



# วารสารสถาบันพระปกเกล้า

King Prajadhipok's Institute Journal

ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม - สิงหาคม 2562

วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม - สิงหาคม 2562



## สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษาฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น (โซนทิศใต้)  
เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210  
โทรศัพท์ 0-2141-9670

วารสารสถาบันพระปกเกล้า 01-2562  
ISSN 1685-9855



9 771685 985005  
ราคา 120 บาท

[www.kpi.ac.th](http://www.kpi.ac.th)



ISSN 1685-9855

บรรณาธิการ

รศ. ดร.อรัทัย ก๊กผล

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

กองบรรณาธิการ

ศ. ดร.จรัส สุวรรณมาลา

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศ. ดร.ไชยวัฒน์ คำชู

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศ. ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์

อาจารย์สาขาวิชารัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

ศ. วุฒิสาร ตันไชย

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ศ. ดร.สกนธ์ วรรณวิวัฒนา

ประธานกรรมการการแข่งขันทางการค้า

(อดีตคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

ศ. ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศ. ดร.สมบุญรณ์ สุขสำราญ

คณบดีสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยรังสิต

รศ. ดร.นิยม รัฐอมฤต

อาจารย์วิทยาลัยนานาชาติปริดี พนมยงค์

รศ. ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ

ผอ.สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล

สถาบันพระปกเกล้า

ดร.ถวิลวดี บุรีกุล

ผอ.สำนักวิจัยและพัฒนา

สถาบันพระปกเกล้า

ผู้จัดการ

นายวิหวัธ ชัยภาคภูมิ

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นายภควัต อัจฉริยปัญญา

พนักงานชำนาญการพิเศษ

สถาบันพระปกเกล้า



# วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม-สิงหาคม 2562 ISSN 1685-9855

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)  
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210  
โทรศัพท์ 0-2141-9570 โทรสาร 0-2143-8175

วารสารสถาบันพระปกเกล้า เป็นวารสารทางวิชาการที่สถาบันพระปกเกล้าจัดทำขึ้น โดยรวบรวมงานเขียนทางวิชาการและงานศึกษาวิจัย ที่ได้จากการศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ สังเคราะห์ และติดตามประเมินผล ในมิติทางการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีดีการบริหารราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งในบริบทประเทศไทยหรือในเชิงเปรียบเทียบกับประเทศไทย เพื่อเป็นแหล่งรวบรวมผลงานทางวิชาการที่สำคัญในประเด็นที่เกี่ยวข้อง นำไปสู่การต่อยอดพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพในเชิงวิชาการแก่นักศึกษาและประชาชนผู้ให้ความสนใจต่อไป

ขอบเขตเนื้อหาของบทความในวารสารฯ ได้แก่ประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. ประชาธิปไตย และกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย
2. ธรรมาภิบาล
3. แนวทางการบริหารงานพัฒนาประเทศ
4. นโยบายสาธารณะและองค์กรทางการเมืองการปกครองแผ่นดิน
5. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
6. การเมืองภาคพลเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน
7. สันติวิธีและการจัดการกับความขัดแย้ง
8. การสร้างเครือข่ายการพัฒนา
9. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

วารสารสถาบันพระปกเกล้า ดำเนินการจัดพิมพ์ปีละ 3 เล่ม ดังนี้

ฉบับที่ 1 ประจำเดือนมกราคม – เมษายน

ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนพฤษภาคม

ฉบับที่ 2 ประจำเดือนพฤษภาคม – สิงหาคม

ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนกันยายน

ฉบับที่ 3 ประจำเดือนกันยายน – ธันวาคม

ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนมกราคมของปีถัดไป

อนึ่ง บทความที่จะได้รับการตีพิมพ์ลงในวารสาร จะต้องผ่านการพิจารณาบทความโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) ในรูปแบบผู้พิจารณาไม่ทราบชื่อผู้แต่งและผู้แต่งไม่ทราบชื่อผู้พิจารณา (Double-blind peer review) ตามกระบวนการที่กำหนดไว้ และมีการพิจารณาบทความโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) จำนวน 2 ท่านต่อ 1 บทความ เป็นอย่างน้อย

ผู้สนใจส่งบทความเพื่อให้สถาบันพระปกเกล้าพิจารณา สามารถส่งบทความของท่านผ่านระบบ Submit Online ได้ที่เว็บไซต์ <http://kpi3.uds.co.th/> โดยขอความกรุณาจัดเตรียมต้นฉบับและดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

ราคาต่อฉบับ: 120 บาท

## กองบรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารบี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ 3  
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 02-141-9570 E-mail : packawat@kpi.ac.th

# ส.า.ร.บ.ญ

เรื่อง	หน้า
ทัศนคติต่อประชาธิปไตยและการเมืองของผู้เลือกตั้งครั้งแรก อรรถสิทธิ์ พานแก้ว	5
องค์กรอิสระกับการสร้างความสมดุลในระบบการเมือง นิยม รัฐอมฤต และ อุดม รัฐอมฤต	20
การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งตามมาตรา 44 ของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ประเสริฐ สิทธิินวผล	37
การวิเคราะห์เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจครัวเรือน ในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หฤทัย มินะพันธ์	55
การตีความทางประวัติศาสตร์ของการบริหารภาครัฐและการอภิบาลในประเทศไทย กฤษฎา วีระโกศลพงศ์	77
การกดปุ่มเลือกตั้งกับเครื่องลงคะแนนในการเลือกตั้งของท้องถิ่น พนารัตน์ มาศฉมาดล	98
ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อการพัฒนารากฐานท้องถิ่นที่เข้มแข็งและยั่งยืน สุนทรชัย ชอบยศ	115

ทางคณะผู้จัดทำยินดีที่จะเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลที่มีประโยชน์หรือน่าสนใจต่อ  
สาธารณชนและขอสงวนสิทธิ์ในการสรุปย่อ ตัดทอนหรือเพิ่มเติมตามความเหมาะสม  
ความเห็นและทัศนะในแต่ละเรื่องเป็นของผู้เขียน ซึ่งทางคณะผู้จัดทำและสถาบันพระปกเกล้าไม่จำเป็นต้อง  
เห็นด้วยเสมอไป

## พิมพ์ที่

บริษัท เอ.พี. กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด  
745 ถนนนครไชยศรี แขวงนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300  
โทรศัพท์ 02-243-9040-4  
โทรสาร 02-243-3225

# บรรณาธิการแถลง

การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตย หลังการเลือกตั้งทั่วไป 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ยังไม่ถึงฝั่งฝัน หรือนำสู่การคลี่คลายทางการเมืองอย่างที่ปรารถนาในมุมมองของนักประชาธิปไตยบางส่วน อย่างไรก็ตามประเทศไทยได้ก้าวออกมาจากระบอบการปกครองภายใต้อำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ยึดครองอำนาจยาวนานถึง 5 ปี 55 วันนับจากรัฐประหาร 22 พ.ค. 2557 สู่ระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งทั่วไป และขณะนี้ได้รับรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ในการเลือกตั้งได้มีปรากฏการณ์ใหม่ๆ หลายประการที่น่าจับตา อาทิ โฉมหน้าใหม่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันประกอบด้วยสมาชิกสภาครั้งแรกจำนวนมาก ความหลากหลายของเพศชาติพันธุ์ รวมทั้งผู้พิการ ปรากฏการณ์ใหม่ทางการเมืองยังรวมถึงบทบาทของเทคโนโลยีดิจิทัลกับการเมืองและแน่นอนในอีกทางหนึ่ง ยังมีการวิพากษ์วิจารณ์ต่อความไม่สอดคล้องของหลักการประชาธิปไตยหลายประการในระบบเลือกตั้ง รวมถึงบทบาทและที่มาของวุฒิสภาที่ตั้งได้ทราบอย่างต่อเนื่อง นับจากนี้ จะเป็นการเดินทางที่ทุกฝ่ายต้องร่วมด้วยช่วยกันประคับประคองประเทศให้อยู่บนเส้นทางประชาธิปไตย โดยไม่วกกลับสู่วงจรอุบาทว์ทางการเมือง (อีกครั้ง)

วารสารสถาบันพระปกเกล้า ฉบับนี้ ได้คัดสรรบทความวิชาการคุณภาพมาแนะนำเสนอในหลากหลายประเด็น

ด้วยกระแสของผู้เลือกตั้งครั้งแรก หรือ First time voters ซึ่งจากข้อมูลของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ระบุว่าผู้ที่เกิดระหว่างปี 2537-2544 ซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรกมีประมาณ 6.4 ล้านคน ทำให้ตัวเลขนี้ถูกคาดหวังจากหลายภาคส่วนว่า คนรุ่นใหม่หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรกจะเป็นปัจจัยทำให้การเมืองไทยเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมได้ ในบทความวิจัยเรื่อง **“ทัศนคติต่อประชาธิปไตยและการเมืองของผู้เลือกตั้งครั้งแรก”** โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถสิทธิ์ พานแก้ว จากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นำเสนอผลการสำรวจเกี่ยวกับทัศนคติและความรู้ความคิดทางการเมืองของกลุ่มผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งมีความน่าสนใจ

หลายประการ เช่น กลุ่มนี้เห็นว่าพรรคอนาคตใหม่เป็นพรรคการเมืองของคนรุ่นใหม่ ปัจจัยการเลือกตั้งให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองมากกว่าผู้สมัคร หากแต่ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มนี้มีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองไม่สูงนัก ผู้เลือกตั้งครั้งแรกเปลี่ยนการเมืองไทยได้หรือไม่? เชิญท่านผู้อ่านที่สนใจเรื่องกลุ่มผู้เลือกตั้งครั้งแรกติดตามรายละเอียดได้

นอกจากการเลือกตั้ง กลไกที่สำคัญมากในการพัฒนาประชาธิปไตย และถือว่าเป็นนวัตกรรมการออกแบบเชิงสถาบันทางการเมืองในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาในการเมืองไทย คือ บทบาทขององค์กรอิสระ ซึ่งถูกคาดหวังจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เพื่อเป็นกลไกในการควบคุมถ่วงดุลทางการเมืองการบริหาร ในบทความเรื่อง **“องค์กรอิสระกับการสร้างความสมดุลในระบบการเมือง”** โดย รองศาสตราจารย์ ดร.นิยม รัฐอมฤต และ ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ตั้งประเด็นเกี่ยวกับผลการดำเนินงานขององค์กรอิสระว่ามีความสามารถในการสร้างสมดุลในระบบการเมืองได้มากน้อยแค่ไหน ผลการศึกษาสะท้อนปัญหาขององค์กรอิสระหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความอิสระ ความเชี่ยวชาญ และความกล้าหาญ บทความนี้ยังรวมถึงการศึกษาประสบการณ์ขององค์กรอิสระที่ประสบความสำเร็จในต่างประเทศ น่าสนใจมากจริงๆ

ในช่วงของการบริหารประเทศโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ การปกครองประเทศมีลักษณะเด่นหลายประการหนึ่งในนั้นคือ การใช้อำนาจพิเศษ หรือที่รู้จักกันว่า คำสั่งตาม “มาตรา 44” ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในการจัดการประเทศ บทความเรื่อง **“การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งตามมาตรา 44 ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)”** โดย ประเสริฐ สิทธินิพนธ์ รองอัยการจังหวัด สำนักงานอัยการจังหวัดเทิง จังหวัดเชียงราย ได้หยิบยกประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งตามมาตรา 44 มาแนะนำ อาทิ สถานะของคำสั่งตามมาตรา 44 ตามกฎหมาย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปัจจุบันเมื่อมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่และอำนาจของ คสช.

หมดไปจะมีช่องทางให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบร้องขอความเป็นธรรมได้หรือไม่อย่างไร ท่านผู้อ่านเชิญติดตามหาคำตอบได้ในบทความนี้

หลายท่านที่ติดตามการเมือง คงมีคำถามว่าประเทศไทยในยุคของคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นอย่างไรบ้าง สภาพเศรษฐกิจและชีวิตของประชาชนอยู่ดีมีสุขอย่างไร ในบทความเรื่อง “การวิเคราะห์เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจครัวเรือนในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง” โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์หฤทัย มีนะพันธ์ จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ได้มุ่งวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจครัวเรือน โดยใช้ผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนทั่วราชอาณาจักรของสำนักสถิติแห่งชาติ ผลการวิเคราะห์ชี้ว่าสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจหลายประการ อาทิ การกระจายรายได้ไม่ดีขึ้น ภาวะหนี้ครัวเรือนมากขึ้น โดยเฉพาะครัวเรือนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีภาวะหนี้สินครัวเรือนสูงถึงร้อยละ 65 และภาคเหนือตามมาร้อยละ 53.8 ซึ่งข้อมูลเหล่านี้สำคัญมากในการออกแบบนโยบายสาธารณะที่เจาะจงและเข้าถึงปัญหา โดยเฉพาะการแก้ปัญหาความยากจนและหนี้สินครัวเรือน

จากประเด็นทางการเมืองสู่มิติของการบริหารงานภาครัฐ ช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาเราเห็นการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์การบริหารภาครัฐจากตัวแบบระบบราชการแบบเดิม สู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และแนวคิดอภิบาล หรือ จัดการปกครอง (Governance) โดยเฉพาะหลักธรรมาภิบาล หรือ Good Governance เข้ามามีอิทธิพลต่อการปฏิรูปภาครัฐ ในบทความเรื่อง “การตีความทางประวัติศาสตร์ของการบริหารภาครัฐและการอภิบาลในประเทศไทย” โดย กฤษณา อีระโกศลพงศ์ จะช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจที่มาที่ไปของการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์เหล่านี้ รวมทั้งชี้ให้เห็นว่าแนวคิดการบริหารรัฐกิจไม่สามารถแยกองค์ความรู้จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและศาสตร์แขนงอื่นๆ ท่านที่สนใจแนวคิดและการปฏิรูปภาครัฐต้องอ่านค่ะ

การพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติให้ยั่งยืนไม่สามารถละเลยการเมืองในระดับฐานราก คือ การปกครองท้องถิ่น ช่วงนี้สังคมตั้งตารอคอยการประกาศการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น และในร่างกฎหมายเลือกตั้งฉบับแรกๆ มีการเปิดช่องเกี่ยวกับการนำนวัตกรรมทางเทคโนโลยีมาปรับใช้ในการเลือกตั้ง

ในบทความเรื่อง “การกดปุ่มเลือกตั้งกับเครื่องลงคะแนนในการเลือกตั้งท้องถิ่น” โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พนารัตน์ มาศฉมาดล คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ซึ่งสนใจศึกษาแนวทางขับเคลื่อนประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นตามทิศทางของ Thailand 4.0 โดยผลการศึกษาพบว่าการบรรจุเรื่องการหาเสียงเลือกตั้งโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการเลือกตั้งท้องถิ่นได้ หากแต่ยังไม่มีการนำเครื่องลงคะแนนเสียงมาใช้ ซึ่งยังเป็นเรื่องที่ต้องพัฒนารูปแบบการลงคะแนนเสียงในอนาคตต่อไป

ปิดท้ายวารสารสถาบันพระปกเกล้าฉบับนี้ ด้วยบทความเกี่ยวกับข้อเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำประวัติศาสตร์ท้องถิ่นมาเป็นฐานของการพัฒนา บทความเรื่อง “ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาฐานท้องถิ่นที่เข้มแข็งและยั่งยืน” โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุนทรชัย ขอบยศ จากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ท้องถิ่น แนวทางการศึกษาและการประยุกต์ใช้ รวมทั้ง นำเสนอผลงานเป็นรูปธรรมเกี่ยวกับบทเรียนจากท้องถิ่นอีสาน ในการนำประวัติศาสตร์มาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งก่อให้เกิดคุณค่าต่อการพัฒนาในหลายมิติ อาทิ การใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อการสร้างตระหนักรู้และสำนึกรักท้องถิ่น การใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อการต่อสู้กับอำนาจรัฐและทุนภายนอก การใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างการท่องเที่ยวโดยท้องถิ่น และการใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างการศึกษาของคนในท้องถิ่น ดังนั้นขอเชิญชวนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำประวัติศาสตร์ท้องถิ่นมาสะท้อนความเป็นอัตลักษณ์และเป็นเสน่ห์ท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันถือเป็นทุนที่จับต้องไม่ได้ในการพัฒนา

วารสารสถาบันพระปกเกล้าฉบับนี้ หลากหลายมุมมองและความรู้ เชื่อมั่นว่าจะทำให้ผู้อ่านตามทันโลกแห่งการเปลี่ยนแปลง และเติมด้วยสาระความรู้คุณภาพ

มาร่วมสร้างสังคมอุดมปัญญาร่วมกันนะคะด้วยความรักและระลึกถึง

ด้วยความเคารพ  
รองศาสตราจารย์ ดร.อรรถ ก๊กผล  
บรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า

## ทัศนคติต่อประชาธิปไตยและการเมืองของผู้เลือกตั้งครั้งแรก\*

### Attitudes toward Democracy and Politics of First-time Voters

อรรถสิทธิ์ ปานแก้ว\*\*  
Attasit Pankaew\*\*\*

บทความนี้

Received

1 มิถุนายน 2562

Revised

22 กรกฎาคม 2562

Accepted

19 สิงหาคม 2562

#### บทคัดย่อ

งานศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทัศนคติของผู้เลือกตั้งครั้งแรกต่อประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมทางการเมือง การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี 2562 โดยเก็บข้อมูลแบบสำรวจ (survey) จากกลุ่มตัวอย่างประชากรที่มีอายุระหว่าง 18-23 ปี ในประเทศไทย จำนวน 1,061 คน ผ่านการเก็บแบบสอบถาม ผลการศึกษา พบว่า ประชากรแรก คนรุ่นใหม่ไปถึงพรรคอนาคตใหม่เป็นพรรคแรก และเห็นว่าพรรคอนาคตใหม่เป็นตัวแทนของคนรุ่นใหม่ ประการที่สอง คนรุ่นใหม่ตัดสินใจทางการเมืองด้วยการเลือกพรรคมากที่สุด และต้องการผู้นำที่สามารถแก้ไขวิกฤตเฉพาะหน้าได้บนวิถีทางประชาธิปไตย ประการที่สาม คนรุ่นใหม่มีความรู้ทั่วไปทางการเมืองที่ค่อนข้างต่ำ และมีความรู้เฉพาะด้านอาเซียนเป็นอย่างดี ประการที่สี่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรกมั่นใจว่าตัวเองมีส่วนร่วมหรือประสิทธิภาพทางการเมืองแบบกลาง ๆ และมีทัศนคติต่อเรื่องประชาธิปไตย ซึ่งต้องไปสัมพันธ์กับเรื่องที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยแบบกลาง ๆ ประการสุดท้าย ผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรกมีแนวโน้มเชิงบวกต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ยังคงจำเป็นต้องพัฒนาเรื่องการเมืองเนื้อหาสาระของประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่อง

**คำสำคัญ :** ผู้เลือกตั้งครั้งแรก, ความรู้ทางการเมือง, การมีส่วนร่วมทางการเมือง, ทัศนคติต่อประชาธิปไตย

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยโครงการสำรวจทัศนคติต่อประชาธิปไตยและการเมืองไทยของผู้เลือกตั้งครั้งแรก (First-time voters) ผู้เขียนขอขอบคุณสถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทีมเก็บข้อมูลจากทุกภูมิภาค ได้แก่ ผศ.ดร. บูมอริ ยีหะ ผศ. ดร.ไพลิน ภูจินาพันธุ์ รศ. ดร.กัตติญา แก้วหานาม ผศ. ดร.วีระ หวังสัจจะโชค ดร.สตีธร ธนานิติโชติ อ. ณัชชาภัทร อมรกุล และทีมนักศึกษาคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

\*\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ดร.)

\*\*\* Assistant Professor, Faculty of Political Science, Thammasat University (Ph.D.)

## Abstract

This paper is a study of political attitudes toward democracy and interest in political participation in Thailand's 2019 general election. It reports results from a survey of first-time voters (sample of 1,061 people between the ages of 18 and 23 years old). It finds that firstly, first-time voters see the Future Forward party as the first choice among the contesting parties in the election and believe the party can represent their political standpoint. Secondly, when it comes to time to vote, party is the basis of decision. Further, they want a leader who sees democratic practices as the way to solve political conflicts. Thirdly, first-time voters have low-level of political knowledge. Fourthly, on the level of political efficacy, first-time voters feel that they are in the middle of the scale - as well as their attitude toward democracy. Lastly, first-time voters have positive views toward political participation. However, there is room for improvement in terms of understanding of substantive democracy.

**Keywords:** First-Time Voters, Political Knowledge, Political Participation, Attitude toward Democracy

## บทนำ

นับตั้งแต่ปี 2554 จนกระทั่งปี 2562 เป็นเวลากว่า 8 ปี ที่การเมืองไทยว่างเว้นจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วยระยะเวลายาวนานดังกล่าวส่งผลให้การเลือกตั้งในปี 2562 มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการออกมาใช้สิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในขณะที่เดียวกัน การเลือกตั้งครั้งนี้ยังถูกคาดหวังจากหลายภาคส่วน ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูปทางการเมือง ภายหลังจากที่สังคมการเมืองไทยติดกับดักอยู่ในวังวนของความขัดแย้งมากกว่า 15 ปี และจบลงด้วยการรัฐประหารโดยกองทัพในปี 2557 ผลก็คือ สังคมการเมืองไทยตกอยู่ภายใต้การปกครองภายใต้การปกครองของทหาร ลักษณะเช่นนี้ส่งผลอย่างสำคัญต่อทัศนคติและแนวคิดทางการเมืองของประชาชนต่อระบอบการปกครองของประเทศอย่างปฏิเสธไม่ได้

ทั้งนี้ ระยะเวลาของการเลือกตั้งที่ทิ้งช่วงยาวนาน นำมาซึ่งข้อมูลตัวเลขที่น่าสนใจทางด้านประชากร กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรก (first-time voters) หรือกลุ่มเยาวชนจำนวนมากจะมีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรกในการเลือกตั้งปี 2562 อย่างไรก็ดี จากสถิติตัวเลขประชากรของประเทศไทยนั้นในทุกๆ ปี จะมีตัวเลขผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรก หรือผู้ที่มีอายุเกิน 18 ปีขึ้นไปนั้นปีละ 1 ล้านคน ทว่าหากคิดคำนวณจากการเลือกตั้งครั้งล่าสุดในปี 2554 ดังนั้น ในการเลือกตั้งปี 2562 ตัวเลขของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรกจะสูงถึง 8 ล้านคน ความน่าสนใจอยู่ตรงที่ว่าจำนวนประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรกที่เพิ่มขึ้นกว่า 7 ล้านคน สามารถเป็นปัจจัยเปลี่ยนแปลงทิศทางการเลือกตั้งในปี 2562 และสื่อนัยยะสำคัญทางด้านการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ด้วยจำนวนตัวเลขของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรกที่มี

ปริมาณมากเช่นนี้ ย่อมกลายเป็นจุดดึงดูดหลายพรรคการเมืองที่ต้องการฐานเสียงจากกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งนี้ สอดคล้องกับที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเหล่านี้จะเป็นตัวแปรใหม่ที่ถูกราคำนวณในสมการการเลือกตั้งของทุกพรรคการเมือง ก่อนการเลือกตั้งปี 2562 จะมาถึง พรรคการเมืองทั้งหลายไม่สามารถล่วงรู้ได้ถึงแนวทางการตัดสินใจของประชากรกลุ่มนี้ได้ว่าจะออกมาในทิศทางเช่นไร สถานการณ์เช่นนี้ส่งผลให้กลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรกถูกมองว่าจะเป็นตัวแปรสำคัญในการเลือกตั้งครั้งนี้ และสามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงต่อระบอบการเมืองการปกครองไทยได้ในอนาคต

นอกเหนือจากประเด็นเรื่องการปฏิรูปทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงทิศทางของประเทศจะเป็นสิ่งที่หลายฝ่ายคาดหวังจากกลุ่มเยาวชนที่กำลังจะได้ใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นครั้งแรกผ่านการมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะต่างๆ แล้ว เป็นที่น่าประหลาดใจว่า ปัจจุบันการศึกษาเรื่องการเมืองไทยและการเลือกตั้งเกี่ยวกับประชากรกลุ่มนี้กลับมีน้อยมาก กล่าวคือแทบไม่สามารถรับรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมทางการเมืองของกลุ่มประชากรเหล่านี้เลย ดังนั้น การศึกษาและสำรวจเก็บข้อมูลเกี่ยวกับทัศนคติทางการเมือง ความคิดเห็นต่อระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนแนวทางการตัดสินใจในการเลือกตั้งปี 2562 จึงมีความสำคัญอย่างมากต่อการทำความเข้าใจทิศทางระบอบประชาธิปไตยและการเมืองของประเทศไทยในอนาคต ยิ่งไปกว่านั้น การศึกษาที่ผ่านมาโดยเฉพาะในต่างประเทศกลับสะท้อนให้เห็นว่า กลุ่มเยาวชนที่มีสิทธิเลือกตั้งมีแนวโน้มที่จะออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งลดลงอย่างต่อเนื่อง ในงานศึกษาของ Public Religion Research Institute และ Atlantic Survey พบว่า กลุ่มเยาวชนที่มีสิทธิเลือกตั้งในประเทศสหรัฐอเมริกามีตัวเลขการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งรัฐสภาในปี 2561 เพียงร้อยละ 28 จากผู้มีสิทธิ

เลือกตั้งในกลุ่มอายุนี้ทั้งหมด ในทางตรงกันข้ามกลุ่มผู้สูงอายุที่มีสิทธิเลือกตั้งกลับมีสัดส่วนการออกไปใช้สิทธิสูงถึงร้อยละ 74 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกลุ่มอายุนี้ทั้งหมด สถิติตัวเลขข้างต้นสามารถพบเห็นได้ทั่วไปในการเลือกตั้งของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ดังนั้น ข้อค้นพบจากการสำรวจที่เกิดขึ้นข้างต้นแสดงให้เห็นว่า กลุ่มเยาวชนที่มีสิทธิเลือกตั้งมีแนวโน้มที่จะไม่สนใจการเมือง โดยเฉพาะการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง นี่ถือเป็นประเด็นที่สำคัญซึ่งส่งผลให้มีความจำเป็นต้องมีการสำรวจทัศนคติ ความคิดเห็น และแนวทางการตัดสินใจในการเลือกตั้งปี 2562 ของเยาวชนในประเทศไทยทั้งในประเด็นเรื่องประชาธิปไตย และการเลือกตั้ง

โดยทั่วไปแล้ว แม้ว่าตัวเลขของเยาวชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรกในประเทศไทยจะมีสัดส่วนค่อนข้างสูงมากในการเลือกตั้งปี 2562 แต่ปัญหาใหญ่ ก็คือจากผลการศึกษาของหลายประเทศ พบว่า กลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งในช่วงวัยนี้มีแนวโน้มที่จะออกไปเลือกตั้งน้อยลง ความไม่สนใจทางการเมืองของเยาวชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรกยังผลสำคัญต่อความก้าวหน้าทางด้านประชาธิปไตย ทั้งยังส่งผลสำคัญต่อวิกฤตการณ์ทางด้านประชาธิปไตยในระบอบการเมืองสมัยใหม่ทั่วโลกสำหรับประเทศไทยเองยังขาดการศึกษาประเด็นนี้ที่เป็นรูปธรรมเพียงพอ ดังนั้น การสำรวจทัศนคติ ความคิดเห็น และแนวทางการตัดสินใจในการเลือกตั้งปี 2562 ของเยาวชนในประเทศไทยครั้งนี้จะขยายฐานข้อมูลความรู้ด้านการเมืองและการเลือกตั้งของประเทศไทยภายหลังการรัฐประหาร ตลอดจนช่วยอธิบายถึงพฤติกรรม มุมมอง ความคิดเห็น และทัศนคติของเยาวชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรกซึ่งจะเชื่อมโยงโดยตรงต่อพัฒนาการประชาธิปไตยของประเทศไทยในปัจจุบันและอนาคต

## ผู้เลือกตั้งครั้งแรก ความรู้ทางการเมือง และการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมทางการเมือง ในระบบการเมืองที่เปิดกว้างเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะส่งเสริมความเข้มแข็งและเพิ่มพูนเนื้อหาสาระของเสรีประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งของพลเมือง ซึ่งนอกจากจะสะท้อนให้เห็นความกระตือรือร้นทางการเมืองแล้ว ยังเป็นดัชนีชี้ว่าพลเมืองมองเห็นตนเองที่ไปมีความสัมพันธ์กับสังคมการเมืองอย่างไร ขณะเดียวกัน การออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ก็ยังสามารถถูกตีความได้ว่า ความรู้ความเข้าใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อระบบการเมืองนั้น ส่งผลให้พวกเขาคาดหวังต่อรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งอย่างไร โดยปกติแล้วผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรก (first-time voters) หรือเรียกให้กว้างกว่านั้นว่า “คนรุ่นใหม่” (young voters) มักถูกให้ความสำคัญใน 2 มิติ ได้แก่ มิติแรก ในฐานะที่เป็นตัวแสดงทางการเมืองใหม่ (new political actor) ซึ่งสามารถทำความเข้าใจทิศทางของระบบการเมืองในอนาคตได้ก็ด้วยการทำความเข้าใจทัศนคติ ความคิดเห็น และอุดมการณ์ทางการเมืองของคนกลุ่มนี้ มิติที่สอง ซึ่งต่อยอดมาจากมิติแรก ก็คือ นอกจากจะเป็นตัวแสดงทางการเมืองใหม่แล้ว หากคนรุ่นใหม่มีจำนวนมากพอก็จะสามารถเป็นกลุ่มประชากรที่สำคัญในอันที่จะเปลี่ยนแปลง และ/หรือ สงวนรักษาไว้ซึ่งระบบการเมืองที่เป็นอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ พฤติกรรมทางการเมืองของคนกลุ่มนี้จึงเป็นปัจจัยชี้วัด และอธิบายผลลัพธ์ของระบบการเมือง กล่าวให้ถึงที่สุด ก็คือคนรุ่นใหม่คืออนาคต และเป็นผู้กำหนดทิศทางของระบบการเมือง

อย่างไรก็ตาม งานวิชาการจำนวนมากได้ชี้ให้เห็นว่า ในประเทศที่มีระบอบเสรีประชาธิปไตยตั้งมั่น สัดส่วนของคนรุ่นใหม่ผู้ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งและมีส่วนร่วมทางการเมืองลดลงอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งส่งผลต่อ

คุณภาพของประชาธิปไตย (Kaid, McKinney, & Tedesco, 2007; Moeller et al., 2014) ปรากฏการณ์นี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะคนรุ่นใหม่จำนวนมากเป็น “พลเมืองดิจิทัล” (digital native) กลุ่มแรก ซึ่งมีพฤติกรรมการบริโภคข้อมูลข่าวสารแตกต่างออกไปจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีประสบการณ์ หรือคนรุ่นก่อน (Ohme, 2019) ทั้งยังส่งผลต่อพฤติกรรมทางการเมืองที่ต่างออกไป กล่าวคือ คนรุ่นใหม่บริโภคข้อมูลข่าวสารน้อยลง แต่ใช้ social media เป็นเวที (platform) ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆ ซึ่งในตัวของมันเองแล้ว ข้อมูลสารในสื่อโซเชียลมีเดียแนวโน้มที่จะกระจัดกระเจิง (disruptive) อย่างรวดเร็ว ซึ่งสุดท้ายก็จะส่งผลต่อความคิดและการตัดสินใจทางการเมืองของพวกเขาให้เกิดการแบ่งขั้วทางการเมืองสูงขึ้น (Aalberg & Jenssen, 2007; Gerber, Green, & Schachar, 2003; Ha et al., 2013)

สำหรับ ความรู้ทางการเมือง (political knowledge) นั้น ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับที่แตกต่างกัน ทั้งยังเป็นพื้นฐานข้อมูลในอันที่จะกำหนดว่าพลเมืองจะเข้าไปมีส่วนร่วมหรือไม่ด้วย ทั้งนี้ ความรู้ทางการเมืองไม่ได้เป็นเพียงความทรงจำ เหตุการณ์ระยะสั้น หากเป็นการสั่งสมข้อมูลความรู้เข้าไปในความทรงจำระดับจิตสำนึก (Conscious Memory) จนกลายเป็นระบบความทรงจำระยะยาว (Long Term Memory) (Delli Carpini and Keeter 1996; Jennings 1996) ความรู้ทางการเมืองประเภทภูมิหลัง นักการเมือง ความแตกต่างด้านนโยบายของแต่ละพรรคการเมือง ตลอดจนกระบวนการทางการเมืองล้วนเป็นข้อมูลความรู้ที่ผู้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีเหตุมีผลจะสามารถแยกแยะได้ ไปจนกระทั่งสามารถประเมินผลลัพธ์ทางการเมืองของการกระทำทางการเมืองแต่ครั้ง วิธีการวัดและประเมินความรู้ทางการเมืองในปัจจุบันได้รับการพัฒนาขึ้นโดย Michael X. Delli Carpini และ Scott Keeter (Delli Carpini and

Keeter 1993;1996) อันประกอบด้วยชุดคำถามที่ครอบคลุมประเด็นข้อเท็จจริงทางการเมือง แล้วทดสอบด้วยวิธีการวัด (Scaling) และวิธีการทางสถิติว่าเป็นคำถามที่เป็นตัวแทนความรู้ทางการเมืองในสหรัฐอเมริกาได้อย่างเหมาะสม (Dalton 2000; Kimmo and Milner 2006) ซึ่งเน้นย้ำไปที่โครงสร้าง กระบวนการทางการเมือง กลไกการทำงานของระบบการเมืองที่นอกเหนือไปจากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประเด็นข่าวรายวันหรือการแสดงความเห็นประเภทต่างๆ

ความสำคัญของความรู้ทางการเมืองอยู่ตรงที่ว่า การมีระดับความรู้ทางการเมืองที่แตกต่างกันส่งผลต่อระดับปริมาณและคุณภาพของการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย กล่าวให้เฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้น ก็คือ ผู้ที่มีความรู้ทางการเมืองอยู่ในระดับสูงก็จะกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีเหตุผล พร้อมทั้งสามารถส่งต่อข้อมูลทางการเมืองอันจะก่อประโยชน์แก่ส่วนรวมมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเลือกตั้งจำนวนมากกลับไม่ได้กระตือรือร้นและสนใจที่จะแสวงหาข้อมูลผ่านการปฏิสัมพันธ์กับคนอื่นๆ จึงส่งผลให้เกิดการตัดสินใจอย่างเป็นเหตุเป็นผลอย่างมีข้อจำกัด (Bounded Rationality) หรือเกิดการตัดสินใจด้วยข้อมูลที่มีอยู่อย่างจำกัด (Low Information Rationality) จนต้องแสวงหาต้องช่วยอื่นมาประกอบการตัดสินใจ (Lau and Redlawsk 1997) การมีความรู้ทางการเมืองจึงส่งผลสำคัญต่อการโหวตอย่างถูกต้อง (Voting Correctly) ของผู้เลือกตั้ง ซึ่งหมายถึงการโหวตลงคะแนนให้ผู้สมัครที่คิดว่าสามารถเป็นผู้แทนของตนในสภาได้ดีที่สุดในงานของ Bartels (1996) ซึ่งศึกษาพฤติกรรมการเลือกตั้งประธานาธิบดีของอเมริกันที่มีระดับความรู้ทางการเมืองแตกต่างกัน พบว่า ผลการเลือกตั้งในอดีตอาจเปลี่ยนไปในทิศทางตรงกันข้าม หากผู้ที่ไม่มีความรู้ทางการเมืองและการเลือกตั้ง (Uninformed) ได้ตัดสินใจลงคะแนนเสมือนว่าตนมีความรู้ทางการเมือง

นอกจากนั้นแล้ว การมีหรือไม่มีความรู้ทางการเมืองเพียงพอยังส่งผลต่อการให้รางวัลและการลงโทษทางการเมืองอย่างไม่เหมาะสม (Attribution of Credit and Blame) กล่าวได้ว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สามารถแยกแยะได้ว่าผลลัพธ์เชิงนโยบายหรือบริการสาธารณะในอดีตและปัจจุบันเป็นการตัดสินใจของบุคคลระดับชั้นใด หรือใครในรัฐบาล จนส่งผลให้ผู้เลือกตั้งชมเชยผู้มีส่วนรับผิดชอบแทนที่จะลงโทษด้วยการลงคะแนนให้บุคคลหรือพรรคเหล่านั้น (Gomez and Wilson 2001, 2008; Hale 2006; O' Reilly 2001) การไร้ความสามารถที่จะแยกแยะความรับผิดชอบและการสนองตอบของรัฐบาล (Accountability and Responsive) มีสาเหตุมาจากระดับความรู้ทางการเมืองของประชาชน Godbout and Bélanger (2007) เสนอว่า ระดับความรู้ทางการเมืองที่ประชาชนมีนั้น จะช่วยให้ประชาชนเข้าใจถึงความสลับซับซ้อนในการจัดโครงสร้างทางการเมืองได้ หรือกล่าวได้ว่าประชาชนที่มีระดับความรู้ความเข้าใจทางการเมืองสูงจะมีความสามารถเข้าถึงความสลับซับซ้อนของระบบและโครงสร้างทางการเมืองของประเทศได้ ในทางกลับกัน ผู้ที่มีระดับความรู้ทางการเมืองต่ำก็จะมีอุปสรรคในการเข้าถึงความซับซ้อนของระบบ จนไม่สามารถแยกแยะความรับผิดชอบ ตลอดจนไม่สามารถให้ข้อเสนอแนะแก่การเมืองได้อย่างเหมาะสม

งานศึกษานี้อาศัยแนวคิดข้างต้นมาเป็นพื้นฐานในการสำรวจทัศนคติของผู้เลือกตั้งครั้งแรกต่อประชาธิปไตย ระดับความรู้ทั่วไปทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งคนรุ่นใหม่ หรือผู้เลือกตั้งครั้งแรกที่มีอายุระหว่าง 18-23 ปี ล้วนอยู่ในกลุ่มคนที่เรียกว่า digital native และถูกคาดหวังจากสังคมไทยว่าจะเป็พลังเปลี่ยนแปลง และสามารถกำหนดทิศทางของระบบประชาธิปไตยไทย เนื่องจาก คนกลุ่มนี้รับรู้ประสบการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองของไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา และยังไม่เคยมีโอกาสไปลง

คะแนนเลือกตั้งในระบบการเมืองที่เปิดกว้าง ดังนั้น ความรู้ทางการเมืองของคนรุ่นใหม่จึงเป็นสื่อกลางที่จะเชื่อมโยงให้คนกลุ่มนี้ออกไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ (political efficacy) เพราะเห็นว่ารัฐบาลมีภาระความรับผิดชอบต่อพวกเขา พวกเขาจึงเป็นส่วนหนึ่งในอันที่จะเข้าไปมีส่วนกำหนดทิศทางของระบอบการเมืองผ่านการเลือกตั้งในระบอบเสรีประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้ จึงย่อมส่งผลต่อคุณภาพของประชาธิปไตยอย่างปฏิเสธไม่ได้

### ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรกในประเทศไทย ในประเด็นเรื่องทัศนคติต่อประชาธิปไตย มุมมองและการตัดสินใจในการเลือกตั้งปี 2562 เลือกใช้แนวทางการเก็บข้อมูลแบบสำรวจ (survey) โดยเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างประชากรที่มีอายุระหว่าง 18-23 ปี ในประเทศไทย จำนวน 1,061 คน ผ่านการเก็บแบบสอบถาม โดยหัวข้อและประเด็นในการสำรวจเก็บข้อมูลครอบคลุม ดังต่อไปนี้

- ๑ ทัศนคติต่อประชาธิปไตย ได้แก่ ความหมายของประชาธิปไตย ความพึงพอใจต่อระบอบประชาธิปไตย แนวโน้มต่อการสนับสนุนระบอบประชาธิปไตย ความเชื่อมั่นและความไว้วางใจที่มีต่อระบอบและสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย สมรรถนะทางการเมือง ความมั่นคงต่ออุดมการณ์ในระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น
- ๒ การมีส่วนร่วมทางการเมือง ได้แก่ การติดตามและกำกับดูแลการทำงานของภาครัฐ แนวคิดหรือมุมมองในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นต้น
- ๓ การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ได้แก่ ความตั้งใจในการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การออกเสียงลงคะแนนให้พรรคการเมืองและความมั่นคงในการ

ใช้สิทธิเลือกตั้ง ทัศนคติและมุมมองต่อการเลือกตั้ง เป็นต้น

### สรุปผลการศึกษา

การลงพื้นที่เก็บข้อมูลในครั้งนี้มุ่งเน้นเก็บข้อมูลจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรกที่อยู่ในระบบการศึกษาตั้งแต่ นักเรียนชั้นมัธยมศึกษา นักเรียนอาชีวศึกษา ตลอดจนนักศึกษาในระบบอุดมศึกษาทุกชั้นปี ที่มีอายุระหว่าง 18-23 ปี จำนวน 1,061 คน โดยแบ่งเป็นกรุงเทพมหานคร ร้อยละ 25.9 ภาคเหนือ ร้อยละ 15.5 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 24.4 ภาคใต้ ร้อยละ 10 และภาคกลาง ร้อยละ 24.2 ทั้งนี้หากแยกตามกลุ่มรายได้ของครอบครัวของผู้ตอบแบบสอบถาม สามารถแจกแจงได้ดังนี้ กลุ่มยากจน มีร้อยละ 20.5 กลุ่มรายได้ปานกลางระดับล่าง ร้อยละ 40 กลุ่มรายได้ปานกลาง ร้อยละ 24.7 กลุ่มรายได้ปานกลางระดับบน ร้อยละ 12.1 และกลุ่มครอบครัวฐานะร่ำรวย ร้อยละ 2.7 สำหรับในกลุ่มคำถามเกี่ยวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรกกับการเลือกตั้งในเชิงรายละเอียดนั้น มีผลการศึกษาที่สนใจดังต่อไปนี้

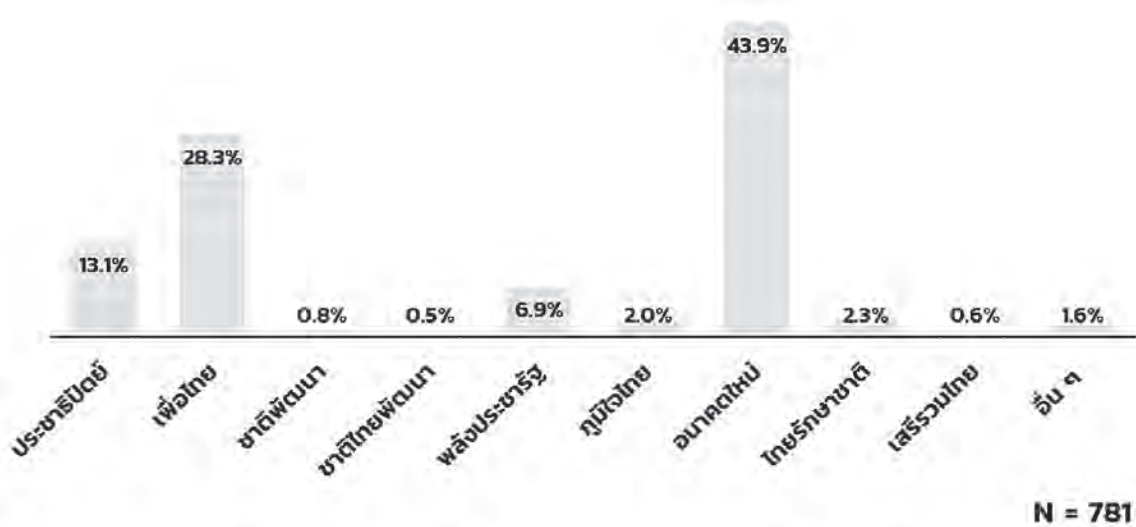
#### (1) ใครเป็นตัวแทนของคนรุ่นใหม่

แม้สังคมจะคาดหวังว่าคนรุ่นใหม่จะกลายเป็นพลังเปลี่ยนแปลงการเมืองไทยที่เป็นอยู่ เพราะมีโอกาสเป็นไปได้ที่จะคนกลุ่มนี้จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกระตือรือร้น แต่เมื่อถามว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรกมีความสนใจทางการเมืองมากน้อยเพียงใด พบว่าค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 6.98 หมายความว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรกมีความสนใจทางการเมืองในระดับกลางๆ โดยเห็นได้จากผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ร้อยละ 18.90 ให้ความสนใจต่อการเลือกตั้งเพียงระดับ 5 เท่านั้น อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองแรกที่คนรุ่นใหม่ไปถึง และคิดว่าเป็นตัวแทนของพวกเขา ก็คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรกคิดถึงพรรคอนาคตใหม่เป็นพรรคแรก (ร้อยละ 43.9) และนำเสนอใจว่าพรรคอนาคตใหม่

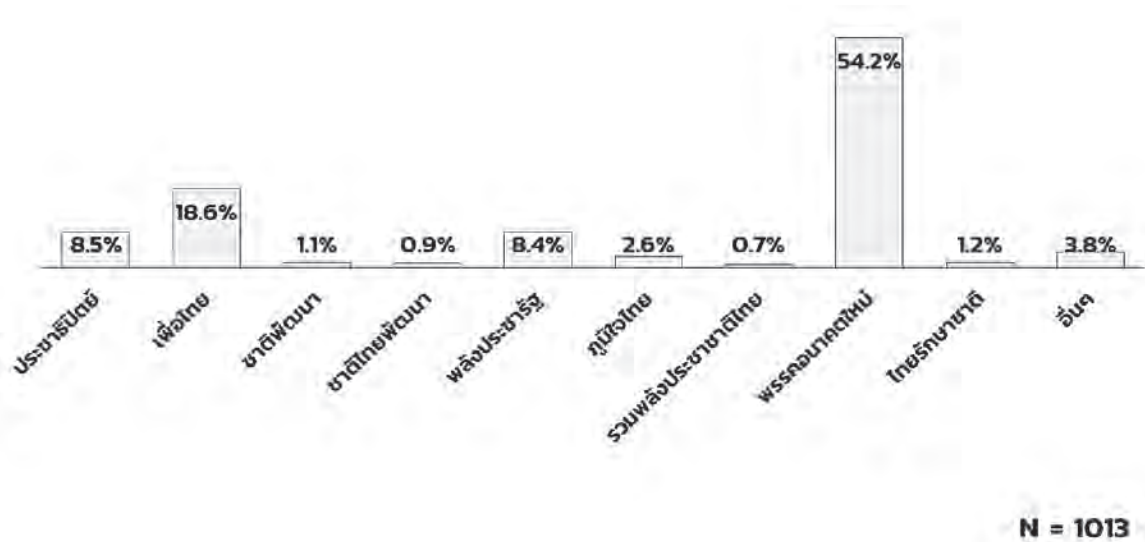
กลายเป็นตัวแทนทางการเมืองของคนรุ่นใหม่ ซึ่งตัวเลข มีการปรับตัวสูงขึ้นถึงร้อยละ 54.2 ตามมาด้วยพรรค เพื่อไทยร้อยละ 28.3 และ 18.6 พรรคประชาธิปัตย์

ร้อยละ 13.4 และ 8.5 และพรรคพลังประชาชน ร้อยละ 6.9 และ 8.4 ตามลำดับ (ดูแผนภาพที่ 1 และ 2)

แผนภาพที่ 1 แสดงร้อยละของพรรคการเมืองแรกที่คนรุ่นใหม่นึกถึง



แผนภาพ 2 แสดงร้อยละของพรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนของคนรุ่นใหม่



การเลือกตั้งโดยอิงพรรคการเมือง มากกว่า การเลือกเพราะตัวบุคคล ยังเป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นได้ ในหมู่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรก กว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ

44.8) ของคนรุ่นใหม่ตัดสินใจเลือกลงคะแนนเพราะ พรรคการเมือง ขณะที่ การเลือกลงคะแนนเพราะ ตัวบุคคลตามมาเป็นอันดับสอง (ร้อยละ 34.8) ซึ่ง

มากกว่าการเลือกลงคะแนนให้เพราะรายชื่อนายกรัฐมนตรีที่พรรคการเมืองเสนอ (ร้อยละ 20.4) นอกจากนั้นแล้ว ผู้นำในอุดมคติที่กลุ่มคนรุ่นใหม่เห็นว่า เป็นคุณลักษณะสำคัญที่สุดของนายกรัฐมนตรี ก็คือ ความเป็นผู้นำสามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้ ส่วนอันดับสอง คือ เป็นผู้ที่แก้ปัญหาทางการเมืองด้วยวิถีทางประชาธิปไตย และอันดับสามคือ มีวิสัยทัศน์ในการบริหารประเทศ

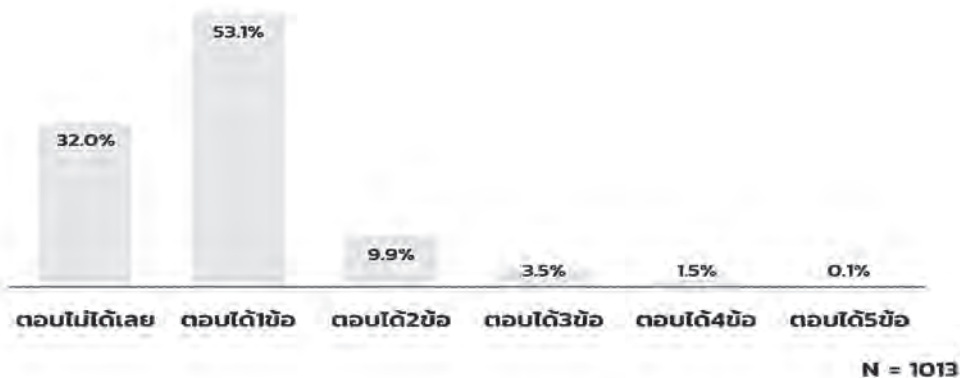
เมื่อถามว่าผู้ตอบแบบสอบถามสนใจเลือกผู้สมัครจากพรรคการเมืองใด น่าสนใจว่าพรรคอนาคตใหม่มาเป็นอันดับหนึ่ง (ร้อยละ 61.9) รองลงมาเป็นพรรคเพื่อไทย (ร้อยละ 19.1) ตามมาด้วยพรรคประชาธิปัตย์ (ร้อยละ 6.6) และพรรคพลังประชารัฐ (ร้อยละ 3.3) เมื่อนำข้อมูลมาประมวลรายภาค พบว่า พรรคอนาคตใหม่มาเป็นอันดับหนึ่งในทุกภาค กล่าวคือ คนรุ่นใหม่ในกรุงเทพฯ ตัดสินใจเลือกพรรคอนาคตใหม่มาเป็นอันดับหนึ่งถึงร้อยละ 77.4 ตามมาด้วยพรรคเพื่อไทย ร้อยละ 12.3 และพรรคประชาธิปัตย์ ร้อยละ 3.2 สำหรับภาคเหนือร้อยละ 56.6 เลือกพรรคอนาคตใหม่ ร้อยละ 30.2 เลือกพรรคเพื่อไทย และร้อยละ 4.4 เลือกพรรคประชาธิปัตย์ ในส่วนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 45.7 เลือกพรรคอนาคตใหม่ ร้อยละ 30.6 เลือกพรรคเพื่อไทย และร้อยละ 7 เลือกพรรค

พลังประชารัฐ สำหรับภาคใต้พรรคอนาคตใหม่ร้อยละ 46.7 น่าสนใจว่าอันดับสองเป็นพรรคประชาธิปัตย์ ร้อยละ 33.3 และตามมาด้วยพรรคเพื่อไทย ร้อยละ 4.8 สุดท้ายยภาคกลาง ร้อยละ 73.2 เลือกพรรคอนาคตใหม่ ร้อยละ 12.8 เลือกพรรคเพื่อไทย และร้อยละ 4.3 เลือกพรรคประชาธิปัตย์ กล่าวได้ว่าพรรคใหญ่ที่มีความสำคัญในอดีตยังคงกุมใจคนรุ่นใหม่ไว้ได้แม้จะอยู่อันดับสอง หรืออันดับสามก็ตาม

## (2) คนรุ่นใหม่รอบรู้การเมืองแค่ไหน

ความรู้ทั่วไปทางการเมืองของคนรุ่นใหม่ สะท้อนออกมาผ่านการตอบคำถาม ดังนี้ 1) ท่านทราบหรือไม่ว่าใครคือ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติคนปัจจุบัน 2) ท่านทราบหรือไม่ว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีกี่คน 3) ท่านทราบหรือไม่ว่าจำนวน ส.ส. ทั้งหมดในสภาผู้แทนราษฎรมีกี่คน 4) ท่านทราบหรือไม่ว่านายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันของประเทศจีน มีชื่อว่าอะไร 5) ท่านทราบหรือไม่ว่า ประชาคมอาเซียนมีสมาชิกกี่ประเทศ ผลการศึกษาพบว่า คนรุ่นใหม่ที่ตอบคำถามเหล่านี้ไม่ได้เลยสูงถึงเกือบหนึ่งในสามของกลุ่มตัวอย่าง หรือคิดเป็นร้อยละ 32 ในขณะที่คนรุ่นใหม่ส่วนใหญ่ตอบได้เพียงคำถามเดียว หรือร้อยละ 53.1 ในทางกลับกัน มีเพียงร้อยละ 0.1 เท่านั้น ที่สามารถตอบคำถามได้ทั้ง 5 คำถาม (โปรดดูแผนภาพที่ 3)

แผนภาพที่ 3 แสดงร้อยละของคนรุ่นใหม่ที่สามารถตอบคำถามความรู้ทั่วไปทางการเมืองได้



ทั้งนี้ คำถามที่กลุ่มตัวอย่างตอบได้มากที่สุดถึงร้อยละ 66.6 คือ คำถามที่ว่า “ท่านทราบหรือไม่ว่า ประชาคมอาเซียนมีสมาชิกกี่ประเทศ” ในขณะที่คำถามอื่นๆ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ตอบไม่ได้เลย

**(3) การเมืองไทยมีประสิทธิภาพหรือไม่**

สำหรับในกลุ่มคำถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพทางการเมือง (Political Efficacy Index) จากระดับ 1 หมายถึง ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ถึงระดับ 10 หมายถึง เห็นด้วยอย่างยิ่ง พบว่า ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 5.55 นั้นหมายความว่า คนรุ่นใหม่ของประเทศไทยยังคงมีประสิทธิภาพ

ทางการเมืองแบบกลางๆ เท่านั้น เมื่อนำมาประมวลในรายภูมิภาค พบว่ากรุงเทพฯ เป็นพื้นที่ที่คนรุ่นใหม่มีระดับการมีประสิทธิภาพทางการเมืองสูงที่สุดระดับร้อยละ 20.8 ในขณะที่ภาคส่วนใหญ่อยู่ที่ระดับปานกลาง กล่าวคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีระดับการมีประสิทธิภาพทางการเมืองระดับกลาง อยู่ที่ร้อยละ 80.5 ภาคเหนือร้อยละ 78.8 ภาคใต้ร้อยละ 77.3 กรุงเทพฯ ร้อยละ 65.4 และภาคกลางร้อยละ 65.3 น่าสนใจว่า ภาคกลางประสิทธิภาพทางการเมืองระดับต่ำมีสูงถึงร้อยละ 25 ซึ่งมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ (ดูแผนภาพที่ 4)

แผนภาพที่ 4 แสดงดัชนีความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมืองของคนรุ่นใหม่ (จำแนกรายภาค)

	กทม	ภาคเหนือ	ภาคอีสาน	ภาคใต้	ภาคกลาง
ต่ำ	13.8%	7.3%	5.8%	7.2%	25.0%
กลาง	65.4%	78.8%	80.5%	77.3%	65.3%
สูง	20.8%	13.9%	13.7%	15.5%	9.7%

\*มีระดับนัยยะสำคัญทางสถิติ

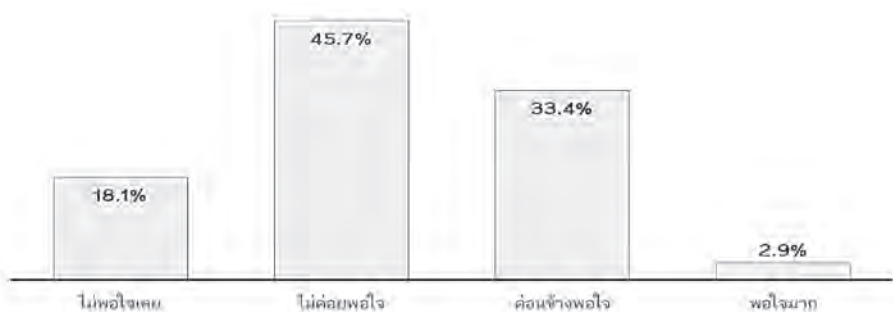
N = 996

**(4) ประชาธิปไตย หรือเป็นอื่น**

เมื่อถามคำถามเกี่ยวกับความพึงพอใจของคนรุ่นใหม่ต่อประชาธิปไตยพบว่าร้อยละ 18.1 รู้สึก

ไม่พอใจเลย ร้อยละ 45.7 ไม่ค่อยพอใจ ร้อยละ 33.4 ค่อนข้างพอใจ และร้อยละ 2.9 พอใจมาก (ดูแผนภาพที่ 5)

แผนภาพที่ 5 แสดงร้อยละของความพึงพอใจที่คนรุ่นใหม่มีต่อประชาธิปไตยไทย



N = 1016

เมื่อนำข้อมูลมาประมวลในรายภูมิภาคซึ่งมีระดับนัยยะสำคัญทางสถิติพบว่าคนรุ่นใหม่ในเขตกรุงเทพมหานครมีความรู้สึกไม่พึงพอใจเลยต่อประชาธิปไตยสูงถึงร้อยละ 21.8 เช่นเดียวกับภาคเหนือที่ไม่พอใจเลยสูงถึงร้อยละ 20.8 สอดคล้องกันกับภาคกลางที่มีสัดส่วนไม่พอใจเลยสูงที่สุดถึงร้อยละ 25.6 ซึ่งมีสัดส่วนสูงมากเมื่อเทียบกับภาคอื่นๆ น่าสนใจว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีผู้พึงพอใจมากที่สุดถึงร้อยละ 12.1 ในขณะที่ภาคใต้สัดส่วนค่อนข้างพึงพอใจมีถึงร้อยละ 46.5 เมื่อประมวลตามกลุ่มรายได้ของครอบครัวซึ่งมีระดับนัยยะสำคัญทางสถิติพบว่ากลุ่มชนชั้นกลางบน และคนรวยมีแนวโน้มที่ไม่พอใจเลยต่อประชาธิปไตยคิดเป็นร้อยละสูงถึง 35.9 และ 28.6 ตามลำดับ

ต่อคำถามที่ว่า “การอาศัยอยู่ในสังคมที่มีระเบียบดีกว่าการอาศัยอยู่ในสังคมที่ให้อิสระแก่ประชาชนมากเกินไปจนทำลายความความมั่นคงและการพัฒนา?” (1 คือ เห็นด้วยมากที่สุด และ 10 คือ ไม่เห็นด้วยเลย) พบว่าค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.36 หมายความว่าผู้ตอบ

แบบสอบถามส่วนใหญ่มีความเห็นว่าควรอยู่ในสังคมที่มีความมั่นคงสูงมากกว่าสังคมที่ประชาชนมีอิสระเสรีมากเกินไป

งานศึกษาพบว่า ความน่าสนใจไปกว่านั้น ก็คือเมื่อถามว่า “แม้ว่ารัฐบาลจะมาจากกาเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยแต่ถ้ามีการคอร์รัปชันมากฝ่ายทหารควรเข้ามาแทรกแซงเพื่อให้สถานการณ์ดีขึ้น?” (1 คือ เห็นด้วยมากที่สุด และ 10 คือ ไม่เห็นด้วยเลย) พบว่าค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 5.85 หมายความว่าคนรุ่นใหม่ยังมีทัศนคติที่ไม่ต่อต้านการแทรกแซงกลไกทางการเมืองของทหารอย่างมากเท่าที่ควรนัก เมื่อพิจารณารายภาคพบว่าภาคเหนือและภาคอีสานคือกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยมากนักกับการเข้าแทรกแซงปัญหาของทหารโดยมีค่าเฉลี่ยที่ร้อยละ 6.23 และ 6.03 ตามลำดับ ในขณะที่ภาคใต้เป็นภาคเดียวที่มีค่าเฉลี่ยต่ำกว่า 5 ที่ 4.95 ซึ่งอาจหมายถึงทัศนคติที่เห็นด้วยต่อการเข้าแทรกแซงกิจการพลเรือนของทหาร และเมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับกลุ่มรายได้พบว่าไม่ได้มีความแตกต่างกันมากนัก (ดูแผนภาพที่ 6 และ 7)

แผนภาพที่ 6 แสดงค่าเฉลี่ยทัศนคติที่สนับสนุนวิธีการนอกเหนือประชาธิปไตย (จำแนกรายภาค)

ภาค	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
กทม	5.82	3.09
เหนือ	6.23	2.73
อีสาน	6.03	2.63
ใต้	4.95	2.58
กลาง	5.84	2.95

แผนภาพที่ 7 แสดงค่าเฉลี่ยทัศนคติที่สนับสนุนวิธีการนอกเหนือประชาธิปไตย (จำแนกตามกลุ่มรายได้)

กลุ่มรายได้	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
ยากจน	5.42	2.31
กลางล่าง	5.61	3.05
กลาง	6.19	2.87
กลางบน	6.50	2.71
รวย	5.64	3.57

อย่างไรก็ตาม เมื่อถามว่า “เราไม่ควรยอมรับความคิดเห็นทางการเมืองที่ต่างไปจากความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่?” (1 คือ เห็นด้วยมากที่สุด และ 10 คือ ไม่เห็นด้วยเลย) พบว่าค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 7.13 หมายความว่า คนรุ่นใหม่ส่วนใหญ่ยอมรับความคิดเห็นที่แตกต่างกันมากยิ่งขึ้น เมื่อดูรายละเอียดรายภูมิภาคพบว่า กรุงเทพมหานครและภาคกลางมีสัดส่วนค่าเฉลี่ยที่ค่อนข้างสูงที่ร้อยละ 7.78 และ 7.59 ตามลำดับ ในขณะที่เมื่อพิจารณากลุ่มรายได้พบว่ากลุ่มคนรวยมีแนวโน้มยอมรับความคิดเห็นต่างได้มากเห็นได้จากค่าเฉลี่ยที่สูงถึง 8 ซึ่งสอดคล้องกับคำถามที่ว่า “ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่น่าพึงพอใจมากกว่าการปกครองระบอบอื่นๆ?” พบว่าร้อยละ 35.3 เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ 49.7 ค่อนข้างเห็นด้วย ร้อยละ 12.7 ไม่ค่อยเห็นด้วย และร้อยละ 2.2 ไม่เห็นด้วยเลย และเมื่อถามว่า “สำหรับฉัน เราจะมีกรปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ก็สำคัญ?” พบว่าร้อยละ 37.6 ไม่เห็นด้วยเลย ร้อยละ 28.2 ไม่ค่อยเห็นด้วย ร้อยละ 24.3 ค่อนข้างเห็นด้วย และร้อยละ 9.9 เห็นด้วยอย่างยิ่ง สะท้อนว่าคนรุ่นใหม่ยังมองว่าระบอบการปกครองรูปแบบประชาธิปไตยยังมีความสำคัญและน่าพึงพอใจมากกว่าระบอบอื่น ๆ

ทั้งนี้ เมื่อถามว่า “ถ้าท่านต้องเลือกระหว่างประชาธิปไตยกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (การยกระดับมาตรฐานการครองชีพ) ท่านคิดว่าอะไรสำคัญมากกว่ากัน?” พบว่าร้อยละ 39.1 มองว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจมีความสำคัญมากกว่า ร้อยละ 34.8 เห็นว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจค่อนข้างมีความสำคัญมากกว่า ร้อยละ 17.3 เห็นว่า ประชาธิปไตยค่อนข้างมีความสำคัญมากกว่า และ ร้อยละ 8.8 เห็นว่า ประชาธิปไตยมีความสำคัญมากกว่ามาก นั้นหมายความว่า คนรุ่นใหม่ยังมองว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจมีความสำคัญมากกว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อแยกตามรายภาคซึ่งมีระดับนัยยะสำคัญทางเศรษฐกิจพบว่าส่วนใหญ่มีทิศทางที่สอดคล้องกันคือ มองว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจมีความสำคัญมากกว่า ประชาธิปไตย โดยมีสัดส่วนรวมกันมากกว่าร้อยละ 70 ยกเว้นเพียงภาคกลางที่อยู่ที่ร้อยละ 68.5 เท่านั้น และเมื่อแยกตามกลุ่มรายได้ซึ่งถึงแม้ไม่มีนัยยะทางสถิติ แต่ก็พอเห็นทิศทางที่ใกล้เคียงกันคือไม่ว่าจะในระดับกลุ่มรายได้ใดก็มองเห็นว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจมีความสำคัญมากกว่าประชาธิปไตยมากถึงร้อยละ 70 (ดูแผนภาพที่ 8 และ 9)

แผนภาพที่ 8 แสดงร้อยละของการให้ความสำคัญระหว่างประชาธิปไตย กับ การพัฒนาเศรษฐกิจ



แผนภาพที่ 9 แสดงร้อยละของการให้ความสำคัญระหว่างประชาธิปไตย กับ การพัฒนาเศรษฐกิจ (จำแนกรายภาค)

ภาค	กทม	ภาคเหนือ	ภาคอีสาน	ภาคใต้	ภาคกลาง
เศรษฐกิจมีความสำคัญมากกว่า	39.2%	50.3%	35.1%	42.9%	34.6%
เศรษฐกิจค่อนข้างมีความสำคัญมากกว่า	38.1%	27.6%	38.6%	29.6%	33.9%
ประชาธิปไตยค่อนข้างมีความสำคัญมากกว่า	18.3%	17.2%	15.8%	21.9%	15.7%
ประชาธิปไตยมีความสำคัญมากกว่า	4.4%	4.9%	10.4%	5.7%	15.7%

\*มีระดับนัยยะสำคัญทางสถิติ

N = 1054

## บทสรุปและอภิปรายผล

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรก หรือคนรุ่นใหม่ถูกคาดหวังจากสังคมว่าจะเป็นพลังเปลี่ยนแปลงการเมืองไทย เพราะไม่เพียงจะเป็นกลุ่มประชากรที่มีสิทธิเลือกตั้งขนาดใหญ่กว่าการเลือกตั้งครั้งก่อนหน้า หากยังเป็นกลุ่มที่ได้พบเห็นประสบการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองของไทยตลอดทศวรรษที่ผ่านมา ผลการศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่า

**ประการแรก** ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี 2562 พรรคอนาคตใหม่กลายเป็นอันดับ 1 ของคนรุ่นใหม่ แต่นั่นไม่ได้หมายความว่าพรรคเก่าแก่ หรือพรรคอื่นๆ จะไม่สามารถช่วงชิงฐานเสียงกลุ่มคนรุ่นใหม่ได้เลย เพราะพบว่าในหลายพื้นที่พรรคเหล่านั้นยังคงเป็นที่นิยมในอันดับ 2 และ 3 ซึ่งมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับพรรคอนาคตใหม่ กล่าวได้ว่ามีช่องว่างความนิยมไม่มากนัก และอาจสามารถช่วงชิงฐานเสียงได้ใน

การเลือกตั้งครั้งต่อไปหากมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ชัดเจนในสายตาของผู้เลือกตั้ง

**ประการที่สอง** คนรุ่นใหม่ตัดสินใจทางการเมืองด้วยการเลือกพรรคมากกว่าเลือกตัวบุคคล และต้องการเห็นผู้นำที่สามารถแก้ไขวิกฤตเฉพาะหน้าได้บนวิถีทางประชาธิปไตย นั่นหมายความว่าในอนาคตแนวโน้มการเลือกตั้งที่อิงตัวบุคคลอาจเปลี่ยนแปลงไปมากยิ่งขึ้น การนำเสนอภาพลักษณ์และนโยบายของพรรคการเมืองจะทวีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการเลือกตั้งครั้งถัดไป

**ประการที่สาม** คนรุ่นใหม่มีความรอบรู้ทางการเมืองที่ค่อนข้างต่ำ กล่าวได้ว่า ข้อมูลที่คนรุ่นใหม่ได้รับส่วนใหญ่เป็นข้อมูลประเภท “ดราม่าทางการเมือง” ดังนั้น แม้ว่าคนรุ่นใหม่จะตื่นตัวทางการเมือง แต่กลับไม่มีความรอบรู้เข้าใจทางการเมืองมากนัก งานศึกษาสะท้อนว่า แท้จริงแล้วระบบการศึกษาในโรงเรียนของไทยค่อนข้างมีประสิทธิภาพ และขึ้นอยู่กับประเด็นที่ใช้จัดการเรียนการสอน อาทิ ข้อคำถามเรื่องประเทศในประชาคมอาเซียน เป็นที่น่าสนใจว่าคนรุ่นใหม่ส่วนใหญ่ตอบคำถามข้อนั้นได้ แต่กลับไม่มีความรู้เรื่องจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทย นี่อาจเป็นภาพสะท้อนศักยภาพทางการศึกษาของประเทศไทยที่จำเป็นต้องทำงานเรื่องการส่งเสริมประชาธิปไตยให้มากยิ่งขึ้น

**ประการที่สี่** ผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรก หรือคนรุ่นใหม่มีทัศนคติทางการเมืองแบบกลางๆ กล่าวคือ มั่นใจว่าตัวเองมีส่วนร่วมหรือประสิทธิภาพทางการเมืองแบบกลางๆ ยิ่งไปกว่านั้นคนรุ่นใหม่ยังมีทัศนคติต่อเรื่องประชาธิปไตย ซึ่งต้องไปสัมพันธ์กับเรื่องที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยแบบกลางๆ เห็นได้จากตัวเลขค่าเฉลี่ยเกี่ยวกับการเข้าแทรกแซงกิจการพลเรือนของกองทัพที่ทัศนคติต่อต้านยังมีไม่มากเท่าที่ควร ที่สำคัญ ก็คือการมองว่าการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจมีความสำคัญกว่าประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม คนรุ่นใหม่สามารถยอมรับความเห็นต่างได้มากขึ้นนั้นถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่จะมีแนวโน้มเชิงบวกต่อระบบการเมืองโดยรวม

**ประการสุดท้าย** การสำรวจทัศนคติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรก หรือคนรุ่นใหม่ สะท้อนแนวโน้มเชิงบวกในหลายประการ อาทิ คนรุ่นใหม่ มีความคุ้นเคยกับ “ประชาธิปไตย” หากยังไม่ใช่จุดสิ้นสุด หรือความสำเร็จแต่อย่างใด คนรุ่นใหม่เองจำเป็นต้องเข้าถึงเนื้อหาสาระของ “ประชาธิปไตย” มากขึ้น ผ่านการมีส่วนร่วมทั้งทางตรงและทางอ้อม ส่งผ่านจากจากรุ่นหนึ่งไปสู่อีกรุ่นหนึ่ง นี่ถือเป็นสิ่งที่รัฐและสังคมต้องร่วมมือกันในการผลักดันและส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยที่ยังคงเป็นจุดอ่อนในหลายด้านให้เข้มข้นมากยิ่งขึ้น

## บรรณานุกรม

### ภาษาต่างประเทศ

- Aalberg, T., & Jenssen, A. T. (2007). "Do Television Debates in Multiparty Systems Affect Viewers? A Quasi-Experimental Study with First-Time Voters." *Scandinavian Political Studies*, 30(1), 115–135.
- Bartels, Larry M. (1996). "Uninformed Votes: Information Effects in Presidential Elections." *American Journal of Political Science*, 96(1):57-73.
- Dalton, Russell J. (2000). "Citizen Attitudes and Political Behavior." *Comparative Political Studies*, 33(6-7): 912-940
- Delli Carpini, Michael X., and Scott Keeter. (1993). "Measuring Political Knowledge: Putting First Things First." *American Journal of Political Science*, 37: 1179-1206.
- Delli Carpini, Michael X., and Scott Keeter. (1996). *What Americans Know About Politics and Why it Matters*. New Haven: Yale University Press.
- Gerber, A. S., Green, D. P., & Shachar, R. (2003). "Voting Maybe Habit-Forming: Evidence from a Randomized Field Experiment." *American Journal of Political Science*, 47(3), 540–550.
- Godbout, Jean-François and Frédéric Bédouin. (2007). "Economic Voting and Political Sophistication in the United States: A Reassessment." *Political Research Quarterly*, 60(3): 541–554.
- Gomez, Brad T. and J. Matthew Wilson. (2001). "Political Sophistication and Economic Voting in the American Electorate: A Theory of Heterogeneous Attribution." *American Journal of Political Science*, 45(4): 899–914.
- Gomez, Brad T. and J. Matthew Wilson. (2008). "Political Sophistication and Attributions of Blame in the Wake of Hurricane Katrina." *Publius: The Journal of Federalism*, 38(4): 633–50.
- Ha, L. S., Wang, F., Fang, L., Yang, C., Hu, X., Yang, L., Morin, D. (2013). "Political Efficacy and the Use of Local and National News Media Among Undecided Voters in a Swing State: A Study of General Population Voters and First-Time College Student Voters." *Electronic News*, 7(4), 204–222.
- Hale, Geoffrey E. (2006). "Balancing Autonomy and Responsibility: The Politics of Provincial Fiscal and Tax Policies." In *Provinces: Canadian Provincial Politics*, 2nd edition, ed. Christopher Dunn. Ontario: The Broadview Press, 373 - 412.
- Jennings, M. Kent. (1996). "Political Knowledge over Time and Across Generations." *Public Opinion Quarterly*, 60: 228-252

- Kaid, L. L., McKinney, M. S., & Tedesco, J. C. (2007). "Introduction: Political Information Efficacy and Young Voters." *American Behavioral Scientist*, 50(9), 1093 - 1111.
- Kimmo, Gronlund and Henry Milner. (2006). "The Determinants of Political Knowledge in Comparative Perspective," *Scandinavian Political Studies*, 29(4): 386-406.
- Lau, Richard R. and David P. Redlawsk. (1997). "Voting Correctly." *American Political Science Review*, 91(3): 585-98.
- Moeller, J., Vreese, C., de Esser, F., & Kunz, R. (2014). "Pathway to Political Participation: The Influence of Online and Offline News Media on Internal Efficacy and Turnout of First-Time Voters." *American Behavioral Scientist*, 58(5), 689 - 700.
- Ohme, Jakob (2019). "When Digital Natives Enter the Electorate: Political Social Media Use among First-Time Voters and Its Effects on Campaign Participation," *Journal of Information Technology and Politics*, 16 (2): 119-136.

## องค์กรอิสระกับการสร้างความสมดุลในระบบการเมือง\*

### Independent Bodies and Their Function as Checks and Balances Mechanism

นิยาม รัฐอมฤต\*\*

Niyom Rathamarit\*\*\*

อุดม รัฐอมฤต\*\*\*\*

Udom Rathamarit\*\*\*\*\*

#### บทคัดย่อ

การจัดตั้งองค์กรอิสระในประเทศไทยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และศาล ไม่ให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายและไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยรวม การจัดตั้งองค์กรอิสระครั้งแรกกระทำโดยอาศัยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แต่ไม่ประสบความสำเร็จในการสร้างดุลให้กับระบบการเมือง จึงถูกยกเลิกไปโดยรัฐประหาร เมื่อ พ.ศ. 2549 กระนั้นก็ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ยังคงยืนยันให้มีองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลในระบบการเมืองต่อไป ด้วยการปรับปรุงแก้ไขในส่วนของคุณสมบัติของบุคคลที่เป็นผู้ใช้อำนาจ องค์คณะของผู้ใช้อำนาจ องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการองค์กรอิสระ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ผลงานขององค์กรอิสระในยุคหลังๆ ที่ปรากฏยังคงทำได้ไม่เต็มที่ โดยเฉพาะความเป็นอิสระ ความเชี่ยวชาญ และความกล้าหาญของ

บทความนี้

Received

21 พฤษภาคม 2562

Revised

14 มิถุนายน 2562

Accepted

20 มิถุนายน 2562

\* บทความนี้เป็นการสรุปสาระสำคัญจากงานวิจัยเรื่อง “องค์กรอิสระกับการสร้างความสมดุลในระบบการเมือง” ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2562

\*\* รองศาสตราจารย์ อติตคมบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และอดีตคณบดีวิทยาลัยนานาชาติปริดิ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ดร.)

\*\*\* Associate Professor, Ex-Dean of Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University and Ex-Dean of Pridi Banomyong International College, Thammasat University (Ph.D.)

\*\*\*\* ศาสตราจารย์ คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และอดีตรองอธิการบดีรัฐธรรมนูญ (ดร.)

\*\*\*\*\* Professor, Dean of Faculty of Law Thammasat University (Ph.D.)

องค์กรอิสระในการทำหน้าที่อย่างมืออาชีพ ผลของการสำรวจเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรและตัวบุคคลขององค์กรอิสระหรือกึ่งอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของต่างประเทศที่มีผลงานพออ้างอิงได้ เช่น จีน ฮองกง เกาหลี สหรัฐ มาเลเซีย องค์กรอิสระหรือกึ่งอิสระดังกล่าวต้องมีสถาบันหลักของประเทศ เช่น รัฐสภา ประธานาธิบดี/นายกรัฐมนตรี ศาล ให้การสนับสนุนและปกป้องเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันหลักนั้น คือมีความสัมพันธ์แนบแน่นกับสถาบันหลักที่เกี่ยวข้อง ไม่ใช่เป็นองค์กรขนาดเล็ก โดดเดี่ยว เป็นเอกเทศ ไร้สถาบันหลักที่จะพึ่งพิง อย่างกรณีขององค์กรอิสระของประเทศไทย

**คำสำคัญ :** องค์กรอิสระ, การตรวจสอบถ่วงดุล, รัฐธรรมนูญ

## Abstract

The independent bodies in Thailand were established for the purpose of functioning as mechanisms to provide checks and balances on the executive, the legislature, and the judiciary in order to prevent them from exercising power in ways that are unlawful, or inconsistent with the country's and the general public's interests. They were first established under the 1997 Constitution. Their existence was unable to provide checks nor balances in the political system, so the independent bodies were suspended for a short while by the 2006 coup d'etat. However, the 2007 Constitution and the 2017 Constitution maintained the independent bodies in the political system, with some changes to the qualifications of independent bodies' commissioners, the composition of the independent body boards, the composition of member selection boards, terms of office of the independent bodies' commissioners, etc. Despite the amendments, the performance of the independent bodies have not been able to meet the purposes set by the constitutions, especially the degree of independence, specialization, and bravery in doing their duties as experience professionals. According to our survey of independent semi-independent oversight bodies of foreign countries, including China, Hong Kong, South Korea, the US, and Malaysia, their performance in these places can be claimed to be relatively effective and successful. All the independent or semi-independent bodies must be affiliated or have close ties to a major institution of the country, either the legislature, the chief executive, or the courts of justice. They are not a small, isolated, or lacking a major national institution ally with or to give protection.

**Key Words :** Independent Bodies, Checks and Balances, Constitution

ระบบรัฐสภาที่ประเทศไทยนำมาประยุกต์ใช้ในการปกครองประเทศตั้งแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา เป็นระบบที่ให้ฝ่ายเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาลตามรูปแบบการปกครองของอังกฤษ ทำให้สภาผู้แทนราษฎรซึ่งโดยระบบมีหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบรัฐบาล ไม่อยู่ในฐานะที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมรัฐบาลได้อย่างจริงจัง เนื่องจากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรกับรัฐบาลเป็นคนในสังกัดพรรคการเมืองเดียวกันหรือกลุ่มการเมืองเดียวกัน มีผลประโยชน์ได้เสียร่วมกัน ดังนั้นจึงทำให้ง่ายต่อการเกิดระบบเผด็จการทางรัฐสภา และการทุจริตในทางการเมือง มาตรการต่างๆ ในทางรัฐสภา เช่น การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องหนึ่งเรื่องใดเป็นการเฉพาะ รวมทั้งการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ มักไม่บังเกิดผลในทางควบคุมรัฐบาลให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย (อมร จันทรมบูรณ์, 2539 ; สมคิด เลิศไพฑูรย์ และกิตติพงศ์ กมลธรรมวงศ์, 2550) หากไม่เกิดการแตกแยกภายในพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองนั้น ทำให้มีกรณีทุจริตเกิดขึ้นมากมายในวงการรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากกรณีเป็นข่าวอื้อฉาวในหน้าหนังสือพิมพ์ในช่วงก่อนการปฏิรูปการเมือง พ.ศ. 2540 การเรียกรับสินบนการก่อสร้างรถไฟฟ้ามหานคร การให้สัมปทานโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมาย การจัดสรรที่ทำกินแก่เกษตรกร สปก. 4-01 การจัดซื้อที่ดินเพื่อสร้างโรงพิมพ์ธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น

ในขณะที่ฝ่ายเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎรไม่มีข้อมูลมากพอหรือไม่ตั้งใจที่จะจัดรวบรวมพยานหลักฐานฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม ในทำนองเดียวกันศาลยุติธรรมซึ่งโดยระบบมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีถูกจำกัดบทบาท ไม่สามารถยื่นมือลงมาหยิบยก

คดีขึ้นพิจารณาเองได้ถ้าไม่มีผู้เสียหายยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาล ภายใต้สภาวะการณ์ดังกล่าว สังคมตกอยู่ในสภาพที่ไร้กฎหมาย เกิดการละเมิดกฎหมาย เอาไรต์เอาเปรียบกัน และเป็นการไม่ยุติธรรมอย่างรุนแรง สังคมแตกแยก ประชาชนยอมไม่ได้รับบริการที่ดีจากรัฐ รัฐบาลสูญเสียความชอบธรรม และนำไปสู่การโค่นล้มรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายในสภา การชุมนุมประท้วงนอกสภา หรือรัฐประหารเป็นระยะๆ (นิยม รัฐอมฤต, 2558)

ด้วยปัญหาเหล่านี้จึงมีความพยายามที่จะหาแนวทางหรือออกแบบกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาวินิจัย หรือการตรวจสอบข้อมูล หรือการตรวจสอบเสนอความเห็น เพิ่มเติมจากระบบปกติที่มีอยู่ในระบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน อันเนื่องจากปัญหาเรื้อรังที่ไม่สามารถหาทางแก้ไข รวมถึงปัญหาการทุจริตในการเลือกตั้ง ปัญหาการทุจริตในวงการเมืองและระบบราชการ ปัญหาการเบียดบังงบประมาณแผ่นดินมาเป็นของส่วนตัว ปัญหาการใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงประชาชน ตลอดจนการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อสร้างกลไกแก้ปัญหาข้างต้น จึงเกิดแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรใหม่ที่ชื่อว่า “องค์กรอิสระ” อันเป็นแนวคิดใหม่ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มุ่งหมาย เพื่อให้เป็นองค์กรตรวจสอบทำหน้าที่ป้องกันและควบคุมความประพฤติและการกระทำของบุคลากรในวงการทางการเมืองและในองค์กรฝ่ายปกครอง ไม่ให้ใช้อำนาจในทางมิชอบหรือสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนทั้งในทางตรงและทางอ้อม อันเป็นมาตรการเสริมกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจในระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ที่มีอยู่เดิม (อมร จันทรมบูรณ์, 2539)

## องค์กรอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้มีการปฏิรูประบบการเมืองใหม่ให้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจรัฐในระบบการเมืองการปกครองที่เคยเป็นอยู่เดิม (แกมสุข นุ่มนนท์, 2545) จึงได้ทำการร่างรัฐธรรมนูญให้มีเนื้อหาปฏิรูปและแก้ไขปัญหาในประเด็นหลัก 3 ประเด็น ได้แก่ การปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย การปฏิรูปการเมืองให้มีประสิทธิภาพ และการทำการเมืองให้โปร่งใส (นิยม รัฐอมฤต, 2558) ซึ่งในส่วนของการทำงานเมืองให้โปร่งใส นั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นเป็นครั้งแรกจำนวน 8 องค์กร ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกมิติ (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และกิตติพงศ์ กมลธรรมาวงศ์, 2550) เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าองค์กรอิสระจะเป็นองค์กรที่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลกับกลไกอำนาจรัฐฝ่ายอื่นๆ เพื่อให้กลไกการใช้อำนาจดำเนินการภายในกรอบของกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยเฉพาะในส่วนของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นกลไกหลักในการใช้อำนาจรัฐจัดทำบริการสาธารณะ บำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชน

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การที่องค์กรอิสระในยุคนั้นเพิ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่ จึงเป็นเรื่องปกติที่จะพบว่าความพร้อมในด้านต่างๆ เช่น การขาดกำลังคนที่มีความรู้ความสามารถที่จะปรับตัวให้เข้ากับภารกิจในองค์กรนั้นๆ ยกตัวอย่างการทำงานของคณะกรรมการ

การเลือกตั้ง (กกต.) ที่จะต้องแต่งตั้งผู้ปฏิบัติงานเป็นจำนวนมากทั้งในสำนักงานใหญ่ ในระดับจังหวัด ระดับเขตเลือกตั้ง และหน่วยเลือกตั้ง ทำให้ไม่สามารถกลั่นกรองและควบคุมการสรรหาคนได้เต็มที่ การขาดแนวคิดและและมาตรการในการสรรหาบุคลากรที่เหมาะสม ขาดการกลั่นกรองบุคคลที่ยึดตัวมาช่วยราชการ และบุคคลจำนวนไม่น้อยไม่มีความมุ่งมั่น ที่จะอุทิศตนให้กับภารกิจหน้าที่ มีปัญหาถึงขั้นทุจริต ปัญหาการขาดการเชื่อมต่อที่ีระหว่างคณะกรรมการกับสำนักงานที่ทำหน้าที่ด้านปฏิบัติการและธุรการ ขาดการคุ้มครองผู้เป็นพยานหรือช่วยให้เบาะแส รวมทั้งขาดระบบการให้ค่าชดเชยและค่าตอบแทนแก่พลเมืองที่ขาดการประชาสัมพันธ์ที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจและช่วยเหลืองานขององค์กรอิสระ และขาดการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (อมร รักษาสัตย์, 2544) และสำหรับองค์กรอิสระที่ไม่ได้เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่แท้ๆ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ได้บัญญัติยกสถานะของหน่วยงานทั้งสองให้เป็นองค์กรอิสระ ทำให้ต้องใช้เวลาในการปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพ รวมถึงการปรับทัศนคติของทั้งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ให้เข้ากับภารกิจที่ต้องรับผิดชอบโดยตรง ตลอดจนความพร้อมในวิธีการสรรหาและคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระด้วยเหตุเหล่านี้้องค์กรอิสระจึงเป็นองค์กรที่ถูกแทรกแซงจากบุคคลภายนอกได้ง่าย ยิ่งองค์กรอิสระมีวาระการอยู่ในตำแหน่งในช่วงเวลาสั้น การสรรหาเกิดขึ้นบ่อย ก็เป็นโอกาสที่ฝ่ายการเมืองจะเข้าแทรกแซงได้เป็นปกติ (มหาวิทยาลัยรังสิต, คณะนิติศาสตร์, 2548) ขณะเดียวกันความปั่นป่วนในองค์กรอิสระก็เกิดขึ้นบ่อย เพราะการเปลี่ยนผู้บริหารใหม่ ทำให้เกิดการวิ่งเต้นของเจ้าหน้าที่ประจำเข้าหานายคนใหม่เพื่อความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่

ด้วยรูปแบบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กำหนดรูปแบบการปฏิรูปด้านการเมืองในทุกส่วนให้เป็นไปในรูปแบบใหม่ ก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองในเรื่องต่างๆ ที่ไม่สามารถแก้ไขให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ เช่น รัฐบาลในช่วงดังกล่าวมีความเข้มแข็งเป็นพิเศษเนื่องจากระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกกำหนดให้มีรูปแบบที่เอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ในขณะที่องค์กรอำนาจฝ่ายอื่นๆ รวมทั้งองค์กรอิสระอ่อนแอเกินกว่าที่จะต้านทานการใช้อำนาจของฝ่ายรัฐบาลที่แผ่อำนาจและอิทธิพลครอบงำไปเกือบทุกวงการ ทำให้ประชาชนที่เห็นว่ารัฐบาลดำเนินการในเรื่องต่างๆ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่กลับใช้สถานะของการเป็นรัฐบาลที่ได้เสียงข้างมากเป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาล จนประชาชนต้องรวมตัวกันออกมาประท้วงและเกิดความขัดแย้งในทางการเมืองรุนแรง จนไม่อาจหาข้อยุติได้ และในที่สุดนำไปสู่เงื่อนไขของการทำรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ซึ่งต่อมาแปรสภาพเป็นคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.)

### องค์กรอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ภายหลังจากที่คณะรัฐประหารเข้ายึดอำนาจเมื่อปี พ.ศ. 2549 จึงได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ขึ้น โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเนื้อหามุ่งให้เกิดการปฏิรูปทางการเมืองอีกเช่นกัน โดยให้ความสำคัญกับการสร้างดุลยภาพของอำนาจฝ่ายต่างๆ ในระบบการเมือง ด้วยการเพิ่มมาตรการตรวจสอบและลงโทษพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตการเลือกตั้งหรือกระทำการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เพิ่มบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมรัฐบาล กำหนดห้ามมิให้

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเจ้าของหรือเป็นหุ้นส่วนในกิจการสื่อสารมวลชน เพิ่มความเป็นอิสระให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการตัดสินใจทางการเมือง ปรับวิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้ปลอดจากการครอบงำของพรรคการเมือง เสริมสร้างจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และที่สำคัญคือการแยกองค์กรอิสระประเภทศาลไปขึ้นกับฝ่ายตุลาการ และแยกองค์กรอิสระเป็น 2 ประเภท ประเภทหนึ่งเรียกว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และอีกประเภทเรียกว่าองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังตัดทอนบทบาทของพรรคการเมืองในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระด้วย

การกำหนดให้มีการแยกประเภทขององค์กรอิสระนี้ทำให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง ซึ่งเคยเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เปลี่ยนสถานภาพไปอยู่ในประเภทขององค์กรตุลาการ ส่วนองค์กรอิสระที่เหลือได้จัดแบ่งใหม่ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน (เปลี่ยนชื่อจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กับองค์กรใหม่อีก 2 องค์กร คือ องค์กรอัยการ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้ ความแตกต่างระหว่างองค์กรอิสระสองประเภทนี้อยู่ที่ประเภทกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อจัดตั้ง กล่าวคือ หากจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เรียกว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีนัยว่าจะต้องดำรงอยู่และล้มเลิกไปตามรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ ส่วนองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติตามปกติ จึงไม่ต้องล้มเลิกไปตามรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้

สำหรับในส่วนกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้แก้ไขกระบวนการสรรหาในส่วน องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระ ที่เดิมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้ตัวแทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรเป็นองค์ประกอบหนึ่งของคณะกรรมการ สรรหา แต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ให้เปลี่ยนเป็นหน้าที่ ของประธานรัฐสภา และผู้นำฝ่ายค้านในสภา ผู้แทนราษฎร รวมถึงลดบทบาทของวุฒิสภาในการเลือก ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่คณะกรรมการสรรหา เสนอมาสองเท่าให้เป็นการเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอมา เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จะได้พยายามแก้ไขจุดอ่อนของระบบการเมืองตาม รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในหลายประเด็น โดยเฉพาะ ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐบาลซึ่งมีอำนาจมากเกินไปอันเนื่อง มาจากการเป็นฝ่ายเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรที่มี เสียงท่วมท้น อันเป็นผลมาจากระบบเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรที่ให้ประโยชน์แก่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ ในขณะที่ลดทอนผลประโยชน์ของพรรคการเมือง ขนาดกลางและขนาดเล็ก รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ลดทอนความเสียเปรียบของพรรคการเมืองขนาดกลาง และขนาดเล็ก ทำให้การเมืองในช่วงที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ใช้บังคับเป็นการเมืองในรูปแบบของระบบ 2 พรรค เป็นแกนหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ พรรคพลังประชาชนกับพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งต่อมาภายหลัง พรรคพลังประชาชนได้ถูก ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคในช่วงปลาย ปี พ.ศ. 2551 เนื่องจากกรรมการบริหารพรรค พลังประชาชนได้กระทำการขัดต่อรัฐธรรมนูญฐาน ชื่อเสียง ทำให้สมาชิกพรรคพลังประชาชนส่วนใหญ่ต้อง ย้ายไปสังกัดพรรคเพื่อไทย ซึ่งเป็นพรรคการเมืองใหม่

ที่จดทะเบียนขึ้นเพื่อรองรับสมาชิกของพรรค พลังประชาชนก่อนที่พรรคพลังประชาชนจะถูกยุบ ทำให้ พรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์เป็นสองพรรคใหญ่ ที่มีอิทธิพลมากที่สุดในวงการเมืองของประเทศไทย ในช่วงที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ใช้บังคับ

นอกจากการเมืองในช่วงดังกล่าวเป็นการเมือง ในระบบ 2 พรรคแล้ว ยังเป็นการเมืองในสภาพสมกับ การเมืองนอกสภา กล่าวคือ ในช่วงแรกของการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 พรรคพลังประชาชนเป็นพรรคที่ประสบความสำเร็จ ในการเลือกตั้งเป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาล ทำให้มวลชน ที่สนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์หรือกลุ่มเสื้อเหลือง มาประท้วงรัฐบาลตั้งแต่วันแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และชุมนุมประท้วงบนท้องถนนอย่างต่อเนื่อง รวมถึง การปิดล้อมทำเนียบรัฐบาล โดยกล่าวอ้างว่ารัฐบาล ที่จัดตั้งขึ้นไม่มีความชอบธรรม เป็นตัวแทนของพรรค ไทยรักไทยที่ถูกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญสั่งยุบไปแล้ว และหัวหน้าพรรคกระทำคามผิดหลบหนีการจับกุม ของบ้านเมือง ภายหลังที่พรรคพลังประชาชนถูก ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรค และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่สังกัดพรรคพลังประชาชนบางส่วนย้ายพรรคไปสังกัด พรรคอื่นที่ไม่ใช่พรรคเพื่อไทย และให้การสนับสนุน นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลในช่วงปลายปี พ.ศ. 2551 นักการเมืองฝ่ายสนับสนุนพรรคไทยรักไทยเดิมและ กลุ่มเสื้อแดงจึงได้ออกมาประท้วงรัฐบาล จัดการชุมนุม บนท้องถนนในกรุงเทพฯ ในหลายโอกาสและเป็นระยะ เวลาสั้นบ้างยาวบ้าง ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2553 กลุ่มเสื้อแดงชุมนุมประท้วงในย่านราชประสงค์และ สวนลุมพินี ซึ่งเป็นย่านธุรกิจสำคัญของกรุงเทพมหานคร นานกว่า 2 เดือน โดยอ้างว่าพรรคประชาธิปัตย์ชักจูง คนของพรรคพลังประชาชนเดิมไปเป็นเสียงจัดตั้งรัฐบาล โดยมีขอบ เป็นการชุมนุมกดดันเพื่อให้รัฐบาลยุบสภา และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ จนต้องมีการใช้กำลังทหาร

และตำราจเข้าสู่สลายการชุมนุม เหตุการณ์ดังกล่าวมีผู้เกี่ยวข้องในเหตุการณ์ชุมนุมเสียชีวิตเกือบ 100 คน

สถานการณ์การเมืองในสภาสลับกับการเมืองบนท้องถนนยืดเยื้อมาจนกระทั่งนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ประกาศยุบสภาเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม ปีเดียวกัน ผลของการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคเพื่อไทยเป็นพรรคที่ได้จำนวนที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งเป็นน้องสาวนายทักษิณ ชินวัตร ได้รับการลงคะแนนสนับสนุนจากเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้บริหารราชการแผ่นดิน ก็ได้มีการพยายามเร่งรัดออกกฎหมายนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมืองและการแสดงออกทางการเมือง ซึ่งทำให้เห็นว่าต้องการนิรโทษกรรมให้กับนายทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีที่หลบหนีการลงโทษอยู่ในต่างประเทศ ทำให้ต่อมา นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชาธิปัตย์ก่อการชุมนุมประท้วงบนท้องถนนในกรุงเทพฯ และตกลงกันไม่ได้ว่าจะเลือกตั้งก่อนแล้วจึงปฏิรูป หรือปฏิรูปก่อนแล้วค่อยเลือกตั้ง จนกระทั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ประกาศยึดอำนาจจากรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 (นิยม รัฐอมฤต, 2558)

ภายใต้การเมืองในสภาสลับกับการเมืองนอกสภา ดังที่กล่าวมาข้างต้น ย่อมเห็นได้ว่าสังคมไทยเกิดการแตกแยกอย่างรุนแรง กองทัพ ตำรวจ ศาล รวมทั้งองค์การอิสระถูกมองอย่างแยกฝ่าย ไม่เป็นฝ่ายเสียเหลือ

ก็ต้องเป็นฝ่ายเสียแฉ่ง และมีการกล่าวหาจากกลุ่มการเมืองว่ากลไกของรัฐมีการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มการเมือง หรือการปฏิบัติแบบสองมาตรฐาน คือเรื่องอย่างเดียวกัน ต่อกลุ่มหนึ่งปฏิบัติอย่างหนึ่ง ต่อกลุ่มหนึ่งปฏิบัติอีกอย่างหนึ่ง และเนื่องจากในช่วงดังกล่าวมีการใช้มาตรการเข้มงวดต่อพรรคการเมืองในเรื่องการซื้อขายเสียง ทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ และพรรคการเมืองขนาดกลางหลายพรรคถูกยุบพรรคโดยคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย และพรรคมีชัยมาธิปไตย ซึ่งคดียุบพรรคการเมืองเป็นงานในความรับผิดชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้จัดทำสำนวนเสนอขึ้นไป<sup>1</sup> ส่วนในทางการเมือง นโยบายประชานิยมของพรรคเพื่อไทยก็ดี หรือของพรรคประชาธิปัตย์ก็ดี เช่น นโยบายรับจำนำข้าวเปลือก การขายข้าวรัฐบาลต่อรัฐบาล นโยบายไทยเข้มแข็ง เป็นแหล่งที่มาของการทุจริตในโครงการของรัฐ และเป็นงานที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติติดตามตรวจสอบอย่างใกล้ชิด จนเป็นคดีฟ้องร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การใช้งบประมาณแผ่นดินเดินทางไปศึกษาดูงาน ณ ต่างประเทศของหน่วยงานภาครัฐ ถูกเพ่งเล็งจากกลไกในสังกัดของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในแง่ใช้เงินไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการฝึกอบรม ในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ประเด็นปัญหาเรื่องความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาแรงงานต่างด้าว ปัญหาผู้อพยพ นับว่ามีความรุนแรงไม่น้อยซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่ต้องตรวจสอบและรายงาน เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหา ปัญหาต่างๆ จึงทำให้บทบาทขององค์การอิสระในช่วงของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

<sup>1</sup> คณะกรรมการการเลือกตั้งให้ใบแดงแก่ นายยงยุทธ ตียะไพรัช ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อและรองหัวหน้าพรรคพลังประชาชน นายมณฑิร สงฆ์ประชา ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและรองเลขาธิการพรรคชาติไทย และนายสุนทร วิชาวัลย์ ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและรักษาการรองหัวหน้าพรรคมีชัยมาธิปไตย ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรค เมื่อ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2551 และตัดสิทธิกรรมการบริหารพรรคทั้ง 3 เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยยุบพรรคการเมือง ดู [https://th.wikipedia.org/wiki/คดียุบพรรคการเมือง\\_2551](https://th.wikipedia.org/wiki/คดียุบพรรคการเมือง_2551)

ไม่มีผลงานที่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ก่อตั้งขึ้นมากนัก เนื่องจากกลุ่มพลังทางการเมืองใช้รูปแบบการต่อสู้นอกสภาอยู่เป็นประจำ ทำให้ลดความสำคัญในการหาทางออกโดยมาตรการทางกฎหมาย หรือการใช้กลไกของรัฐสภา อีกทั้งการปรับองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเพื่อลดอิทธิพลครอบงำของพรรคการเมืองต่อวุฒิสภาและองค์กรอิสระ แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้องค์กรอิสระมีความเข้มแข็งมากพอเมื่อต้องเผชิญหน้ากับฝ่ายการเมืองและพลังมวลชนที่เข้ามาร่วมสนับสนุนฝ่ายทางการเมืองที่ตนชื่นชอบได้ (นิยม รัฐอมฤต และคณะ, 2552) สถานการณ์บ้านเมืองจึงลงเอยด้วยการต้องใช้มาตรการที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ คือการทำรัฐประหาร อันเป็นการยกเลิกระบอบประชาธิปไตยที่เป็นฐานที่มาของการปกครองโดยกฎหมายที่มีองค์กรอิสระเป็นกลไกส่วนหนึ่งของระบบไปโดยปริยาย

### องค์กรอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ภายหลังการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ทั้งนี้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวดังกล่าว นอกจากกำหนดกลไกการบริหารประเทศในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การมีรัฐบาลปกครองบ้านเมืองตามปกติและการวางขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว ยังได้กำหนดสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่ฉบับถาวรให้ต้องมีการจัดวางกลไกให้เกิดการปฏิรูปประเทศในด้านต่างๆ บนหลักการของเอกภาพของประเทศเป็นสำคัญด้วยการขจัดททุจริต แก้ไขความขัดแย้งในสังคม ป้องกันการรั่วไหลในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน ส่งเสริมประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งการจัดให้มีกลไกในการปกป้องการปฏิรูปประเทศไว้

ซึ่งเห็นได้ว่าองค์กรอิสระก็จัดเป็นหน่วยงานหนึ่งที่จะต้องขับเคลื่อนการทำงานให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 กำหนดไว้

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้ประกาศใช้แทนรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดรูปแบบขององค์กรอิสระใหม่ให้แตกต่างไปจากที่เคยเป็นมาในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ด้วยการกำหนดให้มีองค์กรอิสระเหลือเพียง 5 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งได้แก้ไขเพิ่มเติมในหลักการทั่วไปในทุกองค์กรอิสระใหม่ ได้แก่ คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่ง และหลักการทำงาน ดังนี้

1. คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง ในส่วนที่เคยกำหนดว่าต้องมีประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าตำแหน่งอธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรม รวมทั้งผู้มีตำแหน่งศาสตราจารย์ และไม่มีกำหนดเงื่อนไขเรื่องระยะเวลาดำรงตำแหน่งดังกล่าว แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขเรื่องระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งดังกล่าวข้างต้นเพิ่มเติมว่า ต้องมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งไม่น้อยกว่า 5 ปี ด้วย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกว่าผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องทำงานด้วยความสุจริต เทียงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจเพื่อแก้ไขปัญหาของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่ผ่านมาซึ่งมักจะเป็นผู้ที่มีอายุอยู่ในวัยเกษียณ ซึ่งคนวัยนี้มีจุดแข็งในแง่ประสบการณ์และความรอบรู้ แต่มักจะมีจุดอ่อนตรงที่อาจไม่คล่องแคล่ว และอาจไม่กล้าหาญ

เอาจริงเอาจังเท่าคนในวัยทำงานที่มองความสำเร็จเป็นเป้าหมายสำคัญในชีวิต

**2. วาระการดำรงตำแหน่ง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่** ได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งขององค์กรอิสระมีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากันทั้งหมด โดยกำหนดให้กรรมการขององค์กรอิสระที่เคยมีวาระดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน ได้แก่ กรรมการการเลือกตั้ง วาระ 7 ปี ผู้ตรวจการแผ่นดิน วาระ 6 ปี กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน วาระ 6 ปี กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ วาระ 6 ปี และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ วาระ 9 ปี คือกรรมการองค์กรอิสระทุกองค์กรมีวาระ 7 ปีนับแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

**3. องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ** รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 217 กำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระทุกองค์กร ยกเว้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยบุคคล 9 คน คือ 1. ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ 2. ประธานสภาผู้แทนราษฎร 3. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร 4. ประธานศาลปกครองสูงสุด 5. บุคคลที่แต่งตั้งโดยศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 1 คน 6. บุคคลที่แต่งตั้งโดยศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มีชื่อองค์กรอิสระที่มีการสรรหา องค์ละ 1 คน สำหรับกรณีการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้มีองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาแตกต่างกันออกไป ซึ่งเดิมในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยบุคคล 7 คนเป็นหลัก ยกเว้นกรณี

คณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้ลดลงเหลือ 5 คน กล่าวคือคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน. และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. ประกอบด้วยบุคคล 7 คน คือ 1. ประธานศาลฎีกา 2. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 3. ประธานศาลปกครองสูงสุด 4. ประธานสภาผู้แทนราษฎร 5. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร 6. บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือก จำนวน 1 คน และ 7. บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือก จำนวน 1 คน ส่วนคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 5 คน โดยตัดบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกออกไป ทั้งนี้ มีข้อสังเกตคือองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาเดิม เป็นบุคคลในวงการศาลหรือบุคคลที่วงการศาลคัดเลือกเป็นส่วนใหญ่ แต่ตามองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาตามรัฐธรรมนูญใหม่พยายามสร้างความสมดุลใหม่โดยให้ตัวแทนจากองค์กรอิสระที่มีได้มีการสรรหาเข้ามาร่วมเป็นกรรมการด้วย

**4. หลักการทำงาน** การปฏิบัติงานขององค์กรอิสระที่ผ่านมาเป็นลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ ไม่คำนึงถึงการร่วมมือหรือช่วยเหลือกัน แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา 221 บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้องค์กรอิสระแต่ละองค์กรต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการทำงาน และถ้าองค์กรอิสระใดเห็นว่าผู้กระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น ให้แจ้งองค์กรอิสระนั้นทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป<sup>2</sup> เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

<sup>2</sup> ดู พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 มาตรา 6 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 6 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 6 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 6 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 6

ในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรตามกรอบการปฏิบัติงานใหม่

แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 จะได้พัฒนารูปแบบขององค์กรอิสระในด้านต่างๆ ยิ่งขึ้นเพื่อให้ทันต่อ การตรวจสอบงานการเมืองในปัจจุบัน แต่ก็พบว่าองค์กรอิสระแต่ละองค์กรยังทำงานไม่บรรลุวัตถุประสงค์หรือมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากผลการดำเนินงานขององค์กรอิสระต่างๆ เช่น ในการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินพบว่ามีภาระงานไม่มากนัก ในปี พ.ศ. 2560 มีเรื่องเข้าสู่การร้องเรียน จำนวน 2,539 เรื่อง แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเองเพียง 1 เรื่องเท่านั้น ส่วนผลงานด้านเสนอแนะแก้ไขระบบงานหรือมาตรการป้องกันการเกิดปัญหาที่โดดเด่นชัดเจนก็ยังมีไม่มาก ทั้งๆ ที่ภาระงานด้านนี้อาจกล่าวได้ว่าคือหัวใจของงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เพราะจะสามารถส่งผลต่อการแก้ปัญหาได้อย่างกว้างขวาง แทนการทำงานแบบแก้ปัญหาเป็นรายกรณี หรือในการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) พบว่ามีสถิติคดีทุจริตเกิดขึ้นใหม่ที่มีปริมาณสูงมากขึ้น อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานด้านการป้องกันการทุจริตที่ผ่านมาไม่ได้ผลเท่าที่ควร และ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีเรื่องที่ยังค้างอยู่ในการไต่สวนค่อนข้างมาก (สำนักงาน ป.ป.ช., 2561) รวมถึงการที่ไม่ได้รับการสนับสนุนด้านอำนาจปฏิบัติการและเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเพียงพอ เช่น ขาดแหล่งข้อมูลที่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการรู้ทันผู้กระทำความผิด ไม่มีระบบการประสานเชื่อมโยงข้อมูลในระหว่างหน่วยงาน เพราะต่างฝ่ายต่างก็ถือว่าข้อมูลของตนเป็นความลับ หรือถ้ามีก็เป็นไปด้วยความล่าช้า ไม่รวดเร็ว สำหรับการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพบว่ามีลักษณะ

การทำงานที่มุ่งจับผิดมากกว่าการส่งเสริมแนะนำเจ้าหน้าที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแบบตรงๆ ทำให้ขาดความเข้าใจเป้าหมายของการทำงาน ไม่ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพหรือความก้าวหน้ามากเท่ากับระเบียบ ส่วนการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) นั้น พบว่ายังไม่มียุทธศาสตร์ในเรื่องสิทธิมนุษยชนในประเทศมากนัก (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2561) บทบาทส่วนใหญ่เป็นข้อเรียกร้องสำนักของคนในสังคม ซึ่งเป็นงานที่มีความยากลำบาก ลำพังหน่วยงาน กสม. เองจึงผลักดันให้เห็นผลงานได้ยาก ไม่มีพลังทางสังคมในตัวเองมากพอที่จะไปต้านทานสังคมที่เน้นผลประโยชน์ของทุนและสถานะทางสังคมของบุคคล จึงต้องอาศัยการสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะกลไกจากภาครัฐค่อนข้างมากเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนในสังคม และในการดำเนินงานขององค์กรอิสระที่มีคนพูดถึงมากที่สุดในขณะนี้อย่างคณะกรรมการเลือกตั้ง (กกต.) ก็พบว่ายังไม่สามารถทำงานให้เห็นผลงานอย่างที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะการทำงานในช่วงการเลือกตั้งครั้งล่าสุดที่ผ่านมาก็ยังพบปัญหาอย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบการควบคุมการเลือกตั้งที่เชื่อว่าการซื้อขายเสียงกันอย่างแพร่หลาย แต่ กกต.พบการกระทำผิดเพียงบางส่วนเท่านั้น

### ประสบการณ์ของต่างประเทศ

จากประสบการณ์ของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ผ่านมามีผลทำให้เกิดความสำเร็จในการปราบปรามการทุจริตรายใหญ่มักเกิดจากการดำเนินการอย่างจริงจังในระดับผู้นำประเทศด้วยการรณรงค์ให้มีการดำเนินการอย่างเข้มข้น รวดเร็ว และไม่เลือกปฏิบัติ ตัวอย่างได้แก่ ประเทศจีนในยุคของสีจิ้นผิง<sup>3</sup> มาเลเซียในยุคของมหาธีร์ บิน โมฮามัด

<sup>3</sup> ยืนยันในหลักการว่าพรรคจะต้องควบคุมพรรคด้วยมาตรการที่เข้มงวด สมาชิกพรรคที่กระทำทุจริต ไม่ว่าจะ เป็น “เสือ” หรือ “แมลงวัน” จะต้องถูกดำเนินการลงโทษโดยไม่เลือกหน้า ดู คณะกรรมการการข่าวสำนักนายกรัฐมนตรีและฝ่ายวิจัยเอกสารของพรรคคอมมิวนิสต์, (บรรณาธิการ). (2557). *สีจิ้นผิงพูดเรื่องการดูแลประเทศการบริหารกิจการบ้านเมือง*. ปักกิ่ง : สำนักพิมพ์ภาษาต่างประเทศ., น. 393.

(Mahathir Bin Mohamad) หรือไมเช่นนั้นจะต้องอาศัยการเคลื่อนไหวอย่างแข็งขันของแกนนำพรรคฝ่ายค้าน ดังกรณีของประเทศเกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา

นอกจากนี้ ความเข้มแข็งของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐยังขึ้นอยู่กับพลังมวลชนกดดันรัฐบาลที่ลงมือให้ต้องลงมือกระทำเหมือนดังกรณีของประเทศเกาหลีใต้ที่กล่าวหาฟ้องร้องอดีตประธานาธิบดีในยุค 1980-1990 ความสำเร็จจะเกิดได้น้อยมากหากอาศัยเพียงการริเริ่มของกลไกรัฐในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เขตปกครองพิเศษฮ่องกง เป็นกรณีตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ ในอดีตฮ่องกงเคยได้ชื่อว่าเป็นดินแดนที่มีการทุจริตมาก จนกระทั่งในปี 2516 เกิดกรณีอื้อฉาวนายตำรวจใหญ่ชื่อ Peter Godber กระทำทุจริตเรียกรับสินบนเกี่ยวกับการขอโทรศัพท์ ขอรถดับเพลิงไปดับเพลิง เรียกค่าคุ้มครองสถานบริการ บ่อนการพนัน ฯลฯ แล้วหลบหนีการจับกุมกลับไปอังกฤษ ประชาชนชาวฮ่องกงเรียกร้องอย่างจริงจังให้รัฐบาลนำตัวนายตำรวจใหญ่คนนั้นกลับมาดำเนินคดีที่ฮ่องกง

หลังจากนั้นเป็นต้นมาจึงเกิดการปฏิรูปครั้งใหญ่ในการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฮ่องกง ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้ 1) เกิดขบวนการทางสังคมในการต่อต้านการทุจริต ชาวฮ่องกงส่วนใหญ่ไม่ทนต่อการทุจริตและหากมีการพบเห็นจะมีการรายงานต่อหน่วยปราบทุจริต 2) มีการตรากฎหมายต่อต้านการทุจริตเป็นการเฉพาะที่ให้อำนาจแก่หน่วยปราบการทุจริตอย่างเพียงพอ 3) จัดตั้งองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เรียกว่า The Independent Commission Against Corruption (ICAC) โดย

ขึ้นตรงต่อผู้ว่าการฮ่องกง และ 4) การรณรงค์ต่อต้านการทุจริตอย่างจริงจังผ่านการศึกษาและสื่อต่างๆ<sup>4</sup>

ในสหรัฐอเมริกา หน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีเกียรติภูมิและความน่าเชื่อถือสูงคือ The Federal Bureau of Investigation (FBI) เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมของรัฐบาลกลาง สหรัฐ มีผู้อำนวยการ FBI เป็นหัวหน้าหน่วยงาน เข้าสู่งตำแหน่งโดยประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 10 ปี แต่อาจถูกปลดออกได้แล้วแต่ดุลพินิจของประธานาธิบดี สามารถเป็นต่อได้อีกหนึ่งวาระโดยต้องผ่านกระบวนการแต่งตั้งในลักษณะเดียวกัน

นอกจากภารกิจในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในทุกระดับชั้นการปกครองตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับท้องถิ่นแล้ว FBI ยังทำหน้าที่ต่อไปนี้ 1) ปกป้องประเทศจากการก่อการร้าย 2) ปกป้องประเทศจากการหาข่าวที่เป็นความลับและการสอดแนมของต่างประเทศ 3) ปกป้องประเทศจากการโจมตีทางคอมพิวเตอร์และอาชญากรรมทางด้านเทคโนโลยีระดับสูง 4) ปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน 5) ปราบปรามอาชญากรรมระหว่างประเทศและในประเทศประเภทจัดตั้งเป็นขบวนการและมีการทำธุรกรรม 6) ปราบปรามอาชญากรรมทางธุรกรรมและการบริหาร 7) ปราบปรามอาชญากรรมประเภทใช้ความรุนแรง และอื่นๆ ที่สำคัญคือ FBI มีกองกำลังปราบปรามการกระทำรุนแรงต่างๆ ได้อย่างคล่องตัว และมีหน่วยงานกระจายทั่วทุกเมืองใหญ่และเมืองเล็ก รวมทั้งมีคณะทำงานในสถานทูตของสหรัฐในต่างประเทศอีกด้วย กล่าวคือเป็นหน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีความมั่นคงและมีความเป็นสถาบันสูง (Federal Bureau of Investigation, 2019)

<sup>4</sup> ICAC มีกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนการปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญ 3 ประการ คือ การสืบสวนสอบสวนลงโทษ การประชาสัมพันธ์ให้การศึกษา และการออกมาตรการป้องกัน ใน ปธาน สุวรรณมงคล, (2559). *คอร์รัปชัน ปัญหาของสังคมไทยและแนวทางแก้ไข*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. น. 72-76.

อีกหน่วยงานหนึ่งของสหรัฐอเมริกาที่มีลักษณะพิเศษและอาจเป็นแบบอย่างในการนำมาประยุกต์ใช้คือหน่วยงานที่เรียกว่า the General Accounting Office (GAO) เป็นหน่วยงานในสังกัดของฝ่ายนิติบัญญัติจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่เรียกว่า the Budget and Accounting Act of 1921 เพื่อให้มีหลักประกันว่าเอกสารรายงานด้านการคลังและการบริหารของรัฐบาลกลางมีความถูกต้องเชื่อถือได้ GAO เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ the Comptroller General of the United States กฎหมายว่าด้วยงบประมาณและการบัญชีดังกล่าวให้อำนาจแก่ Comptroller General ในการทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับใบเสร็จรับเงิน การจ่ายเงิน และการใช้จ่ายเงินหลวง และเสนอผลการตรวจสอบต่อประธานาธิบดีหรือรัฐสภาเมื่อได้รับการร้องขอ และขอเสนอแนะที่จะทำให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตหรือเกิดประสิทธิผลในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน Comptroller General มีหน้าที่ตรวจสอบเอกสารเกี่ยวกับการคลังที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้บัญชาการสำนักบริหารและงบประมาณแผ่นดินเสนอต่อรัฐสภาและประธานาธิบดีในแต่ละปีงบประมาณ Comptroller General มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 15 ปี (Comptroller General of the United States, 2562)

อีกตัวอย่างหนึ่งคือ ประเทศมาเลเซีย มีการตรากฎหมาย Malaysian Anti-corruption Commission Act 2009 จัดตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า Malaysian Anti-corruption Commission (MACC) ทำหน้าที่สืบสวนและดำเนินคดีทุจริตทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และคดีฟอกเงิน โดยมีอำนาจหน้าที่ในรายละเอียดดังนี้ 1) ตรวจสอบการกระทำความผิดฐานทุจริต 2) สืบสวนคดีทุจริต 3) ตรวจสอบกรณีที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตทั้งในการปฏิบัติงาน ระบบและกระบวนการต่างๆ 4) ให้คำแนะนำเกี่ยวกับแนวโน้มของการเกิดการทุจริต

- 5) ให้ความรู้เรื่องการต่อต้านการทุจริตแก่ประชาชน
- 6) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการต่อต้านการทุจริต การดำเนินงานปราบปรามการทุจริตของมาเลเซียค่อนข้างได้ผล ส่วนหนึ่งเกิดจากกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่เป็นอย่างมาก กล่าวคือในการสอบสวนดำเนินคดี MACC มีอำนาจดังนี้ 1) สืบสวน คำร้องและหาข้อเท็จจริง 2) เรียกบุคคลเพื่อสอบปากคำ 3) เข้าตรวจค้นและยึดทรัพย์ 4) ตรวจสอบบัญชีธนาคาร การถือครองหุ้น 5) อำนาจในการเข้าถึงข้อมูลการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด 6) ขอให้ศาลสั่งริบทรัพย์ 7) ดักฟัง การสื่อสาร 8) เรียกให้ส่งมอบเอกสารการเดินทาง 9) ขอให้ศาลสั่งให้ทนายความเปิดเผยข้อมูล 10) ดำเนินการกับผู้ขัดขวางการสืบสวนและตรวจค้น 11) จับกุมผู้กระทำความผิดโดยไม่ต้องมีหมายศาล (นิติพนธ์ ประจวบเหมาะ, 2561)

จากที่กล่าวมา ทำให้เห็นว่าโดยสภาพของงานตรวจสอบหน่วยงานที่ทำหน้าที่ต้องปฏิบัติงานในลักษณะเผชิญหน้ากับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงขององค์กรอื่นของรัฐจึงจำเป็นต้องมีกลไกการสนับสนุนที่แข็งแกร่ง มีความเป็นสถาบันสูงใกล้เคียงกับองค์กรที่ถูกตรวจสอบ ในกรณีตัวอย่างของต่างประเทศข้างต้น องค์กรตรวจสอบจะต้องอิงสถาบันที่มีความน่าเชื่อถือสูงมาก เช่น รัฐสภา ผู้นำฝ่ายบริหาร สถาบันศาล ไม่ใช่สถาบันระดับปฏิบัติการที่ขาดฐานสนับสนุนที่แข็งแกร่ง นอกจากนี้ การทำหน้าที่ตรวจสอบผู้ถูกกล่าวหาที่มีอิทธิพล ไม่อาจดำเนินการสำเร็จได้ด้วย การขอความร่วมมือจากผู้ถูกกล่าวหาตัวเอง จึงจำเป็นต้องได้รับอำนาจและเครื่องมือที่สอดคล้องกับภาระหน้าที่ จึงจะหวังผลสัมฤทธิ์ได้

นอกจากนั้น การดำเนินการในลักษณะตรวจสอบซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้ทักษะ เช่น การตรวจสอบบัญชี การสืบสวนสอบสวน การจัดการเลือกตั้ง และยังเป็นงานเชิงบริหาร ต้องมีการวางแผน ต้องใช้มืออาชีพ และ

ต้องมีความต่อเนื่อง ดังนั้น การดำเนินการตรวจสอบส่วนใหญ่จึงใช้ความคล่องตัวโดยมีผู้รับผิดชอบเพียงบุคคลคนเดียวมากกว่าการดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ เนื่องจากการมีคนหลายคนดูแลการตรวจสอบจะทำให้เกิดการแทรกแซงจากบุคคลภายนอกได้ง่าย และไม่สามารถเก็บความลับได้

### ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานขององค์กรอิสระที่ผ่านมามีตั้งแต่การจัดตั้งขึ้นครั้งแรกในตอนต้นทศวรรษ พ.ศ. 2540 จนมาถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2562) นับเป็นเวลา 20 ปีเศษ โดยอิงอยู่กับรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 แต่ก็ยังพบปัญหาในการดำเนินงานที่ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดให้มีองค์กรอิสระเท่าที่ควร

การจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นการริเริ่มมาตรการใหม่ ผลของการนำไปปฏิบัติปรากฏว่าองค์กรอิสระหลายองค์กร เช่น กกต. ป.ป.ช. ศาลรัฐธรรมนูญ ถูกฝ่ายการเมืองที่มีเสียงในสภาผู้แทนราษฎรท่วมท้น แทรกแซงและครอบงำ ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลในระบบการเมืองได้ จนเกิดการรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549

เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จึงออกแบบให้องค์กรอิสระมีความเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองมากขึ้น โดยแยกองค์กรอิสระประเภทวินัยข้าราชการคดีไปขึ้นกับฝ่ายศาล และเน้นการแก้ไขของค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระให้มีความเป็นกลางทางการเมืองมากขึ้น และให้อำนาจแก่คณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระในการคัดเลือกตัวบุคคลมากขึ้น ผลปรากฏว่าการเมืองในช่วงของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 บทบาทขององค์กรอิสระหลายองค์กรถูกมองว่าเอียงข้างฝ่ายอนุรักษ์นิยม เป็นการเลือกปฏิบัติ

ต่อฝ่ายปฏิรูป หรือที่ชูประเด็นการคัดค้านว่า “สองมาตรฐาน” ทำให้ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยเลือกการชุมนุมประท้วงคำวินิจฉัยขององค์กรอิสระ โดยเฉพาะ กกต. และศาลรัฐธรรมนูญ ในหลายโอกาส โดยสรุป องค์กรอิสระในยุคทศวรรษ 2550 ก็ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกตรวจสอบถ่วงดุลได้อย่างมีประสิทธิภาพ พรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองที่มองว่าตัวเองถูกเลือกปฏิบัติ ใช้วิธีการชุมนุมประท้วงนอกสภาเป็นทางเลือก จนเกิดเหตุการณ์รัฐประหาร 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557

ครั้งเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. 2560 ความพยายามในการสร้างดุลยภาพทางการเมืองมิได้มุ่งมาที่องค์กรอิสระมากนัก นอกจากในเรื่องคุณสมบัติคณะกรรมการสรรหา และวิธีทำงาน แต่มุ่งไปที่ระบบเลือกตั้งและกลไกทางรัฐสภาที่จะลดอำนาจของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ไม่ให้ใช้ผลการเลือกตั้งเป็นเครื่องมือในการผูกขาดทางการเมือง

เพื่อให้องค์กรอิสระมีบทบาทในการทำหน้าที่เป็นกลไกตรวจสอบถ่วงดุลในระบบการเมืองได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงเกี่ยวกับองค์กรอิสระดังนี้

1. ให้ศึกษาวิธีการปลูกฝังสร้างวัฒนธรรมการเคารพกฎหมายที่หลากหลายมากขึ้น ไม่ควรเน้นเพียงการสร้างกฎหมายในการแก้ปัญหาเพียงด้านเดียว เพราะการสร้างสำนึกเคารพกฎหมายของคนในสังคมเป็นเงื่อนไขที่จะทำให้งานการตรวจสอบเป็นไปได้อย่างดี

2. ให้โอนองค์กรอิสระทั้งหลายซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไปอยู่ในสังกัดของสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นหน่วยงานด้านตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายแต่ดั้งเดิม องค์กรอัยการมีความเป็นปึกแผ่นมั่นคง มีหน่วยงานสาขากระจายอยู่ทั่วประเทศ และมีความเป็นสถาบันมากกว่าองค์กรอิสระทั้งหลาย พร้อมกันนี้ควรยกฐานะให้องค์กรอัยการเป็นอำนาจฝ่ายที่สี่เท่าเทียมกับอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ

อำนาจตุลาการ การรวมเข้าด้วยกันขององค์กรตรวจสอบทั้งหลายจะช่วยพัฒนาบุคลากรในองค์กรให้เป็นองค์กรมืออาชีพ ไม่เป็นลักษณะขององค์กรที่ให้ความสำคัญแต่ส่วนหัว ในลักษณะหัวโต แขนขาเล็ก เพราะบุคลากรในส่วนปฏิบัติงานไม่ได้รับการคัดเลือกและพัฒนาอย่างจริงจัง และมักจะถูกแทรกแซงเป็นระยะ ตามวาระของส่วนหัวที่ได้รับการสรรหาเข้ามา

3. ยกฐานะเจ้าหน้าที่ฝ่ายตรวจสอบทั้งหลายให้มีฐานะเป็นพนักงานอัยการ มีศักดิ์และสิทธิ รวมทั้งผลประโยชน์ตอบแทนเช่นเดียวกันพนักงานอัยการ ทั้งนี้เพื่อให้ได้บุคลากรตรงตามมาตรฐานของงาน ควรต้องมีมาตรการคัดกรองและฝึกอบรมเพื่อปรับฐานะ

4. งานด้านการบริหารสำนักงาน ให้เลขาธิการขององค์กรอิสระนั้นๆ เป็นผู้รับผิดชอบบังคับบัญชา โดยให้เลขาธิการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานองค์กรอิสระ แต่ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชา กล่าวคือใช้ตัวแบบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

5. ให้แยกงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งออกเป็นงานจัดการเลือกตั้ง งานตรวจสอบการเลือกตั้ง และตรวจสอบควบคุมพรรคการเมือง โดยให้งานจัดการเลือกตั้งไปอยู่ในความรับผิดชอบของเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนงานตรวจสอบการเลือกตั้งและตรวจสอบควบคุมพรรคการเมืองให้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดั้งเดิม

6. ให้ไอนงานผู้ตรวจการแผ่นดินไปขึ้นต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เนื่องจากงานรับเรื่องราวร้องทุกข์เป็นงานแก้ปัญหาสามัญทั่วไปของระบบราชการ งานหลักคือการพัฒนาและปรับปรุงระบบราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

7. ควรมีมาตรการส่งเสริมงานป้องกันการทุจริตให้มีประสิทธิภาพมากกว่านี้ เนื่องจากที่ผ่านมาคดีทุจริตมักเป็นคดีซ้ำๆ แต่ไม่มีการสรุปบทเรียนของพฤติการณ์ที่ทำให้เกิดการทุจริตอย่างเป็นรูปธรรม และไม่มีข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขอย่างเป็นระบบ

8. การป้องกันปราบปรามการทุจริตควรได้รับการสนับสนุนให้ทำงานในด้านการหาข่าวในเชิงลับเป็นหน่วยข่าวกรอง ที่สามารถมีกลไกในการเข้าถึงข้อมูลของทางราชการ ซึ่งรวมถึงข้อมูลส่วนบุคคลในความดูแลของทางราชการหรือข้อมูลที่อยู่ในครอบครองของภาคเอกชนที่จำเป็น ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลในเชิงธุรกิจ การเงิน การธนาคาร หน่วยงานตรวจสอบจะต้องได้รับความร่วมมือในการใช้เครื่องมือของฝ่ายตำรวจหรือฝ่ายความมั่นคงที่จำเป็นเพื่อการเข้าถึงข้อมูลและพยานหลักฐานต่างๆ รวมถึงอาจต้องอาศัยกำลังของเจ้าพนักงานตำรวจในการใช้กำลังบังคับเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานหรือข้อมูลที่จำเป็นในการปฏิบัติงานด้วย

9. ควรปรับปรุงงานตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปในทางสร้างสรรค์และส่งเสริมประสิทธิภาพของระบบราชการในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน (ธานี ชัยวัฒน์, 2561) โดยการสร้างมาตรฐานกลางของราคาวัสดุในการจัดซื้อจัดจ้าง และวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการมากกว่าการตรวจสอบใบเสร็จและระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งกีดกันให้หน่วยงานภาครัฐต้องสร้างเอกสารให้ตรงกับระเบียบกฎเกณฑ์แต่ในทางปฏิบัติไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการออกกฎเกณฑ์เช่นนั้น

10. การตรวจสอบจะไม่มีประสิทธิภาพ หากไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ทั้งนี้ ประชาชนอาจรวมตัวกันทำกิจกรรมดังกล่าวในรูปแบบของชมรม สมาคม หรือสหกรณ์ ในส่วนของรัฐได้มี

การปูทางเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่แล้ว เช่น มาตรการให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการ มาตรการรับฟัง

ความคิดเห็นของประชาชน มาตรการให้ประชาชนมีสิทธิโต้แย้งคัดค้าน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- คณะกรรมการการข่าวสำนักนายกรัฐมนตรีและฝ่ายวิจัยเอกสารของพรรคคอมมิวนิสต์. (บรรณาธิการ). (2557). **สีจิ้นผิงพูดเรื่องการดูแลประเทศการบริหารกิจการบ้านเมือง**. ปักกิ่ง : สำนักพิมพ์ภาษาต่างประเทศ.
- คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย. (2538). **ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- มหาวิทยาลัยรังสิต. คณะนิติศาสตร์. (2548). **การใช้และข้อค้นพบเพื่อนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ธานี ชัยวัฒน์. (2561). 10 ประเด็นใหม่ที่ค้นพบจากงานวิจัยการโกงในสังคมไทย. ใน *Thailand Research Expo 2018*. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- แถมสุข นุ่มนนท์. (2545). **สภาร่างรัฐธรรมนูญ เส้นทางปฏิรูปการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- นิติพันธ์ ประจวบเหมาะ. (2561). Malaysian Anti-Corruption Commission. ใน **รายงานเสนา ปราบโกงต้องแรงและเร็ว ถอดบทเรียนจากมาเลเซีย**. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ป.ป.ช.
- นิยม รัฐอมฤต. (2558). **คุณภาพทางการเมืองคุณภาพทางสังคม**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- นิยม รัฐอมฤต และคณะ. (2552). **โครงการศึกษาวิจัยติดตามการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2559). **คอร์รัปชั่น ปัญหาของสังคมไทยและแนวทางแก้ไข**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- พุทธทาส อินทปัญโญ. (2549). **แก่นพุทธศาสตร์**. กรุงเทพฯ :ธรรมสภา และสถาบันบันลือธรรม.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และกิตติพงศ์ กมลธรรมวงศ์. (2550). การสร้างระบบตรวจสอบและการรับผิดชอบทางการเมือง. ใน คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองและยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง สำนักนายกรัฐมนตรี. **แผนแม่บทพัฒนาการเมือง : ภาคผนวก เอกสารวิชาการ**. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการฯ.
- สำนักงานคณะกรรมการ ปปช. (2545). **รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี 2545 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ**. กรุงเทพฯ : บางกอกบล็อก.
- สำนักงานคณะกรรมการ ปปช. (2561). สถิติด้านการปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2558-2560 ใน **เอกสารค่าแถลงต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ**. ม.ป.ท. : ม.ป.พ.
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2559). **รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2561). **รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2557). *รายงานประจำปีผู้ตรวจการแผ่นดิน 2557*. กรุงเทพฯ : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

อมร รักษาสัตย์. (2544). อุปสรรคขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญในการสร้างความชอบธรรมและโปร่งใสแก่กระบวนการและระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ใน *รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปความก้าวหน้าและผลสำเร็จ และรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป ความล้ำหลังและอุปสรรค*. ใน *เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเนื่องในวาระครบรอบ 3 ปี ศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปความก้าวหน้าและผลสำเร็จ และรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป ความล้ำหลังและอุปสรรค*. (น. 27). กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า. (2558). *สาระดีๆ ที่ประชาชนควรรู้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

อมร จันทรสมบูรณ์. (2539). *การปฏิรูปการเมือง คอนสติติวชันแนลลิสม์ ทางออกของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวม บัวหลวง จำกัด.

อุดม รัฐอมฤต. (2552). *ระบบควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

คดียุบพรรคการเมือง พ.ศ. 2551. (2562). สืบค้นจาก [https://th.wikipedia.org/wiki/คดียุบพรรคการเมือง\\_2551](https://th.wikipedia.org/wiki/คดียุบพรรคการเมือง_2551).

#### ภาษาอังกฤษ

Federal Bureau of Investigation. (2019). Retrieved from [https://en.wikipedia.org/wiki/Federal\\_Bureau\\_of\\_Investigation](https://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Bureau_of_Investigation)

Comptroller General of the United States. (2019). Retrieved from [https://en.wikipedia.org/wiki/Comptroller\\_General\\_of\\_the\\_United\\_States](https://en.wikipedia.org/wiki/Comptroller_General_of_the_United_States)

## การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งตามมาตรา 44 ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

Review of the legitimacy of Section 44 Orders issued by  
the National Council for Peace and Order (NCPO)

ประเสริฐ สิทธินาวผล\*  
Prasert Sitthinawaphol\*\*

บทความนี้

Received

6 มีนาคม 2562

Revised

10 มิถุนายน 2562

Accepted

19 มิถุนายน 2562

### บทคัดย่อ

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) อันเป็นคณะรัฐประหารในการยึดอำนาจครั้งที่ 13 ของประเทศไทย มีสถานะเป็นรัฐธำธิปัตย์ และเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และคำสั่งใดก็ตามที่ออกมาโดย คสช. นั้นชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น ศาลในฐานะที่เป็นกระบวนการยุติธรรมหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยในส่วนของศาลปกครองต่ออำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง คสช. ที่ออกตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 นั้น ย่อมไม่อาจกระทำได้ และแม้คำสั่งดังกล่าวจะมีการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้วก็ตาม เนื่องจากตามบทเฉพาะกาล มาตรา 279 กำหนดให้คำสั่ง คสช. ฉบับดังกล่าวมีสถานะเป็นกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และในกรณีที่ประกาศหรือคำสั่ง คสช. ฉบับใดมีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ให้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด การที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ของ คสช. ได้ ทั้งที่คำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นการขัดกับหลักการของกฎหมายปกครอง ที่เป็นกฎหมาย

\* รองอัยการจังหวัด สำนักงานอัยการจังหวัดเทิง จังหวัดเชียงราย

\*\* Deputy Provincial Chief Public Prosecutor, Office of Thoeng Provincial Public Prosecutor, Chiang Rai Province

มหาชน กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารราชการทางบริหารและเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง และเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจในทางปกครอง ตลอดจนการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองให้อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การให้ฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมีผลก่อให้เกิดการคุ้มครองและเพิ่มการพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน แม้ว่าตามมาตรา 279 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติเปิดทางให้มีการพิจารณาทบทวนแก้ไขข้อผิดพลาดบางประการจากคำสั่ง คสช.ดังกล่าวข้างต้น โดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรีก็ตาม แต่ไม่มีข้อยืนยันว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะพิจารณาเห็นชอบด้วย และผู้ที่ได้รับคำสั่งโดยไม่เป็นธรรมจะไม่มีกลไกใดๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองที่จะแก้ไขเยียวยาข้อผิดพลาดดังกล่าว ดังนั้นเมื่อมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ภายหลังการเลือกตั้ง และอำนาจตามมาตรา 44 ของ คสช.หมดไปตามมาตรา 265 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 279 เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองจากคำสั่ง คสช.ดังกล่าวสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อคืนความชอบธรรมให้กับตนเองต่อไป

**คำสำคัญ:** การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย, คำสั่งตามมาตรา 44, คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

## Abstract

National Council for Peace and Order (NCPO) is the 13th revolutionary committee of Thailand and has the status of the sovereign. They are an administrative agency under Section 3 of the Act on establishment of the Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 [1999]. The any order issued by the NCPO is entirely legal. The Administrative Court is part of the judicial process to examine the exercise of state power, but the court does not have the power to examine the legality of NCPO orders issued under Section 44 of the (Interim) Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2557 [2014]. Although that interim constitution was superseded by the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 [2017], Section 279 in the new constitution's transitional provisions states that the NCPO's orders retain their legal status. In the event that an announcement or any NCPO order may be contrary to the Constitution, it is the power of the Constitutional Court to adjudicate the matter. The Administrative Court does not have the power to examine the exercise of such power, despite being NCPO orders being administrative orders under Section 5 of the Administrative Procedure Act, B.E. 2539 [1996]. The contrary to the principles of

administrative law that is public law, stipulates rules about public administration, administrative actions, control of the exercise of administrative power as well as control and examine of administrative actions to be in accordance with the legality of administrative acts. The administration must be under the law that will have the effect of protecting and increasing protection of the rights and freedoms of people. Even though, According to Section 279 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 which provides to be considered for revision of some errors from NCPO's order as mentioned above by the Prime Minister's order or the resolution of the Cabinet. There is no confirmation that the person holding the said position will approve it and whose receives unfair orders will not have any mechanism in the administrative justice system to remedy the error. Therefore, Under Section 265 of the 2017 Constitution, the NCPO's Section 44 powers will lapse when a new cabinet takes office following a general election. The provisions of Section 279 should be amended to allow the person who received the administrative order of NCPO to be able prosecute in the administrative court. That's for restoring the righteousness.

**Keywords:** Legitimate review, Section 44 Orders, National Council for Peace and Order (NCPO), Constitution of the Kingdom of Thailand

## 1. บทนำ

ศาลปกครองได้มีการจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย<sup>1</sup> เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 โดยใช้กระบวนการพิจารณาคดีในระบบไต่สวน โดยมีพื้นฐานจากคดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครองเป็นเรื่องของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีข้อพิพาทกับเอกชน ซึ่งศาลจะใช้วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคู่ความในคดีทั้งจากหน่วยงานของรัฐและเอกชนด้วยตนเอง เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่สมบูรณ์ครบถ้วน โดยมีสิทธิเรียกพยานหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครองที่พิพาทรวมทั้งหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องซึ่งยากแก่การนำมาพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่รัฐ

ต่อมาเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ทำรัฐประหาร อันเป็นครั้งที่ 13 ในประวัติศาสตร์ไทย(คมชัดลึก, 2557: [www.komchadluek.net/news/politic/185182](http://www.komchadluek.net/news/politic/185182)) (วิโรจน์ พิมานมาศสุรียา, 2560, 145) โดยคณะรัฐประหารมีสถานะเป็นรัฐธำธิปัตย์ ซึ่งจอห์น ออสติน (John Austin) ได้ให้คำนิยามในทางนิติศาสตร์ หมายถึง ‘ผู้ทำให้เกิดกฎหมาย อำนาจของรัฐธำธิปัตย์ ก็คือ การมีอำนาจอธิปไตยนั่นเอง ซึ่งทำให้รัฐธำธิปัตย์อยู่ในฐานะสูงสุดในแผ่นดิน และไม่ต้องเชื่อฟังผู้อื่นอีก แต่ในระบบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชนโดยประชาชนแต่ละคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนแต่ละคนย่อมเป็นรัฐธำธิปัตย์โดยไม่มีประชาชนคนใดอยู่ในฐานะสูงสุดโดยไม่ต้องฟังคำสั่ง

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอน 94 ก หน้า 1

ผู้อื่น' แต่ถ้านในสมัยของการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รัฐธรรมนูญปีใด จึงเป็นพระมหากษัตริย์ (ชำนาญ จันทร์เรือง, 2552: <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1412>)

ทั้งนี้ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้นคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จึงถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่เหตุใดศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ<sup>2</sup>

## 2. บทบาทของศาลต่อความเป็น รัฐธรรมนูญของคณะรัฐประหาร: เชิงเปรียบเทียบ

### บทบาทของศาลยุติธรรม

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 45/2496 สรุปได้ว่า “การที่คณะรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองประเทศได้สำเร็จนั้น คณะรัฐประหารย่อมมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขยกเลิกและออกกฎหมายตามระบบแห่งการปฏิวัติเพื่อบริหารประเทศชาติต่อไปได้มีฉะนั้นประเทศชาติจะตั้งอยู่ด้วยความสงบไม่ได้ตั้งนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 จึงเป็นกฎหมายอันสมบูรณ์ การแต่งตั้งให้ผู้ใดเป็นรัฐมนตรีในต่อนั้นก็ย่อมเป็นการชอบด้วย

คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่สั่งให้ปลดปลัดกระทรวงฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงอันเป็นความผิด ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 มาตรา 61 และอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 แห่ง พ.ร.บ. กำหนดวิธีการพิจารณาลงโทษข้าราชการ ผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 นั้นเป็นคำสั่งที่ออกมาในทางราชการโดยอำนาจและหน้าที่ในตำแหน่งราชการด้วยการใช้ดุลยพินิจวินิจฉัยตามบทกฎหมายที่ให้อำนาจ เมื่อฟังได้ว่าเป็นการกระทำโดยสุจริตในอำนาจและหน้าที่ซึ่งมิได้มุ่งที่จะให้เกิดเสียหายแก่ผู้ใด ดังนี้ แม้จะวินิจฉัยผิดพลาดก็หาเป็นละเมิดไม่” อันเป็นการวินิจฉัยคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานทางปกครอง โดยในช่วงเวลานั้นประเทศไทยยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาพิจารณาคดีปกครองโดยตรง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1662/2505 สรุปได้ว่า “คณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจปกครองประเทศได้เป็นผลสำเร็จหัวหน้าคณะปฏิวัติย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมืองข้อความใดที่หัวหน้าคณะปฏิวัติสั่งบังคับประชาชนก็ต้องถือว่าเป็นกฎหมายแม้พระมหากษัตริย์จะมีได้ทรงตราออกมาด้วยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎรหรือสภานิติบัญญัติของประเทศก็ตาม ฉะนั้นประกาศของคณะปฏิวัติซึ่งประกาศคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติบังคับแก่ประชาชนจึงเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในการปกครองในลักษณะเช่นนั้นได้”

<sup>2</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พส.8/2559 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2559 สรุปได้ว่า แม้เนื้อหาของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 4/2559 มีสถานะเป็นกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งโดยทั่วไปอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 3 และมาตรา 11 (2) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เนื่องจากการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว อาศัยอำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 44 มิได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ประกอบกับรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 44 บัญญัติให้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ออกมา ถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญดังกล่าวและเป็นที่สุด ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาเพื่อควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ก็ได้.

ตามคำสั่งศาลฎีกาที่ 1131/2536 ประชุมใหญ่สรุปได้ว่า “แม้ขณะที่ออกประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช. ฉบับที่ 26 ไม่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองใช้บังคับแต่ระหว่างประกาศฉบับที่ 26 ดังกล่าวมีผลใช้บังคับอยู่ได้มีประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 ประกาศ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ฉบับที่ 26 จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 เมื่อประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ฉบับที่ 26 ข้อ 2 และข้อ 6 มีผลเป็นการตั้งคณะบุคคลที่มีใช้ศาลให้มีอำนาจทำการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเช่นเดียวกับศาลทั้งออกและใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญาอันหลังไปลงโทษบุคคลเป็นการขัดต่อประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ฉบับที่ 26 ข้อ 2 และ ข้อ 6 จึงขัดหรือแย้งต่อธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 มาตรา 30 วรรคแรกใช้บังคับมิได้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 มาตรา 32 เป็นการรับรองโดยทั่วไปว่า ประกาศหรือคำสั่งของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) มีผลให้ใช้บังคับได้เช่นกฎหมายเท่านั้นมิได้บัญญัติรับรองไปถึงว่าให้ใช้บังคับได้แม้เนื้อหาตามประกาศหรือคำสั่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) นั้นขัดหรือแย้งต่อธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 และเมื่อประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ฉบับที่ 26 ข้อ 2 ข้อ 6 ใช้บังคับไม่ได้ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มาตรา 30 แล้วจึงมีใช้กฎหมายที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 จึงจะนำมาตรา 222 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาใช้ให้มีผลบังคับต่อไปมิได้” (สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ, 2556: <https://>

[deka.in.th/view-9827.html](https://deka.in.th/view-9827.html))

เมื่อพิจารณาจากคำพิพากษาของศาลฎีกาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าแม้ประกาศหรือคำสั่งของคณะรัฐประหารจะมีผลเป็นกฎหมาย แต่เมื่อประกาศหรือคำสั่งของคณะรัฐประหารฉบับใดก็ตามที่มีผลใช้บังคับอยู่นั้น และคณะรัฐประหารได้มีการนำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยขึ้นทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยและนำออกประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศแล้ว ดังนั้นประกาศหรือคำสั่งของคณะรัฐประหารจึงต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เช่นเดียวกันดังนั้นเมื่อเนื้อหาตามประกาศหรือคำสั่งของคณะรัฐประหารฉบับใดที่ออกใช้บังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ใช้ในปัจจุบัน ประกาศหรือคำสั่งของคณะรัฐประหารฉบับนั้นจะใช้บังคับไม่ได้อีกต่อไปเว้นเสียแต่ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ใช้อยู่ในขณะนั้นได้มีการบัญญัติรับรองไปถึงว่าให้ใช้บังคับต่อไปได้แม้เนื้อหาตามประกาศหรือคำสั่งนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนั้นก็ตาม

ต่อมาเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ทำรัฐประหาร อันเป็นครั้งที่ 13 ของประเทศไทย และได้มีกลุ่มพลเมืองโต้กลับเป็นโจทก์ยื่นฟ้อง พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา กับพวก คณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. ในข้อหาร่วมกันเป็นกบฏอันเป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 113 โดยศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาคดีแดงที่ 1760/2558 สรุปได้ว่า “สภาพความเป็นรัฐของรัฐใดรัฐหนึ่งนั้นจะต้องประกอบไปด้วยดินแดนอาณาเขตแน่นอนและมีประชากรอาศัยอยู่ในดินแดนนั้นโดยมีรัฐบาลปกครองและมีอธิปไตยเป็นของตนเองประการ

สำคัญการตีความกฎหมายต้องตีความในเชิงให้เกิดผลบังคับได้แม้ข้ออ้างของโจทก์ทั้งสิบห้าที่อ้างว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ไม่ชอบในลักษณะที่เป็นกฎหมายก็ดี แต่การตีความกฎหมายต้องตีความในเชิงให้เกิดผลบังคับได้ตามที่กล่าวไปแล้วและต้องเป็นการตีความในลักษณะที่เป็นประโยชน์ต่อเจตนารมณ์แห่งความดำรงอยู่ของความเป็นรัฐหรือชาติบ้านเมืองด้วยมิฉะนั้นสถานะความเป็นรัฐหรือความเป็นชาติบ้านเมืองจะถูกกระทบให้เสียหายไปเพราะไม่มีอธิปไตยอยู่ครบถ้วน เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินจากรัฐบาลรักษาการได้อย่างเบ็ดเสร็จและประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 คณะรัฐมนตรีและวุฒิสภาสิ้นสุดลงประเทศไทยในขณะนั้นจึงไม่มีหน่วยงานใดที่จะทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติแต่มีคณะรักษาความสงบแห่งชาติเข้ามาใช้อำนาจรัฐอธิปไตยแทนซึ่งแม้การได้มาซึ่งอำนาจนั้นจะเป็นวิธีการที่ไม่เป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยดังที่โจทก์ทั้งสิบห้ากล่าวอ้างและจะมีความชอบธรรมในการได้มาซึ่งอำนาจในเชิงข้อเท็จจริงว่าเป็นคณะบุคคลที่ใช้อำนาจบริหารและนิติบัญญัติโดยควบคุมกลไกและหน่วยงานของรัฐได้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ที่บัญญัติโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีสภาพเป็นกฎหมาย”

“ตามมาตรา 48 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557<sup>3</sup> นั้นประกาศใช้ ในรัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับปัจจุบันแล้วศาลอุทธรณ์

จึงไม่มีอำนาจในการไต่สวน อีกทั้งในมาตรานี้ก็ระบุไว้ชัดเจนว่าบรรดาการกระทำทั้งหลายซึ่งได้กระทำให้เนื่องในการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ของหัวหน้าและคณะรักษาความสงบแห่งชาติรวมทั้งการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำดังกล่าวหรือของผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าหรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือของผู้ซึ่งได้รับคำสั่งจากผู้ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าหรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติอันได้กระทำไปเพื่อการดังกล่าวข้างต้นนั้น การกระทำดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ไม่ว่าจะเป็นการกระทำเพื่อให้มีผลบังคับในทางรัฐธรรมนูญ ในทางนิติบัญญัติในทางบริหาร หรือในทางตุลาการรวมทั้งการลงโทษและการกระทำอันเป็นการบริหารราชการอย่างอื่นไม่ว่ากระทำในฐานะตัวการ ผู้สนับสนุน ผู้ใช้ให้กระทำ หรือผู้ถูกใช้ให้กระทำ และไม่ว่ากระทำในวันที่กล่าวนั้นหรือก่อนหรือหลังวันที่กล่าวนั้นหากการกระทำนั้นผิดต่อกฎหมายให้ผู้กระทำพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิง” อันเป็นกรณีที่ศาลฎีกาไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งเป็นคณะรัฐประหารยึดอำนาจได้ทำการนิรโทษกรรมการกระทำของตนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แล้ว

“อีกทั้งต่อมามีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 279 ยังได้บัญญัติรับรองบรรดาประกาศคำสั่งและการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในก่อนวันประกาศใช้

<sup>3</sup> มาตรา 48 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 บัญญัติไว้ว่า บรรดาการกระทำทั้งหลายซึ่งได้กระทำให้เนื่องในการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ของหัวหน้าและคณะรักษาความสงบแห่งชาติรวมทั้งการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำดังกล่าวหรือของผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าหรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือของผู้ซึ่งได้รับคำสั่งจากผู้ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าหรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติอันได้กระทำไปเพื่อการดังกล่าวข้างต้นนั้น การกระทำดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ไม่ว่าจะเป็นการกระทำเพื่อให้มีผลบังคับในทางรัฐธรรมนูญ ในทางนิติบัญญัติในทางบริหาร หรือในทางตุลาการรวมทั้งการลงโทษและการกระทำอันเป็นการบริหารราชการอย่างอื่นไม่ว่ากระทำในฐานะตัวการ ผู้สนับสนุน ผู้ใช้ให้กระทำ หรือผู้ถูกใช้ให้กระทำและไม่ว่ากระทำในวันที่กล่าวนั้นหรือก่อนหรือหลังวันที่กล่าวนั้นหากการกระทำนั้นผิดต่อกฎหมายให้ผู้กระทำพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิง

รัฐธรรมนูญนี้หรือที่จะออกใช้บังคับต่อไปตามมาตรา 265 วรรคสอง ไม่ว่าจะประกาศคำสั่งหรือการกระทำที่มีผลบังคับใช้บังคับในทางรัฐธรรมนูญ ทางนิติบัญญัติทางบริหาร หรือทางตุลาการ ให้ประกาศ คำสั่ง การกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมายและมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป... บรรดาการใดๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ว่าเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายรวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำดังกล่าวให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย ดังนั้นการกระทำของจำเลยทั้งห้าตามฟ้องจึงพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิง ตามมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557” (ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2561: <https://www.tlhr2014.com/?p=7892>) อันเป็นกรณีที่ศาลฎีกาวินิจฉัยเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 279 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไว้ในคำพิพากษาดัง

**บทบาทของศาลปกครอง**

ตามคำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 1419/2558 คดีหมายเลขแดง ที่ 1938/2558 สรุปได้ว่า “กรณีหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ออกคำสั่งที่ 10/2558 เรื่องการแก้ไขปัญหาการทำกรประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมลงวันที่ 29 เมษายน 2558 เพื่อจัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำกรประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) ขึ้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวที่ห้ามทำการประมงด้วยอวนรุนนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนั้น คำสั่งเช่นนี้ถือเป็นการสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้และเป็นที่สุดแล้ว ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ได้จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา และให้จำหน่าย

คดีออกจากสารบบความ” (ผู้จัดการออนไลน์., 2558: <http://www.manager.co.th/Taste/ViewNews.aspx?NewsID=9580000096033>)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พส.8/2559 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2559 สรุปได้ว่า “แม้เนื้อหาของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 4/2559 มีสถานะเป็นกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีซึ่งโดยทั่วไปอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 3 และมาตรา 11 (2) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เนื่องจากการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ดังกล่าว อาศัยอำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 44 มิได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 44 บัญญัติให้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ออกมา ถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญดังกล่าวและเป็นที่สุด ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณา เพื่อควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้อีกได้” (มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม – EnLAW, 2559: [http://enlawfoundation.org/newweb/?page\\_id=860](http://enlawfoundation.org/newweb/?page_id=860))

เมื่อพิจารณาจากคำสั่งศาลปกครองดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นได้ว่าคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ออกโดยอาศัยอำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 44 บัญญัติให้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ออกมาถือว่าชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุดด้วยเหตุนี้ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจในการตรวจสอบ

การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) (มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม, 2560: <http://enlawfoundation.org/newweb/?p=3027>) แต่ถ้าเป็นคำสั่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ยกเว้นการใช้อำนาจตามมาตรา 44 แล้วผู้เขียนมีความเห็นว่าศาลปกครองยังคงมีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ดังกล่าวได้

อีกทั้งกรณีเมื่อมีคณะรัฐมนตรีใหม่หลังจากการเลือกตั้งเข้ารับหน้าที่แทนรัฐบาลที่มาจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ตามบทเฉพาะกาลมาตรา 264<sup>4</sup> แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว ทว่าศาลปกครองยังคงไม่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ดังกล่าวได้ตามบทเฉพาะกาลมาตรา 279<sup>5</sup> แห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ด้วยอาจารย์มีชัย ฤชุพันธุ์ ได้เขียนบทบัญญัติให้คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ยังคงชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายยังสามารถมีผลใช้บังคับต่อไป โดยการยกเลิกหรือแก้ไข

เพิ่มเติมประกาศหรือคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ดังกล่าวต้องกระทำเป็นพระราชบัญญัติ ส่วนประกาศหรือคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางบริหาร การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำโดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศคำสั่งของ “รัฐสภาธิบดี” จึงต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติไว้เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐสภาธิบดีหรือผู้มีอำนาจสูงสุดในการบริหารปกครองบ้านเมืองในขณะนั้น เพื่อมิให้ใช้อำนาจในการออกกฎหมายที่เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น แม้ว่าคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับใดที่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับดังกล่าวก็จะยังมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ได้ต่อไปอีกและจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองดังกล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติมว่า แม้คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จะยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปโดยชอบด้วยกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และรัฐธรรมนูญ

<sup>4</sup> มาตรา 264 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า ‘ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่...’

<sup>5</sup> มาตรา 279 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า ‘บรรดาประกาศ คำสั่ง และการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่จะออกใช้บังคับต่อไปตามมาตรา 265 วรรคสอง ไม่ว่าเป็นประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำที่มีผลใช้บังคับในทางรัฐธรรมนูญทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร หรือทางตุลาการ ให้ประกาศ คำสั่ง การกระทำตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำนั้น เป็นประกาศ คำสั่ง การกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย และมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศหรือคำสั่งดังกล่าว ให้กระทำเป็นพระราชบัญญัติ เว้นแต่ประกาศหรือคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางบริหาร การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำโดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี

บรรดาการใดๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559 ว่าเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย’

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ตาม ทว่ากรณยกเลิกหรือแก้ไขประกาศหรือคำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ดังกล่าวนั้นสามารถกระทำได้โดยพระราชบัญญัติ เว้นแต่ประกาศหรือคำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางบริหาร การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งดังกล่าวสามารถกระทำได้โดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรีอีกทั้งประกาศหรือคำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ดังกล่าวนั้นก็จำเป็นต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เช่นเดียวกัน กรณีคำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับใดที่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับดังกล่าวก็จะมีผลใช้บังคับไม่ได้อีกต่อไป

### บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ

ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2555 ลงวันที่ 28 มีนาคม 2555 เรื่องพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 54 มีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง และมาตรา 40 (5) ประกอบมาตรา 30 หรือไม่โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีมติเสียงข้างมากวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา 54 ดังกล่าวในส่วนที่สันนิษฐานความผิดอาญาของผู้ต้องหาและจำเลยเป็นการนำบุคคลเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีอาญาให้ต้องตกเป็นผู้ต้องหาและจำเลยซึ่งทำให้บุคคลดังกล่าวอาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยไม่มีพยานหลักฐานตามสมควรในเบื้องต้นว่า บุคคลนั้นได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใด อันเกี่ยวกับความผิดตามที่ถูกกล่าวหา นั้นจึงขัดต่อหลักนิติธรรมและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสองจึงเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 (ณรงค์เดช สรุโฆษิต, 2559: <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1713>)

ต่อมาเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2561 ศาลรัฐธรรมนูญมีการวินิจฉัยคำร้องกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 140 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งของหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 53/2560 ที่มีการแก้ไขแนวปฏิบัติของพรรคการเมือง ตามมาตรา 140 และมาตรา 141 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (พ.ร.บ. พรรคการเมือง)

โดยมาตรา 140 เกี่ยวกับการให้สมาชิกพรรคที่ประสงค์จะยังคงเป็นสมาชิกพรรคต่อไป ยืนยันตนเองพร้อมแสดงหลักฐานมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามต่อหัวหน้าพรรคภายใน 30 วัน หากพ้นกำหนดไม่มีการยืนยัน ให้ถือว่าพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคนั้น ประเด็นนี้ทำให้พรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปไตย มองว่าเป็นการลิดรอนสิทธิของสมาชิกพรรค และเพิ่มภาระให้กับสมาชิก และมีระยะเวลาดำเนินการ กระชั้นชิดถือเป็นการกำหนดให้กลับไปเริ่มต้นใหม่ (set zero) พรรค จนอาจไม่สามารถทำไพรมารีโหวตได้ทันก่อนการเลือกตั้ง

ส่วนกรณีการแก้ไขมาตรา 141 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งของหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 53 /2560 โดยมาตรา 141 (4) เกี่ยวกับการจัดประชุมใหญ่เพื่อแก้ไขข้อบังคับ จัดทำคำประกาศอุดมการณ์ทางการเมือง เลือกหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรคและมาตรา 141 (5) เกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาพรรคและตัวแทนพรรคประจำจังหวัดให้ครบถ้วนตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนดภายใน 90 วัน (ไทยรัฐออนไลน์, 2561: <https://www.thairath.co.th/content/1300054>) และคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) สามารถขยายได้ครั้งหนึ่ง แต่หากครบเวลาแล้ว พรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการได้ให้พรรคการเมือง

นั้นสิ้นสภาพไป โดยการดำเนินการดังกล่าวให้ทำเมื่อมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 57/2557 ที่ห้ามพรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 3/2558 เรื่อง ห้ามชุมนุมทางการเมืองแล้ว ถ้าดำเนินการไม่ทันตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ขยายระยะเวลาจะส่งผลให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพ และในระหว่างเวลาที่พรรคการเมืองยังปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง (1) (2) (4) และ (5) ไม่ครบถ้วนจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้ อันเป็นการสร้างภาระให้แก่พรรคการเมืองเกินสมควร โดยมองว่าทั้ง 2 ประเด็นดังกล่าวเข้าข่ายขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 25, 26, 27 ประกอบมาตรา 45 (ข่าวสด, 2561: [https://www.khaosod.co.th/politics/news\\_1173914](https://www.khaosod.co.th/politics/news_1173914))

ซึ่งถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ดังกล่าวจะตกเป็นโมฆะทันที(news.ch3thailand, 2561: <http://news.ch3thailand.com/ข่าวการเมือง/70580/ศาล-รธน-วินิจฉัยคำสั่ง-คสช-ฉบับที่-53>)

โดยศาลรัฐธรรมนูญมีมติเสียงข้างมากวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 140 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 53/2560 ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 27 และ มาตรา 45 และศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 141 วรรคหนึ่ง (5) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 53/2560 ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากทั้งสองประเด็นดังกล่าวไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล

(Workpoint News, 2561: <https://workpointnews.com/2018/06/05/ชี้คำสั่งหัวหน้าคสช-53-2560-ไม่/>)

เมื่อพิจารณาจากผลคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญดังกล่าวพอจะมองเห็นหลักกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญได้วางไว้ว่ากรณีกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว รวมถึงประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิวัติที่มีผลใช้บังคับแล้วนั้นกรณีหากมีข้อความของบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น จะส่งผลให้เฉพาะข้อความหรือมาตราของบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเท่านั้นที่ใช้บังคับไม่ได้ แต่ไม่ส่งผลต่อสมาชิกรัฐสภาที่ได้ผ่านความเห็นชอบร่างกฎหมายหรือกฎหมายฉบับดังกล่าว รวมถึงคณะปฏิวัติผู้ออกประกาศหรือคำสั่งแต่อย่างใด (ปัญหาอุตสาหกรรม, ม.ป.ป.: [http://www.constitutionalcourt.or.th/occ\\_web/download/article/article\\_20170124112430.pdf](http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20170124112430.pdf))

### 3. คำสั่งตาม 44 ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) (iLaw, 2560: <https://ilaw.or.th/node/4690>)

คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือคำสั่ง คสช. ภาษาอังกฤษน่าจะใช้ถ้อยคำว่า National Council for Peace and Order (NCPO) เป็นการออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจพิเศษ ในฐานะรัฐอธิปัตย์ นับตั้งแต่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศได้สำเร็จ จึงได้ใช้อำนาจออกคำสั่งใดก็ได้ในนามผู้ถืออำนาจการปกครองสูงสุด อาทิ คำสั่งฉบับที่ 1/2557 เรื่องให้บุคคลมารายงานตัวต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) คำสั่งฉบับที่ 7/2557 เรื่องให้เปลี่ยนตัวผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ คำสั่งฉบับที่ 26/2557 เรื่องห้ามบุคคลบางคนทำธุรกรรมทางการเงิน เป็นต้น

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือคำสั่งหัวหน้า คสช. ภาษาอังกฤษน่าจะใช้ถ้อยคำว่า Head of National Council for Peace and Order (HNCPO) เป็นคำสั่งที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ที่ให้อำนาจแก่ พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติออกคำสั่งใดก็ตามที่เป็นการจำเป็นในการป้องกัน ระงับ และปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติ เพื่อปฏิรูปประเทศ และสร้างความสามัคคีในชาติ ฯลฯ ไม่ว่าจะเป็นการใช้ 1) อำนาจนิติบัญญัติ 2) อำนาจบริหาร และ 3) อำนาจตุลาการ ทั้งนี้การใช้อำนาจมาตรา 44 ของ พล.อ. ประยุทธ์ฯ จะทำในรูปของการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งที่ลักษณะเป็นการทั่วไป หรือเป็นการเฉพาะ ก็จะใช้คำว่า “คำสั่งหัวหน้า คสช.”

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือประกาศ คสช. ภาษาอังกฤษน่าจะใช้ถ้อยคำว่า National Council for Peace and Order Announcement (NCPOA) เป็นการออกประกาศโดยอาศัยอำนาจพิเศษ ในฐานะ “รัฐอธิปัตย์” เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศได้สำเร็จ เช่นเดียวกับคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) อาทิ ประกาศฉบับที่ 1/2557 เรื่องการควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ ประกาศฉบับที่ 3/2557 เรื่องห้ามออกนอกเคหสถานในเวลากลางคืน ประกาศฉบับที่ 5/2557 เรื่องการยกเลิกรัฐธรรมนูญ 2550 ประกาศฉบับที่ 7/2557 เรื่องห้ามชุมนุมทางการเมืองตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป และประกาศฉบับที่ 14/2557 เรื่องห้ามสร้างความขัดแย้งหรือต่อต้านคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นต้น

นับตั้งแต่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศไทย เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 มีการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ออกประกาศและคำสั่งไปแล้วเกือบจะทุกเรื่อง โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีอำนาจที่จะเลือกใช้ได้ทั้งสามอย่าง ทั้งรูปแบบการออกประกาศและคำสั่ง เมื่อพิจารณารูปแบบทั้งสามจะเห็นได้ว่า ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จะมีลักษณะเป็นการทั่วไปและใช้บังคับแก่ประชาชนทั่วไปภายในราชอาณาจักร ส่วนคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จะมีลักษณะเป็นการเฉพาะ ที่ออกมาเพื่อบังคับใช้กับเฉพาะตัวบุคคลเท่านั้น ทั้งนี้คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ส่วนใหญ่นั้นมีลักษณะบังคับใช้ไปตลอด แม้ว่าจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้วก็ตาม โดยตามมาตรา 279 บัญญัติรับรองบรรดาประกาศคำสั่ง และการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้มีผลใช้บังคับโดยชอบต่อไป การยกเลิก การแก้ไขเพิ่มเติมประกาศหรือคำสั่งดังกล่าว ให้กระทำเป็นพระราชบัญญัติ

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ (2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

เมื่อพิจารณาการออกคำสั่งตามมาตรา 44 ดังกล่าว ของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ มีกฎหมาย มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ให้อำนาจ ประกอบกับคำสั่งดังกล่าวมีลักษณะ เป็นนิติกรรมทางปกครอง อันมีผลเป็นการกอนิติสัมพันธ์ ขึ้นระหว่างบุคคลผู้มีรายชื่อตามคำสั่ง ด้วยเหตุนี้คำสั่ง ของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ดังกล่าว จึงถือ ได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราช บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ในบางเรื่องการออกประกาศหรือคำสั่งของ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีเนื้อหาคาบเกี่ยว กัน อาทิ คำสั่งฉบับที่ 17/2557 เรื่องอนุญาตให้ขนส่ง สินค้าในช่วงเวลาที่ประกาศเคอร์ฟิวได้ โดยใช้บังคับกับการขนส่งทั่วราชอาณาจักร ซึ่งมีการออกเป็นคำสั่ง หรือ ประกาศฉบับที่ 95/2557 เรื่องให้กรรมการกำกับกิจการ พลังงานพ้นจากตำแหน่งและแต่งตั้งชุดใหม่เข้าแทนที่ โดยบังคับใช้กับกรรมการบางคนเท่านั้น แต่กลับใช้ วิธีออกเป็นประกาศ เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่ กรณีใดจะถือเป็นประกาศ และกรณีใดจะถือเป็นคำสั่ง นั้น จำต้องพิจารณาจากเนื้อหาและผลบังคับใช้ของเรื่อง นั้นๆ เป็นสำคัญ แม้ว่าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จะออกเป็นประกาศ แต่เนื้อหาในประกาศ มีลักษณะเป็นคำสั่ง จึงน่าจะเป็นคำสั่งทางปกครอง ส่วนกรณีเนื้อหาในคำสั่งมีลักษณะเป็นประกาศ จึงน่าจะ

เป็นกฎตามค่านิยมของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังกล่าวข้างต้น

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือ หน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงาน ที่ได้รับมอบหมายให้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนิน กิจการทางปกครอง

เมื่อพิจารณาถึงคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ<sup>6</sup> โดยมี จุดเริ่มต้นจากการรวมตัวกันของผู้บัญชาการทหาร เหล่าทัพต่างๆ และผู้บัญชาการตำรวจ มีหน้าที่กำหนด นโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนโยบาย เฉพาะหน้า และนโยบายระยะยาว เพื่อให้ส่วนงานระดับ แผลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และระดับปฏิบัติ นำไป ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ ส่งผลให้อำนาจในทางบริหารที่เป็นของนายกรัฐมนตรี และ อำนาจในทางนิติบัญญัติที่เป็นของรัฐสภา อยู่ในความ ปกครองของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติโดยหัวหน้า คสช. เป็นผู้ออกคำสั่งในนามของคณะกรรมการรักษาความสงบ แห่งชาติเพียงผู้เดียว (iLaw, 2561: <https://ilaw.or.th/node/4735>) ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานทางปกครองตาม มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. มีสถานะเป็นรัฐอธิปไตย อันเป็นหน่วยงาน

<sup>6</sup> ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 22/2557 เรื่องการจัดส่วนงานการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ. *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 131 ตอนพิเศษ 87 ง หน้า 7

ทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และถือได้ว่าคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทว่าศาลปกครองกลับไม่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติได้หากคำสั่งดังกล่าวนั้นออกโดยอาศัยอำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมาตรา 44 บัญญัติให้คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ออกมาถือว่าชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุด

#### 4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ศาลในฐานะที่เป็นกระบวนการยุติธรรมหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แต่จากแนวทางการวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะเป็ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองมีแนวโน้มว่าจะให้การรับรองคณะรัฐประหารหากทำการยึดอำนาจรัฐได้สำเร็จ (นิฐินีทองแท้, 2561: <https://prachatai.com/journal/2018/02/75505>) โดยมีสถานะเป็น “**รัฐธำธิปัตย์**” ประกาศหรือคำสั่งใดก็ตามที่ออกมาโดยคณะรัฐประหารจึงชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น แต่ทั้งนี้ก็จำต้องมีเงื่อนไขอันไม่ขัดหรือแย้งต่อบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศอยู่ในขณะนั้นด้วยเช่นเดียวกัน

ผลจากการที่รัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์เพื่อกำกัอำนาจในการออกกฎหมายของรัฐธำธิปัตย์ทำให้รัฐธรรมนูญมีสถานะ “**สูงสุด**” ในตัวเองโดยไม่ต้องมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเขียนไว้ และกล่าวได้ว่าสภาวะ “**สูงสุด**” ของรัฐธรรมนูญนั้นอยู่นอกกฎหมายทั้งปวงที่มีผลบังคับใช้ไม่ว่ากฎหมายนั้นจะมีที่มาเดียวกันกับรัฐธรรมนูญหรือไม่และไม่ว่ากฎหมายนั้นจะได้ออกใช้บังคับก่อนหรือหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญก็ตาม

ดังนั้นจึงพอสรุปคำว่า “**รัฐธำธิปัตย์**” ได้ว่าผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองแผ่นดิน จากฐานะที่เป็นใหญ่ที่สุดในแผ่นดินอำนาจของรัฐธำธิปัตย์นั้นต้องมีลักษณะสมบูรณ์ มีอำนาจอยู่ในตนเองรัฐธำธิปัตย์จะทำการสิ่งใดไม่จำเป็นต้องขอความยินยอมหรืออ้างอิงถึงการได้รับมอบอำนาจมาจากผู้ใดอีกความสมบูรณ์ของอำนาจนี้ส่งผลให้รัฐธำธิปัตย์ออกคำสั่งใดๆ เพื่อบังคับใช้แก่ประชาชนในอาณาจักรของตนไม่ว่าจะในโอกาสใดหรือเพื่อวัตถุประสงค์ใดก็สามารถกระทำได้และด้วยการที่รัฐธำธิปัตย์มีอำนาจสูงสุดและสมบูรณ์นี้เองหากผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งเช่นว่านี้ของรัฐธำธิปัตย์แล้ว ผู้นั้นจะต้องได้รับการลงโทษเพราะอำนาจในการลงโทษก็เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอันสูงสุดและสมบูรณ์ของรัฐธำธิปัตย์เช่นเดียวกันส่งผลให้คำสั่งของรัฐธำธิปัตย์ไม่ว่าจะใช้ชื่อใดย่อมมีผลเป็น “**กฎหมาย**” แต่ต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเท่านั้น (ชินวาสุตตา, ม.ป.ป.: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=รัฐธำธิปัตย์>)

ด้วยเหตุนี้ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองไปถึงว่าบรรดาประกาศ คำสั่ง และการกระทำของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ หรือของหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่จะออกใช้บังคับต่อไปตามมาตรา 265 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ว่าเป็นประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำที่มีผลใช้บังคับในทางรัฐธรรมนูญ ทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร หรือทางตุลาการ ให้ประกาศ คำสั่ง การกระทำตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำนั้นเป็นประกาศ คำสั่ง การกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย และมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ต่อไป

ในส่วนของศาลปกครองต่ออำนาจในการตรวจสอบ ประกาศหรือคำสั่งของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ออกตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 นั้น ย่อมไม่อาจกระทำได้ และแม้คำสั่งรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ดังกล่าวจะมีการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว ศาลปกครองก็คงไม่มีอำนาจเข้ามาควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวได้อยู่แน่นอน โดยผู้เขียนอาศัยเทียบเคียงกับคำสั่งศาลฎีกาที่ 1131/2536 ประชุมใหญ่<sup>7</sup> และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1760/2558<sup>8</sup> มีความเห็นว่าเนื่องจากตามบทเฉพาะกาล มาตรา 279 กำหนดให้คำสั่งรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับดังกล่าวมีสถานะเป็นกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และในกรณีที่ประกาศหรือคำสั่งรักษาความสงบแห่งชาติฉบับใดมีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลนั้น ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดด้วยตนเอง นอกจากทำให้ความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาดังกล่าว<sup>9</sup>

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น สำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติในการออกคำสั่งที่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน และศาลปกครองไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากไม่มีอำนาจในการตรวจสอบ ประกาศหรือคำสั่งของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ออกตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 นั้น สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาดังกล่าว<sup>10</sup> โดยต้องใช้สิทธิผ่านทางศาลปกครองหรือผู้ตรวจการแผ่นดิน (ประชาไท, 2561: <https://prachatai.com/journal/2018/02/75623>) หรือคำสั่ง

<sup>7</sup> คำสั่งศาลฎีกาที่ 1131/2536 ประชุมใหญ่ สรุปได้ว่า ‘คดีตามประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช. ฉบับที่ 26 ข้อ 6 ศาลแพ่งไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดด้วยตนเอง นอกจากทำให้ความเห็นไปยังศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย และประกาศดังกล่าวได้บัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ผู้ร้องจึงมีอำนาจยื่นคำร้องขอให้ศาลฎีกาวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้น ในปัญหาข้อกฎหมายและศาลฎีกาก็มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเช่นนั้นได้ ปัญหาที่ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 หรือไม่ซึ่งเกิดขึ้นในการพิจารณาคดีของศาล มีปัญหาเกิดขึ้นในวงงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือคณะรัฐมนตรีขอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติวินิจฉัยตามมาตรา 30 วรรคสอง และมีใช่เป็นการกระทำหรือปฏิบัติตามที่บัญญัติในมาตรา 31 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 ซึ่งมีใช่ปัญหาว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 5 และมาตรา 206 วรรคแรก เช่นเดียวกันอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวจึงตกอยู่แก่ศาลตามหลักกฎหมายทั่วไป...’

<sup>8</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1760/2558 สรุปได้ว่า ‘อีกทั้งต่อมาเมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ณ วันที่ 6 เมษายน พุทธศักราช 2560 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 279 ยังได้บัญญัติรับรองว่า บรรดาประกาศ คำสั่งและการกระทำของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติหรือของหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่จะออกใช้บังคับต่อไปตามมาตรา 265 วรรคสอง ไม่ว่าจะประกาศ คำสั่งหรือการกระทำที่มีผลบังคับใช้บังคับในทางรัฐธรรมนูญ ทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร หรือทางตุลาการ ให้ประกาศ คำสั่ง การกระทำ หรือการปฏิบัติ ที่ชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย และมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป... บรรดาการใดๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ว่าเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการกระทำดังกล่าว ให้ถือว่ากรณานั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย ดังนั้น การกระทำของจำเลยทั้งห้าตามฟ้อง จึงพ้นจากความผิดและความรับผิดชอบโดยสิ้นเชิง ตามมาตรา 48 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557’

<sup>9</sup> มาตรา 210 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า ‘ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (1) พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย’

<sup>10</sup> มาตรา 7, 41 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่มีผลทำให้คำพิพากษาของศาลปกครองไม่มีผลบังคับ<sup>11 12</sup> สามารถเสนอให้รัฐบาลยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศหรือคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ดังกล่าว โดยจัดทำเป็นพระราชบัญญัติหรือคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสถานะของบุคคล ซึ่งหากประกาศหรือคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นั้นมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางบริหาร การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติสามารถกระทำได้โดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี ทั้งนี้เมื่อมีคณะรัฐมนตรีใหม่หลังจากการเลือกตั้งเข้ารับหน้าที่แทนรัฐบาลที่มาจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติตามบทเฉพาะกาลมาตรา 264 ประกอบมาตรา 279 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติเปิดทางให้มีการพิจารณาทบทวนแก้ไขข้อผิดพลาดบางประการจากคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวข้างต้น

การที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ ทั้งที่คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น อาทิจำการร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 19/2558 เรื่อง แต่งตั้ง

และให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่อื่น ซึ่งออกมาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 อันเป็นการขัดกับหลักการของกฎหมายปกครองที่เป็นกฎหมายมหาชน กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารราชการทางบริหารและเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง และเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจในทางปกครอง ตลอดจนการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองให้อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องเคารพกฎหมาย จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและจะทำนอกขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ ดังนั้นแม้ในทางปฏิบัติฝ่ายปกครองจะมีอำนาจมากเพียงใดก็ตาม ฝ่ายปกครองก็ต้องดำเนินการตามกรอบของกฎหมาย การให้ฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมีผลก่อให้เกิดการคุ้มครองและเพิ่มการพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2551: <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1229>) แม้ว่าตามมาตรา 279 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติเปิดทางให้มีการพิจารณาทบทวนแก้ไขข้อผิดพลาดบางประการจากคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวข้างต้น โดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณีก็ตาม แต่ไม่มีข้อยืนยันว่า

<sup>11</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.1729/2559 สรุปได้ว่า ‘สัญญาเช่าดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก การจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้บุคคลใดใช้เพื่อกิจการอื่นนั้นจะต้องสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน และเกษตรกรจะต้องได้ประโยชน์โดยตรงเท่านั้น แต่โครงการกั้นหลุมผลิตไฟฟ้า นั้น แม้จะเป็นบริการสาธารณะให้ประโยชน์ต่อส่วนรวม แต่เป็นการผลิตไฟฟ้าเพื่อขายหรือจำหน่ายให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) อันเป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์แสวงหากำไร ไม่ใช่กิจการที่เป็นบริการหรือเกี่ยวข้องกับความอยู่ของเกษตรกรในตำบลบ้านไร่ อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ โดยตรง เพราะเหตุไฟฟ้าที่ผลิตได้จะส่งต่อไปยังสถานีไฟฟ้าแรงสูงบ้านเหมือดฉนวน ส่วนการตั้งกองทุนพัฒนาไฟฟ้า ที่มีเงินทุนมาพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในพื้นที่และสิ่งแวดล้อมรอบโรงไฟฟ้า ไม่ได้เป็นกิจการที่ให้บริการหรือเกี่ยวข้องกับความอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยตรง จึงไม่เข้าลักษณะตามประกาศกระทรวงเกษตรฯ เรื่องกำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน’

<sup>12</sup> คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 31/2560 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญชั่วคราว 2557 กำหนดให้กิจการด้านพลังงาน 3 ประเภท อันได้แก่ กิจการเหมืองแร่ ผลิตปิโตรเลียมและผลิตไฟฟ้าจากกังหันลม สามารถเข้าใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร หรือ ที่ดิน ส.ป.ก.

บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะพิจารณาเห็นชอบด้วย และผู้ที่ได้รับคำสั่งโดยไม่เป็นธรรม อันอาจเกิดจาก ข้อผิดพลาดบางประการของคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวจะไม่มีกลไกใดๆ ในกระบวนการ ยุติธรรมที่จะแก้ไขเยียวยาข้อผิดพลาดดังกล่าว

ทั้งนี้ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) หรือเป็นที่เข้าใจกันว่า “คำสั่งของคณะปฏิวัติ” ซึ่งในทาง นิติศาสตร์ถือว่าคำสั่งดังกล่าวนี้ มีผลเป็นกฎหมาย อย่างหนึ่ง เนื่องจากเนื้อหาประกาศหรือคำสั่งที่ออกมา เพื่อล้มล้างรัฐธรรมนูญหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญ จึงมีศักดิ์ ทางกฎหมายเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ ส่วนประกาศหรือ คำสั่งที่ออกมาแก้ไขพระราชบัญญัติ จะมีลำดับศักดิ์ เช่นเดียวกับกับพระราชบัญญัติ แต่ก็ยังมีนักกฎหมาย จำนวนไม่น้อยที่มีความเห็นขัดแย้ง ด้วยมุมมองที่ว่า การยอมรับคำสั่งของคณะปฏิวัติที่ออกโดยอำนาจพิเศษ นี้ให้มีสถานะเป็นกฎหมายในทันทีนั้น ไม่เป็นไปตาม หลักนิติรัฐ เนื่องจากที่มาของอำนาจในการออกคำสั่ง ดังกล่าวไม่มีความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณี คำสั่งที่มีเนื้อหาในการให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐละเมิด สิทธิประชาชนได้อย่างชัดเจนด้วยนั้น เป็นการไม่ชอบ

ธรรม จึงไม่ควรถือว่าคำสั่งดังกล่าวมีค่าเป็นกฎหมาย (iLaw, 2560: <https://ilaw.or.th/node/4690>) และ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. ซึ่งได้อำนาจ จากการรัฐประหาร จะมีอำนาจใดมาตรวจสอบความชอบ ด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวได้ เนื่องจากหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นองค์กรรัฐอธิปไตย ด้วยอาศัยแนวความเห็นแย้งดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่า เมื่อมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ภายหลังการเลือกตั้งและ อำนาจตามมาตรา 44 ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) หมดไปตามมาตรา 265 ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ควรเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 279 เพื่อเปิดโอกาส ให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองจากคำสั่งคณะรักษา ความสงบแห่งชาติ (คสช.) อาทิ กรณีโยกย้าย นายอรรถพล ใหญ่สว่าง (อดีตอัยการสูงสุด) ข้าราชการ ระดับปลัดกระทรวงและเทียบเท่า มาปฏิบัติราชการ ที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตามคำสั่ง คสช. ที่ 62/2557 สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อคืนความชอบธรรมให้กับตนและสังคมไทยก่อนมี การทำรัฐประหารตามหลักกฎหมายปกครองต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

วิโรจน์ พیمانมาศสุริยา. (2560). *ทัศนคติของประชาชนและพรรคการเมืองต่อการปฏิรูปประเทศไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

เว็บไซต์

ข่าวสด. (5 มิถุนายน 2561). “*ชี้ขาดแล้ว! คำสั่ง คสช.ที่53/60 ดันต่อ ‘ยื้อเลือกตั้ง ก.พ.62’ ไม่ขัดรัฐธรรมนูญ!*” สืบค้นจาก [https://www.khaosod.co.th/politics/news\\_1173914](https://www.khaosod.co.th/politics/news_1173914)

คมชัดลึก. (23 พ.ค. 2557). “*สรุปเหตุการณ์20-22พ.ค.57คณะ ‘คสช.’ ยึดอำนาจ*”. สืบค้นจาก <http://www.komchadluek.net/news/politic/185182>

ชำนาญ จันทรเรือง. (7 ธันวาคม 2552). “*รัฐธำธิปไตย*”. สืบค้นจาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1412>

ชันวาศูดา. (ม.ป.ป.). “*รัฐธำธิปไตย - ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า*”. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=รัฐธำธิปไตย>

ณรงค์เดช สุโรษิต. (23 เมษายน 2555). “*หมายเหตุท้ายคดีรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2555 เรื่อง พระราชบัญญัติขยายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่*”. สืบค้นจาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1713>

ไทยรัฐออนไลน์. (5 มิถุนายน 2561). “*ด่วน! ศาลรัฐธรรมนูญ มีมติ คำสั่ง คสช.53/60 ไม่ขัด รธน*”. สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/content/1300054>

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (16 มิถุนายน 2551). “*ครั้งที่ 2 หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*”. สืบค้นจาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1229>

นิฐินี ทองแท้. (18 ก.พ.2561). “*ตุลาการธิปไตย #3 ศาลกับการยอมรับความเป็นรัฐธำธิปไตยและการตรวจสอบการใช้อำนาจของ คสช*”. สืบค้นจาก <https://prachatai.com/journal/2018/02/75505>

ประชาไท. (27 กุมภาพันธ์ 2561). “*ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยคำสั่งหัวหน้า คสช. 3/58 ขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่*”. สืบค้นจาก <https://prachatai.com/journal/2018/02/75623>

ปัญญา อุดชาชน. (ม.ป.ป.). “*กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ*”. สืบค้นจาก [http://www.constitutionalcourt.or.th/occ\\_web/download/article/article\\_20170124112430.pdf](http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20170124112430.pdf)

ผู้จัดการออนไลน์. (24 สิงหาคม 2558). “*ศาลปกครองไม่รับคดี “เรือวนร่น” ฟ้องหัวหน้า คสช.ออกคำสั่ง ม.44*”. สืบค้นจาก <http://www.manager.co.th/Taste/ViewNews.aspx?NewsID=9580000096033>

มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม. (25 มิถุนายน 2560). “*ไม่รับฟ้องเพิกถอนคำสั่ง คสช. 4/2559 ยกเว้นผังเมืองศาลปกครองที่ไม่มีอำนาจตรวจสอบ รธน. มาตรา 44*”. สืบค้นจาก <http://enlawfoundation.org/newweb/?p=3027>

มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม – EnLAW. (4 พฤศจิกายน 2559). “คดีปกครองกรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 4/2559 เรื่องยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองฯ”. สืบค้นจาก [http://enlawfoundation.org/newweb/?page\\_id=860](http://enlawfoundation.org/newweb/?page_id=860)

ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. (22 มิถุนายน 2561). “เปิดคำพิพากษายกฟ้องกลุ่มพลเมืองโต้กลับ : ศาลฎีการับรอง คสช. รัฐประหารชอบด้วยกฎหมาย”. สืบค้นจาก <https://www.tlhr2014.com/?p=7892>

สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ. (1 ม.ค. 2556). “คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1131/2536”. สืบค้นจาก <https://deka.in.th/view-9827.html>

iLaw. (4 ก.พ. 2561). “คสช. คืออะไร?”. สืบค้นจาก <https://ilaw.or.th/node/4735>

iLaw. (3 ธ.ค. 2560). “ประกาศ คสช., คำสั่ง คสช. และคำสั่งหัวหน้า คสช. ต่างกันอย่างไร?”. สืบค้นจาก <https://ilaw.or.th/node/4690>

News.ch3thailand. (5 มิถุนายน 2561). “ศาล รธน. วินิจฉัยคำสั่ง คสช. ฉบับที่ 53 ชัด รธน. หรือไม่”. สืบค้นจาก <http://news.ch3thailand.com/ข่าวการเมือง/70580/ศาล-รธน-วินิจฉัยคำสั่ง-คสช-ฉบับที่-53>

Workpoint News. (5 มิถุนายน 2561). “มติศาล ชี้คำสั่งหัวหน้าคสช. 53/2560 ไม่ขัดรัฐธรรมนูญ”. สืบค้นจาก <https://workpointnews.com/2018/06/05/ชี้คำสั่งหัวหน้าคสช-53-2560-ไม่/>

# การวิเคราะห์เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจครัวเรือน ในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

A Comparative Analysis of the Change in Household Economic  
Conditions from Political Changes

หฤทัย มีนะพันธ์\*

Hareuthai Meenaphant \*\*

บทความนี้

Received

4 กุมภาพันธ์ 2562

Revised

10 มิถุนายน 2562

Accepted

20 มิถุนายน 2562

## บทคัดย่อ

บทความนี้ วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจครัวเรือนในประเทศไทย เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในปี พ.ศ. 2556 และ ปี พ.ศ. 2560 โดยใช้ผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนทั่วประเทศของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปีทั้งสองเป็นข้อมูลการวิเคราะห์ ผลการศึกษาพบว่า ครัวเรือนมีการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ โดยจำนวนครัวเรือนในเขตเทศบาลมีจำนวนที่เพิ่มขึ้นทั่วทุกภูมิภาค ร้อยละ 37.1 ครัวเรือนนอกเขตเทศบาลมีจำนวนที่ลดลง ร้อยละ 11.5 โดยเฉพาะอย่างยิ่งครัวเรือนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่เพิ่มจำนวนสูงสุด ร้อยละ 50 ข้อมูลการสำรวจพบว่ารายได้และค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของครัวเรือนต่อเดือนเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2560 จากปี พ.ศ. 2556 และครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยทั้งประเทศสูงขึ้นประมาณร้อยละ 7 ยกเว้นภาคเหนือภาคใต้ และกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ที่มีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนลดลง โดยภาคใต้ลดลงมากที่สุดร้อยละ 2.1 ทางด้านค่าใช้จ่าย พบว่าครัวเรือนในทุกภูมิภาคและทุกเขตการปกครองมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น โดยรวมทั้งประเทศ ค่าใช้จ่ายครัวเรือนเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.5 ยกเว้นในครัวเรือนนอกเขตเทศบาลในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยลดลง และในภาคใต้นอกเขตเทศบาลที่มีค่าใช้จ่ายไม่เปลี่ยนแปลง ค่าสัมประสิทธิ์ Gini ในปี พ.ศ. 2560 มีค่าใกล้เคียงกับ ปี พ.ศ. 2556 โดยมีค่า 0.367 และ 0.341 การกระจายรายได้ของครัวเรือนจึงไม่ได้เปลี่ยนอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งประเทศครัวเรือนมีปัญหาหนี้สิน

\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

\*\* Assistant Professor, School of Economics, University of the Thai Chamber of Commerce.

มากขึ้น มูลค่าหนี้ต่อครัวเรือนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งครัวเรือนในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีหนี้สินร้อยละ 65 ของจำนวนครัวเรือนในภูมิภาค และภาคเหนือที่มีครัวเรือนมีหนี้สินในสัดส่วนสูง ร้อยละ 53.8 สูงกว่าภูมิภาคอื่น ๆ และที่สำคัญเป็นหนี้เพื่อการบริโภคและอุปโภคเป็นส่วนใหญ่ หรือคิดเป็นร้อยละ 40.6 ของมูลค่าหนี้สิน ครัวเรือนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีหนี้สินเพิ่มขึ้น แต่เป็นหนี้สินเพื่อซื้อ เช่าซื้อบ้านและที่ดินเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่มูลค่าทรัพย์สินของ ครัวเรือนทั้งประเทศสูงขึ้นร้อยละ 21.5 ระหว่างช่วงปีทำการสำรวจ ทรัพย์สินส่วนใหญ่ที่ครัวเรือน ถือครองอยู่ในรูปของของบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง เพื่อการทำธุรกิจ การถือครองทรัพย์สิน ที่มีสภาพคล่องสูงในรูปของทรัพย์สินทางการเงิน และการลงทุนอยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 10 ครัวเรือน นิยมถือครองทรัพย์สินในรูปของทองคำ และเครื่องประดับอัญมณี ยกเว้นครัวเรือนใน กรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่มีสัดส่วนการถือครองทรัพย์สินทางการเงินสูงสุดที่ร้อยละ 12 เมื่อเปรียบเทียบกับครัวเรือนในภูมิภาคอื่นๆ บทความได้เสนอแนะให้รัฐบาลทำการสำรวจข้อมูล เศรษฐกิจครัวเรือนในรูปแบบ Longitudinal Survey และสำรวจการเปลี่ยนแปลงภาวะหนี้สิน และการเปลี่ยนแปลงทรัพย์สิน ในลักษณะบัญชีครัวเรือนต่อเนื่องข้ามช่วงเวลา โดยไม่เปลี่ยนแปลง ตัวอย่างครัวเรือน เพื่อให้ได้ฐานะทางเศรษฐกิจและสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของ ครัวเรือนอย่างแท้จริง

**คำสำคัญ:** รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อเดือน, ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อเดือน, การกระจาย รายได้ของครัวเรือน, ค่าสัมประสิทธิ์ Gini, หนี้สินครัวเรือน, ทรัพย์สินครัวเรือน

## Abstract

This paper attempts to analyze changes in economic conditions of Thai households in relation to political changes in 2013 and 2017. By making use of the Household Socio-Economic Survey for the Whole Kingdom, conducted by National Statistical Office in both years, a substantial shift in households' geographical location of residence was found. Specifically, the number of households within municipal areas increased significantly, by 37.1 percent, in all regions whereas the number for the non-municipal households dropped by 11.5 percent. A particularly large increase of 50 percent was observed for Greater Bangkok area (including Nonthaburi, Pathumthani, and Samutprakarn). The increase in household's average monthly income for the whole kingdom was about 7 percent, but the North, the South, and Greater Bangkok experienced a decline in income with the South having

the largest fall of 2.1 percent. Regarding household expenditures, overall they rose by 12.5 percent and only households in non-municipal areas of Greater Bangkok and the South experienced lower average expenditures. Income distribution, as measured by the Gini coefficients in 2017 and 2013, among households remained relatively stable for both years, 0.367 and 0.341, respectively, suggesting no significant improvement in the country's income inequality during this five-year period. A gravely concerning problem facing all households was debt, which increased substantially over the study period. Households in the Northeast and Northern regions had the highest debt:income ratios among the regions. Much of the household debt was for consumption, constituting about 40.6 percent of the total debt, except for in Greater Bangkok region where debts were for home and land mortgages. The total household assets for the whole kingdom increased substantially between the two surveys, mostly in the form of houses, land, and buildings for either living or working. Households in all regions held very little in liquid assets, less than 10 percent of total assets. Only households in Greater Bangkok held a large proportion of financial and investment assets, about 12 percent of the total. The paper suggested that a longitudinal survey should be undertaken for truly measuring household economic conditions and changes in household debts and assets within the framework of household accounting.

**Keywords:** Average Household Income per Month, Average Household Expenditure per Month, Household Income Distribution, Gini Coefficients, Household Debt, Household Assets

## 1. บทนำ

การเมืองและเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ประชาธิปไตยที่มั่นคงและเสถียรภาพทางการเมืองย่อมนำไปสู่ความเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และในทางกลับกัน การเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจย่อมเอื้ออำนวยต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประชาธิปไตย ความไม่มั่นคงของ

ประชาธิปไตยและไร้เสถียรภาพทางการเมือง ก่อให้เกิดการชุมนุมประท้วงทางการเมืองที่รุนแรง เป็นวงกว้าง ยืดเยื้อ มีผลเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต้องหยุดชะงักลง เนื่องจากบรรยากาศทางการเมืองไม่เอื้อต่อการลงทุน ทำให้การดำเนินธุรกิจต้องหยุดหรือมีการชะลอตัว ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิต

ของประชาชน รัฐบาลประชาธิปไตยที่ให้เสรีภาพทางการเมือง เมื่อขาดเสถียรภาพ เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมือง ไม่สามารถประนีประนอม และหาข้อยุติทางการเมืองได้ มักจะยุติลงด้วยการปฏิวัติรัฐประหาร เปลี่ยนแปลงรัฐบาล จัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวบริหารประเทศ เพื่อรักษาความสงบและจัดระเบียบทางการเมือง ทำการปฏิรูปการปกครองและบริหารประเทศ มีการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการและนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคม มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จัดให้มีการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย และจัดตั้งรัฐบาลใหม่

ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและเศรษฐกิจ มีมาตั้งแต่ยุคสมัย Adam Smith<sup>1</sup> ที่กล่าวถึงระบอบการปกครองเสรีประชาธิปไตยเป็นองค์ประกอบสำคัญของกลไกตลาดเสรีในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนมีสิทธิในการเลือกบริโภคผลิต ลงทุน และลงคะแนนอย่างเสรีและเท่าเทียมกัน ในการเลือกผู้บริหารประเทศ เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้นๆ แนวคิดของ Adam Smith นี้ ต่อมาได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม เช่น

Hayek (1944)<sup>2</sup> และกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์สำนักชิคาโก นำโดย Friedman (1962) ซึ่งยึดแนวคิดที่ว่าเสรีภาพทางเศรษฐกิจนำไปสู่เสรีภาพทางการเมือง ดังนั้น รัฐบาลไม่ควรเข้ามาแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจและการเมือง ปรากฏเด่นชัดขึ้น ในปี ค.ศ. 1991 เมื่อประเทศสหภาพสาธารณรัฐโซเวียตรัสเซีย<sup>3</sup> ได้ล่มสลายลงในเดือน ธันวาคม ทำให้ประเทศเปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมมาสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด และประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน แม้ว่ายังคงยึดระบอบการเมืองคอมมิวนิสต์ แต่ก็ได้มีการปฏิรูปทางด้านเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1978 โดย Deng Xiaoping โดยรัฐบาลลดอำนาจบทบาทของรัฐวิสาหกิจลงในการผลิต การกระจายสินค้า และการลงทุน และให้เอกชนมีเสรีในการดำเนินกิจการดังกล่าวแทน ทำให้ผลิตภาพการผลิตทั้งในภาคเกษตรและอุตสาหกรรมเพิ่มสูงขึ้น มีผลทำให้เศรษฐกิจของประเทศเติบโตอย่างรวดเร็ว และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น<sup>4</sup> ความล้มเหลวของประเทศสังคมนิยมยุโรปตะวันออกและสหภาพโซเวียตรัสเซีย ที่เปลี่ยนเป็นระบอบประชาธิปไตยและใช้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเป็นกลไกในการขับเคลื่อนประเทศ และความสำเร็จของ

<sup>1</sup> The Wealth of Nations พิมพ์เผยแพร่ครั้งแรกใน ปี ค.ศ. 1776 ในหนังสือ Smith ได้นำเสนอความคิดให้สภาผู้แทนอังกฤษ เปิดโอกาสให้มีผู้แทนจากประเทศอาณานิคมต่าง ๆ ที่อังกฤษปกครองดูแล เข้าร่วมด้วย โดยจำนวนผู้แทนคิดตามสัดส่วนของเงินรายได้ภาษีอากรที่รัฐบาลอังกฤษจัดเก็บได้จากอาณานิคมนั้น ๆ

<sup>2</sup> Hayek เป็นนักเศรษฐศาสตร์และปรัชญาชาวออสเตรีย-อังกฤษ ได้อธิบายถึงอันตรายของการปกครองแบบรวมอำนาจที่อำนาจการตัดสินใจทางเศรษฐกิจทั้งหมดขึ้นอยู่กับบุคคลเดียวหรือกลุ่มบุคคล โดยการวางแผนจากส่วนกลาง การสูญเสียอิสระเสรีภาพของประชาชนจะนำไปสู่สังคมที่กดขี่ สร้างอำนาจเผด็จการ และความเป็นทาสของประชาชน แนวคิดของ Hayek เป็นการต่อต้านระบอบฟาสซิสต์ และสังคมนิยม ในยุคสมัยนั้น และให้การสนับสนุนระบอบเสรีนิยมแบบทุนนิยม

<sup>3</sup> Republics of the Soviet Union (USSR) เปลี่ยนมาเป็น Russian Federation และในปี ค.ศ. 1992 ประเทศ Albania และ Yugoslavia ได้เลิกระบบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ ได้มีการแยกประเทศออกเป็นหลายประเทศ เช่น Bosnia, Herzegovina, Croatia เป็นต้น

<sup>4</sup> นับตั้งแต่การปฏิรูปประเทศในปี ค.ศ. 1978 อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศจีนระหว่างปี ค.ศ. 1978 ถึง ปี ค.ศ. 2013 มีอัตราการขยายตัวระหว่างร้อยละ 9.5 และ 11.5 ต่อปี ซึ่งร้อยละ 40 มาจากการเพิ่มผลิตภาพการผลิต ทำให้มูลค่าผลิตภัณฑ์ภายในประเทศเพิ่มขึ้น 10 เท่าตัว และในปัจจุบัน มูลค่าผลิตภัณฑ์ภายในประเทศของประเทศจีน (12,014,610 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี ค.ศ. 2016) มีขนาดใหญ่เป็นอันดับ 2 ของโลก รองจากประเทศสหรัฐอเมริกา (19,390,600 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี ค.ศ. 2016) ระดับความยากจนสมบูรณ์ (Absolute Poverty) ลดลงจากร้อยละ 41 ของจำนวนประชากร ในปี ค.ศ. 1978 เหลือเพียงร้อยละ 5 ในปี ค.ศ. 2001 ([https://en.m.wikipedia.org/wiki/Chinese\\_economic\\_reform](https://en.m.wikipedia.org/wiki/Chinese_economic_reform))

ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนในการปฏิรูปประเทศ ให้เสรีภาพทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนและเปิดประเทศ เพื่อการค้าและการลงทุน แม้ว่าจะยังรักษาระบบ การเมืองพรรคคอมมิวนิสต์ไว้ก็ตาม แสดงให้เห็นว่า พลังอำนาจการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชน ภายใต้ระบบ เศรษฐกิจเสรีนิยมให้ผลสำเร็จดีกว่าระบบเศรษฐกิจแบบ สังคมนิยม ที่รัฐบาลควบคุมกลไกทางเศรษฐกิจของ ประเทศไว้แต่เพียงผู้เดียว<sup>5</sup>

ปัญหากระบวนการเมืองการปกครอง เสถียรภาพ ทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การปฏิวัติ รัฐประหาร และการปฏิรูปทางการเมือง ว่ามีผลต่อภาวะ เศรษฐกิจและสังคมอย่างไร มีผลต่อความเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจในระยะสั้นและยาวเช่นใด และสร้าง ความเป็นธรรมทางสังคม ความเป็นอยู่ของประชาชน ดีขึ้นหรือไม่ เป็นเรื่องที่ได้ได้รับความสนใจจากนักวิชาการ ทางด้านรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์อย่างต่อเนื่อง ตลอดมา ในบทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ เปรียบเทียบสภาวะเศรษฐกิจของครัวเรือนในประเทศไทย ที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ของประเทศไทยในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2556 และ ปี พ.ศ. 2560 ระหว่างรัฐบาลประชาธิปไตยที่มาจาก การเลือกตั้ง แต่ต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ทางการเมือง รัฐบาลไร้เสถียรภาพและประเทศไร้ความสงบ ทางการเมือง และรัฐบาลที่จัดตั้งโดยคณะรักษา ความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่เข้ามาควบคุมสถานการณ์ ทำให้เกิดความสงบเรียบร้อย และเสถียรภาพทาง การเมือง ว่ามีความเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างไร โดยอาศัยข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม ของครัวเรือนทั่วราชอาณาจักร ในปี พ.ศ. 2556 และ พ.ศ. 2560 เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบภาวะเศรษฐกิจ

ของครัวเรือนที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว เนื้อหาของ บทความนี้แบ่งออกเป็น 4 ตอน ได้แก่ ตอนที่ 1 เป็นการ ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหา เสถียรภาพทางการเมืองและภาวะเศรษฐกิจ ตอนที่ 2 เป็นการนำเสนอรูปแบบข้อมูลที่น่าสนใจศึกษา วิธีการ สสำรวจและวิธีการประมาณค่าทางสถิติ ขอบเขตของ การศึกษา ตอนที่ 3 เป็นการนำเสนอผลของการวิเคราะห์ เปรียบเทียบภาวะเศรษฐกิจครัวเรือน ทั้งทางด้านรายได้ ค่าใช้จ่าย สถานภาพหนี้สิน และทรัพย์สิน ที่เกิดขึ้นในปี ทั้งสอง และตอนสุดท้าย เป็นบทสรุปเพื่ออภิปราย ผลสรุป และข้อสังเกต พร้อมข้อเสนอแนะสำหรับ การศึกษาประเด็นนี้ในอนาคต

## 2. ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ความสนใจเกี่ยวกับการปกครองแบบประชาธิปไตย และการเติบโตทางเศรษฐกิจได้รับความสนใจจาก นักเศรษฐศาสตร์อย่างจริงจังมากขึ้น เมื่อ Barro (1991) ได้ทำการศึกษาถึงปัจจัยเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ที่มีต่ออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ 98 ประเทศของโลก โดยหนึ่งในปัจจัยนั้นได้แก่ เสถียรภาพทางการเมืองและการปกครอง Barro พบว่า ตัวชี้วัดความไร้เสถียรภาพทางการเมืองมีผลในเชิงลบต่อ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ตัวชี้วัดความไร้ เสถียรภาพทางการเมืองได้แก่จำนวนครั้งการปฏิวัติและ ก่อรัฐประหารต่อปี และจำนวนขาดกรรมทางการเมือง ต่อพลเมืองจำนวน 1 ล้านคนต่อปี ตัวชี้วัดทั้งสองมีผล ทางลบต่อการลงทุนและการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ก็ได้ ตั้งข้อสังเกตว่าอาจกลับทิศทางที่การเติบโตทางเศรษฐกิจ มีผลทางบวกต่อเสถียรภาพทางการเมือง นอกจากนี้ Barro ยังให้ความสนใจถึงระบบเศรษฐกิจของประเทศ ต่างๆ ว่ามีผลอย่างไรต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดย

<sup>5</sup> ในปัจจุบัน ประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบสังคมนิยม ได้เปลี่ยนมาใช้รูปแบบเศรษฐกิจเสรีนิยมในการบริหารจัดการประเทศ เกือบหมดแล้ว เช่น ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สาธารณรัฐแห่งสหภาพ เมียนมา เป็นต้น จะมียกเว้นแต่ประเทศสาธารณรัฐคิวบา และประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี (เกาหลีเหนือ) ที่ยังคงใช้ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมอยู่

แบ่งกลุ่มประเทศออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มประเทศสังคมนิยม กลุ่มประเทศผสมระหว่างสังคมนิยมและทุนนิยม และกลุ่มประเทศทุนนิยม ประเทศในกลุ่มสังคมนิยมมีผลในเชิงลบ และความน่าเชื่อถือทางสถิติต่ำ เพราะประเทศที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้มีเพียง 9 ประเทศเท่านั้น เนื่องจากการศึกษานี้ได้รวมปัจจัยทางเศรษฐกิจอื่น เช่น ทุนมนุษย์ และการลงทุน ทำให้ผลสรุปไม่ชัดเจน จากความสัมพันธ์เกี่ยวข้องระหว่างตัวปัจจัยซึ่งกันและกัน เช่น เสถียรภาพทางการเมืองมีความสัมพันธ์กับการลงทุน เป็นต้น

ผลการศึกษาของ Barro ได้เป็นประเด็นการอภิปรายระหว่างกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์ว่า ประชาธิปไตยและการเติบโตทางเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์ในลักษณะใด เรียกปัญหานี้ว่าข้อนัยฐานของลิปเซท (Lipset Hypothesis)<sup>6</sup> Barro (1996) ได้กลับมาศึกษาเรื่องนี้อีกครั้ง โดยเน้นความสัมพันธ์ระหว่างระบอบประชาธิปไตยและการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยใช้ข้อมูลจาก 100 ประเทศ ระหว่างปี ค.ศ. 1960-1990 ตัวชี้วัดความเป็นประชาธิปไตยคือ สิทธิในการลงคะแนนเลือกตั้ง และผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้ง มีสิทธิในการพิจารณานโยบายสาธารณะ นอกจากนี้ ตัวชี้วัดยังพิจารณาถึงจำนวนพรรคการเมือง ถ้าประเทศมีพรรคการเมืองกุ่มอำนาจเพียงพรรคเดียว และมีพรรคเล็กหลายพรรค ระดับความเป็นประชาธิปไตยของประเทศนั้นก็ต่ำ (ระดับของดัชนีชี้วัดอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1) ผลการศึกษาพบว่าระบอบประชาธิปไตยมีผลต่อ

การเติบโตทางเศรษฐกิจในเชิงลบค่อนข้างน้อยมาก (weakly negative) เพราะประชาธิปไตยเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงเวลาระยะแรกเริ่มของการมีเสรีภาพทางการเมือง แต่เมื่อถึงระดับหนึ่งแล้ว ก็เปลี่ยนเป็นกุดต้นการเติบโตทางเศรษฐกิจแทน มีลักษณะคล้ายกับอักษร U กลับหัว<sup>7</sup> ในทางกลับกัน Glasure, Lee, and Norris (1999) ศึกษาผลของระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่อความเป็นประชาธิปไตย พบว่าระบอบประชาธิปไตยในระดับต่ำและกึ่งต่ำได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ในขณะที่ Plumber and Martin (2003) ได้ทดสอบข้อสรุปของ Barro โดยใช้การใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นตัวเชื่อม และพบว่าผลกระทบจากรายจ่ายของรัฐบาลเพื่อกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจจะสูงสำหรับประเทศที่เป็นประชาธิปไตยสูง และระดับประชาธิปไตยมีผลกระทบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจแบบ U กลับหัวตามที่ Barro ได้ตั้งข้อสังเกตไว้<sup>8</sup>

แม้ว่าจะมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับประเด็นประชาธิปไตยและการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางทั้งทางด้านทฤษฎีและการวิจัยเชิงประจักษ์ แต่ผลสรุปก็ยังไม่ชัดเจนถึงผลกระทบของระบอบประชาธิปไตยต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจว่ามีความเป็นจริงเพียงใด การศึกษาที่พบว่าผลกระทบในทางลบ นอกจาก Barro (1996) แล้ว ผลงานที่สำคัญก็มี Landau (1986), Helliwell (1994), และ Tavares

<sup>6</sup> Seymour Martin Lipset เป็นนักสังคมวิทยาทางรัฐศาสตร์ ชาวอเมริกันที่มีชื่อเสียง เชี่ยวชาญเรื่องรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เป็นบุคคลที่นำเสนอ Theory of Modernization ที่กล่าวว่าประชาธิปไตยเป็นผลโดยตรงที่เกิดจากความเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้นประเทศที่ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี จะมีโอกาสสูงที่ประชาธิปไตยจะเติบโตอย่างยั่งยืน คำกล่าวนี้ได้เป็นข้อนัยฐานของลิปเซทเพื่อใช้ทดสอบตัวทฤษฎีว่าเป็นจริงเพียงใด

<sup>7</sup> การศึกษาของ Barro นี้ยังพบว่ามาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีขึ้น โดยวัดจากสถานภาพสุขภาพ และการศึกษา ทำให้โอกาสการมีเสรีภาพทางการเมืองเพิ่มขึ้น และประเทศมีระดับประชาธิปไตยที่สูงขึ้น ซึ่งอาจนำไปใช้ในการวิเคราะห์และพยากรณ์ระดับประชาธิปไตยในประเทศต่างๆ

<sup>8</sup> นอกจากนี้ Plumber and Martin (2003) ยังพบว่าสัดส่วนของรายจ่ายของรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์ประชาชาติมีความสัมพันธ์กับระดับประชาธิปไตย ในลักษณะอักษร U แสดงให้เห็นว่าประเทศที่มีระดับประชาธิปไตยสูงจะมีขนาดของรัฐบาลที่ใหญ่

and Wacziarg (2001) และผลงานหลักที่พบว่าความสัมพันธ์มีลักษณะเชิงบวก ได้แก่ Scully (1988), Burkhart and Lewis-Beck (1994), Quinn and Woolley (2001), Rodrik and Wacziarg (2005), John Gerring และ คณะ (2005), Epstein และคณะ (2006), Persson and Tabellini (2007), Papaioannou and Siourounnis (2008) และ Acemoglu และคณะ (2014)

จากผลการศึกษาที่มีจำนวนมาก และผลสรุปที่ได้ไม่ชัดเจน และบางส่วนมีความขัดแย้งระหว่างกัน<sup>9</sup> Doucouliagos and Ulubaşoğlu (2008) ได้รวบรวมผลสรุปของการศึกษาจำนวน 483 ผลสรุปจากจำนวนทั้งหมด 84 งานวิจัยที่ศึกษาในประเทศนี้ และได้พิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการต่างๆ เพื่อหาข้อสรุปที่เชื่อถือและยอมรับได้จากผลการศึกษาเหล่านี้<sup>10</sup> ได้ผลสรุปว่าประชาธิปไตยไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อการเติบโตของเศรษฐกิจของประเทศแต่อย่างใด มีเพียงผลทางอ้อมที่ประชาธิปไตยก่อให้เกิดการสะสมทุนมนุษย์ที่สูงขึ้น อัตราเงินเฟ้อที่ต่ำ ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองที่ต่ำ และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่สูง นอกจากนี้การศึกษายังสรุปว่าระดับประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับขนาดของรัฐบาลในเชิงบวกอีกด้วย

ประชาธิปไตยและเสถียรภาพทางการเมืองมีความแตกต่างกัน และมีความเป็นไปได้ที่ทั้งสองสิ่งนี้ไม่เป็นไปพร้อมกัน และไม่เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นและเพียงพอที่จะสรุปว่าประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยจะมี

เสถียรภาพทางการเมือง หรือความมีเสถียรภาพทางการเมืองก่อให้เกิดประชาธิปไตย แต่เป็นที่สังเกตว่าประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยที่ยาวนานและต่อเนื่องย่อมมีเสถียรภาพทางการเมืองในระดับสูง Younis และคณะ (2008) ได้ศึกษาเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศต่างๆ ในเอเชียจำนวน 10 ประเทศว่ามีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างไรในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1990 และ 2005 โดยพบว่าทั้งสองมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกัน โดยประเทศที่มีเสถียรภาพทางการเมืองเพิ่มขึ้น การเติบโตทางเศรษฐกิจก็จะสูงขึ้นด้วย และยิ่งพบว่าเสถียรภาพทางการเมืองมีความสำคัญในการเพิ่มการเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอีกด้วย โดยยกตัวอย่างการเติบโตทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันในอดีตระหว่างประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน และสาธารณรัฐอินเดีย โดยประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาที่ศึกษา เนื่องจากการมีเสถียรภาพทางการเมืองที่สูง แม้ว่าจะมีความเป็นประชาธิปไตยที่ต่ำมาก หรือมีขอบเขตที่จำกัด เพราะมีเพียงพรรคการเมืองพรรคเดียวที่ปกครองประเทศ ในขณะที่สาธารณรัฐอินเดียเป็นประเทศที่ความเป็นประชาธิปไตยที่สูง กลับต้องเผชิญกับปัญหาความไร้เสถียรภาพทางการเมืองจากการที่มีหลายพรรคการเมือง ทำให้การจัดตั้งรัฐบาลมาจากหลายพรรคที่มีความเห็นที่ขัดแย้งและแย้งซึ่งผลประโยชน์ระหว่างกัน มีผลทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาการของสาธารณรัฐอินเดียต่ำกว่าสาธารณรัฐประชาชนจีน<sup>11</sup>

<sup>9</sup> ดู Knutsen (2010) เป็นบทความสำรวจและรวบรวมข้อคิดเห็น ข้อโต้เถียง และผลสรุปของประเทศนี้ไว้อย่างละเอียดและกว้างขวาง

<sup>10</sup> วิธีการทางสถิติที่ใช้ได้แก่ Meta-regression analysis, Bootstrap, และ Fixed and random effects meta-regression models

<sup>11</sup> การเปรียบเทียบการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมระหว่างสาธารณรัฐประชาชนจีนและสาธารณรัฐอินเดีย ที่มีระบบการเมืองการปกครองแตกต่างกัน โดยประเทศหนึ่งมีการปกครองแบบพรรคเดียว (Autocracy) และอีกประเทศหนึ่งเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบ (Democracy) แต่ระดับการความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด เป็นประเด็นที่ถูกอภิปรายและโต้เถียงระหว่างนักเศรษฐศาสตร์ สามารถอ่านเหตุผลทั้งสองด้านได้ใน Gary S. Becker (2010), "Democracy or Autocracy: Which is Better for Economic Growth?" The Becker-Posner Blog, 10 October 2010 (<http://www.becker-posner-blog.com/2010/democracy-or-autocracy-which-is-better-for-economic-growth-becker.html>)

ผลงานที่สำคัญที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเสถียรภาพทางการเมืองและการเติบโตทางเศรษฐกิจได้แก่ งานของ Alesina และคณะ (1996) โดยใช้ตัวอย่างข้อมูลถึง 113 ประเทศ ในช่วงเวลาระหว่างปี ค.ศ. 1950 – 1982 โดยกำหนดความไร้เสถียรภาพทางการเมืองคือความไม่เอียงที่รัฐบาลจะล่มสลาย และพบว่าถ้าค่าความไม่เอียงมีค่าสูง การเติบโตทางเศรษฐกิจจะมีค่าต่ำอย่างชัดเจน ผลสรุปนี้ยังรวมถึงการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลขนานใหญ่ด้วย สำหรับประเทศไทยซึ่งมีปัญหาความไร้เสถียรภาพทางการเมืองที่ค่อนข้างสูง ได้มีการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้เช่นเดียวกัน Vrooman (2007) ได้ทำการทดสอบข้อสันนิษฐานปัจจัยที่ก่อให้เกิดรัฐประหารสองครั้งล่าสุดในประเทศไทย (รัฐประหารในปี พ.ศ. 2534 รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และปี พ.ศ. 2549 รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร) และไม่พบว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจ (การลดลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ การกระจายเงินรายได้ที่ไม่เป็นธรรมมากขึ้น และการลดลงของภาคเศรษฐกิจส่งออก) มีผลต่อความไร้เสถียรภาพทางการเมืองแต่อย่างใด Kijkul (2013) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความไร้เสถียรภาพทางการเมืองและการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2519 และ 2553 และพบว่าความสัมพันธ์ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ เพราะปัจจัยที่ขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศคือการค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งออก ถ้าความไร้เสถียรภาพทางการเมืองไม่ปั่นป่วนการส่งออก ความเติบโตทางเศรษฐกิจก็จะไม่ได้รับผลกระทบจากการเมืองแต่อย่างใด Wongpunya (2016) มีความเห็นว่าสถานการณ์การเมืองต้องอยู่ในความสงบเรียบร้อย และสามารถคาดการณ์ได้ เพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศและกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ พงศ์ศักดิ์ เหลืองอร่าม และ ยุทธนา เศรษฐปราโมทย์ (2018) ได้ศึกษาถึงผลกระทบทางการเมืองที่มีต่อภาพรวมทางเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยพบว่า

การเพิ่มขึ้นของความไม่แน่นอนทางการเมืองจากดัชนีชี้วัดที่ได้สร้างขึ้น มีผลในเชิงลบต่อเศรษฐกิจในระยะสั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนจากภาคเอกชน และมีผลต่อศักยภาพการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว โดยตั้งข้อสังเกตว่าองค์ประกอบของความไม่แน่นอนให้ผลกระทบทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างในระดับนัยสำคัญทางสถิติ ช่องทางการผ่านต่อและขนาดของผลกระทบ แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนของปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อพลวัตรของเศรษฐกิจไทย

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงสภาพทางเศรษฐกิจของครัวเรือนและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมีความซับซ้อน เนื่องจากทั้งภาวะเศรษฐกิจและการเมืองมีลักษณะพลวัตรที่สูง แม้ว่าผลงานวิจัยที่ผ่านมาอาจสรุปได้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมีผลต่อภาวะเศรษฐกิจครัวเรือน แต่ก็ต้องยอมรับว่ายังมีปัจจัยอื่นๆ ที่ไม่ใช่ปัจจัยการเมือง เช่น ภาวะเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ การค้าระหว่างประเทศ ราคาพืชผล อัตราแลกเปลี่ยน อัตราดอกเบี้ย ฯลฯ มีผลกระทบต่อยาไรได้ รายจ่าย และภาวะหนี้สินของครัวเรือน ซ้ำซ้อนกัน ดังนั้น การแยกแยะปัจจัยเหล่านี้ ออก เพื่อหาผลเฉพาะทางการเมืองที่มีต่อภาวะเศรษฐกิจครัวเรือน จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจ อาจทำได้โดยการสำรวจครัวเรือนเฉพาะกลุ่ม อาชีพ รายได้ หรือ ภูมิภาค เพื่อทดสอบข้อสมมติฐานทางสถิติว่าผลกระทบทางการเมืองมีมากน้อยเพียงใด

### 3. ข้อมูลและระเบียบวิธีการศึกษา

ข้อมูลหลักที่นำมาใช้เพื่อการวิเคราะห์ในบทความนี้ได้มาจากผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนในปี พ.ศ. 2556 และ พ.ศ. 2560 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลทุกเดือนในปีดังกล่าว ในทุกจังหวัดทั่วประเทศ ทั้งในเขต

เทศบาลและนอกเขตเทศบาล เป็นข้อมูลที่ทำให้รายละเอียดเกี่ยวกับสภาวะความเป็นอยู่ของครัวเรือนไทยที่สมบูรณ์และครอบคลุมทั่วประเทศ และเป็นการจัดเก็บอย่างเป็นระบบและถูกต้องตามระเบียบการสำรวจสถิติ เป็นระยะเวลาต่อเนื่องยาวนานนับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา การสำรวจในปี พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นการสำรวจล่าสุด เป็นการสำรวจครั้งที่ 29 ของการสำรวจที่ห้าขึ้นมา<sup>12</sup> ข้อมูลสำคัญในการสำรวจได้แก่ รายได้ ค่าใช้จ่าย ภาระหนี้สิน ทรัพย์สิน โครงสร้างสมาชิกในครัวเรือน ลักษณะที่อยู่อาศัย การย้ายถิ่นและส่งเงิน รวมถึงสวัสดิการและความช่วยเหลือจากรัฐ การใช้บริการของรัฐ เป็นต้น

การสำรวจเป็นการสุ่มตัวอย่างจำนวน 52,000 ครัวเรือนกระจายทั่วประเทศตามจำนวนครัวเรือนที่มีอยู่ โดยใช้วิธีสุ่มแบบ Stratified Two-Stage Sampling โดยมีกรุงเทพมหานครและจังหวัดเป็นสตราตัมรวมทั้งหมด 77 สตราตัม ในแต่ละจังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานครยังแบ่งออกเป็น 2 สตราตัมย่อย ตามพื้นที่การปกครองคือในเขตเทศบาล และนอกเขตเทศบาล หรือพื้นที่เมืองและพื้นที่ชนบท เลือกสุ่มพื้นที่การแ่งนับตัวอย่างอย่างเป็นอิสระต่อกัน และทำการสุ่มเลือกครัวเรือนตัวอย่างในพื้นที่ดังกล่าว ค่ายอดรวมผลการสำรวจแบ่งออกเป็น 5 ภูมิภาค ได้แก่ กรุงเทพมหานครและปริมณฑล (รวมจังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ) ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ โดยมีสูตรประมาณการยอดรวมตามลักษณะที่ต้องการศึกษา (เช่น เงินรายได้ ค่าใช้จ่ายของครัวเรือน) ของแต่ละภาค ดังนี้

$$x^h = \sum_{i=1}^{N_h} \sum_{j=1}^2 \frac{x_{i,j}^k}{y_{i,j}^k} n_{i,j}^k$$

โดย

$N_h$  = จำนวนจังหวัดที่แ่งนับได้ในภูมิภาค  $h$  ( $i = 1, 2, \dots, N_h$ )

$x_{i,j}^k$  = ประมาณการยอดรวมโดยปกติจากการเลือกตัวอย่างสองขั้นตอน ของลักษณะที่ต้องการศึกษา  $x$  ของครัวเรือนในจังหวัด  $i$  ในเขตการปกครอง  $j$  ในภาคภูมิภาค  $h$

$y_{i,j}^k$  = ประมาณการยอดรวมโดยปกติจากการเลือกตัวอย่างสองขั้นตอน ของจำนวนครัวเรือนทั้งสิ้นในจังหวัด  $i$  ในเขตการปกครอง  $j$  ในภาคภูมิภาค  $h$

$n_{i,j}^k$  = จำนวนครัวเรือนทั้งสิ้นที่ได้จากการคาดประมาณประชากรของประเทศไทยในจังหวัด  $i$  ในเขตการปกครอง  $j$  ในภาคภูมิภาค  $h$

และค่ายอดรวมของลักษณะที่ต้องการศึกษา  $x$  ของครัวเรือน สำหรับทั่วราชอาณาจักร คือ

$$x = \sum_{h=1}^5 x_h$$

และค่าเฉลี่ยของลักษณะที่ต้องการศึกษา  $x$  ต่อครัวเรือน สำหรับภาค  $h$  คือ

$$\bar{x}_h = \frac{x_h}{y_h}$$

โดย  $y_h$  ค่าประมาณจำนวนครัวเรือนทั้งสิ้นในภาค  $h$  และค่าเฉลี่ยของลักษณะที่ต้องการศึกษา  $x$  ต่อครัวเรือนสำหรับทั่วราชอาณาจักร คือ

$$\bar{x} = \frac{x}{y}$$

โดย  $y$  = ค่าประมาณการจำนวนครัวเรือนสำหรับทั่วราชอาณาจักรไทย

<sup>12</sup> การสำรวจกระทำทุก 5 ปี เมื่อเริ่มต้น แต่เนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และสภาพทางสังคมมีการเปลี่ยนแปลง จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงรอบการสำรวจเป็นทุก 2 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2531 ถึง ปี พ.ศ. 2547 แต่หลังจากปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา สำนักงานสถิติแห่งชาติได้จัดทำการศึกษาทุกปี

## 4. ผลการศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูล

### 4.1 สภาพครัวเรือนประเทศไทย

ในปี พ.ศ. 2560 จำนวนครัวเรือนในประเทศไทย มีทั้งสิ้น 21,387,158 ครัวเรือน มากกว่าในปี พ.ศ. 2556 ซึ่งมีอยู่ประมาณ 20 ล้านครัวเรือน ตารางที่ 1 แสดงจำนวนครัวเรือนในประเทศไทย และการกระจายของครัวเรือนไปยังภูมิภาคต่างๆ ทั้งในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล แม้ว่าจำนวนครัวเรือนอยู่นอกเขตเทศบาล หรือชนบทมีจำนวนมากกว่าครัวเรือนที่อยู่ใน

เขตเทศบาลหรือเมือง แต่จำนวนครัวเรือนที่อยู่ในเขตเทศบาลหรือเมืองเพิ่มสูงขึ้นในช่วง 2 ปีดังกล่าว ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภูมิภาคที่มีจำนวนครัวเรือนมากที่สุดในประเทศ จำนวนประมาณ 5.6 ล้านครัวเรือนในปี 2560 เมื่อเทียบกับกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (รวมจังหวัดนนทบุรี สมุทรปราการ และปทุมธานี) ที่ 4.5 ล้านครัวเรือน และภาคกลางอยู่ที่ 4.7 ล้านครัวเรือน ภาคที่มีจำนวนครัวเรือนต่ำสุดคือภาคใต้ อยู่ที่ประมาณ 2.7 ล้านคน

ตารางที่ 1 จำนวนครัวเรือนจำแนกตามภูมิภาค ปี พ.ศ. 2560 และ ปี พ.ศ. 2556

	รวม		ในเขตเทศบาล		นอกเขตเทศบาล	
	พ.ศ. 2560	พ.ศ. 2556	พ.ศ. 2560	พ.ศ. 2556	พ.ศ. 2560	พ.ศ. 2556
ทั่วประเทศ	21,387,158	20,167,519	9,992,414	7,289,104	11,394,744	12,878,415
กทม. และปริมณฑล	4,509,291	2,947,831	3,806,243	2,503,080	703,048	444,751
ภาคกลาง	4,703,598	3,984,947	2,061,272	1,429,762	2,642,326	2,555,185
เหนือ	3,863,972	3,953,257	1,434,805	1,122,059	2,429,167	2,831,198
ตะวันออกเฉียงเหนือ	5,579,872	6,527,763	1,707,001	1,402,322	3,872,871	5,125,441
ใต้	2,730,425	2,753,721	983,093	831,881	1,747,332	1,921,840

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2556 ทัวราชอาณาจักร

การกระจายของครัวเรือนในช่วง 5 ปีของการสำรวจพบว่าครัวเรือนมีการกระจายตัวค่อนข้างมาก ตารางที่ 2 แสดงสัดส่วนร้อยละของจำนวนครัวเรือนตามภูมิภาคต่างๆ และในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ทั้งประเทศจะพบว่าครัวเรือนมีจำนวนมากขึ้นในเขตเทศบาล ในปี 2556 สัดส่วนครัวเรือนในเขตเทศบาลมีอยู่ร้อยละ 36.1 ในปี 2560 สัดส่วนได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 46.7 เพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 10 ขณะที่ครัวเรือนในนอกเขตเทศบาลลดจำนวนลง จากร้อยละ 63.9 เป็นร้อยละ 53.3 ซึ่งเป็นผลของการขยายตัวของ

การปกครองท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งเขตเทศบาลเพิ่มขึ้นหรือขยายอาณาเขตปกครองแบบเทศบาลเพิ่มขึ้น และอาจเกิดจากการเคลื่อนย้ายครอบครัวไปสู่เขตเมืองเพื่อทำงานและประกอบอาชีพ ถึงกระนั้นก็ตาม ยกเว้นกรุงเทพมหานครและปริมณฑลแล้ว ในทุกภูมิภาคครัวเรือนส่วนใหญ่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาล สูงสุดคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีสัดส่วนครัวเรือนอยู่นอกเขตเทศบาลร้อยละ 78.5 ภาคเหนือและภาคใต้มีสัดส่วนที่รองลงมา

ตารางที่ 2 การกระจายครุ่วเรือ่นตามภูมิภาคและในเขตพื้นที่เมือง ปี พ.ศ. 2560 และ ปี พ.ศ. 2556 (ร้อยละ)

	รวม		ในเขตเทศบาล		นอกเขตเทศบาล	
	พ.ศ. 2560	พ.ศ. 2556	พ.ศ. 2560	พ.ศ. 2556	พ.ศ. 2560	พ.ศ. 2556
ทั่วประเทศ	100.0	100.0	46.7	36.1	53.3	63.9
กทม. และปริมณฑล	21.1	14.6	84.4	84.9	15.6	15.1
ภาคกลาง	22.0	19.8	43.8	35.9	56.2	64.1
เหนือ	18.1	19.6	37.1	28.4	62.9	71.6
ตะวันออกเฉียงเหนือ	26.1	32.4	30.6	21.5	69.4	78.5
ใต้	12.8	13.7	36.0	30.2	64.0	69.8

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครุ่วเรือ่น พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2556 ทัวราชอาณาจักร

โครงสร้างทางภูมิศาสตร์ของครุ่วเรือ่นไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในช่วง 5 ปี ระหว่าง ปี พ.ศ. 2556 และ 2560 ทั้งประเทศ พบว่าจำนวนครุ่วเรือ่นเพิ่มขึ้นร้อยละ 6 หรือเฉลี่ยปีละต่ำกว่าร้อยละ 1 ซึ่งต่ำสุดคล้อยกับการเพิ่มของประชากรของประเทศที่อยู่ในอัตราที่ต่ำประมาณร้อยละ 0.2<sup>13</sup> แต่ที่สังเกตได้อย่างเด่นชัด คือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางภูมิศาสตร์ของครุ่วเรือ่น ครุ่วเรือ่นนอกเขตเทศบาลลดลงร้อยละ 11.5 ในขณะที่ครุ่วเรือ่นในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้นร้อยละ 37.1 แสดงให้เห็นว่าครุ่วเรือ่นมีการย้ายถิ่นฐานที่อยู่ไปยังเขตเทศบาลอย่างมีนัยยะสำคัญ และการกระจุกตัวของครุ่วเรือ่นในเขตเทศบาลเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตกรุงเทพมหานคร

และปริมณฑลที่พบว่าจำนวนครุ่วเรือ่นเพิ่มขึ้นสูงมากกว่าร้อยละ 50 ไม่ว่าพื้นที่นั้นจะอยู่ในเขตเทศบาลหรือนอกเขตเทศบาล นอกจากนี้ ยังพบว่า จำนวนครุ่วเรือ่นในเขตเทศบาลของจังหวัดในภาคกลางมีการเพิ่มขึ้นสูงเช่นเดียวกัน ถึงร้อยละ 44 ในภูมิภาคอื่น จำนวนครุ่วเรือ่นในเขตเทศบาลก็เพิ่มสูงขึ้น และในทางตรงกันข้าม พบว่าจำนวนครุ่วเรือ่นนอกเขตเทศบาลได้ลดลงอย่างมาก ที่เด่นชัดได้แก่ภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ลดลงร้อยละ 24.4 และภาคเหนือลดลงร้อยละ 14.2 ส่งผลให้จำนวนครุ่วเรือ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ ลดจำนวนลง โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือลดลงมากที่สุด ร้อยละ 14.5

<sup>13</sup> จำนวนเกิดลบด้วยจำนวนตาย หารด้วยจำนวนประชากรทั้งหมดเมื่อกลางปี คูณด้วย 100 โดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ประชากรประเทศไทย พ.ศ. 2561

ตารางที่ 3 การเปลี่ยนแปลงจำนวนครัวเรือนตามภูมิภาค ปี พ.ศ. 2560 และ ปี พ.ศ. 2556 (ร้อยละ)

	รวม	ในเขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล
ทั่วประเทศ	6.0	37.1	-11.5
กทม. และปริมณฑล	53.0	52.1	58.1
ภาคกลาง	18.0	44.2	3.4
เหนือ	-2.3	27.9	-14.2
ตะวันออกเฉียงเหนือ	-14.5	21.7	-24.4
ใต้	-0.8	18.2	-9.1

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2556 ทั่วราชอาณาจักร

#### 4.2 รายได้เฉลี่ยครัวเรือนและค่าใช้จ่ายเฉลี่ยครัวเรือน

ตัวชี้วัดสำคัญหนึ่งของผลการดำเนินงานของรัฐบาล คือการเปลี่ยนแปลงของรายได้เฉลี่ยและค่าใช้จ่ายเฉลี่ยครัวเรือน ว่าการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้นหรือลดลง เพราะตัวชี้วัดทั้งสองเป็นตัวเลขที่แสดงถึงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนว่าดีขึ้นหรือแย่ลง เป็นตัวเลข

ท้ายสุดที่แสดงผลของมาตรการต่างๆ และนโยบายของรัฐบาลที่ดำเนินการในช่วงที่บริหารปกครองประเทศ ตารางที่ 4 แสดงผลการสำรวจรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อเดือน ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อเดือนจากการสำรวจ และ ผลต่างระหว่างค่าทั้งสอง ในปี พ.ศ. 2556 และ 2560 ถ้าผลต่างเป็นบวก แสดงว่าครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนสูงกว่าค่าใช้จ่ายต่อเดือนเป็นเงินออมต่อเดือนสำหรับครัวเรือน

ตารางที่ 4 ส่วนต่างระหว่างรายได้และรายจ่ายเฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อเดือน

	รายได้ 2560 (บาท)	รายจ่าย 2560 (บาท)	ส่วนต่าง (บาท)	รายได้ 2556 (บาท)	รายจ่าย 2556 (บาท)	ส่วนต่าง (บาท)
ทั่วประเทศ	26,946.39	21,436.55	5,509.84	25,194.13	19,061.41	6,132.72
ในเขตเทศบาล	32,743.85	25,581.14	7,162.71	31,939.17	23,861.78	8,077.39
นอกเขตเทศบาล	21,862.41	17,802.02	4,060.39	21,376.48	16,344.44	5,032.05
กรุงเทพมหานครและปริมณฑล	41,897.05	33,126.07	8,770.98	43,057.57	32,425.16	10,632.41
ในเขตเทศบาล	43,004.97	33,655.21	9,349.77	44,401.99	32,640.91	11,761.08
นอกเขตเทศบาล	35,898.83	30,261.34	5,637.49	35,491.11	31,210.90	4,280.21
ภาคกลาง	27,041.86	21,119.80	5,922.06	26,113.65	19,727.79	6,385.86
ในเขตเทศบาล	29,524.14	22,559.58	6,964.56	28,512.95	21,674.86	6,838.10
นอกเขตเทศบาล	25,105.44	19,996.63	5,108.81	24,771.11	18,638.30	6,132.81
ภาคเหนือ	19,046.27	15,329.17	3,717.10	19,266.90	14,065.98	5,200.92
ในเขตเทศบาล	22,249.52	17,270.73	4,978.79	20,665.58	15,507.54	5,158.04
นอกเขตเทศบาล	17,154.24	14,182.37	2,971.87	18,712.58	13,494.66	5,217.92
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	20,270.77	16,513.06	3,757.71	19,181.05	15,092.26	4,088.79
ในเขตเทศบาล	23,767.12	18,597.04	5,170.09	24,006.53	17,833.59	6,172.93
นอกเขตเทศบาล	18,729.73	15,594.53	3,135.19	17,860.80	14,342.23	3,518.57
ภาคใต้	26,913.06	21,381.45	5,531.61	27,504.18	20,371.79	7,132.39
ในเขตเทศบาล	30,669.75	24,911.91	5,757.84	28,906.27	22,634.81	6,271.46
นอกเขตเทศบาล	24,799.46	19,395.13	5,404.32	26,897.27	19,392.22	7,505.05

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2556 ทัวราชอาณาจักร

ผลการสำรวจพบว่ากรุงเทพมหานครและปริมณฑลในเขตพื้นที่เทศบาลมีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อเดือนสูงสุดทั้ง 2 ปี ประมาณ 43,005 บาท ในปี พ.ศ. 2560 และ 44,402 บาท ในปี พ.ศ. 2556 สูงกว่าค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศที่ประมาณ 26,946 บาท และ 25,194 บาท ตามลำดับ ในขณะที่เดียวกัน ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อเดือนของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในเขตเทศบาลก็สูงกว่าทุกภูมิภาคและทุกเขตการปกครอง รวมถึงค่าเฉลี่ยของประเทศ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 33,655 บาท ในปี 2560 และ 32,640 บาท ในปี 2556 แสดงให้เห็นว่า แม้ว่าครัวเรือนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะมีรายได้ต่อเดือนสูง แต่ก็มีค่าใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีพสูงตามไปด้วย แม้กระนั้นก็ตาม ผลสำรวจก็พบว่าครัวเรือนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีส่วนต่างระหว่างเงินรายได้เฉลี่ยต่อเดือนและค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือน หรือเงินออมของครัวเรือนสูงกว่าครัวเรือนในภูมิภาคอื่นทั้งในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล แม้ว่าในช่วงเวลาการสำรวจนี้ ส่วนต่างรายได้และค่าใช้จ่ายนี้จะลดลงถึง

ร้อยละ 20.5 ก็ตาม

ครัวเรือนในชนบทหรือในเขตการปกครองนอกเขตเทศบาล โดยทั่วไปมีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อเดือนที่ต่ำ ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีรายได้ที่ต่ำสุดเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ โดยในปี พ.ศ. 2560 ครัวเรือนในภาคเหนือนอกเขตเทศบาลมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนเพียง 17,154 บาท ซึ่งต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของรายได้เฉลี่ยครัวเรือนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล แม้ว่าจะมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนที่ต่ำเช่นเดียวกัน 14,182 บาท แต่ส่วนต่างระหว่างรายได้และค่าใช้จ่ายก็ต่ำสุด อยู่ที่ 2,972 บาทต่อเดือน ซึ่งเป็นระดับที่ต่ำสุดของประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2556 พบว่าส่วนต่างนี้ลดลงถึงร้อยละ 43 และรองลงมา ได้แก่ครัวเรือนนอกเขตเทศบาลในภาคใต้ที่ลดลงร้อยละ 28 แต่เมื่อพิจารณาการเพิ่มขึ้นของรายได้เฉลี่ยต่อเดือน พบว่าครัวเรือนในเขตเทศบาลในภาคเหนือมีอัตราการเพิ่มขึ้นที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ เพิ่มขึ้นร้อยละ 7.6 รองลงมาได้แก่ครัวเรือนในเขตเทศบาล

ภาคใต้ที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 6.10 ซึ่งอาจเป็นผลจากการส่งเสริมและการขยายตัวของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในภูมิภาคทั้งสอง การสำรวจพบว่าส่วนต่างระหว่างรายได้และค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อครัวเรือนของทุกภาคและทุกเขตการปกครองในปี พ.ศ. 2560 ลดลงจากผลสำรวจในปี พ.ศ. 2556 ยกเว้นในเขตเทศบาลของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 31.7 ส่วนต่างที่ลดลงนี้เป็นผลมาจากค่าครองชีพที่สูงขึ้น ทำให้ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือนเพิ่มขึ้นในทุกพื้นที่ของประเทศ ยกเว้นนอกเขตเทศบาลของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่ลดลงร้อยละ 3.04 และนอกเขตเทศบาลของภาคใต้ที่เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย

#### 4.3 การกระจายรายได้ของครัวเรือนใน ปี พ.ศ. 2560

เมื่อพิจารณาการกระจายรายได้ประจำของครัวเรือน<sup>14</sup> จากผลการสำรวจในปีต่างๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 ถึง พ.ศ. 2560 โดยการจำแนกรายได้ประจำเฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือนออกเป็น 5 กลุ่มเท่าๆ กัน

ตั้งแต่กลุ่มที่รายได้ต่ำไปถึงกลุ่มที่มีรายได้สูง (Quintile) และส่วนแบ่งของรายได้ประจำของประชากรและจำนวนประชากรในแต่ละกลุ่ม<sup>15</sup> ดังแสดงไว้ในตารางที่ 5 พบว่าการกระจายเงินรายได้ประจำของครัวเรือนไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก วัดจากค่า Gini Coefficients (ค่าระหว่าง 0 และ 1 และค่าที่ใกล้ 0 แสดงว่าการกระจายรายได้เป็นเท่าเทียมมากกว่าค่าที่ใกล้ 1) ค่าสัมประสิทธิ์ Gini ของ ปี พ.ศ. 2560 มีค่า 0.341 ซึ่งไม่แตกต่างจากค่าในปี พ.ศ. 2556 ที่ 0.367 มากนัก หรืออาจสรุปได้ว่าการกระจายรายได้ของครัวเรือนในปี 2560 ดีกว่า ปี 2556 เพียงเล็กน้อยเท่านั้น แต่ถ้าเปรียบเทียบกับ ปี 2558 ซึ่งมีค่าสัมประสิทธิ์ Gini เท่ากับ 0.337 ก็แสดงว่าการกระจายรายได้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงแต่อย่างไร<sup>16</sup> ในตารางยังแสดงให้เห็นว่ารายได้ประจำต่อคนต่อเดือนของครัวเรือนสูงขึ้นทุกปีมาอยู่ที่ 9,333 บาทต่อเดือนต่อคน ในปี พ.ศ. 2560 ซึ่งอาจมีผลจากการปรับอัตราเงินเดือนและค่าจ้างแรงงานตามสภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นระหว่างปี

<sup>14</sup> รายได้ประจำรวมค่าจ้างและเงินเดือน ค่าตอบแทนอื่นๆ ที่ได้จากการทำงาน รายได้จากการประกอบธุรกิจ อุตสาหกรรม วิชาชีพ และรายได้จากแหล่งอื่นๆ ที่ไม่ใช่จากการทำงาน เช่น เงินบำเหน็จบำนาญ เงินชดเชยการออกจากงาน รายได้จากทรัพย์สิน และการลงทุน แต่ไม่รวมรายได้จากเงินรางวัล ถูกฉลากกินแบ่ง เงินมรดก หรือของขวัญ เงินได้จากการประกันภัย และประกันสุขภาพ เป็นต้น

<sup>15</sup> ในแต่ละกลุ่มครัวเรือนที่มีจำนวนครัวเรือนเท่ากัน แต่มีจำนวนประชากรในแต่ละกลุ่มไม่เท่ากัน และมีชั้นรายได้แตกต่างกัน

<sup>16</sup> ตัวเลขค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค Gini Coefficients มีวิธีการวัดตามมาตรฐานของธนาคารโลก 2 ลักษณะ คือ ด้านรายได้ และ ด้านรายจ่าย บทความนี้ได้ใช้ข้อมูลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งใช้ตัวเลขค่าทางด้านจ่าย ดังแสดงในตารางที่ 5 ค่าที่ใช้จึงมีค่าต่ำกว่าค่าที่วัดทางด้านรายได้ 0.465 0.445 และ 0.453 ในปี 2556 2558 และ 2560 ตามลำดับ แต่อย่างไรก็ตาม ค่าทั้งสองยังคงมีความสอดคล้องไปในแนวโน้มเดียวกัน ที่แสดงให้เห็นว่าสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยในช่วงปีดังกล่าวไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน

ตารางที่ 5 ส่วนแบ่งรายได้ประจำของครัวเรือน โดยการจำแนกครัวเรือนเป็น 5 กลุ่ม (Quintile) พ.ศ. 2552-2560

กลุ่มครัวเรือนจำแนกตามรายได้ประจำ		ร้อยละของประชากร					ร้อยละส่วนแบ่งของรายได้ของประชากร					รายได้ประจำต่อเดือนต่อคน (บาท)				
		2552	2554	2556	2558	2560	2552	2554	2556	2558	2560	2552	2554	2556	2558	2560
(รายได้ต่ำสุด)	1	24.3	24.6	24.8	25.2	25.2	6.1	6.5	6.0	7.0	7.1	1,553	1,896	1,973	2,574	2,628
	2	21.6	21.6	21.6	21.8	22.0	10.0	10.5	10.9	11.6	11.4	2,893	3,512	4,109	4,903	4,854
	3	19.9	19.9	20.2	20.0	19.9	14.2	14.3	15.3	16.0	15.8	4,440	5,220	6,195	7,368	7,372
	4	18.1	17.9	17.8	17.3	17.2	21.0	20.0	21.0	20.8	20.7	7,190	8,053	9,675	11,089	11,244
(รายได้สูงสุด)	5	16.1	16.0	15.6	15.7	15.7	48.7	48.7	46.8	44.6	45.0	18,860	21,953	24,528	26,161	26,755
Gini Coefficients						0.385	0.376	0.367	0.337	0.341						
รายได้ประจำ/คน/เดือน											6,219	7,226	8,180	9,212	9,333	

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2556 ทัวราอาณาจักร

#### 4.4 หนี้สินครัวเรือน

จากจำนวนครัวเรือนของประเทศทั้งหมดจำนวน 21,387,158 ครัวเรือน ในปี พ.ศ. 2560 พบว่าประมาณครึ่งหนึ่งที่มีภาระหนี้สิน ภูมิภาคที่ครัวเรือนมีภาระหนี้สินมากที่สุดได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่มีครัวเรือนถึงร้อยละ 65 ของจำนวนครัวเรือนในภูมิภาคที่มีหนี้สินครัวเรือนมีภาระหนี้สินรองลงมาได้แก่ภาคเหนือที่ร้อยละ 53.8 ของจำนวนครัวเรือนในภูมิภาค ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยร้อยละ 50 ของครัวเรือนทั้งประเทศ

ที่มีหนี้สิน สำหรับกรุงเทพมหานครและปริมณฑลประมาณร้อยละ 39 ของครัวเรือนทั้งหมดมีหนี้สินเมื่อพิจารณาจำนวนหนี้สินต่อครัวเรือน พบว่าครัวเรือนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีหนี้สินเฉลี่ยสูงสุดที่ 219,505 บาท ในขณะที่ครัวเรือนในภาคกลางมีมูลค่าหนี้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่ำสุดที่ 153,243 บาท เป็นที่สังเกตว่าครัวเรือนในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือนที่ค่อนข้างสูง 179,923 บาท และสัดส่วนจำนวนครัวเรือนที่เป็นหนี้ก็สูงสุดเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ ดังแสดงในตารางที่ 6

ตารางที่ 6 หนี้สินครัวเรือน จำแนกตามวัตถุประสงค์ของการกู้ยืม พ.ศ. 2560

ภาค	จำนวนครัวเรือนทั้งหมด	จำนวนครัวเรือนที่เป็นหนี้	หนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือน (บาท)	วัตถุประสงค์				
				ซื้อ/เช่าซื้อบ้านและที่ดิน (บาท)	อุปโภคบริโภคอื่น ๆ (บาท)	การพาธุรกิจ (บาท)	พาการเกษตร (บาท)	อื่น ๆ (บาท)
ทั่วประเทศ	21,387,158	10,838,211	178,994	65,011	72,638	15,264	24,970	1,111
กรุงเทพและปริมณฑล	4,509,291	1,766,008	219,505	136,252	68,683	12,569	823	1,177
กลาง	4,703,598	2,066,766	153,243	57,676	61,337	12,898	20,241	1,091
เหนือ	3,863,972	2,078,769	167,952	38,670	66,616	16,424	44,908	1,334
ตะวันออกเฉียงเหนือ	5,579,872	3,613,719	179,923	38,589	87,482	14,738	38,129	985
ใต้	2,730,425	1,312,937	170,177	51,264	76,827	23,222	17,887	977

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน พ.ศ. 2560 ทัวราอาณาจักร

วัตถุประสงค์ของการก่อกำหนดหนี้สินในแต่ละภูมิภาค มีลักษณะเหมือนกัน คือเพื่อการอุปโภคบริโภค ร้อยละ 40.6 ของครัวเรือนทั้งหมดของประเทศมีหนี้สินเพื่อการอุปโภคและบริโภค ครัวเรือนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีหนี้สินเพื่อการนี้ถึงร้อยละ 48.6 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงที่สุดของประเทศ ซึ่งตรงกันข้ามกับครัวเรือนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่มีหนี้สินประเภทนี้เพียงร้อยละ 31.3 ต่ำสุดระหว่างภูมิภาค แต่มีสัดส่วนของหนี้สินเพื่อซื้อ เช่าซื้อ บ้านและที่ดินสูงถึงร้อยละ 62 แสดงถึงความต้องการที่อยู่อาศัยของครัวเรือนในกรุงเทพฯ ปริมณฑลสูงกว่าในภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศ ครัวเรือนในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมีสัดส่วนหนี้สินเพื่อทำการเกษตรสูงกว่าภาคอื่น ในขณะที่ภาคใต้ ครัวเรือนมีหนี้สินเพื่อการทำธุรกิจที่สูงกว่าภาคอื่นๆ รวมทั้งกรุงเทพมหานคร

เมื่อพิจารณาภาระหนี้สินต่อรายได้เฉลี่ยต่อปีของครัวเรือน พบว่าครัวเรือนในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีภาระหนี้สินต่อรายได้ที่สูงมาก ประมาณร้อยละ 74 ของรายได้เฉลี่ยทั้งปีของครัวเรือน ในขณะที่ภาระหนี้ของทั้งประเทศอยู่ที่ร้อยละ 55 ของรายได้ทั้งปีของครัวเรือน ปัญหาหนี้สินของครัวเรือนมีความรุนแรงในภูมิภาคทั้งสองมากกว่าภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศ และในภูมิภาคที่มีค่าสัมประสิทธิ์แปรผันของรายได้และค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อครัวเรือนที่สูง

#### 4.5 ทรัพย์สินของครัวเรือน

ทรัพย์สินของครัวเรือนแสดงถึงฐานะความเป็นอยู่ของครัวเรือนว่ามีความเป็นอยู่เป็นอย่างไร ในการสำรวจครัวเรือน ปี พ.ศ. 2560 ได้สำรวจมูลค่าทรัพย์สินของครัวเรือน จำแนกตามประเภทของทรัพย์สินและภูมิภาค ดังแสดงสรุปใน ตารางที่ 7 พบว่าครัวเรือนทั้งประเทศมีมูลค่าทรัพย์สินรวมกันทั้งสิ้น 36,540,927 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2556 ร้อยละ 21.5 ครัวเรือนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีมูลค่าทรัพย์สินรวมสูงสุดในประเทศ รวมกันประมาณ 10,055,929 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 27 ของทรัพย์สินของครัวเรือนที่มีอยู่ทั้งหมดของประเทศ และมูลค่ารวมทรัพย์สินของครัวเรือนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเพิ่มสูงจากปี พ.ศ. 2556 ถึงร้อยละ 68.2 สูงกว่าทุกภูมิภาคของประเทศ แสดงถึงการกระจุกตัวของทรัพย์สินอยู่ในภูมิกษณนี้ภูมิภาคเดียว ครัวเรือนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีมูลค่ารวมของทรัพย์สินที่ใกล้เคียงรองลงมา จำนวน 9,180,951 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 25 ของมูลค่าทรัพย์สินของครัวเรือนทั้งหมด แต่เมื่อเปรียบเทียบกับมูลค่าทรัพย์สินในปี พ.ศ. 2556 แล้วพบว่าครัวเรือนในภาคนี้มีมูลค่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 1.5 ซึ่งเป็นอัตราเพิ่มขึ้นที่ต่ำสุดของประเทศ และครัวเรือนในภาคใต้ ครัวเรือนมีมูลค่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.1

ตารางที่ 7 มูลค่าทรัพย์สินของครัวเรือน จำแนกตามประเภทและภูมิภาค พ.ศ. 2560 (ล้านบาท)

ภูมิภาค	บ้านที่ดิน สิ่งปลูกสร้างเพื่ออยู่อาศัย	บ้านที่ดิน สิ่งปลูกสร้างเพื่อธุรกิจ	ยานพาหนะ (ยกเว้นจักรยาน)	สินทรัพย์ทางการเงิน 1/	สินทรัพย์เพื่อการลงทุน 2/	สินทรัพย์อื่น ๆ 3/
ทั่วประเทศ	17,113,447	10,567,657	5,235,491	2,807,289	266,075	550,968
กรุงเทพและปริมณฑล	6,431,009	643,829	1,367,852	1,211,487	197,791	203,961
กลาง	2,968,680	1,774,334	1,265,488	513,793	17,446	111,446
เหนือ	2,404,798	1,800,008	796,019	402,659	22,149	83,266
ตะวันออกเฉียงเหนือ	3,231,342	4,201,801	1,196,738	444,322	21,097	85,651
ใต้	2,077,618	2,147,685	609,394	235,028	7,592	66,644

1/ เช่นบัญชีเงินฝากสลากออมสิน/ธกส. กนข. ฯลฯ

2/ เช่นพันธบัตรหุ้นกู้ ฯลฯ

3/ เช่นทอง อัญมณี ฯลฯ

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน พ.ศ. 2560 ทัวราชาอาณาจักร

เมื่อพิจารณาประเภทของทรัพย์สินที่ครัวเรือนถือครอง พบว่าครัวเรือนในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือและใต้ จะถือครองทรัพย์สินในรูปแบบบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างเพื่อธุรกิจ (รวมการเกษตรกรรม) สูงสุด ในขณะที่ครัวเรือนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จะถือครองทรัพย์สินในรูปแบบของสินทรัพย์เพื่อการลงทุน ในขณะที่ครัวเรือนในภูมิภาคอื่น โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะถือครองทรัพย์สินในรูปแบบบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างเพื่ออยู่อาศัยสูงสุด ประมาณร้อยละ 40 ของมูลค่าทรัพย์สินที่ครัวเรือนถือครองทั้งหมด โดยครัวเรือนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลถือครองทรัพย์สินนี้ถึงร้อยละ 64 ทรัพย์สินในรูปแบบของยานพาหนะเป็นทรัพย์สินที่ครัวเรือนนิยมถือครองรองลงมาจากที่ดินและบ้าน ทั่วประเทศถือครองทรัพย์สินนี้ประมาณร้อยละ 14 สินทรัพย์เหล่านี้เป็นสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องทางการเงินต่ำ สำหรับสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องทางการเงินสูง เช่น สินทรัพย์ทางการเงิน เช่น บัญชีเงินฝาก ฝากออมสิน ครัวเรือนทั่วประเทศมีส่วนการถือครองที่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ของสินทรัพย์ทั้งหมด ครัวเรือนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลถือครองทรัพย์สินทางการเงินสูงกว่าทุกภูมิภาค อยู่ที่ร้อยละ 12 หรือ 1,211,487 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2560 สำหรับสินทรัพย์เพื่อการลงทุน เช่น พันธบัตรรัฐบาล

ครัวเรือนทั่วประเทศถือครองเพียงร้อยละ 0.7 โดยครัวเรือนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลถือครองทรัพย์สินประเภทนี้สูงสุดที่ร้อยละ 2 หรือ 197,791 ล้านบาท สำหรับสินทรัพย์อื่นๆ ที่ครัวเรือนนิยมถือครองได้แก่ ทองคำ และอัญมณี

## 5. สรุปและข้อเสนอแนะ

### 5.1 สรุป

จากผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนในปี พ.ศ. 2560 และปี พ.ศ. 2556 ทัวราชาอาณาจักร ซึ่งอยู่ในช่วงการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากรัฐบาลนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นรัฐบาลคสช. จากการวิเคราะห์สถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจของครัวเรือน พบว่ามีข้อสรุป ดังนี้

ก) แม้ว่าครัวเรือนมีการกระจายตัวอยู่ทั่วทุกภูมิภาค ครัวเรือนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงมีสัดส่วนของครัวเรือนสูงสุด จำนวนครัวเรือนในเขตเทศบาลมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น การกระจุกตัวของครัวเรือนอยู่ในภูมิภาคกรุงเทพมหานครและที่มีจำนวนครัวเรือนเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงปีดังกล่าว ขณะที่ครัวเรือนนอกเขตเทศบาลมีจำนวนลดลง โดยเฉพาะในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ แสดงถึง

การเติบโตของเขตเมือง และสภาพเศรษฐกิจที่ดี ทำให้ครัวเรือนย้ายถิ่นฐานไปสู่ภูมิภาคและเขตการปกครองเหล่านั้น

ข) การกระจายรายได้ของครัวเรือนในปี พ.ศ. 2560 มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับการกระจายรายได้ในปี พ.ศ. 2556 จากค่าสัมประสิทธิ์ Gini แม้ว่าเงินรายประจำต่อเดือนต่อคนในปี พ.ศ. 2560 จะสูงกว่าในปี พ.ศ. 2556 ก็ตาม

ค) ครัวเรือนทั่วทั้งประเทศยังประสบปัญหาหนี้สิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งครัวเรือนในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือที่มีครัวเรือนมีหนี้สินในสัดส่วนสูงกว่าภูมิภาคอื่น ๆ และครัวเรือนใน 2 ภูมิภาคนี้มีภาระหนี้ค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ทั้งปี ที่สำคัญหนี้สินส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นเป็นหนี้สินเพื่อการอุปโภคและบริโภค ในขณะที่ครัวเรือนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีหนี้สินที่เกิดขึ้นเพื่อซื้อ เช่าซื้อ บ้านและที่ดินเป็นส่วนใหญ่

ง) มูลค่ารวมทรัพย์สินของครัวเรือนสูงขึ้นในปี พ.ศ. 2560 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2556 โดยครัวเรือนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นครัวเรือนที่ถือครองมูลค่าทรัพย์สินสูงสุด โดยถือครองทรัพย์สินในรูปของสินทรัพย์เพื่อการลงทุนสูงสุด ในขณะที่ครัวเรือนในภูมิภาคอื่นๆ ถือครองทรัพย์สินในรูปของบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างเพื่อธุรกิจ (ทำการเกษตร) เป็นหลักใหญ่ ส่วนทรัพย์สินที่มีสภาพคล่องทางการเงินสูง เช่น สินทรัพย์ทางการเงินและการลงทุน ครัวเรือนในภูมิภาคยกเว้นกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ถือครองทรัพย์สินในรูปนี้น้อยสุด แต่นิยมไปถือครองทรัพย์สินในรูปของทองคำ และเครื่องประดับอัญมณี แทน

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

บทความนี้มีความพยายามที่จะวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงสภาพทางเศรษฐกิจของครัวเรือน

ภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและบรรยากาศการเมืองมีเสถียรภาพ โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจที่สำคัญของครัวเรือน เช่น หนี้สินและทรัพย์สินที่ครัวเรือนถือครอง เป็นต้น เพื่อแสดงถึงฐานะความเป็นอยู่ของครัวเรือนว่ามีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใดในช่วงปี ระหว่าง พ.ศ. 2556 และ ปี พ.ศ. 2560 โดยมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะบางประการโดยสังเขปสำหรับการวิจัยในประเด็นนี้ในอนาคต ดังนี้

ก) แม้ว่าในบทความนี้จะใช้ข้อมูลจากผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ที่มีการจัดเก็บอย่างถูกต้องตามหลักสถิติ เป็นลักษณะสุ่มตัวอย่างของครัวเรือนตามสตราตัม (Stratified Two-stage Sampling) ทั้ง 2 ปีที่ศึกษา ในช่วงเวลา 5 ปี โดยมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าว แม้ว่าผลของการสำรวจโดยจะสะท้อนถึงผลของการบริหารจัดการรัฐบาลก็ตาม แต่ครัวเรือนในตัวอย่างสุ่มย่อมเปลี่ยนแปลงไป ไม่ใช่ครัวเรือนเดิม จึงอาจมีผลในการเปรียบเทียบสภาพเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างชัดเจน เพราะครัวเรือนอาจได้รับผลกระทบทางด้านอื่นๆ ที่ไม่ใช่มาจากนโยบายและมาตรการของรัฐบาลก็ได้ ดังนั้น การสำรวจที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงต้องเป็นการสำรวจแบบ Panel Data หรือ Longitudinal Survey ที่ครอบคลุมสภาพเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนที่ได้รับการสุ่มตัวอย่างนี้โดยไม่เปลี่ยนแปลงตัวอย่างครัวเรือน อย่างต่อเนื่องข้ามช่วงเวลา ข้อมูลที่ได้จะมีลักษณะเป็นอนุกรมเวลา (Time Series) และ ข้อมูลที่ตัดขวาง (Cross Sectional Data) ทำให้ผลการเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงมีความชัดเจน และสามารถควบคุมปัจจัยอื่นๆ ที่จะเข้ามามีส่วนกระทบต่อผลการศึกษาได้

ข) ปัญหาหนี้สินของครัวเรือนเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงมากขึ้น จากภาระหนี้ที่สูงขึ้น เมื่อรายได้

ครัวเรือนมีความผันแปรเพิ่มขึ้น ประกอบกับค่าใช้จ่ายครัวเรือนสูงขึ้น โอกาสความเป็นไปได้ในการชำระหนี้มีความเสี่ยงเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะครัวเรือนที่อยู่ในส่วนหางต่ำของการกระจายของรายได้เฉลี่ยและส่วนหัวของการกระจายของค่าใช้จ่าย จะเป็นครัวเรือนที่มีปัญหาสูง เพราะไม่สามารถที่จะแบกรับภาระหนี้สินได้

ค) สินทรัพย์และหนี้สินของครัวเรือนเป็น stocks และรายได้ และค่าใช้จ่าย เป็น flows ในทางบัญชีสำหรับครัวเรือนแล้ว ส่วนเปลี่ยนแปลงของสินทรัพย์ครัวเรือนใดครัวเรือนหนึ่งย่อมเท่ากับส่วนเปลี่ยนแปลง

ของหนี้สินบวกกับส่วนต่างระหว่างรายได้และค่าใช้จ่าย (เงินออม) ดังนั้น มูลค่าทรัพย์สินของครัวเรือนอาจเพิ่มขึ้นจากการที่ครัวเรือนมีหนี้สินเพิ่มขึ้น ซึ่งแตกต่างจากการที่ครัวเรือนมีหนี้สินเพิ่มแต่มูลค่าทรัพย์สินไม่เพิ่ม เนื่องจากการเป็นการกู้ยืมหนี้สินเพื่อนำไปใช้จ่ายอุปโภคบริโภคของครัวเรือน หรือเล่นการพนัน การศึกษา ความแปรผันสหสัมพันธ์ (Covariance) ระหว่างการเปลี่ยนมูลค่าทรัพย์สิน หนี้สิน รายได้ และค่าใช้จ่ายครัวเรือน จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจสำหรับงานวิจัยในอนาคต

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

พงศ์ศักดิ์ เหลืองอร่าม และ ยุทธนา เศรษฐพรไพโรจน์ (2018), “ต้นทุนทางเศรษฐกิจของความไม่แน่นอนทางการเมืองในประเทศไทย (Economic impacts of Political Uncertainty in Thailand),” *Puey Ungphakorn Institute for Economic Research*, Discussion Paper No. 86, May 2018

### ภาษาอังกฤษ

Acemoglu, Daron, Suresh Naidu, Pascual Restrepo, and James A. Robinson (2014), “Democracy Does Cause Growth,” NBER Working Paper No. 20004, March 2014, (<https://www.nber.org/papers/w20004>).

Alesina, Alberto, Sule Ozler, Nouriel Roubini, and Phillip Swagel (1996), “Political Instability and Economic Growth,” *Journal of Economic Growth*, Vol. 1 (No. 2), pp. 189-211.

Barro, Robert J. (1991), “Economic Growth in a Cross Section of Countries,” *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, no. 2, pp. 407-443.

Barro, Robert J. (1996), “Democracy and Growth,” *Journal of Economic Growth*, Vol. 1 (March), pp. 1-27.

Becker, Gary S. (2010), “Democracy or Autocracy: Which is Better for Economic Growth?” *The Becker-Posner Blog*, 10 October 2010 (<http://www.becker-posner-blog.com/2010/democracy-or-autocracy-which-is-better-for-economic-growth-becker.html>)

Burkhart, Ross E. and Michael S. Lewis-Beck (1994), “Comparative Democracy: The Economic Development Thesis,” *The American Political Science Review*, Vol. 88 (No. 4), pp. 903-910.

Doucouliagos, Hristos and Mehmet Ali Ulubaşoğlu (2008), “Democracy and Economic Growth: A Meta-Analysis,” *American Journal of Political Science*, Vol. 52 (Issue 1: January 2008), pp.61-83.

Epstein, David L., Robert Bates, Jack Goldstone, Ida Kristensen and Sharyn O’Halloran (2005), “Democratic Transitions,” *American Journal of Political Science*, Vol. 50 (Issue 3), pp. 551-569.

Friedman, Milton (1962), *Capitalism and Freedom*, Chicago: University of Chicago Press.1-27.

Gerring, John, Philip Bond, William T. Barndt, and Carola Moreno (2005), “Democracy and Economic Growth: A Historical Perspective,” *World Politics*, Vol 57 (April 2005), pp. 323-64.

- Glasure, Yong U., Aie-Rie Lee, and James Norris, "Level of Economic Development and Political Democracy Revisited," *International Advances in Economic Research*, Vol. 5, Issue 4 (November), pp. 466-477.
- Hayek, Friedrich (1944), *The Road to Serfdom*, Chicago: University of Chicago Press.
- Helliwell, John F. (1994), "Empirical Linkages between Democracy and Economic Growth," *British Journal of Political Science*, Vol. 21 (Issue 2), pp. 225-248.
- Kijkul, Gayvaleen (2013), Political Instability and Thailand's Economic Growth, Senior Research Paper, *The Bachelor of Arts Programs in Economics*, 29 November 2013
- Knutsen, Carl Henrik (2010), "Democracy and Economic Growth: A Survey of Arguments and Results," *International Area Studies Review*, December 2012, pp. 1-39.
- Papaioannou, Elias and Gregorios Siourounnis (2008), "Democratisation and Growth," *The Economic Journal*, Vol. 118 (Issue 532), pp. 1520-1551.
- Quinn, Dennis P. and John T. Woolley (2001), "Democracy and National Economic Performance: The Preference for Stability," *American Journal of Political Science*, Vol. 45 (July 2001), pp. 634-657.
- Landau, Daniel (1986), "Government and Economic Growth in the Less Developed Countries: An Empirical Study for 1960-1980," *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 35 (Issue 1), pp. 35-75.
- Persson, Torsten and Guido Tabellini (2007), "The Growth Effect of Democracy: Is It Heterogeneous and How Can It Be Estimated," *Unpublished Paper* (Second Draft May 14), [http://perseus.iies.su.se/~tpers/papers/cifar\\_paper\\_may16\\_07.pdf](http://perseus.iies.su.se/~tpers/papers/cifar_paper_may16_07.pdf)
- Plumper, Thomas and Christian W. Martin (2003), "Democracy, Government Spending, and Economic Growth: A Political-Economic Explanation of the Barro-Effect," *Public Choice*, Vol. 117 (1-2: January 2003), pp. 27-50.
- Rodrik, Dani and Romain Wacziarg (2005), "Do Democratic Transitions Produce Bad Economic Outcomes?," *The American Economic Review*, Vol. 95 (No. 2), pp. 50-55.
- Scully, Gerald W. (1988), "The Institutional Framework and Economic Development," *Journal of Political Economy*, Vol. 96 (Issue 3), pp. 652-662.
- Tavares, Jos? and Romain Wacziarg (2001), "How Democracy Affects Growth," *European Economic Review*, Vol. 45 (Issue 8), pp. 1341-1378.

Vrooman, Roger R. (2007), *The Role of Political and Economic Factors in Thailand's Last Two Coups D' Etat*, Master of Arts in National Security Affairs Thesis, Naval Postgraduate School, September 2007

Wongpunya, Nipit (2016), "What Thailand Needs to Do to Become a High-Income Country," *ISEAS Perspective*, Issue: 2006 (No. 56), 11 October 2016

Younis, Muhammad, Xu Xiao Lin, Yahya Sharahili, and Santhirasegaram Selvarathinam (2008), "Political Stability and Economic Growth in Asia," *American Journal of Applied Sciences*, Vol. 5 (No. 3), pp. 203-208.

[https://en.m.wikipedia.org/wiki/Chinese\\_economic\\_reform](https://en.m.wikipedia.org/wiki/Chinese_economic_reform)

## การตีความทางประวัติศาสตร์ของการบริหารภาครัฐ และการอภิบาลในประเทศไทย

Historical Interpretation of Public Administration  
and Governance in Thailand

ภคชฎา คีระโกศลพงศ\*

Kritsada Theerakosonphong\*\*

บทความนี้

Received

22 มกราคม 2562

Revised

3 พฤษภาคม 2562

Accepted

23 พฤษภาคม 2562

### บทคัดย่อ

บทความนี้ นำเสนอแนวทางการตีความทางประวัติศาสตร์ต่อกระบวนการทัศน์ และจุดพลิกผันของการบริหารภาครัฐไทยและการอภิบาล เพื่อทำความเข้าใจ ผลกระทบของวิกฤตการเงินเอเชียในปี ค.ศ. 1997 เพราะทำให้เกิดการปฏิรูป ภาครัฐและถูกครอบงำอยู่ภายใต้สองหลักการ คือ การจัดการภาครัฐใหม่และ การอภิบาลที่ดี ทั้งยังปรากฏให้เห็นการอภิบาลในรูปแบบอื่นที่เป็นความสัมพันธ์ ทั้งแนวราบและแนวดิ่ง อย่างไรก็ตามบทความนี้ ชี้ให้เห็นว่าการศึกษาการบริหาร ภาครัฐไม่สามารถแยกองค์ความรู้จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศและแขนงวิชาอื่นในสังคมศาสตร์ ที่สำคัญต้องพิจารณาบริบทเฉพาะของ ประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากในภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เคยอยู่ภายใต้ อาณานิคม ส่งผลให้พลเมืองขาดการมีส่วนร่วมและเกิดช่องว่างทางอารยธรรม ระหว่างตะวันตกและตะวันออก ดังนั้นการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ จึงไม่สามารถละเลยมิติทางสังคม วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ไปได้

**คำสำคัญ:** การบริหารภาครัฐ, การจัดการภาครัฐใหม่, การอภิบาล, การปฏิรูป การบริหารภาครัฐ

\* นักวิชาการอิสระ

\*\* Independent Scholar

## Abstract

This article proposes approaches for the historical interpretation of paradigms and shifting points in Thailand's public administration and governance. The paper also examines how the effects of the 1997 Asian Financial Crisis led to public sector reform guided by principles of New Public Management and good governance, which also exist in other horizontal and vertical forms of governance. Nevertheless, the article adderts that the study of public administration cannot separate out knowledge from international relations studies and other disciplines in social science. Furthermore, the specific contexts of developing countries need to be considered because Southeast Asia was colonized, resulting in a lack of citizen participation and a gap between the Eastern and Western civilizations. Therefore, public administration study must not disregard social, cultural, and historical dimensions.

**Keywords:** Public Administration, New Public Management, Governance, Public Sector Reform

## 1. บทนำ

การศึกษารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ของประเทศไทยมีแปลคำว่า “Governance” ว่า “การบริหารปกครอง” ดังที่เห็นได้จากหนังสือ “การบริหารปกครองสาธารณะ : การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21” โดยมี อัมพร อารังลักษณ์ (2553) เป็นบรรณาธิการหนังสือ แต่ผู้เขียนเลือกใช้คำว่า “การอภิบาล” เนื่องจากยังเห็นว่าคำนี้มีความเข้าใจกันอย่างคลุมเครือและไม่ชัดเจน โดยเฉพาะการศึกษารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ตลอดทศวรรษที่ 1990-2000 จนเกิดการตีความคลาดเคลื่อนต่อการอภิบาล แม้แต่ในพจนานุกรมของ Cambridge Advanced Learner's Dictionary (2008) ก็ไม่มีระบุคำดังกล่าวไว้ มีเพียงแต่ Govern และ Governor โดยความหมายแล้วคล้ายคลึงกับการให้ความสำคัญที่กฎเกณฑ์ (Rules) แต่สำหรับความหมายของสองคำนี้ จึงเน้นที่อำนาจของการสั่งการและควบคุม มากกว่าการประสานความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ บนความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน เห็นได้จากตำแหน่งการปกครองในระดับต่างๆ นี่คือข้อสังเกตแรก

ของการนำเสนอเพื่อคลี่คลายคำจำกัดความที่ไม่ชัดเจนและขาดเอกภาพทางความคิดและปฏิบัติ

ถัดมาจากข้อสังเกตแรก The Concise Oxford Dictionary of Politics and International Relations เป็นพจนานุกรมเฉพาะทาง พบว่ามีกรับัญญัติคำว่า การอภิบาล โดยเป็นกระบวนการของการกำหนดและตัดสินใจร่วมกัน และน่านโยบายไปปฏิบัติ ขณะที่แนวทางการศึกษาเน้นที่การอภิบาลเครือข่าย (Network Governance) โดยแตกต่างจากเดิมคือไม่จำกัดเฉพาะบทบาทของภาครัฐและใช้อำนาจสั่งการโดยกฎหมาย แต่เปลี่ยนมาให้ความสำคัญต่อภาคประชาสังคม การปฏิบัติการชุมชน ต้นทุนทางสังคม และการคอร์รัปชัน เพื่อสนับสนุนความร่วมมือแบบหุ้นส่วนหรือพัฒนาให้เกิดการอภิบาลประสานความร่วมมือ (Collaborative Governance) เพื่อเสถียรภาพทางการเมืองและการบริหารภาครัฐ มีการวางกรอบโดยนำตัวชี้วัดการอภิบาลที่ดีของธนาคารโลกมาใช้ (World Bank: WB) (Brown, McLean & McMillan, 2018, p. 241) จึงเห็นได้พอสังเขปว่าการอภิบาลเน้นที่การบริหารแบบมี

ส่วนร่วม และมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการของนโยบาย

ต่อมาข้อสังเกตที่สอง บ่อยครั้งพบว่า การอภิบาล (Governance) ถูกเรียกแทนให้เป็นการบริหารปกครอง แต่ก็เหมือนครอบงำและช่วงชิงตำแหน่งของศาสตร์แขนงวิชาอื่น (Disciplinary) และพื้นที่การศึกษา (Field of Study) เพราะคำนี้แรกเริ่มไม่ได้มีปฐมเหตุมาจากการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ แต่เป็นข้อเสนอที่สหประชาชาติ (United Nations) เสนอแนวคิดของการอภิบาลโลกหรือโลกาภิบาล (Global Governance) ปรากฏให้เห็นในเวทีการประชุมของคณะกรรมการว่าด้วยโลกาภิบาล (The Commission on Global Governance) ในปี ค.ศ. 1995 ภายหลังจากการประชุมได้จัดทำรายงานฉบับหนึ่งคือ **“Our Global Neighborhood”** กลายเป็นแนวทางให้โลกหลังสงครามเย็นหันมาร่วมมือกัน แก้ไขปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น เช่น การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน การต่อต้านก่อการร้าย และการจัดการอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นต้น (The Commission on Global Governance, 1995)

ในข้อสังเกตท้ายสุด เป็นการพิจารณาจากถึงหนังสือ Public Administration in the Context of Global Governance ปรากฏให้เห็นจากการศึกษาเกี่ยวกับโลกาภิบาล โดยที่ NYC Conference มีความเห็นว่าเป็นต้องพึงพิง โดยบูรณาการองค์ความรู้และทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาใช้ในการศึกษา เช่น ในที่ประชุม Minnowbrook ครั้งที่สาม เมื่อปี ค.ศ. 2008 ริเริ่มและให้เชื่อมโยงแนวคิด Bureaucratic Autonomy เพื่อใช้ศึกษา International Bureaucracy ขององค์การระหว่างประเทศ โดยพิจารณาครอบคลุมโครงสร้างที่เป็นทางการ การกำหนดและตัดสินใจนโยบาย พฤติกรรมการบริหาร และภาวะผู้นำทางการเมือง (Kim, Ashley, & Lambright, 2014) ด้วยเหตุนี้การศึกษาเรื่องการอภิบาลในทางรัฐประศาสน-

ศาสตร์ จึงไม่สามารถค้นหาหรือตอบคำถามเพื่อสร้างสถานภาพของการเป็นแขนงหนึ่งในศาสตร์นั้น เพราะแท้จริงแล้วการอภิบาลเป็นเพียงแนวคิดย่อย (Sub-Concept) หรือกระบวนทัศน์ใหม่ (New Paradigm) ที่ยังจัดเป็นแนวทางที่สนับสนุนให้แก่ทฤษฎีการบริหารภาครัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การภาครัฐและตัวแสดงทางการเมืองอื่น และการสร้างความรับผิดชอบต่อสาธารณะ เป็นต้น (Pyper, 2015)

อย่างไรก็ตาม บทความนี้ไม่ได้ตีความถึงการอภิบาลในทางรัฐประศาสนศาสตร์โดยแยกขาดจากความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (International Relations) ขณะเดียวกันต้องการคลี่คลายข้อสงสัยถึงการนำเสนอเนื่องจากก่อให้เกิดสภาพที่คลุมเครือของการอภิบาล โดยมีความคล้ายคลึงวาทกรรมจากนโยบายระดับโลกสู่ประเทศ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติการ โดยเป็นทั้งความสัมพันธ์แนวตั้งและแนวนอน สำหรับผู้เขียนจึงเรียกว่าระดับความสัมพันธ์ของการอภิบาล (Hierarchical Governance) แต่ความคลุมเครือเช่นนี้ จึงพิจารณาให้เป็นแนวคิดก็ได้ ทฤษฎีก็ไม่เชิง หรือแนวทางการศึกษาก็ยังไม่เหมาะสม จนต่อมายังเกิดการวิพากษ์ถึงสถานะของรัฐประศาสนศาสตร์ตะวันตก จะเป็นองค์ความรู้ระดับโลกได้อย่างไร ในเมื่อเพิกเฉยต่อรากฐานของอารยธรรมแห่งอื่น ด้วยเหตุนี้จึงเป็นแรงบันดาลใจสำหรับการนำเสนอถึงอภิบาล และสร้างข้อสรุปโดยสังเขปขึ้นมาเพื่อใช้พิจารณาต่อการบริหารภาครัฐของไทยที่ยังมีความคลุมเครืออยู่

## 2. การทบทวนบริบททางประวัติศาสตร์: การเปลี่ยนรูปของการบริหารภาครัฐ ไทยสู่การก่อรูปการอภิบาล

จากอารัมภบทนี้ ต้องกล่าวให้เห็นว่าทำไมการอภิบาลจึงนำไปสู่ข้อถกเถียงและถกเถียงในบทความนี้ กล่าวคือ **“การอภิบาลดั้งเดิม” (Old Governance)** เป็นคำที่ปรากฏให้เห็นในหนังสือ **“Key Concept of**

**Governance”** โดยกลายเป็นคำที่ใช้เหมารวม (Stereotype) ต่อระบบรัฐราชการ (Bureaucratic State) เพื่อใช้พิจารณาถึงการวางแผนและการจัดทำกฎเกณฑ์ในศตวรรษที่ 20 มีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงองค์การและมุ่งเน้นประสิทธิภาพ ทำให้ข้อเสนอการอภิบาลถูกทำให้ถอยกลับไปสู่ประวัติศาสตร์ของการบริหารภาครัฐ ทั้งที่คำนี้ค่อนข้างใหม่ เพราะปรากฏขึ้นในสามทศวรรษหลังมานี้ หรือหลังจากที่ระบบการบริหารภาครัฐประสบปัญหาจากการแผ่ขยายอิทธิพลของเสรีนิยมใหม่ กระทั่งนำไปสู่การปรับตัวด้วยแนวคิดของการจัดการภาครัฐใหม่ (New Public Management: NPM) ภายใต้ข้อเสนอต่างๆ อาทิ เครือข่ายและหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships: PPP) เป็นต้น (Bevir, 2013)

แต่บ่อยครั้งที่นักรัฐประศาสนศาสตร์กำหนดให้กระบวนทัศน์ที่ Nicholas Henry นำเสนอไว้เป็นหมุดหมายการศึกษาการบริหารภาครัฐ โดยเฉพาะการอภิบาล (Governance) ตั้งอยู่ในกระบวนทัศน์ที่หก และเริ่มต้นตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 จนดำเนินเรื่อยมาถึงปัจจุบันและคงดำเนินต่อไป (Henry, 2010) ทั้งที่ข้อเสนอนี้เป็นการวางรากฐานโดยนักรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกัน แต่กลับไม่มีการสำรวจองค์ความรู้และสถานภาพของการบริหารภาครัฐในประเทศอื่นมาประยุกต์เพื่อเป็นแบบศึกษาเชิงเปรียบเทียบ หากพิจารณาอารยธรรมโบราณแล้ว มีการก่อสร้างสถาปัตยกรรมที่ยิ่งใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นกำแพงจีน พีระมิด รวมถึงโครงการสาธารณะ เช่น ในกรุงโรม เปอร์เซีย และสถานที่อื่นทั่วมุมโลก แต่จากการทิ้งร่องรอยเหล่านี้ไว้ถึงปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่าผู้ปกครองในประวัติศาสตร์ก็มีการวางแผนกำลังแรงงานหรือการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (Public Personnel Administration) ครอบคลุมถึงกระบวนการของการจัดการองค์การ การคัดเลือกบุคลากร การรักษา

บุคลากร การประสานงาน และการจัดการให้บรรลุเป้าหมาย (Farazmand, 2006)

อันที่จริง แต่ละรัฐประเทศมีการบริหารภาครัฐเพื่อจัดการกิจการสาธารณะและส่งมอบบริการให้แก่ประชาชนมาก่อน แต่ข้อเสนอใน **“The Study of Administration”** โดย Woodrow Wilson กลับกลายเป็นการวางรากฐานการศึกษาของรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกัน และกลายเป็นตัวแบบให้แก่ประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ Wilson เสนอให้แบ่งแยกการเมืองออกจากการบริหาร แต่ก็ยังไม่ชัดเจนถึงการแยกขาดจากกันโดยต่างเป็นเอกภาพ ทั้งนี้เป้าหมายสำคัญเพื่อให้เกิดการปรับปรุงงานและทำให้เกิดความเป็นวิทยาศาสตร์ (Wilson, 2012)

เมื่อพิจารณาจากข้อเสนอแล้วพบว่าไม่มีความเป็นไปได้ที่จะแบ่งแยกการเมืองออกจากการบริหาร แม้ว่า Wilson จะมุ่งเน้นที่แนวทางของการปฏิรูปการบริหารภาครัฐก็จริง แต่ภายใต้ความสลับซับซ้อนของสังคมและสนับสนุนความเป็นประชาธิปไตยของรัฐบาล กลับรวมศูนย์อำนาจมาไว้ที่การปกครองของรัฐบาลกลางในระบบสหพันธรัฐมากกว่าที่จะกระจายอำนาจออกไปสู่มลรัฐและท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ข้อเสนอของ Wilson จึงไม่ได้เสนอให้แยกการเมืองออกจากการบริหารอย่างที่นำเสนอกันไว้ นอกจากนี้ยังเกิดการช่วงชิงอาณาบริเวณว่าเป็นศาสตร์การบริหารหรือการจัดการ เพราะในต้นศตวรรษที่ 20 ก็ปรากฏให้เห็นแนวทางของการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ได้ครอบงำแทนที่แนวทางของการบริหาร จึงเรียกได้ว่าเป็นหนึ่งในชุดอุดมการณ์ทางการเมือง (Political Doctrine) (Stillman, 1973)

ถ้าศึกษาถึงการบริหารภาครัฐเชิงเปรียบเทียบพบว่า ครั้นที่ Woodrow Wilson นำเสนอบทความที่กลายเป็นปฐมเหตุของการสถาปนารัฐประศาสนศาสตร์ในปี ค.ศ. 1887 โดยพิจารณาในเวลาใกล้เคียงกันที่

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้บริหารและปกครองสยาม (Siam) ภายใต้รัฐอาณาจักร (City-State) ระหว่างปี ค.ศ. 1868-1910 ซึ่งมีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน และก่อตั้งกระทรวงขึ้นมาเพื่อบริหารกิจการส่วนกลาง ทั้งยังมีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่ปรากฏการณ์นี้ นำไปสู่การสร้างคำใหม่โดย มาลัย หุวะนันท์ กำหนดให้เป็นรูปแบบของการส่งมอบบริการสาธารณะ (Public Services) และบริบทของประเทศไทยยังอาศัยหลักกรรมทางพุทธศาสนา เพื่อใช้สนับสนุนการปกครองที่มีจริยธรรม (Huvanandana & William, 1962) แต่กลับมีความเคลือบแคลงต่อการนำเสนอแนวคิดของการบริการสาธารณะใหม่ (New Public Services: NPS) ตามที่ Robert Denhardt และ Janet Denhardt นำเสนอไว้ แม้ว่ามีการเลือกใช้คำคล้ายกัน แต่มีคำจำกัดความไม่เหมือนกันกับ NPS สืบเนื่องถึงการให้คุณค่าต่อผู้รับบริการ การตระหนักถึงความเป็นประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของพลเมือง (Denhardt & Denhardt, 2007)

อย่างไรก็ดี การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ไทย ประการแรก ควรพิจารณาถอยกลับตั้งแต่การก่อรูปเชิงสถาบันและการพัฒนาองค์ความรู้ เพราะนำไปสู่แนวทางปฏิบัติขึ้นมาภายใต้ข้อเสนอโดย มาลัย หุวะนันท์ (Malai Huvanandana) ประการที่สอง ควรพิจารณาแนวทางการพัฒนาข้อเสนอการบริหารภาครัฐไทย โดยเชื่อมโยงกับประวัติศาสตร์ เพื่อสะท้อนถึงรากเหง้าทางการเมืองและสังคมภายใต้ข้อเสนอโดย พิทยา บวรวัฒนา (Bidhya Bowornwathana) หลังจากนั้น ผู้เขียนมีเป้าหมายเพื่อพิจารณาการบริหารภาครัฐไทย โดยใช้จุดพลิกผันตามปรากฏการณ์ แต่อันที่จริงก็ไม่อาจพิจารณาแยกทฤษฎีระหว่างโลกตะวันตกและตะวันออกได้อย่างสมบูรณ์ เพราะบางข้อเสนอสามารถใช้จัดกลุ่มแนวคิดสู่แนวทางปฏิบัติให้คุณค่าความเป็นมนุษย์ และสิทธิตามธรรมชาติ

**ข้อเสนอที่หนึ่ง** การก่อรูปสถาบันการศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย ริเริ่มขึ้นโดย มาลัย หุวะนันท์ แต่กลับไม่ประสบความสำเร็จในแง่ของการสร้างองค์ความรู้ภายใต้บริบทเฉพาะของประเทศไทย จะประสบความสำเร็จเพียงแต่การก่อรูปเชิงสถาบัน ภายใต้การช่วยเหลือด้านเงินทุนจากสหรัฐอเมริกา โดยเริ่มต้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1955 (Huvanandana & Thrombley, 1963; Tantibanchacha, 1973i) จนนำไปสู่การตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นคณะรัฐประศาสนศาสตร์ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2498 ภายหลังจากถ่ายโอนไปสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ภายใต้พระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เฉพาะที่เกี่ยวข้องราชการของคณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2509 ที่สำคัญคือ คำว่าการอภิบาลหรืออภิบาลสาธารณะยังไม่ปรากฏใช้กันระหว่างทศวรรษที่ 1950-1980

ขณะที่การบริหารภาครัฐไทย จะเห็นได้ว่าเน้นการประยุกต์ใช้องค์ความรู้จากสหรัฐอเมริกามาตลอด มากกว่าพัฒนาและสร้างองค์ความรู้สู่แนวทางปฏิบัติ แม้ว่า มาลัย หุวะนันท์ พิจารณาถึงรากฐานการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยทบทวนบริบททางประวัติศาสตร์และกำหนดกระบวนการของการบริหารภาครัฐไทยแบ่งออกเป็นสี่ช่วงเวลา ได้แก่ ช่วงแรก การปฏิรูปโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อรองรับการขยายตัวอิทธิพลจากโลกตะวันตก (ระหว่าง ค.ศ. 1851-1868) ช่วงที่สอง การทำให้เป็นสมัยใหม่ โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ระหว่าง ค.ศ. 1868-1910) ช่วงที่สาม การเสื่อมถอยของระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยได้รับผลกระทบจากเศรษฐกิจโลกตกต่ำและการต่อสู้อำนาจทางการเมือง (ปลายทศวรรษที่ 1920 - ค.ศ. 1932) และช่วงที่สี่ เป็นการก่อรูปและขยายตัวของบริการโดยรัฐ (ค.ศ. 1932-ปัจจุบัน ตรงกับปี ค.ศ. 1962 ที่มาลัยเขียนไว้)

(Huvanandana & Thrombley, 1963)

นอกจากนี้ พิทยา บวรวัฒนา ก็เป็นอีกหนึ่งคนที่พยายามนำเสนอกระบวนการทัศน์ของการบริหารภาครัฐไทยไว้โดยแสดงให้เห็นพัฒนาการโดยย้อนถอยกลับไปถึง 800 ปี ยังถือเป็นบุคคลสำคัญที่ทำหน้าที่เผยแพร่พัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ไทยออกไปสู่การถกเถียงในระดับสากล สำหรับกระบวนการทัศน์ที่นำเสนอ นั้น สามารถแบ่งออกเป็นห้าช่วงโดยใช้คำว่า “Master” แสดงถึงอำนาจของตัวแสดงที่ทำหน้าที่บริหารและปกครองตามแต่ละกระบวนการทัศน์ ได้แก่ ช่วงแรก คือ กษัตริย์ (ค.ศ. 1238-1932) ช่วงที่สอง คือ อภิสิทธิ์ชนในระบบราชการ (ค.ศ. 1932-1973) ช่วงที่สาม คือนักการเมือง (ค.ศ. 1973-1997) ช่วงที่สี่ คือนักธุรกิจรายใหญ่ (ค.ศ. 2001-2006) ช่วงที่ห้า คือ พลเมือง (ค.ศ. 1997-ปัจจุบัน) (Bowornwathana, 2010a)

อย่างไรก็ดี ข้อเสนอทั้ง มาลัย หุวะนันทน์ และ พิทยา บวรวัฒนา สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างในแง่ของการจัดแบ่งกระบวนการทัศน์ กล่าวคือ มาลัย หุวะนันทน์ อาศัยจุดพลิกผันสำคัญจากปรากฏการณ์มาเป็นหมุดหมายกำหนดกระบวนการทัศน์ของรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งหมายความว่า การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ไทยไม่ได้ตัดขาดจากองค์ความรู้ของโลกตะวันตก แต่กลับอาศัยการปรับตัวให้สอดคล้องตามความเหมาะสมในทางกลับกัน พิทยา บวรวัฒนา เน้นที่อำนาจของตัวแสดงทำให้เกิดการก้าวข้ามกระบวนการทัศน์ และร้อยเรียงให้เห็นประวัติศาสตร์ไทยว่ามีพัฒนาการของระบบการบริหารภาครัฐมาอย่างยาวนาน และที่สำคัญคือ การจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ล้วนแล้วมีฐานคิดที่แตกต่างกันตามแต่ละกระบวนการทัศน์เช่นกัน

สำหรับข้อเสนอของ พิทยา บวรวัฒนา เป็นวิธีการรับรู้แบบโลกตะวันตกสู่การมองกลับมาที่คนในโลก

ตะวันออก อย่างไรก็ตาม พิทยาก็ไม่ได้ปฏิเสธองค์ความรู้ที่มาจากโลกตะวันตก แต่เพียงใช้การพิจารณากลับไปถึงประวัติศาสตร์ โดยเชื่อมโยงอย่างบูรณาการให้เห็นว่าการบริหารภาครัฐไทยเกิดขึ้นมาก่อนที่จะมีข้อเสนอในปี ค.ศ. 1887 โดย Woodrow Wilson คล้ายคลึงกับที่ Simon Okoth ได้ตั้งข้อสังเกตจนนำไปสู่การทบทวนเพื่อพิจารณาศาสตร์และศิลป์ของการบริหารภาครัฐที่ก่อตัวขึ้นมาที่สถาบันวิชาการในโลกตะวันตก จะสามารถใช้ได้อย่างไรต่อกลุ่มประเทศ Gulf States (Okoth, 2015) จึงไม่เฉพาะพิทยาที่พิจารณาถึงการสร้างองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อใช้ในการบริหารภาครัฐเฉพาะบริบทของประเทศนั้นๆ

ขณะที่ พิทยา บวรวัฒนา เสนอให้การบูรณาการเป็นชุมชนโลกของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ โดยสนับสนุนให้การประชุม Minnowbrook ครั้งที่สาม ปี ค.ศ. 2008 เป็นจุดพลิกผันเนื่องจากได้อาศัยความก้าวหน้าของระบบเทคโนโลยีการสื่อสาร ไม่ว่าจะเป็นการใช้อินเทอร์เน็ตสนับสนุนในรูปแบบ Video-Conferencing และการใช้ E-mail สื่อสารระหว่างผู้เข้าร่วมงานกับผู้จัดงาน โดยได้เสนอว่าให้การจัดประชุม Minnowbrook ครั้งที่สี่ ปี ค.ศ. 2028 การมีส่วนร่วมจากนักวิชาการไม่เฉพาะชาวอเมริกัน และกำหนดให้ภาษาอังกฤษเป็นภาษากลางสำหรับการสื่อสาร (Bowornwathana, 2010b) แต่ข้อเสนอนี้เกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2010 ถือเป็นอาการพยากรณ์ที่ก้าวกระโดด เพราะช่องว่างระหว่าง 18 ปีอาจเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัต ดังที่กระบวนการทัศน์ของอุตสาหกรรม 4.0 มีความท้าทายต่อการบริหารภาครัฐแทบทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำ Big Data มาวิเคราะห์และประมวลผลในเรื่องเฉพาะให้มากขึ้น ทั้งยังรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยอาจทำให้เกิดผลกระทบอื่นตามมาทั้งในเชิงสถาบัน โครงสร้าง และนโยบายการบริหาร

**ข้อเสนอที่สอง** การพัฒนาองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย พร้อมกับมีแนวคิดที่จะพัฒนาให้ผู้บริหารและปฏิบัติงานภาครัฐมีความเป็นวิชาชีพ เพื่อให้เกิดการแบ่งแยกคนทำงานตามความเชี่ยวชาญและภารกิจเฉพาะของส่วนงานนั้นๆ ในองค์การภาครัฐ แต่ระหว่างทศวรรษที่ 1950-1960 การบริหารภาครัฐจึงแสวงหาแนวทางการพัฒนาองค์ความรู้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย พร้อมกับระบบราชการก็ต้องการให้สนองตอบเรื่องความพร้อมของกำลังคน คือ การสร้างคนโดยพัฒนาความรู้และทักษะ ฉะนั้นองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ด้านนี้ จึงใช้เพื่อผลิตบุคคลขึ้นมาสำหรับปฏิบัติการในองค์การภาครัฐ เห็นได้จากแนวทางการพัฒนาประเทศในช่วงนั้นให้ความสำคัญต่อการฝึกอบรมและสร้างผู้บริหาร รวมทั้งเปิดหลักสูตรการศึกษาระดับปริญญาโท แต่มีแนวโน้มให้ความสำคัญลงมาที่ปริญญาตรีที่สำคัญกว่านี้ การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ก็เห็นความสำคัญถึงแนวทางของการบริหารธุรกิจมาใช้ผสมผสานในการศึกษาการบริหารภาครัฐ (Huvanandana & William, 1962; Huvanandana & Thrombley, 1963; Tantibanchachai, 1973)

ขณะที่องค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ไทยค่อนข้างมีข้อจำกัด ส่วนใหญ่แล้วผู้รับบริการจากสถาบันการศึกษาไม่ให้ความสำคัญต่อพัฒนาการศึกษาในกระบวนการของการบริหารภาครัฐใหม่ (New Public Administration: NPA) โดยเริ่มต้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1968 หรือหลังจากการประชุม Minnowbrook ครั้งที่หนึ่ง ฉะนั้นการบริหารภาครัฐจึงเผชิญข้อจำกัดเพราะเน้นศึกษาการบริหารองค์การและพฤติกรรม การบริหารมากกว่าจะบูรณาการศาสตร์สังคมวิทยาเข้ามาร่วมใช้ในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ สืบเนื่องให้การศึกษาถึงความเท่าเทียมทางสังคม (Social Equity) ภายใต้อธิบายของ H. George Frederickson ไม่ได้ได้รับความสำคัญเท่าที่ควรในการบริหารภาครัฐไทย

แม้จะเป็นจุดพลิกผันของรัฐประศาสนศาสตร์สากลก็ตาม

ต่อมาข้อสังเกตก็คือความเท่าเทียมทางสังคมตั้งอยู่บนการเข้าถึงบริการที่มีประสิทธิภาพและความเพียงพอของทรัพยากรต่างๆ รวมไปถึงค่าใช้จ่ายที่คุ้มค่า ในทางปฏิบัติมีนโยบายอะไรที่ทำให้เข้าถึงบริการนี้ได้ อย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตระหนักถึงปัญหาสังคมพร้อมให้ความสำคัญต่อยุทธศาสตร์ (Frederickson, 2012) ทั้งนี้ Ali Farazmand บรรณาธิการสารานุกรม Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance ได้อธิบายความเท่าเทียมทางสังคมเป็นเรื่องที่ถกเถียงกันมาก ก่อนอื่นการทำความเข้าใจแนวคิดนี้ต้องทราบว่า Frederickson ได้รับอิทธิพลจาก Discourse on the Origin of Inequality เขียนขึ้นมาโดย Jean-Jacques Rousseau เนื่องจากเห็นปัญหาของการกระจายปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ โดยอันที่จริงแล้วมีสาเหตุมาจากความไม่เท่าเทียมของมนุษย์ที่มีมาโดยธรรมชาติ นอกจากนี้ใน Theory of Justice ที่เขียนขึ้นโดย John Rawls ก็มีอิทธิพลต่อการสร้างความเป็นธรรมในสังคม ทั้งเชิงสถาบันและนโยบาย (Wooldrige & Bilharz, 2016)

ด้วยเหตุที่ความไม่เท่าเทียมทำให้เกิดปัญหาสังคม ทั้งในเรื่องความเหลื่อมล้ำของรายได้ การเข้าถึงระบบสาธารณสุข และโอกาสทางการศึกษาที่ไม่เท่าเทียมกัน ฉะนั้นผู้กำหนดนโยบายและนำไปปฏิบัติต่างต้องทำความเข้าใจบริบทเฉพาะของปัญหาและพื้นที่ เพื่อลดความไม่เท่าเทียมทางสังคม สืบเนื่องมาสู่การส่งเสริมและสร้างโอกาสที่เท่าเทียมเพื่อให้เกิดการกระจายผลประโยชน์สาธารณะ และทำให้พลเมืองได้รับบริการสาธารณะและเข้าถึงโอกาสอย่างทั่วถึง ที่สำคัญกว่านี้ ยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม แต่อย่างไรก็ตาม NPA ไม่ได้เน้นที่องค์ความรู้ศาสตร์

การจัดการเท่านั้น แต่ยังมีศาสตร์และสังคมวิทยา ร่วมพิจารณาถึงความสลับซับซ้อนดังกล่าวนี้ด้วย (Frederickson, 2012)

ข้อโต้แย้งของผู้เขียนที่เป็นหมุดหมายในบทความนี้ คือการตีความกลับไปประวัติศาสตร์ของการก่อรูปถึงการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ไทย เพราะเท่าที่สำรวจ การบริหารภาครัฐพอสังเขป จะพบว่าข้อจำกัดในมิติของสังคมวัฒนธรรมที่นำไปสู่การเปลี่ยนผ่าน กระบวนทัศน์ต่างๆ และตั้งคำถามถึงสำนึกความเป็นพลเมืองในรูปแบบการตื่นตัวของพลเมือง (Active Citizenship) ตามที่นำเสนอโดย Camilla Stivers (1990) แต่ข้อเสนอเหล่านี้กลับเผชิญอุปสรรค ดังต่อไปนี้

**ประการแรก** ประชาชนขาดสำนึกความเป็นพลเมือง และการมีส่วนร่วมเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม อันที่จริงการสร้างความเป็นประชาธิปไตยต้องพิจารณากว้างมากกว่าการใช้กรอบของกฎหมาย มิเช่นนั้น จะไม่ทราบถึงรากฐานปัญหาที่แท้จริง และที่สำคัญ ต้องให้ความสำคัญต่อบริบททางประวัติศาสตร์และโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมือง พร้อมกับภารกิจขององค์กร รวมถึงอาณัติที่มีความชอบธรรมทางกฎหมาย และวัฒนธรรมองค์กร (Stivers, 1990)

**ประการที่สอง** NPA แทบไม่สามารถปรากฏขึ้นในสังคมไทย เพราะไม่มีรากฐานของความยุติธรรม (Justice) และความเป็นธรรม (Fairness) เช่นเดียวกับพัฒนาการที่เกิดขึ้นในอารยธรรมของสังคมตะวันตก เหตุเช่นนี้ การพิจารณาถึงความเท่าเทียมทางสังคม แม้จะช่วยสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยในสังคมไทย ก็ตาม แต่กลับเผชิญอุปสรรคขวางกั้น โดยระบอบการเมืองการปกครองที่สลับไปมาระหว่างรัฐบาลจากพลเรือนและทหาร กล่าวคือภูมิหลังทางประวัติศาสตร์นั้น พลเมืองไทยถูกปกครองและบริหารมาโดยตลอด เพราะถ้าอิงตามกระบวนทัศน์ของ พิทยา บวรวัฒนา พบว่าการบริหารภาครัฐมีโครงสร้างบังคับบัญชา

เป็นองค์การขนาดใหญ่ รวมศูนย์อำนาจมาโดยตลอดก่อนผ่อนคลายลงภายหลังจากปี ค.ศ. 1973 (Bowornwathana, 2010a)

**ประการที่สาม** การมีส่วนร่วมของพลเมือง (Citizen Participation) กลับไม่ปรากฏให้เห็นถึงการรับบริการสาธารณะ เช่นเดียวกับการพิจารณาที่ผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง (Street-Level Bureaucrat) ขององค์การภาครัฐ ที่ให้บริการสาธารณะบนความจำเป็นพื้นฐานต่างๆ ทั้งด้านการศึกษา ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การช่วยเหลือและสวัสดิการสังคม การคุ้มครองและบังคับใช้กฎหมาย แต่กลับไม่ให้เห็นถึงความเป็นพลเมือง และตระหนักถึงความต้องการสินค้าและบริการที่แท้จริง สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์แบบบนลงล่าง (Top-down) มากกว่าล่างขึ้นบน (Bottom-up) ซึ่งไม่เพียงแต่ปัญหาในชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ส่งมอบบริการ ขณะที่ผู้รับบริการก็ไม่มีสิทธิในการเลือกเช่นกัน (Lipsky, 2010)

**ข้อเสนอที่สาม** การบริหารภาครัฐค่อนข้างขาดช่วงสำหรับการปฏิบัติ เพราะยังอาศัยองค์ความรู้และแนวทางปฏิบัติของการบริหารภาครัฐดั้งเดิม (Old Public Administration: OPA) หรือเรียกได้ว่าการอภิบาลดั้งเดิม (Old Governance) โดยเฉพาะนักทฤษฎีช่วงแรกที่นิยมเสนอขึ้นมา เช่น Max Weber เพื่อใช้อธิบายถึงหนึ่งในรูปแบบขององค์การที่แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างบังคับบัญชาและอำนาจสั่งการที่ครอบงำของการบริหารระบบราชการ ทั้งยังแบ่งแยกคนทำงานให้ชัดเจนตามภารกิจและหน้าที่ (Weber, 2012) ทั้งนี้การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ไทยก็พยายามถอยห่างออกจากความเป็นตะวันตก โดยเฉพาะการให้ความสำคัญที่บริบทเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา กล่าวคือ การมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้ด้วยเหตุที่สถานการณ์ภายในประเทศเผชิญการขยายตัวของโครงสร้างประชากร ความเป็นเมือง และความซับซ้อน

ของระบบเศรษฐกิจ (Huvanandana & William, 1962; Huvanandana & Thrombley, 1963)

ต่อมาทศวรรษที่ 1980 เป็นจุดเริ่มต้นของ NPM โดยเกิดขึ้นในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ที่มีบทบาทต่อเนื่องหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง สำหรับประเทศที่ประสบความสำเร็จสู่การเปลี่ยนรูปของการบริหารภาครัฐในแรกเริ่มคือ นิวซีแลนด์และออสเตรเลีย ก่อนจะขยายมาที่สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา รวมถึงประเทศอื่นในกลุ่ม OECD และประเทศในภาคพื้นแถบ นอร์ดิก เพราะเห็นพ้องร่วมว่าการบริหารภาครัฐดั้งเดิมไม่สามารถส่งมอบบริการและตอบสนองได้ตรงตามความต้องการของประชาชน ที่สำคัญกว่านี้คือ ค่าใช้จ่ายเกิดความสูญเปล่าและไม่เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งกลายเป็นคำถามที่สะท้อนกลับไปถึงองค์การภาครัฐจะคงหน้าที่ภารกิจ และโครงสร้างการบริหารไว้เช่นเดิม หรือปรับเปลี่ยนตามแนวทางของ NPM กระทั่งนำไปสู่แนวคิดที่สนับสนุนให้มีการแปรรูปกิจการสาธารณะ (Privatization) โดยเฉพาะกิจการที่อยู่ภายใต้กำกับโดยรัฐ (เช่น สายการบิน มหาวิทยาลัย โรงพยาบาล เป็นต้น) (Kettle, 2006)

แม้แต่ประเทศไทยภายหลังประสบความสำเร็จของระบบการเงินในภูมิภาคเอเชีย เมื่อปี ค.ศ. 1997 ก็ต้องยอมรับข้อเสนอจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) โดยเฉพาะการแปรรูปกิจการสาธารณะตามที่กล่าวถึงไป โดยให้ข้อเสนอว่าช่วยลดบทบาทของภาครัฐลง ขณะเดียวกันการให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนทำให้ประเทศไทยมีอำนาจการต่อรองในระดับสากลมากขึ้น นอกจากนี้ยังทำให้ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งมากขึ้นด้วยเช่นกัน ขณะเดียวกัน WB ก็ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย (Bungarten, 1999) จะเห็นได้ว่า IMF และ WB สนับสนุนชุดนโยบายเสรีนิยมใหม่อย่าง

ประจักษ์ชัด และปรากฏการณ์นี้ทำให้รัฐบาลไทยต้องรับข้อเสนอและปรับตัวตามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะครั้งที่บริหารประเทศโดยรัฐบาลของ ทักษิณ ชินวัตร ก็สนับสนุนให้เกิดการแปรรูปกิจการสาธารณะ ยกเว้นไว้เฉพาะกิจการที่เกี่ยวกับบรรลพประโยชน์ของประชาชน เช่น การประปา และการไฟฟ้า เป็นต้น (Brewer, 2008)

จากการนำ NPM มาใช้ในการบริหารภาครัฐภายใต้ข้อเสนอของความรับผิดชอบสาธารณะ (Public Accountability) (Hood, 1991) กลายเป็นข้อเสนอให้ WB สนับสนุนให้ใช้ต่อต้านการคอร์รัปชัน โดยเป็นหนึ่ง ในแนวทางการพัฒนาและลดความยากจนในประเทศกำลังพัฒนา จนกลายเป็นแนวคิดของการอภิบาล (Governance) ตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1990 ในรูปแบบของการอภิบาลที่ดี (Good Governance) แต่ปรากฏว่ามีความคลุมเครือสำหรับการนำไปปฏิบัติ แท้จริงแล้วการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐไทยตามแนวทาง NPM เป็นกลไกสนับสนุนให้แก่นโยบายเสรีนิยมใหม่ภายใต้ฉันทามติวอชิงตัน (Washington Consensus) ไม่ว่าจะเป็นการแปรรูปกิจการสาธารณะ (Privatization) การลดค่าใช้จ่ายภาครัฐ (Expenditure Reductions) การลงทุนกิจการ (Corporatization) และการทำให้เป็นสินค้า (Commercialization) (Boston, 2011)

ที่สำคัญกว่านี้ แต่ละประเทศในภาคพื้นเอเชียมีความแตกต่างของภูมิหลัง ไม่ว่าจะเป็นพัฒนาการทางเมืองจากการต่อสู้เพื่อปลดปล่อยจากระบบอาณานิคม การทำให้เป็นประชาธิปไตย และการสร้างรัฐชาติ (Cheung, 2011) ขณะที่ประเทศที่เคยตกอยู่เป็นอาณานิคมได้รับอิทธิพลมาจากอังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สเปน และโปรตุเกส อันมีผลโดยตรงต่อวัฒนธรรมในระบบอาณานิคมนั้นๆ ส่งผลให้วัฒนธรรมของประเทศในแถบภูมิภาคนี้มีความแตกต่างกัน แม้จะอยู่ในอาณาบริเวณใกล้เคียงกันก็ตาม แต่ประเทศไทยต้องประสบปัญหาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการคอร์รัปชัน

และจริยธรรมการบริหาร รวมทั้งการประเมินผล การปฏิบัติงาน และให้บริการสาธารณะ (Berman, 2011)

อย่างไรก็ตาม การบริหารภาครัฐภายหลังจาก ทศวรรษที่ 1990 กลับถูกครอบงำด้วยสองหลักการ ดังนี้ (Cheung, 2011)

(1) การจัดการภาครัฐใหม่ (NPM) ได้มีรากฐาน จากอุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตยตะวันตก และ พัฒนาขึ้นมาโดยกลุ่มประเทศ OECD ขณะที่ภาคเอกชน ก็มีบทบาทมากขึ้น โดยเน้นหลักการของการแข่งขัน เพื่อส่งมอบบริการสาธารณะ การประเมินผลปฏิบัติงาน และให้รางวัล และการให้ความสำคัญต่อลูกค้า

(2) การอภิบาลที่ดี (Good Governance) เป็น แนวทางปฏิบัติที่เสนอโดย WB และ IMF เพื่อส่งเสริม ระเบียบเศรษฐกิจโลกภายใต้อุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ นอกจากนี้ยังจัดทำตัวชี้วัดเพื่อประเมินระดับของ ประเทศต่างๆ นำไปสู่การจัดทำตัวชี้วัดการอภิบาล (Governance Indicators) เนื่องจากสามารถใช้ ประเมินการลงทุนระหว่างประเทศ เสถียรภาพและ ความเสี่ยงทางการเมือง ประสิทธิภาพของรัฐบาล ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การคอร์รัปชัน มาตรการภายในประเทศ (Arndt & Oman, 2006; Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2011)

ความสำคัญอีกประการคือทศวรรษที่ 1990 คำว่าการอภิบาลยังไม่เป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายใน ประเทศไทย จะมีก็แต่การอภิบาลที่ดีที่ถูกนำมาใช้ในการ บริหารภาครัฐ โดยถอดแบบมาจาก WB ทั้งนี้ผู้เขียน เสนอให้เป็นภายหลังวิกฤตการเงินเอเชียในปี ค.ศ. 1997 เพราะทำให้เกิดการผ่อนปรนมาตรการตามข้อเสนอของ IMF และธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) โดยเน้นนโยบายส่งเสริมการลงทุนระหว่าง ประเทศอย่างเสรี พร้อมกับการปฏิรูปทางการเมือง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2540 (Battersby, Taveekan & Nimbtik, 2017) โดยผู้เขียนเสนอให้จัดกลุ่มเป็นกระบวนทัศน์ที่ห้าของ รัฐประศาสนศาสตร์ไทยสืบเนื่องต่อจากที่ มาลัย หุวะนันทน์ เสนอไว้สี่กระบวนทัศน์ โดยเรียกว่า “การจัดการภาครัฐใหม่และการอภิบาลที่ดีในกระแส โลกาภิวัตน์” จะเห็นได้ว่าองค์ความรู้และแนวทางปฏิบัติ ล้วนแล้วปรับตัวตามเหตุการณ์โลกร่วมสมัย รวมถึง แนวทางของการพัฒนาโดยองค์การระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายของ การบริหารภาครัฐก็ไม่ได้เกิดขึ้นมาจากสภาพแวดล้อม ภายในประเทศ จึงกลายเป็นความท้าทายต่อ การพิจารณาว่าระบบการบริหารภาครัฐเช่นนี้ ถือเป็นารอภิบาลดั้งเดิม (Old Governance) ตามที่ Mark Bevir เสนอไว้หรือไม่ (Bevir, 2013) หรือว่า แท้จริงแล้วการอภิบาลเริ่มต้นขึ้นจากเสรีนิยมใหม่ พร้อมกับ NPM โดยความคล้ายคลึงของข้อเสนอนี้ ปรากฏให้เห็นความสำคัญที่มีมิติทางเศรษฐกิจ เพราะ เชื่อว่าโลกาภิวัตน์สนับสนุนต่อการบูรณาการเศรษฐกิจ โลก โดยเน้นการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ และบ่อยครั้งแนวทางการพัฒนาเช่นนี้ทำให้เกิดความ เหลื่อมล้ำและความยากจน ทั้งนี้การใช้ NPM ต้องคำนึง บริบทเฉพาะบนความแตกต่างทางสังคมวัฒนธรรมของ ประเทศกำลังพัฒนา เพื่อให้การปฏิรูปการบริหารภาครัฐ เป็นไปอย่างสอดคล้องและเหมาะสม หรือควรเรียกว่า การอภิบาลใหม่ (New Governance) (Chittoo, Ramphul, & Nowbutsing, 2009)

### 3. ความคลุมเครือของการอภิบาลระหว่าง ทฤษฎีหรือแนวทางปฏิบัติ สู่ข้อถกเถียง ต่อการบริหารภาครัฐไทย

จากการแปลคำศัพท์ของการอภิบาล (Governance) มีการตีความบนคำจำกัดความที่เลื่อนไหล และนำไปสู่ ความคลุมเครือและไม่ชัดเจนในเชิงความหมาย ตัวอย่างเช่น อัมพร อารังลักษณ์ (2553) ไม่เห็นด้วยต่อการใช้คำว่า

“Good Governance” แปลว่า “การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี” ตามที่ตราไว้ที่พระราชกฤษฎีกา แม้แต่การใช้คำว่า “ประชาธิปไตย” ก็มีความหมายไม่สอดคล้องกับบริบทเช่นกัน จึงหาข้อสรุปจากนักวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์หลายคนเพื่อบัญญัติคำนี้จนได้เลือกใช้คำว่า “การบริหารปกครอง” แทนที่การแปลคำว่า Governance

นอกจากนี้แล้วการอภิบาลยังมีความหมายกว้างและตีความไปสู่ทั้งทางศาสตร์และศิลป์ แม้ว่าการอภิบาลจัดอยู่ในพื้นที่การศึกษาของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็จริง แต่ทางปฏิบัติมีความเกี่ยวข้องกับรัฐบาล (Government) ขณะที่ James N. Rosenau พิจารณาให้แยกการอภิบาลออกจากรัฐบาลก็ตาม โดยบทความ Governance, Power and Participation ในหนังสือ International Development: A Global Perspective on Theory and Practice ยังรวบรวมและสังเคราะห์การอภิบาลหลายรูปแบบ หรือผู้เขียนเรียกว่าการอภิบาลหลายระดับ โดยมีรูปแบบของการปฏิบัติที่หลากหลาย

ตามตารางที่ 1 (Battersby, Taveekan & Nimbtik, 2017)

ผู้เขียนค่อนข้างไม่เห็นด้วยต่อการจัดแบ่งระดับการวิเคราะห์ของศาสตร์ (Discipline) และพื้นที่ของการศึกษา (Field of Study) เนื่องจากสร้างข้อจำกัดต่อการแปลและใช้คำภาษาไทย จึงสนับสนุนให้เรียกว่าการอภิบาลหลายระดับ (Multi-Level Governance) มิเช่นนั้นเป็นการตอกย้ำให้แขนงวิชาต่างๆ ทางรัฐศาสตร์เสนอให้มีการมองภาพอย่างแตกต่างกัน ในทางกลับกันคำว่า “การอภิบาล” หรือ “Governance” ได้มีนักรัฐประศาสนศาสตร์พยายามเปิดโลกในเชิงพื้นที่ให้กว้างขึ้น เพื่อไม่จำกัดเฉพาะศาสตร์แขนงวิชาหนึ่งใดเห็นได้จาก Encyclopedia of Governance ที่มี Mark Bevir (2013) เป็นบรรณาธิการ เนื่องจากต้องการสร้างให้เกิดความเป็นสากลต่อการทำความเข้าใจคำว่า การอภิบาล ก่อนอธิบายเรียงระดับความสัมพันธ์จากระดับโลก ภูมิภาค ประเทศ และท้องถิ่น ลงมาตามลำดับ

ตารางที่ 1 ประเภทของการอภิบาลตามรูปแบบต่างๆ

รูปแบบของการอภิบาล	ลักษณะที่สำคัญ
โลกาภิบาล (Global Governance)	ระเบียบ, อำนาจ, ความมั่นคง, ความร่วมมือ, มาตรการ, การกำกับ, สิทธิทางกฎหมาย, พันธกรณี, นิติรัฐ
การอภิบาลประชาธิปไตย (Democratic Governance)	ความรับผิดชอบสาธารณะ, ระบบหลายพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง, การเจรจาต่อรอง, ฉันทามติ, พหุนิยม, ความยุติธรรมสากล, สิทธิมนุษยชน, ผลประโยชน์สาธารณะ
การอภิบาลเครือข่าย (Network Governance)	การประสานความร่วมมือ, ความร่วมมือ, การประสานงาน, เครือข่ายทางสังคม, ทูตทางสังคม
การอภิบาลเชิงปรึกษาหารือ (Deliberative Governance)	การปรึกษาหารือ, การเจรจาต่อรอง, ฉันทามติ, ระบบหลายชั่วอำนาจ, ชุมชน
การอภิบาลผู้มีส่วนได้เสียหลายภาคส่วน (Multi-Stakeholder Governance)	การให้คำแนะนำ, ความร่วมมือ, การประสานงาน, การออกเสียง, ชุมชน, การกำกับ

รูปแบบของการอภิบาล	ลักษณะที่สำคัญ
บรรษัทภิบาล (Corporate Governance)	การกำกับด้วยกฎหมาย, ความเที่ยงตรงด้านการเงิน, ความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม, ความโปร่งใสและรับผิดชอบต่อสาธารณะ
การอภิบาลบนกฎเกณฑ์สากล (Cosmopolitan Governance)	การตอบสนอง, ความยุติธรรมทางสังคม, ประชาธิปไตย, สิทธิ, ผลประโยชน์สาธารณะและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ
การอภิบาลสิ่งแวดล้อม (Environmental Governance)	ความยั่งยืน, ความซับซ้อน, การปรับตัว, การให้บริการอนุรักษ์, ผู้มีส่วนได้เสีย, ชุมชน

ที่มา: แปลจาก Battersby, Taveekan, & Nimbtiik, (2017, p. 51) โดยสังเคราะห์และสรุปออกจากข้อเสนอต่างๆ เช่น Thomas Weiss, Mark Bevir, R.A.W. Rhodes, David Held เป็นต้น

ในขณะเดียวกันถ้าพิจารณาที่ “The SAGE of Handbook of Governance” พบว่าองค์ความรู้ของการอภิบาลก้าวไปไกลมากกว่าจะพิจารณาเฉพาะทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยที่องค์ความรู้พัฒนาไปทั้งทฤษฎีการปฏิบัติและความท้าทายใหม่ที่เกิดขึ้น (Bevir, 2011) อย่างไรก็ตาม Mark Bevir เห็นว่าการอภิบาลใหม่ (New Governance) เป็นข้อเสนอที่กำหนดให้ NPM ก็จัดอยู่ในส่วนหนึ่งของกระบวนทัศน์นี้ ขณะที่อีกกระบวนทัศน์หนึ่งคือการอภิบาลดั้งเดิม แต่นั่นก็สร้างความคลุมเครือให้แก่ข้อเสนอย่อยต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นความเป็นหุ้นส่วน (Partnerships) และเครือข่าย (Networks) ที่สำคัญกว่านี้คือความรับผิดชอบต่อสาธารณะกลายเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ NPM มักยกอ้างถึงอยู่เสมอ (Bevir, 2013)

สำหรับผู้เขียนได้สังเคราะห์ออกมาตามข้อเสนอการอภิบาล โดยแบ่งออกเป็นสองระดับความสัมพันธ์ (Hierarchy) คือ การปฏิบัติการแนวตั้ง (Vertical) จากระดับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสู่ภายในประเทศ และการปฏิบัติการแนวราบ (Horizon) ตามภารกิจเฉพาะของปัญหา โดยเห็นได้ว่าการอภิบาลไม่ได้เริ่มต้นจากผลผลิตภายในประเทศหรือสังคม แต่ถูกกำหนดขึ้นจากโครงสร้างและสถาบันระหว่างประเทศ โดยเป็นกลไกที่เป็นทางการ และมีอำนาจคล้ายกับการบังคับบัญชา จึงอภิปรายตามสาระสำคัญสามประการดังนี้

**ประการแรก** ข้อเสนอแรกเริ่มที่ปรากฏขึ้นคือบทบาทของรัฐชาติล่าถอยลงหรือไม่ จึงต้องอาศัยตัวแสดงที่มีใช้รัฐ (Non-State Actors) มามีส่วนร่วมสำหรับการแก้ไขปัญหา ประกอบด้วยองค์การระหว่างประเทศและองค์การที่ไม่แสวงหากำไร (Weiss, 2010; Weiss & Thakur, 2011) จึงแบ่งออกเป็นสองระดับ คือ โลกาภิบาล (Global Governance) และภูมิภาคภิบาล (Regional Governance) ส่งผลให้มีการปฏิบัติการเพื่อนำไปสู่การสร้างระบอบ (Regime) ขึ้นมากำหนดเป็นกฎเกณฑ์และสถาบัน โดยอาศัยการประสานความร่วมมือ แต่ขณะเดียวกันก็คลุมเครือว่าเป็นการสั่งการและใช้อำนาจแนวดิ่งด้วยหรือไม่ เนื่องจากการบริหารภาครัฐเองก็มีการอภิบาลที่ดี (Good Governance) เป็นหนึ่งในรูปแบบการอภิบาลสาธารณะที่รับข้อเสนอมาจาก WB เพื่อใช้วางกฎเกณฑ์สำหรับการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน เพราะเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาตกอยู่ภายใต้ความยากจน (Bevir, 2013)

**ประการที่สอง** การอภิบาลที่เป็นกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศนำไปสู่การสร้างระบบที่เป็นทางการบนการควบคุมองค์การ โดยภาคเอกชนเรียกว่าบรรษัทภิบาล หรือเรียกได้ว่า “การอภิบาลภาคเอกชน” (Private Governance) เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ให้การดำเนินธุรกิจต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม ความเชื่อมั่นสำหรับการลงทุน และความไว้วางใจจาก

ลูกค้าหรือผู้รับเหมาช่วง กลายเป็นรูปแบบของการบังคับบัญชาเช่นเดียวกัน (ILO, 2016) แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลหรือองค์การภาครัฐ ขณะที่การอภิบาลที่ใช้ในการบริหารภาครัฐเรียกว่า “การอภิบาลสาธารณะ” (Public Governance) ครอบคลุมสองแนวทาง ได้แก่ แนวทางแรก คือ NPM แนวทางที่สอง คือ การอภิบาลเครือข่าย (Network Governance) โดยการอภิบาลสาธารณะทำให้ภาครัฐ ทบทวนบทบาทของตัวแสดงอื่นที่มีส่วนร่วม เช่น ภาคธุรกิจ อาสาสมัครหรือประชาสังคม จนกลายเป็นความสัมพันธ์แบบ Third Party โดยเน้นที่การกำหนด และตัดสินใจร่วมกัน แมื่อก่อนหน้านี้รู้จักกันในนามของ PPP โดยเริ่มต้นมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 แล้วก็ตามที่สำคัญกว่านี้คือ เครือข่ายไม่จำกัดเฉพาะตัวแสดงจากระดับท้องถิ่น ภูมิภาค ประเทศ ระหว่างประเทศ และ โลก (Bevir, 2011; 2013)

**ประการที่สาม** การอภิบาลตามภารกิจเฉพาะจัดเป็นส่วนหนึ่งของโลกาภิบาล ส่วนใหญ่พบเห็นโดยองค์การระหว่างประเทศในเครือข่ายประชาชาติมากกว่าใช้ในการอภิบาลระดับประเทศลงไป โดยปรากฏให้เห็นรูปแบบต่างๆ เช่น รูปแบบแรก คือ การอภิบาลสังคมโลก (Global Social Governance) เป็นนโยบายสังคมระดับโลกที่ให้แนวนโยบายจากองค์การระหว่างประเทศ และให้รัฐสมาชิกนำไปปฏิบัติ (Deacon, 2007; Deacon, Ollila, Koivusalo & Stubbs, 2003) และรูปแบบที่สอง คือ การอภิบาลแรงงานโลก (Global Labour Governance) ให้รัฐสมาชิกบังคับใช้กฎหมายตามมาตรฐานแรงงานสากลและกลไกการเจรจาต่อรองร่วม (Hassel, 2008; Meardi & Marginson, 2014; Thomas & Turnbull, 2018) ขณะที่การอภิบาลในรูปแบบนี้ไม่มีการกล่าวถึงและถกเถียงเพื่อพัฒนาสู่ระดับประเทศลงมาถึงชุมชนท้องถิ่น ส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะของการเสนอมาตรการหรือ

นโยบายให้นำไปปฏิบัติตาม โดยอาจสร้างเงื่อนไขให้แก่ประเทศต่างๆ ต้องนำไปปฏิบัติตาม

นอกจากนี้ยังพบว่าการอภิบาลแบ่งออกเป็นระดับในรูปแบบของการมีโครงสร้างและการบังคับบัญชา (Hierarchical Governance) ปรากฏให้เห็นว่าการอภิบาลแบ่งออกเป็นลักษณะที่เป็นทางการ (Formal) โดยองค์การระหว่างประเทศในเครือข่ายประชาชาติ และลักษณะที่ไม่เป็นทางการ (Informal) โดยองค์การที่มีใช้รัฐหรือไม่แสวงหากำไร ฉะนั้น การอภิบาลไม่ใช่การผูกขาดอำนาจไว้ที่รัฐบาลเหมือนที่เข้าใจในบางกรณี แต่กลับมีตัวแสดงที่มีใช้รัฐทำหน้าที่คล้ายคลึงการบริหารและปกครอง โดยก่อนหน้านี้นี้ปรากฏข้อเสนอการอภิบาลสาธารณะ เช่น Donald F. Kettl ได้พิจารณา บริบทระหว่างประเทศที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากยุคการเมืองหลังสงครามเย็นและโลกาภิวัตน์ ประการแรก ถ้าศึกษาถึงการอภิบาลที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของรัฐบาลควรทบทวนข้อเสนอของ Jon Pierre และ Guy Peters ประการที่สอง ถ้าศึกษาเชิงสถาบันและกระบวนการควรพิจารณา ข้อเสนอของ Robert Keohane และ Joseph Nye (Kettl, 2002) หรือประการที่สาม นอกจากนี้การศึกษาถึงการอภิบาลเครือข่ายควรพิจารณาหุ้นส่วนความร่วมมือและแก้ไขปัญหาร่วมกัน (Rhodes, 1997)

ขณะที่หนังสือ The Public Administration Theory Primer ตั้งข้อสังเกตถึง Donald Kettl (2005) บนข้อเสนอของการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐในระดับโลก โดยเป็นแนวคิดหนึ่งภายใต้กระบวนการทัศน์ของ NPM โดยการอภิปรายประเด็นต่างๆ กลับกลายเป็นการพิจารณาว่าบทบาทของรัฐบาลควรทำอะไร และมีเป้าหมายอะไร ส่งผลให้การอภิบาลกลายเป็นการทบทวนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและสังคม ทั้งยังแสดงให้เห็นทฤษฎีการภิบาลที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ได้อาศัยศาสตร์หลายแขนงวิชามาร่วมใช้ศึกษา

แต่สังเกตเห็นว่าการจำกัดความที่ให้อย่างค่อนข้างคลุมเครืออยู่ (Frederickson, Smith, Larimer & Licarim, 2012) จึงเป็นความปกติวิสัยของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ที่อาศัยการหยิบยืมมาจากศาสตร์แขนงวิชาอื่นมาโดยตลอด เช่น ทฤษฎีระบบราชการพัฒนามาจากสังคมวิทยา สำหรับตัวแบบพหุนิยมก็พัฒนามาจากรัฐศาสตร์ รวมถึงทฤษฎีทางเลือกและทฤษฎีเกมทางเศรษฐศาสตร์ก็หยิบยืมมาใช้เพื่อตัดสินใจบนสถานการณ์ต่างๆ เป็นต้น (Snellen, 2014)

ทั้งนี้การอภิบาลกลายเป็นหนึ่งในแนวทางของการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ ภายใต้ความรับผิดชอบสาธารณะ โดยมีจุดเน้นที่กิจกรรมของภาครัฐที่สร้างมูลค่า ขณะเดียวยังเป็นการเริ่มต้นขับเคลื่อนกิจกรรมแบบเครือข่ายภายใต้ความร่วมมือของตัวแสดงต่างๆ (Almqvist, Grossi, van Helden & Reichard, 2013) ที่สำคัญการปฏิรูปการบริหารภาครัฐก้าวเข้ามาสู่การประสานงานแนวราบ พร้อมกับควบคุมใช้อำนาจทางการเมืองมากขึ้น ต่อมาปรากฏแนวทางใหม่นอกเหนือ NPM เช่น การนำเสนอถึง Post-NPM เป็นต้น (Christensen, 2012) ขณะที่ R. A. W. Rhodes เห็นว่าข้อเสนอของการอภิบาลใหม่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปในต้นศตวรรษที่ 21 จึงมีความแตกต่างจากหนังสือ “The Governance of England” เขียนโดย Sidney Low ในปี ค.ศ. 1904 เพราะจากความหมายแล้วคล้ายคลึงกับรัฐบาล (Rhodes, 2017) สอดคล้องกับ Christopher Pollitt และ Geert Bouckaert เสนอว่าโลกาภิวัตน์ทำให้ทุนและการไหลผ่าน เป็นสาเหตุที่เกิดแนวคิดจะปฏิรูปการบริหารภาครัฐขึ้นใหม่อีกครั้ง และเป็นแนวทางของนโยบายสาธารณะระดับโลกที่เกิดขึ้นจากประเทศกลุ่ม OECD และ WB เพื่อให้การจัดการรองรับต่อการขยายตัวของอุตสาหกรรมตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา (Pollitt & Bouckaert, 2011)

โดยที่ Christopher Pollitt และ Geert Bouckaert เห็นความสำคัญของการอภิบาลสาธารณะใหม่ (New Public Governance: NPG) แต่บ่อยครั้งใช้แทนกันกับ “Governance” เห็นได้ว่า NPG เน้นที่การกำหนดและนำนโยบายไปปฏิบัติร่วมกันของตัวแสดงทางสังคม กลายเป็นที่มาของการสนับสนุนรูปแบบของการอภิบาลเครือข่าย และตระหนักถึงการปฏิบัติการแนวราบเหนือกว่าการใช้อำนาจควบคุมบนแนวดิ่งด้วยเหตุนี้ NPG จึงเป็นตัวแทนหนึ่งที่ผสมผสานแนวคิดความเป็นหุ้นส่วนและผู้มีส่วนได้เสียให้แนวทางของการอภิบาลประสานความร่วมมือ (Collaborative Governance) โดยไม่พิจารณาเฉพาะประสิทธิภาพการบริหาร แต่คำนึงถึงความซับซ้อนของสังคมและเครือข่าย นอกจากนี้ยังกล่าวถึงข้อเสนอ NPG โดย Stephen Osborne เพราะมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการจัดกลุ่มการอภิบาล (Pollitt & Bouckaert, 2011)

ขณะที่ Stephen Osborne เสนอให้ NPG เป็นกระบวนทัศน์ใหม่เช่นเดียวกับ NPS แต่ข้อเสนอนี้กลับไม่ใช่สิ่งใหม่ เนื่องจากควรวมบรรษัทอภิบาลการอภิบาลที่ดี และการอภิบาลสาธารณะรวมไว้ในชุดข้อเสนอนี้ ทั้งยังสร้างความท้าทายต่อการนำเสนอ NPM มาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 ด้วยเหตุที่ OPA และ NPM ไม่รองรับต่อการแก้ไขปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนบนโลกร่วมสมัย ทั้งการออกแบบ การส่งมอบ และการจัดการของการให้บริการสาธารณะ ส่งผลให้ NPS เน้นที่การปฏิบัติการจากความสัมพันธ์แบบล่างขึ้นบน และให้ความสำคัญต่อสิทธิการเข้าถึงและโอกาส โดยแตกต่างจาก Michael Lipsky แต่เดิมมุ่งเน้นที่ผู้ปฏิบัติงานทำหน้าที่ส่งมอบบริการมากกว่ามอญย้อนกลับที่ผู้รับบริการต้องการ และมีความจำเป็นอะไรสำหรับการดำรงชีวิต แม้ว่าการอภิบาลเอื้อให้เกิดการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างองค์การภาครัฐ (Intergovernmental Management) แต่กลับเน้นที่ระดับของการส่งมอบบริการ แทนที่จะพิจารณาถึง

ตัวแสดงที่เป็นพลเมืองในฐานะประชาชนและผู้รับบริการสาธารณะ จึงมีความแตกต่างจาก NPG เพราะให้ความสำคัญต่อความเป็นหุ้นส่วนระหว่างองค์กร เพื่อทำหน้าที่อภิบาลและส่งมอบบริการสาธารณะ (Osborne, 2010)

ทั้งนี้การอภิบาลประสานความร่วมมือปรากฏขึ้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 โดยเห็นว่าการประสานความร่วมมือ (Collaboration) คล้ายกับเครื่องมือของระบบการอภิบาล (Governance) ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาทรัพยากร อำนาจ โครงสร้าง การบริหารองค์การ ภาษา และวัฒนธรรม ด้วยเหตุนี้มีมิติของความหลากหลายและการอภิบาลตามหน้าที่เชิงโครงสร้างขององค์การกลายเป็นความท้าทายต่อแนวคิด NPM (Freeman, 1997) ขณะที่การปฏิบัติการเพื่ออภิบาลประสานความร่วมมืออาศัยแนวทางการปรึกษาหารือร่วมกัน และตัดสินใจภายใต้เวทีที่จัดขึ้นโดยองค์การภาครัฐ บางครั้งก็แยกไม่ออกจาก PPP และยังรวมถึงภาคส่วนที่สาม (Third Sector) เพราะทำให้ผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดและตัดสินใจนโยบาย โดยไม่ได้ดำเนินการเฉพาะรัฐเพียงฝ่ายเดียว เพื่อลดการกำหนดกฎเกณฑ์อย่างไม่เป็นทางการ (Informal Rule Making) โดยแนวคิดนี้ถือเป็นการทำให้เกิดหุ้นส่วนความร่วมมือ (Partnership) แต่มีข้อจำกัดคือไม่สามารถก้าวข้ามสู่ความเป็นเจ้าของ (Ownership) ได้ (Ansell & Gash, 2008) จึงเป็นแนวคิดที่ประกอบด้วยความเป็นหุ้นส่วนความสัมพันธ์แบบกลุ่ม หรือความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กร กลายเป็นการทำงานร่วมกันแบบเครือข่าย หรือเรียกว่าการอภิบาลเครือข่าย (Network Governance) (Huxham, Vangen, Huxham, & Eden, 2000)

โดยสรุปแล้ว การอภิบาลสาธารณะควรจัดเป็นเพียงแนวทางการศึกษา (Perspective) ที่ประยุกต์องค์ความรู้จากหลายแขนงวิชามากกว่าจะมีสถานะเป็นทฤษฎี

(Theory) แต่ขณะเดียวกันความไม่ชัดเจนเช่นนี้ก่อให้เกิดการตีความอย่างเลื่อนไหล และเป็นการช่วงชิงอาณาบริเวณสำหรับการนำไปปฏิบัติเชิงนโยบาย ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนเห็นว่าการอภิบาลเป็นคำกลางๆ แต่ไม่มีคำจำกัดความและความหมายที่เป็นเอกภาพ จึงคล้ายคลึงกับวาทกรรม ทั้งยังเป็นการสร้างความเชื่อมั่นบนระบอบที่ประกอบด้วยโครงสร้าง กฎเกณฑ์ และกระบวนการ เพื่อให้ใช้ขับเคลื่อนโดยตัวแสดงต่างๆ ขณะเดียวกันก็แสดงให้เห็นความชัดเจนในแง่ของการมีส่วนร่วมของตัวแสดงที่มีใช้รัฐ แต่มีข้อสังเกตว่าบทบาทของรัฐบาลอ่อนแอจริงหรือไม่ เพราะที่ผ่านมาระหว่างทศวรรษที่ 1980-1990 เกิดการเปลี่ยนแปลงบริบทระหว่างประเทศจากผลกระทบของโลกาภิวัตน์และเสรีนิยมใหม่ ส่งผลให้ NPM กลายเป็นข้อเสนอที่ใช้เปลี่ยนรูประบบการบริหารภาครัฐ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่ค่อนข้างประสบอุปสรรคนี้

ตัวอย่างการบริหารภาครัฐไทยเผชิญปัญหานี้ เห็นได้จากหนังสือ Public Administration in Southeast Asia: Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong, and Macao และ The Ashgate Research Companion to New Public Management มีบริบททางประวัติศาสตร์และสังคมวัฒนธรรม ก่อให้เกิดผลกระทบต่อกรปฏิบัติ จึงมีข้อสังเกตต่อความยืดหยุ่นและปรับตัวได้ แต่จะเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดเนื่องจากบางประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ประสบกับการทำให้เป็นสมัยใหม่ตามที่ประเทศเจ้าอาณานิคมออกแบบระบบการบริหารภาครัฐไว้ แต่ถูกปกครองส่งผลให้ไม่เน้นการมีส่วนร่วม และก็ได้ตระหนักถึงสิทธิและความเป็นพลเมือง (Okoth, 2015; Cheung, 2011; Berman, 2010)

จึงมีความจำเป็นให้พิจารณาถึงการบริหารภาครัฐและศึกษากระบวนการทัศน์ของรัฐประศาสนศาสตร์และการอภิบาล โดยแท้จริงแล้วควรเรียกว่า “Western PA”

หรือ “Global-Western PA” มากกว่าให้เรียกว่า “Global Public Administration” เพราะการบริหารเน้นที่เป้าหมายภายใต้จริยธรรม และกลไกภายใต้ผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้การอภิบาลที่ดีตีความคำว่า “Good” แบบตะวันตกก็มีความแตกต่างจากอารยธรรมขงจื้อและมุสลิม นอกจากนี้ประชาชนปีติเยเพียงพอแล้วหรือไม่ที่จะกำหนดให้เกิดคุณงามความดีขึ้นในรูปแบบของการบริหารภาครัฐและอภิบาล แต่เห็นได้ว่าความสำเร็จของการสร้าง WPA ขึ้นมาจนประสบความสำเร็จต้องอาศัยทฤษฎีของการทำให้เป็นสมัยใหม่ (Modernization) ภายใต้แนวคิดเสรีภาพและประชาธิปไตยที่แพร่หลายอย่างมากในยุคหลังอาณานิคม แต่นำไปสู่การถกเถียงในเวลาต่อมาว่ารูปแบบการบริหารเช่นนี้เหมาะสมแล้วหรือไม่ และจะประยุกต์ใช้อย่างไรที่สำคัญกว่านี้คือการเรียกโดยใช้คำว่า “non-Western PA” สะท้อนให้เห็นปรากฏการณ์ของการครอบงำโดยองค์ความรู้ของรัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งที่รากฐานของอารยธรรมถูกออกแบบมาไม่เหมือนกัน อันที่จริงการอภิบาลเป็นเพียงชุดอุดมการณ์ที่พัฒนามาจากปรัชญากรีกโบราณ และก็ไม่ได้ก่อรูปขึ้นระหว่างทศวรรษที่ 1980-1990 ตามที่นำเสนออีกมาโดยนักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ในโลกตะวันตก (Drechsler, 2015)

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอนี้โดย Wolfgang Drechsler ค่อนข้างไม่เปิดกว้างต่อมิติของความหลากหลายทางพหุวัฒนธรรม อันที่จริงแล้วการปฏิรูปการบริหารภาครัฐแสดงให้เห็นถึงการช่วงชิงอารยธรรมมากกว่าทำให้เกิดระบบการบริหารภาครัฐที่สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทในประเทศใดประเทศหนึ่ง ขณะเดียวกันการบริหารภาครัฐในแต่ละประเทศควรพิจารณามิติทางพหุวัฒนธรรม (Multicultural) เนื่องจากอาจปรากฏร่องรอยทางประวัติศาสตร์ที่มีคุณค่าต่อการศึกษการบริหารภาครัฐเชิงเปรียบเทียบ แม้ว่า พิทยา บวรวัฒนา พยายามเสนอให้เห็นรากฐานของการบริหาร

ภาครัฐที่ดำเนินมาตลอดช่วงเวลาทางประวัติศาสตร์จนก้าวข้ามสู่กระบวนทัศน์ต่างๆ ตามจุดพลิกผันของแต่ละช่วงเวลาตามอำนาจของจักรวรรดินิยมตะวันตก แต่จะไม่ให้เป็นข้อสังเกตเลยก็ไม่ได้ เพราะในทศวรรษที่ 1960 ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือทางการเงินและความรู้จากสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลก อย่างไรก็ตามบทความนี้ยังมีข้อจำกัดเพราะยังไม่ถึงขั้นที่จะเสนอและสรุปออกมาในรูปแบบการบริหาร และระบอบที่เหมาะสมไว้ให้แก่การบริหารภาครัฐไทย จะปรากฏก็แต่การอธิบายโดยตีความจากบริบททางประวัติศาสตร์ของการบริหารภาครัฐไทย และพิจารณาถึงการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบการอภิบาลใหม่เท่านั้น

#### 4. บทสรุป

ข้อเสนอและอภิปรายในบทความนี้ แบ่งออกเป็นสองส่วน ดังนี้ ส่วนแรกคือการพิจารณาที่การบริหารภาครัฐไทย จะพบว่ามันักวิชาการสองคนสำคัญที่ควรต่อการศึกษาถึง คือ มาลัย หุวะนันท์ และพิทยา บวรวัฒนา และส่วนที่สองเป็นการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และแนวทางของการอภิบาล โดยตั้งอยู่บนสภาพที่มีความคลุมเครือและตีความอย่างอลหม่าน แต่สิ่งที่ควรคำนึงถึงคือ การศึกษาการอภิบาลในทางรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ควรพิจารณาแยกขาดจากรัฐศาสตร์ ทั้งทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมถึงศาสตร์อื่นในสังคมศาสตร์ด้วยเช่นกัน

ถ้าพิจารณาข้อเสนอของการบริหารภาครัฐไทย จะเห็นการจัดแบ่งกระบวนทัศน์ โดยอาศัยจุดพลิกผันตามปรากฏการณ์และพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ แต่การบริหารภาครัฐไทยหลังทศวรรษที่ 1960 เปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดจากการวางรากฐานการศึกษามีความโน้มเอียงตามการช่วยเหลือโดยสหรัฐอเมริกา โดยนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ต้องพิจารณาถึงบริบททางประวัติศาสตร์และสังคม

วัฒนธรรมในประเทศภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพราะล้วนมีความเฉพาะของระบบการบริหารภาครัฐ

ขณะเดียวกันการบริหารภาครัฐไทยไม่สามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบจากเสรีนิยมใหม่ที่ให้รับข้อเสนอการแปรรูปกิจการสาธารณะในทศวรรษที่ 2000 หรือภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจเอเชีย แม้แต่ประเทศไทยก็ได้รับอิทธิพลนี้มาตั้งแต่ความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF เป็นผลสืบเนื่องจากชุดอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ภายใต้แนวทาง NPM และการอภิบาลที่ดี ตามมาที่ NPM กลายเป็นหลักการบริหารที่ทำให้ประเทศไทยเกิดการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐ จนเปลี่ยนรูปจากการบริหารภาครัฐดั้งเดิมสู่การอภิบาลใหม่ กล่าวได้ว่าการอภิบาลกลายเป็นข้อเสนอใหม่ในทศวรรษดังกล่าว โดยพัฒนาขึ้นจากรากฐานของอารยธรรมในโลกตะวันตก จนนำไปสู่การทำความเข้าใจอย่างอลหม่านและไม่ชัดเจน รวมถึงมีการแปลคำภาษาไทย โดยใช้คำว่า

การบริหารปกครอง การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ประชาธิปไตย และการอภิบาล

ด้วยเหตุนี้ การอภิบาลจึงมีสองลักษณะสำคัญคือ (1) การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของตัวแสดงที่มีใช้รัฐ และใช้การประสานงานแนวราบ แตกต่างจากเดิมที่เน้นบทบาทขององค์กรภาครัฐและรัฐบาลเพื่อบริหารและปกครอง ส่งผลให้การอภิบาลมีความหมายแตกต่างจากรัฐบาล (2) การกำหนดให้มีระดับความสัมพันธ์บนความร่วมมือแนวราบ แต่ทางปฏิบัติการอภิบาลเป็นข้อเสนอที่อาศัยความร่วมมือแนวดิ่ง จากระดับระหว่างประเทศ ส่งผ่านมาถึงภายในประเทศ ทำให้ขาดความเป็นอิสระต่อการกำหนดนโยบายบริหารต่างๆ ทำยที่สุดแล้ว การอภิบาลทางรัฐประศาสนศาสตร์ แท้จริงเน้นที่การอภิบาลสาธารณะ (Public Governance) และจำกัดระดับความสัมพันธ์ไว้ที่การบริหารภาครัฐเท่านั้น

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

อัมพร ชำรงลักษณะ (บก.) (2553). *การบริหารปกครองสาธารณะ : การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

### ภาษาอังกฤษ

Ahmad, A. F. (2018). Governance and Buddhism. In A. Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. (pp. 2749-2758). Springer.

Almqvist, R., Grossi, G., van Helden, J., & Reichard, C. (2013). Public sector governance and accountability. *Critical Perspectives on Accounting*, 24(7-8), 479-487.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

Arndt, C. & Oman, C. (2006). *Uses and Abuses of Governance Indicators*. Paris: OECD.

Battersby, P., Taveekan, T. & Nimbtik, G. (2017). Governance, Power and Participation. In P. Battersby & R. K. Roy (eds.), *International Development: A Global Perspective on Theory and Practice* (pp. 50-67). Los Angeles: SAGE.

Berman, E. (2010). Public Administration in Southeast Asia: An Overview. In E. M. Berman (ed.), *Public Administration in Southeast Asia: Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong, and Macao* (pp. 1-25). Boca Raton: CRC Press.

Bevir, M. (2007). Governance. In M. Bevir (ed.), *Encyclopedia of Governance* (pp. 364-381). Thousand Oaks: SAGE.

Bevir, M. (ed.), (2011). *The SAGE Handbook of Governance*. Thousand Oaks: SAGE.

Bevir, M. (2013). *Key Concepts in Governance*. California: SAGE.

Boston, J. (2011). Basic NPM Ideas and their Development. In T. Christensen & P. Laegreid (eds.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (pp. 17-32). Burlington: Ashgate.

Bowornwathana, B. (2010). History and Political Context of Public Administration in Thailand. In E. M. Berman (ed.), *Public Administration in Southeast Asia: Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong, and Macao* (pp. 29-52). Boca Raton: CRC Press.

Bowornwathana, B. (2010). Minnowbrook IV in 2028: From American Minnowbrook to Global Minnowbrook. *Public Administration Review*, 70, s64-s68.

- Brewer, B. (2008). Thailand. In E. M. Berman & J. Rabin (eds.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (pp. 1911-1915). 2<sup>nd</sup> ed. New York: CRC Press.
- Brown, G. W., McLean, I. & McMillan, A. (2018). *The Concise Oxford Dictionary of Politics and International Relations* (2018). 4<sup>th</sup> Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Bungarten, P. (1999). *The Crisis of Thailand and the International Monetary Fund*. Retrieved from <https://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-1999-3/artbungarten.pdf>
- Cambridge Advantage Learner's Dictionary. (2008). Cambridge University Press.
- Cheung, A. B.L. (2011). NPM in Asian Countries. In T. Christensen & P. Laegreid (eds.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (pp. 131-144). Burlington: Ashgate.
- Chittoo, H. B., Ramphul, N., & Nowbutsing, B. (2009). *Globalization and Public Sector Reforms in a Developing Country*. Culture Mandala: The Bulletin of the Centre for East-West Cultural and Economic Studies, 8(2), 30-51.
- Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1(1), 1-11.
- Deacon, B., Ollila, E., Koivusalo, M., & Stubbs, P. (2003). *Global Social Governance*. Themes and Prospects. Retrieved from [http://praha.vupsv.cz/fulltext/ul\\_302.pdf](http://praha.vupsv.cz/fulltext/ul_302.pdf)
- Deacon, B. (2007). *Global Social Policy and Governance*. London: Sage.
- Denhardt, J. V. & Denhardt R. B. (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Drechsler, W. (2015). Paradigms of non-Western Public Administration and Governance. In A. Massey & K. Johnston (eds.), *The International Handbook of Public Administration and Governance* (pp. 104-131). Cheltenham: Edward Elgar.
- Farazmand, A. (2006). Strategic Public Personnel Administration: A Conceptual Framework for Building and Managing Human Capital in the 21<sup>st</sup> Century. In A. Farazmand (ed.), *Strategic Public Personnel Administration: Building and Managing Human Capital for the 21<sup>st</sup> Century* (pp. 3-21). Westport: Praeger.
- Frederickson, H. G. (2012 [1971]). Toward a New Public Administration. In J. M. Shafritz & A. C. Hyde (Eds.), *Classical of Public Administration*. 7<sup>th</sup> Ed. Maiden: Wadsworth.
- Frederickson, G. H., Smith, K. B., Larimer, C. W. & Licarim M. L. (2012). *The Public Administration Theory Primer*. Boulder: Westview Press.
- Freeman, J. (1997). Collaborative Governance in the Administrative State. *UCLA Law Review*, 45(1), 1-98.

- Hassel, A. (2008). *The Evolution of a Global Labor Governance Regime*. *Governance*, 21(2), 231-251.
- Henry, N. (2010). *Public Administration and Public Affairs*. 11<sup>th</sup> ed. New York: Pearson Education, Inc.
- Hood, C. (1991). *A Public Management for All Seasons?*. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Huvanandana, M. & Thrombley, W. G. (1963). *Administrative Training and National Development in Thailand*. Bangkok.
- Huvanandana, M. & William, J. S. (1962). *Public Administration in Thailand*. Institute of Public Administration, Thammasat University.
- Huxham, C., Vangen, S., Huxham, C., & Eden, C. (2000). The Challenge of Collaborative Governance. *Public Management an International Journal of Research and Theory*, 2(3), 337-358.
- ILO. (2016). *Workplace Compliance in Global Supply Chains*. Geneva: ILO.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2011). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. *Hague Journal on the Rule of Law*, 3(2), 220-246.
- Kettl, D. F. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Kettl, D. F. (2005). *The Global Public Management Revolution*. 2<sup>nd</sup> ed. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Kettl, D. F. (2006). Public Bureaucracies. In R. A. Rhodes, S. Binder, B. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 366-384). New York: Oxford University Press.
- Kim, S. Ashley, S. & Lambright. (Eds.) (2014). *Public Administration in the Context of Global Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lipsky, M. (2010[1980]). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. 30 Anniversary Expanded Edition. New York: Russell Sage Foundation.
- Meardi, G., & Marginson, P. (2014). Global labour governance: potential and limits of an emerging perspective. *Work, employment and society*, 28(4), 651-662.
- Okoth, Simon. (2015). A Review of State of the Art of Public Administration in Western Academic: Lesson for the Gulf States. *Middle East Review of Public Administration*, 1(1), 1-20.
- Osborne, S. P. (2010). Introduction The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?. In S. P. Osborne (ed.), *The New Public Governance?* (pp. 17-32). New York: Routledge.

- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University.
- Pyper, R. (2015). Public Administration, Public Management and Governance. In A. Massey & K. Johnston (eds.), *The International Handbook of Public Administration and Governance* (pp. 13-34). Cheltenham: Edward Elgar.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2017). *Network Governance and the Differentiated Polity: Selected Essays, Volume I*. Oxford: Oxford University.
- Snellen, I.Th.M. (2014). *Foundations of Public Administration: An Essay in its Paradigms*. The Hague: Eleven International Publishing.
- Stillman, R. J. II. (1973). Woodrow Wilson and the Study of Administration: A New Look at an Old Essay. *American Political Science Review*, 67(2), 582-588.
- Stivers, C. M. (1990). Active Citizenship and Public Administration. In G. L. Wamsley. *Refunding Public Administration* (pp. 246-273). Newbury Park: SAGE.
- Tantibanchachai, K. (1973). *Training for Public Administration in Thailand*. Master Degree of Art. North Texas State University.
- The Commission on Global Governance. (1995). *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford University Press.
- Thomas, H., & Turnbull, P. (2018). From horizontal to vertical labour governance: The International Labour Organization (ILO) and decent work in global supply chains. *Human Relations*, 71(4), 536-559.
- Weber, M. (2012[1946]). Bureaucracy. In J. M. Shafritz & A. C. Hyde. (eds.), *Classical of Public Administration* (pp. 39-44). 7th Ed., Maiden: Wadsworth.
- Weiss, T. G. (2000). Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges. *Third World Quarterly*, 21(5). 795-814.
- Weiss, T. G. & Thakur, R. (2010). *Global Governance and the UN: A Unfinished Journey*. Bloomington: Indiana University Press.
- Wilson, W. (2012[1887]). The Study of Administration. In J. M. Shafritz & A. C. Hyde (Eds.), *Classical of Public Administration*. Seventh Edition. Maiden: Wadsworth.
- Wooldridge, B. & Bilharz, B. (2016). Social Equity. In Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp. 5668-5677). Springer.

## การกดปุ่มเลือกตั้งกับเครื่องลงคะแนนในการเลือกตั้งของท้องถิ่น

“Press” the Right Choice, your voice is meaningful:  
A Voting Machine in the Local Elections.

พนารัตน์ มาศฉมาดล\*  
Panarat Machamadol\*\*

### บทคัดย่อ

วิสัยทัศน์ของประเทศไทยที่ต้องการขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรมภายใต้สโลแกน Thailand 4.0 ทั้งนี้ ปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้ประเทศไทยขับเคลื่อน คือ การพัฒนาประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง การศึกษาวิจัยร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่...) พ.ศ. ... มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการขับเคลื่อนประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นของประเทศไทยว่าเป็นไปตามทิศทางการขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรมเพียงใด ทั้งนี้ เนื้อหาในบทความนี้ จึงเป็นการอธิบายในส่วนของร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นฯ ผลการศึกษาพบว่าร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ ได้นำหลักการแนวคิดในเรื่องเครื่องลงคะแนนเสียงและการหาเสียงผ่านระบบออนไลน์มาใช้ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 กลับมิได้บรรจุหลักการนำเครื่องลงคะแนนเสียงไว้ในเนื้อหาแต่อย่างใด แต่ยังคงบรรจุหลักการว่าด้วยการหาเสียงเลือกตั้งโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการเลือกตั้งท้องถิ่นได้ สะท้อนให้เห็นว่าการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นของประเทศไทยเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงภายใต้การขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรมทางเทคโนโลยีที่ทันสมัยโดยมีกฎหมายมาสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว อันสอดคล้องกับหลักนิติรัฐภายใต้สังคมระบอบประชาธิปไตย

**คำสำคัญ :** เครื่องลงคะแนนเสียง, การเลือกตั้งท้องถิ่น, Thailand 4.0

บทความนี้

Received

11 ตุลาคม 2561

Revised

24 ธันวาคม 2561

Accepted

22 กุมภาพันธ์ 2562

\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ดร.)

\*\* Assistant Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, Mahasarakham University. (Ph.D.)

## ABSTRACT

Nowadays, the vision of Thailand is to pursue the national growth with innovation under the slogan “Thailand 4.0,” and one of the key factors for growth is to improve and strengthen democracy. This article is a study of the draft bill on Election of Local Council Members and Local Administrators (No. ...) B.E. .... aiming to explore democratic progress at the local administration level is consistent with the direction of innovation-based national growth. It was found that the act was based on the key concept of voting machines and online campaigns. Unfortunately, when the Election of Local Council or Local Administrators Act, B.E. 2562 [2019], was announced, neither voting machines nor online campaigns were mentioned. However, the use of e-voting in the local context represents a big change in Thailand’s local elections to pursue national growth through innovation and novel technology. Apparently, this change happens with supportive laws and is consistent with the rule of the legal state in a democratic society.

**Keywords:** Voting Machines, Local Elections, Thailand 4.0

## 1. บทนำ

เราคงปฏิเสธไม่ได้ว่าทุกวันนี้คนไทยเกือบทุกคนหันมาใช้โทรศัพท์มือถือสื่อสารโทรคมนาคมกันแทบทั้งสิ้น ไม่ว่าจะคนเฒ่าคนแก่ก็จำเป็นต้องปรับตัวเองเพื่อใช้โทรศัพท์มือถือเพื่อปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกและสังคม แต่อย่างไรก็ดี การปรับเปลี่ยนบางอย่างที่รวดเร็วอาจนำมาสู่คำถามต่างๆ ได้ เช่นเดียวกันกับกรณีของการนำเครื่องลงคะแนนมาใช้กับการเลือกตั้งก็นำมาซึ่งคำถามต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากแนวความคิดในการพยายามนำเครื่องลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมาใช้กับการจัดการเลือกตั้งทั้งในระดับประเทศและการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น เช่น ประเด็นคำถามว่าจะใช้ยากหรือไม่ เครื่องลงคะแนนเสียงจะใช้การทุจริตโกงคะแนนเสียงช่วยผู้สมัครรับเลือกตั้งได้หรือไม่ เครื่องลงคะแนนเสียงจะมีขึ้นหรือไม่ในเมื่อบัตรลงคะแนน

เสียงแบบเดิมที่ใช้ได้อยู่แล้ว ภายใต้คำถามต่างๆ เหล่านี้ชวนให้ผู้เขียนบทความนี้ถึงพัฒนาการของสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นและดับลงหรือสูญหายไปของสิ่งที่ไม่มีการพัฒนา หรือพัฒนาการไม่ทันต่อโลกปัจจุบันที่มีความก้าวหน้าและเปลี่ยนแปลงอย่างสลับซับซ้อน เช่น กรณีของโทรศัพท์ภายใต้แบรนด์แบล็คเบอร์รี่ที่สามารถกุมหัวใจของผู้ใช้สมาร์ตโฟนทั่วโลก เนื่องจากเป็นโทรศัพท์ที่สามารถติดต่อสื่อสารกันได้ในวงกว้างและใช้สำหรับการติดต่อทางธุรกิจ แต่เมื่อเวลาผ่านไปไม่นาน เมื่อเกิดโทรศัพท์มือถือภายใต้แบรนด์ไอโฟนที่ผลิตขึ้นโดยที่ไม่มีปุ่มกดและใช้เพียงนิ้วสัมผัสบนหน้าจอได้อย่างง่ายดายทำให้เกิดการปฏิวัติทุกกฎของการสร้างโทรศัพท์มือถือ ประกอบกับระบบปฏิบัติการที่สามารถรองรับการลงแอปพลิเคชันต่างๆ ได้หลากหลาย เช่น การเกิดขึ้นของโปรแกรมแชทได้

เช่นเดียวกันกับโทรศัพท์แบล็กเบอร์รี่จึงทำให้โทรศัพท์ค่ายแบล็กเบอร์รี่ไม่สามารถต่อสู้กับกระแสสังคมใหม่ได้อีกต่อไป (whatphone.net, 2013, Online) นอกจากนี้ หากย้อนกลับไปในอดีตก็ลงไปอีกซีกหน่อย จะพบว่าบริษัทฟิล์มโกดักที่ล้มละลายลงเนื่องจากการเกิดขึ้นของกล้องรูปแบบใหม่ที่ไม่ต้องใช้ฟิล์มด้วยการใช้เมมโมรี่การ์ดเก็บข้อมูลของรูปภาพแทนจนกระทั่งบริษัทฟิล์มล้มละลายไป ในที่สุดบริษัทกล้องดิจิทัลก็หันมาพัฒนาตัวเองเพื่อให้คนสามารถพกพากล้องไปทุกที่ได้สะดวกเช่นเดียวกับโทรศัพท์มือถือไม่เช่นนั้นบริษัทกล้องเหล่านี้ก็จะต้องถูกปิดตัวลงไปเช่นเดียวกับบริษัทฟิล์ม

ตัวอย่างที่ยกมาประกอบนี้ ผู้เขียนบทความเพียงต้องการจะอธิบายให้เห็นภาพเพื่อนำไปสู่คำตอบที่ว่าทำไมต้องใช้เครื่องลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแทนการใช้บัตรเลือกตั้งที่มีอยู่แล้วและก็ใช้ได้ดีไม่ได้มีปัญหาอะไรมากมายไม่ใช่หรือ ด้วยการอธิบายให้เห็นถึงสิ่งที่มีอยู่แล้วแต่ก็พยายามที่จะพัฒนาการให้สอดคล้องกับชีวิตประจำวันของมนุษย์ ตอบสนองความต้องการของมนุษย์ที่รักความสบายเพิ่มมากขึ้นเปรียบเสมือนสารเสพติดความสบาย ยกตัวอย่างเช่น

- ๑) ทำไมถึงมีการสร้างรถยนต์ขึ้นทั้งที่มนุษย์ก็มีขาในการเดินไปที่ต่างๆ ได้
- ๒) ทำไมถึงสร้างเครื่องบินทั้งที่มีรถยนต์ที่สะดวกต่อการเดินทางได้
- ๓) ทำไมถึงมีแอปพลิเคชันในการพูดคุย (แชท) ทั้งที่ก็มีจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (อีเมล) ในการสื่อสารตอบโต้ระหว่างกันได้

ประเด็นเหล่านี้ คือ วิวัฒนาการของโลกที่มีขึ้นตอบสนองความต้องการของมนุษย์ที่ชื่นชอบความสะดวกและสบาย ในขณะที่เดียวกันผลที่ตามมาของพัฒนาการเหล่านี้ก็มีผลในทางลบเกิดขึ้นด้วยเช่นเดียวกัน เช่น การมีรถยนต์ การมีเครื่องบิน ก่อให้เกิด

ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโลก การมีแอปพลิเคชันที่ทำให้คนสามารถติดต่อสื่อสารกันได้ง่ายขึ้นกลับกลายเป็นทำให้คนสนใจอยู่แต่ในโลกออนไลน์และเสมือนลี้มโลกแห่งความเป็นจริงที่คนเราต้องติดต่อสื่อสารกันจริงๆ ด้วยการนำมาซึ่งการใช้ภาษาพูดที่สั้นกระชับได้ใจความ ในขณะที่ภาษาที่ใช้ในทางราชการต้องใช้ภาษาที่เป็นทางการและต้องสะกดให้ถูกต้อง การติดโลกออนไลน์จนหลงลืมที่จะให้ความใส่ใจกับตัวเองเป็นต้น พัฒนาการจึงเป็นสิ่งที่ดีและเป็นสิ่งที่เราต้องเรียนรู้เพื่อไม่ให้เกิดการเสื่อมหรือล่มสลายไปกับเทคโนโลยีใหม่ๆ แต่ในขณะเดียวกันเราก็ต้องรู้จักที่จะใช้เทคโนโลยีให้เกิดประโยชน์ในสัดส่วนที่พอดีด้วยเช่นเดียวกัน เทคโนโลยีเครื่องลงคะแนนเสียงเลือกตั้งก็เป็นหนึ่งในพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยที่จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาเพื่อนำไปสู่สิ่งที่ดียิ่งขึ้น แต่ผู้ใช้เทคโนโลยีดังกล่าวนี้จะต้องรู้จักที่จะใช้และควบคุมเทคโนโลยีดังกล่าวด้วย

สำหรับประเทศไทยเองหากกล่าวถึงพัฒนาการทางด้านการเมืองการปกครองจะพบว่าประชาชนได้เริ่มเห็นความสำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ผู้คนไม่ยอมรับในระบบเผด็จการทางอำนาจ ยกตัวอย่างเช่น กรณีของการรวมตัวกันในช่วงพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ในการขับไล่รัฐบาลที่ไม่ได้มาจากกระบวนการเลือกตั้งของยุคพลเอกสุจินดา คราประยูร หรือ กรณีของการแสดงสิทธิทางการเมืองของประชาชนผ่านทางกลุ่มเสื้อเหลืองเสื้อแดง จนทำให้เกิดเหตุการณ์ในการเรียกร้องสิทธิของกลุ่มตนจนเกิดเป็นปัญหาหนึ่งของระบบประชาธิปไตยไทยที่ยากจะหาทางแก้ไข จนทำให้รัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้เข้ามายึดอำนาจเพื่อแก้ไขปัญหาของความเป็นประชาธิปไตยอย่างสุดโต่งของคนไทย

พัฒนาการความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทยเมื่อพิจารณาในแง่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ถือเป็นกฎหมายที่มีสถานะสูงสุดนั้นจะพบว่า นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้เกิด

การวางรากฐานของสิทธิเสรีภาพให้ประชาชนเพิ่มเติมขึ้น โดยเฉพาะการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารงานที่เป็นอิสระไม่ขึ้นตรงต่อพรรคการเมืองใด องค์กรอิสระหนึ่งที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับประเด็นด้านการเมืองการปกครอง คือ “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” ที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่หลักในการจัดการเลือกตั้ง ทั้งการเลือกตั้งในระดับประเทศและการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นด้วย นอกจากนี้ สิ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้กำเนิดขึ้น คือ การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บริหารงานอย่างเป็นอิสระด้วยการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นได้ด้วยคนในพื้นที่ เมื่อเวลาผ่านไป ประเทศไทยก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ในปี พ.ศ. 2560 ส่งผลให้กฎหมายไทยหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญฯ ต้องมีการปรับเปลี่ยนแก้ไขให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ถือเป็นกฎหมายสูงสุด โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางด้านการเมือง เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยว่าด้วยพรรคการเมือง รวมไปถึงกฎหมายอื่นๆ ในลำดับพระราชบัญญัติ เช่น กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของท้องถิ่น “พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545” ที่ต้องกลับมาพิจารณาทบทวนเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและสภาพสังคมที่มีวิวัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไป

แนวความคิดว่าด้วยการจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นนั้นมีที่มาจากหลักของการพัฒนารากฐานความเป็นประชาธิปไตยของไทย โดยเน้นไปที่ระดับชุมชนให้เรียนรู้และบริหารจัดการชุมชนด้วยตัวเอง และเมื่อชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถเข้าใจกติกาในการเลือกตั้งท้องถิ่น

ก็จะนำมาซึ่งความเข้มแข็งของสังคมในภาพรวม เมื่อประชาชนได้รับรู้และเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองก็จะทำให้เกิดการพัฒนาเป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมในภาคใหญ่นั้นเอง ปัจจัยนี้จึงเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยที่เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ให้ก่อให้เกิดความหวงแหนสิทธิของตนเองโดยเฉพาะสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง กฎหมายไทยจึงกำหนดให้มีรูปแบบการเลือกตั้งโดยตรง กล่าวคือ ประชาชนสามารถเลือกตั้งผู้แทนท้องถิ่นได้โดยตรงโดยไม่ต้องคัดเลือกผู้ทำการเลือกตั้งแทนเหมือนเช่นการเลือกตั้งประธานาธิบดีในสหรัฐอเมริกา

ผลของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ล่าสุดของประเทศไทย นำผลมาสู่การวางรากฐานประชาธิปไตยอีกครั้ง และนำมาสู่แนวความคิดในการจัดการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นที่มักเกิดปัญหาความไม่สุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ผู้บริหารท้องถิ่นถูกร้องเรียนว่ากระทำการฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ แต่ในระหว่างการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่นได้พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุลาออกหรือครบวาระ ต่อมาได้รับเลือกตั้งให้เป็นผู้บริหารท้องถิ่นอีกครั้ง จึงมีประเด็นปัญหาว่า ในกรณีเช่นนี้ การสอบสวนหรือดำเนินการเพื่อให้ผู้มีอำนาจสั่งการให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดจะกระทำได้หรือไม่ ปัญหาเหล่านี้ถือเป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง เนื่องจากความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าว จึงสมควรดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเพื่อให้การสอบสวนผู้กระทำความผิดสามารถกระทำได้ในทุกกรณี แม้ผู้กระทำความผิดจะพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ตาม รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักการเลือกตั้งภายใต้ระบอบประชาธิปไตยเพื่อให้ได้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วย

ความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การวิจัยในครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการรวบรวมจากข้อมูลจากเอกสารงานวิจัยทางกฎหมายและศาสตร์ที่เกี่ยวข้องเป็นหลักและนำเสนอในรูปแบบของการพรรณนา วิเคราะห์ (Analytical Description) โดยใช้ข้อมูลทั้งที่เป็นเอกสารขั้นต้น เช่น กฎหมาย กฎ ระเบียบ และเอกสารชั้นรอง ได้แก่ หนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความจากวารสาร และหนังสือพิมพ์ เป็นต้น

### ขอบเขตของเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้โดยการใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 รวมถึงฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 ร่วมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นหลักในการวิเคราะห์ข้อมูลในมิติด้านกฎหมาย

### นิยามศัพท์เฉพาะ

ในบทความชิ้นนี้ คือ :

- ๑ การเลือกตั้ง หมายถึง การเลือกตั้งสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
- ๒ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง
- ๓ ร่างกฎหมาย / ร่างกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของท้องถิ่น หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

## 2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดว่าด้วยการแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ... จำเป็นต้องสำรวจแนวคิดว่าด้วยระบอบประชาธิปไตย หลักแนวคิดว่าด้วยการเลือกตั้ง หลักการบริหารราชการภายใต้การกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นของประเทศไทย ดังนี้

### 1) แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยถูกใช้ในความหมายต่างกันหลายความหมาย ทั้งที่เข้าใจว่าเป็นการปกครองหนึ่งซึ่งสิทธิในการตัดสินใจทางการเมืองนั้นเป็นของประชาชนเป็นผู้ใช้โดยตรงผ่านระบบการเลือกตั้ง และประชาชนใช้สิทธินั้นผ่านทางผู้แทนที่ประชาชนเลือกให้เข้าทำหน้าที่แทนประชาชนสามารถใช้อำนาจตัดสินใจในขอบเขตของรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับรองสิทธิของประชาชนไว้ ประชาธิปไตยจึงถูกนำมาใช้อธิบาย ระบบการเมืองหรือสังคมการปกครองในแต่ละประเทศ หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีแนวคิดอยู่บนพื้นฐานหลักการสำคัญ 5 ประการ คือ

๑ หลักอำนาจอธิปไตย คือ อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ อำนาจสูงสุดนี้จึงทำให้รัฐมีอำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและมีอำนาจในการดำเนินกิจการระหว่างประเทศ ถือเป็นอำนาจที่มีความสมบูรณ์เด็ดขาดเหนือทุกสิ่งภายในรัฐ แสดงออกโดยการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับประชาชนของรัฐ จึงต้องเป็นอำนาจที่ใช้บังคับกับคนโดยทั่วไป กล่าวคือ มีผลให้ผู้นับถือทุกคนที่อยู่ภายในรัฐ เนื่องจากเป็นอำนาจสูงสุดเป็นหนึ่งเดียว ถือเป็นอำนาจทางนามธรรม และคงอยู่ตลอดไปคู่กับรัฐเสมอโดยไม่สูญสลาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดหลักอำนาจอธิปไตยไว้ใน “มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย

พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทาง  
รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่ง  
รัฐธรรมนูญนี้” ดังนั้น การใช้คำว่า “อำนาจอธิปไตย  
เป็นของปวงชนชาวไทย” ย่อมส่งผลต่อความรู้สึก  
นึกคิดของประชาชนโดยทั่วไป เป็นการแสดงให้เห็นถึงว่า  
ชนชาวไทยสนใจในการเมืองการปกครองมากยิ่งขึ้น

๑ หลักสิทธิและเสรีภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดไว้ใน “มาตรา 25 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากนี้ที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะ ในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิ และเสรีภาพที่จะทำกรนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพ เช่นว่านั้น ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญฯ ยังได้กำหนดหลักเรื่องการใช้สิทธิในการเลือกตั้งของประชาชนไว้ให้ถือเป็นหน้าที่ของประชาชนชาวไทยไว้ใน “มาตรา 50 บุคคลมีหน้าที่ดังต่อไปนี้ (7) ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ”

๑ หลักความเสมอภาค การปกครองระบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศร่วมกัน ดังนั้น ประชาชนจึงเสมอภาคกันในประเทศ ประชาชนทุกคนมีความเท่าเทียมกันโดยไม่ถูกกีดกันด้วยสาเหตุแห่งความแตกต่างทางชั้นวรรณะทางสังคมชาติพันธุ์ฐานะทางเศรษฐกิจการศึกษา หรือด้วยสาเหตุอื่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดหลักเรื่องความเสมอภาคไว้ในมาตรา 27 “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

...ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน...” หลักความเสมอภาคได้กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกัน หรือการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) ทั้งนี้ การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้นๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้ (มาตรา 27 วรรคสาม)

๑ หลักนิติรัฐและนิติธรรม เป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน การแสดงออกการดำรงชีพอย่างเสมอหน้ากัน โดยผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใด ๆ ลิดรอนเพิกถอนสิทธิเสรีภาพได้และไม่สามารถใช้อิทธิพลอยู่เหนือกฎหมายได้ อย่างไรก็ดี การที่รัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ได้ ในบางกรณีรัฐจำเป็นต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง ดังนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงสามารถล่วงล้ำเข้าไปใน “แดน” แห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้บ้าง แต่รัฐจะต้องให้คำมั่นต่อราษฎรว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกล้ากรายสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน

๑ หลักการเคารพเสียงข้างมาก (Majority Rule) หลักการเคารพเสียงข้างมากเป็นหลักการที่ต้องใช้ควบคู่ไปกับการเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority Rights) การตัดสินใจใดๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณะไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนเข้าสู่อำนาจในทางการเมือง โดยถือว่าเสียงข้างมากเป็นตัวแทนที่สะท้อนความต้องการของประชาชนหมู่มาแต่ในขณะเดียวกัน หลักการนี้ต้องควบคู่ไปกับการเคารพและคุ้มครองสิทธิเสียงข้างน้อยด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อเป็น

หลักประกันว่าฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่ใช้วิธีการพวกมากลากไปตามผลประโยชน์ความเห็น หรือกระแสความนิยมของพวกตนอย่างสุดโต่ง แต่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด เพื่อสร้างสังคมที่ ประชาชนเสียงข้างน้อยรวมทั้งชนกลุ่มน้อยผู้ด้อยโอกาสต่างๆ ให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข โดยไม่มีการเอาเปรียบกันและสร้างความขัดแย้งในสังคมมากเกินไป

ประเภทของประชาธิปไตยจัดแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) ประชาธิปไตยโดยตรงที่ไม่ต้องอาศัยคนกลางหรือผู้ทำหน้าที่แทนตน 2) ประชาธิปไตยโดยผู้แทน หรือ ประชาธิปไตยทางอ้อม และ 3) ประชาธิปไตยกึ่งโดยตรงของประชาชน เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประชาชนแบบมีส่วนร่วม รูปแบบการจัดแนวคิดของประเภทประชาธิปไตยเมื่อพิจารณาจากเทคโนโลยีที่เจริญก้าวหน้าทำให้สังคมเริ่มมีความคิดที่จะเปลี่ยนประเภทของประชาธิปไตยโดยผู้แทนหันมาใช้ประชาธิปไตยโดยตรงเพิ่มมากขึ้น ด้วยการนำเครื่องลงคะแนนเสียง (Electronic Machine) เข้ามาปรับใช้ในการลงคะแนนเสียงของประชาชน บางครั้งก็เรียกว่าระบบ Open-Source Governance หรือ Collaborative Governance ระบบดังกล่าวนี้จึงมีความคล้ายกับประชาธิปไตยโดยตรง โดยที่ประชาชนจะมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเกี่ยวกับนิติบัญญัติ เขียนกฎหมายใหม่ และสามารถถอดถอนผู้แทนราษฎรได้ (ถ้ายังมีผู้แทนราษฎรอยู่) ตัวอย่างในการสนับสนุนระบบประชาธิปไตยทางตรงแบบอิเล็กทรอนิกส์ในหลายโครงการ เช่น ในสหรัฐอเมริกาช่วงการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาปี 2535 และ 2539 อภิมหาเศรษฐีผู้สมัครรับเลือกตั้งรอสส์ เพอร์ต์ ได้สนับสนุนให้มีประชุมเมืองทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Town Meeting)

## 2) การบริหารราชการไทย

ประเทศไทยแบ่งการบริหารราชการไทยออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) การรวมศูนย์กลางอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเพียงจุดเดียว ทั้งการรวมศูนย์กลางอำนาจในทางการเมือง และการรวมศูนย์อำนาจในทางการปกครอง 2) การแบ่งแยกอำนาจเป็นการแบ่งศูนย์อำนาจทางปกครองด้วยการโอนอำนาจตัดสินใจในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะบางเรื่องจากส่วนกลางไปให้เจ้าหน้าที่ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลางที่ประจำยังภูมิภาคต่างๆ และ 3) การกระจายอำนาจการปกครอง คือ การปกครองที่รัฐมอบอำนาจการปกครองจากองค์กรส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคลและงบประมาณของตนเองได้

ระบบการกระจายอำนาจการปกครองมาแยงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจะต้องหาผู้บริหารองค์กรของตนเองด้วยการเลือกตั้งผู้บริหารหรือสมาชิกสภาเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ ถือเป็นระบบการกระจายอำนาจในทางพื้นที่โดยยึดอาณาเขตหรือพื้นที่เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจแบบเก่าแก่และแพร่หลายมากกว่าการกระจายอำนาจตามกิจการการกระจายอำนาจตามพื้นที่ของประเทศไทย แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่แบบปกติ ได้แก่ 1. องค์กรบริหารส่วนจังหวัด 2. เทศบาล 3. องค์กรบริหารส่วนตำบล และการกระจายอำนาจตามพื้นที่ในรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

การกระจายอำนาจในรูปแบบของการบริหารราชการไทยใช้รูปแบบของการกระจายอำนาจแบบ Centralism กล่าวคือ รัฐบาลระดับชาติมีบทบาทหลัก

ในการบริหารประเทศและจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งเป็นผู้กำหนดระบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนประกอบหนึ่งของกลไกการบริหารประเทศของรัฐบาล รัฐบาลมีอำนาจจัดตั้ง ยุบ กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการตราเป็นกฎหมายหรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร ดังนั้นโดยนัยดังกล่าวนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่แตกต่างจากส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไป เพียงแต่มีอิสระในการบริหารงานมากกว่าและมีอำนาจจัดเก็บภาษีตามที่รัฐบาลกำหนดให้เท่านั้น

### 3) แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน

ในระบอบประชาธิปไตยถือว่า การเลือกตั้งถือเป็นวิธีหนึ่งที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเพื่อเลือกเอาตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนองเจตนารมณ์ของประชาชนส่วนใหญ่ การเลือกตั้งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกถึงเจตนารมณ์ของประชาชน ผู้เป็นเจ้าของประเทศในอันที่จะมอบความไว้วางใจให้ตัวแทนปวงชนไปใช้อำนาจแทนตน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การเลือกตั้งเพื่อให้สิทธิทางการเมืองนั้นก็ไม่สามารถที่มอบให้กับคนทุกคนในประเทศมีความเสมอภาคกันได้ เช่น ชาวชนคนวิกลจริต ผู้ต้องโทษจำคุก คนต่างด้าว ภิกษุสามเณร นักพรตนักบวช เป็นต้น ฉะนั้น การที่รัฐจะให้ใครมีสิทธิทางการเมืองเกี่ยวกับการเลือกตั้งขนาดไหนเพียงไร ก็จะต้องตราเป็นตัวบทกฎหมายออกมาบังคับใช้ให้แน่นอน เช่น เกี่ยวกับสิทธิผู้ออกเสียงเลือกตั้งและคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งกำหนดขึ้นไว้เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมประกอบด้วย “หลักอิสระแห่งการเลือกตั้ง” (Freedom of Election) โดยมีได้ขู้งับบังคับให้การเลือกตั้งถูกบิดเบือน

ไปจากเจตจำนงอันแท้จริง “หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา” “หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง” (Genuine Election) โดยการให้ราษฎรจัดการเลือกตั้งของตนเองให้มากที่สุดทั้งเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งได้ “หลักการออกเสียงทั้งชายหญิง” (Universal Suffrage) การเปิดโอกาสให้มีการออกเสียงเลือกตั้งอย่างทั่วถึง และ “หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค” (Equal Suffrage) บุคคลที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง มีสิทธิคนละหนึ่งเสียงและคะแนนเสียงทุกคะแนนมีน้ำหนักเท่ากัน

ประเภทของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทยมี 4 ประเภท คือ การเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งเพิ่ม การเลือกตั้งซ่อม และการเลือกตั้งใหม่ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง สำหรับวิธีการและประเภทของการเลือกตั้งขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ในการเลือกตั้งที่ผ่านมาประเทศไทยเราได้ใช้วิธีการเลือกตั้งทั้งแบบแบ่งเขตการเลือกตั้งและแบบรวมเขตเลือกตั้ง ทั้งวิธีผู้สมัครอิสระ ผู้สมัครสังกัดพรรคการเมือง แต่ก็ยังหาข้อสรุปไม่ได้ว่าการเลือกตั้งวิธีไหนที่มีความบกพร่องน้อยที่สุด และการเลือกตั้งวิธีใดเป็นวิธีที่ดีที่สุด เพราะแต่ละวิธีมีทั้งดีและไม่ดีอยู่ในตัว แต่โดยหลักการกำหนดเขตการเลือกตั้งรูปแบบต่างๆ จะต้องคำนึงถึงจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงโดยแบ่งให้เท่าๆ กันหรือใกล้เคียงกันมากที่สุดในแต่ละเขต เขตพื้นที่ที่กำหนดโดยธรรมชาติ และควรพิจารณาบทบาทการแบ่งเขตเลือกตั้งอยู่เสมอ กรณีประชากรโยกย้ายถิ่นฐาน

ในมิติของการควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้งรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ “ศาลฎีกา” ในการตรวจสอบเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้กระทำการทุจริตการเลือกตั้งไว้ในมาตรา 226 “...ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้อง ต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิ

สมัครรับเลือกตั้ง หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้น...” นอกจากอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาในการพิจารณาเพิกถอนสิทธิทางการเมืองของบุคคลที่กระทำการโดยทุจริตแล้ว ในการควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้งยังคงเป็นหน้าที่หลักของ “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” ในการสอบสวน ใต้สวน หรือวินิจฉัยกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำการทุจริตในการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 85 อีกด้วย

#### 4) แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วม ของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นก็ต้องเป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ... โดยเฉพาะคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งก็ต้องคำนึงถึงการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามที่แนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ผู้เขียนบทความจัดแบ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 ส่วน คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกรัฐสภา และพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง หมายความว่า ในกรณีของการเลือกตั้งท้องถิ่นที่ให้นำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกรัฐสภา มาใช้บังคับในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะในบทบัญญัติมาตรา 34 และมาตรา 119 ที่กำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครเลือกตั้ง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติว่าให้เป็นไปตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นจึงต้องนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครเลือกตั้งมาใช้บังคับด้วย

ส่วนของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ ดังนั้น ในส่วนของการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นด้วย

### 3. มิติพัฒนาการของกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่นประเทศไทย

กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่นของประเทศไทย มีพัฒนาการในการแก้ไขเพิ่มเติมถึง 5 ครั้ง นับตั้งแต่ปี 2545 ถึง 2557 นอกจากนี้ยังพบว่าในปี 2561 ได้มีแนวความคิดในการร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ... ขึ้นอีกครั้ง จากสภาพปัญหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตนั่นเอง พัฒนาการทั้ง 5 ครั้ง มีดังนี้

1) พระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

2) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 การกำหนดให้มีการนับคะแนนการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทุกหน่วยเลือกตั้งของแต่ละเขตเลือกตั้งรวมกัน ณ สถานที่นับคะแนนเดียวกันตามวิธีปฏิบัติที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและความถูกต้องของการนับคะแนน อันจะเป็นผลให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

3) ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 32 เรื่อง อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วเสร็จโดยเร็ว แต่ยังคงสามารถตรวจสอบการกระทำที่ไม่สุจริตของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งได้ และหากภายหลังมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ได้รับการเลือกตั้งกระทำการโดยทุจริตหรือกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งผู้นั้นมีกำหนดเวลาหนึ่งปี และดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่

4) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2554 เพื่อเปลี่ยนแปลงการนับคะแนนให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญควรกำหนดให้มีการนับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้งแล้วส่งผลให้

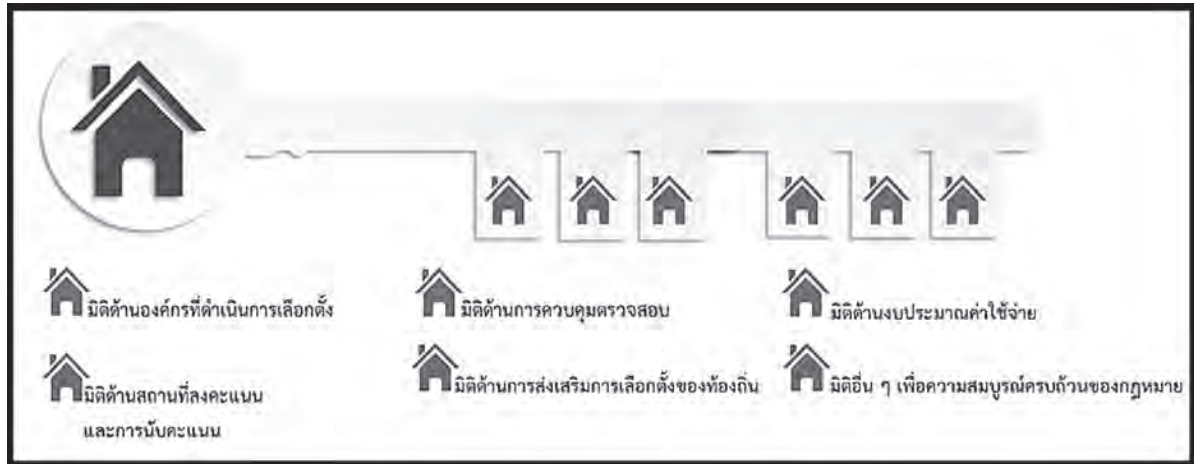
การนับคะแนนของหน่วยเลือกตั้งนั้นไปรวมที่เขตเลือกตั้งเพื่อนับคะแนนรวม เพื่อความรวดเร็วในการนับคะแนนและเป็นการอำนวยความสะดวกในการนับคะแนนการลงเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและความถูกต้องของการนับคะแนนอันจะเป็นผลให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม

5) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 58/2557 เรื่อง การพิจารณาและวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้การพิจารณาและวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง

6) ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ...

ผู้เขียนได้จัดแบ่งเนื้อหาของร่างกฎหมายนี้ออกเป็น 6 มิติ ได้แก่ 1) มิติด้านองค์กรที่ทำหน้าที่จัดการเลือกตั้ง 2) มิติด้านการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้งท้องถิ่น 3) มิติด้านงบประมาณ-ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของท้องถิ่น 4) มิติด้านสถานที่ลงคะแนนและการนับคะแนน 5) มิติด้านการส่งเสริมการเลือกตั้งของท้องถิ่น 6) มิติอื่นๆ เพื่อเสริมให้ร่างกฎหมายเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการเลือกตั้งที่ดี

รูป 1 มิติของร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ...



ที่มา : พนารัตน์ มาศฉมาดล, 2561

#### 4. มิติด้านการส่งเสริมการเลือกตั้งของท้องถิ่นตามร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ...

ในบทความชิ้นนี้จะได้กล่าวถึงพัฒนาการของเครื่องลงคะแนนเลือกตั้งที่ถือเป็นมิติด้านการส่งเสริมการเลือกตั้งของท้องถิ่น ด้วยการใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยให้การเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นไปโดยสุจริตและมีพัฒนาการให้สอดคล้องกับสังคมยุคเทคโนโลยีสารสนเทศหลายประเทศในโลก เช่น อินเดีย บราซิล ญี่ปุ่น เบลเยียม อังกฤษ อเมริกา ฮังการี เยอรมนี ฯลฯ ต่างนำเครื่องลงคะแนน และเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) มาใช้ในการจัดการเลือกตั้งทำให้กระบวนการในการบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ ประหยัดทรัพยากร เกิดความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบการทุจริตได้ทุกขั้นตอน (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตรัง, 2561, ออนไลน์)

สำหรับประเทศไทยที่ต้องการพัฒนาประเทศให้เป็นสังคมนวัตกรรม (Thailand 4.0) ในด้านการเลือกตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญ

ของการพัฒนาระบบประชาธิปไตยด้วยเทคโนโลยี เช่นเดียวกับกับหลายๆ ประเทศ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้ร่วมมือกับหน่วยงานทางวิชาการและบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ทำการศึกษาวิจัย ออกแบบเครื่องลงคะแนนต้นแบบ (Thai Voting Machine) และ แนวคิดที่จะปรับปรุงการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้สะดวกยิ่งขึ้น ช่วยลดขั้นตอนการนับคะแนน เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนการจัดเก็บหลักฐานต่างๆ ในการลงคะแนนเลือกตั้ง ทำให้การเลือกตั้งสุจริตและเที่ยงธรรม

#### แผนการนำเครื่องลงคะแนนไปใช้ของประเทศไทย

เริ่มที่การสร้างเครื่องต้นแบบเพิ่มขึ้นอีก ประมาณ 100 ชุด แล้วนำไปสาธิตทั่วประเทศจำนวน 76 จังหวัด เพื่อให้ประชาชนทั่วประเทศได้ทดลองใช้ โดยทดลองใช้ในการเลือกตั้งต่างๆ เช่น การเลือกประธานนักเรียน ประธานสหกรณ์ออมทรัพย์ รวมทั้งการเลือกตั้งต่างๆ ที่เป็นการเลือกตั้งแบบเสียงเดียว เบอร์เดียว (One Man One Vote) หลังจากทดลองใช้งานจริงแล้วก็จะทำ

การวิเคราะห์ประเมิน หากจุดอ่อนจุดแข็งของเครื่องต้นแบบ และหาความต้องการปรับปรุงเพิ่มเติม เพื่อนำมาปรับปรุงเครื่องลงคะแนนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยในขั้นตอนต่อไปสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะดำเนินการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับการนำเครื่องลงคะแนนมาใช้ในการเลือกตั้ง 3 ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ... ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการลงคะแนนออกเสียงประชามติ พ.ศ. ... ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... ที่ใช้ในการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติต่อไป (วิกิพีเดีย, 2561, ออนไลน์)

**สำหรับร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ...**

ร่างกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่นของประเทศไทยได้ในร่างมาตรา 73 กำหนดให้สามารถใช้เครื่องลงคะแนนเสียงสำหรับการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นได้หากมีการนำเครื่องลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไปใช้สำหรับการเลือกตั้งในระดับประเทศในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้อพิจารณาในกรณีนี้ คือ ข้อกังวลใจในแง่ขอบเขตของกฎหมายในการใช้เครื่องลงคะแนนเสียงที่ต้องใช้ในการเลือกตั้งระดับประเทศก่อนถึงจะสามารถนำมาใช้กับการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นได้ เนื่องจากการนำเครื่องลงคะแนนเสียงเพื่อใช้กับการเลือกตั้งในระดับประเทศก่อนอาจจะนำมาสู่ความไม่พร้อมของประชาชนในบริเวณกว้างทั่วประเทศได้ แต่หากนำเครื่องลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมาใช้กับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นได้โดยไม่ต้องผูกกับการเลือกตั้งในระดับประเทศน่าจะถือเป็นการเตรียมความพร้อมในความเป็นประชาธิปไตยในรูปแบบของอิเล็กทรอนิกส์ในเชิงของพื้นที่หรือการนำไปใช้ในบริเวณที่เล็กก่อนที่จะเป็นการเลือกตั้งในระดับประเทศ

นอกจากนี้ในกรณีร่างมาตรา 74 วรรคสอง ประกอบมาตรา 75 เป็นประเด็นที่น่าพิจารณาถึงเงื่อนไขในการออกเสียงลงคะแนน กล่าวคือ ในกรณีของการลงคะแนนเสียงโดยวิธีอื่นที่มีใช้การใช้บัตรเลือกตั้ง หรือการใช้เครื่องลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้นให้เป็นไปตามเงื่อนไขของร่างมาตรา 75 แต่ร่างมาตรา 75 กับระบุเพียงเรื่องของหีบบัตรเลือกตั้งและบัตรเลือกตั้งเท่านั้น ไม่ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงเครื่องลงคะแนนเสียงอิเล็กทรอนิกส์ไว้แต่ประการใด สะท้อนถึงร่างบทบัญญัติมีความไม่สอดคล้องกับการรองรับด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ กรณีดังกล่าวจึงควรปรับแก้ไขให้มีความชัดเจน อันจะทำให้การเลือกตั้งโดยเครื่องลงคะแนนเสียงมีความน่าเชื่อถือและสร้างความเป็นธรรมในการเลือกตั้งได้

ในส่วนของคุณค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการใช้เครื่องลงคะแนนให้เป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งแตกต่างจากหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ในส่วนของคุณค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้ง ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ สาเหตุน่าจะเนื่องมาจากในบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะยังไม่มีความพร้อมทางด้านการเงิน

มิติด้านการส่งเสริมการเลือกตั้งของท้องถิ่นตามร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ... ยังกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุนและเผยแพร่ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกตั้งและมาใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง (ร่างมาตรา 70) โดยร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ได้ตัดหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสนับสนุนการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดออกไป ซึ่งน่าจะเป็นประเด็นความกังวลในเรื่องของความเป็นกลางขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งนั่นเอง

แต่อย่างไรก็ดี ร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ ยังคงกำหนดให้มีการหาเสียงเลือกตั้งโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ที่ถือเป็นความท้าทายแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งอีกรูปแบบหนึ่งเนื่องจากการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งมีพัฒนาการที่มากกว่าการตั้งเวทีปราศรัยหาเสียง การใช้แผ่นป้ายหาเสียง รถกระจายเสียงในการหาเสียงของผู้สมัคร เป็นต้น แต่การหาเสียงผ่านระบบอินเทอร์เน็ตนี้มีหลากหลายช่องทางการควบคุมไม่ให้ผู้สมัครหรือตัวแทนของผู้สมัครกระทำการนอกกลุ่มนอกทางจึงเป็นเรื่องที่ควบคุมได้ลำบาก เพราะระบบออนไลน์สามารถสร้างและลบการโพสต์ข้อความที่โฆษณาได้อย่างง่ายดายยกตัวอย่างเช่น การเป็นพื้นที่ที่เปิดโอกาสให้มีการใส่ร้ายป้ายสีกันมากยิ่งขึ้นระหว่างผู้สมัครและถึงแม้จะมีการลบข้อความออกไปแล้วในทางกฎหมายถือเป็นการกระทำ ความผิดที่สำเร็จไปแล้ว ดังนั้น ประเด็นดังกล่าวนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องทำงานควบคู่กับหน่วยงานที่สามารถตรวจสอบระบบออนไลน์อย่างทันทั่วทั้ง

### ผลกระทบของเครื่องลงคะแนนและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการเลือกตั้ง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้ววิวัฒนาการทางเทคโนโลยีย่อมมีทั้งผลดีและผลเสีย ดังนั้น การนำเทคโนโลยี “เครื่องลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง” มาปรับใช้กับการเลือกตั้งนับว่าเป็นนวัตกรรมและเทคโนโลยีที่จะส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างกว้างขวาง และส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างมหาศาลนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทั้งภาคเอกชน ภาครัฐ ภาคประชาชนจะสามารถเลือกตั้งและมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ง่ายและสะดวกมากยิ่งขึ้น ภาคสังคมจะสามารถตรวจสอบข้อมูลข่าวสารได้กว้างขวางขึ้น ส่งผลถึงการบริหารงานแบบธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ การเกิดขึ้นของค่านิยมและวัฒนธรรมในการทำงานที่เป็นเครือข่าย เกิดความยึดหยุ่นและเป็นแนวราบมากขึ้น

นั่นคือ ประชาชนจะมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการการเลือกตั้งมากขึ้น

นอกจากนี้ เมื่อความก้าวหน้าของนวัตกรรมด้วยบัตรประชาชนแบบ Smart Card มีขึ้น ความต้องการของผู้มีสิทธิเลือกตั้งใหม่ๆ ที่จะต้องตอบสนองความต้องการก็ย่อมมีเพิ่มขึ้น สังเกตได้จากคำถามที่ว่าบัตรประชาชนแบบ Smart Card แล้วทำไมไม่ต้องถ่ายเอกสารสำเนาบัตรประชาชน หรือมีบัตรประชาชนแบบ Smart Card แล้วทำไมไม่ดึงข้อมูลที่อยู่ในระบบมาเลยให้ประชาชนกรอกข้อมูลเรื่องเดิมซ้ำซ้อนอีกทำไม เป็นต้น ฉะนั้นการเปลี่ยนแปลงนี้จึงเป็นความท้าทายและเป็นสิ่งที่มีประโยชน์ในการนำเครื่องลงคะแนนเสียงมาใช้ในการเลือกตั้งของประเทศไทย เช่น ประโยชน์ในการนับคะแนนที่ง่าย ประโยชน์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง บัตรเสียในการเลือกตั้งน้อยลง การใช้กระดาษที่เป็นบัตรเลือกตั้งน้อยลงด้วยเช่นเดียวกัน

แต่ประเด็นใหม่ที่ท้าทายในทางกฎหมายและนวัตกรรมที่เปลี่ยนแปลง คือ การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง ร่างกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่นของประเทศไทยกำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด แต่ห้ามมิให้ผู้ใดหาเสียงเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครใดนับตั้งแต่เวลา 18.00 นาฬิกา ของวันก่อนวันเลือกตั้งหนึ่งวันจนถึงวันเลือกตั้ง กรณีดังกล่าวนี้จึงถือเป็นความท้าทายอีกมิติหนึ่งในการควบคุมตรวจสอบการหาเสียงเลือกตั้งด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์จะมีขอบเขตในโลกที่ไร้พรมแดนอย่างไร อินเทอร์เน็ตอย่างไร ในประเด็นดังกล่าวนี้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องอาศัยการทำงานที่เป็นลักษณะร่วมของเครือข่ายในการช่วยตรวจสอบและควบคุมการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วย เพื่อให้เกิดการตรวจสอบการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งที่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

สำหรับการเลือกตั้งในต่างประเทศ การใช้สื่อสังคมออนไลน์เปรียบเสมือนอาวุธอันไร้เทียมทานในศึกการเลือกตั้ง เพราะไม่มีช่องทางใดที่ผู้สมัครจะสามารถกระจายข่าวสารได้รวดเร็วเท่า (รีเบคคา ดอนนาเทลี, ออนไลน์, อ้างถึงในโพสต์ทูเดย์, 2554) โดยในหลายประเทศได้มีการนำสื่อสังคมออนไลน์ไปใช้ในการรณรงค์หาเสียงทางการเมืองแล้ว โดยเฉพาะการเลือกตั้งของประเทศสหรัฐอเมริกา การนำเอาเทคโนโลยีบนอินเทอร์เน็ตเข้ามาช่วยหาเสียงเมื่อถูกนำมาใช้แคมเปญออนไลน์อย่างมีประสิทธิภาพ จะกลายเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ผู้สมัครชนะการเลือกตั้งได้ ตามที่สื่อสังคมออนไลน์ในปัจจุบันไม่ได้มีแค่เว็บไซต์เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ตัวอย่างของการหาเสียงเลือกตั้งของอดีตประธานาธิบดีบารัก โอบามา ได้ใช้วิธีหาเสียงแบบ Viral Video และพัฒนาไปสู่การตัดต่อมิวสิควิดีโอเพลง “Yes We Can” ด้วยการนำเอาวิดีโอการปราศรัยต่างๆ ของบารัก โอบามา (โดยเฉพาะประโยค Yes, We Can) มาตัดต่อเข้าด้วยกันให้เป็นเพลง นอกจากนี้ยังมีศิลปินชื่อดังคนอื่นๆ ที่สนับสนุนโอบามาเข้ามาปรากฏตัวในวิดีโอด้วยเป็นจำนวนมาก ผลก็คือผู้ชมส่งต่อลิงก์ของวิดีโอขึ้นบน YouTube ไปให้เพื่อนๆ ได้ดู (เช่นเดียวกับการส่งต่อคลิปตลก หรือมิวสิควิดีโอ) ทำให้คลิปนี้มีคนดูถึง 15 ล้านครั้ง (สถิติ ณ วันที่ 6 ม.ค. 2552) และยังไม่รวมการถูกเอ่ยถึงในสื่อกระแสหลัก อย่างทีวีและหนังสือพิมพ์อีกเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังมีสื่อสังคมออนไลน์อีกจำนวนมากที่ถูกนำมาใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งได้ เช่น การใช้ Social Network เช่น Twitter, Facebook, Flickr เว็บไซต์สำหรับฝากภาพถ่าย โดยที่โอบามา นำรูปภาพของตัวเองระหว่างการหาเสียงไปเก็บไว้ เพื่อให้คนสามารถนำไปใช้ต่อได้สะดวก) ก็เป็นวิธีการหาเสียงยอดนิยมอีกวิธีหนึ่ง และทำให้ผู้สมัครสามารถสื่อสารตอบโต้ผ่านการพูดคุยและสนทนาผ่านโปรแกรมดังกล่าวได้อีก เมื่อย้อนกลับมาดูที่ประเทศไทย แคมเปญการหาเสียงออนไลน์ที่โดดเด่นที่สุดของ

นักการเมืองไทย อาจต้องย้อนกลับไปในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2551 ของนางสาวรสนา โตสิตระกูล โดยใช้วิธีการ Viral Video หรือการถ่ายทำวิดีโอหาเสียงสั้นๆ ของดารานักแสดง และคนดังในสังคมที่สนับสนุนตนเองและอัปโหลดไปยัง YouTube หรือกรณีของนายยุรนันท์ ภมรมนตรี ได้ใช้วิดีโอ ตลอดทั้งเพลงริงโทนให้ประชาชนได้ดาวน์โหลด ในขณะที่ ม.ล.ณัฐกร เทวกุล จะรุกไปใช้เครื่องมือ Social Network เพียงอย่างเดียว ด้วยการซื้อแบนเนอร์โฆษณาบนเว็บไซต์วัยรุ่นที่ได้รับความนิยมหลายแห่ง เช่น Mthai.com อีกด้วย (ประชาไท, 2552, ออนไลน์)

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จุดสังเกตที่น่าสนใจสำหรับการเลือกตั้งในระยะหลังของประเทศไทยได้เริ่มมีการนำระบบออนไลน์เข้ามาช่วยในการหาเสียงเลือกตั้งแทบทั้งสิ้น อันเป็นผลมาจากการที่โอบามาได้แสดงให้เห็นว่าเงาอินเทอร์เน็ตมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างไร ซึ่งด้วยต้นทุนที่ต่ำแต่สามารถเข้าถึงเป้าหมาย คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในวงกว้างได้ ประกอบกันการที่คนไทยใช้ facebook เป็นอันดับต้นๆ ของโลกถือเป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็นชัดว่าประชาชนคนไทยมีความพร้อมในการใช้เทคโนโลยีเพิ่มมากขึ้น การนำเครื่องลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเข้ามาใช้ในการเลือกตั้งของประเทศไทยทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับประเทศจึงเป็นเรื่องของความเป็นไปได้ด้วยความตื่นตัวของเทคโนโลยีสารสนเทศที่คนต้องปรับตัวให้ก้าวทันความทันสมัย เพื่อไม่ให้เป็นคนตกเทรนด์ที่ก้าวหน้าไป การปรับตัวและเปิดใจเพื่อรองรับกับสิ่งใหม่ๆ จึงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ อันจะนำมาซึ่งพัฒนาการความก้าวหน้าของระบอบประชาธิปไตยไทยอีกขั้นหนึ่งที่เครื่องลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะสามารถลดข้อเสียที่เกิดจากการเลือกตั้งได้ นอกจากนี้ ยังสามารถทำให้การนับคะแนน หน่วยเลือกตั้งสามารถสรุปผลได้อย่างรวดเร็วไม่ต้องเสียเวลาและเสี่ยงต่อการนำบัตรปลอม

มาสมมติเหมือนเช่นการเลือกตั้งที่ผ่านๆ มาของไทย ที่ต้องควบคุมตั้งแต่จำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งและจำนวนบัตรเลือกตั้ง เป็นต้น

นอกจากเครื่องลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแล้ว ในร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ... ยังได้เปิดช่องทางให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถหาเสียงผ่านระบบออนไลน์ได้ในมิติของการส่งเสริมการเลือกตั้งจึงเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นมาแล้วในทางปฏิบัติ องค์กรผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งจึงต้องปรับตัวเองให้ทันต่อสังคม

ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงมีหน้าที่และบทบาทที่สำคัญในการควบคุมการหาเสียงผ่านระบบออนไลน์นี้ด้วยเช่นกัน การควบคุมเหล่านี้จึงต้องอาศัยทั้งระบบกฎหมายที่ทันสมัยและผู้บังคับใช้กฎหมายที่ทันสมัยด้วยเช่นกัน

### กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบคุณคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ที่ให้ความอนุเคราะห์ทุนสนับสนุนการวิจัย ประจำปีงบประมาณ 2561

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- จักรพันธ์ วงษ์บูรณาวาทย. (2541). *การบริหารราชการไทย*. เชียงใหม่ : ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : บริษัทพิมพ์เนตส์ พรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องความเสมอภาค*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา.
- พฤทธิสถาน ชุมพล, และคณะ. (2546). *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รอบโลกสื่อสังคมออนไลน์อาวุธการเลือกตั้งยุคใหม่. (2554, 2 ตุลาคม). *โพสต์ทูเดย์*. สืบค้นจาก <https://www.posttoday.com/world/113929>
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.
- วิกิพีเดีย. (ม.ป.ป.). *เครื่องลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง*. สืบค้นจาก <https://th.wikipedia.org/wiki/เครื่องลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง>
- \_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.). *ประชาธิปไตยโดยตรง*. สืบค้นจาก <https://th.wikipedia.org/wiki/ประชาธิปไตยโดยตรง>
- \_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.). *อำนาจอธิปไตย*. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <https://th.m.wikipedia.org>
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (ม.ป.ป.). *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ*. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/>
- \_\_\_\_\_. (2541). การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน. ใน *รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ : มติชน.
- หยุด แสงอุทัย. (2513). *หลักรัฐธรรมนูญ และกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป*. พิมพ์ครั้งที่ 7. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- “หาเสียงออนไลน์” เทคโนโลยีใหม่ๆ ที่ไม่ได้มีแค่เว็บไซต์. (2552, 1 กรกฎาคม). *ประชาไท*. สืบค้นจาก <https://prachatai.com/journal/2009/01/19596>
- พัฒนาการสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ. (2550, 3 กรกฎาคม). *สยามรัฐรายวัน*. สืบค้นจาก <http://www.kriengsak.com/node/71>
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดตรัง. (2561). *เครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์*. สืบค้นจาก [https://www.ect.go.th/trang/ewt\\_news.php?nid=112](https://www.ect.go.th/trang/ewt_news.php?nid=112)
- Whatphone. *ทำไม BlackBerry ไม่ได้ไปต่อ... ในวงการมือถือ*. เข้าถึงข้อมูลจาก <https://www.whatphone.net/article/blackberry-legend/>. สืบค้นเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2561.

## กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

## ภาษาต่างประเทศ

Electronic Voting in Switzerland. (2004). Retrived from [https://web.archive.org/web/20050522111800/http://www.swissworld.org:80/dvd\\_rom/eng/direct\\_democracy\\_2004/content/votes/e\\_voting.pdf](https://web.archive.org/web/20050522111800/http://www.swissworld.org:80/dvd_rom/eng/direct_democracy_2004/content/votes/e_voting.pdf). 31 Aug 2018.

Kattamuri, et al. (2005). Supporting Debates Over Citizen Initiatives. In *Digital Government Conference*. pp. 279–280.

## ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อการพัฒนารากฐานท้องถิ่นที่เข้มแข็งและยั่งยืน\*

Local history for sustainable and consolidated local development

สุนทรชัย ชอบยศ\*\*

Sunthonchai Chopyot\*\*\*

บทความนี้

Received

22 มีนาคม 2562

Revised

10 มิถุนายน 2562

Accepted

24 มิถุนายน 2562

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ท้องถิ่น แนวทางการศึกษาและการประยุกต์ใช้ 2) เพื่อศึกษาบทเรียนจากท้องถิ่นอีสาน ในการนำประวัติศาสตร์มาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาเอกสาร ผลการศึกษาพบว่า ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นคือ การศึกษาประวัติศาสตร์ที่คำนึงถึงผู้คนในชุมชนท้องถิ่นไม่ใช่นักบุคคลสำคัญระดับชาติ เป็นประวัติศาสตร์ที่เน้นความหลากหลายที่ไม่ได้มองแต่ศูนย์กลางอำนาจการปกครอง การศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นให้ความสำคัญต่อด้านงาน เรื่องราวปรัมปรา ในฐานะที่เป็นความเชื่อและการบอกต่อของคนท้องถิ่น และการให้ความสำคัญกับคนในท้องถิ่นในฐานะผู้เล่าเรื่อง (Oral History) โดยมีวิธีการศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นคือ 1) การกำหนดเป้าหมายหรือประเด็นที่จะศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่น 2) การทบทวนวรรณกรรมและหลักฐานทางประวัติศาสตร์ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง 3) การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม เพื่อแสวงหาประวัติศาสตร์ท้องถิ่น 4) การวิเคราะห์ สังเคราะห์ ตีความข้อมูลและ

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัยเรื่อง การศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและแนวทางการประยุกต์ใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืน โครงการวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนจากเงินทุนอุดหนุนและส่งเสริมโครงการวิจัย จากงบประมาณเงินรายได้ ประจำปี 2561 ภายใต้ศูนย์ศึกษาสิทธิมนุษยชนและสันติวิธี วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

\*\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

\*\*\* Assistant Professor, College of Politics and Governance, Mahasarakham University.

หลักฐานทางประวัติศาสตร์ 5) การนำเสนอข้อมูลทางประวัติศาสตร์ท้องถิ่น 6) การใช้ประโยชน์จากประวัติศาสตร์ท้องถิ่น

ทั้งนี้บทเรียนการนำประวัติศาสตร์มาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นอีสานมีหลายมิติด้วยกันได้แก่ 1) การใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อการสร้างภาพลักษณ์และสำนึกรักท้องถิ่น 2) การใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อการต่อสู้กับอำนาจรัฐและทุนภายนอก 3) การใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างการท่องเที่ยวโดยท้องถิ่น และ 4) การใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างการศึกษาของคนในท้องถิ่น

**คำสำคัญ :** ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น, การพัฒนาท้องถิ่น, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## Abstract

This study aims 1) to study the concept of local history and its application 2) to learn the lessons in applying history to local development from the Thailand's local northeastern region (Isan) in applying history to local development. The qualitative methods were adopted by this study including the review of relevant documents. The study indicated that local history is a study of history taking into account people in the local communities, instead of focusing on individuals of national importance. The national key person. It is a history that emphasizes focusing on an interconnected diversity, not centered on the power of government. The study of local history gives importance to legends as representing beliefs and tellings of the local people. The approach gives priority to local people and their oral history. at the center of power. The local history studies pay attention on myths and the oral history. These deem as a faith and the meaningful storytelling to the local livelihoods. The local historical approach involves the following are as follows: 1) targeting or identifying the issues of studying; 2) reviewing relevant local historical literature and evidence; 3) in-depth interviews and group discussions to seek local histories; 4) synthesis analysis, interpretation of data and principles; 5) presentation of local historical information; and 6) utilization of local history.

The use of local history in development in the Isan development is multidimensional, including: 1) using local history to raise awareness and to enhance local loyalty; 2) using local history to deal with state power and external capital; 3) using local history to promote local tourism; and 4) using local history to enhance local education.

**Keywords;** Local History, Local Development, Local Administrative Organization

## 1. บทนำ

การบริหารจัดการท้องถิ่น (Local Governance) มีความสำคัญกับการบริหารจัดการเครือข่ายในภาคสาธารณะ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน และตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ ปัจจัยหนึ่งของกระบวนการทำงานแบบร่วมมือกันนี้ ท้องถิ่นมีเบื้องลึกอย่างมีนัยสำคัญคือการมีรากเหง้าและมีประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ที่เป็นปัจจัยสำคัญในการเป็นความเชื่อมโยงผู้คนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถเป็นเนื้อเดียวกันและผนึกกำลังสำคัญ เพื่อแก้ไขหรือพัฒนาเชิงพื้นที่ได้โดยง่าย ต่างจากพื้นที่ที่ขาดมิติความผูกพันและประวัติศาสตร์ในท้องถิ่น

การสืบสาวเรื่องราวประวัติศาสตร์และความเป็นมาของคนในท้องถิ่น ช่วยให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ที่มาที่ไปของชุมชนท้องถิ่นอันจะสามารถสร้างความผูกพันของคนในท้องถิ่น และเป็นการสร้างพลเมืองในทางอ้อมอย่างมีพลังมหาศาล เนื่องจากสำนึกร่วมที่คนมีต่อกันนั้น ช่วยให้ท้องถิ่นมีพลเมืองที่รู้สึกเป็นเจ้าของ ไม่ใช่ใครจะมาทำอะไรก็ได้ที่ก่อให้เกิดผลเสียหายในพื้นที่และการอ้างความเป็นเจ้าของนี้เองที่ทำให้เห็นการเรียกร้องหรือต่อสู้เพื่อการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น เช่น กรณีชุมชนบ้านผึ้ง อำเภอราชสีห์ จังหวัดศรีสะเกษ ที่นำความเชื่อเรื่องเจ้าปู่ดงภูดิน มาปกป้องรักษาทรัพยากรและการอ้างความชอบธรรมในการจัดการป่าของชุมชน รวมถึงการใช้เป็นขบวนการในการต่อสู้อำนาจรัฐที่จะสร้างเขื่อนราชสีห์จนเกิดแนวทางในการแก้ไขปัญหา ร่วมกันขึ้น (ปฐม หงส์สุวรรณ, 2557) นอกจากนี้ยังเห็นข่าวสารบ้านเมืองอยู่เนืองๆ ว่ามีปัญหาการจัดการที่ดินระหว่างรัฐกับชุมชน โดยประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพูดคุยคือเรื่องแนวเขตเดิมของชุมชนที่ทำมาหากินในพื้นที่ดั้งเดิม อันมีการสืบสาวไปถึงเรื่องประวัติศาสตร์การตั้งบ้านเรือนของชุมชนท้องถิ่น เพื่อยืนยันสิทธิของชุมชนที่มีต่อการรุกรานของรัฐที่มีการประกาศแนวเขตที่ดินใหม่

ในภายหลัง ซึ่งชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการตนเอง โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 43 บัญญัติให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน นอกจากนี้ในการนำเรื่องราวประวัติศาสตร์ท้องถิ่นหรือการรับรู้เรื่องราวท้องถิ่นมาใช้ เพื่อต่อสู้อำนาจรัฐแล้วยังมีพื้นที่อื่นๆ ที่นำเรื่องประวัติศาสตร์มาใช้ในเชิงการพัฒนา เช่น ชุมชนบ้านภู อำเภอนองสูง จังหวัดมุกดาหาร ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวเป็นชาวภูไท มีการนำวิถีชีวิตวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ชุมชนของตนมาพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวในเชิงวัฒนธรรม หรือกรณีของตำบลกุดหว้า อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยเทศบาลตำบลกุดหว้าที่นำเอาเรื่องราวประวัติศาสตร์ชุมชนมาทำเป็นพิพิธภัณฑ์เพื่อการเรียนรู้ เป็นต้น

ที่กล่าวมาข้างต้นนับเป็นตัวอย่างการสร้างตำแหน่งแห่งที่ของชุมชน ทั้งในมิติการต่อสู้กับอำนาจและกลไกของรัฐโดยยืนยันสิทธิชุมชนผ่านเรื่องราวประวัติศาสตร์ในท้องถิ่น รวมถึงการนำมาพัฒนาในเชิงสร้างสรรค์ตามแนวทางเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (Creative Economy) ทั้งนี้การสร้างความตระหนักในความเป็นตัวตนท้องถิ่น และการต่อยอดสู่การสร้างรายได้แก่ชุมชนท้องถิ่น ผ่านการท่องเที่ยวในชุมชนท้องถิ่นตามแนวคิดการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน (Community Based Tourism) สิ่งเหล่านี้สะท้อนแง่มุมการนำประวัติศาสตร์มาใช้เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างชัดเจน ในบทความนี้จึงต้องการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ท้องถิ่น แนวทางการศึกษาและการประยุกต์ใช้ รวมถึงการศึกษาบทเรียนจากท้องถิ่นอีสานในการนำประวัติศาสตร์มาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น และเพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนขึ้น โดยเน้นการศึกษาเชิงคุณภาพโดยเฉพาะการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นสำคัญ ทั้งนี้

ได้มีการลงพื้นที่สังเกตการณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลเพิ่มเติม ในบางกรณีศึกษาการทราบแนวทางในการศึกษา ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น จะนำไปสู่การประยุกต์ใช้ ประวัติศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืนต่อไป

## 2. ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นคืออะไร?

ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น หรือภาษาอังกฤษใช้คำว่า Local History ถือเป็นคำใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ราวต้นทศวรรษที่ 2510 โดยช่วงเวลาก่อนหน้านั้น ผู้บุกเบิกประวัติศาสตร์ท้องถิ่นในแบบวิชาการกลุ่มแรกๆ ในทศวรรษที่ 2500 ใช้คำว่า “ประวัติท้องถิ่น” “ตำนานท้องถิ่น” หรือ “ประวัติบ้านเมือง” ในความหมายของ ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ยงยุทธ ชูแว่น (2551) ได้อธิบายว่า นิธิ เอียวศรีวงศ์ อาจจะเป็นนักประวัติศาสตร์ คนแรกๆ ที่ใช้คำว่าประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ในความหมาย ของประวัติบ้านเมืองตามท้องถิ่นต่างๆ โดยอ้างอิงคำนำ ในหนังสือ “ประวัติศาสตร์อีสาน” ของเต็ม วิภาคย์พจนกิจ ที่พิมพ์ครั้งแรกในปี 2513 ซึ่งการศึกษาประวัติศาสตร์ ท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างการรู้จักพื้นที่ เยวภา ประคองศิลป์ (2542) ได้อธิบายว่าการทราบ ความเป็นมาในเรื่องราวต่างๆ จากอดีตถึงปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การค้นคว้าข้อมูลทาง ประวัติศาสตร์จะช่วยให้นักวิจัยเข้าใจและรับรู้เรื่องราว ของประวัติศาสตร์ในท้องถิ่นมากขึ้น เพราะประวัติศาสตร์ คือวิวัฒนาการทางภูมิปัญญาของมนุษย์ที่เรียนรู้ ความจริงจากอดีต และประวัติศาสตร์นั้นยังเกิดจาก การกระทำต่างๆ ของมนุษย์และการกระทำนั้นยังส่งผล ต่อสังคมอย่างกว้างขวาง ดังนั้นมนุษย์จึงเป็นผู้สร้าง ประวัติศาสตร์และยังเป็นผู้ศึกษาประวัติศาสตร์อีกด้วย การศึกษาประวัติศาสตร์ของไทยในอดีตถึงปัจจุบัน มีลักษณะที่เน้นศูนย์กลางทางการเมืองที่สำคัญ ได้แก่ สุโขทัย อยุธยา กรุงเทพฯ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้เราเห็น วิธีและรูปแบบการเขียนประวัติศาสตร์แบบพงศาวดาร

ซึ่งการมองประวัติศาสตร์แบบพงศาวดารนั้น ทำให้ข้อมูล ของชุมชนท้องถิ่นถูกละเลยไม่ว่าจะเป็น ตำนาน นิทาน ปรัมปรา และเรื่องอื่นๆที่เป็นจารีตหรือมีการจดบันทึก เป็นลายลักษณ์อักษรไว้ ลักษณะและขอบเขตของ ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นตามแนวความคิดของ นักประวัติศาสตร์และนักวิชาการปัจจุบัน ได้แยก ออกจากประวัติศาสตร์ที่เน้นศูนย์กลางราชธานีหรือ ประวัติศาสตร์ชาติ และถือว่าเป็นประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ที่มีความสำคัญในตัวของมันเอง ไม่ใช่เป็นเพียง ส่วนประกอบของประวัติศาสตร์ชาติเท่านั้น เพราะ ในแต่ละท้องถิ่นจะมีการก่อกำเนิด การเจริญเติบโต และ การเสื่อมสลายหรือการสิ้นสุดในตัวของมันเอง แนวความคิดนี้ยังทำให้ สุเทพ สุนทรเกสัช (2548) ได้กล่าวถึงหน้าที่ที่สำคัญของนักประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ไว้ว่า จะต้องมีความเข้าใจและสามารถถ่ายทอดให้ ผู้อ่านมองเห็นชัดถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ การศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นจะทำให้คนไทยรับรู้ เรื่องราวต่างๆ ที่เกิดขึ้นในอดีตจนถึงปัจจุบันอย่างลึกซึ้ง และยังเป็นการทำให้นักไทยช่วยกันอนุรักษ์วัฒนธรรม ไว้อีกด้วย อย่างไรก็ตามควรมีการศึกษาและทำความเข้าใจ โลกปัจจุบัน เพื่อที่จะได้รับรู้เท่าทันกระแส การเปลี่ยนแปลงของโลกเราทั้งในปัจจุบันและอนาคต

ทั้งนี้หากพิจารณาคำว่า “ประวัติศาสตร์” เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันในงานศึกษานี้ขอสรุปว่าเป็น การทำความเข้าใจอดีตที่ผ่านมาเพื่อเรียนรู้และนำมาเป็น บทเรียนแก่คนในสังคม ทั้งนี้หากจะกล่าวเฉพาะลงไป แล้วประวัติศาสตร์อาจมีมิติที่ควรพิจารณาภาพใหญ่ได้ ทั้งประวัติศาสตร์ชาติและการพิจารณาเฉพาะของ ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น โดยหากจะกล่าวถึงเฉพาะเรื่อง ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นนั้น ได้มีนักวิชาการทางด้านประวัติศาสตร์ได้ให้ความหมายคำว่า “ประวัติศาสตร์ ท้องถิ่น” ไว้หลายแง่มุมด้วยกัน เช่น ธิดา สาระยา (2529 : 24) กล่าวว่าการลงไปศึกษาประวัติศาสตร์ ของสังคมท้องถิ่นที่มีมวลชนเป็นตัวเคลื่อนไหว คือ

ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นหรืออีกนัยหนึ่ง ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น คือ กระบวนการศึกษาประวัติศาสตร์สังคมที่เน้นมวลชน เป็นประวัติศาสตร์ที่คนภายในท้องถิ่นเชื่อว่าเป็นจริงซึ่งคิดว่าใช้คำว่าประวัติศาสตร์จากภายใน (History from the inside) ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเป็นประวัติศาสตร์ที่มีชีวิตและมีพลวัต (dynamic) เสมอ ประวัติศาสตร์จากภายในมิได้คาดหมายหาข้อเท็จจริงจากข้อมูล แต่เป็นประวัติศาสตร์เป็นสิ่งที่ถูกเชื่อว่าเป็นเช่นนั้น ประวัติศาสตร์แบบนี้จึงเกิดจากแรงสะท้อนทางความคิดของคนในสังคม ซึ่งปรากฏในรูปของตำนาน นิทานพื้นบ้าน เรื่องปรัมปรามาแล้วแต่อดีต และโดยการสัมภาษณ์ สืบสวนในปัจจุบัน ทั้งนี้ ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์ (2548) ได้อธิบายความหมายของประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพิ่มเติมอีกว่า คือ กระบวนการศึกษาประวัติศาสตร์สังคมที่เน้นมวลชน ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ที่ไม่มีอำนาจเป็นทางการไม่มีโอกาสรับการศึกษาแผนใหม่มากนัก ความเป็นมวลชนบ่งบอกถึงภาวะที่กลุ่มคนในสังคมมีความด้อยทางด้านชีวิตความเป็นอยู่ การศึกษาและอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจมวลชน เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้มองเห็นความเคลื่อนไหวของสังคมเป็นพลังผลักดันประวัติศาสตร์มวลชนในสังคมจึงเป็นพลังส่วนใหญ่ที่จะผลักดันประวัติศาสตร์ให้เคลื่อนอยู่ โดยสรุปแล้ว ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นในความหมายของดารารัตน์ก็คือ การศึกษาสังคมมวลชนในท้องถิ่น ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน โดยมองผ่านข้อมูลหลักฐานของท้องถิ่นเป็นหลัก เป็นการมองท้องถิ่นจากเบื้องล่างซึ่งการศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นนี้ จะช่วยให้ภาพของสังคมในระดับจุลภาคชัดเจนยิ่งขึ้น และในที่สุดจะช่วยสร้างภาพรวมแห่งอดีตของสังคมทั้งหมดได้ดังนั้นวิธีการศึกษาจึงมักจะเป็นแบบสหวิทยาการ

ขณะที่ศรีศักร วัลลิโภดม (2533 : 186) นักวิชาการทางการศึกษาประวัติศาสตร์คนสำคัญท่านหนึ่งของไทย กล่าวว่า ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น เป็นการศึกษาเรื่องราว

ของท้องถิ่นอันเป็นบริเวณที่มีชุมชนอยู่รวมกันและมีความสัมพันธ์กันทางเศรษฐกิจ สังคมระบบความเชื่อ พิธีกรรมและการเมืองการปกครอง จนกล่าวได้ว่าทำให้ผู้คนในท้องถิ่นนั้นๆ มีอะไรหลายๆ อย่างร่วมกัน และคล้ายคลึงกันจนมีจิตสำนึกว่าเป็นคนถิ่นเดียวกัน การศึกษาเช่นนี้เน้นอดีตมาจนถึงปัจจุบันโดยแสดงให้เห็นว่ามีการพัฒนาทางสังคมและวัฒนธรรมเกิดขึ้นในท้องถิ่นหนึ่งๆ ได้อย่างไร เช่น ท้องถิ่นนั้นมีสภาพแวดล้อมอย่างไร ตั้งอยู่ตำแหน่งไหนภายในเขตอำเภอใด จังหวัดไหน และภูมิภาคใดมีหลักฐานทางด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดี ที่แสดงความเป็นมาทางวัฒนธรรมอย่างไรบ้าง บรรดากลุ่มชนที่อยู่รวมกันเป็นชุมชนที่สืบมาจนปัจจุบันเป็นพวกไหน อยู่ในท้องถิ่นมาแต่ดั้งเดิมหรือเคลื่อนย้ายมาจากที่อื่นเมื่อเข้ามาอยู่ในท้องถิ่นเดียวกันแล้ว มีความขัดแย้งหรือมีเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์อย่างใดเกิดขึ้น นอกจากนี้ ศรีศักร วัลลิโภดม (2557: 9,15) ยังอธิบายเพิ่มเติมอีกว่า ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น คือ ประวัติศาสตร์สังคมที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นมาของผู้คนในท้องถิ่นเดียวกันที่อาจมีความแตกต่างทางชาติพันธุ์ก็ได้ นอกจากนี้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นคือการศึกษาผู้คนกับพื้นที่ หากมีการศึกษาพื้นที่หรือสถานที่ของท้องถิ่นในรูปของประวัติศาสตร์สังคมท้องถิ่น จะทำให้ท้องถิ่นที่เคยถูกแย่งชิงทรัพยากรและถูกถูกรอนสิทธิที่อยู่ในรูปแบบของจารีตท้องถิ่นมีพลังที่จะต่อต้านการแย่งชิงที่อยู่ดิธรรมได้ ประเด็นที่ศรีศักรกล่าวมานี้ช่วยชี้ให้เห็นหรือยืนยันถึงความชอบธรรมของพลังในการใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นไปพร้อมกับการพัฒนาได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะการพิจารณาเรื่องสิทธิที่ดินทำกิน การย้ายถิ่นฐาน การต่อรองกับอำนาจรัฐและทุนได้

สำหรับแนวความคิดของฉลอง สุนทราวาณิชย์ (2539: 1-2) ค่อนข้างอธิบายได้ชัดเจนและเชื่อมโยงกับอำนาจของรัฐโดยได้อธิบายว่า ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเป็นการศึกษาประวัติศาสตร์สังคมหรือชุมชนที่อยู่นอก

ศูนย์กลางอำนาจทางการเมืองของรัฐ เนื่องจากว่าสังคมหรือชุมชนต่างๆล้วนแต่มีประวัติศาสตร์ของตนเองไม่ต่างไปจากราชวงศ์ กลุ่มคน หรือชนชั้นที่กุมอำนาจรัฐ นอกจากนั้นแล้วประวัติศาสตร์ของสังคมหรือชุมชนต่างๆยังมีบทบาทที่แยกแยะกันไม่ได้ จากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของรัฐหรือชุมชนหรือหน่วยงานทางสังคมหรือชุมชนอื่นๆ ทั้งนี้บทบาทดังกล่าวสำคัญไม่น้อยไปกว่ากลุ่มหรือชนชั้นที่ถืออำนาจ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือว่าประวัติศาสตร์รัฐไทยสมัยอยุธยาไม่ใช่ประวัติศาสตร์ของราชวงศ์กรุงศรีอยุธยาเท่านั้น อย่างที่ปรากฏในพระราชพงศาวดารหรือในประวัติศาสตร์หลังๆ ในยุคต่อมา การอธิบายของฉลอง สุนทรวาณิชย์ คุณจะสอดคล้องกับแนวคิดของยุคหลังสมัยใหม่ให้ความสำคัญกับคนอื่นๆ ที่อยู่ภายในรัฐ ที่ไม่ได้เน้นที่อำนาจจากส่วนกลางแม้กระทั่งมีประวัติศาสตร์แบบส่วนกลาง การศึกษาผู้คนที่อยู่นอกส่วนกลางหรือศูนย์กลางอำนาจรัฐก็จะทำให้คนในชุมชนท้องถิ่นรู้สึกมีคุณค่าและตัวตน และแนวคิดของอานันท์ กาญจนพันธุ์ (2560) จะไปในทิศทางเดียวกันกับฉลอง ที่เน้นมิติการอธิบายประวัติศาสตร์ผ่านเรื่องอำนาจ โดยเห็นว่าประวัติศาสตร์ท้องถิ่นคือการหาพื้นที่ของชุมชนที่อยู่นอกรัฐชาติ โดยพิจารณาว่าการเป็นอยู่ของผู้คนเหล่านั้นเป็นอย่างไร มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม ประเพณี ชาติพันธุ์ โดยการค้นหาผ่านวิธีการศึกษาทางประวัติศาสตร์ ในขณะที่อรรด นันทจักร์ (2535) ได้อธิบายความหมายของประวัติศาสตร์ว่าต้องประกอบไปด้วยเหตุการณ์และเหตุการณ์ดังกล่าว ต้องมีการบันทึกไว้ ซึ่งการบันทึกจะเป็นในรูปแบบใดก็ตามขอให้สามารถนำมาเป็นหลักฐานได้ในระยะต่อมาโดยมีนักประวัติศาสตร์เป็นตัวกลางหาความรู้ของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างอดีตและปัจจุบัน ทั้งนี้การที่ให้คนเป็นศูนย์กลางของความรู้และเหตุการณ์คือการเลือกเฟ้นหา หลักฐานของชุดข้อมูลที่จะมาอธิบายและตีความของนักประวัติศาสตร์ ภายใต้ที่มาและข้อจำกัดของหลักฐาน

สำหรับช่วงที่แนวคิดประวัติศาสตร์ท้องถิ่นกำลังได้รับการสนับสนุนให้ศึกษาและวิจัย ยงยุทธ ชูแว่น (2551) หนึ่งในนักวิชาการกลุ่มศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นได้เขียนหนังสือเรื่องประวัติศาสตร์ท้องถิ่นไทยว่าด้วยความเป็นมา สถานภาพ แนวคิดวิธีการและบทบาท ในสังคมปัจจุบัน ได้อธิบายว่า การศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่น มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การสร้างองค์ความรู้ที่มีความชัดเจนและรอบด้านโดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างความทรงจำร่วมกัน ซึ่งจำเป็นต้องมีการทบทวนปรับปรุงแก้ไขเรียนรู้และถ่ายทอดในชุมชนอย่างต่อเนื่องทำให้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นมีชีวิตชีวาอยู่ตลอดเวลา มีความรู้สึกคุณค่าในตนเองพร้อมกับสำนึกทางประวัติศาสตร์ที่มีคุณภาพใหม่ในสังคม อันเป็นรากฐานที่เป็นนามธรรมโดยฝังลึกอยู่ในผู้คนและช่วยให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น โดยประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเป็นเสมือนเกราะอันสำคัญที่จะทำให้เกิดความมั่นคงของชาติได้ ทั้งนี้ยงยุทธ ชูแว่น (2551) ได้อธิบายความหมายของประวัติศาสตร์ท้องถิ่นว่าเป็นการศึกษาพัฒนาการของสังคมหรือชุมชนที่อยู่นอกแบบรวมศูนย์กลางทางการเมืองของรัฐ สังคมหรือชุมชนดังกล่าวควรจะศึกษาในลักษณะดังต่อไปนี้

ประการแรก กำหนดขอบเขตการศึกษาออกเป็นหน่วยเฉพาะที่เหมาะสมซึ่งขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายของผู้ศึกษาว่าต้องการศึกษาในระดับใด เช่น ระดับเมือง หมู่บ้านหรือชุมชนระดับต่างๆ โดยหน่วยทางกายภาพที่จะใช้ในการนับเป็นลักษณะที่สำคัญยิ่งของประวัติศาสตร์ท้องถิ่น

ประการที่สอง การศึกษาประสบการณ์หรือกิจกรรมในทุกด้านในท้องถิ่นที่เป็นหน่วยการศึกษาไม่ว่าจะเป็นการเมือง เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม ตลอดจนประวัติศาสตร์ความคิดความรู้สึกต่างๆ หรือเลือกศึกษาเรื่องหนึ่งเรื่องใดในหน่วยดังกล่าว แต่ควรโยงให้เห็นว่าประสบการณ์หรือกิจกรรมที่ตนศึกษานั้นมีความสัมพันธ์

หรือเกี่ยวข้องกับบริบทด้านอื่นๆ ใกล้เคียงกันอย่างไร

ประการที่สาม การศึกษาถึงความเป็นตัวของตัวเอง ที่แสดงผ่านมิติต่างๆ เพื่อให้เห็นพื้นที่ของการเคลื่อนไหว ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอันหลากหลายโดยเป็น กิจกรรมที่พวกเขาพร้อมกันกำหนดขึ้นมาเองเป็นพื้นฐาน

นอกจากยงยุทธ ชูแว่น แล้ว ในการศึกษา ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นยังมีนักวิชาการท่านหนึ่งที่สืบค้น และอธิบายรวมถึงนำเสนอผลงานในทางประวัติศาสตร์ รวมถึงแนะนำวิธีวิทยาในการศึกษาประวัติศาสตร์ ท้องถิ่นนั่นคือ ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ (2554) ซึ่งได้อธิบายถึง ผลและความสำคัญที่ได้รับจากประวัติศาสตร์ท้องถิ่นว่า การศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ส่งผลดีหลายประการ แก่ผู้ทำการศึกษา นอกจากได้ความรู้เพิ่มขึ้น ความรู้ เหล่านั้นยังเป็นประโยชน์ต่อผู้ศึกษาชุมชนและท้องถิ่น สิ่งสำคัญที่ได้รับคือการรู้จักตัวตนมากขึ้นหรือที่มี นักวิชาการเรียกว่า “มาตุภูมิ” ซึ่งนำไปสู่การสร้างสำนึก ของคนในท้องถิ่น นอกจากนี้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ที่สร้างขึ้นยังใช้เป็นแบบเรียนสำหรับนักเรียนในท้องถิ่น ตามหลักสูตรที่บังคับให้ต้องศึกษา ส่วนครูผู้สอนสามารถ ใช้งานเขียนเรื่องท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของตนเองในด้าน อื่นๆ และได้รับความรู้จากประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ยังเป็น ข้อมูลสำหรับการท่องเที่ยวและการอนุรักษ์และประการ สำคัญประวัติศาสตร์ท้องถิ่นช่วยชะลอความเป็น โลกาภิวัตน์เพื่อรักษาอัตลักษณ์ของท้องถิ่นเอาไว้

ทั้งนี้หากจะนำแนวคิดทฤษฎีรวมถึงแนวปฏิบัติหรือ ปฏิบัติการประวัติศาสตร์ท้องถิ่น สามารถอธิบาย ผ่านงานของโกมาตร จึงเสถียรทรัพย์และคณะ (2559: 148-165) ได้เขียนอธิบายวิถีชุมชนเครื่องมือ 7 ชิ้น ที่ทำให้งานชุมชนง่ายได้ผลและสนุก หนึ่งในเครื่องมือ นั้น คือการศึกษาชุมชนท้องถิ่นหรือเรื่องของประวัติศาสตร์ ชุมชนนั่นเอง (Local History) ซึ่งแต่ละชุมชนมีความ แตกต่างตามสภาพพื้นที่ทางประวัติศาสตร์ไม่ว่าจะเป็น เรื่องเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรมหรือ

ประวัติศาสตร์การแพร่ระบาดของโรคร้ายไข้เจ็บ อุบัติภัย หรือปรากฏการณ์เหนือธรรมชาติ สิ่งเหล่านี้มีความ เชื่อมโยงกับการสร้างอัตลักษณ์ท้องถิ่นรวมถึงความรู้สึก นึกคิดของคนในท้องถิ่นที่จะมีผลต่อการกำหนด ความสัมพันธ์ทางสังคมโดยประวัติศาสตร์จะเป็นมิติของ เวลาที่อธิบายความเป็นมา เพื่อเข้าใจความเป็นอยู่และ แนวโน้มความเป็นไปในอนาคต ทั้งนี้เรื่องราวความเป็น มาของชุมชนในแต่ละช่วงเวลาเป็นประวัติศาสตร์ที่มีการ บอกเล่าจากมุมมองของชุมชนเองแตกต่างไปจาก ประวัติศาสตร์ที่รัฐหรือนักวิชาการเขียนขึ้น ซึ่งอาจ สืบทอดในรูปแบบของเรื่องเล่า ตำนาน สถานที่ บันทึก ขนบธรรมเนียมประเพณี แบบแผนปฏิบัติต่างๆ ของ ชุมชน ประวัติศาสตร์ชุมชนจึงมีการรับรู้และตีความผ่าน สิ่งต่างๆ ที่ส่งผ่านกันมาจากรุ่นสู่รุ่นโดยสะท้อนบริบท ของพื้นที่เป็นสำคัญ ทั้งนี้หากจะศึกษาประวัติศาสตร์ ชุมชนท้องถิ่นแล้วทำให้ท้องถิ่นมีคุณค่าขึ้นข้อมูลของ ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นไม่ควรจำกัดอยู่แค่ชุมชนท้องถิ่น ควรมีความเชื่อมโยงกับประวัติศาสตร์ชาติหรือไปไกลถึง ประวัติศาสตร์โลกอันสะท้อนให้เห็นถึงมิติในทาง ประวัติศาสตร์และพื้นที่ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของโลก ดังที่เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2560) ได้อธิบายเรื่อง ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นว่า ไม่ควรอธิบายในมุมเฉพาะ ท้องถิ่นเท่านั้นหากแต่ต้องทำประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ให้เป็นส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์โลก หรือการเขียน ประวัติศาสตร์ให้เห็นถึงความสำคัญของท้องถิ่น โดยประวัติศาสตร์ท้องถิ่นต้องข้ามประเทศ อย่าให้ ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นจบที่ในประเทศเท่านั้น

ดังนั้นจากที่ทบทวนแนวคิดประวัติศาสตร์ท้องถิ่น มาจึงพอสรุปความหมายของ ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นว่า หมายถึง ประวัติศาสตร์ที่แสดงให้เห็นประวัติความเป็น มาของผู้คนทั่วไปในท้องถิ่นหรือประวัติศาสตร์สังคม มวลชนในท้องถิ่น ที่ไม่ได้เน้นที่ประวัติศาสตร์จากอำนาจ รัฐส่วนกลางหรือการมุ่งอธิบายเมืองหรือเจ้าเมือง หรือ บุคคลสำคัญของเมือง หากแต่เป็นการสืบสาวเรื่องราว

ความเปลี่ยนแปลงหรือความเคลื่อนไหวของวิถีชีวิต วัฒนธรรม สังคม การเมืองและเศรษฐกิจของผู้คนทั่วไป ในชุมชนท้องถิ่น โดยประวัติศาสตร์ท้องถิ่นจะมอบ อัตลักษณ์และตัวตนของคนในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งสามารถ นำประวัติศาสตร์ท้องถิ่นไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งเรื่องการศึกษาท้องถิ่น เพื่อการสร้างความรัก ในถิ่นฐานบ้านเกิดและรู้จักรักเหง้าความเป็นมาของตน

### 3. แนวทางการนำประวัติศาสตร์ท้องถิ่น เพื่อประยุกต์ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น

จากการสำรวจสถานการณ์และองค์ความรู้เรื่องของการใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ผู้เขียนขอประมวลสรุปข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยการใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นมีหลายลักษณะดังนี้ 1) การใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อสร้างความตระหนักและสำนึกรักท้องถิ่น 2) การใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อการต่อสู้กับอำนาจรัฐและทุนภายนอก 3) การใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างการท่องเที่ยวท้องถิ่น 4) การใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างการศึกษาของคนในท้องถิ่น ขออภิปรายดังนี้

#### 3.1 การใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อการสร้าง ความตระหนักและสำนึกรักท้องถิ่น

การศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นสามารถสร้างความตระหนักและสร้างสำนึกรักท้องถิ่นได้ เพราะเป็นการปฐมนิเทศสำคัญให้คนรู้จักที่มาที่ไปของชุมชนท้องถิ่นของตน ประเวศ วะสี (2545) ชี้ให้เห็นว่า ที่ผ่านมาระบบการศึกษาไทยเน้นตำราไม่เน้นการสร้าง ความเข้าใจพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นความหลากหลายทาง ชีวภาพ ประวัติศาสตร์ รวมถึงศักยภาพของชุมชนท้องถิ่น ระบบการศึกษาที่เป็นอยู่ลอยห่างจากสังคม เพราะไม่มีความยึดโยงกับสังคมและชุมชนท้องถิ่น ประเวศจึงเสนอว่า ควรสร้างการตระหนักรู้ในท้องถิ่น

สร้างความเข้าใจ และการเห็นคุณค่าในชุมชนท้องถิ่นจะ ช่วยสร้างชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็งขึ้นได้ เช่นเดียวกับยุทธร ชูแว่น (2551: 11) ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงาน กองทุนสนับสนุนการวิจัย หรือ สกว. โดยได้มีการศึกษา ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ด้วยการศึกษาแบบชุดโครงการ ที่เกิดขึ้นพร้อมกันทั้ง 4 ภาค มีความเห็นที่สอดคล้องกัน คือ ความเชื่อที่ว่า การลงไปศึกษาเรื่องราวของชุมชน หมู่บ้านที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของผู้คนธรรมดา ซึ่งแตกต่างไปจากการศึกษาประวัติศาสตร์ชาติที่เน้นไปที่ ตัวบุคคลหรือแม้กระทั่งการศึกษาท้องถิ่นในอีกมิติหนึ่ง ที่มุ่งเน้นในเรื่องราวของประวัติศาสตร์เมืองจังหวัดและ เรื่องราวของตัวผู้นำการศึกษาเรื่องราวชีวิตของผู้คน ธรรมดา เน้นการมีส่วนร่วมในกระบวนการศึกษาของ ประชาชนในพื้นที่ในฐานะผู้ที่เป็นเจ้าของประวัติศาสตร์ อันจะทำให้เกิดจิตสำนึกทางประวัติศาสตร์ในรูปแบบใหม่ รวมถึงการได้ข้อมูลและองค์ความรู้ในวิถีชีวิตของ ชาวบ้าน เพื่อประโยชน์สำหรับการพัฒนาบนฐานทาง วัฒนธรรมที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการสร้าง ประวัติศาสตร์ของตนเอง หากชุมชนมีประวัติศาสตร์ ก็เชื่อได้ว่าจะเป็นพื้นฐานสำคัญในกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนอันเป็นการรู้จักที่มาและขยายผล ไปสู่การกำหนดทิศทางการพัฒนาไปของชุมชนท้องถิ่นได้

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ (2558) ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นว่า หากปราศจากรากหรือประวัติศาสตร์ของชุมชนแล้ว ชุมชนก็ย่อมสูญเสียพลังในการปรับตัวไปในที่สุดและมีแนวโน้มที่จะกลายเป็น “ชุมชน” ที่ปราศจากสำนึก ร่วมของความเป็น “ชุมชน” อันจะทำให้เกิดปัญหา ตามมาอีกมากมาย ประวัติศาสตร์จะผลานคนในชุมชน ให้มีสำนึกร่วมที่ว่า มีรากเหง้าร่วมกัน การสร้าง ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ย่อมไม่ใช่ประวัติศาสตร์ที่สร้างขึ้น โดยนักวิชาการหรือผู้รู้จำนวนน้อยในชุมชนเท่านั้น แต่ต้องเป็นสำนึกร่วมและสำนึกรู้ของคนในชุมชนว่า

มีที่ไปที่มาอย่างไร เขามีส่วนในการต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงในชุมชนอย่างไรจนทำให้ชุมชนก้าวมาถึงปัจจุบันได้ ทั้งนี้ชุมชนท้องถิ่นบางแห่งเกิดสำนึกในความเป็นท้องถิ่นและให้ความสำคัญกับตนเอง เช่น การสร้างความหมายและความเชื่อเจ้าแม่สองนางของชุมชนท้องถิ่นต่างๆที่นับถือความเชื่อนี้ ซึ่งหลายแห่งมีความโดดเด่นจนกลายเป็นอัตลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ โดยสะท้อนออกมาในรูปแบบของปฏิบัติการทางวัฒนธรรมรูปแบบต่างๆ อาทิ ตำนานเรื่องเล่า พิธีกรรม ศาล สิ่งก่อสร้าง รูปเคารพ เป็นต้น (ณรงค์ฤทธิ์ สุมาลี, 2557) นอกจากนี้ในการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นให้ดีและมีประสิทธิภาพนั้น เอนก เหล่าธรรมทัศน์และอัครเดช สุภักค์กุล (2557) เสนอว่าควรมีการนำเอาแนวคิดด้วยท้องถิ่นนิยมมาใช้ โดยเปรียบเทียบกับเห็นว่าคนในรัฐที่มีความเป็นชาตินิยม เพราะมีความรู้สึกร่วมในประวัติศาสตร์ชาติ ดังนั้นท้องถิ่นนิยมคือการนำประวัติศาสตร์ในท้องถิ่นมาใช้เป็นฐาน และสร้างกระบวนการให้คนท้องถิ่นเกิดความรักและภาคภูมิใจในท้องถิ่นของตน การศึกษาวิเคราะห์และรวบรวมประวัติศาสตร์ท้องถิ่นขึ้นมาจะทำให้ชุมชนท้องถิ่นรู้จักรากเหง้าของตน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแสดงบทบาทในฐานะที่เป็นผู้นำในการศึกษาร่วมกับชุมชน ที่จะสามารถนำเอาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นมาประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาท้องถิ่นในมิติต่างๆ ที่คนในชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมและเป็นเจ้าของ ทั้งนี้เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2556) เป็นนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับประวัติศาสตร์ท้องถิ่นอย่างมาก เพราะเชื่อว่าประวัติศาสตร์ท้องถิ่นจะเป็นพลังสำคัญในการสร้างสำนึกรักท้องถิ่น เช่น กรณีการจัดประชุมเสวนาเรื่องประวัติศาสตร์ล้านนาเพื่อสร้างความรักและความภูมิใจแก่ท้องถิ่น และต่อมาได้มีการจัดพิมพ์เอกสารชื่อ “ล้านนาแห่งอดีต : ข้อเสนอแนะและการสนทนาจะพัฒนาท้องถิ่นด้วยสำนึกทางประวัติศาสตร์ได้อย่างไร” รวมถึงงานของเอนก เหล่าธรรมทัศน์และ

อัครเดช สุภักค์กุล (2557) เรื่อง “ล้านนานิยม เค้าโครงประวัติศาสตร์เพื่อความรักและภูมิใจในท้องถิ่น” จะเห็นได้ว่ากรณีแนวคิดของเอนก ชี้ชัดให้เห็นว่าประวัติศาสตร์สามารถเป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างการสร้างคนเพื่อก่อให้เกิดความรักและความภูมิใจในท้องถิ่นได้ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องท้องถิ่นนิยม ซึ่งพัฒนา กิตติอาษา (2546 : 210) เห็นว่าท้องถิ่นนิยมคือแนวคิดและปฏิบัติการทางเศรษฐกิจการเมือง สังคมและวัฒนธรรมใดๆ ที่ยึดเอาท้องถิ่นเป็นจุดเริ่มต้นและเป็นหน่วยสำคัญในการวิเคราะห์มนุษย์ทุกคนมีศักยภาพและความสามารถในการสื่อสารอัตลักษณ์และความเป็นตัวตนของท้องถิ่นต่างๆ ทั้งนี้พัฒนา กิตติอาษา (2546 : 210-213) เห็นว่ารูปแบบและเนื้อหาสาระสำคัญของท้องถิ่นนิยมคือ 1) ท้องถิ่นนิยมเป็นประดิษฐกรรมทางวิชาการและทางสังคมวัฒนธรรม เช่น ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น เศรษฐกิจพื้นบ้าน ความเชื่ออัตลักษณ์ ชาติพันธุ์ 2) ท้องถิ่นนิยมมักได้รับการนำเสนอโดยการจัดวางให้อยู่ตำแหน่งที่ตรงข้ามกับโลกและโลกาภิวัตน์นิยม จึงทำให้ถูกมองว่าท้องถิ่นถูกกระแสโลกครอบงำ ซึ่งในความเป็นจริงท้องถิ่นกับโลกไม่สามารถแยกกันได้ เพราะทั้งสองเป็นส่วนหนึ่งของกันและกัน 3) ในทฤษฎีสังคมวิทยามานุษยวิทยาสายสมัยใหม่นิยมท้องถิ่นถูกมองในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งที่ไม่ใช่เป้าหมายปลายทางเพราะนักทฤษฎีส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับ แบบแผนพฤติกรรม วิวัฒนาการ และการจัดองค์กรในระดับสากลเป็นสำคัญ 4) ในทฤษฎีสังคมวิทยามานุษยวิทยาสายหลังสมัยใหม่นิยม ท้องถิ่นและท้องถิ่นนิยมถูกให้ความสำคัญมากขึ้น 5) ปฏิบัติการท้องถิ่นนิยมในประเทศไทยถือได้ว่ามีความเกี่ยวเนื่องกับการเปิดกว้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของประเทศ ท้องถิ่นนิยมเคลื่อนตัวจากความสนใจประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ วิถีชีวิตเฉพาะถิ่น เป็นการเชื่อมโยงท้องถิ่นให้เข้ากับรัฐ เชื่อมกับเศรษฐกิจและวัฒนธรรมโลกมากขึ้น โดยเน้นให้ออกาสผู้คนจากหลาย

พื้นที่ เน้นความหลากหลายของการดำเนินชีวิต ภูมิหลัง พื้นฐานทางเศรษฐกิจการเมืองและวัฒนธรรมมากขึ้น อันเกิดจากกระแสสังคมและประชาธิปไตยก้าวหน้ามากขึ้น

ดังนั้นหากจะกล่าวโดยรวมแล้วประวัติศาสตร์ท้องถิ่นมีส่วนช่วยให้คนในท้องถิ่นรู้จักตัวตนและสร้างสำนึกท้องถิ่นของตนขึ้นมา ให้มีสำนึกท้องถิ่นนิยม โดยประวัติศาสตร์ ความเป็นมาและเรื่องราวในอดีตของชุมชน สามารถบอกได้ว่าชุมชนนั้นเคยทำอะไรได้บ้างทำอะไรไม่ได้บ้าง กลัวหรือชอบอะไร เชื่อหรือไม่เชื่ออะไร มีแนวทางแก้ไขปัญหาอย่างไร สิ่งเหล่านี้ได้รวบรวมกลายเป็นภูมิปัญญาและสิ่งที่สืบทอดต่อมายังผู้คนในท้องถิ่นนั้น การกลับไปรู้จักตัวตนของผู้คนในท้องถิ่นจึงมีความสำคัญสำหรับชีวิตในอนาคต (ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ, 2554)

### 3.2 การใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อการต่อสู้กับอำนาจรัฐและทุนภายนอก

ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น คือการบอกเล่าเรื่องราวความเป็นมาของคนในท้องถิ่นโดยเชื่อมโยงระหว่างคนกับพื้นที่ ซึ่งสามารถอธิบายเชื่อมโยงในมิติของเวลาโดยมีมิติที่สะท้อนความเคลื่อนไหวของคนที่ผูกพันกับพื้นที่ โดยผู้คนจะมีความรู้สึกรู้สีกถึงความเป็นตัวตนของคนท้องถิ่นนั้นๆ เพราะความเชื่อที่มีร่วมกันในทางประวัติศาสตร์ เมื่อเป็นเช่นนี้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นจึงมีความเชื่อมโยงกับชาติพันธุ์เดิมของคนในชุมชนท้องถิ่น การอธิบายการถือครองหรือการครอบครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งมักจะเป็นประเด็นปัญหาระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับรัฐ รวมถึงภาคเอกชนที่กระทบต่อชุมชนกรณีเช่นนี้ศรีศักดิ์ วัลลิโภดม (2557: 9,15) ได้อธิบายความสัมพันธ์ของคนกับพื้นที่ในทำนองว่า แม้บางกรณีอาจจะมีความแตกต่างทางชาติพันธุ์ แต่สิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้ในการศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นดังกล่าวแล้วข้างต้น คือ เรื่องความ

สัมพันธ์ของคนกับพื้นที่ หากมีข้อขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรและการเรียกร้องสิทธิ์ที่อยู่ในรูปของสิทธิชุมชนก็ย่อมสามารถดำเนินการได้อย่างชอบธรรม กรณีเช่นนี้ถือเป็นการนำเอาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นหรือจารีตในท้องถิ่นที่มีอยู่มาสร้างเป็นพลังในการต่อต้านการแย่งชิงทรัพยากรเพื่อความเป็นอยู่และการยืนยันสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรของผู้คนในชุมชนท้องถิ่น

ประเด็นที่ศรีศักดิ์ กล่าวมานี้ช่วยชี้ให้เห็นหรือยืนยันถึงความชอบธรรมของพลังในการใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นไปพร้อมกับการพัฒนาได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะการพิจารณาเรื่องสิทธิที่ดินทำกิน การย้ายถิ่นฐาน การต่อรองกับอำนาจรัฐและทุนได้ กรณีศึกษาในภูมิภาคอื่นที่มีการนำเอาประวัติศาสตร์และวิถีชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่นมาใช้ในการต่อสู้กับอำนาจทุน และให้ภาครัฐที่เกี่ยวข้องเข้ามาในการจัดการปัญหาความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากร เช่น กรณีศึกษาภาคใต้ เรื่องกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ตั้งอยู่บนฐานของสิทธิชุมชนในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นทางทะเล กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช ของนฤตม ทิมประเสริฐ (2554) ที่ชุมชนท้องถิ่นประสบปัญหาจากบุคคลภายนอกโดยเฉพาะเรือประมงพาณิชย์เข้ามาแสวงหาทรัพยากร โดยเฉพาะปลาในน่านน้ำทะเลของชุมชนในระยะ 3,000 เมตร โดยมีการใช้วอร์น อวนลาก ขนาดใหญ่ รวมถึงเรือคราดหอย ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศชายฝั่ง และกระทบต่อเรือประมงพื้นบ้าน ที่เคยดำเนินชีวิตมาเป็นปกติสุข จนต่อมามีการรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายประมงพื้นบ้านอ่าวท่าศาลา เพื่อคัดค้านและต่อต้านกลุ่มเรือประมงพาณิชย์ ที่เข้ามาลักลอบเอาทรัพยากรไปส่วนใหญ่ จนไม่เหลือพื้นที่ให้ประมงพื้นบ้านที่มีวิถีชีวิตอยู่ในทะเลและมีการทำอาชีพนี้มาอย่างยาวนานจากรุ่นสู่รุ่น เรือประมงพาณิชย์ทำให้วิถีการหาปลาของชาวบ้านเปลี่ยนแปลงไป จนสุดท้ายต้องร่วมมือกับ อบต.ท่าศาลา และหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน

ในการตกลงกันออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา ว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2552 เพื่อเป็นสื่อกลางในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างเรือประมงพาณิชย์กับเรือประมงพื้นบ้าน ให้กลุ่มคนในชุมชนสามารถดำรงชีพตามที่เคยเป็นมาจากอดีตหรือตามประวัติศาสตร์ชุมชนริมทะเลก็ต้องหาปลาเป็นปกติวิสัย แต่พอมีนายทุนเข้ามาทำให้กระทบต่อวิถีชีวิตชุมชนที่มีมาแต่เดิม จะสุดท้ายต้องมีการตกลงเพื่อหาทางออก ผ่านกลไกของท้องถิ่นซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่ให้ออบต.ออกข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตนได้ จึงมีการหาแนวทางในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นไว้ นับเป็นการนำเอาวิถีชีวิตซึ่งเป็นประวัติศาสตร์พื้นที่ที่ทำประมงพื้นบ้านมายาวนาน มาต่อสู้กับเรือประมงพาณิชย์ที่เพิ่งเข้ามาและกวาดทรัพยากรส่วนใหญ่จากท้องถิ่นไป จนในที่สุดชุมชนก็หาทางออกร่วมกับท้องถิ่นได้เพื่อจรรโลงวิถีชีวิตและทำให้เรือประมงพื้นบ้านอยู่ได้ตามวิถีชุมชนแบบดั้งเดิมนั่นเอง

### 3.3 การใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างการท่องเที่ยวท้องถิ่น

ศรีศักร วัลลิโภดม (2551) ได้เสนอแนะเกี่ยวกับการจัดทำพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นและการท่องเที่ยวแบบยั่งยืนไว้เช่นกัน โดยได้เสนอแนะไว้ว่า พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นคือสถานที่แสดงของที่ทำให้คนท้องถิ่นรู้จักท้องถิ่นรู้จักถิ่นตนเองว่าอยู่ที่ไหน มีสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นอย่างไร มีหลักฐานความเก่าแก่ในการตั้งถิ่นฐานและการปรับตัวเองเข้ากับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติมาอย่างไร และในการปรับตัวดังกล่าวทำให้ต้องพัฒนาเทคโนโลยีอย่างใดขึ้นมาควบคุมเรื่องลงมาถึงพัฒนาการทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจ ในท้องถิ่นที่จะทำให้เกิดเห็นการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมในปัจจุบันและอนาคตได้ ส่วนเรื่องการท่องเที่ยวแบบ

ยั่งยืน (Sustainable tourism) นั้นเป็นสิ่งภายนอกที่จะมาเชื่อมโยงกับการจัดพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น ความมุ่งหมายก็เพื่อที่จะให้คนจากภายนอกไม่ว่าจะเป็นนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศ หรือคนภายในประเทศเองได้รู้จักและเรียนรู้สังคมและวัฒนธรรมท้องถิ่นอย่างมีเหตุผลและถูกต้อง เพราะฉะนั้นหลักฐานและข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมท้องถิ่นนั้นจะเป็นสิ่งที่นำไปใช้เป็นเนื้อหาสาระในการให้ความรู้และความคิดแก่นักท่องเที่ยว

ในประเด็นนี้เป็นประเด็นสำคัญของกลุ่มการจัดการท่องเที่ยวนำมาเป็นตัวเชื่อมโยงการจัดการท่องเที่ยวโดยมีชุมชนท้องถิ่นเป็นฐาน โดยเฉพาะการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมที่บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา (2548) ได้อธิบายหลักการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมไว้ว่ามีสี่ประการ คือ

ประการแรก การท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมเป็นการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความสำคัญและคุณค่าทางประวัติศาสตร์ รวมถึงการศึกษาเกี่ยวกับความเป็นมาของทรัพยากรทางวัฒนธรรมในแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ เพื่อเป็นข้อมูลแก่นักท่องเที่ยวในการเพิ่มมูลค่าของประสบการณ์ในการเข้าชม และชุมชนท้องถิ่นก็จะได้เรียนรู้และเข้าใจรวมถึงภาคภูมิใจในประวัติศาสตร์ มรดกภูมิปัญญาวัฒนธรรมของตน ประเด็นนี้ชัดเจนว่าการใช้ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมเป็นฐานสำคัญในการนำมาเป็นการสร้างแรงกระตุ้นและดึงดูดคนเข้าร่วมท่องเที่ยวรากเหง้าของท้องถิ่น ซึ่งต้องเกิดจากการระเบิดจากข้างในของชุมชนท้องถิ่น จากนั้นก็กระจายความรู้และความภูมิใจต่อผู้มาเยือน

ประการที่สอง เป็นการท่องเที่ยวที่ปลูกฝังสร้างจิตสำนึกของคนในชุมชนท้องถิ่นให้เกิดความรักในชุมชนท้องถิ่น ห่วงแหนรักษาและดึงชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรของตนและรับประโยชน์จากการท่องเที่ยว เช่น การจ้างงาน

บริการนำเที่ยว การบริการขนส่ง ที่พักรวมถึงของที่ระลึก ซึ่งชุมชนท้องถิ่นจะมีความรักและผูกพันกับท้องถิ่น เนื่องจากเห็นรากเหง้าและที่มาของชุมชน

ประการที่สาม เป็นการท่องเที่ยวที่ให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยว เพื่อให้เกิดความเข้าใจในวัฒนธรรมและได้รับความเพลิดเพลิน และการสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้การจะมีข้อมูลแก่นักท่องเที่ยวได้ต้องมีการรวบรวมข้อมูลประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมชุมชน

ประการที่สี่ เป็นการท่องเที่ยวที่เคารพวัฒนธรรมของเพื่อนบ้านหรือของชุมชนอื่นรวมทั้งเคารพในวัฒนธรรม ศักดิ์ศรีและผู้คนของตนเอง

จากที่กล่าวมาแนวคิดทางประวัติศาสตร์ท้องถิ่นสามารถเชื่อมโยงกับแนวคิดทางวัฒนธรรมเนื่องจากวัฒนธรรมหรือภูมิปัญญาเป็นส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์ เพราะช่วงเวลาชีวิตของชุมชน ย่อมมีการสืบค้นเรื่องแนวคิดภูมิปัญญาวัฒนธรรมซึ่งในช่วงประวัติศาสตร์ของชุมชน ทำให้เห็นถึงทุนทางสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น ที่สามารถรวบรวมข้อมูลให้เป็นฐานข้อมูลเพื่อนำมาขับเคลื่อนและส่งต่อข้อมูลในนามการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม โดยมีรากฐานทางประวัติศาสตร์และภูมิปัญญาวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้ประเภทของการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา (2548) ได้แก่ 1) การท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Tourism) ซึ่งเป็นการท่องเที่ยวทางโบราณคดี และประวัติศาสตร์ เพื่อชื่นชมและเพลิดเพลินในสถานที่ท่องเที่ยวได้ความรู้ความเข้าใจต่อประวัติศาสตร์และโบราณคดีในท้องถิ่น 2) การท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมและงานประเพณี (Cultural and Traditional Tourism) เน้นที่การท่องเที่ยวงานประเพณี วัฒนธรรมเน้นสุนทรียะศิลป์ เรื่องพิธีกรรม 3) การท่องเที่ยวชมวิถีชีวิตในชนบท (Rural Tourism / Village Tourism) คือการเดินทางไปเที่ยวชมในหมู่บ้านชนบทที่มีลักษณะ

วิถีชีวิตและผลงานสร้างสรรค์ที่มีเอกลักษณ์พิเศษ โดยเน้นให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการท่องเที่ยว 4) การท่องเที่ยวเชิงแนวคิดในการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม (Cultural base tourism) เป็นการท่องเที่ยวที่นักท่องเที่ยวสามารถจัดการท่องเที่ยวได้หลากหลาย อาจแบ่งเป็นเชิงการศึกษาและศานา กลุ่มชาติพันธุ์หรือวัฒนธรรมกลุ่มน้อยแบบโฮมสเตย์ ซึ่งรวมถึงการท่องเที่ยวเชิงวรรณกรรม (Literary Tourism)

จากที่กล่าวมาจะกล่าวจะเห็นได้ว่าแนวคิดทางประวัติศาสตร์เพื่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยมีการนำประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมมาเป็นฐานในการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม สิ่งหนึ่งที่สำคัญคือการศึกษาและรวบรวมข้อมูลทางประวัติศาสตร์ จากนั้นนำข้อมูลสู่การจัดแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์โดยนำมาขับเคลื่อนเป็นกิจกรรมการท่องเที่ยว โดยนักท่องเที่ยวมีความรู้ความเข้าใจและทราบถึงที่มาและประวัติศาสตร์วัฒนธรรมในชุมชนท้องถิ่น ในขณะเดียวกันประชาชนในพื้นที่ก็เกิดการอนุรักษ์ฟื้นฟูประวัติศาสตร์วัฒนธรรมของตน ทั้งนี้คนในชุมชนต้องตระหนักในประวัติศาสตร์และความเป็นมาของตนและเห็นคุณค่ามากพอที่จะนำเสนอแก่ผู้มาเยือน ดังนั้นประวัติศาสตร์ท้องถิ่นถือเป็นจุดเชื่อมสำคัญที่สามารถเป็นฐานข้อมูลสำคัญในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและการพัฒนาท้องถิ่นได้

จากกรณีการนำประวัติศาสตร์มาประยุกต์ใช้เพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวท้องถิ่น เมืองครุฑปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่โดดเด่นในการจัดการเรื่องนี้ โดยสถาบันพระปกเกล้า (2557 : 118-123) ได้สรุปข้อมูลรางวัลพระปกเกล้าประจำปี 2557 พบว่ามีการจัดการแหล่งท่องเที่ยวเพื่อการเรียนรู้มรดกวัฒนธรรมของเทศบาลตำบลเมืองบางขลัง อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดสุโขทัย โดยอาศัยข้อมูลทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ วัฒนธรรมเป็นแกนหลักในการพัฒนาผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม

จากคนในท้องถิ่นทุกกลุ่ม ปลุกสำนึกแห่งความรักท้องถิ่นของตนนำมาสู่การพัฒนาขีดความสามารถความรัก ความสามัคคี ร่วมคิด ร่วมทำ เพื่อนำพาชุมชนไปสู่ “ท้องถิ่นในอุดมคติ” การนำทุนทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่มีมาต่อเติม (ตามความเชื่อและหลักฐานศิลาจารึกว่า เมืองบางซ่งเป็นชุมชนโบราณอยู่ในพื้นที่อำเภอสุวรรณโคโลก จังหวัดสุโขทัย ถือกำเนิดร่วมสมัยกับเมืองเก่าสุโขทัยและศรีสัชชนาลัย) เสริมค่าเพื่อพัฒนาท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องหาแนวทางที่ใช้ทุนดังกล่าว สำหรับนวัตกรรมและการดำเนินงานที่เป็นเลิศที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นเลิศด้านการเสริมสร้างเครือข่ายภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม ของเทศบาลเมืองบางซ่ง ได้แก่การสร้างแหล่งท่องเที่ยวเพื่อการเรียนรู้มรดกวัฒนธรรมโดยเครือข่ายนักวิจัยชุมชนโบราณเมืองบางซ่ง 9 หมู่บ้าน อำเภอสุวรรณโคโลก จังหวัดสุโขทัย

การนำทุนทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่มีมาพัฒนาพื้นที่ที่สามารถสร้างความภูมิใจแก่คนทุกคนในชุมชนท้องถิ่น จนเกิดเป็นพลังความร่วมมือของคนในพื้นที่ โดยมีเครือข่ายในการจัดการทุนประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ทั้งชาวบ้าน ชุมชน ภาครัฐ และเอกชน ภายใต้คำขวัญปลุกใจร่วมกันของชาวเมืองบางซ่งที่ว่า “เราจะสร้างพลังนี้ด้วยกัน” ทั้งนี้มีกระบวนการ หน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละฝ่าย ดังนี้

1) ประสานเชื่อมโยงให้กลุ่มบุคคลในเครือข่าย 9 ชุมชน ให้มีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมสร้างสรรค์และสนับสนุนพัฒนาท่องเที่ยวอย่างแท้จริง

2) สำรวจศักยภาพพื้นที่และความต้องการพัฒนาท่องเที่ยวชุมชน รวมถึงเพิ่มศักยภาพเครือข่ายชุมชนให้มีความรู้ความสามารถในการดำเนินการท่องเที่ยวทั้งด้านบริหารและด้านการจัดการ ผ่านกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม รวมถึงให้ชุมชนเปิดรับทัศนคติและกระบวนการพัฒนาที่นำไปสู่ความยั่งยืนด้วย

3) ดำเนินการออกแบบและพัฒนาโปรแกรมท่องเที่ยวเพื่อศึกษาประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมชุมชน โดยอาศัยองค์ความรู้ที่มีอยู่ในท้องถิ่น

4) ปฏิบัติโครงการนำร่องเพื่อให้คณะดำเนินงานของกลุ่มท่องเที่ยวได้เรียนรู้จากการปฏิบัติจริง เพื่อปรับปรุงนำไปสู่การดำเนินการที่ยั่งยืน

5) ประเมินผลการดำเนินงานเพื่อศึกษาลักษณะการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชน ในการบริหารจัดการและดำเนินธุรกิจท่องเที่ยวเชิงนิเวศวัฒนธรรม

6) ประเมินผลที่เกิดขึ้นเพื่อศึกษาผลที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมท่องเที่ยวเชิงนิเวศวัฒนธรรม ทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมชุมชน

จากการดำเนินงานโครงการดังกล่าว ก่อให้เกิดสิ่งที่เป็นรูปธรรมชัดเจน ต่อพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นโปรแกรมท่องเที่ยว เพื่อศึกษาประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมท้องถิ่นครอบคลุมทั้งตำบลจากเดิมที่มีเพียง 1 ชุมชน มีต้นฉบับสื่อและคู่มือการท่องเที่ยวในพื้นที่ตำบลเมืองบางซ่ง มีมัคคุเทศก์ท้องถิ่น ที่คอยให้ข้อมูลแก่นักท่องเที่ยว ไม่เพียงเท่านั้นยังก่อให้เกิดผลที่เป็นคุณค่าทางจิตใจแก่ชุมชนท้องถิ่น อาทิ เครือข่ายชุมชนเมืองบางซ่งเห็นความสำคัญและคุณค่าประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของตน นำไปสู่ความรักและหวงแหน และร่วมแรงร่วมใจกันฟื้นฟูรักษารากเหง้าของตนไว้ในขณะเดียวกัน เด็ก เยาวชน และประชาชนพื้นที่มีความสุขและพึงพอใจจากการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท่องเที่ยวชุมชน มีความภาคภูมิใจ เกิดจิตสำนึกรักท้องถิ่น นำมาซึ่งความรักความสามัคคี และความเข้มแข็งของชุมชน

### 3.4 การใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างการศึกษาของคนในท้องถิ่น

ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างการศึกษาของคนในท้องถิ่น ประเด็นนี้คงไม่ได้กล่าวเกินจริง

นักเพราะหลายที่มีการส่งเสริมการเรียนรู้ท้องถิ่นผ่านกระบวนการสร้างชุดองค์ความรู้ในท้องถิ่น ซึ่งเป็นชุดความรู้ที่อาจไม่ได้มีสอนในตำราเรียน โดยเฉพาะวิถีชีวิตของคนท้องถิ่น เช่น การสร้างพิพิธภัณฑ์ การเสริมสร้างหลักสูตรในท้องถิ่น โดยมีวิชาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ทวิศิลป์ สืบวัฒนะ (2554) ได้กล่าวถึงการใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่นว่า การศึกษาเรื่องท้องถิ่นมักเป็นเรื่องเกี่ยวกับสถานที่สำคัญและบุคคลสำคัญ โดยทั้งสถานที่สำคัญและบุคคลสำคัญมักเป็นเรื่องที่มีชื่อเสียงระดับสูง เช่น ระดับประเทศ ระดับจังหวัด มากกว่าที่เกี่ยวข้องกับผู้คนท้องถิ่นระดับล่าง ดังนั้นเนื้อหาเรื่องราวของคนท้องถิ่นระดับอำเภอ ระดับหมู่บ้าน มิได้ปรากฏในแบบเรียนที่ใช้สอนในโรงเรียน การเรียนรู้เรื่องของตนเองและผู้คนในชุมชนจึงเป็นการให้ทราบเรื่อง และชุมชนของตนเองสร้างสำนึกในความสำเร็จของตนเองและของผู้คนในชุมชน ดังนั้นแบบเรียนเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่นสามารถเป็นแบบฝึกหัดให้เด็กๆ ในท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นรู้จักพื้นที่ของตนเองว่ามีสภาพภูมิประเทศอย่างไร รวมทั้งผู้คนที่ได้อาศัย ณ ที่แห่งนั้นได้มีชีวิตอยู่จนถึงปัจจุบันเกิดปัญหาอะไรขึ้นบ้าง และผู้คนเหล่านั้นในแต่ละยุคสมัยแก้ไขปัญหาอย่างไร เรื่องเหล่านี้สามารถเป็นบทเรียนและแบบฝึกหัดสำหรับนักเรียนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

สอดคล้องกับแนวทางของสุนทรชัย ขอบยศ (2561) ที่ได้เสนอแนะบทบาทของท้องถิ่นในการจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นนำประวัติศาสตร์ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่มาจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น หรืออาจมีการจัดทำพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น ซึ่งจะกลายเป็นแหล่งเรียนรู้สำคัญของคนทั้งในและนอกพื้นที่นั้นๆ ได้เกิดความตระหนักและการรับรู้ของคนในท้องถิ่น โดยสุนทรชัย ขอบยศ (2561) ได้เสนอแนะบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้ประวัติศาสตร์

ท้องถิ่นเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ผ่านประวัติของญาครุฑี่หอมหรือเจ้าราชครูหลวงโพนสะเม็ก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองพาน อ.บ้านผือ จ.อุดรธานี ที่เป็นพื้นที่ที่ถูกกล่าวอ้างจากฝั่งไทยว่าเป็นมาตุภูมิของญาครุฑี่หอม ควรจัดกิจกรรมรำลึกหรือกิจกรรมอื่นๆที่เป็นประโยชน์ต่อการเรียนรู้เชิงประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ซึ่งจะสามารถสามารถเป็นแหล่งเรียนรู้สำคัญของท้องถิ่นได้ ทั้งนี้อาจบูรณาการไปกับทุนทางสังคมที่มีอยู่ในพื้นที่ได้ ซึ่งจะสามารถนำมาเชื่อมโยงและต่อยอดกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นได้ หรือเทศบาลตำบลธาตุพนม อาจจะมีการจัดกิจกรรมในเชิงวิชาการหรือในเชิงเล่าเรื่องประวัติศาสตร์เกี่ยวกับญาครุฑี่หอมและอาจจะมีวันรำลึกถึงญาครุฑี่หอมเป็นการเฉพาะขึ้นมา ซึ่งจะสามารถจัดกิจกรรมในเชิงระดมทุนเพื่อการพัฒนากิจกรรมสาธารณะอื่นๆ ในพื้นที่ได้

นอกจากนี้ยังมีการศึกษาประวัติศาสตร์เพื่อการสร้างพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นเพื่อการเรียนรู้ประวัติศาสตร์ความเป็นมาในพื้นที่ เช่น กรณีของมูลนิธิเล็ก-ประไพ วิริยะพันธุ์ ซึ่งเป็นองค์การหรือสถานสาธารณกุศลเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจทางสังคมวัฒนธรรมในท้องถิ่นต่างๆ และเพื่อสร้างนักวิจัยท้องถิ่นที่รู้จักตนเองและรู้จักโลกการศึกษาท้องถิ่นอันเนื่องมาจาก “เมืองโบราณกับเล็ก วิริยะพันธุ์” เมืองโบราณอุบัติขึ้นจากความรู้สึกและประสบการณ์ของคุณเล็กที่แลเห็นว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมา สังคมไทยเน้นการพัฒนาแต่สิ่งอดีตและเน้นความต้องการทางวัตถุเป็นสำคัญ จึงเป็นผลที่ทำให้คนรุ่นใหม่เติบโตอย่างขาดรากเหง้า จำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาและรวบรวมข้อมูลหลักฐานทางประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรมของสังคมในอดีตมาไว้เพื่อคนรุ่นหลังจะได้ศึกษาและเรียนกัน ความสำคัญอยู่ที่การนำเอาสิ่งที่เรียนรู้จากอดีต มาสร้างเป็นความรู้ อย่างเป็นรูปธรรมเพื่อที่จะสื่อให้คนในสังคม โดยเฉพาะเยาวชนได้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างอดีต ปัจจุบัน และ

อนาคตอย่างที่มีมนุษย์ที่ดีควรเรียนรู้ (ศรีศักร วัลลิโภดม, 2561: ออนไลน์) ทั้งนี้ศรีศักร วัลลิโภดม ได้กล่าวถึง พิพิธภัณฑท์ท้องถิ่นไว้ดังนี้ (2561: ออนไลน์)

“ข้าพเจ้านึกถึงพิพิธภัณฑท์ท้องถิ่นเพียงแค่ว่าอะไรก็ตามที่ขึ้นอยู่กับศักยภาพของผู้คนในชุมชน ไม่ว่าจะเป็นอย่างนี้หรืออย่างนั้น สิ่งของ สถานที่อาคารและทุนรอนในการจัดการแสดงวิธีการจัดตั้งพิพิธภัณฑท์ท้องถิ่นที่มีมูลนิธิที่เกี่ยวข้องด้วยก็คือ ทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยง คอยแนะนำช่วยเหลือ และสนับสนุนให้คนภายในท้องถิ่นจัดสร้างขึ้น ทั้งดูแลและถ่ายทอดความรู้ให้แก่คนภายในด้วย ข้าพเจ้าคิดว่า การเคลื่อนไหวของพิพิธภัณฑท์ท้องถิ่นในลักษณะที่เป็นกระบวนการสร้างความรู้ที่ไม่ติดกรอบติดรูปแบบ และสิ้นไหลไปตามสถานการณ์และศักยภาพของท้องถิ่น คือ สิ่งที่อยู่ในทิศทางที่เหมาะสม ที่นอกจากจะสามารถสร้างสำนึกร่วมของคนในสังคมได้แล้ว ยังเป็นสิ่งจำเป็นที่จะนำไปสร้างเป็นความรู้ท้องถิ่นให้เด็กได้เรียนกันตามโรงเรียนอีกด้วย”

แนวทางการสร้างพิพิธภัณฑท์ท้องถิ่น จึงกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางสำคัญในการแสดงชุดองค์ความรู้ ประวัติศาสตร์ พัฒนาการ วิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่น เช่น กรณีงานศึกษาของ พิเนตร ดาวเรือง (2552) ที่ศึกษาเรื่อง กระบวนการศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่น อย่างมีส่วนร่วมเพื่อการจัดสร้างพิพิธภัณฑท์พื้นบ้านวัดพุทธมงคล ตำบลคันธารราษฎร์ อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม โดยการศึกษาแบบบอกเล่าเน้นข้อมูลจากประสบการณ์และความทรงจำของคนในพื้นที่ ส่งเสริมให้คนในพื้นที่สืบค้นประวัติความทรงจำในชุมชนของตน โดยประวัติศาสตร์ท้องถิ่นจะสร้างจิตสำนึกท้องถิ่น ให้เกิดความรักและความภูมิใจต่อท้องถิ่น งานวิจัยของพิเนตรเป็นงานวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม โดยเน้นที่การเรียนรู้ระหว่างผู้วิจัยกับชุมชน โดยผลที่ได้คือได้ฐานข้อมูลประวัติศาสตร์การตั้งถิ่นฐาน ประวัติศาสตร์โบราณคดี และชีวิตวัฒนธรรมของคน

ในท้องถิ่น จนก่อให้เกิดแผนจัดการและพัฒนาพิพิธภัณฑท์พื้นบ้านวัดพุทธมงคล รวมทั้งเกิดกลุ่มยุวมัคคุเทศก์ แผนการจัดการภูมิทัศน์วัฒนธรรมอำเภอกันทรวิชัย รวมถึงร่วมมือกันผลักดันแผนการจัดการและพัฒนาพิพิธภัณฑท์พื้นบ้านให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

#### 4. บทเรียนจากท้องถิ่นอีสาน ในการนำประวัติศาสตร์มาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น

จากการวิเคราะห์ภาพรวมการนำประวัติศาสตร์มาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น หากพิจารณาข้อมูลเพื่ออธิบายการใช้ประวัติศาสตร์ในบริบทของท้องถิ่นอีสานสามารถหิยบายกรณีตัวอย่าง เพื่อให้เห็นแนวทางการประยุกต์ใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ดังนี้

##### 4.1 การใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อการสร้างความตระหนักและสำนึกรักท้องถิ่น

กล่าวได้ว่าประวัติศาสตร์ท้องถิ่นสามารถสร้างความรักและความผูกพันแก่คนในท้องถิ่นได้เพราะเหตุที่ว่าประวัติศาสตร์ท้องถิ่นคือเรื่องราวบรรพบุรุษและความเป็นมาของชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ มีความเฉพาะเจาะจงรวมถึงมีเสน่ห์เฉพาะของแต่ละชุมชนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7,853 แห่ง จัดทำชุดข้อมูลประวัติศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นของตนเองนั้น หมายถึงว่าจะมีชุดข้อมูลประวัติศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นถึง 7,853 ชุด กรณีการนำประวัติศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นมาสร้างความรักและความผูกพันทำให้คนรู้จักท้องถิ่นตนและภูมิใจในท้องถิ่นดังเช่นความภูมิใจในความเป็นชาติ เมื่อนั้นความเป็นพลเมืองท้องถิ่นจะมีขึ้นและเข้มแข็งพร้อมใส่ใจในงานของบ้านเมือง

กรณีที่พบ เช่น การสร้างสำนึกรักและตระหนักในท้องถิ่นผ่านโรงเรียนตำนานท้องถิ่น เทศบาลตำบลบ้านแฮด จังหวัดขอนแก่นเป็นโรงเรียนตำนานท้องถิ่น กลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

เป็นกิจกรรมในโรงเรียนเทศบาลบ้านแฮด ที่มุ่งเน้นในการพัฒนาผู้เรียนให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ของท้องถิ่นที่มีมาอย่างยาวนาน โดยให้นักเรียนได้เรียนรู้และตระหนักในที่มา และวิถีชีวิตของคนบ้านแฮดผ่านประเพณี วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น เห็นคุณค่าและร่วมอนุรักษ์ประเพณี วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือกรณีการนำประวัติศาสตร์มาใช้เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจชุมชนก็เป็นรูปแบบหนึ่งในการอ้างถึงสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากร ซึ่งเป็นการยืนยันสิทธิระหว่างรัฐกับท้องถิ่น เช่นกรณีตำนานเจ้าพ่อดงภูดิน ตำบลหนองแค อำเภอราชีไศล จังหวัดศรีสะเกษ ที่สะท้อนชัดเจนเรื่องการใช้สิทธิชุมชนในการปกป้องและส่งเสริมให้รัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญกับเสียงของประชาชน โดยประชาชนใช้กลยุทธ์สำคัญคือการใช้ประวัติศาสตร์ในรูปแบบของตำนานเพื่อสร้างความชอบธรรมในการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ ภายหลังจากที่รัฐได้กำหนดให้บริเวณผืนป่าดงภูดินเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ชาวบ้านหรือคนในชุมชนนั้นไม่สามารถที่จะเข้าไปดูแลและใช้ทรัพยากรในบริเวณผืนป่าดงภูดินได้ ชาวบ้านจึงพยายามเอาความเชื่อและความนับถือศรัทธาในเจ้าพ่อดงภูดินมาเป็นของเรียกครองโดยสร้างสิทธิชุมชนเพื่อที่คนในชุมชนจะได้เข้าถึงทรัพยากรในการดูแลและช่วยกันรักษาป่าไม้ไว้ จนเวลาต่อมาก็มีการจัดการร่วมกันของชุมชนกับรัฐเพราะถือว่าเป็นพื้นที่อนุรักษ์ทับซ้อนระหว่างชุมชนกับรัฐ ชาวบ้านไม่ใช่ผู้บุกรุกแต่เป็นผู้พิทักษ์รักษาป่า หรือแม้กระทั่งการคัดค้านการสร้างเขื่อนกันลำน้ำมูล โดยการนำสัญลักษณ์เจ้าพ่อดงภูดินด้วยการปลูกต้นไม้บริเวณสันเขื่อนห้วยนา-ราชีไศล โดยมีการสนับสนุนแนวคิดการคัดค้านและต่อต้านการสร้างเขื่อน เพื่อให้ตระหนักว่ากลุ่มชาวบ้านราชีไศลและเครือข่ายชุมชนในลุ่มน้ำมูล มีทัศนคติไม่เห็นด้วยกับการสร้างเขื่อนฝายกันน้ำแห่งนี้ เพราะเป็นเสมือนการทำลายระบบจารีตศรัทธาประเพณีดั้งเดิม

## 4.2 บทเรียนการใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อการต่อสู้กับอำนาจรัฐและทุนภายนอก

โดยเฉพาะการเรียกร้องสิทธิในที่ดินทำกิน : กรณีพื้นที่โนนป่ายาง อำเภอเมือง จังหวัดศรีสะเกษ ที่ชาวบ้านใช้หลักฐานทางประวัติศาสตร์ในการอ้างสิทธิในที่ดินทำกินของตนเองที่มีมาก่อนปี พ.ศ. 2468 ซึ่งปรากฏว่าเมื่อมีการตรวจสอบจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์พบว่า เป็นความจริงโดยที่ท่าเลเสียงสัตว์โนนป่ายางมีเพียงการขึ้นทะเบียนไว้เท่านั้น ไม่มีหลักฐานแสดงขอบเขตพื้นที่ชัดเจน หากแต่ผู้มีอำนาจในสมัยนั้นได้ทำการกล่าวอ้างขึ้นเพื่อเป็นการหลอกให้ชาวบ้านออกจากพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีหลักฐานทางประวัติศาสตร์ของวัดบ้านโนนไยว่า มีการสร้างวัดขึ้นในปี พ.ศ. 2463 ก่อนที่จะมีการออกกฎหมายที่ดินในปี พ.ศ. 2468 หากเป็นดังนั้นก็ย่อมชัดเจนว่าชุมชนย่อมเกิดก่อนการประกาศใช้กฎหมายที่ดินและที่สำคัญการที่จะสร้างวัดได้ชุมชนต้องเกิดขึ้นก่อนและมีความศรัทธาอันแรงกล้าพอที่จะสร้างวัดวาอารามได้ ดังนั้นทางราชการจึงได้มีการยกเลิกกฎหมายท่าเลเสียงสัตว์โนนพื้นที่โนนป่ายาง ซึ่งถือเป็นความสำเร็จของการใช้ประวัติศาสตร์มาเป็นหลักฐานในการต่อสู้เรียกร้องด้านสิทธิในที่ดินทำกิน หรือกรณีการต่อสู้กับเอกชนและรัฐในการเข้าใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าเก่ากลอย-ปานากลาง กรณีตำบลดงมะไฟ อำเภอสุวรรณคูหา จังหวัดหนองบัวลำภู ที่ชาวบ้านตำบลดงมะไฟฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตให้เอกชนเข้าใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเก่ากลอย-ปานากลางในพื้นที่ ตำบลดงมะไฟ เพื่อทำเหมืองแร่หินอุตสาหกรรม ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยว่าชาวบ้านผู้ฟ้องคดีมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินแม้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ และมีสิทธิมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและคุ้มครองรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ตามมาตรา 66 และ 67 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

ประกอบกับมาตรา 5 วรรค 1 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 อีกด้วย ในการคุ้มครองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น สิ่งที่น่าสนใจคือการเรียกร้องสิทธิชุมชนผ่านประวัติศาสตร์ชุมชน ที่คนในชุมชนเคยมีการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันระหว่างคนกับป่า รวมถึงการกล่าวถึงแหล่งโบราณสถานในบริเวณใกล้เคียงที่จะได้รับผลกระทบจากการให้เอกชนเข้าใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

จากทั้งสองกรณีที่ยกมาสะท้อนว่าประวัติศาสตร์ท้องถิ่นสามารถนำมายืนยันสิทธิชุมชน การต่อรองกับอำนาจรัฐทำให้ชุมชนต้องค้นหาข้อมูลชุมชนเพื่อเป็นฐานข้อมูลในการต่อสู้ ซึ่งเป็นการต่อสู้ด้วยความรู้ทางประวัติศาสตร์ อันก่อให้เกิดสิ่งที่ชุมชนจะหวงแหนในสิทธิของตน ผ่านการยืนยันทางประวัติศาสตร์ท้องถิ่น กรณีการนำประวัติศาสตร์ท้องถิ่นทั้งในรูปแบบของตำนานและในรูปแบบของหลักฐานทางประวัติศาสตร์ในการครอบครองพื้นที่มายืนยันสิทธิในที่ดินทำกินนั้น นับเป็นชุดข้อมูลที่คนรุ่นหลังยังต้องศึกษาและทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ในประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่จะเป็นตัวช่วยยืนยันข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ได้ สุดท้ายแล้วการที่คนได้ศึกษา สืบค้นประวัติศาสตร์เหล่านั้นก็จะทำให้รู้ที่มาที่ไปของชุมชนเกิดความเข้าใจ ภูมิใจ และสามารถนำข้อมูลเหล่านั้นบอกกล่าวหรือยืนยันในทางสิทธิชุมชนได้

#### 4.3 การใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างการท่องเที่ยวท้องถิ่น

ประเด็นนี้เป็นสิ่งสำคัญของข้อมูลทางประวัติศาสตร์ท้องถิ่น เพราะข้อมูลทางประวัติศาสตร์ท้องถิ่นสามารถเชื่อมโยงเรื่อง การท่องเที่ยวท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี โดยการบอกเล่าเรื่องราวของชุมชนถือเป็นจุดดึงดูดผู้คนให้เข้าไปเยี่ยมชม ศึกษาและสามารถเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการท่องเที่ยวโดยเฉพาะการเป็นนักท่องเที่ยว ซึ่งการท่องเที่ยวท้องถิ่นปฏิเสธ

แนวคิดประวัติศาสตร์ท้องถิ่นไม่ได้ เช่น กรณีของกรณีชุมชนวัฒนธรรมภูไทบ้านภู อำเภอนองสูง จังหวัดมุกดาหาร ซึ่งนำเอาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นตนเองแต่งเป็นเพลงบรรยายเรื่องราวความเป็นมาของชุมชนด้วยซ้ำไป หรือกรณีของการนำประวัติศาสตร์เชื่อมโยงกับวัฒนธรรมท้องถิ่น กรณีตำบลดงบัง อำเภอนาคู จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งก็นำประวัติศาสตร์การตั้งบ้านเมืองและการก่อสร้างสิมโบราณให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการศึกษาและการเรียนรู้เพื่อการท่องเที่ยวท้องถิ่น หรือกรณีการฟื้นฟูเมืองเขมรราชบุรีธานี เทศบาลตำบลเขมรราชบุรี อำเภอยะรัง จังหวัดอุบลราชธานี ที่การนำทุนทางประวัติศาสตร์ท้องถิ่นมาเป็นพลังในการฟื้นฟูเมืองจากเมืองเงียบๆ ริมฝั่งโขงทำให้มีชีวิตชีวาผู้คนเข้าเยี่ยมชมท่องเที่ยวสัมผัสกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชาวเขมรราชบุรีธานี ได้อย่างดี การนำประวัติศาสตร์พื้นที่ในฐานะที่เป็นเมืองเก่า มีอาคารบ้านเก่า อุดมสมบูรณ์ด้วยอาหารพื้นถิ่น มีวัฒนธรรมที่ดั้งเดิมตามแบบฉบับอีสาน จนสามารถเชื่อมโยงประวัติศาสตร์กับการอนุรักษ์บ้านไม้เก่า และเชื่อมโยงกับการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมผ่านถนนสายวัฒนธรรม ที่ทำให้ผู้มาเยือนหลงมนต์เสน่ห์แห่งเมืองเขมรราชบุรีธานี เมืองที่พัฒนาตนเองจากที่มากำลังมองหาที่ไปอย่างมียุทธศาสตร์การพัฒนา หรือกรณีการส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยชุมชน เทศบาลตำบลนาอ้อ จังหวัดเลย ที่เป็นทางผ่านสู่เมืองเชียงคาน ไม่มีทรัพยากรการท่องเที่ยว อาทิ น้ำตก ภูเขา ถ้า ในเขตเทศบาลแต่สามารถเนรมิตพื้นที่สาธารณะให้เป็นแหล่งเรียนรู้ของคนในท้องถิ่นและผู้มาเยือนให้ทราบถึงประวัติความเป็นมาและวิถีชีวิตของคนนาอ้อ โดยเฉพาะการอนุรักษ์บ้านไทยโบราณ การจัดการพื้นที่ทางประวัติศาสตร์ของชุมชนให้เป็นแหล่งเรียนรู้และการท่องเที่ยว เช่น กรณีพิพิธภัณฑสถานวัฒนธรรมพื้นบ้านวัดศรีจันทร์ ที่มีประวัติศาสตร์เป็นมาอย่างยาวนานของชาวนาอ้อและเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ทางการเมืองช่วงฝรั่งเศสเข้ามายึดครองหรือแสวงหาอาณานิคม ซึ่งต่อมาชาวนาอ้อ

และทางการได้ขับไล่ฝรั่งเศสออกไปจากพื้นที่ได้สำเร็จ ประวัติศาสตร์เหล่านั้นถูกกล่าวถึงทั้งในหลักสูตรท้องถิ่น รวมถึงการเป็นสถานที่ท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวและมีเด็กๆ เป็นมัคคุเทศก์แนะนำพื้นที่แก่นักท่องเที่ยว กล่าวได้ว่า คนในพื้นที่เข้าใจพื้นที่มากขึ้น ในขณะเดียวกัน นักท่องเที่ยวก็เข้าใจประวัติศาสตร์ท้องถิ่นไปในตัวผ่านการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือกรณีการนำทุนทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์กับการขับเคลื่อนในการพัฒนาพื้นที่ เทศบาลตำบลท่าพระ จังหวัดขอนแก่น จนกลายเป็นตลาดร้อยปีท่าพระที่ทรงคุณค่าด้วยประวัติศาสตร์ท้องถิ่น เป็นพื้นที่ “เดิน ชม ชิม ซื้บ” ในตลาดร้อยปีท่าพระที่อบอวนด้วยกลิ่นอายทางประวัติศาสตร์ท้องถิ่นและการเลือกซื้อสินค้าและชมบรรยากาศเมืองเก่าท่าพระ

#### 4.4 การใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างการศึกษาของคนในท้องถิ่น

เรื่องนี้สามารถเชื่อมโยงกับประเด็นแรก และประเด็นที่สองได้ ในแง่ที่ว่าเมื่อมีการศึกษาและรวบรวมประวัติศาสตร์หมู่บ้านหรือชุมชนท้องถิ่นแล้ว ก็จะสามารถนำข้อมูลเหล่านั้นมาเป็นแบบเรียน หรือการออกแบบเป็นหลักสูตรเฉพาะของท้องถิ่นได้ ซึ่งจะทำให้คนในท้องถิ่นได้เข้าใจท้องถิ่นของตนมากขึ้น และจะเป็นปัจจัยที่จะสร้างความรักและผูกพันต่อท้องถิ่น ในขณะที่การจัดการศึกษาเรื่องประวัติศาสตร์ท้องถิ่นก็ช่วยเป็นฐานการเรียนรู้หรือกิจกรรมการเรียนรู้ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวท้องถิ่นได้ ทั้งนี้สิ่งที่สำคัญคือการศึกษาท้องถิ่นต้องอาศัยสถานศึกษาในท้องถิ่น เช่น กรณีโรงเรียนตำนานท้องถิ่น เทศบาลตำบลบ้านแฮด จังหวัดขอนแก่น ที่นำเอาประวัติบ้านแฮดไปให้นักเรียนได้เรียนรู้ที่มาของบรรพบุรุษตน ซึ่งสามารถเชื่อมโยงกับประเด็นการสร้างความรักและรักท้องถิ่นผ่านการศึกษาในท้องถิ่นได้ หรือการพัฒนาการจัดการเรียนรู้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นผ่านสถานศึกษาในท้องถิ่น จังหวัดเลย โดยการสร้างกระบวนการเรียนรู้ท้องถิ่นจาก

การศึกษาประวัติศาสตร์ชุมชนท้องถิ่น รวมถึงการสร้างให้เป็นแหล่งเรียนรู้ที่สามารถให้ความรู้ผ่านการศึกษาตามอัยาศัยได้ เป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้ตลอดชีวิต เช่น การสร้างพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น กรณีของพิพิธภัณฑ์ประวัติศาสตร์เทศบาลตำบลกุดหว้า อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ หรือในรูปแบบการพัฒนาศูนย์เรียนรู้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ตำบลท่าสองคอน อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม โดยการนำประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมมาเป็นฐานในการเรียนรู้ ซึ่งเป็นการเรียบเรียงชุดองค์ความรู้ประวัติศาสตร์มาเป็นศูนย์การเรียนรู้ที่คนในท้องถิ่นสามารถสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของคนในท้องถิ่น

### 5. สรุปผลการศึกษา

ประวัติศาสตร์คือการศึกษารวบรวมและวิเคราะห์เรื่องราวในอดีต เพื่อให้เข้าใจพื้นเพความเป็นมาของสิ่งนั้น ในขณะที่ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น หมายถึงประวัติศาสตร์ที่แสดงให้เห็นประวัติความเป็นมาของผู้คนธรรมดาในท้องถิ่นหรือประวัติศาสตร์สังคมมวลชนในท้องถิ่น เป็นประวัติศาสตร์ที่มองเห็นถึงความเคลื่อนไหวของคนในสังคมชุมชน ที่ไม่ได้เน้นที่ประวัติศาสตร์จากอำนาจรัฐส่วนกลางหรือการเมืองหรือเมืองหรือเจ้าเมือง หรือบุคคลสำคัญของเมือง หากแต่เป็นการสืบสาวเรื่องราวความเปลี่ยนแปลงหรือความเคลื่อนไหวของวิถีชีวิต วัฒนธรรม สังคม การเมือง และเศรษฐกิจของผู้คนโดยทั่วไปในชุมชนท้องถิ่น โดยประวัติศาสตร์ท้องถิ่นจะมอบอัตลักษณ์และตัวตนของคนในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งสามารถนำประวัติศาสตร์ท้องถิ่นไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นทั้งเรื่องการศึกษาท้องถิ่น เพื่อการสร้างความรักในถิ่นฐานบ้านเกิดและรู้จักรากเหง้าความเป็นมาของตน การที่ท้องถิ่นสามารถรวบรวมหรือศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นก็ถือว่าเป็นการทำความเข้าใจรากเหง้าและรื้อฟื้นความทรงจำของ

คนในท้องถิ่นที่มีต่อพื้นที่ ทั้งนี้หากสรุปให้ชัดเจนแล้ว ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญดังนี้

**ประการแรก** เป็นการศึกษาประวัติศาสตร์ที่คำนึงถึงผู้คนในชุมชนท้องถิ่นไม่ใช่เน้นที่บุคคลสำคัญระดับชาติ ผู้ปกครองของรัฐหรือผู้มีอำนาจในรัฐเป็นสำคัญ หากแต่คำนึงถึงความเป็นคนท้องถิ่นที่มีวิถีชีวิตและพัฒนาการที่เชื่อมโยงจากอดีต สามารถบอกเล่าเรื่องราวในปัจจุบัน และสามารถนำสู่การกำหนดอนาคตได้

**ประการที่สอง** เป็นประวัติศาสตร์ที่เน้นความหลากหลายที่ไม่ได้มองแต่ศูนย์กลางอำนาจ การปกครอง หากแต่ต้องยอมรับอำนาจและเคารพในความเป็นตัวตนและศักดิ์ศรีของคนท้องถิ่นผ่านเรื่องราวและการบอกเล่าทางประวัติศาสตร์ โดยต้องเป็นการยอมรับและให้อำนาจแก่การเกิดขึ้นของอำนาจที่มีหลากหลาย ศูนย์อำนาจหรือการยอมรับความรู้ที่มาจากหลากหลายแหล่ง โดยเฉพาะองค์ความรู้ของชุมชนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างหลากหลายตามบริบทท้องถิ่น ถือเป็นการเสริมพลังอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่น (Empowerment)

**ประการที่สาม** การศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นไม่ได้เน้นไปที่พงศาวดาร จารึก เพียงเท่านั้นแต่ยังให้ความสำคัญอย่างมากกับหลักฐานกลุ่มตำนาน เรื่องราวปรัมปรา ในท้องถิ่นในฐานะที่เป็นความเชื่อและการบอกต่อจากรุ่นสู่รุ่นของคนในท้องถิ่น ที่สามารถนำมาวิเคราะห์เรื่องราวให้สอดคล้องกับบริบทความคิดความเชื่อของท้องถิ่นนั้นๆ ได้

**ประการที่สี่** การให้ความสำคัญกับคนในท้องถิ่น ในฐานะผู้เล่าเรื่องและการบอกเล่าเรื่องราวในท้องถิ่น หรือการใช้แนวคิดประวัติศาสตร์แบบบอกเล่า (Oral History) (ดูเพิ่มเติมจากงาน Lynn Abrams, 2016) คือ การไม่ตัดขาดการรับรู้ของคนออกจากประวัติศาสตร์ คนในชุมชนท้องถิ่น กล่าวคือส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์ท้องถิ่น เป็นประวัติศาสตร์ที่เป็นพลวัตมีพัฒนาการที่ทุกคนในชุมชนท้องถิ่นสามารถร่วมอธิบายและเป็น

เจ้าของประวัติศาสตร์ ไม่ใช่ประวัติศาสตร์ที่เราไม่รู้จักแต่ต้องมาท่องจำเพื่อเรียนรู้ดังเช่นประวัติศาสตร์แบบเส้นตรงของชาติที่ละเลยความเป็นตัวตนของคนท้องถิ่น

**สำหรับวิธีการศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่น (Historical Method) ในมุมมองของผู้วิจัยขอสรุปขั้นตอนในการศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางในการรวบรวมเรียบเรียงและวิเคราะห์เรื่องราวของท้องถิ่น ให้เป็นประวัติศาสตร์ท้องถิ่นดังนี้**

**ประการแรก** การกำหนดเป้าหมายหรือประเด็นที่จะศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่น โดยผู้ที่จะทำการศึกษาดำเนินการกำหนดเป้าหมายที่จะศึกษาว่าจะศึกษาเรื่องใดของท้องถิ่น เช่น จะศึกษาประเด็นสภาพเศรษฐกิจของท้องถิ่น สภาพสังคมท้องถิ่น วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือจะศึกษาภาพรวมของประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องราวของคนในชุมชน ดังนั้นผู้ที่จะศึกษาต้องกำหนดเป้าหมายให้ชัดเจนว่าจะศึกษาเพียงบางประเด็น หรือจะศึกษาทุกประเด็น และควรมีการกำหนดช่วงเวลาที่จะศึกษาช่วงใดเพื่อให้เห็นภาพขอบเขตในการศึกษาที่ชัดเจนขึ้น

**ประการที่สอง** การทบทวนวรรณกรรมและหลักฐานทางประวัติศาสตร์ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง การศึกษาข้อมูลที่มีอยู่ว่ามีการศึกษารวบรวมและเรียบเรียงไว้หรือไม่อย่างไร ถ้ามีได้ศึกษาประเด็นอะไร ช่วงปีใด ผลการศึกษาที่ได้เป็นอย่างไร เพื่อให้ทราบสถานภาพของท้องถิ่นว่ามีข้อมูลใดแล้วบ้าง ซึ่งหลักฐานอาจอยู่ในรูปแบบของ จารึก ตำนาน หรือบันทึกของบุคคล เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ต่อไป

**ประการที่สาม** การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มเพื่อแสวงหาประวัติศาสตร์ท้องถิ่น การสัมภาษณ์บุคคลจะทำให้ได้ข้อมูลเชิงคุณภาพ เรื่องการรับรู้เรื่องราวการรับรู้อดีตของคนในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งต้องอาศัยข้อมูลในเชิงการบอกเล่า หรือที่เรียกว่าประวัติศาสตร์แบบบอกเล่า ว่าแต่ละคนรับรู้เรื่องราวในอดีตอย่างไร

ถูกส่งผ่านแนวคิดความเชื่อมาอย่างไร โดยผู้สัมภาษณ์ไม่ควรลืมสมุดบันทึกและปากกาหรือดินสอในการจดบันทึก และไม่ควรไวใจเครื่องบันทึกเสียงมากนักเพราะบางทีอาจมีปัญหาเรื่องเทคนิค ผู้วิจัยให้ความสำคัญอย่างมากเพราะถือเป็นการให้เกียรติผู้ถูกสัมภาษณ์ในแง่ที่ว่าเราสนใจข้อมูลให้ผู้สัมภาษณ์ให้แก่นักวิจัย และที่สำคัญเป็นการทบทวนความคิดของผู้วิจัยอีกด้วยว่าเราได้ประเด็นใดบ้างจากการสัมภาษณ์ซึ่งจะช่วยลดเวลาของผู้วิจัยได้เพราะได้ประเด็นจากการสัมภาษณ์แล้วที่เหลือก็เป็นเพียงการถอดเทปสัมภาษณ์เพื่อนำมายืนยันสิ่งที่ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ ส่วนประเด็นการสนทนากลุ่มย่อยก็ไม่ควรมีผู้เข้าร่วมสัมมนากลุ่มเกิน 10 คน เพราะจะทำให้เวทีในการสนทนาพูดคุยใหญ่เกินไป

**ประการที่สี่** การวิเคราะห์ สังเคราะห์ ตีความข้อมูล และหลักฐานทางประวัติศาสตร์ การวิเคราะห์ข้อมูลทางประวัติศาสตร์คือการจำแนกแยกแยะข้อมูลออกเป็นหมวดหมู่ และพิจารณาข้อมูลทั้งจากหลักฐานที่เป็นเอกสาร และข้อมูลที่เป็นการสัมภาษณ์หรือสนทนากลุ่ม และยังต้องมีการสังเคราะห์ข้อมูลเข้าด้วยกันให้เห็นภาพรวมของสิ่งที่ศึกษาและค้นพบ สำหรับการศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นสามารถนำประเด็นสำคัญๆ ของชุมชนท้องถิ่นมาร้อยเรียงเป็นช่วงเวลาและพัฒนาการของท้องถิ่นได้ ว่ามีเรื่องราวใดเกิดขึ้น เชื่อมโยงกับประวัติศาสตร์ชาติอย่างไร ท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร มีกี่ช่วงพัฒนาการที่สำคัญอันจะทำให้เห็นภาพรวมของความเคลื่อนไหวตัวของชุมชนท้องถิ่นผ่านการบอกเล่าและการรับรู้ของคนในท้องถิ่นเอง และต้องมีการตีความต่อชุดข้อมูลประวัติศาสตร์ท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ หากพบข้อมูลขัดแย้งกันหรือได้ข้อมูลเรื่องเดียวกัน แต่ไม่สอดคล้องกัน เช่น ช่วงเวลาคลาดเคลื่อน ชื่อบุคคลคลาดเคลื่อน ก็จำเป็นต้องมีการตรวจสอบและตีความข้อมูลโดยเฉพาะการตีความข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation)

**ประการที่ห้า** การนำเสนอข้อมูลทางประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ภายหลังจากที่มีการศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นแล้ว สามารถนำข้อมูลทางประวัติศาสตร์อย่างน้อยสองแนวทางคือ แนวทางการนำเสนอรูปแบบทางวิชาการ เช่น รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ บทความวิจัยที่นำเสนอต่อที่ประชุมวิชาการ บทความวิจัยที่ตีพิมพ์ในวารสารทางวิชาการ การนำข้อมูลไปตีพิมพ์เป็นหนังสือ ตำรา หนังสือเล่มเล็ก และแนวทางที่สองคือการนำเสนอข้อมูลประวัติศาสตร์ในเชิงการประยุกต์ เช่น วิทยุทัศน์ละครเวที บทเพลง กลอนลำของหมอลำ สารภัญญะ บทเพลง บทกลอนหรือคำขวัญท้องถิ่น รวมถึงการจัดทำข้อมูลเพื่อบรรจุลงในศูนย์เรียนรู้และพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น โดยเฉพาะการทำผังลำดับเวลาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นที่จะทำให้เข้าใจได้ง่าย เป็นต้น

**ประการที่หก** การใช้ประโยชน์จากประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ภายหลังจากที่มีการใช้ทรัพยากรเพื่อศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นแล้วมีความจำเป็นอย่างที่จะต้องมีการนำข้อมูลมาใช้ประโยชน์ในการขับเคลื่อนและการพัฒนาท้องถิ่น การนำชุดข้อมูลประวัติศาสตร์ท้องถิ่นไปประยุกต์ใช้เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ไม่ว่าจะนำไปในรูปแบบใดก็ตาม เพราะชุมชนท้องถิ่นเท่านั้นที่จะเห็นคุณค่าอันยิ่งใหญ่ของประวัติศาสตร์ความเป็นมาของการขับเคลื่อนจำเป็นต้องใช้เครือข่ายในการจัดการประวัติศาสตร์ท้องถิ่นร่วมกัน

ดังนั้นการศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่น คือการศึกษาหรือการวิจัยทางสังคมศาสตร์รูปแบบหนึ่ง ซึ่งอาจมีชื่อเรียกที่ต่างกันออกไป เช่น ประวัติศาสตร์แบบบอกเล่า เพราะเอาเข้าจริงๆ แล้วคือการศึกษาหรือวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์ การศึกษาหรือการวิเคราะห์เอกสารทางประวัติศาสตร์ อาจรวมไปถึงรูปแบบอื่นๆ ที่เสริมการค้นหาข้อมูลได้เช่น การสนทนากลุ่มย่อย หรือการประชุมกลุ่มชาวบ้านเพื่อสะท้อนข้อมูลพื้นที่หรือประวัติศาสตร์ความเป็นมาของชุมชนหมู่บ้าน

แนวทางการประยุกต์ใช้ประวัติศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น การศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นคือการบ่งบอกถึงตัวตนและการมีพื้นที่ถิ่นของชุมชนท้องถิ่น ในการกำหนดการรับรู้ชุมชนด้วยคนในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งลักษณะเฉพาะที่ไม่ใช่เป็นประวัติศาสตร์แบบชุดเดียว ดังเช่นประวัติศาสตร์ชาติดังที่มีการสื่อสารกันในแบบเรียนปัจจุบันที่รัฐเป็นผู้กำหนดและเป็นผู้เขียนประวัติศาสตร์เพื่อการสร้างความเป็นคนในชาติ อย่างไรก็ตามประวัติศาสตร์ท้องถิ่นมีชุดองค์ความรู้และการรับรู้ที่มีความลึกซึ้ง ละเอียดลอบเนื่องจากเป็นประวัติศาสตร์สังคมที่กล่าวถึงเรื่องราวของคนในชุมชนท้องถิ่น ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นถือเป็นชุดองค์ความรู้และการรับรู้ของคนในชุมชนท้องถิ่น ที่ท้องถิ่นสามารถกล่าวถึงตนได้อย่างภาคภูมิใจที่สามารถอธิบายให้เชื่อมโยงกับประวัติศาสตร์ชาติ ว่าช่วงเวลานั้นชุมชนท้องถิ่นมีพัฒนาการมาอย่างไร สภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมของท้องถิ่นในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นอย่างไร จะสามารถนำเอาประวัติศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นที่มีมาใช้ในการสร้างการเรียนรู้ และเป็นบทเรียนแก่คนในชุมชนท้องถิ่นได้อย่างไร เป็นคำถามที่จะสามารถนำเอาประวัติศาสตร์มาเป็นบทเรียนให้กับคนในชุมชนท้องถิ่นท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ ทั้งนี้สำหรับแนวทางการประยุกต์ใช้ประวัติศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นสามารถพิจารณาได้สี่มิติดังนี้ 1) การใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อสร้างความตระหนักและสำนึกรักท้องถิ่น 2) การใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อการต่อสู้กับอำนาจรัฐและทุนภายนอก 3) การใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างการท่องเที่ยวโดยท้องถิ่น 4) การใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างการศึกษาของคนในท้องถิ่น

## 6. ข้อเสนอแนะเพื่อสร้างพลังในการพัฒนาและศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่น

**ประการแรก** ชุมชนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ควรมีการศึกษาและรวบรวมประวัติศาสตร์ชุมชนท้องถิ่น เพื่อทำเป็นฐานข้อมูลในการพัฒนาท้องถิ่นในมิติต่างๆ ทั้งเรื่องการสร้างความรักความผูกพันต่อท้องถิ่น การเชื่อมโยงกับการศึกษาท้องถิ่น การพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น

**ประการที่สอง** ชุมชนและท้องถิ่นสามารถนำเอาประเด็นการศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่น มาเป็นปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ผ่านกระบวนการส่งเสริมการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้สูงอายุ ประชาชนชาวบ้านกับเด็กและเยาวชนรุ่นใหม่ ที่ท่างทายและละเลยถิ่นฐานบ้านเกิดเมืองนอนของตน การทำกิจกรรมร่วมกันของกลุ่มคนต่างช่วงวัย จะช่วยให้คนในชุมชนมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน และพูดคุยกันด้วยภาษาคนมากขึ้น และลดอัตราภาวะสมาธิสั้นจากการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่และการติดสังคมออนไลน์จนละเลยสังคมหรือวิถีชีวิตที่แท้จริง

**ประการที่สาม** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรร่วมมือกับชุมชนหรือกลุ่มชุมชน เช่น กลุ่มผู้สูงอายุ จัดกิจกรรมที่เชื่อมโยงประวัติศาสตร์ท้องถิ่น เช่น อาจเป็นกิจกรรมบอกเล่าเก้าสิบ หรือชุมชนคนชอบเล่า เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างคนต่างช่วงวัยในชุมชนท้องถิ่น โดยใช้กิจกรรมบอกเล่าทางประวัติศาสตร์เป็นสื่อกลางในการผสานคนในชุมชนท้องถิ่น

**ประการที่สี่** การสร้างศูนย์การเรียนรู้และพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น จะเป็นประวัติศาสตร์ท้องถิ่นที่เห็นเป็นรูปธรรม และสามารถเชื่อมโยงกับประเด็นการประยุกต์ใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นได้อย่างดี ทั้งเรื่องการสร้าง ความผูกพัน ทั้งเรื่องการศึกษาในท้องถิ่นรวมถึงการสร้าง

เป็นฐานการเรียนรู้ในชุมชนท้องถิ่นผ่านกิจกรรมท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมในท้องถิ่นได้อีกด้วย และการสร้างศูนย์การเรียนรู้หรือพิพิธภัณฑ์จะช่วยให้เกิดการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนเนื่องจากทุกคนเห็นภาพการทำงานร่วมกัน อาทิ การระดมของเก่าในชุมชนเพื่อเป็นองค์ประกอบในพิพิธภัณฑ์ การเป็นกรรมการดูแลพิพิธภัณฑ์ การเป็นมัคคุเทศก์ให้ข้อมูลพิพิธภัณฑ์หรือศูนย์การเรียนรู้ท้องถิ่น เป็นต้น

**ประการที่ห้า** หากมีการนำเอาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นมาเป็นฐานการเรียนรู้เพื่อการท่องเที่ยว ควรมีการเชื่อมโยงกับกิจกรรมอื่นๆในชุมชนมิใช่เพียงแค่ประเด็นประวัติศาสตร์ชุมชนเท่านั้น เช่น อาหารท้องถิ่น วิถีชีวิตท้องถิ่น วัฒนธรรมท้องถิ่น ผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น เป็นต้น

เพื่อให้การท่องเที่ยวท้องถิ่นเชิงวัฒนธรรมมีความครบเครื่องและมีประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเป็นฐาน

**ประการที่หก** ควรกำหนดทิศทางนโยบายระดับชาติ ซึ่งอาจเป็นกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมให้มีการศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นและนำมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งอาจรวมถึงระบบจุดจบใจด้วยการประกวดนวัตกรรมด้านการสืบค้นและนำประวัติศาสตร์ท้องถิ่นมาประยุกต์ใช้ อันจะทำให้เกิดความตื่นตัวของท้องถิ่นในการศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นอย่างจริงจังและมีการนำประวัติศาสตร์ท้องถิ่นมาใช้อย่างเป็นระบบที่เชื่อมโยงกับประชาชนในพื้นที่

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์และคณะ. (2559). *วิถีชุมชนเครื่องมือ 7 ขั้นที่ทำงานชุมชนง่ายได้ผลและสนุก*. นนทบุรี : สุขศาลา.
- ฉลอง สุนทรวาณิชย์. (2539). การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลังการเข้ามาของระบบอาณานิคม. *เอเชียปริทัศน์* ปีที่ 7 ฉบับที่ 2.
- ณรงค์ฤทธิ์ สุมาลี. (2557). เจ้าแม่สองนาง : การสร้างความหมายของความเชื่อและบทบาทการเสริมพลังท้องถิ่น. *วารสารวิชาการแพรวากาฬสินธุ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์*. 1(2). 32-36.
- ดาร์รัตน์ เมตตาริกานนท์. (2542). *การเขียนประวัติศาสตร์ลาวในหนังสือแบบเรียนลาว*. มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์.
- ดาร์รัตน์ เมตตาริกานนท์. (2548). *ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น*. ขอนแก่น. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- เต็ม วิภาคย์พจนกิจ. (2557). *ประวัติศาสตร์อีสาน*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ. (2554). *แนวคิดและแนวทางการศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่น*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: อินทนิล.
- ธิดา สาระยา. (2529). *ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น: ประวัติศาสตร์สัมพันธ์กับสังคมมนุษย์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เมืองโบราณ.
- นฤดม ทิมประเสริฐ. (2554). กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ตั้งอยู่บนฐานของสิทธิชุมชนในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นทางทะเล กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช. *วารสารวิจัยเพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่*. ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 พฤศจิกายน-ธันวาคม.
- บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา. (2548). *การพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน Sustainable Tourism Development*. กรุงเทพฯ. ศูนย์วิชาการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย.
- ปฐม หงส์สุวรรณ. (2557). ดงภูดิน : เรื่องเล่าศักดิ์สิทธิ์กับปฏิบัติการสร้างความหมายว่าด้วยสิทธิชุมชน. *Journal of Mekong Societies*. ปีที่ 10 ฉบับที่ 3 กันยายน-ธันวาคม.
- ประเวศ วะสี. (2545). พลังท้องถิ่นในกระแสความเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม. ใน สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ. *พลังท้องถิ่นในกระแสความเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม*. กรุงเทพฯ. กระทรวงวัฒนธรรม.
- พิเนตร ดาวเรือง. (2552). *กระบวนการศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่น อย่างมีส่วนร่วมเพื่อการจัดสร้างพิพิธภัณฑ์พื้นบ้านวัดพุทธมงคล ตำบลคันธารราษฎร์ อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- ยงยุทธ ชูแว่น. (2551). *ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นไทยว่าด้วยความเป็นมาสถานภาพแนวคิดวิธีการศึกษาและบทบาทในสังคมปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

เยาวภา ประคองศิลป์. (2542). ถึงเวลาหรือยังที่คนในท้องถิ่นควรให้ความสนใจประวัติศาสตร์ท้องถิ่น. *วารสาร ศูนย์บริการวิชาการ*. ปีที่ 7 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม-กันยายน 2542.

ศรีศักร วัลลิโภดม. (2533). *แอ่งอารยธรรมอีสาน แฉหลักฐานโบราณคดี พลิกโฉมหน้าประวัติศาสตร์ไทย*. กรุงเทพฯ: บริษัท พิมเนศ พรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด.

ศรีศักร วัลลิโภดม. (2551). *พิพิธภัณฑ์และประวัติศาสตร์ท้องถิ่น : กระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน*. กรุงเทพฯ : มูลนิธิ เล็ก-ประไพ วิริยะพันธุ์.

ศรีศักร วัลลิโภดม. (2557). *ปฏิบัติการประวัติศาสตร์ท้องถิ่น*. วลัยลักษณ์ ทรงศิริ (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ : มูลนิธิเล็ก-ประไพ วิริยะพันธุ์.

สถาบันพระปกเกล้า. (2557). *รางวัลพระปกเกล้า' 57*. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

สุเทพ สุนทรเกษม. (2548). *มานุษยวิทยากับประวัติศาสตร์*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : วิริยะธุรกิจ.

สุนทรชัย ขอบยศ. (2561). *ตามรอย... ญาครุฑหุ้ม (เจ้าราชครูหลวงโพนสะเม็ก) : ผู้นำทางการเมืองที่ทรงอิทธิพลในลุ่มน้ำโขง*. กรุงเทพฯ : ศูนย์ญาครุฑหุ้มศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น.

อรรถ นันทจักร. (2535). *ประวัติศาสตร์และหลักฐานทางประวัติศาสตร์ท้องถิ่นอีสาน*. มหาสารคาม : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาสารคาม.

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. (2558). ข้อเสนอในการศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่น : ประวัติศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นภาคเหนือ. ในธนาพล ลีเมอภิชาติและ สุวิมล รุ่งเจริญ (บรรณาธิการ). *เจ้าพ่อประวัติศาสตร์จอมขมังเวทย์ รวมบทความประวัติศาสตร์ในโอกาสครบรอบ 60 ปีฉลอง สุนทราวาณิชย์*. กรุงเทพฯ : ศยาม.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2560). *ประวัติศาสตร์สังคมล้านนา : ความเคลื่อนไหวของชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่น*. พิมพ์ครั้งที่ 2. พิษณุโลก : รัตนสุวรรณการพิมพ์.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2560). *เมืองนิยม เมืองของไทยคือบ้านของเรา*. นนทบุรี : ศูนย์ศึกษาเมืองและมหานคร มหาวิทยาลัยรังสิต.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2557). *แปรถิ่นเปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และอัครเดช สุภักกุล. (2557). *ล้านนานิยม : คำโครงประวัติศาสตร์เพื่อความรักและภูมิใจในท้องถิ่น*. ปทุมธานี : มหาวิทยาลัยรังสิต.

## เว็บไซต์

ศรีศักร วัลลิโภดม. (2561). มูลนิธิเล็ก-ประไพ วิริยะพันธุ์. (ออนไลน์). เข้าถึงวันที่ 19 กันยายน 2561. จาก <http://lek-prapai.org/home/about.php>

## ภาษาอังกฤษ

Lynn Abrams. (2016). *Oral History Theory*. Second edition. New York : Routledge.



**บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)**

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท เทพผดุงพรมะพร้าว จำกัด  
THEPPADUNGORN COCONUT CO., LTD.

บริษัท เทพผดุงพรมะพร้าว จำกัด  
ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



**บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด**

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



  
**NAMYONG**  
**TERMINAL**

**บริษัท นามยง เทอร์มินัล จำกัด (มหาชน)**  
ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

**การทางพิเศษแห่งประเทศไทย**

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



**บริษัท นนทพันธ์ เทรดดิ้ง จำกัด**

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



**TOYOTA**

*mobility of happiness*

**บริษัท โตโยต้า มอเตอร์ ประเทศไทย จำกัด**

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า

## จริยธรรมในการเผยแพร่บทความของวารสารสถาบันพระปกเกล้า

วารสารสถาบันพระปกเกล้าให้ความสำคัญกับจริยธรรมในการเผยแพร่บทความ ดังนั้น บุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเผยแพร่บทความ จึงถือปฏิบัติตามหลักการและข้อกำหนดเกี่ยวกับจริยธรรมในการเผยแพร่บทความของวารสารสถาบันพระปกเกล้าอย่างเคร่งครัด

### ● จริยธรรมของบรรณาธิการ ●

1. ยอมรับหรือปฏิเสธบทความเพื่อการตีพิมพ์ตามหลักเกณฑ์ของวารสาร โดยปราศจากอคติที่มีต่อตัวเนื้อหาบทความ หรือต่อตัวผู้แต่ง
2. ดำเนินการพิจารณาและตรวจสอบเนื้อหาของบทความ ว่ามีความเหมาะสมสอดคล้องกับกรอบเนื้อหาของบทความที่วารสารกำหนดไว้
3. ให้เสรีภาพแก่ผู้แต่ง ในการแสดงความคิดเห็นตามหลักวิชา และคงไว้ซึ่งความถูกต้องของผลงานทางวิชาการ
4. ปราศจากการมีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้แต่ง และผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ ซึ่งนำไปสู่การนำบทความไปใช้ประโยชน์ในเชิงธุรกิจหรือผลประโยชน์ส่วนตัว
5. ไม่ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของบทความและผลประเมินของผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ
6. ปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนของวารสารอย่างเคร่งครัด ตรงไปตรงมา และปกป้องความเป็นอิสระของกองบรรณาธิการในการเสนอความเห็นต่างๆ
7. รักษามาตรฐานของวารสารและพัฒนาวารสารให้มีคุณภาพและทันสมัยเป็นที่ยอมรับอยู่เสมอ

### ● จริยธรรมของผู้แต่ง ●

1. ชื่อผู้แต่งที่ปรากฏในบทความจะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนในงานเขียนขึ้นดังกล่าวจริง
2. บทความที่ผู้แต่งส่งเพื่อพิจารณาเผยแพร่นั้น ต้องเป็นงานเขียนที่ไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารเล่มใดมาก่อน และไม่อยู่ในระหว่างการเสนอ เพื่อขอรับพิจารณาตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารฉบับอื่น
3. บทความที่ผู้แต่งส่งเพื่อพิจารณาเผยแพร่นั้น ต้องถือปฏิบัติตามกรอบเนื้อหา และข้อกำหนดต่างๆ ที่วารสารได้กำหนดไว้โดยเคร่งครัด
4. ไม่นำงานเขียนของผู้อื่นมาเป็นของตน และไม่ลอกเลียนงานเขียนของผู้อื่น รวมถึงต้องให้เกียรติและอ้างถึงบุคคลหรือแหล่งที่มาของข้อมูลที่น่ามาใช้ในการเขียนของตน
5. เคารพความคิดเห็นทางวิชาการและพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขบทความ ตามคำแนะนำของผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ
6. บทความที่ผู้แต่งส่งเพื่อพิจารณาเผยแพร่นั้น หากเป็นบทความที่ได้รับทุนจะต้องเปิดเผยแหล่งทุนที่สนับสนุนในงานเขียนดังกล่าว และถ้าบทความเป็นส่วนหนึ่งของผลการศึกษาวิจัย บทความจะต้องมีการระบุถึงการศึกษาวิจัยนั้นๆ ด้วย
7. ยินยอมโอนลิขสิทธิ์งานเขียนให้แก่วารสาร หลังได้รับการพิจารณาตอบรับการตีพิมพ์เพื่อเผยแพร่จากวารสารแล้ว

### ● จริยธรรมของผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ (Reviewers) ●

1. มีความรู้ หรือความชำนาญ หรือประสบการณ์ ตามกรอบเนื้อหาของงานเขียนที่ต้องพิจารณา ซึ่งนำไปสู่การยอมรับ หรือให้แก้ไข หรือปฏิเสธบทความ ด้วยความเป็นธรรมและถูกต้องตามหลักวิชาการ
2. ยอมรับ หรือให้แก้ไข หรือปฏิเสธบทความ เพื่อการตีพิมพ์ตามหลักเกณฑ์ของวารสาร โดยปราศจากอคติที่มีต่อตัวเนื้อหาของบทความ หรือ ต่อตัวผู้แต่ง
3. มีความตรงต่อเวลาในการพิจารณางานเขียน ตามกรอบเวลาที่วารสารกำหนด
4. ไม่ดำเนินการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว จากงานเขียนที่รับไว้เพื่อพิจารณา
5. ช่วยให้เห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของบรรณาธิการและกองบรรณาธิการในการพิจารณาบทความที่จะตีพิมพ์เผยแพร่ลงในวารสาร