรรมไซเบอร์ซึ่งในเวียดนามมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นทั้งด้านปริมาณและความซับซ้อน และยังรวมถึงการที่ธนาคารและลูกค้าต้องเผชิญกับภัยคุกคามที่เกี่ยวข้องกับการขโมยข้อมูลและเงินในบัญชี ความซับซ้อนส่วนหนึ่งเกิดจากเครือข่ายการซื้อขายข้อมูลบนบัตรเครดิตของลูกค้าอย่างผิดกฎหมาย ทำให้เกิดความเสียหายทั้งธนาคารและลูกค้า และลดความไว้วางใจต่อการให้บริการออนไลน์ของธนาคาร (Bui Thi Thu Hien, Interview, 18 February 2023)

นอกจากนี้ ตัวแทนธนาคารและบริษัทฟินเทค ยังได้ระบุถึงช่องว่างทางกฎหมายที่ยังไม่เพียงพอในทางปฏิบัติ ไม่มีเทคโนโลยี การเก็บข้อมูล ความปลอดภัย การเชื่อมโยงที่เป็นมาตรฐานร่วมกัน (Tao Tuan Anh, Interview, 12 February 2023) การไม่ปรากฏความชัดเจนของกฎหมายที่เพียงพอทำให้เกิดสับสนเชิงธุรกิจผิดกฎหมายที่อยู่เบื้องหลังฟินเทคเป็นจำนวนมาก ซึ่งลดทอนความน่าเชื่อถือของฟินเทค เนื่องจากสับสนเชิงผิดกฎหมายหรือการหลอกลวงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป ทำให้ความไว้วางใจของประชาชนในเทคโนโลยีทางการเงินเปลี่ยนแปลงได้ง่ายด้วยเช่นกัน การมีช่องว่างทางกฎหมายที่ยังคงให้กลุ่มฟินเทคบางแห่งสร้างความเสี่ยงให้ผู้กู้จากการเรียกดอกเบี้ยที่สูงโดยเปรียบเทียบกับธนาคารพาณิชย์แบบเดิม (Bui Thi Thu Hien, Interview, 18 February 2023) ซึ่งในประเด็นนี้ ตัวแทนบริษัทฟินเทคเห็นว่าการขาดข้อกฎหมายที่ชัดเจนสำหรับผลิตภัณฑ์ฟินเทค ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อบริษัทด้วยเช่นกัน ดังนั้นรัฐจึงควรวางกรอบกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการใช้สินค้าเหล่านี้ด้วย (Nguyen Chi Thanh, Interview, 9 April 2023)

อภิปรายผลการวิจัย

ผลกระทบทางสังคมจากกรอบนโยบายเพื่อเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของภาคการเงินและการธนาคารตามนโยบายของรัฐบาลเวียดนาม แสดงถึงความเชื่อมโยงที่ชัดเจนระหว่างเป้าหมายเชิงนโยบายของภาครัฐ การปรับตัวของภาคการเงินและการธนาคาร และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นต่อสังคม และจากผลการศึกษาได้สะท้อนความสำเร็จของนโยบายแบบบนลงล่างที่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีบทบาทในกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อเป้าหมายหลัก คือ การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลและการปฏิวัติอุตสาหกรรม 4.0 อย่างชัดเจน ซึ่งทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างรวดเร็ว

ผลการศึกษายังสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายทางเศรษฐกิจ ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมอันเกิดจาก การสร้างสภาพแวดล้อมเพื่อการเติบโตและยกระดับเทคโนโลยีทางการเงินของประเทศ ส่งผลต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยทำให้เกิดโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการเงินที่มากขึ้น ซึ่งความสำเร็จในการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของภาคการเงินและการธนาคารนี้ ช่วยยืนยันความสำเร็จอีกขั้นหนึ่งของเวียดนามภายหลังจากที่ก่อนหน้านี้ เวียดนามเคยเปลี่ยนผ่านจากการเป็นหนึ่งในประเทศที่ยากจนที่สุด มาเป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มรายได้ระดับกลางได้สำเร็จในปี ค.ศ. 2010 ความสำเร็จที่เกิดขึ้นสะท้อนวิสัยทัศน์ภาครัฐที่ต้องการลดความอดอยากและความหิวโหยของประชาชนในประเทศในช่วงเวลานั้น (Ha & Nguyen, 2024) รวมทั้งการคงไว้ซึ่งกลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามวิสัยทัศน์การทำให้เกิดความทันสมัยและการทำให้เป็นอุตสาหกรรมของประเทศ (Anh et al., 2022) มาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ความท้าทายของเวียดนามในการมุ่งสู่การปฏิวัติอุตสาหกรรม 4.0 คือ การต้องยกระดับจากประเทศที่ดึงดูดนักลงทุนด้วยทรัพยากรธรรมชาติและค่าแรงราคาถูก มาสู่การขับเคลื่อนแรงงานที่มีทักษะ

และการใช้เทคโนโลยีขั้นสูง (Anh et al., 2022; Vu & Anh, 2018) โดยมีการคาดการณ์ว่า หากการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของเวียดนามประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติแล้ว อาจนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของ GDP ของประเทศที่เพิ่มขึ้นกว่า 162 พันล้านเหรียญสหรัฐภายในอีก 20 ปี (RMIT University, 2022)

อย่างไรก็ตาม หากประเมินความก้าวหน้าของนโยบายเพื่อเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของภาคการเงินและการธนาคาร ณ ห้วงเวลาปัจจุบัน ผลการศึกษาพบว่า ในส่วนของภาคการเงินและการธนาคาร ยังคงขาดแคลนแรงงานที่มีความพร้อมทั้งความรู้ด้านการเงินและทักษะสูงทางดิจิทัล แรงงานคุณภาพสูงอย่างผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีด้านความมั่นคงทางไซเบอร์ สถาปนิกด้านบล็อกเชน นักวิเคราะห์สินเชื่อ และนักเขียนโปรแกรม ยังคงเป็นที่ต้องการของธนาคารและบริษัทฟินเทค (Anh et al., 2022; Hoang Thi Mui, Interview, 12 April 2023; Tran Thi Nhung, Interview, 12 April 2023) ความขาดแคลนแรงงานทักษะสูงเหล่านี้ ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างแรงงาน โดยกลุ่มแรงงานมีทักษะสูงจะมีเงินเดือนสูงมาก ขณะที่แรงงานที่มีทักษะดิจิทัลทั่วไปจะไม่มีทางเลือกมากนัก และจากการวิจัย ยังไม่พบข้อมูลเชิงนโยบายของรัฐบาลที่ส่งเสริมการเตรียมความพร้อมด้านแรงงานเพื่อรองรับการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของภาคการเงินและการธนาคารเป็นการเฉพาะ การเตรียมความพร้อมด้านแรงงานในระดับอุดมศึกษามีปรากฏเพียงบางมหาวิทยาลัย และเป็นการริเริ่มของมหาวิทยาลัยเอง รัฐบาลยังไม่ได้มีข้อสั่งการด้านการเตรียมความพร้อมด้านเทคโนโลยีสมัยใหม่และยังไม่มีงบประมาณสนับสนุนในส่วนนี้ ดังนั้น นโยบายของรัฐบาลจึงปรากฏชัดเจนเฉพาะในการปรับตัวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนและการวางแผนกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งการดำเนินการร่วมกับภาคธุรกิจเท่านั้น (Pham Tran Thang Long, Interview, 12 April 2023)

การปรับตัวของภาคการเงินและการธนาคารในการใช้เทคโนโลยีเพื่อให้บริการทางการเงินเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในการเปิดโอกาสให้ประชาชน สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึงมากขึ้น โดยผลการศึกษาที่ได้ สอดรับกับข้อมูลการเป็นเจ้าของบัญชีธนาคารที่เพิ่มขึ้นของประชาชนเวียดนามที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป ซึ่งแสดงแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ค.ศ. 2017 มีประชาชนเพียงร้อยละ 31 ที่มีบัญชีธนาคาร ต่อมา ในปี ค.ศ. 2021 ตัวเลขนี้ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 56 และในช่วงปลายปี ค.ศ. 2024 ธนาคารกลางได้เผยว่า ประชากรร้อยละ 86.7 มีบัญชีธนาคารซึ่งเกินกว่าเป้าหมายที่รัฐบาลได้วางไว้ และแม้การเข้าถึงบริการทางการเงินจะมีอัตราส่วนที่ดีขึ้น แต่ยังคงปรากฏโอกาสที่ไม่เท่าเทียมกันในกลุ่มประชากรในพื้นที่ห่างไกล ชาวนา และประชากรที่เป็นชนกลุ่มน้อย (Trang, 2025) ดังนั้น ปัจจัยเชิงภูมิศาสตร์และปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคม อาทิ การไม่มีเงินหรือมีรายได้ต่ำ และในพื้นที่ซึ่งสถาบันทางการเงินอยู่ไกลเกินไป ยังคงเป็นสาเหตุสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนที่อยู่ภายใต้บริบทดังกล่าว (Ha & Nguyen, 2024; Son et al., 2019)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผลการวิจัยได้สะท้อนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและพฤติกรรมการใช้บริการทางการเงินของประชาชนเวียดนาม จะเกิดจากนโยบายการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของภาครัฐ แต่ในอีกด้านหนึ่ง ได้ปรากฏความต้องการเชิงนโยบายของภาคการเงินและการธนาคาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การดำเนินการเพื่อจัดการกับกลุ่มอาชญากรรมไซเบอร์ได้สะท้อนพลวัตเชิงนโยบายกลับไปยังภาครัฐด้วยเช่นกัน ในการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล แม้เวียดนามเป็นประเทศที่มีประชากรผู้ใช้อินเทอร์เน็ตมากเป็นอันดับที่ 12 ของโลก แต่ก็ยังเป็นประเทศที่เปราะบางต่อการโจมตีทางไซเบอร์อยู่เป็นประจำ ซึ่งทำให้รัฐบาลเวียดนามได้เริ่มยุทธศาสตร์และการรณรงค์ด้านความปลอดภัยทางไซเบอร์ จัดตั้งหน่วยงานเพื่อป้องกันอาชญากรรมไซเบอร์ในรูปแบบต่าง ๆ และสร้างความตระหนักรู้แก่ประชาชนพร้อมด้วยการออกกฎหมายด้านความปลอดภัยข้อมูลทางไซเบอร์ในปี ค.ศ. 2015 และกฎหมายความมั่นคงทางไซเบอร์ในปี ค.ศ. 2018 (Trinh, 2024) ซึ่งในปัจจุบันยังคงปรากฏความเสี่ยงในระบบภาคการเงินและการธนาคารที่เกิดจากการโจมตีผ่านมัลแวร์ (Malware) และความเปราะบางของห่วงโซ่อุปทาน โดยวิธีในการลดความเสี่ยงเหล่านี้คือ การสร้างระบบตรวจจับการภัยคุกคามล่วงหน้า เพื่อป้องกันโครงสร้างพื้นฐานทางการเงิน (Nguyen et al., 2024) ความเสี่ยงทางไซเบอร์ในระบบการเงินดิจิทัลของเวียดนามยังคงอยู่ในระดับที่สูง (UEH University, 2022) เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานด้านกฎหมายไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ทันตามการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่รวดเร็วโดยเฉพาะในภาคการชำระเงินและฟินเทค ซึ่งธนาคารพาณิชย์มักลังเลที่จะปรับใช้เทคโนโลยีจากภายนอก ทั้งระเบียบทางกฎหมายยังไม่เพียงพอ และยังมีความท้าทายที่สำคัญคือ ประชาชนผู้ใช้งานระบบยังคงขาดความตระหนักรู้ในเรื่องความเสี่ยงในการใช้งานธนาคารดิจิทัล ทำให้ง่ายต่อการถูกหลอกลวงจากการที่อาชญากรใช้บัญชีปลอมและการขโมยข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ (Phan Thi Hang, 2024)

จากการศึกษาผลกระทบของนโยบายภาครัฐในการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของภาคการเงินและการธนาคารในเวียดนาม ที่มีต่อสังคมและประชาชน ช่วยเติมเต็มช่องว่างองค์ความรู้และสถานการณ์การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลที่เกิดขึ้นในประเทศ ซึ่งไม่ปรากฏข้อมูลเกี่ยวกับประเทศกำลังพัฒนาอย่างเวียดนาม ในฐานะข้อมูลรายประเทศที่เป็นสมาชิก OECD (OECD, 2025a) ฐานข้อมูลนี้ได้เสนอมิติเชิงนโยบาย 7 ประเด็นที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นองค์รวมเพื่อประเมินการเติบโตทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ได้แก่ การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานการให้บริการดิจิทัล การใช้งานเทคโนโลยีดิจิทัลในแต่ละภาคส่วน (ภาคประชาชน รัฐบาล และภาคธุรกิจ) นวัตกรรมที่ขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงของงานและอาชีพ ผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม สภาพแวดล้อมทางดิจิทัลที่น่าไว้วางใจอันเป็นฐานของความก้าวหน้าทางสังคมและเศรษฐกิจ และการเปิดกว้างของตลาดอันเกิดจากเทคโนโลยีดิจิทัล (OECD, 2025b) ผลการศึกษาของงานวิจัยนี้จึงช่วยเพิ่มเติมประเด็นข้อมูลเชิงคุณภาพเชิงลึก ที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ปฏิบัติงานของภาคการเงินและการธนาคาร รวมทั้งตัวแทนภาคส่วนที่เกี่ยวข้องซึ่งได้รับผลกระทบและต้องปรับตัวจากนโยบายการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของรัฐบาล

เวียดนาม ยิ่งไปกว่านั้น ผลการศึกษายังได้อธิบายและนำเสนอพลวัตสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงของสังคม ตลอดจนวิถีชีวิตของประชาชนในช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของเวียดนาม ซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีศักยภาพในการเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในปัจจุบันอีกด้วย

ผลการศึกษาแสดงความสอดคล้องในเชิงทฤษฎีกับข้อเสนอในงานของ Daron Acemoglu และ James A. Robinson (2012) ซึ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของสถาบัน (นโยบายและกฎหมาย) เพื่ออธิบายปัจจัยที่ส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวดเร็วของเวียดนาม อย่างไรก็ตาม การแบ่งการพิจารณารูปแบบของโครงสร้างเชิงสถาบันที่แบ่งออกเป็น โครงสร้างเชิงสถาบันที่เน้นการกระจายอำนาจ (Inclusive Institutions) และโครงสร้างเชิงสถาบันที่กีดกันการกระจายอำนาจ (Extractive Institutions) เพื่อใช้เป็นปัจจัยในการวิเคราะห์จัดกลุ่มลักษณะรูปแบบของสถาบันในรัฐที่มีเศรษฐกิจที่ร่ำรวยและรัฐที่มีเศรษฐกิจที่ยากจนตามลำดับนั้น ไม่ครอบคลุมเมื่อนำมาประยุกต์ใช้กับกรณีศึกษาของประเทศ เนื่องจาก เวียดนามมีรูปแบบสถาบันทางการเมืองที่ปกครองโดยรัฐบาลพรรคคอมมิวนิสต์ ทำให้มีลักษณะโครงสร้างสถาบันที่กีดกันการกระจายอำนาจทางการเมือง (Extractive Political Institutions) แต่รัฐบาลเวียดนามได้ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ซึ่งมีโครงสร้างสถาบันที่มีการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ (Inclusive Economic Institutions) ด้วยโครงสร้างการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองที่แตกต่างกันนี้ จึงทำให้มุมมองเชิงทฤษฎี ไม่สามารถชี้ขาดได้ว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจของเวียดนามที่กำลังเติบโต จะนำไปสู่การเป็นประเทศที่รุ่งเรืองหรือมีความยากจน หากต้องใช้เพื่อคาดการณ์สถานการณ์ภาพทางเศรษฐกิจของในอนาคตของเวียดนามได้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ เมื่อใช้กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีที่เสนอโดย Douglass C. North (1990) ประยุกต์ใช้ในกรณีศึกษา พบว่า กรอบแนวคิดนี้ช่วยสร้างภาพแสดงความสัมพันธ์ ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งส่งผลกระทบเป็นลำดับต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้อย่างชัดเจน โดยเริ่มจากรัฐบาลสร้างสถาบัน (นโยบายและกฎหมาย) ในการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล เพื่อสร้างสิ่งจูงใจในการสร้างปฏิสัมพันธ์การแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจและสังคม ในบริบทนี้ ธนาคารพาณิชย์เป็นเสมือนตัวแสดงในโครงสร้างที่ต้องแสวงหาโอกาสสูงสุดภายใต้กติกาที่รัฐบาลกำหนด โดยมีนโยบายและกฎหมายทำหน้าที่เป็นสิ่งที่ชี้นำพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในสังคมและกำหนดโครงสร้างผลลัพธ์ ธนาคารและสถาบันทางการเงินจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางหลักภายใต้โครงสร้างและทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ยิ่งไปกว่านั้น ในการอธิบายและทำความเข้าใจต่ออุปสรรคและความท้าทายที่เกิดจากช่องว่างทางกฎหมาย มุมมองของ North (1990) ได้เสนอให้พิจารณาความไม่สมบูรณ์ของตลาดการเมือง (Political Markets) โดยมองว่าภาคการเมืองเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดความไม่สมบูรณ์ของตลาดด้วย ดังนั้น ความเสี่ยงด้านกฎหมายที่เกิดขึ้นในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลรัฐในฐานะผู้มีบทบาทในการบังคับใช้นโยบายและกฎหมาย จึงมีความสำคัญในการอุดช่องว่างนี้ เพื่อให้ทำให้เกิดความมั่นใจของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยรับประกันว่ากลุ่มต่าง ๆ ในสังคมจะได้รับผลประโยชน์ที่

มากกว่าค่าเสียโอกาสจากการถูกขู่โกงหรือการถูกละเลย เพื่อให้เกิดผลลัพธ์เชิงโครงสร้างตามที่รัฐบาลได้ตั้งไว้

อย่างไรก็ตาม ในการใช้มุมมองของ North (1990) เพื่อประเมินประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจของประเทศเวียดนาม โดยพิจารณาจากบทบาทของสถาบัน (Institutions) ต้นทุนการทำธุรกรรม (Transaction Costs) และการพึ่งพาเส้นทางในอดีต (Path Dependence) แล้ว พบว่า ในกรณีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและพฤติกรรมของประชาชนที่เกิดขึ้นจากนโยบายการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของเวียดนามนั้น การเปลี่ยนแปลงอันรวดเร็วที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาเพียงไม่นาน ได้แสดงถึงการไม่ยึดติดกับความคุ้นเคยกับรูปแบบการชำระเงิน การกู้ยืมและการฝากเงิน รวมถึงการให้ความสำคัญกับตำแหน่งงานในระบบธนาคารแบบเดิมของประชาชนส่วนใหญ่ วิธีคิดและวิถีชีวิตของคนเวียดนามในปัจจุบันจึงไม่ได้เป็นข้อจำกัดในการปรับตัว ทั้งยังพร้อมปรับตัวในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล ภายใต้การพัฒนาและการวางโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับสังคมดิจิทัลของรัฐ ดังนั้น มุมมองเชิงทฤษฎีของ North (1990) จึงช่วยให้มุมมองในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ กับปัจจัยที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ บทบาทของสถาบัน ต้นทุนการทำธุรกรรม และการพึ่งพาเส้นทางในอดีต (path dependence) ได้เป็นอย่างดี

แนวคิดของ Manuel Castells (2010) ได้ถูกนำมาใช้ในการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมเวียดนาม จากการประยุกต์ใช้มุมมองนี้ พบว่า สังคมและเศรษฐกิจของเวียดนามมีความเชื่อมโยงกันและเกิดเป็นสังคมแห่งเครือข่าย โดยมีเครือข่ายเทคโนโลยีเป็นฐานในการเชื่อมโยงการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม การเปลี่ยนแปลงทางสังคมของเวียดนาม ในด้านหนึ่งจึงสามารถอธิบายผ่านการเกิดขึ้นของโครงสร้างเครือข่ายทางสังคมของเวียดนามที่เชื่อมเครือข่ายทุนนิยมในระดับโลก ส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศที่เพิ่มขึ้น โดยรัฐบาลและธนาคารกลางเวียดนามมีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเชิงสถาบันในการบูรณาการตลาดการเงินที่ทำให้ธุรกรรมต่าง ๆ เกิดขึ้นได้อย่างทันทีและเชื่อมโยงกับตลาดการเงินโลก ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญที่ทำให้การแข่งขันด้านผลผลิตของประเทศเวียดนามสามารถแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ภายใต้ปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในระดับโลก ซึ่งในบริบทเช่นนี้ Castells ได้คาดการณ์ว่า เครือข่ายระดับโลกจะเลือกที่จะรวมผู้คนและดินแดนบางส่วนไว้ ในขณะที่กีดกันส่วนอื่น ๆ ซึ่งก่อให้เกิดภูมิศาสตร์ของความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี (Castells, 2010) และมุมมองของ Castells สอดคล้องกับข้อค้นพบของ Antom (2025) และ Trang (2025) ซึ่งพบว่ามีความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัลระหว่างเมืองและชนบทเกิดขึ้นในประเทศเวียดนาม อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบของงานวิจัยนี้ได้เสนอมุมมองที่ต่างไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อบทบาทของรัฐบาลเวียดนามมีผลกระทบที่มีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน หากรัฐยังคงเน้นนโยบายเพื่อขยายโครงสร้างพื้นฐานทางอินเทอร์เน็ตให้ครอบคลุมทั่วประเทศในอนาคตเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่สังคมดิจิทัลอย่างจริงจังแล้ว และธนาคารพาณิชย์ยังคงแนวทางในการเปิดสาขาย่อยหรือการสร้างความร่วมมือระหว่างธนาคารเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ห่างไกลที่เพิ่มขึ้นแล้ว ซึ่งสองปัจจัยนี้จะช่วยให้ประชาชนมีความสะดวกใน

การเข้าถึงการให้บริการทางการเงินผ่านระบบดิจิทัลที่เพิ่มขึ้น ก็อาจนำไปสู่การลดช่องว่างและความเหลื่อมล้ำทางการเข้าถึงทางการเงินในประชกรณกลุ่มชายขอบซึ่งอยู่ในพื้นที่ห่างไกลได้ในอนาคต

การศึกษานโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศเวียดนามในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของภาคการเงินและการธนาคาร โดยใช้มุมมองเศรษฐศาสตร์การเมือง ได้เติมเต็มช่องว่างองค์ความรู้ต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้น โดยมีประเด็นสำคัญในห้วงเวลาปัจจุบัน คือ ความครอบคลุมและการเข้าถึงบริการทางการเงิน ที่เป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของมีจำนวนบัญชีธนาคารที่เพิ่มขึ้น การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลทางการเงิน และการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างประชากรกลุ่มต่าง ๆ (Antom, 2025; Ha & Nguyen, 2024; Trang, 2025) โดยผลการวิจัยได้เพิ่มเติมปัจจัยที่ใช้อธิบายการเปลี่ยนแปลงด้านบริการของภาคการเงินและการธนาคาร ซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการแข่งขันการให้บริการผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่หลากหลาย เพราะสามารถเข้าถึงได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น นอกจากนี้ ในประเด็นความท้าทายทางสังคมและความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัลในเวียดนามปัจจุบัน อันได้แก่ ช่องว่างด้านความรู้และทักษะดิจิทัลในประชกรณกลุ่มเปราะบางและกลุ่มชายขอบ (Ansar et al., 2022; Antom, 2025; Trang, 2025) ความเสี่ยงด้านความปลอดภัยทางไซเบอร์และการฉ้อโกง (Jejenywa et al., 2024; Trang, 2025) ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานทางอินเทอร์เน็ตระหว่างประชกรณในเมืองและพื้นที่ห่างไกล (Antom, 2025; Trang, 2025) และความผันผวนของตลาดแรงงานที่เกิดจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 (Anh et al., 2022; Vu & Anh, 2018) นั้น ผลการวิจัยได้แสดงประเด็นความท้าทายที่ความสอดคล้องกับประเด็นข้างต้น ทั้งยังได้เพิ่มเติมประเด็นช่องว่างทางกฎหมาย ซึ่งการจัดการต่อประเด็นนี้ รัฐบาลเป็นเพียงตัวแสดงเดียวที่สามารถสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพเพื่อจัดการต่อประเด็นความท้าทายในช่วงการเปลี่ยนผ่านเป็นสังคมดิจิทัลได้

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ความมุ่งมั่นในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของรัฐบาลเวียดนามได้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนจากการกำหนดนโยบายเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของประเทศ โดยงานวิจัยนี้ นำเสนอพลวัตการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวิถีชีวิตของประชกรณเวียดนาม ที่เกิดจากการกำหนดกรอบนโยบายและกฎหมายต่าง ๆ ของรัฐที่มีผลต่อการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเติบโตของเทคโนโลยีทางการเงิน (ฟินเทค) และการปรับตัวของภาคการเงินและการธนาคารในเวียดนาม การเปลี่ยนแปลงของภาคการเงินและการธนาคารได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งในเรื่องการแข่งขันทางธุรกิจภายในภาคส่วนของภาคการเงินและการธนาคารที่เข้มข้นมากขึ้น รวมทั้งยังส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเงินของประชกรณอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การแข่งขันด้านอัตราดอกเบี้ยที่ดึงดูดใจลูกค้าของทั้งภาคการเงินและการธนาคารและสถาบันทางการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารอย่างบริษัทฟินเทค ทำให้เกิดทางเลือกที่เพิ่มขึ้น

ของทั้งนักลงทุนและประชาชนทั่วไปในการเข้าถึงสินเชื่อ มีการแข่งขันกันในการพัฒนาและลงทุนเทคโนโลยีที่ทันสมัยและมีความปลอดภัยเพื่อให้บริการแก่ลูกค้าผ่านช่องทางที่เข้าถึงได้ง่ายและลดขั้นตอนที่ซับซ้อนลง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางดิจิทัลโดยเฉพาะการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตในพื้นที่ที่ครอบคลุมมากขึ้น นำไปสู่การให้บริการรับฝากเงินและการระดมทุนผ่านแอปพลิเคชันที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งในพื้นที่เมืองและชนบท และด้วยสังคมเวียดนามมีโครงสร้างประชากรที่ประชากรอยู่ในวัยทำงานซึ่งประชากรมีความพร้อมในการเข้าถึงดิจิทัลอยู่แล้ว การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของภาคการเงินและการธนาคารจึงนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในสังคมที่สำคัญ ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชาชนจากเดิมที่นิยมใช้เงินสด ไปสู่สังคมไร้เงินสด (Cashless Society) อันเนื่องมาจากการเติบโตของฟินเทค โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการชำระเงิน อย่าง QR Code และ E-wallet ซึ่งเติบโตควบคู่ไปกับการขยายตัวของธุรกิจอีคอมเมิร์ซ ซึ่งภายหลังสถานการณ์โควิด-19 ประชาชนมีการใช้การชำระเงินแบบออนไลน์อย่างแพร่หลายและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทั่วประเทศ

2. การเกิดโอกาสในการเข้าถึงสินเชื่อที่มากขึ้นของประชาชนและธุรกิจ การแข่งขันกันในการให้บริการของภาคธนาคารและสถาบันทางการเงินฟินเทค ทำให้เกิดการพัฒนาแอปพลิเคชันที่เน้นความพึงพอใจของลูกค้า โดยเฉพาะความสะดวกที่เพิ่มขึ้นจากการประหยัดเวลาในการทำธุรกรรมที่สามารถทำผ่านมือถือได้ทั้งในการฝากเงินและการกู้ยืมเงิน โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่สามารถเข้าถึงสินเชื่อได้ง่ายขึ้นจากสถาบันทางการเงินที่ไม่ใช่ภาคธนาคาร ประชาชนในพื้นที่ชนบทและพื้นที่ห่างไกลฝากเงินได้ง่ายขึ้น ทำให้ธนาคารรับเงินฝากจากประชาชนรายย่อยได้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม โอกาสและทางเลือกที่เพิ่มขึ้นนี้ก็ยังปรากฏความเสี่ยงที่เกิดจากการพัฒนากรอบกฎหมายของภาครัฐที่ยังไม่ครอบคลุมในทางปฏิบัติ ซึ่งความเสี่ยงนี้ ยังคงเกิดขึ้นกับทั้งประชาชนและธุรกิจฟินเทค และยังเป็นประเด็นที่รัฐบาลจำเป็นต้องพัฒนากฎหมายเพื่ออุดช่องว่างนี้ต่อไป

3. การขาดแคลนบุคลากรด้านเทคโนโลยีสารสนเทศขั้นสูงอันเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของภาคการเงินและการธนาคารในเวียดนาม ธนาคารและบริษัทฟินเทคต้องการแรงงานที่มีทักษะและความรู้ทางการเงินการบัญชีที่มาพร้อมกับทักษะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ แต่ในปัจจุบัน สถาบันอุดมศึกษายังไม่สามารถผลิตบัณฑิตตามความต้องการของตลาดงานได้อย่างเพียงพอ และยังไม่ปรากฏว่ารัฐบาลให้การส่งเสริมภาคการศึกษาต่อความต้องการของงานเช่นนี้ทั้งในเชิงนโยบายหรือแนวทางอื่น ๆ ที่เป็นรูปธรรม แม้บางธนาคารจะไม่ได้ลดจำนวนบุคลากรลง แต่การปรับเปลี่ยนรูปแบบจากธนาคารแบบดั้งเดิมไปสู่ธนาคารดิจิทัล ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงลักษณะงานที่บุคลากรต้องปรับตัวต่อความรู้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและเทคโนโลยีทางดิจิทัลที่เปลี่ยนไป นอกจากนี้ ความนิยมในการทำงานประจำในธนาคารแบบเดิม ไม่ได้เป็นที่นิยมอีกต่อไปเนื่องจากกลุ่มแรงงานรุ่นใหม่ซึ่งมีทักษะทางเทคโนโลยีสารสนเทศ มีโอกาสและทางเลือกที่มากขึ้นในการทำงานกับบริษัทฟินเทคและสถาบันทางการเงินที่ไม่ใช่ภาคธนาคาร

จากการศึกษาประเด็นผลกระทบทางสังคมจากนโยบายการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลในภาคการเงิน และการธนาคารของประเทศเวียดนามในครั้งนี้ สามารถสรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของภาคการเงินและการธนาคารอย่างมีประสิทธิภาพดังนี้

1. การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาสู่เป้าหมาย นโยบายและการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เชิงนโยบายที่ชัดเจนของภาครัฐ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของภาคการเงินและการธนาคารในเวียดนามเป็นไปอย่างรวดเร็ว และส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวิถีชีวิตของประชาชน เสถียรภาพของรัฐบาล นโยบายภาครัฐในการสร้างสภาพแวดล้อมและนิเวศน์ที่เอื้อกับการเติบโตของภาคธุรกิจดิจิทัล และความได้เปรียบเชิงโครงสร้างประชากรของประเทศ ทำให้เกิดการลงทุน การแข่งขัน และการเติบโตของเทคโนโลยีดิจิทัลอย่างต่อเนื่องในภาคการเงินและการธนาคารที่มีความใกล้ชิดต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้บริโภค และส่งผลกระทบต่อการค้าขาย ๗ เปลี่ยนแปลงพฤติกรรม การใช้เงินของประชาชนที่มุ่งสู่สังคมไร้เงินสดตามที่รัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายไว้

2. การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดจากการเปลี่ยนผ่านทางดิจิทัล จำเป็นต้องมีกลไกเชิงกฎหมาย และนโยบายที่มีประสิทธิภาพในการนำไปปฏิบัติ โดยในกรณีของเวียดนาม ช่องว่างทางกฎหมายในการปฏิบัติ รวมทั้งขั้นตอนที่ยังยากซับซ้อนในการแจ้งดำเนินการกับกลุ่มมิจาชีฟ และอาชญากรไซเบอร์ ยังคงเป็นความเสี่ยงและความท้าทายที่สำคัญของรัฐบาลเวียดนามที่ส่งผลกระทบต่อความไม่ไว้วางใจของภาคประชาชนและภาคธุรกิจ ในการทำธุรกรรมออนไลน์ ซึ่งในทางกลับกัน ทำให้เกิดข้อเรียกร้องและความต้องการเชิงนโยบายป้อนกลับแก่ภาครัฐในการจัดทำกฎ ระเบียบ และกฎหมายที่จำเป็น เพียงพอ และทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นในยุคแห่งความผันผวนทางดิจิทัลในปัจจุบันด้วย

3. การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของภาคการเงินและการธนาคาร ที่มีผลกระทบต่อประชาชน รัฐบาล จำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมอย่างเป็นองค์รวม เพื่อให้ประชาชนมีความรู้เท่าทัน โดยเฉพาะการตระหนักรู้ภัยคุกคามที่เกิดจากมิจาชีฟที่มีการหลอกลวง หรือการกักขังเงินจากแหล่งเงินกู้ผิดกฎหมายผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์เพื่อปล่อยเงินกู้หรือให้สินเชื่อระบบ นอกจากนี้ การเตรียมความพร้อมทักษะของแรงงานในอนาคตผ่านการพัฒนาหลักสูตรในระบบการศึกษาระดับต่าง ๆ ยังเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อให้ประเทศมีบุคลากรที่เพียงพอในการเป็นกลไกสำคัญสู่การเปลี่ยนผ่านดิจิทัลที่ครอบคลุมทั้งด้านการบริหารจัดการภาครัฐ เศรษฐกิจ และสังคมต่อไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- ธนาคารกรุงเทพ. (2552). *จับตา FinTech ในประเทศเวียดนาม*. วันที่ค้นข้อมูล 24 พฤศจิกายน 2565, เข้าถึงได้จาก <https://www.bangkokbanksme.com/en/fintech-vietnam>
- ผู้บริหารด้านฟินเทคธนาคารกสิกรไทยในเวียดนาม. (2566, 25 พฤษภาคม). *ตัวแทนภาคการธนาคาร*. สัมภาษณ์โดย อัจฉริยา ชูวงศ์เลิศ.
- ฝ่ายวิจัยธุรกิจ. (2565). *ตลาด FinTech เวียดนามกับศักยภาพในการดึงดูดเม็ดเงินลงทุนจากต่างประเทศ*. วันที่ค้นข้อมูล 30 ธันวาคม 2565, เข้าถึงได้จาก <https://kmc.exim.go.th/detail/20190927191138/20220815143912>

ภาษาอังกฤษ

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Publishers.
- Anh, T. D., Binh, T. D., Long, N. D. B., Ai, T. V., Tan, K. S., & Van, N. T. L. (2022). Strategic vision for the implementation of the Industrial Revolution 4.0 in the Vietnamese context. *International Journal of Technology*, 13(5), 958–968.
- Ansar, S., Demircuc-Kunt, A., Klapper, L., & Singer, D. (2022). *The Global Findex Database 2021: Financial inclusion, digital payments, and resilience in the age of COVID-19 (English)*. World Bank. Retrieved October 30, 2025, from <http://documents.worldbank.org/curated/en/099818107072234182>
- Antom. (2025). *Vietnam's cashless future: Urban and rural opportunities*. Retrieved September 30, 2025, from <https://knowledge.antom.com/vietnams-cashless-future-urban-and-rural-opportunities>
- B & Company. (2024). *Mobile money in Vietnam: Revolutionizing non-cash payments and financial inclusion*. Retrieved September 30, 2025, from <https://b-company.jp/mobile-money-in-vietnam-revolutionizing-non-cash-payments-and-financial-inclusion/>
- Bank Governance Leadership Network. (2018). *The future of talent in banking: Workforce evolution in the digital era*. Retrieved March 24, 2023, from <https://www.coursehero.com/file/77451418/ey-the-future-of-talent-in-bankingpdf/>
- Bui, T. N. (2020). Financial development in Vietnam: An overview. *The Journal of Asian Finance, Economics and Business*, 7(9), 169–178.

- Castells, M. (2010). *The information age: Economy, society, and culture* (Vols. 1–3). Wiley-Blackwell.
- Commonwealth of Australia. (2020). *Digital banking in Vietnam: A guide to market*. Retrieved September 28, 2022, from <https://www.austrade.gov.au/ArticleDocuments/4569/digital-banking-vietnam-report.pdf.aspx>
- Dung, P. Q., Thien, K. H., & Hung, P. M. (2022). FinTech development and cooperation strategies of Vietnamese commercial banks. *International Journal of Advanced Engineering and Management Research*, 7(1), 53–65.
- Government News. (2021). *National strategy for 4th industrial revolution*. Retrieved October 27, 2025, from <https://en.baochinhphu.vn/national-strategy-for-4th-industrial-revolution-11140283.htm>
- Ha, D., & Nguyen, K. (2024). Unlocking financial access in a developing country amidst COVID-19: The impacts of financial literacy and FinTech. *Journal of the Asia Pacific Economic*, 30(4), 1574–1610.
- Jejenywa, T. O., Mhlongo, N. Z., & Jejenywa, T. O. (2024). Theoretical perspectives on digital transformation in financial services: Insights from case studies in Africa and the United States. *Finance & Accounting Research Journal*, 6(4), 674–683.
- Lan, L. P. (2017). *Challenges in the development of Vietnam's payment system*. Retrieved October 27, 2025, from <https://www.bis.org/publ/plcy04f.pdf>
- Linh, T. T. (2025). Adoption of digital payment methods in Vietnam: Key determinants and distribution analysis. *Journal of Distribution Science*, 23(2), 39–49.
- Lund, S. (2017). The value of digitalizing government payments in developing economies. In *Digital revolutions in public finance*. International Monetary Fund.
- Makonglink. (2025). *Vietnam accelerates digital transformation: From policy to real action*. Retrieved October 27, 2025, from <https://mekonglink.asia/vietnam-accelerates-digital-transformation/>
- Nguyen, P. H., Pham, T. V., Nguyen, L. A. T., Pham, H. A. T., Nguyen, T. H. T., & Vu, T. G. (2024). Assessing cybersecurity risks and prioritizing top strategies in Vietnam's finance and banking system using strategic decision-making models-based neutrosophic sets and Z number. *Heliyon*, 10(19), 1–27.

- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- OECD. (2025a). *OECD toolkit: Countries*. Retrieved September 20, 2025, from <https://goingdigital.oecd.org/countries>
- OECD. (2025b). *OECD toolkit: Policy dimensions*. Retrieved May 15, 2025, from <https://goingdigital.oecd.org/dimensions>
- Oh, S. N. (1999). Financial deepening in the banking sector–Viet Nam. *Asian Development Review*, 12, 20–52.
- Open Development Vietnam. (2023). *Vietnam digital transformation agenda*. Retrieved October 26, 2025, from <https://vietnam.opendevelopmentmekong.net/topics/vietnam-digital-transformation-agenda/>
- Pham, T. (2025). *Driving innovation: Digital transformation in Vietnam*. Retrieved October 30, 2025, from <https://saigontechnology.com/blog/digital-transformation-in-vietnam/>
- Phan, H., Tran, M., Hoang, V., & Dang, T. (2020). Determinants influencing customers' decision to use mobile payment services: The case of Vietnam. *Management Science Letters*, 10(11), 2635–2646.
- Phan Thi Hang, N. (2024). Policy recommendations for digital banking development contributing to sustainable development in Vietnam. *Cogent Business & Management*, 11(1).
- RMIT University. (2022). *Strengthening Victoria's connections with Southeast Asia: Industry 4.0 in Viet Nam—opportunities for Australian business*. Retrieved October 30, 2025, from <https://asiasociety.org/sites/default/files/2023-05/atih-industry-4-0-in-vietnam.pdf>
- Sikarwar, T. S. (2019). Social influence and individual financial behavior for digital banking: A causal study. *International Journal of Accounting and Financial Reporting*, 9(4), 242–259.
- Smit, J., Kreutzer, S., Moeller, C., & Carlberg, M. (2016). *Industry 4.0*. Retrieved September 15, 2025, from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/570007/IPOL_STU\(2016\)570007_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/570007/IPOL_STU(2016)570007_EN.pdf)
- Son, T. H., Liem, N. T., & Ly, H. T. N. (2019). Understanding financial inclusion in Vietnam. *Research in World Economy*, 10(3), 382–390.
- Statista. (2025). *FinTech in Vietnam: Statistics & facts*. Retrieved August 15, 2025, from <https://www.statista.com/topics/7840/fintech-in-vietnam/#topicOverview>

- Trang, C. T. T. (2025). Digital financial inclusion in Vietnam: Progress, policies, and challenges. *International Journal of Advanced Multidisciplinary Research and Studies*, 5(5), 411–422.
- Trinh, V. D. (2024). *Vietnam's struggle with cyber security*. Retrieved September 15, 2025, from <https://eastasiaforum.org/2024/03/20/vietnams-struggle-with-cyber-security/>
- Truong, L. (2022). *Vietnam's policies in fostering digital banking*. Retrieved September 26, 2022, from <https://www.viettonkinconsulting.com/finance/vietnams-policies-in-fostering-digital-banking/>
- UEH University. (2022). *Cybersecurity risks in digital banking: The case of Vietnam*. Retrieved September 20, 2025, from <https://www.ueh.edu.vn/en/news/cybersecurity-risks-in-digital-banking-the-case-of-vietnam-58109>
- University Canada West. (2025). *How has social media emerged as a powerful communication medium?* Retrieved May 15, 2025, from <https://www.ucanwest.ca/blog/media-communication/how-has-social-media-emerged-as-a-powerful-communication-medium>
- UOB. (2019). *FinTech in ASEAN 2019: From start-up to scale-up*. Retrieved June 24, 2025, from <https://www.uobgroup.com/assets/web-resources/techecosystem/fintech/pdf/uob-from-start-up-to-scale-up.pdf>
- Viet Nam News. (2025a). *Cashless payments soar as QR code transactions skyrocket by 150 per cent*. Retrieved November 4, 2025, from <https://vietnamnews.vn/economy/1728576/cashless-payments-soar-as-qr-code-transactions-skyrocket-by-150-per-cent.html>
- Viet Nam News. (2025b). *Viet Nam enhances regulatory framework to promote cashless payments*. Retrieved October 15, 2025, from <https://vietnamnews.vn/economy/1719568/viet-nam-enhances-regulatory-framework-to-promote-cashless-payments.html>
- VietNamNet Global. (2022). *Non-cash payments to change status of digital economy*. Retrieved July 15, 2025, from <https://vietnamnet.vn/en/non-cash-payments-to-change-status-of-digital-economy-2043121.html>

VnEconomy. (2024). *Pushing digital frontiers: Vietnam's banking sector spearheads tech transformation*. Retrieved February 26, 2025, from <https://en.vneconomy.vn/pushing-digital-frontiers-vietnams-banking-sector-spearheads-tech-transformation.htm>

Vu, T. M., & Anh, N. V. N. (2018). *The fourth industrial revolution: A Vietnamese discourse*. Friedrich-Ebert-Stiftung Vietnam Office.

World Bank Group. (2025). *GDP per capita (current US\$) - Viet Nam*. Retrieved October 26, 2025, from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=2024&locations=VN&start=1986&view=chart>

YKVN LLC. (2021). *FinTech 2022: Vietnam*. Retrieved December 16, 2022, from https://ykvnlaw.com/wp-content/uploads/2022_fintech_vietnam.pdf

ภาษาเวียดนาม

Khoi, M. (2018). *Nhan su ngan hang: Ngay cang phai da nang (Banking personnel: More and more versatile)*. Retrieved November 24, 2022, from <https://bankingplus.vn/nhan-su-ngan-hang-ngay-cang-phai-da-nang-84255.html>

King, B. (2017). *Bank 3.0: Tuong lai cua ngan hang trong ky nguyen so (Bank 3.0: The future of banking in the digital era)*. NXB DH Kinh Te Quoc Dan.

Ngan, P. M., Trang, N. T. H., & Oanh, N. T. K. (2019). *Phat trien nhan luc nganh ngan hang truoc yeu cau ky nguyen so (Developing human resources in the banking sector to meet the demand of the digital age)*. *Tap Chi Ngan Hang*, 18(9), 36–42.

Tho, N. T. A. N. V. (2014). *Bien dong nhan luc nganh ngan hang tai Viet Nam: Thuc trang va giai phap (Fluctuation of banking human resource in Vietnam: Problems and solutions)*. Retrieved December 15, 2022, from <https://www.tapchicongsan.org.vn/kinh-te/-/2018/30022/bien-dong-nhan-luc-nganh-ngan-hang-tai-viet-nam---thuc-trang-va-giai-phap.aspx>

การทบทวนภูมิทัศน์ทางกฎหมายการร่วมลงทุนระหว่าง
ภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการของรัฐ
A Review of the Legal Landscape for Public-Private Partnerships
in State Affairs

สุริยะ หาญพิชัย (Suriya Hanphichai)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี

Assistant Professor, Faculty of Humanities and Social Sciences,

Thepsatri Rajabhat University

E-mail: hanpichai@gmail.com

Received: 16 May 2025

Revised: 9 August 2025

Accepted: 19 August 2025

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งเสนอการทบทวนภูมิทัศน์ทางกฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการของรัฐที่ผสมผสานองค์ความรู้ทางนิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และรัฐศาสตร์ เพื่อทำความเข้าใจและวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบกฎหมาย ระบบเศรษฐกิจ และกระบวนการทางการเมืองเพื่อวิเคราะห์แนวคิดและความเป็นมาของกฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการของรัฐในประเทศไทย พบว่า พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ได้รับการออกแบบมาให้สอดคล้องกับมาตรฐานและแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดในระดับสากล หลักการสำคัญ คือ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการจัดสรรความเสี่ยงอย่างเหมาะสม เป็นคุณสมบัติที่สอดคล้องกับแนวทางที่ได้รับการยอมรับในระดับโลก โครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในประเทศไทยมีการให้ความสำคัญกับโครงการที่ส่งเสริมความยั่งยืนและโครงการโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมมากขึ้นสอดคล้องกับหลักการสากลที่สะท้อนหลักการความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

คำสำคัญ: ภูมิทัศน์ทางกฎหมาย, การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน, กิจการของรัฐ, นิติเศรษฐศาสตร์

Abstract

This article aims to present a review of the legal landscape of public-private partnerships (PPPs) in state affairs. It integrates knowledge from law, economics, and political science to understand and analyze the interplay between the legal system, the economic system, and political processes. This framework is used to analyze the concepts and background of public-private partnership laws in Thailand. It was found that the Public-Private Partnership Act B.E. 2562 (2019) was designed to align with international standards and best practices. Key principles include transparency, accountability, and appropriate risk allocation, which are features consistent with globally accepted approaches. Public-private partnership projects in Thailand are increasingly emphasizing projects that promote sustainability and social infrastructure, aligning with international principles that reflect the concept of partnership between the public and private sectors.

Keywords: Legal Landscape, Public-Private Partnership, State Affairs, Law and Economics

บทนำ

ในปัจจุบันรัฐมิได้จำกัดอำนาจหน้าที่ของตนไว้แต่เพียงหน้าที่ขั้นพื้นฐาน เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย และการดำเนินความสัมพันธ์ทางไมตรีต่อรัฐอื่นเท่านั้น หากแต่จะต้องมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลเศรษฐกิจ โดยการเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดหรือจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างทั้งนี้เพื่อประโยชน์สาธารณะ และเมื่อเทคโนโลยีและความซับซ้อนที่มากขึ้นในสังคมส่งผลให้ความต้องการสาธารณะนั้นเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา (ปิยากร หวังมหาพร, 2556) ในโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการบริการสาธารณะก็ย่อมมีความเปลี่ยนแปลงไป โดยภาครัฐมีหน้าที่จัดหาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะด้านเศรษฐกิจ เช่น ทางด่วน การสื่อสาร รถไฟฟ้า และด้านสังคม เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน เพิ่มขึ้นอย่างมีคุณภาพ แต่ด้วยภาครัฐมีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรในการตอบสนองความต้องการ ขาดต้นทุนร่วมกัน ดังนั้น รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnership: PPP) ซึ่งเป็นรูปแบบที่ยอมรับในนานาประเทศ จึงถูกนำมาใช้เพื่อจัดทำโครงการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐมอบหมายหน้าที่ให้เอกชนดำเนินการแทนผ่านสัญญาร่วมลงทุน (สำนักงานประมาณของรัฐบาล, 2559)

แนวคิดการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนถือเป็นโครงการทางเลือกที่ดีสำหรับโครงการที่ถือเป็นการบริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐาน ถือเป็นการผสมผสานจุดแข็งระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อลดข้อจำกัดต่าง ๆ ผลสำเร็จของการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน จะช่วยเพิ่ม

คุณภาพและช่วยลดต้นทุนการดำเนินงานทั้งต่อรัฐเอง และเอกชนผู้ร่วมลงทุนหรือแม้แต่ประชาชน ก็จะได้รับประโยชน์ในแง่ของการได้รับการบริการที่มีประสิทธิภาพอีกทั้งเงินภาษีของประชาชนก็จะถูกใช้จ่ายอย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตาม PPP ไม่ได้เป็นสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับการดำเนินโครงการของรัฐในลักษณะการให้บริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ดังนั้น การดำเนินโครงการควรมีการควบคุมและบริหารจัดการที่ดี เพื่อให้การดำเนินโครงการมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดที่สำคัญที่สุด คือ ต้องไม่ส่งผลเสียต่อประเทศชาติในอนาคต (กฤษมา กุลรัตน์นาม, 2563)

บทความนี้ครอบคลุมเกี่ยวกับกรอบกฎหมายที่กำกับการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP) ในประเทศไทยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการให้บริการสาธารณะในประเทศไทย ผู้เขียนจึงสำรวจแนวคิดพื้นฐานของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน วิวัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คุณสมบัติที่สำคัญของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ขั้นตอนการดำเนินโครงการร่วมลงทุน การวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหลักกฎหมายต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ศึกษาเกี่ยวกับภูมิทัศน์ทางกฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการของรัฐในประเทศไทย โดยใช้กรอบนิติเศรษฐศาสตร์มาวิเคราะห์ที่พิจารณาความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดระหว่างอำนาจทางการเมือง ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และระบบกฎหมาย ช่วยให้เข้าใจว่ากฎหมายและสถาบันต่าง ๆ ถูกสร้างขึ้น เปลี่ยนแปลง และมีผลกระทบอย่างไร (สุริยะ หาญพิชัย, 2567) ทั้งนี้แนวคิดการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนมองว่า กฎหมายมีความเชื่อมโยงกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์และการเมืองที่ส่งผลกระทบซึ่งกันและกันอย่างลึกซึ้ง การศึกษาประเด็นสำคัญทางกฎหมาย การตีความกฎหมาย การออกแบบกฎหมาย การประเมินคุณค่าและผลกระทบของกฎหมายต่อสังคมจึงต้องประยุกต์ใช้การวิเคราะห์ทางการเลือกอย่างมีเหตุมีผลและให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพของกฎหมาย (ปกป้อง จันวิทย์, 2554) รวมทั้งมีแนวคิดที่ว่า มนุษย์เป็นผู้มีเหตุมีผลในการเลือกดำเนินการในสิ่งที่เป็นประโยชน์แก่ตนมากที่สุด ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงของกฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการของรัฐจึงถือเป็นทางเลือกที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการให้บริการสาธารณะในประเทศไทย

ข้อความคิดเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน

การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการของรัฐ หรือ Public-Private Partnerships (PPPs) มีความหมายหลากหลายแต่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน ดังนี้

1. ความหมายของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน

ธนาคารโลก ได้อธิบายว่า การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน หมายถึง ข้อตกลงที่เป็นการบริการที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของภาครัฐที่ภาคเอกชนทำให้ โดยเป็นข้อตกลงชัดเจน เพื่อนำส่งการ

บริการสาธารณะหรือโครงสร้างพื้นฐานของฝ่ายรัฐฯ แต่ไม่รวมถึงสัญญาจ้างแรงงาน (Service Contract) การจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey Construction Contracts) หรือการนำสาธารณูปโภคมาแปรรูป รัฐวิสาหกิจ (Privatization) (พนาทิพย์ เลิศประเสริฐกุล, 2556) สอดคล้องกับ ออสเตอร์เลีย อธิบายไว้ว่า การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน หมายถึง กรรมวิธีการจัดซื้อจัดจ้างโครงสร้างพื้นฐานที่เชื่อถือได้ เพื่อนำส่งโครงสร้างพื้นฐานเหล่านั้นสู่สาธารณชน จุดมุ่งหมายคือการนำส่งการให้บริการที่ดีขึ้นและคุณค่าทางการเงินด้วยการการโอนความเสี่ยง แต่ไม่รวมถึงการจัดซื้อจัดจ้าง บริการทั่วไปที่มีได้เกี่ยวข้องกับการ นำส่งโครงสร้างพื้นฐานของฝ่ายรัฐในทำนองเดียวกับสหราชอาณาจักร ที่อธิบายว่า การร่วมลงทุนระหว่าง ภาครัฐและเอกชน คือ การนำส่งการบริการสาธารณะหรือโครงสร้างพื้นฐานของฝ่ายรัฐ เอกลักษณะของ โครงการเหล่านี้ คือ การทำงานร่วมกันและการแบ่งปันความเสี่ยงระหว่างฝ่ายรัฐและฝ่ายเอกชน แต่ไม่ รวมถึง สัญญาระหว่างฝ่ายรัฐและฝ่ายเอกชนในการทำงานหรือให้บริการเฉพาะทางที่ฝ่ายรัฐถือ ความรับผิดชอบความเสี่ยงเป็นส่วนใหญ่ ที่เกี่ยวข้องกับการมสิทธิ์ ผลการดำเนินงาน และการบูรณาการ ด้านการให้บริการ เช่นเดียวกับ แคนาดา อธิบายไว้ว่า การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน หมายถึง โครงสร้างพื้นฐานของฝ่ายรัฐที่ฝ่ายเอกชนรับผิดชอบเป็นส่วนมาก มีการแบ่งปันทรัพยากรความเสี่ยง และ ผลรางวัลอย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับ อินเดีย ที่อธิบายไว้ว่า การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน คือ การเพิ่มความพร้อมในการให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐานของฝ่ายรัฐฯ ซึ่งมีประสิทธิภาพมากกว่า การลงมือของฝ่ายรัฐแบบดั้งเดิม (ศุภิสรา ใจติ, 2566)

สำนักงานประมาณของรัฐบาล (2559) ของประเทศไทย อธิบายไว้ว่า การร่วมลงทุนระหว่าง ภาครัฐและเอกชน หมายถึง ข้อตกลงระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อการจัดหาโครงสร้าง พื้นฐานและบริการสาธารณะ โดยที่ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการ โครงการ แนวคิดนี้เป็นการผสมผสานจุดแข็งของทั้งสองภาคส่วน เพื่อลดข้อจำกัดด้านงบประมาณของ ภาครัฐ และนำความรู้ความเชี่ยวชาญของภาคเอกชนมาเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการ PPPs ได้กลายเป็นแหล่งทางเลือกที่สำคัญในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในประเทศไทย เนื่องจากรัฐบาลเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการใช้ความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และนวัตกรรมของ ภาคเอกชน เพื่อตอบสนองต่อความต้องการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่เพิ่มมากขึ้น การร่วม ลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการของรัฐจึงมักจะเป็นการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการ พื้นฐาน หรือโครงการให้บริการสาธารณะในระยะยาวที่มุ่งเน้นการให้บริการที่มีประสิทธิภาพคุ้มค่ากับ ต้นทุนมากกว่าภาครัฐจะดำเนินการเอง และอีกเหตุผลหนึ่ง คือ สัดส่วนการลงทุนของรัฐที่มีน้อยลงเมื่อ เทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ที่มีขนาดโตขึ้นทุกปี (สำนักงานประมาณของรัฐบาล, 2566) ความคาดหวังที่จะพึ่งพาการลงทุนของรัฐเป็นหลักเป็นไปได้ยาก จึงจำเป็นต้องใช้การลงทุนของภาคเอกชน เป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจ

โดยทั่วไปการดำเนินงานในรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน มักเป็นการทำสัญญาในรูปแบบภาครัฐและเอกชนร่วมลงทุนในโครงการระยะยาว และมีการโอนความเสี่ยงในด้านการก่อสร้างและการดำเนินการในโครงการที่ภาครัฐต้องดำเนินการด้านบริการสาธารณะให้เอกชนรับภาระบางส่วนหรือทั้งหมดขึ้นกับความสามารถในการบริหารความเสี่ยงระหว่างภาครัฐกับเอกชน ในขณะที่ภาครัฐอาจจะต้องจ่ายค่าจ้างบริหารให้แก่เอกชนหรือภาคเอกชนอาจมีการจ่ายส่วนแบ่งรายได้ให้ภาครัฐได้เช่นกันในกรณีที่สามารรถเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้อย่างไรก็ตามการระบุรายละเอียดในสัญญาร่วมลงทุนถือเป็นสิ่งสำคัญมาก ภาครัฐเองจะไม่ให้สิทธิในการปรับขึ้นอัตราค่าบริการต่าง ๆ อย่างเสรี อีกทั้ง เอกชนอาจถูกปรับและไม่ได้รับเงินค่าซื้อบริการจากรัฐ ในกรณีที่มาตรฐานการให้บริการไม่เป็นไปตามสัญญา อย่างไรก็ตามเมื่อสิ้นสุดสัญญาเอกชนต้องโอนคืนทรัพย์สินให้แก่รัฐหรืออาจมีการระบุไว้เป็นอย่างอื่นก็ได้ (มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2563) กล่าวโดยสรุป โครงการให้บริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานที่ปกติแล้วรัฐบาลจะเป็นผู้ดำเนินการ แต่สำหรับโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนนั้นเป็นโครงการที่ภาคเอกชนจะเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐ ซึ่งเป็นการผสมผสานจุดแข็งระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อลดข้อจำกัดต่าง ๆ นับเป็นสิ่งที่ทำให้การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการของรัฐได้รับความนิยมแพร่หลายไปทั่วโลก ผลสำเร็จของการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการของรัฐจะช่วยเพิ่มคุณภาพและช่วยลดต้นทุนการดำเนินงานทั้งต่อรัฐเอง และเอกชนผู้ร่วมลงทุน หรือแม้แต่ประชาชนก็จะได้รับประโยชน์ในแง่ของการได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งเงินภาษีของประชาชนก็จะถูกใช้จ่ายอย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตาม การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนไม่ได้เป็นสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับการดำเนินโครงการของรัฐในลักษณะการให้บริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานของประเทศแต่อย่างใด หากเป็นเพียงทางเลือกที่ควรนำมาพิจารณาร่วมกับทางเลือกอื่นหลายทางเลือกเพื่อวิเคราะห์ความคุ้มค่าและผลประโยชน์ที่จะเกิดกับประเทศชาติมากที่สุด

2. รูปแบบการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชน

เนื่องจากภาครัฐมีหน้าที่จัดหาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะด้านเศรษฐกิจ เช่น ทางด่วน การสื่อสาร รถไฟฟ้า และด้านสังคม เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน เพิ่มขึ้นอย่างมีคุณภาพ แต่ด้วยภาครัฐมีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรในการตอบสนองความต้องการข้างต้นพร้อมกัน ดังนั้น รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPPs) ซึ่งเป็นรูปแบบที่ยอมรับในนานาประเทศ จึงถูกนำมาใช้เพื่อจัดทำโครงการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐมอบหมายหน้าที่ให้เอกชนดำเนินการแทนผ่านสัญญาร่วมลงทุน เป็นหนึ่งในรูปแบบของความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชน โดยการทำเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐบาลกับเอกชนผู้ร่วมลงทุน ในการที่จะให้เอกชนนั้น ๆ เป็นผู้จัดหาทรัพย์สินและส่งมอบบริการในลักษณะต่างตอบแทนให้แก่รัฐบาล โดยเอกชนจะได้รับผลกำไรจากการให้บริการ และ

รัฐบาลจะได้บรรลุเป้าประสงค์ของการส่งมอบบริการที่ตั้งไว้ และการโอนความเสี่ยงจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน (รพี ม่วงนนท์ และคณะ, 2564)

ทั้งนี้ การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการของรัฐ นับเป็นรูปแบบการดำเนินงานที่ภาครัฐให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการในการให้บริการสาธารณะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงานและบริการโดยมุ่งเน้นการให้บริการที่มีประสิทธิภาพคุ้มค่ากับต้นทุนมากกว่าภาครัฐจะเป็นเจ้าของหรือดำเนินการโดยภาครัฐเอง ทั้งนี้ การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน สามารถก่อให้เกิดให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องโดยโครงการจะได้รับเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่จากภาคเอกชน รวมทั้งมีการประหยัดต้นทุนของโครงการ ขณะที่ภาคเอกชนเองจะได้มีช่องทางในการดำเนินธุรกิจได้มากขึ้น นอกจากนี้ภาคประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการบริการที่มีประสิทธิภาพด้วยราคาที่เหมาะสม โดยการทำสัญญาร่วมทุนนั้นมีหลายรูปแบบ ซึ่งมีรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันออกไป แบ่งออกเป็นรูปแบบของการออกแบบ (Design) การก่อสร้าง (Build) การดำเนินการหรือให้บริการ (Operate) กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน (Own) การระดมทุน (Finance) การบริหารจัดการ/การบำรุงรักษา (Management/ Maintenance) และการโอนทรัพย์สินให้แก่ภาครัฐ (Transfer) โดยในแต่ละสัญญาจะมีรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไป (รพี ม่วงนนท์ และคณะ, 2564) ดังนี้

2.1 Build-Transfer-Operate (BTO) เอกชนผู้ลงทุนจะต้องจัดหาเงินทุนและก่อสร้างถาวรวัตถุและอุปกรณ์ต่าง ๆ ในโครงการ เมื่อก่อสร้างเสร็จแล้วเอกชนผู้ลงทุนจะโอนทรัพย์สินที่ก่อสร้างทั้งหมดรวมทั้งสิทธิ และหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินให้แก่หน่วยงานของรัฐ แต่จะยังมีสิทธิดำเนินการบริหารโดยใช้ทรัพย์สินดังกล่าวต่อไปได้จนครบอายุสัญญา

2.2 Build-Operate-Transfer (BOT) เอกชนผู้ลงทุนจะจัดหาแหล่งเงินทุน ก่อสร้างถาวรวัตถุและอุปกรณ์ต่าง ๆ ในโครงการ เมื่อก่อสร้างเสร็จแล้วเอกชนผู้ลงทุนจะยังคงถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของโครงการและดำเนินการบริหารงานต่อไปจนครบอายุสัญญา แล้วจึงโอนทรัพย์สินที่ก่อสร้างทั้งหมดให้แก่หน่วยงานของรัฐ

2.3 Build-Own-Operate (BOO) เอกชนผู้ลงทุนจะจัดหาแหล่งเงินทุน ก่อสร้างถาวรวัตถุและอุปกรณ์ต่าง ๆ ในโครงการ เมื่อก่อสร้างเสร็จแล้ว เอกชนผู้ลงทุนจะคงเป็นเจ้าของและดำเนินการบริหารงานต่อไปจนครบอายุสัญญา โดยไม่มีการโอนทรัพย์สินให้แก่หน่วยงานของรัฐ

โดยสามารถเปรียบเทียบระหว่างรูปแบบการลงทุนรวมทั้ง 3 แบบ ข้อดีและข้อเสียในแต่ละแบบ ซึ่งสามารถแยกแยะเปรียบเทียบกันได้ดังนี้

1) รูปแบบ BOT และ BOO จะมีลักษณะดึงดูดเอกชนเข้ามาร่วมโครงการได้มาก เนื่องจาก การที่เอกชนยังคงถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของโครงการตลอดระยะเวลาสัญญาทำให้เอกชนสามารถนำทรัพย์สินดังกล่าวไปเป็นประกันในการกู้ยืมเงินเพื่อลงทุนในโครงการได้ทำให้สามารถหาแหล่งเงินทุนได้ง่าย และไม่เป็นภาระแก่เอกชนมากเกินไป ในขณะที่รูปแบบ BTO จะมีความดึงดูดน้อยกว่า เพราะเอกชน

สุริยะ หาญพิชัย

ผู้ลงทุนไม่สามารถจะใช้ทรัพย์สินในโครงการเป็นหลักประกันเงินกู้ได้ ทำให้ต้องระดมทุนจากแหล่งอื่น ดังนั้น ในโครงการที่มีความเสี่ยงมาก ๆ รัฐอาจจะต้องร่วมลงทุนในโครงการด้วย จึงจะทำให้เกิดความดึงดูดเพียงพอที่จะมีเอกชนเข้าร่วมลงทุน

2) รูปแบบ BOT และ BOO ภาระทั้งหลายที่เกี่ยวกับทรัพย์สินในโครงการยังคงอยู่กับเอกชน เช่น ความเสี่ยงในความเสี่ยงภัยหรือเสียหายที่จะเกิดกับทรัพย์สินในโครงการการบำรุงรักษาทรัพย์สิน ภาระภาษีทรัพย์สิน เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน เป็นต้น แต่ในรูปแบบ BTO หน่วยงานของรัฐจะต้องรับภาระเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐบาลมักต้องขอให้เอกชนรับภาระบางส่วนไปได้โดยตกลงไว้ในสัญญา

3) รูปแบบ BOT และ BOO ทำให้เกิดความไม่แน่นอนแก่ฐานะของทรัพย์สินในโครงการ เพราะหากเอกชนดำเนินงานผิดพลาดจนประสบภาวะขาดทุน ไม่ว่าจะเกี่ยวกับโครงการที่เอกชนเข้าร่วมการงานกับรัฐหรือไม่ และต้องถูกเจ้าหนี้ฟ้องบังคับคดี หรือฟ้องล้มละลาย เจ้าหนี้อาจเข้ามาบังคับยึดทรัพย์สินในโครงการได้ ทำให้การดำเนินงานตามโครงการอาจต้องหยุดชะงักโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้ากิจการที่เอกชนเข้าร่วมการงานเป็นบริการสาธารณะ เช่น การประปา การโทรคมนาคม เป็นต้น จะก่อให้เกิดความเสียหายเป็นอย่างมาก แต่ถ้าใช้รูปแบบ BTO โดยให้ทรัพย์สินตกเป็นรัฐเมื่อก่อสร้างเสร็จ ย่อมเป็นหลักประกันความแน่นอนของโครงการได้ดีกว่า เพราะทรัพย์สินของรัฐไม่ตกอยู่ในความรับผิดชอบของการบังคับคดี จึงทำให้แน่ใจได้ว่าบริการสาธารณะจะดำเนินต่อไปไม่หยุดชะงักแม้เอกชนผู้ลงทุนจะถูกฟ้องบังคับคดีหรือถูกฟ้องล้มละลายก็ตาม

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบรูปแบบการลงทุนร่วม

คุณสมบัติ	Build-Transfer-Operate	Build-Operate-Transfer	Build-Own-Operate
แนวคิดหลัก	ผู้รับสัมปทานสร้างและโอนกรรมสิทธิ์ให้รัฐทันทีที่สร้างเสร็จ แล้วจึงได้รับสิทธิในการบริหารและเก็บเกี่ยวผลประโยชน์	ผู้รับสัมปทานสร้างและบริหารโครงการ เมื่อครบกำหนดสัญญาจะโอนกรรมสิทธิ์คืนให้รัฐ	ผู้รับสัมปทานสร้างเป็นเจ้าของ และบริหารโครงการตลอดอายุสัมปทาน
การโอนกรรมสิทธิ์	โอนทันทีหลังการก่อสร้างแล้วเสร็จ ผู้รับสัมปทานเป็นผู้ดำเนินการในฐานะผู้เช่า หรือผู้ได้รับสิทธิ	โอนเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาสัมปทาน ผู้รับสัมปทานเป็นเจ้าของในช่วงระยะเวลาสัมปทาน	ไม่มีการโอนกรรมสิทธิ์ รัฐไม่ได้เป็นเจ้าของโครงการ

คุณสมบัติ	Build-Transfer-Operate	Build-Operate-Transfer	Build-Own-Operate
ความเป็นเจ้าของ	รัฐเป็นเจ้าของโครงการตั้งแต่แรก ผู้รับสัมปทานมีสิทธิในการบริหารและเก็บเกี่ยวผลประโยชน์	ผู้รับสัมปทานเป็นเจ้าของโครงการในระหว่างระยะเวลาสัมปทาน	ผู้รับสัมปทานเป็นเจ้าของโครงการตลอดไป
ภาระผูกพันของภาครัฐ	มีภาระในการบำรุงรักษา ค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง ส่วนผู้รับสัมปทานรับผิดชอบเฉพาะการดำเนินงาน	มีภาระในการรับโอนเมื่อสิ้นสุดสัญญา	ภาระผูกพันของรัฐน้อยที่สุด หรือไม่มีเลย เว้นแต่มีการค้ำประกันบางส่วน

3. ประโยชน์ของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

ประโยชน์ของโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) มี 3 ประการ (พลกฤต ประสิทธิ์ศิริศิริ, 2560) ดังนี้

3.1 ประโยชน์ต่อภาครัฐ โครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนสามารถสนับสนุนการดำเนินงานภาครัฐ โดยสร้างความคุ้มค่าทางการเงินจะช่วยให้ประหยัดต้นทุนได้ และยังเป็นการแบ่งหน้าที่การบริหารความเสี่ยงที่ได้รับจากความรู้ประสบการณ์จากภาคเอกชน รวมถึงความสามารถในการบริหารจัดการระบบงบประมาณของภาครัฐ ในกรณีที่ภาครัฐได้พิจารณาถึงความคุ้มค่าทางการเงินแล้วเห็นว่ามีเหมาะสมที่จะให้เอกชนร่วมดำเนินการ จะทำให้ภาครัฐสามารถจัดสรรงบประมาณดังกล่าวไปลงทุนในโครงการอื่น ๆ ตามความจำเป็นและเหมาะสมมากขึ้น

3.2 ประโยชน์ต่อภาคเอกชน โครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน สามารถเพิ่มโอกาสการทำธุรกิจให้กับภาคเอกชน ในการให้บริการสาธารณะด้วยความมีประสิทธิภาพและในบางครั้งที่สภาพเศรษฐกิจเริ่มชะลอตัว จะถือว่าการสนับสนุนเศรษฐกิจของประเทศโดยส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในโครงการของรัฐ นอกจากนี้ ในการลงทุนในรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ภาคเอกชนจะมีโอกาสเสนอแนะแนวทางในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3.3 ประโยชน์ต่อประชาชน ในการให้บริการสาธารณะของโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ประชาชนผู้รับบริการสามารถได้รับบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพในราคาที่เหมาะสม ภายใต้เงื่อนไขการกำกับดูแลที่เหมาะสมของภาครัฐให้การบริการของภาคเอกชนคู่สัญญาร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความน่าเชื่อถือในการบริการ และกำหนดกลไกราคาที่เหมาะสมกับผู้บริโภค

หลักกฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในต่างประเทศ

1. ประเทศสิงคโปร์

1.1 หลักการและความสำคัญ ในประเทศสิงคโปร์ มิได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเป็นการเฉพาะ แต่ได้นำหลักการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนมาใช้ครั้งแรกในปี 2003 ที่ได้มีการร่วมลงทุนกันเพื่อสร้างโรงงานกลั่นน้ำทะเล (Desalination Plant) ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (The Ministry of Finance) ได้ออกแนวทางการดำเนินโครงการ คือ Public Private Partnership Handbook Version 2 (2012) ที่ให้ความสำคัญถึงการนำความรู้และความสามารถในการแข่งขันของเอกชน รวมทั้งการบริหารจัดการการเงินอย่างมีประสิทธิภาพมาใช้กับโครงการภาครัฐ โดยมีแนวคิดที่ให้หน่วยงานของรัฐสามารถรับเอกชนเข้ามาบริหารจัดการกิจการบางอย่าง ซึ่งมีใช้ภารกิจหลักของรัฐบาล (Non-core Government Services) หากการให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนแล้วจะเกิดประสิทธิภาพที่มากกว่า ก็ให้มีการเข้าร่วมลงทุนได้ โดยให้ความหมายว่า เป็นความสัมพันธ์ระยะยาวระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อให้บริการบางอย่าง โดยจะนำมาซึ่งความเชี่ยวชาญ ทรัพยากรและนวัตกรรมต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการสาธารณะ ซึ่งมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบหลักคือกระทรวงการคลัง (The Ministry of Finance) ซึ่งได้ตั้ง PPP Advisory ให้เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน กำหนดกรอบนโยบายในการดำเนินโครงการต่าง ๆ และประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการนั้น ๆ ทั้งนี้ GPE6 ของหน่วยงานเจ้าของโครงการจะทำงานร่วมกับ PPP Advisory ในการดำเนินโครงการให้สอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดและจัดซื้อของรัฐบาล (Government Procuring Entity) จะสามารถดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ได้ โดยไม่จำเป็นต้องขออนุมัติจากรัฐบาลสิงคโปร์ก่อน อย่างไรก็ตาม โครงการที่ใช้งบประมาณเกิน 500 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ หรือประมาณ 395 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางในเรื่องแนวคิดการออกแบบ และการนำไปปฏิบัติด้วย

การนำการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPPs) ไปใช้ในสิงคโปร์ช่วยให้ภาครัฐได้รับความคุ้มค่าในการให้บริการสาธารณะมากขึ้น ทำให้ภาคเอกชนมีโอกาสทางธุรกิจมากขึ้นในการคิดค้นและนำเสนอแนวทางแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพสำหรับบริการสาธารณะ และผสมผสานความเชี่ยวชาญของภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น โครงการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาลทั้งหมดที่มีมูลค่ามากกว่า 50 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ จะต้องได้รับการพิจารณาความเหมาะสมในฐานะโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน กระทรวงการคลังระบุว่าภาคส่วนจำนวนหนึ่งในสิงคโปร์เหมาะสมสำหรับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งรวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกด้านกีฬา โรงภาพยนตร์ งานบำบัดน้ำและท่อน้ำทิ้ง ขั้วตกลองโครงสร้างพื้นฐานด้านไอทีขนาดใหญ่ สิ่งอำนวยความสะดวกด้านการศึกษาและการดูแลสุขภาพ ทางด่วน และสถานที่ราชการ

นอกจากนี้รัฐบาลยังดูแลให้ภาคเอกชนสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Hwang, Zhao & Gay, 2013)

1.2 ขั้นตอนและกระบวนการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน กระบวนการขั้นตอนของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน ปรากฏตามหนังสือแนะนำของกระทรวงการคลัง Public Private Partnership Handbook Version 2 (2012) มีขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การประกาศเชิญชวน (Invitations of Expression of Interests) โดยประกาศเชิญชวนภาคเอกชนที่สนใจร่วมลงทุน (The Invitation of Expression of Interest หรือ EOI) ผ่านเว็บไซต์สาธารณะ เรียกว่า The Government Electronic Business System ใน www.gebiz.gov.sg/. ทั้งนี้จะต้องประกาศไม่น้อยกว่า 14 วัน

ขั้นตอนที่ 2 การตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ประมูล (Prequalification of Bidders) หลังจากมีการเข้าเสนอภาคเอกชนผู้มีความสนใจแล้วจะต้องแสดงคุณสมบัติสำหรับการเข้าร่วมประมูลโครงการ โดยแสดงถึงสถานะทางการเงิน เงินประมูลโดยประมาณ ความสามารถทางการเงิน ข้อมูลเกี่ยวกับที่ปรึกษาโครงการ เป็นต้น และหน่วยงานจัดซื้อจะได้ทำการตรวจสอบคุณสมบัติต่อไป

ขั้นตอนที่ 3 ขอข้อเสนอจากผู้ประมูลที่ได้รับการคัดเลือก (Request for Proposal from Selected Bidders) เมื่อได้ภาคเอกชนที่ผ่านคุณสมบัติเบื้องต้นแล้ว ก็จะให้ภาคเอกชนได้ยื่นข้อเสนอโดยอาจประกอบด้วย เอกสารจากรัฐบาลที่ยืนยันให้ตนเข้าประมูล ร่างสัญญาที่จะใช้ในการร่วมทุน ตารางกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนการดำเนินการตามโครงการและอื่น ๆ เช่น หนังสือแสดงความยินยอม หนังสือแสดงเจตนา หนังสือแสดงพันธบัตรรัฐบาล เอกสารตอบรับจากธนาคาร

ขั้นตอนที่ 4 ช่วงรับฟังผลตอบรับจากการตลาด (Market Feedback Period) เป็นขั้นตอนสำคัญที่สุดในการคัดเลือกผู้เข้าร่วมทุนกับโครงการ ซึ่งจะต้องมีระยะเวลาอย่างน้อย 3 เดือน โดยมีความมุ่งหมายสองประการ คือ ประการแรก เป็นเครื่องช่วยหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนได้ทำความเข้าใจในเงื่อนไขสัญญาการร่วมทุน และยังช่วยภาคเอกชนประเมินผลกระทบทางการเงินหากมีการร่วมทุนจริง และการตัดสินใจได้ดียิ่งขึ้น ประการที่สองคือเป็นช่วงระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐอาจแก้ไขข้อสัญญาได้หากมีความจำเป็นเพื่อให้โครงการเกิดผลสัมฤทธิ์

ขั้นตอนที่ 5 ขั้นตอนสุดท้ายของการประมูล (Issue of Final Tender) เมื่อจบการรับฟังผลกระทบการตลาดแล้ว หน่วยงานของรัฐอาจทำการแก้ไขข้อกำหนดที่ผิดพลาดได้ ซึ่งหากมีการแก้ไขข้อกำหนด รัฐควรจะขยายกำหนดระยะเวลาเดิมออกไปเพื่อให้ภาคเอกชนตัดสินใจ

ขั้นตอนที่ 6 ปิดการประมูล (Closing of Tender) หลังจากปิดการประมูลแล้วจะต้องมีการประกาศข้อสัญญา ในระบบเว็บไซต์สาธารณะ (www.gebiz.gov.sg/)

ขั้นตอนที่ 7 ทำสัญญา (Contract Award) เป็นขั้นตอนสำคัญในทุกโครงการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยจะต้องปรากฏการยอมรับความเสี่ยงและความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและ

ผู้ชนะการประมูล ข้อมูลสถานะทางการเงิน และเงื่อนไขมาตรฐานในการให้บริการและข้อตกลงเกี่ยวกับการยกเลิกสัญญา

2. ประเทศเกาหลีใต้

2.1 หลักการและความสำคัญ ในประเทศเกาหลีใต้มีรัฐบัญญัติว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนในโครงสร้างพื้นฐาน (The Act on Public-Private Partnerships in Infrastructure) และกฎีกาว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนในโครงสร้างพื้นฐาน (The Enforcement Decree of the Act on Public-Private Partnership in Infrastructure) เป็นกฎหมายหลักในเรื่องการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน โดยเริ่มต้นจากการที่เกาหลีใต้ตระหนักถึงความจำเป็นอย่างเฉียบพลันของการริเริ่มการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP) ในช่วงเปลี่ยนทศวรรษที่ 90 ประเทศขาดแคลนสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน เช่น ถนน ทางรถไฟ ท่าเรือและสนามบิน โดยรัฐบาลพบว่าไม่สามารถจัดหาเงินทุนในงานก่อสร้างได้อย่างเต็มที่ แม้ว่ากรอบสถาบันของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนมีมาตั้งแต่ปี 1968 จนถึงปัจจุบัน ระยะเวลาการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนมีความเกี่ยวข้องอย่างมากกับการแก้ไขกฎหมายพื้นฐานของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งเริ่มประกาศใช้ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2537 ในชื่อรัฐบัญญัติการส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชน (The Private Capital Inducement Promotion Act) ซึ่งได้เปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของเอกชนในโครงสร้างพื้นฐาน (The Act on Public-Private Partnerships in Infrastructure) ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2541 ที่ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการโอนภาระความเสี่ยง (Risk Sharing) และต่อมาได้มีการแก้ไขโดยเพิ่มประเภทของการให้บริการและเพิ่มทางเลือกแก่ผู้ลงทุน ได้กำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานที่เข้าเกณฑ์โครงการไว้ 49 ประเภท โดยแบ่งเป็น 15 กลุ่ม เช่น ถนน ทางรถไฟ ท่าเรือ สนามบิน การสื่อสาร แหล่งน้ำ พลังงาน สิ่งแวดล้อม ป่าไม้ การขนส่ง สวัสดิการ การเคหะ การทหาร ที่อยู่อาศัย การศึกษา วัฒนธรรมการท่องเที่ยว เป็นต้น (Jae Sung, 2015)

2.2 ขั้นตอนและกระบวนการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจจัดทำแผนโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPPs) กำหนดลำดับความสำคัญของการลงทุนและลักษณะของโครงการ แผนแม่บทการร่วมลงทุน กำหนดหลักการทั่วไปสำหรับการเลือกโครงการร่วมลงทุน โครงการที่สมควรจะต้องอยู่ภายใต้โครงสร้างพื้นฐานประเภทใดประเภทหนึ่งจาก 59 ประเภทที่ครอบคลุมโดยกฎหมายร่วมลงทุนในขั้นตอนนี้ หน่วยงานที่มีอำนาจจะประเมินความสามารถในการทำกำไรของโครงการที่เสนอโครงการ ประโยชน์ต่อสาธารณะ ความสามารถในการจ่ายของผู้ใช้ และการเพิ่มประสิทธิภาพ และประเมินว่าสอดคล้องกับแผนโครงสร้างพื้นฐานระยะกลางและระยะยาวระดับชาติหรือไม่ การศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้นที่ดำเนินการโดยองค์กรว่าด้วยการบริหารจัดการการร่วมลงทุนของรัฐและเอกชน (Public and Private Infrastructure Investment Management Center หรือ PIMAC)

ซึ่งเป็นองค์กฤษฎะ (Jae Sung, 2015) จะต้องดำเนินการหากโครงการของผู้สมัครมีมูลค่าเกิน 50 พันล้านวอน หรือหากต้องการเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากกว่า 30 พันล้านวอน เมื่อกำหนดโครงการแล้ว หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจจะยื่นคำร้องขอซื้อเสนอ (RFP) ภายใน 1 ปีหลังจากกำหนดโครงการก่อนการประกาศใช้ ผู้มีอำนาจจะต้องปรึกษากับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับปัญหาและกฎระเบียบที่อาจส่งผลกระทบต่อโครงการเมื่อดำเนินการไปแล้ว คณะกรรมการพิจารณาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนต้องตรวจสอบเอกสารข้อเสนอ (Request for Proposal) ก่อนที่จะมีการประกาศอย่างเป็นทางการสำหรับโครงการที่มีมูลค่ามากกว่า 2 แสนล้านวอน (200 ล้านดอลลาร์) หรือต้องการเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากกว่า 30 ล้านวอน (30 ล้านดอลลาร์) ผู้ประมูลยื่นข้อเสนอโครงการต่อหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ครอบคลุมกระบวนการนี้ และโดยปกติแล้วภาคเอกชนจะรวมตัวกันเป็นกลุ่มผู้สร้าง ผู้ดำเนินการบำรุงรักษา และสถาบันการเงิน ผู้เสนอราคามีสิทธิขอคำชี้แจงในแง่มุมใด ๆ ของข้อกำหนดของ RFP และหน่วยงานที่มีอำนาจจะต้องแบ่งปันคำตอบกับผู้เสนอราคาทั้งหมดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจัดตั้งทีมผู้เชี่ยวชาญภายนอกเพื่อประเมินการเสนอราคาโดยใช้เกณฑ์ของข้อเสนอ โดยปกติจะทำในสองขั้นตอน การประเมินคุณสมบัติเบื้องต้นของความสามารถในการดำเนินโครงการของผู้เสนอราคา และการประเมินทางเทคนิคและการเงินของข้อเสนอ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจควรเลือกผู้รับสัมปทานที่มีศักยภาพอย่างน้อยสองรายในกรณีที่มีการเจรจาล้มเหลวกับผู้เสนอราคาที่ต้องการ จากนั้นผู้มีอำนาจจะเริ่มการเจรจากับผู้เสนอราคาที่ต้องการ และโดยทั่วไปจะมีจัดตั้งทีมผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย การเงิน และวิศวกรรมจากภายนอกสำหรับเรื่องนี้ หรือสามารถขอให้ PIMAC ให้การสนับสนุนด้านคำปรึกษาได้เช่นกัน หลังจากนั้นผู้รับสัมปทานจัดทำแผนวิศวกรรมและการออกแบบโดยละเอียดตามสัญญา สำหรับโครงการและยื่นขออนุมัติแผนภายใน 1 ปีหลังจากได้รับโครงการ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจแจ้งให้ผู้รับสัมปทานทราบถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับแผนวิศวกรรมและการออกแบบภายใน 3 เดือนนับจากวันที่ยื่นคำขอ เมื่อแผนได้รับการอนุมัติ ผู้รับสัมปทานมีหน้าที่รับผิดชอบในการขอใบอนุญาตและการอนุมัติทั้งหมดสำหรับการก่อสร้าง เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตรวจสอบการก่อสร้างเพื่อให้มั่นใจในคุณภาพของวัสดุก่อสร้างและอุปกรณ์ที่ใช้

ภูมิทัศน์กฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนของประเทศไทย

ประเทศไทยมีประวัติการใช้กฎหมายเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยอยู่เสมอ กฎหมายฉบับแรกที่ใช้ในการกำกับดูแล การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPPs) คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 (พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535, 2535; ณัฐวุฒิ พงศ์ศิริ, 2545) ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 (2556) เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์และขั้นตอนให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และในปัจจุบันมีการตราพระราชบัญญัติการร่วมลงทุน

ระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ขึ้นมาใหม่ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายเดิมและกำหนดนโยบายของรัฐในการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐที่ชัดเจนและแน่นอนยิ่งขึ้น

1. **ก่อนพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535** มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือ ผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 โดยรัฐเป็นผู้ผูกขาดการประกอบกิจการค้าขายอันเป็น สาธารณูปโภคแต่ผู้เดียว เอกชนจะเข้ามาดำเนินการจัดทำจะต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต หรือสัมปทานก่อน กิจการที่ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ได้แก่ การรถไฟ รถราง ขุดคลอง เดินอากาศ ประปา ชลประทาน โรงไฟฟ้า ฯลฯ และได้กำหนดกิจการอื่นที่จะดำเนินการได้ต้องได้รับ พระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือสัมปทานก่อน เช่น กิจการประกันภัย ธนาคาร เครดิตฟองซิเอร์ในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองและได้เปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจในการอนุญาตจาก พระมหากษัตริย์มาเป็นรัฐบาล ต่อมาเกิดการปฏิวัตินำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติได้มี ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 ยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้า อันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากมี ผู้ประกอบกิจการค้าเป็นจำนวนมากและไม่มีความหมายควบคุมการประกอบกิจการดังกล่าว โดยประกาศ ของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ได้กำหนดกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคที่อยู่ในความควบคุมและต้องได้รับ อนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้องก่อน จึงจะสามารถดำเนินการกิจการ ได้แก่ การรถไฟ การรถราง การขุดคลอง การเดินอากาศ การประปา การชลประทาน การไฟฟ้า การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือ จำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ บรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัย หรือผาสุกของประชาชนตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาการอนุญาตหรือการให้สัมปทานตามประกาศ ของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ไม่มีแนวทางปฏิบัติหรือหลักเกณฑ์ที่แน่นอน (วิรัตน์ จำเริญเลิศ, 2553; อัญญา ธนาโอฬาร, 2559)

2. **พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535** รัฐบาลที่คณะรัฐประหารตั้งขึ้นโดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้จัดทำ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 เมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2535 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการร่วมดำเนินงานระหว่างรัฐและ เอกชน มีสาระสำคัญเพื่อให้มีแนวทางการปฏิบัติและใช้บังคับแก่การให้สัมปทานหรือการร่วมงานหรือ ดำเนินการในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะโครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ซึ่งในอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงของกิจการสาธารณูปโภคมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการอนุมัติการให้ สัมปทานเอกชนและไม่มีขั้นตอนที่ชัดเจนและเป็นธรรมแก่เอกชนเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ

ปฏิบัติให้เอกชนดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันจึงเกิดกฎหมายนี้ (พนาทิตย์ เลิศประเสริฐกุล, 2556; อัญชนา ธนาไอพาร, 2559)

3. พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 4 เมษายน 2556 เนื่องจากบทบัญญัติของ พ.ร.บ. ร่วมงานฯ ปี 2535 ไม่มีความชัดเจน ขาดทิศทางและความเป็นเอกภาพขาดหน่วยงานกลางที่กำกับดูแลโครงการไม่มีกำหนดเวลาในการพิจารณาที่ชัดเจนไม่มีกระบวนการแก้ไขสัญญาและการต่ออายุสัญญา มีสาระสำคัญเพื่อให้มีการกำหนดนโยบายของรัฐที่ชัดเจนและแน่นอนในการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ และกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐให้ครบถ้วน โดยมีบทบัญญัติในเรื่องของขอบเขตของโครงการที่ให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐอย่างกว้างขวางอันส่งผลให้มีโครงการร่วมลงทุนที่ไม่ได้อยู่ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นภารกิจของรัฐที่ต้องจัดทำเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนที่รัฐประสงค์จะสนับสนุนให้เอกชนร่วมลงทุนต้องเข้ามาสู่กระบวนการตามกฎหมาย (พนาทิตย์ เลิศประเสริฐกุล, 2556; อัญชนา ธนาไอพาร, 2559)

4. พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ได้มีขึ้นมาเพื่อให้มีการกำหนดนโยบายของรัฐที่ชัดเจนและแน่นอนในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะโดยมุ่งเน้นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน กำหนดกลไกในการแก้ไขปัญหา อุปสรรคหรือความล่าช้าในการจัดทำหรือดำเนินโครงการร่วมลงทุน และมีมาตรการส่งเสริมการร่วมลงทุนให้แก่โครงการร่วมลงทุนอย่างเหมาะสมภายใต้กรอบวินัยการเงินการ (ศุภิสรา ใจดี, 2566) เพื่อให้หน่วยงานและบุคลากรของภาครัฐมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการจัดทำโครงการร่วมลงทุนยังคงกระชับ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยมุ่งเน้นความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน และมีมาตรการส่งเสริมการร่วมลงทุนอย่างเหมาะสม (จตุพร เกียรติดำรง, 2565)

บทวิเคราะห์กฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการของรัฐ

1. วัตถุประสงค์ กฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนของไทยฉบับปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (2562) มีเป้าหมายหลักในการกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในประเทศไทย และสร้างกรอบการทำงานที่โปร่งใสสำหรับการพัฒนาและการดำเนินโครงการเพื่ออำนวยความสะดวกในการลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ปรับปรุงกระบวนการพิจารณาและอนุมัติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการให้เป็นไปตามแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดในระดับสากล และยังมีมาตรการส่งเสริมการร่วมลงทุนให้แก่โครงการร่วมลงทุนอย่างเหมาะสมภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลัง โดยตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานสี่ประการ ประกอบด้วย การอำนวยความสะดวก (Facilitation) การสอดคล้อง (Alignment) การทำให้มี

ประสิทธิภาพ (Streamline) และความโปร่งใส (Transparency) (กุสุมา กุลรัตน์นาม, 2563; จตุพร เกียรติดำรง, 2565) สอดคล้องกับหลักการนิติเศรษฐศาสตร์ที่มีแนวคิดพื้นฐานว่ากฎหมายมีความเชื่อมโยงกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์และการเมืองที่ส่งผลกระทบซึ่งกันและกันอย่างลึกซึ้ง

2. ขอบเขตการบังคับใช้ ประเภทของโครงการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ตามมาตรา 7 ซึ่งระบุไว้ว่า (1) ถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน (2) รถไฟ รถไฟฟ้า และการขนส่งทางรางอื่น ๆ (3) ท่าอากาศยาน และการขนส่งทางอากาศ (4) ท่าเรือ และการขนส่งทางน้ำ (5) การจัดการน้ำ การชลประทาน การประปา และการบำบัดน้ำเสีย (6) พลังงาน (7) โทรคมนาคม และการสื่อสารทั่วไป (8) โรงพยาบาล และการสาธารณสุข (9) โรงเรียน และการศึกษา (10) ที่อยู่อาศัย หรือสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือปานกลาง ผู้สูงวัย ผู้ด้อยโอกาส หรือผู้พิการ (11) ศูนย์แสดงสินค้า และศูนย์การประชุม (12) โครงการอื่น ๆ ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ มูลค่าโครงการที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายต้องมีมูลค่าการลงทุนตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป ทั้งนี้ คณะกรรมการอาจกำหนดให้โครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่าเกณฑ์หากเห็นว่าเป็นโครงการที่มีความสำคัญหรือสอดคล้องกับแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน (จตุพร เกียรติดำรง, 2565) เมื่อพิจารณาระหว่างอำนาจทางการเมืองของรัฐ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และระบบกฎหมายทำให้โครงการบริการสาธารณะเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของรัฐบาลแต่เนื่องจากรัฐบาลอาจไม่มีพร้อมทางทรัพยากรหรือไม่มี ความชำนาญงานในบางโครงการจึงมีความจำเป็นต้องเลือกให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมลงทุนเพื่อให้โครงการบริการสาธารณะดังกล่าวเกิดประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และเกิดความประหยัดในการดำเนินการ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชน

3. การจัดตั้งหน่วยงาน กฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนได้จัดตั้งสถาบันหลักขึ้นเพื่อกำกับดูแลและบริหารจัดการกระบวนการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งประกอบด้วย (1) คณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (The Commission) มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและทิศทางการดำเนินงานโครงการการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในประเทศไทย และ (2) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (SEPO) ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ และเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานโครงการการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (จตุพร เกียรติดำรง, 2565)

4. กระบวนการทำสัญญาร่วมลงทุน กฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนมีการดำเนินการ ดังนี้

4.1 การเสนอโครงการและกระบวนการอนุมัติหลายขั้นตอน เป็นกระบวนการเริ่มต้นโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เริ่มต้นจากการที่หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการ (Project-owner Agency) จัดทำข้อเสนอโครงการ ซึ่งรวมถึงการศึกษาความเป็นไปได้และรายงานการวิเคราะห์โครงการ

เช่น วัตถุประสงค์ ขอบเขต รูปแบบการร่วมลงทุน และผลประโยชน์ตอบแทน เป็นต้น ในกระบวนการอนุมัติโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เป็นกระบวนการหลายขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน โดยโครงการจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานเจ้าของโครงการก่อน จากนั้นข้อเสนอโครงการและรายงานการศึกษาจะถูกนำเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการ สำหรับโครงการที่มีมูลค่าเกิน 5,000 ล้านบาท จะต้องได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีในขั้นตอนสุดท้าย ในระหว่างกระบวนการอนุมัติอาจมีการขอความคิดเห็นจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้การพิจารณาโครงการครอบคลุมในทุกมิติ (จงจิตต์ คงนคร, 2562)

4.2 การคัดเลือกคู่สัญญาภาคเอกชน มีหลักเกณฑ์ทั่วไปในการคัดเลือกคู่สัญญาภาคเอกชน สำหรับโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน คือ การใช้วิธีการประมูลแข่งขัน เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และได้ราคาที่เป็นธรรม อย่างไรก็ตาม สามารถใช้วิธีการคัดเลือกอื่นได้หากได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและคณะกรรมการ หรือคณะรัฐมนตรี ในกระบวนการคัดเลือกโดยทั่วไปจะเริ่มต้นด้วยการจัดทำเอกสารเชิญชวน (Invitation to Tender) และเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน (Request for Proposal) ซึ่งจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ ข้อกำหนด และเกณฑ์การประเมิน ผู้สนใจจะยื่นข้อเสนอตามกำหนด และคณะกรรมการคัดเลือกจะทำการประเมินข้อเสนอตามเกณฑ์ที่กำหนดเพื่อให้ได้ข้อเสนอที่ดีที่สุด และการคัดเลือกให้เป็นไปอย่างโปร่งใสและยุติธรรม (จงจิตต์ คงนคร, 2562)

4.3 การเจรจาและองค์ประกอบสำคัญของสัญญาร่วมลงทุน เมื่อได้ผู้ชนะการคัดเลือกแล้ว หน่วยงานเจ้าของโครงการและภาคเอกชนจะเข้าสู่กระบวนการเจรจาสัญญาร่วมลงทุน เพื่อตกลงในรายละเอียดของโครงการ สัญญาร่วมลงทุนจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ เช่น วัตถุประสงค์และขอบเขตของโครงการ หน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละฝ่าย ระยะเวลา กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และการแบ่งผลประโยชน์ตอบแทน นอกจากนี้ สัญญาร่วมลงทุนอาจระบุถึงมาตรการสนับสนุนโครงการ และเงื่อนไขในการแก้ไขสัญญาหรือการเลิกสัญญา โดยร่างสัญญาจะต้องได้รับการตรวจพิจารณาจากสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อให้มั่นใจในความถูกต้องตามกฎหมายและเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ (จงจิตต์ คงนคร, 2562)

4.4 การดำเนินโครงการ การกำกับดูแล และการติดตามผล เมื่อสัญญาร่วมลงทุนมีผลบังคับใช้ โครงการจะเข้าสู่ขั้นตอนการดำเนินงาน ซึ่งภาคเอกชนจะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามที่ตกลงไว้ในสัญญา โดยกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลโดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อติดตามการดำเนินงานของโครงการให้เป็นไปตามสัญญาร่วมลงทุน หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการกำกับดูแล ได้แก่ การตรวจสอบการปฏิบัติตามสัญญา การให้คำแนะนำในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้น และการรายงานความคืบหน้าของโครงการอย่างสม่ำเสมอ การกำกับดูแลและติดตามผลอย่างใกล้ชิดมีเพื่อให้มั่นใจว่าโครงการสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ (จงจิตต์ คงนคร, 2562)

5. การระงับข้อพิพาท โดยประเทศไทยมีการใช้รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่หลากหลาย ซึ่งแต่ละรูปแบบมีการจัดสรรความเสี่ยงและผลประโยชน์ที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ได้กำหนดกลไกสำหรับการระงับข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนโดยทั่วไปแล้ว คณะกรรมการกำกับดูแลจะมีบทบาทในการช่วยแก้ไขข้อพิพาทในเบื้องต้น นอกจากนี้ สัญญาร่วมลงทุนอาจกำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทอื่น เช่น การอนุญาโตตุลาการ ซึ่งเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทนอกศาลที่มีความเป็นกลางและมีผลผูกพัน (จงจิตต์ คงนคร, 2562)

6. การสนับสนุนการลงทุนภาคเอกชน รัฐบาลได้กำหนดสิ่งจูงใจและมาตรการสนับสนุนต่าง ๆ รวมทั้งให้จัดตั้งกองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนขึ้นเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานซึ่งกองทุนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการว่าจ้างที่ปรึกษา การพัฒนาฐานข้อมูลและองค์ความรู้ และค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน (ณัฐฐาลดา สภานนท์, 2559) นอกจากนี้ ภาคเอกชนที่เข้าร่วมโครงการร่วมลงทุนอาจได้รับสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เช่น สิทธิประโยชน์จากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) และสิทธิในการเช่าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในโครงการเป็นระยะเวลานาน เพื่อช่วยลดต้นทุนและความเสี่ยงของภาคเอกชน และเพิ่มความน่าสนใจในการลงทุน (นาถนิรันดร์ จันทร์งาม, 2562)

บทสรุป

กรอบกฎหมายปัจจุบันสำหรับการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ได้วางรากฐานที่แข็งแกร่งสำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการให้บริการสาธารณะ มุ่งเน้นการสร้างความโปร่งใส ประสิทธิภาพและความเป็นหุ้นส่วนที่แท้จริงระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการดึงดูดการลงทุนจากภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ รัฐบาลมีเป้าหมายที่จะใช้การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPPs) เป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การมีกรอบกฎหมายที่ชัดเจนและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล จะเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนและส่งเสริมการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนให้ประสบความสำเร็จอย่างต่อเนื่อง การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะอันเป็นภารกิจของรัฐเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับหลักการสากลที่สะท้อนหลักถึงความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มุ่งเน้นไปที่โครงการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับภารกิจของรัฐอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับการเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน และการจัดสรรความเสี่ยงและผลประโยชน์ที่เป็น

ธรรมมากขึ้น โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดมาให้สอดคล้องกับมาตรฐานและแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดในระดับสากล หลักการสำคัญคือ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการจัดสรรความเสี่ยงอย่างเหมาะสม เป็นคุณสมบัติที่สอดคล้องกับแนวทางที่ได้รับการยอมรับในระดับโลก รวมทั้งการมุ่งเน้นไปที่การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการลงทุน การลดขั้นตอนที่ยุ่งยาก และการเพิ่มความชัดเจนในกระบวนการต่าง ๆ แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นของประเทศไทยในการพัฒนากรอบกฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนให้เป็นที่ยอมรับและสามารถแข่งขันได้ในระดับสากล มีการปรับปรุงกระบวนการและกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนสำหรับการอนุมัติโครงการ ซึ่งช่วยลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการ เช่น การจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุน และการกำหนดรายละเอียดของสัญญาการร่วมลงทุนให้มีความครอบคลุมมากขึ้น ทั้งนี้โครงการลงทุนในรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนอาจมีความซับซ้อนมากกว่ากิจการที่ภาครัฐดำเนินการเอง การกำกับดูแลมีความสำคัญเพื่อให้โครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน มีความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายและมีความชัดเจนในหลักเกณฑ์เพื่อเอื้อต่อการลงทุนของภาคเอกชน โดยเฉพาะในประเด็นการแบ่งรับภาระความเสี่ยงระหว่างภาครัฐและเอกชน โครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนถือเป็นทางเลือกที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการให้บริการสาธารณะในประเทศไทยส่งผลให้ภาคประชาชนได้รับประโยชน์จากการบริการที่มีประสิทธิภาพและต้นทุนที่เหมาะสม ตลอดจนการดำเนินงานโครงการลงทุนในรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนมีความโปร่งใสและคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กุลสุมา กุลรัตน์นาม. (2563). *คุณลักษณะที่สำคัญของรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน: กรณีศึกษาการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย*. สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จงจิตต์ คงนคร. (2562). *ปัญหาตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562*. การศึกษาอิสระนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- จตุพร เกียรติดำรง. (2565). *ปัญหากฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562*. การศึกษาอิสระนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ณัฐฐาลดา สภานนท์. (2559). *มาตรการจูงใจทางภาษีสำหรับการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน กรณีระบบขนส่งมวลชนทางราง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ณัฐวุฒิ พงศ์ศิริ. (2545). การร่วมงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการจัดหาและให้บริการสาธารณะ.

รายงานวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า.

นาถนรินทร์ จันทรงาม. (2562). หลักพื้นฐานของกฎหมายการลงทุนระหว่างประเทศและการดำเนินการลงทุนระหว่างประเทศ. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปิยากร หวังมหาพร. (2556). พัฒนาการการจัดบริการสาธารณะของไทย. วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, 4(1), 37-61.

ปกป้อง จันวิทย์. (2554). การวิเคราะห์กฎหมายด้วยหลักเศรษฐศาสตร์: แนวคิดและวรรณกรรมปริทัศน์. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

พนาทิพย์ เลิศประเสริฐกุล. (2556). นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน: เปรียบเทียบ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 กับพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติเศรษฐศาสตร์การค้าระหว่างประเทศ, คณะนิติศาสตร์และคณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562. (2562, 10 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนที่ 29 ก.

พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556. (2556, 3 เมษายน).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 130 ตอนที่ 31 ก.

พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535. (2535, 31 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109 ตอนที่ 110.

พลกฤต ประสิทธิ์ศิริ. (2560). การให้การสนับสนุนโดยรัฐบาลเพื่อส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในการร่วมลงทุนในกิจการของรัฐของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มหาวิทยาลัยนครสวรรค์. (2563). โครงการเตรียมความพร้อมสำหรับการดำเนินโครงการนำร่องร่วมทุนภาครัฐภาคเอกชน. สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.).

รพี ม่วงนนท์ และคณะ. (2564). การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน. วารสารสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, 8(1), 559-574.

วีรวัตร จำเริญเลิศ. (2553). ปัญหากฎหมายของ "ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ (ฉบับที่...) พ.ศ.....". วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ศุภิสรา ใจติ. (2566). ความท้าทายในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน: กรณีศึกษา
กิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน. สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร
มหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุริยะ หาญพิชัย. (2567). นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐ กรณีธุรกิจประกันภัย.
วารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร, 4(2), 437-452.
- สำนักงานประมาณของรัฐสภา. (2559). การวิเคราะห์การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน. สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานประมาณของรัฐสภา. (2566). การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการรัฐ. สำนักงานเลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร.
- อัญชนา ธนาโอฬาร. (2559). กฎหมายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ.2556 ศึกษา
ข้อกำหนดมาตรฐานของสัญญาร่วมลงทุนในโครงการพัฒนาที่ดินของรัฐ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร
มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

- Public Private Partnership Handbook Version 2. (2012). *Public private partnership handbook*
(Version 2). Retrieved October 13, 2024, from <https://www.mof.gov.sg/docs/default-source/policies/procurementprocess/ppphandbook2012.pdf>
- Hwang, B. G., Zhao, X., & Gay, M. J. S. (2013). Public private partnership projects in Singapore:
Factors critical risks and preferred risk allocation from the perspective of contractors.
International Journal of Project Management, 31(3), 424-433.
- Jae Sung, L. (2015). Public-private partnerships in Republic of Korea: Experience and results.
MGIMO Review of International Relations, 3(42), 217-224.

ความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศ: อุปสรรคสำคัญของ
ความพยายามบรรเทาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ
Global Inequality: A Key Challenge of International Efforts in
Climate Change Mitigation

รพีภัทร ธรรมวัฒน์สุริ (Rapeepat Thammawatsuree)

ศูนย์วิจัยและสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน

(Centre for SDG Research and Support: SDG Move)

Email: rapeepat.t@sdgmove.com

Received: 4 July 2025

Revised: 2 September 2025

Accepted: 4 September 2025

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มุ่งเน้นวิเคราะห์ถึงอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศผ่านการวิเคราะห์ถึงลักษณะของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีความเป็น “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม” (Tragedy of the Commons) ในระดับระหว่างประเทศ มาซึ่งอุปสรรคของความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้มาตรการในการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศในระดับระหว่างประเทศที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยผู้เขียนเสนอว่า นอกจากลักษณะของประเด็นสิ่งแวดล้อมที่มีความเป็นโศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วมแล้ว ความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมโลกเป็นไปได้ยากทั้งในด้านการผลักดันความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมโลก และการบังคับใช้มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมในระดับระหว่างประเทศ

คำสำคัญ: ความเหลื่อมล้ำ, ความร่วมมือระหว่างประเทศ, สิ่งแวดล้อม, การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ, ธรรมชาติโลก

Abstract

This article aims to identify the main obstacle in global climate change governance by examining the Tragedy of the Commons at the international level, which is a key issue in climate

cooperation and the enforcement of global warming mitigation policies. It argues that the key difficulty is not only the tragedy of the commons which is inherent to climate problems, but also the inequality among countries. This inequality reduces the willingness to cooperate on climate issues and creates obstacles to the effective implementation of climate change regulations.

Keywords: Inequality, International Cooperation, Environment, Climate Change, Global Governance

บทนำ

ในปัจจุบันโลกกำลังเผชิญกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีความรุนแรงและขยายตัวมากยิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้ประเด็นปัญหาจากสิ่งแวดล้อมจะไม่ได้จัดอยู่ในกรอบปัญหาแบบดั้งเดิมของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่เป็นลักษณะของปัญหาข้ามพรมแดนที่ไม่ใช่ภัยคุกคามแบบดั้งเดิม (Non-traditional Threats) ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศนั้นเป็นประเด็นปัญหาข้ามพรมแดนและส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์โดยตรง ปัญหานี้ได้นำมาซึ่งความท้าทายต่อกรอบแนวคิดกระแสหลักของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและยากที่จะรับมือและแก้ไขปัญหาโดยรัฐเพียงลำพัง

สาเหตุหลักที่ทำให้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นประเด็นที่จัดการได้ยากสามารถอธิบายได้ผ่านแนวคิด “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม” (Tragedy of the Commons) ซึ่งเกิดขึ้นในระดับระหว่างประเทศที่ปราศจากรัฐบาลกลางในการควบคุมการใช้ทรัพยากรส่วนรวม (Common Pool) กล่าวคือ ทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่สามารถกีดกันการเข้าถึงได้ เช่น ทะเล มหาสมุทร หรือ แหล่งน้ำต่าง ๆ ทรัพยากรเหล่านี้มีอยู่อย่างจำกัด หากตัดวงจรประโยชน์จากทรัพยากรมากเกินไปก็จะมีโอกาสที่จะหมดไปหรือเกิดความเสื่อมโทรมได้ อีกทั้ง การบริโภคของมนุษย์ยังทำให้เกิดของเสียที่นำออกสู่แหล่งรองรับมลพิษร่วมกัน (Common Sink) ที่เป็นแหล่งรองรับของเสียมลพิษอันไม่อาจกีดกันได้ เช่น ชั้นบรรยากาศที่ดูดซับก๊าซเรือนกระจก ในขณะที่ทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัดและยากต่อการกีดกันการใช้ ความต้องการของมนุษย์เป็นสิ่งที่ไร้ขอบเขต ด้วยธรรมชาติของมนุษย์ที่มีความเห็นแก่ตัวและมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนมนุษย์จึงมักฉวยโอกาสจากธรรมชาติ

โดยที่ผ่านมาประเทศพัฒนาแล้วได้เก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการพัฒนาอุตสาหกรรมและได้ตัดวงจรประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมาเป็นเวลานาน ก่อนที่โลกได้เริ่มตระหนักถึงผลกระทบจากการบริโภคที่เกินความจำเป็นที่ทำให้เกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อมและเกิดความพยายามที่จะเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาคมโลกให้สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในขณะเดียวกันนั่นเอง ประเทศกำลังพัฒนาที่เพิ่งเริ่มผลักดันเข้าสู่กระบวนการผลิตแบบอุตสาหกรรมได้ตัดวงจรทรัพยากรธรรมชาติ

รพีภัทร ธรรมวัฒน์สุริ

อย่างมาก เพื่อยกระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของตนให้ตอบโจทย์การเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกันในเรื่องการลดการใช้ทรัพยากรที่เกินจำเป็นและสิทธิที่จะได้รับการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนาขึ้น

ในช่วงทศวรรษ 1980 เกิดการตระหนักรู้ที่เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับปัญหาสภาพภูมิอากาศ อันเป็นผลมาจากงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์ในทศวรรษ 1970 ซึ่งชี้ให้เห็นถึงผลกระทบอันตรายของสารคลอโรฟลูออโรคาร์บอน (CFCs) ต่อชั้นบรรยากาศโอโซน (DeSombre, 2004, p. 80) ประชาคมระหว่างประเทศได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว และเริ่มต้นกระบวนการเจรจาเพื่อหาแนวทางแก้ไข ในที่สุดในปี ค.ศ. 1987 ได้มีการรับรอง “พิธีสารมอนทรีออล” (Montreal Protocol) ซึ่งได้รับการให้สัตยาบันโดย 197 ประเทศ ทำให้พิธีสารนี้กลายเป็นสนธิสัญญาฉบับแรกภายใต้สหประชาชาติที่ได้รับการให้สัตยาบันโดยทุกประเทศทั่วโลก (Environmental Protection Agency, 2004) เหตุการณ์ดังกล่าวถือเป็นหมุดหมายสำคัญในการพยายามลดผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ และนำไปสู่ความร่วมมือพหุภาคีในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่เข้มข้นมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความพยายามระดับโลกมาเป็นเวลากว่าสามทศวรรษ ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศก็ยังคงมีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

โลกในปัจจุบันมีการขยายตัวที่กว้างขวาง มีการเพิ่มขึ้นของการพึ่งพาอาศัยกันและการขยายตัวของความร่วมมือที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างของมุมมองและเป้าหมายของแต่ละประเทศอาจกลายเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาเป็นหนึ่งในความท้าทายที่ใหญ่ที่สุดของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นด้านเศรษฐกิจ จะพบได้จากความล้มเหลวของ “วาระการพัฒนารอบโดฮา” หรือการประชุม WTO Doha Round ที่เริ่มในปี 2001 ซึ่งมีเจตจำนงมุ่งเน้นประเด็นการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุดให้เข้าสู่ตลาดการค้าโลกได้ แต่จนถึงปัจจุบันยังคงไม่สามารถบรรลุพันธกรณีข้อตกลงขององค์การการค้าโลกได้ อันเนื่องมาจากจุดยืนและผลประโยชน์ที่ต่างกันของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา อาทิ การเปิดตลาดการค้าสินค้าเกษตรที่เป็นจุดยืนของประเทศกำลังพัฒนา และการเปิดเสรีภาคบริการที่ประเทศพัฒนาแล้วต้องการ (Singlor, 2022)

ความตึงเครียดระหว่างสองกลุ่มประเทศไม่เพียงแต่เกิดขึ้นในมิติการเจรจาด้านเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศเท่านั้น แต่ยังปรากฏชัดในการเจรจาเรื่องสิ่งแวดล้อมซึ่งยึดโยงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ความแตกต่างทางมุมมองต่อประเด็นสิ่งแวดล้อมทำให้การเจรจาระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาเป็นไปอย่างยากลำบาก การบรรลุข้อตกลงจำเป็นต้องมีการประนีประนอมกับประเทศกำลังพัฒนา เพื่อให้เกิดพันธกรณีร่วมกัน ส่งผลให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายสูงสุดตามที่ประเทศพัฒนาแล้วคาดหวังได้ จากพิธีสารมอนทรีออล (Montreal Protocol) จนถึงความตกลง

ปารีส (Paris Agreement) สะท้อนให้เห็นว่า การบรรลุฉันทามติในระดับสากลนั้นเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยการประนีประนอมและการเจรจาอย่างต่อเนื่องระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาที่มีจุดยืนที่ต่างกันในการพัฒนา

ความไม่เสมอภาคระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาไม่เพียงแต่เป็นอุปสรรคต่อการเจรจาร่วมมือระหว่างประเทศในด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อประสิทธิภาพของความพยายามในการบรรเทาและแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา ช่องว่างด้านการพัฒนาระดับโลก และกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาประสบความยากลำบากในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ สถานการณ์ดังกล่าวยิ่งรุนแรงขึ้นจากแนวโน้มการย้ายฐานการผลิตจากประเทศโลกเหนือที่ร่ำรวย (Global North) ไปยังประเทศโลกใต้ที่ยากจน (Global South) รวมถึงการส่งออกของเสียจากประเทศที่มั่งคั่งไปยังประเทศที่มีรายได้น้อยกว่า ขณะที่ประเทศโลกเหนือมักกดดันให้ประเทศโลกใต้เปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจสีเขียว ทว่าประเทศโลกเหนือกลับโยกย้ายถ่ายโอนปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมของตนมายังประเทศโลกใต้แทน

ในบทความนี้ ผู้เขียนจะวิเคราะห์ประเด็นความไม่เสมอภาคในระดับโลกในฐานะอุปสรรคสำคัญในการบรรเทาผลกระทบและแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ในส่วนแรก ผู้เขียนจะอธิบายความท้าทายในการจัดการกับปัญหาสภาพภูมิอากาศ โดยใช้ทฤษฎี “โคกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม” เพื่อชี้ให้เห็นถึงสภาพของปัญหา พร้อมทั้งวิเคราะห์ปัญหาสิ่งแวดล้อมในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในส่วนที่สอง ผู้เขียนจะวิพากษ์ว่าเพราะเหตุใดความไม่เสมอภาค จึงเป็นอุปสรรคหลักต่อการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ โดยแบ่งออกเป็นสองหัวข้อย่อย ได้แก่ หัวข้อแรก กล่าวถึงความไม่เสมอภาคในฐานะอุปสรรคต่อการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ โดยพิจารณาวิวัฒนาการของความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมในระดับโลก โดยเฉพาะความร่วมมือในกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) หัวข้อที่สอง กล่าวถึงความไร้ประสิทธิภาพของความพยายามในการบรรเทาภาวะโลกร้อน ซึ่งมีสาเหตุมาจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในระดับโลก โดยยกกรณีศึกษาการย้ายฐานการผลิตของอุตสาหกรรมสิ่งทอและการนำเข้าขยะของประเทศกำลังพัฒนา และในส่วนท้ายของบทความ จะเป็นบทสรุปของการวิเคราะห์ทั้งหมด

ความท้าทายของภัยคุกคามจากประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน

การทำความเข้าใจธรรมชาติอันซับซ้อนของปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดการกับปัญหาเหล่านี้อย่างมีประสิทธิภาพ ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะวิเคราะห์ความท้าทายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสภาพภูมิอากาศ โดยในส่วนแรกจะพิจารณาแนวคิด “โคกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม” ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อปัญหาสภาพภูมิอากาศ จากนั้นจะวิเคราะห์บริบทระหว่าง

รพีภัทร ธรรมวัฒน์สุริ

ประเทศที่ซับซ้อนและเป็นอุปสรรคต่อความพยายามในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และสรุปด้วยการวิเคราะห์ห้องครัวเพื่อนำไปสู่ความเข้าใจโครงสร้างของปัญหาดังกล่าว

ประเด็นปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสามารถวิเคราะห์ได้ผ่านกรอบแนวคิด “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม” ซึ่งเป็นข้อวิพากษ์ทางเศรษฐศาสตร์ที่เสนอโดยการ์เร็ต ฮาร์ดิน (Garrett Hardin) ได้กล่าวถึงเสรีภาพในการเข้าถึงทรัพยากรส่วนรวม โดยปราศจากข้อจำกัดอาจนำไปสู่ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ เมื่อบุคคลมีเสรีในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ พฤติกรรมที่เห็นแก่ตัวและโลกโดยธรรมชาติของมนุษย์อาจทำให้เกิดการบริโภคเกินพอดี ซึ่งในท้ายที่สุดจะนำไปสู่การขาดแคลนทรัพยากร นอกจากนี้ ปัญหาการขาดแคลนดังกล่าวอาจรุนแรงขึ้นด้วยภาวะประชากรล้นโลก ซึ่งแทนที่จะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต กลับยิ่งเร่งให้เกิดการใช้ทรัพยากรเกินขีดจำกัด (Hardin, 1998, p. 683) โดยทรัพยากรธรรมชาตินั้นมีลักษณะเป็นทรัพยากรส่วนรวม (Common Pool Resources) ที่ไม่สามารถกีดกันการใช้ประโยชน์ได้เช่นเดียวกับสินค้าสาธารณะ แต่หากแสวงหาประโยชน์ในทรัพยากรส่วนรวมมากเกินไป อาจลดทอนหรือเกิดการเสื่อมสภาพของทรัพยากรส่งผลต่อบุคคลอื่นที่ต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้น ๆ อาทิ การทำประมงในแหล่งน้ำหรือทะเลเปิด นอกจากนี้กระบวนการผลิต การบริโภคและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของมนุษย์ ทำให้เกิดของเสียและของเสียเหล่านี้ได้ถูกปล่อยสู่แหล่งรองรับมลพิษร่วม หรือ Common Sink ที่มีลักษณะกีดกันการปล่อยของเสียได้ยากและเกิดความเสื่อมโทรมได้เช่นเดียวกับทรัพยากรส่วนรวม อาทิ ชั้นบรรยากาศที่รองรับก๊าซเรือนกระจก (Kral, Brunner, Chen, & Chen, 2014)

เสรีภาพเฉพาะบุคคลอาจเป็นต้นเหตุของโศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม ในโลกปัจจุบันแนวคิดเรื่องสิทธิส่วนบุคคลถือเป็นหลักการพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม เป็นการยากต่อการจัดการปัญหาการใช้ทรัพยากรเกินขีดจำกัด การบริโภคเกินพอดีมักมีรากฐานจากเป้าหมายการแสวงหากำไรในระยะสั้น ซึ่งสะท้อนถึงการมุ่งเน้นผลประโยชน์เฉพาะหน้าอันเป็นลักษณะของระบบเศรษฐกิจในโลกยุคเสรีนิยมใหม่

ภาวะ “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม” ยังเป็นต้นตอที่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อความพยายามในการบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หนึ่งในแนวทางที่ใช้ในการจัดการกับโศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม คือ การกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากรส่วนรวม (Common Pool Resources) การกำหนดขอบเขตหรือเขตแดนของการใช้ทรัพยากรสามารถช่วยให้การบริหารจัดการเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นอาจโดย รัฐ ชุมชน หรือภาคเอกชน (Ostrom, 2008) อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรธรรมชาติบางประเภท เช่น อากาศและน้ำ เป็นทรัพยากรที่ไร้พรมแดน และสามารถเคลื่อนที่ข้ามเขตแดนของรัฐได้ ตัวอย่างเช่น แม้ว่ารัฐหนึ่งออกกฎระเบียบที่เข้มงวดในการปกป้องทรัพยากรส่วนรวมและแหล่งรองรับมลพิษ (Common Sink) แต่รัฐอื่นไม่ดำเนินการเช่นเดียวกัน มลพิษจากรัฐที่ไม่มีการควบคุมก็

สามารถส่งผลกระทบต่อรัฐเพื่อนบ้าน รวมถึงส่งผลในระดับโลกได้ ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นภัยคุกคามที่ไม่ใช่แบบดั้งเดิม (Non-traditional Threats) และมีลักษณะข้ามพรมแดน (Transboundary) ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยแนวทางใหม่ ๆ ที่ไม่อยู่ในกรอบทฤษฎีดั้งเดิมของศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในการแก้ไข

การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับระหว่างประเทศมีความท้าทายมากกว่าระดับภายในประเทศอย่างมาก เนื่องจากระบบระหว่างประเทศที่เป็นระบบอนาธิปไตย (Anarchic) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศดำเนินอยู่ในโครงสร้างโลกที่ไม่มีรัฐบาลกลางใดที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเหนือรัฐอธิปไตยอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ รัฐต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องเพิ่มอำนาจของตนเพื่อให้สามารถแข่งขันกับรัฐอื่นและดำรงอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีความเสี่ยงสูงนี้ได้ แม้ว่าการร่วมมือระหว่างรัฐอาจเกิดขึ้นได้ในบางกรณีเพื่อประโยชน์ร่วมกัน แต่รัฐในมุมมองสัจนิยมใหม่ (Neorealism) ก็ยังคาดหวังที่จะได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบจากความร่วมมือดังกล่าว (Paterson, 1996, pp. 62-63) ถึงแม้การร่วมมือระหว่างรัฐในบริบทระหว่างประเทศเกิดขึ้นได้ แต่ธรรมชาติของพฤติกรรมรัฐทำให้การพึ่งพาความร่วมมือดังกล่าวเป็นเรื่องยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นสิ่งแวดล้อมที่เป็นการเมืองระดับล่าง (Low Politic) และด้วยการจัดลำดับความสำคัญและผลประโยชน์ของรัฐที่มีระดับการพัฒนาที่แตกต่างกัน ทำให้การสร้างธรรมาภิบาลในด้านสิ่งแวดล้อมโลกเป็นไปได้ยาก

ในส่วนนี้ ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ว่าแนวคิด “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม” มีส่วนส่งผลกระทบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างไร โดยธรรมชาติของมนุษย์ที่เห็นแก่ตัวนำไปสู่การใช้ทรัพยากรร่วม เช่น ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเกินพอดี ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหา เพื่อรักษาทรัพยากรเหล่านี้จึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ควบคุมการใช้และป้องกันการบริโภคเกินจำเป็น การจัดการปัญหาทรัพยากรส่วนรวมและแหล่งรองรับมลพิษในระดับนานาชาติเป็นเรื่องท้าทาย เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาข้ามพรมแดน การจัดตั้งระบบธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมระดับโลกจึงเป็นเรื่องจำเป็น แต่ด้วยผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของรัฐกลับกลายเป็นอุปสรรคสำคัญ โลกถูกแบ่งออกเป็นกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาตามระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้ความรับผิดชอบและความคาดหวังในประเด็นสิ่งแวดล้อมของทั้งสองกลุ่มมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน ในส่วนถัดไปจะเป็นการวิเคราะห์ลงลึกถึงความสำคัญของความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการสร้างธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะจำเพาะและยากต่อการแก้ไขตามที่ได้กล่าวมา

ความไม่เสมอภาคในระดับโลกในฐานะอุปสรรคหลักต่อการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศระหว่างประเทศ

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากไคกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วมในระดับระหว่างประเทศประกอบกับระบบระหว่างประเทศที่เป็นอนาธิปไตยเป็นปัจจัยหลักที่ทำลายต่อความพยายามในการบรรเทาปัญหาสิ่งแวดล้อม ตัวแปรสำคัญในการแก้ไขปัญหาล้อมรวมกันคือ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศผ่านองค์การระหว่างประเทศและการพึ่งพาซึ่งกันและกันตามทฤษฎีเสรีนิยมใหม่ (Structural Liberalism) อย่างไรก็ดีตามประชาคมโลกประกอบด้วยรัฐหลากหลายที่มีการจัดลำดับความสำคัญและผลประโยชน์เฉพาะตน ซึ่งอาจกลายเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือและทำให้กระบวนการเจรจาซับซ้อนมากขึ้น

อุปสรรคที่สำคัญต่อความก้าวหน้าในการร่วมมือ คือ ความไม่เสมอภาคระหว่างกลุ่มประเทศโลกเหนือและกลุ่มประเทศโลกใต้ (North-South Inequality) ซึ่งทำให้รัฐมีมุมมองและระดับความพยายามในการแก้ไขปัญหาล้อมรวมต่างกัน ในขณะที่ประเทศโลกเหนือซึ่งเป็นประเทศพัฒนาแล้วที่ร่ำรวย มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สูง มีเทคโนโลยีที่ทันสมัย และคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ดี มักอยู่ในยุโรป อเมริกาเหนือ ออสเตรเลีย และเอเชียตะวันออกบางส่วนอย่างเกาหลีใต้และญี่ปุ่น มักมีความคำนึงถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศต่อคุณภาพชีวิตประชากรของตน และมีความพยายามแก้ปัญหาล้อมรวมอย่างจริงจัง ประเทศโลกใต้ในที่นี้หมายถึงประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้น้อยและพึ่งพิงเศรษฐกิจของประเทศพัฒนาแล้ว อาทิ ประเทศในแอฟริกา อเมริกาใต้ จีน อินเดีย ฯลฯ (Odeh, 2010) มีการริเริ่มพัฒนาอุตสาหกรรมหลังจากประเทศพัฒนาแล้วและยังคงต้องการขยายการเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อขยายไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูง ซึ่งการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้นอาศัยการใช้ทรัพยากรอย่างมาก และอุตสาหกรรมสะอาดที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมก็มีต้นทุนสูง ประเทศเหล่านี้จึงมุ่งเน้นสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการสร้างรายได้ให้แก่ประเทศมากกว่าใส่ใจเรื่องปัญหาล้อมรวม ผลประโยชน์และการให้ความสำคัญที่ต่างกันนี้เป็นตัวขัดขวางการเจรจาและเป็นอุปสรรคหลักที่ส่งผลกระทบต่อความร่วมมือระหว่างประเทศ และลดทอนประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาล้อมรวมด้วย

ผู้เขียนจะวิเคราะห์ว่าความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือในด้านความเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ผ่านความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมตั้งแต่พิธีสารมอนทรีออล (Montreal Protocol) จนถึงความตกลงปารีส (Paris Agreement) และวิเคราะห์ความไร้ประสิทธิภาพของการบรรเทาภาวะโลกร้อนอันเนื่องมาจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในระดับโลก ผ่านการพิจารณาถึงบทบาทของโลกาภิวัตน์และการย้ายฐานการผลิตที่ส่งผลต่อความสามารถในการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเป็นอุปสรรคใหญ่ของการบังคับใช้ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมโลก และทำให้การแก้ไขปัญหาล้อมรวมโลกดำเนินไปอย่างยากลำบาก

1. ความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือในการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ

ในทศวรรษ 1980 เกิดความสนใจในประเด็นสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ประชาคมโลกตระหนักว่า สารคลอโรฟลูออโรคาร์บอน (CFCs) กำลังทำลายชั้นโอโซนและก่อให้เกิดภาวะโลกร้อน ในช่วงเวลาเดียวกันนั้นไม่เพียงแต่เกิดความตื่นตัวด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้นเท่านั้น แต่ยังเกิดกระแสทุนข้ามชาติ (Transnationalism of Capital) ซึ่งเคลื่อนไหวไปพร้อมกับแนวโน้มการตระหนักด้านสิ่งแวดล้อม

ในช่วงทศวรรษ 1980 และ 1990 มีการเกิดขึ้นของการไหลบ่าข้ามพรมแดนรัฐของเงินทุนอย่างเข้มข้น เนื่องจากผลกระทบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ต่อระบบการเงินและความผันผวนที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้เกิดการสะสมทุนในระดับโลกเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจดังกล่าวไม่ได้ช่วยลดปัญหาความไม่เสมอภาคลง หากแต่กลับเป็นการขยายช่องว่างระหว่างประเทศโลกเหนือและประเทศโลกใต้ให้กว้างขึ้น (Arrighi, 2002)

ความตึงเครียดระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นของการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในทศวรรษ 1980 เมื่อโลกมุ่งเน้นไปที่การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว มีความพยายามที่จะจัดตั้งสถาบันด้านสิ่งแวดล้อมระดับโลกเพื่อป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความพยายามสำคัญครั้งแรกเกิดขึ้นในปี ค.ศ.1987 กับ “พิธีสารมอนทรีออล” (Montreal Protocol) หลังจากมีงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์ที่แสดงให้เห็นถึงความเสียหายของสารคลอโรฟลูออโรคาร์บอน (CFCs) ต่อชั้นโอโซน โลกจึงริเริ่มพิธีสารมอนทรีออลเพื่อสร้างความตกลงระดับโลกในการปกป้องชั้นโอโซน แม้ว่าพิธีสารนี้จะไม่มีข้อผูกมัดทางกฎหมายที่เข้มงวด แต่ประเทศกำลังพัฒนาขนาดใหญ่อย่างจีนและอินเดียปฏิเสธที่จะให้สัตยาบันในช่วงแรก โดยพวกเขากังวลว่า พิธีสารอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมของตน เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้จัดลำดับความสำคัญด้านการพัฒนาของตนมากกว่าการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อย่างไรก็ตาม ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่เข้าร่วมพิธีสารหลังจากมีการจัดตั้ง “กองทุนพหุภาคีพิธีสารมอนทรีออล” (Montreal Protocol Multilateral Fund) ในปี ค.ศ.1991 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาให้ปฏิบัติตามพันธกรณีในการเลิกใช้สารที่ทำลายโอโซน (ODS) (UNEP, n.d.) ประเทศพัฒนาแล้วได้ให้ทุนสนับสนุนเพื่อผลักดันให้ประเทศกำลังพัฒนามีส่วนร่วมในการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (DeSombre, 2004, p. 82) แม้พิธีสารมอนทรีออลจะประสบความสำเร็จในการสร้างเจตจำนงร่วมกันในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่ความพยายามนี้ก็มิได้สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างของระดับการพัฒนาระหว่างประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการเจรจา ทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายสูงสุดของการเจรจาได้ แต่ยังคงต้องประนีประนอมกับประเทศกำลังพัฒนาเพื่อให้อ้างอิงข้อตกลงร่วมกัน

นอกจากนี้ การประชุมสุดยอดด้านสิ่งแวดล้อมโลก (Earth Summit) ในปี ค.ศ.1992 หรือที่รู้จักกันในชื่อ ริโอ 1992 (Rio 1992) ถือเป็นเหตุการณ์สำคัญในประวัติศาสตร์การเจรจาด้านสิ่งแวดล้อมระดับ

รพีภัทร ธรรมวัฒน์สุริ

โลก การประชุมนี้สามารถดึงดูดให้ประชาคมโลกทั้งหมดรับผิดชอบในการปกป้องและบรรเทาการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม และการประชุมครั้งนี้เป็นครั้งแรกที่ยอมรับหลักการ “ความรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่างกัน” (Common But Differentiated Responsibilities: CBDR) ระหว่างประเทศต่าง ๆ โดยอิงตามศักยภาพและการมีส่วนรับผิดชอบต่อการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอดีต หลักการนี้เปิดโอกาสให้ประเทศต่าง ๆ สามารถมีส่วนร่วมในระดับที่แตกต่างกัน และเป็นรากฐานสำคัญของ “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) ที่มีเป้าหมายในการจัดตั้งเวทีเจรจาด้านสิ่งแวดล้อมที่ครอบคลุมทุกประเทศทั่วโลก ความสำเร็จของการเจรจาดังกล่าวสามารถอธิบายได้จากหลักการ CBDR ซึ่งช่วยส่งเสริมให้ประเทศกำลังพัฒนามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับที่แตกต่างกันกับประเทศพัฒนาแล้ว

ก้าวสำคัญของความพยายามบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับโลก คือ “พิธีสารเกียวโต” (Kyoto Protocol) ซึ่งมีการเจรจาในปี ค.ศ. 1997 และมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 2005 ในข้อตกลงนี้ มีประเทศจำนวน 110 ประเทศ ตกลงกันว่าประเทศอุตสาหกรรมควรลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยเฉลี่ยร้อยละ 5.2 จากระดับปี ค.ศ. 1990 ภายในช่วงปี ค.ศ. 2008-2012 พิธีสารนี้ประสบความสำเร็จในการสร้างพันธกรณีที่มีผลผูกพันทางกฎหมายใน Annex I ซึ่งประกอบไปด้วยประเทศพัฒนาแล้ว อย่างไรก็ตามแม้ว่าพิธีสารเกียวโตจะประสบความสำเร็จในการตั้งเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศพัฒนาแล้ว แต่กลับไม่มีพันธกรณีผูกพันกับประเทศกำลังพัฒนา (Non-annex) โดยหลังจากพิธีสารเกียวโตประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะประเทศจีนและภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกกลับปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มขึ้นอย่างมาก สืบเนื่องจากการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 21 (Bassetti, 2023) ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วมีเป้าหมายที่ชัดเจน ประเทศกำลังพัฒนาไม่มีเป้าหมายที่มีผลผูกพัน แต่เป็นการส่งเสริมให้ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยสมัครใจ การแบ่งความรับผิดชอบระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนานี้กลายเป็นประเด็นขัดแย้ง โดยที่ประเทศร่ำรวยถือว่าเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ในขณะที่ประเทศยากจนได้รับภาระน้อยกว่า

ความล้มเหลวของการเจรจาด้านสิ่งแวดล้อมโลกครั้งสำคัญ คือ การประชุม COP 15 หรือที่รู้จักกันในชื่อ “การประชุมโคเปนเฮเกน” ในปี ค.ศ. 2009 การประชุมนี้เป็นความพยายามที่ไม่ประสบความสำเร็จในการจัดตั้งข้อตกลงสากลที่มีผลผูกพันทางกฎหมายเกี่ยวกับเป้าหมายและพันธกรณีการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งจะเป็นการขยายผลจากพิธีสารเกียวโตที่ครอบคลุมเฉพาะประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศเท่านั้น การหารือเผชิญกับความขัดแย้งอย่างรุนแรงจากประเทศนอกกลุ่มตะวันตก และจบลงด้วย “ข้อตกลงโคเปนเฮเกน” ซึ่งไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (Jernäs, 2023, p. 4) ปัจจัยหลักที่นำไปสู่ความล้มเหลวของการประชุมนี้ คือ ความเข้าใจที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มประเทศโลกเหนือและกลุ่มประเทศโลกใต้ หนึ่งในความขัดแย้งสำคัญ คือ การที่กลุ่มประเทศโลกเหนือเรียกร้องให้ลดการปล่อย

ก๊าซในอนาคต ขณะที่ประเทศกลุ่มใต้ยี่นกรานถึงความรับผิดชอบในอดีตของกลุ่มประเทศโลกเหนือ เนื่องจากมองว่ากลุ่มประเทศโลกเหนือที่พัฒนาทางเศรษฐกิจแล้วได้ผ่านการดักตวงเอาทรัพยากรและปล่อยมลพิษมามากในอดีต ควรเป็นผู้แบกรับภาระในการบรรเทาผลกระทบจากภาวะโลกร้อนที่ตนเป็นผู้ก่อ ในขณะที่กลุ่มประเทศโลกใต้ที่กำลังพัฒนาทางเศรษฐกิจควรได้รับโอกาสที่จะพัฒนาเช่นเดียวกับที่กลุ่มประเทศโลกเหนือควรได้รับ ความขัดแย้งนี้ทำให้การเจรจาไม่สามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้

ไม่นานหลังจากนั้น กระบวนการเจรจาด้านสิ่งแวดล้อมระดับโลกก็เริ่มต้นขึ้นอีกครั้งในการประชุม COP 21 ปี ค.ศ. 2015 ประชาคมโลกได้ให้คำมั่นในความตกลงปารีส (Paris Agreement) ซึ่งเป็นกลยุทธ์ระยะยาวในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั่วโลก และรักษาการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกให้อยู่ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียส ความตกลงนี้ยังเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงสู่โลกที่ปล่อยก๊าซสุทธิเป็นศูนย์ (Net-zero Emissions) หลังจากความพยายามที่จะใช้ข้อตกลงทางกฎหมายที่มีผลผูกพันฉบับเดียว ประสบความล้มเหลว ความตกลงปารีสได้เปิดโอกาสให้แต่ละประเทศสามารถกำหนดเป้าหมายและระดับการมีส่วนร่วมในการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ด้วยตนเอง ความตกลงปารีสได้นำหลักการ “ความรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่างกัน” (CBDR) กลับมาใช้ใหม่ในรูปแบบของ “การมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนดเอง” (Nationally Determined Contributions: NDCs) เพื่อให้ประเทศสมาชิกตั้งเป้าหมายของตนเองและติดตามความคืบหน้าในที่ประชุมทุกครั้ง นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้ประเทศพัฒนาแล้วช่วยสนับสนุนประเทศกำลังพัฒนาในการบรรลุเป้าหมายของตน (Jernäs, 2023, p.15)

ถึงแม้จะมีพันธกรณีทางกฎหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีผลบังคับใช้กับประเทศพัฒนาแล้วตั้งแต่พิธีสารเกียวโตในปี 2005 แต่ไม่สามารถบังคับใช้กับประเทศกำลังพัฒนา แม้แต่ในความตกลงปารีส ประเทศกำลังพัฒนายังคงได้รับอนุญาตให้กำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซและรูปแบบการกำกับดูแลของตนเองผ่านการมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนดเอง (NDCs) ซึ่งอิงตามหลักการความรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่างกัน (CBDR) ข้อเท็จจริงนี้ทำให้เห็นว่า การสร้างกฎระเบียบที่ครอบคลุมและควบคุมได้อย่างเต็มรูปแบบในระดับโลกเป็นเรื่องยากมาก

แท้จริงแล้วความแตกต่างนี้เกิดขึ้นเนื่องจากประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งได้รับประโยชน์จากการพัฒนาและมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจสูง มักให้ความสำคัญกับความเป็นอยู่ของมนุษย์และความยั่งยืนมากกว่า ประเทศพัฒนาแล้วที่ร่ำรวยเหล่านี้จึงมีความทะเยอทะยานมากขึ้นในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ในทางกลับกันประเทศกำลังพัฒนาที่เพิ่งมีการเติบโตทางเศรษฐกิจมักมุ่งเน้นไปที่การเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าความยั่งยืนโดยให้ความสำคัญสูงสุด คือ การลดความยากจนและความหิวโหย ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในรัฐ และอาจสรุปได้ว่า ประเด็นความขัดแย้งระหว่างโลกเหนือและโลกใต้ ซึ่งมีรากฐานมาจากการแบ่งแยกทางเศรษฐกิจ ได้เปลี่ยนจากการมุ่งเน้นความร่วมมือแก้ปัญหาอย่างสร้างสรรค์ไปสู่การเล่น

รพีภัทร ธรรมวัฒน์สุริ

“เกมโยนความผิด” ว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบต่อการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการลดทอนความสำคัญของปัญหา สภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลง จึงกลายเป็นเรื่องที่ทั้งโลกเหนือและโลกใต้ต่างไม่ยอมรับผิดชอบต่อ (Uddin, 2017, p.107)

โดยที่ประเทศโลกใต้ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจโดยมองตนมีสิทธิในการพัฒนาเศรษฐกิจให้ตามทันกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งได้ตัดทวงเอาผลประโยชน์จากทรัพยากรส่วนรวม (Common Pool) ไปแล้วในอดีต และมองว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เผชิญอยู่ในปัจจุบันนั้นก็เกิดมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในอดีตของกลุ่มประเทศโลกเหนือที่ปล่อยมลพิษสู่แหล่งรองรับมลพิษร่วม (Common Sink) นั่นเอง กลุ่มประเทศโลกเหนือที่เป็นผู้ทำลายและทำให้ทรัพยากรเสื่อมโทรมในอดีต จึงควรแบกรับภาระในการแก้ไขปัญหาที่มากกว่า และประเทศกำลังพัฒนามองว่าตนมีสิทธิในการพัฒนา (Right to be Developed) และจะไม่เป็นธรรมหากใช้มาตรการทางสิ่งแวดล้อมกีดกันโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจของตน ทั้งที่กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วได้รับโอกาสในการพัฒนาอุตสาหกรรมของตนในอดีตอย่างเต็มที่และไม่ได้คำนึงถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมมาก่อนในยุคสมัยนั้น แต่กลับเรียกร้องให้ประเทศกำลังพัฒนาปรับเปลี่ยนการผลิตสู่อุตสาหกรรมสีเขียว ซึ่งมีต้นทุนที่สูงกว่าและอาจเป็นการกีดกันโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้ในทางอ้อมด้วย ในอีกทางหนึ่งกลุ่มประเทศโลกเหนือได้ให้ความสำคัญถึงอนาคตหากประเทศกำลังพัฒนาไม่ปรับพฤติกรรมการผลิต ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะทวีความรุนแรงยิ่งกว่าเดิมและยากที่จะแก้ไข ดังนั้นประเทศกำลังพัฒนาควรแสดงความรับผิดชอบต่ออนาคตของโลกในความร่วมมือในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างจริงจัง และเป็นไปได้ยากที่จะบรรลุเป้าหมายหากประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นประเทศส่วนใหญ่ไม่นั้นไม่ให้ความร่วมมือ

2. ความไร้ประสิทธิภาพของการบรรเทาภาวะโลกร้อนอันเนื่องมาจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในระดับโลก

ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจที่แพร่หลายในระดับโลก ไม่เพียงขัดขวางความร่วมมือในการเจรจาระหว่างประเทศเท่านั้น แต่ยังบั่นทอนความพยายามในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย ในส่วนนี้มีจุดประสงค์ในการวิเคราะห์ว่าความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจระดับโลกส่งผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุดในเรื่องความเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศอย่างไร กระแสโลกาภิวัตน์แบบเสรีนิยมใหม่ (Neoliberal Globalization) ที่เกิดขึ้นได้เปลี่ยนโฉมภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจโลก และส่งอิทธิพลต่อพฤติกรรมของรัฐต่าง ๆ พลวัตนี้ก่อให้เกิดความท้าทายอย่างมีนัยสำคัญต่อประเทศกำลังพัฒนาในการมีส่วนร่วมต่อการบรรเทาภาวะโลกร้อน

นับตั้งแต่การเกิดขึ้นของโลกาภิวัตน์ภายใต้ระบบทุนนิยมเสรีในช่วงทศวรรษ 1990 ประเทศที่มั่งคั่งได้ดำเนินการผลักดันภาระปัญหาของตนไปยังประเทศกำลังพัฒนาอย่างต่อเนื่องจากการย้ายฐานการผลิตจากประเทศพัฒนาแล้วไปยังประเทศกำลังพัฒนา เหตุการณ์นี้ได้ซ้ำเติมปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศกำลังพัฒนาให้รุนแรงยิ่งขึ้น

ตัวอย่างที่สอดคล้องกับประเด็นนี้คือ การเติบโตของอุตสาหกรรมแฟชั่นและการเพิ่มขึ้นของความเชื่อมโยงระหว่างกันในห่วงโซ่อุปทานระดับโลก (Global Supply Chain) ช่องว่างของค่าจ้างแรงงานระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาได้ผลักดันให้บริษัทจากประเทศพัฒนาแล้วย้ายฐานการผลิตไปยังต่างประเทศเพื่อประหยัดต้นทุนการผลิต โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น เช่น แฟชั่นและสิ่งทอ บริษัทแฟชั่นจากสหรัฐอเมริกาและยุโรปได้จัดตั้งฐานการผลิตในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก เช่น บังกลาเทศ กัมพูชา ปากีสถาน และเวียดนาม แบรินด์แฟชั่นราคาถูกแบบผลิตจำนวนมาก (Fast Fashion) อย่าง Zara H&M และ Mango ซึ่งให้ความสำคัญกับปริมาณและราคาถูกมากกว่าคุณภาพของสินค้า มักเลือกจัดตั้งโรงงานในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Bauer et al., 2021)

การเพิ่มขึ้นของการผลิตเสื้อผ้าได้ส่งผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศในประเทศที่ตั้งอย่างมีนัยสำคัญ โดยการผลิตเสื้อผ้ามีส่วนทำให้เกิดการบริโภคน้ำมากเกินไปจนเกิดความจำเป็นและก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ โดยที่กว่า 4% ของปริมาณน้ำจืดทั่วโลกถูกใช้ในการผลิตเสื้อผ้า (Osborne, 2022) เมืองที่เป็นศูนย์กลางการผลิตแฟชั่นระดับโลกมักเผชิญกับความท้าทายด้านสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะปัญหาความร้อนจัดและน้ำท่วม ตัวอย่างเช่น เมืองการาจี เมืองหลวงทางเศรษฐกิจของปากีสถาน เป็นหนึ่งในเมืองที่มีอุณหภูมิเกิน 30.5 องศาเซลเซียสบ่อยที่สุด โดยมีการคาดการณ์ว่า ภายในปี 2030 จะมีถึง 52% ของวันในหนึ่งปีที่มีอุณหภูมิจะเกิน 30.5 องศาเซลเซียส (Bauer et al., 2021, p.9) การย้ายฐานการผลิตจากประเทศพัฒนาแล้วไปยังประเทศกำลังพัฒนา อาจช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศพัฒนาแล้วได้ แต่ในอีกด้านหนึ่งกลับเป็นการโยนภาระมายังประเทศกำลังพัฒนาที่ขาดความพร้อมด้านระบบบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงสร้างพื้นฐาน และศักยภาพในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างยั่งยืน

ประเทศตะวันตกไม่เพียงแต่ย้ายฐานการผลิตไปยังต่างประเทศเท่านั้น แต่ยังส่งออกขยะไปยังประเทศกำลังพัฒนาอีกด้วย โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งได้กลายเป็นปัญหาสำคัญในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ประเทศพัฒนาแล้วหลายแห่งมีกฎระเบียบที่เข้มงวดในการจัดการกับของเสียเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อสุขภาพของชุมชนในประเทศ โดยเฉพาะในด้านการรีไซเคิลขยะ อย่างไรก็ตาม หลายประเทศที่มั่งคั่งกลับเลือกที่จะประหยัดต้นทุนด้วยการจัดส่งขยะพลาสติกจำนวนมากไปยังประเทศกำลังพัฒนา เพื่อดำเนินการ “รีไซเคิล” แทนที่จะจัดการรีไซเคิลในประเทศตนเอง ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น มาเลเซีย เวียดนาม ไทย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ซึ่งมีข้อจำกัดด้านกฎระเบียบภาครัฐในการจัดการและควบคุมขยะกลายเป็นประเทศเป้าหมายในการนำเข้าขยะจากประเทศพัฒนาแล้ว

แม้ว่าประเทศร่ำรวยจะส่งออกขยะไปยังประเทศกำลังพัฒนาโดยมีจุดประสงค์ให้กำจัดอย่างถูกวิธี เพื่อลดต้นทุนในการรีไซเคิลของตน แต่อุตสาหกรรมรีไซเคิลในประเทศกำลังพัฒนากลับลักลอบนำขยะที่นำเข้าไปทิ้งลงทะเลโดยตรง เพื่อที่จะได้ประหยัดต้นทุนในการจัดการขยะ (Varkkey, 2019) จึงได้เกิด

รพีภัทร ธรรมวัฒน์สุริ

การลักลอบทิ้งขยะรีไซเคิลลงทะเลขึ้น จากงานวิจัยพบว่า ประเทศที่ทิ้งขยะพลาสติกลงสู่มหาสมุทรมากที่สุดในโลก ส่วนใหญ่อยู่ในทวีปเอเชีย โดยประเทศที่มีปริมาณขยะพลาสติกในทะเลมากที่สุด คือ อินเดีย (126.5 ล้านกิโลกรัมต่อปี) ตามด้วย จีน (70.7 ล้านกิโลกรัมต่อปี) นอกจากนี้ ประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่าง อินโดนีเซีย และไทย ก็อยู่ในกลุ่ม 5 อันดับแรกของประเทศที่ปล่อยขยะพลาสติกลงทะเลมากที่สุดเช่นกัน โดยอินโดนีเซียอยู่ในอันดับที่สาม (56.3 ล้านกิโลกรัมต่อปี) ส่วนไทยอยู่ในอันดับที่ห้า (22.8 ล้านกิโลกรัมต่อปี) (Melville, 2021)

ปัญหาการนำเข้าขยะไม่ได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรงจากการลักลอบทิ้งขยะลงทะเลเท่านั้น แต่ยังทำให้ประเทศกำลังพัฒนาประสบความยากลำบากในการจัดการขยะภายในประเทศของตนเองอีกด้วย ราคาที่ต่ำของขยะนำเข้าจากประเทศร่ำรวยส่งผลกระทบต่อการจัดการขยะในประเทศโดยตรง ตัวอย่างเช่น ในประเทศไทย รัฐบาลไทยได้ริเริ่มโครงการส่งเสริมการรีไซเคิลในปี 2559 โดยพยายามลดขั้นตอนการขออนุญาตตั้งโรงงานรีไซเคิลพลาสติก เพื่อเพิ่มศักยภาพในการจัดการขยะพลาสติกภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม การไหลเข้าของขยะพลาสติกราคาถูกจากต่างประเทศ ทำให้โรงงานรีไซเคิลจำนวนมากเลือกใช้ขยะนำเข้าแทนขยะในประเทศที่มีต้นทุนสูงกว่า ผลที่ตามมาคือ ราคาขยะภายในประเทศตกต่ำอย่างมาก ส่งผลกระทบต่อธุรกิจรีไซเคิลรายย่อย และลดแรงจูงใจของประชาชนในการแยกขยะอย่างถูกต้อง (มดิชน, 2564) การถ่ายโอนขยะจากประเทศพัฒนาแล้วเช่นนี้ จึงกลายเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมแนวทางรักษาสีสิ่งแวดล้อมในประเทศกำลังพัฒนา

แม้ว่าองค์กรระหว่างประเทศได้พยายามจัดการกับปัญหานี้โดยการจัดทำอนุสัญญาบาเซล (Basel Convention) เพื่อควบคุมการส่งออกขยะที่ไม่สามารถรีไซเคิลได้ อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงฉบับนี้ไม่ได้แยกความแตกต่างระหว่าง “ขยะพลาสติกผสม” (Mixed Plastic Waste) กับ “ขยะพลาสติกที่สามารถรีไซเคิลได้” (Recycling Waste) อย่างชัดเจน จึงยังเปิดช่องให้สามารถส่งออกขยะพลาสติกได้เกือบทุกรูปแบบ ยิ่งไปกว่านั้นสหรัฐอเมริกาที่เป็นประเทศที่สร้างขยะเป็นจำนวนมากไม่ได้เป็นภาคีในอนุสัญญาบาเซล ทำให้สามารถส่งออกขยะของตนไปยังประเทศกำลังพัฒนาได้อย่างเสรี และซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพยายามหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศพัฒนาแล้ว โดยที่เมื่อเร็ว ๆ นี้ BAN หรือ เครือข่ายปฏิบัติการบาเซล ได้ออกมาเตือนราชการไทยว่า สหรัฐอเมริกาได้ส่งออกขยะอันตรายอันประกอบด้วยขยะอิเล็กทรอนิกส์มากกว่า 5,500 ตัน มายังท่าเรือแหลมฉบัง ซึ่งขยะอันตรายเหล่านี้มีต้นทุนการกำจัดที่สูงและจะเป็นภาระของรัฐบาลในประเทศได้ หรือหากนำมากำจัดอย่างผิดวิธี เช่น การเผาหรือฝังกลบจะนำมาถึงการเล็ดลอดของมลพิษไปยังชุมชนได้ (ไทยพีบีเอส, 2568)

ตามหลักการของ UNFCCC ประเทศกำลังพัฒนามีบทบาทและความรับผิดชอบที่แตกต่างออกไปในการบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จึงได้รับอนุญาตให้กำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตนเองได้ผ่านกลไก NDCs ภายใต้ความตกลงปารีส แต่ในทางปฏิบัติ

ประเทศพัฒนาแล้วที่ควรรับผิดชอบมากกว่า กลับอาศัยช่องโหว่ทางกฎหมายความอ่อนแอของรัฐบาลในประเทศด้อยพัฒนา เพื่อโยนภาระปัญหาสิ่งแวดล้อมมายังประเทศกำลังพัฒนา แม้ประเทศพัฒนาแล้วจะกดดันให้ประเทศกำลังพัฒนาเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น แต่แท้จริงแล้ว พวกเขาเองกลับเป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศเหล่านั้น

บทสรุป

บทความฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเน้นย้ำถึงความจำเป็นของความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการกับปัญหานี้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยวิเคราะห์ว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมมีรากฐานจากแนวคิด “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม” ซึ่งหมายถึงการที่ทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้ร่วมกันในลักษณะของ “ทรัพยากรร่วม” และ “แหล่งรองรับร่วม” ลักษณะเช่นนี้เปิดช่องให้เกิดพฤติกรรม “ใช้ประโยชน์โดยไม่รับผิดชอบ” (Free-riding) และทำให้ยากต่อการจำกัดหรือควบคุมการใช้งานของสาธารณะ ด้วยเหตุนี้ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเรื่องที่ท้าทาย โดยเฉพาะในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งแต่ละประเทศมีการจัดลำดับความสำคัญที่แตกต่างกัน และไม่มีองค์กรกลางที่มีอำนาจบังคับใช้กฎร่วมกัน ความแตกต่างเหล่านี้นำไปสู่การกล่าวโทษกันไปมาในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศพัฒนาแล้วอาจมองว่าประเทศกำลังพัฒนาเป็น Free-rider และผลักดันให้แก่ประเทศพัฒนาแล้วในการแก้ปัญหาแต่เพียงลำพัง ส่วนประเทศกำลังพัฒนาก็มองถึงความไม่ยุติธรรมในการบังคับใช้กฎระเบียบเดียว และมองเรื่องกรรมสิทธิ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของตนเป็นสำคัญ ซึ่งภาวะดังกล่าวยิ่งทำให้ความร่วมมือในการแก้ปัญหาที่ยั่งยืน

ผู้เขียนมีความเห็นว่าประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้เพิกเฉยต่อปัญหาสภาพภูมิอากาศ แต่พวกเขาจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับประเด็นเร่งด่วนอื่น ๆ ก่อน เช่น ความยากจนและความหิวโหย ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลโดยตรงต่อชีวิตของประชาชน การพัฒนาอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจจึงเป็นสิ่งสำคัญในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ประเทศกำลังพัฒนา กำลังมุ่งมั่นในการผลักดันการเติบโตทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ความแตกต่างของลำดับความสำคัญระหว่างทั้งสองฝ่ายนี้ กลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเจรจาเพื่อบรรเทาปัญหาสิ่งแวดล้อม

อีกประเด็นที่สำคัญ คือ ผลกระทบของโลกาภิวัตน์และช่องว่างการพัฒนาที่มีต่อประเด็นสิ่งแวดล้อม ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้อย่างมากระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ประเทศยากจนที่ค่าแรงถูกมักถูกประเทศที่มั่งคั่งแสวงหาผลประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรม โดยการย้ายฐานการผลิตของอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษมายังประเทศยากจน และดักตวงเอาผลกำไรจากการผลิตไป หรือประเทศพัฒนาแล้วส่งออกขยะที่จัดการได้ยาก และก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมมายังประเทศเหล่านั้นเป็นการเพิ่มภาระในการจัดการของรัฐบาล การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมนี้ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องแบกรับภาระของความเสี่ยงและผลกระทบ ทั้งที่พวกเขาไม่ได้เป็นผู้ก่อปัญหาเหล่านั้นเลย

รพีภัทร ธรรมวัฒน์สุริ

กล่าวโดยสรุปผู้เขียนเสนอว่า ความไม่เท่าเทียมของระดับการพัฒนาระหว่างประเทศ คือ อุปสรรคสำคัญที่สุดในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ผู้เขียนมิได้มีเจตนาในการตำหนิประเทศใด ไม่ว่าจะเป็นประเทศพัฒนาแล้วหรือประเทศกำลังพัฒนา แต่ต้องการเน้นย้ำว่า ความเหลื่อมล้ำในระบบระหว่างประเทศ เป็นปัจจัยสำคัญที่ขัดขวางการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น หากต้องการบรรลุเป้าหมายในการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การลดความเหลื่อมล้ำในระดับโลกจึงเป็นสิ่งสำคัญ เมื่อช่องว่างด้านการพัฒนาระหว่างประเทศลดลง ความร่วมมือและการบริหารจัดการร่วมกันก็จะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

ไทยพีบีเอส, (2568). *BAN เตือนไทย! ขยะอันตรายจากสหรัฐฯ 222 ตู้ เทียบท่าแหลมฉบัง*. วันที่ค้นข้อมูล 28 มิถุนายน 2568, เข้าถึงได้จาก <https://www.thaipbs.or.th/news/content/352732>

มติชน, (2564). *นักวิชาการแฉแหวก ทำไมไทยนำเข้าขยะพลาสติกจาก ตปท.จำนวนมหาศาล*. วันที่ค้นข้อมูล 11 พฤษภาคม 2567, เข้าถึงได้จาก https://www.matichon.co.th/weekly/hot-news/article_261836

ภาษาอังกฤษ

Arrighi, G. (2002). Global capitalism and the persistence of the North-South divide. *Science & Society*, 65(4), 469–475. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2753162>

Bassetti, F. (2023, January 20). *Success or failure? The Kyoto Protocol's troubled legacy*. Retrieved May 12, 2024, from <https://www.climateforesight.eu/articles/success-or-failure-the-kyoto-protocols-troubled-legacy/>

Bauer, A., et al. (2021). *Higher ground? Fashion's climate breakdown*. Retrieved May 29, 2024, from <https://www.ilr.cornell.edu/global-labor-institute/higher-ground-fashions-climate-breakdown>

DeSombre, E. (2004). The evolution of international environmental cooperation. *Journal of International Law and International Relations*, 1(1-2). Retrieved May 16, 2024, from https://ciaotest.cc.columbia.edu/journals/jilir%20v1i1/f_0024931_20362.pdf

Environmental Protection Agency. (2024, March 20). *International actions - The Montreal Protocol on substances that deplete the ozone layer | US EPA*. Retrieved May 10, 2024, from <https://www.epa.gov/ozone-layer-protection/international-actions-montreal-protocol-substances-deplete-ozone-layer>

- Hardin, G. (1998). Extensions of “The Tragedy of the Commons”. *Science*, 280(5364), 682-683.
- Jernnäs, M. (2023). Governing through the nationally determined contribution (NDC): five functions to steer states’ climate conduct. *Environmental Politics*, 33(3), 530-551.
- Kral, U., Brunner, P. H., Chen, P., & Chen, S. (2014). Sinks as limited resources? A new indicator for evaluating anthropogenic material flows. *Ecological Indicators*, 46, 596-609.
- Melville, S. (2021, June 22). *Ranked: The top 10 countries that dump the most plastic into the ocean*. Euronews. Retrieved May 20, 2024, from <https://www.euronews.com>
- Odeh, L. E. (2010). A comparative analysis of Global North and Global South economies. *Journal of Sustainable Development in Africa*, 12(3), 338-348.
- Osborne, M. (2022, November 30). *East-asia battles fast-fashion and its environmental damage*. LinkedIn. <https://www.linkedin.com/pulse/east-asia-battles-fast-fashion-its-environmental-damage-osborne>
- Ostrom, E. (2008). Tragedy of the commons. In *The new Palgrave dictionary of economics* (pp. 1–5). Palgrave Macmillan.
- Paterson, M. (1996). IR theory: Neorealism, neo-institutionalism and the climate change convention. In *The environment and international relations* (pp. 59–76). Routledge.
- Singlor, T. (2022, January 3). *SDG Vocab | 57 – Doha Development Agenda – วาระการพัฒนาอย่างยั่งยืน*. SDG Move. Retrieved May 12, 2024, from <https://www.sdgmove.com/2021/09/05/sdg-vocab-57-doha-development-agenda/>
- Uddin, M. K. (2017). Climate change and global environmental politics: North-South divide. *Environmental Policy and Law*, 47(3-4), 106-114.
- UNEP. (n.d.). *About Montreal protocol*. Retrieved June 29, 2024, from <https://www.unep.org/ozonaction/who-we-are/about-montreal-protocol>
- Varkkey, H. (2019). *By exporting trash, rich countries put their waste out of sight and out of mind*. Retrieved May 29, 2024, from <https://edition.cnn.com/2019/07/29/opinions/by-exporting-trash-rich-countries-put-their-waste-out-of-sight-and-out-of-mind-varkkey/index.html>

Book Review: Hermeneutics: Ancients and Modern

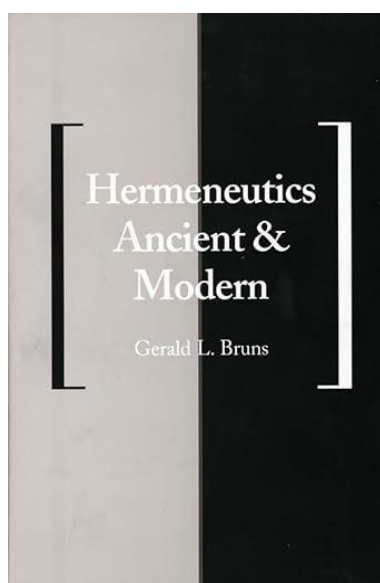
โชติสา ขาวสนิท (Chotisa Cousnit)

ดร., อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Dr., Lecturer of Department of Political Science, Faculty of Political Science and Law,

Burapha University

E-mail: shotisa@go.buu.ac.th,



Gerald L. Bruns. (1995). *Hermeneutics: Ancients and Modern*. New Haven: Yale University Press, 1999. 334 Pages.

Received: 10 March 2024

Accepted: 2 April 2024

Hermeneutics: Ancients and Modern โดย Gerald L. Bruns มุ่งอธิบายลักษณะ ประเภท และวัตถุประสงค์ของศาสตร์แห่งการตีความ และอธิบายให้เห็นถึงประวัติศาสตร์ที่แตกแขนงของศาสตร์แห่งการตีความที่แตกต่างกันออกไป หนังสือเล่มนี้วิเคราะห์ศาสตร์แห่งการตีความไว้อย่างลึกซึ้ง* ซึ่งจะเป็น

* ผู้เขียนได้รับคำแนะนำให้อ่านหนังสือเล่มนี้จากศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูง มา ณ ที่นี้ ที่ทำให้ผู้เขียนได้รู้จักหนังสือดีเล่มหนึ่งในด้านนี้ และเข้าใจแนวคิดศาสตร์แห่งการตีความมากยิ่งขึ้น

ประโยชน์อย่างยิ่งต่อผู้ที่สนใจนำแนวการวิเคราะห์แบบการตีความไปใช้ในการศึกษาทางด้านปรัชญา สังคมศาสตร์ มนุษยวิทยา และมนุษยศาสตร์ โดยเฉพาะในส่วนของบทนำของหนังสือที่สรุปสาระสำคัญ และเชื่อมโยงทุก ๆ บทไว้อย่างดี จากนั้นจึงมีการแบ่งหนังสือเป็นสองภาคส่วน คือ ภาคส่วนโบราณ และ ภาคส่วนสมัยใหม่ Gerald L. Bruns เป็นศาสตราจารย์เกียรติคุณด้านภาษาอังกฤษ แห่งมหาวิทยาลัย นอร์ทเทอดาโม ท่านสนใจด้านประวัติศาสตร์ของการตีความและพัฒนาการของศาสตร์แห่งการตีความ ทางปรัชญา โดยมีผลงานด้านนี้สองชิ้น และหนังสือ Hermeneutics: Ancients and Modern คือ หนึ่งใน ผลงานสองชิ้นของท่าน นอกจากนี้ท่านยังมีผลงานอื่นอีกจำนวนมากในด้านกวีนิพนธ์และปรัชญา

ศาสตร์แห่งการตีความสามารถอธิบายโดยง่ายว่า เป็นประเพณีการขบคิดทางปรัชญาที่มุ่งให้ ความกระจ่างกับแนวคิด Verstehen หรือ การทำความเข้าใจ สำหรับการอธิบายความหมายที่ลึกซึ้งขึ้นนั้น ต้องเริ่มจากการวางกรอบคำถามที่ละเอียดและซับซ้อน ซึ่งไม่่ง่ายนัก เนื่องจากความแตกต่าง ด้านสภาพแวดล้อม รวมถึงด้านมุมมอง วิธีคิด และแนวทางของศาสตร์เฉพาะต่าง ๆ มีผลให้การทำความเข้าใจข้ามสาขาวิชาทำได้ยาก วิธีที่ดีที่สุด คือ การศึกษาประวัติศาสตร์ ความเป็นมาเป็นไปของ ศาสตร์แห่งการตีความ แต่ประวัติศาสตร์ในเรื่องนี้ก็มีความแตกต่างหลากหลายที่ขัดแย้งในตัวเอง ทั้งยัง เขียนได้หลายแนวด้วย แนวทางการศึกษาหนึ่งที่น่าสนใจในการเรียนรู้ธรรมชาติหรือลักษณะของศาสตร์ แห่งการตีความ ก็คือ ประวัติศาสตร์ทางความคิด ดังตัวอย่างบทความของ Michael Ermarth ชื่อ “การเปลี่ยนแปลงประวัติศาสตร์แห่งการตีความ: คนโบราณในศตวรรษที่ 19 และคนสมัยใหม่ในศตวรรษที่ 20” เขาชี้ว่าศาสตร์แห่งการตีความในยุคหลังไม่ได้เหนือกว่าหรือมาแทนที่ศาสตร์ยุคก่อนหน้า ศาสตร์แห่ง การตีความทั้งสองยุคนั้นนำมาใช้ได้ตลอด ซึ่งขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและวัตถุประสงค์ในการศึกษา

ศาสตร์แห่งการตีความสองยุคนี้มีแนวคิดที่ต่างกัน ยุคแรกเป็นแบบข้ามเวลาข้ามสถานที่ (Transcendental) ซึ่งมีนักคิดคนสำคัญ ได้แก่ ฟรีดริช ชไลเออร์มาเคอร์ ดิลเธย์ และเอ็ดมัน ฮูสเซอร์ล ส่วนศาสตร์ยุคหลัง เรียกว่า แบบอยู่ในโลก (Being in the World) ซึ่งมี ไฮเดกเกอร์ เป็นนักคิดคนสำคัญ

ทางด้านศาสตร์แห่งการตีความแบบก้าวข้ามนั้น ชไลเออร์มาเคอร์ชี้ว่า มีเป้าหมายในการทำ ความเข้าใจตัวบทให้ได้ก่อน แล้วทำความเข้าใจตัวบทให้ดียิ่งกว่าตัวผู้เขียนตัวบทนั้น ส่วนดิลเธย์นั้น พัฒนาแนวคิดของตนมาจากชไลเออร์มาเคอร์ และมองว่า ศาสตร์แห่งการตีความมีเป้าหมายในการเข้าถึง จิตใจ เข้าถึงจิตสำนึกของผู้อื่นอย่างเป็นวัตถุวิสัยว่าผู้อื่นคิดอย่างไร เป็นการเอาใจเขามาใส่ใจเรา ซึ่งจะช่วยให้การเข้าถึงจิตใจของมนุษย์แต่ละคนซึ่งมีความเฉพาะตัว เป็นไปได้ เราจึงสามารถเข้าถึงใจของคนอื่นได้ ฮูสเซอร์ลมองว่า การทำความเข้าใจไม่ใช่เรื่องของจิตใจ ไม่ใช่เรื่องการเข้าถึงใจของผู้เขียนตัวบท หรือคน อื่น ๆ แต่คือ การเข้าถึงความหมายที่อยู่ในตัวบท ความหมายเป็นวัตถุวิสัยที่สามารถเข้าใจได้ข้ามพรมแดน ทางภาษา วัฒนธรรม หรือการก้าวข้ามเวลาสถานที่ การก้าวข้ามนี้ทำได้อย่างสมบูรณ์ การเข้าถึง ความหมายนั้นสามารถเก็บสาระสำคัญได้อย่างชัดเจน สมบูรณ์ ความเป็นสากลจึงเป็นสิ่งที่สามารถเข้าใจ ได้ และสื่อสารได้ด้วย ดังเช่น เรขาคณิต ที่เข้าใจได้ตรงกันไม่ว่ากาลเทศะไหน อย่างไรก็ตาม Edmund

Levinas มองต่างไปจากฮูสเซอร์ล Levinas เห็นว่า ความเป็นสากลนั้น ไม่จำเป็นต้องอาศัยการสื่อสาร สิ่งสากลดำรงอยู่ แม้ไม่มีใครเข้ามาทำความเข้าใจก็ตาม อีกทั้ง การทำความเข้าใจความหมายต่าง ๆ จะต้องไม่ละเลยมิติทางประวัติศาสตร์ ข้อความ และแนวคิดต่าง ๆ นั้น ต้องมีการอธิบายกันอย่างต่อเนื่อง เพื่อสื่อความหมายที่ชัดเจนกับผู้ฟังและผู้อ่านต่างเวลาต่างสถานที่ คำบางคำเปลี่ยนไปตามยุคสมัย อาจมีคำที่ไม่เป็นปัญหา เช่น ยัม ก็คือ ยัม แต่บางคำก็เข้าใจยาก เช่น ความยุติธรรม ซึ่งมีความหมายที่เป็นนามธรรมสูง และนักคิดก็ให้ความหมายที่ต่างกันไป ความยุติธรรมตามทัศนะของเพลโต ต่างจากความยุติธรรมในทัศนะของรอลส์ ดังนั้น การเขียนประวัติศาสตร์ความหมายของความยุติธรรมที่มีมิติทางประวัติศาสตร์ก็จะช่วยให้เห็นความหลากหลาย และความคลุมเครือ ประเด็นต่อมา คือ ในบรรดาความหมายที่ต่างกันนั้น ความหมายแต่ละแบบมีลักษณะอย่างไร เราเองจะเชื่อถือแบบไหน แล้วเราสามารถตัดสินได้ไหมว่าแบบไหนถูกหรือผิด ถ้าตอบแบบนิตเชในตอนที่ 481 ใน The Will to Power ก็คือ เราไม่สามารถตัดสินถูก ผิด ดี ไม่ดี เหมาะ หรือ ไม่เหมาะสม ได้เลย ก็เพราะทุกอย่างขึ้นอยู่กับคติความ

ทางด้านศาสตร์แห่งการตีความอีกแนวหนึ่ง คือ การอยู่ในโลก (Being in the World) มีนักคิดสำคัญ คือ Heidegger กับ Gadamer สำหรับ Heidegger นั้นมองว่า การทำความเข้าใจเป็นวิถีแห่งการมีส่วนร่วม ในทางปฏิบัติแบบใส่ใจ ห่วงใยคนอื่น ๆ สนใจ ใส่ใจโลกรอบตัว ที่ตนเองมองว่า สัมพันธ์เกี่ยวข้องด้วย โดยมองว่าตนเองเกี่ยวข้อง มีส่วนอยู่ด้วย ตัวเองดำรงอยู่ในโลกร่วมกันนี้

ความเข้าใจนั้นเกี่ยวกับรูปแบบต่าง ๆ ของชีวิต ความเข้าใจ คือ การเข้ามาอยู่ด้านในรูปแบบแห่งการดำรงชีวิต เป็นการอยู่ร่วมใน อยู่ภายในรูปแบบชีวิตนั้น ๆ เลย ความเข้าใจมีผลให้เราพูดภาษาเดียวกับสิ่งที่เรากำลังศึกษาอยู่ สนใจอยู่ มองอยู่ได้ ความเข้าใจทำให้เราสามารถพูดภาษาเดียวกับคนที่อยู่รอบ ๆ ตัวเรารู้สึกเป็นธรรมชาติ และไม่จำเป็นต้องมีคำอธิบาย เพราะเรารู้สึกว่าเป็นธรรมดา เป็นปกติทั่วไปสำหรับเรา เราเคยชินอยู่ ตัวอย่างที่ไฮเดกเกอร์ชอบใช้คือ การรู้จักหมอนว่าคืออะไร ใช้ทำอะไร ซึ่งคำตอบต้องโยงกับบริบท ดังนั้น การเข้าใจสิ่งใดใดก็ตาม เราต้องรู้บริบทของสิ่งนั้น ความเข้าใจอย่างเต็มเปี่ยม คือ การที่เราไม่ต้องไปทำความเข้าใจอีกแล้ว เพราะเราเข้าใจสิ่งนั้นไปเรียบร้อยแล้ว เวลาที่เราคุ้นชิน เวลาที่เราารู้สึกเป็นธรรมชาติกับสิ่งนั้น เราเปิดใจยอมรับสิ่งนั้นได้อย่างไม่สงสัยลังเลเลย สำหรับตัวอย่างเรื่อง หมอนนั้น ก็คือการรู้ว่าหมอนใช้ทำอะไร คือ การอยู่ในโลกที่มีโรงรถ ร้านขายเครื่องยนตกลไก บ้านที่สร้างโดยใช้หมอนเป็นเครื่องมือ ตะปูที่ตอกติดอยู่กับพรม โดยใช้หมอนในการตอก ในแบบนี้การที่จะใช้หมอนทำอะไร ก็เมื่อเราเห็นว่า หมอนหรือวัตถุที่เราใช้ในการศึกษาถูกใช้งานอยู่ เรามองเห็นแล้วรู้สึกคุ้นเคย เห็นสิ่งนั้นอยู่ในบริบทของมัน มีการใช้งานมัน หรือเห็นบริบทที่มันได้ทำหน้าที่ของมันได้อย่างเป็นธรรมชาติ จากลักษณะแบบนี้ เราแทบจะไม่ต้องตั้งท่ามอง เพื่อพยายามทำความเข้าใจเลย เพราะสิ่งที่เราอยากรู้ สิ่งที่เราศึกษา ในที่นี้คือ หมอน ได้เผยตัวเองอย่างทรงพลังที่สุดให้เราเห็นแล้ว เราได้ร่วมอยู่ในโลก ในบริบทสถานการณ์นั้นอย่างชัดเจนแจ่มแจ้ง

อีกแนวทางหนึ่งในการเข้าใจว่า การทำความเข้าใจ ว่าคือ อะไร นอกจากแนวที่กล่าวไปแล้ว (สิ่งที่เราสนใจเผยตัวเองในบริบทที่คุ้นเคย จนเราแทบไม่ต้องไปทำความเข้าใจ เพราะมันชัดเจนมาก มันเป็นไปตามธรรมชาติ) จะเกิดขึ้นเมื่อต้องเผชิญกับวิกฤติแห่งการไม่เข้าใจอย่างมาก รู้สึกแปลกแยก ทนทุกข์ เพราะนั่นบ่งบอกว่า เรากำลังขาดความเข้าใจในสิ่งนั้น การที่เราจะเข้าใจอะไรได้นั้น สิ่งที่เราต้อง เข้าใจก่อนเลย คือ เราต้องเข้าใจบริบทแวดล้อม ความเป็นไปของสิ่งที่เรากำลังศึกษา แล้วเราจึงค่อยปะติดปะต่อ ค่อย ๆ บูรณาการสิ่งที่เราต้องการศึกษา ต้องการทำความเข้าใจเข้ามาอยู่ในบริบทของสิ่งนั้น เพื่อให้เราเห็น ว่า สิ่งที่เราต้องการศึกษานั้นมีที่ทางอยู่ตรงไหน ทำหน้าที่อย่างไรภายในบริบทแวดล้อมนั้น จากมุมมองตรง นี้ Bruns ชี้ว่า Heidegger ซึ่งเสนอศาสตร์แห่งการตีความแนวการอยู่ในโลก มีจุดเชื่อมต่อกับ Husserl ซึ่งเสนอศาสตร์แห่งการตีความแนวก้าวข้าม กล่าวคือ ในการหาความหมายที่เป็นสากลและชัดเจนแบบ ฮูสเซอร์ล อันเป็นการยืนยันถึงสิ่งที่ถูก สิ่งที่มีด สิ่งจริง สิ่งแท้ เราต้องหลุดตัวเองออกมาจากสถานการณ์ จากบริบท จากมุมมองของเราให้ได้ก่อน นั่นคือ การจะเข้าใจคนอื่นได้นั้น เราต้องออกจากภาพที่ตนเอง ติดยึดไปก่อน ตรงนี้เป็นสิ่งที่ไฮเดกเกอร์และฮูสเซอร์ลมองเห็นไปในแนวทางเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้ Ermarth กังวลว่า เราจะทำได้แค่ไหน การถอนตัวออกจากสถานการณ์ ของเรา เพื่อวางตนให้ตัดสิน ถูก ผิด ได้อย่างเป็นกลางจะทำได้แค่ไหน

ไฮเดกเกอร์ ชี้ว่า การยืนยัน (ว่าเป็นความจริงหรือความเท็จ) แตกต่างกับความเข้าใจ ไฮเดกเกอร์ ชี้ว่า ในส่วนของการยืนยันนั้น เราต้องเป็นผู้ดู แยกตัวตัวเองออกมา เพื่อให้เห็นเป็นวัตถุวิสัย ส่วนการทำความเข้าใจและการตีความ เป็นความใกล้ชิดระหว่างเรากับสิ่งที่เรากำลังตีความ เป็นการอธิบายสถานการณ์ที่ เราเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย การตีความไม่ใช่แค่การมองระหว่างส่วนย่อยกับส่วนทั้งหมดของตัวบท เหมือนเป็น วัตถุอย่างหนึ่งให้เราเห็น ให้เราจับจ้อง แต่เป็นเคลื่อนไหวระหว่างตัวบทกับสถานการณ์ของตัวเราว่า จะเชื่อมโยงและจะปรับเข้าหากันอย่างไร โดยเราเป็นผู้ตีความตัวบท นี่คือ วงจรแห่งการตีความ ไฮเดกเกอร์ ไม่เห็นด้วยกับการอธิบายวงจรแห่งการตีความว่าเป็นการเคลื่อนไหวระหว่างตัวบทด้วยตนเอง

แน่นอนว่า ทั้งฮูสเซอร์ลและไฮเดกเกอร์เห็นว่า เราต้องออกจากมุมมองของตัวเองเพื่อทำ ความเข้าใจสิ่งอื่น แต่เราจะถอยออกมาได้แค่ไหน การทำความเข้าใจนั้นสามารถไปถึงขั้นตัดสิน ความถูกผิด จริงเท็จ อย่างเป็นวัตถุวิสัย เลยหรือไม่ จุดนี้คือ สิ่งที่ฮูสเซอร์ลและไฮเดกเกอร์ต่างกัน ฮูสเซอร์ล มองว่าทำได้ แต่ไฮเดกเกอร์บอกว่า ไม่มีทางทำได้ เราไม่มีทางตัดสินได้อย่างเป็นวัตถุวิสัย ในประเด็นนี้ ผู้เขียนได้อธิบายความหมายของการยืนยันความจริงด้วยคำอธิบายของ Ermarth ว่า ในการกระทำดังกล่าว เราต้องถอยออกมาเพียงเป็นผู้มองดูอย่างแยกห่างจากสิ่งที่เราสนใจศึกษา แล้วมีใจที่เป็นกลางจริง ๆ จาก ความหมายของการยืนยันความจริงเช่นนี้ ที่จะต้องถอยออกมาถึงจุดที่แยกขาดจากสิ่งที่ศึกษาไปเลย และ เฝ้ามองอย่างเป็นวัตถุวิสัยเพื่อให้คำตอบด้วยใจเป็นกลางว่าจริงหรือเท็จ ถูกหรือผิดนั้น ได้หรือไม่ (Assertion) ไฮเดกเกอร์เห็นว่า การทำความเข้าใจไม่สามารถไปถึงจุดนั้นได้ เราไม่สามารถ แยกตัวเราออกจากสิ่งที่เรามองได้ การแยกขาดแบบนั้นไม่ช่วยให้เราเข้าใจสิ่งนั้นได้เลย เพราะการทำ

ความเข้าใจและการตีความทำได้ด้วยการมีความใกล้ชิด การสร้างสัมพันธ์ภาพระหว่างผู้ที่ทำความเข้าใจกับสิ่งที่ศึกษา สำหรับ Heidegger แล้ว ผู้ตีความมีข้อสันนิษฐานล่วงหน้าในการทำความเข้าใจสิ่งที่ตนกำลังศึกษาเสมอว่า สิ่งนั้นเป็นอย่างไร เมื่อเรากำลังตีความสิ่งใด เรากำลังให้ความสนใจกับสิ่งนั้น ทุกการตีความของเรา จึงมีตัวเราเข้าไปเกี่ยวข้องอยู่ด้วย การทำความเข้าใจจึงเกี่ยวกับบริบทหรือสถานการณ์ของผู้ตีความ ซึ่งผู้ตีความจะต้องเริ่มจากจุดนี้แล้วบูรณาการหรือเชื่อมโยงไปหาสิ่งที่ตนเองสนใจหรืออยากรู้ ซึ่งสิ่งที่สนใจศึกษาอยู่ในฐานะส่วนย่อยอีกส่วนหนึ่ง เมื่อส่วนย่อยทั้งส่วน คือ สถานการณ์และบริบทของตัวผู้ตีความ (พื้นฐานความรู้ ความคิด ทศนคติ มุมมอง จุดยืน การสันนิษฐานล่วงหน้า) ในฐานะส่วนย่อยหนึ่งได้เชื่อมต่อเข้ากับสิ่งที่สนใจศึกษาในฐานะอีกส่วนย่อยหนึ่ง ก็จะเกิดส่วนรวมซึ่งเป็นความหมาย วงจรแบบนี้คือ วงจรแห่งการตีความ วงจรแห่งการตีความจึงมีจุดเริ่มต้นหรือพื้นฐานมาจากบริบทที่เข้าใจอยู่แล้ว บางอย่าง การตีความนั้นเริ่มจากความเข้าใจที่มีแต่เดิมหรือฐานคติเดิมของผู้ตีความที่ช่วยเปิดพื้นที่ให้ผู้ตีความได้รับรู้สิ่งต่าง ๆ เช่น การมี การเห็น หรือการได้ยินสิ่งใดใด ฐานคติเดิม คือ ความเข้าใจล่วงหน้าหรือข้อสมมติฐานล่วงหน้าของเรา ซึ่งเราใช้เป็นเครื่องมือเพื่อทำความเข้าใจสิ่งที่เรากำลังศึกษา ตามการอธิบายความหมายของวงจรแห่งการตีความโดยไฮเดกเกอร์นั้น เป็นแนวทางของศาสตร์แห่งการตีความช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ที่อธิบายวงจรแห่งการตีความที่ต่างไปจากช่วงก่อนหน้า ช่วงก่อนหน้านั้น วงจรแห่งการตีความเคลื่อนไหวไประหว่างส่วนย่อยกับส่วนทั้งหมดของตัวบท แต่ตามแนวทางแบบไฮเดกเกอร์ วงจรแห่งการตีความจะเคลื่อนไหวไปในทางอันตวิทยา (Ontological Movement) ระหว่างตัวบทกับสถานการณ์ของเราในฐานะผู้ตีความตัวบท อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวระหว่างผู้ตีความกับตัวบทและเป็นแบบไหน อย่างไร อะไรคือกฎเกณฑ์การเคลื่อนไหวในวงจร นักคิดได้อธิบายไว้แตกต่างกัน เช่นในเรื่อง Rationality มีตัวอย่างการถกเถียงเพื่อนำเสนอหลักการแนวทางในการทำความเข้าใจเรื่องนี้ โดย Winch และ McIntyre ที่มองต่างมุมกันไป บทความของ Winch ที่ชื่อ “Understanding a Primitive Society” ใช้แนวคิดเรื่องเกมสภาษาของ Wittgenstein ในการวิเคราะห์ ซึ่งแต่ละภาษาก็มีกติกา มีไวยากรณ์ที่แตกต่างกันในการอธิบายความหมาย ความจริงไม่สามารถปรากฏอยู่ภายนอกภาษาได้ แต่ภาษาก็มีอยู่เป็นจำนวนมาก และในหนังสือ The Idea of Social Science and its Relation to Philosophy ระบบตรรกศาสตร์ไม่ใช่สิ่งสากลที่เป็นของขวัญจากพระเจ้า ซึ่งมนุษย์ทุกคนสามารถเข้าใจได้ตั้งแต่กำเนิด แต่ระบบตรรกศาสตร์เป็นที่เข้าใจได้ในบริบทของสังคมเฉพาะสังคม เช่น วิทยาศาสตร์เป็นวิธีชีวิตแบบหนึ่ง ส่วนศาสนาก็เป็นวิธีแห่งชีวิตอีกแบบหนึ่ง โดยแต่ละแบบนี้ก็มีเกณฑ์ตัดสินใจการทำความเข้าใจเฉพาะแบบ จากแนวคิดของ Winch ดังกล่าวนี้นี้ เขาจึงมองว่า ความเชื่อดังกล่าวของเผ่า Azande ก็มี Rationality ในแบบของพวกเขา เราไม่ควรนำเกณฑ์การตัดสินความเป็น Rationality ในแบบของเราไปตัดสิน Rationality แบบอื่นที่มีเกณฑ์การตัดสินต่างกัน เพราะเป็นคนละมุมมอง Winch ไม่เห็นด้วยกับ Evans-Pritchard ที่มองว่าเผ่า Azande มีความเชื่อที่ขาด Rationality ไม่เป็นวิทยาศาสตร์ โดยเขามองว่า แนวคิดที่เป็นวิทยาศาสตร์เป็นแนวคิดที่

สอดคล้องกับความเป็นจริงเชิงวัตถุวิสัย ซึ่งเผื่อนี้ไม่มีแนวคิดแบบนี้ อย่างไรก็ตาม McIntyre ปฏิเสธแนวคิดของ Winch และบอกว่า เวทย์มนตร์ของเผ่า Azande จะให้เรียกว่าเป็นวิทยาศาสตร์ก็ได้ แต่ยังเป็นวิทยาศาสตร์ในระดับที่แย่ (Bad Science) ยังไม่ได้พัฒนา ยังขาด Rationality ซึ่งต่างไปจากวิทยาศาสตร์ปัจจุบันที่มีความก้าวหน้าและเหนือกว่าเวทย์มนตร์ในเรื่องนี้ Winch มองต่างจาก McIntyre โดยที่ Winch มองว่า เวทย์มนตร์ของเผ่า Azande กับวิทยาศาสตร์ มีประวัติศาสตร์และการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ดังนั้นการนำสิ่งที่เป็นคนละประเภทมาเปรียบเทียบกันว่าสิ่งใดเหนือกว่า ด้อยกว่า จึงไม่ถูกต้อง วิทยาศาสตร์กับศาสนา เป็นคนละภาษากัน พิธีกรรมไม่อยู่ในประเภทหรือหมวดหมู่ของการศึกษาอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ ทั้งสองแบบมีทัศนะต่อความไม่แน่นอนที่ต่างกันไป วิทยาศาสตร์มีทัศนะแบบความพยายามควบคุม ส่วนเวทย์มนตร์ของ Azande นั้นมีทัศนะการมองโลกว่า ชีวิตคนนั้นไม่แน่นอน เวทย์มนตร์สะท้อนโลกทัศน์แห่งความไม่แน่นอนของชีวิต Winch ชี้ว่า ความพยายามในการทำความเข้าใจรูปแบบที่แปลกของชีวิตนั้นไม่ควรมีเป้าหมายในการบรรยายและตัดสินคุณค่า แต่เป็นการนึกคิดตรึกตรองและวิพากษ์วิจารณ์ตนเอง ดังเช่น เราได้หันมามอง Rationality ของเรา และวิเคราะห์ถึงฐานคิดในการมองโลกแบบควบคุมที่เห็นว่าหากเราการเข้าใจโลกใตต่าง ๆ เราจะสามารถควบคุมกำหนดสิ่งนั้น ๆ ได้ เราสามารถเรียนรู้จากวัฒนธรรมอื่นที่มีโลกทัศน์ที่แตกต่าง ซึ่งช่วยเปิดโลกให้เราทำสิ่งต่าง ๆ ได้แตกต่างไปจากเดิม ช่วยให้เข้าใจสิ่งต่าง ๆ ที่ต่างจากเราได้มากขึ้นหรือช่วยให้เรามองเห็นหนทาง หรือเทคนิคในการทำสิ่งต่าง ๆ ที่ต่างไปจากแบบเดิมที่เคยเชื่อถือหรือเข้าใจมา ที่สำคัญที่สุด คือ เราจะเรียนรู้ถึงความหมายของชีวิตมนุษย์ที่แตกต่างไปจากความเข้าใจของเรา เพราะเราเรียนรู้ถึงความเป็นไปได้ว่าการให้ความหมายกับชีวิตของมนุษย์นั้นมิได้แตกต่างหลากหลาย ซึ่งในเรื่องนี้ Charles Taylor ก็มีจุดยืนเช่นนี้เหมือนกัน แทนที่เราจะนำเอามุมมองของเราไปเป็นเกณฑ์ตัดสินมุมมองที่แตกต่าง และนำมาตรฐานของเราที่เรามองว่าถูกต้อง มองว่าเหนือกว่าไปวิจารณ์สิ่งที่ศึกษา Winch และ Taylor กลับบอกว่าให้เราเข้าใจสังคมอื่นโดยไม่ต้องนำมาตรฐานของเราไปมอง แล้วจากมุมมองอื่นนั้น ให้หันมาทำความเข้าใจและวิจารณ์มุมมองของเราเอง อันเป็นการเรียนรู้จากสิ่งอื่น มาวิพากษ์วิจารณ์ตนเอง ข้อถกเถียงที่ Winch มีต่อ McIntyre นั้น เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในการวิพากษ์วิจารณ์ การวิพากษ์วิจารณ์ตามแนวที่เชื่อมั่นในวิทยาศาสตร์ในการอธิบายโลกนั้นจะมุ่งการบรรยายและประเมิน ขณะที่ Winch มองต่างไป โดยการวิพากษ์วิจารณ์นั้น Winch มองว่า ควรจะเป็นแนวที่เราไปเรียนรู้จากคนอื่นและนำแง่คิด มุมมอง หรือสิ่งที่เราเรียนรู้ได้มาวิพากษ์วิจารณ์ตนเอง

Charles Taylor และ Winch นั้น มีจุดยืนเหมือนกัน นั่นคือ การเรียนรู้จากคนอื่นเพื่อวิจารณ์และพัฒนาตนเอง การเข้าใจคนอื่นที่ต่างจากเรา ว่ามีวิธีการคิดการกระทำที่ต่างกัน ทั้งหมดนี้ล้วนมีจุดร่วมกันอยู่คือ การหลุดออกจากมุมมองเฉพาะของตนเองที่มองว่าตนเองถูกต้องเสมอ เป็นการพักตรึงนี้ไว้ก่อนเพื่อไปเข้าใจสิ่งอื่นที่แตกต่าง แล้วความเข้าใจในสิ่งที่ต่างจากเราจะมาช่วยให้เรามองตัวเองจากมุมมองใหม่ ช่วยให้เราเข้าใจตัวเองใหม่ นั่นคือ การออกจากความเป็นศูนย์กลางทางชาติพันธุ์ (Ethnocentricity) เพื่อให้เราเข้าใจตนเองในเชิงวิพากษ์วิจารณ์อย่างสำคัญ (Critical Self Reflection) การอธิบายแนวทาง

การศึกษาทางมานุษยวิทยาของ Winch นั้น เป็นประเด็นที่เชื่อมโยงกับการอธิบายความหมายของศาสตร์แห่งการตีความได้ดี การอธิบายของ Winch เป็นการอธิบายถึงการขบคิดในแบบศาสตร์แห่งการตีความว่า ศาสตร์นี้มีลักษณะเป็นอย่างไรด้วยเช่นกัน กล่าวคือ Winch มองเป้าหมายในการศึกษาว่า ต้องไม่ใช่การดึงสิ่งที่ศึกษาออกจากบริบทของมัน แต่เป็นการทำความเข้าใจสิ่งนั้นในบริบทของมันเอง แล้วจากความเข้าใจที่ได้ เราก็กลับมาดูตัวเราเองว่า เราได้เรียนรู้อะไรบ้างจากการศึกษา นั่นคือ เราเกิดปัญญาอะไรขึ้นมาจากการศึกษา แล้วศาสตร์แห่งการตีความเป็นเรื่องเกี่ยวกับอะไร หัวข้อเรื่อง (Subject) ของศาสตร์แห่งการตีความคืออะไร ศาสตร์แห่งการตีความคืออะไรกันแน่ จากการอธิบายของ Winch เกี่ยวกับการศึกษาลัทธิที่แตกต่าง ซึ่งแม้ว่าไม่ได้กล่าวถึงประวัติศาสตร์แนวคิดของศาสตร์แห่งการตีความก็จริง แต่บอกประเภทหรือลักษณะของศาสตร์นี้ได้ โดยชี้ว่า ศาสตร์แห่งการตีความ คือ บริบทแห่งข้ออภิปรายถกเถียงเกี่ยวกับการทำความเข้าใจ เมื่อเราพยายามทำความเข้าใจบางอย่างนั้นมันมีอะไรเกิดขึ้น ผลอันตามมาในทางปฏิบัติเป็นอย่างไร แน่นอนว่าเมื่อเรากำลังทำความเข้าใจ เรากำลังวางกรอบบางอย่าง ซึ่งกรอบของศาสตร์นี้ไม่ได้มีขึ้นจากประเพณีทางความคิด สำนักคิดใดใด แต่กรอบนั้นมาจากตัวศาสตร์แห่งการตีความเองด้วย คำถามที่ว่า สิ่งที่เกิดขึ้น คือ อะไรเมื่อเราพยายามหาความหมายของสิ่งที่เราศึกษา ซึ่งคำถามนั้นกำหนดขึ้นจากการที่เราเองเป็นผู้วางกรอบการทำความเข้าใจ ซึ่งกรอบเหล่านี้มีหลากหลายเหลื่อมซ้อนและขัดแย้งกันเอง สำหรับ Gerald L. Bruns นั้น ศาสตร์แห่งการตีความ คือ เครือข่ายทั้งหมดของเส้นและมุม (Lines and Angles) ต่อคำถามเรื่องการทำความเข้าใจ (Verstehen) นั่นคือ อะไรที่เกี่ยวกับคำถามเรื่อง การทำความเข้าใจก็เข้าข่ายศาสตร์แห่งการตีความซึ่งแสดงว่าตัวผู้ตั้งถามก็อยู่ในเครือข่ายนี้ด้วย ไม่มีการออกไปจากเครือข่ายนี้เพื่อมองภาพสิ่งที่ต้องการทำความเข้าใจได้ทั้งหมด โดยกันตัวผู้ตีความออกมาได้อย่างสมบูรณ์ เพื่อให้ได้มุมมองอันละเอียดครอบคลุมทั้งหมดอย่างสอดคล้องต้องกัน ดังนั้น เป้าหมายของหนังสือเล่มนี้จึงไม่ใช่ความพยายามในการอธิบายการตีความอย่างครอบคลุม แต่เป็นความพยายามอธิบายด้วยมิติทางประวัติศาสตร์ว่า ศาสตร์แห่งการตีความเกี่ยวข้องกับอะไร

ตามทัศนะของ Gerald L. Bruns และคนรุ่นเดียวกับท่านและที่มีพื้นฐานที่มาจากสาขาวิชาเดียวกัน คำถามเรื่องการตีความเริ่มชัดเจนเมื่อ Gadamer เขียน Truth and Method เพื่อฟื้นฟูศาสตร์แห่งการตีความ เพื่อเป้าหมายนี้ Gadamer ได้วิพากษ์สุนทรียศาสตร์และประวัติศาสตร์นิยม เพื่อชี้ว่าศาสตร์แห่งการตีความเป็นอาณาบริเวณแห่งการคิดปลายเปิด Gadamer เริ่มจากทฤษฎีของ Heidegger ในเรื่ององค์ประธานที่เป็นเชิงประวัติศาสตร์ แล้วหลีกเลี่ยงปัญหายุ่งยากแบบนิทเช่ ที่มองว่า ทุกสิ่งทุกอย่างถูกนำมาตีความได้ในทุกทิศทุกทาง โดยไร้จุดหมายและความหมายจะออกมาในแบบใดก็ได้ ไม่ชัดเจน Gadamer ได้ชี้ทางออกจากทางตันแบบนิทเช่ ด้วยการตั้งต้นจากศาสตร์แห่งการตีความแห่งชีวิตประจำวัน (The Everyday) ของ Heidegger ซึ่งเป็นการเปลี่ยนคำถามเรื่องจากการทำความเข้าใจในระดับทฤษฎี มามองในทางปฏิบัติ ด้วยการเข้ายุ่งเกี่ยวและมีส่วนร่วมในการกระทำที่ดำเนินอยู่อย่างต่อเนื่อง สำหรับ Gadamer

แล้ว นี่คือการเปลี่ยนจากการค้นหาความจริงแท้มาที่การใช้เหตุผลในเชิงปฏิบัติ (จาก Episteme ไปเป็น Phronesis) สิ่งที่สำคัญ คือ เหตุผลในเชิงปฏิบัติการทำความเข้าใจ (Verstehen) เน้นการรู้ว่า เรายืนอยู่ในสถานการณ์ที่เราพบตัวเราเองอย่างไร สถานการณ์หรือบริบทของผู้อ่านเป็นอย่างไร เราเห็นว่าอะไรที่สำคัญ อะไรมีความหมายต่อเราอย่างไร รู้จักตัวเรา จุดยืน มุมมองของเราชัดเจนขึ้นว่า ทำไมเรามองอย่างนั้น ตัวเราเป็นอย่างไร สำหรับ Gadamer งานของศาสตร์แห่งการตีความ คือ การให้ความกระจ่างกับสถานการณ์ประเภทนี้ อันเป็นสถานการณ์ที่เรียกว่า สถานการณ์แห่งการตีความ สถานการณ์นี้เผยให้เห็นว่าเราเข้าใจอะไรต่าง ๆ ได้อย่างไร การทำความเข้าใจแสดงตัวของมันเองออกมาแค่ในการกระทำเท่านั้น ใน Truth and Method ของ Gadamer การตีความจะเคลื่อนกลับไปกลับมาระหว่างจุดยืนที่ดูเหมือนว่าจะเข้ากันไม่ได้สองจุด หนึ่ง จุดยืนที่ว่า สิ่งในตัวบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวบทคลาสสิกกล่าวกับเราอย่างชัดเจน และสอง ความเข้าใจในตัวบทถูกกำหนดด้วยสถานการณ์รูปธรรมของเรา ซึ่งมีกาลและเทศะเฉพาะ จะเห็นได้ว่า Gadamer ให้ความสำคัญกับทั้งผู้เขียนตัวบท และผู้อ่านว่ามีบทบาทในกระบวนการทำความเข้าใจ การทำความเข้าใจนั้นเป็นความเคลื่อนไหวระหว่างจุดสองจุดนี้ ซึ่งการทำความเข้าใจจะไม่ได้หยุดอยู่ที่การกำหนดความหมาย แต่คือ การพิจารณาแบบวิพากษ์วิจารณ์ที่ต่อเนื่อง เมื่อเราอ่านตัวบท เราก็จะเห็นตัวเราเองมากขึ้น อะไรที่เราเห็นว่าสำคัญในตัวบท ย่อมสะท้อนถึงตัวเราเองด้วยว่า เราคือใคร และเราจัดวางตัวบทไว้ที่ไหน เราศึกษาตัวบทในด้านใด เช่น การเมือง เศรษฐกิจ สังคม เราวางตัวบทไว้ในบริบทไหน สิ่งที่เราทำความเข้าใจมีหลายแง่มุม เราเป็นผู้เลือกจุดเน้น มุมมองในการทำ ความเข้าใจ โดยเราไม่สามารถเข้าถึงภาพรวมทั้งหมดได้สมบูรณ์ ศาสตร์แห่งการตีความอยู่ระหว่างกลาง เสมอ โดยเป็นศาสตร์แห่งการตีความแบบปฏิบัติการ ศาสตร์นี้จึงมีงานในการสร้างความกระจ่างให้กับสภาพเงื่อนไขในการก่อกำเนิดการทำความเข้าใจ เงื่อนไขใดที่ทำให้การทำความเข้าใจเกิดขึ้นได้ งานการให้ความกระจ่างแบบนี้ ไม่สามารถเป็นเชิงทฤษฎีบริสุทธิ์ แต่ต้องมีมิติทางประวัติศาสตร์ด้วยเสมอ ศาสตร์แห่งการตีความเปิดพื้นที่ให้กับสิ่งที่จะได้รับการตีความ โดยไม่มีทฤษฎีใดที่มาตีกรอบไว้ก่อนล่วงหน้า ศาสตร์แห่งการตีความครอบคลุมทุกสรรพสิ่งที่นำมาตีความ ดังนั้น รายการสิ่งที่นำมาตีความจึงกว้างขวางมาก และครอบคลุมบริบททางสติปัญญา วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ที่แตกต่าง

ศาสตร์แห่งการตีความตามที่กล่าวมานี้ เป็นการอธิบายถึงลักษณะของตัวศาสตร์ในภาพรวม (ภาวะวิทยา) ว่ามีเป้าหมายในการให้ความกระจ่างกับแนวคิดเรื่องการทำ ความเข้าใจ ซึ่งผู้ตีความซึ่งอยู่ภายใต้บริบทเฉพาะมีบทบาทในการเลือกจุดยืน และการกำหนดกรอบหรือแนวทางการทำความเข้าใจตามแนวศาสตร์แห่งการตีความสมัยใหม่หรือสมัยเก่า หรือผสมผสานกันโดยกำหนดน้ำหนักที่แตกต่างให้เหมาะสมกับเป้าหมายในการศึกษาของตนเอง อันเป็นศาสตร์แห่งการตีความเชิงปฏิบัติตามแนวการอธิบายของ Heidegger และ Gadamer ที่ทั้งตัวบท และผู้ศึกษาล้วนมีบทบาทสำคัญภายในวงจรแห่งการตีความ อย่างไรก็ตาม สำหรับแนวทางในการทำ ความเข้าใจที่เราจะเลือกมาใช้ (วิธีวิทยา) มีทั้งแบบศาสตร์แห่งการตีความแบบโบราณและแบบสมัยใหม่นั้น เราไม่อาจกล่าวได้ว่า แบบใดแบบหนึ่งถูก และอีก

โชติธา ขาวสนิท

แบบผิด เพราะทั้งสองแบบมีวัตถุประสงค์และจุดเน้นที่ต่างกัน ผู้ศึกษาศาสตร์แห่งการตีความในฐานะวิธีวิทยาจึงควรทำความเข้าใจทั้งสองแบบเพื่อให้สามารถเลือกใช้ในการทำความเข้าใจสิ่งที่ศึกษาได้ตรงตามเป้าหมายและเหมาะสมกับสิ่งที่ทำการศึกษาได้

Book Review: Gendered Experiences of Land Confiscation in Myanmar

ธัชชนก สัตยวินิจ (Thouchanok Sattayavinit)¹

กัมปนาท เบ็ญจนาวี (Kampanart Benjanavee)²

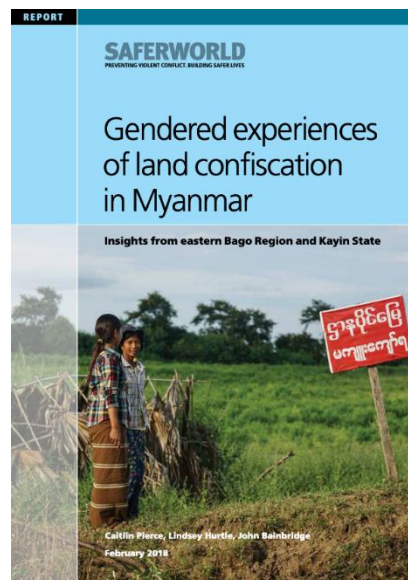
¹ดร., อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Dr., Lecturer of Department of Political Science, Faculty of Political Science and Law,
Burapha University

²ดร., อาจารย์ประจำ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

Lecturer at Faculty of Humanities and Social Science, Rambhai Barni Rajabhat University

E-mail: ¹ Thouchanok@go.buu.ac.th, ² kampanart.b@rbru.ac.th



Pierce, C., Hurtle, L. & Bainbridge, J. (2018). *Gendered Experiences of Land Confiscation in Myanmar*. London and Yangon: Saferworld. 35 pages.

Received: 15 July 2024

Accepted: 14 August 2024

ผู้เขียนทั้งสามคนของงานเขียนชิ้นนี้ ประกอบด้วย Caitlin Pierce และ Lindsey Hurtle รวมถึง John Bainbridge ต่างเป็นผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับประเด็นการพัฒนาระหว่างประเทศและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง (Huff Post News, 2017; Hurtle, n.d.; Peace Insight, n.d.) ได้ร่วมกันเขียนงานเขียนชิ้นนี้ที่

เป็นส่วนหนึ่งของรายงานการศึกษาที่จัดทำขึ้นโดยองค์กรอิสระระหว่างประเทศอย่าง Saferworld ที่มีเป้าหมายหลัก คือ การเข้าไปแทรกแซงต่อความขัดแย้งที่รุนแรง และสร้างพื้นที่ปลอดภัยในพื้นที่ความรุนแรง รวมถึงการผลักดันให้เกิดการพัฒนานโยบายและปฏิบัติการระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติที่สามารถนำไปสู่การยุติความขัดแย้งและการสร้างสันติ (Saferworld, n.d.) โดยที่งานเขียนชิ้นนี้เป็นความพยายามในการสะท้อนถึงปัญหาการยึดที่ดิน (Land Confiscation) ของประชาชนโดยรัฐและกลุ่มกองกำลังติดอาวุธในสังคมของเมียนมา อันเชื่อมโยงกับประสบการณ์ความไม่เท่าเทียมและความไม่เป็นธรรมทางเพศ ทั้งนี้ กรณีศึกษาที่ถูกนำเสนอ คือ กรณีของพื้นที่ส่วนตะวันออกของเขตพะโค (Eastern Bago Region) และรัฐกะเหรี่ยง (Kayin State)

การตั้งประเด็นปัญหาหลักของงานชิ้นนี้ เน้นไปที่การพิจารณาความแตกต่างของประสบการณ์ทางเพศสภาพ (Gender) กับการยึดที่ดิน ภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสงครามสู้รบในเมียนมา ข้อเสนอของงานที่สำคัญ คือ ความคาดหวัง บรรทัดฐาน และพลวัตทางเพศที่แตกต่างระหว่างหญิง-ชายอันสัมพันธ์อยู่กับการใช้และการครอบครองที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการเกิดขึ้นของสถานการณ์การยึดที่ดินถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่มีผลต่อบรรทัดฐานและบทบาททางเพศที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งในระดับปัจเจกบุคคล และระดับครัวเรือน อันเป็นข้อเสนอที่พยายามปฏิเสธต่อมุมมองที่พยายามแยกเรื่องเพศสภาพออกจากเรื่องราวความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับที่ดิน ซึ่งถือเป็นมุมมองที่มองข้ามต่อปัญหาความไม่เท่าเทียมทางเพศของผู้หญิงที่ทับซ้อนอยู่ภายใต้ปัญหาการยึดที่ดินในสังคม

แม้ว่าเมียนมาจะมีนโยบายที่ดินอย่าง The 2015 National Land Use Policy ที่กำหนดให้หญิง-ชายจะมีสิทธิเท่ากันในการครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนได้ใช้แนวคิดเรื่อง ‘ความคาดหวังทางสังคม’ (Expectation) เป็นมโนทัศน์สำคัญที่ช่วยในการเผยให้เห็นถึงพลวัตทางเพศสภาพที่แตกต่างระหว่างหญิง-ชายที่สัมพันธ์อยู่กับการใช้และการครอบครองที่ดิน สำหรับความคาดหวังทางสังคมต่อบทบาททางเพศในสังคมของเมียนมาอยู่ภายใต้การครอบงำของโครงสร้างแบบชายเป็นใหญ่ (Patriarchal Structures Dominate) ผู้ชายเมียนมาส่วนใหญ่ถูกคาดหวังในการเป็น ‘ผู้หาเลี้ยงครอบครัว’ (Providers) หรือเป็น ‘แรงงานหลักของครอบครัว’ (Workers) ถือเป็นบทบาททางเพศที่ผู้ชายจะได้รับอำนาจในการตัดสินใจอนาคตของครอบครัวได้ โดยเฉพาะการตัดสินใจในการใช้ประโยชน์และการครอบครองที่ดินของครอบครัว โดยสังคมคาดหวังว่าผู้ชายจะต้องสามารถหาเลี้ยงครอบครัวได้ในทางกลับกันผู้หญิงเมียนมาส่วนใหญ่ถูกคาดหวังในการเป็น ‘ผู้สนับสนุน’ (Supporters) โดยเฉพาะการแสดงบทบาทในการสนับสนุนผู้ชายที่เป็นสามี พ่อ พี่ชาย น้องชาย หรือลูกชาย เพื่อให้ผู้ชายเหล่านั้นสามารถหาเลี้ยงครอบครัวได้ ทำให้ผู้หญิงส่วนใหญ่จะทำงานทั้งภายในบ้าน และทำงานสนับสนุนผู้ชายภายในที่ดินเกษตรกรรม รวมถึงการสนับสนุนผู้ชายในการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของครอบครัวเพื่อกลุ่มผู้ชายเหล่านั้นสามารถหาเลี้ยงครอบครัวของตนเองได้

นอกจากนี้ ความคาดหวังทางสังคมต่อบทบาททางเพศยังมีลักษณะที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ ดังเห็นได้จากผลลัพธ์ของการยึดที่ดินในสังคมเมียนมาได้ส่งผลทำให้ความคาดหวังทางสังคมต่อบทบาททางเพศเกิดความเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะบทบาททางเพศของผู้หญิงที่ขยายออกเกินกว่าขอบเขตของบรรทัดฐานทางสังคมตามจารีต (Traditional Norms) เนื่องจากผู้ชายบางส่วนต้องใช้เวลาในการเข้าร่วมกับกระบวนการต่อสู้ทางคดีและการเรียกร้องต่อรัฐเพื่อให้ได้รับที่ดินกลับคืนมา ซึ่งผู้ชายกลุ่มนี้ต้องใช้ทั้งเวลาและทุนทรัพยากรในการต่อสู้จำนวนมาก รวมถึงผู้ชายบางส่วนตกอยู่สภาวะความรู้สึกเครียด อันเนื่องมาจากการถูกยึดที่ดิน ทำให้ตนเองรู้สึกล้มเหลวในการปกป้องอนาคตของครอบครัว หรือล้มเหลวในการสร้างหลักประกันในอนาคตของครอบครัวตนเอง จนต้องอาศัยการดื่มของมึนเมาเพื่อรับมือกับสภาวะความรู้สึกดังกล่าว ด้วยสาเหตุดังกล่าวทำให้ผู้หญิงในครอบครัวของผู้ชายเหล่านั้นต้องหันออกมามีบทบาทในการเป็นเกษตรกรรับจ้างรายวันในการหาอาหารและรายได้แทนที่บทบาทของผู้ชาย ถือเป็นบทบาทของผู้หญิงที่เพิ่มมากขึ้น และทำให้ผู้หญิงมีอำนาจในการตัดสินใจในครัวเรือนเพิ่มขึ้นมากกว่าในอดีต

ท้ายที่สุด งานเขียนชิ้นนี้ได้พยายามเปิดมิติเรื่องเพศสภาพกันเชื่อมโยงกับบริบทการยึดที่ดินได้อย่างน่าสนใจ โดยเฉพาะกับพลวัตของความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับที่ดินที่เปลี่ยนแปลงสัมพันธ์อยู่กับความคาดหวังทางสังคมต่อบทบาททางเพศที่แตกต่าง ซึ่งงานศึกษาเกี่ยวกับที่ดินในสังคมไทยยังมุ่งเน้นไปที่การพิจารณาความไม่เท่าเทียมด้านที่ดินในมิติตลาด (กัมปนาท เบ็ญจนาวิ, 2563) และมิติการเมืองของการพัฒนา (กัมปนาท เบ็ญจนาวิ, 2566) มากกว่าการให้ความสนใจเฉพาะในมิติทางเพศสภาพ อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากประเด็นเรื่องความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงการสิทธิในการครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดินที่แตกต่างกันระหว่างเพศ และประเด็นบทบาททางเพศเหนือที่ดินที่เปลี่ยนแปลงอย่างมีพลวัตในสังคมเมียนมา อันเป็นประเด็นที่งานเขียนชิ้นนี้ได้นำเสนอแล้ว อีกหนึ่งประเด็นที่มีความสำคัญ คือ ปัญหาของการขาดการมีส่วนร่วมของผู้หญิงต่อการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการที่ดินในองค์กรสาธารณะ ซึ่งถือเป็นอีกหนึ่งประเด็นที่มีส่วนทำให้ผู้หญิงในสังคมเมียนมาขาดความมั่นคงในชีวิต และขาดการมีส่วนร่วมในการสร้างความมั่นคงให้แก่ตนเอง (Pierce, 2016)

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กัมปนาท เบ็ญจนาวิ. (2563). การกีดกันจากที่ดินภายใต้วาทกรรมตลาด กับการต่อรองเพื่อการอ้างสิทธิเหนือที่ดินในจังหวัดนครนายก. *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา*, 8(2), 130-150.
- กัมปนาท เบ็ญจนาวิ. (2566). การเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์การพัฒนาในพื้นที่หลังบ้านอื้อซี: การช่วงชิง พื้นที่ความหมายที่ไม่ตายตัว และการสถาปนาอำนาจเหนือดินแดน. *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา*, 11(1), 34-58.

ภาษาอังกฤษ

Huff Post News. (2017). *Caitlin J. Pierce*. Retrieved January 12, 2024, from

<https://www.huffpost.com/author/caitlin-j-pierce>

Hurtle, L. (n.d.). *Profile – Linsey Hurtle*. Retrieved January 12, 2024, from

<https://bd.linkedin.com/in/lindsey-hurtle>

Peace Insight. (n.d.). *John Bainbridge*. Retrieved January 12, 2024, from

<https://www.peaceinsight.org/en/authors/john-bainbridge/>.

Pierce, C. (2016). *Myanmar risks leaving women behind*. Retrieved January 12, 2024, from

<https://thediplomat.com/2016/04/myanmar-risks-leaving-women-behind/>

Saferworld. (n.d.). *Who we are*. Retrieved January 12, 2024, from <https://www.saferworld->

[global.org/who-we-are/who-we-are](https://www.saferworld-global.org/who-we-are/who-we-are)

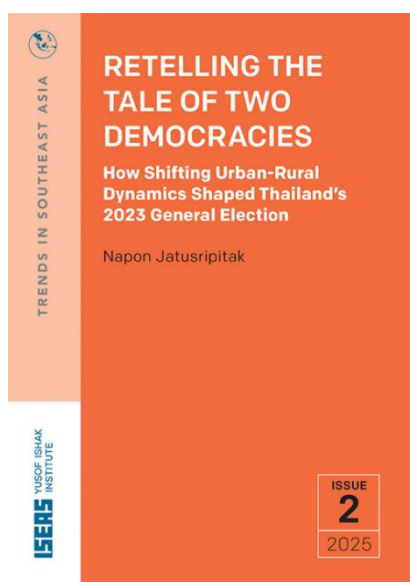
Book Review: Retelling the Tale of Two Democracies: How Shifting Urban-Rural Dynamics Shaped Thailand's 2023 General Election

ศุทธิกานต์ มีจัน (Suthikarn Meechan)

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

College of Politics and Governance, Mahasarakham University

E-mail: suthikarn.m@msu.ac.th



Napon Jatusripitak. (2025). *Retelling the Tale of Two Democracies: How Shifting Urban-Rural Dynamics Shaped Thailand's 2023 General Election*. Trends in Southeast Asia 2025/2. Singapore: ISEAS - Yusof Ishak Institute. 41 Pages.

Received: 7 May 2025

Accepted: 28 May 2025

ผลงานเรื่อง “Retelling the Tale of Two Democracies: How Shifting Urban-Rural Dynamics Shaped Thailand's 2023 General Election” ของ ณพล จาตุศรีพิทักษ์ เป็นการตีความสองนคราประชาธิปไตยภายใต้พลวัตเมือง-ชนบท ด้วยการวิเคราะห์ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตและบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป

พ.ศ. 2566^{*} โดยมีเป้าหมายเพื่อทำความเข้าใจภูมิทัศน์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ภายใต้พลวัตระหว่างพื้นที่เมืองและชนบท ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า เส้นแบ่งระหว่างเมืองและชนบทในเชิงการเมืองแบบดั้งเดิมเริ่มเลือนรางลง และถูกแทนที่ด้วยเงื่อนไขและปัจจัยใหม่ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น พรรคการเมืองและผู้สมัครจึงต้องปรับกลยุทธ์การหาเสียงให้เหมาะสมกับระดับความเป็นเมืองของแต่ละพื้นที่

ผู้เขียนนำเสนอว่า พรรคที่มีจุดยืนทางอุดมการณ์ชัดเจนและมีแคนดิเดตนายกรัฐมนตรีที่ได้รับความนิยม มักได้รับการสนับสนุนจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมือง ขณะที่พรรคที่เน้นกลยุทธ์เฉพาะตัวผู้สมัคร และอาศัยเครือข่ายการสนับสนุนในระดับท้องถิ่น มักประสบความสำเร็จในเขตชนบท นอกจากนี้ การศึกษายังพบแนวโน้มที่น่าสนใจในชนบท กล่าวคือ การแบ่งคะแนนเสียงระหว่างระบบบัญชีรายชื่อและระบบแบ่งเขตเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยเลือกพรรคหนึ่งในระบบบัญชีรายชื่อ แต่ลงคะแนนให้ผู้สมัครจากพรรคอื่นในระบบแบ่งเขต

กล่าวได้ว่า ปรากฏการณ์นี้สะท้อนถึงความเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมกาเลือกตั้งของประชาชนในชนบท ที่ให้ความสำคัญต่อทั้งประเด็นระดับชาติและระดับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น อันเป็นหลักฐานของการเมืองที่มีความซับซ้อนและพลวัตมากขึ้นในสังคมไทยร่วมสมัย

สาระสำคัญของการศึกษานี้ประกอบด้วยประเด็นหลัก 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1. การขยายตัวของความเป็นเมืองไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ ได้ส่งผลให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การหาเสียงให้ตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่หลากหลาย ไม่ว่าจะอยู่ในเขตเมืองหรือชนบท ผู้สมัครจำนวนมากใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและความได้เปรียบที่เกิดจากการสังกัดพรรคการเมือง เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือและเพิ่มโอกาสในการแข่งขันในเขตเลือกตั้งของตน

2. พรรคการเมืองที่มีจุดยืนทางอุดมการณ์ชัดเจน และเสนอแคนดิเดตนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับความนิยมจากประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่แสดงจุดยืนสนับสนุนการปฏิรูปการเมือง มักประสบความสำเร็จในเขตเลือกตั้งเมือง ในทางกลับกัน พรรคที่เน้นกลยุทธ์การหาเสียงแบบผู้สมัครเป็นศูนย์กลาง และอาศัยเครือข่ายในระดับท้องถิ่น เช่น กลุ่มเดินคะแนนเสียงและผู้นำชุมชน มักได้รับความนิยมและประสบความสำเร็จมากกว่าในเขตเลือกตั้งชนบท

^{*} ทำความเข้าใจแนวคิดและสถานการณ์ทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานี้ ได้จาก ศุภวิชญ์ ศิริสวัสดิ์วัฒนา, (1 มีนาคม 2567), จาก 'ไข่ดาวหนึ่งใบ' สู 'ไข่ดาวหลายใบ': อ่านใหม่ 'สองนคราประชาธิปไตย' เมื่อภูมิทัศน์การเมืองไทยเปลี่ยน กับ ณพล จาตุศรีพิทักษ์, The101.World, <https://www.the101.world/napon-jatusripitak-interview/>

3. การศึกษาพบแนวโน้มที่สำคัญในเขตชนบท คือ ปรากฏการณ์ “การแบ่งคะแนนเสียง” ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งนิยมลงคะแนนให้พรรคการเมืองระดับชาติ เช่น พรรคก้าวไกล ในระบบบัญชีรายชื่อ ขณะเดียวกันกลับเลือกผู้สมัครซึ่งเป็นผู้ที่มีฐานเสียงในท้องถิ่นจากพรรคอื่นในระบบแบ่งเขต สะท้อนให้เห็นถึงการตัดสินใจทางการเมืองที่มีความซับซ้อนและเป็นเชิงกลยุทธ์มากขึ้นในหมู่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งชนบท

4. ความเป็นเมืองที่ขยายตัวทั่วประเทศ ประกอบกับแนวโน้มการเลือกตั้งเชิงกลยุทธ์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในชนบท ซึ่งให้ความสำคัญทั้งต่ออุดมการณ์ในระดับชาติและผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่น ช่วยอธิบายความสำเร็จของพรรคก้าวไกลในการได้รับคะแนนเสียงแบบบัญชีรายชื่อในทุกกลุ่มเขตเลือกตั้ง รวมถึงความสามารถในการชนะที่นั่งในเขตนอกเมืองใหญ่

ภายใต้กรอบประเด็นหลักที่กล่าวมา งานศึกษานี้จัดแบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 ส่วน

ส่วนแรกคือ บทนำ (Introduction) ซึ่งผู้เขียนชี้ให้เห็นว่า ภูมิทัศน์ทางการเมืองไทยในช่วงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2566 ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากความสำเร็จของพรรคก้าวไกล ซึ่งสามารถสั่นคลอนอำนาจนำทางการเมืองของพรรคเพื่อไทย อันเคยเป็นพรรคหลักในการเมืองไทยมาอย่างยาวนาน พรรคก้าวไกลไม่เพียงแต่ท้าทายคู่แข่งในด้านนโยบาย แต่ยังเปลี่ยนแปลงวิธีการหาเสียงแบบดั้งเดิม โดยมุ่งเน้นประเด็นการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมือง และใช้สื่อสังคมออนไลน์เป็นเครื่องมือหลักในการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในฐานะ “ผู้สนับสนุนพรรค” นอกจากนี้ เนื้อหาในส่วนนี้ยังสะท้อนถึงพลวัตทางสังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดทอนของเส้นแบ่งระหว่างเมืองและชนบท ซึ่งเคยเป็นโครงสร้างพื้นฐานของพฤติกรรมทางการเมืองในอดีต แต่ในปัจจุบันได้ถูกท้าทายด้วยรูปแบบและปัจจัยใหม่ที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น

ส่วนที่ 2 ความแตกต่างระหว่างเมืองและชนบทในการเมืองไทย (The Urban-Rural Divide in Thai Politics) ในส่วนนี้ ผู้เขียนสำรวจและวิพากษ์กรอบแนวคิดที่ว่าด้วยความแตกต่างระหว่างเมืองและชนบท (Urban-rural Divide) ซึ่งมักถูกนำมาใช้อธิบายลักษณะเฉพาะของประชาธิปไตยแบบไม่ต่อเนื่องในประเทศไทย โดยเฉพาะบทบาทของการรัฐประหารในการขัดขวางกระบวนการประชาธิปไตย งานศึกษาที่ถือเป็นแนวทางอธิบายกระแสหลัก เช่น “สองนคราประชาธิปไตย” ของอเนก เหล่าธรรมทัศน์ (Laothamatas, 1996) ได้เสนอว่า ชนชั้นกลางในเขตเมือง โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร มีแนวโน้มจะมองประชาธิปไตยในเชิงคุณภาพ โดยให้ความสำคัญกับความซื่อสัตย์และความสามารถของผู้นำ ขณะที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในชนบทกลับมองว่า การเลือกตั้งเป็นกลไกในการเข้าถึงทรัพยากร ผ่านเครือข่ายแบบอุปถัมภ์และความสัมพันธ์ส่วนตัวกับนักการเมือง ขณะเดียวกัน นักวิชาการที่ศึกษาการเมืองไทย อาทิ ดันแคน แมคคาร์โก (Duncan McCargo) ได้พัฒนาแนวคิด “Urbanized Villagers” โดยเสนอว่า แม้ชาวชนบทจำนวนมากจะโยกย้ายเข้ามาในเมือง แต่พวกเขายังคงรักษาทัศนคติทางการเมืองแบบดั้งเดิมไว้ (Naruemon & McCargo, 2011; McCargo, 2017)

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเสนอข้อโต้แย้งว่า ความสัมพันธ์เชิงคู่ตรงข้ามระหว่างเมืองและชนบทดังกล่าวกำลังถูกท้าทายจากพลวัตที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การขยายตัวของความเป็นเมืองในพื้นที่ชนบทซึ่งส่งผลให้เกิดพฤติกรรม การเลือกตั้งที่ซับซ้อนและไม่อาจอธิบายได้ด้วยกรอบเก่าเพียงอย่างเดียว ปัจจัยอื่น เช่น ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคม ก็มีบทบาทในการกำหนดความแตกต่างระหว่างเขตเมืองและชนบทเช่นกัน ดังที่ปรากฏในงานของประจักษ์ ก้องกีรติ (2555) และ Walker (2012) เป็นต้น งานชิ้นนี้จึงเสนอให้พิจารณาความแตกต่างระหว่างเมืองและชนบทในฐานะปรากฏการณ์ที่มีความยืดหยุ่นเปลี่ยนแปลงได้ และต้องเข้าใจผ่านมิติสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมร่วมกัน มากกว่าการจำกัดอยู่ในกรอบนิยามที่ตายตัว

ส่วนที่ 3 การขยายตัวของเมือง แนวโน้มการเลือกพรรค และการแบ่งคะแนนเสียง (Urbanization, Party Preferences, and Ballot Splitting) ในส่วนนี้ ผู้เขียนนำเสนอข้อค้นพบที่มีนัยสำคัญจากการเลือกตั้งทั่วไปปี พ.ศ. 2566 ซึ่งในภาพรวมอาจสะท้อนให้เห็นว่าความแตกต่างระหว่างผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองและเขตชนบทกำลังลดน้อยลง อย่างไรก็ตาม จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลภาคสนามพบว่า ความแตกต่างนี้ยังคงมีอิทธิพลต่อกลยุทธ์ของผู้สมัครและพฤติกรรมการเลือกตั้งอย่างเด่นชัด โดยเฉพาะในแง่ของการสื่อสารประเด็นหาเสียงและลักษณะความสัมพันธ์กับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ผู้เขียนได้หยิบยกประสบการณ์จากการเก็บข้อมูลภาคสนาม พบว่า ผู้สมัครจากพรรคการเมืองต่าง ๆ มีแนวโน้มจะปรับกลยุทธ์การหาเสียงให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่เขตเลือกตั้ง กล่าวคือ ในเขตเมือง ผู้สมัครมักมุ่งเน้นประเด็นนโยบายระดับชาติ อุดมการณ์พรรค และภาพลักษณ์ของแคนดิเดตนายกรัฐมนตรี ขณะที่ในเขตชนบท ผู้สมัครมักเน้นความสัมพันธ์เชิงส่วนตัว ความใกล้ชิดกับชุมชน และการตอบสนองต่อปัญหาในพื้นที่ นอกจากนี้ การเลือกตั้งปี 2566 ยังสะท้อนแนวโน้มสำคัญของปรากฏการณ์ “การแบ่งคะแนนเสียง” (Ballot Splitting) ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมากเลือกพรรคหนึ่งในการลงคะแนนแบบบัญชีรายชื่อ และเลือกผู้สมัครจากพรรคอื่นในการลงคะแนนแบบแบ่งเขต ปรากฏการณ์นี้อาจอธิบายได้ด้วยวลีที่ว่า “คนที่พวกเขารัก และพรรคที่พวกเขาชอบ” ซึ่งสะท้อนความยืดหยุ่นและความเป็นเหตุเป็นผลในพฤติกรรมของผู้เลือกตั้ง

อย่างไรก็ดี เพื่อตรวจสอบสมมติฐานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างระดับความเป็นเมืองกับการแบ่งคะแนนเสียง ผู้เขียนได้พัฒนาแนวทางเชิงปริมาณ โดยใช้ตัวชี้วัดความเป็นเมือง ที่ผสมผสานข้อมูลหลากหลายแหล่ง ได้แก่ ความหนาแน่นของประชากรตามข้อมูลสำมะโนประชากร ข้อมูลแสงไฟเวลากลางคืนจากดาวเทียม การใช้ประโยชน์ที่ดินจากกรมพัฒนาที่ดิน และข้อมูลภาพถ่ายดาวเทียมความละเอียดสูง ซึ่งข้อมูลเชิงเทคนิคเหล่านี้ถูกนำมาสังเคราะห์ เพื่อสร้างดัชนีระดับความเป็นเมืองของแต่ละเขตเลือกตั้ง ทำให้สามารถจำแนกพื้นที่ตามระดับความเป็นเมืองได้แม่นยำยิ่งขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับการใช้ข้อมูลราชการแบบดั้งเดิมเพียงอย่างเดียว

นอกจากนี้ ดัชนีความเป็นเมืองยังถูกนำมาใช้ร่วมในการวิเคราะห์ระดับของการแบ่งคะแนนเสียง โดยผู้เขียนเปรียบเทียบสัดส่วนคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต กับคะแนนเสียงที่พรรคเดียวกันได้รับในบัญชีรายชื่อ เพื่อระบุแนวโน้มของพฤติกรรมกาเลือกตั้งที่แตกต่างกันในเขตเมืองและชนบท งานศึกษานี้จึงเสนอกรอบการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ที่ชัดเจนในการทำ ความเข้าใจรูปแบบการเลือกตั้งที่ซับซ้อนขึ้นของประเทศไทยในยุคปัจจุบัน

ส่วนที่ 4 ความแตกต่างที่ยังคงอยู่ รูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไป (Enduring Divides, Evolving Patterns) ในส่วนนี้ ผู้เขียนเน้นวิเคราะห์ความซับซ้อนของภูมิทัศน์ทางการเมืองไทยที่แม้จะมีความเปลี่ยนแปลงไปมากจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2566 แต่ความแตกต่างทางการเมืองระหว่าง “เมือง” และ “ชนบท” ยังไม่จางหาย เพียงแต่ได้เปลี่ยนรูปแบบการแสดงออกและกลไกของอิทธิพลที่แตกต่างไป

โดยทั่วไป พรรคการเมืองที่มีจุดยืนทางอุดมการณ์ชัดเจนและเน้นนโยบายในระดับชาติ เช่น พรรคก้าวไกล มักประสบความสำเร็จในเขตเมือง ขณะที่พรรคที่เน้นการหาเสียงผ่านความสัมพันธ์ส่วนบุคคล การลงพื้นที่ และการขับเคลื่อนโดยเครือข่ายในท้องถิ่น มักประสบความสำเร็จในเขตชนบท ผลการวิเคราะห์ยังชี้ให้เห็นถึงการเกิดขึ้นอย่างมีนัยสำคัญของ “การแบ่งคะแนนเสียง” (Ballot Splitting) โดยเฉพาะในเขตชนบท ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสนับสนุนพรรคหนึ่งในการลงคะแนนแบบบัญชีรายชื่อ แต่เลือกผู้สมัครจากพรรคอื่นในแบบแบ่งเขต สะท้อนพฤติกรรมกาเลือกตั้งที่มีเหตุมีผลมากขึ้น และไม่ผูกติดอยู่กับพรรคใดพรรคหนึ่งในทุกระดับ

บทความยังเสนอว่า ความสัมพันธ์ระหว่างระดับความเป็นเมืองกับพฤติกรรมกาเลือกตั้ง มีความละเอียดอ่อนและซับซ้อนกว่าเดิม ไม่สามารถอธิบายด้วยกรอบความคิดเดิมที่มองว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งในชนบทมุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตัวจากการเลือกตั้งเท่านั้น แต่ยังมีการประเมินพรรคและผู้สมัครในเชิงกลยุทธ์มากขึ้น สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมทางการเมืองระดับรากหญ้า

ผู้เขียนชี้ว่า แนวโน้มความเป็นเมือง (Urbanization) ที่กระจายตัวไปทั่วประเทศ ส่งผลให้กลยุทธ์หาเสียงของผู้สมัครต้องปรับตัว โดยมุ่งตอบสนองต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่หลากหลายภายในเขตเดียวกัน และไม่ยึดติดกับการแบ่งแบบตายตัวระหว่างเมืองกับชนบท ความแพร่หลายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีลักษณะ “เป็นเมือง” (Urban-minded Voters) แม้ในพื้นที่ชนบท ประกอบกับความสามารถของพรรคอย่างก้าวไกล ในการสร้างความนิยมระดับประเทศผ่านนโยบายและภาพลักษณ์ของแคนดิเดตนายกรัฐมนตรี จึงทำให้พรรคสามารถคว้าที่นั่งได้ทั้งในเขตเมืองใหญ่และนอกเมือง พร้อมกับได้รับคะแนนเสียงบัญชีรายชื่ออย่างแข็งแกร่งในทุกภูมิภาค

ผลการเลือกตั้งครั้งนี้จึงไม่เพียงแต่ตอกย้ำความเปลี่ยนแปลงของภูมิทัศน์ทางการเมืองไทยเท่านั้น แต่ยังสะท้อนถึงรูปแบบใหม่ของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยที่กำลังเติบโตและเปลี่ยนแปลง โดยมีพลวัตของเมือง-ชนบทเป็นแกนกลางในการอธิบาย

ส่วนที่ 5 บทสรุป (Conclusion) ผู้เขียนสรุปว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2566 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงของภูมิทัศน์ทางการเมืองไทย โดยเฉพาะในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่าง “เมือง” และ “ชนบท” ซึ่งมีได้แบ่งแยกอย่างตรงไปตรงมาเหมือนในอดีตอีกต่อไป ความแตกต่างระหว่างสองพื้นที่นี้ยังคงอยู่ แต่กลับแสดงออกผ่านรูปแบบที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทั้งในเชิงพฤติกรรมผู้มีสิทธิเลือกตั้งและกลยุทธ์ของพรรคการเมือง ดังเห็นได้จากความสำเร็จของพรรคก้าวไกลในการได้รับการสนับสนุนจากทั้งเขตเมืองและชนบทชี้ให้เห็นว่า พรรคการเมืองที่สามารถเชื่อมโยงนโยบายระดับชาติอันชัดเจนกับศักยภาพของผู้สมัครในพื้นที่ท้องถิ่น จะมีโอกาสประสบความสำเร็จมากขึ้นในบริบทการเมืองที่มีพลวัตสูงเช่นนี้ กลยุทธ์ที่ยืดหยุ่น ผสมผสานระหว่างภาพลักษณ์ระดับชาติและความสามารถในการลงพื้นที่ จึงกลายเป็นหัวใจสำคัญของการหาเสียงในยุคใหม่

ในด้านระเบียบวิธีวิจัย งานศึกษานี้โดดเด่นในการใช้ข้อมูลหลายมิติ ทั้งข้อมูลภาคสนาม ข้อมูลประชากร ภาพถ่ายดาวเทียม และตัวชี้วัดจากเทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อสร้างดัชนีความเป็นเมืองและเชื่อมโยงกับพฤติกรรมทางการเมืองอย่างเป็นระบบ นำไปสู่ข้อค้นพบใหม่ที่ช่วยขยายกรอบความเข้าใจเกี่ยวกับการแบ่งคะแนนเสียง และความหลากหลายของฐานเสียงในแต่ละพื้นที่ ยิ่งไปกว่านั้น งานชิ้นนี้ยังเปิดประตูไปสู่ประเด็นวิจัยเพิ่มเติมที่น่าสนใจ เช่น การศึกษาพลวัตความเป็นเมืองภายในเขตปกครองท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ตั้งแต่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ไปจนถึงเทศบาลตำบล รวมถึงการทำความเข้าใจบทบาทของเครือข่ายท้องถิ่นในการกำหนดพฤติกรรมลงคะแนนเสียง ที่มีผลกระทบต่องานระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

กล่าวโดยสรุป การศึกษานี้ได้ก้าวข้ามกรอบความคิดแบบทวิลักษณ์เมือง-ชนบทอย่างเรียบง่าย โดยชี้ให้เห็นถึงการปรับตัวของพรรคการเมืองและผู้สมัครต่อความเป็นเมืองที่แพร่กระจาย และต่อฐานเสียงที่มีลักษณะผสมผสานมากขึ้น บทความจึงไม่เพียงแต่เป็นผลงานที่มีความแม่นยำในเชิงระเบียบวิธีเท่านั้น แต่ยังมีคุณูปการต่อการทำความเข้าใจโฉมหน้าใหม่ของการเมืองไทยในยุคแห่งความเปลี่ยนแปลง

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

ประจักษ์ ก้องกีรติ (บ.ก.). (2555). *การเมืองว่าด้วยการเลือกตั้ง: วาทกรรม อำนาจ และพลวัตชนบทไทย*.

ฟ้าเดียวกัน.

ภาษาอังกฤษ

Laothamatas, A. (1996). A tale of two democracies: Conflicting perceptions of elections and democracy in Thailand. In R. H. Taylor (Ed.), *The politics of elections in Southeast Asia* (pp. 201–233). Cambridge University Press.

- McCargo, D. (2017). Thailand's urbanized villagers and political polarization. *Critical Asian Studies*, 49(3), 365–378.
- Walker, A. (2012). *Thailand's political peasants: Power in the modern rural economy*. University of Wisconsin Press.

