



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 02-141-9760 โทรสาร 02-143-8186
www.kpi.ac.th



วารสารสถาบันพระปกเกล้า 03-2560

ISBN : 1685-9855



9 771685 985005

ราคา 120 บาท

วารสารพระปกเกล้า

ปีที่ 15 ฉบับที่ 3 กันยายน - ธันวาคม 2560

วารสาร สถาบันพระปกเกล้า

ปีที่ 15 ฉบับที่ 3 กันยายน - ธันวาคม 2560

KING PRAJADHIPOK'S INSTITUTE JOURNAL

ISBN 1685-9855



..... **ผู้อำนวยการวารสาร**

ศ.วุฒิสาร ตันไชย
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

..... **ผู้จัดการ**

นายวิวัฒน์ ชัยภาคภูมิ
รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

..... **บรรณาธิการ**

ผศ. ดร.อรทัย ก๊กผล
รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

..... **กองบรรณาธิการ**

ศ. ดร.จรัส สุวรรณมาลา
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศ. ดร.ไชยวัฒน์ คำชู
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศ. ดร.สกนธ์ วรรณวิวัฒนา
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศ. ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ. ดร.นิยม รัฐอมฤต
วิทยาลัยนานาชาติปรีดี พนมยงค์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ. ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศ.วุฒิสาร ตันไชย
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

รศ. ดร.ปณิธาน วัฒนายากร
ผอ.วิทยาลัยการเมืองการปกครอง

สถาบันพระปกเกล้า

พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ
ผอ.สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล

สถาบันพระปกเกล้า

ดร.ถวิลวดี บุรีกุล
ผอ.สำนักวิจัยและพัฒนา

สถาบันพระปกเกล้า

..... **ผู้ช่วยบรรณาธิการ**

นายภควิต อัจฉริยปัญญา
วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

สถาบันพระปกเกล้า

..... **ผู้ทรงคุณวุฒิอ่านบทความประจำฉบับ**

ศ. ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์
สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

รศ.พรทิพย์ สัมปัตตะวนิช
คณบดีคณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ. ดร.โสภารัตน์ จารุสมบัติ
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผศ.ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผศ. ดร.อรทัย ก๊กผล
รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ดร.ณัฐพล ใจจริง
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ

สวนสุนันทา
ดร.ถวิลวดี บุรีกุล
ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า



วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ปีที่ 15 ฉบับที่ 3 กันยายน-ธันวาคม 2560 ISSN 1685-9855

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 0-2141-9600 โทรสาร 0-2143-8174

วารสารสถาบันพระปกเกล้าเป็นวารสารทางวิชาการด้านการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของสถาบันพระปกเกล้า มีกำหนดออก 3 ฉบับต่อปี ในเดือนมกราคม พฤษภาคม และกันยายน

โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในประเด็น ที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนการสร้าง จิตสำนึกของประชาชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ตามวิถี ประชาธิปไตย

ทั้งนี้ บทความที่จะได้รับการตอบรับเพื่อตีพิมพ์ลงในวารสาร จะต้องผ่านการ พิจารณาจากกองบรรณาธิการ ซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ ในการอ่านบทความ (Peer Review)

วารสารสถาบันพระปกเกล้ายินดีรับพิจารณาบทความทางวิชาการ บทวิจารณ์หนังสือ เพื่อตีพิมพ์ลงในวารสาร โดยจะต้องมีความยาวไม่ต่ำกว่า 15 หน้ากระดาษเอ 4 และต้องส่งต้นฉบับบทความ 1 ชุด พร้อมบันทึกลงใน แผ่นซีดีจำนวน 1 แผ่น ส่งมาพร้อมกับที่อยู่และเบอร์โทรศัพท์ของผู้เขียน เพื่อการติดต่อกลับ

ผู้สนใจส่งบทความหรือสมัครสมาชิกและลงโฆษณา ติดต่อได้ที่ กองบรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า สถาบันพระปกเกล้า ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้) เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 โทรศัพท์ 0-2141-9600 โทรสาร 0-2143-8174

ราคาต่อฉบับ: 120 บาท

คณะทำงาน พิมพ์ที่

นางสาวเกษณี ธนการศักดิ์ บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด
นางระพีพรรณ ทิวสระแก้ว 745 ถนนนครไชยศรี แขวงนครไชยศรี
นางพนารัตน์ คำพุ่ม เขตคูสิต กรุงเทพฯ 10300
นางสาวลักขณา สุขชื่น โทรศัพท์ 02-243-9040-4
โทรสาร 02-243-3225

ส.า.ร.บ.ญ

เรื่อง	หน้า
การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมกับการวิจัยด้านการสื่อสารในองค์กร มานา ปัจฉิมนันท์	5
การนำการปรึกษาหารือมาใช้ในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ : การทบทวนสำหรับแนวทางในเชิงปฏิบัติ ภาควุฒิปิ ฤกษ์เมธ	19
การเมืองท้องถิ่นกับความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ สุทธิเกียรติ อังกาบฐานะ	38
การถอดบทเรียนการพัฒนาภาคีชุมชนเพื่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมเพื่อความยั่งยืน : ศึกษารณิเครือข่ายโครงการรักษ์ป่าโคกหลวง องค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน อำเภอัญจาศิริ จังหวัดขอนแก่น พนารัตน์ มาศฉลาด	61
ความแตกต่างพื้นฐานของกลุ่มสมาชิก: ปัญหาการ “เหมารวม” ในการศึกษาขบวนการคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย ปฐมพร ศรีมันตะ	86
ความคิดเห็นของประชาชนจังหวัดพะเยาที่มีต่อเหตุการณ์การรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์	108

ทางคณะผู้จัดทำยินดีที่จะเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลที่มีประโยชน์หรือน่าสนใจต่อ
สาธารณชนและขอสงวนสิทธิ์ในการสรุปย่อ ตัดทอนหรือเพิ่มเติมตามความเหมาะสม
ความเห็นและทัศนะในแต่ละเรื่องเป็นของผู้เขียน ซึ่งทางคณะผู้จัดทำและสถาบันพระปกเกล้าไม่จำเป็นต้อง
เห็นด้วยเสมอไป

บรรณาริการแถลลง

เราทุกคนคงตระหนักร่วมกันว่า “โลกที่เราอยู่ไม่ใช่แบบเดิมที่เราคุ้นชินอีกแล้ว” การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีน่าจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของแบบแผนการดำรงอยู่ของผู้คนและชีวิตอย่างเห็นได้ชัด หลายองค์กรและอาชีพบางสาขาล้มหายตายจากเพราะหมดความจำเป็น การปรับตัวเป็นหัวใจสำคัญของการอยู่รอด เหมือนที่ Charles Darwin กล่าวว่า “คนที่อยู่รอดไม่ใช่คนที่แข็งแรงที่สุดหากแต่เป็นคนที่รู้จักปรับตัว” ดังเห็นว่หลายบริการเริ่มมีสัญญาณของการถดถอย เพราะสินค้าบริการนั้นถูกทดแทนด้วยสิ่งใหม่ๆ และในขณะเดียวกันสินค้าและบริการใหม่ๆ เติบโต เปิดโอกาสใหม่ๆ แนวคิดแบบแผนความเชื่อและปฏิบัติใหม่ๆ เริ่มใช้ไม่ได้ผลท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงนี้

ทุกแหวดวงมีการขยับปรับตัวกันท่วหน้าในการรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลง เราเริ่มเห็นแนวโน้มรูปแบบการเมืองและการบริการสาธารณะใหม่ๆ ให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงแต่ขณะเดียวกันก็ถือเป็นความท้าทายอย่างยิ่งยวดของการปรับตัวของภาครัฐและการเมืองเช่นกันเพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง เพราะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวถึงนี้มีความรวดเร็วอย่างไม่เคยคาดมาก่อน มีความหลากหลายจนไม่สามารถหาแบบแผนที่ดีชัดเจน รวมทั้งมีความซับซ้อนจนวิเคราะห์สาเหตุและทางออกได้ชัดเจน แนวคิดและกรอบการศึกษาทางวิชาการจำเป็นต้องปรับตัวตามเช่นกัน อาทิ เช่น การศึกษาการเมืองและการบริการสาธารณะไม่ใช่เรื่องของหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น แต่เป็นเรื่องของหลากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชนและประชาชน กลายมาเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) หรือหุ้นส่วนสำคัญในกระบวนการนโยบาย คำศัพท์สำคัญร่วมสมัยที่จะได้ยินมากขึ้นเรื่อยในยุคนี้อาทิ เช่น ประชาธิปไตยเครือข่าย (Network) ความร่วมมือ (Collaboration) การมีส่วนร่วม (Participation) การร่วมสร้างสรรค์ (Co-Creation) ความยืดหยุ่น (Resilience) และ นวัตกรรม (Innovation) สะท้อนการเปลี่ยนแปลงนี้ บทความนำเสนอในวารสารฉบับนี้จึงมีความน่าสนใจที่สะท้อนแนวคิดและกรอบการมอง

ปรากฏการณ์ทางสังคมการเมืองในกรอบใหม่ๆ ข้างต้น

บทความแรก เป็นเรื่องของเครือข่ายและการสื่อสารซึ่งมีความสำคัญยิ่งถือเป็นเส้นเลือดขององค์กร ในบทความเรื่อง “การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมกับการวิจัยด้านการสื่อสารในองค์กร” (Social Network Analysis and Organizational Communication Research) ผู้ช่วยศาสตราจารย์มานา ปัจฉิมนันท์ จากคณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย นำเสนอการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมมาใช้ในการทำการศึกษาวิจัยรูปแบบเครือข่ายการสื่อสารประเภทต่างๆ โดยเฉพาะการสื่อสารภายในองค์กร ซึ่งมีลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารภายในองค์กร สามารถนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาไปจัดทำแผนภาพสังคมมิติเพื่อวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อนของการสื่อสาร จนกระทั่งการออกแบบนโยบายและกิจกรรมทางการสื่อสารเพื่อให้เป็นไปในทิศทางของเป้าหมายที่องค์กรต้องการ

คำถามหนึ่งของการเปิดพื้นที่ให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีคุณภาพ คือ ควรมีวิธีการดำเนินการเป็นอย่างไร ในบทความที่สองนี้ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ คณะรัฐศาสตร์ สาขาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นำเสนอบทความเรื่อง “การนำการปรึกษาหารือมาใช้ในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: การทบทวนสำหรับแนวทางในเชิงปฏิบัติ” (Deliberation Adoption in Public Policy Analysis: A Review for Practical Guidance) เพื่อนำเสนอแนวทางในการนำการปรึกษาหารือ หรือสานเสวนา (Deliberation) มาใช้กับกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย เพื่อจะได้เห็นรูปแบบและเทคนิคที่จะช่วยให้การพัฒนาโยบายมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น โดยความต่างของการวิเคราะห์รูปแบบนี้จะเน้นการให้ความสำคัญของความเป็นมนุษย์โดยเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม และให้ความสำคัญแก่แต่ละฝ่ายในการให้เหตุผลอย่างเปิดเผย รวมทั้งนำผู้ด้อยโอกาสเข้ามาร่วมในกระบวนการทำงานที่สนใจเทคนิควิธีการใหม่ๆ อย่างสานเสวนาหรือ Deliberation ไม่ควรพลาด

อีกสองบทความเป็นวิจัยถอดบทเรียนกรณีศึกษา ซึ่งต่อยอดความสำคัญของการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในการจัดการบริการสาธารณะและสะท้อนอย่างชัดเจนว่าการสร้างความร่วมมือเป็นทั้งงานศาสตร์และงานศิลปะไปด้วยกัน ปัจจัยแห่งความสำเร็จแตกต่างกัน การคิดออกแบบกระบวนการและสถาบัน (Design thinking on processes and institutions) มีความสำคัญยิ่ง

ในบทความเรื่อง “การเมืองท้องถิ่นกับความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ” (Politics of Local Cooperation: A Case Study of Public Services Providing) โดย **นายสุทธิเกียรติ อังกาบรณะ** มหาบัณฑิตจากสาขาปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศึกษาพบว่าความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นภายใต้การทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) ในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นผลมาจากลักษณะที่โดดเด่นของปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางการเมืองท้องถิ่น ภาวะผู้นำและนโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์ทางการเมืองท้องถิ่นทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ แรงกดดันทางการเมืองทั้งจากภายในท้องถิ่นและภายนอกท้องถิ่น ไปจนถึงปัจจัยด้านกรรมมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

ส่วนในบทความเรื่อง “การถอดบทเรียนการพัฒนา กติกาชุมชนเพื่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมเพื่อความยั่งยืน : ศึกษากรณีเครือข่ายโครงการรักษป่าโคกหลวง องค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น” โดย **ดร.พนารัตน์ มาศฉมาดล** จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ศึกษาการออกแบ กติกาชุมชนและผลที่เกิดขึ้นจากการใช้กติกาในด้าน ทรัพยากรร่วมให้สามารถบังคับ ดังเช่นกฎหมายทั่วไปให้มีความสอดคล้องกับนโยบายของประเทศ และการถอดแนวปฏิบัติที่ดีในการสร้างบูรณาการกรอบกติการะดับชุมชนกับ โครงการในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมในท้องถิ่น เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงสภาพการบูรณาการกติการะดับชุมชนกับ กติการะดับที่เหนือกว่า แน่นนอนหัวใจอยู่ที่การสร้างข้อตกลง ร่วมกัน ทั้งสองบทความมีความลึกและน่าสนใจมากค่ะ

สองบทความสุดท้ายพาผู้อ่านย้อนประวัติศาสตร์ การเมืองไทย บทความแรกย้อนยาวสักระยะในช่วงที่พรรค คอมมิวนิสต์ยังมีบทบาทและขับเคลื่อนในสังคมไทย โดย **นายปฐมพร ศรีมันตะ** รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กับเรื่อง “ความแตกต่างพื้นฐานของกลุ่มสมาชิก: ปัญหาการ “เหมารวม” ในการศึกษาขบวนการคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย” ซึ่ง ศึกษาประวัติศาสตร์ของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มสมาชิกหรือสหาย กลุ่มต่างๆ ทั้งกลุ่มผู้นำพรรค กลุ่มปัญญาชน และกลุ่มสหาย พื้นฐาน เพื่อวิเคราะห์และมุ่งชี้ให้เห็นความสำคัญของ “ความแตกต่าง” ระหว่างสหายพื้นฐานและสหายกลุ่มอื่นๆ ซึ่งจากการศึกษาพบว่ามีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ระหว่างกลุ่มของผู้นำพรรค ปัญญาชน และสหายพื้นฐาน ในเชิงพื้นเพ ปุณหลัง ทศนคติ วิถีคิด รวมทั้งประเด็นโครงสร้าง ของพรรคที่ไม่เท่าเทียมกัน อันขัดแย้งกับหลักการหรือทฤษฎี ที่รับรู้กันโดยทั่วไป

ส่วนบทความสุดท้ายเป็นประวัติศาสตร์การเมืองไทย ร่วมสมัย บทความเรื่อง “ความคิดเห็นของประชาชน จังหวัดพะเยาที่มีต่อเหตุการณ์การรัฐประหาร พ.ศ. 2557” โดย อาจารย์ **ดร.ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์** จากสาขา วิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย พะเยา นำเสนอผลงานวิจัยว่า ในช่วงแรกของการสำรวจ คนพะเยาส่วนใหญ่รู้สึกดีใจที่เกิดรัฐประหารขึ้น โดยมองว่า รัฐประหารช่วยแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง พื้นฟู ความสามัคคีในชาติ และลดความตึงเครียดในชีวิตประจำวัน แต่เมื่อเวลาผ่านไป คนพะเยามีแนวโน้มที่จะรู้สึกเฉยๆ มากขึ้นและดีใจน้อยลง เนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจและปัญหา ปากท้องยังไม่ได้รับการแก้ไข รวมทั้งมีข้อถกเถียงน่าสนใจ หลายประการ ผลงานวิจัยจากพะเยาจะอธิบายพื้นที่อื่นๆ หรือไม่ ท่านผู้อ่านพิศดูนะค่ะ หากท่านไม่อยากจะตกยุค ห้ามพลาดอ่านบทความชุดนี้ ภูมิใจนำเสนอ

ด้วยรักและปรารถนาดี

ผศ. ดร.อรรถัย ก๊กผล
บรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า

การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมกับการวิจัยด้านการสื่อสารในองค์กร

Social Network Analysis and Organizational Communication Research

มานา ปัจฉิมพันธ์¹

บทคัดย่อ

การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม (Social Network Analysis) เป็นกระบวนการที่ค้นคว้าใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสานกันทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมจะเป็นข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในเครือข่าย สามารถใช้ศึกษาได้ 3 ส่วน ได้แก่ เส้นเชื่อมโยง สมาชิกเครือข่าย และเครือข่าย ดังนั้น จึงสามารถนำวิธีการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม มาใช้ในการศึกษาวิจัยรูปแบบเครือข่ายการสื่อสารประเภทต่างๆ โดยเฉพาะการสื่อสารภายในองค์กร ซึ่งมีลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารภายในองค์กร สามารถนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาไปจัดทำแผนภาพสังคมมิติ เพื่อวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อนของการสื่อสาร จนกระทั่งการออกแบบนโยบายและกิจกรรมทางการสื่อสารเพื่อให้เป็นไปในทิศทางของเป้าหมายที่องค์กรต้องการ

คำสำคัญ: การสื่อสารในองค์กร, การสื่อสาร, เครือข่ายสังคมออนไลน์

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

Abstract

Social Network Analysis (SNA) is a paradigm that uses both quantitative and qualitative research methods. Social networks are analyzed on the basis of the relationships between members of the network. There are three main areas of study: ties, actors, and networks. SNA is used to study various types of communication networks, particularly, organizational communication. Organizational communication is about interpersonal relationships and the information flow within the organization. The data obtained from the study can be applied to draw a sociogram in order to analyze the strengths and weaknesses of the organization. Ultimately, the result can benefit policy design and communication activity planning, which aim to achieve the vision of the organization.

Keywords: Social Network Analysis, Communication Network, Organizational Communication, Communication Research

บทนำ

การสื่อสารภายในองค์การเปรียบเสมือนเส้นเลือดที่หล่อเลี้ยงร่างกาย โยงใยเป็นเครือข่ายทำให้การทำงานของอวัยวะทุกส่วนในร่างกายประสานงานกันได้สมบูรณ์ ในองค์การต่างๆ ก็เช่นเดียวกัน ประกอบไปด้วยหน่วยงานและทีมงานภายในหน่วยงานต่างๆ ที่ต่างฝ่ายต่างก็มีบทบาทหน้าที่และเป้าหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน การสื่อสารทั้งภายในทีมงานและระหว่างทีมงานในองค์การ จึงล้วนมีหน้าที่ประสานความรู้ ความเข้าใจ ซึ่งมีความสำคัญต่อประสิทธิผลขององค์การ (Goldhaber, 1993; Roberts and O'Reilly 1974; Wiio, 1974) การตรวจสอบวัดประสิทธิผลการสื่อสารของทีมงานต่างๆ ในองค์การจึงเป็นสิ่งจำเป็นเช่นเดียวกับการตรวจสอบสุขภาพร่างกายประจำปี โดยเฉพาะการตรวจสอบวัดผลในเชิงปริมาณเพื่อได้ผลออกมาเป็นตัวเลข จะสามารถนำผลมาเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา รวมถึงสามารถนำผลมาเปรียบเทียบระหว่างองค์การได้

เช่นเดียวกับการวิจัยวัดประสิทธิผลของการสื่อสารในองค์การของ ICA Audit ที่ได้รับการยอมรับทั่วโลก สามารถนำผลมารวบรวมและเปรียบเทียบเป็นธนาคารข้อมูล (Data Bank) ได้ (Goldhaber and Rogers, 1979)

การสื่อสารในองค์การนั้น มีทั้งรูปแบบที่เป็นการสื่อสารระหว่างบุคคลและการสื่อสารระหว่างกลุ่มที่มีความสลับซับซ้อนสูง หากมองการสื่อสารเป็นรูปแบบของเครือข่าย (Communication network) ก็จะประกอบด้วยความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลแบบหลายทิศทาง ซึ่งทำให้เกิดการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสาร (Information flow) หรือการแพร่กระจายของข่าวสาร (Information diffusion) จากหน่วยหนึ่งไปสู่อีกหน่วยหนึ่ง หรือจากบุคคลหนึ่งไปสู่อีกบุคคลหนึ่ง การศึกษาเพื่อสร้างความเข้าใจในรูปแบบการไหลเวียนของข้อมูลและเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลภายในกลุ่มทีมงานที่อยู่ภายในองค์การให้อยู่ในรูปของ

โครงสร้างเครือข่ายทางการสื่อสาร จึงเป็นส่วนสำคัญ ในการประเมินประสิทธิภาพทางการสื่อสารขององค์กร ต่างๆ ได้ (Goldhaber and Rogers, 1979)

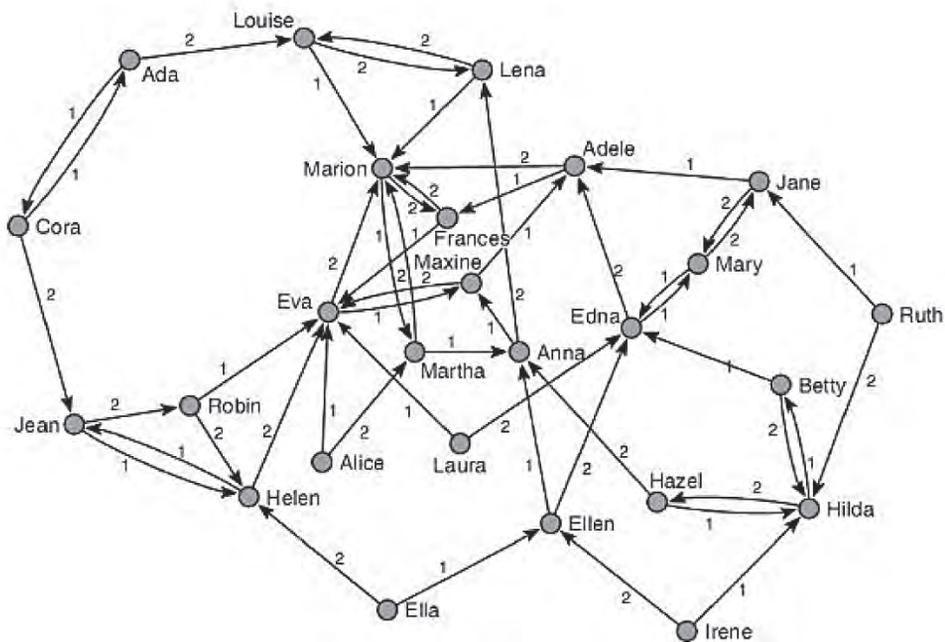
ทฤษฎีเครือข่าย (Network Theory)

เครือข่าย หมายถึง โครงสร้างทางสังคมซึ่งเป็นความสัมพันธ์ของคน กลุ่ม หรือองค์การ ซึ่งส่งผลกระทบต่อ ความเชื่อและพฤติกรรม การศึกษาเครือข่ายจึงให้ความ สนใจเรื่ององค์ประกอบของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นใน เครือข่าย มากกว่าการศึกษาตัวองค์ประกอบของสมาชิก จึงถือว่าเป็นวิธีการมุ่งศึกษาความสัมพันธ์ โดยอาจใช้ ศึกษาสังคมหรือการสื่อสาร ซึ่งหน่วยในการศึกษาได้แก่ ระดับบุคคล กลุ่ม องค์กร และสังคม Rogers (1986) ระบุว่า เครือข่ายทางการสื่อสารประกอบด้วยบุคคลที่มี

การเชื่อมต่อระหว่างกันด้วยการไหลของแบบแผน ทางการสื่อสาร การวิเคราะห์เครือข่ายทางการสื่อสาร จึงเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการเชื่อมโยงระหว่างบุคคล ที่สร้างขึ้นจากการเชื่อมโยงของข้อมูลในโครงสร้างทาง การสื่อสารระหว่างบุคคล ซึ่งเรียกว่า “เครือข่าย” (Network)

การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมเป็นกระบวนการที่ค้น ที่ใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสานกันทั้งเชิงปริมาณและ เชิงคุณภาพ ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์เครือข่ายทาง สังคมจะเป็นข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกใน เครือข่าย ในรูปแบบสังคมมิติ (Sociogram) แสดง เครือข่ายทางสังคม ดังแผนภาพที่ 1 แต่ไม่ใช่ข้อมูลทั่วไป ที่เป็นคุณลักษณะเฉพาะของสมาชิก เช่น เพศ เชื้อชาติ ระดับการศึกษา เป็นต้น (Marin and Wellman, 2011)

แผนภาพที่ 1: ตัวอย่างแผนภาพสังคมมิติ (Sociogram) แสดงน้ำหนักความสัมพันธ์ (เช่น 1 คือน้อย 2 คือมาก) ทิศทางความสัมพันธ์ (ตามหัวลูกศร) ของเครือข่ายทางสังคม (Plotkowiak, 2010)



Choices of twenty-six girls living in one dormitory at a New York state training school. The girls were asked to choose the girls they liked best as their dining-table partners.

การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม

การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม แบ่งออกเป็น 3 ส่วน (Brass, 1995) ได้แก่ การวัดเส้นเชื่อมโยง (Ties) การวัดผลสำหรับสมาชิกเครือข่าย (Actors) การวัดผลสำหรับเครือข่าย (Networks)

1. การวัดเส้นเชื่อมโยง (Ties)

เส้นเชื่อมโยงหมายถึงการเชื่อมต่อระหว่างผู้คน เส้นเชื่อมโยงในการวิเคราะห์เครือข่าย หมายถึง ความสัมพันธ์ทางการสื่อสารระหว่างคน 2 คน การวัดเส้นเชื่อมโยงมี 7 ด้าน ได้แก่ เส้นเชื่อมโยงทางอ้อม (Indirect Links) ความถี่ (Frequency) เสถียรภาพ (Stability) การทับซ้อน (Multiplexity) ความเหนียวแน่น (Strength) ทิศทาง (Direction) และความสมมาตร (Symmetry)

1.1 เส้นเชื่อมโยงทางอ้อม (Indirect Links) เกิดขึ้นเมื่อ A ไม่สื่อสารกับ D ทางตรง แต่สื่อสารผ่าน B และ C หรือการที่ A สื่อสารไปยัง B และ C จากนั้น B และ C สื่อสารต่อไปยังสมาชิกอื่นในกลุ่ม

1.2 ความถี่ (Frequency) หมายถึง ความถี่ของการสื่อสารระหว่างสมาชิกในเครือข่าย ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้เชิงปริมาณของการสื่อสารที่เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกในองค์กร พนักงานจะสื่อสารถึงบางคนหลายครั้งต่อวัน แต่บางคนจะสื่อสารด้วยเป็นครั้งคราวเท่านั้น

1.3 เสถียรภาพ (Stability) เมื่อนักวิจัยศึกษาเสถียรภาพของเครือข่ายทางการสื่อสาร เขาจะมีความสนใจระยะเวลาที่มีความสัมพันธ์นั้นเกิดขึ้น บางความสัมพันธ์หรือเส้นเชื่อมโยงอาจเกิดขึ้นมานานหลายทศวรรษและคงอยู่ถาวร ในขณะที่บางความสัมพันธ์หรือบางเส้นเชื่อมโยงอาจเกิดขึ้นเพียงชั่วคราวแค่มก่ชั่วคราวแล้วหายไป ตัวอย่างเช่น อาจมีเพื่อนร่วมงานบางคนที่เราพบเจอเพียงไม่กี่นาทีในห้องประชุม เราได้สร้าง

การเชื่อมโยงกับบุคคลนั้นในที่ประชุมเพียงแค่วิวคร่าว เส้นเชื่อมโยงนั้นจึงเป็นเส้นที่ไม่มีเสถียรภาพ

1.4 การทับซ้อน (Multiplexity) หมายถึง จำนวนของเส้นเชื่อมโยงจากคนหนึ่งไปยังอีกคนหนึ่ง ซึ่งอาจมีหลายเส้นทับซ้อนกันอยู่ ซึ่งเป็นผลมาจากความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันทั้งภายในองค์กรและสภาพแวดล้อมภายใน เช่น พนักงานคนหนึ่งอาจมีเพื่อนร่วมงานที่ชอบไปวัดเดียวกันและมีลูกไปโรงเรียนเดียวกัน ในกรณีนี้จะมีการเชื่อมโยงผ่านทางความสัมพันธ์หลายแบบทับซ้อนกัน

1.5 ความเหนียวแน่น (Strength) ความแข็งแรงของการเชื่อมโยง หมายถึง จำนวนของเวลา ความเข้มข้นของอารมณ์ในการเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน (ความถี่หรือการทับซ้อนมักจะเป็นตัวชี้วัดความแข็งแรงของเส้นเชื่อมโยง) เส้นเชื่อมโยงบางเส้นที่อยู่ในเครือข่ายการสื่อสารแข็งแรงกว่าเส้นเชื่อมโยงอื่นๆ เช่น กรณีที่เพื่อนร่วมงานสนิทกัน ไปเดินซื้อของห้างสรรพสินค้าหรือไปดูภาพยนตร์ด้วยกัน หรือไปเที่ยวต่างจังหวัดด้วยกัน จะเห็นได้ว่าหากคู่เพื่อนร่วมงานที่มีเส้นทับซ้อนกัน เส้นเชื่อมโยงนั้นจะแข็งแรงกว่าเพื่อนร่วมงานที่ไม่ได้พบเจอนอกเวลางาน

1.6 ทิศทาง (Direction) แนวคิดเรื่องทิศทางมีความใกล้เคียงกับเรื่องการสื่อสารแนวตั้ง (Vertical communication) นั่นคือการพิจารณาว่าการสื่อสารนั้นเป็นทางเดียวหรือไม่ เช่น ผู้บริหารอาจได้รับอนุญาตให้สื่อสารกับลูกน้อง และลูกน้องไม่ได้รับอนุญาตให้สื่อสารกับผู้บริหาร

1.7 ความสมมาตร (Symmetry) ตรงกันข้ามกับเรื่องทิศทาง คือ การตรวจสอบว่าการสื่อสารนั้นเป็นลักษณะเปิด และข้อความสามารถไหลไปกลับสองทางได้ ดังนั้นความสมมาตรจึงเป็นการตรวจสอบว่าทั้งสองฝ่ายมีการสื่อสารแบบมีส่วนร่วมหรือไม่

2. การวัดผลซึ่งเน้นที่ตัวบุคคลหรือสมาชิกในเครือข่าย (Actors)

สมาชิกเครือข่ายหมายถึงบุคคลหรือพนักงานที่มีความมีส่วนร่วมในเครือข่ายการสื่อสาร Brass (1995) ได้ระบุ การวัด 7 ประเภท สำหรับสมาชิกเครือข่าย ประกอบด้วย ความเข้มข้น (Degree) ความแตกต่างหลากหลาย (Range) ความใกล้ชิด (Closeness) ความเป็นตัวกลาง (Betweenness) ความเป็นศูนย์กลาง (Centrality) ศักดิ์ศรี (Prestige) และบทบาท (Roles)

2.1 ความเข้มข้น (Degree) ได้แก่ จำนวนของเส้นเชื่อมโยงทางตรงไปยังสมาชิกคนอื่นในเครือข่าย สมาชิกบางคนอาจมีจำนวนเส้นเชื่อมโยงมาก บางคนมีน้อย โดยปกติแล้ว นักวิจัยจะตรวจสอบจำนวนของเส้นเชื่อมโยงที่มีความเข้มข้นภายใน (In-degree Links) ได้แก่ จำนวนเส้นเชื่อมโยงที่วิ่งเข้าสู่สมาชิกคนหนึ่ง ทำให้ทราบถึงจำนวนแหล่งข้อมูลที่สมาชิกคนนั้นมี และในทางตรงกันข้าม นักวิจัยก็จะตรวจสอบจำนวนของเส้นเชื่อมโยงที่มีความเข้มข้นภายนอก (Out-degree Links) หรือจำนวนเส้นเชื่อมโยงที่วิ่งออกจากสมาชิกคนหนึ่งสู่คนอื่นๆ (Outgoing Links) ซึ่งทำให้ทราบข้อมูลว่าไหลออกจากสมาชิกคนนั้นไปยังใครบ้างในเครือข่าย

2.2 ความแตกต่างหลากหลาย (Range) ได้แก่ ความหลากหลายของเส้นเชื่อมโยงที่สมาชิกคนหนึ่งมีภายในเครือข่ายการสื่อสารของเขา ความหลากหลายหมายถึงกลุ่มที่มีลักษณะแตกต่างกันหรือมีระดับชั้นที่ต่างกัน เช่น ในบริษัทข้ามชาติ การสร้างเส้นเชื่อมโยงไปรอบโลกมีประโยชน์มากสำหรับสมาชิกในองค์กร และการมีความหลากหลายของเส้นเชื่อมโยงในเครือข่าย ยังช่วยให้สมาชิกคนนั้นได้รับข้อมูลที่มากที่สุดเพราะหากมีเส้นเชื่อมโยงเฉพาะในกลุ่มคนที่มีความคล้ายคลึงกัน ย่อมมีความเป็นไปได้ที่ข้อมูลที่ได้จะมีความคล้ายคลึงกันไม่หลากหลาย

2.3 ความใกล้ชิด (Closeness) ได้แก่ ระยะห่างเฉลี่ยของเส้นเชื่อมโยงทั้งหมดภายในเครือข่ายการสื่อสารที่สมาชิกคนหนึ่งสื่อสารกับเครือข่ายทั้งหมดของเขา หรือการที่สมาชิกคนหนึ่งสามารถเข้าถึงทุกคนในเครือข่ายได้ง่ายเพียงใด โดยปกติแล้ว ความใกล้ชิดจะวัดจากระยะห่างเฉลี่ยของเส้นเชื่อมโยงทั้งทางตรงและทางอ้อมสู่สมาชิกทุกคนในเครือข่าย เส้นเชื่อมโยงทางตรงจะถูกนับเป็น 1 ส่วนเส้นเชื่อมโยงทางอ้อมจะได้น้ำหนักตามสัดส่วนที่ลดลง เช่น เครือข่ายแบบ gossip ที่ A สามารถคุยกับทุกคนได้ จะมีความใกล้ชิดสูงกว่าเครือข่ายแบบ single-strand ซึ่งการสื่อสารถึง D ต้องผ่าน B และ C ก่อน (เป็นเส้นเชื่อมโยงทางอ้อม)

2.4 ความเป็นตัวกลาง (Betweenness) คือ การที่สมาชิกคนหนึ่ง เป็นตัวกลางระหว่างสมาชิก 2 คน บนเส้นทางที่สั้นที่สุดของ 2 คนนั้น เช่น สมาชิกคนอื่นต้องติดต่อ CEO ผ่านผู้ช่วยเท่านั้น ผู้ช่วยคนนั้นจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่าง CEO กับคนอื่นๆ ในองค์กร

2.5 ความเป็นศูนย์กลาง (Centrality) หมายถึงการที่สมาชิกคนหนึ่งกลายเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายการสื่อสาร เช่น สมาชิก A จะมีความเป็นศูนย์กลางมากกว่าในเครือข่ายแบบนินทา เพราะเส้นเชื่อมโยงจะเป็นเส้นเชื่อมโยงที่มีความเข้มข้นภายนอก (Out-degree links) จากสมาชิก A ทั้งหมด ซึ่งหมายถึงมีระดับการเชื่อมต่อกับภายนอกออกมาจากสมาชิก A จำนวนมาก

2.6 ศักดิ์ศรี (Prestige) เป็นสิ่งที่วัดได้ยากในการวิเคราะห์เครือข่าย เพราะหมายถึง เหตุผลที่ผู้คนอยากเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายทางการสื่อสารของสมาชิกคนหนึ่ง ดังนั้น หากมีจำนวนคนที่ต้องการเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายทางการสื่อสารของคุณ ศักดิ์ศรีของสมาชิกนั้นก็สูงขึ้นไปในเครือข่ายนั้น

2.7 บทบาท (Roles) ในเครือข่ายการสื่อสารหนึ่งๆ จะมีผู้คนที่มียุทธศาสตร์ต่างๆ ในเครือข่าย ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมเฉพาะบางประการที่คนนั้นแสดงออกในเครือข่าย โดยบทบาทต่างๆ มีดังนี้

2.7.1 ดาวเด่น (Stars) คือ คนที่มีความโดดเด่น หรือมีเส้นเชื่อมโยงมากกว่าคนอื่นๆ โดยมีความสามารถในการข้ามขอบเขตขององค์กรด้วยเส้นเชื่อมโยง เขาพบว่ามีดาวเด่น 3 ประเภทในเครือข่ายทางการสื่อสาร ได้แก่ ดาวเด่นภายใน (Internal Stars) คือคนที่พัฒนาความสามารถอยู่ภายในหน่วยงาน มีความสามารถในการรับและส่งข้อมูลภายในเครือข่ายทางการสื่อสาร ดาวเด่นภายในยังหมายถึงผู้นำทางความคิด เพราะเป็นคนที่เข้าหาคนอื่นๆ เพื่อหาข้อมูลและพร้อมที่จะแก้ไขปัญหา ในทางตรงกันข้าม ดาวเด่นภายนอก (External Stars) พัฒนาความสามารถในพื้นที่นอกองค์กร สามารถเรียกอีกอย่างได้ว่า คนที่มีความหลากหลาย (Cosmopolites) เพราะมีเส้นเชื่อมโยงที่แข็งแกร่งกว่ากับสิ่งแวดล้อมภายนอก และเป็นคนนำข้อมูลจากภายนอกมาสู่ภายในองค์กร ประเภทสุดท้ายของดาวเด่น ได้แก่ คนที่เป็นทั้งดาวเด่นภายในและภายนอกที่สามารถเชื่อมต่อช่องว่างระหว่างเครือข่ายทางการสื่อสารของเขาเองกับเครือข่ายทางการสื่อสารอื่นๆ ได้

2.7.2 ผู้ประสานงาน (Liaisons) คือคนที่เชื่อมโยงเครือข่ายทางการสื่อสารระหว่าง 2 เครือข่าย แต่ไม่ได้เป็นสมาชิกของทั้ง 2 เครือข่าย เช่น ผู้ประสานงานระหว่าง

พรรคการเมือง A และพรรคการเมือง B เป็นต้น

2.7.3 สะพาน (Bridges) คือ คนที่เชื่อมโยงเครือข่ายทางการสื่อสารระหว่าง 2 เครือข่าย และเป็นสมาชิกของทั้ง 2 เครือข่าย เช่น คนที่เป็นสมาชิกทั้งชมรม A และชมรม B สามารถนำข้อมูลของชมรม A มาแจ้งชมรม B ได้ เป็นต้น

2.7.4 ผู้กั้นกรง (Gatekeepers) คือ คนที่มีความสามารถในการกั้นกรงข้อมูลจากสิ่งแวดล้อมภายนอกมาสู่เครือข่ายทางการสื่อสารภายใน หากผู้กั้นกรงนำข้อมูลเข้าสู่องค์กรมากเกินไป องค์กรจะต้องเผชิญกับสถานการณ์ข้อมูลข่าวสารล้น (Information Overload) ในทางตรงข้าม หากมีการกั้นกรงข้อมูลมากเกินไป องค์กรก็จะต้องเผชิญสถานการณ์ข้อมูลข่าวสารน้อยเกินไป (Communication Underload)

2.7.5 แยกตัว (Isolates) คือ คนที่ถอนตัวเองออกจากเครือข่ายทางการสื่อสาร โดยปกติจะเป็นคนที่มีเส้นเชื่อมโยงน้อยมาก เช่น คนที่ทำงานนอกสถานที่ และไม่มีคนในองค์กรรู้จัก

** ทั้งนี้ การวัด 2 ประเภทแรกจะเป็นการวัดเครือข่ายในระดับจุลภาค (Micro level)

3. การวัดผลสำหรับเครือข่าย (Networks)

Brass (1995) เสนอวิธีการวัดเครือข่าย ซึ่งเป็นการวัดในระดับมหภาค (Macro level) ของเครือข่ายทางการสื่อสาร ประกอบด้วย 5 ด้าน ได้แก่ ขนาด (size) การครอบคลุม (Inclusiveness) ส่วนประกอบ

(Component) การเข้าถึงได้ (Reachability) การเชื่อมต่อ (Connectedness) ความหนาแน่น (Density) การรวมศูนย์ (Centralization) ความสมมาตร (Symmetry) การถ่ายทอด (Transitivity)

3.1 ขนาด (Size) ขนาดของเครือข่ายสัมพันธ์กับจำนวนสมาชิกทั้งหมดในเครือข่าย เครือข่ายที่มีขนาดใหญ่หมายถึงมีสมาชิกจำนวนมากเป็นร้อยคน

3.2 การครอบคลุม (Inclusiveness) การครอบคลุมจะสัมพันธ์กับจำนวนสมาชิกทั้งหมดในเครือข่าย ลบด้วยจำนวนสมาชิกประเภทแปลกแยก หากเครือข่ายมีจำนวนสมาชิกแปลกแยกจำนวนมาก การครอบคลุมก็จะต่ำ

3.3 ส่วนประกอบ (Component) ส่วนประกอบภายในเครือข่ายคือกลุ่มย่อยๆ ของสมาชิกที่มีเส้นเชื่อมโยงภายในกลุ่มย่อยนั้นเป็นจำนวนมาก ส่วนมากส่วนประกอบที่เป็นกลุ่มย่อยนี้จะไม่มีการเชื่อมโยงไปยังคนอื่นนอกกลุ่มย่อยนั้นเลย บางครั้งส่วนประกอบอาจเรียกว่า “กลุ่มภายใน” (In Crowd) เพราะสมาชิกที่อยู่กลุ่มภายในนี้ ส่วนมากจะไม่ยอมให้คนภายนอกเข้ามาในกลุ่ม มีความชัดเจนว่าใครเป็นคนนอกและใครเป็นคนภายใน สามารถเรียกกลุ่มย่อยนี้ว่า “Nodes” ในหนึ่งองค์การจะประกอบด้วยหลาย Nodes

3.4 การเข้าถึงได้ (Reachability) หมายถึง ค่าเฉลี่ยของจำนวนเส้นเชื่อมโยงที่เชื่อมโยงระหว่างสมาชิก 2 คนในเครือข่ายการสื่อสาร การเข้าถึงได้วัดได้จากทั้งเส้นเชื่อมโยงทางตรงและเส้นเชื่อมโยงทางอ้อม

3.5 การเชื่อมต่อ (Connectedness) การเชื่อมต่อมีความคล้ายคลึงกับการเข้าถึงได้ แตกต่างตรงที่ไม่ได้วัดจากสมาชิก แต่วัดจากกลุ่มย่อยหรือ Nodes การเชื่อมต่อหมายถึงระดับที่ Nodes ทั้งหมดในเครือข่ายทางการสื่อสารนั้นเข้าถึงได้ พิจารณาได้จากการเปรียบเทียบจำนวน Nodes ที่เข้าถึงได้ กับ Nodes ที่เข้าถึงไม่ได้

3.6 ความหนาแน่น (Density) ภายในเครือข่ายทางการสื่อสาร คนส่วนมากจะเชื่อมต่อไปยังคนอื่นๆ ในเครือข่าย แต่จะไม่เชื่อมต่อไปยังทุกคนในเครือข่าย ความหนาแน่นหมายถึงจำนวนเส้นเชื่อมโยงที่มีในเครือข่าย (ทั้งความเข้มข้นภายในและภายนอก) เปรียบเทียบกับจำนวนเส้นเชื่อมโยงที่สามารถเกิดขึ้นได้ภายในเครือข่ายการสื่อสาร

3.7 การรวมศูนย์ (Centralization) เครือข่ายการสื่อสารในองค์การจะมีคนที่เป็ดาวเด่น (Stars) ที่มีเส้นเชื่อมโยงไปยังคนอื่นๆ ในองค์การมากที่สุด จากนั้นการรวมศูนย์เป็นการเปรียบเทียบสมาชิกที่เป็นดาวเด่นกับคนอื่นๆ ในองค์การ ในเครือข่ายทางการสื่อสารที่มีความเป็นศูนย์กลางสูง จำนวนเส้นเชื่อมโยงของดาวเด่นกับคนทั่วไปจะใกล้เคียงกัน ส่วนเครือข่ายทางการสื่อสารที่มีการรวมศูนย์น้อย คนส่วนใหญ่จะมีเส้นเชื่อมโยงน้อย และไม่มีใครมีจำนวนเส้นเชื่อมโยงมากใกล้เคียงกับดาวเด่นได้

3.8 ความสมมาตร (Symmetry) ความสมมาตรในระดับเครือข่ายเป็นการเปรียบเทียบจำนวนเส้นเชื่อมโยงแบบสมมาตรกับจำนวนเส้นเชื่อมโยงที่มีทิศทาง ยิ่งมีจำนวนเส้นเชื่อมโยงสองทางหรือสมมาตรมาก เครือข่ายทางการสื่อสารนั้นยังมีความสมมาตรสูง ในทางตรงกันข้าม ยังมีเส้นเชื่อมโยงที่มีทิศทางจำนวนมาก ความสมมาตรของเครือข่ายจะต่ำ

3.9 การถ่ายทอด (Transitivity) หมายถึงความสัมพันธ์แบบทางอ้อมระหว่างสมาชิก 3 คน เช่น สมาชิก A สื่อสารข้อความไปยัง B และ สมาชิก B ถ่ายทอดต่อไปยัง C สมาชิก 3 ท่านนี้จะเป็นสมาชิกที่มีการถ่ายทอดซึ่งกันและกัน สมาชิก A และ C จะเป็นการเชื่อมโยงทางอ้อม ผ่านทาง B การถ่ายทอดคำนวณได้จากจำนวนสมาชิก 3 คนที่ถ่ายทอดระหว่างกัน (ที่เกิดขึ้นจริง) ทหารด้วยจำนวนสมาชิก 3 คนที่มีโอกาสเกิดเป็นกลุ่มที่ถ่ายทอดกันได้ ในเครือข่ายทางการสื่อสารหนึ่ง

การวิเคราะห์เครือข่ายทางการสื่อสารในระดับมหภาค ประกอบด้วย 4 ด้าน ได้แก่

1. ความเข้มข้นของเครือข่าย (Network Density) เป็นการอธิบายร้อยละของเส้นเชื่อมโยงที่เกิดขึ้นจริงต่อเส้นที่เชื่อมโยงที่สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งหมด (Carson et al., 2007) ยังมีเส้นเชื่อมโยงสูงยิ่งเพิ่มความเข้มข้นของเครือข่าย เช่น หากเส้นเชื่อมโยงที่เกิดขึ้นจริงในองค์กร A เท่ากับ 60 เส้น และเส้นเชื่อมโยงที่สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งหมดเท่ากับ 100 เส้น ดังนั้น ความเข้มข้นของเครือข่ายจะเท่ากับร้อยละ 60 เป็นต้น ทั้งนี้ Lee et al. (2015) ศึกษาความเข้มข้นของเครือข่ายเพื่อใช้วัดผลกระทบของเครือข่ายต่อการส่งต่อความรู้และความคิดสร้างสรรค์ของทีมงาน ผลการศึกษาพบว่า การส่งต่อความรู้ในเครือข่ายมีส่วนเป็นตัวกลางระหว่างการเป็นผู้นำและความคิดสร้างสรรค์ของทีม หรือกระบวนการส่งต่อความรู้จะเพิ่มขึ้นในเครือข่ายที่มีความเข้มข้นสูง และจะมีจำนวนสมาชิกที่มีบทบาทเป็นผู้นำมากขึ้นด้วย ซึ่งในระหว่างกระบวนการสื่อสารนั้น สมาชิกสามารถส่งต่อความชำนาญและผสมผสานจนเกิดสิ่งใหม่ การผสมผสานนั้นจะเพิ่มมุมมองใหม่ๆ ข้ามหน่วยงาน และเพิ่มความเข้มแข็งที่จะเกิดความคิดสร้างสรรค์ของทีม

2. ความเป็นศูนย์กลางของเครือข่าย (Network Centralization) ความเป็นศูนย์กลางแสดงถึงการที่สมาชิกของทีมคนหนึ่งหรือหลายคนมีอำนาจเหนือกว่าคนอื่นๆ ในเครือข่าย (Sparrowe et al., 2001) เช่น สมาชิก A เป็นสมาชิกเพียงคนเดียวที่สื่อสารไปยังคนในเครือข่ายทุกคน แต่สมาชิกคนอื่นๆ สื่อสารไปยังคนในเครือข่ายเพียง 2-3 คนเท่านั้น ดังนั้น เครือข่ายทางการสื่อสารนี้จึงมีความเป็นศูนย์กลางสูง ซึ่งความเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายมีความสัมพันธ์เชิงลบกับความคิดสร้างสรรค์ของทีม Molm (1994) เนื่องจากหากมีระดับความเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายต่ำ จะทำให้เกิดความเป็นอิสระระหว่างสมาชิก จนทำให้เกิดความ

ร่วมมือกัน เครือข่ายที่มีอิสระสูงกับเครือข่ายที่มีการพึ่งพิงกันสูงจะทำให้สมาชิกมีอันตรกิริยาแตกต่างกัน เครือข่ายที่มีความเป็นอิสระสูงจะมีการสื่อสารและความร่วมมือระหว่างกันสูง หากเครือข่ายมีความเป็นศูนย์กลางสูง จะมีความเป็นอิสระต่ำ และตามมาด้วยมีความร่วมมือระหว่างกันต่ำ ซึ่งมีผลทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้น้อย และความผูกพันต่อองค์กรน้อย และความคิดสร้างสรรค์ของทีมก็จะต่ำ

3. ความมีประสิทธิภาพของเครือข่าย (Network Effectiveness) Burt (2009) เสนอว่า ความมีประสิทธิภาพขององค์กรหมายถึงหลัก การของการเป็นเครือข่ายที่เหมาะสม การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในทีม ซึ่งถูกจำกัดด้วยพลังงานและเวลาที่มีอยู่ แต่เครือข่ายที่มีประสิทธิภาพจะใช้พลังงานและเวลาน้อย แต่นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงข้อมูลไปสู่ความคิดใหม่ๆ นอกจากนั้น เครือข่ายที่มีประสิทธิภาพสูง หมายถึง ทีมงานสามารถเข้าถึงการไหลของข้อมูลที่มีเส้นทางไม่ซ้อนทับกัน (Kratzer et al., 2010) ทำให้สามารถเพิ่มความหลากหลายของความรู้ และเพิ่มความคิดสร้างสรรค์ได้

4. ความแข็งแกร่งของเครือข่าย (Network Strength) คือความถี่ในการเชื่อมโยงกันของสมาชิก ซึ่งจะส่งผลต่อความถี่ที่ข้อมูลถูกแลกเปลี่ยนกันระหว่างสมาชิกในทีม (Kratzer et al., 2010) ความถี่สูงหมายถึงสมาชิกในทีมสามารถสื่อสารและแลกเปลี่ยนความเชี่ยวชาญได้บ่อยครั้ง ซึ่งจะช่วยเพิ่มความคิดสร้างสรรค์ในทีม นอกจากนี้ การสื่อสารกันบ่อยครั้งยังช่วยเพิ่มความเชื่อใจระหว่างสมาชิกในทีม ความเชื่อใจเกิดได้จากการแบ่งปันข้อมูลและการร่วมมือกัน (McEvily et al., 2003) และประสิทธิภาพของทีมงานเกิดได้จากความเชื่อใจและความร่วมมือของทีมงาน Flap and Völker (2001) อย่างไรก็ตาม มีการค้นพบว่าการมีอันตรกิริยาต่อกันมากเกินไปอาจเป็นอุปสรรคต่อการสร้างนวัตกรรมได้ เพราะเมื่อมีอันตรกิริยาต่อกันมากเกินไป จะทำให้

ความคิดเห็นของทีมมีความซ้ำซ้อนและคล้ายคลึงกัน ทำให้เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการความคิดสร้างสรรค์ได้ (Baer, 2010) Kratzer et al. (2010) พบว่ามีความสัมพันธ์เชิงโค้งระหว่างความแข็งแรงของเครือข่ายกับความคิดสร้างสรรค์ หมายความว่า หากสมาชิกมีอันตรกิริยาระหว่างกันอย่างเหมาะสม จะช่วยเพิ่มความคิดสร้างสรรค์ของทีมได้ แต่หากมีอันตรกิริยากันมากเกินไป จะส่งผลให้ความคิดสร้างสรรค์ลดลง

Mears (1974) ระบุว่า รูปแบบของเครือข่าย มี 4 ลักษณะ ดังแผนภาพที่ 2 ได้แก่

1. เครือข่ายแบบวงล้อหรือดาว (Wheel หรือ Star) คือเครือข่ายที่มีสมาชิกคนหนึ่งอยู่ตรงศูนย์กลางของวงล้อ สมาชิกคนอื่นๆ ทั้งหมดอยู่ภายใต้ศูนย์กลางคนนั้น โดยทุกคนมีบทบาทเป็นผู้ส่งข่าวสารและความคิดเห็นไปยังศูนย์กลาง การไหลเวียนของข่าวสารบางครั้งเป็นทางเดียว บางครั้งเป็นสองทาง วงล้อสามารถเป็นส่วนหนึ่งของพีระมิดของลำดับชั้นในองค์การ โดยจำนวนซี่ล้อในวงล้อนั้นเป็นวิธีการมองช่วงกว้างในการควบคุม

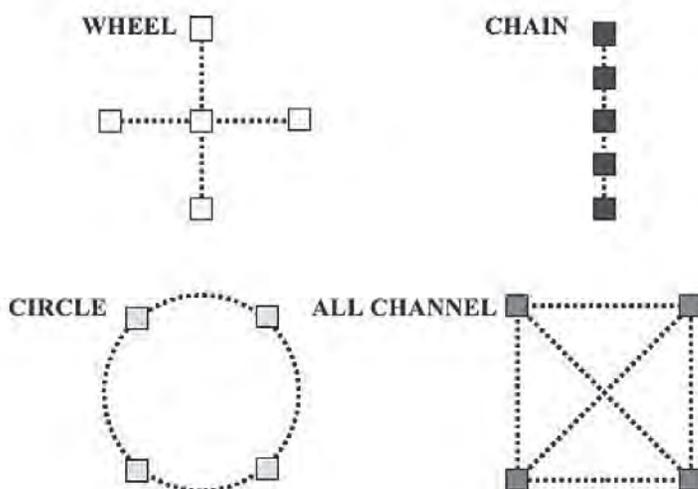
2. เครือข่ายแบบลูกโซ่ (Chain) มี 2 รูปแบบ ได้แก่ แบบแนวตั้งและแบบแนวนอน เครือข่ายแบบลูกโซ่

แนวตั้ง หมายถึงลูกโซ่ที่มีคำสั่งตามลำดับชั้นจากบนลงล่างซึ่งมีช่วงกว้าง (Span) ของการควบคุมแคบ อาจมีเพียงคนเดียวก็ได้ ส่วนเครือข่ายแบบลูกโซ่แนวนอน อาจหมายถึงกลุ่มทำงานที่สมาชิกที่อยู่ข้างนอกค่อนข้างเก็บตัวและพูดคุยกับเฉพาะคนที่อยู่ข้างๆ เท่านั้น ส่วนคนที่อยู่ตรงกลางก็มีแนวโน้มที่จะมีอันตรกิริยากับคนตรงกลางเท่านั้น

3. เครือข่ายแบบวงกลม (Circle) เป็นกลุ่มที่ไม่มีผู้นำ โดยที่สมาชิกแต่ละคนสื่อสารเฉพาะกับคนที่อยู่ 2 คนข้างๆ เท่านั้น แต่หากสมาชิกทุกคนในเครือข่ายแบบวงกลมสามารถสื่อสารกับคนอื่นๆ วงกลมก็จะกลายเป็นวงกลมอิสระหรือเครือข่ายแบบทุกช่องทาง

4. เครือข่ายแบบทุกช่องทาง (All-channel) มีข้อดีคือมีอันตรกิริยาหลายชั้นระหว่างสมาชิกทั้งหมดในกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นการพบเจอหน้าหรือผ่านสื่อเป็นภาพเสมือน (Virtual) ดังนั้น ในเครือข่ายแบบทุกช่องทางจึงไม่มีผู้นำที่มีศักยภาพในการระดมสมองและแลกเปลี่ยนข้อมูลได้มากที่สุด แต่ในขณะเดียวกัน ก็มีโอกาที่จะเกิดข้อมูลข่าวสารล้น ยากที่จะเกิดความสามัคคีและการตัดสินใจ

แผนภาพที่ 2: รูปแบบของเครือข่าย 4 ประเภท (Mears, 1974)



โปรแกรมสำเร็จรูป UCINET

โปรแกรมสำเร็จรูป UCINET เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม (Social network analysis) (Borgatti et al, 2002) โดยตารางเมทริกซ์ประกอบด้วยชื่อของสมาชิกในเครือข่ายทั้งหมด และการใส่รหัสเส้นเชื่อมโยงระหว่างสมาชิกเป็นตัวเลขแบบระบบเลขคู่สอง (Binary) โดยเลข 0 หมายถึงการไม่มีเส้นเชื่อมโยงระหว่างสมาชิกคู่นั้น และเลข 1 หมายถึง การมีเส้นเชื่อมโยงระหว่างสมาชิกคู่นั้น ข้อมูลเป็นลักษณะบ่งชี้ทิศทาง จึงสามารถบอกได้ว่าสมาชิกคนใดเป็นคนส่งข้อมูล และสมาชิกคนใดเป็นคนรับข้อมูล การวิเคราะห์โครงสร้างความสัมพันธ์ผ่านการวิเคราะห์ในโปรแกรม UCINET จะสามารถวิเคราะห์ตัวบ่งชี้ของเครือข่ายและความสัมพันธ์ของเครือข่ายนั้นกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการสื่อสาร เนื่องจากเครือข่ายที่ถูกวิเคราะห์จะถูกวาดแผนผังการเชื่อมโยง สามารถเห็นช่องโหว่ (Structural holes) นำหนักความสัมพันธ์ของสมาชิกแต่ละคู่ บทบาทการเป็นผู้นำทางความคิดของคนในเครือข่าย ทำให้สามารถนำมาวิเคราะห์เพื่อวางแผนพัฒนาเส้นทางการสื่อสารส่งต่อข้อมูลในองค์กรหรือการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ต่างๆ เกี่ยวกับพนักงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิผลและความสัมพันธ์ของพนักงานในองค์กรได้

การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมกับการวิจัยด้านการสื่อสารในองค์กร

ในมุมมองของการสื่อสารในองค์กร นักสื่อสารองค์กรต้องสร้างให้เกิดการเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิด ซึ่งจะก่อให้เกิดเครือข่ายที่ทรงพลัง และการทรงพลังขึ้นอยู่กับระดับของการรวมศูนย์และการกระจายอำนาจซึ่งต้องทำให้เกิดขึ้นอย่างเหมาะสมลงตัว ซึ่งความลงตัวหมายถึงความสามารถของเครือข่ายในการควบคุมการไหลของข้อมูลข่าวสาร การยึดโยงผลประโยชน์ร่วมกัน การสร้าง

และการแปลความหมายอย่างเดียวกัน การยกระดับอิทธิพลทางสังคม และการยอมรับให้มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญและเหตุผลที่องค์กรต้องมีเครือข่ายเป็นองค์ประกอบ (สุรพงษ์ โสธนะเสถียร, 2556)

นักวิจัยด้านการสื่อสารสามารถวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมในการสื่อสารในองค์กร โดยแบ่งได้ออกเป็น 4 รูปแบบ (Greenbaum et al., 1983) ได้แก่

1. เครือข่ายทางการสื่อสารเชิงกฎระเบียบ (The Regulative Communication Network) มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเป้าหมายขององค์กร การปฏิบัติตามแผนงาน และเพื่อเพิ่มประสิทธิผลของงาน เครือข่ายการสื่อสารนี้จะเกี่ยวข้องกับการควบคุม คำสั่ง และรูปแบบของทิศทางและการตอบกลับระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชาในกิจกรรมต่างๆ ตัวอย่างเช่น การสื่อสารที่เกี่ยวกับนโยบาย กระบวนการ และกฎต่างๆ เป็นต้น

2. เครือข่ายทางการสื่อสารเชิงนวัตกรรม (The Innovative Communication Network) เกี่ยวข้องกับการเพิ่มความมั่นใจต่อความสามารถในการปรับตัวขององค์กรต่ออิทธิพลภายในและอิทธิพลภายนอกต่างๆ เช่น เทคโนโลยี สังคม การศึกษา เศรษฐกิจ และการเมือง และนำมาซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กร เครือข่ายการสื่อสารนี้จึงเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหา การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง และกลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการได้มาซึ่งความคิดใหม่ๆ (new idea) ตัวอย่างเช่น ระบบการเสนอแนะต่อองค์กร และการประชุมเพื่อมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เป็นต้น

3. เครือข่ายทางการสื่อสารเชิงผสมผสานหรือบำรุงรักษา (The Integrative or Maintenance Communication Network) เกี่ยวข้องกับความรู้สึกของบุคคล ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและงาน

นอกจากนี้ ยังเกี่ยวข้องโดยตรงกับเป้าหมายขององค์การด้านคุณธรรมของพนักงาน เครือข่ายนี้แสดงให้เห็นถึงการสนับสนุนช่วยเหลือและการดูแลตัวเอง มีตั้งแต่การสื่อสารที่ไม่เป็นทางการ สัญลักษณ์แสดงสถานะ และรางวัลที่จับต้องได้ รวมถึงองค์ประกอบเกี่ยวกับการตระหนักเข้าใจตนเอง และการเติมเต็มความเป็นมนุษย์ ตัวอย่างเช่น ข่าวลือ การยกย่องจากหัวหน้า และการเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น

4. เครือข่ายทางการสื่อสารเชิงให้ความรู้-ชี้แจงทำความเข้าใจ (The Informative-Instructive Communication Network) เกี่ยวข้องกับการช่วยให้องค์การไปสู่เป้าหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้กับผู้บริหารระดับสูง เกี่ยวข้องกับการให้และรับข้อมูลที่ไม่เกี่ยวข้องกับเครือข่ายการสื่อสารอื่นๆ รวมไปถึง การให้คำแนะนำหรือคำสั่งสำหรับผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อนำไปปฏิบัติตามหน้าที่ของตนเอง ตัวอย่างเช่น บอร์ดประชาสัมพันธ์ วารสารสิ่งพิมพ์ภายในองค์การ และกิจกรรมการฝึกอบรมต่างๆ เป็นต้น

องค์การซึ่งก็เป็นกลุ่มทางสังคมแบบหนึ่งซึ่งมีแบบแผนของการมีอันตรกิริยาที่มั่นคง (Katz & Kahn, 1966; Weick, 1969) มุมมองของการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมเป็นกรอบทฤษฎีที่พัฒนาไปจนถึงการมีแนวทางในการเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล ด้วยวิธีการที่มีอยู่ในปัจจุบัน ข้อมูลเครือข่ายสามารถได้รับการศึกษาโดยจับกระบวนการที่สำคัญขององค์การโดยมีระดับในการวิเคราะห์ที่ต่างกัน ดังนั้น การวิเคราะห์เครือข่ายจึงสามารถเชื่อมต่อการวิเคราะห์แบบจุลภาคและมหภาคเข้าด้วยกันได้ (Crozier, 1972) การวิเคราะห์เครือข่ายเป็นการศึกษาทั้งโครงสร้างและแบบแผนของความสัมพันธ์ และยังค้นหาสาเหตุและผลกระทบของโครงสร้างและความสัมพันธ์นั้น มุมมองการวิเคราะห์เครือข่ายสามารถนำไปศึกษาเนื้อหาได้

หลากหลายแง่มุม ในระดับการสื่อสารในองค์การ การศึกษาเรื่องอำนาจและการเมืองในองค์การสามารถศึกษาได้จากการวิเคราะห์รูปแบบของเครือข่าย (Pettigrew, 1972; Zald, 1970) อาชีพ (Grannovetter, 1974) และการเข้าสังคม (Edstrom & Galbraith, 1977) สามารถศึกษาได้จากเครือข่ายของข้อมูลข่าวสารและอิทธิพลของบุคคลที่อยู่ในเครือข่าย ส่วนในระดับระหว่างองค์การ เครือข่ายของความสัมพันธ์แบบทางตรงและทางอ้อมระหว่างองค์การสามารถแสดงชัดเจนในการศึกษาวิเคราะห์เครือข่าย (Aldrich, 1977)

การวิเคราะห์เครือข่ายทางการสื่อสาร นักวิจัยส่วนใหญ่จะทำการศึกษาทั้งเครือข่ายการสื่อสารที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในองค์การนั้นๆ Monge and Contractor (2003) ให้คำนิยามเครือข่ายทางการสื่อสารว่า คือ แบบแผนของการติดต่อระหว่างคู่ทางการสื่อสารซึ่งเกิดจากการส่งผ่านหรือแลกเปลี่ยนข่าวสารผ่านเวลาและสถานที่ต่างๆ ซึ่งเครือข่ายอาจมีขนาดตั้งแต่อันตรกิริยาระหว่างบุคคลจนถึงระดับโลก Monge and Contractor (2003) ได้เสนอว่า นักวิเคราะห์เครือข่ายมักศึกษาคนที่อยู่ในองค์การหนึ่งหรือมากกว่าหนึ่ง และมีความสัมพันธ์ทางการสื่อสารหนึ่งคู่หรือมากกว่านั้น นอกจากนี้ สามารถเลือกศึกษาขนาดตั้งแต่กลุ่มทำงาน แผนก หรือทั้งองค์การก็ได้ ดังนั้น การวิเคราะห์เครือข่ายจึงเป็นกระบวนการที่นักวิจัยพยายามที่จะระบุทั้งเครือข่ายที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่อยู่ในองค์การ ระหว่างองค์การ และกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ ซึ่งกิจกรรมทางการสื่อสารที่อยู่ภายใต้เครือข่ายมี 4 ประเภท ได้แก่ การแลกเปลี่ยนความชอบ (มิตรภาพ) การแลกเปลี่ยนอิทธิพลและอำนาจ การแลกเปลี่ยนข่าวสาร และการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ

บทวิเคราะห์การนำการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมไปใช้ในการวิจัยด้านสื่อสารในองค์กร

การศึกษาเครือข่ายทางสังคม มีความสำคัญต่อองค์ความรู้ด้านการสื่อสารเป็นอย่างสูง เพราะทำให้ผู้ศึกษามองเห็นกระบวนการ (Process) ทิศทางและรูปแบบการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงแบบแผนทางการสื่อสาร (Communication patterns) โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่มหรือองค์กร ทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการได้อย่างชัดเจน รวมถึงสะท้อนให้เห็นบทบาทหน้าที่ของสมาชิกในเครือข่าย ความรวมศูนย์หรือกระจายศูนย์อำนาจทางการสื่อสารในองค์กร ต้นกำเนิดและการไหลเวียนของข่าวลือในองค์กร เป็นต้น ทั้งนี้ การศึกษาเครือข่ายทางการสื่อสาร ได้รับความสนใจมากยิ่งขึ้นในยุคศตวรรษที่ 21 ซึ่งเป็นยุคที่สื่อสังคมออนไลน์ (Social network) มีอิทธิพลในชีวิตประจำวันของคนทั่วโลกมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเฟซบุ๊ก หรือไลน์ ที่ทำให้ทุกคนสามารถเชื่อมต่อกับบุคคลอื่นในลักษณะที่เป็นเครือข่ายอย่างเห็นได้ชัด เช่น เครือข่ายโรงเรียนที่เรียนจบ เครือข่ายครอบครัว รวมทั้งเครือข่ายที่ทำงานเดียวกัน นักวิชาการหันมาให้ความสนใจทฤษฎีเครือข่ายและการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม (Social Network Analysis) เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์เครือข่ายทางการสื่อสารทั้งในระดับครอบครัว องค์กร สังคมท้องถิ่น และสังคมโลก การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมจึงเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์การสื่อสารได้หลายระดับ เครือข่ายทางการสื่อสารยังเป็นทั้งเครื่องมือในการสร้างมิตรภาพ การเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสาร การผลิต และการก่อเกิดของนวัตกรรม

นอกจากนี้ ในเครือข่ายทางการสื่อสาร จะมีการส่งผ่านทั้งพลังงาน ความคิดสร้างสรรค์ และข้อมูลข่าวสารไปมาระหว่างกัน ส่งผลให้เกิดความราบรื่นและความเข้าใจในการทำงาน รวมถึงความสำเร็จในเป้าหมาย

ขององค์กร การศึกษาเครือข่ายทางการสื่อสาร ผู้วิจัยสามารถเก็บข้อมูลเป็นเชิงปริมาณได้โดยการนับจำนวนครั้งในการสื่อสารระหว่างบุคคลภายในเครือข่ายในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เช่น จำนวนครั้งที่พนักงาน ก สื่อสารกับพนักงาน ข ภายใน 1 วัน โดยเก็บข้อมูลเป็นคู่ๆ จนครบทั้งเครือข่ายคนในองค์กร นอกจากนี้ ยังสามารถนำข้อมูลเชิงปริมาณที่เก็บได้นั้นมาจัดทำเป็นแผนภาพหรือกราฟเพื่อใช้ในการเปรียบเทียบรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในทีมงานต่างๆ ขององค์กร ระหว่างองค์กร นอกจากนี้ นักวิจัยด้านการสื่อสารยังสามารถนำข้อมูลรูปแบบการสื่อสารในเครือข่ายซึ่งเป็นข้อมูลเชิงปริมาณนั้น ไปหาความสัมพันธ์ทางสถิติกับตัวแปรอื่นๆ ได้ เช่น ความผูกพันของพนักงานต่อองค์กร ความคิดสร้างสรรค์ สมรรถนะของทีมงาน ความน่าเชื่อถือ ภาวะผู้นำ เป็นต้น นอกจากนี้ นักวิจัยควรเพิ่มการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ เช่น การสังเกตการณ์ หรือการสัมภาษณ์เชิงลึก กับสมาชิกที่มีบทบาทน่าสนใจในเครือข่ายสำหรับประกอบการวิเคราะห์ผลและการยืนยันผลตามการวิจัยเชิงปริมาณ

บทสรุป

นักวิจัยด้านการสื่อสารในประเทศไทย สามารถนำแบบแผนการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมไปใช้ในการศึกษาวิจัยด้านการสื่อสารในองค์กรได้ โดยเป็นประโยชน์ในการค้นหารูปแบบ และการออกแบบการสื่อสารในองค์กรให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น นักสื่อสารองค์กรสามารถนำผลที่ได้จากการศึกษาไปออกแบบนโยบายทางการสื่อสารบางประการ ซึ่งจะสัมพันธ์กับกิจกรรมทางการสื่อสาร เช่น นโยบายการกระตุ้นให้พนักงานแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ และมีช่องทางในการสื่อสารภายในที่มีประสิทธิภาพเพื่อวัตถุประสงค์นี้นโยบายนี้ จะเกี่ยวข้องกับเครือข่ายทางการสื่อสารแบบเครือข่ายการสื่อสารเชิงนวัตกรรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

สุรพงษ์ โสธนะเสถียร. (2556). **ทฤษฎีการสื่อสาร**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พระเบียงทอง.

ภาษาอังกฤษ

- Aldrich, H. and Herker, D. (1977). Boundary Spanning Roles and Organization Structure. **Academy of Management Review**. 2: 217-230.
- Baer, M. (2010). “The Strength-of-weak-ties Perspective on Creativity: A Comprehensive Examination and Extension”. **Journal of Applied Psychology**. 95 (3): 592.
- Borgatti, S. P., Everett, M. G. and Freeman, L. C. (2002). **UCINET 6 for Windows: Software for Social Network Analysis**. Harvard: Analytic Technologies.
- Brass, D. (1995). “A Social Network Perspective on Human Resources Management”. **Personnel and Human Resources Management**. 13: 39-79.
- Burt, R. S. (2009). **Structural Holes: The Social Structure of Competition**. Harvard University Press.
- Carson, J. B., Tesluk, P. E., and Marrone, J. A. (2007). “Shared Leadership in Teams: An Investigation of Antecedent Conditions and Performance”. **Academy of Management Journal**. 50: 1217-1234.
- Crozier, M. (1972). **Relationships between Micro and Macro Sociology**. Human Relations, 25: 239-251.
- Edstrom, A. and Galbraith, J. (1977). **Transfer of Managers as a Coordinating and Control Strategy in Multi-national Organizations**. Administrative Science Quarterly, 22: 248-263.
- Flap, H. and Völker, B. (2001). “Goal Specific Social Capital and Job Satisfaction: Effects of Different Types of Networks on Instrumental and Social Aspects of Work”. **Social Networks**. 23 (4): 297-320.
- Goldhaber, G. (1993). **Organizational Communication**. (6th Edition). Iowa W.C.: Brown Limited
- Goldhaber, G. and Rogers, D. (1979). **Auditing Organizational Communication Systems: The ICA Communication Audit**. Dubuque, Iowa: Kendal & Hunt Publishing Company.
- Granovetter, M. (1974). **Getting a Job: A Study of Contacts and Careers**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Greenbaum, H. H., Holden, E. J. and Spataro, Jr. L. (1983). Organizational Structure and Communication Processes: A Study of Change Group & Organization Management. 61-82.

- Katz, D., and Kahn, R. (1966). **The Social Psychology of Organizations**. New York: Wiley.
- Kratzer, J., Leenders, R. T. A., and Van Engelen, J. M. (2010). "The Social Network among Engineering Design Teams and Their Creativity: A Case Study among Teams in Two Product Development Programs". **International Journal of Project Management**. 28 (5): 428-436.
- Lee, D. S., Lee, K. C., and Seo, Y. W. (2015). "An Analysis of Shared Leadership, Diversity, and Team Creativity in an E-learning Environment". **Computers in Human Behavior**. 42: 47-56.
- Marin, A. and Wellman, B. (2011). "Social Network Analysis: An Introduction". In **The SAGE Handbook of Social Network Analysis**. (Edited by J. Scott & P. J. Carrington). London: SAGE.
- McEvily, B., Perrone, V., and Zaheer, A. (2003). "Trust as an Organizing Principle". **Organization Science**. 14 (1): 91-103.
- Mears, P. (1974). "Structuring Communication in a Working Group". **The Journal of Communication**. 24: 71-79.
- Molm, L. D. (1994). "Dependence and Risk: Transforming the Structure of Social Exchange". **Social Psychology Quarterly**. 163-176.
- Monge, P. R. and Contractor, N. (2003). **Theories of Communication Networks**. New York: Oxford University Press.
- Pettigrew, A. (1972). "Information Control as a Power Source". **Sociology**. 6: 187-204.
- Roberts, K. and O'Reilly, C. (1974). "Measuring Organizational Communication". **Journal of Applied Psychology**. 59: 321-6.
- Rogers, E. M. (1986). **Communication Technology: The New Media in Society**. New York: Free Press.
- Sparrowe, R. T., Liden, R. C., Wayne, S. J., and Kraimer, M. L. (2001). "Social Networks and the Performance of Individuals and Groups". **Academy of Management Journal**. 44: 316-325.
- Weick, K. (1969). **The Social Psychology of Organizing**. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Wiio, O. (1974). Auditing Communication in Organizations: A standard Survey-LTT Communication Audit. Unpublished manuscript delivered to the International Communication Association in New Orleans.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

Plotkowiak. T. (2010). www.slideshare.net/plotti/social-network-analysis-intro-part-i.

การนำการปรึกษาหารือมาใช้ในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: การทบทวนสำหรับแนวทางในเชิงปฏิบัติ¹

Deliberation Adoption in Public Policy Analysis:
a Review for Practical Guidance

ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ²

บทคัดย่อ

ท่ามกลางกระแสความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ที่เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายมากยิ่งขึ้น ทำให้การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในปัจจุบันจำเป็นต้องมีแนวทางในการวิเคราะห์รูปแบบใหม่ ที่ทำให้คนได้เห็นแตกต่างทางความคิดเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่กำหนดปัญหาไปจนถึงการตัดสินใจ บทความชิ้นนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวทางในการนำการปรึกษาหารือ (Deliberation) มาใช้กับกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย เพื่อจะได้เห็นรูปแบบและเทคนิคที่จะช่วยให้การพัฒนานโยบายมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น โดยความแตกต่างของการวิเคราะห์รูปแบบนี้จะเน้นการให้ความสำคัญของความเป็นมนุษย์ โดยเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมและให้ความสำคัญแก่แต่ละฝ่ายในการให้เหตุผลอย่างเปิดเผย รวมทั้งนำผู้ด้อยโอกาสเข้ามาร่วมในกระบวนการ ภายใต้การสนทนา (Dialogue) เพื่อการสำรวจ เรียนรู้ และเข้าใจฐานคติจากข้อมูลและความคิดเห็นของแต่ละฝ่าย ทำให้สามารถนิยามปัญหาและกำหนดวัตถุประสงค์ร่วมกันได้ และการใช้การสานเสวนาเพื่อตัดสินใจเพื่อประเมิน และเพื่อให้เจ้าหน้าที่ทางเลือก ตลอดไปจนถึงการตัดสินใจร่วม (Deliberation) ซึ่งทั้งสองวิธีการนี้ต้องใช้ผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ที่เข้าใจเทคนิคการจัดการกระบวนการ โดยมีหัวใจสำคัญคือการสร้างบรรยากาศของความไว้วางใจที่ทำให้ทุกคนกล้าพูดและรับฟังความคิดเห็นของกันและกัน ด้วยเทคนิคการเข้าไปช่วยเหลือ การกระตุ้น และการไกล่เกลี่ยในบางครั้ง ทั้งนี้ผู้อำนวยความสะดวกจะคุมกระบวนการด้วยการเน้นย้ำกติกาที่มาจากข้อกำหนดร่วมกัน

คำสำคัญ : การมีส่วนร่วม, นโยบายสาธารณะ, การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ, การตัดสินใจของกลุ่ม

¹ บทความนี้ไม่ต้องการนำเสนอในเชิงปรัชญา แต่ต้องการทบทวนให้เห็นเป็นแนวปฏิบัติ เพื่อนำวิธีการไปใช้ในการพัฒนา และออกแบบนโยบายสาธารณะภายใต้สังคมประชาธิปไตย

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ สาขาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ดร.)

Abstracts

This article is to provide an introduction to the deliberation applied for policy analysis to see patterns and techniques that help us develop better quality policy. This kind of analysis will emphasize the importance of humanity by allowing for participation, giving public reasoning, with privileged status in the deliberative process. In this process, we use dialogue to explore learning and understanding data, opinions, and assumptions on their idea of each parties in order to define the problem and determine a common purpose. Then, deliberation is applied as the method for assessing and weighting choices and making decision among policy options. To joint decision, both methods require facilitators who understand several techniques in effective process management. The heart of the techniques is to create and provide an atmosphere of trust that can encourage everyone to talk and listen to each other. To control the deliberative process, the facilitator can use the tactic of repeating the rules have been set through mutual agreement of the participants involved.

Keywords: Deliberation, Dialogue, Policy Analysis

บทนำ

ท่ามกลางกระแสของความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ที่ล้วนมีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการกำหนดนโยบาย นอกเหนือจากการตัดสินใจจากภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวในอดีต ทำให้การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจำเป็นต้องมีแนวทางในการกำหนดนโยบายรูปแบบใหม่โดยต้องค้นหาวิธีที่ทำให้คนที่แตกต่างทางความคิด มุมมอง ความชอบ เข้ามาอยู่ร่วมกัน และพูดคุยปรึกษาหารือด้วยความเคารพซึ่งกันและกัน (Healey, 1993, p. 238) ดังนั้น การวิเคราะห์นโยบายที่มีอยู่จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนถึงลักษณะความสัมพันธ์และบทบาทของนักวิเคราะห์และผู้ตัดสินใจรวมทั้งการพิจารณาสร้างสิ่งแวดล้อมที่เปิดกว้างและ

เป็นประชาธิปไตย เพื่อให้สามารถระบุปัญหา ค้นหาทางเลือก และประเมินการจัดลำดับความสำคัญไปจนถึงการเลือกทางเลือกซึ่งเป็นที่ทุกยอมรับจากทุกฝ่าย นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องออกแบบเวทีหรือพื้นที่ (space) ที่เหมาะสมในการทำให้เกิดการมีสิ่งแวดล้อมที่ช่วยให้เกิดความร่วมมือกันกับประชาชนและผู้รับบริการมากขึ้น (Hawkesworth, 1988; Schon, 1983; Healey, 1997) ซึ่งการนำการเสวนาเพื่อหาทางออกมาใช้ในการวิเคราะห์นโยบายจะเป็นวิธีการช่วยแก้ปัญหาข้างต้นได้

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในรูปแบบการปรึกษาหารือ (Policy analysis with deliberation³) เป็นการวิเคราะห์ที่ขยายขอบเขตจาก

³ คำว่า “Deliberation” มีคำแปลหลายอย่าง เช่น การถกแถลง การปรึกษาหารือ การเสวนาเพื่อหาทางออก ซึ่งในที่นี้จะใช้ “การปรึกษาหารือ” “Dialogue” จะใช้คำว่า “สุนทรียสนทนา”

การเน้นวิเคราะห์ประสิทธิภาพและการวิเคราะห์ในเชิงเทคนิคไปสู่การประเมินผลประโยชน์ทางการเมือง และความต้องการของพลเมืองและกลุ่มต่างๆ ในวงกว้างที่เข้ามารวมตัวกันเพื่อต่อสู้ให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ของแต่ละคน (Fischer, 1998, pp. 129-146) การวิเคราะห์นี้แตกต่างจากการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะแบบเดิมที่ละเลยการนำผลประโยชน์และความต้องการของแต่ละคนเข้ามาในกระบวนการ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดประเด็นปัญหา (Problem identification) ไปจนถึงการตัดสินใจออกนโยบายทำให้ได้แนวทางการแก้ปัญหาและนโยบายที่เกิดจากมุมมองและความต้องการของผู้มีอำนาจแต่ฝ่ายเดียว

การนำการปรึกษาหารือ (Deliberation) มาใช้นี้ จะทำให้นักวิเคราะห์นโยบายจำเป็นต้องเปลี่ยนบทบาทจากเดิมที่เป็นผู้เชี่ยวชาญ (Technocrats) มาทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ที่ช่วยทำให้เกิดการเรียนรู้ (Learning) และมอบอำนาจ (Political Empowerment) กับผู้เข้าร่วมพูดคุยมากกว่าจะเป็นผู้ให้คำตอบเชิงเทคนิคแบบเดิม นักวิเคราะห์จึงมีหน้าที่ที่จะช่วยให้พลเมืองพยายามตรวจสอบผลประโยชน์ของตนเอง และกระตุ้นหรืออำนวยความสะดวกให้พวกเขาตัดสินใจได้ด้วยตนเอง (Fisher, 1990) การเป็นผู้อำนวยความสะดวกนี้จะทำหน้าที่ไปพร้อมกับกระบวนการประเมินข้อมูลเชิงประจักษ์กับมุมมองในเชิงวิเคราะห์ (Analytical Perspectives) และข้อโต้แย้ง หรือจุดยืน หรือการให้คุณค่า (Value) ที่อาจขัดแย้งกันระหว่างผู้เข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจะสามารถเชื่อมโยงกันได้ด้วยสุนทรียสนทนาาร่วมกัน (Mutual Dialogue) ตั้งแต่การทำความเข้าใจและยอมรับในปัญหาปัญหาสาธารณะ (Public problem)

ร่วมกัน ไปจนถึงการกำหนดทางเลือกในการแก้ปัญหา

ทั้งนี้ในกระบวนการค้นหาทางเลือกในการแก้ปัญหา จะอาศัยกระบวนการแปลความและเปลี่ยนแปลงความเข้าใจ ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ทั้งกับผู้เสนอและสนับสนุนทางเลือก ซึ่งอาจเปลี่ยนมุมมองได้ในระหว่างกระบวนการจนได้ข้อสรุปร่วมกัน ในขั้นตอนนี้จะนำการเสวนาเพื่อหาทางออก (Siriani, 2009, p. 50) มาใช้เพื่อตัดสินใจ ซึ่งจะเป็นหลักประกันว่าจะเกิดนโยบายที่เป็นที่ยอมรับมากขึ้น เนื่องจากข้อสรุปนั้นมาจากการทบทวนข้อมูลแหล่งข้อมูล และหลักฐานจำนวนมาก ซึ่งดีกว่าการกำหนดนโยบายแบบเดิมที่ข้าราชการเก็บข้อมูลแล้วนำมาวิเคราะห์เอง และที่สำคัญจะทำให้การกำหนดนโยบายสาธารณะเกิดความชอบธรรม (Social Legitimacy) ซึ่งเมื่อไปสู่ขั้นตอนการตัดสินใจและนำไปปฏิบัติ จะสามารถลดแรงเสียดทานจากกระแสการต่อต้าน นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มว่าจะเกิดความร่วมมือมากขึ้น อันจะนำไปสู่ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม การนำหลักของการปรึกษาหารือไปใช้นี้ยังไม่ค่อยมีการทบทวนและบูรณาการกับกระบวนการกำหนดนโยบายที่เห็นเป็นรูปธรรมในเชิงปฏิบัติในประเทศไทย ทั้งนี้อาจมีการนำรูปแบบของการเสวนาเพื่อหาทางออกมาใช้บ้าง เช่น คณะลูกขุน (Citizens' Juries)⁴ การประชุมเพื่อหาฉันทามติ (Consensus Conferences) หรือการสำรวจแบบการเสวนาเพื่อหาทางออก (Deliberative polls) แต่การนำรูปแบบเหล่านี้มาใช้ก็มีให้เห็นน้อยครั้งและยังไม่ชัดเจนนัก ต่อประเด็นการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะของไทย นอกจากนี้การศึกษาส่วนใหญ่ยังมุ่งอธิบายรูปแบบ

⁴ การประชุมคณะลูกขุนของพลเมือง (Citizens' Juries) เป็นรูปแบบที่ใช้ในสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ทศวรรษ 1970 โดยมีกรคัดเลือกลูกขุนมาจำนวนหนึ่งเพื่อทำหน้าที่พิจารณากิจกรรมต่างๆ ซึ่งอาจจะใช้ระยะเวลาสั้นๆ แล้วแต่ภารกิจ โดยการประชุมคณะลูกขุนนี้จะเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) โดยคณะลูกขุนจะทำหน้าที่ฟังการอภิปรายหรือการชี้แจงของฝ่ายต่างๆ รวมทั้งซักถามและฟังเหตุผลของแต่ละฝ่าย โดยเรื่องราวที่จะเข้าสู่การประชุมคณะลูกขุนนี้เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะที่จะต้องร่วมกันตัดสินใจโดยใช้หลักของการมีฉันทามติร่วมกัน (Consensus) แทนการโหวตเพื่อเอาแพ้เอาชนะ

การกำหนดนโยบายในแง่การจัดการการปกครอง (Governance) ที่ให้ความสำคัญกับการปรึกษาหารือ แต่มักไม่ได้ขยายความว่ากระบวนการนี้นำไปใช้ในการวิเคราะห์อย่างไร ทำให้ไม่ค่อยได้เห็นเทคนิคและวิธีในการจัดการกระบวนการ ซึ่งจริงๆ แล้วเป็นประโยชน์กับผู้บริหารภาครัฐอย่างมากที่จะนำไปใช้ในเชิงปฏิบัติ บทความชิ้นนี้จึงเขียนขึ้นเพื่อให้เห็นแนวทางในการนำการปรึกษาหารือมาใช้กับกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย เพื่อจะได้เห็นรูปแบบและเทคนิคที่จะช่วยให้การพัฒนาโยบายให้มีคุณภาพมากขึ้น โดยจะนำเสนอให้เห็นถึงความแตกต่างของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะแบบเดิม กับการวิเคราะห์นโยบายที่นำการปรึกษาหารือมาใช้ว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร รวมถึงการทบทวนคุณภาพของกระบวนการปรึกษาหารือ และเทคนิคต่างๆ ในการทำหน้าที่ในฐานะนักวิเคราะห์นโยบายยุคใหม่ ซึ่งจะนำเสนอในเชิงเทียบเคียงกับการวิเคราะห์นโยบายแบบเดิม เพื่อทำความเข้าใจและเห็นแนวทางไปสู่การปฏิบัติ อันจะนำไปสู่การแพร่ขยายของการนำการปรึกษาหารือมาใช้ภายใต้กระแสนโยบายที่มีทิศทางที่ต้องการการตัดสินใจร่วมจากภาคส่วนต่างๆ นอกเหนือจากรัฐแต่ฝ่ายเดียว

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่นำการปรึกษาหารือมาใช้มีมุมมองต่างจากการวิเคราะห์แบบเดิมอย่างไร?

หากพิจารณาจากพื้นฐานของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่นำการปรึกษาหารือมาใช้กับการวิเคราะห์นโยบายแบบเดิม จะพบว่ามีความแตกต่างกันทั้งในด้านฐานคิดและวิธีการอย่างมาก ตั้งแต่การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในรูปแบบเดิมนั้นเน้นการใช้ข้อมูลโดยแยกความรู้สึกและค่านิยมต่างๆ ออกจากบริบท (context) ไม่คำนึงถึงสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง เหมือนดำเนินอยู่ในห้องทดลอง ขณะที่การวิเคราะห์นโยบายที่ใช้การปรึกษาหารือให้ความสำคัญกับมิติของความเป็นมนุษย์โดยรับฟัง

ความคิดเห็นและเปิดโอกาสให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในระดับที่ค่อนข้างสูง ทั้งยังให้ความสำคัญกับปฏิสัมพันธ์และการสะท้อนความรู้สึก รวมถึงการให้เหตุผลและตัดสินใจ จึงมีลักษณะเสมือนกับการค้นหาปัญหาภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอน ซึ่งในกระบวนการจะออกแบบให้การมีปฏิสัมพันธ์ของผู้เข้าร่วมเป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้ปัญหามีความชัดเจนขึ้นเองจากมุมมองของผู้เข้าร่วม Hajer & Wagenaar (2003) ได้กล่าวว่า ปฏิบัติการที่ทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์นี้ทำให้การนิยามปัญหาเปิดกว้าง ปัญหาหรือนิยามปัญหาจะเกิดในช่วงการจัดการกระบวนการและที่สำคัญอาจเป็นความกังวลต่อปัญหาที่ยังไม่เกิด ในขณะที่การกำหนดทิศทางของการวิเคราะห์แบบเดิมนั้นจะนำปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วเท่านั้นมาหาสาเหตุและแนวทางแก้ไข แล้วนำมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ ลักษณะการตัดสินใจจึงมีทิศทางจากบนลงล่าง (Top-down approach) ดังนั้น การนำการปรึกษาหารือมาใช้ในการวิเคราะห์นโยบายนั้นจึงเป็นการมองไปข้างหน้า วาดอนาคต และพัฒนาจากกระบวนการสอบถามหาความจริง (Inquiry) ทำให้เห็นปัญหาและสิ่งที่ต้องการพัฒนาไปพร้อมๆ กัน โดยจะปรากฏขึ้นในกระบวนการ และด้วยความหลากหลายของผู้เข้าร่วมที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากหลายภาคส่วน โดยเฉพาะการพยายามนำกลุ่มที่ด้อยโอกาสเข้ามาในกระบวนการ จะทำให้แง่มุมของการมองปัญหาที่ซับซ้อนนั้นง่ายขึ้น

การนำผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาร่วมในกระบวนการช่วยทำให้นโยบายมีลักษณะเชิงรุกมากยิ่งขึ้น อีกทั้งข้อมูลที่รับจะมีความทันสมัยและตรงกับสภาพปัญหาที่แท้จริงมากที่สุด การแยกกระบวนการออกแบบนโยบายให้เป็นเรื่องของผู้มีอำนาจ ทำให้มีข้อจำกัดด้านการมีข้อมูลไม่รอบด้าน ในขณะที่การประสานความร่วมมือเป็นการเปิดโอกาสให้สิทธิกับพลเมืองและภาคส่วนต่างๆ ออกแบบผลิตนโยบายร่วมกัน (Co-production)

การกำหนดนโยบายในรูปแบบการปรึกษาหารือ จึงเป็นการวิเคราะห์เพื่อหาปัญหาและแนวทางแก้ไข ร่วมกัน ผ่านกระบวนการเรียนรู้ระหว่างประชาชนต่อ ประเด็นปัญหาและสถานการณ์เฉพาะ สิ่งที่เป็นข้อจำกัด ของการวิเคราะห์นโยบายแบบเดิมจึงทำให้ไม่อาจมี โอกาสค้นพบนวัตกรรมใหม่ๆ ในการแก้ปัญหา นโยบาย เพราะมุ่งเน้นเฉพาะแต่การแก้ปัญหาและการออกแบบ เพื่อให้นำไปปฏิบัติได้ การใช้รูปแบบการสานเสวนาจะ ช่วยทำให้เกิดความภาคภูมิใจกับความเป็นพลเมืองของ ประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ว่าเป็นส่วนหนึ่งในการ แก้ไขปัญหาและเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนและสังคม รวมทั้งมีโอกาสสร้างนวัตกรรมนโยบายได้

อาจกล่าวได้ว่า การวิเคราะห์แบบเดิมมีการแยกส่วน การวิเคราะห์ แยกการเมืองและบริบทออกจาก กระบวนการ ขณะที่การวิเคราะห์ในรูปแบบการปรึกษา หารือ เน้นปฏิสัมพันธ์ของผู้เข้าร่วม ไม่แยกบริบทและ เน้นความสำคัญของมนุษย์มากกว่าอย่างเห็นได้ชัด อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เข้าใจการวิเคราะห์ที่ใช้การปรึกษา หารือ ร่วมกัน บทความนี้จึงทบทวนหลัก ของ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการทำ ความ เข้าใจ

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy): พื้นฐานสำคัญของการวิเคราะห์ นโยบายแบบปรึกษาหารือ

Brennan, Jason (2016) ได้ให้ความหมายของ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative democracy) ว่าเป็นรูปแบบประชาธิปไตยที่ให้คนมา ร่วมกันเพื่อเสนอความคิดเห็น โต้แย้ง หรือแสดงจุดยืน ทางความคิด ให้นำหนักข้อดีข้อเสีย และรับฟังผู้อื่น รวมทั้งวิพากษ์แนวคิดของผู้ที่เข้าร่วมด้วยการเปิดใจกว้าง ซึ่งนำไปสู่ฉันทามติ (Consensus) ประชาธิปไตยแบบนี้

เปิดให้ผู้ด้อยโอกาสเข้าร่วมมากที่สุดและเชื่อว่าจะทำให้มี แนวคิดและข้อมูลจำนวนมากเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจ

หลักการสำคัญ 2 ข้อของประชาธิปไตยแบบปรึกษา หารือ (Parkinson, 2006, p. 3-4) คือ **1) การให้ เหตุผล (Give Reasoning)** ของแต่ละคนที่เข้าร่วมที่มี ต่อประเด็นหรือจุดยืน ซึ่งต้องกระทำอย่างเปิดเผย (Face to Face) รวมทั้งต้อง **2) กระทำในลักษณะ สาธารณะ (Public Act)** ซึ่งตรงกันข้ามกับการลง คะแนนเสียง (Voting) ซึ่งมักทำในที่ลับ ขณะที่การแสดง เหตุผลในที่สาธารณะจะกระทำอย่างเปิดเผย และให้ทุก คนมีโอกาสเข้าร่วมอย่างเท่าเทียม โดยที่การให้เหตุผล เป็นหัวใจสำคัญทำให้กระบวนการประชาธิปไตย ขับเคลื่อนไปได้ Joshua Cohen (1996) เห็นว่า ความจำเป็นที่ต้องให้เหตุผลในการชักจูงใจคนอื่น ก็เพื่อ ที่จะช่วยให้เกิดแรงจูงใจของผู้เข้าร่วมให้อยู่ในการปรึกษา หารือนี้ ซึ่ง Habermas (อ้างใน Brennan, Jason 2016, p. 59) เสนอว่า ผู้ที่ทำกระบวนการปรึกษาหารือควร สังเกตว่ากระบวนการที่จัดขึ้นต้องอาศัยข้อตกลงหรือ กฎที่สร้างร่วมกัน อาทิ ผู้พูด (Speaker) หรือผู้เข้าร่วม ต้องไม่พูดเพื่อหักล้างกันเอง แต่ละคนเสมือนการเล่าเรื่อง กรณีศึกษาของตน (Story Telling) และต้องแน่ใจว่า กำลังพูดในเรื่องเดียวกัน นอกจากนี้ การพูดของผู้เข้าร่วม ต้องจริงใจ เปิดเผย และยืนยันเฉพาะในสิ่งที่ตนเองเชื่อ ที่สำคัญ คือ ต้องมีการให้เหตุผลต่างๆ เกี่ยวกับประเด็น หัวข้อในการอภิปรายบนฐานคติและความเชื่อร่วมกันว่า ทุกคนมีศักยภาพที่จะพูดคุย โดยในระหว่างการพูดจะ ต้องไม่มีการบังคับหรือจัดการกับผู้พูดคนอื่น ๆ ขณะที่ Cohen (อ้างใน Brennan, Jason 2016, p. 60) สนับสนุนว่า ผู้เข้าร่วมทุกคนควรมีสิทธิเท่าเทียมกัน ในการออกเสียง และเหตุผลที่มาจากทุกๆ คนที่ แสดงออกในระหว่างกระบวนการเสวนา ควรถูกพิจารณา เป็นผลลัพธ์ของกระบวนการ ซึ่งท้ายที่สุดทุกคนต้องได้ ข้อสรุปที่เป็นการยอมรับร่วมกัน หากไม่ได้ก็อาจจำเป็นต้องทำการลงคะแนน (Vote)

อะไรคือหัวใจสำคัญของกระบวนการปรึกษาหารือ (Deliberative Process) ในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ?

หากทบทวนกระบวนการปรึกษาหารือ (Deliberative Process) จะพบว่า มีเทคนิคที่หลากหลาย (แม้ว่าในประเทศไทยยังไม่มี การนำบางเทคนิคมาใช้หรือนำมาใช้ค่อนข้างน้อย) อาทิ การประชุมคณะลูกขุนของพลเมือง (Citizens' Juries) การประชุมเพื่อหาฉันทามติ (Consensus Conferences) หรือการสำรวจเพื่อเสวนา (Deliberative Poll) แต่ไม่ว่าจะเป็นวิธีใดล้วนเป็นกิจกรรมเพื่อใช้สร้างความผูกพัน (Engagement) กับพลเมืองและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้ข้อมูลแก่ผู้ตัดสินใจในนโยบาย (Abselson, 2009; Scutchfield, Hall & Ireson, 2006, pp. 76-85) อีกทั้งยังเป็นการยกระดับการมีส่วนร่วมของพลเมืองและภาคส่วนต่าง ๆ ให้มีมากขึ้นและมีความหมาย (Meaningful) แต่ไม่ว่าจะ

ใช้วิธีใด ล้วนมีหัวใจสำคัญอยู่ที่กระบวนการปรึกษาหารือเพื่อหาทางออกหรือแก้ปัญหาาร่วมกัน ซึ่งมีลักษณะเป็นกระบวนการที่ทำอย่างมีเหตุผลในการนำทุกคนที่มีผลประโยชน์แตกต่างกันเข้ามาร่วมในการพูดคุยแบบเผชิญหน้าโดยนำมุมมองต่างๆ เหล่านั้นมาพูดคุยบนโต๊ะเพื่อให้ทุกคนสามารถแสดงออกถึงมุมมองของตน และให้เกิดการรับฟังโดยผู้อื่นไม่ว่าจะมีอำนาจหรือไม่ก็ตาม (Innes, and Booher , 2010, p. 6)

อาจกล่าวได้ว่ากระบวนการปรึกษาหารือนี้เป็นกระบวนการที่ยินยอมให้กลุ่มของตัวแสดงต่างๆ ได้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนเหตุผลเพื่อตรวจสอบประเด็นกระบวนการปรึกษาหารือมีรูปแบบที่หลากหลาย และถือเป็นเครื่องมือที่ได้รับการพัฒนาเพื่อนำไปใช้อย่างแพร่หลาย Button and Ryfe (2005) ได้สรุปกระบวนการดังกล่าวจากแนวปฏิบัติที่มีอยู่ในปัจจุบันจากวิธีและเทคนิคการคัดเลือกกลุ่มผู้เข้าร่วม และประเภทของผู้ดำเนินการ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 รูปแบบของการจัดกระบวนการเสวนา (Deliberative Forums) : ปรับจาก Button and Ryfe (2005, p. 23)

ผู้ริเริ่ม	ใครคือผู้เข้าร่วม		
	คัดโดยตนเอง	การสุ่ม	การคัดเลือกผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
สมาคม/กลุ่มในพื้นที่	- School based deliberative - Online dialogues - National Issued Forums	- ไม่มีข้อมูล	- National Issued Forums - Online dialogues
สมาคมที่ไม่ใช่รัฐ	- National Issued Forums - Online dialogues	- Deliberative Polls - Planning Cells - Citizens' Juries	- National Issued Forums - Participatory budgeting and management councils
องค์กรภาครัฐ	- Town meeting - Community Forums - Local Councils	- Deliberative Polls - Planning Cells - Citizens' Juries	- Deliberative City Planning - Deliberative meetings - Participatory budgeting and management councils

การแบ่งประเภทของกระบวนการที่ใช้เกณฑ์การคัดเลือกผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้นจะเลือกโดยผู้จัดกระบวนการ ซึ่งพิจารณาจากกลุ่มคนที่ได้รับอิทธิพลจากการตัดสินใจนโยบาย ซึ่งจะทำการเชิญอย่างเป็นทางการเพื่อให้เป็นตัวแทนของกลุ่มต่างๆ ส่วนการคัดเลือกด้วยตนเอง จะมีลักษณะความสัมพันธ์ส่วนตัวมากกว่า เช่น เป็นเพื่อน เพื่อนบ้านที่เชื่อเชิญกันเข้ามา ผู้จัดกระบวนการที่ชวนพลเมืองในพื้นที่เข้ามาร่วม จะเห็นได้ว่ามีรูปแบบจำนวนมากที่ถูกตัดแปลงไปดำเนินการ ซึ่งบางรูปแบบ

อาจยังไม่มีในประเทศไทย โดยทุกวิธีจะมีกระบวนการปรึกษาหารือเป็นจุดร่วมที่สำคัญของทุกวิธีการที่นำเสนอ ซึ่งในที่นี้จะไม่ลงรายละเอียดในแต่ละวิธี อย่างไรก็ตาม นักวิชาการพยายามหาวิธีพัฒนากระบวนการนี้ในภาพรวม อาทิ Frewer & Rowe (2005) ได้พยายามค้นหาและนำเสนอเกณฑ์ในการพิจารณาว่ากระบวนการปรึกษาหารือที่มีคุณภาพจะมีลักษณะอย่างไร โดยนำเสนอ 9 หลักเกณฑ์ในการประเมินประสิทธิผลของกระบวนการปรึกษาหารือ

กล่องที่ 1 แสดงหลักเกณฑ์ในการประเมินประสิทธิผลของกระบวนการปรึกษาหารือ

Frewer & Rowe's Nine Evaluative Criteria

1. ความเป็นตัวแทน (Representativeness) ผู้ที่เข้ามาร่วมนับว่าเป็นตัวแทนกลุ่มตัวอย่างที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจ และควรต้องมาจากหลากหลายกลุ่มอย่างกว้างขวาง
2. การพึ่งพา (Independence) กระบวนการควรจัดในแนวทางที่ปราศจากอคติ
3. เข้าร่วมแต่เริ่มแรก (Early Involvement) ผู้เข้าร่วมต่างๆ ควรเข้ามาร่วมตั้งแต่ต้น และอยู่ร่วมตลอดกระบวนการ
4. มีผลต่อการนำไปกำหนดนโยบาย (Influence) ผลลัพธ์ของกระบวนการควรมีผลกระทบที่แท้จริงต่อการตัดสินใจนโยบาย
5. ความโปร่งใส (Transparency) กระบวนการเสวนาควรจัดขึ้นอย่างโปร่งใส มีผู้คนรับรู้ และสังเกตเห็นได้ในการทำกระบวนการแต่ละขั้น ซึ่งทำให้ทราบชัดเจนว่าการตัดสินใจมีที่มาอย่างไร มีขั้นตอนอย่างไร
6. ความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากร (Resource Accessibility) ผู้เข้าร่วมควรเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ อย่างเหมาะสม เพื่อให้ทำการเสวนาเพื่อหาทางออกได้อย่างมีความหมาย
7. การกำหนดขอบเขตขั้นตอนงานให้ชัด (Task Definition) ธรรมชาติและขอบเขตของกิจกรรมควรมีการกำหนดขั้นตอนอย่างชัดเจนและเป็นระบบ
8. การตัดสินใจอย่างมีโครงสร้าง (Structured Decision Making) กระบวนการควรใช้กลไกที่เหมาะสมในการจัดโครงสร้าง และต้องแสดงให้เห็นถึงกระบวนการตัดสินใจ
9. ต้นทุนความสำเร็จ (Cost-Effectiveness) กระบวนการควรเป็นไปตามหลักต้นทุนและประสิทธิผลจากมุมมองของผู้สนับสนุนในการจัดกระบวนการ

:ที่มา Frewer & Rowe (2005)

นอกจากนี้ James Fishkin (2009) ยังชี้ให้เห็นว่า กระบวนการปรึกษาหารือ (Deliberative process) ควรต้องมี 5 เงื่อนไข จึงจะมีคุณภาพ โดยกล่าวในแต่ละประเด็นได้ดังนี้

1. ข้อมูลข่าวสาร (Information) ผู้เข้าร่วมการเสวนาได้รับข้อมูล และเข้าถึงข้อมูลที่ถูกต้องมีเหตุผลเกี่ยวกับประเด็นอย่างเท่าเทียม จึงจะสามารถให้เหตุผลและมีข้อโต้แย้งหรือจุดยืนได้อย่างเหมาะสม

2. ความสมดุลของข้อมูล (Substantive balance) การเสวนาเพื่อหาทางออกจะต้องมีทั้งข้อโต้แย้งและข้อสนับสนุนจากความเห็นและการให้เหตุผลของหลายๆ ฝ่าย เพื่อนำไปสู่การพิจารณาและปรึกษากันในกระบวนการ

3. มีความหลากหลาย (Diversity) ผู้เข้าร่วมควรต้องประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องที่หลากหลาย ทั้งผู้เห็นด้วย ผู้ไม่เห็นด้วย ผู้ที่ได้รับผลกระทบ มาเข้าร่วมในเวที โดยต้องไม่พยายามขจัดผู้ที่มีความคิดเห็นต่าง หากมีผู้ที่มีอุปสรรคในการเข้าร่วม ต้องสนับสนุนให้สามารถเข้าถึงการปรึกษาหารือได้

4. ความตระหนัก (Conscientiousness) ผู้เข้าร่วมต้องตระหนักที่จะเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในจุดยืนของตนอย่างจริงจังและเปิดเผย

5. การพิจารณาอย่างเท่าเทียม (Equal Consideration) ข้อโต้แย้งและจุดยืนมาจากตัวผู้เข้าร่วมเอง โดยไม่มีผู้เข้าร่วมอื่นๆ เป็นผู้เสนอแทน

จากข้อเสนอของนักวิชาการด้านการจัดการกระบวนการปรึกษาหารือนี้ ชี้ให้เห็นถึงหัวใจสำคัญของกระบวนการว่ามีลักษณะสำคัญอย่างไร ซึ่ง Maarten Hajer, Hendrik Wagenaar, (2003, p. 110) ได้สนับสนุนและให้ความสำคัญกับสุนทรียสนทนา (Dialogue) ว่าเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในกระบวนการที่ทำให้เข้าใจวิธีคิด

วิเคราะห์ที่ซับซ้อนในความหมายที่ซ่อนอยู่ในการจัดทำนโยบาย โดยการวิเคราะห์วิธีการต่างๆ ในการทำแผนร่วมกัน การกำหนดนโยบายที่เกิดจากการพูดคุย ปฏิสัมพันธ์ และการหาฉันทามติ เพื่อเยียวยาข้อจำกัดของการวิเคราะห์นโยบายในรูปแบบเดิม อีกทั้งยังสนับสนุนเป้าหมายของการสร้างประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นไปพร้อมๆ กับการกำหนดนโยบาย และเพื่อให้เห็นภาพการนำการเสวนามาใช้ในการวิเคราะห์นั้น จะขอเทียบเคียงกับกระบวนการกำหนดนโยบายแบบเดิม ดังนี้

1. การยกร่างวาระนโยบายและการนิยามปัญหา (Agenda Setting and Initial Problems Conceptualization) เป็นการนิยามเพื่อตัดสินใจเลือกขอบเขตของปัญหา ซึ่งขั้นตอนนี้หากเป็นการวิเคราะห์แบบเดิมจะดำเนินการโดยนักวิเคราะห์นโยบาย แต่รูปแบบนี้ถูกปรับเปลี่ยนไปสู่การนิยามโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้ที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากนโยบาย โดยการคัดเลือกต้องมีความหลากหลายเพื่อให้เป็นตัวแทนของกลุ่มต่างๆ เพื่อสำรวจหาปัญหา (Probing Problem) ที่แท้จริง ซึ่งวิธีนี้จะทำให้ปัญหาได้รับการยอมรับ เพราะการนิยามปัญหาเกิดจากความเห็นพ้องของผู้เข้าร่วมมากกว่าจะเป็นเพียงความเห็นของผู้มีอำนาจฝ่ายเดียว ดังนั้น การสุ่มตัวอย่างและการคัดเลือกผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจึงเป็นเทคนิควิธีที่ใช้ในการทำกระบวนการปรึกษาหารือ ซึ่งจะทำได้ตัวแทนอย่างแท้จริง และยังคงคำนึงถึงผู้ด้อยโอกาส โดยมีวิธีการต่างๆ เพื่อให้ผู้ด้อยโอกาสเข้าถึงและร่วมในกระบวนการด้วย เช่น การให้โควตาบางส่วนกับกลุ่มผู้พิการ สตรี คนชรา

2. ขั้นตอนการระบุวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Specification of Policy Objective) เป็นการตัดสินใจเลือกวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Policy objective) ในขณะที่การปรึกษาหารือจะไม่ดำเนินการตั้งวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาในนโยบายทันที แต่จะใช้

วิธีการเชื่อมต้อมุมมองและความต้องการต่างๆ จากผู้เข้าร่วม ซึ่งเป็นทั้งการแบ่งปันและค้นหาความคิดและมุมมองที่แตกต่างในประเด็นที่สนใจร่วมกัน เช่น มีภาพมุมมองที่ต้องการเห็นชุมชนเป็นอย่างไร ดังนั้นความแตกต่างนี้จึงทำให้เกิดการเชื่อมต่อของมุมมองต่างๆ มากกว่าที่จะตัดสินใจเลือก จึงเป็นลักษณะของการมองไปข้างหน้า ทำให้ความขัดแย้งไม่ค่อยเกิดขึ้น เพราะเป็นสิ่งที่ทุกคนฝันร่วมกัน (ข้อดีนี้เองจึงทำให้มีผู้นำไปใช้ในการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่างๆ ด้วย)

3. การประเมินและการให้น้ำหนักของทางเลือก (Identification and Appraisal of Potential Policy Options) การประเมินนี้อาจจะจัดลำดับความสำคัญตามเกณฑ์ (Criteria) ที่ตั้ง มาประเมินทางเลือกต่างๆ ในขณะที่ขั้นตอนนี้ในกระบวนการปรึกษาหารือจะไม่ใช้หลักเกณฑ์ทางเทคนิคเช่นเดิม แต่จะใช้หลักการสำคัญของกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ 2 หลักการที่สำคัญมาก คือ 1) การให้เหตุผลที่ 2) กระทำอย่างเปิดเผย ซึ่งขั้นตอนนี้ นักวิเคราะห์นโยบายต้องเป็นผู้อำนวยความสะดวกที่ทำให้เกิดการเผชิญหน้ากัน ซึ่งทำให้มุมมองต่างๆ ได้ถูกพิจารณาอย่างตรงไปตรงมา (Confrontation of perspectives) เสมือนมีการโต้แย้งเพื่อทำให้เกิดการให้เหตุผลทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยในจุดยืนที่ต่างกันของแนวทางแก้ปัญหา ซึ่งบางครั้งก็อาจมีการให้น้ำหนัก เช่น การเรียงลำดับ ในขั้นตอนนี้ผู้เข้าร่วมทุกคนไม่เฉพาะนักวิเคราะห์นโยบาย จะเข้าใจความเหมือนและความต่างระหว่างแนวคิดและมุมมองที่หลากหลายเหล่านั้น

4. ขั้นตอนการตัดสินใจ (Decision Making) นักวิเคราะห์นโยบายเมื่อประเมินทางเลือกแล้วจะไม่เป็นผู้ตัดสินใจแต่จะจัดทำเอกสารที่ชี้ให้เห็นข้อดีข้อเสียของทางเลือกต่างๆ เพื่อนำไปให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ แต่สำหรับกระบวนการปรึกษาหารืออื่นนั้น ผลจากการปรึกษา

จะนำเสนอในลักษณะที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยต่อทางเลือกต่างๆ อย่างไร ตามความเป็นจริง หากมีผู้มีอำนาจตัดสินใจเข้าร่วมในกระบวนการก็จะช่วยให้ยอมรับข้อมูลที่ได้จากการเสวนาง่ายขึ้น และจะเป็นเหตุผลเชื่อมที่สำคัญต่อการนำผลการพูดคุยเข้าสู่วาระการตัดสินใจอย่างเป็นทางการได้โดยง่ายอีกด้วย

การนำการปรึกษาหารือมาใช้ในการวิเคราะห์นโยบายเป็นรูปแบบที่ทำให้การกำหนดนโยบายเกิดขึ้นในแนวราบมากขึ้น เมื่อเทียบกับรูปแบบเดิมที่มีลักษณะเป็นการกำหนดมาจากผู้มีอำนาจ ทั้งยังมีผลดีที่ได้รับข้อมูลจำนวนมากจากกระบวนการมาใช้พิจารณาในกระบวนการตัดสินใจ อย่างไรก็ตาม กระบวนการวิเคราะห์นโยบายแบบนี้ต้องอาศัยความเข้าใจและประสบการณ์ในการทำกระบวนการ ซึ่งต่อไปนี้จะเป็นการทบทวนว่าในกระบวนการทำการปรึกษาหารืออื่น จำเป็นต้องทำอะไรบ้างในเชิงปฏิบัติ

เมื่อพิจารณากระบวนการวิเคราะห์นโยบายจาก 4 ขั้นตอน ซึ่งประกอบด้วย 1) ขั้นตอนนิยามเพื่อตัดสินใจเลือกปัญหาและขอบเขตปัญหา (Problem conceptualization) 2) ขั้นตอนเชื่อมต้อมุมมอง (Articulation of Perspectives) 3) ขั้นตอนในการนำมุมมองต่างๆ เข้ามาเพื่อพูดคุย (Confrontation of perspective) และ 4) ขั้นตอนการตัดสินใจ (Decision) สองขั้นตอนแรกจะมุ่งไปสู่การค้นหา (Exploration) ที่ต้องการข้อมูลและความคิดเห็นที่แตกต่างอย่างเป็นอิสระให้มากที่สุด ซึ่งขั้นตอนนี้ใช้รูปแบบการสนทนาที่เรียกว่า สนทนาสนทนา (Dialogue) แต่เมื่อต้องการเหตุผลเพื่อตัดสินใจ ขั้นตอนนั้นจึงเป็นการใช้รูปแบบของการปรึกษาหารือ (Deliberation) ซึ่งเน้นเทคนิคและการอำนวยความสะดวกในกระบวนการต่างกัน เนื่องจากขั้นตอนย่อยที่ 1 และ 2 มุ่งเน้นให้ได้ข้อมูล ในขณะที่ขั้นตอนย่อยที่ 3 และ 4 นั้น ต้องการให้เหตุผลโดยเปิดเผย (Public reasoning) ดังนั้นจึงขอแยกแยะ

ออกเป็น 2 ส่วน คือ 1) สนทนา (Dialogue)⁵ และ 2) การปรึกษาหารือ (Deliberation) ซึ่ง Sandy Heierbacher (2005) ภายใต้การทำงานใน National Coalition for Dialogue and Deliberation: NCDD (www.ncdd.org) ซึ่งเป็นผู้คร่ำหวอดในการปรึกษาหารือได้แยกแยะความแตกต่างของทั้งสองวิธีซึ่งอยู่ภายใต้กระบวนการปรึกษาหารือที่เป็นร่มใหญ่ ดังนี้

1) การสนทนา (Dialogue) หมายถึง การอนุญาตให้คนซึ่งโดยปกติเป็นกลุ่มเล็กๆ ได้แบ่งปันมุมมองและประสบการณ์ที่หลากหลายเกี่ยวกับประเด็นปัญหา ซึ่งไม่ได้มีการตัดสิน (Judgment) ให้น้ำหนัก (Weighting) หรือการตัดสินใจ (Making decisions) แต่เป็นการทำให้เกิดความเข้าใจและการเรียนรู้ (Understanding and Learning) การสนทนา (Dialogue) จะช่วยขจัดอคติแบบเหมารวม (Stereotypes) สร้างความเชื่อมั่นและทำให้คนเปิดมุมมองที่แตกต่างจากคนอื่นๆ

2) การปรึกษาหารือ (Deliberation) หมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเน้นความแตกต่างที่จะส่งเสริมการให้เหตุผลเชิงวิพากษ์ (Critical reasoning) และข้อโต้แย้งเชิงตรรกะ (Logical Argument) ภายในการตัดสินใจของกลุ่ม แทนที่จะใช้อำนาจ สายบังคับ บัญชา การตัดสินใจทางออกโดยวิธีนี้ มุ่งเน้นการตรวจสอบอย่างรอบด้านของแต่ละประเด็นอย่างเท่าเทียม การเก็บรวบรวมข้อมูลและการพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีการให้น้ำหนักต่อข้อดีและข้อเสียของทางเลือกที่หลากหลาย

นอกจากความหมายที่แตกต่างกันนี้ Sandy (2005, p. 103) ยังกล่าวว่าการมีปรึกษาหารือจะทำให้มี

หลักประกันว่าทุกคนจะมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่และเป็นอย่างดี การมีกฎ ข้อตกลง การมุ่งเน้นให้ฟังผู้อื่น การยอมรับผู้อำนวยความสะดวก และการกระตุ้นการสะท้อนประสบการณ์ของบุคคลและมุมมองต่างๆ เป็นเทคนิคของการปรึกษาหารือซึ่งจะช่วยให้ทุกคนในกระบวนการได้มีโอกาสให้ความเห็นอย่างแท้จริง Bohm, David (อ้างใน Sandy, 2005, p 103) มองว่าความรู้ของทุกคนตั้งอยู่บนประสบการณ์และฐานคติที่ถูกจำกัด เมื่อใช้สนทนาสนทนาจะช่วยให้ผู้เข้าร่วมกล้าแสดงออก และทำให้เข้าใจความแตกต่างในหลายๆ ส่วนของประเด็นที่กำลังพูดคุย Bohm ยังเน้นย้ำว่าการใช้เทคนิคนี้มีเป้าหมายเพื่อหาข้อมูลความรู้จากผู้เข้าร่วมในเชิงลึก ทั้งที่เป็นฐานคติและวิธีคิด ตลอดจนข้อมูลข่าวสารที่ถูกรวบรวมไว้ ซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้ก่อนที่จะพิจารณาเลือกทางเลือกในขั้นตอนถัดไป

ขณะที่กระบวนการปรึกษาหารือนี้ มาจากรากฐานของประชาธิปไตยทางตรงของชาวเอเธนส์ในคริสต์ศตวรรษที่ 5 ที่สะท้อนภาพให้เห็นการตัดสินใจนโยบายในอดีตที่เกิดจากการอภิปรายให้ข้อมูลความเห็นในหมู่พลเมืองชาวเอเธนส์ สำหรับแนวคิดของการปรึกษาหารือในปัจจุบันได้รับอิทธิพลจาก Jurgen Habermas นับตั้งแต่ ปี ค.ศ.1929 และ John Rawls นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1921 สำหรับ Habermas แล้ว การเสนอความคิดเห็นและเหตุผลต่างๆ ในการสนับสนุนแนวคิดและข้อเสนอทำให้เกิดการสื่อสารร่วมกัน แนวคิดของ Habermas เรื่องการปฏิบัติ การสื่อสาร (Communicative action) เน้นการใช้ประโยชน์จากการใช้ความคิดและการใช้ภาษาทำความเข้าใจซึ่งกันและกัน เพื่อใช้วางแผนสำหรับให้เกิดปฏิสัมพันธ์ของผู้เข้าร่วม

⁵ ในความเป็นจริงการกล่าวถึง Public deliberation นั้นต้องการให้เกิดข้อตกลงร่วมที่ไม่ใช่เพราะต้องแสดงความเป็นคนดีกับทุกฝ่าย หรือต้องประนีประนอมความเห็นทุกฝ่าย แต่ต้องได้จากการเรียบเรียงความสอดคล้องของความเห็นและจุดยืนของทุกคนเสียใหม่ ขณะที่ความพยายามของการ dialogue จะเร่งให้เกิด deliberation เพื่อนำไปสู่ข้อตกลงที่เป็นตัวแทนและเป็นการต้องการของคนเข้าร่วมจริงๆ ภายใต้ authentic dialogue ที่ทำให้ผู้เข้าร่วมที่มีมุมมองที่หลากหลายเข้ามาในกระบวนการสืบค้น เรียนรู้ และแบ่งปันกันในกระบวนการปรึกษาหารือ (Participatory Governance Planning, Conflict Mediation and Public Decision Making in Civil Society, 2004 edited by W. Robert Lovan, Michael Murray, Ron Shaffer, Ashgate)

ในกระบวนการ ส่วน Rawls ได้เขียนถึงทฤษฎีความยุติธรรม (Theory of justice) ที่มองว่าการตัดสินใจที่ชอบธรรมของคนธรรมดาเป็นสิ่งสำคัญของการมีการปรึกษาหารือทางการเมืองที่ดี (Good political deliberation) เขาจึงสนับสนุนแนวปฏิบัติที่สาธารณะใช้มุมมองทางเลือกและการคิดอย่างรอบคอบของบุคคลที่จะเลือกทางเลือกที่ฉลาดที่สุด (Cohen, 1997; Guttmann Thompson, 2003) ได้เน้นว่ารากของปรึกษาหารือ คือ การให้น้ำหนักร่วมกัน โดยจุดยืนหรือข้อโต้แย้งใดๆ ต้องมีเหตุผลและกระบวนการที่ควรสร้าง

สมดุลให้มีการพูดคุยอย่างเปิดเผย โดยเฉพาะข้อโต้แย้งที่ตรงข้ามกัน

สิ่งที่จะช่วยชี้ชัดให้เห็นรายละเอียดระหว่างการนำเอาการปรึกษาหารือไปใช้ ขึ้นอยู่กับผู้จัดกระบวนการ ซึ่งในที่นี้ทบทวนได้ 4 วัตถุประสงค์ คือ การเจาะลึกข้อมูล (Exploration) และบรรเทาความขัดแย้ง (Conflict transformation) การตัดสินใจ (Decision Making) และการปฏิบัติการแบบร่วมมือกัน (Collaborative action) ซึ่งปรากฏดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 กระบวนการสนทนาและการปรึกษาหารือมาใช้ตามวัตถุประสงค์ของผู้จัดกระบวนการ

กระแสนำ Dialogue และ Deliberation	เป้าหมาย	ลักษณะที่สำคัญ	เงื่อนไขที่ทำให้เกิดความสำคัญ	ตัวอย่าง/ประเด็น
1. เพื่อเจาะหาข้อมูล (Exploration)	1. เพื่อกระตุ้นให้คนและกลุ่มเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ทั้งเรียนรู้อองค์การ ชุมชน ประเด็นปัญหา และการค้นหาทางออกใหม่ๆ	1. แขนงฐานคติต่างๆ ไร่ สร้างพื้นที่ หรือ space ที่กระตุ้นการสนทนาที่มีความแตกต่าง ใช้จารีตและสัญลักษณ์ในการเปิดกว้างและเน้นไปที่การฟังอย่างตั้งใจ (Listening)	1. เมื่อกลุ่ม ชุมชน หยุดที่จะเรียนรู้และเกิดภาวะสับสนวุ่นวาย และต้องการที่จะสะท้อนความจริงในเชิงลึกเกี่ยวกับสภาพที่อยู่รอบๆ และต้องการข้อมูลในภาพรวมร่วมกัน	1. เพิ่มความเข้มแข็งของประชาธิปไตย การวางแผนอนาคต ความเข้าใจเกี่ยวกับเครือข่ายชุมชน แห่งการเรียนรู้ และการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมองค์การ
2. ต้องการบรรเทาความขัดแย้ง (Conflict transformation)	2. เพื่อที่จะลดความขัดแย้ง เน้นการเยียวยา และเร่งให้เกิดการเติบโต และต้องการปรับปรุงความสัมพันธ์ที่มีอยู่ระหว่างกลุ่ม	2. สร้างพื้นที่ปลอดภัย (Safe space) การได้ยิน รับฟัง ความเห็นจากทุกคน การสร้างความไว้วางใจ การแบ่งปัน มุมมองและเรื่องราวต่าง ๆ	2. หากความสัมพันธ์ของผู้เข้าร่วมไม่ดี จำเป็นต้องทำให้เกิดขึ้น เพราะประเด็นที่จะแก้ปัญหาได้ต่อเมื่อทัศนคติ พฤติกรรม และมุมมองเปลี่ยน หรืออาจต้องใช้เวลาในการสะท้อนและเยียวยา	2. ซึ่งทางการเมือง (Polarization) การบริหารข้ามหน้าที่ สร้างความสัมพันธ์ระหว่างเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ความขัดแย้ง ในการใช้ฐานค่านิยมที่แตกต่างกัน การเยียวยาหลังจากวิกฤต

กระแสดialogue และ Deliberation	เป้าหมาย	ลักษณะที่สำคัญ	เงื่อนไขที่ทำให้เกิดความสำคัญ	ตัวอย่าง/ประเด็น
3. การตัดสินใจ (Decision making)	3. เพื่อนำไปสู่ผลของการตัดสินใจ และนโยบาย และเพื่อเพิ่มความรู้ให้กับสาธารณะ	3. ระบุ ตีกรอบให้น้ำหนักของทางเลือกต่างๆ พิจารณาในหลายๆ ตำแหน่งหลายแง่มุม ซึ่งจะอยู่ในการใช้การเสวนาทางออก	3. ประเด็นอยู่ภายใต้มุมมองหลักๆ เพียงไม่กี่มุมมอง	3. การทำงานประมาณการใช้ที่ดิน สาธารณสุข และความมั่นคงทางสังคม
4. การปฏิบัติการร่วมกัน (Collaborative action)	4. เพื่อมอบอำนาจให้คนและกลุ่มแก้ปัญหาที่ซับซ้อน (Complicated Problem) และกระจายความรับผิดชอบในการแก้ปัญหา	4. ใช้ทั้งสุนทรียสนทนาและการปรึกษาหารือในการทำให้มี ideas และข้อมูลสำหรับองค์กรและชุมชน พัฒนาแผนปฏิบัติการร่วมกัน	4. ประเด็น/ข้อโต้แย้งต้องการเครื่องมือ/มาตรการหลากหลายที่มีคุณสมบัติหลายอย่าง และการปฏิบัติการร่วมกันได้ทุกเมื่อเป็นสิ่งสำคัญ (Anytime collective action)	4. ประเด็นที่เกินไปกว่าพื้นที่ ปัญหาเชื้อชาติ ความรุนแรงในเด็กวัยรุ่น การตอบสนองต่อวิกฤต

ที่มา : Sandy Heierbacher, 2005

จากตารางชี้ให้เห็นว่ามีการนำสุนทรียสนทนาและการปรึกษาหารือมาใช้ในแต่ละลักษณะ แต่สิ่งที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด คือ เมื่อต้องการเจาะลึกข้อมูล หรือลดความขัดแย้ง กระบวนการสานเสวนาจะเหมาะสมและถูกนำมาใช้มากกว่า แต่เมื่อต้องการการตัดสินใจที่มีแง่มุมไม่ซับซ้อนมากนัก การใช้กระบวนการเสวนาเพื่อหาทางออกจะเหมาะสมกว่า ตามข้อมูลการสำรวจกระบวนการนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกา บางพื้นที่ที่ปัญหามีความซับซ้อนต้องการความร่วมมือมากกว่านั้น

พบว่ามีการใช้ทั้งกระบวนการสุนทรียสนทนาและกระบวนการปรึกษาหารือร่วมกัน

อย่างไรก็ตาม ทั้ง 2 วิธีการนี้หากพิจารณาในเชิงเทคนิคจะทำให้ผู้นำไปใช้มีความเข้าใจมากยิ่งขึ้น โดยจะขอเปรียบเทียบเพื่อนำไปสู่การสร้างความเข้าใจเพื่อนำไปปฏิบัติมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ผู้เขียนได้พิจารณาสุนทรียสนทนาและการปรึกษาหารือในฐานะเทคนิคการวิเคราะห์นโยบาย

ตารางที่ 3 แสดงความแตกต่างของการสนทนาและการเสวนาเพื่อหาทางออกในเชิงเทคนิค

สนทนายสนทนา (Dialogue)	การปรึกษาหารือ (Deliberation)
- มีพลวัตของการค้นหาข้อมูล (Inquiry dynamics)	- มีพลวัตในการสนับสนุน (Advocacy dynamics)
- เน้นการเจาะลึกข้อมูล และการเรียนรู้ของผู้เข้าร่วม (Exploring and Learning)	- เน้นการแลกเปลี่ยนเหตุผล (Exchanging public reasons)
- เป็นการหาความหมายและแบ่งปันอย่างสร้างสรรค์ร่วมกัน (Co-creating shared meaning)	- ให้น้ำหนักกับทางเลือก (Weighting alternatives)
- มุ่งสร้างความเข้าใจและความสัมพันธ์ (Building understanding and relationship)	- มุ่งตัดสินใจ (Making decision)
- พยายามสร้างพื้นที่ปลอดภัย (Safe space) - สร้างบรรยากาศเปิดกว้าง (Openness) - เน้นการพูดคุยที่เคารพซึ่งกันและกัน (Respect) - มุ่งเน้นให้มีการเล่าเรื่อง (Storytelling) - เน้นการฟังอย่างตั้งใจ (Listening)	- พยายามหาข้อมูลและหลักฐาน (Seeking information and evidences) - ประเมินทางเลือก (Evaluative alternatives) - ให้และรับฟังเหตุผล (Giving and taking public reasons)
- ไม่เน้นการตอบโต้ทันที (Suspending automatic response, judgment, and certainty) - เน้นการค้นหาข้อมูลร่วมกัน (Collaborative Inquiry) - หาจุดร่วมและค้นหาความแตกต่าง (Finding common ground and exploring differences) - สร้างสมดุลระหว่างการพยายามขับเคลื่อน สนับสนุนกับการค้นหาคำตอบ (Balancing advocacy and inquiry)	- ตรวจสอบและเปลี่ยนแปลงความชอบ (Reexamining and (perhaps) Changing preferences) - เน้นการตัดสินใจที่มีข้อมูลและเหตุผลสนับสนุน (Making informed and reasoned decisions)

แม้ว่าจะเห็นการใช้สนทนายสนทนาและการปรึกษาหารือสลับไปมา และมีนักวิชาการ เช่น Bohman (1996, p. 57) ที่กล่าวว่า การปรึกษาหารือ คือ สนทนายสนทนาที่มีเป้าหมายเฉพาะ (Particular Goal) ซึ่งทำให้

ไม่เห็นว่าจะจริงๆ แล้วในทางปฏิบัติมักจะใช้เทคนิคทั้ง 2 นี้ร่วมกัน หรือเรียกว่า Deliberative Dialogue ซึ่งมีนักวิชาการด้านการสื่อสารพยายามแยกแยะดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 แสดงความแตกต่างของเทคนิคต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการปรึกษาหารือ

	รูปแบบการสื่อสาร (Communication Patterns)	
	การสนับสนุน (Advocacy)	การค้นหาข้อมูล (Inquiry)
การเน้นการตัดสินใจ (Oriented to Decision making) (Convergent)	การปรึกษาหารือ (Deliberation)	สุนทรียสนทนาเพื่อการปรึกษาหารือ (Deliberative Dialogue)
ไม่เน้นการตัดสินใจ (Not Oriented to Decision Making) (Divergent)	การถกเถียง (Debate)	สุนทรียสนทนา (Dialogue)

จากภาพแสดงให้เห็นว่าสุนทรียสนทนาและการถกเถียงเป็นกระบวนการที่ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนและทำให้มีข้อมูลจำนวนมาก แต่ต่างจากการถกเถียงต้องการการสนับสนุนความคิดของตนเอง ส่วนสุนทรียสนทนาเน้นการค้นหาข้อมูล ส่วนการปรึกษาหารือต้องการการสนับสนุนเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจ หรือหาข้อสรุป ในขณะที่สุนทรียสนทนาเพื่อการปรึกษาหารือ (Deliberative Dialogue) เป็นกระบวนการที่ต้องการทั้งข้อมูล และต้องการหาข้อสรุปหรือต้องการประเมินทางเลือกเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจ

ในเทคนิคทั้ง 4 การถกเถียงคือสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยงที่สุดเพราะเป็นการพยายามปกป้องตนเอง และมุ่งมั่น

เพื่อเอาชนะ ที่ต้องการเสียงสนับสนุนและการชักชวนให้ผู้อื่นเชื่อ ซึ่งอาจทำให้เกิดความขัดแย้งและอาจต้องยุติกระบวนการได้ ดังนั้น จะเห็นว่าสุนทรียสนทนาเพื่อการปรึกษาหารือ (Deliberative Dialogue) จำเป็นต้องมีทั้งการค้นหาข้อมูลและการมุ่งสู่การตัดสินใจ ซึ่งจะทำให้บทบาทของผู้จัดกระบวนการและผู้อำนวยการอำนวยความสะดวกจำเป็นต้องหาเทคนิควิธีตามเป้าหมายของแต่ละเทคนิค

เพื่อที่จะทำกระบวนการให้ประสบความสำเร็จ การอำนวยความสะดวกเป็นหัวใจสำคัญ ผู้จัดกระบวนการจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจกับแนวคิดของการอำนวยความสะดวก

กล่องที่ 2 หลักการสำคัญของการอำนวยความสะดวก

หลักการสำคัญของ Facilitation (Escobar, Oliver, 2012)

- 1) มีเป้าหมายเพื่อทำให้เกิดกระบวนการสื่อสารมากกว่าการเอาความคิดเห็นของตนเองไปร่วมสนทนา แต่ต้องช่วยให้กลุ่มเกิดการพูดคุยกัน
- 2) ต้องพยายามเปิดกว้าง ทำให้มีการพูดคุยต่อเมื่อถึงทางตัน พยายามอย่าทำให้เกิดการจมนมหรือพูดคุยต่อไม่ได้
- 3) ผู้เข้าร่วมต้องได้รับความเป็นธรรมในการเข้าร่วม ต้องแน่ใจ และหากเกิดปัญหาให้หนักติกา (Ground Rules) มาเน้นย้ำ
- 4) หลีกเลี่ยงความขัดแย้งและการเผชิญหน้าที่จะทำให้เกิดการแตกหัก
- 5) ทุกคนมีสิ่งที่ให้ประโยชน์ จงฟังอย่างตั้งใจว่าทุกคนพูดอะไร มีความหมายว่าอย่างไร
- 6) เปิดพื้นที่และโอกาสให้ทุกคนพูดให้ได้มากที่สุดอย่างเท่าเทียม
- 7) อย่าเข้าไปกีดกันการสนทนา หรือเข้าไปช่วยในการอภิปรายแทน
- 8) ให้ข้อมูลสรุป (Common Ground) และสิ่งที่เห็นต่างๆ และนำมาใช้เป็นโอกาสในการสนทนาที่เจาะลึกลงไป
- 9) ยอมรับความแตกต่างในความคิดเห็น พยายามทำความเข้าใจแทนที่จะยึดมุมมองของตนเองทันทีเมื่อพูดคุย
- 10) สร้างบรรยากาศให้รู้สึกสะดวกสบาย และปลอดภัยในการพูดอย่างตรงไปตรงมา
- 11) แน่ใจในข้อตกลงว่าทุกคนเห็นด้วย ถ้ายังไม่แน่ใจให้หาข้อมูลจนครบถ้วนและเป็นที่พอใจของทุกฝ่าย
- 12) ช่วยผู้เข้าร่วมทวนและแปลความหมายในการพูด หรือพูดอีกครั้งด้วยการทวนสอบ
- 13) ใช้เครื่องมือ คือกติกาหรือข้อตกลงร่วม (Ground Rules) ที่เกิดจากผู้เข้าร่วมทุกคน เพื่อให้ทุกคนมีโอกาสพูดอย่างเท่าเทียม และการยอมรับซึ่งกันและกัน

หลักสำคัญดังกล่าวนี้ ถูกนำมาใช้ในการอำนวยความสะดวกให้เกิดการเจาะลึกข้อมูล และทำความเข้าใจ (Exploration) ซึ่งบางลักษณะผู้อำนวยความสะดวกต้องใกล้เคียง (Mediation) เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น โดยเฉพาะในระหว่างการเสวนาเพื่อหาทางออก และต้องสรุปสิ่งที่ได้ยินโดยไม่ใช้ความเห็นส่วนตัวเข้าไปในกระบวนการ จะเห็นได้ว่ากรอบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะด้วยการนำกระบวนการสุนทรียสนทนาเพื่อการปรึกษาหารือ (Deliberative Dialogue) น่าจะก่อให้เกิด

เกิดผลดีอย่างมากมาย เมื่อเทียบกับการวิเคราะห์นโยบายในรูปแบบเดิม

อย่างไรก็ตาม Brennan, Jason (2006, pp. 61-62) ได้กล่าวถึงปัญหาเรื่องอคติ (Bias) ในกระบวนการเสวนาเพื่อหาทางออก อาทิ แนวโน้มของการมีอคติในการยืนยัน (Confirmation bias) ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะยอมรับในหลักฐานที่สนับสนุนมุมมองที่มีอยู่ก่อนแล้ว หรือในทางตรงข้าม กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยก็มีแนวโน้มจะปฏิเสธและเพิกเฉยต่อเหตุการณ์ที่ไม่ยืนยันสิ่งที่มองอยู่ก่อนแล้ว

(Disconfirmation bias) นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมมีแนวโน้มที่จะชอบและเชื่ออะไรที่มีอยู่และจะพยายามรักษาความเชื่อเหล่านั้น ถ้าหากพบว่าสะดวกและชอบสิ่งเหล่านี้ อยู่แล้ว (Motivated reasoning) และการที่กลุ่มแต่ละกลุ่มมีความเห็นต่างก็มีแนวโน้มจะเกิดการแบ่งแยกระหว่างกลุ่ม และมักทำตามสิ่งที่กลุ่มคิดหรือปฏิเสธ (Intergroup Bias) นอกจากนี้ ข้อมูลที่ปรากฏเห็นและเข้าใจง่ายก็ยิ่งทำให้เกิดความเชื่อ (Availability bias) และเมื่อผู้เข้าร่วมสนใจประเด็นใดเป็นพิเศษก็จะยิ่งทำให้ความคิดเห็นเอนเอียงไปในชั่วใดชั่วหนึ่ง ซึ่งเรียกว่าอคติที่มีอยู่ก่อนแล้ว (Prior attitude effect) นอกจากนี้ แม้ว่าจะมีหลักการให้โอกาสอย่างเท่าเทียมกัน แต่ในแง่การรับรู้ของผู้เข้าร่วมว่ามีอำนาจหรือกระแสนแรงกดดันของสังคมอยู่ หรือรับรู้ว่ามีฉันทามติอยู่แล้ว ก็จะทำให้มีผลกระทบต่อความไม่มีเหตุผล (Peer pressure and authority) นอกจากนี้การสำรวจประชามติแบบมีส่วนร่วมยังพบข้อจำกัดมากมายของวิธีการใช้กระบวนการเสวนาเพื่อหาทางออก อาทิ แนวโน้มที่ผู้เข้าร่วมจะปรับลักษณะตัวเองตามกลุ่มหรือกลุ่มการเมืองที่สังกัด สถานะของคนมักถูกนำมาใช้ในการพูดคุยอภิปราย และมักเกิดการถกเถียงเพื่อเอาชนะ คนกลุ่มน้อยซึ่งมีอิทธิพลไม่เทียบเท่ากับกลุ่มอื่นๆ ในความเป็นจริง อาจทำให้ผลที่ได้ไม่สะท้อนความเห็นของคนกลุ่มนี้ในสัดส่วนที่เหมาะสม ซึ่งในความเป็นจริง กลุ่มต่างๆ มีเสียงที่มีน้ำหนักไม่เท่ากัน และบางครั้งการเปลี่ยนความชอบและฉันทามติเกิดขึ้นไม่ใช่เกิดจากเหตุผลที่แท้จริง แต่เป็นเพราะผลประโยชน์ และบางครั้งความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันอาจนำไปสู่การสร้างกลุ่มต่างๆ และทำให้เกิดความขัดแย้ง (Mendelberg, 2003 in Brennen Jason, 2016, pp. 62-67) ดังนั้น ข้อจำกัดเหล่านี้จึงเป็นเครื่องเตือนใจนักวิเคราะห์นโยบายที่นิยมหรือต้องการใช้วิธีการปรึกษาหารือ ให้ตระหนักถึงอคติและข้อจำกัดที่เกิดขึ้น และในอนาคตข้างหน้าหากมีการนำจุดอ่อนและอคติเหล่านี้มาแก้ไขด้วยเทคนิควิธีต่างๆ ก็จะช่วยพัฒนาแนวทางของ

กระบวนการนี้ให้มีการประเมินผลอย่างแท้จริง และหากเป็นไปได้นักวิชาการอาจนำประเด็นเหล่านี้ไปศึกษาวิจัยเพิ่มเติม ก็จะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายในรูปแบบการวิเคราะห์ให้ก้าวหน้า สมกับเป็นแนวทางการวิเคราะห์ที่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

สรุป

การวิเคราะห์นโยบายในรูปแบบการปรึกษาหารือเป็นแนวทางที่ให้ความสำคัญกับปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์ ซึ่งต่างจากการวิเคราะห์นโยบายแบบเดิมที่เน้นการมองข้อมูลเชิงประจักษ์ และมองทุกอย่างให้ปราศจากค่านิยม กระบวนการปรึกษาหารือเป็นกระบวนการที่ให้ความสำคัญกับการให้เหตุผลของผู้เข้าร่วม ซึ่งต้องกระทำอย่างเปิดเผย โดยพยายามนำกลุ่มต่างๆ เข้ามาร่วมในกระบวนการให้มากที่สุด โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส กระบวนการนี้ให้ความสำคัญในการเข้าถึงข้อมูล และการแสดงความคิดเห็นไม่ว่าจะใช้เทคนิครูปแบบใด ตั้งแต่การสำรวจโดยใช้การปรึกษาหารือ (Deliberate Polls) การประชุมคณะลูกขุน (Citizen Juries) การจัดเวทีชุมชน (Community Forum) หรือ การวางแผนกลุ่มย่อย (Planning Cell) ล้วนอาศัยหลักการเดียวกัน นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาความเป็นตัวแทน ความโปร่งใส ความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรอย่างเท่าเทียม การสร้างความสมดุลของข้อมูลในหลายๆ ด้านจากการกระตุ้นให้เกิดการพูดคุยและเจาะข้อมูลเชิงลึก (Exploration) ซึ่งมักใช้การเสวนาอันเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของกระบวนการสุนทรียสนทนาเพื่อปรึกษาหารือ (Deliberative dialogue) โดยเฉพาะในขั้นตอนของการวิเคราะห์นโยบาย ที่เริ่มต้นด้วยการตีกรอบปัญหา (Problem conceptualization) เพื่อกำหนดขอบเขตร่วมกันไปจนถึงการเชื่อมต่อมุมมองต่างๆ ในประเด็นปัญหา (Articulation of problems) ในส่วนการประเมินทางเลือกและการตัดสินใจนั้น จำเป็น

ต้องใช้กระบวนการพิจารณาหรืออย่างมาก เพราะต้องกระตุ้นให้ผู้เข้าร่วมให้เหตุผลในเชิงวิพากษ์ (Critical Reasoning) ซึ่งจำเป็นต้องใช้วิธีการเผชิญหน้า ทำให้การจัดการกระบวนการจำเป็นต้องมีผู้อำนวยความสะดวกที่สามารถจัดการให้เกิดการให้เหตุผล แต่ไม่ขัดแย้งจนส่งผลต่อผลการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม พบว่าการนำกระบวนการเสวนาเพื่อหาทางออกมาใช้มีหลายวัตถุประสงค์ อาทิ ใช้เพื่อเจาะหาข้อมูล เพื่อบรรเทาความขัดแย้ง เพื่อตัดสินใจ และเพื่อก่อให้เกิด

ความยินยอมในการปฏิบัติร่วมกัน กระบวนการพิจารณาหรือมีเครื่องมือสำคัญคือการเน้นย้ำกฎกติกาที่เกิดมาจากผู้เข้าร่วมเอง ในการจัดการกระบวนการ อย่างไรก็ตาม พบว่าอคติที่เกิดจากกระบวนการพิจารณาหรือนั้นมีจำนวนมาก อีกทั้งผลการศึกษาเชิงประจักษ์ยังพบข้อจำกัดที่มาจากอคติด้วย ซึ่งนักวิชาการและนักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจะต้องหาวิธีการเพื่อลดข้อจำกัดเหล่านั้น ซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนาองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนานโยบายสาธารณะต่อไป

บรรณานุกรม

- Abelson, J. (2009). "Opportunities and Challenges in the use of Public Deliberation to inform Public Health Policies". *American Journal of Bioethics*. 9, 24-25.
- Brennan, Jason. (2016). **Against Democracy**. Princeton. N.J.: Princeton University Press.
- Button, Mark, David Michael Ryfe. (2005). "What can We Learn from the Practice of Deliberative Democracy?". In **The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in 21st Century**. edited by Gastil, John, Pever Levine San Francisco : John Wiley & Son.
- Button, Mark. David Michael Ryfe. (2005). "What can we learn from Practice of Deliberative Democracy?". In **The Deliberative Democracy Handbook : Strategies for Effective Civil Engagement in 21st Century Editors**. edited by John Gastil and Peter Levine. San francisco. CA. : John Willey & Son Inc. Jossey Bass.
- Bohman, James. (1996). **Public Deliberation : Pluralism, Complexity, and Democracy**. Cambridge. MA : MIT Press.
- Bohman, James. (2009). The Dialogic Turn : Dialogue for Deliberation. *Inspire Journal of Law, Politics and Society*. 4 (2) pp. 42-70.
- Cohen, Joshua (1996). "Procedure and Substance in Deliberative Democracy". In **Democracy and Differences :Contesting the boundaries of political**. edited by S. Benhabib. Princeton University Press. 95-119.
- Cohen Joshua. (1997). "Deliberation and Democratic Legitimacy". In **Deliberative Democracy : Essays on Reason and Politics**. edited by Jame Bohman & William Rehg, London MIT press.
- Escobar, Oliver. (2002). **Public Dialogue and Deliberation : A Communication Perspective for Public Engagement Practitioners**. Edinburgh, Scotland.
- Fiskin, James S. (2009). **When the people Speak. :Deliberating Democracy and Public Consultation**. Oxford : Oxford University Press.
- Fischer, Frank. (1998). Beyond Empiricism : Policy Inquiry in Postpostivist Perspective. *Policy Studies Journal*. Vol.26. No.1 (Spring), 1998, 129-146.
- Fischer, Frank. (1990). **Technocracy and Politics of Expertise**. Newbury Park. CA: Sage.
- Frewer, L.J. and G. Rowe. (2005). "Evaluating Public Participation Exercises : Strategic Practical Issues". In **Organization for Economic Cooperation and Development**. Evaluating Public Participation in Policy Making. Paris. 85-108.

- Guttman, Thompson, (2003). "Deliberative Democracy and beyond Process" in **Debating Deliberative democracy**. edited by J. Fiske P. Laslett., Oxford. Blackwell Publishers.
- Healey, Patsy. (2005). **Collaborative Planning**. second Edition. London: Palgrave Macmillan Press.
- Hawkesworth, M.E. (1988). **Theoretical Issues in Policy Analysis**. Albany: Sunny Press.
- Hajer, Maarten A., and Wagenaar Hendrik. (2003). **Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in Network Society**. Cambridge University Press.
- Habermas, Jurgen. (1998). **On the Pragmatics of Communication ed. Cambridge**, Mass; MIT.
- Heirbacher, Sandy. (2005). The Engage stream Framework. National Coalition for Dialogue & Deliberation (NCDD). www.ncdd.org
- Hisschemoller, Matthijs. and Ecfje Cuppen. (2015). "Participatory Assessment : Tools for Empowering, Learning and Legitimizing?" In **The Tool for Policy Formulation**. Edited by Andrew J. Jordan, and Turnpenny, John R. Edward Elgar Publishing Limited. UK
- Innes, Judith E., and David E. Booher. (2010). **Planning with Complexity : An Introduction to collaborative rationality for Public Policy**. New York Routledge.
- Lovan, W. Robert W., Michael Murray, and Ron Shaffer. (2004). **Participatory Governance Planning, Conflict Mediation and Public Decision Making in Civil Society**. UK. Ashgate publishing.
- Parkinson, John. (2006). **Deliberating in the Real world : Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy**. Oxford University Press.
- Sirinni, Carmen. (2009). **Investing in Democracy : Engaging Citizens in Collaborative Governance**. Washington D.C: Brookings Institution Press.
- Scutchfield F.D., Hall, L& Ireson, C.L. (2006). "The Public and Public Health Organizations: Issues for Community Engagement in Public Health". **Health Policy**. 77, 76-85.
- Schon, Donald. (1983). **The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action**. New York : Basic Books.

การเมืองท้องถิ่นกับความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะ¹

The Politics of Local Cooperation: a Case Study of Public Service Provision

สุทธิเกียรติ อังกาบฐานะ²

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอผลการศึกษาดังกล่าวถึงปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่ส่งผลต่อความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยมุ่งหาคำตอบว่าปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่น อะไรที่ส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นภายใต้การทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) ในการจัดทำบริการสาธารณะ ผลการศึกษาพบว่าความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นภายใต้การทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) ในการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นผลมาจากลักษณะที่โดดเด่นของปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางการเมืองท้องถิ่น นโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์ทางการเมืองท้องถิ่น ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ตลอดจนภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แรงกดดันทางการเมืองทั้งจากภายในท้องถิ่นและภายนอกท้องถิ่น ไปจนถึงปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งในการริเริ่มและขับเคลื่อนความร่วมมือ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือและร่วมประเมนผลความร่วมมือที่เกิดขึ้น ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริม สนับสนุน และขับเคลื่อนให้ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นภายใต้การทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) ในการจัดทำบริการสาธารณะ สามารถดำเนินไปจนประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

คำสำคัญ: การเมืองท้องถิ่น, ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น, การปกครองท้องถิ่น

¹ บทความชิ้นนี้พัฒนาจากวิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง เรื่อง “การเมืองท้องถิ่นกับความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ”

² นักศึกษาปริญญาโท สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Abstract

This article aims to present a study of political factors that affect local cooperation in public service provision. This article attempts to identify which political factors influence achievements in cooperation under the Memorandum of Understanding (MOU) between local governments. The findings of a study showed that achievements in cooperation under the Memorandum of Understanding (MOU) between local governments come from the specific characteristics of the local political environment, local governor policy, formal and informal local political relations, local government leadership, and political pressure from inside and outside of local governments. Moreover, achievements in cooperation come from local participation on initiating and mobilizing cooperation along with joining benefits in cooperation and cooperation assessment. All the factors mentioned above play the major role in promoting, enhancing, and mobilizing cooperation under the Memorandum of Understanding (MOU) between local governments effectively and efficiently in order to meet the needs of the people.

Key words: Local Politics, Local Cooperation, Local Political Relations

1. ที่มาและความสำคัญของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น

บทความนี้นำเสนอผลที่ได้จากการศึกษาปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่ส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นภายใต้การทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยความสำคัญของการศึกษานี้เป็นผลอันเนื่องมาจากทิศทางของพัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทยที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปสถาบันการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมุ่งเปิดโอกาส

ให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ได้นำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงโครงสร้างทางการเมืองท้องถิ่นที่ต้องประกอบไปด้วยการเมืองท้องถิ่นภาคตัวแทน³ และการเมืองท้องถิ่นภาคพลเมือง⁴ อีกทั้งยังนำมาสู่กระจายอำนาจหน้าที่ ภารกิจ และทรัพยากรต่างๆ สู่ท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งคือมุ่งเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (วสันต์ เหลืองประภัสร์,

³ การเมืองท้องถิ่นภาคตัวแทน (Representative Politics) หมายถึง การเมืองที่ประชาชนในท้องถิ่นเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนทั้งในฐานะฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการท้องถิ่นและจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ความต้องการ และความคาดหวังที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น

⁴ การเมืองท้องถิ่นภาคพลเมือง (Citizen Politics) หมายถึง การเมืองที่ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการเรียกร้อง ผลักดัน และดำเนินการกิจด้านการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ร่วมกับผู้แทนของตนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ความต้องการ และความคาดหวังที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น โดยไม่ปล่อยให้ผู้แทนของตนดำเนินการเพียงลำพัง

2559, น. 37) ซึ่งความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้นำมาสู่การขยายตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างรวดเร็ว ทั้งในเชิงปริมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะจำนวนเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพิ่มขึ้นจาก 767 แห่ง ณ พ.ศ. 2538 ไปสู่ 7,877 แห่งใน พ.ศ. 2542⁵ (สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2560) ตลอดจนอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมากถึง 245 ภารกิจ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552, น. 1) และงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเพิ่มสูงขึ้นเมื่อเทียบสัดส่วนต่องบประมาณของรัฐจากร้อยละ 7.53 ใน พ.ศ. 2538 สู่ร้อยละ 20.68 ใน พ.ศ. 2544 (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2560)

อย่างไรก็ตาม งบประมาณที่เพิ่มสูงขึ้นกลับไม่เพียงพอต่ออำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่มากถึง 245 ภารกิจ ได้อย่างมีคุณภาพ โดยงบประมาณส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 70 ยังเป็นงบประมาณในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล แตกต่างจากประเทศที่มีการกระจายอำนาจในระดับสูงที่มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายสาธารณะเกินกว่าครึ่งหนึ่งเกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Rodden, 2004, p. 482-483) ส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ (Autonomy) เพราะภายใต้หลักการปกครองท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการดำเนินภารกิจได้เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณที่เพียงพอในการจัดทำภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555, น. 164)

ฉะนั้นการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความสำคัญต่อการจัดทำบริการสาธารณะที่มีคุณภาพเพื่อตอบสนองต่อประชาชนในท้องถิ่น โดยปัจจุบันแนวทางการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีด้วยกัน 2 แนวทางสำคัญในเชิงโครงสร้าง ประกอบด้วย *การดำเนินงานร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (cooperation)*⁶ ที่จะสร้างเสริมให้เกิดประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น กับ *การยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเข้าด้วยกัน (amalgamation)* ที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่และมีทรัพยากรในการจัดทำบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2553, น.33-34) ซึ่งยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพดังเห็นได้จากภายหลังการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลใน พ.ศ. 2542 ที่กำหนดแนวทางให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถยุบรวมเข้ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตติดต่อกันได้โดยสมัครใจ พบว่าตั้งแต่ พ.ศ. 2543-2559 มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการยุบรวมเข้าด้วยกันเพียง 321 กรณี (สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2560) เนื่องจากการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มนำไปสู่การขัดผลประโยชน์ของทั้งบรรดาผู้นำท้องถิ่นที่จะสูญเสียตำแหน่งทางการเมืองและประชาชนในท้องถิ่นที่จะสูญเสียโอกาสได้รับงบประมาณจัดสรรในการพัฒนา (นรินทร์ เศรษฐบุตร และคณะ., 2545, น.4-30-31)

ด้วยเหตุนี้การดำเนินงานร่วมกัน จึงถือเป็นวิธีการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁵ ปีงบประมาณแรกที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณคือ พ.ศ. 2544 (ตุลาคม พ.ศ. 2543-กันยายน พ.ศ. 2544)

⁶ การดำเนินงานร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปได้ตกลงเข้ามาดำเนินการร่วมกันในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งบริการสาธารณะดังกล่าวเป็นบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง หรือหากดำเนินการได้ต้องอาศัยทรัพยากรจำนวนมาก อันเป็นภาระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ที่มีความคุ้มค่าในการทำงานและเป็นทางออกในห้วงเวลา 10 ปี จากนี้ มากกว่าการควมรวมให้มีขนาดใหญ่ขึ้น (วุฒิสาร ตันไชย, 2555, น. 58) ทั้งนี้หากพิจารณาแนวคิดการดำเนินงานร่วมกันผ่านการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือที่ปรากฏให้เห็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 ซึ่งระบุให้เทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปสามารถจัดตั้งองค์กรความร่วมมือในรูปแบบ “สหการ” ในการจัดทำบริการสาธารณะภายใต้อำนาจหน้าที่ได้ โดยต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496: มาตรา 58) ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการพิจารณาได้ก่อให้เกิดความซับซ้อนในการจัดตั้ง จนเป็นหนึ่งในเหตุผลสำคัญที่ส่งผลให้สหการยังไม่ปรากฏการจัดตั้งขึ้นจวบจนปัจจุบัน (พ.ศ.2559) (โกวิทย์ พวงงาม, 2559, น. 373-374)

จากความซับซ้อนที่เกิดขึ้นส่งผลให้การดำเนินงานร่วมกันผ่าน “การทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU)” กลายเป็นแนวทางสำคัญที่ถูกนำไปใช้เพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นความร่วมมือที่สามารถจัดตั้งได้ง่ายและไม่ต้องอาศัยกรอบกฎหมายในการกำหนดสถานภาพองค์กรใหม่ที่เกิดจากความร่วมมือ อย่างไรก็ตามความสำเร็จของความร่วมมือรูปแบบนี้มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับปัจจัยทางการเมืองในท้องถิ่น (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2549, น. 168-169) ที่ประกอบไปด้วยปัจจัยการเมืองท้องถิ่นภาคตัวแทนและปัจจัยการเมืองท้องถิ่นภาคพลเมือง เนื่องจากการดำเนินงานร่วมกันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางการเมืองท้องถิ่น ผลประโยชน์ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

ดังนั้น บทความนี้จึงมุ่งตอบคำถามสำคัญที่ว่าปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นอะไรที่ส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น อีกทั้งยังมุ่งตอบคำถามที่ว่าปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นรูปแบบไหนที่นำไปสู่ความสำเร็จของการดำเนินความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

(1) เพื่อศึกษาถึงปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่ส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นภายใต้การทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) ในการจัดทำบริการสาธารณะ

(2) เพื่อเสนอแนะตัวแบบปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่นำไปสู่ความสำเร็จของการดำเนินความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นภายใต้การทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) ในการจัดทำบริการสาธารณะ

3. ขอบเขตของการศึกษา

สำหรับการศึกษาในประเด็นนี้ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ ดังนี้

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ผู้ศึกษากำหนดขอบเขตด้านเนื้อหาของการศึกษานี้เป็น 2 ส่วน เพื่อให้เกิดความครอบคลุมตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ ดังนี้ **ส่วนแรก** เป็นการศึกษาปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคตัวแทน ที่ประกอบไปด้วยสภาพแวดล้อมทางการเมือง นโยบายทางการเมือง แรงกดดันทางการเมือง ภาวะผู้นำทางการเมือง ตลอดจนเสถียรภาพทางการเมือง และความสัมพันธ์ทางการเมืองในท้องถิ่นที่ส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือ และ**ส่วนที่สอง** เป็นการศึกษาถึงปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคพลเมือง ที่ปรากฏผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ตั้งแต่การริเริ่มและขับเคลื่อนความร่วมมือ ไปจนถึงการมีส่วนร่วมในการประเมินผล และในผลประโยชน์ที่เกิดจากความร่วมมือซึ่งต่างส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือที่เกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะตัวแบบปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่นำไปสู่ความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นภายใต้การทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) ในการจัดทำบริการสาธารณะ

3.2 ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในส่วนของพื้นที่ศึกษา ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการเลือกพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง ด้วยวิธีการเปรียบเทียบที่พิจารณาระบบที่แตกต่างกันมากที่สุด (Most Different Systems Design : MDSD) แต่มีคุณสมบัติบางประการที่คล้ายคลึงกันในพื้นที่ศึกษาเชิงเปรียบเทียบ (Przeworski & Teune, 1970, p. 34–39.) โดยคุณสมบัติบางประการที่คล้ายคลึงกันที่ได้กำหนดไว้ในการเลือกพื้นที่ศึกษานี้ คือ ความร่วมมือที่เกิดขึ้นต้องเป็นความร่วมมือภายใต้การทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้โครงการนำร่องของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ร่วมกับองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์⁷ ที่สามารถดำเนินไปจนประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพตามเป้าหมายที่ได้มีการกำหนดไว้

ขณะที่คุณสมบัติอื่นๆ ซึ่งมีความแตกต่างกันออกไปนั้น ประกอบด้วย **หนึ่ง** คุณสมบัติด้านจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิกที่ผู้ศึกษาได้กำหนดให้ ความร่วมมือที่มีภาคีสมาชิกลดกว่า 8 แห่ง เป็นความร่วมมือขนาดเล็ก และที่มีมากกว่า 8 แห่ง เป็นความร่วมมือขนาดใหญ่ เนื่องจากความร่วมมือที่เหมาะสมไม่ควรมีภาคีสมาชิกมากกว่า 8-9 แห่ง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ม.ป.ป., น. 8) และ **สอง** คุณสมบัติด้านกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีบทบาทหลักในระดับจังหวัด

จากคุณสมบัติทั้ง 3 ประการ ส่งผลให้มีพื้นที่นำร่องความร่วมมือที่ตรงตามคุณสมบัติดังกล่าวเพียง 2 แห่ง คือ (1) ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการแหล่งน้ำ จังหวัดอ่างทอง และความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้านการจัดการขยะในพื้นที่อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง ดังตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 แสดงหลักเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่ศึกษา

พื้นที่ศึกษา	หลักเกณฑ์	ความร่วมมือด้านการบริหารจัดการแหล่งน้ำ	ความร่วมมือด้านการจัดการขยะในพื้นที่อำเภอเกาะคา
(1) ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นที่เกิดขึ้นภายใต้การทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) ในการจัดทำบริการสาธารณะ		ใช่	ใช่
(2) จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิก		ขนาดใหญ่	ขนาดเล็ก
(3) กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีบทบาทหลักในระดับจังหวัด		กลุ่มเดียว	มากกว่าหนึ่งกลุ่ม

3.3 ขอบเขตด้านระยะเวลาของการศึกษา

ในส่วนขอบเขตด้านระยะเวลาของการศึกษา ผู้ศึกษาอ้างอิงจากความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นที่เกิดขึ้น

ในพื้นที่ทั้ง 2 แห่ง ที่เริ่มดำเนินงานร่วมกันตั้งแต่ พ.ศ. 2549 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2560)

⁷ สามารถดูรายละเอียดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่นำร่องความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นทั้งหมดได้ใน : นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: คณะที่ปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.) และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, คู่มือจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: คณะที่ปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555).

4. วิธีการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับการศึกษาในประเด็นนี้ผู้ศึกษาใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยผู้ศึกษา จะทำการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มา ดังนี้

4.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล

(1) การวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) ผู้ศึกษาทำการสำรวจจากหนังสือ บทความ งานวิจัย บันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) บันทึกการประชุมศูนย์ความร่วมมือ และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จากแหล่งข้อมูลต่างๆ อาทิ ห้องสมุด เว็บไซต์ และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานี้

(2) การวิจัยจากภาคสนาม (Field Research) โดยผู้ศึกษาจะใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นภาคีสมาชิกและประชาชนในพื้นที่เป้าหมายของ ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง

4.2 การวิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผลการศึกษา

ผู้ศึกษาจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผลการศึกษาที่ได้จากการวิจัยจากเอกสารและการวิจัยภาคสนามถึงปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการดำเนินความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ภายใต้การทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) ในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะตัวแบบ ปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่นำไปสู่ความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นภายใต้การทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) ในการจัดทำบริการสาธารณะ

5. ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเรื่องการเมืองท้องถิ่นกับความร่วมมือระหว่าง

ท้องถิ่น ผู้ศึกษาแบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

5.1 ทบทวนแนวคิดความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น

“ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น (Local Cooperation)” ถือเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่ง ขึ้นไป (Lawrence, 2007, p.1) ที่ได้มีการตกลงดำเนินงานร่วมกันเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและความสมบูรณ์ในการส่งมอบบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่น ภายใต้บริบทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งหนึ่ง แห่งใดไม่สามารถดำเนินการส่งมอบบริการสาธารณะนั้น ได้โดยลำพัง หรือหากดำเนินการได้ก็ต้องอาศัยทรัพยากรต่างๆ จำนวนมาก อันเป็นภาระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2555, น.2)

ขณะเดียวกันความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ยังเป็นแนวทางการจัดทำบริการสาธารณะที่ส่งผลดีต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางนโยบาย รวมทั้งยังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีคุณภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังมีส่วนเสริมสร้างความแข็งแกร่งและเพิ่มพูนความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Donnell, 2012, p. 2-3) ทำให้ความร่วมมือเป็นแนวทางที่เหมาะสมที่ทำให้การส่งมอบบริการสาธารณะต่างๆ เข้าถึงประชาชนที่มีความหลากหลายในแต่ละท้องถิ่นภายใต้ นโยบายความเป็นธรรมาภิบาล การกระจายอำนาจ และการบรรเทาความยากจน (Emminghaus, 2003, p. 5-12)

รูปแบบความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น

หากพิจารณาถึงรูปแบบความร่วมมือที่เกิดขึ้นสามารถจำแนกได้เป็น 2 ระดับ ดังนี้

หนึ่ง ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นที่ไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย ดำรงอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ส่วนตัวของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ต้องอาศัยกรอบกฎหมายในการดำเนินการความร่วมมือ และไม่สามารถตัดสินใจใดๆ ที่มีผลผูกพันทางกฎหมายหรือใช้งบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ส่งผลให้ความร่วมมือนี้เกิดขึ้นและยุติได้โดยง่าย (Hertzog et.al., 2010, p. 62-63)

สอง ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย ที่มีการบูรณาการร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม โดยอาศัยกรอบกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการความร่วมมือ ส่งผลให้การสร้างความร่วมมือลักษณะนี้มีความซับซ้อนและไม่สามารถล้มเลิกได้ง่าย โดยแบ่งได้ 3 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบแรก สัญญาความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น (Contract) ความร่วมมือลักษณะนี้อยู่บนพื้นฐานการตัดสินใจร่วมระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการลงนามสัญญาให้บริการสาธารณะร่วมกันตามอำนาจหน้าที่ (Hertzog et.al., 2010, p. 63-66) ซึ่งตัวอย่างความร่วมมือรูปแบบนี้ เช่น การแลกเปลี่ยนบริการสาธารณะ การมอบหมายให้ดำเนินการแทน การให้เงินอุดหนุน และให้บริการสาธารณะร่วมกัน (Davey, 2003 อ้างถึงใน วสันต์ เหลืองประภัสร์, น. 168.)

รูปแบบที่สอง นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน (Private Law) เป็นสถาบันความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะตามกฎหมายเอกชนที่มีการบูรณาการร่วมกัน และมีความยืดหยุ่นในการให้บริการสาธารณะ ตัวอย่างความร่วมมือรูปแบบนี้ เช่น สมาคมความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น บริษัทจำกัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือหุ้นมากกว่าร้อยละ 50 เป็นต้น (Hertzog et.al., p. 66-68) และ

รูปแบบที่สาม นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

(Public Law) เป็นความร่วมมือที่มีการบูรณาการสูงสุด และเป็นแนวทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนิยมใช้ เนื่องจากไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงเพราะมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ความร่วมมือลักษณะนี้แบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ 1) การบูรณาการในเชิงภารกิจ และ 2) การบูรณาการในเชิงสถาบัน (Hertzog et.al., p. 68-71)

5.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ

จากการทบทวนในส่วนของปัจจัยที่ส่งผลต่อความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ผู้ศึกษาพบว่านักวิชาการไทยทั้งในส่วนของ นรนิติ เศรษฐบุตร ปธาน สุวรรณมงคล และ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ, 2545, น. 3-8.) ได้ให้ข้อสังเกตที่น่าสนใจว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในประเทศไทยประกอบไปด้วย 5 ปัจจัยสำคัญ คือ

หนึ่ง ปัจจัยด้านนโยบายของรัฐบาล : โดยรัฐบาลต้องมีนโยบายส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมกันดำเนินการบางอย่างร่วมกัน

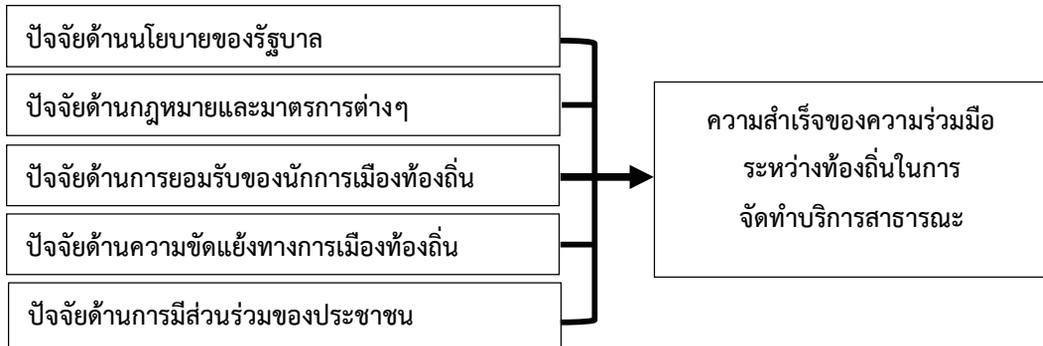
สอง ปัจจัยด้านกฎหมายและมาตรการต่างๆ : โดยรัฐบาลต้องมีกฎหมายและมาตรการต่างๆ ในการสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น

สาม ปัจจัยด้านการยอมรับของนักการเมืองท้องถิ่น : โดยนักการเมืองท้องถิ่นต้องเล็งเห็นถึงประโยชน์ของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น

สี่ ปัจจัยด้านความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่น : ในพื้นที่ใดมีความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงจะทำให้การร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปได้ยาก และ

ห้า ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน : โดยประชาชนในท้องถิ่นควรเข้ามามีส่วนร่วมกับความร่วมมือที่เกิดขึ้นดังกล่าวตั้งแต่แรกเริ่ม

ภาพที่ 1 แสดงปัจจัยที่ส่งผลต่อความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ



จากการทบทวนแนวคิดความร่วมมือในข้างต้น ทำให้เห็นว่าความร่วมมือถือเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่ง ขึ้นไป ที่ได้มีการตกลงเข้ามาร่วมกันส่งมอบบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อประชาชนในท้องถิ่น โดยความร่วมมือสามารถเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ ทั้งที่ไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายหรือที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของความร่วมมือขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ทั้งนโยบายรัฐบาล กฎหมายและมาตรการต่างๆ การยอมรับของนักรการเมืองท้องถิ่น ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น และการมีส่วนร่วมของประชาชน

5.3 ปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่ส่งผลต่อการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนของการทบทวนปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่ส่งผลต่อการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นประเด็นที่นักวิชาการหลายท่านทำการศึกษาไว้อย่างน่าสนใจ โดยเฉพาะงานวิจัยของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2541) ที่ทำการศึกษาเรื่อง *การเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย: ศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครในเขตภาคเหนือของประเทศไทย* และปะธาน สุวรรณมงคล (2554) ที่ทำการศึกษาเรื่อง *การเมืองท้องถิ่น: การเมืองของใคร โดยใคร และเพื่อใคร*

โดยงานวิจัยของนักวิชาการทั้ง 2 ท่าน เกิดข้อค้นพบที่น่าสนใจและเป็นไปในทิศทางเดียวกันว่า ความสำเร็จในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ เนื่องจากจัดทำบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นมีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางการเมืองท้องถิ่น ผลประโยชน์ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

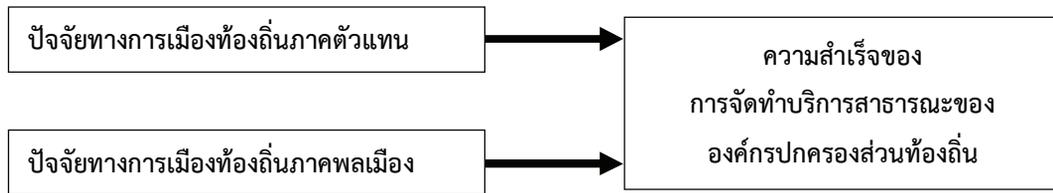
ทั้งนี้ปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่ส่งผลต่อการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่นักวิชาการทั้ง 2 ท่านได้ค้นพบนั้นต้องประกอบไปด้วย

หนึ่ง *ปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคตัวแทน* ปรากฏในรูปของสภาพแวดล้อมทางการเมืองทั้งในส่วนของการแข่งขันและความขัดแย้งทางการเมือง นโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์ทางการเมืองท้องถิ่น ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการที่เกิดจากอำนาจหน้าที่ และในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการที่เกิดจากการติดต่อสัมพันธ์ส่วนตัว ตลอดจนเสถียรภาพทางการเมือง ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแรงกดดันทางการเมือง ทั้งที่เกิดขึ้นจากภายในและภายนอกท้องถิ่น

สอง *ปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคพลเมือง* ปรากฏในรูปของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

ตั้งแต่ในการริเริ่มบริการสาธารณะ การเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนบริการสาธารณะ การได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะ และการประเมินผลการให้บริการ

ภาพที่ 2 แสดงปัจจัยการเมืองท้องถิ่นที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ดังนั้นการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเมืองท้องถิ่นกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เห็นว่าความสำเร็จของการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้น ย่อมเกี่ยวข้องกับปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่ประกอบไปด้วยปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคตัวแทน และปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคพลเมือง

6. กรอบการศึกษาการเมืองท้องถิ่นกับความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ทำให้ผู้ศึกษาสามารถกำหนดกรอบการศึกษาการเมืองท้องถิ่นกับความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะที่มุ่งพิสูจน์ข้อค้นพบจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องใน 2 ประการ คือ (1) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นทั้ง 5 ประการ ที่นักวิชาการให้ข้อสังเกตไว้นั้น ส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง อย่างไร และ (2) ปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่ประกอบไปด้วยปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคตัวแทนและปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคพลเมือง ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง หรือไม่ อย่างไร

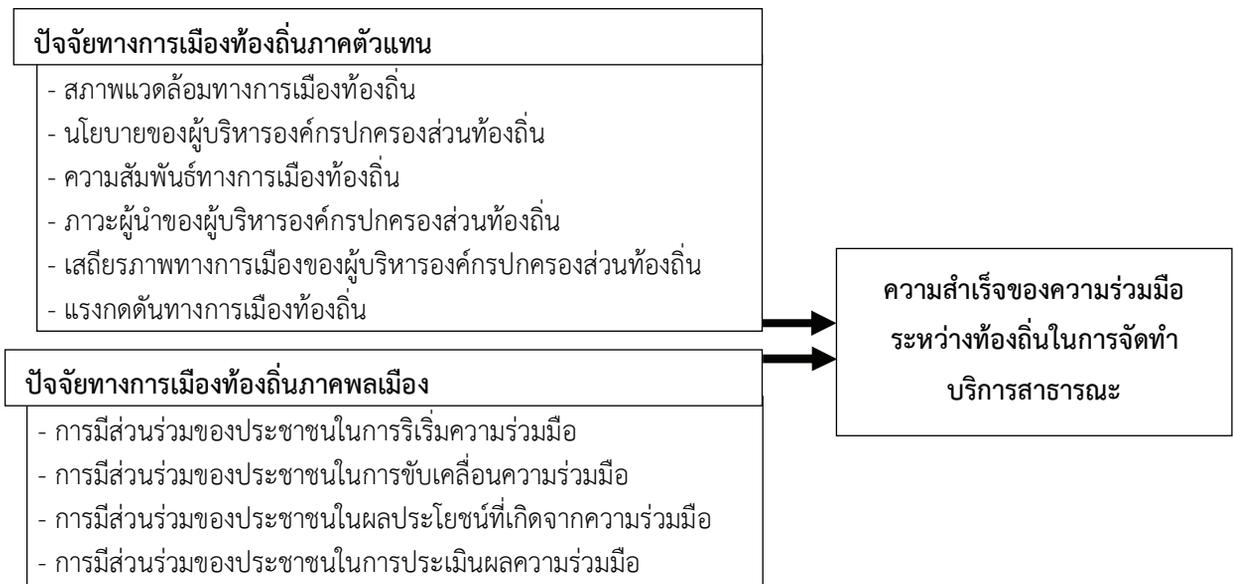
โดยกรอบการศึกษาถึงการเมืองท้องถิ่นกับความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ผู้ศึกษาได้มีการกำหนดตัวแปรต่างๆ ไว้ดังนี้

ตัวแปรต้น (Independent Variable) : ที่ถูกนำมาใช้ในการศึกษานี้ คือ ปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่ประกอบไปด้วย **หนึ่ง** ปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคตัวแทน ดังนี้ (1) สภาพแวดล้อมทางการเมืองท้องถิ่น (2) นโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) ความสัมพันธ์ทางการเมืองท้องถิ่น (4) ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (5) เสถียรภาพทางการเมืองของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (6) แรงกดดันทางการเมืองท้องถิ่น และ **สอง** ปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคพลเมือง ประกอบไปด้วย (1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการริเริ่มความร่วมมือ (2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการขับเคลื่อนความร่วมมือ (3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในผลประโยชน์ที่เกิดจากความร่วมมือ และ (4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลความร่วมมือ และ **ตัวแปรตาม (Dependent Variable) :** ที่ถูกนำมาใช้ในการศึกษานี้ คือ ความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ

ซึ่งการพิสูจน์ตัวแปรในข้างต้นจะเป็นการพิสูจน์ให้เห็นว่า **ตัวแปรต้น** หรือปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่ประกอบไปด้วยปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคตัวแทน ทั้งในส่วนของสภาพแวดล้อมทางการเมืองท้องถิ่น นโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์ทางการเมืองท้องถิ่น ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสถียรภาพทางการเมืองของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแรงกดดัน

ทางการเมืองท้องถิ่น กับปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคพลเมืองที่ปรากฏผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการริเริ่มและขับเคลื่อนความร่วมมือ เรื่อยไปจนถึงการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์และในการประเมินผลความร่วมมือที่เกิดขึ้น เหล่านี้ต่างเป็นตัวแปรที่ส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง หรือ **ตัวแปรตาม** ของการศึกษานี้ (โปรดดูภาพที่ 3 ประกอบการอธิบาย)

ภาพที่ 3 แสดงกรอบการศึกษาการเมืองท้องถิ่นกับความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ



7. ผลการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับการนำเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลถึงปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่ส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นภายใต้การทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง ผู้ศึกษาแบ่งการนำเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

7.1 ปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่ส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการแหล่งน้ำ จังหวัดอ่างทอง

ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการแหล่งน้ำเกิดขึ้นภายใต้ความพยายามร่วมกันขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอ่างทอง โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาชลประทาน และองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นในพื้นที่คลองสีบัวทองทั้ง 9 แห่ง ประกอบด้วย 1) เทศบาลตำบลม่วงคัน 2) เทศบาลตำบลสามโก้ 3) เทศบาลตำบลรามะสัก 4) เทศบาลตำบลม่วงเตี้ย 5) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านพราน 6) องค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น 7) องค์การบริหารส่วนตำบลสีบัวทอง 8) องค์การบริหารส่วนตำบลยางซ้าย และ 9) องค์การบริหารส่วนตำบลศาลเจ้าโรงทอง ที่ต้องการเข้ามาร่วมมือกันบริหารจัดการแหล่งน้ำ และแก้ไขปัญหาวัชพืชที่มีอย่างหนาแน่นในคลองสีบัวทองอย่างเป็นระบบ ภายใต้การผลักดันแนวคิดความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ร่วมกับองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

โดยหลังจากภาคส่วนต่างๆ ในท้องถิ่นเข้ามาประสานความร่วมมือกันในการบริหารจัดการแหล่งน้ำและแก้ไขปัญหาวัชพืชที่มีอย่างหนาแน่นในพื้นที่คลองสีบัวทอง ตั้งแต่ พ.ศ. 2553 เป็นต้นมา ปรากฏว่าสามารถกำจัดผักวัชพืชในพื้นที่คลองสีบัวทองได้ปริมาณมากถึง 103,000 ตัน ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 2,064,000 ตารางเมตร หรือประมาณร้อยละ 80 ของพื้นที่คลองสีบัวทองทั้งหมด 2,580,000 ตารางเมตร อีกทั้งยังป้องกันและกำจัดผักตบชวาที่จะไหลผ่านจังหวัดอ่างทองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถนำวัชพืชจำนวนมากที่กำจัดได้ไปใช้ประโยชน์ได้อย่างมีคุณภาพผ่านการแปรรูปเป็นปุ๋ยหมัก นำมาซึ่งความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการส่งน้ำชลประทานและการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำคลองสีบัวทอง จนก่อให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชนในพื้นที่คลองสีบัวทองและพื้นที่ใกล้เคียงกว่า 53,924 คน ใน 15,566 ครัวเรือน (กองแผนและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอ่างทอง, 2557,

น. 7-10.)

ทั้งนี้เมื่อวิเคราะห์ถึงปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่ส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการแหล่งน้ำที่เกิดขึ้น เพื่อพิสูจน์กรอบการศึกษาที่ผู้ศึกษาได้กำหนดไว้ข้างต้น พบว่าความสำเร็จของความร่วมมือที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากความโดดเด่นของปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคตัวแทนและปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคพลเมืองที่มีลักษณะส่งเสริม สนับสนุน และขับเคลื่อนความร่วมมือที่เกิดขึ้นโดยผู้ศึกษาขอเสนอผลการวิเคราะห์เป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนแรก ลักษณะปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคตัวแทนที่ส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการแหล่งน้ำ มีลักษณะสำคัญ 6 ประการ ดังนี้

1) ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิกทุกแห่ง ล้วนมีสัมพันธภาพที่ดีทางการเมืองท้องถิ่นร่วมกันมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการ ซึ่งเกิดจากการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหาวัชพืชในพื้นที่คลองสีบัวทอง และในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการที่เกิดจากการติดต่อสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีร่วมกันมาอย่างต่อเนื่องจากการเป็นทีมงานเครือข่ายฝักฝ่ายทางการเมือง⁸ กลุ่มสำนักรักบ้านเกิดของนายสมศักดิ์ ปริตนนานันท์กุล

2) นายกองการบริหารส่วนจังหวัดอ่างทองถือเป็นผู้นำความร่วมมือที่เกิดขึ้น มีบุคลิกภาพความเป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และเป้าหมายที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น บนพื้นฐานความรู้ ความเข้าใจ และเข้าถึงปัญหา

⁸ เครือข่ายฝักฝ่ายทางการเมือง หมายถึง ลักษณะของการเป็นองค์กรทางการเมืองหลวมๆ แต่กลับเป็นองค์กรถาวรที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้นักการเมืองคนใดคนหนึ่งอย่างชัดเจน โดยงานหลักขององค์กรจะมุ่งทำหน้าที่ในการรักษาและขยายฐานเสียงด้วยการสร้างโอกาสและบุญคุณกับนักการเมืองท้องถิ่น หัวคะแนน และประชาชนในท้องถิ่น ผ่านการรับฟังปัญหาและความต้องการของนักการเมืองท้องถิ่น หัวคะแนน และประชาชนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำไปสู่การตั้งงบประมาณและโครงการพัฒนาจากหน่วยงานต่างๆ มาแก้ไขปัญหา เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

ได้รับผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีส่วนต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสภาพแวดล้อมในการดำเนินชีวิตที่ดีขึ้นจากความร่วมมือที่เกิดขึ้น

4) ประชาชนในพื้นที่คลองสีบัวทองและพื้นที่ใกล้เคียงต่างร่วมกันประเมินผลความร่วมมือที่เกิดขึ้นเพื่อสะท้อนและตรวจสอบให้การดำเนินงานเป็นไปในทิศทางโปร่งใส คุ่มค่า และตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

จากผลการวิเคราะห์ในช่วงต้นจึงคำตอบที่ยืนยันได้ว่า ปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่ปรากฏลักษณะโดดเด่นในพื้นที่คลองสีบัวทองและจังหวัดอ่างทอง ทั้งในส่วนของปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคตัวแทนและปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคพลเมือง ล้วนเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญยิ่งและมีบทบาทส่งเสริม สนับสนุน และขับเคลื่อนความร่วมมือที่เกิดขึ้นดำเนินไปจนประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลที่ตรงต่อความต้องการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำคลองสีบัวทองของประชาชนในท้องถิ่น

7.2 ปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่ส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้านการจัดการขยะในพื้นที่อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง

ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้านการจัดการขยะในพื้นที่อำเภอเกาะคา เกิดขึ้นจากความพยายามร่วมกันของเทศบาลตำบลเกาะคาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่โดยรอบและพื้นที่ใกล้เคียงเทศบาลตำบลเกาะคาและ/หรือบ่อขยะเทศบาลตำบลเกาะคาทั้ง 5 แห่ง ประกอบด้วย 1) เทศบาลตำบลศาลา 2) เทศบาลตำบลท่าผา 3) เทศบาลตำบลเกาะคาแม่ยาว 4) เทศบาลตำบลวังพร้าว และ 5) เทศบาลตำบลน้ำใจ ที่ต้องการเข้ามาร่วมมือกันแก้ไขปัญหาและผลกระทบต่างๆ ที่เกิดจากสภาพปัญหาขยะล้นเมืองในพื้นที่อำเภอเกาะคาและความเสื่อมโทรมของบ่อขยะเทศบาลตำบลเกาะคาอย่างเป็นระบบ โดยได้รับการผลักดันแนวคิด

ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ซึ่งหลังจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 6 แห่ง เข้ามาร่วมมือกันเพื่อจัดการขยะในพื้นที่อำเภอเกาะคาอย่างเป็นระบบตั้งแต่ พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา ปรากฏว่าสามารถลดปริมาณขยะที่จากเดิมปริมาณขยะของเทศบาลตำบลเกาะคาเพียงแห่งเดียวถูกนำมาทิ้งสูงถึง 38 ตัน/วัน แต่หลังจากเกิดความร่วมมือขึ้น ปริมาณขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 6 แห่ง ที่นำไปกำจัดลดลงเหลือเพียง 10.8 ตัน/วัน หรือลดลงเกือบ 4 เท่า จากปริมาณขยะของเทศบาลตำบลเกาะคาเพียงแห่งเดียวที่ถูกนำไปกำจัดในอดีต จนทำให้บ่อขยะเทศบาลตำบลเกาะคามีอายุการใช้งานมากกว่าที่นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อม สำนักงานสิ่งแวดล้อมจังหวัดลำปางเคยประเมินไว้ (ณ พ.ศ. 2549) ที่ 11 ปี นอกจากนี้ยังสามารถแก้ไขปัญหาและผลกระทบต่างๆ ที่เกิดจากสภาพขยะล้นเมืองและสภาพความเสื่อมโทรมของบ่อขยะเทศบาลตำบลเกาะคาได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งประชาชนที่เข้าร่วมโครงการยังสามารถลดภาระค่าใช้จ่ายและมีรายได้เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นกว่า 37,442 คน มีคุณภาพชีวิตและสภาพแวดล้อมในการดำเนินชีวิตที่ดีขึ้น (ชวาล แก้วลือ และ เพ็ญภักดิ์ รัตนคำฟู, สัมภาษณ์, 20 และ 24 พฤศจิกายน 2558)

ทั้งนี้เมื่อย้อนกลับไปวิเคราะห์ถึงปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่ส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ด้านการจัดการขยะในพื้นที่อำเภอเกาะคา เพื่อพิสูจน์กรอบการศึกษาที่ผู้ศึกษาได้กำหนดไว้ข้างต้น พบว่าความสำเร็จของความร่วมมือที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากความโดดเด่นของปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคตัวแทน และปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคพลเมือง ที่มีลักษณะ

เอื้อต่อการส่งเสริม สนับสนุน และขับเคลื่อนความร่วมมือที่เกิดขึ้น โดยผู้ศึกษาขอเสนอผลการวิเคราะห์โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนแรก ลักษณะปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคตัวแทนที่ส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้านการจัดการขยะในพื้นที่อำเภอเกาะคา มีลักษณะสำคัญ 6 ประการ ดังนี้

1) นายกเทศมนตรีตำบลเกาะคา ถือเป็นผู้นำของความร่วมมือที่เกิดขึ้น มีบุคลิกภาพความเป็นผู้นำสตรีที่มีวิสัยทัศน์และเป้าหมายที่ชัดเจนต่อการแก้ไขปัญหาขยะที่เกิดขึ้น รวมทั้งมีความมุ่งมั่นในการแสวงหาแนวทางและทรัพยากรที่ใช้เพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ บนพื้นฐานความเป็นผู้หญิงที่มีความเอาใจใส่ต่อความร่วมมือและเข้าถึงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังเป็นผู้นำที่มีความอ่อนน้อมถ่อมตนและมีทักษะการพูดและสร้างเครือข่ายทางสังคมที่ได้รับการยอมรับจากภาคส่วนต่างๆ ในท้องถิ่น จนสามารถชักชวนและประสานให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อื่นทั้ง 5 แห่ง และประชาชนในท้องถิ่นเข้ามาร่วมกันจัดการและแก้ไขปัญหาขยะที่เกิดขึ้นได้อย่างต่อเนื่อง

2) นายกเทศมนตรีตำบลเกาะคามีนโยบายให้ความสำคัญกับการร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ประโยชน์จากบ่อขยะเทศบาลตำบลเกาะคาในการจัดการและแก้ไขปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับขยะที่เกิดขึ้น ขณะที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ประโยชน์จากบ่อขยะต่างดำเนินนโยบายที่เปลี่ยนไปในทิศทางที่มุ่งร่วมมือกับเทศบาลตำบลเกาะคาเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถด้านการจัดการและแก้ไขปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับขยะและบ่อขยะเทศบาลตำบลเกาะคาที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ

3) ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิกส่วนใหญ่ มีสัมพันธภาพที่ดี

ทางการเมือง ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการที่เกิดจากการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบต่อการจัดการและแก้ไขปัญหาขยะที่เกิดขึ้น และรูปแบบที่ไม่เป็นทางการที่เกิดจากการติดต่อสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีร่วมกันมาอย่างต่อเนื่องจากการเป็นสมาชิกเครือข่ายฝักฝ่ายทางการเมืองบ้านดอยเงินเดียวกัน และหรือให้ความเคารพนับถือและ/หรือสนับสนุนทางการเมืองแก่นายพินิจ จันทรสุนทร ผู้เป็นศูนย์กลางเครือข่ายฝักฝ่ายร่วมกันมาอย่างต่อเนื่อง

4) คณะผู้บริหาร สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่น ต่างเรียกร้องเพื่อกดดันให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 6 แห่ง โดยเฉพาะนายกเทศมนตรีตำบลเกาะคาต้องเข้ามาจัดการและแก้ไขปัญหาขยะที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ ขณะเดียวกันกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้เข้ามาผลักดันแนวคิดความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น และชักชวนให้เทศบาลตำบลเกาะคาเป็นพื้นที่นำร่องความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น

5) นายกเทศมนตรีตำบลเกาะคาและนายกเทศมนตรีตำบลท่าผา ที่เป็นผู้นำความร่วมมือที่เกิดขึ้นต่างมีเสถียรภาพทางการเมืองและได้รับการสนับสนุนจากภาคส่วนต่างๆ ในท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่อง ได้กลายมาเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญของความร่วมมือที่เกิดขึ้น ขณะที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นทั้ง 4 แห่ง กลับไร้เสถียรภาพทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้ามารับตำแหน่งใหม่ต่างเห็นถึงผลประโยชน์ร่วมกันที่ประชาชนในท้องถิ่นตนจะได้รับ ทำให้ความไร้เสถียรภาพไม่ส่งผลกระทบในระยะยาวต่อความร่วมมือที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด

6) สภาพแวดล้อมทางการเมืองในท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิก ดำเนินไปในทิศทางมีการแข่งขันทางการเมืองสูง

จนนำมาซึ่งความขัดแย้งทางการเมืองทั้งในระดับชาติในพื้นที่อำเภอเกาะคาและในระดับท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิก อย่างไรก็ตามผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิกทั้งหมด ต่างเล็งเห็นถึงคุณประโยชน์และความจำเป็นของความร่วมมือที่เกิดขึ้น

ส่วนสุดท้าย ลักษณะปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคพลเมืองที่ส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้านการจัดการขยะในพื้นที่อำเภอเกาะคามีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ดังนี้

1) ประชาชนในท้องถิ่นทั้ง 6 แห่ง ต่างร้องเรียนและแสดงออกถึงความต้องการอย่างต่อเนื่องเพื่อกดดันให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 6 แห่ง เข้ามาจัดการและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับขยะที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ อีกทั้งยังได้เข้าร่วมตัดสินใจเพื่อมีมติเห็นชอบร่วมกันของภาคพลเมืองให้เกิดการริเริ่มความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้านการจัดการขยะ

2) ประชาชนในท้องถิ่นส่วนใหญ่ต่างรับรู้ข้อมูลข่าวสารของความร่วมมือที่เกิดขึ้น รวมถึงยังสามารถแสดงออกถึงปัญหา ความต้องการ และร่วมตัดสินใจในประเด็นต่างๆ ระหว่างการดำเนินความร่วมมือได้อย่างรวดเร็วผ่านช่องทางที่หลากหลาย ส่งผลให้ประชาชนส่วนใหญ่เกิดแรงจูงใจและเข้าร่วมขับเคลื่อนความร่วมมืออย่างกระตือรือร้นและต่อเนื่อง

3) ประชาชนในท้องถิ่นกว่า 37,442 คน ต่างมีสุขภาพและสภาพแวดล้อมในการดำเนินชีวิตที่ดีขึ้น อีกทั้งยังได้รับองค์ความรู้ด้านการจัดการและคัดแยกขยะเพื่อนำไปกำจัดและใช้ประโยชน์ในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป ส่งผลให้ประชาชนสามารถลดภาระค่าใช้จ่ายและมีรายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งต่างมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชนในท้องถิ่น

4) ประชาชนในท้องถิ่นต่างเข้าร่วมประเมินผลความร่วมมือผ่านช่องทางและวิธีการต่างๆ อย่างต่อเนื่อง

เพื่อตรวจสอบและควบคุมให้ความร่วมมือที่เกิดขึ้นขับเคลื่อนไปในทิศทางที่ตรงตามความต้องการและความคาดหวัง ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสภาพแวดล้อมในการดำเนินชีวิตที่ดีขึ้น ได้อย่างโปร่งใสและเกิดความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณและทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากผลการวิเคราะห์ข้างต้นเป็นคำตอบยืนยันได้ว่า ปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่มีลักษณะโดดเด่นในท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิกทั้ง 6 แห่ง ที่ประกอบด้วยปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคตัวแทนและปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคพลเมืองเหล่านี้ ล้วนเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการส่งเสริม สนับสนุน และขับเคลื่อนให้ความร่วมมือที่เกิดขึ้นดำเนินไปจนประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลตรงตามความต้องการในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสภาพแวดล้อมในการดำเนินชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชนในท้องถิ่น

7.3 ปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่ส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง

ในส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์ผลการศึกษาเชิงเปรียบเทียบถึงปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง ซึ่งมีลักษณะบางประการที่คล้ายคลึงหรือแตกต่างกันออกไป แต่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริม สนับสนุน และขับเคลื่อนให้ความร่วมมือที่เกิดขึ้นในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง ดำเนินไปจนประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้บริบททางการเมืองท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันออกไป โดยผู้ศึกษาแบ่งการนำเสนอผลการวิเคราะห์เป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนแรก ลักษณะปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคตัวแทนที่ส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง ซึ่งมีลักษณะสำคัญที่คล้ายคลึงหรือแตกต่างกัน โดยสามารถแยกเป็น 6 ปัจจัย ดังนี้

1) สภาพแวดล้อมทางการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษา ทั้ง 2 แห่ง มีลักษณะที่แตกต่างกันอย่างเด่นชัด โดยในจังหวัดอ่างทองมีการแข่งขันทางการเมืองต่ำและไม่นำมาซึ่งความขัดแย้งทางการเมืองทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น แตกต่างจากในพื้นที่อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง ที่มีการแข่งขันทางการเมืองสูง จนนำมาซึ่งความขัดแย้งทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อความร่วมมือที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งดังกล่าวกลับไม่ส่งผลกระทบในระยะยาวต่อความร่วมมือแต่อย่างใด เนื่องจากผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิกทุกแห่งต่างเห็นถึงคุณประโยชน์และความจำเป็นของความร่วมมือที่เกิดขึ้น

2) นโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน โดยทั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง ล้วนดำเนินนโยบายที่เปลี่ยนไปจากการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเป็นเอกเทศควบคู่ไปกับขอรับการสนับสนุนเครื่องจักรจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดอ่างทองในการกำจัดวัชพืชหรือฟุ้งฟุ้งบ่อขยะเทศบาลตำบลเกาะคาในการกำจัดขยะ ไปสู่การมุ่งประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการและแก้ไขปัญหาต่างๆ

3) ความสัมพันธ์ทางการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษา ทั้ง 2 แห่ง มีลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิกในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง ต่างมีสัมพันธภาพที่ดีทางการเมือง ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการที่เกิดจากการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบต่อการจัดการและแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น และในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการที่เกิดจากการติดต่อสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีร่วมกันมาอย่างต่อเนื่องจากการเป็นสมาชิกเครือข่ายฝึกฝายทางการเมืองเดียวกัน และ/หรือให้ความเคารพนับถือ

และ/หรือสนับสนุนทางการเมืองแก่นักการเมืองระดับชาติร่วมกันมาอย่างต่อเนื่อง

4) ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง มีลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยทั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอ่างทองและนายกเทศมนตรีตำบลเกาะคาที่เป็นผู้นำความร่วมมือในพื้นที่ทั้ง 2 แห่ง ต่างมีวิสัยทัศน์และเป้าหมายชัดเจนในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น บนพื้นฐานความเข้าใจปัญหาและเอาใจใส่ในความร่วมมือที่เกิดขึ้น อีกทั้งยังเป็นผู้นำที่มีขีดความสามารถในการแสวงหาแนวทางและทรัพยากรเข้ามาแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงมีทักษะการพูดและสร้างเครือข่ายทางสังคมที่ได้รับการยอมรับจากภาคส่วนต่างๆ จนสามารถชักชวนและประสานให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเข้ามาร่วมกันจัดการและแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5) เสถียรภาพทางการเมืองของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง มีลักษณะที่แตกต่างกันอย่างเด่นชัด โดยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่คลองสีบัวทองทั้ง 10 แห่ง ต่างมีเสถียรภาพทางการเมืองร่วมกันมาอย่างต่อเนื่อง แตกต่างจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอเกาะคาที่ส่วนใหญ่ต่างไร้เสถียรภาพทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้ารับตำแหน่งใหม่ต่างเห็นถึงผลประโยชน์ร่วมกันที่ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับ ส่งผลให้ความไร้เสถียรภาพดังกล่าวไม่ส่งผลกระทบต่อความร่วมมือที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด

6) แรงกดดันทางการเมืองที่เกิดขึ้นในพื้นที่ศึกษา ทั้ง 2 แห่ง มีลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยคณะผู้บริหารสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง ต่างเรียกร้องเพื่อกดดันให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษาทั้ง

2 แห่ง โดยเฉพาะนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอ่างทองหรือนายกเทศมนตรีตำบลเกาะคา ต้องดำเนินการจัดการและแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ ขณะเดียวกันกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ยังได้เข้ามาผลักดันแนวคิดความร่วมมือและชักชวนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง เป็นพื้นที่นำร่องความร่วมมือ

ส่วนสุดท้าย ลักษณะปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่น ภาวพลเมืองที่ส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง ซึ่งมีลักษณะสำคัญที่คล้ายคลึงหรือแตกต่างกัน โดยสามารถแยกเป็น 4 ปัจจัย ดังนี้

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการริเริ่มความร่วมมือที่เกิดขึ้นในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน โดยประชาชนในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง ต่างมีการเรียกร้องและแสดงออกถึงความต้องการเพื่อกดดันให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง เข้ามาจัดการและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ มากไปกว่านั้นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอเกาะคา ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อมีมติเห็นชอบให้เกิดความร่วมมือที่กำลังจะเกิดขึ้น ในขณะที่ประชาชนในพื้นที่คลองสีบัวทองกลับไม่มีช่องทางที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับความร่วมมือที่กำลังจะเกิดขึ้นได้

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการขับเคลื่อนความร่วมมือที่เกิดขึ้นในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง มีลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยประชาชนในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง ต่างรับรู้ข้อมูลข่าวสารของความร่วมมือที่เกิดขึ้น อีกทั้งยังสามารถแสดงออกถึงปัญหา ความกังวล และความต้องการต่อความร่วมมือได้อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดแรงจูงใจและเข้ามาร่วมขับเคลื่อนความร่วมมือที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามจำนวนประชาชนในท้องถิ่นที่เข้ามาร่วมขับเคลื่อนความร่วมมือในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง กลับมีจำนวนมาน้อยแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ความแตกต่างดังกล่าวไม่ส่งผลกระทบต่อภาพรวมของความร่วมมือที่เกิดขึ้นในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง แต่อย่างใด

3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในผลประโยชน์ที่เกิดจากความร่วมมือในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง มีลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยประชาชนในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง ต่างได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ จากความร่วมมือที่มีส่วนสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสภาพแวดล้อมในการดำเนินชีวิตที่ดีขึ้น

4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลความร่วมมือในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง มีลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยประชาชนในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง ต่างร่วมกันประเมินผลความร่วมมือที่เกิดขึ้นผ่านช่องทางและวิธีการต่างๆ เพื่อตรวจสอบและควบคุมให้ความร่วมมือที่เกิดขึ้นตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างโปร่งใสและเกิดความคุ้มค่า

ตารางที่ 1 แสดงปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่ส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง

ปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่น	ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการแหล่งน้ำ	ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้านการจัดการขยะในพื้นที่อำเภอเกาะคา
ปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคตัวแทน		
1) สภาพแวดล้อมทางการเมืองท้องถิ่น	การแข่งขันทางการเมืองต่ำ	การแข่งขันทางการเมืองสูง แต่ผู้บริหารเล็งเห็นถึงความจำเป็นของความร่วมมือ
2) นโยบายผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	มีนโยบายที่เปลี่ยนไปจากการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเป็นเอกเทศสู่การมุ่งประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น	
3) ความสัมพันธ์ทางการเมืองท้องถิ่น	ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัมพันธ์ภาพที่ดีทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ ร่วมกันมาอย่างต่อเนื่อง	
4) ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ผู้นำความร่วมมือต่างมีวิสัยทัศน์และเป้าหมายชัดเจนต่อการแก้ไขปัญหา อีกทั้งยังได้รับการยอมรับจากภาคส่วนต่างๆ จนทำให้การร่วมมือกันมีประสิทธิภาพ	
5) เสถียรภาพทางการเมือง	ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งมีเสถียรภาพทางการเมือง	ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไร้เสถียรภาพทางการเมือง
6) แรงกดดันทางการเมือง	ภาคส่วนต่างๆ ในท้องถิ่นเรียกร้องให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ ขณะเดียวกันหน่วยงานจากภายนอกท้องถิ่นได้เข้ามาผลักดันแนวคิดความร่วมมือและชักชวนให้เป็นพื้นที่ที่น่าร่อง	
ปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคพลเมือง		
1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการริเริ่มความร่วมมือ	ประชาชนในท้องถิ่นต่างแสดงออกถึงความต้องการให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาจัดการและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ	
2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการขับเคลื่อนความร่วมมือ	ประชาชนในท้องถิ่นรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถแสดงออกถึงความต้องการได้อย่างต่อเนื่อง จนเกิดแรงจูงใจและเข้าร่วมขับเคลื่อนความร่วมมือที่เกิดขึ้น	
3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดจากความร่วมมือ	ประชาชนในท้องถิ่นได้รับผลประโยชน์จากความร่วมมือที่มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสภาพแวดล้อมในการดำเนินชีวิตที่ดีขึ้น	
4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผลความร่วมมือ	ประชาชนในท้องถิ่นร่วมกันประเมินผลความร่วมมือที่เกิดขึ้นเพื่อควบคุมให้ความร่วมมือเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น	

จากผลการวิเคราะห์ในข้างต้นเป็นคำตอบชัดเจนที่ยืนยันว่าปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง ที่ประกอบไปด้วยปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคตัวแทน ทั้งปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง นโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์ทางการเมืองท้องถิ่น ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสถียรภาพทาง

การเมือง และแรงกดดันทางการเมือง กับปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคพลเมืองที่ปรากฏผ่านการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ในการริเริ่มและขับเคลื่อนความร่วมมือ การรับผลประโยชน์ที่เกิดจากความร่วมมือ และการประเมินผลความร่วมมือที่เกิดขึ้น ซึ่งมีลักษณะโดดเด่นบางประการที่คล้ายคลึงหรือแตกต่างกันออกไปในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง ล้วนเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญ

ในการขับเคลื่อนให้ความร่วมมือที่เกิดขึ้นในพื้นที่ศึกษา ทั้ง 2 แห่ง ดำเนินไปจนประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ นำมาสู่ประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรมต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสภาพแวดล้อมในการดำเนินชีวิตที่ดีขึ้นให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

8. ข้อเสนอแนะ

จากข้อค้นพบถึงปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่ส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง ส่งผลให้ผู้ศึกษาสามารถเสนอแนะตัวแบบปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่นำไปสู่ความสำเร็จของการดำเนินความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นภายใต้การดำเนินงานที่ข้อตกลงร่วมกัน (MOU) ในการจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดความสอดคล้องและเหมาะสมต่อบริบททางการเมืองท้องถิ่นและการบริหารจัดการท้องถิ่นไทย โดยแบ่งเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนแรก ตัวแบบปัจจัยทางการเมืองที่เกิดขึ้นระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่นที่นำไปสู่ความสำเร็จของการดำเนินความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น : ควรเป็นไปในทิศทางที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องต้องให้ความสำคัญในการผลักดันและสนับสนุนองค์ความรู้ที่ถูกต้องในการดำเนินความร่วมมือภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ควบคู่ไปกับต้องกำกับดูแลให้ความร่วมมือเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

ส่วนที่สอง ตัวแบบปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคตัวแทนที่นำไปสู่ความสำเร็จของการดำเนินความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นควรมีลักษณะดังนี้

1) ความร่วมมือที่เกิดขึ้นควรดำเนินไปภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมืองที่ไม่มีแนวโน้มการแข่งขันและ

ความขัดแย้งที่รุนแรง อย่างไรก็ตาม หากมีแนวโน้มความรุนแรงทางการเมือง ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิกควรมีสัมพันธภาพที่ดีร่วมกันมาอย่างต่อเนื่อง

2) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิก ควรมีนโยบายชัดเจนในการส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตน ร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะ

3) ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิก ควรมีสัมพันธภาพที่ดีร่วมกันมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะสัมพันธภาพที่ดีที่เกิดจากการติดต่อสัมพันธ์ส่วนตัวในรูปแบบต่างๆ อย่างไรก็ตาม หากไม่มีสัมพันธภาพที่ดีร่วมกันมา ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นควรได้รับการชี้แจงและอธิบาย เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงประโยชน์ของความร่วมมือที่เกิดขึ้น

4) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และเป้าหมายที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น บนพื้นฐานการมีความรู้และความเข้าใจต่อปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหา อีกทั้งควรมีทักษะที่โดดเด่นในการประสานงานและสร้างเครือข่ายทางสังคมกับภาคส่วนต่างๆ ควบคู่ไปกับต้องมีความเอาใจใส่และติดตามความร่วมมือที่เกิดขึ้นเป็นประจำและพร้อมให้การสนับสนุนในรูปแบบต่างๆ

5) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิก ควรมีเสถียรภาพทางการเมืองบนพื้นฐานที่ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น

6) สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นควรมีบทบาทร่วมกันในการแสดงออกถึงความต้องการ เพื่อกดดันให้ผู้บริหารองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะ

ส่วนสุดท้าย ตัวแบบปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคพลเมืองที่นำไปสู่ความสำเร็จของการดำเนินความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นควรมีลักษณะดังนี้

1) ประชาชนในท้องถิ่นควรได้รับโอกาสและเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนที่มีอำนาจร่วมกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการตัดสินใจประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับความร่วมมือที่เกิดขึ้น

2) ประชาชนในท้องถิ่นควรเข้ามามีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องในการขับเคลื่อนความร่วมมือที่เกิดขึ้นให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนด้วยความสมัครใจและเต็มใจ

3) ประชาชนในท้องถิ่นต้องได้รับผลประโยชน์จากความร่วมมือในรูปแบบต่างๆ ที่มีส่วนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสภาพแวดล้อมในการดำเนินชีวิตที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

4) ประชาชนในท้องถิ่นควรเข้ามาร่วมควบคุมตรวจสอบ และประเมินผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือ ให้เป็นไปอย่างโปร่งใสและตรงตามความต้องการและความคาดหวังในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสภาพแวดล้อมในการดำเนินชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชนในท้องถิ่น

9. สรุปผลการศึกษา

ในบทความนี้ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาถึงปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่ส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นภายใต้การทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยผลการศึกษาพบว่าความสำเร็จที่เกิดขึ้นของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่งนั้น ล้วนเป็นผลมาจาก

ลักษณะที่โดดเด่นของปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่มีลักษณะโดดเด่นบางประการคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันออกไปในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง ทั้งในส่วนของปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคตัวแทน ที่ประกอบด้วยปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางการเมืองท้องถิ่น นโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์ทางการเมืองท้องถิ่น ตลอดจนภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสถียรภาพทางการเมืองของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแรงกดดันทางการเมือง และในส่วนของปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นภาคพลเมืองที่ปรากฏผ่านการเข้ามามีส่วนร่วมในการริเริ่มและขับเคลื่อนความร่วมมือ ไปจนถึงการเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลและในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือ ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการส่งเสริมสนับสนุน และขับเคลื่อนความร่วมมือที่เกิดขึ้นในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง ให้ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรม ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสภาพแวดล้อมในการดำเนินชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชนในท้องถิ่น

ดังนั้นตัวแบบปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่นำไปสู่ความสำเร็จของการดำเนินความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ภายใต้การทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) ในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความสอดคล้องและเหมาะสมต่อบริบททางการเมืองท้องถิ่นและการบริหารจัดการท้องถิ่นไทย ควรเป็นไปในทิศทางที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องให้ความสำคัญในการสนับสนุนองค์ความรู้ที่ถูกต้องในการดำเนินความร่วมมือ และกำกับดูแลความร่วมมือให้เป็นไปตามกฎหมายและความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ความร่วมมือที่เกิดขึ้นควรดำเนินไปภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมืองที่ไม่มี ความรุนแรง โดยที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิก ควรมึนโยบายและวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนในการสนับสนุนความร่วมมือ รวมทั้งควรมีสัมพันธภาพที่ดีร่วมกันมาอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งควรมีเสถียรภาพทาง

การเมืองและได้รับการสนับสนุนจากภาคส่วนต่างๆ ในท้องถิ่น ขณะเดียวกันสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น ควรมีบทบาท ร่วมกันกดดันให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมมือกับท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถ ในการจัดทำบริการสาธารณะ นอกจากนี้ประชาชน

ในท้องถิ่นยังควรมีอำนาจร่วมกับผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจและขับเคลื่อนความ ร่วมมือที่เกิดขึ้น รวมไปถึงควรเข้ามาร่วมควบคุมและ ตรวจสอบความร่วมมือที่เกิดขึ้นให้ดำเนินไปอย่างโปร่งใส เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ ในรูปแบบต่างๆ จากความร่วมมือที่เกิดขึ้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กองแผนและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอ่างทอง. (2557) รายงานผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะโดยความร่วมมือในการบริหารงานระหว่างท้องถิ่นที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดอ่างทอง. อ่างทอง: กองแผนและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอ่างทอง.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2559). การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2542). รายงานวิจัยเรื่อง การเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย: ศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครในเขตภาคเหนือของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (ม.ป.ป.). ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: คณะที่ปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2555). คู่มือการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศ (JICA) และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ. (2545). การสร้างเสริมสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). การเมืองท้องถิ่น : การเมืองของใคร โดยใคร และเพื่อใคร. พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี: จตุพร ดีไซน์.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2549). การศึกษาแนวทางการดำเนินงานร่วมกันเพื่อจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2559). การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย : การทบทวนแนวคิด ข้อถกเถียง และข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2555). ทิศบ้านทางเมือง. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2555). การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการข้าราชการ นักการเมืองและประชาชน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, (2553). “การเสริมสร้างขีดความสามารถในการบริหารงานและธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ใน การกระจายอำนาจกับการปฏิรูปประเทศไทย เล่มที่ 3 ว่าด้วยการยกระดับมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะ การบริหารจัดการ และธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, บรรณาธิการโดย วีระศักดิ์ เครือเทพ และจรัส สุวรรณมาลา, กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 33-34.

พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. “**ตารางสัดส่วนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.**” สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. http://www.odloc.go.th/web/?page_id=1562 (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2560)

สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. “**สถิติการจัดตั้ง/เปลี่ยนแปลงฐานะ/ยุบรวม/เปลี่ยนชื่อ/เปลี่ยนแปลงเขต/แยกพื้นที่บางส่วน/จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.**” สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. <http://www.dla.go.th/servlet/TemplateOrganizeServlet?...3962> (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2560)

สัมภาษณ์

กรวิทย์ ปริตานันท์กุล. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอ่างทอง. สัมภาษณ์. 28 เมษายน 2557 และ 5 สิงหาคม 2557.

ชวาล แก้วลือ. รองปลัดเทศบาลตำบลเกาะคา. สัมภาษณ์. 20 พฤศจิกายน 2558 และ 2 กุมภาพันธ์ 2559.

ณิสรา พรหมแก้วงาม. ผู้อำนวยการกองสาธารณสุข เทศบาลตำบลเกาะคา. สัมภาษณ์. 23 และ 25 พฤศจิกายน 2558 และ 21 มกราคม 2559.

เพ็ญภักดิ์ รัตนคำฟู. นายกเทศมนตรีตำบลเกาะคา. สัมภาษณ์. 24 พฤศจิกายน 2558.

วินัย จันทรทอง. ผู้อำนวยการกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดอ่างทอง. สัมภาษณ์. 28 เมษายน 2557.

วุฒิกกร พิจอมบุตร. ปลัดเทศบาลตำบลเกาะคา. สัมภาษณ์. 25 พฤศจิกายน 2558.

สุชิน อร่ามพงษ์. ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอ่างทอง. สัมภาษณ์. 2 เมษายน 2557 และ 13 กุมภาพันธ์ 2558.

อัปสร เวศพันธ์. ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอ่างทอง. สัมภาษณ์. 13 กุมภาพันธ์ 2558.

ภาษาอังกฤษ

Donnell, O' Orla. (2012). **Strategic collaboration in local government A review of international examples of strategic collaboration in local government.** Dublin: Institute of Public Administration: IPA.

Emminghaus, Christoph. (2003). **Municipal Development Cooperation: Approaches and experiences of other bilateral and multilateral donors. Studies of the Netherlands, Great Britain, Denmark, and the European Union.** Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

Lawrence, David M.. (2007). “Article 10: Interlocal Cooperation, Regional Organizations, and City-County Consolidation.” In **County and Municipal Government in North Carolina.** 1-3. North Carolina: University of North Carolina School of Government,.

Przeworski, Adam and Teune, Henry J.. (1970). **The Logic of Comparative Social Inquiry.** New York: John Wiley & Sons.

การถอดบทเรียนการพัฒนาภาคีชุมชนเพื่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันเพื่อความยั่งยืน : ศึกษากรณีเครือข่ายโครงการรักษ่าโคกหลวง องค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น¹

Lessons Learned from the Development Operational Rules for Sustainable Use of Resources: a Case Study on Kogluang Conservation Network Project, Suanmon Sub-district Administrative Organization, ManchaKhiri District, Khon Kaen Province

พนารัตน์ มาศมมาดล²

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการออกแบบภาคีชุมชนและผลที่เกิดขึ้นจากการใช้ภาคีในด้านทรัพยากรร่วมกันให้สามารถบังคับตั้งเช่นกฎหมายทั่วไปให้มีความสอดคล้องกับนโยบายของประเทศ และการถอดแนวปฏิบัติที่ดีในการสร้างบูรณาการกรอบกติการะดับชุมชนกับโครงการในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมในท้องถิ่น เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงสภาพการบูรณาการกติการะดับชุมชนกับกติการะดับที่เหนือกว่า

ผลการศึกษาพบว่าในอดีตที่ผ่านมาของประเทศไทยมีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยภาครัฐในลักษณะเหมือนการผูกขาดทางการตลาด (หมายถึงการผูกขาดด้านการดำเนินงาน) ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้ทรัพยากรถูกทำลายมากขึ้น หากให้ชุมชนบริหารจัดการทรัพยากรร่วมด้วยตัวเอง ด้วยการออก “กติการะดับปฏิบัติหรือระดับชุมชน” ย่อมมีแนวโน้มให้เกิดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อถอดบทเรียนการพัฒนาภาคีของชุมชนในตำบลสวนหม่อนพบว่าเกิดแนวปฏิบัติที่ดีในการบูรณาการกิจกรรมควบคู่ไปกับกติการะดับชุมชนและ

¹ บทความนี้มาจากงานวิจัยเรื่อง การจัดทำกติกาเพื่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันเพื่อความยั่งยืน : ศึกษากรณีเครือข่ายโครงการรักษ่าโคกหลวง องค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น

² อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ดร.)

กติการะดับท้องถิ่น จึงนำไปสู่แนวปฏิบัติในการออกกติกาในระดับชุมชนที่ประกอบด้วยส่วนประกอบ 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 ข้อกำหนดความประพฤติ ส่วนที่ 2 ข้อกำหนดโทษของการฝ่าฝืน นอกจากนี้ การศึกษายังพบว่ากระบวนการในการสร้างกติกาในระดับปฏิบัติการหรือระดับชุมชน จัดแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ (1) การรวมตัวเพื่อลงมติ (2) การสร้างกติกา (3) การสร้างองค์กรเพื่อกำกับดูแลกติกาที่ชุมชนสร้างขึ้น

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยในครั้งนี้ ภาครัฐควรจัดทำมาตรการทางกฎหมายเฉพาะเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรร่วมของประเทศไทย ในรูปแบบของกติการะดับประเทศ ซึ่งได้แก่ “พระราชบัญญัติการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม พ.ศ. ...” และ ประชาสัมพันธ์ให้คนไทยมีมุมมองในด้านสิทธิการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมในรูปแบบของสินค้าสาธารณะที่ต้องควบคู่กับการเคารพกติกาของชุมชนท้องถิ่นที่สร้างขึ้น เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรร่วม พร้อมทั้งเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำการสำรวจความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อนำมาจัดทำ “กติกา” สร้างขีดความสามารถ (Capacity-Building) ให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้หน่วยงานระดับจังหวัดควรวาง “แผนยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด” ว่าด้วยความร่วมมือในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมในเขตพื้นที่ระหว่างหน่วยงานในเขตจังหวัดเดียวกันและพื้นที่ข้างเคียง

คำสำคัญ : การจัดสรรทรัพยากร, การใช้ทรัพยากร, การจัดการป่าไม้, ป่าไม้และการป่าไม้

ABSTRACT

This research aims to study the design principle, rules, and the results of the sustainable exploitation of common pool resources (CPR) to enforce the law and to be consistent with national policies. Study the lesson learned to the best practice from the operational rules with the CPR development projects to integrate the operational rules with collective-choice rules and constitutional rules. The research revealed that in the past, the power of natural resource management was vested exclusively with state; lack of public participation led to increasing degradation of natural resources. It is hypothesized that substantial involvement of a community in designing operational rules or communal rules for natural resource management could help community members value the natural resources. The Kogluang Forest Conservation Project in Suanmon Sub-district is examined to draw lessons and identify best practices for CPR development projects to integrate operational rules with collective-choice rules. The design rule at the community level is categorized into two parts: behavior regulation and sanctions.

The process of designing the communal rule comprises three steps: (1) consolidation for resolution; (2) creating the communal rule; and (3) collectively establishing a compliance organization for the communal rule.

The recommendations of this research are that the government should translate the CPR communal rule in to a national specific CPR rule called “the Common Pool Resource Management Act, B.E ...”. At the same time, the governments should public relations with Thai people’s views the right on CPR in public goods, in accompany with implementing compliance the operational rules, and the local governments should survey local people’s needs for informing “rules” and capacity-building for stakeholders. In addition, the provincial authority should formulate a provincial strategy on collaboration in the management of CPR in the inter-provincial area and neighbouring areas.

Keywords: Design Rules, Common Pool Resource (CPR), Best Practices

1. บทนำ

นโยบายเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่ผ่านมามุ่งเน้นเฉพาะการปฏิวัติประเทศเพื่อให้ประเทศก้าวพ้นจากการเป็นประเทศด้อยพัฒนา จึงเน้นไปที่การพัฒนาประเทศในทางอุตสาหกรรม รวมถึงการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ การพัฒนาเหล่านี้จึงส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกบุกรุกและทำลายเพิ่มมากขึ้น จากรายงานฉบับพิเศษของ World Development Report 1992 : สิ่งแวดล้อมและการพัฒนา พบว่า การพัฒนาที่มุ่งเน้นการสร้างรายได้ที่สูงขึ้น ไม่ได้เป็นการรับรองว่าคุณภาพชีวิตและคุณภาพทางสิ่งแวดล้อม จะมีแนวโน้มที่ดีขึ้น (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2542) ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า นโยบายของรัฐบางอย่างอาจกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจไปในทิศทางที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่มีประสิทธิภาพ นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ

บางข้ออาจก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อสิ่งแวดล้อมได้ตลอดเวลา กรณีนี้เรียกว่า “ความบกพร่องของนโยบายของรัฐ” (Government Failure หรือ Policy Failure) นอกจากนี้บางนโยบายยังมีลักษณะที่มีความขัดแย้งกันอีกด้วย เมื่อพิจารณาจากมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยประกอบพบว่า นโยบายของประเทศเกิดความไม่สัมพันธ์กับสิทธิของประชาชนที่มีอยู่ดั้งเดิม เช่น การออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมาบังคับใช้กับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เกิดการซ้อนทับกับกติกาของชุมชนดั้งเดิม ทั้งๆ ที่แต่เดิมประชาชนเคยใช้ประโยชน์ในพื้นที่เหล่านั้นมาก่อนที่รัฐจะออกกฎหมาย อันนำมาซึ่งปัญหาในด้านการบริหารจัดการ ตลอดจนความเป็นเจ้าของสิทธิในพื้นที่ร่วมในลักษณะเชิงซ้อนที่ประสบปัญหา

กระแสการพัฒนาประเทศทำให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติจนก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับบุคคลภายนอก โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นตัวแปรสำคัญ (หัวหอก) ในการดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมาย ทั้งการเวนคืนที่ดินเพื่อปลูกป่าอนุรักษ์ หรือกันเขตเป็นเขตวนอุทยาน เขตป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนนักธุรกิจนักการเมือง นักแก๊งค์กำไรที่ดินจากภายนอกชุมชนที่เข้ามาล่าทรัพยากร ภายใต้ “สิทธิสัมปทานจากรัฐ” การใช้กฎหมายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจึงมีส่วนทำให้สิทธิชุมชนเลื่อนหายไปจากสังคม เพราะในทางกฎหมายมองว่าสิทธิมีเพียง 2 สิทธิเท่านั้น คือ สิทธิโดยรัฐและสิทธิของเอกชนที่ประกอบธุรกิจจากการได้รับสัมปทานจากรัฐ (อนุสัญญาบัตร, 2538) ประกอบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทยที่ค่อยๆ ยึดเอากรรมสิทธิ์ของชุมชนออกมาให้แก่อำนาจรัฐเพิ่มมากขึ้น เช่น การกำหนดไม้หวงห้าม, การกำหนดเขตป่าสงวน, วนอุทยาน, ต้นน้ำลำธาร เป็นต้น ดังนั้น ทรัพยากรธรรมชาติในความเชื่อ และจารีตดั้งเดิมจึงถูกกำหนดจากกฎหมายที่จัดสรรในรูปของ “กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล” และ “กรรมสิทธิ์ของรัฐ” ย่อมนำมาสู่การแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติของคนในชุมชนได้ เมื่อมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ หรือความไม่มั่นคงเกี่ยวกับการถือครองและสิทธิการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ความเสื่อมโทรมก็อาจเกิดขึ้นได้เพราะผู้คนจะใช้ทรัพยากรเหล่านี้มากเกินไป กรณีนี้เรียกว่า “ความบกพร่องของระบบกรรมสิทธิ์” (Property Rights Failure) หมายความว่า ถ้าไม่มีการกำหนดกรรมสิทธิ์และสิทธิการใช้อย่างชัดเจนแล้ว การใช้มาตรการจูงใจทางด้านเศรษฐกิจเพียงด้านเดียวจะไม่มีผลต่อผู้ใช้ทรัพยากรเลย ความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมก็จะดำรงอยู่ต่อไป

จากงานวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมให้ข้อสรุปว่าทั้งระบบกรรมสิทธิ์เอกชนและระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ

ต่างเป็นระบบที่ทำให้สิ่งแวดล้อมแนวโน้มนั้นจะถูกทำลาย ทั้งนี้ ระบบกรรมสิทธิ์จึงไม่สามารถเป็นหลักประกันให้มีการอนุรักษ์ได้เลย ทั้งนี้สำหรับประเทศไทยพบว่าระบบกรรมสิทธิ์สำหรับทรัพยากรส่วนรวมปัจจุบันเป็นของรัฐ ในลักษณะของการรวมศูนย์ แต่ในความเป็นจริงที่ผ่านมากลับพบว่า รัฐไม่สามารถที่จะคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรที่เป็นของส่วนรวมได้ ส่งผลให้ทรัพยากรถูกทำลายลงไปมาก เนื่องจากความคิดที่ว่าทรัพยากรเป็นของรัฐ ดังนั้น คนในชุมชนจึงไม่มีความรู้สำนึกในการเป็นเจ้าของร่วมกัน และการที่ทรัพยากรถูกทำให้มีลักษณะเป็นทรัพย์สินสาธารณะ ก่อให้เกิดความเข้าใจว่าทุกคนมีสิทธิที่จะใช้ทรัพยากรนั้นๆ ทำให้การใช้ทรัพยากรธรรมชาติภายในชุมชนขาดการดูแลและรักษา ไม่มีกฎเกณฑ์ที่จะมาใช้ควบคุมคนในสังคม ถึงแม้ว่ารัฐจะมีการออกกฎหมายมาควบคุมการใช้ทรัพยากรในสังคมก็ตาม แต่รัฐก็ไม่อาจดูแลการใช้ทรัพยากรได้อย่างทั่วถึง นอกจากนั้นปัญหาที่ประเทศไทยประสบ คือ กรณีที่กติการะดับชุมชนขัดหรือแย้งกับกติการะดับประเทศ เช่น การขัดกันของการเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมในพื้นที่ระหว่างคนในพื้นที่ที่เคารพกติกาในระดับชุมชน แต่คนต่างถิ่นกลับไม่ทำตามกติกาของชุมชนในพื้นที่ เนื่องจากมีมุมมองว่าทรัพยากรร่วมเป็นสินค้าสาธารณะ เมื่อกฎหมายหรือกติการะดับประเทศไม่ได้ห้ามไว้ คนเหล่านั้นจึงเกิดสิทธิในการใช้ประโยชน์อันเป็นผลมาจากการขาดสภาพการบังคับใช้ทางกฎหมายของกติกาในระดับชุมชน ปัญหาที่ทำให้ทรัพยากรร่วมถูกทำลายนั้นยังเกิดจากหน่วยงานภาครัฐ เช่น ปัญหาการทุจริตของหน่วยงานของรัฐในการอนุญาตให้เอกชนในการเข้าไปตัดไม้ในป่าโดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการดูแลและบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่อง การอนุญาตให้ใช้สิทธิในลักษณะดังกล่าวนี้ถือเป็นการกระทำที่ชุมชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้เท่าที่ผ่านมาพบว่าหน่วยงานภาครัฐไม่ได้กระจายอำนาจความรับผิดชอบ

ลงมาสู่ท้องถิ่น สิทธิชุมชนไม่ถูกให้ความสำคัญ จึงทำให้คนในชุมชนหลายคนไม่เข้าใจในสิทธิขั้นพื้นฐานของตนเอง จึงไม่กล้าที่จะแสดงบทบาทและหน้าที่ของตนเอง (มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน: ม.ป.ป.)

จากสภาพปัญหาเหล่านี้ งานวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งเน้นที่จะศึกษาถึงการจัดทำกฎกติกาการใช้ทรัพยากรร่วมในพื้นที่แหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐ และในขณะเดียวกันพื้นที่ดังกล่าวก็เป็นแหล่งที่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้เคยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมเหล่านั้นมาก่อน ภายใต้กติกาหรือกฎระเบียบที่มีอยู่แล้วในระดับชุมชน ด้วยการนำแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาใช้ประกอบกับหลักกฎหมายของประเทศไทย ประเด็นหลักในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงมุ่งเน้นในการศึกษากติกาที่ถูกสร้างขึ้นโดยชุมชนที่อาศัยใกล้ชิดกับแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องทางกรรมสิทธิ์ในด้านของเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม และถอดแบบปฏิบัติที่ดีในแง่กฎ ระเบียบ และโครงการที่เกิดขึ้นเพื่อรักษาการศึกษาที่สร้างขึ้นโดยชุมชนเพื่อเป็นตัวอย่างแก่ทุกภาคส่วนภายในประเทศไทย

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาการออกแบบกติกาชุมชนและผลที่เกิดขึ้นจากการใช้กติกาในด้านทรัพยากรร่วม ให้สามารถบังคับและมีความสอดคล้องกับนโยบายและกฎหมายในระดับประเทศ เพื่อให้เกิดความยั่งยืนสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

2.2 เพื่อศึกษาแนวทางสร้างแนวปฏิบัติที่ดีในการสร้างบูรณาการกรอบกติการะดับชุมชนกับโครงการในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมในท้องถิ่น

2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรร่วมที่มีต่อกระบวนการยุติธรรม

การปกครอง และสังคมท้องถิ่น

3. ขอบเขตของการศึกษา

3.1 ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา : การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตในการศึกษาในพื้นที่ของป่าโคกหลวง ตำบลสวนหม่อน อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีการผสมผสานกติการะดับชุมชน กติการะดับท้องถิ่น และกติการะดับประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนเป็นพื้นที่ที่ได้รับรางวัลจากสถาบันพระปกเกล้าในการเป็นต้นแบบในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมหลายปีติดต่อกัน

3.2 ขอบเขตด้านประชากรที่ใช้ในการศึกษา : การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตจากการสอบถามผู้นำท้องถิ่นและประชาชนที่เป็นสมาชิกเครือข่ายรักษาป่าโคกหลวงที่อาศัยในชุมชนต่างๆ ในเขตตำบลสวนหม่อน อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น

3.3 ขอบเขตของเนื้อหา : เป็นการนำแนวทางการปฏิบัติงานของผู้นำขององค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อนและสมาชิกเครือข่ายรักษาป่าโคกหลวงกับทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกติกาเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันของทรัพยากรธรรมชาติ โดยอาศัยทฤษฎีของเอลินอร์ ออสโตรอม มาเป็นตัวแปรสำคัญในการวิเคราะห์ข้อมูล

4. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง

4.1 นิยามศัพท์

- กติกา หมายถึง กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ตลอดจนกฎหมายที่มีสภาพการบังคับใช้ที่มีลักษณะทั่วไป (ใช้บังคับได้กับทุกคนภายในราชอาณาจักร)
- การออกแบบกติกา หมายถึง การสร้างกติกาเพื่อให้มีผลใช้บังคับได้ในลักษณะทั่วไป

4.2 กรอบแนวคิดด้านนโยบายการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ

พิจารณาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ พบว่าประเทศไทยเกิดปัญหาในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมเป็นสำคัญ เนื่องจากสาเหตุที่ประชาชนส่วนใหญ่ขาดจิตสำนึกสาธารณะและความตระหนักเกี่ยวกับการบริโภคที่ยั่งยืน ส่งผลกระทบกับสิ่งแวดล้อม ปัญหาเหล่านี้ล้วนเกิดจากฐานความคิดของการใช้ทรัพยากรร่วมของประชาชนในประเทศไทยที่ไม่ได้มองว่าทรัพยากรร่วมนั้นเป็นทรัพย์สินของตนเองที่จะต้องดูแลรักษาไว้ให้อยู่ได้ยาวนานถึงรุ่นลูกรุ่นหลาน ประกอบกับความอ่อนแอ ด้านนโยบายในการบริหารจัดการของภาครัฐ ระบบกฎหมายของประเทศที่ไม่อำนวยต่อการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม รัฐบาลจึงกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเป็นกรอบการพัฒนาในระยะ 20 ปี ออกเป็น 6 ด้านหลัก โดยยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มี 2 ด้าน คือ ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม ในด้านการสร้างความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคม ทนทางวัฒนธรรมและความเข้มแข็งของชุมชน และด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อเร่งอนุรักษ์ฟื้นฟูและสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ที่ได้วางแผนเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้ประเทศสามารถลดความเสี่ยงและบริหารจัดการ รวมทั้งสร้างความพร้อมในการรับมือกับปัจจัยเสี่ยง ทั้งนี้ เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นฐานที่มั่นคงในการพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน มุ่งเน้นการสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สร้างความตระหนักถึงประโยชน์และคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการที่ดี โดยมุ่งเน้นการบูรณาการที่ยึดพื้นที่เป็นหลัก

ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สนับสนุนสิทธิของชุมชน บทบาทของปราชญ์ชาวบ้าน และผู้นำชุมชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาตนเอง สร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับระบบนิเวศเพื่อให้ชุมชนเกิดความรักและหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติ สนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วม และพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นและชุมชน โดยสนับสนุนการจัดการเชิงพื้นที่ พัฒนากลไกการจัดการร่วมที่ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน รวมทั้งการจัดตั้งสภาสิ่งแวดล้อมชุมชนท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงเพื่อลดความขัดแย้ง แก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน

4.3 แนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ แนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเชิงความสัมพันธ์ของอำนาจ และแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม

4.3.1 แนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเชิงความสัมพันธ์ของอำนาจ

มีแนวคิดพื้นฐานในการศึกษาอยู่ 2 แนวใหญ่ คือ (1) แนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง เน้นการศึกษาด้านความสัมพันธ์ในด้านเศรษฐกิจการเมือง ในแนวนโยบายกฎหมาย และการปฏิบัติการที่เกิดขึ้นจริง ตั้งแต่ระดับมหภาคจนถึงระดับท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อการใช้และการจัดการทรัพยากร ตลอดจนการศึกษากระบวนการและกลไกของระบบตลาดที่อาศัยความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับอำนาจรัฐ เพื่อสร้างความได้เปรียบในการใช้ทรัพยากร โดยพยายามวิเคราะห์หาสาเหตุของความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรและการเสื่อมโทรมของทรัพยากร และ (2) แนวคิดด้านนิเวศวิทยาการเมือง เน้นการศึกษาด้านความสัมพันธ์ที่ขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจและสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร ซึ่งส่งผลกระทบด้านลบต่อการใช้

ทรัพยากรธรรมชาติ โดยมุ่งวิเคราะห์ความซับซ้อนของทรัพยากรพร้อมๆ กับความซับซ้อนของบริบทและเงื่อนไขทั้งในประวัติศาสตร์และปัจจุบัน ทั้งในเชิงโครงสร้างและในเชิงปฏิบัติการจริงในท้องถิ่นที่นำไปสู่ความขัดแย้งในการควบคุมและการจัดการทรัพยากรในระดับต่างๆ เช่น ระหว่างสิทธิตามกฎหมาย และสิทธิตามจารีตประเพณีตามท้องถิ่น เพื่อทำความเข้าใจกับพลวัตและกระบวนการแก้ไขความขัดแย้ง ตลอดจนแสวงหาแนวทางในการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขที่จะช่วยให้มีการจัดการทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน (ปัทมสร บัวเจริญ, 2557)

4.3.2 แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resources) ทรัพยากรร่วมมีลักษณะสำคัญประการหนึ่ง คือ สามารถเกิดขึ้นใหม่ได้ เช่น ทรัพยากรร่วมในทางป่าไม้หมายความว่ารวมถึงทรัพยากรจากป่าชนิดต่างๆ ทรัพยากรร่วมจึงมีลักษณะเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีขนาดใหญ่ ก่อให้เกิดการเข้าใช้ประโยชน์ในการบริโภค (Rivalrous) ที่หลากหลาย ทรัพยากรร่วมจึงถือเป็นประเภทของสินค้าทางเศรษฐศาสตร์ที่จัดแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สินค้าเอกชน (Private Goods) และสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ผลที่ตามมาจกแนวคิดที่จัดทรัพยากรร่วมเป็นสินค้าสาธารณะ คือการลดน้อยถอยลงไปของจำนวนทรัพยากรร่วม เนื่องจากการที่มีผู้ใช้ ผู้บริโภคจำนวนมากเกินไป และใช้ทรัพยากรเกินพอดี การกีดกันการเข้าใช้ทรัพยากรร่วมจึงเป็นเรื่องค่อนข้างยากเพราะขนาดของตัวสินค้า แต่ก็สามารถกีดกันได้ด้วยกติกาและเทคโนโลยี

อนึ่ง คำว่า “ทรัพยากรร่วม” (Common-Pool Resources) กับคำว่า “กรรมสิทธิ์ร่วม” (Common Property Resources) ไม่ใช่สิ่งเดียวกัน และมีความหมายต่างกัน กล่าวคือ ทรัพยากรร่วมเป็นสินค้าทางเศรษฐศาสตร์ที่มีลักษณะเฉพาะ ในขณะที่กรรมสิทธิ์

ร่วมถือเป็นสินค้าของเอกชนที่มีเอกชนถือกรรมสิทธิ์ร่วมกันตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เช่น การเป็นเจ้าของที่ดินแปลงหนึ่งร่วมกันตั้งแต่ 2 คน เป็นต้น

การจัดการทรัพยากรร่วมมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ (ชล บุนนาค, 2555) คือ ระบบทรัพยากร (Resource System) และตัวทรัพยากรที่มาจากระบบทรัพยากร ดังนั้น การสร้างกติกาเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรร่วมจึงเป็นเรื่องของการกำหนดกติกาที่เกี่ยวกับ “ตัวทรัพยากร” สิ่งสำคัญคือ “ระบบทรัพยากร” สามารถใช้ร่วมกันได้ แต่ไม่สามารถใช้ “ตัวทรัพยากร” ร่วมกันได้ การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมจึงเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย ได้แก่ ผู้ใช้ ผู้จัดการ และผู้ผลิต

4.3.3 แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชน เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันเป็นชุมชน โดยที่สมาชิกของชุมชนจะต้องมีความตระหนักในเอกลักษณ์ของชุมชน และมีความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชนร่วมกัน (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2544) แนวความคิดเรื่อง “สิทธิชุมชน” จึงมีขึ้นพร้อมกับความเป็นชุมชนที่แนบแน่นกับวิถีชีวิต และวัฒนธรรมของชุมชน (ชลธิรา สัตยวัฒน์, 2546) สิทธิชุมชนจึงเป็นความสามารถของชุมชนในการจัดการให้สมาชิกใช้ประโยชน์ทรัพยากรได้อย่างทั่วถึง และชุมชนยังสามารถกำกับดูแลให้สมาชิกช่วยกันรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรไว้ได้ (เลิศชาย ศิริชัย, 2546) สิทธิชุมชนยังเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินส่วนรวมของชุมชนที่ว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชน โดยใช้กฎกติการะเบียบของชุมชนมาเป็นกรอบในการใช้ทรัพยากรร่วม แต่เมื่อภายหลังที่รัฐได้ประกาศกฎหมายที่มีผลใช้บังคับทั่วกันทั้งประเทศ จึงส่งผลกระทบต่อกติกาของชุมชนขาดสภาพการบังคับใช้ (เสมือนกฎหมายในระดับประเทศ) ผลที่ตามมา คือ ความเสื่อมและหายไปของกติกาชุมชน อันนำไปสู่การบุกรุกและทำลายทรัพยากรร่วมที่มากขึ้น เนื่องจากแนวความคิดของการใช้ทรัพยากรที่ตนไม่ได้เป็นเจ้าของจึงไม่จำเป็นต้อง

ดูแลรักษา ส่งผลให้เกิดปัญหาอื่นตามมาจากการใช้ทรัพยากรร่วม เช่น ปัญหาอุทกภัย ปัญหาดินถล่ม ปัญหาอากาศร้อน เป็นต้น

4.3.4 กฎกติกาในการจัดการทรัพยากรของชุมชน
 ชล บุนนาคได้จัดแบ่งกติกาในการจัดการทรัพยากรชุมชนออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ กติการะดับปฏิบัติการ (Operational Rules) กติกากำกับทางเลือกร่วม (Collective-Choice Rules) หรือกติการะดับหน่วยงานท้องถิ่น และกติการะดับธรรมนูญ (Constitutional Rules) ในขณะที่เอลินอร์ ออสตรอม ได้ค้นหาลักษณะร่วมในเชิงสถาบันของชุมชนผู้ใช้ทรัพยากรที่ประสบความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรซึ่งมีลักษณะคงทนถาวรและยั่งยืน ลักษณะร่วมที่ว่านี้เรียกว่า “หลักการออกแบบกติกา” (Design Principle) มีทั้งสิ้น 8 ประการ คือ 1. ความชัดเจนของขอบเขต (Boundaries) 2. ความสอดคล้อง (Congruence) 3. สิทธิร่วมตัดสินใจ และปรับปรุงกฎกติกาในการจัดการทรัพยากร (Collective Choice Arrangements) 4. การสอดส่องดูแล (Monitoring) 5. การลงโทษอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Graduated Sanctions) 6. มีกลไกในการจัดการความขัดแย้ง (Conflict Resolution Mechanisms) 7. รัฐบาลรับรู้และให้สิทธิแก่ผู้ใช้ทรัพยากรในการวางกติกาการใช้ และจัดการทรัพยากร (Minimal Recognition of Rights) 8. กติกาและการจัดการทรัพยากรเชื่อมโยงและสอดคล้องกับระบบที่ใหญ่กว่า (Nested Enterprises)

หลักการออกแบบกติกาทั้ง 8 ข้อนี้ สะท้อนให้เห็นถึงสิทธิในการจัดการทรัพยากรทั้ง 5 ประเภท คือ สิทธิในการเข้าใช้ทรัพยากร (Access) สิทธิในการใช้ประโยชน์จากระบบทรัพยากร (Withdrawal) สิทธิในการจัดการ (Management) สิทธิในการกีดกัน (Exclusion) และสิทธิในการขายหรือให้ยืมสิทธิ์ทั้ง 4 ประเภทก่อนหน้านี้

5. กรอบแนวคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมของประเทศไทย

ในการศึกษากรอบแนวคิดทางกฎหมายในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้จัดแบ่งการศึกษาบทบัญญัติทางกฎหมายออกเป็น 3 มาตรการ คือ การออกแบบกติกาที่มีผลในระดับรัฐธรรมนูญ การออกแบบกติกาที่มีผลในระดับการกำกับดูแลการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มาตรการทางกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐต่อการบริการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการออกกติกาในระดับชุมชน โดยรายละเอียดต่างๆ มีดังต่อไปนี้

5.1 การออกแบบกติกาที่มีผลในระดับรัฐธรรมนูญ

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติของภาครัฐและชุมชนของประเทศไทยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มอบสิทธิแก่ประชาชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน และกำหนดหน้าที่ให้แก่รัฐที่ต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงหลักการในการรับรองสิทธิให้แก่บุคคลในการรวมกันเป็นชุมชน เพื่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน เช่น รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ประเด็นสำคัญต่อมาในรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560³ พบว่าใน (ร่าง)รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดสิทธิให้แก่บุคคลในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่าง สมดุลและยั่งยืน และการกำหนดหน้าที่ให้แก่รัฐต้อง อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู บริหารจัดการ และ ใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิด ประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชน และชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วย **ตามที่กฎหมายบัญญัติ** จากถ้อยคำของรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่า “...ตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น จึงอาจจะเป็น ประเด็นปัญหาในเรื่องการดำเนินการขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ที่จะต้องรอให้มีการประกาศกฎหมายลำดับ รองลงมาจากรัฐธรรมนูญอีกครั้งก่อน จึงจะสามารถ ดำเนินการในการจัดสรรการใช้ประโยชน์ ตลอดจน การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ตามที่เคยเป็นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กำหนดถ้อยคำ “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ไว้ในมาตราต่างๆ ของ สิทธิและเสรีภาพ ทำให้ศาลไม่ยอมตีความให้สิทธิและ เสรีภาพแก่ประชาชนโดยตรง แต่ศาลจะรอจนกว่าจะมี การตรากฎหมายออกมารองรับสิทธิและเสรีภาพ ตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 25/2547 วินิจฉัยว่า ตราบไต่ที่ยังไม่มีกฎหมายออกมารองรับสิทธิ ของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเพื่อการ อนุรักษ์หรือฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวกับแป้งข้าวหมัก ไว้ การทำแป้งข้าวหมักจึงขัดต่อกฎหมายระดับพระราช- บัญญัติสุรา พ.ศ. 2493

5.2 การออกแบบกติกาที่มีผลในระดับการกำกับดูแลการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้านป่าไม้

จัดแบ่งออกเป็น 4 มาตรการ ดังนี้

5.2.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นบทบัญญัติทางกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อม กองทุนสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การควบคุมมลพิษ มาตรการส่งเสริม ตลอดจนความรับผิดชอบ ทางแพ่งและบทกำหนดโทษของผู้ที่กระทำผิดต่อ สิ่งแวดล้อม ข้อสังเกตต่อการปรับใช้กฎหมายส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการบริหาร การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ พบว่ากฎหมายฉบับนี้เป็น บทกฎหมายที่กำหนดให้เฉพาะหน่วยงานภาครัฐเข้าไป ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมโดยที่ไม่มีบทบัญญัติใดๆ ที่เปิดช่องเพื่อให้ ประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีทรัพยากร ธรรมชาตินั้นสามารถเข้าไปร่วมในการบริหารจัดการดูแล ได้ โดยเฉพาะในส่วนของการทำงานแผนจัดการคุณภาพ สิ่งแวดล้อมที่กำหนดให้มีการประสานงานกับหน่วยงาน ราชการที่มีความเกี่ยวข้องเพียงเท่านั้น

5.2.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามพระราชบัญญัติ ป่าไม้ พ.ศ. 2484 เหตุผลในการประกาศใช้กฎหมาย ป่าไม้นี้เพื่อคุ้มครองและบำรุงรักษาป่าไม้อันเป็น ทรัพยากรธรรมชาติให้ได้ผลดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็น บทกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมผู้กระทำ ความผิดจาก การลักลอบตัดไม้ในป่าไม้ ประเด็นที่เป็นข้อพิจารณาตาม กฎหมายป่าไม้ของประเทศไทยฉบับนี้ อยู่ในส่วนของ วัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งเน้นในการคุ้มครองและ

³ ในขณะที่ผู้วิจัยทำการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงเป็นร่างรัฐธรรมนูญที่ยังไม่ได้ประกาศใช้ แต่ภายหลังเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว เนื้อหาในเรื่องนี้ยังคงมีเนื้อหาตามร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ในประเด็นดังกล่าว

บำรุงรักษาป่าไม้ ตลอดจนไม่ให้นำออกไปจากป่าไม้ แต่ในขณะเดียวกันก็อนุญาตให้ผู้ที่ได้ของป่า รับสัมปทานสามารถเข้าไปแสวงหาประโยชน์จากป่าไม้ได้ ดังนี้ จึงก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ร่วมกัน การเข้าไปใช้ป่าหรือทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนตามสิทธิที่มีอยู่เดิมถูกจำกัดให้เฉพาะเอกชนบางรายเท่านั้น จึงเป็นบทกฎหมายที่ยังไม่แนชัดในส่วนของ การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งมีลักษณะเชิงซ้อนของชุมชนแต่เดิมกับกฎหมายของภาครัฐ ดังนี้ หากชุมชนออกกติกาในการใช้ทรัพยากรร่วมของชุมชนขึ้นใช้ภายในชุมชน กติกาดังกล่าวอาจขัดแย้งกับบทกฎหมายป่าไม้นี้ได้

5.2.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป ข้อกฎหมายอุทยานแห่งชาติฉบับนี้ได้ห้ามยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ห้ามนำหรือปล่อยปศุสัตว์เข้าไป นำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไป ตลอดทั้งห้ามเข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญที่ควรจะต้องนำมาพิจารณาสำหรับพื้นที่ป่าที่อยู่ใกล้เคียงบริเวณชุมชน ซึ่งเป็นการยากที่จะหลีกเลี่ยงการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ โดยเฉพาะการนำสัตว์เลี้ยงหรือการเข้าไปหาผลประโยชน์ เช่น การหาอาหารป่าของคนในท้องถิ่น เป็นต้น ประเด็นดังกล่าว จะได้รับการอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นราย ๆ ไป ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานที่เกินพอดี หรือการอนุญาตที่ไม่เสมอภาคกันของบุคคลในการเข้าไปดำเนินกิจการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์

5.2.4 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายเพื่อการสงวนป่าไม้ของประเทศไทย แต่ปรากฏว่าป่าไม้ที่สงวนคุ้มครองไว้แล้ว และที่ยังมิได้สงวนคุ้มครองได้ถูกบุกรุกและถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก แม้ป่าไม้ในบริเวณต้นน้ำลำธารก็ถูกแผ้วถางเผาทำลายไปเป็นอันมาก จึงสมควรกำหนดมาตรการในการคุ้มครองป้องกัน และบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และกำหนดให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำจังหวัด และกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และการกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ได้มาหรือได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำความผิด และปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับบทกำหนดโทษ อัตราค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง และค่าบำรุงป่า ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ประเด็นที่ต้องพิจารณาในประเด็นของการออกแบบกติกาที่มีผลในระดับการกำกับดูแลการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 คือ การออกกฎหมายประกาศพื้นที่ป่าไม้ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำได้โดยออก “กฎกระทรวง” จึงอาจเกิดปัญหาการประกาศพื้นที่ป่าสงวนซ้อนทับกับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ที่ประชาชนได้เคยใช้ประโยชน์มาแต่เดิมได้

5.3 มาตรการทางกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

จัดแบ่งประเด็นในการพิจารณาออกเป็น 2 มาตรการทางกฎหมาย คือ

5.3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐตามพระราชบัญญัติกำหนดและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่เกิดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ในส่วนของอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการดูแลรักษาที่สาธารณะ ตลอดจนหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ภายใต้อำนาจหน้าที่ยังมีได้มีการกำหนดรูปแบบของการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าต้องใช้ระบบกรรมสิทธิ์ระบบใด เช่น ระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้าง หรือระบบกรรมสิทธิ์ร่วม เพื่อใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องศึกษา กฎ กติกา หรือ กฎหมายอื่นๆ เพิ่มเติม

5.3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 (การจัดกลุ่มภารกิจ) เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ให้มีความชัดเจนมิให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนระหว่างส่วนราชการต่างๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้องปฏิบัติ จึงกำหนดให้มีการตั้ง “กลุ่มภารกิจ” ของส่วนราชการต่างๆ ที่มีงานสัมพันธ์กัน เพื่อที่จะสามารถกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกันได้และมีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรง เพื่อให้งานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

หลักเกณฑ์การจัดกลุ่มภารกิจ ต้องเป็นการรวมหน่วยงานระดับกรมตั้งแต่สองกรมขึ้นไปและประกาศเป็น “กฎกระทรวง” เมื่อนำกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในประเด็นของการจัดกลุ่มภารกิจมาพิจารณาเพื่อกำหนดหน่วยงานที่จะต้องเข้ามาดูแลการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงถือเป็นประเด็นที่มีความท้าทาย เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกจัดออกเป็นหลายแขนงผลที่ตามมา คือ อาจทำให้เกิดการกระจายงานไปยังหลายหน่วยงานที่ต่างกัน ดังนี้ เพื่อให้เกิดการบริหารที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็วจึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งกลุ่มภารกิจขึ้นมาดูแลโดยเฉพาะ แต่ประเด็นปัญหาที่น่าสนใจ คือ การจัดตั้งกลุ่มภารกิจนั้นต้องเป็นการรวมกลุ่มในระดับ “กรม” ตั้งแต่สองกรมขึ้นไป ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประเด็นปัญหาที่ท้าทาย คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจให้สามารถดูแลบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนเองนั้น จึงเกิดประเด็นปัญหาในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่าจะมีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของส่วนกลางที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลักหรือไม่เพียงไร

6. ผลการศึกษา

6.1 ข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อนและความเป็นมาของการสร้างกติกาเพื่อรักษ่าโคกหลวง ตำบลสวนหม่อน

ตั้งขึ้นเมื่อประมาณปี พ.ศ.2445 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งเป็นช่วงที่เมืองมัญจาคีรีถูกยุบและตั้งเป็นอำเภอมัญจาคีรี เดิมตำบลสวนหม่อนมีชื่อว่าตำบลมูลตุน ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อตำบลมูลตุนเป็นตำบลสวนหม่อนมาจนถึงปัจจุบันนี้ ภายใต้การบริหารงานส่วนท้องถิ่นในตำบลสวนหม่อน กฎหมายได้มอบอำนาจและจัดตั้ง “องค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน” ขึ้นทำหน้าที่บริหารงานภายใน

พื้นที่ที่รับผิดชอบดูแล หนึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อนนี้ได้รับการยกฐานะจากสภาตำบลเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล (ขนาดกลาง) เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2539 มีพื้นที่ 40,750 ไร่ หรือ 64 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 14 หมู่บ้าน

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อนจัดแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนของฝ่ายบริหารที่ขึ้นตรงต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน (มีสถานะเป็นข้าราชการทางการเมือง) และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน (มีสถานะเป็นหัวหน้าของข้าราชการประจำ) และส่วนที่สอง คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน ทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลการบริหารงานกับฝ่ายบริหารที่ขึ้นตรงต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน โดยมีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน เป็นประธานฝ่ายสภา โดยการบริหารงานภายใต้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน การบริหารงานของนายกฯ ใช้เทคนิคการหลอมรวมตัวผู้นำให้เป็นหนึ่งเดียว โดยใช้เทคนิคต่างๆ ดังนี้ การเชิญผู้สมัครที่เป็นคู่แข่งในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในคราวนั้นมาเป็น “รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน” และใช้เทคนิคเน้นการพูดคุยกับผู้ใหญ่บ้านทั้ง 14 ตำบล และให้เกียรติกับผู้นำชุมชนเป็นอันดับแรก โดยยึดคติที่ว่า “ผู้ใหญ่บ้านต้องไม่ทะเลาะกับ อบต.”

การดำเนินโครงการรักษป่าโคกหลวงจึงเป็นการก่อตั้งและดำเนินการในลักษณะของการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนและเครือข่ายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นให้คงอยู่อย่างยั่งยืน ด้วยการส่งเสริมการอนุรักษ์ ฟื้นฟูและเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ ตลอดจนการดำเนินการในลักษณะอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินโครงการประสบความสำเร็จภายใต้

ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ โครงการรักษป่าโคกหลวงยังเป็นโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน ภายใต้นโยบายการพัฒนาตำบลสวนหม่อน ที่ได้แถลงนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นไว้ 5 ด้านต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน (ตามที่ปรากฏในแผนยุทธศาสตร์สามปี ระหว่าง 2557-2559)

ป่าโคกหลวงได้รับการประกาศจัดสรรให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวงฉบับที่ 8 และฉบับที่ 612 มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 227,275 ไร่ (กรมป่าไม้: ข้อมูลสารสนเทศ ป่าสงวนแห่งชาติ) ป่าสงวนบริเวณนี้มีพื้นที่เชื่อมต่อกับ 4 ตำบลได้แก่ ตำบลสวนหม่อน ตำบลหนองแปน ตำบลโพนเพ็ก และ ตำบลคำแคน แต่เดิมพื้นที่ป่าโคกหลวงมีสภาพพื้นที่โล่งเตียน เนื่องจากมีการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่าเพื่อทำไร่เลื่อนลอย เช่น ปลูกมันสำปะหลัง ปลูกอ้อย พื้นที่ (บางส่วน) ของเขตป่าถูกทำเป็นแหล่งเลี้ยงสัตว์ สัตว์เลี้ยงที่นิยมเลี้ยง ได้แก่ วัว และควาย ต่อมาในปี พ.ศ. 2539 จึงเกิดการริเริ่มที่จะรักษาและฟื้นฟูสภาพป่าโคกหลวงให้กลับมาอุดมสมบูรณ์อีกครั้ง ประชาชนในตำบลสวนหม่อนจึงได้เข้าร่วมเวทีประชาคมจากชาวบ้านทั้ง 14 หมู่บ้านเพื่อลงมติในการขอคืนพื้นที่ป่าโคกหลวงจากผู้ที่บุกรุกป่าเพื่อดำเนินการพัฒนาเป็น “ป่าชุมชนของตำบลสวนหม่อน” และมีการสร้างกติกาเพื่อใช้ประโยชน์ในป่าโคกหลวงร่วมกัน โดยมีองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อนรับหน้าที่เป็นคนกลางในการดำเนินการในลักษณะของการประสานงานกับประชาชน ผู้นำท้องถิ่น ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐและบรรดาเอกชนที่อยู่ในพื้นที่ตำบลสวนหม่อน ให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่าไม้ซึ่งเป็นพื้นที่สำคัญของชุมชน จึงเกิด “โครงการรักษป่าโคกหลวง” ขึ้น

6.2 การออกกติการะดับชุมชนตำบลสวนหม่อน

ถูกแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่

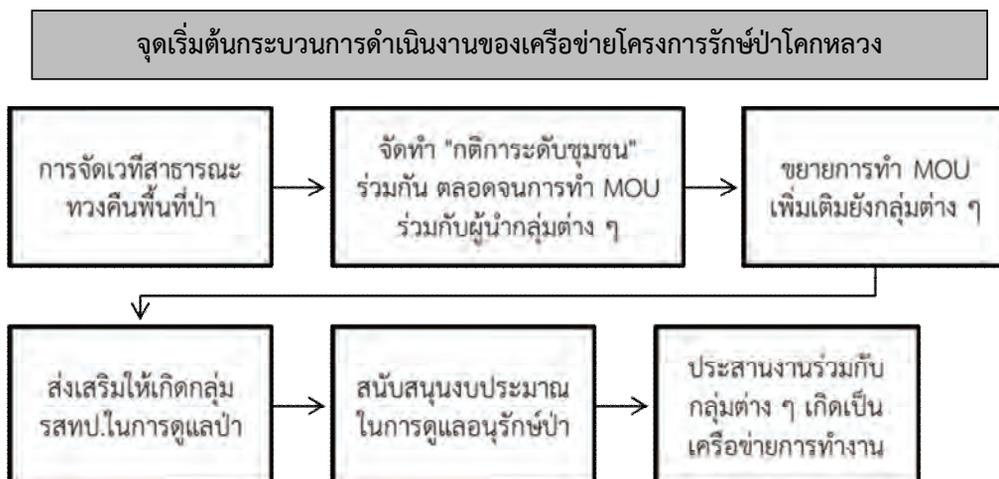
- กติการะดับหมู่บ้าน ได้แก่ ประกาศบ้านโนนเขวมุขที่ 6 ตำบลสวนหม่อน อำเภอมีนบุรี จังหวัดขอนแก่น เรื่อง กฎระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน (ป่าโคกหลวง) ประกาศ ณ วันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2556 สารสำคัญของกฎระเบียบป่าชุมชนโคกหลวง บ้านโนนเขวมุข มีดังนี้ ห้ามตัดไม้ และห้ามนำไม้ทุกชนิดออกจากป่าโดยเด็ดขาด ห้ามล่าสัตว์ และจับสัตว์ทุกชนิด ห้ามบุกรุก แผ้วถาง หรือจุดไฟเผาพื้นที่ป่า และห้ามเก็บเห็ดอีรอก ไข่มดแดง สมุนไพรชนิดอื่นๆ สามารถเก็บหาได้

- กติการะดับท้องถิ่น/ระดับหน่วยงาน ได้แก่ ประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน เรื่อง กฎระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน (ป่าโคกหลวง) องค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน โดยมีสาระสำคัญคล้ายกันกับกฎระเบียบป่าชุมชนโคกหลวงบ้านโนนเขวมุข แต่ก็มีความแตกต่างในเรื่องอัตราค่าปรับ และข้อห้ามเรื่องประเภทของการนำต้นไม้ออกจากป่า

6.3 บทบาทในการมีส่วนร่วมในการออกแบบกติกากองค์กรปกครองส่วนตำบลสวนหม่อนต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

เริ่มต้นจากการสร้างเวทีประชาคมในการขอคืนพื้นที่ป่าโคกหลวงและการสร้างกติการะดับชุมชนควบคู่กับกติการะดับท้องถิ่น และเริ่มขยายเครือข่ายความร่วมมือด้วยการจัดเวทีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือการดูแลรักษาป่าโคกหลวงกับผู้นำชุมชน ตลอดจนหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการรักษาเครือข่ายไว้อย่างต่อเนื่องด้วยการจัดประชุมเสนอแนวทางให้มีการบันทึกข้อตกลงความร่วมมือดูแลรักษาป่าโคกหลวงกับบรรดาเครือข่าย และสร้างกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม เช่น การสร้างหน่วยลาดตระเวนเพื่อดูแลผู้กระทำผิดกติกา องค์กรปกครองส่วนตำบลสวนหม่อนจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการออกกติกามาเพื่อส่งเสริมให้ชุมชนตำบลสวนหม่อนได้หันกลับมาดูแลรักษา อนุรักษ์ป่าโคกหลวงที่ถือเป็นทรัพยากรร่วมของชุมชนไม่ให้เกิดการใช้หรือบุกรุกโดยคนในท้องถิ่นหรือคนต่างถิ่นในลักษณะที่ไม่หวังกันไว้เพื่อลูกหลาน บนฐานความคิดที่ว่าตนเองเป็นเจ้าของในทรัพยากรร่วม คือ ป่าโคกหลวงร่วมกัน มิใช่แต่เพียงรัฐเท่านั้นที่เป็นเจ้าของทรัพยากรร่วมนี้

ภาพที่ 1 กระบวนการดำเนินงานในรูปแบบกิจกรรม/โครงการ



7. อภิปรายผลการศึกษา

7.1 ความสอดคล้องของกติการะดับชุมชนกับแผนนโยบาย/แผนยุทธศาสตร์ระดับประเทศกับกติกาของชุมชนและกติการะดับประเทศ

เมื่อพิจารณาในแง่ของการบูรณาการกติกาของชุมชนร่วมกับกติการะดับประเทศในด้านการจัดการทรัพยากรร่วม พบว่า แผนนโยบายหรือแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทยนั้นมีความมุ่งหมายที่จะปรับปรุงเพื่อตั้งให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรร่วมภายในชุมชน เนื่องจากการที่ชุมชนมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดความรักและหวงแหนทรัพยากรร่วมนั้นเสมือนหนึ่งว่าคนภายในชุมชนเป็นเจ้าของทรัพยากรร่วม ประเด็นนี้จึงเป็นความพยายามที่สอดคล้องกับความพยายามในการนาระบบของสิทธิชุมชนเข้ามาปรับใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหามา เนื่องจากสิทธิชุมชนมีความพลวัตสามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบได้ตามข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น เมื่อการดูแลจัดการทรัพยากรร่วมได้ถูกส่งเสริมโดยนโยบายของภาครัฐที่เน้นการบริหารจัดการร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน จึงก่อให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงกติการะดับประเทศเพื่อสนับสนุนการอนุรักษ์การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม อันนำไปสู่การยอมรับกติกาของชุมชนในการร่วมบริหารจัดการทรัพยากรร่วมภายในชุมชนให้เกิดความสอดคล้องกับกติการะดับประเทศและกติกาของชุมชน

หากพิจารณาด้านมาตรการทางกฎหมายของกติกาทั้ง 3 ระดับ คือ กติการะดับชุมชน กติการะดับหน่วยงาน/ท้องถิ่น และกติการะดับประเทศ ในประเด็นของการจัดลำดับชั้นทางกฎหมาย การศึกษาพบว่า จากแนวปฏิบัติที่ผ่านมาพบว่า กติกาที่ออกมาในระดับท้องถิ่นถือเป็นกฎหมายลำดับรองที่มีสภาพการบังคับใช้รองลงมาจากกฎหมายแม่บทหรือกติการะดับพระราชบัญญัติ ดังนั้น

กติการะดับชุมชนที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงไม่สามารถมีผลใช้บังคับเสมอไปกับกฎหมาย (ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายแม่บทก็ตาม) เนื่องจากไม่ถือเป็นกติกาที่สร้างขึ้นโดยองค์กรที่มีอำนาจในการนิติบัญญัติ กติกาของชุมชนจึงไม่อยู่ในสถานะที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปจากรัฐบาล ทั้งนี้ เมื่อนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ของประเทศต้องการให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในฐานะที่พวกเขาเหล่านั้นเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติ ผู้บริหารประเทศจึงจำเป็นต้องพิจารณาปรับเปลี่ยนกติกาในระดับประเทศให้สามารถรองรับต่อการดำเนินการของชุมชน เพื่อให้กติกาของชุมชนสามารถใช้บังคับได้ “ภาครัฐจึงควรหันมารวมกันสร้างกติการ่วมกับชุมชน” หรือ ภาครัฐควรส่งเสริมการยอมรับกติการะดับชุมชนให้แก่ประชาชนโดยทั่วไปได้รับรู้เพื่อสร้างการยอมรับและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ถูกกำหนดขึ้นโดยชุมชน

7.2 กรอบกติกาของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม

ผู้วิจัยพบว่า กรอบกติกาของชุมชนในระดับปฏิบัติการประกอบด้วยข้อตกลงที่แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ในรูปแบบข้อบังคับที่อ่านเข้าใจง่ายว่าต้องการจะห้ามการกระทำใดหรือให้กระทำการใดๆ และหากฝ่าฝืนจะมีบทลงโทษอย่างไร ผู้วิจัยจึงวิเคราะห์สรุปกรอบของกติกาชุมชนออกเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนแรก : เป็นข้อตกลงร่วมกันเพื่อกำหนดความประพฤติของคนภายในชุมชน เช่น ข้อห้ามกระทำการเงื่อนไขการอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรร่วมของชุมชน หรือระยะเวลาในการใช้หรือห้ามใช้ทรัพยากรนั้น ซึ่งจะอิงตามฐานของทรัพยากรร่วมที่อยู่ในพื้นที่ของชุมชนท้องถิ่น

ส่วนที่สอง : เป็นส่วนของบทลงโทษหากมีการฝ่าฝืนข้อตกลงในส่วนแรก

ประเด็นของการกำหนดบทลงโทษของชุมชนท้องถิ่น นั้น กำหนดขึ้นเพื่อให้คนในชุมชนปฏิบัติตาม ซึ่งมีลักษณะไม่รุนแรงเหมือนกับบทกำหนดโทษของกฎหมายระดับประเทศ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เป็นตัวควบคุมความประพฤติของคนในชุมชนอย่างดีที่สุดคือ มาตรการกระแสด้านของคนในสังคม กล่าวคือ การช่วยกัน

สอดส่องดูแลกันภายในชุมชน และการสร้างความเกรงกลัวให้แก่คนภายในชุมชนที่จะแบ่งแยกหรือกีดกันผู้ที่กระทำผิดออกจากกลุ่ม หรือ การเกรงกลัวการกระทำความผิดเนื่องจากกลัวว่าตนจะถูกติฉินนินทา หรือกล่าวหาว่าตนไม่เคารพกติกาของชุมชนมากกว่าการเกรงกลัวบทลงโทษที่กำหนดไว้ในกติกาของชุมชน

ภาพที่ 2 กรอบกติกาชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมในท้องถิ่น



7.3 กระบวนการขั้นตอนในการสร้างกติกาของชุมชน

ในการสร้างกติกาของชุมชนหนึ่งๆ ให้เกิดผลขึ้นสิ่งจำเป็น คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน ผู้วิจัยจึงค้นพบแนวปฏิบัติที่ดีในการสร้างกติกาของชุมชน โดยจะต้องมีกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินงานที่เริ่มต้นจากการรวมตัวกันของคนในท้องถิ่นที่มีวัตถุประสงค์ในการ

ดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน กรณีตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้พบว่าวัตถุประสงค์ที่ประชาชนตำบลสวนหม่อมรวมตัวกันเพื่อฟื้นฟูสภาพป่าโคกหลวงให้กลับมาอุดมสมบูรณ์อีกครั้ง เมื่อผ่านกระบวนการพูดคุยระดมความคิดเห็นต่างๆ แล้ว ขั้นตอนต่อมาคือ การจัดทำกติการ่วมกัน เมื่อได้กรอบกติกาแล้วก็จะเข้าสู่ขั้นตอนในการดำเนินงาน และขยายเครือข่ายไปยังกลุ่มบุคคลอื่นๆ ที่มีแนวคิดทางเดียวกัน

ภาพที่ 3 กระบวนการขั้นตอนในการสร้างกติกาของชุมชน



7.4 การออกแบบกติกาของชุมชน

จากงานเขียนของ เอลินอร์ ออสโตรอม ที่พัฒนากรอบการวิเคราะห์เกี่ยวกับพฤติกรรมรวมหมู่ที่เกิดขึ้นด้วยตนเอง (Self-Organizing Collective Action) ในการจัดการทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resources) งานเขียนดังกล่าวได้วิเคราะห์ว่าเพราะเหตุใดการจัดการทรัพยากรของชุมชนผู้ใช้ทรัพยากรในพื้นที่ต่างๆ จึงประสบความสำเร็จ ด้วยการวิเคราะห์ลักษณะร่วมที่เรียกว่า “หลักการออกแบบกติกา” ระดับชุมชนทั้ง 8 ประการ และหากนำหลักการออกแบบกติกาของ Elinor Ostrom มาศึกษาเปรียบเทียบกับกรอบกติกาของชุมชนตำบลสวนหม่อนในการอนุรักษ์ป่าโคกหลวงที่ถือเป็นพื้นที่ทรัพยากรร่วมที่ประสบความสำเร็จในเชิงพื้นที่ และได้รับการยอมรับจากภาครัฐ ภาคประชาชนจากคนในพื้นที่และละแวกใกล้เคียง พบว่า กติกาในระดับชุมชนมีความสอดคล้องกับหลักการออกแบบกติกาอันจะเป็นผลให้การจัดการทรัพยากรร่วมประสบความสำเร็จ กล่าวคือ กติกาของชุมชนตำบลสวนหม่อนมีความชัดเจนของขอบเขตการบังคับใช้กติกาในบริเวณพื้นที่ป่าโคกหลวง โดยกติกาที่สร้างขึ้นมานี้ได้มีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ จนก่อให้เกิดการร่วมกันสร้างกติกาในระดับชุมชน จนผลักดันให้เกิดกติกาในระดับท้องถิ่น (ข้อบังคับของ อบต.สวนหม่อน) ให้เกิดผลใช้บังคับ จนกระทั่งเกิดการสร้างเครือข่ายเพื่อสอดส่องดูแลผู้ที่ละเมิดกติกาของชุมชนที่กำหนดขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่า การลงโทษผู้กระทำผิดกติกาของชุมชนตำบลสวนหม่อนเป็นลักษณะของการประนีประนอม อันเป็นกลไกในการลดความขัดแย้งที่จะขึ้นในพื้นที่ตำบลสวนหม่อน ลักษณะดังกล่าวก่อเกิดเป็นวัฒนธรรมของ

ท้องถิ่น ซึ่งนำไปสู่การสร้างการยอมรับกติกาที่กำหนดสิทธิการใช้ประโยชน์ในบริเวณทรัพยากรร่วมของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยการนำภาคส่วนต่างๆ มาเป็นภาคีการปฏิบัติตามกติการะดับท้องถิ่นอันเป็นสัญญาณที่ดีในการสร้างการยอมรับสถานะทางกฎหมายของกติการะดับชุมชนให้สามารถบังคับใช้เชื่อมโยงกับกติการะดับที่สูงกว่าทั้งกติการะดับท้องถิ่นและกติกาในระดับประเทศ ที่สะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับสิทธิชุมชนจากภาครัฐ

หลักการออกแบบกติกาในการจัดการทรัพยากรของเอลินอร์ ออสโตรอม จึงถูกนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ของชุมชนได้เป็นอย่างดี เช่นเดียวกับพื้นที่ของตำบลบ้านหลวง อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ (โอฟาร อ่องพะ,ม.ป.ป.) ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้รับการประกาศให้เป็นเขตสงวนและคุ้มครองป่าในปี พ.ศ. 2505 การประกาศเป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อำเภอจอมทองปี พ.ศ. 2510 และการประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติในปี พ.ศ. 2521 ผลจากการประกาศเขตป่าของรัฐ ทำให้การอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ในที่ดินทำกินเดิมของประชาชนกลายเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย ประชาชนต้องเสี่ยงต่อการจับกุมในข้อหาบุกรุกพื้นที่ป่า สภาพปัญหาดังกล่าวที่ถูกระดมมาได้กลายเป็นแรงจูงใจสำคัญทำให้ชุมชนบนพื้นที่สูงต้องลุกขึ้นมาต่อสู้ด้วยการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้ปรากฏความชัดเจนขึ้น เนื่องจากมีพื้นที่ซ้อนทับเขตป่าของรัฐ การพัฒนากระบวนการแก้ปัญหาการใช้ประโยชน์ร่วมกัน และเชื่อมโยงพัฒนากลไกความร่วมมือระหว่างชุมชนท้องถิ่นและหน่วยงานรัฐอย่างเป็นขั้นเป็นตอน ทำให้ลดปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า และคลี่คลายความขัดแย้งได้ในระดับหนึ่ง

ตารางที่ 1 ความเกี่ยวเนื่องกันของแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม “ป่าโคกหลวง” และ “หลักการออกแบบกติกาในการจัดการทรัพยากร” ของ เอลินอร์ ออสโตรม

หลักการออกแบบกติกาในการจัดการทรัพยากร (Design Principle) ของ Elinor Ostrom	แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม ป่าโคกหลวงของชุมชนตำบลสวนหม่อน	องค์ประกอบครบถ้วนตามหลักการออกแบบกติกา
ความชัดเจนของขอบเขต (Boundaries)	บริเวณพื้นที่ป่าโคกหลวง	✓
ความสอดคล้อง (Congruence)	การมีส่วนร่วมและวัฒนธรรมท้องถิ่น	✓
สิทธิร่วมตัดสินใจ (Collective Choice Arrangements)	การมีส่วนร่วม	✓
การสอดส่องดูแล (Monitoring)	การมีส่วนร่วมและเกิดเครือข่ายดูแลร่วมกัน	✓
การลงโทษอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Graduated Sanctions)	วัฒนธรรมของท้องถิ่น	✓
มีกลไกในการจัดการความขัดแย้ง (Conflict Resolution Mechanisms)	วัฒนธรรมของท้องถิ่น	✓
รัฐบาลรับรู้และให้สิทธิแก่ผู้ใช้ทรัพยากรในการวางกติกาการใช้	สิทธิชุมชน	✓
กติกาและการจัดการทรัพยากรเชื่อมโยงและสอดคล้องกับระบบที่ใหญ่กว่า	สิทธิชุมชน	✓

7.5 แนวปฏิบัติที่ดีในการทำงานของชุมชนที่เกิดจากการบังคับใช้กติกา

มีลักษณะเด่นดังนี้

(1) การริเริ่มดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในโครงการรักษาป่าโคกหลวงใช้หลักการบริหารแบบ “เล็กไปใหญ่ ใหญ่ไปเล็ก” (สัมภาษณ์: นายยุทธพร พระนาศรี, 3 ตุลาคม 2559) โดย “เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย” เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการริเริ่มกิจกรรมภายใต้โครงการรักษาป่าโคกหลวงให้สำนักปลัดพิจารณาเพื่ออนุมัติสั่งการหรือเพื่อลงความเห็นผ่านหัวหน้าสำนักงานปลัด (สัมภาษณ์: นางรัตนะ พิมาลัย, 3 ตุลาคม 2559) ภายหลังจากนั้นจะถูกเสนอ

ให้แก่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (สัมภาษณ์: นางสุทัศนีย์ เพ็ชรนนท์, 3 ตุลาคม 2559) พิจารณาอนุมัติ และเสนอขึ้นให้นายกองการบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน (สัมภาษณ์: นายธนเสฎฐ์ มีสังข์ทอง, 3 ตุลาคม 2559) อันเป็นขั้นตอนสุดท้ายก่อนจะมีการส่งหนังสือออกสู่กลุ่มเครือข่าย

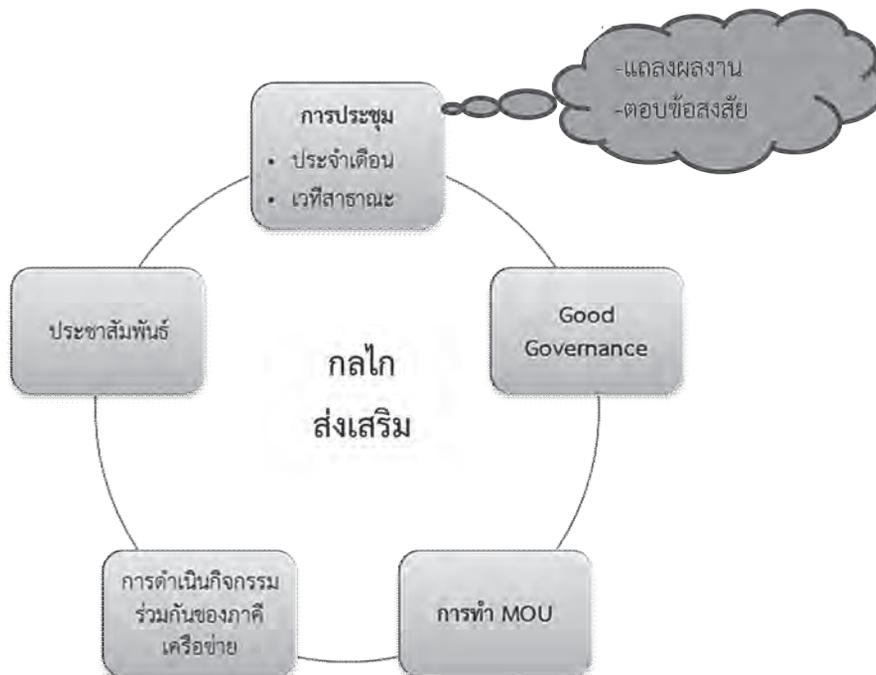
(2) กลไกเสริมสร้างการทำงานร่วมกัน คือ การบริหารจัดการและดำเนินงานโดยเคารพกติกาที่สร้างขึ้นของชุมชนภายใต้แนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และเน้นการสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วน เช่น การจัดทำบันทึกข้อตกลง (MOU) ตลอดจนเน้นการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนในการจัดประชุมประจำเดือน การจัดเวทีสาธารณะ

การเน้นการประชาสัมพันธ์ การจัดกิจกรรมด้วย “วิธีการ ที่เกิดขึ้นจากป่าโคกหลวง (สัมภาษณ์: นางสาวศุทัศน์ย์ เน้นย้ำในทุกโอกาสที่มีถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับป่า เพ็ชรรัตน์, 3 ตุลาคม 2559) เพื่อชรันนท์, 3 ตุลาคม 2559) โคนหลวง” ตลอดจนการแสดงความก้าวหน้าหรือผล

ภาพที่ 4 ผลของการสร้างกติกาที่น่าสู่แนวปฏิบัติ



ภาพที่ 5 กลไกในการเสริมสร้างเครือข่าย



(3) ผลที่เกิดขึ้นของกติกาสหกรณ์ในโครงการเครือข่าย รักษาป่าโคกหลวง ส่งผลให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น ประชาชนมีสุขภาพแข็งแรง แหล่งอาหารป่าเพิ่มมากขึ้น นำพาให้เกิดการรักษาพันธุกรรม (กติการะดับชุมชน) ที่ประชาชนชาวสวนหม่อนได้สร้างขึ้นเกี่ยวกับป่าโคกหลวง และเป็นการสร้างจิตสำนึกรักษาป่าอันนำมาซึ่งความภาคภูมิใจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทุกคนในชุมชนจึงร่วมใจกันดูแลรักษาป่าโคกหลวง

(4) ทรัพยากรที่ใช้เพื่อรักษาป่าที่เกิดขึ้นของชุมชน ต้องอาศัยงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการรักษาป่าโคกหลวง อาทิ งบประมาณสนับสนุนการดูแลรักษาที่สาธารณะ ป่าโคกหลวง เป็นต้น

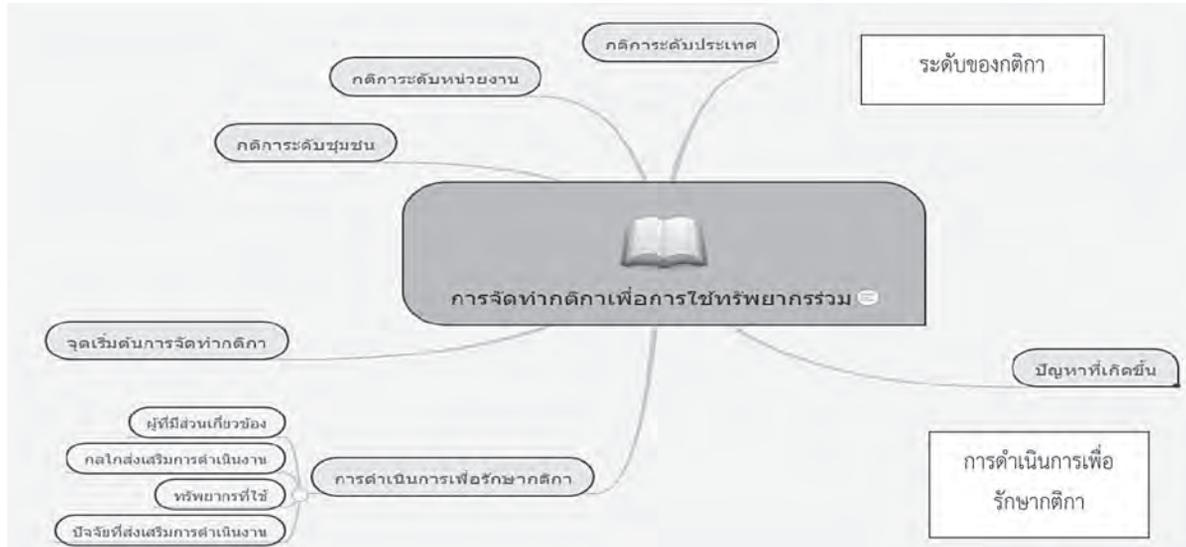
(5) การต่อยอดโครงการรักษาป่าโคกหลวงและการรักษาป่าชุมชนด้วยการนำไปบรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบลสวนหม่อนขององค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน เพื่อกำหนดกิจกรรมที่ต้องดำเนินการตามโครงการ ตลอดถึงงบประมาณที่ต้องใช้ทั้งในการพัฒนาประสิทธิภาพของเครือข่าย ตลอดจนการขยายเครือข่ายด้วยการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) กับภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

(6) ปัญหาและอุปสรรคในการรักษาป่าภายใต้โครงการรักษาป่าโคกหลวง คือ ปัญหาเรื่องงบประมาณที่ต้องใช้จ่ายในการบำรุงรักษาป่าไม้ ตลอดจนระยะเวลาในการเข้าร่วมกิจกรรมปลูกป่าหรือการลาดตระเวนของ

ประชาชนในชุมชน อาจมีผลต่อการจัดกิจกรรมอยู่ บางครั้ง ปัญหาที่ต้องตระหนัก คือ ข้อจำกัดของกติการะดับชุมชนที่ไม่มีสภาพบังคับใช้บทลงโทษในกรณีที่ตรวจพบผู้กระทำผิดกติกาที่สร้างขึ้น แต่อย่างไรก็ดี การศึกษา พบว่าสภาพการลงโทษของกติการะดับชุมชน และหน่วยงานนี้จะมีลักษณะของการประนีประนอมให้แก่ผู้ที่กระทำผิดในลักษณะของการลงโทษที่ไม่รุนแรง พร้อมกับสร้างความเข้าใจและการยอมรับจากประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีจิตใจเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่หากพบการกระทำที่เป็นความผิดอย่างรุนแรงก็ต้องอาศัยความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้และเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในการดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมายระดับประเทศต่อไป

(7) ปัจจัยความสำเร็จของการรักษาป่าของชุมชน คือ การสร้างการยอมรับจากประชาชนในท้องถิ่น จนก่อให้เกิดพัฒนาการความร่วมมือทางเครือข่ายเพื่อร่วมอนุรักษ์ป่าโคกหลวงได้ประสบความสำเร็จด้วยดีตลอดมา เป็นผลมาจากปัจจัยต่างๆ เช่น การจัดกิจกรรมอันเป็นการส่งเสริมให้เกิดโครงการรักษาป่าโคกหลวง เช่น กิจกรรมเพื่อเทิดพระเกียรติแก่สถาบันพระมหากษัตริย์ กิจกรรมการจัดเวทีสาธารณะและการจัดประชุมประจำเดือน เป็นต้น ส่วนปัจจัยในด้านตัวบุคคล ได้แก่ “การมีเครือข่ายผู้นำที่เข้มแข็ง” ถือเป็นกลุ่มบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันกิจกรรมและการดำเนินงานให้เป็นไปตามโครงการที่วางไว้

ภาพที่ 6 กรอบแนวคิดจากผลการศึกษารจัดการทำการศึกษาเพื่อการใช้ทรัพยากรป่าไม้ร่วม



8. บทสรุป

การศึกษาค้นพบว่า การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านมาในอดีตของประเทศไทย เป็นการบริหารจัดการโดยภาครัฐในลักษณะเหมือนการผูกขาดด้านการดำเนินงาน การกระทำดังกล่าวจึงทำให้ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน เมื่อใช้แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาอธิบายการกระทำดังกล่าว พบว่าทรัพยากรธรรมชาติมีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะที่ประชาชนสามารถใช้ได้ แนวคิดในด้านสินค้าสาธารณะจึงนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ เพราะผู้คนต่างใช้โดยไม่ดูแลรักษา เพราะมีแนวคิดที่ไม่ใช่สมบัติของตนที่จะต้องดูแลรักษา ดังนี้ จากการศึกษาทฤษฎีแนวคิดของการจัดการทรัพยากรร่วมในความสัมพันธ์เชิงอำนาจ : แบ่งเศรษฐศาสตร์ทางการเมือง จึงเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจากนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับทฤษฎีแนวคิดของการจัดการทรัพยากรร่วมในความสัมพันธ์เชิงอำนาจ : แบ่งนิเวศวิทยาทางการเมือง เพื่อเน้นแก้ไขความสัมพันธ์เชิงขัดแย้งในประเด็นต่างๆ เช่น เรื่องอำนาจของภาครัฐและสิทธิ

ในการเข้าถึงทรัพยากรของประชาชน ดังนี้ แนวคิดในการจัดการทรัพยากรร่วมจึงเกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น อันส่งผลถึงความเสื่อมโทรมของทรัพยากรในระยะเวลาต่อๆ มา ด้วยการจัดการสร้างกรอบกติกาของชุมชนขึ้นเพื่อบริหารจัดการกับทรัพยากรร่วม อนึ่ง กรอบกติกาที่สร้างขึ้นนี้ต้องเชื่อมโยงให้เห็นถึงผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งตัวผู้ใช้ทรัพยากร ผู้จัดการทรัพยากร ผู้ผลิตทรัพยากร

เมื่อมีการออกกติกาเพื่อบังคับใช้ร่วมกันภายในชุมชนแล้ว แสดงออกถึงการให้การยอมรับจากกติกาของคนภายในชุมชน ผลที่ตามมาคือ แนวปฏิบัติเพื่อสอดส่องดูแลเพื่อให้คนเคารพในกติกาดังกล่าว ซึ่งแนวปฏิบัตินี้จะสะท้อนออกมาในรูปแบบของการดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อบริหารจัดการให้เป็นไปตามกติกาที่ชุมชนสร้างขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่าคนในชุมชนต่างมีมุมมองต่อสภาพการลงโทษผู้กระทำผิดโดยใช้กระแสกดดันของคนในชุมชนแทนการลงโทษที่รุนแรงตามบทบัญญัติของกฎหมาย และหากมีผู้กระทำผิดทั้งกติกาของชุมชนและกติการะดับประเทศ คนในชุมชนกลับมีแนวคิดที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลตามกติกา

ระดับประเทศต้องดำเนินการเอาผิดกับบุคคลดังกล่าว แทนชุมชน

ผู้วิจัยได้สรุปการออกแบบกติกาที่สร้างขึ้นโดยชุมชน จัดแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ข้อตกลงร่วมกันเพื่อกำหนด ความประพฤติของคนภายในชุมชน และส่วนของ บทลงโทษ นอกจากนี้ยังค้นพบว่ากระบวนการขั้นตอน ในการสร้างกติกาของชุมชนประกอบด้วยขั้นตอนหลัก 3 ขั้นตอน กล่าวคือ การรวมตัวเพื่อลงมติเพื่อดำเนินการ สร้างกติกาของชุมชนและสร้างองค์กรในการกำกับดูแล สอดส่องการดำเนินการตามกติกาชุมชนที่สร้างขึ้น ผลการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบ ของการออกแบบกติกาของชุมชนเพื่อการบริหารจัดการ ทรัพยากรร่วม อันนำไปให้เกิดการบังคับใช้กติการ่วมกัน ของคนในชุมชน เพราะการมีส่วนร่วมของชุมชนในการ สร้าง/ออกแบบกติกา จึงเกิดความร่วมมือในการรักษา พันธกรณีที่สร้างขึ้นในรูปของเครือข่าย ก่อให้เกิดเป็น วัฒนธรรมชุมชนในการรักษาทรัพยากรร่วม นำมาซึ่งการ ยอมรับกติกาที่สร้างขึ้นของชุมชนของหน่วยงานภาครัฐ ที่สะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับสิทธิชุมชน ซึ่งหมายความว่า กติกาที่ถูกสร้างขึ้นของชุมชนได้รับการยอมรับให้มีสภาพ การบังคับใช้ดังเช่นกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไปใช้บังคับได้ กับทุกคน ดังนี้ การจัดทำกติกาเพื่อการใช้ทรัพยากรร่วม ของชุมชนจึงสอดคล้องกับนโยบายและกฎหมายในระดับ ประเทศ เนื่องจากแผนนโยบายหรือแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาประเทศไทยนั้น มีความมุ่งหมายที่จะดึงให้ ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรร่วม ภายในชุมชน ก่อให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงกติการะดับ ประเทศเพื่อสนับสนุนการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์อย่าง ยั่งยืนและแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม อันนำไปสู่ การยอมรับกติกาของชุมชนในการร่วมบริหารจัดการ ทรัพยากรร่วมภายในชุมชน ให้เกิดความสอดคล้องกับ กติการะดับประเทศและกติกาของชุมชน

9. ข้อเสนอแนะ

9.1 ข้อเสนอแนะด้านกติกา-กฎหมายระดับ ประเทศ

จากเนื้อหาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีถ้อยคำ “...ตามที่กฎหมายบัญญัติ” อาจส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุง รักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ ฯลฯ เนื่องจากที่ผ่านมา ในกรณี ประเทศไทย ศาลจะรอจนกว่าจะมีการตรากฎหมาย ออกมารองรับสิทธิและเสรีภาพ นอกจากปัญหาข้อความ ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไทย ยังมีสภาพปัญหาทาง ด้านกฎหมายที่มีผลในระดับการกำกับดูแลการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ อาทิ กฎหมายไม่เปิดช่องให้ ประชาชนสามารถเข้าร่วมบริหารจัดการดูแล ทรัพยากรธรรมชาติ ความไม่เสมอภาคในการอนุญาต ให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ความเสี่ยงต่อ การประกาศพื้นที่ป่าสงวนทับซ้อนกับพื้นที่การใช้ ประโยชน์ ตลอดจนพื้นที่ที่ชุมชนได้ดูแลและรักษามา ก่อน รวมทั้งความไม่ชัดเจนของระบบกฎหมายของการ มอบอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการระบบกรรมสิทธิ์และความซ้ำซ้อน ของการดูแลบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของ หน่วยงานส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานบริหารราชการส่วน กลาง เพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเสนอให้จัด ทำมาตรการทางกฎหมายเฉพาะเพื่อบริหารจัดการ ทรัพยากรร่วมของประเทศไทยในรูปแบบของ “พระราช- บัญญัติการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม พ.ศ. ...” เพื่อ เป็นกฎหมายกลางในการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม กฎหมายนี้ เป็นเพียงกำหนดแนวทางกว้างๆ เพื่อป้องกันการฉวย ประโยชน์เฉพาะตนหรือพวกพ้องในการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรร่วมกันของชุมชนและบุคคลภายนอก ทั้งนี้ กติกา หรือกฎหมายดังกล่าวจึงควรจะต้องมีประเด็น

ประกอบไปด้วยหลักการและสาระสำคัญต่างๆ แบ่งเป็นหมวดหมู่ได้ดังนี้ หลักการและเหตุผล นิยามคำสำคัญ หมวด 1 คณะกรรมการจัดการทรัพยากรร่วม หมวด 2 ทรัพยากรร่วมที่สามารถบริหารจัดการ หมวด 3 หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วม หมวด 4 การกำหนดเป้าหมาย/ขอบเขต ส่วน 1 เป้าหมายการฟื้นฟูทรัพยากรร่วม ส่วน 2 เป้าหมายการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วม หมวด 5 การจัดการเงินรายได้ที่เกิดจากทรัพยากรร่วม หมวด 6 การตรวจสอบและควบคุม หมวด 7 บทกำหนดโทษ และบทเฉพาะกาล

9.2 ข้อเสนอแนะด้านหน่วยงาน

1. ภาครัฐควรปลูกฝังจิตสำนึกให้ประชาชนเข้าใจความหมายของคำว่า “สิทธิ” ย่อมมาคู่กับ “หน้าที่” เสมอ ดังนั้น คนไทยควรจะต้องปรับเปลี่ยนแนวความคิดของการอ้างสิทธิจากมุมมองทรัพยากรธรรมชาติเป็นสินค้าสาธารณะที่ทุกคนสามารถกล่าวอ้างสิทธิได้ ด้วยการใช้สิทธิของตนที่เคารพกติกาทั้งในระบบชุมชนและระดับรัฐ เช่น กติกาของชุมชนกำหนดช่วงเวลาในการห้ามเข้าเก็บของป่าในช่วงระยะเวลาใดก็ควรจะต้องปฏิบัติตาม จะอ้างว่า “ของป่า” เป็นสมบัติสาธารณะที่เปิดโอกาสให้กับทุกคนนั้นเป็นการไม่สมควร การรณรงค์และปลูกฝังในส่วนนี้จะเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับสิทธิชุมชนอย่างเปิดกว้างและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

2. รัฐบาลควรส่งเสริมและนำแนวความคิดในเรื่องของ “สิทธิชุมชน” มาเป็นทางเลือกหนึ่งในการแก้ไขปัญหาในเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ ด้วยการกำหนดกติการ่วมกันในการจัดการกับทรัพยากรร่วมในพื้นที่ ทั้งนี้ ประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญในเรื่องของการกำหนดกติกาเพื่อการใช้ทรัพยากรร่วมกัน คือ การสร้างกติกาการใช้ทรัพยากรร่วมระดับหน่วยงานหรือท้องถิ่น อันเป็นความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับรัฐในลักษณะของ

การขยายอำนาจรัฐเข้าไปสู่กติกาในระดับหมู่บ้าน ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของชุมชน ความสัมพันธ์เชิงอำนาจดังกล่าวนี้ อาจจะนำไปสู่ความขัดแย้งในการจัดการกับทรัพยากรร่วมกันระหว่างรัฐกับชุมชนได้ ทั้งนี้ นอกเหนือจากการควบคุมพฤติกรรมการใช้ทรัพยากรร่วมของคนในชุมชนและบริเวณใกล้เคียงด้วยการออกกติกา หรือกฎหมาย สิ่งสำคัญที่ควรนำมาใช้กำกับกติกาทั้งในระดับชุมชน ระดับหน่วยงานท้องถิ่น และกติการะดับรัฐ คือ การนำเรื่องธรรมาภิบาลเข้ามามีใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม เพื่อสร้างหลักนิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใสและความคุ้มค่าในการดำเนินงาน อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้คนได้ตระหนักในสิทธิและหน้าที่ตามหลักความรับผิดชอบต่อสังคม ดังนั้น โดยภาพรวมหน่วยงานในระดับท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ควรมีบทบาทหลักในการดำเนินการเพื่อรักษากติกาที่สร้างขึ้นจากชุมชน และดำเนินงานในลักษณะของการสร้างเครือข่ายในระดับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีทรัพยากรร่วมที่ต้องใช้ร่วมกัน ทั้งภาคประชาชนและการบริหารดูแล โดยภาครัฐ ควรทำการสำรวจความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม เพื่อนำมาจัดทำ “กติกา” ทั้งในระดับชุมชนและระดับหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งยังเหมาะสมกับการพัฒนากิจกรรมเพื่อการรักษาและต่อยอดกติกาที่สร้างขึ้น อีกทั้ง ควรมีบทบาทในการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรในระดับประเทศแก่ประชาชนในชุมชนและบุคลากรท้องถิ่น ที่เรียกว่า “การสร้างขีดความสามารถ” (Capacity-Building) เพื่อการถ่ายโอนความรู้และทักษะ โดยสร้างความตระหนักร่วมกันในการใช้กลไกทางสังคม

ของชุมชน รัฐ ภาคเอกชน รวมถึงกฎหมายระเบียบและ ประเพณี ฝึกอบรมทางวิชาการเกี่ยวกับวิธีการใช้และ แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากร และช่วยผู้มีส่วนได้เสีย ในการจัดทำงบประมาณเพื่อวางแผนกิจกรรมในการ ดำเนินการเพื่อรักษาการศึกษาที่สร้างขึ้น เช่น กรณีการ จัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศแกมเบียที่ได้มีการ จัดตั้งคณะกรรมการป่าไม้แก่ชุมชน การลงนามข้อตกลง บริหารจัดการป่าร่วมกันระหว่างชุมชนท้องถิ่น และ กรมป่าไม้ รวมทั้งกรมป่าไม้ก็ได้ริเริ่มที่จะทบทวน กระบวนการกำหนด นโยบายและกฎหมาย (นิตยา โปธินอก, 2557)

4. ในหน่วยงานระดับจังหวัดควรวาง “แผน ยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด” ว่าด้วยความร่วมมือใน การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมในเขตพื้นที่ระหว่าง หน่วยงานในเขตจังหวัดเดียวกันและพื้นที่ข้างเคียง โดย ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานขับเคลื่อน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับในจังหวัดจะต้อง มีส่วนร่วมในยุทธศาสตร์ดังกล่าว เพื่อหารูปแบบ การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมภายในชุมชน ด้วยรูปแบบ

ของศึกษาที่เหมาะสมที่จะช่วยให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการได้อย่างสมดุล

10. ข้อเสนอแนะครั้งต่อไป

ควรเป็นงานวิจัยที่มีการดำเนินงานโดยมีกลุ่ม ประชากรในการศึกษาในแต่ละภูมิภาคของประเทศ ทั้ง ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อเป็นการศึกษาหาแนวปฏิบัติที่ดีในการสร้างและ รักษาการศึกษาที่ถูกสร้างขึ้นโดยชุมชนในแต่ละภูมิภาคและ นำมาถอดเป็นบทสรุปอีกครั้ง โดยเป็นงานวิจัยแบบมี ส่วนร่วม (PAR), การวิจัยในอนาคต (EDFR) หรือ งานวิจัยและพัฒนา (R&D) เพื่อให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนใน ชุมชนของตนเองและทรัพยากรร่วมภายในพื้นที่ในแต่ละ ภูมิภาค สามารถสร้างการศึกษาเพื่อการบริหารจัดการ ทรัพยากรร่วมกัน และสามารถรักษา และพัฒนาศึกษา เหล่านี้เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและสิ่งแวดล้อมของ ประเทศไทยต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมป่าไม้. ข้อมูลสารสนเทศ ป่าสงวนแห่งชาติ. จาก http://forestinfo.forest.go.th/55/National_Forest.aspx. สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2559.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2544). **ชุมชนนิยม: ฝ่าวิกฤตชุมชนล่มสลาย**. กรุงเทพฯ: ชัคเซสมิเดีย.

ชล บุนนาค, (2555). **แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย**. ชุดหนังสือโครงการการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย. กรุงเทพฯ: คณะทำงานเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป.

ชลธิรา สัตยาวัฒนา บรรณาธิการ. (2546). **พลวัตสิทธิชุมชน: กระบวนทัศน์ทางมานุษยวิทยา**. กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน).

นิตยา โพธิ์นอก. (2557). **ชุมชนกับสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ปภัศสรา บัวเจริญ. (2557). **ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการจัดการทรัพยากรเพื่อการท่องเที่ยว: กรณีศึกษาน้ำพุร้อนสันกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่**. รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่โจ้.

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. (2542). **เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ**. คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน. (ม.ป.ป.) **บูรณาการการจัดการทรัพยากร: ทรัพยากรและชุมชน เรื่อง สิทธิชุมชน การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง**. กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์.

เลิศชาย ศิริชัยและคณะ. (2546). **สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้**. กรุงเทพฯ: นิตยธรรม.

เอนก นาคะบุตร. (2538). **คนกับดินน้ำป่าจุดเปลี่ยนแห่งความคิด**. โครงการพัฒนาที่สูงดอยสามหมื่น และศูนย์ประสานงานเอกชนพัฒนาชาวไทยภูเขา (ศอช.). กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

โอฬาร อ่องพะ. **การจัดการร่วมในพื้นที่ตำบลบ้านหลวง กับการสร้างกติกาในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ**. <https://www.recoftc.org/node/31240>. สืบค้นเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2560.

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

พระราชบัญญัติกำหนดและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

การสัมภาษณ์

ธนเสฎฐ์ มีสังข์ทอง. นายกองค้การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น.

สัมภาษณ์ 3 ตุลาคม 2559.

ยุพราช พระนาศรี. เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน

อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น. สัมภาษณ์ 3 ตุลาคม 2559.

รัตนะ พิมารีย์. หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น. สัมภาษณ์

3 ตุลาคม 2559.

สุทัศน์ย์ เพ็ชรนนท์. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น.

สัมภาษณ์ 3 ตุลาคม 2559.

ความแตกต่างพื้นฐานของกลุ่มสมาชิก: ปัญหาการ “เหมารวม” ในการศึกษาขบวนการคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย

Fundamental Differences between Party Member Groups:
the “Consolidation” in the Study of the Movements of
the Communist Party of Thailand

ปฐมพร ศรีมันตะ¹

บทคัดย่อ

งานศึกษาเกี่ยวกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) นี้ เลือกศึกษาถึงกลุ่มสมาชิกหรือสหายกลุ่มต่างๆ ทั้งกลุ่มผู้นำพรรค กลุ่มปัญญาชน และกลุ่มสหายพื้นฐาน เพื่อวิเคราะห์และมุ่งชี้ให้เห็นความสำคัญของ “ความแตกต่าง” ระหว่างสหายพื้นฐานและสหายกลุ่มอื่นๆ ซึ่งไม่อาจที่จะนำเสนอเป็น “เรื่องเล่า” ในลักษณะที่เป็นกลุ่มก้อนเดียวกันได้ อันจะถือเป็นการละเลยหน่วยการศึกษาบางหน่วย โดยเฉพาะในกรณีของ “สหายพื้นฐาน” ที่มีกฎมองข้าม/ตีขลุมให้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของคำอธิบายของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยขาดการพิจารณาในฐานะกลุ่มสังคมซึ่งมีเอกลักษณ์ของตนเอง ส่งผลให้การศึกษาประวัติศาสตร์ของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) ขาดตกบกพร่องในแง่มุมที่สำคัญไป ในงานวิจัยนี้ได้มุ่งเน้นศึกษาข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์โดยใช้วิธีการศึกษาเปรียบเทียบจากทั้งเอกสารการสัมภาษณ์สหาย และการสังเกตอย่างมีส่วนร่วม เพื่อโต้แย้งหลักการหรือทฤษฎีที่รับรู้กันทั่วไป ซึ่งจากการศึกษาพบว่ามีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ระหว่างกลุ่มของผู้นำพรรค ปัญญาชน และสหายพื้นฐาน ในเชิงพื้นเพ ปุ่มหลัง ทักษะคิด วิเคราะห์ รวมทั้งประเด็นโครงสร้างของพรรคที่ไม่เท่าเทียมกัน อันขัดแย้งกับหลักการหรือทฤษฎีที่รับรู้กันโดยทั่วไป ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ จึงไม่สามารถเอ่ยอ้างได้ว่ากลุ่มบุคคลต่างๆ ภายในพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) นั้น มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หากแต่ที่จริงล้วนมีความแตกต่างในสาระสำคัญหลายประการ

คำสำคัญ: คอมมิวนิสต์ -- ไทย, สหายพื้นฐาน

¹ นักศึกษาในหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Abstract

This study about the Communist Party of Thailand (CPT) focuses on various groups of members or comrades: the party leaders, intellectuals, and the based comrades in order to identify and analyze “differences” between the based comrades and other groups of the comrades that cannot be presented in the same kind of “story”. This appears to be an ignored subject of study, especially in the case of the “based comrades” who are always ignored and assumed to be just a part of other groups’ explanation without being considered as a unique social group. Consequently, the historical study of the CPT is significantly deficient. This research focuses on historical facts by conducting documentary research and comparison, interviews with former CPT members, and participant observation in order to debunk the known principles or theories. This study found that the party leaders, the intellectuals, and the based comrades of the CPT are disparate in structure, background, attitudes, and paradigms. Moreover, the structure of the party is unequal and it violates the well-recognized principles or theories. For these reasons, these groups of comrades are so disparate that they cannot be.

Keywords: The Communist Movement in Thailand, Base Comrades.

บทนำ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าโครงสร้างบุคคลของ พรรคคอมมิวนิสต์ไทยนั้น ประกอบด้วย 3 ส่วนหลักด้วยกัน คือ (1) กลุ่มสหayerระดับปัญญาชน (2) กลุ่มสหayerระดับ ผู้นำ และ (3) กลุ่มสหayerระดับพื้นฐาน หรือกลุ่มสหayer ชาวบ้าน / คนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม เมื่อสำรวจบริบท ของการศึกษาในประเด็นดังกล่าวของนักวิชาการ จำนวนมาก พบว่ามีจุดร่วมประการสำคัญ คือ การศึกษา ในประเด็นของสหayerระดับพื้นฐานนั้นยังคงอยู่ในวงจำกัด กล่าวคือแม้จะมีงานศึกษาจำนวนมากที่ได้กล่าวถึงสหayer พื้นฐาน แต่บรรดางานศึกษาเหล่านั้นมักจะเป็นเพียง การเก็บข้อมูลพื้นฐานและถูกเหมารวมให้เป็นเนื้อเดียวกัน กับกลุ่มสหayerอีกสองกลุ่มไปโดยปริยาย และเป็น ส่วนหนึ่งของโครงสร้างเรื่องราวหลักทั้งหมด แม้ว่างาน

ศึกษาบางชิ้นพยายามจะนำเสนอ “สนาม” และเปิด พื้นที่สำหรับภาคปฏิบัติส่วนอื่นๆ เช่น พื้นที่ของ ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย วิถีชาวบ้านหรือคนท้องถิ่นอยู่บ้าง แต่การศึกษาก็มีลักษณะที่แข็งทื่อตายตัว อันประกอบด้วย “โครงสร้างสถาบัน” และ “ผู้กระทำ” เป็นด้าน สำคัญ ลักษณะเช่นนี้ ย่อมทำให้ขาดการตระหนักรู้ถึง ปัญหาที่ว่าในปริภูมิ (Field) ใดๆ อาจไม่ได้มี โครงสร้างความสัมพันธ์ที่ตายตัว รวมถึงความแตกต่างทั้ง ทางปุมหลังแห่งที่มา พื้นเพ การศึกษา ฯลฯ ซึ่งแม้แต่คนที่ อยู่ร่วมในองค์กร กลุ่ม พรรค ต่างก็ผ่านการผลิตซ้ำ ทางวัฒนธรรม (Cultural Reproduction) หรือผ่านการกล่อมเกลากายทางสังคม (socialization) ที่แตกต่างกัน จึงไม่ควรจะถูกเหมารวมกันไป

ทั้งนี้เมื่อสำรวจงานศึกษาที่เกี่ยวกับพรรคคอมมิวนิสต์ของไทยที่มีอยู่จำนวนมาก พบว่าส่วนใหญ่มุ่งเน้นหรือให้ความสำคัญกับการปลุกระดม ชูธงการปฏิวัติ หรือเขียนขึ้นด้วยความนิยมเป็นการส่วนตัว ทว่ามีลักษณะที่ขาดการศึกษาอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม มีผลงานอีกจำนวนหนึ่งที่มีคุณภาพแตกต่างไปจากงานศึกษาข้างต้น เช่น การศึกษาถึงกำเนิดพรรคคอมมิวนิสต์สยามของ เออีจิ มูราชิม่า (2555) การเคลื่อนไหวของพรรคและขบวนการนักศึกษาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เช่น The communist movement in Thailand ของ สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล (1991) หรือบริบทอันนำมาสู่การล่มสลายของ พคท. เช่น หลัง 6 ตุลาฯ: ว่าด้วยความขัดแย้งทางความคิดระหว่างขบวนการนักศึกษากับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยของ ธิกานต์ ศรีนารา (2552) เป็นต้น แต่ทั้งนี้ผลงานศึกษาข้างต้นก็ยังคงเป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับจุดกำเนิด ผู้นำ บุคคลสำคัญ รวมทั้งความเคลื่อนไหวต่างๆ ผ่านตัวละครหลัก เช่น นักศึกษา ปัญญาชน และผู้นำพรรคเป็นประการสำคัญ โดยกลุ่มบุคคลเหล่านี้ล้วนมีพื้นเพมาจากชาวไทยเชื้อสายจีนในยุคแรก เป็นนักคิดนักเขียน รวมทั้ง ปัญญาชนในยุคถัดมา และเมื่อพิจารณาถึงลักษณะงานศึกษาและงานเขียนที่เกี่ยวกับพรรคคอมมิวนิสต์ไทย พบว่าจะถูกผลิตโดยผ่านมุมมองของปัญญาชนฝ่ายซ้ายแทบทั้งสิ้น โดยมุ่งเน้นนำเสนอทั้งในเชิงทฤษฎี แบบแผนปฏิบัติ รวมทั้งคำอธิบายการเคลื่อนไหว การต่อสู้ ฯลฯ ซึ่งความบกพร่องของบรรดางานเหล่านี้คือ การละเลยประเด็นเรื่องแนวความคิด ทศนคติของสหายพื้นฐานในแง่นี้ จะเห็นว่าภูมิปัญญาด้านอุดมการณ์ทางการเมืองของสหายพื้นฐานนั้น มีความแตกต่างอย่างสิ้นเชิงไปจากกลุ่มสหายปัญญาชนและสหายผู้นำ

ดังนั้นผู้เขียนจึงมุ่งศึกษาเพื่อนำเสนอให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างกลุ่มสหายปัญญาชน สหายนำ และสหายพื้นฐาน โดยเห็นว่ากลุ่มสหายพื้นฐานมีความแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับกลุ่มสหายทั้งสองข้างต้น

นอกจากนั้นยังมุ่งนำเสนอให้เห็นเป็นเบื้องต้นว่า ทั้งสามกลุ่มนี้มีความแตกต่างพื้นฐานเรื่องใดบ้าง โดยการศึกษานี้สามารถแยกได้ออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ

(1) การศึกษาถึงรูปแบบโครงสร้างของพรรคคอมมิวนิสต์ เพื่อชี้ให้เห็นลักษณะพื้นฐานของโครงสร้างองค์การที่ไม่เท่าเทียม หากแต่ถูกเหมารวมภายใต้ “พรรค” อย่างง่ายตายเกินไป โดยขาดการตระหนักถึงข้อจำกัดในความเป็นจริง ทั้งยังละเลยความจริงที่ว่า ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มสังคมที่แตกต่างกันย่อมมีความต่าง และมีชีวิตและทัศนคติของกลุ่มเป็นของตนเอง งานศึกษาที่ผ่านมาจึงขาดการพิจารณาถึง “เนื้อหา” จริงๆ ขององค์การ และยังเป็นผลให้กลุ่มคนที่เรียกว่า สหายพื้นฐานถูกละเลย/เหมารวมให้เป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งขององค์การเท่านั้น

(2) การศึกษาถึงความแตกต่างระหว่างกลุ่มปัญญาชนและกลุ่มสหายพื้นฐาน เพื่อชี้ให้เห็นว่าทั้งสองกลุ่มนี้มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงทางด้านทัศนคติ และความคิดเชิงอุดมการณ์ รวมถึงไม่ได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างที่นิยมเข้าใจโดยทั่วไป หรือที่ถูกอธิบายในลักษณะผูกขาดความคิดอย่างที่ผ่านๆ มา

1. โครงสร้างของพรรค ภาพลวงตาของ “รูปแบบ” และโครงสร้าง

หากพิจารณาตามยุทธศาสตร์ “ป่าล้อมบ้าน บ้านล้อมเมือง” ของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย อันรับมาจากแนวคิดของประธานเหมา เจ๋อตง แห่งพรรคคอมมิวนิสต์จีน ที่เน้นหนักไปที่การเตรียมการต่อสู้ (ในระยะแรก) จนกระทั่งต่อสู้โดยใช้กำลังอาวุธ ตามคติพจน์ที่ว่า “อำนาจรัฐเกิดจากปากกระบอกปืน” การทำสงครามประชาชนโดยกำหนดเอาประชาชนเป็นหัวหอกในการปฏิวัติ ซึ่งมีพื้นฐานอยู่ในพื้นที่ชนบท โดยการวางเป้าหมายไปที่การทำสงครามระยะยาวหรือสงครามยืดเยื้อ ซึ่ง “ประชาชน” ในฐานะ “หัวหอก”

จะต้องถูก “จัดตั้ง” ภายใต้กรอบความคิดของการมีจิตสำนึกทางชนชั้น (Class Consciousness) ของชนชั้นผู้ถูกกดขี่ ดังนั้น **ประการแรก** กรอบของคำนิยาม “ประชาชน” ในความหมายนี้จะต้อง (1) ถูกกำกับจากฐานของชนชั้นทางเศรษฐกิจและการเข้าถึงทรัพยากรในการผลิตในฐานะ “ชนชั้นกรรมาชีพ” (และชาวนาตามวิธีคิดแบบเหมา เจ๋อตง) (2) ฐานทางการเมืองในฐานะผู้ถูกปกครองและขัดแย้งกับโครงสร้างส่วนบนของสังคมการเมืองในฐานะ “ผู้ถูกกดขี่” (3) ฐานกระบวนการทางประวัติศาสตร์สังคม ในกรอบวิชาวิธีวิวัตนิยมของกงล้อประวัติศาสตร์แห่งการต่อสู้ทางชนชั้น **ประการที่สอง** คือ ในเมื่อมีการจัดตั้งในรูปแบบขบวนการ จึงมีอาจปฏิเสธว่าภายในขบวนการประชาชนของชนชั้นกรรมาชีพเอง ก็มีการจัดแบ่งลำดับชั้นภายในอันมิใช่เรื่องแปลกแต่อย่างใด หากสำนึกว่าองค์กรเชิงสถาบันย่อมมีการแบ่งหน้าที่กันทำ ฉะนั้นสิ่งที่น่าสนใจในที่นี้ คือ (1) ในองค์กรของเขาเหล่านั้นมีลักษณะอย่างไร (2) เขา (ประชาชน) ตามกรอบการนิยามนี้เป็นใครบ้างในขบวนการ และ (3) มีบทบาทสถานะแตกต่างกันอย่างไร

ดังนั้นการศึกษาโครงสร้างความสัมพันธ์ภายในกรอบโครงสร้างขององค์กรจึงถือเป็นสิ่งจำเป็น ด้วยเหตุผลที่ว่าภายในโครงสร้างองค์กรที่แม้ดูเหมือนเป็นหนึ่งเดียวกันนั้น ก็ไม่สามารถนำเสนอเพียงด้านที่เป็นเอกภาพเพียงอย่างเดียว องค์กรทางการเมืองไม่อาจจะ

มี “ชีวิต” ในรูปแบบเชิงสถาบันได้โดยไร้ซึ่งความแตกต่างภายใน ฉะนั้นแล้วการศึกษาในประเด็นนี้จึงเป็นการศึกษาที่จะไม่กล่าวถึงพรรคหรือองค์กรอย่างเหมารวม โดยละเลยการพิจารณาโครงสร้างองค์การหรือสนใจแต่เพียงโครงสร้างองค์การในเชิงรูปแบบ แต่ขาดการวิเคราะห์ที่ในเชิงเนื้อหาและลักษณะความสัมพันธ์ที่ยังละเลยบางองค์ประกอบในส่วนที่สำคัญ เช่น สหภาพพื้นฐานผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่นในลำดับชั้นต่างๆ ของพื้นที่ เป็นต้น ดังนั้นการพิจารณาในที่นี้จึงเป็นการพิจารณาตามมุมมองที่ว่า “ส่วนล่างสุดเป็นพื้นฐานของอำนาจทั้งหมด” และเป็นการพิจารณาทั้งในเชิง “รูปแบบ” และ “เนื้อหา” ขององค์กรไปพร้อมกัน

1.1 รากฐานทางความคิด และการจัดโครงสร้างและรูปแบบองค์กร

โครงสร้างองค์การตามทฤษฎีมาร์กซ์ลัทธิเลนินนิสต์ นอกจากฐานคิดแบบประชาธิปไตยรวมศูนย์แล้ว ประเด็นหนึ่งที่มีจะถูกกละเลยไปก็คือพื้นฐานแนวความคิดซึ่งปฏิเสธการแบ่งแยกฝ่ายนิติบัญญัติและบริหาร ในระบบรัฐสภาแบบทุนนิยม² ดังนั้นโครงสร้างของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในเชิงรูปแบบ เมื่อรวมเข้ากับมติที่ยอมรับให้ “ความคิดเหมา เจ๋อตง” เป็นความคิดชั้นนำของพรรคเช่นเดียวกับลัทธิมาร์กซ์-เลนิน และการให้ความสนใจต่อชนบทตามแนวคิดที่ว่า “ชาวนาเป็นทัพหลวง เป็นพลังผลักดันที่สำคัญที่สุดของการปฏิวัติ”

² สำหรับคาร์ล มาร์กซ์ “คอมมูน มิใช่รัฐสภา, จะต้องเป็นองค์กรทำงานซึ่งทำหน้าที่บริหารและนิติบัญญัติไปในขณะเดียวกัน” (“The Commune” was to be a working, not a parliamentary body, executive and legislative at the same time) (ดู Vladimir Lenin, the state and revolution, chapter 3) เลนินอธิบายไว้ว่าการแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกันในระบบรัฐสภาสังคมนายทุน นำมาสู่อภิสิทธิ์พิเศษของสมาชิกรัฐสภา โดยสภาเป็นไปเพียงเพื่อตัดสินว่าสมาชิกของชนชั้นปกครองกลุ่มใดจะได้สิทธิ์และเป็นตัวแทนในการกดขี่ประชาชนต่อไป ทั้งนี้ข้อเสนอของมาร์กซ์และเลนินมิใช่การล้มล้างระบอบรัฐสภาแต่เป็นการแทนที่รัฐสภาด้วยการบังคับบัญชาภายใต้กองหน้าิตอาวุธของชนชั้นกรรมาชีพ และเปลี่ยนสถาบันผู้แทนจากโรงสนทนามาเป็นรูปแบบขององค์กรทำงาน โดยที่สมาชิกสภา (คอมมูน) เอง จะต้องนำกฎหมายไปปฏิบัติและทดสอบผลการทำงานของตนกับชีวิตจริง และจะต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อเขตที่ตนรับเลือกตั้ง ดังนั้นจึงเป็นคำตอบได้ส่วนหนึ่งว่าเหตุใดพรรคคอมมิวนิสต์แทบทุกประเทศทั่วโลกจึงสามารถควบคุมกองทัพได้ ทั้งนี้ด้วยเหตุที่ว่ากองทัพ สมาชิก ทหาร และพรรคไม่เคยแยกออกจากกัน เช่นเดียวกับอำนาจบริหารและนิติบัญญัติกระทั่งอำนาจบัญชาการ และในขณะเดียวกันก็เหมาะสมอย่างยิ่งกับการสู้รบหรือการต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธตามกรอบยุทธวิธีของเหมา เจ๋อตง เนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจย่อมง่ายต่อการบัญชาการ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นข้อสังเกตนี้ก็มีขีดประสงคในงานศึกษาชิ้นนี้ (ดู Vladimir Lenin, the state and revolution, chapter 3)

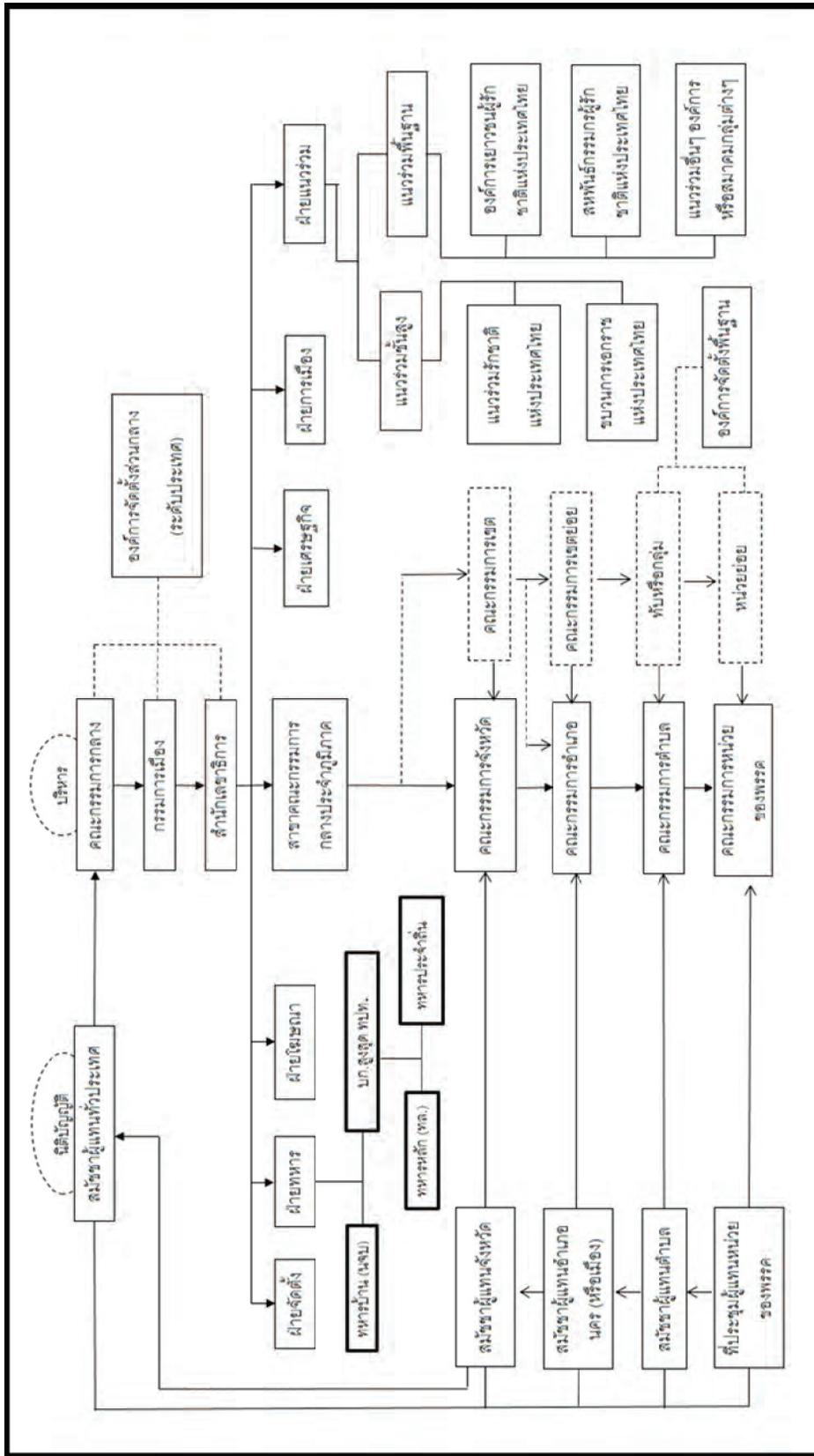
ในการประชุมสมัชชาครั้งที่ 2 เมื่อต้นปี พ.ศ. 2495 ที่จังหวัดสกลนคร (เยาวินิตย์, 2544 : 61) จึงวางกรอบโครงสร้างทางนิติบัญญัติและบริหารไว้ในเชิงรูปแบบอันผสมผสานกัน ไม่มีกรอบคิดของการแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจน และภายใต้ระเบียบการและหลักการทั่วไปซึ่งแถลงไว้ในการประชุมสมัชชาครั้งที่ 3 เมื่อปี พ.ศ. 2504 ซึ่งถือได้ว่าสำคัญที่สุดในเชิงรูปธรรม³ โครงสร้างแนวความคิดของ พทท. ยืนอยู่บนฐานของการรวมศูนย์ประชาธิปไตยอย่างเข้มข้น ภายใต้การจัดตั้งเพื่อสร้างของวิเศษ 3 ประการ คือการจัดตั้งพรรค จัดตั้งมวลชน และการจัดตั้งกองทัพ อีกทั้งการรวมศูนย์นั้นถูกกำกับโดย “วินัย” อันละเมิดมิได้ ประสานการรับผิดชอบโดยเอกชน สมาชิกและองค์การจัดตั้งของพรรค ที่ต้องอยู่ในการควบคุมของพรรคจากชั้นบนสู่ชั้นล่าง และจากชั้นล่างสู่ชั้นบน โดยพรรคเป็นองค์การจัดตั้งที่มีลักษณะสู้รบและเป็นเอกภาพ เชื่อมกันด้วย “วินัยเหล็ก” ซึ่งสมาชิกทุกคนต้องปฏิบัติตาม

ระบบโครงสร้างการรวมศูนย์นี้ ในเชิงหลักการหรือรูปแบบแล้วผู้นำสูงสุดของพรรคประกอบด้วย 5 ลำดับ คือ (1) ประเทศ (2) ภาค ตั้งแต่จังหวัดลงไป (3) อำเภอ

(หรือเมือง) (4) ตำบล (5) หน่วยย่อย (โรงงานเหมืองแร่ หมู่บ้าน วิสาหกิจ สายถนน กองร้อย องค์การ และโรงเรียนแต่ละแห่ง) ซึ่งมีสมาชิกผู้แทนขององค์การจัดตั้งเป็นองค์การนำสูงสุดในแง่นิติบัญญัติ ส่วนคณะกรรมการกลางคือผู้นำสูงสุดในแง่การบริหาร (ดูรายละเอียดใน ระเบียบการพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ข้อ 16) แต่กระนั้นดังที่กล่าวข้างต้นว่า สำหรับพรรคคอมมิวนิสต์ไม่ได้มีหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจน หากเป็นการทำงานในลักษณะผสมผสานในทางหลักการแล้วจึงแบ่งได้ในเชิง “หน้าที่” เท่านั้น จึงสรุปได้ว่าสมาชิกผู้แทนมีหน้าที่ในฐานะองค์การนำที่มีหน้าที่นิติบัญญัติ ส่วนหน้าที่ทางด้านบริหารคือ คณะกรรมการกลาง มีกรมการเมืองเป็นองค์การนำ ส่วนกลางของพรรค และสำนักงานทั้งปวงของพรรค ในระหว่างก่อนและหลังสมัยประชุมเต็มคณะของคณะกรรมการกลาง มีสำนักเลขาธิการซึ่งมีหน้าที่จัดการงานประจำวันของงานส่วนกลางตามมติของกรมการเมือง เลขาธิการที่ 1 เป็นประธานของคณะกรรมการกลาง ประธานของกรมการเมือง รวมถึงสำนักเลขาธิการ โดยที่องค์กรนำทุกชั้นเกิดจากการเลือกตั้ง สัมพันธ์กันจากล่างขึ้นบนและจากบนลงล่าง ดังแผนภาพที่ 1

³ เนื่องจากถูกใช้มาจนถึงก่อนการประชุมสมัชชาครั้งที่ 4 ในปี พ.ศ. 2525 ซึ่งพรรคได้มีไศว์กลางของการล่มสลายแล้ว ดังนั้นระเบียบการและหลักการทั่วไปในการประชุมสมัชชาครั้งที่ 3 จึงถือได้ว่าถูกใช้ในทางปฏิบัติจริงที่สุด ตั้งแต่ก่อนจนถึงภายหลังเหตุการณ์เสียปืนแตก และก่อนการประชุมสมัชชาครั้งที่ 4 ซึ่งแทบไม่มีผลอะไรในทางปฏิบัติ

แผนภาพที่ 1



ที่มา : ปรับปรุงและสรุปรวบรวมจากระเบียบการพรรคการเมืองวิสัยทัศน์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2504 โดยผู้วิจัย

ทว่าในความเป็นจริง จรัส ดิษฐาภิรักษ์ ได้ชี้ให้เห็นว่าตามระเบียบการและผังโครงสร้างองค์การอันวางไว้ว่าต้องมีผู้แทนสมาชิกในทุกระดับชั้นนั้น “คงมีเพียงแต่สมาชิกผู้แทนระดับประเทศเท่านั้น ส่วนระดับย่อยลงมาไม่ปรากฏว่ามีการจัดตั้งขึ้นแต่อย่างใด มีเพียงการประชุมทั่วไป เนื่องจากว่าการประชุมสมาชิกต้องมีการกำหนดล่วงหน้า มีวาระการประชุมและมีเนื้อหาที่ประชุมอันเกี่ยวกับนโยบายพรรค การเลือกตั้งกรรมการกลาง ถ้าเป็นการประชุมเกี่ยวกับหน้าที่การงานในเขตงานไม่ถือว่าเป็นการประชุมสมาชิก...และการขึ้นต่อของบุคคลในระดับต่างๆ ในทางปฏิบัติ เป็นการขึ้นต่อ “บุคคล” ในคณะกรรมการกลาง การถ่ายทอดคำสั่งนโยบาย ก็เป็นการถ่ายทอดมาตามสายของบุคคล มิได้ถ่ายทอดจากคณะกรรมการกลางไปสู่คณะกรรมการภาคและเรื่อยไปตามลำดับแต่อย่างใด หากแต่เป็นการถ่ายทอดจากวิรัช อังคณาจารย์สู่ภาคเหนือ อุดม สีสุวรรณสู่ภาคอีสาน ซึ่งการถ่ายทอดดังกล่าวมีความแตกต่างกันตามความคิดของจัดตั้งแต่ละสาย” (เยาวนิตย์, สัมภาษณ์ จรัส ดิษฐาภิรักษ์, 2553 – เน้นโดยผู้เขียน) ในส่วนของสหายในระดับพื้นฐานก็วิจารณ์ด้วยว่า คณะกรรมการกลางมีบทบาทในเขตพื้นที่น้อยมาก การเข้าใจปัญหาที่แท้จริงจากล่างสู่บนแทบไม่ปรากฏในทางปฏิบัติ (สัมภาษณ์: สหายสุรราชูร์) ซึ่งในประเด็นนี้แสดงให้เห็นว่า พคท. มีโครงสร้างองค์กรที่ยึดติดกับตัวบุคคลมากในทางปฏิบัติ อันขัดแย้งกับเนื้อหาหรือหลักการดังจะได้อภิปรายต่อไป

1.2 สมาชิกภาพ ความแตกต่างระหว่างภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ

ทางด้านสมาชิกภาพ หลักการทั่วไป 7 ข้อในระเบียบการพรรคที่ออกเมื่อปี พ.ศ. 2504 ดำเนินไปภายใต้การวิเคราะห์สังคมนิยมไทยว่าเป็นสังคม “กึ่งเมืองขึ้นกึ่งศักดินา” ดังนั้น “จึงมีใช้เป็นการปฏิบัติลักษณะชนชั้น

นายทุนแบบเก่า และก็ยังมิใช่เป็นการปฏิบัติสังคมนิยมชนชั้นกรรมาชีพ แต่เป็นการปฏิบัติชนชั้นนายทุนแบบใหม่ที่นำโดยชนชั้นกรรมาชีพ ด้วยการเร่งดำเนินงานโฆษณาและจัดตั้งชนชั้นกรรมาชีพ ชนชั้นชาวนา ชนชั้นนายทุนน้อย สามัคคีร่วมมือกับชนชั้นนายทุนชาติผู้รักชาติรักประชาธิปไตย และกำลังทั้งปวงที่สามารถสามัคคีได้ จัดตั้งแนวร่วมประชาชาติ ประชาธิปไตยขึ้น โดยมีชนชั้นกรรมาชีพเป็นผู้นำ มีพันธมิตรกรรมาชีพชาวนาเป็นพื้นฐาน” (ดู ระเบียบการพรรคคอมมิวนิสต์ ปี พ.ศ. 2504 หลักการทั่วไป ข้อ 3)

ในข้อนี้จะเห็นได้ว่า พคท.ไม่ได้ให้น้ำหนักกับชนทุกชั้นเท่ากัน แต่มีลักษณะของการขีดชนชั้นกรรมาชีพหรือชนชั้นที่มี “จิตสำนึกทางชนชั้น (กรรมาชีพ)” ให้สูงเด่นเหนือชนชั้นอื่นในฐานะ “ผู้นำ” และมีชนชั้นแนวร่วมหรือ “กำลังดัน” หรือ “พันธมิตร” คือ ชนชั้นชาวนา (บางประเภทที่ไม่เข้าข่ายเป็นชนชั้นกรรมาชีพโดยจิตสำนึก) ชนชั้นนายทุนน้อย ชนชั้นนายทุนชาติผู้รักชาติรักประชาธิปไตย ฯลฯ ซึ่งเป็นการตอกย้ำ “ลักษณะทางชนชั้น” ในกรอบวิธีคิดแบบที่ค่านิยมของ “ประชาชน” ถูกกำกับจากฐานของชนชั้นทางเศรษฐกิจและการเข้าถึงทรัพยากรในการผลิต แต่ในที่นี้ก็ยังต้องอาศัย “กำลังปฏิวัติขั้นปัจจุบัน” อันเป็นยุทธศาสตร์ยุทธวิธี ซึ่งอาศัยฐานทางการเมืองของผู้ถูกปกครองและขัดแย้งกับโครงสร้างส่วนบนของสังคมนิยมในฐานะ “ผู้ถูกกดขี่”

ผลที่ปรากฏได้ชัดคือ ในระเบียบการพรรคมีการแบ่งระดับการพิจารณาอย่างชัดเจนในการกำหนดการเป็นสมาชิกบนกรอบคิดและวิธีพิจารณาบนฐานทางชนชั้นที่นอกจากสมาชิกจะต้องมีอายุครบ 18 ปี บริบูรณ์และมีผู้รับรองแล้ว จำนวนผู้รับรอง ระดับของผู้รับรอง และจำนวนของ “ระยะเตรียม” ก่อนเป็นสมาชิกสมบูรณ์จะไม่เท่ากัน โดยนอกจากจะต้องผ่านการจัดตั้งตามหลัก

ปรับทุกข์ ผูกมิตร 4 ตี 5 ร่วม 7 จังหวะ⁴ จนเป็นมวลชน ก้าวหน้า และมีคุณสมบัติทางการเมืองจนสามารถขึ้น หรือถูกพิจารณาให้เป็นแกน ผ่านแกนไปจัดตั้ง มวลชน และเป็นสมาชิกสันนิบาตเยาวชนผู้รักชาติ รักประชาธิปไตยแห่งประเทศไทย หรือ สยท. หรือ ย. แล้ว การขึ้นเป็นสมาชิกเตรียม (สำรอง) หรือ ส.เตรียม ในหมวด 1 ข้อ 4 ยังกำหนดไว้ว่า

(1) กรรมการ ขาวนารับจ้าง ขาวนาจน คนจนในเมือง ต้องมีสมาชิกสมบูรณ์แนะนำ 2 คน ผ่านการอนุมัติจาก คณะกรรมการตำบลหรือเทียบเท่า มีระยะเตรียมการ เป็นสมาชิก 6 เดือน

(2) ขาวนากลาง พนักงานรับจ้าง ปัญญาชน ข้าราชการชั้นผู้น้อย ผู้มีอาชีพอิสระ ต้องมีสมาชิก สมบูรณ์ 2 คนแนะนำ (หนึ่งในสองคนต้องเป็นสมาชิก 6 เดือนขึ้นไป) ผ่านการอนุมัติจากคณะกรรมการตำบล หรือเทียบเท่า มีระยะเตรียมเป็นสมาชิก 9 เดือน

(3) นอกเหนือจาก (1) และ (2) ต้องมีสมาชิกสมบูรณ์ 2 คนแนะนำ (หนึ่งในสองคนต้องเป็นสมาชิก 1 ปี ขึ้นไป) ผ่านการอนุมัติจากคณะกรรมการจังหวัดหรือ เทียบเท่า มีระยะเตรียมเป็นสมาชิก 1 ปี

(4) สมาชิกพรรคการเมืองอื่นที่ถอนตัวออกมา ขอเข้าพรรค ต้องมีสมาชิกสมบูรณ์ 2 คนแนะนำ (หนึ่งใน สองคนต้องเป็นสมาชิก 2 ปีขึ้นไป - 4 ปีในกรณีที่มีผู้สมัคร เป็นระดับผู้รับผิดชอบของพรรคการเมืองนั้น) ต้องผ่านการ อนุมัติจากคณะกรรมการจังหวัดหรือเทียบเท่า มีระยะเตรียมการเป็นสมาชิก 2 ปี⁵

แต่ทั้งนี้จากข้อเท็จจริงแรกที่ว่า ในแง่โครงสร้างพรรค ที่ยึดติดที่ตัวบุคคลมากกว่าหลักการทางทฤษฎี หรือ

การทำงานผ่านสมาชิกตามโครงสร้างหลักการ ก็ปรากฏ หลักฐานจำนวนมากตั้งแต่ข้อเท็จจริงแรกๆ ที่ว่า ระบบ สมาชิกจากล่างสู่บน หรือจากประชาชนสู่พรรคไม่เคย เกิดขึ้นเลย มีเพียงการออกคำสั่งจากบนลงล่างผ่าน “สมาชิก” ในคณะกรรมการกลาง (ไม่ใช่ในนาม คณะกรรมการกลาง) เท่านั้น ข้อสังเกตประการต่อมา หากพิจารณาจากสมาชิกพรรคจะพบถึงข้อเท็จจริง อันเชื่อมโยงต่อมาว่า ในขณะที่พรรคเน้นการขีดชูชนชั้น กรรมมาชีพตามแนวทางทฤษฎีและระเบียบการของพรรค นั้น ในรูปแบบโครงสร้างของสมาชิกภาพหากแบ่งตาม ทฤษฎีจะยึดถือชนชั้นกรรมมาชีพเป็นหลัก ชนชั้นขาวนา นายทุนน้อย นายทุนชาติ ผู้รักชาติรักประชาธิปไตย เป็นพันธมิตร โดยมีการจัดแบ่งในทางปฏิบัติออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่ (1) กลุ่มผู้นำ (2) กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน (3) แนวร่วมและจัดตั้งฝ่ายนักศึกษาปัญญาชน (4) แนว ร่วมในองค์กร หนังสือพิมพ์ และอื่นๆ ผู้มีอำนาจที่แท้จริง ในระดับ “ส่วนกลาง” ไม่เคยเป็นชนชั้น “กรรมมาชีพ” หรือ “ขาวนา” หากแต่เป็นแกนนำในพรรคคอมมิวนิสต์ อันมีพื้นฐานมาจากการจัดตั้งจากชาวไทยเชื้อสายจีน และเต็มไปด้วยชาวไทยเชื้อสายจีนและเวียดนามในยุคแรก ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งพรรค และในยุคของเลขาธิการพรรคคนที่ 1 และ 2 และกลุ่มอดีตชนชั้นนายทุนน้อยหรือปัญญาชน ในยุคของเลขาธิการพรรคคนที่ 3 คือ มิตร สมานันท์ (เจริญ วรรณงาม) อดีตนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ ธง แจ่มศรี เลขาธิการพรรคคนที่ 4 มีเพียงระดับ “ภาค” หรือ “ภูมิภาค” คือระดับจังหวัดหรืออำเภอ เท่านั้น ที่มีสหหายชนชั้นขาวนาหรือกรรมมาชีพที่ขึ้นมาเป็น ผู้นำได้ในบางพื้นที่ ซึ่งชี้ให้เห็นความเป็นจริงในทาง ปฏิบัติที่ขัดแย้งกับหลักการ หรือเนื้อหาที่แท้จริงของ โครงสร้างพรรคคอมมิวนิสต์ไทย

⁴ กล่าวคือ ปรับทุกข์ ผูกมิตร ปักหลัก ชักชวน จัดตั้ง 4 ตี 5 คือ ใช้แรงงานดี ศึกษาดี คิดดี วินัยดี 5 ร่วม ได้แก่ ร่วมกิน ร่วมนอน ร่วมคิด ร่วมศึกษา ร่วมใช้แรงงาน 7 จังหวะ ได้แก่ รัศมุน ชุ่มชอน อุดทน ยาวนาน สะสมกำลัง รอคอยโอกาส

⁵ ดู ระเบียบการพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย หมวด 1 สมาชิกภาพ; สมาชิกเหล่านี้ปฏิบัติงานอยู่ในเขตงานต่างๆ ซึ่งเป็น องค์กรจัดตั้งตั้งแต่ระดับพื้นฐาน สำหรับการแบ่งเขตงานนั้น โปรดดู เยาวินิตย์ เพียงเกษ, วัฒน วรรณยางกูร (บรรณาธิการ), 2546: 72-79 ซึ่งแบ่งเขตงานได้อย่างละเอียดและน่าเชื่อถือ และสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ของผู้ศึกษาที่สุด

2. ปัญญาชนในฐานะกลุ่มสังคม และ ปัญหาในการผูกขาดคำอธิบายของ ปัญญาชนฝ่ายซ้ายในการศึกษาเรื่อง พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะได้อภิปรายถึงความแตกต่างระหว่างกลุ่มที่เรียกว่าปัญญาชน ซึ่งเป็นกลุ่มที่แทบจะยึดกุม หรือผูกขาดคำอธิบายเกี่ยวกับ พคท. ในปัจจุบันว่ามีพื้นเพและความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ อีกทั้งการก่อรูปที่ต่างออกไป อันส่งผลให้มีจิต โลกทัศน์ ที่แตกต่างจากสหายพื้นฐาน อันเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการพิจารณาถึงความน่าเชื่อถือ โลกทัศน์ หรือทัศนคติของปัญญาชนว่า ไม่ได้มีความเป็นเนื้อเดียวกันกับสหายพื้นฐาน ดังเช่นในแนวทางคำอธิบายที่ผ่านมา ที่มักจะถูกเหมารวมเป็นผู้ร่วมอุดมการณ์ หรือสรุปเอาโดยง่ายว่าเมื่อคนกลุ่มหนึ่งมีความคิด ความรู้สึกอย่างหนึ่ง คนอีกกลุ่มหนึ่งก็จะมีคิดเช่นเดียวกันตามไปด้วย โดยละเลยซึ่งความแตกต่างระหว่างกลุ่ม อันมีพื้นเพ ที่มา ประสบการณ์ กลุ่มสังคม ฯลฯ แตกต่างกัน แม้จะเคยร่วมอยู่ในขบวนการเดียวกันก็ตาม

2.1 ข้อถกเถียงและกำเนิดของปัญญาชนในฐานะกลุ่มสังคม และกลุ่มสังคมปัญญาชนในสยาม

นักวิชาการหลายๆ คนเห็นว่า คำว่าปัญญาชนเริ่มใช้ในความหมายที่หมายถึงกลุ่มทางสังคมก็ในช่วงยุคสมัยของการปฏิวัติอุตสาหกรรมที่มีการแบ่งงานกันทำ และขยายผลผลิตที่ซับซ้อนมากกว่าสังคมศักดินา อันเป็นงานที่แตกต่างไปจากงานที่ใช้แรงกายของคนที่ได้รับการศึกษาในระดับต่ำ (วิทยากร: อ้างจาก Tibor Huzar, 1976 : 81-101) ดังนั้น การเกิดขึ้นของปัญญาชนในฐานะกลุ่มทางสังคม จึงเป็นผลโดยตรงมาจากการพัฒนาแบบทุนนิยม เช่นเดียวกับกับกลุ่มทางสังคมของชนชั้นล่างหรือชนชั้นแรงงาน (working class) ที่ต้องทำงานเพื่อแลกกับค่าจ้างก็เกิดมาในช่วงเวลาเดียวกัน

ในฐานะ Proletariat อันถูกนำมาใช้ในช่วงกลางของศตวรรษที่ 19 ซึ่งหมายถึงชนชั้นต่ำสุดของสังคม (Lowest Class) ที่ต้องทำงานรับจ้าง รับค่าแรงอันแสนแร้นแค้นและขัดสน (indigent wage-earners) แม้จะมีข้อขัดแย้งว่าปัญญาชนในลักษณะของการเป็นกลุ่มสังคม มีปรากฏมาก่อนสังคมอุตสาหกรรมในรูปของกลุ่มปัญญาชนทางศาสนา ในฐานะของผู้ผูกขาดองค์ความรู้ทางศาสนา ปรัชญา และวิทยาศาสตร์ รวมถึงหน้าที่ในการบริการสังคม ซึ่งปัญญาชนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มปัญญาชนของชนชั้นขุนนางศักดินาที่ได้รับส่วนแบ่งจากการกดขี่ขูดรีดในระบบ แต่ขณะเดียวกันก็ถูกทำลายจากบางส่วนของสังคมขุนนางเอง เช่น ผู้นำทางการเมืองหรือกษัตริย์ (Forgacs, 2000: 301-311) แต่ก็แตกต่างจากกลุ่มปัญญาชนในสังคมอุตสาหกรรม เนื่องจากกลุ่มปัญญาชนแบบใหม่กลายเป็นกลุ่มสังคมซึ่งถูกฝึกฝนให้เป็นผู้เชี่ยวชาญในแต่ละสาขาอาชีพ โดยที่ต้อง “ลงทุน” เพื่อขยายพลังการผลิตในสังคมทุนนิยม

ปัญหาที่ตามมาของการถกเถียงในการศึกษาที่ผ่านมาคือ เราจะจัดกลุ่มปัญญาชนเป็นชนชั้นใดและมีลักษณะอย่างไร ต่อปัญหาดังกล่าว วิทยากร เชียงกุล ได้สรุปไว้ว่า ในสังคมทุนนิยมที่ประกอบไปด้วย 2 ชนชั้นหลัก อันมีชนชั้นนายทุนผู้ครอบครองปัจจัยการผลิตกับชนชั้นแรงงานนั้น กลุ่มปัญญาชนอาจมีทั้งหน้าที่เป็นผู้ช่วยของชนชั้นนายทุนในฐานะที่เป็นผู้บริหารจัดการจากกลุ่มคนผู้ (ถูกฝึกฝนและลงทุนให้) มีปัญญา ความรู้ แต่ขณะเดียวกันปัญญาชนก็ไม่ใช่อำนาจที่สามารถใช้ความรู้ในการกุมอำนาจทางการเมืองได้เต็มที่ ทั้งนี้ยังต้องแข่งขันและประนีประนอมกับกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ อีกทั้งยังไม่ได้มีลักษณะอันเป็นเอกภาพจนสามารถที่จะเรียกว่าเป็น “ชนชั้น” ได้ เพราะพวกเขามีทั้งกลุ่มที่ทำงานรับใช้ระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ดำรงอยู่ และกลุ่มที่วิพากษ์วิจารณ์ คัดค้านระบบสังคมที่ดำรงอยู่ ดังนั้นบทบาทสองด้านที่ขัดแย้งกันของกลุ่มปัญญาชน

จึงเป็นปัญหาของการถกเถียงที่สำคัญเรื่อยมา⁶ แต่ท้ายที่สุดแล้ววิทยากร ก็ได้เสนอให้หลีกเลี่ยงออกจากปัญหาการโต้แย้งที่ไม่มีวันจบนี้ ด้วยการหันไปมองบทบาทเฉพาะของปัญญาชนในแต่ละบริบทหรือยุคสมัยของสังคม และหลีกเลี่ยงการกล่าวถึงปัญญาชนอย่างเหมารวม

ดังนั้นแม้การโต้แย้งจะไม่เป็นอันยุติลง และดูจะไม่มีประโยชน์มากนักในการเข้าไปถกเถียงถึงรายละเอียดปลีกย่อย แต่สิ่งหนึ่งที่แสดงให้เห็นได้คือ การเป็นกลุ่มสถานภาพทางสังคมของปัญญาชน ที่ถูกสร้างหรือถูกนิยามว่าเป็นกลุ่มสังคมอันเป็นสิ่งใหม่ภายใต้บริบทของทุนนิยมอุตสาหกรรม และมีปัญหาในการแยกแยะ/จำแนก/จัดประเภทอย่างตายตัว ซึ่งต้องคำนึงถึงบทบาทและสถานะอันหลากหลายของปัจเจกบุคคลภายในกลุ่มสถานภาพนั้นๆ⁷ และต้องคำนึงถึงอีกว่า ภายใต้วิวัฒนาการของระบบสังคมและวัฒนธรรมในประวัติศาสตร์ กลุ่มอาชีพ/กลุ่มสถานภาพทางสังคมได้เติบโตทับซ้อนกันกับพลวัตทางวัฒนธรรมและกรอบโครงสร้างใหญ่ทางสังคม วัฒนธรรม ระบบเศรษฐกิจและการเมือง อันจะเห็นได้ว่าในบริบทของสังคมสยาม-ไทย นั้น วิวัฒนาการของระบบเศรษฐกิจแบบทุนและโครงสร้างสังคมจารีตประเพณีมีการซ้อนทับกันเช่นเดียวกับกรอบความคิดเรื่องรัฐ-ชาติ โดยไม่สามารถแยกออกได้อย่างง่ายดายในทางปฏิบัติ และไม่ได้เกิดขึ้นอย่างฉับพลันทันทีโดยที่สามารถตัดแบ่งวิวัฒนาการระหว่างสังคมศักดินามาสู่ทุนนิยม โดยมองภายในกรอบแคบๆ เพียงความสัมพันธ์

ทางการผลิต หรือโครงสร้างสังคมจารีตประเพณีระหว่างระบบมุลนาย-ไพร่ มาเป็นโครงสร้างสังคมระบบทุนหรืออื่นๆ ได้อย่างชัดเจนและตายตัว มากกว่าการมองอย่างเป็นพลวัตที่มีความหลากหลายและต่อสู้ขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มต่างๆ

ในบริบทของสังคมสยาม-ไทย ลักษณะ “ช่วงชั้น/กลุ่มทางสังคมที่มีวิวัฒนาการและพลวัต” นั้น สืบย้อนไปได้ถึงการเป็นกลุ่มทางสังคมในกรณีของปัญญาชน ตั้งแต่เมื่อครั้งต้นรัตนโกสินทร์ และมีการปรับตัวและวิวัฒนาการภายใต้เงื่อนไขของความจำเป็นทางประวัติศาสตร์ โดยกระแสความคิดของการต่อสู้ขัดแย้งของกลุ่มสถานภาพทางสังคมในช่วงก่อนและภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ได้บ่มเพาะปัญญาชนที่จะถือว่ามีลักษณะเป็น “กลุ่มสังคมแบบปัญญาชน” ในความหมายของการวิวัฒนาการของกลุ่มสังคมแบบใหม่ อันพยายามรวมตัวกัน หรือแยกตัวออกมาจากลักษณะของกลุ่มขุนนางแบบเก่า ที่ใกล้ชิดกับกลุ่มเจ้านายในโครงสร้างสังคมมุลนาย-ไพร่แบบเก่าก็ว่าได้ โดยจะเห็นร่องรอยของการเป็นกลุ่มสังคม (หรือกลุ่มสถานภาพ หรือกลุ่มภูมิปัญญา) ตั้งแต่อิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงในช่วงต้นของกรุงรัตนโกสินทร์ในช่วงเวลานี้ อย่างน้อยๆ ก็ส่วนหนึ่งโดยเฉพาะการปรับตัวในกลุ่มเจ้านาย แต่อาจยังไม่ถือเป็นปัญญาชนที่บ่มเพาะมาเพื่อ หรือเป็นผลของระบบเศรษฐกิจแบบใหม่เพียงอย่างเดียว มากไปกว่าการเปลี่ยนแปลง หรือความพยายามปรับตัวทางการเมืองในภูมิภาค ซึ่งกำลัง

⁶ โดยแบ่งได้เป็น 5 กลุ่มความคิดคือ 1. พวกที่มองว่าปัญญาชนเป็นชนชั้นคนงานใหม่ (New Working Class) 2. พวกที่มองว่าปัญญาชนเป็นชนชั้นนายทุนน้อย (Petit bourgeoisie) 3. พวกที่จัดปัญญาชนเป็นชนชั้นใหม่ซึ่งเรียกว่า ชนชั้นนักวิชาชีพผู้จัดการ (Professional Managerial Class) 4. พวกที่อธิบายว่าปัญญาชนขึ้นอยู่กับชนชั้นที่แตกต่างกันหลายชนชั้น 5. พวกที่อธิบายว่าปัญญาชนมีฐานะทางสังคมการเมืองที่ขัดแย้งกัน (Contradictory Locations) ภายใต้ความสัมพันธ์ทางชนชั้น เนื่องจากพวกเขาอยู่ระหว่างกลางชนชั้นหลักที่เป็นปฏิปักษ์กัน 2 ชั้น (นายทุนกับคนงาน) ในสังคมทุนนิยม ดูเพิ่มเติมใน วิทยากร เชียงกูล, ปัญญาชน: ชนชั้นนำในโลกยุคข้อมูลข่าวสาร, กรุงเทพฯ: มิ่งมิตร, 2538

⁷ ทั้งในสังคมแบบมุลนาย-ไพร่เช่นในสังคมสยาม ซึ่งในช่วงต้นรัตนโกสินทร์ได้ก่อให้เกิดกลุ่มที่นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ เรียกว่า “ไพร่กุ่มพี” และกลุ่มอาชีพอิสระ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของพลวัตในการเปลี่ยนแปลงของสยามในภายหลัง หรือในสังคมสมัยใหม่ปัจจุบันที่นักวิชาการส่วนใหญ่มักเรียกว่าเป็นสังคมทุนนิยมอุตสาหกรรม ซึ่งสามารถมีได้ทั้งสถานะของการเป็นนายทุน ลูกจ้าง หรือกระทั่งเกษตรกรในเวลาเดียวกันในทางเศรษฐกิจและอาชีพ โดยที่ระบบทุนสมัยใหม่เปิดพื้นที่ให้สามารถกระทำได้ เช่น ผ่านการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์

“จำเป็นต้อง” พัฒนาไปสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่อันต้อง
 ดิ้นรนจากการล่าอาณานิคม และพัฒนาความก้าวหน้า
 ในเชิงสังคมวัฒนธรรมอันเป็นอัตลักษณ์ของตนเองที่ไม่ใช่
 การสร้างสังคมให้เป็นแบบตะวันตก ทั้งนี้เป็นไปเพื่อ
 “ให้ประเทศมหาอำนาจตะวันตกยอมรับการดำรงอยู่
 ตามแบบจารีตประเพณีซึ่งกำลังมีการปรับปรุง และ
 เปลี่ยนแปลงจากภายในของสยามเอง” (ดู นครินทร์,
 2553 : 24)

ร่องรอยของกลุ่ม “ช่วงชั้นทางภูมิปัญญา” กลุ่ม
 แรกๆ ที่เข้าข่ายนี้คือกลุ่ม “สยามหนุ่ม” อันนำโดย
 รัชกาลที่ 5 ผู้นำพาการเปลี่ยนแปลงหลายประการ
 ในเวลาต่อมา แต่ผลกระทบอันคาดคิดหรือควบคุมไม่ได้
 หลังจากนั้นก็ได้เกิดกลุ่มช่วงชั้นภูมิปัญญาทางสังคม
 ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 5 กลุ่มที่สำคัญคือ กลุ่มเจ้านาย
 กลุ่มข้าราชการ กลุ่มคนชั้นกลางนอกระบบราชการ
 กลุ่มราษฎรสามัญชน และกลุ่มปัญญาชนซึ่งเป็นผู้นำ
 ความคิดของยุคสมัยอันเป็นผลมาจากวิวัฒนาการที่
 เสื่อมคลายลงของระบบมูลนาย-ไพร่ อันเนื่องมาจากการ
 ขยายตัวทางการค้าจนเกิด “ไพร่กฏุมพี” ขึ้นมา จนเกิด
 กลุ่มคนชั้นกลางที่พัฒนาตัวเองมาจากส่วนหนึ่งของ
 ไพร่กฏุมพี ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มคนที่มีอาชีพอิสระ
 อันหลากหลาย แม้แต่ทนายความซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ตกค้าง
 มาจากระบบเก่าและนักหนังสือพิมพ์ กระทั่งกลุ่มอาชีพ
 ต่างๆ การสร้างและสนับสนุนการศึกษาในระบบ
 ทั้งการไปเรียนต่างประเทศ และระบบการศึกษาภายใน
 ประเทศ อันเป็นความพยายามดิ้นรนและปรับตัวจากลัทธิ
 ล่าอาณานิคม จนในภายหลังทศวรรษ 2440 เป็นต้นมา
 เกิดข้าราชการสมัยใหม่ที่มีความรู้จากการฝึกอบรมใน
 สถานศึกษาที่เป็นทางการ และแบ่งย่อยออกได้เป็นกลุ่ม
 วิชาชีพต่างๆ อันเป็นกลุ่มสังคมที่มีสำนักของการรวม
 กลุ่มอย่างมากที่สุดกลุ่มหนึ่ง (ดู นครินทร์, 2553 : 20-28)

จะเห็นได้ว่าระบบการศึกษาแบบใหม่ในสถานศึกษา
 ที่เป็นทางการ เป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่ก่อให้เกิดการรวม
 กลุ่มสังคมขึ้นมาในช่วงก่อนการปฏิวัติสยาม แม้จะเป็น

ผลผลิตหรือความจำเป็นจากเงื่อนไขอื่นๆ ก็ตาม
 เป็นประการแรก และเป็นกำเนิดของค่านิยมความเป็น
 กลุ่มสังคมที่เรียกว่ากลุ่มปัญญาชน ในสำนักที่ต้อง
 ถูกกำกับด้วยการผ่านการศึกษาอย่างเป็นทางการใน
 ภายหลัง เป็นประการที่สอง ทั้งนี้ปัญญาชนในอดีตไม่มี
 การกำกับหรือเกณฑ์อย่างชัดเจนลงไปว่า ต้องมีหรือต้อง
 ผ่านการศึกษาแค่ไหนและอย่างไรจึงจะเรียกได้ว่าเป็น
 ปัญญาชน อันเป็นผลโดยตรงจากระบบการศึกษาในอดีต
 ที่ไม่มีความชัดเจนในเชิงรูปแบบเช่นในปัจจุบัน โดยในสมัย
 รัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325 – 2411) มีลักษณะ
 คล้ายคลึงกับสมัยกรุงศรีอยุธยาที่ให้วัดและบ้านรับผิดชอบ
 ในการจัดการศึกษา รัฐหรือราชสำนักให้ความอุปถัมภ์
 การศึกษาฝ่ายพุทธจักร (ดู พิมพ์พรรณ, 2536 : 27-28)
 วิชาซึ่งก็สอนกันในวงศาตถาญาติ วิชาศิลปะป้องกันตัว
 ก็มักจะฝากตัวเข้าเป็นศิษย์ในสำนักต่างๆ ทั้งนี้ปรากฏ
 การริเริ่มสร้างแบบแผนการศึกษาขึ้นมาบ้างในรูปของ
 แบบเรียนในสมัยรัชกาลที่ 3 การตั้งโรงพิมพ์และพิมพ์
 หนังสือในสมัยรัชกาลที่ 4 (พิมพ์พรรณ, 2536 : 27-31)
 แต่กระนั้นก็ยังไม่ถือว่าเป็นการศึกษาและการวัดผลใน
 ระบบอย่างมีแบบแผน ดังนั้นปัญญาชนในช่วงก่อน
 รัชสมัยของรัชกาลที่ 5 จะมีความหมายอย่างกว้างที่
 หมายถึงนักปราชญ์ หรือบัณฑิต หรือคนที่มีความฉลาด
 เพราะเรียนมามาก ที่ได้รับการยกย่องยอมรับจากหน้าที่
 การงาน และการประกอบอาชีพเสียมากกว่า

แต่เมื่อเกิดกลุ่มสังคมอย่างหลากหลายภายใต้ระบบ
 เงินตรา และการปรับตัวในยุคของสยามใหม่ครั้งแรก
 ก่อให้เกิดผลลัพธ์ในเชิงนโยบายจากพระราชดำรัส
 ของรัชกาลที่ 5 จนเกิดการจัดตั้งสถานศึกษาในระบบ
 อย่างมีแบบแผน ซึ่งแม้ **ระยะแรก** จะเป็นการจัดการ
 ศึกษาภายในพระบรมมหาราชวัง อันมีเป้าประสงค์เพื่อ
 จัดการศึกษาสำหรับบุตรหลานของเจ้านายและข้าราชการ
 เท่านั้น (พ.ศ. 2414-2427) แต่ถือได้ว่าเป็นการจัด
 รูปแบบของการศึกษาแผนใหม่เป็นแบบรูปนัย (Formal
 Education) ครั้งแรก ส่วน**ระยะที่สอง** เป็นระยะของ

การจัดการศึกษาสำหรับปวงชน (พ.ศ. 2427 – 2453) โดยจัดตั้งโรงเรียนหลวงคือ โรงเรียนมหรณพารามในปี พ.ศ. 2427 เป็นแห่งแรก และจัดตั้งการศึกษาในระบบขั้นสูง คือการตั้งโรงเรียนแพทยากร (พ.ศ. 2432) โรงเรียนมหาดเล็กหลวง (พ.ศ. 2437) โรงเรียนฝึกหัดครู (พ.ศ. 2435) ซึ่งโรงเรียนขั้นสูงกว่าโรงเรียนมูลศึกษาขั้นต้นเหล่านี้ เป็นโรงเรียนที่ผลิตบุคลากรอันถือเป็น “ปัญญาชน” ที่หมายถึงผู้สำเร็จการศึกษาในโรงเรียนมากกว่าการศึกษาเพียงเพื่ออ่านออกเขียนได้ขั้นต้น โดย “ระบบการศึกษา” กลุ่มแรกๆ ของสยาม และในปี พ.ศ. 2452 มีการปรับปรุงหลักสูตรเพิ่ม “ชั้นมัธยมสูง” เข้ามาอันนับเป็นความรู้เทียบเท่าขั้นต้นของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2453 ประกาศตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือนเพื่อฝึกคนเข้ารับราชการตามกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ต่อมาปี พ.ศ. 2459 ยกฐานะขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นับเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของประเทศไทย และตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูหญิงขึ้นเป็นครั้งแรกที่โรงเรียนเบญจมราชาลัย ในปี พ.ศ. 2456

สิ่งที่ชัดเจนที่สุดคือการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา และมีการเรียกเก็บเงินศึกษาพลีจากประชาชนคนละ 1- 3 บาท เพื่อนำไปใช้จ่ายในการจัดดำเนินการประถมศึกษา ในปี พ.ศ. 2464 ผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาและการจัดตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนี้ ด้านหนึ่ง แสดงให้เห็นว่าการศึกษาและการอ่านออกเขียนได้ไม่ใช่เรื่องของ “ผู้มีชาติตระกูล” หรือคนกลุ่มน้อยจำนวนหนึ่งอีกต่อไป แต่เป็นสิ่งที่ “ทุกคนเข้าถึงได้” ในเชิงหลักการ ในอีกด้านหนึ่งเมื่อทุกคนสามารถเข้าถึงได้แล้วนั้น ก็ถือเป็น “เกณฑ์อย่างใหม่” ในการแบ่งแยกเบื้องต้นระหว่างการศึกษ “ภาคบังคับ” ขั้นพื้นฐาน ซึ่ง “ทุกคนได้รับอย่างทั่วถึง” ในเชิงหลักการ กับการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นไป และแง่มุมด้านที่สามคือ การสร้างสำนึกที่ว่า การศึกษาต้องมีการ “ลงทุน” และทุกคนต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับการศึกษา อันสร้างให้การศึกษากลายเป็น

วาระและสำนึกแห่งชาติที่ต้องมีค่าใช้จ่ายผ่านการเก็บเงินศึกษาพลี แม้จะมีการยกเลิกการเก็บเงินศึกษาพลีในปี พ.ศ. 2473 แต่ก็ยังต้องใช้จ่ายในลักษณะของงบประมาณการศึกษา

ด้วยเหตุทั้ง 3 ประการ นำมาสู่ “เกณฑ์อย่างใหม่” หรือเป็นการเปลี่ยนผ่านจากทัศนคติของการแยกชนผู้มีปัญญาผ่านการพินิจอย่างไม่เป็นทางการ (Informal) ซึ่งสัมพันธ์กับรูปแบบการศึกษาแบบโบราณ มาเป็นการพินิจและตัดสิน/กำกับผ่านการศึกษามีรูปแบบอย่างเป็นทางการ (Formal Education) ผ่านการจัดการศึกษารูปแบบใหม่ซึ่งแยก “ชนผู้มีปัญญา ความรู้มาก” ผ่านการศึกษาในระดับที่สูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ทุกคนเข้าถึงได้ ภายหลังจากการประกาศพระราชบัญญัติประถมศึกษาและการตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และขยายตัวอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นภายหลังการปฏิวัติสยาม ผ่านหลัก 6 ประการ ซึ่งในข้อ 6 ระบุว่า “จะต้องให้การศึกษอย่างเต็มที่แก่ราษฎร” ในเชิงรูปธรรมที่สำคัญคือ ส่วนของการศึกษาขั้นพื้นฐานมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาทั่วราชอาณาจักร ใน พ.ศ. 2478 ทำให้การศึกษาประชาชนกระจายไปทุกตำบลเป็นครั้งแรก ส่วนของการศึกษาขั้นสูง คือการก่อตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง เพื่อรองรับระบบและการปรับตัวใหม่ตามแบบของการผลิตคนเข้าสู่ หรือรองรับกับระบบใหม่ ภายหลังจากการปฏิวัติหรือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรัฐเข้าสู่ระบอบรัฐธรรมนูญอย่างฉับพลันตามแบบฝรั่งเศสภายหลังการปฏิวัติซึ่งก่อตั้ง Académie des sciences morales et politiques ขึ้นมาในปี ค.ศ. 1832 (ดู Johan Heilbron, 2004 : 145-157) และการเปิดแผนกอุดมศึกษาขึ้นในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ในปี พ.ศ. 2481 ซึ่งเป็นการกำกับในเชิงหลักการอย่างเข้มแข็งอีกครั้งว่า การศึกษาในระบบระดับสูงเป็นเครื่องการันตีความเป็นปัญญาชนโดยอัตโนมัติ

กลุ่มปัญญาชนเหล่านี้เป็นกลุ่มสังคมที่เป็นผลและถูกสร้างมาเพื่อระบบเศรษฐกิจและธรรมเนียมการปกครอง และสร้างรูปแบบของรัฐหรือสังคมแบบใหม่ที่มีผลมาถึงปัจจุบันอย่างชัดเจน หรือในยุคที่นครินทร์ เรียกว่าเป็น “การปรับตัวของสถาบันการเมืองในยุคของสยามใหม่ครั้งที่ 2” ซึ่งเริ่มจากกลุ่มสังคมที่ก่อให้เกิดการปฏิวัติสยาม 2475 อันเป็นกลุ่มที่เป็นรูปธรรมที่สุดของความ “ใหม่” อันสอดคล้องกับความเป็นกลุ่มสังคมที่ก้าวเข้าสู่ความใหม่จริงๆ ที่เริ่มจะไม่ได้อิงหรืออยู่ในโครงสร้างส่วนในของโครงสร้างศักดินา หรือโครงสร้างแบบมุลนาย-ไพร่มากนัก ตรงกันข้ามกลับเป็นกลุ่มที่พยายามดิ้นรนขึ้นมาเพื่อเสนอที่ทางให้แก่ตนเองและสังคม ซึ่งระบบเก่าไม่อนุญาตให้กระทำได้ และกลุ่มสังคมเหล่านี้เองที่ผลิตกลุ่มปัญญาชนในยุคต่อมา อันเป็นผลลัพธ์ที่ชัดเจนที่สุดของกลุ่มสังคมของปัญญาชนที่ถูกกำกับโดยการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การเมืองในระบอบใหม่ หรือเรียกได้ว่าเป็นกลุ่มสังคมของปัญญาชนแบบทุนนิยม และถูกกำกับโดยการที่ต้องผ่านการศึกษารูปแบบใหม่ได้ก่อให้เกิด “กลุ่ม” ปัญญาชนในลักษณะนิยามแบบกลุ่มสังคม อันเป็นผลมาจากการศึกษารูปแบบใหม่ที่เกิดการนิยามกลุ่มปัญญาชนในระบบการศึกษาให้เป็นเนื้อเดียวกันหรือกลุ่มปัญญาชนในสถาบันการศึกษาชั้นสูงเกินกว่าระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ถูกรวมเป็นกลุ่มทาง “สถาบันการศึกษา” และกลุ่ม “สาขาวิชา” ในสถาบันการศึกษาเหล่านั้นในเบื้องต้น และวิวัฒนาการต่อมาเป็นกลุ่มปัญญาชนในกลุ่มสมาคมต่างๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่าผลจากเหตุปัจจัยต่างๆ ในยุคของการปรับตัวของสยามใหม่ครั้งที่ 1 ซึ่งถือว่าเป็นต้นธารของการเปลี่ยนแปลงของสังคมการเมืองของสยาม ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหนึ่งอันเป็นผลมาจากการจัดการศึกษาอย่างมีแบบแผน คือเกณฑ์ในการเป็น “ผู้มีปัญญามาก” ที่ถูกกำกับโดยรูปแบบการศึกษาเอง และการเป็น “กลุ่มสังคม” ของ “ผู้มี

ปัญญามาก” หรือการพินิจผู้มีปัญญาในลักษณะเป็นกลุ่มก้อน ที่ถูกจัดประเภท รวมกลุ่ม โดยระดับ/คุณวุฒิ กระทั่งสถาบันทางการศึกษา และการรวมกลุ่มก้อนสังคมโดยตัวของพวกเขาเองผ่านพื้นฐานของโครงสร้างการศึกษาอย่างเป็นทางการ จนในท้ายที่สุดความเป็นปัญญาชนและกลุ่มสังคมของปัญญาชน ก็ถูกนิยามให้แคบลงว่าหมายถึง “คนมีความรู้ที่หมายถึงนิสิตนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา” (พจนานุกรมไทยฉบับ เปลื้อง ฉนคร) ซึ่งดำเนินมาพร้อมกับวิวัฒนาการของการศึกษาในระบบ (ดูวิวัฒนาการทางการศึกษาได้ใน ประไพ (2542); พิมพ์พรรณ (2536) เป็นต้น) ดังจะเห็นได้ว่า ในทางปฏิบัตินี้กลุ่มปัญญาชนในยุคสยามใหม่ในแต่ละกลุ่มอาชีพของตนเองเหล่านี้ก็ผ่านการศึกษารูปแบบใหม่มาแทบทั้งสิ้น ไม่ว่าจะผ่านการศึกษาจากต่างประเทศตั้งแต่กลุ่มเจ้านาย กลุ่มนักศึกษาผู้ได้รับการคัดเลือกให้ไปเรียนต่างประเทศ ในยุคริเริ่มของการสนับสนุนทางการศึกษาเพื่อรองรับกับระบบรวมศูนย์อำนาจ และการจัดการระบบราชการแบบใหม่ของรัชกาลที่ 5 หรือการศึกษาในประเทศอันเริ่มจากสถาบันการศึกษาระดับสูง เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โรงเรียนนายร้อย โรงเรียนกฎหมาย โรงเรียนฝึกหัดครูมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แม้แต่การบวชเรียนก็ตาม

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้สรุปได้ว่า แม้จะมีการโต้เถียงถึงสถานะของปัญญาชน แต่ในท้ายที่สุดปัญญาชนได้ดำรงสถานะเป็นช่วงชั้น/กลุ่มทางสังคมในสังคมสมัยใหม่ ซึ่งความเป็นปัญญาชนถูกกำกับโดยเงื่อนไขของการที่ต้องผ่านการศึกษาในระบบ ในพลวัตของการปรับตัวนั้น และกลายเป็นกลุ่มสังคมในลักษณะอันเป็นกลุ่มก้อน หรือกลุ่มสังคมผ่านการรับรองโดยระบบนั้นเช่นกัน ซึ่งปัญญาชนในความใหม่นี้ลงทุนในการเป็นเจ้าของปัญญา ความรู้ หรือคุณวุฒิทางการศึกษา อันอาจจะเรียกได้ว่าเป็นทุนในเชิงวัฒนธรรม (Cultural capital) หรือทุนในเชิงมนุษย์ (Human capital) เช่นเดียวกับคำเรียกของ อัลวิน

ดับเบิลยู. กูลด์เนอร์ (Alvin W. Gouldner) (วิทยาการ, 2538) ก็ได้ โดยหากพิจารณาในแง่นี้จะกล่าวไม่ได้ว่า “ทุกคนเป็นปัญญาชน แต่ทุกคนไม่ได้ทำหน้าที่ปัญญาชน” เพราะปัญญาชนสมัยใหม่อาจจะต้องรองรับด้วยการศึกษาในระบบโรงเรียนชั้นสูงกว่าชั้นพื้นฐาน และต้องการ “การลงทุน” เพื่อให้ได้มาซึ่งทุนหรือคุณวุฒิทางการศึกษา นอกไปจากความสามารถ หรือการเสาะแสวงหาปัญญาความรู้ ความเชี่ยวชาญในแขนง/สาขาวิชา เฉพาะทางใดๆ อีกทั้งก่อให้เกิด “กลุ่มสังคม” ของปัญญาชนขึ้นมาในช่วงเวลาเดียวกัน จนกล่าวได้ว่า กลุ่มสังคมลักษณะนี้ถูกกำหนดด้วยปัจจัยของคุณวุฒิเชิงระดับการศึกษาและเชิงสถาบันเพิ่มเข้ามา

ดังนั้นหากมองจากกรอบวิธีคิดของฝ่ายซ้าย จึงเป็นความแตกต่างอันดับแรกระหว่างกลุ่มปัญญาชน (Intellectual) ที่ต้องลงทุนในการศึกษาที่สูงกว่าระดับการศึกษาชั้นพื้นฐานและผ่านการรวมกลุ่มในสถาบันการศึกษา การเรียนรู้ในตำราและสาขาวิชาชีพเฉพาะทางต่างๆ ในระบบการศึกษา กับกลุ่มชนชั้นกรรมาชีพ (Working Class, Proletariat) ไม่ว่าชนชั้นกรรมาชีพในนิยามนี้จะรวมชาวนาเป็นแนวร่วมตามกรอบคิดของเหมา เจ๋อตง หรือเห็นว่าชาวนาเป็นชนกตัญญูตามกรอบคิดแบบคาร์ล มาร์กซ์ หรือเลนิน หรือไม่ก็ตาม

ต่อประเด็นนี้จึงนำมาสู่คำอธิบายหนึ่งที่ว่า เมื่อปัญญาชนดำรงอยู่ในฐานะของกลุ่มสังคมแบบใหม่ ซึ่งไม่ว่าจะมีสถานะเป็นอิสระ ไม่ขึ้นกับเจ้านายใด หรือมีสถานะแบบใดตามการถกเถียงทางทฤษฎี แต่ทั้งนี้การจำแนกในเบื้องต้นเราจะเห็นความแตกต่างทางสถานะและความจำเพาะเจาะจงของกลุ่มสังคมระหว่าง Intellectual และ Proletariat (หรือชาวบ้านธรรมดา) อย่างชัดเจน จึงน่าจะตั้งข้อสงสัยว่าปัญญาชนและกลุ่มชนชั้นกรรมาชีพ แม้จะเป็นกรณีที่อยู่ข้าง/ฝ่ายหรือมีลักษณะแนวคิด แนวทางอันพยายามจะเป็นตัวแทน/ผู้ต่อสู้ของชนชั้นกรรมาชีพ แต่พวกเขาจะถูกเหมารวม

สรุปเข้าพวกเดียวกันได้โดยสรุปเอาเพียงการอ้างอย่างลอยๆ ถึงความเป็นตัวแทน หรือการเข้าร่วมต่อสู้ในขบวนการเดียวกัน โดยละเลยไม่พิจารณาถึงความแตกต่างขั้นพื้นฐานอย่างง่าย ๆ ตั้งแต่คุณวุฒิการศึกษา ฐานะ อาชีพ ได้เพียงใด หรือหากกล่าวอย่างง่ายคือ จุดยืนทางการเมืองไม่ใช่สิ่งที่สามารถตัดสินลงไปได้ว่าไม่มีความแตกต่างหรือขัดแย้งกันภายในขบวนการ อันจะส่งผลให้การมองโลก ทศนคติ และการเรียนรู้แตกต่างกันในเวลาต่อมา

2.2 เจื่อนใจเชิงอัตวิสัยและการหล่อหลอมทางสังคมที่แตกต่างกันระหว่างสหอาชีพปัญญาชนกับสหอาชีพพื้นฐาน

เราจะเห็นได้ว่าสหอาชีพพื้นฐานและสหอาชีพปัญญาชนนั้นมีความแตกต่างกันอย่างมากทั้งในแง่ของปัจจัยทางวัตถุดิบสังคมและปัจเจกบุคคล ซึ่งถือเป็นเจื่อนใจเชิงอัตวิสัยจากฐานทางช่วงชั้น โดยที่การหล่อหลอมทางสังคมมาคนละแบบก่อให้เกิด “จริต” (Habitus) ที่แตกต่างกัน แม้ว่าในท้ายที่สุดจะมีการหล่อหลอมผ่านพรรคคอมมิวนิสต์มาเช่นเดียวกัน แต่ด้วยเจื่อนใจเชิงอัตวิสัยที่ต่างกันอย่างมากมาในช่วงแรก จึงสันนิษฐานได้ว่ามีแนวโน้มเชิงอัตวิสัยที่เรียนรู้ผ่านกระบวนการกล่อมเกลாத่างสังคมที่แตกต่างกันในท้ายที่สุด กล่าวคือ

(1) สหอาชีพพื้นฐานมีพื้นเพที่ต่างจากปัญญาชนอยู่มาก จะเห็นได้ว่าสหอาชีพพื้นฐานในกรณีของภาคเหนือเป็นสหอาชีพชนกลุ่มน้อยจำนวนมาก ในกรณีที่ผู้ศึกษาทำการศึกษาในภาคอีสานเป็นชาวไทยเชื้อสายลาว เวียดนาม และกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งอพยพมาจากฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขง โดยจะเห็นได้ว่าพื้นที่หลักของ พคท. เป็นพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ถึง 9 ใน 10 เขตงาน ซึ่งคนเหล่านี้มีสำนึกกรมหมู่ของการเป็นผู้อพยพมาจากฝั่งซ้ายของกลุ่มแม่น้ำโขง (ทั้งชาวไทยเชื้อสายลาวและกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ) และถูกลดทอนอำนาจในการปกครองตนเอง ในช่วงของการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5

(2) ปัญญาชนได้ดำรงสถานะเป็นช่วงชั้น/กลุ่มทางสังคมในสังคมสมัยใหม่ โดยในท้ายที่สุดถูกกำกับโดยเงื่อนไขของการที่ต้องผ่านการศึกษาในระบบที่ลงทุนในการเป็นเจ้าของทุนในเชิงวัฒนธรรม (Cultural capital) ดังนั้นจึงเป็นความแตกต่างอันดับแรกระหว่างกลุ่มปัญญาชน (Intellectual) ที่ต้องลงทุนในการศึกษาที่สูงกว่าระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและผ่านการรวมกลุ่มในสถาบันการศึกษา การเรียนรู้ในตำราและสาขาวิชาชีพเฉพาะทางต่างๆ ในระบบการศึกษา กับกลุ่มชนชั้นกรรมมาชีพ (Working Class, Proletariat) ซึ่งแทบทั้งหมดเรียนจบการศึกษาในระดับประถมศึกษาปีที่สี่แตกต่างจากสหายปัญญาชนที่กำลังศึกษาหรือเรียนจบแล้วในระดับมหาวิทยาลัย อย่างน้อยที่สุดคือในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ทำให้การมองโลก ทักษะคิดและการเรียนรู้แตกต่างกันในเวลาต่อมา ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าพื้นเพและพื้นฐานความรู้หรือ “ทุนที่เป็นคุณสมบัติทางการศึกษา” เป็นสิ่งที่สามารถบ่งบอกสถานะทางสังคมได้อย่างหนึ่งซึ่งความแตกต่างของวิถีชีวิตนั้นฝังลึกอยู่ในชุดความคิดที่ถูกกำหนดโดยสถานะทางสังคมของคนๆ นั้น (Sobel, 1981)

เมื่อพิจารณาจากการศึกษาของ เบเนดิก แอนเดอร์สัน ซึ่งเสนอว่า พื้นฐานทางสังคมเศรษฐกิจครอบครัวของนักศึกษาปัญญาชนส่วนใหญ่เกิดมาจากปัจจัยของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการศึกษาอันไม่สัมพันธ์กับการเปิดพื้นที่ทางการเมือง โดยการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้สร้างโอกาสในการไต่เต้าและยกฐานะ

ของตนเองให้ดีขึ้น สิ่งหนึ่งคือการยกระดับการศึกษาของลูกหลาน (แอนเดอร์สัน, 2544 :13-30) โดยทุกๆ ไปนั้นเราปฏิเสธไม่ได้ว่าแม้เราจะให้ความสำคัญกับทุนทางวัฒนธรรมก็ตาม แต่ทุนทางเศรษฐกิจก็ถือเป็นรากฐานสำคัญของทุนทางวัฒนธรรมและทุนทางสังคม เพราะการมีต้นทุนทางเศรษฐกิจมักจะนำมาซึ่งการแปรเปลี่ยนไปสู่การมีต้นทุนในรูปแบบอื่นๆ ต่อไปอีก ในกรณีของชนชั้นสูงคือการแสวงหาความเป็นเลิศซึ่งเป็นกุญแจสำคัญในการสถาปนาความเหนือกว่าเชิงสัญลักษณ์ (symbolic superiority) เหนือกลุ่มอื่น⁸ แต่การขยายขนาดทางการศึกษาที่เคยเป็นสัญลักษณ์ของชนชั้นสูงในสังคมหรือหนทางไปสู่สถานะดังกล่าว โดยเฉพาะตำแหน่งที่มั่นคงในระบบราชการ สิ่งนี้นักศึกษาปัญญาชนต้องเผชิญในช่วงก่อนและหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 โดยเฉพาะ 6 ตุลาคม 2519 กลับเป็นการปะทุในเชิงเศรษฐกิจที่ผูกโยงอยู่กับอเมริกาถึงจุดอิมพัลส์เงินเฟ้อและตัวเลขการว่างงานแสดงให้เห็นว่าใบปริญญามิใช่หลักประกันว่าจะต้องได้อาชีพการงานที่สูงส่งมั่นคงอีกต่อไป (แอนเดอร์สัน, 2544 :113) ประกอบกับการที่ต้องยอมรับด้วยว่าขบวนการของนิสิตนักศึกษาที่เคลื่อนไหวหลัง 14 ตุลา มีแนวคิดสังคมนิยมซึ่งต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมอย่างถึงราก (พุทธพล, 2546 : 179) อันได้รับอิทธิพลมาจากกระแสของการตื่นตัวทางเศรษฐกิจและการเมืองในตอนนั้น โดยพบว่าหลังจากกรณีพลาซ่าไชย⁹ เป็นต้นมานักศึกษาเริ่มถูกโจมตี และได้รับความไม่พอใจจากกลุ่มต่างๆ มากขึ้น รวมทั้ง

⁸ โดยแบบแผนการใช้ต้นทุนทางเศรษฐกิจที่แพร่หลายมากที่สุดเพื่อจะได้รับต้นทุนทางวัฒนธรรมก็คือการลงทุนไปกับการมีการศึกษาที่สูงขึ้น ครอบครัวชนชั้นสูงสามารถที่จะส่งบุตรหลานเข้ามหาวิทยาลัยราคาแพงและมีชื่อเสียง ซึ่งช่วยส่งเสริมการส่งผ่านสถานะจากรุ่นสู่รุ่น ขณะที่ชนชั้นกลางเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยรัฐซึ่งไม่แพงมากนัก และในหมู่ชนชั้นกลางระดับล่างก็มักจะหางานทำหรือไม่ก็กู้ยืมเงินเรียน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคนกลุ่มนี้หวังที่จะใช้ต้นทุนทางวัฒนธรรมที่ได้รับผ่านการศึกษาในระดับสูง เพื่อนำไปสู่การมีอาชีพที่ประกันต้นทุนทางเศรษฐกิจ และหวังว่าจะนำไปสู่สถานภาพอื่นๆ ตามมา ดู Johnson, 2008 : 303.

⁹ กรณีพลาซ่าไชย เริ่มขึ้นในวันที่ 3 กรกฎาคม 2517 โดยนายทองพูน ล้ำเลิศประเสริฐ ได้ปฏิเสธการจับกุมของตำรวจในข้อหาขบถในที่ห้ามจอด โดยเขาตะโกนบอกประชาชนว่า ถูกตำรวจซ้อม ทำให้ฝูงชนเข้ามาขัดขวางตำรวจและได้เข้าทำลายสถานีตำรวจพลาซ่าไชย มีการยิงตอโด้จากตำรวจและมีผู้บาดเจ็บล้มตายจำนวนมาก ซึ่งการต่อสู้ยืดเยื้อไปสองวัน และนักศึกษาได้ประณามการปราบปรามของตำรวจในครั้งนี้ ดู สุธาชัย, 2544: 127.

ถูกก่อจนทำลายจนไปถึงการลอบสังหาร¹⁰ โดยอันที่จริงมีมานานแล้วตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา แต่เหตุการณ์ที่รุนแรงเช่นนี้เพิ่งมาปรากฏอย่างชัดเจนในช่วงหลัง 14 ตุลา ที่ความนิยมและการ “เชียร์” นักศึกษาในช่วงก่อน 14 ตุลาคมลดลงอย่างมาก จากปัจจัยข้างต้น ประกอบกับการมีบทบาทอย่างสูงของนักศึกษาในการประท้วงหรือเรียกร้องต่างๆ ส่งผลให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองในสายตาฝ่ายอนุรักษ์นิยม แม้แต่กับชนชั้นใหม่ (กลุ่มพี) ที่คำนึงถึงความไม่มั่นคงของตนเองภายใต้สภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งแม้แต่พ่อแม่ผู้ด้อยการศึกษาที่มองการศึกษาในมหาวิทยาลัยว่าเป็นแค่เครื่องมือสำหรับความก้าวหน้าในชีวิต ก็ยังเกิดคำถามกับพฤติกรรมที่แหกคอกและการฝันถึงสังคมอุดมคติของนักศึกษาปัญญาชน

ด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่คำอธิบายว่าทำไมชนชั้นใหม่จึงได้หันมาถ่มน้ำลายรดตนเอง โดยการหันมาสนับสนุนเผด็จการและการปราบปรามนักศึกษาในช่วง 3 ปีให้หลัง ซึ่งนักวิชาการหลายๆ คนบรรยายเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ว่าเป็น “แบบฉบับ” ของการเมืองไทย และกระทั่งเป็นการกลับคืนสู่ “ภาวะปกติ” หลังใจแตกหลงระเรีงไปกับประชาธิปไตยเสียสามปี (แอนเดอร์สัน, 2544: 114) การ “ถ่มน้ำลายรดตนเอง” นั้นก็หมายถึง

การถ่มน้ำลายรดนักศึกษาซึ่งมีรากเหง้าเดียวกันกับตนเองด้วย แต่แม้จะมีฐานทางเศรษฐกิจแบบเดียวกันก็ตามมาด้วยการจำแนกประเภทและหมวดหมู่หรือ “ฐานะตำแหน่ง” (position or status)¹¹ ที่ต่างกัน ผ่านการศึกษาและการเป็นปัญญาชนในโครงสร้างของสถาบันการศึกษา

อย่างไรก็ตาม ไม่น่าแปลกอีกเช่นกันที่ขบวนการนักศึกษาจะต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมอย่างถึงราก รวมทั้งมีความเห็นอกเห็นใจประชาชนชั้นล่างจากกระแสความคิดที่ถูกหล่อหลอมมาในโครงสร้างสถาบันของมหาวิทยาลัย เช่นแนวคิดเรื่องนักศึกษาจะต้องทำเพื่อประชาชน หรือประชาชนต้องเป็นใหญ่ในแผ่นดินที่ถูกหล่อหลอมและส่งเสริมกันในช่วงเวลานั้น แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้อีกเช่นกันว่าฐานทางชนชั้นของนักศึกษายังเป็นฐานทางชนชั้นแบบ “ชนชั้นใหม่” หรือ “กลุ่มพีน้อย” เช่นการวิเคราะห์ของนักวิชาการหลายๆ คนภายหลังจากนั้น ซึ่งสิ่งนี้มีความแตกต่างกันอย่างมากกับสหยาพพื้นฐานและปัจจัยของความแตกต่างประเด็นที่ 2 นอกจากความแตกต่างในเรื่องการหล่อหลอมทางสังคมวัฒนธรรม เศรษฐกิจและการศึกษาในชั้นพื้นฐานแล้วก็ยังผลมาสู่ความแตกต่างประการถัดไป

¹⁰ ตั้งแต่กลางปี 2517 เป็นต้นมาการฆาตกรรมทางการเมืองเริ่มมีมากยิ่งขึ้นต่อผู้นำกรรมกร ขาวนา นักศึกษาและปัญญาชน เช่น ชวินทร์ สระคำ เมตตา อุดมเหล่า แสง รุ่งนิรันดร์กุล ในปี พ.ศ. 2517 สอนอง ปัญญา นิสิต จิรโสภณ ไหง่น ลาววงศ์ เกลี้ยงใหม่เอี่ยม มานะ อินทสุริยะ จา จักรวาท สำราญ คำกลั่น อินดา ศรีบุญเรือน ในปี พ.ศ. 2518 ปรีดา จินดานนท์ ประจวบพงษ์ไชยวิวัฒน์ สมสิทธิ์ คำปันดิบ อมเรศ ไชยสะอาด ในปีพ.ศ. 2519 และที่ทำให้ชื่อไปทั่วคือ กรณี ดร.บุญสนอง บุญโยทยาน อาจารย์คณะสังคมวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และเลขาธิการพรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย ดูเพิ่มเติมใน เกรียงศักดิ์, 2544: 205-399 และ สมศักดิ์, ออนไลน์.

¹¹ ฐานะตำแหน่งถือเป็นการจัดจำแนกหมวดหมู่ที่ถูกยอมรับทางสังคมของผู้กระทำ นัยสำคัญคือใช้จัดระเบียบพฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งยืนยันว่าการกำหนดฐานะตำแหน่งที่แนบมาบุคคล ทำให้สามารถคาดหวังพฤติกรรมที่แน่นอนบางอย่างจากเขา และเราก็คงคาดหวังต่อเขาบนฐานความคาดหวังเหล่านั้น ดังนั้นจึงไม่แปลกอะไรที่แม้แต่ในกลุ่มสังคมทางเศรษฐกิจแบบเดียวกัน ก็จะมีการกำหนดฐานะตำแหน่งที่ต่างกัน เนื่องจากในระดับปัจเจกแล้วคนเราจะแยกตัวเองออกจากคนอื่นๆ ด้วยเกณฑ์ความดีงามที่ตนสร้างขึ้น และรสนิยมเรื่องความดีงามที่แตกต่างกันนี้ก็มาจากความแตกต่างของสถานะของคนในสังคม (Bourdieu, 1984) ในที่นี้มักจะเกี่ยวข้องกับการจำแนกเชิงประเมิน (evaluative dichotomies) ดังนั้นชนชั้นทางเศรษฐกิจและชนชั้นทางวัฒนธรรมกระทั่งสถานะทางการศึกษาอาจจะเกิดความไม่ลงรอยกันในการประเมินระหว่างนัยสำคัญของการมีทรัพยากรด้านการเงิน กับรสนิยมทางวัฒนธรรมที่โดดเด่น และการมีคุณสมบัติทางการศึกษาที่สูง ซึ่งอ้างอิงไปสู่การเข้าใจระบบสังคม และด้วยความคาดหวังนั้นก็ก่อให้เกิดบทบาทที่ต่างกัน ซึ่งในโครงสร้างสถาบันการศึกษาในช่วงเวลานั้น มักจะถูกคาดหวังให้ต้องนำหรือเปลี่ยนแปลงสังคมจากอิทธิพลของแนวความคิดในยุคนั้น ซึ่งการจำแนกหมวดหมู่ไม่ได้เปลี่ยนแปลง เพียงแต่มุมมองที่มีต่อบทบาทและสถานะของนักศึกษาเป็นไปในทางลบมากขึ้นภายหลัง 14 ตุลา

(3) ความแตกต่างจากการหล่อหลอมจากโครงสร้าง แต่เป็นเพราะถูกกดขี่ถูกกระทำจากรัฐ และด้วยสถาบันจากพรรคคอมมิวนิสต์ไทย ประเด็นแรก ที่มาที่ไป ประวัติศาสตร์ ของชาติพันธุ์เองที่ทำให้เข้าร่วมกับในเชิงอุดมการณ์นั้นต่างกัน กล่าวคือสหายพื้นฐานเป็น พรรคคอมมิวนิสต์ไทย ดังสะท้อนให้เห็นจากบางช่วง กลุ่มคนที่ไม่ได้มีพื้นฐานทางอุดมการณ์มาก่อนเลย บางตอนจากการสัมภาษณ์อดีตสหายพื้นฐานท่านหนึ่ง พุดง่าย ๆ คือเป็นพวก “แก้วเปล่า” ที่ไม่มีน้ำมาเลย ที่กล่าวไว้ว่า

“เราไม่เคยรู้เรื่องเลย ส่งข้าวส่งน้ำคนป่าก็ไม่เคย ลุงก็ถูกลากไปฆ่า แม่ก็ถูกลาก จิกผมและสอบถาม บังคับให้แกรู้จักคนป่าให้ได้ หลานสองคนเขานั่งเกวียนไป แวะพักกินข้าวชายป่าก็ถูกจับไปทรมาน ซ้อมขาคัท แขนหัก แล้วก้อยิงที่คาง เอาปืนเก่าๆ มาวางประดับแล้วบอกว่าคนป่าออกมาหาข้าวกินแล้ว ปะทะกับเจ้าหน้าที่จนตาย หลานชายผมอายุ แค่ 12-13 เอง มันไม่รู้ด้วยซ้ำว่าคนป่าคืออะไร!!...อยู่ที่ตาย หนีก็ตาย เราก้เลยเข้าป่า ใครมันอยากเข้าป่ากันล่ะ ทั้งๆ ที่เขาก้บอกเราว่าคอมมิวนิสต์เป็นยังไง แต่ตอนนั้น อย่างเดียวที่คิดคือขอให้จับปืนสู้ได้ก็พอ ดีกว่าตายมือเปล่า...ผมเคยถูกคนเมืองที่ไม่รู้เรื่องรู้อะไรถามว่า จริงมั๊ยที่พรรคคอมมิวนิสต์นี้มียาล้างสมอง ผมก้อตอบเขาไปว่าจริงสิ เป็นยาขนานแท้ เสียด้วย เขาถามว่ามันเป็นยังไง เป็นเม็ดหรือเป็นน้ำ ผมก้อตอบเขาว่า ยาขนานเอก คือฝาดิ้นของตำรวจ ของ อส. พานท้ายปืนและกระสุนของทหาร นี่งล่ะครับเป็นยาขนานจริง ถ้าไม่มีของพวกนี้ใครจะเข้าร่วมกับคอมมิวนิสต์ นั่นคือความจริง...ตอนนั้นไม่รู้อะไรเลยไม่รู้จักเรื่องอุดมการณ์ เรื่องการบ้านการเมืองอะไร คำว่าแบกอุดมการณ์ไม่ถูกหรอก มันแค่เรื่องเพื่อเจ้อของนักศึกษาปัญญาชน เราไม่รู้อะไรเลย แต่พอเรา เข้ามานะ เราแบกอุดมการณ์กลับมาด้วย แบกความคิดบางอย่างกลับมา จริงมั๊ยล่ะ ตอนไปไม่มีหรอก เพราะเราไม่รู้ เราเป็นคนดิบ คนธรรมดาๆ ที่ไม่รู้อะไรเลย”

(สัมภาษณ์: สหายวิว หรือเข้ม หรือตัน (เวียตนาม) หรือหูเฉียง (จีน) อดีตนายทหารเสนานิการของ พคท.)

จากการสัมภาษณ์และสังเกตอดีตสหายในหมู่บ้าน ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย สะท้อนให้เห็นว่าแทบทุกคนมีที่มาที่ไปเช่นนี้ คือไม่ได้เป็นผู้ที่มีอุดมการณ์อันสวยงาม และผันถึงสังคมอุดมคติมาแต่เบื่องแรก แต่เป็นเพราะสัมผัสกับความอยุติธรรมจากทั้งประวัติศาสตร์สังคมฐานชนชั้นของการเป็นชาวบ้านธรรมดาที่ไร้อภิสิทธิ์ใดๆ

และถูกเจ้าหน้าที่รัฐรังแก (กระทั่งเป็นชนกลุ่มน้อยที่ถูกจับตาจากเจ้าหน้าที่บ้านเมืองด้วยความแปลกแยกหรือการมีแนวโน้มที่จะแตกต่างจากกลุ่มอื่นทั้งในเชิงภาษาพูด วัฒนธรรม หรือแม้แต่ศาสนา เช่น ในกรณีก่อนหน้าของชาวคริสต์ในช่วงกรณีพิพาทอินโดจีนที่ถูกยิงทิ้ง 7 คน ที่มรณสักขีแห่งสองคอน จังหวัดนครพนม¹²)

¹² มรณสักขีแห่งสองคอนคือคริสตศาสนิกชน นิกายโรมันคาทอลิกชาวไทย 7 คนที่ถูกตำรวจยิงเสียชีวิตเพราะไม่ยอมเลิกนับถือศาสนาคริสต์ในช่วงกรณีพิพาทอินโดจีนระหว่างไทยกับฝรั่งเศสเมื่อ พ.ศ. 2483 ได้แก่ สีฟอง อ่อนพิทักษ์ (อายุ 33 ปี), พิลา ทิพย์สุข (อายุ 31 ปี), คำบาง สีคำพอง (อายุ 23 ปี), พุดทา ว่องไว (อายุ 59 ปี) บุดสี ว่องไว (อายุ 16 ปี), คำไฟ ว่องไว (อายุ 15 ปี) และพร ว่องไว (อายุ 14 ปี) ทั้ง 7 คนได้รับการยกย่องจากคริสตจักรโรมันคาทอลิกว่าเป็นมรณสักขี และได้รับการประกาศเป็นบุญราศีพร้อมกันโดยสมเด็จพระสันตะปาปาจอห์น ปอลที่ 2 ณ มหาวิหารนักบุญเปโตร นครรัฐวาติกัน เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2532 นับเป็นคริสตศาสนิกชนคนไทยกลุ่มแรกที่ได้เป็นบุญราศี

ความแตกต่างนี้ต่างจากสหายปัญญาชนอย่างมากที่เป็นพวก “ไม่ได้มาตัวเปล่า” กล่าวคือสหายปัญญาชนมาจากระดับการศึกษาในระบบที่สูงกว่าและระดับทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันเช่นที่กล่าวไว้ในประเด็นแรก ดังนั้นการเข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์ไทยอาจจะมาจากเหตุผลที่หลากหลายมากกว่า ทั้งเหตุผลของการ “หนีตาย” เข้าป่า ถูกจัดตั้ง หรือเข้าไปด้วยอุดมการณ์ที่อยากเปลี่ยนแปลงสังคม กล่าวโดยสรุปคือ ปัญญาชนมักมีจริตของการ “เปล่งคำสาบานไปกับสายลม จะพิทักษ์ชีวิตผู้ทุกข์ตรม และต่อสู้ล้มอำนาจอธรรม” (หยดน้ำบนผืนทราย, จิตร ภูมิศักดิ์) เป็นเบื้องแรก แม้แต่ผู้ที่หนีตายเข้าป่าโดยไม่ได้มีอุดมการณ์แบบคอมมิวนิสต์ก็ตาม แต่อย่างน้อยๆ พวกเขามีจริตของการเป็น “ปัญญาชน” และมีจุดยืนในการสร้างตัวตนของตนเองและกลุ่มตน ซึ่งขัดแย้งกับโครงสร้างระบบเก่าของสังคมเมืองหรือกรอบของรัฐประชาชาติที่ถูกควบคุมโดยชนชั้นนำ ไม่เช่นนั้นคงไม่อาจจากบ้านฟ้าพื้นหรือต่อสู้จากฐานของการเป็นชนชั้นใหม่ที่อาจจะไม่ได้เดือดร้อนอะไรมากเท่าชนชั้นล่างมาแต่แรก

ดังนั้นพื้นฐานสังคมและการศึกษาที่ต่างกันนี้ย่อมทำให้มุมมองที่มีต่อพรรคคอมมิวนิสต์ไทยและผลลัพธ์จากการอบรม ปลุกฝังของพรรคคอมมิวนิสต์ไทยต่างกัน แม้ว่าการอบรมและให้การศึกษาของพรรคนั้นไม่ได้แตกต่างกันมากนักระหว่างสหายพื้นฐานกับสหายปัญญาชน ไม่ว่าจะเป็นการให้การศึกษาหรือการจัดตั้งในประเทศและนอกประเทศในรุ่นต่างๆ แต่หากจะเรียกว่า

การอบรมผ่านสถาบันนั้นสหายปัญญาชนมีมาก่อนแล้ว ทั้งระดับประถม มัธยม และมหาวิทยาลัย การอบรมของพรรคจึงเป็นเพียง “ความรู้เสริม” ซึ่งมีผลต่อการหล่อหลอมและประสบการณ์ทางสังคมเช่นกัน โดยจะเห็นได้ว่านักศึกษาและปัญญาชนกล้าที่จะวิจารณ์พรรคด้วยการที่ตนเองมีภูมิความรู้และพื้นฐานของการวิพากษ์วิจารณ์มาแต่ต้นด้วย” บทบาท” ของการเป็นปัญญาชนกระทั่งแม้แต่ทางพรรคก็ให้อิทธิพลในการวิพากษ์วิจารณ์หรือเสนอแนะ รวมทั้งนำมาโฆษณาเพื่อหาแนวร่วมอยู่มากพอสมควร เช่น ในกรณีของจิตร ภูมิศักดิ์¹³ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับสหายพื้นฐานแล้วสหายพื้นฐานนั้นมีอิทธิพลเหล่านั้นน้อยกว่าหรืออย่างน้อยๆ ก็มีการทำงานที่แตกต่างกัน และในอีกด้านเหล่าสหายพื้นฐานที่ถูกฝึกอบรมในพรรคมาอย่างยาวนานนั้นมีความเป็น “ลูกที่ติของพรรค” มากกว่า ไม่ว่าจะด้วยปุมหลังทางประวัติศาสตร์ของผู้ที่ถูกกดขี่ตามทฤษฎีมาร์กซิสต์ การเป็นชนกลุ่มน้อยหรือผู้อพยพ การเป็น “ชาวบ้าน” ที่ไม่มีสิทธิ์มีเสียงและการศึกษาไม่สูง สิ่งเหล่านี้คือปัจจัยทางสังคม อันส่งผลต่ออัตวิสัยของผู้คน และเป็นหน่วยวิเคราะห์การผลิตสร้างโลกที่เป็นจริงทางสังคม จนนำมาสู่ปัจจัยของการให้การศึกษาในเชิงโครงสร้างสถาบัน ซึ่งโครงสร้างสถาบันในที่นี้ไม่ได้หมายถึงโรงเรียน แต่หมายถึงการให้การศึกษาจากสถาบันที่เรียกว่าพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย

ทั้งนี้สามารถตั้งข้อสังเกตได้ว่าด้วยปัจจัยที่แตกต่างของสหายพื้นฐานนั้น การหล่อหลอมเหล่านี้ก็กลับฝังแน่น

¹³ แม้จะมีการเขียนถึงกำเนิดของจิตร ภูมิศักดิ์ โดยย้อนไปไกลถึงความเกี่ยวโยงในทศวรรษ 2490 แต่ Craig J. Reynolds เสนอว่า กระแส จิตร ภูมิศักดิ์ เกิดมาจากการที่กลุ่มศึกษารวมธรรมของธรรมศาสตร์กลุ่มหนึ่งเกิดสะดุดใจกับหนังสือ ศิลปะเพื่อชีวิต ศิลปะเพื่อประชาชน ซึ่งมีอาจจะระบุตัวผู้เขียนได้ และไม่รู้ว่าจะจัดเขาหรือเธอเอาไปไว้ตรงไหนในประวัติวรรณกรรมไทย ขณะนั้นเมื่อคนรุ่นใหม่เริ่มคิดเกี่ยวกับนัยของเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ในแง่มุมของประวัติศาสตร์สังคมและวัฒนธรรมไทย ความเคลื่อนไหวในการพยายามค้าจนวนรรณคดีแบบใหม่จึงเริ่มต้นเป็นรูปเป็นร่างขึ้นมา ด้วยกิจกรรมรวบรวมชีวประวัติของจิตรและชุดเอาผลงานของเขาขึ้นมาเผยแพร่ โดยคนสำคัญคือ ชลธิรา สัตยาวัฒนา เมือง บ่อทราย และ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ ซึ่งพยายามที่จะนำเอาหน้าทีในทางวิชาการ-นักเขียน มาให้แก่ชื่อจิตร ภูมิศักดิ์ และจัดมันให้เข้าที่เข้าทาง จากนั้นแกนนำของ พคท. ซึ่งยังงงไม่หายกับความดึงดูดใจที่บุคคลหนึ่ง (ที่เห็นพ้องต้องกันแล้วว่า มีบทบาทเพียงเล็กน้อยในประวัติศาสตร์ของพรรค) มีต่อผู้อื่น ได้จัดการประชุมเพื่อแสดงความยกย่องจิตร และคนรุ่นเดียวกัน อีกสองคนคือ เสนาะ มงคล กับ สมพงษ์ ฟ้าประดิษฐ์ และประกาศยกย่องเขาให้เป็นปัญญาชนคนสำคัญของพรรค เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2520 ดูเพิ่มเติมใน Craig J. Reynolds, อัญชลี สุสายัณห์ (แปล), 2550: 178-179.

มากกว่า เพราะการอบรมโดยพรรคไม่ใช่ “ความรู้เสริม” แต่เป็น “ความรู้ใหม่” ที่ไม่ได้มีพื้นฐานของการศึกษาเล่าเรียนจากส่วนอื่นมากนักเช่นสหหายปัญญาชน โดยจะเห็นได้ว่าหลายๆ คนเข้าป่าเมื่ออายุเพียง 14 ปี จนกระทั่งถึงอายุ 20 ปี แต่โดยส่วนใหญ่พวกที่เข้าป่าเมื่ออายุ 20 ปี ก็ถูกจัดตั้งและเป็นแนวร่วมหรือ สยท. มาก่อนหน้านั้นแล้ว นี่จึงเป็นเหตุว่าวิถีคิดและความจงรักภักดีต่อพรรคของทั้งสองฝ่ายแตกต่างกันพอสมควร แม้ว่าในขณะที่อยู่ภายในพรรคนั้นสหหายปัญญาชนจะถูกหล่อหลอมจากพรรคมากพอสมควรก็ตาม แต่ด้วยปัจจัยที่ต่างกันดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น เมื่อออกมาจากป่า กระทั่งช่วงสุดท้ายของการต่อสู้ การมีทางเลือก มีโอกาส และการมีจิตที่แตกต่างส่งผลให้มีมุมมองที่แตกต่างต่อพรรค และปฏิเสธไม่ได้ว่านักศึกษาที่มีช่องทางในการแสดงออกและสร้างตัวตนของตนเองขึ้นมาใหม่ภายหลังแตกหักกับพรรค. ได้ไม่มากนัก แต่สำหรับสหหายพื้นฐานนั้น แม้จะมีการวิพากษ์วิจารณ์ข้อดีข้อเสียของพรรคเช่นกันแต่ก็ยังคงจะมีความคิดที่ยัง “บูชา” แนวทางและวิธีการของพรรคและขึ้นตรงต่อพรรคเสมอแม้ว่าเวลาจะผ่านไปนานแล้วก็ตาม ซึ่งนี่ถือได้ว่าพรรคคือ “สถาบัน” ที่อาจเทียบได้กับสถาบันทางการศึกษาอย่างเป็นทางการของอดีตสหหาย หรือผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย อันสร้างตัวตนให้กับผู้ที่ไม่มีตัวตนรวมทั้งโอกาสทางสังคม เช่น การได้รับการศึกษาจากเมืองจีน เวียดนาม ลาว หรืออื่นๆ และเป็นการตอกย้ำสถานะของตนเองผ่านแว่นของความทรงจำในเวลาต่อมา และปฏิเสธไม่ได้ว่าสถาบันที่เป็นทางการนี้ถูกใช้เป็นสัญลักษณ์ในการสร้างตัวตนเพียงสิ่งเดียว และการสร้างตัวตนนั้นอาจผ่านงานรำลึก เช่น “งานรำลึกสฤป” (งานรำลึกวีรชน) ที่จัดในวันเสาร์ที่ 2 ของเดือนมกราคมของทุกปี หรือการสร้างหินจารึกปฏิวัติศาลาสหหาย และงานรำลึกต่างๆ ของสหหายชาวอีสานใต้ (อังกูร, ออนไลน์, 2558) อันก่อให้เกิดจิตร่วมกันของคนในชุมชนหนึ่งที่มีทางเลือกไม่มากนัก นอกจากนี้ยังสามารถก่อการผลิตซ้ำทางวัฒนธรรมผ่านกลไกของครอบครัวสู่รุ่นต่อมาได้เช่นกัน

สรุป

จากการศึกษาสรุปได้ว่า กลุ่มสหหายผู้นำและปัญญาชนในพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย เป็นกลุ่มที่แตกต่างจากกลุ่มสหหายพื้นฐานหรือสหหายในระดับปฏิบัติการ โดยแยกอธิบายเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนของการหล่อหลอมทางสังคมที่ต่างกัน และส่วนของโครงสร้างพรรคซึ่งในเชิงข้อเท็จจริงหรือเชิงเนื้อหาแล้วนั้น แตกต่างจากทฤษฎีหรือหลักการของพรรคอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ

ประการแรก การจัดโครงสร้างขององค์การไม่ได้เป็นไปตามตามระเบียบการและผังโครงสร้างองค์การที่วางไว้ โดยในทางปฏิบัติ เป็นการขึ้นต่อ “บุคคล” ในคณะกรรมการกลาง มิได้ถ่ายทอดไปตามระเบียบและโครงสร้างองค์การ และคณะกรรมการกลางมีบทบาทในเขตพื้นที่น้อยมาก รวมถึงการเข้าใจปัญหาที่แท้จริงจากล่างสู่บนแทบไม่ปรากฏ

ประการที่สอง ผู้มีอำนาจที่แท้จริงในระดับ “ส่วนกลาง” ไม่เคยเป็นชนชั้น “กรรมาชีพ” หรือ “ชาวนา” หากแต่เป็นแกนนำในพรรคคอมมิวนิสต์ที่เต็มไปด้วยชาวไทยเชื้อสายจีนและเวียดนามในยุคแรก และกลุ่มอดีตชนชั้นนายทุนน้อยหรือปัญญาชนในยุคของเลขาธิการพรรคคนที่ 3 และ 4 มีเพียงระดับ “ภาค” คือระดับจังหวัดหรืออำเภอเท่านั้นที่มีสหหายชาวนาหรือกรรมาชีพขึ้นมาเป็นผู้นำได้ในบางพื้นที่ ซึ่งขัดแย้งกับการที่พรรคเน้นการเชิดชูชนชั้นกรรมาชีพตามแนวทางทฤษฎีและระเบียบการของพรรค

สำหรับในประเด็นของการหล่อหลอมทางสังคม เราจะเห็นได้ว่าสหหายพื้นฐานและสหหายปัญญาชนนั้นมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ซึ่งส่งผลต่อการหล่อหลอมทางสังคม กล่าวคือ

ประการแรก ปัญญาชนดำรงสถานะเป็นช่วงชั้น/กลุ่มทางสังคมในสังคมสมัยใหม่ซึ่งถูกกำกับโดยเงื่อนไขของการที่ต้องผ่านการศึกษาในระบบ และกลายเป็นกลุ่ม

สังคมผ่านการรับรองโดยระบบนั้น ซึ่งถือเป็นการเป็นเจ้าของทุนในเชิงวัฒนธรรม (Cultural capital) จึงเป็นความแตกต่างอันดับแรกระหว่างกลุ่มปัญญาชน (Intellectual) กับกลุ่มชนชั้นกรรมาชีพ (Working Class, Proletariat)

ประการที่สอง สหายพื้นฐานมีพื้นเพที่ต่างจากปัญญาชน โดยในภาคอีสานเป็นชาวไทยเชื้อสายลาวเวียดนาม ซึ่งคนเหล่านี้มีสำนึกรวมหมู่ของการเป็นผู้อพยพมาจากฝั่งซ้ายของกลุ่มแม่น้ำโขง และถูกกดทอนอำนาจในการปกครองตนเอง ในช่วงของการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5

ประการที่สาม สหายพื้นฐานเป็นกลุ่มคนที่ไม่ได้มีพื้นฐานทางอุดมการณ์มาก่อน แต่เป็นเพราะถูกกดขี่ถูกกระทำจากรัฐ และด้วยประวัติศาสตร์ของชาติพันธุ์เองที่ทำให้เข้าร่วม ต่างจากสหายปัญญาชนที่มาจากระดับการศึกษาในระบบที่สูงกว่าและระดับทางชนชั้นที่แตกต่างกัน ดังนั้นการเข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์ไทยอาจจะมาจากเหตุผลที่หลากหลายมากกว่า

จากบทสรุปข้างต้น ด้วยโครงสร้างที่ไม่เท่าเทียมกันในพรรคและพื้นฐานสังคมและการศึกษาที่ต่างกันเช่นนี้ ย่อมทำให้การอบรมปลูกฝังและมุมมองที่มีต่อ พคท. แตกต่างกัน ทั้งในแง่ของการวิพากษ์วิจารณ์หรือเสนอแนะ ความจงรักภักดีต่อพรรค ฯลฯ ดังนั้นจึงน่าจะตั้งข้อสงสัยว่าปัญญาชนและกลุ่มชนชั้นกรรมาชีพ แม้จะเป็นกรณีที่อยู่ข้าง/ฝ่ายหรือมีลักษณะแนวคิด แนวทางอันพยายามจะเป็นตัวแทน/ผู้ต่อสู้ของชนชั้นกรรมาชีพ แต่พวกเขาจะถูกสรุปเข้าพวกเดียวกันได้ โดยสรุปเอาเพียงการอ้างอย่างลอยๆ ถึงความเป็นตัวแทน หรือการเข้าร่วมต่อสู้ในขบวนการเดียวกัน โดยละเลยไม่พิจารณาถึงความแตกต่างขั้นพื้นฐานอย่างง่ายๆ ตั้งแต่คุณวุฒิการศึกษา ฐานะ อาชีพ ได้เพียงใด หรือหากกล่าวอย่างง่ายคือ จุดยืนทางการเมืองไม่ใช่สิ่งที่สามารถตัดสินลงไปได้ว่า ไม่มีความแตกต่างหรือขัดแย้งกันภายในขบวนการ อันจะส่งผลให้การมองโลก ทศนคติและการเรียนรู้แตกต่างกันในเวลาต่อมา ดังนั้นข้อเสนอสำคัญของการศึกษาชั้นนี้จึงเป็นการย้อนกลับไปศึกษาโลกทัศน์ของสหายพื้นฐานหรือชาวบ้านอย่างจริงจังมากกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อฉายภาพที่แท้จริงในทางประวัติศาสตร์ของขบวนการคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย ได้สอดคล้องกับความ เป็นจริงมากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- เกรียงศักดิ์ เชษฐพัฒน์พานิช. (2544). “ลำดับเหตุการณ์ทางการเมืองของไทย 14 ตุลาคม 2516-6 ตุลาคม 2519”. ใน **จาก 6-14 ตุลา**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- เทพชู ทับทอง. (2540). **กรุงเทพฯ ในอดีต**. กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ.
- ธิกานต์ ศรีนารา. (2552). **หลัง 6 ตุลา: ว่าด้วยความขัดแย้งระหว่างขบวนการนักศึกษากับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ 6 ตุลารำลึก.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2553). **การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475**. กรุงเทพฯ : ฟ้าเดียวกัน.
- เบนเนติก แอนเดอร์สัน. (2544). **บ้านเมืองของเราลงแดง: แง่มุมทางสังคมและวัฒนธรรมของรัฐประหาร 6 ตุลาคม**. แปลโดย เกษียร เตชะพีระ, ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ประไพ เอกอุ่น. (2542). **การศึกษาไทย**. กรุงเทพฯ: คณะครุศาสตร์ สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา.
- พิมพ์พรรณ เทพสุเมธานนท์. (2536). **ประวัติศาสตร์การศึกษา**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พุทธพล มงคลวรารณ. (2546). **กลุ่มพลังฝ่ายขวาและสถาบันพระมหากษัตริย์ในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519**. สุราษฎร์ ยิ้มประเสริฐ (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ 6 ตุลารำลึก.
- เยาวนิตย์ เพียงเกษ. (2544). **สายลมเปลี่ยนทิศ แต่ดวงจิตมิได้เปลี่ยนเลย: ผลึกแห่งชีวิตและเสียงเพลงปฏิวัติไทย**. วัฒน์ วรลยางกูร (บรรณาธิการ), กรุงเทพฯ: โครงการบันทึกและเผยแพร่ประวัติศาสตร์งานเพลงปฏิวัติ.
- ระเบียบการพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยปี พ.ศ. 2504. (2517). คัดจากเอกสารที่ยึดได้ใน เอกสารปกปิดของ กอ.ปค. ฉบับที่ 1671.
- วิทยากร เชียงกุล. (2538). **ปัญญาชน: ขนชั้นนำในโลกยุคข้อมูลข่าวสาร**. กรุงเทพฯ: มิ่งมิตร.
- สุราษฎร์ ยิ้มประเสริฐ. (2544). **6 ตุลาเกิดขึ้นได้อย่างไร, ใน อาชญากรรมรัฐในวิกฤติการเปลี่ยนแปลง. ใจ อึ้งภากรณ์ และ สุราษฎร์ ยิ้มประเสริฐ (บรรณาธิการ)**. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการรับข้อมูลและสืบพยานเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519.
- สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล; “เสียงประวัติศาสตร์” : เทปบันทึกเสียง “ทมยันตี” อภิปราย “อึด” ขบวนการนักศึกษา-ฝ่ายซ้ายก่อน 6 ตุลา. เข้าถึงจาก <<http://weareallhuman2.info/index.php?showtopic=27047>>.
- อังกูร หงษ์คณานุกเคราะห์. (2558). “เรื่องเล่าจากสหยา: รูปแบบและการปรากฏตัวของความทรงจำร่วมจากชุมชนอดีตแนวร่วมขบวนการคอมมิวนิสต์” ใน “คอมมิวนิสต์”ใน”พิพิธภัณฑ์” และ”งานรำลึก”: รายงานจากวงเสวนา. เข้าถึงจาก <<https://prachatai.com/journal/2009/12/27169>>.
- เออิจิ มูราชิม่า. (2555). **กำเนิดพรรคคอมมิวนิสต์สยาม**. แปลโดย โฆสิต ทิพย์เทียมพงศ์. กรุงเทพฯ: มติชน.
- Craig J. Reynolds. (2550). **จิตร์ ภูมิศักดิ์ในประวัติศาสตร์ไทย: รวมบทความประวัติศาสตร์ของ เครก เจ. เรย์ โนลด์ส**. แปลโดย อัญชลี สุสายัณห์. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

ภาษาต่างประเทศ

Bourdieu, Pierre. (1990). **Education and Reproduction: An Introduction to the Work of Pierre Bourdieu**. Richard Harker (Edited). New York: St. Martin Press.

Djilas, Milovan. (1972). **Land without Justice: An Autobiography of His Youth**. Micheal B. Petrovich (translator), New York: Harcourt.

Forgacs, D. (Edited) (2000). **The Antonio Gramsci Reader: Selected writings 1916-1935**. New York: New York university press.

Heilbron, Johan. (2004). "The rise of social science disciplines in France". **European Journal of Social Science**. <<https://ress.revues.org/394>>

Jeamteerasakul, Somsak. (1991). **The communist movement in Thailand**. PhD. Diss. Monash University.

Johnson, Doyle Paul, (2008). **Contemporary Sociological Theory: An Integrated Multi-Level Approach**, Texas: Texas Tech university.

Lenin, Vladimir. (2006). the state and revolution, <<https://www.marxists.org/archive/lenin/works/1917/staterev/ch01.htm>>

Micheal E. Sobel. (1981). **Lifestyle and social structure: concepts, definitions, analyses**. New York: Academic press.

สัมภาษณ์

สหายวิว หรือเข้ม หรือตั้น (เวียดนาม) หรือหูเจียง (จีน). อดีตนายทหารเสนารธิการของ พคท. ที่หมู่บ้านชาติพัฒนา ชาติไทย ตำบลอุมเหม้า อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม. สัมภาษณ์ 15 มีนาคม 2558

สหายสุราษฎร์ ที่หมู่บ้านชาติพัฒนาชาติไทย ตำบลอุมเหม้า อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม. สัมภาษณ์ 17 มีนาคม 2558

ความคิดเห็นของประชาชนจังหวัดพะเยา ที่มีต่อเหตุการณ์การรัฐประหาร พ.ศ. 2557¹

Phayao People's Opinions concerning the 2014 Military Coup

ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์²

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจความคิดเห็นของประชาชนจังหวัดพะเยาที่มีต่อเหตุการณ์รัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยดำเนินการวิจัยด้วยวิธีวิจัยแบบผสม (mixed methodology) ในส่วนของวิธีวิจัยเชิงปริมาณเป็นการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนด้วยแบบสอบถาม 3 ครั้งในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน คือ 1 เดือน, 3 เดือน และ 12 เดือนหลังรัฐประหาร กลุ่มตัวอย่างถูกสุ่มแบบโควตาและกระจายอยู่ในทุกอำเภอของจังหวัดพะเยา ในส่วนของวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นการสำรวจความคิดเห็นด้วยการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์ ซึ่งผู้ให้ข้อมูลถูกเลือกแบบเฉพาะเจาะจงและเทคนิคสโนว์บอล ผลการวิจัยพบว่า ในช่วงแรกของการสำรวจคนพะเยาส่วนใหญ่รู้สึกจิตใจที่เกิดรัฐประหารขึ้น โดยมองว่า รัฐประหารช่วยแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง ฟื้นฟูความสามัคคีในชาติ และลดความตึงเครียดในชีวิตประจำวัน แต่เมื่อเวลาผ่านไป คนพะเยามีแนวโน้มที่จะรู้สึกเฉยๆ มากขึ้นและจิตใจน้อยลง เนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาปากท้องยังไม่ได้รับการแก้ไข นอกจากนี้งานชิ้นนี้ได้เสนอข้อถกเถียงสำหรับพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการเมืองไทยไว้ 3 ประการ คือ (1) ความกลัว เช่น กลัวความผิด กลัวทหาร กลัววิถีชีวิตเปลี่ยนเป็นความรู้สึกที่พบเห็นได้ทั่วไปหลังรัฐประหาร (2) วัฒนธรรมทางการเมืองของคนเหนือมีลักษณะขี้อาย ไม่กล้าแสดงออก ดูเหมือนรักสงบ แต่ไม่ยอมรับอะไรง่าย ๆ ดังจะเห็นได้จากกรสภาวะคลื่นใต้น้ำในจังหวัดพะเยา และ (3) การเมืองพะเยาหลากหลายเกินกว่าที่จะสรุปว่าเป็นสีใดสีหนึ่ง

คำสำคัญ: รัฐประหาร -- ไทย, การสำรวจทัศนคติ

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “การวิจัยเชิงสำรวจความคิดเห็นของประชาชนจังหวัดพะเยาที่มีต่อเหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2557” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยพะเยา.

² อาจารย์, สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

Abstract

This research aims to survey Phayao people's opinions concerning Thailand's 22 May 2014 military coup. The study employs mixed methodology. Quantitative data were collected using questionnaires in three different periods: one month after the coup, three months after the coup, and six months after the coup. Employing quota sampling, Phayao people in all districts were selected. Meanwhile, focus groups and interviews were carried out to collect qualitative data during periods six and nine months after the coup. The interviewees and participants are selected by purposive sampling and snowball technique. It is found that, at the beginning of post-coup period, most respondents felt glad that the coup took place. They believed that the coup helped resolve political conflicts, restored national solidarity, and relieved stresses in daily life. Later on, however, people of Phayao became indifferent and less content. The main reason stated was continuing problems in economic development and household consumption. Besides, this research concludes that: (1) various kinds of fears, such as fears of guilt, fear of the military, and fear of change in daily life, were evident after the coup; (2) political culture in the North could be characterized with shyness, introversion, peace-loving, and yet resisting; and (3) the colour of Phayao politics is rather mixed.

Keywords: Public Opinion, Military Coup, Phayao Province

บทนำ

เหตุการณ์สำคัญทางการเมืองอีกครั้งหนึ่งของประเทศไทยได้เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ทำการยึดอำนาจจากรัฐบาลรักษาการของพรรคเพื่อไทย โดย พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้า คสช. ได้อธิบายถึงความจำเป็นในการที่ทหารต้องเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองไว้ว่า เพื่อให้ประเทศเดินหน้าได้และเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ (ดู จิระพงษ์ เต็มเปี่ยม 2557)

เสียงตอบรับจากประชาชนต่อเหตุการณ์รัฐประหารครั้งนี้มีความแตกต่างหลากหลาย เช่น กลุ่มหนึ่งรู้สึกยินดีที่ทหารได้เข้ากระทำการดังกล่าว และคาดหวังว่า คสช.

จะช่วยจัดการกับความขัดแย้งระหว่างสีที่ฝั่งรากลึกมายาวนาน บางคนในกลุ่มนี้ได้แสดงออกถึงความยินดีด้วยการมอบดอกไม้และสิ่งของเป็นกำลังใจให้กับทหาร (ผู้จัดการ 2557a) ในทางตรงกันข้าม อีกกลุ่มหนึ่งกลับรู้สึกไม่พอใจที่ทหารเข้ากระทำการดังกล่าว เพราะมองว่าเป็นการขัดขวางพัฒนาการประชาธิปไตยในประเทศไทย พวกเขาแสดงออกในหลายช่องทางและหลายรูปแบบ เช่น การโพสต์ข้อความบนสื่อโซเชียลมีเดีย (ThaiPBS 2557) การอ่านหนังสือหรือการชู 3 นิ้ว (ข่าวสด 2557) เป็นต้น ทั้งนี้ ความคิดเห็นที่หลากหลายดังกล่าวเป็นเพียงภาพสะท้อนตามหน้าหนังสือพิมพ์และโซเชียลมีเดีย ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่จะเป็นเพียงภาพที่สะท้อนจากบางมุมของสังคมเท่านั้น

ท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมืองเรื่องสีเสื้อ เมื่อช่วงก่อนรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 จังหวัดพะเยามักจะถูกเหมารวมว่าเป็นพื้นที่สีแดง เนื่องด้วยเหตุผลของที่ตั้งในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนและภาพข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์ เช่น การต่อต้านการมาเยือนของคู่ตรงข้ามทางการเมืองของกลุ่มเสื้อแดง ที่ตำบลแม่ใส (มดิชน, 2554b) การเรียกร้องขอมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้งของกลุ่มเสื้อแดง (แนวหน้า, 2554) การจัดงานวันเกิดให้อดีตนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร โดยกลุ่มเสื้อแดง (มดิชน, 2554a) การเปิดหมู่บ้านแดงพะเยา จำนวน 13 หมู่บ้าน (มดิชน, 2555a) การประกาศเป็นอำเภอดงที่แรกของประเทศไทย (มดิชน, 2555b) และการเสนอให้มีการจัดตั้งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนล้านนาแยกออกมาจากประเทศไทยโดยกลุ่มแดงพะเยา (สันหัตถ์ กรณ์, 2557) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม จังหวัดพะเยายังมีภาพลักษณ์ทางการเมืองในอีกมุมหนึ่ง คือ ภาพของการประนีประนอมระหว่างเสื้อเหลืองและเสื้อแดง เช่น การจัดเวทีแลกเปลี่ยนระหว่างเสื้อเหลืองและเสื้อแดงที่กลายมาเป็น “พะเยาโมเดล” ว่าด้วยความปรองดองระหว่างสี (ผู้จัดการ, 2555) การร่วมใจกันของเสื้อเหลืองและเสื้อแดงในการคัดค้านการแบ่งแยกประเทศ (โพสต์ทูเดย์, 2557) เป็นต้น

ด้วยภาพสะท้อนจากสองมุมมองดังกล่าว งานวิจัยชิ้นนี้ไม่ได้เลือกมองภาพการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดพะเยาในมุมมองใดมุมมองหนึ่ง ในทางตรงกันข้ามงานชิ้นนี้พิจารณาว่าธรรมชาติทางการเมืองของจังหวัดพะเยามีความหลากหลาย และแนวคิดของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่สามารถเป็นตัวแทนของภาพลักษณ์โดยรวมของจังหวัดพะเยาได้ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะเป็นกระจกสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดพะเยา อันจะช่วยเสริมสร้างการทำมาเข้าใจการเมืองของจังหวัดพะเยาและการเมืองไทยให้มากขึ้นด้วย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อสำรวจความคิดเห็นและความคาดหวังของประชาชนในจังหวัดพะเยาที่มีต่อเหตุการณ์รัฐประหาร

แนวคิดทฤษฎีที่ใช้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น

นิยามของคำว่า “ความคิดเห็น (opinion)” ได้ถูกนำเสนอและถกเถียงโดยนักวิชาการจำนวนมาก ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 6 กลุ่มด้วยกัน ประกอบด้วย กลุ่มแรกคือ กลุ่มที่มองว่าความคิดเห็นเกิดจากการเรียนรู้ไม่ใช่สิ่งที่มีติดตัวมาแต่กำเนิด และมองว่าความคิดเห็นเกิดจากการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์ทั้งทางตรงและทางอ้อม (เช่น อรุณ รักธรรม, 2540, หน้า 29) กลุ่มที่สองมองความคิดเห็นในเชิงการประเมินผ่านคุณค่าส่วนบุคคล (evaluative nature) โดยบุคคลหนึ่งจะมีความคิดเห็นแบบใด ขึ้นอยู่กับว่าบุคคลนั้นมีความรู้หรือความเชื่อในเรื่องดังกล่าวอย่างไร อันจะนำไปสู่การเกิดความรู้สึกเชิงบวกหรือลบของบุคคลนั้น (เช่น สงวน สุทธิเลิศอรุณ, 2522, หน้า 99; ประภาเพ็ญ สุวรรณ, 2537, หน้า 24; Gibson, 2000, หน้า 102)

กลุ่มที่สามมองว่า ความคิดเห็นมีคุณภาพและความเข้มข้น (quality and intensity) ในรูปแบบและระดับที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ความคิดเห็นเกิดขึ้นได้ทั้งในเชิงบวกและลบ และมีความเข้มข้นได้ทั้งมากและน้อยแตกต่างกันไป (เช่น Thurstone, 1946, p. 39) กลุ่มที่สี่มองว่า ความคิดเห็นเป็นสิ่งคงทนถาวร (permanence) เมื่อเกิดขึ้นแล้ว จะเปลี่ยนแปลงได้ยาก (เช่น ศักดิ์ไทย สุรกิจบวร, 2545, หน้า 138) กลุ่มที่ห้ามองว่า ความคิดเห็นจะผูกติดอยู่กับสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือเรื่องใดเรื่องหนึ่ง (attitude object) ไม่มีความคิดเห็นใดที่เกิดขึ้นลอยๆ (เช่น โสภา ชูพิกุลชัย, 2522, หน้า 15; พงศ์ ทรดาล, 2540, หน้า 42; Newstrom และ Devis,

2002, หน้า 207) และกลุ่มสุดท้ายมองว่า ความคิดเห็นแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหนึ่งกับสิ่งของ บุคคล หรือสถานการณ์หนึ่ง (เช่น ปภาวดี ดุลยจินดา, 2540, หน้า 503)

นอกจากการให้นิยามความคิดเห็นที่แตกต่างกันออกไปแล้ว นักวิชาการเหล่านี้ยังได้สรุปองค์ประกอบของความคิดเห็นไว้แตกต่างกันอีกด้วย โดยแนวทางการพิจารณาองค์ประกอบของความคิดเห็นสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 แนวทาง ได้แก่ แนวทางการมองความคิดเห็นแบบองค์ประกอบเดียว (ดู Fishbein และ Ajzen, 1975; Insko, 1967) แนวทางการมองความคิดเห็นแบบ 2 องค์ประกอบ (ดู Katz, 1960; Rosenberg, 1956, 1960) และแนวทางการมองความคิดเห็นแบบ 3 องค์ประกอบ (เช่น Krech, Crutchfield & Ballachey, 1962; Triandis, 1971; Gibson, 2000; ปภาวดี ดุลยจินดา, 2540)

การศึกษาวิจัยนี้เลือกที่จะมองความคิดเห็นในมุมมองสามองค์ประกอบ อันได้แก่ การรับรู้ ความรู้สึก และแนวโน้มพฤติกรรม ทว่า องค์ประกอบของความคิดเห็นที่ผู้วิจัยเลือกศึกษาภายใต้หัวข้อ “ความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดพะเยาที่มีต่อเหตุการณ์รัฐประหาร” นี้ จะจำกัดอยู่เพียงการรับรู้และความรู้สึกเท่านั้น หากได้พิจารณาไปถึงแนวโน้มพฤติกรรมไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากการศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลักคือ “การสำรวจ” ความคิดเห็นของคนพะเยาในเบื้องต้น มากกว่า “การศึกษา” ลึกลงไปถึงแนวโน้มพฤติกรรมของคนพะเยาที่เกิดจากการรับรู้และความรู้สึกที่มีต่อเหตุการณ์รัฐประหาร

2. แนวคิดเกี่ยวกับรัฐประหาร

คำว่า รัฐประหาร มาจากคำในภาษาฝรั่งเศสว่า Coup d'Etat (อ่านว่า คู-เด-ต้า) ซึ่งภาษาอังกฤษนำมาใช้ทับศัพท์จนเป็นที่ยอมรับและใช้กันอย่างแพร่หลาย

มีความหมายถึง การเข้ายึดอำนาจของรัฐโดยใช้กำลังของกลุ่มบุคคล ที่มีอำนาจมีเป้าหมายเพื่อการเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำของสถาบันการปกครอง หรือหมายถึง การยึดอำนาจโดยวิธีการที่ไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ แต่ยังคงใช้รัฐธรรมนูญฉบับเก่าต่อไป หรือประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อให้มีการเลือกตั้งเกิดขึ้นในระยะเวลาไม่นานนัก (สมหมาย วิชารณ, 2543, หน้า 6) ในอีกความหมายหนึ่ง รัฐประหาร หมายถึงการล้มล้างรัฐบาลที่บริหารปกครองรัฐในขณะนั้น แต่มิใช่การล้มล้างระบอบการปกครองหรือรัฐทั้งรัฐเสมอไป และมีจำเป็นต้องมีการใช้ความรุนแรงหรือนองเลือดเสมอไป เช่น หากกลุ่มทหารอ้างว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งบริหารประเทศชาติผิดพลาด และจำเป็นต้องบังคับให้รัฐบาลพ้นจากอำนาจ จึงใช้กำลังบังคับให้ออกจากตำแหน่ง และประกาศรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ทันที เยี่ยงนี้ก็เรียกว่าได้ว่าเป็นการก่อรัฐประหาร

สรุปได้ว่าความหมายของรัฐประหาร หรือการยึดอำนาจ รัฐประหาร เป็นการกระทำโดยมีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารประเทศมากกว่าจะเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารประเทศทั้งระบบ ทั้งนี้รัฐประหารไม่จำเป็นต้องกระทำโดยคณะทหาร หรือผู้มีอำนาจเสมอไป แต่อาจเป็นการกระทำโดยกลุ่มบุคคลใดที่มีอำนาจหรือไม่มีอำนาจก็ได้ เช่น ประชาชนหรือพลเรือนก็ทำได้ เพียงแต่ทหารถูกมองมาโดยตลอดว่าเป็นผู้ที่สามารถทำรัฐประหารได้ง่ายหรือเหมาะสมที่สุด เพราะทหารมีกำลังพล อาวุธ ยุทโธปกรณ์ ที่สามารถใช้เป็นฐานกำลังในการเข้ายึดอำนาจได้ง่าย ความจริงกลุ่มประชาชนหรือบุคคลพลเรือนก็สามารถยึดอำนาจหรือทำรัฐประหารได้เหมือนกัน ดังเช่น กรณี 14 ตุลาคม 2516 หรือ 6 ตุลาคม 2519 ที่นิสิตนักศึกษาและประชาชนเป็นผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

3. นิยามศัพท์

ความคิดเห็น หมายถึง มุมมองที่บุคคลมีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ผ่านการเรียนรู้หรือประสบการณ์ของบุคคลนั้น ซึ่งความคิดเห็นอาจเป็นไปได้ทั้งในเชิงบวกหรือลบ และอาจมีระดับความเข้มข้นของความคิดเห็นที่มากหรือน้อยแตกต่างกันไป โดยการศึกษาวิจัยนี้เลือกที่จะมองความคิดเห็นว่าประกอบด้วย 3 องค์ประกอบ อันได้แก่ การรับรู้ ความรู้สึก และแนวโน้มพฤติกรรม ทว่า เลือกศึกษาเพียงการรับรู้และความรู้สึก ซึ่งได้จำแนกออกเป็น การรับรู้ ความคิดเห็น ความคาดหวัง และความพึงพอใจเท่านั้น

รัฐประหาร หมายถึง การยึดอำนาจหรือการกระทำโดยมีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารประเทศมากกว่าจะเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารประเทศทั้งระบบ และการยึดอำนาจ/การกระทำดังกล่าวไม่ได้เป็นไปตามระบอบวิธีที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้รัฐประหารไม่จำเป็นจะต้องกระทำโดยคณะทหารหรือผู้มีอำนาจเสมอไป แต่อาจเป็นการกระทำโดยกลุ่มบุคคลใดที่มีอำนาจหรือไม่มีอำนาจก็ได้ เช่น ประชาชนหรือพลเรือนก็ทำได้ ซึ่งในการศึกษาคั้งนี้สนใจศึกษาเฉพาะเหตุการณ์รัฐประหารครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 เท่านั้น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในช่วงเวลาหลังจากที่มีการทำรัฐประหารเกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้ง ไม่ว่าจะในประเทศหรือต่างประเทศ ในกรณีของประเทศไทย การสำรวจความคิดเห็นส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของการสำรวจเป็นครั้งๆ ในแต่ละประเด็นไป เช่น การสำรวจของมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต (สวนดุสิตโพล) ในเรื่องความกังวลใจหรือการคลายกังวลของประชาชน

หลังจากรัฐประหาร (สุขุม เฉลยทรัพย์, 2557) การสำรวจของสถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์ในเรื่อง “ความกังวลใจของประชาชนต่อท่าทีของนานาชาติกับการทำรัฐประหารในประเทศไทย” (คมชัดลึก, 2557) และการสำรวจของชมรมนักวิจัยไทยเพื่อความสุขชุมชน (มาสเตอร์โพล) เรื่อง “ประเมินผลงานรัฐบาลในรอบ 3 เดือน” (ผู้จัดการ, 2557) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม งานศึกษาเหล่านี้เป็นงานศึกษาระดับประเทศไม่ได้เจาะจงลงมาที่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง อีกทั้งยังเป็นงานที่ไม่ได้ศึกษาแนวโน้มของความคิดเห็นที่เปลี่ยนแปลงไปดังที่งานชิ้นนี้ได้ทำการศึกษา เช่นเดียวกัน ในกรณีของต่างประเทศ การทำโพลหลังรัฐประหารมีให้เห็นเป็นระยะ งานชิ้นหนึ่งที่น่าสนใจคือ งานของ Saar และ Joe (1992) เรื่อง “การทำโพลได้กระบอกปืน: ทิศนคติทางการเมืองในเอสโตเนียที่สำรวจในช่วงการพยายามทำรัฐประหารของโซเวียตเมื่อเดือนสิงหาคม 1991” ที่สำรวจความเห็นของประชาชนแทบจะทันทีภายหลังการทำรัฐประหาร โดยใช้วิธีการสอบถามทางโทรศัพท์ด้วยคำถามอย่างเช่น คุณสนับสนุนคณะรัฐประหารมากน้อยเพียงใด คุณเห็นด้วยกับการกระทำของรัฐบาลเอสโตเนียมากน้อยเพียงใด เป็นต้น และผลการสำรวจพบว่า คนเอสโตเนียส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการทำรัฐประหารเลย ในขณะที่คนเอสโตเนีย ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการกระทำของรัฐบาลเอสโตเนีย

งานวิจัยอีกกลุ่มหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยชิ้นนี้คือ งานที่ศึกษาบทบาทของทหารในการเมืองซึ่งแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม โดยกลุ่มหนึ่งศึกษาสาเหตุที่ทหารเข้ามามีบทบาทในการเมืองการบริหารของประเทศไทย (เช่น ปริญญา อุดมทรัพย์, 2514; เสนอ จันทรา, 2517; ประชา เทพเกษตรกุล, 2535) และอีกกลุ่มหนึ่งศึกษาบทบาทของทหารในการรัฐประหาร (เช่น ประทีป ธรรมรักษ์, 2535; สุรพัทม์ นาลอง, 2554)

ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ โดยดำเนินการอยู่ภายใต้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methodology) หรือแบบกึ่งปริมาณกึ่งคุณภาพ เพื่อให้ข้อมูลทั้งความลึกและกว้าง โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ขอบเขตการวิจัย

1.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจความคิดเห็น ศึกษาและรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น เพื่อนำมาวิเคราะห์ให้เห็นภาพเบื้องต้นของสถานการณ์ทางสังคม โดยประเด็นที่ศึกษา คือ ความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดพะเยาที่มีต่อเหตุการณ์รัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 และผลลัพธ์ผลกระทบ และผลสืบเนื่องจากเหตุการณ์ดังกล่าว

1.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย

ประชากรของการศึกษาวิจัยนี้คือ ประชาชนในจังหวัดพะเยา จำนวนทั้งสิ้น 486,304 คน (ข้อมูลปี 2553) โดยในการสุ่มตัวอย่างเพื่อการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณทั้ง 3 ครั้ง กลุ่มตัวอย่างได้ถูกสุ่มแบบโควตา (Quota Sampling) โดยกำหนดโควตาไว้ที่อย่างน้อยอำเภอละ 100 คน และพิจารณาปรับเพิ่มตามสัดส่วนของจำนวนประชากรในแต่ละอำเภอต่อจำนวนประชากรในจังหวัดพะเยา รวมจำนวนตัวอย่างครั้งละประมาณ 1,250 คน จากนั้น การเก็บข้อมูลในพื้นที่ที่จะอาศัยการสุ่มตัวอย่างตามสะดวก (Convenience Sampling) เพื่อรวบรวมความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่างให้ได้ครบตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

ในการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ 2 ครั้ง (การสนทนากลุ่มในช่วง 6 เดือนหลังรัฐประหารและการสัมภาษณ์ในช่วง 12 เดือนหลังรัฐประหาร) ไม่สามารถระบุจำนวนประชากรระดับบุคคลที่แน่นอนได้ เนื่องจาก

ประชากรเป็นผู้ในระดับตำบลและผู้ในระดับอำเภอทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ดังนั้น ในการสนทนากลุ่ม ผู้ให้ข้อมูลจึงถูกเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) ว่า จะต้องเป็นตัวแทนของผู้นำชุมชนในระดับตำบลจากพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลหรือเมืองจำนวนทั้งหมด 71 แห่ง จากนั้นในการการสัมภาษณ์ กลุ่มตัวอย่างได้ถูกเลือกด้วยเทคนิคสโนว์บอล กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างได้รับการแนะนำเป็นทอดๆ โดยเริ่มจากการแนะนำผ่านวงสนทนากลุ่มว่าใครคือผู้ที่จะสามารถให้ความคิดเห็นต่อภาพรวมทางการเมืองภายในเขตอำเภอนั้นๆ ได้ จากนั้นผู้วิจัยได้ทำการติดต่อไปยังผู้ที่ถูกเอ่ยถึง หากถูกปฏิเสธก็จะขอให้แนะนำบุคคลอื่นต่อไป

1.3 ขอบเขตด้านพื้นที่และระยะเวลาในการทำวิจัย

การเลือกพื้นที่ของการวิจัยครั้งนี้ครอบคลุมทั้ง 9 อำเภอในจังหวัดพะเยา โดยการดำเนินการศึกษาจะอยู่ระหว่าง 13 มิถุนายน 2557-12 มิถุนายน 2558 (รวมเวลาทั้งสิ้น 1 ปี) และกรอบระยะเวลาของปรากฏการณ์ทางสังคมที่งานชิ้นนี้ให้ความสนใจ คือ ตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 – 21 พฤษภาคม 2558 นั้นเอง

2. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

1) แบบสอบถาม (questionnaires) ประกอบด้วย 2 ส่วนหลัก ส่วนแรกเป็นข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคล ส่วนที่สองเป็นข้อมูลความคิดเห็น

2) การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (non-participatory observations) นักวิจัยภาคสนามใช้ประสาทสัมผัสทั้ง 5 ในการสังเกตแต่จะไม่เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของปรากฏการณ์ทางสังคม

3) การสนทนากลุ่ม (focus group) เป็นการเก็บข้อมูลในรูปแบบของการสนทนาระหว่างผู้วิจัยและผู้เข้าร่วมจำนวนประมาณ 8-10 คน

4) การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interview) เป็นการสัมภาษณ์ภายใต้กรอบคำถาม ซึ่งผู้สัมภาษณ์สามารถถามคำถามสืบเนื่องได้

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

1) การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ จะใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลสถิติเชิงพรรณนาด้วยโปรแกรม SPSS และนำเสนอข้อมูลด้วยค่าความถี่ ร้อยละ และค่าเฉลี่ย

2) การศึกษาวิจัยนี้ใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ด้วยเทคนิควิธีการวิเคราะห์เนื้อหา

4. ข้อจำกัดของระเบียบวิธีวิจัย

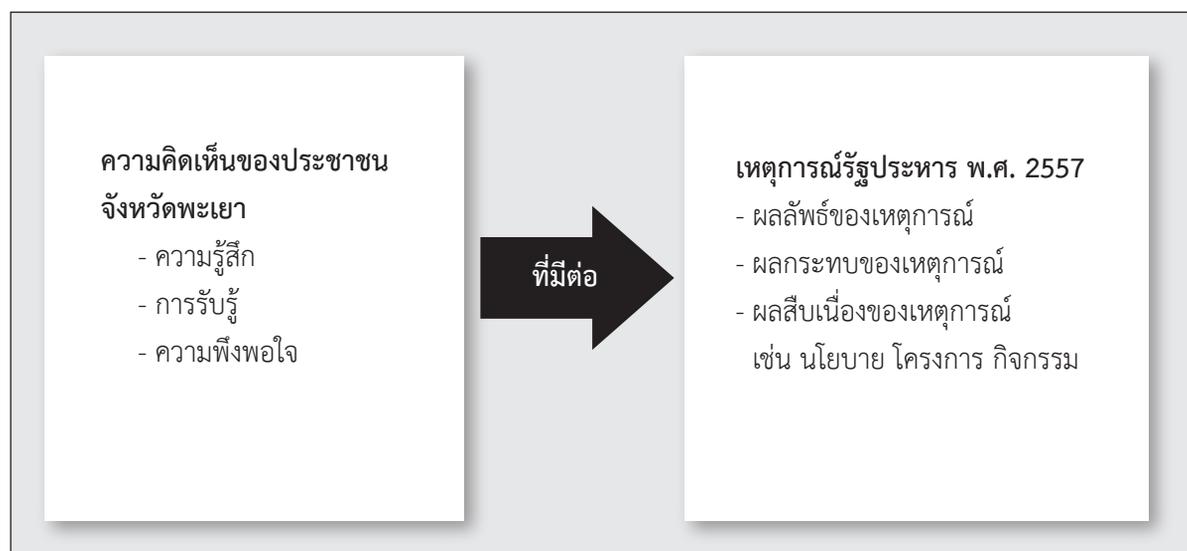
การศึกษานี้เกี่ยวข้องกับประเด็นอ่อนไหวที่ผู้วิจัยจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับสถานะนิรนามของผู้ให้ข้อมูล ด้วยเหตุผลด้านความปลอดภัยของผู้ให้ข้อมูลอันสอดคล้องกับจรรยาบรรณของนักวิจัย ดังนั้น การสำรวจความคิดเห็นนี้จึงไม่สามารถทำการศึกษาวิจัยแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นรายบุคคลที่จะต้องมีการศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างเดิมในการสำรวจทั้ง 5 ครั้งได้

ในทางตรงกันข้าม กลุ่มตัวอย่างจะแตกต่างกันออกไปในแต่ละครั้ง และผลการสำรวจความคิดเห็นที่ได้จะสะท้อนภาพรวมของความคิดเห็นมากกว่าที่จะเป็นการสะท้อนแนวโน้มความคิดเห็นของปัจเจกบุคคลที่เปลี่ยนแปลงไป

5. จรรยาบรรณในการทำวิจัยและการนำเสนอผลการวิจัย

การศึกษานี้ดำเนินไปภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองที่มีความขัดแย้ง และการแสดงความคิดเห็นอย่างเปิดเผยและแสดงตนอาจทำให้ผู้ให้ข้อมูลได้รับอันตรายในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ดังนั้น ผู้วิจัยจึงดำเนินการวิจัยให้เป็นไปตามมาตรฐานจรรยาบรรณของนักวิจัย โดยได้แจ้งข้อตกลงร่วมแก่ผู้ให้ข้อมูลในทุกครั้งที่มีการเก็บข้อมูล 2 ประการ ได้แก่ (1) ผู้ให้ข้อมูลมีสิทธิที่จะหยุดให้ข้อมูลเมื่อใดก็ได้ หากเกิดความรู้สึกไม่สะดวกใจขึ้นมาในทางใดทางหนึ่ง และ (2) ผู้ให้ข้อมูลจะถือเป็นแหล่งข้อมูลนิรนาม (anonymised respondent) เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลสามารถให้ความคิดเห็นได้อย่างเสรี

กรอบแนวคิด



สรุปผลการศึกษาวิจัย

การศึกษาวินิจฉัยครั้งนี้ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดพะเยารวมทั้งสิ้นจำนวน 5 ครั้ง ด้วยเครื่องมือ 4 ประเภท ได้แก่ แบบสอบถาม การสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม และการสังเกต และผลการศึกษาวินิจฉัยสามารถสรุปได้เป็น 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ ความรู้สึกของคนพะเยาที่มีต่อเหตุการณ์รัฐประหาร การรับรู้ของคนพะเยาต่อเหตุการณ์รัฐประหาร และความพึงพอใจของคนพะเยาที่มีต่อเหตุการณ์รัฐประหาร

1. ความรู้สึกที่มีต่อเหตุการณ์รัฐประหาร

จากตารางที่ 1 สรุปได้ว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความรู้สึกเฉยๆ กับเหตุการณ์รัฐประหาร (จำนวนเฉลี่ย 550 คน และร้อยละโดยเฉลี่ย 43.7) รองลงมา คือ กลุ่มผู้ที่ดีใจ (จำนวนเฉลี่ย 433 คน และร้อยละโดยเฉลี่ย 34.6) และกลุ่มผู้ที่ไม่พอใจ (จำนวนเฉลี่ย 163 คน และร้อยละโดยเฉลี่ย 13.0) ตามลำดับ และเมื่อพิจารณาแนวโน้มของความรู้สึกที่มีต่อเหตุการณ์รัฐประหาร พบว่า กลุ่มผู้ที่ดีใจที่เกิดเหตุการณ์รัฐประหารขึ้นมีแนวโน้มลดลง แต่กลุ่มผู้ที่รู้สึกเฉยๆ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ส่วนกลุ่มผู้ที่ไม่พอใจมีแนวโน้มไม่ชัดเจน

ตารางที่ 1 ผลการสำรวจความรู้สึกที่มีต่อเหตุการณ์รัฐประหาร

ความรู้สึก	ผลการสำรวจ						ค่าเฉลี่ย		แนวโน้ม
	ครั้งที่ 1		ครั้งที่ 2		ครั้งที่ 5		จำนวน	ร้อยละ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ			
ดีใจ	550	44.8	430	33.5	319	25.5	433	34.6	ลดลง
เฉยๆ	432	35.2	603	46.9	614	49.1	550	43.7	เพิ่มขึ้น
ไม่พอใจ	184	15.0	138	10.7	168	13.4	163	13.0	ไม่ชัดเจน
อื่นๆ	63	5.1	-	-	-	-			
Missing data	-	-	114	8.9	150	12.0			
รวม	1,229	100.0	1,285	100.0	1,251	100.0			

* Missing data หมายถึง ผู้ตอบแบบสอบถามไม่ได้เลือกตัวเลือกใดๆ ในข้อคำถามนี้

เมื่อพิจารณาผลการสำรวจด้วยแบบสอบถาม ประกอบกับข้อมูลเชิงคุณภาพ พบว่า ในการสนทนากลุ่มส่วนใหญ่ ผู้เข้าร่วมจะเห็นด้วยกับผลการสำรวจในครั้งที่ 1 และ 2 แต่ในการสัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ความเห็นที่แตกต่างออกไป โดยผู้ให้สัมภาษณ์จำนวนหนึ่งมองว่า การที่คนพะเยาส่วนใหญ่ดีใจที่เกิดเหตุการณ์รัฐประหารขึ้นนั้นมีเหตุผลหลายประการ เช่น การมองว่า

ความดีใจนี้เกิดขึ้นจากความรู้สึกที่ว่า คสช. เปรียบเสมือนวีรบุรุษ (สัมภาษณ์, 2 ก.พ. 2558) หรือบางคนมองว่าความดีใจนี้เป็นการประเมินอย่างมีเหตุผล ไม่ได้เป็นความมกมายทางการเมืองอย่างที่หลายฝ่ายเข้าใจ (สัมภาษณ์, 4 ก.พ. 2558) บางคนมองว่าความดีใจนี้เชื่อมโยงกับความคาดหวังถึงการเลือกตั้งครั้งต่อไป (สัมภาษณ์, 20 ก.พ. 2558) หรือบางคนมองว่าความดีใจ

นี้ที่จริงแล้วมีนัยของความสะใจและโล่งอก (สนทนากลุ่ม, 18 ธ.ค. 2557)

อย่างไรก็ดี ยังมีคนจำนวนหนึ่งไม่พอใจที่เกิดเหตุการณ์รัฐประหาร ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์บางคนมองว่าความไม่พอใจนี้มีเหตุผลที่อธิบายได้ เช่น กลุ่มผู้ไม่พอใจอาจเป็นห่วงเรื่องความยุติธรรมในสังคม (สัมภาษณ์, 5 ก.พ. 2558) กลุ่มผู้ไม่พอใจอาจเป็นห่วงเรื่องความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทย ที่ดูเหมือนว่าจะเกิดรัฐประหารมาแล้วหลายครั้ง ทำให้ประชาชนจำนวนหนึ่งรู้สึกเบื่อ (สัมภาษณ์, 3 มี.ค. 2558) หรือกลุ่มผู้ไม่พอใจอาจเป็นกลุ่มที่เสียประโยชน์จากรัฐประหาร (สนทนากลุ่ม, 18 ธ.ค. 2557)

นอกจากนี้ ด้วยจำนวนของผู้ที่รู้สึกเฉยๆ ในครั้งที่ 2 เพิ่มขึ้นจากการสำรวจครั้งแรกและถือว่าเป็นส่วนใหญ่ของผู้ตอบแบบสอบถาม ผู้ให้ข้อมูลจำนวนหนึ่งได้ตั้งข้อสังเกตและตีความสัดส่วนของผู้ที่รู้สึกเฉยๆ ไว้แตกต่างกันไป เช่น การตีความไปว่าเป็นความรู้สึกไม่พอใจที่ปิดบังไว้โดยไม่กล้าแสดงออกมาให้เห็น (สัมภาษณ์, 20 ก.พ. 2558) เงื่อนไขทางกฎหมายไม่เอื้อต่อการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง (สัมภาษณ์, 2 ก.พ. 2558) เป็นต้น ในขณะที่ผู้ให้ข้อมูลอีกกลุ่มหนึ่งตีความว่าในกลุ่มเฉยๆ เป็นกลุ่มคนที่พร้อมจะเปลี่ยนแปลงความคิดเห็น ซึ่งขึ้นอยู่กับบทบาทของผู้นำประเทศ ณ ขณะนั้น (สัมภาษณ์, 5 ก.พ. 2558) อย่างไรก็ตาม บางคนไม่เห็นด้วยกับการตีความดังกล่าวและเห็นว่าจำนวนของผู้ที่รู้สึกเฉยๆ ที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงนั้นไม่ใช่ประเด็นสำคัญที่พึงพิจารณา เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงจำนวนนี้ขึ้นอยู่กับหลายเหตุผล (สัมภาษณ์, 5 ก.พ. 2558)

ถึงแม้เหตุผลของการเปลี่ยนแปลงจำนวนผู้ที่รู้สึกเฉยๆ ยังไม่แน่ชัด ทว่า หนึ่งในผู้ให้สัมภาษณ์ได้คาดการณ์การเปลี่ยนแปลงความรู้สึกของประชาชนเอาไว้ว่า

“ก็มีความคาดหวังว่า[รัฐประหาร]จะแก้ปัญหาได้ เพราะมันทำอะไรไม่ได้เลย ขยายข่าวก็ไม่ได้เงิน เขาคิดว่ารัฐประหารแล้วจะดีขึ้น แต่อย่าลืมว่าถ้าเขาคาดหวังแล้วไม่ได้มันก็หายไปนะ (สัมภาษณ์, 5 ก.พ. 2558)”

ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้ข้อมูลในการสนทนากลุ่มอีกคนหนึ่งที่คาดการณ์จากประสบการณ์ส่วนตัวและมุมมองของตนต่อสังคมไทยว่า

“เพราะว่าคนไทยเปื่อง่าย ... เจอ...เจอน้ำใหม่ก็... กระดึกระด๊า ... จากคนที่รู้สึกอ่า...จิตใจหรือตื่นเต้นกับการเปลี่ยนแปลงการนำไปสู่สิ่งที่ดีขึ้น มันก็เริ่มเฉยๆ จากเฉยๆปุ๊บ ก็กลายเป็นความเริ่มเบื่อ เฮ้ย! เค้ายูทำอะไรแล้วเมื่อไหร่เค้าจะเลือกตั้ง (สนทนากลุ่ม, 15 ธ.ค. 2557)”

2. การรับรู้ของคนพะเยาต่อรัฐประหาร 2557

(1) การรับรู้ถึงผลลัพธ์ของเหตุการณ์รัฐประหารต่อประเทศไทย

ผลลัพธ์ที่ประชาชนรับรู้มากที่สุดเป็นอันดับที่ 1 และอันดับที่ 2 ในการสำรวจทั้ง 3 ครั้งคือ “ช่วยแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง” และ “ช่วยฟื้นฟูความสามัคคีในชาติ” ตามลำดับ (ดู ตารางที่ 2) ส่วนผลลัพธ์ข้ออื่นๆ ได้รับเลือกแตกต่างกันออกไปในการสำรวจแต่ละครั้ง

ตารางที่ 2 การรับรู้ถึงผลลัพธ์ของเหตุการณ์รัฐประหาร

ประเด็นความคิดเห็น	ความคิดเห็น	ผลการสำรวจ					
		ครั้งที่ 1		ครั้งที่ 2		ครั้งที่ 5	
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. แก้ไขความขัดแย้ง	ใช่	868	70.6 ⁽¹⁾	667	51.9 ⁽¹⁾	470	37.6 ⁽¹⁾
	ไม่ใช่	361	29.4				
	รวม	1229	100.0				
2. แก้ภาพลักษณ์	ใช่	282	22.9	48	3.7	62	5.0
	ไม่ใช่	947	77.1				
	รวม	1229	100.0				
3. ฟื้นฟูสามัคคี	ใช่	616	50.1 ⁽²⁾	193	15.0 ⁽²⁾	181	14.5 ⁽²⁾
	ไม่ใช่	613	49.9				
	รวม	1229	100.0				
4. ไม่มีผลดี-เสีย	ใช่	92	7.5	56	4.4	121	9.7 ⁽³⁾
	ไม่ใช่	1137	92.5				
	รวม	1229	100.0				
5. ประชาธิปไตยถดถอย	ใช่	226	18.4	113	8.8 ⁽³⁾	116	9.3
	ไม่ใช่	1003	81.6				
	รวม	1229	100.0				
6. ภาพลักษณ์ไม่ดี	ใช่	304	24.7 ⁽³⁾	104	8.1	101	8.1
	ไม่ใช่	925	75.3				
	รวม						
	1229	100.0					
7. ขัดแย้งฝังลึก	ใช่	141	11.5	39	3.0	76	6.1
	ไม่ใช่	1088	88.5				
	รวม	1229	100.0				
8. อื่นๆ	ใช่	30	2.4	-	-	-	-
	ไม่ใช่	1199	97.6				
	รวม	1229	100.0				
Missing data*				65	5.1	124	9.9
รวม				1,285	100.0	1,251	100.0

(1) ผลลัพธ์ที่ถูกรับรู้มากที่สุดเป็นอันดับที่ 1 (2) ผลลัพธ์ที่ถูกรับรู้มากที่สุดเป็นอันดับที่ 2 (3) ผลลัพธ์ที่ถูกรับรู้มากที่สุดเป็นอันดับที่ 3

* Missing data หมายถึง ผู้ตอบแบบสอบถามไม่ได้เลือกตัวเลือกใดๆ ในข้อคำถามนี้

ข้อมูลจากแบบสอบถามที่สรุปได้ว่า คนพะเยา ส่วนใหญ่มองว่า รัฐประหารได้เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหา ความขัดแย้งทางการเมืองในสังคมไทย สอดคล้องกับ ความคิดเห็นส่วนใหญ่ที่ได้จากการสนทนากลุ่มและการ สัมภาษณ์ เช่น ผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่งมองว่า รัฐประหาร คลี่คลายปัญหาให้เหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง สงบลงได้โดยปราศจากความรุนแรง (สนทนากลุ่ม, 17 ธ.ค. 2557) ซึ่งสอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลอีกคนหนึ่ง ซึ่งมองว่า ความขัดแย้งทางการเมืองก่อนรัฐประหารนั้น รุนแรงในทุกระดับ และเมื่อรัฐประหารเกิดขึ้น ส่งผลให้ ความแตกต่างทางความคิดที่รุนแรงนั้นยุติลง (สนทนา กลุ่ม, 18 ธ.ค. 2557) ในขณะที่เดียวกัน ผู้ให้ข้อมูลอีกคน หนึ่งได้คาดการณ์ไปถึงการพัฒนาการเมืองในประเทศไทยว่า รัฐประหารทำให้ความขัดแย้งคลี่คลายและอาจ ทำให้ประชาธิปไตยไทยแบ่งบานก็เป็นได้ (สนทนากลุ่ม, 15 ธ.ค. 2557) และผู้ให้ข้อมูลอีกคนหนึ่งก็มองว่า ประชาชนน่าจะรู้สึกขอบคุณคณะรัฐประหารที่เข้ามา จัดการให้ประเทศอยู่เย็นเป็นสุขและสมานฉันท์เหมือน เมื่อก่อน (สนทนากลุ่ม, 18 ธ.ค. 2557)

อย่างไรก็ดี ยังมีผู้ให้ข้อมูลที่มีมุมมองที่แตกต่าง เช่น ผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่งมองว่า ก่อนรัฐประหาร ประเทศมี

ความวุ่นวายจริง และเมื่อรัฐประหารเกิดขึ้น สังคมได้ เปลี่ยนไป โดยผู้ให้ข้อมูลคนนี้เลือกที่จะใช้คำว่า “เจียบ” แทนคำว่า “สงบ”

“ยอมรับว่าบรรยากาศก่อนการปฏิวัติสภาพสังคม วุ่นวายมีผลกระทบการเมือง เศรษฐกิจบางส่วนและ บางทีก็คล้ายว่ากฎหมายอยู่เหนือกฎหมาย มีทั้งคนพอใจ และไม่พอใจ แล้วพอเกิดเหตุการณ์รัฐประหารยอมรับว่า สังคมเจียบ ... ยอมรับว่าเจียบ ไม่มีการแสดง ความคิดเห็นอะไร (สัมภาษณ์, 4 ก.พ. 2558)”

ทั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่งยอมรับว่า รัฐประหารทำให้ ประเทศเดินหน้าได้แต่หากรัฐบาลทหารอยู่นานเกินไป อาจทำให้ประชาชนสูญเสียโอกาสบางอย่างไป (สนทนา กลุ่ม, 17 ธ.ค. 2557)”

(2) การรับรู้ถึงผลกระทบโดยตรงจากเหตุการณ์ รัฐประหาร

จากตารางที่ 3 สรุปได้ว่า ผลกระทบที่ประชาชน รับรู้เป็นอันดับที่ 1 ในการสำรวจทั้ง 3 ครั้งคือ ขาดความ ขัดแย้งทางการเมืองลดลงจึงช่วยลดความตึงเครียด ในชีวิตประจำวัน ส่วนผลกระทบข้ออื่นๆ ได้รับเลือก แตกต่างกันไปในการสำรวจแต่ละครั้ง

ตารางที่ 3 การรับรู้ถึงผลกระทบโดยตรงจากเหตุการณ์รัฐประหาร

ประเด็นความคิดเห็น	ความ คิดเห็น	ผลการสำรวจ					
		ครั้งที่ 1		ครั้งที่ 2		ครั้งที่ 5	
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. ทะเลาะลดลง	ใช่	161	13.1	86	6.7	77	6.9
	ไม่ใช่	1068	86.9				
	รวม	1229	100.0				
2. สงบสุขมาก	ใช่	420	34.2 ⁽²⁾	230	17.9 ⁽²⁾	173	15.5 ⁽³⁾
	ไม่ใช่	809	65.8				
	รวม	1229	100.0				

ประเด็นความคิดเห็น	ความคิดเห็น	ผลการสำรวจ					
		ครั้งที่ 1		ครั้งที่ 2		ครั้งที่ 5	
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
3. ลดเครียด	ใช่	662	50.6 ⁽¹⁾	398	31.0 ⁽¹⁾	304	27.2 ⁽¹⁾
	ไม่ใช่	607	49.4				
	รวม	1229	100.0				
4. ไม่รู้สึก	ใช่	211	17.2	128	10.0	184	16.5 ⁽²⁾
	ไม่ใช่	1018	82.8				
	รวม	1229	100.0				
5. รู้สึกไม่มั่นคง	ใช่	189	15.4	113	8.8	141	12.6
	ไม่ใช่	1040	84.6				
	รวม	1229	100.0				
6. ห่วงเรื่องสิทธิ	ใช่	256	20.8	163	12.7 ⁽³⁾	144	12.9
	ไม่ใช่	973	79.2				
	รวม	1229	100.0				
7. ไม่สะดวก	ใช่	298	24.2 ⁽³⁾	89	6.9	93	8.3
	ไม่ใช่	931	75.8				
	รวม						
	1229	100.0					
8. อื่นๆ	ใช่	46	3.7	-	-	-	-
	ไม่ใช่	1183	96.3				
	รวม	1229	100.0				
Missing data*				78	6.1	135	10.8
รวม				1,285	100.0	1,251	100.0

(1) ผลกระทบที่ถูกรับรู้มากที่สุดเป็นอันดับที่ 1 (2) ผลกระทบที่ถูกรับรู้มากที่สุดเป็นอันดับที่ 2 (3) ผลกระทบที่ถูกรับรู้มากที่สุดเป็นอันดับที่ 3

* Missing data หมายถึง ผู้ตอบแบบสอบถามไม่ได้เลือกตัวเลือกใดๆ ในข้อคำถามนี้

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาข้อสรุปนี้ประกอบกับข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์ พบว่านอกเหนือไปจากความคิดเห็นที่มองว่ารัฐประหารได้เข้ามาช่วยลดความขัดแย้งแล้ว ความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มจะโน้มเอียงไป

ใน 2 มุมมอง คือ รัฐประหารทำให้ประชาชนกลัวและรัฐประหารไม่มีผลใดๆ โดยในมุมมองแรกที่ว่ารัฐประหารทำให้ประชาชนกลัวและเป็นกังวลนั้น ยกตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ช่วงหนึ่ง คือ

“หลังรัฐประหาร อันแรกคือชาวบ้านรู้สึกกลัวเพราะต่างจากรอบก่อนๆ รัฐประหารครั้งนี้ค่อนข้างจะเก็บรายละเอียดได้เยอะ เช่น มีการจัดกำลังเสนาธิการลงพื้นที่ มีการเรียกผู้นำในพื้นที่ทั้งหมดมาทำความเข้าใจ แต่ขณะเดียวกันเป็นการสำรวจว่ามีความต้องการมีปัญหาอะไร ทหารเริ่มเล่นการเมืองเป็น (สัมภาษณ์, 5 ก.พ. 2558)”

ซึ่งสอดคล้องกับมุมมองของผู้ให้ข้อมูลอีกคนหนึ่ง ที่มองว่า รัฐประหารทำให้ชาวบ้านกลัวและ “ผวา” เนื่องจากมีการบังคับใช้กฎอย่างจริงจัง (สัมภาษณ์, 9 ก.พ. 2558) หรือผู้ให้ข้อมูลอีกคนหนึ่งก็เป็นกังวลเรื่องสิทธิต่างๆ โดยมองว่า รัฐประหารครั้งนี้มีการลดทอนสิทธิในบางเรื่อง (สนทนากลุ่ม, 17 ธ.ค. 2557)

ในมุมมองที่สองซึ่งแตกต่างจากมุมมองของคนส่วนใหญ่ที่มองว่ารัฐประหารช่วยลดความตึงเครียดในสังคม และมุมมองแรกที่ว่ารัฐประหารทำให้คนกลัว เห็นว่า รัฐประหารไม่ได้มีผลกระทบใดต่อคนพะเยาเท่าใดนัก โดยผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่งมองว่า คนพะเยาอยู่ใน

สังคมชนบทที่อาจไม่ได้รับผลกระทบมากเท่ากับสังคมเมือง (สัมภาษณ์, 9 ก.พ. 2558) หรือจากบทสนทนาช่วงหนึ่งในการสนทนากลุ่ม ที่ผู้ให้ข้อมูลมีความเห็นสอดคล้องกันว่า คนพะเยาไม่ได้รับผลกระทบอะไรมากนัก นอกเสียจากว่าเป็นเรื่องของการเปลี่ยนผู้บริหารประเทศ (สนทนากลุ่ม, 16 ธ.ค. 2557)

3. ความพึงพอใจของคนพะเยาต่อเหตุการณ์รัฐประหาร

ผลการสำรวจครั้งที่ 1 พบว่า นโยบาย/กิจกรรมของ คสช. ที่ได้รับความพึงพอใจมากที่สุด 3 อันดับแรก คือ การจ่ายเงินจำนำข้าวให้กับเกษตรกร (ค่าเฉลี่ยความพึงพอใจ 3.38 จากคะแนนเต็ม 4) รองลงมาคือ การปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน และการสร้างความปรองดองระหว่างคนในชาติ ตามลำดับ (ดูตารางที่ 4) และเมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยความพึงพอใจในภาพรวมพบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อนโยบาย/กิจกรรมของ คสช. อยู่ที่ 3.11 จากคะแนนเต็ม 4 ซึ่งแปลความได้ว่ามีความพึงพอใจอยู่ในระดับมากที่สุด

ตารางที่ 4 ความพึงพอใจต่อนโยบาย/กิจกรรมของ คสช.

ประเด็นความพึงพอใจ	ค่าเฉลี่ยความพึงพอใจ			ค่าเฉลี่ย 3 ครั้ง
	ครั้งที่ 1	ครั้งที่ 2	ครั้งที่ 5	
1. การสร้างความปรองดองระหว่างคนในชาติ	3.18 ⁽³⁾	2.99 ⁽³⁾	2.82 ⁽²⁾	3.00 ⁽³⁾
2. การออกคำสั่งเรียกบุคคลมารายงานตัว	3.06	2.80	2.72	2.86
3. การดำเนินคดีกับผู้ละเมิดกฎหมายในช่วงเวลาที่มีความขัดแย้งทางการเมือง	3.16	2.86	2.78	2.93
4. การห้ามออกนอกเคหสถานในช่วงเวลาตามกำหนด (เคอร์ฟิว)	2.77	2.61	2.57	2.65
5. การโยกย้ายและปรับโครงสร้างผู้ดำรงตำแหน่งในบอร์ดบริหารรัฐวิสาหกิจและข้าราชการระดับสูง	2.94	2.71	2.65	2.77
6. การปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน	3.30 ⁽²⁾	3.10 ⁽²⁾	3.04 ⁽¹⁾	3.15 ⁽¹⁾
7. การจ่ายเงินจำนำข้าวให้กับเกษตรกร	3.38 ⁽¹⁾	3.18 ⁽¹⁾	2.77 ⁽³⁾	3.11 ⁽²⁾
8. การจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว	3.16	2.85	2.76	2.92

ประเด็นความพึงพอใจ	ค่าเฉลี่ยความพึงพอใจ			ค่าเฉลี่ย 3 ครั้ง
	ครั้งที่ 1	ครั้งที่ 2	ครั้งที่ 5	
9. การส่งเสริมและแก้ปัญหาเศรษฐกิจ	3.02	2.82	2.63	2.82
10. การจัดการตามแผนโรดแมประยะที่ 2*			2.54	2.54
ค่าเฉลี่ยความพึงพอใจในภาพรวม	3.11	2.88	2.73	2.86

(1) ค่าเฉลี่ยความพึงพอใจสูงสุดอันดับที่ 1 เมื่อเปรียบเทียบกับประเด็นอื่นในการสำรวจครั้งเดียวกัน

(2) ค่าเฉลี่ยความพึงพอใจสูงสุดอันดับที่ 2 เมื่อเปรียบเทียบกับประเด็นอื่นในการสำรวจครั้งเดียวกัน

(3) ค่าเฉลี่ยความพึงพอใจสูงสุดอันดับที่ 3 เมื่อเปรียบเทียบกับประเด็นอื่นในการสำรวจครั้งเดียวกัน

* ประเด็นเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับช่วงเวลาของการสำรวจ

ในการสำรวจครั้งที่ 2 พบว่า โครงการที่มีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจสูงสุด 3 อันดับแรก คือ การจ่ายเงินจำนำข้าว ซึ่งมีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจอยู่ที่ 3.18 จาก 4.00 รองลงมาคือ การปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน และการสร้างความปรองดองระหว่างคนในชาติตามลำดับในทางตรงกันข้าม ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยความพึงพอใจในภาพรวม พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อนโยบาย/ กิจกรรมของ คสช. อยู่ที่ 2.88 จากคะแนนเต็ม 4 ซึ่งแปลความได้ว่ามีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก

จากการสำรวจครั้งที่ 3 และ 4 ในเรื่องของความพึงพอใจต่อนโยบาย/กิจกรรมของ คสช. พบว่า ส่วนใหญ่จะเป็นเสียงสะท้อนเรื่องการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและการส่งเสริมเกษตรกรรมมากที่สุด ยกตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่งที่มีมองว่า

“ในภาพรวมชาวบ้านก็ดีใจ และก็ทุ้งกล้วยก็มีสวนยางเยอะ ราคาซากก็ตก เขาก็เข้าใจว่า คสช. เขาเน้นปากท้องในภาพรวมทั้งประเทศ คือลดราคาน้ำมันลงก็พอใจ แต่ในเรื่องเกษตรกร พี่ผลทางการเกษตรก็ต่ำลงแต่เขาก็จะช่วยเช่น ข้าว ยางพาราด้วย (สนทนากลุ่ม, 17 ธ.ค. 2557)”

ผู้ให้ข้อมูลอีกคนหนึ่งมองว่าการแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่คนพะเยาพอใจ คือ การลดราคาน้ำมัน ทว่า ผู้ให้ข้อมูลคนเดียวที่ขึ้นตั้งข้อสงสัยว่าที่ราคาน้ำมันลดเพราะกลไกตลาดมากกว่า (สัมภาษณ์, 3 มี.ค. 2558) ความสงสัยนี้

ยังปรากฏให้เห็นในมุมมองของผู้ให้ข้อมูลอีกหลายคน และในบางคนที่สะท้อนความไม่พอใจออกมาอย่างชัดเจน เช่น

“ใน [อำเภอ y] ยังไม่เห็นผลงานของรัฐบาลเป็นรูปธรรมเลย ไร่ละ 1,000 ไม่ได้ตอบโจทย์ มันมีมาก่อนในส่วนของพรรคประชาธิปัตย์ มันเป็นของเก่า เขาไม่พอใจไร่ละ 1,000 [จากนโยบายของ คสช.] เขาพอใจตันละ 15,000 [จากนโยบายจำนำข้าว] (สัมภาษณ์, 3 มี.ค. 2558)”

ซึ่งสอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลอีกคนหนึ่งที่มีมองว่านโยบายด้านเศรษฐกิจของ คสช. ไม่ได้แก้ปัญหาเรื่องราคาผลผลิตทางการเกษตร และนั่นทำให้ประชาชนไม่พอใจ (สนทนากลุ่ม, 15 ธ.ค. 2557)

สถานการณ์ที่ดูราวกับว่าความไม่พอใจเพิ่มขึ้นไปพร้อมกับระยะเวลาที่ดำเนินไปนี้ สอดคล้องกับผลสำรวจในครั้งที่ 5 ซึ่งพบว่า ความพึงพอใจในประเด็นการส่งเสริมและแก้ปัญหาเศรษฐกิจ (ลดจาก 3.02 ในครั้งที่ 1 เป็น 2.63 ในครั้งที่ 5) และการจ่ายเงินจำนำข้าวให้กับเกษตรกร (ลดจาก 3.38 ในครั้งที่ 1 เป็น 2.77 ในครั้งที่ 5) ลดลง อย่างไรก็ดี การลดลงของค่าเฉลี่ยความพึงพอใจในนโยบาย/กิจกรรมของ คสช. ในผลสำรวจครั้งที่ 5 นั้น ไม่ได้จำกัดเฉพาะ 2 ประเด็นดังกล่าวเท่านั้น แท้ที่จริงแล้ว ค่าเฉลี่ยความพึงพอใจของคนพะเยาลดลงในทุกประเด็น

อภิปรายผล

1. ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อเหตุการณ์รัฐประหาร

ผลการศึกษาที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้แตกต่างจากงานของ Saar และ Joe (1992) ในลักษณะที่ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อรัฐประหารเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม กล่าวคือ งานชิ้นนี้พบว่าประชาชนในจังหวัดพะเยารู้สึกดีใจที่เกิดรัฐประหารขึ้น ในขณะที่ประชาชนเอสโตเนียไม่เห็นด้วยกับรัฐประหาร ทั้งนี้ คำอธิบายหนึ่งที่เป็นไปได้คือ ถึงแม้งานทั้งสองชิ้นได้ทำการสำรวจความคิดเห็นในช่วงเวลาไม่ห่างจากวันที่เกิดเหตุการณ์รัฐประหารมากนัก ทว่าด้วยบริบททางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศไทยและประเทศเอสโตเนียแตกต่างกันอย่างมาก จึงทำให้ผลการสำรวจความคิดเห็นที่ได้แตกต่างกัน

ความรู้สึกดีใจและพึงพอใจของประชาชนจังหวัดพะเยาต่อเหตุการณ์รัฐประหารที่พบจากการสำรวจในช่วงแรกมีนัยแสดงถึงการยอมรับอำนาจจากรัฐประหารโดยง่าย ซึ่งสอดคล้องกับงานของ ปริญญา อุดมทรัพย์ (2514) ที่มองว่า วัฒนธรรมการเมืองของคนไทยที่เป็นแบบอำนาจนิยม ยอมรับอำนาจโดยง่าย และไม่หวงแหนประชาธิปไตย เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้เกิดการยึดอำนาจและรัฐประหารประสบความสำเร็จและได้รับการยอมรับจากสังคม และสอดคล้องกับงานของ เสนอ จันทรา (2517) ที่เสนอว่า เหตุผลหนึ่งที่รัฐประหารเกิดขึ้นได้และได้รับการยอมรับ คือ ความเฉยเมยทางการเมืองของสมาชิกในสังคม

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษานี้ได้แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อเหตุการณ์รัฐประหารว่า ในช่วงแรก ประชาชนยอมรับรัฐประหารเพราะต้องการให้เกิดความสงบในสังคม แต่เมื่อเวลาผ่านไปและรัฐบาลที่มาจากจากรัฐประหารไม่สามารถแก้ปัญหาปากท้องได้ การยอมรับดังกล่าวได้ลดน้อยลง

ข้อค้นพบนี้เป็นข้อโต้แย้งที่สำคัญต่อมุมมองที่ว่าประชาชนไทยยอมรับอำนาจโดยง่าย ไม่หวงแหนประชาธิปไตย และมีความเฉยเมยทางการเมือง โดยได้แสดงให้เห็นว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยอมให้เกิดรัฐประหารเพราะต้องการให้สังคมสงบขึ้น ซึ่งไม่ได้หมายความว่า กลุ่มคนเหล่านี้เฉยเมยทางการเมืองหรือไม่หวงแหนประชาธิปไตย ในทางตรงกันข้าม พวกเขาติดตามสถานการณ์ทางการเมืองอย่างต่อเนื่องและพร้อมจะแสดงความคิดเห็นทางการเมืองทุกครั้งที่เป็นไปได้

2. การเมืองท้องถิ่นในภาคเหนือ: วัฒนธรรมทางการเมืองและปฏิกิริยาต่อรัฐประหาร

ข้อค้นพบที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ถูกพัฒนาเป็นข้อเสนอ 3 ประการเพื่อให้เกิดการถกเถียง (arguments) และทำความเข้าใจการเมืองไทยในระดับท้องถิ่นให้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น ดังนี้

(1) ความกลัว

ระหว่างการวิจัยภาคสนาม นักวิจัยได้พบความกลัวที่เกิดขึ้นหลังเหตุการณ์รัฐประหารซึ่งส่งผลต่อการวิจัยทั้งในแง่ของกระบวนการและผลการวิจัย โดยความกลัวที่พบเจอนั้นแตกต่างกันไป เช่น บางคนกลัวว่าการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองหลังรัฐประหารจะเป็นความผิด (*สัมภาษณ์, 4 ก.พ. 2558*) บางคนกลัวเพราะรัฐประหารเข้ามาเปลี่ยนแปลงชีวิตของตนเอง (*สัมภาษณ์, 5 ก.พ. 2558*) บางคนไม่ได้กลัวรัฐประหารแต่กลัวว่าการทำกินของตนเองจะมีปัญหา (*สัมภาษณ์, 2 ก.พ. 2558*) ในขณะที่บางคนกลัวเนื่องจากตนเองเคยเป็นหัวหน้าแผนให้กับกลุ่มอำนาจเก่า (*สนทนากลุ่ม, 16 ธ.ค. 2557*)

ความกลัวต่างๆ เหล่านี้ส่งผลต่อกระบวนการทำวิจัยที่ทำให้การเก็บข้อมูลเป็นไปได้ยากและผลของการวิจัยอาจถูกตั้งคำถามได้ว่า สามารถรวบรวมความคิดเห็นที่แท้จริงได้มากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม

การวิจัยครั้งนี้ได้ตระหนักถึงความกลัวต่างๆ เหล่านี้ และได้ออกแบบกระบวนการวิจัยเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ยินยอมให้ข้อมูลมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และในขณะเดียวกันก็ยอมรับข้อจำกัดของระเบียบวิธีวิจัยที่ได้ออกแบบไว้ ดังนั้น ความกลัวที่พบได้จากการวิจัยครั้งนี้ถือว่าเป็นบริบทที่สำคัญต่อการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับรัฐประหารครั้งต่อไป ซึ่งผู้ที่จะทำวิจัยควรคำนึงถึงตั้งแต่เริ่มออกแบบการวิจัย และในขณะเดียวกันผู้สนใจศึกษาหัวข้อนี้ในอนาคตอาจเฉพาะเจาะจงลงไปที่การศึกษาความกลัวในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองหลังเหตุการณ์รัฐประหารก็เป็นได้

(2) วัฒนธรรมทางการเมืองของคนเหนือ

ในช่วงระหว่างการเก็บข้อมูล วัฒนธรรมทางการเมืองของ “คนเหนือ” มักจะถูกหยิบยกมาเป็นคำอธิบายถึงพฤติกรรมการแสดงออกทางการเมืองของคนพะเยาอยู่บ่อยครั้ง ยกตัวอย่างความคิดเห็นหนึ่งของผู้ให้ข้อมูลเช่น

“นิสัยของคนเหนือไม่ใช่ว่าจะยอมรับอะไรง่ายๆ มันมีจุดอ่อนอยู่ที่การแสดงออก คือเป็นคนขี้อายไม่กล้าแสดงออก คนเหนือจะเข้าข่ายพลังเงียบ ไม่เห็นด้วยจะไม่โต้แย้งทันทีแต่พอถึงเวลาจะรู้เองว่าในใจคืออะไร เช่นพูดกันว่าจะพัฒนาชุดถนน ถามว่าใครไม่มาก็เงียบ ถ้าเกรงใจก็บอกผู้นำว่าจะมา แต่พอวันจริงก็หายหมดนี้แหละคนเหนือ (สัมภาษณ์, 5 ก.พ. 2558)”

คำอธิบายอีกชุดหนึ่งที่ถูกอ้างถึงหลายครั้ง เช่น ความขี้อายและเรียวร้อยของคนเหนือทำให้ไม่ค่อยมีความขัดแย้งที่รุนแรง คนเหนือไม่เหมือนคนใต้ที่เปิดเผยคนเหนือเป็นคนรักสงบ ไม่ชอบขัดแย้ง และไม่กล้าแสดงออก เป็นต้น ซึ่งบางครั้งวัฒนธรรมทางการเมืองเช่นนี้มักจะถูกเชื่อมโยงไปยังเรื่องของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนเหนือ ดังจะเห็นได้จากความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลอีกคนหนึ่งที่ว่า

“เพราะฉะนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของทางเหนืออาจจะน้อยไปก็ได้นะ หรือว่ามองเห็นว่าปกครองแบบไหนก็คงไม่ต่างกันนะ อาจจะมีแบบนี้ก็ได้นะ (สนทนากลุ่ม, 15 ธ.ค. 2557)”

เมื่อพิจารณาตามแนวทางการศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองของ ไชยวัฒน์ คำชู และ นิธิ เนื่องจำนงค์ (2559, หน้า 96-101) จะพบว่า วัฒนธรรมทางการเมืองของคนเหนือนั้นเป็นคุณลักษณะทางอัตวิสัยและค่านิยมของคนเหนือในการแสดงจุดยืนทางการเมือง ซึ่งอัตลักษณ์ระดับปัจเจกของคนเหนือนี้ส่งผลต่อความต้องการเชิงนโยบายของคนเหนือได้ นอกจากนี้เมื่อกระบวนการกลุ่มเกลตาทางสังคมของคนเหนือแตกต่างกันไปจากคนภาคอื่นๆ ย่อมนำไปสู่วัฒนธรรมทางการเมืองที่แตกต่างกันได้ อีกทั้งการรวมกลุ่มของสมาชิกในสังคมคนเหนือและการนิยามตนเองว่าเป็นคนเหนียวย่อมนำมาสู่การมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบคนเหนือได้ อย่างไรก็ตามการอภิปรายข้างต้นยังต้องได้รับการพัฒนาต่อ โดยอาจดำเนินไปในรูปแบบของการวิจัยหรือการถกเถียงทางวิชาการก็ได้ แต่สิ่งหนึ่งที่พึงระวังจากการอภิปรายเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองของคนเหนือ คือ ขอบเขตและอัตลักษณ์ของความเป็นคนเหนือซึ่งยังไม่สามารถระบุได้ว่า คนเหนือคือใคร และใครบ้างที่ควรถูกพิจารณาว่าเป็นคนเหนือ

(3) คนพะเยา การเมืองพะเยา และรัฐประหาร

คนพะเยาส่วนใหญ่ที่ตอบแบบสอบถามดูจะเห็นด้วยและดีใจกับการรัฐประหารและยินยอมให้ทหารเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศเพื่อความสงบกลับคืนสู่สังคมโดยเร็ว ซึ่งภายในกลุ่มคนเหล่านี้ประกอบด้วยผู้ที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันไป เช่น บ้างชื่นชอบทหารเป็นทุนเดิม บ้างไม่ชอบเสื้อแดง บ้างเพียงต้องการให้ประเทศเดินหน้าต่อ บ้างสนใจเรื่องปากท้องของครอบครัวเป็นหลัก เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ยังมีคนพะเยาอีกกลุ่มหนึ่งที่ยังมองการเมืองเป็นเรื่องของสี่เสือ ยกตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่งที่มีชื่อว่า หากเป็นเรื่องสี่เสือพะเยามีความเป็นแดงมากกว่าเหลืองแต่ไม่ได้ขัดแย้งอะไรกัน (สัมภาษณ์, 5 ก.พ. 2558) ซึ่งแตกต่างจากผู้ให้สัมภาษณ์อีกคนหนึ่งที่มีชื่อว่า ความขัดแย้งระหว่างสี่เสือในพะเยานั้นมีอยู่ แต่ไม่ได้รุนแรง (สัมภาษณ์, 9 ก.พ. 2558) และคล้ายคลึงกับผู้ให้ข้อมูลอีกคนหนึ่งที่มีชื่อว่า พะเยาเป็นพื้นที่ของคนเสื้อแดงที่ไม่ได้มีความขัดแย้งอะไรกับคนเสื้อเหลือง ซึ่งอาจจะมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันบ้างแต่ก็ไม่ได้รุนแรงเหมือนทางภาคอีสาน (สนทนากลุ่ม, 15 ธ.ค. 2557) ทั้งนี้ ความขัดแย้งที่ผู้ให้ข้อมูลหลายคนมองว่าไม่รุนแรงกลับขัดแย้งกับข้อสังเกตที่ได้จากการเก็บข้อมูลภาคสนาม เช่น กรณีการถูกล้อมโดยกลุ่มเสื้อแดงที่หว่านระแวงนักวิจัยภาคสนามซึ่งทำให้ข้ออ้างที่ว่าความขัดแย้งทางการเมืองในจังหวัดพะเยาไม่รุนแรงยังถูกตั้งคำถามได้อีกมาก

นอกจากนี้ ผลการสำรวจพบว่า คนพะเยาจำนวนหนึ่งเลือกที่จะไม่ตอบหรือไม่แสดงความคิดเห็น ทั้งที่จริงๆ แล้ว ตนเองมีความคิดเห็นหรือจุดยืนทางการเมืองที่ชัดเจน ยกตัวอย่างข้อสังเกตจากภาคสนามอันหนึ่งที่ว่า “ประชาชนบางคนแสดงความคิดเห็นสนับสนุนทหารแบบสุดโต่ง แต่ไม่ยินยอมที่จะตอบหรือบันทึกแบบสอบถาม (แบบสังเกตการณ์, การสำรวจครั้งที่ 1)” ซึ่งผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่งได้คาดคะเนเหตุผลต่อการหลีกเลี่ยงแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของคนพะเยาเอาไว้ว่า คนพะเยาเองก็ต้องระแวงเหมือนคนไทยคนอื่นๆ ส่วนคนที่งกกล้าแสดงความคิดเห็นก็จะมีจำกัดเฉพาะบางกลุ่มเท่านั้น (สัมภาษณ์, 9 ก.พ. 2558) ซึ่งสอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่งได้แสดงความคิดเห็นว่า เหตุผลที่คนพะเยาจำนวนหนึ่งไม่ยอมแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเป็นเพราะกลัวผลที่จะตามมาจากการแสดงความคิดเห็น (สัมภาษณ์, 3 มี.ค. 2558) ทั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ

จำนวนหนึ่งยืนยันว่า สถานการณ์ทางการเมืองในจังหวัดพะเยานั้นเป็นเหมือน “คลื่นใต้น้ำ” ที่อาจดูเหมือนนิ่งและทุกคนใช้ชีวิตไปตามปกติ แต่ที่จริงแล้วบางคนกำลังรอวันที่จะได้แสดงความคิดเห็นทางการเมืองอย่างอิสระอีกครั้ง

การหลีกเลี่ยงหรือเลือกที่จะไม่แสดงความคิดเห็นดังกล่าวเป็นโจทย์ที่ยากมากสำหรับการทำความเข้าใจความคิดเห็นทางการเมืองในพะเยา ทว่า จากการวิจัยสามารถสรุปได้ว่า ธรรมชาติทางการเมืองของจังหวัดพะเยามีความหลากหลาย แม้แนวคิดของบางกลุ่มอาจโดดเด่นกว่าแนวคิดของกลุ่มอื่น แต่แนวคิดของกลุ่มนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นตัวแทนของภาพลักษณ์โดยรวมของจังหวัดพะเยา เนื่องจากยังมีคนพะเยาอีกจำนวนมากที่เลือกจะไม่แสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมือง

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. การออกแบบการวิจัยครั้งต่อไป ต้องคำนึงถึงการสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ให้ข้อมูล โดยอาจใช้วิธีการเดียวกับโครงการนี้ เช่น การอบรมทักษะการสร้าง ความเชื่อมั่นแก่ผู้ให้ข้อมูลให้กับนักวิจัยภาคสนาม การเลือกสถานที่เก็บข้อมูลที่ให้ทั้งความปลอดภัยแก่นักวิจัยภาคสนามและความสบายใจแก่ผู้ให้ข้อมูล

2. โจทย์วิจัยครั้งต่อไป อาจเป็นการศึกษาเชิงลึกถึงความกลัวของประชาชนหลังเหตุการณ์รัฐประหาร เพื่อให้เห็นภาพความกลัวที่ชัดเจนมากขึ้น หรืออาจเลือกศึกษาเปรียบเทียบระหว่างภูมิภาค เพื่อวิเคราะห์ว่าวัฒนธรรมทางการเมืองในแต่ละภาคส่งผลต่อความคิดเห็น หรือการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างไร หรืออาจทำการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลและความคิดเห็นของคนพะเยาด้วยเครื่องมือทางสถิติขั้นสูง ที่จะช่วยให้เห็นความเป็นเหตุเป็นผลเชิงรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ไชยวัฒน์ คำชู และ นิธิ เนื่องจำนงค์. (2559). การเมืองเปรียบเทียบ:ทฤษฎี แนวคิด และกรณีศึกษา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ฯ.
- ข่าวสด (2557). โรดแม็ป “คสช.” - 3 เดือนที่ต้องจับตา. ข่าวสด. กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์มติชน.
- คมชัดลึก. (2557). จักรภพดินสั คสช., คม ชัด ลึก.
- จิระพงษ์ เต็มเปี่ยม. (2557). Road Map ของ คสช., แนวหน้า. Retrieved from <http://www.naewna.com/politic/columnist/12815>. สืบค้นเมื่อ 8 มิถุนายน 2557
- ThaiPBS. (2557). รัฐประหารกับสื่อโซเชียลมีเดีย. www. <http://m.news.thaipbs.or.th/>
- แนวหน้า. (2554, 3 มิถุนายน 2554). แดงพะเยาขอตรวจสอบเลือกตั้งภาคประชาชน, แนวหน้า.
- ปภาวดี ดุยจินดา. (2540). “ทัศนคติและความพอใจ”. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาพฤติกรรมมนุษย์ในองค์การ หน่วยที่ 8-15. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ประชา เทพเกษตรกุล. (2535). การแทรกแซงทางการเมืองของทหารไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐประหาร เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534. รัฐศาสตรมหาบัณฑิตสาขาการเมืองการปกครอง. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประทีป ธรรมรักษ์. (2535) ทัศนคติทางการเมืองของนายทหารต่อการรัฐประหาร: ศึกษากรณีนายทหารนักเรียน โรงเรียนเสนาธิการทหารบก โรงเรียนเสนาธิการทหารเรือ โรงเรียนเสนาธิการทหารอากาศ ปีการศึกษา 2535. ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ประภาเพ็ญ สุวรรณ. (2537). การจัดสถานะทางสุขภาพ: การสร้างมาตราส่วนประมาณค่าและแบบสอบถาม. กรุงเทพมหานคร: ภาพพิมพ์.
- ปริญญา อุดมทรัพย์. (2514). วิเคราะห์บทบาททางการเมืองของทหารในประเทศไทย. รัฐศาสตรมหาบัณฑิต การเมืองการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ผู้จัดการ. (2555). “สื่อเหลือง-สื่อแดง-ปช.พะเยา” รวมเวทีออกแบอนาคตไทยพร้อมหน้า, ASTV ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 16 ธันวาคม 2555.
- ผู้จัดการ. (2557a). We support Thai Army “เคียงไหล่ประชาชน หัวใจคุณหล่อมมาก”, ผู้จัดการรายวัน. สืบค้นเมื่อ 23 พฤษภาคม 2557.
- ผู้จัดการ. (2557b). โพลปลื้มประยุทธ์ 3 เดือนผลงานแจ่ม ยกนิ้วแก้ปัญหาพลังงาน, ผู้จัดการรายวัน. สืบค้นเมื่อ 29 ธันวาคม 2557.
- พงศ์ หรดาล. (2540). จิตวิทยาอุตสาหกรรมและองค์การเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- โพสต์ทูเดย์. (2557, 5 มีนาคม 2557). เหลือง-แดง พะเยา จับมือต้านแยกประเทศ, โพสต์ทูเดย์.
- พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ. (2543). โพลและสังคม (ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

- มดิชน. (2554a). **แดงพะเยาจัดวันเกิดให้แม่ว**, มดิชน. สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2554.
- มดิชน. (2554b). **'โสภณ' หลบแดงพะเยารอไล่**, มดิชน. สืบค้นเมื่อ 12 มีนาคม 2554
- มดิชน. (2555a). **เปิด 13 หมู่บ้านแดง 'พะเยา'**, มดิชน. สืบค้นเมื่อ 8 มกราคม 2555
- มดิชน. (2555b). **พะเยาเลี้ยงตั้ง 'อำเภอแดง' ที่แรก**, มดิชน. สืบค้นเมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2555
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2554). **วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ศักดิ์ไทย สุรกิจบวร. (2545). **จิตวิทยาสังคม**. กรุงเทพฯ: สุวีริยาสาส์น.
- สงวน สุทธิเลิศอรุณ และคณะ. (2522). **จิตวิทยาสังคม**. กรุงเทพฯ: ชัยศิริการพิมพ์.
- สมหมาย วิชาวรรณ. (2543). **ทหารและวิสัยทัศน์ทางการเมือง**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- เสนอ จันทรา. (2517). **สาเหตุของการยึดอำนาจในประเทศไทย (พ.ศ.2454-พ.ศ.2514)**. รัฐศาสตรมหาบัณฑิต การเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โสภา ชูพิกุลชัย. (2522). **จิตวิทยาสังคมประยุกต์**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- สันต กรณ์. (2557). **จับทวนสวนกระแส: ผู้นำจากล้านนา, โปสต์ทูเดย์**. สืบค้นเมื่อ 5 มีนาคม 2557
- สุขุม เฉลยทรัพย์. (2557). **'การเมือง' เรื่อง 'คล้ายกังวล...กังวล' ของ 'ประชาชน' ...!**, สยามรัฐ.
- สุรพัตม์ นาลอง. (2554). **บทบาทหน่วยรบพิเศษในการรัฐประหารในช่วงปี พ.ศ. 2509 - 2549**. รัฐศาสตรมหาบัณฑิต การเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อรุณ รักธรรม. (2540). **การพัฒนาและฝึกอบรม: ศึกษาเชิงพฤติกรรม**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- ALPERT, H. (1952). **Opinion and Attitude Surveys in the U.S. Government**. Public Opinion Quarterly, 16 (1), 33-41. doi: 10.1086/266365
- Fishbein, M., & Ajzen, I. (1975). **Belief, Attitude, Intention and Behavior: An Introduction to Theory and Research**. Boston: Addison-Wesley.
- Fleming, D. (1967). "Attitude: The history of a concept". **Perspective in American History**. 1, 287-365.
- Gibson, J. (2000). **Organizations, Behaviour, Structure, Processes** (9th ed.). New York: McGraw Hill.
- Insko, C. A, (1976). **Theories of Attitude Change**. New York: Appleton-Century-Crofts.
- Katz, D. (1960). "The Functional Approach to the Study of Attitudes." **Public Opinion Quarterly**. 24, 163-204.
- Krech, D., Crutchfield, R.S., & Ballachey, E.L. (1962). **Individual in society**.
- Lee, A. M. (1947). "Sociological Theory in Public Opinion and Attitude Studies". **American Sociological Review**. 12 (3), 312-323. doi: 10.2307/2086521

- Maassen, G. H. (1997). "An Application Of Structural Equation Modeling In Public Opinion Research: Conceptualizing Public And Opinions". **International Journal of Public Opinion Research**. 9 (2), 146-169. doi: 10.1093/ijpor/9.2.146.
- Newstrom, J. W. & Davis, K. (2002). **Human Behaviour at Work: Organizational Behaviour** (8th ed.). New York: McGraw Hill.
- Rosenberg, M. J. (1956). "Cognitive structure and attitudinal affect". **The Journal of Abnormal and Social Psychology**. 53, 367-372.
- Rosenberg, M. J. (1960). "An analysis of affective-cognitive consistency." In M. J. Rosenberg, C. I. Hovland, W. J. McGuire, R. P. Abelson & J. W. Brehm (Eds.), **Attitude organization and change**. Yale University Press.
- SAAR, A., & JOE, L. (1992). "Polling, Under The Gun: Political Attitudes In Estonia, Surveyed At The Height Of The Soviet Coup Attempt, August 1991". **Public Opinion Quarterly**. 56 (4), 519-523. doi: 10.1086/269341.
- Thurstone, L. L. Comment. **American Journal of Sociology**. 52, 39-50.
- Triandis, H. C. (1971). **Attitudes and Change**. New York: Wiley.