

บรรณาธิการ

รศ. ดร.อรรถ กักผล

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

กองบรรณาธิการ

ศ. ดร.จรัส สุวรรณมาลา

สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ

มหาวิทยาลัยรังสิต

ศ. ดร.ไชยวัฒน์ คำชู

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศ. ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์

สาขาวิชารัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช

ศ. วุฒิสาร ตันไชย

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ศ. ดร.สกันธ์ วรญาณวัฒนา

ประธานกรรมการการแข่งขันทางการค้า

(อดีตคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

ศ. ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศ. ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ

อุปนายกราชบัณฑิตยสภา คนที่ 1

รศ. ดร.นิยม รัฐอมฤต

ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการต่างประเทศ สถาบันพระปกเกล้า

รศ. ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ

ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการต่างประเทศ สถาบันพระปกเกล้า

ดร.ถวิลาดี บุรีกุล

ผอ.สำนักวิจัยและพัฒนา

สถาบันพระปกเกล้า

ผู้จัดการ

นายวิวัฒน์ ชัยภาคภูมิ

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นายภควัฒ อัจฉริยปัญญา

ผู้อำนวยการสำนักบริการวิชาการ

สถาบันพระปกเกล้า

**วารสารสถาบันพระปกเกล้า**

ปีที่ 20 ฉบับที่ 1 มกราคม-เมษายน 2565 ISSN 1685-9855

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 0-2141-9570 โทรสาร 0-2143-8175

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

ขอบเขตเนื้อหาของบทความในวารสารฯ ได้แก่ประเด็นต่างๆ ดังนี้

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

วารสารสถาบันพระปกเกล้า ดำเนินการจัดพิมพ์ปีละ 3 เล่ม ดังนี้

ฉบับที่ 1 ประจำปีเดือนมกราคม – เมษายน

ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนพฤษภาคม

ฉบับที่ 2 ประจำปีเดือนพฤษภาคม – สิงหาคม

ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนกันยายน

ฉบับที่ 3 ประจำปีเดือนกันยายน – ธันวาคม

ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนมกราคมของปีถัดไป

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

ผู้สนใจส่งบทความเพื่อให้สถาบันพระปกเกล้าพิจารณา สามารถส่งบทความของท่านผ่านระบบ Submit Online ได้ที่เว็บไซต์ http://so06.tci-thaijo.org/index.php/kpi_journal/ โดยขอความกรุณาจัดเตรียมต้นฉบับและดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

ราคาต่อฉบับ: 120 บาท

กองบรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารบี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ 3

ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

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

ส.า.ร.บ.ญ

เรื่อง	หน้า
การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่: มุมมองการศึกษาเปรียบเทียบ ชาย ไชยจิต	5
ความต่อเนื่องของประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ ตั้งแต่ ค.ศ. 1986 สตีธร ธนานิธิโชติ และ วิชุดา สาธิตพร	31
ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและยุทธศาสตร์การสื่อสารของภาคประชาสังคมในเชียงใหม่ สุธิดา พัฒนศรีวิเชียร	56
การกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตของรัฐ: รัฐพันลิกกับอินเทอร์เน็ตในประเทศไทย ยุทธพร อิศรชัย	81
จักรกลเศรษฐกิจการเมืองร่วมสมัยในการเมืองท้องถิ่นไทย: การประกอบสร้าง ปฏิบัติการ และการเลือกตั้งท้องถิ่นในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดสมุทรปราการ พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ และ ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์	105
การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นกลไกลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ทรงชัย ทองปาน	141
การจัดการเรียนรู้ด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อตอบสนองนโยบายขับเคลื่อนการศึกษา สู่ประชาคมอาเซียนของไทย: วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ อำพา แก้วกำกั๋ง	168
พหุเครือข่ายทางสังคมต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย: บทบาทและข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการปฏิบัติ นิภาพรรณ เจนสันติกุล	192

ทางคณะผู้จัดทำยินดีที่จะเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลที่มีประโยชน์หรือน่าสนใจต่อ
สาธารณชนและขอสงวนสิทธิ์ในการสรุปย่อ ตัดทอนหรือเพิ่มเติมตามความเหมาะสม
ความเห็นและทัศนะในแต่ละเรื่องเป็นของผู้เขียน ซึ่งทางคณะผู้จัดทำและสถาบันพระปกเกล้าไม่จำเป็นต้อง
เห็นด้วยเสมอไป

พิมพ์ที่

บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด

745 ถนนนครไชยศรี แขวงนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300 โทรศัพท์ 02-243-9040-4 โทรสาร 02-243-3225

บรรณานิติการแถลง

สวัสดีปีใหม่ สงกรานต์ 2565 ที่เพิ่งผ่านพ้นมาไม่นาน ช่วงเทศกาลนี้หลายท่านคงเดินทางไปรดน้ำดำหัว คุณพ่อ คุณแม่ ญาติผู้ใหญ่ ประพรมแบ่งกันให้ได้ชุ่มชื่น กันตามประเพณีวันสงกรานต์ หากแต่บรรยากาศของ เศรษฐกิจไทยดูเหมือนจะแปรผกผันกับการเล่นสาดน้ำ ให้เย็นชื่นใจของใครหลายคน ค่าครองชีพ ราคาน้ำมัน ภาวะเงินเฟ้อที่สูงขึ้น รวมไปถึงสถานการณ์ของโควิด-19 ที่จำนวนยอดผู้ติดเชื้อกลับมาพุ่งสูงขึ้นอีกครั้ง ซึ่งคงต้อง ลุ้นมาตรการภาครัฐต่อไปว่าจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ มากน้อยเพียงใด แต่สิ่งที่ไม่ต้องลุ้นและร้อนแรงไม่แพ้ เศรษฐกิจในตอนนี้ เห็นจะเป็นบรรยากาศการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและนายกเมืองพัทยา ที่จะมีขึ้นในวันอาทิตย์ที่ 22 พฤษภาคม 2565 นี้ ท่ามกลางการหาเสียงของผู้สมัครกันอย่างดุเดือดและ น่าตื่นเต้น ทั้งการเดินลงพื้นที่เคาะประตูบ้าน การหาเสียง ผ่านสื่อออนไลน์ และการติดป้ายหาเสียง ที่จากข่าว จะเห็นได้ว่าผู้สมัครต้องปรับตัวและรับฟังเสียงของ ประชาชนมากขึ้น ทั้งนี้ผลการเลือกตั้งครั้งนี้จะเป็น อย่างไร ? เป็นสิ่งที่น่าติดตามเป็นอย่างยิ่ง

วารสารสถาบันพระปกเกล้าฉบับนี้ นำเสนอเรื่องราว ที่หลากหลายและครบทุกรสชาติอีกเช่นเคย เริ่มด้วย บทความแรก เรื่อง “การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่: มุมมอง การศึกษาเปรียบเทียบ” โดย ดร.ชาย ไชยชิต อาจารย์ ประจำคณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน ที่สำรวจประเด็น ความสนใจของนักวิชาการกับการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ และชี้ให้เห็นข้อถกเถียงในการวิเคราะห์กระบวนการ จัดทำรัฐธรรมนูญ เช่น ปัญหาความท้าทายของการนำ รัฐธรรมนูญต่างประเทศมาเป็นต้นแบบ และปรับใช้ให้ เข้ากับบริบทที่แตกต่างกัน บทบาทของผู้ทำหน้าที่ ออกแบบรัฐธรรมนูญ รวมไปถึงประเด็นปัญหาในทาง ปฏิบัติ เป็นต้น ท่านที่สนใจกฎหมายมหาชนและ

นักนิติศาสตร์ ไม่ควรพลาดบทความชิ้นนี้

บทความที่สอง เรื่อง “ความต่อเนื่องของ ประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ ตั้งแต่ ค.ศ. 1986” โดย ดร.สตีเฟน ธนาธิโชติ ผู้อำนวยการสำนัก นวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิชุดา สาธิตพร จากสำนัก นวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ บทความวิจัยชิ้นนี้ได้ศึกษาปัจจัยที่ทำให้ประชาธิปไตย ในฟิลิปปินส์มีความยั่งยืนและมั่นคง อันเป็นผลมาจาก สถาบันทางการเมือง กระบวนการทางการเมือง ตลอดจน ภาคประชาชน ที่ทำให้ประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ไม่เคย แปรเปลี่ยนเป็นระบอบการปกครองในรูปแบบอื่นโดย การยึดอำนาจหรือรัฐประหาร ผู้สนใจติดตามรายละเอียด ได้ในบทความชิ้นนี้

ต่อมาในบทความเรื่อง “ขบวนการเคลื่อนไหวทาง สังคมและยุทธศาสตร์การสื่อสารของภาคประชาสังคม ในเชียงใหม่” โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธิดา พัฒนาศรีวิเชียร คณะมนุษยศาสตร์และนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ ที่ได้ใช้เครือข่ายขอคืนพื้นที่ป่า ดอยสุเทพ เป็นกรณีศึกษา โดยนำเสนอการเคลื่อนไหว ทางสังคมและภาคประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ ที่มี การใช้กลยุทธ์การสื่อสารอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมล้านนา ความเชื่อ และศาสนา เพื่อใช้ในการสื่อสารผ่านสื่อและ กิจกรรมต่างๆ ที่ทางกลุ่มขอคืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ ได้จัดขึ้น เชิญผู้อ่านหาคำตอบของขบวนการทางสังคม กับการใช้กลยุทธ์การสื่อสารดังกล่าวได้ที่บทความชิ้นนี้

ปฏิเสธไม่ได้ว่าในปัจจุบันสื่อสังคมออนไลน์และ โลกอินเทอร์เน็ต เป็นช่องทางที่รวดเร็วที่สุดใน การสื่อสาร มีทั้งข่าวจริง ข่าวปลอม และกลายเป็น ขบวนการทางสังคมอีกหนึ่งรูปแบบที่รัฐให้ความสนใจ บทความวิจัยเรื่อง “การกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ต

ของรัฐ: รัฐพันลึกกับอินเทอร์เน็ตในประเทศไทย” โดย รองศาสตราจารย์ ดร.ยุทธพร อิศรชัย จากสาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ซึ่งมี วัตถุประสงค์สำคัญเพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวคิด หรือความคิดในการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตของรัฐ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ยังรวมไปถึงศึกษาทิศทาง การคาดการณ์แนวโน้ม และข้อเสนอแนะแนวทางใน การกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตของรัฐในอนาคตด้วย ซึ่งมีความน่าสนใจมากทีเดียว

สองบทความต่อมาเอาใจผู้ที่ติดตามการเมือง การปกครองท้องถิ่น บทความแรก **“จักรกลเศรษฐกิจ การเมืองร่วมสมัยในการเมืองท้องถิ่นไทย: การประกอบสร้าง ปฏิบัติการ และการเลือกตั้งท้องถิ่น ในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดสมุทรปราการ”** โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ จากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และดร.ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์ จากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ที่ได้นำแนว ความคิดเรื่องจักรกลเศรษฐกิจการเมือง มาใช้วิเคราะห์ การเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งผลการวิเคราะห์พบว่าการกระจายอำนาจและการเลือกตั้งอย่างต่อเนื่อง ไม่สามารถทำให้จักรกลเศรษฐกิจการเมืองหายไป แต่กลับทำให้เติบโตขึ้น เชิญอ่านรายละเอียดในบทความ ขึ้นนี้ได้ สำหรับบทความที่สอง เรื่อง **“การขับเคลื่อน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นกลไกลด ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา”** โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ทรงชัย ทองปาน จากคณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ บทความวิจัยนี้มุ่งศึกษา สภาพปัญหาทางด้านการเหลื่อมล้ำทางการศึกษา การ ขับเคลื่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินโครงการ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และเสนอแนะ แนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกใน การลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ซึ่งมีองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมโครงการทั้งหมด 11 แห่ง

ท่านที่สนใจประเด็นความเหลื่อมล้ำเชิญติดตาม รายละเอียดได้ในบทความนี้ค่ะ

บทความต่อไปขยับจากท้องถิ่นมาสู่การศึกษาระดับ ประชาคมอาเซียน **“การจัดการเรียนรู้ด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อตอบสนองนโยบายขับเคลื่อนการศึกษาสู่ ประชาคมอาเซียนของไทย: วิเคราะห์การนำนโยบาย ไปปฏิบัติ”** โดย ดร.อำพา แก้วกำกวม นักวิจัยชำนาญการ จากสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ บทความวิจัยนี้ได้วิเคราะห์การนำนโยบาย ไปปฏิบัติใน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการออกแบบนโยบาย และโครงการ ด้านการดำเนินงานและผลการปฏิบัติของ โรงเรียน และสุดท้ายด้านแนวปฏิบัติในการส่งเสริม ความรู้และการตระหนักถึงคุณค่าของสิ่งแวดล้อม โดยมี วิธีการศึกษาทั้งการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ซึ่งผู้ที่อยู่ในแวดวงทางการศึกษาไม่ควรพลาดกับ รายละเอียดในบทความชิ้นนี้

ส่งท้ายฉบับนี้กับบทความ เรื่อง **“พหุเครือข่ายทาง สังคมต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย: บทบาทและข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการปฏิบัติ”** โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิภาพรรณ เจนสันติกุล จากคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย ขอนแก่น บทความนี้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อ ทำความเข้าใจปรากฏการณ์การคอร์รัปชัน และความเชื่อมโยง กับบริบทสังคม ทั้งนี้ ผู้เขียนได้เสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อ การปฏิบัติ ทั้งด้านกฎหมาย ด้านการมีส่วนร่วมของ ประชาชน และด้านการส่งเสริมธรรมาภิบาล ซึ่งน่าสนใจ มากๆ ค่ะ

สุดท้ายนี้ ขอให้ท่านผู้อ่านสนุกสนานเพลิดเพลินกับ บทความที่วารสารสถาบันพระปกเกล้าได้คัดสรรมา และ ขอให้ทุกท่านปลอดภัยและปลอดภัยกันถ้วนหน้านะคะ

ด้วยรักและปรารถนาดี

รองศาสตราจารย์ ดร.อรรถัย กักผล
บรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า

การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่: มุมมองของการศึกษาเปรียบเทียบ*

Constitution Making: A Comparative Perspective

ชาย ไชยชิต**

Chai Chaiyachit***

บทความนี้

Received

1 พฤศจิกายน 2564

Revised

3 ธันวาคม 2564

Accepted

13 ธันวาคม 2564

บทคัดย่อ

การศึกษาการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ในเชิงเปรียบเทียบก้าวหน้าขึ้นเป็นลำดับในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา งานศึกษาเปรียบเทียบการจัดทำรัฐธรรมนูญชี้ให้เห็นประเด็นปัญหาสำคัญที่เป็นโจทย์ท้าทายสำหรับกลุ่มผู้ทำหน้าที่ออกแบบรัฐธรรมนูญใหม่ในหลายประเทศ อาทิ ความมั่นคงยืนยาวของรัฐธรรมนูญ สาระสำคัญของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ การสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่ รวมถึงปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ประเด็นที่นักวิชาการให้ความสนใจอย่างเด่นชัดได้แก่ การศึกษาวิเคราะห์การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนที่รัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม และการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญทั้งที่ดำเนินไปโดยมีรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาเพียงบางส่วนหรือเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญขนานใหญ่ บทความนี้มุ่งสำรวจประเด็นที่อยู่ในความสนใจของนักวิชาการในภาพรวม โดยใช้ให้เห็นถึงข้อถกเถียงสำคัญที่ปรากฏในการวิเคราะห์กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญทั้งประเด็นปัญหาในเชิงมโนทัศน์และในทางปฏิบัติ นับตั้งแต่ประเด็นข้อแตกต่างระหว่างการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญและการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่แทนที่รัฐธรรมนูญด้วยฉบับใหม่ ปัญหาท้าทายในการออกแบบรัฐธรรมนูญและการหยิบบัญชี

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง ความคิดทางรัฐธรรมนูญและความมุ่งหมายทางการเมืองในการจัดทำรัฐธรรมนูญ : ศึกษาผู้ร่วมออกแบบร่างรัฐธรรมนูญปี 2540, 2550, 2558 และ 2560 ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** อาจารย์ประจำสาขาวิชาการเมืองและการปกครอง คณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน นครปฐม (ดร.)

*** Lecturer, Department of Arts and Science, Kasetsart University, Kamphaeng Saen Campus, Nakhon Pathom (Ph.D.)

ตัวแบบทางรัฐธรรมนูญจากต่างประเทศมาปรับใช้ในบริบทที่ต่างกัน รวมถึงบทบาทของกลุ่มผู้ทำหน้าที่ออกแบบรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนมุ่งชี้ให้เห็นว่า การศึกษาเปรียบเทียบการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ในประเทศต่างๆ เป็นหัวข้อการวิจัยที่มีความน่าสนใจสำหรับนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญในบริบทของไทย โดยเฉพาะการศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญในเชิงเปรียบเทียบ เพื่อทำความเข้าใจลักษณะของแรงผลักดันการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ รวมถึงหลักการทางทฤษฎีที่เป็นฐานของกระบวนการออกแบบรัฐธรรมนูญในบริบทต่างๆ

คำสำคัญ: รัฐธรรมนูญ, การจัดทำรัฐธรรมนูญ, การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, การแทนที่รัฐธรรมนูญ, การออกแบบรัฐธรรมนูญ, การหิบบยืมตัวแบบรัฐธรรมนูญ

Abstract

This article will seek to explore an overview of the field of comparative constitution making that has advanced in the past three decades. In recent years, scholars have produced creative scholarship in comparative constitution making. They have asked some of major questions in constitutional change confronting constitutional designers, including the challenges of constitutional endurance, constitutional unamendability, constitutional legitimacy, and unconstitutional amendment. Scholars have also given significant attention to the study of constitutional amendment and various forms of constitutional change, whether it occurs formally or informally, and whether it entails substantial or minor changes to a constitution. This paper examines a range of issues surrounding constitution making around the world and identify some of the important conceptual and practical issues associated with constitution-making process, including the difference between constitutional amendment and constitutional replacement, the challenges of constitutional design and constitutional borrowing, and the role of constitutional designers. I would like to indicate that the study of constitution making is an interesting subject calling for additional research, on both conceptual and empirical levels, especially in the context of constitutional changes in Thailand. This field invites Thai scholars to draw insights about constitutional change across borders and cultures, to uncover the motivations behind constitutional change, and to identify the theoretical underpinnings of constitutional design.

Keywords: Constitution, constitution making, constitutional amendment, constitutional replacement, constitutional design, constitutional borrowing

ความนำ

การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เป็นปรากฏการณ์ที่เห็นได้ทั่วโลกในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 20 เริ่มต้นจากประเทศที่จัดรูปแบบของรัฐและระบอบการปกครองขึ้นใหม่ภายหลังการปลดปล่อยอาณานิคม เรื่อยมาจนถึงการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ในหลายประเทศที่เปลี่ยนผ่านจากระบอบอำนาจนิยมมาเป็นประชาธิปไตย ภายใต้คลื่นลูกที่สามของการพัฒนาประชาธิปไตยในราวปลายทศวรรษ 1970 นอกจากนี้การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ในบางประเทศยังเกิดขึ้นในบริบทการหาทางออกจากวิกฤตความขัดแย้งรุนแรง บางกรณีเกิดขึ้นจากชัยชนะของพลังทางสังคมในการผลักดันการปฏิรูปรัฐธรรมนูญครั้งใหญ่ที่มุ่งเปลี่ยนแปลงวิถีทางการเมืองของประเทศไปในทิศทางใหม่ (Contiades & Fotiadou, 2017a, p. 2) ในขณะที่การจัดทำรัฐธรรมนูญบางกรณีเกิดขึ้นภายใต้บทบาทของรัฐบาลทหารที่ควบคุมอำนาจการปกครองประเทศชั่วคราว (Negretto, 2014, pp. 83-84) อีกทั้งยังมีบางกรณีที่การตัดสินใจให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่มาจากบทบาทของตัวแสดงระหว่างประเทศ (Arato, 2009, pp. 2-3; Bonnet, 2019, p. 210)

กล่าวโดยภาพรวม การจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ในช่วงหลังสงครามเย็นมักมีลักษณะสำคัญร่วมกันคือการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เป็นหนึ่งในเงื่อนไขของการยุติความขัดแย้งทางการเมือง การมุ่งให้ความสำคัญต่อหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย หลักการจำกัดควบคุมการใช้อำนาจของรัฐโดยกลไกทางรัฐธรรมนูญ รวมถึงการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาเชิงเปรียบเทียบแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่ในหลายกรณีมีอายุไม่ยืนยาวนัก โดยเฉลี่ยมีระยะเวลาการใช้บังคับราว 19 ปี ในแต่ละปีจะปรากฏประเทศที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญเดิมและประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ราว 4-5 ประเทศ (Elkins,

Ginsburg, & Melton, 2009, pp. 207-208; Ginsburg, 2011, p. 112)

ปัจจุบันการศึกษาการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่นับเป็นหัวข้อการวิจัยที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางทั้งในแวดวงวิชาการด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบและการเมืองเปรียบเทียบ บทความนี้มุ่งชี้ให้เห็นภาพรวมของกระแสความสนใจของนักวิชาการที่ศึกษาเปรียบเทียบการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ในประเทศต่างๆ สำคัญในส่วนต้นอธิบายแนวโน้มทิศทางการวิเคราะห์การเมืองในมิติที่เชื่อมโยงกับรัฐธรรมนูญในวงวิชาการสากล จากนั้นจึงชี้ให้เห็นถึงประเด็นการศึกษาและมิติการวิเคราะห์ที่อยู่ในกระแสความสนใจทางวิชาการปัจจุบัน ได้แก่ การศึกษาการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อแทนที่รัฐธรรมนูญเดิม การออกแบบรัฐธรรมนูญ การหิบบัณฑิตแบบรัฐธรรมนูญ และบทบาทของผู้ออกแบบรัฐธรรมนูญ

การศึกษาเปรียบเทียบการจัดทำรัฐธรรมนูญ

กระแสความสนใจในการศึกษา “การจัดทำรัฐธรรมนูญ” (constitution making) มีจุดเริ่มต้นจากแวดวงการศึกษาทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญ (theories of constitutional change) เมื่อหลายประเทศทั่วโลกมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่เพื่อนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทน ปรากฏการณ์นี้ทำให้นักวิชาการต้องกลับมาทบทวนความหมายของ “การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ” (constitutional amendment) และสร้างคำจำกัดความสำหรับศึกษา “การจัดทำรัฐธรรมนูญ” เป็นการเฉพาะ

ในขณะที่ “การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ” ใช้สำหรับกล่าวถึงกระบวนการปรับเปลี่ยนบทบัญญัติ

ในรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ โดยผ่านการทำร่างบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นตามกฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ ซึ่งเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นตามวิถีปกติของระบบการเมือง ส่วน “การจัดทำรัฐธรรมนูญ” ใช้สำหรับกล่าวถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่การแทนที่ระเบียบทางรัฐธรรมนูญเดิมด้วยระเบียบทางรัฐธรรมนูญชุดใหม่ โดยผ่านการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ซึ่งเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นได้ภายใต้เงื่อนไขบริบททางการเมืองเฉพาะเท่านั้น (Lerner & Landau, 2019, p. 2; Tushnet, 2013, p. 1985)

การศึกษาเปรียบเทียบการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ปรากฏภายหลังจากเกิดกระแสการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญในภูมิภาคต่างๆ เช่น หลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง หลังการล่มสลายของจักรวรรดิต่างๆ ในยุโรป หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้น งานศึกษาเปรียบเทียบการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ช่วงบุกเบิกมีแนวโน้มใช้การวิเคราะห์กรณีศึกษาประเทศเป็นหลัก และมุ่งสนใจเฉพาะเหตุการณ์การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ในประเทศใดประเทศหนึ่ง งานวิชาการในกลุ่มนี้จึงมีลักษณะเชิงพรรณนาเป็นหลัก หากจะมีมิติเชิงวิเคราะห์ก็เป็นเพียงส่วนน้อยมาก โดยเน้นวิเคราะห์เปรียบเทียบลักษณะสำคัญของสถาบันต่างๆ อาทิ การจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ การจัดโครงสร้างการปกครองระดับต่างๆ ของรัฐ และการรับรองสิทธิเสรีภาพของพลเมือง (ดู Zurcher, 1951)

ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 กระแสการศึกษาเปรียบเทียบการจัดทำรัฐธรรมนูญเติบโตมากขึ้น โดยเป็นผลจากพัฒนาการสำคัญสองด้าน ด้านแรกคือพัฒนาการทางวิชาการในแวดวงสังคมศาสตร์ภายใต้อิทธิพลของกระแสสถาบันนิยม (institutionalism) เนื่องจากฐานคติที่ว่ากฎเกณฑ์ที่มนุษย์สร้างขึ้นล้วนมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดทิศทางผลลัพธ์ที่ปรากฏใน

ความเป็นจริง ทำให้นักวิชาการเริ่มหันมาพิจารณารัฐธรรมนูญในฐานะ “กฎกติกาของเกม” (rules of the game) ที่กำกับกระบวนการสร้างกฎเกณฑ์ทั้งปวงที่ใช้ในการปกครองสังคม และมองว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นการจัดโครงสร้างเชิงสถาบันที่แวดล้อมการตัดสินใจและพฤติกรรมในเรื่องต่างๆ ของปัจเจกบุคคล ซึ่งมีผลต่อการกำหนดทิศทางของผลลัพธ์ทางการเมือง นักวิชาการที่ศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญจึงมุ่งแสดงให้เห็นว่าการออกแบบรัฐธรรมนูญมีส่วนสำคัญต่อการอธิบายผลลัพธ์ทางการเมืองของแต่ละประเทศ (Ginsburg, 2012, pp. 3-4)

พัฒนาการอีกด้านหนึ่งคือ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทั่วโลกในช่วงกลางทศวรรษ 1970 การเปลี่ยนผ่านของระบอบการเมืองภายใต้คลื่นลูกที่สามของการพัฒนาประชาธิปไตย ส่งผลให้นักวิชาการรัฐศาสตร์ไม่อาจเพิกเฉยหรือไม่สนใจศึกษารัฐธรรมนูญได้อีก ในแวดวงการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบเกิดกระแสความสนใจในการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญในฐานะเครื่องมือสำหรับการเปลี่ยนผ่านสู่การพัฒนาประชาธิปไตย

ในช่วงหลังสงครามเย็น การออกแบบรัฐธรรมนูญกลายเป็นโจทย์สำคัญสำหรับการสร้างรูปแบบรัฐใหม่ขึ้นในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศที่ประชากรมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์หรือเพิ่งผ่านพ้นวิกฤติความแตกแยกทางสังคมอย่างรุนแรง บนแนวคิดที่ว่าสถาบันที่ออกแบบขึ้นอย่างเหมาะสมจะสามารถบรรเทาปัญหาความขัดแย้งของสังคมได้ ปรากฏการณ์นี้กระตุ้นให้นักวิชาการมุ่งสร้างทฤษฎีเพื่ออธิบายและวิเคราะห์การออกแบบสถาบันและกลไกทางรัฐธรรมนูญอย่างจริงจัง (Lerner, 2011, pp. 1-5, 2018, pp.57-60; Thornhill, 2011, pp. 327-371)

ในแวดวงวิชาการด้านรัฐศาสตร์ การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญเริ่มได้รับความสนใจมากขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 เมื่อนักวิชาการ

เริ่มหันมาพิจารณาการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ในฐานะที่เป็น “การกระทำทางการเมือง” (political action) โดยชัดแจ้งในตัวเอง (Elazar, 1985, pp. 232-248) กล่าวคือ ในช่วงที่แวดวงรัฐศาสตร์ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลครอบงำของกระแสการศึกษาแนวพฤติกรรมศาสตร์นั้น นักรัฐศาสตร์จำนวนมากได้ตัดประเด็นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญออกไปจากการศึกษาการเมืองการปกครอง เนื่องจากเห็นว่าการศึกษาเปรียบเทียบตัวบทรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการวิเคราะห์สิ่งที่เป็นามธรรม เป็นการศึกษาที่แยกขาดจากระบบอำนาจทางการเมืองในประเทศที่รัฐธรรมนูญนั้นใช้บังคับ ตัดขาดจากวัฒนธรรมทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญฉบับนั้นก่อให้เกิดขึ้น และแยกจากสังคมที่รัฐธรรมนูญฉบับนั้นมุ่งตอบสนอง

ภายใต้กระแสการหันกลับมาสนใจศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญในแวดวงรัฐศาสตร์ นักวิชาการมุ่งวิเคราะห์การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ในหลากหลายมิติ นับตั้งแต่พลังทางการเมืองที่ปรากฏในสถานการณ์เฉพาะ ซึ่งมีอิทธิพลกำหนดทิศทางการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญของสถาบันต่างๆ ในระบอบการเมือง และมีอิทธิพลต่อการเปิดทางไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ การตัดสินใจเลือกแนวทางการออกแบบรัฐธรรมนูญ (constitutional choice) กลุ่มตัวแสดงที่เป็นผู้ตัดสินใจเลือกแนวทางการออกแบบรัฐธรรมนูญ รวมถึงวิธีการตัดสินใจเลือกทางใดทางหนึ่ง (Negretto, 2013, pp. 6-9)

การศึกษาการจัดทำรัฐธรรมนูญในฐานะการกระทำทางการเมือง มุ่งวิเคราะห์กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญในมิติที่เชื่อมโยงกับการแสดงออกทางการเมืองของประชาชน การมีส่วนร่วมปรึกษาหารือในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ (Hudson, 2021, pp. 3-6) การตัดสินใจที่มีผลกำหนดทางเลือกทิศทางการออกแบบรัฐธรรมนูญ (Elster, 1998, pp. 100-105) รวมถึงการแสดงฉันทามติของประชาชนชนที่มีผลให้เกิด “ความชอบธรรมของรัฐธรรมนูญ” (constitutional

legitimacy) (Elazar, 1985, p. 232) ด้วยเหตุที่การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้ฉันทานุมัติการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้กลไกทั้งหลายที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับนั้นมีความหมายต่อวิถีชีวิตทางการเมือง การศึกษากระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่จึงเชื่อมโยงกับการศึกษากระบวนการเปิดให้ประชาชนออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ (constitutional referendum) อีกมิติหนึ่งด้วย (Tierney, 2012, pp. 58-60; López-Guerra, 2014, pp. 170-172)

ในการศึกษากระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญในหลากหลายบริบท นักวิชาการรัฐศาสตร์พยายามจัดจำแนก “ตัวแบบรัฐธรรมนูญ” (constitutional models) ตามลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน เพื่อช่วยให้สามารถเข้าใจการออกแบบรัฐธรรมนูญในแต่ละบริบท และกระบวนการที่นำมาสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ ได้คมชัดยิ่งขึ้น การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงมิได้จำกัดแต่เพียงการวิเคราะห์ตัวบทหรือเอกสารทางรัฐธรรมนูญ หรือการวิเคราะห์ขนบจารีตทางรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ เพื่ออธิบายแบบแผนของการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากแต่มุ่งศึกษากระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญในฐานะส่วนสำคัญของการศึกษาเปรียบเทียบการจัดรูปองค์ภาพของรัฐธรรมนูญ และระบอบการปกครอง ตลอดจนมุ่งวิเคราะห์แนวคิดและการตัดสินใจกำหนดทางเลือกในการออกแบบรัฐธรรมนูญ รวมถึงแรงจูงใจเบื้องหลังพฤติกรรมของตัวแสดงในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ (Elster, 2018, pp. 207-245)

นักวิชาการที่ศึกษาเปรียบเทียบการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศต่างๆ มุ่งเน้นความสำคัญของกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ที่มีต่อความชอบธรรมของระบอบการเมือง และความก้าวหน้าในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งวิเคราะห์บทบาทการมี

ส่วนร่วมของสาธารณชนในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ ในฐานะปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างการยอมรับหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ การสร้างความมั่นคงยืนยาวของรัฐธรรมนูญ และความมีเสถียรภาพของสถาบันทางการเมืองที่ออกแบบขึ้นใหม่ กระแสความสนใจทางวิชาการลักษณะนี้ปรากฏชัดในกลุ่มนักวิชาการที่มุ่งศึกษากระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญในมิติการออกแบบสถาบัน (institutional design) เพื่อบรรลุเป้าประสงค์ทางการเมือง (Ghai & Galli, 2006, p. 9)

ผลการศึกษาชี้ว่า รัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่ในหลายประเทศทั่วโลกตลอดช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา มีบริบทในลักษณะแตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญภายหลังเหตุการณ์สงครามกลางเมืองหรือวิกฤติความขัดแย้งรุนแรงในประเทศ การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่โดยเป็นผลจากกระแสเรียกร้องของสังคมให้มีการปฏิรูปประชาธิปไตยให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น หรือการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาวิกฤติของสถาบันทางการเมือง แต่ก็มีข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่ปรากฏร่วมกันคือ การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามผสมผสานทฤษฎีรัฐธรรมนูญและทฤษฎีการเมืองเข้ากับแบบแผนปฏิบัติทางการเมืองในความเป็นจริงของแต่ละประเทศ

ภายใต้กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่มักจะมีการพัฒนาคำอธิบายแนวคิดสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องขึ้นในวงวิชาการ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ (constituent power) กับอำนาจการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ (amendment power) แนวคิดเกี่ยวกับการออกแบบกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ แนวคิดเรื่องความเสมอภาค แนวคิดเรื่องสิทธิของพลเมืองที่เป็นประชากรกลุ่มน้อยในประเทศ แนวคิดเกี่ยวกับอัตลักษณ์ทางศาสนาของรัฐ และกฎหมายศาสนา รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างศาสนากับการเมือง (Widner & Contiades, 2013,

pp. 57-69; Arato, 2017, pp. 267-291; Tushnet, 2018, pp. 317-333; Irving, 2008, pp. 38-64; Bâli & Lerner, 2017, pp. 1-26; Roznai, 2017a, pp. 23-49; Pereira, 2017, pp. 105-120; Scott, 2021, pp. 1-11)

จากทิศทางที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การศึกษากระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่มีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจผลลัพธ์ทางการเมืองของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะในมิติการพัฒนาประชาธิปไตยที่ดำเนินไปในวิถีสองที่แตกต่างกัน โจทย์สำคัญในการศึกษากระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่มักเกี่ยวข้องกับเรื่องการออกแบบสถาบัน นับตั้งแต่ประเด็นปัญหาที่ว่า ควรจะบัญญัติโครงสร้างสถาบันทางการเมืองและกลไกทางกฎหมายลักษณะใด เพื่อที่จะสร้างหลักประกันว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะได้รับการเคารพและยึดถือปฏิบัติตามในความเป็นจริง และส่งผลให้กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้สามารถฝังรากลึกในแบบแผนปฏิบัติทางการเมืองได้ในระยะยาว จะสามารถรับประกันได้อย่างไรว่าความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญและคุณค่าในเรื่องต่างๆ ที่บัญญัติไว้โดยขัดแย้งจะแปรเปลี่ยนเป็นการปฏิบัติที่เกิดผลเป็นรูปธรรม และจะประเมินความสำเร็จในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญได้จากอะไร (Belmont, Mainwaring, & Reynolds, 2002, pp. 1-11)

การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ

ภายใต้ปรากฏการณ์การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ในประเทศต่างๆ นักวิชาการที่ศึกษาเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ (comparative constitutional change) มุ่งวิเคราะห์กระบวนการออกแบบรัฐธรรมนูญในหลากหลายลักษณะ ทั้งการเปลี่ยนแปลงโดยวิธีที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ (Contiades & Fotiadou, 2017b, p. 372)

การศึกษาการเปลี่ยนแปลงโดยวิธีที่เป็นทางการ วางอยู่บนฐานคติที่ว่ารัฐธรรมนูญ ลายลักษณ์อักษร ทุกฉบับย่อมบัญญัติกฎเกณฑ์ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้โดยชัดแจ้ง เพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญตระหนักตั้งแต่ต้นว่า กลไกการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีหน้าที่สำคัญในภายภาคหน้า เมื่อใดที่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญไม่อาจตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างได้ผลดังที่เคยเป็นมา รัฐธรรมนูญฉบับนั้น ก็จะต้องเปิดช่องให้มีการเปลี่ยนแปลงความหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับบริบทใหม่ได้ ภายใต้กฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่ระบุไว้

ในทางตรงกันข้าม การศึกษากระบวนการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอย่างไม่เป็นทางการ มุ่งศึกษากระบวนการที่ดำเนินไปโดยผ่านการปรับเปลี่ยนแบบแผนปฏิบัติของสถาบันอย่างต่อเนื่องที่ละเล็กละน้อย โดยเฉพาะการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงความหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยไม่ต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงถ้อยคำในตัวบทอย่างเป็นทางการ (Widner & Contiades, 2013, p. 57)

นักวิชาการส่วนใหญ่มุ่งศึกษาการเปลี่ยนแปลงโดยวิธีที่เป็นทางการ โดยวิเคราะห์การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในฐานะกระบวนการที่เป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบเงื่อนไขจำกัดที่กำหนดไว้แล้วในรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ ทั้งข้อจำกัดในเชิงกระบวนการและข้อจำกัดในเชิงเนื้อหา (กรณีศึกษาเปรียบเทียบ ดู Dixon, 2011; Colón-Ríos, 2018, pp. 354-371)

นอกจากนี้ ยังวิเคราะห์การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในฐานะกระบวนการที่เป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะกรณีการอาศัยกระบวนการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขนาดใหญ่ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการยกประเด็นปัญหารากฐานของระบอบการปกครองขึ้นมาต่อรองหาข้อยุติกันใหม่

อีกครั้ง และสื่อนัยถึงความต่อเนื่องและรักษาความชอบธรรมที่ยึดโยงกับรัฐธรรมนูญเดิม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมนั้นกลับมีผลเป็น “การแทนที่รัฐธรรมนูญเดิมด้วยฉบับใหม่” (constitutional replacement) เนื่องจากถือเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญทั้งฉบับขึ้นใหม่ โดยตัดขาดจากระเบียบทางรัฐธรรมนูญเดิม ดังปรากฏให้เห็นหลายกรณีในประเทศแถบลาตินอเมริกา (Lerner & Landau, 2019, p. 2; Negretto. 2012, pp. 757-759)

การอาศัยกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่โดยมีผลให้รัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่สิ้นสุดลงนั้นปรากฏในหลายลักษณะ บางประเทศจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เพราะความยืนยาวของรัฐธรรมนูญต้องสิ้นสุดลงด้วยเหตุต่างๆ เช่น เมื่อกรอบกติกาที่ใช้อยู่ทำให้การปกครองประเทศดำเนินไปได้ด้วยความยากลำบาก หรือการสนับสนุนของประชาชนที่ต่อรัฐธรรมนูญหมดลง อันเนื่องมาจากปัญหาการทำงานของสถาบันการเมือง ส่งผลให้เกิดกระแสการยอมรับว่ารัฐธรรมนูญเดิมสมควรจะถูกแทนที่ด้วยรัฐธรรมนูญใหม่ ส่วนในอีกหลายประเทศ การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เชื่อมโยงกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ส่งผลกระทบรุนแรงต่อประเทศ เป็นต้น (Lerner & Landau, 2019, pp. 4-5)

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขนาดใหญ่ในบางประเทศยังเกิดจากความทะเยอทะยานของพรรคการเมืองบางฝ่ายหรือผู้นำทางการเมืองบางกลุ่มที่ต้องการอาศัยการจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือบรรลุเป้าหมายทางการเมืองของฝ่ายตน หรือเพื่อผนึกอำนาจของฝ่ายตนให้มั่นคงขึ้น ดังเช่นการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ในประเทศแถบลาตินอเมริกาบางกรณี ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้ฝ่ายที่ครองอำนาจอยู่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอีกครั้ง หรือการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขวาระการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในประเทศแถบแอฟริกา (Tull & Simons, 2017, pp. 83-89)

การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่โดยมีผลให้รัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่สิ้นสุดลง อาจไม่นำไปสู่ผลลัพธ์ในลักษณะที่เป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของรัฐและตัวระบอบการปกครองขนาดใหญ่เสมอไป บางกรณีการจัดรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบปลีกย่อยเท่านั้น ยิ่งกว่านั้น ยังมีบางครั้งที่กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญไม่สามารถนำไปสู่การมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้อย่างที่ตั้งใจ ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในไอร์แลนด์และชิลี แต่การไม่ประสบผลสำเร็จในการจัดทำตัวบทรัฐธรรมนูญใหม่ ก็มีได้หมายถึงความพยายามที่ล้มเหลวโดยสิ้นเชิง หากตัวแสดงสามารถทำให้เป้าหมายทางการเมืองของฝ่ายตนบรรลุถึงได้ เช่น ความพยายามปลุกกระแสสังคมให้ตระหนักถึงปัญหาบางประการของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ เป็นต้น (Elkins, Ginsburg, & Melton, 2009, pp. 207-208)

หากพิจารณาในเชิงทฤษฎี ความซับซ้อนในการศึกษาเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญด้วยวิธีที่เป็นทางการอยู่ที่การวิเคราะห์จำแนกความแตกต่างระหว่างกรณีการเปลี่ยนแปลงที่จัดเป็น “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” (constitutional amendment) กับกรณีการเปลี่ยนแปลงที่ถือว่าเป็น “การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่” (constitution-making) ในขณะที่ “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” ใช้เพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเนื้อหาบทบัญญัติบางส่วนในรัฐธรรมนูญฉบับที่กำลังใช้บังคับอยู่ให้ต่างไปจากเดิม ส่วน “การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่” นั้นเป็นกระบวนการแทนที่ระเบียบรัฐธรรมนูญที่ดำรงอยู่โดยสิ้นเชิงด้วยการบัญญัติรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ซึ่งอาจปรากฏได้แม้ในกรณีรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติมาตรว่าด้วย “การแทนที่รัฐธรรมนูญ” (replacement clauses) เพื่อวางกฎเกณฑ์กำกับกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ไว้โดยชัดแจ้ง (Albert, 2017, pp. 1-2)

การจำแนกความแตกต่างระหว่างการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็น “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเดิม” และการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่มี

ผลเท่ากับ “การแทนที่รัฐธรรมนูญเดิม” โดยอาศัยกลไกการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ จึงต้องพิจารณาจากความแตกต่างในแง่ระดับความเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของตัวระเบียบทางกฎหมายที่ดำรงอยู่เดิม เนื่องจากโดยข้อเท็จจริงแล้ว การแทนที่รัฐธรรมนูญฉบับเดิมด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่อาจไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรากฐานโครงสร้างของระบอบการเมืองเสมอไป

เมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญใหม่ในหลายประเทศ อาจพบได้ว่าบทบัญญัติโดยส่วนใหญ่กลับยังคงเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับเดิม เพราะรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่นั้นมีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของกฎเกณฑ์กติกาในบางเรื่องเท่านั้น ในกรณีเช่นนี้ การแทนที่รัฐธรรมนูญเดิมด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงมีผลไม่ต่างจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเดิม เพราะมีความแตกต่างกันเพียงเนื้อหาของเรื่องบางเรื่องที่ต้องการเขียนขึ้นใหม่ ซึ่งหากอาศัยกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามปกติอาจจะสำเร็จได้ยาก

แม้กรณีที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับไว้ แต่ในความเป็นจริงแล้ว ก็อาจมีการเล็งที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว เพราะตัวแสดงทางการเมืองสามารถอาศัยวิธีการอื่นที่ไม่อยู่ในกฎเกณฑ์ของระเบียบทางกฎหมาย เพื่อเปิดทางไปสู่การยกเลิกรัฐธรรมนูญเดิมแทนได้ ยิ่งกว่านั้นยังอาจพบได้ว่าในบางกรณีกลไกการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่สามารถถูกใช้โดยกลุ่มพลังที่มีอุดมการณ์เป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบประชาธิปไตย เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในเชิงบ่อนทำลายประชาธิปไตยในประเทศนั้นเสียเอง (Landau & Dixon, 2015, pp. 889-890)

งานศึกษาการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญในเชิงเปรียบเทียบที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นว่า กระบวนการจัดทำ

รัฐธรรมนูญที่ประสบความสำเร็จอาจนำไปสู่การก่อรูปของรัฐในลักษณะใหม่ที่สุดคือรองรับกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม ในทางกลับกัน กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญอาจก่อให้เกิดผลเสียตามมาได้ ในกรณีที่ขัดแย้งเรื่องการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญนำไปสู่การทำลายความมีเสถียรภาพของระบบการเมือง การปกครองประเทศ ทวีความตึงเครียดให้หนักยิ่งขึ้น หรือส่งผลบั่นทอนกระบวนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย (Bóli & Lerner, 2016, pp. 228-229) นอกจากนี้ การจัดทำรัฐธรรมนูญที่เป็นการแทนที่รัฐธรรมนูญเดิมไม่ว่าจะโดยอาศัยวิธีการในลักษณะใด หากการกระทำนั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความขาดตอนขึ้นในกระบวนการทำงานของโครงสร้างสถาบันภายใต้ระเบียบทางกฎหมายที่เป็นอยู่เดิม ก็อาจเรียกได้ว่าเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญที่นำไปสู่ผลลัพธ์ที่เป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงปฏิวัติ (revolutionary constitutional change) (Braver, 2017, pp. 138-139; Contiades & Fotiadou, 2017b, p. 374)

ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการที่ศึกษาการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญจึงพัฒนาหลักทฤษฎีว่าด้วย “การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” (doctrine of unconstitutional amendment) (Halmai, 2012, pp. 182-203; Roznai, 2017b, pp. 5-10; Doyle, 2017, pp. 73-95; Landau, 2020, pp. 78-100) เพื่ออธิบายว่า แม้องค์กรทางการเมืองจะมีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ แต่ศาลที่มีเขตอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญย่อมมีหน้าที่ตรวจสอบเพื่อกำกับให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องดำเนินไปภายใต้ขอบเขตที่รัฐธรรมนูญอนุญาตให้ทำได้ โดยพิจารณาวินิจฉัยถึงผลจากการเปลี่ยนแปลงในกรณีนั้นๆ ที่จะกระทบต่อสาระสำคัญของหลักการอันเป็นแก่นของรัฐธรรมนูญโดยรวม การใช้อำนาจตุลาการตรวจสอบว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญรุกล้ำเส้นแบ่งระหว่างการใช้เพิ่มเติมกับ

การแทนที่รัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่หรือไม่ ถือเป็นการให้หลักประกันว่าตัวแสดงทางการเมืองจะไม่สามารถอาศัยกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อบรรลุเป้าหมายในการแทนที่รัฐธรรมนูญเดิม

การแทนที่รัฐธรรมนูญด้วยฉบับใหม่

ในการศึกษาการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่การแทนที่รัฐธรรมนูญเดิมด้วยฉบับใหม่นั้น นักวิชาการมักมุ่งวิเคราะห์บริบททางการเมืองเฉพาะที่เรียกว่า “ช่วงจังหวะที่เป็นโอกาสในการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ” (constitutional moment) ซึ่งปรากฏเมื่อตัวแสดงแต่ละฝ่ายจงใจกระทำการใดๆ ที่มีเป้าหมายเพื่อให้มีการแทนที่รัฐธรรมนูญเดิมด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญใหม่ โดยต่างฝ่ายต่างตระหนักดีว่าการจะทำให้เป้าหมายของตนบรรลุผลได้นั้น อาจจำเป็นต้องกระทำการที่นอกเหนือวิถีทางปกติของกระบวนการทางการเมือง และนำมาสู่การยอมรับให้มีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดที่ไม่อยู่ภายใต้รูปแบบวิธีการทั่วไปของการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น การเปิดให้มีการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นกรณีพิเศษ หรือการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ถ้ากระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญภายใต้เงื่อนไขและขั้นตอนที่กำหนดขึ้นเป็นพิเศษนี้ประสบผลสำเร็จ ก็จะนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาที่ตราขึ้นใหม่ทั้งฉบับได้ในที่สุด (Lerner & Landau, 2019, p. 3)

ในสถานการณ์ที่ปรากฏชัดเจนว่ามีตัวแสดงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งกระทำการใดๆ ด้วยความตั้งใจที่จะหาทางเขียนรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญมีส่วนก่อให้เกิดการปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของคนหลากหลายจุดยืนในสังคมเกี่ยวกับสภาพปัญหาทางการเมืองในความเป็นจริง ซึ่งเป็นโจทย์ของการออกแบบรัฐธรรมนูญของประเทศ กระบวนการปรึกษาหารือในพื้นที่สาธารณะนี้ นอกจากจะช่วยสร้าง

การยอมรับและความเห็นพ้องกันในหมู่ประชาชนและกลุ่มชนชั้นนำฝ่ายต่างๆ ยังช่วยสร้างความชอบธรรมให้กับการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ด้วย (Albertus & Menaldo, 2018, pp. 145-154)

ภายใต้ช่วงจังหวะที่เป็นโอกาสในการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ การจัดทำรัฐธรรมนูญสามารถเกิดขึ้นและดำเนินไปได้ในหลายทิศทาง ทั้งโดยกระบวนการที่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และกระบวนการในลักษณะอื่นนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังนั้น การพิจารณาว่าการกระทำใดจะถือเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่เพื่อแทนที่รัฐธรรมนูญเดิมทั้งฉบับนั้น จึงต้องวิเคราะห์จากเจตนาของตัวแสดงแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนั้นเป็นสำคัญ

กรณีตัวอย่างการอาศัยกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยมีเจตนาเพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ จะเห็นได้จาก การจัดทำรัฐธรรมนูญยังการี ค.ศ. 2012 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำใหม่ทั้งฉบับ แต่ใช้กระบวนการยกร่างในรัฐสภา และใช้การลงมติด้วยคะแนนเสียงสองในสามของที่ประชุมรัฐสภาแบบเดียวกับที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางมาตรา เนื่องจากพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลอ้างว่ารัฐสภาสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้ทั้งฉบับ และประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญใหม่แทนที่รัฐธรรมนูญฉบับเดิมได้โดยไม่ต้องมีกระบวนการอื่นใดเป็นพิเศษอีก ในขณะที่ทุกฝ่ายยอมรับข้อเสนอแนะและปฏิบัติตามด้วยดี (การวิเคราะห์กรณีที่ต้องครุ่นฝายนิติบัญญัติเปลี่ยนแปลงบทบาทตัวเองให้เป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ ดู Elster, 2006, pp. 181-197)

หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ การนิยามว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญในกรณีอื่นๆ จะถือเป็น

“การแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับ” หรือ “การแทนที่ฉบับเดิม” นั้น มักขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมทางรัฐธรรมนูญ (constitutional culture) ที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ อาทิ สาธารณรัฐโดมินิกัน นิยมเรียกการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญทุกครั้ง ไม่ว่าจะแก้ไขเล็กน้อยหรือแก้ไขขนานใหญ่ว่าเป็น “การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” เสมอ ทั้งที่การเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญหลายครั้ง แท้จริงแล้วมีลักษณะเป็นเพียง “การแก้ไขเพิ่มเติม” มากกว่าจะเรียกได้ว่าเป็นการจัดทำบทบัญญัติขึ้นใหม่ทั้งฉบับก็ตาม ในทางตรงกันข้าม ในบางประเทศแม้การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญโดยข้อเท็จจริงแล้วดำเนินไปโดยขั้นตอนวิธีการที่มีลักษณะเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ โดยมีการปรับรื้อตัวบทรัฐธรรมนูญเดิมไปแทบสิ้นเชิง แต่ตัวแสดงฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกลับพยายามแสดงให้เห็นว่าตัวบทรัฐธรรมนูญที่จัดทำใหม่นั้นมีความต่อเนื่องกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิม โดยใช้ชื่อรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่ว่า “รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม” (Lerner & Landau, 2019, p. 3)

นอกจากนี้ การศึกษาการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญยังรวมถึงกรณีการจัดทำรัฐธรรมนูญมิได้เกิดขึ้นภายในช่วงขณะที่เป็นจังหวะโอกาสของการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญอีกด้วย โดยเฉพาะกรณีที่ปรากฏชัดเจนว่ามีตัวแสดงกลุ่มใดกระทำการด้วยความตั้งใจที่จะหาทางเขียนรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง นักวิชาการเรียกกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้ว่า “การจัดทำรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร” (the making of an unwritten constitution) อาทิ ในกรณีประเทศอิสราเอล ซึ่งมีการสร้างกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญผ่านการปรับเปลี่ยนแบบแผนปฏิบัติบางเรื่องอย่างค่อยเป็นค่อยไป และเป็นการเปลี่ยนแปลงแต่ละเรื่องทีละเล็กละน้อย (Lerner & Landau, 2019, pp. 4-5)

การศึกษาการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญในลักษณะที่ไม่อาจเจาะจงช่วงเวลาหรือเหตุการณ์ที่เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของประเทศได้ ยังเห็นได้จากกรณีการสร้างกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญรูปแบบต่างๆ ที่มีได้อยู่ในตัวบทรัฐธรรมนูญที่เป็นเอกสารฉบับเดียว หากมีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญอันเป็นผลจากพัฒนาการที่ดำเนินมาเป็นเวลายาวนานผ่านเหตุการณ์หลากหลายกรณีที่น่ามาสู่การวางกฎเกณฑ์บางเรื่องขึ้นใหม่ การปฏิบัติตามแบบแผนที่ยึดถือสืบต่อกันมา รวมถึงผลจากการตีความตัวบทรัฐธรรมนูญในคำพิพากษาของศาล ดังเช่นกรณี

สหราชอาณาจักร ซึ่งรัฐธรรมนูญประกอบด้วยกฎเกณฑ์ทั้งที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น คำพิพากษาบรรทัดฐานของศาล ตลอดจนขนบธรรมเนียมของสถาบันการเมือง (conventions) (Arato, 2017, p. 3) การศึกษาการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้ยังรวมถึงการวิเคราะห์การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญที่เป็นผลจากการตีความรัฐธรรมนูญในคำพิพากษาของศาลในประเทศที่มีจารีตทางกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ด้วย (Vermeule, 2006, pp. 229-271; Fowkes, 2016, pp. 129-155)

ตารางที่ 1 รูปแบบและกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญ

รูปแบบ	กระบวนการ	กรณีตัวอย่าง
การเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญอย่างไม่เป็นทางการ	การปรับเปลี่ยนแบบแผนปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญของสถาบันทางการเมืองอย่างต่อเนื่องทีละเล็กละน้อย	สหราชอาณาจักร อิสราเอล
	การเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานและความหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยการตีความและคำวินิจฉัยของศาล	สหรัฐอเมริกา และประเทศที่มีจารีตทางกฎหมายแบบคอมมอนลอว์
การเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการ	การปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญขนานใหญ่โดยกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ	การจัดทำรัฐธรรมนูญอังการี ค.ศ. 2012
	การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่โดยกระบวนการในลักษณะอื่นนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้	ประเทศแถบยุโรปตะวันออก ลาตินอเมริกา แอฟริกา

การออกแบบรัฐธรรมนูญ

การปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญขนานใหญ่และการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ที่ปรากฏแพร่หลายในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้นักวิชาการส่วนหนึ่งสนใจศึกษาเปรียบเทียบ “การออกแบบรัฐธรรมนูญ” (constitutional design) โดยมุ่งวิเคราะห์

ความพยายามของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในการวางกฎเกณฑ์เพื่อกำกับวิถีปฏิบัติทางการเมืองในอนาคตของประเทศ การศึกษาอยู่บนสมมติฐานที่ว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญย่อมออกแบบรัฐธรรมนูญขึ้นโดยคาดการณ์ล่วงหน้าว่าสถาบันทั้งหลายที่ตนได้ออกแบบขึ้นนั้นจะสามารถทำงานได้ผลในความเป็นจริง ไม่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้นจะใช้บังคับภายใต้สภาพความขัดแย้งทางการเมือง

ที่รุนแรงเพียงใด อีกทั้งยังมุ่งวิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างมุมมองการรับรู้ที่คนเหล่านั้นมีต่อเป้าประสงค์ของการออกแบบรัฐธรรมนูญกับหลักการและคุณค่าสำคัญที่สะท้อนอยู่ในเจตนารมณ์ของคำปรารภรัฐธรรมนูญด้วย (Galligan & Versteeg, 2013, pp. 8-48; Voermans, Stremler, & Cliteur, 2017, pp. 1-4)

ขอบเขตการศึกษาเปรียบเทียบการออกแบบรัฐธรรมนูญครอบคลุมกรณีศึกษากว้างขวาง นับตั้งแต่กรณีการออกแบบรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อบ่งบอกการสิ้นสุดยุคสมัยของระบอบเก่าและการเริ่มต้นของระเบียบทางการเมืองชุดใหม่ ซึ่งสร้างขึ้นโดยอำนาจนำของกลุ่มพลังทางสังคมกลุ่มใหม่ ดังเช่นกรณีประเทศในแถบยุโรปตะวันออก การออกแบบรัฐธรรมนูญที่สะท้อนถึงการทำตามคำมั่นสัญญาของชนชั้นนำทางการเมือง หรือการยอมตามแรงกดดันของประชาชนที่เรียกร้องการเปลี่ยนผ่านสู่การพัฒนาประชาธิปไตย หลังจากประเทศต้องประสบกับความถดถอยและความไร้เสถียรภาพในช่วงที่ระบบการเมืองอยู่ภายใต้การครอบงำของพรรคการเมืองเดียว หรือการแทรกแซงการเมืองโดยกองทัพ ดังเช่นกรณีประเทศบราซิล อาร์เจนตินา โมซัมบิก รวมถึงไทย (Ghai & Galli, 2006, pp. 5-9)

นอกจากนี้ยังรวมถึงการออกแบบรัฐธรรมนูญที่เป็นผลจากความพยายามแสวงหาหนทางยุติปัญหาความขัดแย้งยาวนานในประเทศ ดังเห็นได้ในกรณีวิกฤตความแตกแยกในสังคมที่คู่ขัดแย้งไม่สามารถเอาชนะกันได้ด้วยกำลังอาวุธ หรือกรณีความขัดแย้งยืดเยื้อที่ทำให้ประเทศต้องแบกรับความเสียหายที่สูงเกินกว่าฝ่ายใดจะยอมรับได้อีกด้วย ดังปรากฏในประเทศที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญภายใต้กระบวนการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มพลังทางสังคมที่เป็นคู่ขัดแย้งโดยอาศัยคนกลางจากต่างประเทศ ซึ่งการออกแบบรัฐธรรมนูญมีปมปัญหาหลักอยู่ที่เรื่องการสร้างรัฐและระบอบการปกครองขึ้นใหม่ เช่น แอฟริกาใต้ ไอร์แลนด์ อัฟกานิสถาน

บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา อิรัก ติมอร์ตะวันออก และซูดาน เป็นต้น (Kadelbach, 2013, pp. 237-242; Dann, 2013, pp. 243-254; Bulmer, 2017, pp. 17-19)

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการที่ศึกษาเปรียบเทียบการออกแบบรัฐธรรมนูญยังคงมีข้อถกเถียงเกี่ยวกับการใช้คำว่า “การออกแบบรัฐธรรมนูญ” ในฐานะมนทัศน์ทางสังคมศาสตร์ เนื่องจากนักวิชาการบางส่วนมองว่าคำว่า “การออกแบบ” มีนัยถึงการกระทำที่ต้องอาศัยเทคนิคเฉพาะในทำนองเดียวกับการออกแบบทางสถาปัตยกรรม จึงเป็นคำที่ไม่เหมาะสมนำมาใช้กล่าวถึงกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งดำเนินไปภายใต้สถานการณ์ที่ไม่อยู่ในระเบียบตามวิถีปกติ อีกทั้งยังเป็นสภาวะที่สถาบันและกลุ่มพลังต่างๆ ในสังคมเข้ามาพัวพันกันยุ่งเหยิงในปมความขัดแย้งทางการเมืองของประเทศ

ข้อถกเถียงดังกล่าวนำมาสู่การเสนอมุมมองข้อโต้แย้งในมิติที่ต่างกันไป อาทิ ฮอโรวิทซ์ (Horowitz, 2012, pp. 15-36) เสนอว่า การศึกษาเพื่อทำความเข้าใจการจัดทำรัฐธรรมนูญในประเทศหนึ่งดำเนินไปอย่างไรนั้น ไม่ควรจำกัดอยู่ภายใต้คำว่า “การออกแบบรัฐธรรมนูญ” แต่ควรใช้คำว่า “กระบวนการทางรัฐธรรมนูญ” (constitutional process) แทน เพื่อให้มีมิติการวิเคราะห์ที่ครอบคลุมตั้งแต่กระบวนการโต้แย้งถกเถียงในประเด็นปัญหาทางรัฐธรรมนูญตั้งแต่ช่วงก่อนที่เริ่มต้นกระบวนการออกแบบและจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ รวมไปถึงกระบวนการที่สืบเนื่องหลังจากจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จด้วย

กินสเบิร์ก (Ginsburg, 2012, pp. 1-4) เห็นว่า นักวิชาการยังจำเป็นต้องใช้คำว่า “การออกแบบรัฐธรรมนูญ” ในการศึกษาเปรียบเทียบปรากฏการณ์เดียวกันในประเทศต่างๆ แต่กระนั้นก็พึงใช้ด้วยความระมัดระวัง โดยตระหนักอยู่เสมอว่าเรากำลังใช้คำว่า “การออกแบบรัฐธรรมนูญ” ในการกล่าวถึง

ความพยายามทำให้สิ่งที่เป็นความมุ่งหวังของสังคมบรรลุผลจริงผ่านการจัดวางโครงสร้างสถาบันทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันผู้ศึกษาก็ควรจะตั้งคำถามถึงเจตนาที่อยู่เบื้องหลังแนวทางการจัดกลไกเชิงสถาบันตามข้อเสนอของกลุ่มผู้ร่างรัฐธรรมนูญในบริบทที่ศึกษาได้ด้วย

เฮอร์เชิล (Hirschl, 2009, pp. 1339–1374) เสนอว่า การออกแบบรัฐธรรมนูญมิใช่เรื่องเทคนิคทางกฎหมายแต่เพียงมิติเดียว ผู้ศึกษาจึงควรอาศัยกรอบการวิเคราะห์หลากหลายด้านประกอบกัน เพราะในบางสถานการณ์ผู้ออกแบบรัฐธรรมนูญอาจมิได้ทำหน้าที่โดยตั้งใจที่จะอาศัยเทคนิคการจัดกลไกเชิงสถาบันเพื่อบรรลุผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ของสังคมเสมอไป แต่อาจเป็นการออกแบบกลไกเชิงสถาบันบนอคติของฝักฝ่ายและคำนึงถึงผลประโยชน์ทางการเมืองในจุดยืนของตนเป็นหลัก ในกรณีเช่นนี้การออกแบบรัฐธรรมนูญมิใช่เรื่องเทคนิคการเขียนกฎหมายหรือการจัดวางโครงสร้างกลไกเชิงสถาบันด้านเดียว หากยังเป็นเรื่องของแรงจูงใจและกลยุทธ์ทางการเมืองด้วย

แอลกินส์และคณะ (Elkins, Ginsburg, & Melton, 2009, pp. 207–208) ชี้ว่า การศึกษาการออกแบบรัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการออกแบบและบริบทแวดล้อมที่มีผลต่อความยืนยาวของรัฐธรรมนูญในแต่ละกรณี เนื่องจากถึงแม้ในกรณีที่ผู้ออกแบบรัฐธรรมนูญมีความมุ่งมั่นตั้งใจแน่วแน่อย่างดีที่สุด แต่ผลสุดท้ายการออกรัฐธรรมนูญก็อาจประสบความล้มเหลวได้ อันเนื่องมาจากผลเสียที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิดจากการทำงานของสถาบันการเมืองที่ออกแบบขึ้นใหม่ หรือผลกระทบจากสถานการณ์ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่อาจคาดการณ์ล่วงหน้าได้ รวมถึงสภาวะไร้เสถียรภาพของรัฐธรรมนูญใหม่ที่มีสาเหตุจากคู่ขัดแย้งทางการเมืองยกประเด็นเรื่องความชอบธรรมขึ้นมาโจมตีในภายหลัง

นักวิชาการที่ศึกษาเปรียบเทียบการออกแบบรัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ มีข้อสรุปในทิศทางเดียวกันว่า รัฐธรรมนูญย่อมมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือตราขึ้นใหม่ผ่านแบบแผนปฏิบัติที่ดำเนินไปตามวิถีทางต่างๆ ยกเว้นบางกรณีเท่านั้นที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญดำรงอยู่อย่างคงทนถาวรนับแต่ประกาศใช้เป็นต้นมา ในประเทศที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่นั้น การออกแบบรัฐธรรมนูญเป็นกระบวนการที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมด เนื่องจากระดับความเห็นพ้องของสังคมในหลักการมูลฐานก่อนจะมีการจัดทำรัฐธรรมนูญนั้น มักเกี่ยวข้องกับภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ การต่อรองทางการเมือง ตลอดจนเงื่อนไขข้อจำกัดในบริบทเฉพาะซึ่งล้วนอยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

แม้นักวิชาการจะได้ศึกษาเปรียบเทียบสถาบันการเมืองต่างๆ มาเป็นเวลาหลายทศวรรษแล้ว แต่ความเข้าใจเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างแนวทางปฏิบัติแต่ละเรื่องที่ถูกออกแบบขึ้นภายใต้บริบทแวดล้อมเฉพาะก็ยังเป็นเรื่องที่นักวิชาการมีความรู้ค่อนข้างจำกัด เท่าที่ทำได้เป็นเพียงการคาดการณ์ว่าสถาบันต่างๆ ที่ถูกออกแบบขึ้นจะทำงานอย่างไรในสภาพความเป็นจริง ซึ่งก็เป็นเพียงการคาดคะเนถึงความเป็นไปได้เท่านั้น ด้วยเหตุที่การออกแบบรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นการกระทำที่ตั้งอยู่บนความกล้าเสี่ยงต่อผลที่อาจเกิดขึ้นโดยไม่เป็นไปตามที่คาดหมายไว้ การศึกษาเปรียบเทียบการออกแบบรัฐธรรมนูญจึงไม่ควรจำกัดเฉพาะกรณีที่ประสบความสำเร็จเท่านั้น หากยังต้องครอบคลุมการวิเคราะห์กรณีที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญล้มเหลวด้วย (Malagodi, 2018, pp. 79–108; Petersen & Yanaşmayan, Eds., 2020, pp. 3–20)

ผลการศึกษาที่ผ่านมาให้ข้อสรุปตรงกันว่า การออกแบบกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างเหมาะสมสามารถเอื้อให้ระบอบการเมืองเกิด

การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อสนองตอบต่อสภาพแวดล้อมใหม่ๆ ได้ การออกแบบรัฐธรรมนูญเป็นอย่างดีส่งผลต่อการเมืองในหลายลักษณะ อาทิ เกื้อหนุนการทำงานของระบอบประชาธิปไตย ลดทอนพลังทางการเมืองที่มุ่งสร้างความสุดโต่งทางศาสนา ในทางตรงข้าม การออกแบบรัฐธรรมนูญที่ไม่เหมาะสมยิ่งขยายความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนในสังคมให้รุนแรงมากขึ้น คงความไม่เป็นธรรมสำหรับคนบางกลุ่มในสังคมไว้ต่อไป ปิดกั้นการเปลี่ยนผ่านที่นำไปสู่การยกระดับสถาบันต่างๆ ให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น จำกัดช่องทางสำหรับพลเมืองในการใช้สิทธิเสรีภาพที่ควรได้รับการคุ้มครอง หรือแม้กระทั่งนำไปสู่ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยหลังเปลี่ยนผ่าน (Ghai & Galli, 2006, p. 10; Landau, 2012, p. 633; Malagodi, 2018, pp. 107-108)

หากพิจารณาในภาพรวม งานศึกษาเปรียบเทียบการออกแบบรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา มีการยกประเด็นคำถามสำคัญๆ ขึ้นมาพิจารณาในหลากหลายมิติ ตัวอย่างประเด็นในทางปฏิบัติ อาทิ การจัดทำรัฐธรรมนูญในประเทศนั้นมีการออกแบบกระบวนการอย่างไร แรงผลักดันให้เกิดการจัดทำรัฐธรรมนูญมาจากอะไร ในบริบทของประเทศที่ประชาชนลุกฮือขับไล่ผู้นำในระบอบอำนาจนิยมได้สำเร็จ การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ภายใต้ภาวะสุญญากาศของระบบการเมืองมีกระบวนการอย่างไร เหมือนหรือต่างจากการจัดทำรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐบาลชั่วคราวหลังการรัฐประหารอย่างไร ในบริบทโลกาภิวัตน์กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญมีตัวแบบที่ยึดถือปฏิบัติกันที่ตัวแบบ

สำหรับประเด็นเชิงมนทัศน์ที่ปรากฏในงานศึกษาที่ผ่านมา อาทิ การจัดทำรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศหรือแต่ละบริบทมีการอธิบายอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญอย่างไร และมีข้อจำกัดในการอธิบายหรือไม่มีทฤษฎีอะไรบ้างในการอธิบายการจัดทำรัฐธรรมนูญ การออกแบบรัฐธรรมนูญนำไปสู่การสร้างอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญในลักษณะใด กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ

ช่วยบรรเทาหรือยกระดับความรุนแรงของความแตกต่างระหว่างกลุ่มพลังต่างๆ ในสังคม ปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองเกี่ยวข้องกับควมมีประสิทธิภาพของรัฐธรรมนูญที่ถูกออกแบบขึ้นอย่างไร ควรใช้เกณฑ์อะไรในการชี้วัดประเมินความสำเร็จของการออกแบบรัฐธรรมนูญ (Elster, 1997, pp. 123-142; Hassal & Saunders, 2002, pp. 1-9; Lerner & Landau, 2019, pp. 1-25; Ginsburg & Huq, 2016, pp. 3-35; Albert, 2017, pp. 1-19)

การหิบบีมตัวแบบรัฐธรรมนูญ

จากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความล้มเหลวของการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ในหลายประเทศ นักวิชาการตั้งข้อสังเกตว่า การจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นการปฏิบัติที่ลักษณะที่เป็น “ศิลป์” มากกว่าจะเป็น “ศาสตร์” ที่มีวิธีปฏิบัติหนึ่งเดียวที่ถูกต้องแน่นอนตายตัว ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ผลในทุกที่ทุกเวลา แต่ถึงกระนั้นก็ได้หมายความว่า การนำแนวทางการออกแบบรัฐธรรมนูญในประเทศอื่นมาเทียบเคียงกันจะเป็นไปไม่ได้เลย แม้สถานการณ์ปัญหาเรื่องเดียวกันที่เกิดขึ้นในสองประเทศย่อมไม่มีทางเหมือนกัน แต่จะเห็นได้ว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่แทบทุกครั้ง บรรดาผู้ออกแบบรัฐธรรมนูญมักจะเผชิญกับประเด็นปัญหาพื้นฐานที่ปรากฏซ้ำๆ อยู่เสมอ การเรียนรู้ประสบการณ์การจัดการแก้ไขประเด็นปัญหาเรื่องเดียวกันที่เคยปรากฏในที่อื่นมาก่อนจึงเป็นแบบแผนปฏิบัติที่ปรากฏโดยทั่วไป ดังจะเห็นได้ว่าการร่างรัฐธรรมนูญไม่ว่าในประเทศใดๆ มักจะดำเนินไปโดยอาศัยการนำข้อมูลจากประเทศอื่นๆ มาวิเคราะห์เปรียบเทียบอยู่เสมอ (Ginsburg, 2012, p. 2)

นักวิชาการที่มองว่าการตัดสินใจเลือกแนวทางการจัดทำรัฐธรรมนูญมีความเป็นศิลป์มากกว่าศาสตร์ที่ตายตัว อธิบายว่า ถึงแม้การจัดทำรัฐธรรมนูญในแทบทุกกรณีจะมีการนำหลักการสากลที่ได้จากองค์ความรู้

เชิงประจักษ์มาปรับใช้ อาทิ หลักการแบ่งแยกอำนาจ สหพันธรัฐนิยม ระบบประธานาธิบดี และระบบเลือกตั้ง แต่การผสมผสานหลักการสากลในเรื่องต่างๆ เข้าด้วยกัน โดยปรับปรุงดัดแปลงให้สอดคล้องกับบริบทเฉพาะของประเทศใดประเทศหนึ่งนั้น ก็ถือเป็นการกระทำที่ต้องใช้ศิลปะในการออกแบบคิดค้นเป็นอย่างมากด้วย อีกทั้งยังมีบางขั้นตอนที่ต้องอาศัยศิลปะมากขึ้นไปอีก นั่นคือการหาวิธีทำให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอิสระยินยอมมอบความชอบธรรมให้แก่รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นใหม่ในบรรยากาศที่ปมความขัดแย้งทางการเมืองยังคงอยู่ (Elazar, 1985, p. 232)

รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับถือเป็น “ประดิษฐกรรมทางการเมือง” (political artefact) ในแง่ที่เป็นผลผลิตจากกระบวนการคิดค้นสร้างสรรค์และออกแบบวิธีการเพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมือง โดยนัยนี้ กลุ่มบุคคลผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญก็เปรียบได้กับ “ช่างฝีมือด้านการออกแบบรัฐธรรมนูญ” (constitutional artisan) ผู้ทำหน้าที่ร่วมกันคิดค้นเทคนิควิธีเฉพาะในเรื่องต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหารูปธรรมทางการเมือง โดยนำองค์ความรู้ของศาสตร์และศิลป์ที่เกี่ยวข้องมาปรับประยุกต์ใช้ให้เข้ากับบริบท ในการออกแบบรัฐธรรมนูญใหม่ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาว่าจะเลือกนำหลักการพื้นฐานของศาสตร์ต่างๆ มาปรับใช้อย่างไรให้สอดคล้องกับโจทย์ปัญหาของประเทศ และจะใช้ศิลปะออกแบบกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญอย่างไรให้รัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่นั้นมีความชอบธรรมมากที่สุด (Elazar, 1985, p. 233)

บรรดาผู้ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่ในหลายๆ ประเทศ มีแนวโน้มเริ่มต้นการทำงานด้วยการรวบรวมความคิดหลากหลายชุดที่แตกต่างกัน ทั้งกระแสแนวคิดที่อยู่ในการต่อสู้ทางการเมืองเวลานั้นและแนวคิดที่เคยปรากฏมาก่อน จากนั้นจึงนำปมปัญหาเฉพาะของประเทศตนมาสังเคราะห์เข้ากับประสบการณ์การแก้ไขปัญหาเรื่องเดียวกันที่ปรากฏในประเทศอื่นๆ ซึ่งมีวิธี

ทางในการออกแบบสถาบันหลากหลายกันออกไป ดังจะเห็นได้ว่า การออกแบบสถาบันในรัฐธรรมนูญของประเทศหนึ่งอาจเป็นการหยิบยืมตัวแบบจากต่างประเทศมาปรับใช้อย่างตรงไปตรงมา หรือเรียนรู้ประสบการณ์ของประเทศอื่นเพื่อนำต้นแบบมาปรับปรุงดัดแปลงให้สอดคล้องกับบริบทเฉพาะในประเทศตนเอง หรือแม้แต่ทดลองออกแบบสถาบันการเมืองขึ้นใหม่ในลักษณะที่เป็นการริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่จากรูปแบบที่เป็นอยู่แต่เดิม

โดยทั่วไปกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญมักเกี่ยวข้องกับการแสวงหาจุดสมดุลระหว่างตัวแบบที่หยิบยืมจากต่างประเทศ กับการออกแบบที่เหมาะสมพอดีกับลักษณะเฉพาะของประเทศ หรือไม่ก็เป็นการหาจุดสมดุลระหว่างแนวทางที่เคยยึดถือปฏิบัติกันมา ยาวนานกับการริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นการต่อยอดจากสิ่งที่เป็นอยู่ ผู้ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญในหลายประเทศหยิบยืมแนวคิดและหลักการทางรัฐธรรมนูญจากประเทศอื่นๆ มาใช้ในการออกแบบรัฐธรรมนูญในวิถีทางของตนเองไม่มากนัก มีทั้งที่เป็นการหยิบยืมภายใต้บริบทของขนบจารีตทางรัฐธรรมนูญเดียวกัน หรือข้ามขนบจารีตทางรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกัน ในขณะที่นักปฏิรูปในประเทศต่างๆ มีแนวโน้มสนับสนุนการหยิบยืมหลักการทางรัฐธรรมนูญที่ได้รับการยึดถือในบริบทสากลมาปรับใช้ ส่งผลให้การนำตัวบทรัฐธรรมนูญที่ให้ผลเป็นเลิศในต่างประเทศมาเป็นต้นแบบหรือตัวอย่างอ้างอิง กลายเป็นแบบแผนปฏิบัติทั่วไปและถือเป็นขั้นตอนสำคัญของการออกแบบรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน (Osiatynski, 2003, pp. 244-268)

โดยข้อเท็จจริงแล้ว การหยิบยืมตัวแบบรัฐธรรมนูญจากต่างแดนนั้นมิใช่เรื่องใหม่ หากแต่เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นพร้อมกับการแพร่หลายของการจัดทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรนับแต่ช่วงปลายศตวรรษที่ 18 เริ่มจากในสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และโปแลนด์ การจัดทำรัฐธรรมนูญของรัฐประชาธิปไตยเหล่านี้ดำเนินการตาม

แนวปฏิบัติที่ปรากฏมาก่อนหน้านั้นในอาณานิคมของชาวอเมริกัน ซึ่งมีแนวคิดที่มองว่า “รัฐธรรมนูญ” เป็นกฎเกณฑ์ที่ต้องบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในเอกสารฉบับเดียว และการจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นการออกแบบสถาบัน เพื่อให้เกิดวิถีปฏิบัติที่นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่สังคมนั้นตั้งไว้

นักคิดยุคภูมิธรรม (Enlightenment) ในอเมริกาฝรั่งเศส และโปแลนด์ จึงมีแนวโน้มในการมองรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในฐานะเครื่องมือสำหรับแปรเปลี่ยนผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลให้กลายเป็นเป้าหมายร่วมของสาธารณชนโดยรวม และมองว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญที่ประกอบด้วยบทบัญญัติว่าด้วยสถาบันต่างๆ ที่ผูกโยงเข้าด้วยกันนั้น ก็คือการแปรเปลี่ยนแนวคิดเกี่ยวกับการจัดรูปแบบการปกครอง จากที่เป็น “ทฤษฎีการเมืองประยุกต์” (applied political theory) ให้กลายมาเป็นโครงสร้างกลไกทางกฎหมายหรือเทคนิคในการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมในความเป็นจริง (Ginsburg, 2012, p. 3)

วิธีคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าว ในเวลาต่อมากลายเป็นรากฐานของการมองว่า การจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นกระบวนการที่มีความเป็นสากล สามารถเปรียบเทียบระหว่างประเทศ และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันได้อย่างกว้างขวาง รัฐธรรมนูญยุคใหม่ในโลกตะวันตกมักจัดทำขึ้นบนฐานของการแสวงหาความรู้ในเชิงเปรียบเทียบ เพื่อมุ่งออกแบบสถาบันที่เหมาะสมที่สุดสำหรับบรรลุเป้าหมายของสังคม โดยเฉพาะคุณค่าภายใต้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมสมัยใหม่ (constitutionalism) บรรดาผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะสำรวจตัวแบบการเขียนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในลักษณะต่างๆ และถกเถียงโต้แย้งเกี่ยวกับตัวแบบที่เหมาะสมโดยนำบริบทประเทศตนเองมาพิจารณาเทียบกับประสบการณ์ของต่างประเทศ

แบบแผนปฏิบัติในการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยอาศัยการหยิบยืมตัวแบบรัฐธรรมนูญต่างประเทศระลอกต่อมา

ปรากฏเด่นชัดในแถบลาตินอเมริกา เมื่อตัวแบบรัฐธรรมนูญตามแนวคิดเสรีนิยมเริ่มแพร่หลายมาจากยุโรป โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1812 เป็นต้นแบบหลัก ซึ่งมีอิทธิพลต่อการเขียนรัฐธรรมนูญในหลายประเทศในเวลาใกล้เคียงกัน ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญกรันโคลอมเบีย ค.ศ. 1821 รัฐธรรมนูญเปรู ฉบับปี ค.ศ. 1823 และ 1828 รัฐธรรมนูญอาร์เจนตินา ค.ศ. 1826 รัฐธรรมนูญชิลี ค.ศ. 1828 รัฐธรรมนูญนิวกรานาดา ฉบับปี ค.ศ. 1830 และ 1832 รัฐธรรมนูญเวเนซุเอลา ค.ศ. 1830 และ รัฐธรรมนูญอุรุกวัย ค.ศ. 1830

ผู้นำนักชาตินิยมที่ควบคุมการออกแบบรัฐธรรมนูญใหม่ในประเทศลาตินอเมริกาดังกล่าวมานี้ พยายามหยิบยืมแนวคิดเกี่ยวกับการออกแบบสถาบันที่ดีที่สุดจากตัวแบบของประเทศอื่นๆ โดยปรับแก้บางส่วนให้เข้ากับบริบทเฉพาะของประเทศตน ในขณะเดียวกันก็เริ่มสร้างกลไกเชิงสถาบันลักษณะใหม่ที่ไม่ปรากฏในที่อื่นขึ้นมาด้วย ตัวอย่างนวัตกรรมที่เกิดขึ้นในบริบทเฉพาะ อาทิ แนวคิดระบบสามสภาในฝ่ายนิติบัญญัติ (tricameral legislature) ซึ่งปรากฏในช่วงหนึ่งแล้วหายไปอย่างสิ้นเชิง อีกกรณีหนึ่งคือแนวคิดในการกำหนดให้ผู้นำฝ่ายบริหารสามารถเข้าสู่ดำรงตำแหน่งได้ก็ต่อเมื่อเว้นวรรคไปหนึ่งวาระ (single-term executive) ซึ่งเป็นตัวแบบที่มีอิทธิพลต่อมาอีกเป็นเวลานาน (Ginsburg, 2012, p. 3)

สำหรับประเทศในแถบยุโรปตะวันตก กระแสการถ่ายทอดแนวคิดและหลักการทางรัฐธรรมนูญข้ามประเทศ ปรากฏแพร่หลายในช่วงหลังปี ค.ศ. 1848 เป็นต้นมา ส่วนในทวีปอื่นๆ การหยิบยืมตัวแบบในต่างแดนมาเปรียบเทียบกันเพื่อคัดแปลงส่วนที่ดีที่สุดให้เหมาะสมกับบริบทของตนนั้น ปรากฏในประเทศที่อยู่ในกระบวนการสร้างรัฐใหม่ตลอดช่วงศตวรรษที่ 19 พหุติกรรมที่เห็นได้ทั่วไปคือ เหล่าผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญในประเทศเหล่านั้นพยายามนำเทคนิควิธีใหม่ๆ ใน

การเขียนรัฐธรรมนูญจากต่างแดนมาปรับใช้ในประเทศตนเอง บนฐานวิธีคิดที่ว่า การออกแบบรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การจัดรูปแบบของรัฐขึ้นใหม่ จำเป็นต้องเปรียบเทียบถึงแนวทางปฏิบัติของสถาบันเดียวกัน ภายใต้ตัวแบบที่แตกต่างกัน เพื่อหาว่าการออกแบบในลักษณะใดที่จะสามารถทำงานได้ดีที่สุดและเหมาะสมกับประเทศของตนมากที่สุด (Frankenberg, 2013b, p. 279)

พฤติกรรมในลักษณะดังกล่าวปรากฏเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ดังจะเห็นได้ว่าการรวบรวมเอกสารทางรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ กลายเป็นแบบแผนปฏิบัติทั่วไปในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ ผู้ออกแบบรัฐธรรมนูญศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญต่างประเทศ โดยวิเคราะห์ทั้งในเชิงพรรณนาและเชิงคุณค่า ผลการศึกษาการออกแบบรัฐธรรมนูญในต่างประเทศถือเป็นข้อมูลสำคัญในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม มีการตั้งข้อสังเกตว่าแม้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะพยายามดัดแปลงตัวแบบทางรัฐธรรมนูญจากต่างประเทศให้เข้ากับบริบทเฉพาะของประเทศตนให้มากที่สุด แต่การนำเข้าตัวแบบทางรัฐธรรมนูญก็มีความเสี่ยงและอาจก่อให้เกิดผลข้างเคียงตามมาได้ โดยเฉพาะการต่อต้านแนวคิดบางอย่างที่แม้จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้สำเร็จแต่กลับไม่เป็นที่ยอมรับในทางปฏิบัติในบริบทของประเทศนั้นๆ

บทเรียนจากการลองผิดลองถูกของผู้ออกแบบรัฐธรรมนูญในหลายประเทศแสดงให้เห็นว่า การหยิบยืมตัวแบบรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นมักประสบกับข้อจำกัดในทางปฏิบัติอยู่เสมอ เพราะแม้สถาปนิกรัฐธรรมนูญอาจหยิบยืมตัวแบบที่ผลิตจากรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นมาปรับใช้ในการออกแบบร่างรัฐธรรมนูญได้ แต่ถึงที่สุดแล้วก็จำเป็นต้องปรับรูปแบบและดัดแปลงกลไกเหล่านั้นให้เข้ากับวิถีการประพฤติปฏิบัติทางการเมือง รวมถึงกระแสความรู้สึกนึกคิดของผู้คนในสังคม ซึ่งเป็นบริบทแวดล้อมการออกแบบรัฐธรรมนูญ

นั้นด้วย เพราะกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะดำเนินไปในทิศทางใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะรากฐานของรัฐในประเทศนั้น ด้วยเหตุนี้จึงมีนักวิชาการเรียกพฤติกรรมการทำงานของผู้ออกแบบรัฐธรรมนูญว่า “การทดลองทางรัฐธรรมนูญ” (constitutional experimentalism) (Frankenberg, 2018, pp. 111-155)

การศึกษาการหยิบยืมตัวแบบรัฐธรรมนูญมุ่งวิเคราะห์เปรียบเทียบกรณีศึกษาการทดลองนำตัวแบบจากต่างประเทศมาปรับใช้ต่างบริบท เพื่อทำความเข้าใจว่า เพราะเหตุใดการนำตัวบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต่างประเทศมา “ปลูกถ่าย” ลงบนรัฐธรรมนูญของอีกประเทศหนึ่ง (constitutional transplant) จึงเป็นปัญหายากในทางปฏิบัติ และความสำเร็จของการนำตัวแบบรัฐธรรมนูญจากต่างประเทศมาปรับใช้ในบริบทที่ต่างกันั้นเป็นผลจากปัจจัยใดบ้าง (Frankenberg, 2013a, pp. 3-4) นอกจากนี้ยังขยายโจทย์การศึกษาไปสู่การวิเคราะห์การหยิบยืมแนวคิดทางรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นมาปรับใช้ผ่านการตีความของศาลที่มีเขตอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญอีกด้วย นักวิชาการเรียกปรากฏการณ์นี้ว่า “การอพยพย้ายถิ่นของแนวคิดทางรัฐธรรมนูญ” (migration of constitutional ideas) (Choudhry, 2006, pp. 20-23)

บทบาทของผู้ออกแบบรัฐธรรมนูญ

งานศึกษาเปรียบเทียบการออกแบบรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาชี้ว่า โดยเฉลี่ยในแต่ละปีจะมีประเทศในภูมิภาคต่างๆ ราว 5-10 ประเทศ ดำเนินการออกแบบรัฐธรรมนูญครั้งสำคัญ หรือปรับปรุงรัฐธรรมนูญขนาดใหญ่ ผู้เข้าไปมีบทบาทในกระบวนการออกแบบรัฐธรรมนูญครั้งใหม่ไม่จำกัดวงอยู่แค่ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญและการเมืองเปรียบเทียบเท่านั้น หากยังมีตัวแสดงหน้าใหม่ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนที่มี

ความมุ่งหมายที่จะแสวงหาทางออกระยะยาวสำหรับจัดการแก้ไขความขัดแย้งทางการเมือง หรือไม่ก็ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาเพื่อปรับปรุงเทคนิคกฎหมายในรัฐธรรมนูญ โดยหวังว่าจะนำไปสู่ผลลัพธ์ในการปกครองประเทศที่ดียิ่งขึ้น ในบางกรณีกลุ่มผู้ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ก็ได้เป็นฝ่ายกำหนดทิศทางการออกแบบรัฐธรรมนูญด้วยตนเอง แต่มีองค์การระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทร่วมทำงานและให้การสนับสนุนความช่วยเหลือกระบวนการสร้างรัฐธรรมนูญด้วย (Ginsburg, 2012, p. 4)

การวิเคราะห์บทบาทของผู้ออกแบบรัฐธรรมนูญมุ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญจะถูกออกแบบขึ้นในลักษณะเช่นไรมากขึ้นอยู่กับมุมมองความเข้าใจของบรรดาผู้ออกแบบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการให้ความหมายต่อสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสาเหตุของปัญหาทางการเมืองภายใต้บริบทและเงื่อนไขเฉพาะของแต่ละประเทศ เพราะการทำหน้าที่ของผู้ออกแบบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะสำคัญอยู่ที่การผสมผสานมุมมองเชิงคุณค่าและหลักการสากลเข้ากับความเข้าใจสภาพความเป็นจริงของปัญหาทางการเมือง โดยพยายามแสวงหาแนวปฏิบัติที่ให้ผลเป็นเลิศในประเทศอื่นที่อาจใช้ได้ผลดีกับบริบทปัญหาเฉพาะของประเทศตน

การศึกษบทบาทของผู้ออกแบบรัฐธรรมนูญวางอยู่บนการวิเคราะห์กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญในมิติที่เชื่อมโยงกับบริบทสถานการณ์ในภาพกว้าง เพื่อแสดงให้เห็นว่าการทำหน้าที่ของผู้ออกแบบรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็น “การกระทำทางการเมือง” (political acts) ที่ขัดแย้งในตัวเอง ในแง่ที่ว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญมิใช่เรื่องการออกแบบทางวิศวกรรมโครงสร้างระบบการปกครองขึ้นตามอุดมคติ แต่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ปัญหาในบริบทเฉพาะทางประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศ ผู้ทำหน้าที่ออกแบบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับย่อมมีโจทย์สำคัญที่ผูกโยงกับปัญหาทางการเมือง ซึ่งมีรากเหง้าในบริบททางสังคมวัฒนธรรมในยุคสมัยใด

ยุคสมัยหนึ่งเสมอ ฉะนั้น ความอยู่รอดยืนยงของรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นใหม่ จึงมิได้ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติด้านองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญของกลุ่มผู้ออกแบบรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากยังขึ้นอยู่กับความสามารถในการออกแบบรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องรองรับกับบริบททางสังคมการเมืองที่แวดล้อมกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญและแนวโน้มพัฒนาการที่จะเป็นไปในอนาคตด้วย (Lutz, 2006, pp. 218-220)

กลุ่มผู้ออกแบบรัฐธรรมนูญ เรียกอีกอย่างว่า “ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญ” (constitution-makers) มีความสำคัญในฐานะหนึ่งในตัวแสดงทางการเมืองหลากหลายฝ่าย ซึ่งเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองภายใต้บริบทเฉพาะ เป็นกลุ่มคนที่รับผิดชอบหน้าที่ในการรวบรวมข้อเสนอของกลุ่มพลังในสังคมเข้าสู่กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังมีส่วนรับผิดชอบต่อผลในทางปฏิบัติของการนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ได้ตราขึ้นไปใช้บังคับ รวมถึงผลลัพธ์ที่เกิดจากการทำงานของสถาบันต่างๆ ภายหลังจากรัฐธรรมนูญใหม่มีผลใช้บังคับแล้วด้วย (Elazar, 1985, pp. 232-248)

กลุ่มบุคคลผู้ร่วมทำหน้าที่ในกระบวนการออกแบบรัฐธรรมนูญ มีแนวโน้มตระหนักว่า พวกตนกำลังเข้าไปเกี่ยวข้องกับการสร้างกฎหมายที่มีศักดิ์เหนือกว่ากฎหมายทั้งปวง มุมมองเช่นนี้มักก่อให้เกิดการรับรู้บทบาทหน้าที่ตนเองในฐานะผู้บัญญัติกฎหมายกรณีพิเศษ และมีความคาดหวังต่อผลงานของตนค่อนข้างสูง การปฏิบัติหน้าที่ของเหล่าผู้จัดทำรัฐธรรมนูญจึงให้ความสำคัญกับกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นพิเศษเพื่อรองรับการทำหน้าที่ของตนโดยเฉพาะ อีกทั้งยังมีความโน้มเอียงที่จะก้าวข้ามทัศนคติและความเข้าใจทั่วไปเกี่ยวกับการตรากฎหมายในวิถีทางปกติ และพร้อมจะดัดแปลงมุมมองวิธีคิดที่ไม่ยึดติดกับกรอบเดิมๆ โดยมุ่งเล็งผลที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตเป็นสำคัญ (Klein & Sajo, 2012, p. 420)

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการตั้งข้อสังเกตว่า การตระหนักและรับรู้ความสำคัญในบทบาทของตนเอง ตลอดจนการแบกรับความคาดหวังของสังคมที่มีต่อ กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ อาจมิได้ส่งผลให้ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญมีวิสัยทัศน์ที่คำนึงถึงผลลัพธ์ระยะยาว เสมอไป ประวัติศาสตร์การจัดทำรัฐธรรมนูญมีตัวอย่าง หลายกรณีที่สะท้อนว่า รัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่ บางฉบับถูกออกแบบขึ้นภายใต้แรงผลักดันพฤติกรรม ในลักษณะอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นการเห็นแก่ประโยชน์ของคน บางกลุ่มเป็นหลัก การยึดผลประโยชน์ของบางองค์กร เป็นที่ตั้ง การมองเห็นแต่ปัญหาเฉพาะหน้าระยะสั้น การยึดมุมมองวิสัยทัศน์และอคติฝ่ายเดียวเป็นที่ยึด การลองผิดลองถูกโดยไม่รู้แน่ชัดว่าผลกระทบที่เกิดขึ้น ตามมาจะเป็นอย่างไร หรือแม้แต่การเขียนรัฐธรรมนูญ เพื่อวางกลยุทธ์ในการยึดกุมอำนาจทางการเมือง (Hirschl, 2013, pp. 163-170)

นักวิชาการยังชี้ให้เห็นว่า แม้ว่าทฤษฎีว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยทั่วไปจะให้ความสำคัญกับการมีอำนาจอิสระโดยสมบูรณ์ขององค์กรผู้จัดทำ รัฐธรรมนูญ (constituent body) บนฐานคติที่ว่า การออกแบบรัฐธรรมนูญเป็นกระบวนการใช้ความคิด และตัดสินใจอย่างเป็นเหตุเป็นผลโดยเสรี แต่ก็มีหลักฐาน แสดงให้เห็นว่า กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ หลายกรณีดำเนินไปภายใต้กรอบเงื่อนไขที่จำกัดให้การออกแบบรัฐธรรมนูญมิได้ตั้งอยู่บนการใช้ความเป็น เหตุเป็นผลอย่างอิสระโดยสมบูรณ์จริง และผู้จัดทำ รัฐธรรมนูญก็ได้ตัดสินใจด้วยเหตุผลทางกฎหมายและ ยึดถือหลักการสากลเสมอไป เนื่องจากการใช้เหตุผลของ ผู้ออกแบบรัฐธรรมนูญในสภาพความเป็นจริงอาจอยู่ ภายใต้กรอบจำกัดสำคัญอย่างน้อย 3 ลักษณะ คือ (Klung, 2019, pp. 48-49)

ประการแรก จินตภาพของเหล่าผู้ออกแบบ รัฐธรรมนูญอาจถูกตีกรอบให้อยู่ภายใต้ขอบเขตของ สภาพการณ์ที่ถูกกำหนดโดยบริบททางประวัติศาสตร์

และสังคมวัฒนธรรมของประเทศนั้นๆ แม้ผู้ร่าง รัฐธรรมนูญจะมีข้อมูลข้อเท็จจริงจากการเปรียบเทียบ ประสบการณ์ความสำเร็จของรัฐธรรมนูญในประเทศ ต่างๆ ทั่วโลก หรือมีตัวแบบการจัดรูปของรัฐตามอุดมคติ ทางการเมืองที่พึงปรารถนา แต่ในท้ายสุดแล้วบทบัญญัติ ของร่างรัฐธรรมนูญก็มักออกแบบขึ้นจากกรอบมุมมอง ที่มีต่อโจทย์ปัญหาในทางปฏิบัติที่มีลักษณะเฉพาะ และ มุ่งหาทางแก้ไขเฉพาะหน้าของประเทศในวิถีทาง ที่เป็นไปได้ในขณะนั้นเป็นสำคัญ

ประการที่สอง การกระทำใดๆ ของผู้ออกแบบ รัฐธรรมนูญอาจถูกตีกรอบจำกัดให้ดำเนินไปภายใต้ จังหวะโอกาสความเป็นไปได้ทางการเมืองที่เปิดขึ้น เฉพาะในช่วงการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญครั้งนั้น อาทิ เมื่อความขัดแย้งในประเทศดำเนินมาถึงจุดที่ ทุกฝ่ายยอมอ่อนข้อต่อกัน หรือเมื่อสถานการณ์ใน การเมืองระหว่างประเทศส่งอิทธิพลเกื้อหนุนให้การ จัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เกิดขึ้นได้ ในกรณีเช่นนี้ทิศทางของ กระบวนการออกแบบรัฐธรรมนูญมักถูกกำหนดไว้แล้ว โดยปมปัญหาทางการเมืองเฉพาะในสถานการณ์นั้น ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญจึงเป็นเพียงกลุ่มคนที่มีความเห็น ร่วมกัน หาทางออกผ่านการวางกฎกติกาทางการเมืองที่ทุกฝ่าย พอมจะยอมรับร่วมกันได้ในเวลานั้น

ประการสุดท้าย การทำหน้าที่ออกแบบบทบัญญัติ เรื่องต่างๆ ของผู้จัดทำรัฐธรรมนูญยังอาจถูกจำกัด โดยปัจจัยแวดล้อมกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ ในขณะนั้นด้วย นับตั้งแต่วิสัยทัศน์เกี่ยวกับแนวทางการตราบทบัญญัติในแต่ละเรื่องที่สามารถนำมาเป็นทาง เลือกประกอบการพิจารณาตัดสินใจวางกรอบ ร่างรัฐธรรมนูญ (constitutional visions) สภาพ ความเป็นประชาธิปไตยในห้วงเวลาที่มีการจัดทำ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น รวมถึงกระบวนการมีส่วนร่วม ในระดับต่างๆ ของประชาชนทั่วไป ซึ่งอาจไม่ได้เข้าไปมี บทบาทแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในขั้นตอนการออกแบบ เนื้อหา แต่อย่างน้อยที่สุดก็เป็นผู้แสดงฉันทามติต่อ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่ ดังนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถออกแบบรัฐธรรมนูญให้เป็นไปอย่างที่เราต้องการได้ทุกเรื่อง

การศึกษาเปรียบเทียบการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ในประเทศต่างๆ มีลักษณะสำคัญอยู่ที่การมุ่งพิจารณาการจัดทำรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นการกระทำทางการเมือง ซึ่งมีเจตนาในการออกแบบวิธีการที่นำไปสู่เป้าหมาย และพิจารณากระบวนการร่างรัฐธรรมนูญในฐานะการออกแบบระบบอำนาจและการจัดความสัมพันธ์ทางการปกครอง โดยมุ่งอธิบายว่ากรอบแนวคิดเกี่ยวกับการออกแบบวิธีการที่นำไปสู่เป้าหมายในทุกๆ เรื่อง ย่อมอยู่ภายใต้บริบททางสังคมที่แวดล้อมกระบวนการสร้างรัฐธรรมนูญเสมอ บริบทดังกล่าวครอบคลุมตั้งแต่กระบวนการเปลี่ยนรูปของสังคมที่กำหนดโดยภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ การเจรจาต่อรอง การมีส่วนร่วม และขอบเขตจินตนาการทางรัฐธรรมนูญของผู้คนในประเทศนั้น (Klung, 2019, p. 49)

สรุป

การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญได้รับความสนใจกว้างขวางมากขึ้น จากเดิมที่จำกัดในแวดวงการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ และมุ่งวิเคราะห์การออกแบบตัวบทรัฐธรรมนูญเป็นหลัก ปัจจุบันนักวิชาการรัฐศาสตร์หันมาให้ความสนใจศึกษาวิเคราะห์กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญในเชิงเปรียบเทียบมากขึ้น (อาทิ Elster, 1995, pp. 364-396; Galligan & Versteeg, 2013, pp. 3-48; Blount, Elkins, & Ginsburg, 2012, pp. 1-66) มีการนำวิธีวิทยาใหม่มาใช้ศึกษาวิเคราะห์ในหลากหลายมิติ นับตั้งแต่บริบทของกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดทำรัฐธรรมนูญกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม แรงผลักดันที่ขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ ทฤษฎีการเมืองที่นำมาปรับประยุกต์ใช้ในการออกแบบรัฐธรรมนูญ กระบวนการกำหนดทิศทางและวางกรอบการออกแบบรัฐธรรมนูญ ตลอดจนผลที่เกิดขึ้นหลังจากการจัดทำรัฐธรรมนูญ ประเด็นทั้งหมดที่กล่าวมานี้นับเป็นหัวข้อที่น่าสนใจสำหรับการศึกษาวิจัยการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญในบริบทการเมืองไทย

รายการอ้างอิง

ภาษาอังกฤษ

- Albert, R. (2017). Introduction: The State of the Art in Constitutional Amendment. In R. Albert, X. Contiades & A. Fotiadou (Eds.), *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment* (pp. 1-19). Portland: Hart.
- Albertus, M., & Menaldo, V. (2018). *Authoritarian and the Elite Origins of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Arato, A. (2009). *Constitution Making Under Occupation: The Politics of Imposed Revolution in Iraq*. New York: Columbia University Press.
- _____. (2017). *The Adventures of the Constituent Power: Beyond Revolutions?*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bâli, A., & Lerner, H. (2016). Constitutional Design Without Constitutional Moments: Lessons from Religiously Divided Societies. *Cornell International Law Journal*, 49(2), 227-308.
- _____. (2017). Introduction. In A. Bâli & H. Lerner (Eds.), *Constitution Writing, Religion and Democracy* (pp. 1-26). Cambridge: Cambridge University Press.
- Belmont, K., Mainwaring, S., & Reynolds, A. (2002). Introduction: Institutional Design, Conflict Management, and Democracy. In A. Reynolds (Ed.), *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy* (pp. 1-11). Oxford: Oxford University Press.
- Blount, J., Elkins, Z., & Ginsburg, T. (2012). Does the Process of Constitution-Making Matter?. In T. Ginsburg (Ed.), *Comparative Constitutional Design* (pp. 1-66). Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonnet, M. (2019). The legitimacy of Internationally Imposed Constitution-Making in the Context of State Building. In R. Albert, X. Contiades & A. Fotiadou (Eds.), *The Law and Legitimacy of Imposed Constitutions* (pp. 208-226). London: Routledge.
- Braver, J. 2017. Revolutionary Reform in Venezuela: Electoral Rules and Historical Narratives in the Creation of the 1999 Constitution. In R. Albert, X. Contiades & A. Fotiadou (Eds.), *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment* (pp. 137-156). Portland: Hart.
- Bulmer, E. (2017). *What is a Constitution?: Principles and Concepts*. Stockholm: International IDEA.

- Choudhry, S. (2006). Migration as a New Metaphor in Comparative Constitutional law. In S. Choudhry (Ed.), *The Migration of Constitutional Ideas* (pp. 1-35). Cambridge: Cambridge University Press.
- Colón-Ríos, J. (2018). Theorising about Formal Constitutional Change: The Case of Latin America. In G. Jacobsohn & M. Schor (Eds.), *Comparative Constitutional Theory* (pp. 354-371). Cheltenham: Edward Elgar.
- Contiades, X., & Fotiadou, A. (2017a). Introduction: Participatory Constitutional Change. In R. Albert, X. Contiades & A. Fotiadou (Eds.), *Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution* (pp. 1-6). London: Routledge.
- . (2017b) Conclusion: The Emergence of Comparative Constitutional Amendment as a New Discipline. In R. Albert, X. Contiades & A. Fotiadou (Eds.), *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment* (pp. 369-388). Oregon: Hart.
- Dann, P. (2013). International Influence on Post-Conflict Constitution-Making. In G. Frankenberg (Ed.), *Order from Transfer: Comparative Constitutional Design and Legal Culture* (pp. 243-260). Cheltenham: Edward Elgar.
- Dixon, R. (2011). Constitutional Amendment Rules: A Comparative Perspective. In R. Dixon & T. Ginsburg (Eds.), *Comparative Constitutional Law* (pp. 96-111). Cheltenham: Edward Elgar.
- Doyle, O. (2017). Constraints on Constitutional Amendment Powers. In R. Albert, X. Contiades & A. Fotiadou (Eds.), *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment* (pp. 73-95). Portland: Hart.
- Elazar, D. (1985). Constitution-Making: The Pre-Eminently Political Act. In K. G. Banting & R. Simeon (Eds.), *The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations: Redesigning the State* (pp. 232-248). London: Palgrave Macmillan.
- Elkins, Z., Ginsburg, T., & Melton, J. (2009). *The Endurance of National Constitutions*. New York: Cambridge University Press.
- Elster, J. (1995). Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process. *Duke Law Journal*, 45(364), 364-396.
- . (1997). Ways of constitution-making. In A. Hadenius (Ed.), *Democracy's Victory and Crisis: Nobel Symposium no. 93* (pp. 123-142). Cambridge: Cambridge University Press.
- . (1998). Deliberation and Constitution Making. In J. Elster (Ed.), *Deliberative Democracy* (pp. 97-122). Cambridge: Cambridge University Press.

- Elster, J. (2006). Legislatures as Constitutional Assemblies. In R. W. Bauman & T. Kahana (Eds.), *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State* (pp. 181-197). Cambridge: Cambridge University Press.
- . (2018). The Political Psychology of Constitution Making. In J. Elster, R. Gargarella, V. Naresh, & B. E. Rasch (Eds.), *Constituent Assemblies* (pp. 207-245). Cambridge: Cambridge University Press.
- Fowkes, J. (2016). *Building the Constitution: The Practice of Constitutional Interpretation in Post-Apartheid South Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Frankenberg, G. (2013a). Constitutions as Commodities: Notes on a Theory of Transfer. In G. Frankenberg (Ed.), *Order from Transfer: Comparative Constitutional Design and Legal Culture* (pp. 1-26). Cheltenham: Edward Elgar.
- . (2013b). Constitutional Transfer and Experiments in the Nineteenth Century. In G. Frankenberg (Ed.), *Order from Transfer: Comparative Constitutional Design and Legal Culture* (pp. 279-305). Cheltenham: Edward Elgar.
- . (2018). *Comparative Constitutional Studies: Between Magic and Deceit*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Galligan, D. J., & Versteeg, M. (2013). Theoretical Perspectives on the Social and Political Foundations of Constitutions. In D. J. Galligan & M. Versteeg (Eds.), *Social and Political Foundations of Constitutions* (pp. 3-48). Cambridge: Cambridge University Press.
- Ghai, Y., & Galli, G. (2006). *Constitutional Building Process and Democratization*. Stockholm: International IDEA.
- Ginsburg, T. (2011). Constitutional Endurance. In T. Ginsburg & R. Dixon (Eds.), *Comparative Constitutional Law* (pp. 112-125). Cheltenham: Edward Elgar.
- . (2012). Introduction. In T. Ginsburg (Ed.), *Comparative Constitutional Design* (pp. 1-14). Cambridge: Cambridge University Press.
- Ginsburg, T., & Huq, A. Z. (2016). Assessing Constitutional Performance. In T. Ginsburg & A. Z. Huq (Eds.), *Assessing Constitutional Performance* (pp. 3-35). New York: Cambridge University Press.
- Halmai, G. (2012). Unconstitutional Constitutional Amendments: Constitutional Courts as Guardians of the Constitution?. *Constellations*, 19(2), 182-203.
- Hassal, G., & Saunders, C. (2002). *Asia-Pacific Constitutional Systems*. New York: Cambridge University Press.

- Hirschl, R. (2009). The Design Sciences and Constitutional “Success.”. *Texas Law Review*, 87, 1339–1374.
- . (2013). The Strategic Foundations of Constitutions. In D. J. Galligan & M. Versteeg (Eds.), *Social and Political Foundation of Constitutions* (pp. 157-181). New York: Cambridge University Press.
- Horowitz, D. (2002). Constitutional Design: Proposals Versus Processes. In A. Reynolds (Ed.), *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy* (pp. 15–36). Oxford: Oxford University Press.
- Hudson, A. (2021). *The Veil of Participation: Citizens and Political Parties in Constitution-Making Processes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Irving, H. (2008). *Gender and the Constitution: Equality and Agency in Comparative Constitutional design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kadelbach, S. (2013). Constitution-making in occupied countries. In G. Frankenberg (Ed.), *Order from Transfer: Comparative Constitutional Design and Legal Culture* (pp. 237-242). Cheltenham: Edward Elgar.
- Klein, C., & Sajo, A. (2012). Constitution-making: Process and substance. In M. Rosenfeld & A. Sajo (Eds.), *Oxford Handbook of Comparative Constitutional law* (pp. 419-441). Oxford: Oxford University Press.
- Klung, H. (2019). Constitution Making and Social Transformation. In H. Lerner & D. Landau (Eds.), *Comparative Constitution making* (pp. 48-49). Cheltenham: Edward Elgar.
- Landau, D. (2012). The Importance of Constitution-making. *Denver Law Review*, 89(3), 611-633.
- . (2020). Courts and Constitution Making in Democratic Regimes. In G. L. Negretto (Ed.), *Redrafting Constitutions in Democratic Regimes: Theoretical and Comparative Perspectives* (pp. 78-100). Cambridge: Cambridge University Press.
- Landau, D., & Dixon, R. (2015). Constraining Constitutional Change. *Wake Forest Law Review*, 50(4), 859-890.
- Lerner, H. (2011). *Making Constitutions in Deeply Divided Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . (2018). Constituent Assemblies and Political Continuity in Divided Societies. In J. Elster, R. Gargarella, V. Naresh, & B. E. Rasch (Eds.), *Constituent Assemblies* (pp. 57-78). Cambridge: Cambridge University Press.

- Lerner, H., & Landau, D. (2019). Introduction to Comparative Constitution Making: The State of the Field. In H. Lerner & D. Landau (Eds.), *Comparative Constitution Making* (pp. 1-25). Cheltenham: Edward Elgar.
- López-Guerra, C. (2014). Enfranchisement and constitution making. In C. López-Guerra & J. Maskivker (Eds.), *Rationality, Democracy, and Justice: The Legacy of Jon Elster* (pp. 168-188). New York: Cambridge University Press.
- Lutz, D. S. (2006). *Principles of Constitutional Design*. New York: Cambridge University Press.
- Malagodi, M. (2018). Constituent Assembly Failure in Pakistan and Nepal. In J. Elster, R. Gargarella, V. Naresh & B. E. Rasch (Eds.), *Constituent Assemblies* (pp. 79-108). Cambridge: Cambridge University Press.
- Negretto, G. L. (2012). Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America. *Law & Society Review*, 46(4), 749-799.
- . (2013). *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- . (2014). Authoritarian Constitution making: The Role of the Military in Latin America. In T. Ginsburg & A. Simpser (Eds.), *Constitutions in Authoritarian Regimes* (pp. 83-110). Cambridge: Cambridge University Press.
- Osiatynski, W. (2003). Paradoxes of Constitutional Borrowing. *International Journal of Constitutional Law*, 1(2), 244-268.
- Pereira, T. (2017). Constituting the Amendment Power: A Framework for Comparative Amendment Law. In R. Albert, X. Contiades & A. Fotiadou (Eds.), *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment* (pp. 105-120). Portland: Hart.
- Petersen, F., & Yanaşmayan, Z. (2020). Introduction. In F. Petersen & Z. Yanaşmayan (Eds.), *The Failure of Popular Constitution Making in Turkey: Regressing Toward Constitutional Autocracy* (pp. 3-20). Cambridge: Cambridge University Press.
- Roznai, Y. (2017a). Amendment Power, Constituent Power, and Popular Sovereignty: Linking Unamendability and Amendment Procedures. In R. Albert, X. Contiades & A. Fotiadou (Eds.), *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment* (pp. 23-49). Portland: Hart.
- . (2017b). *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*. Oxford: Oxford University Press.

- Scott, R. M. (2021). *Religion and the Nation State in Egyptian Constitution Making*. Ithaca: Cornell University Press.
- Thornhill, C. (2011). *A Sociology of Constitutions: Constitutions and State Legitimacy in Historical-Sociological Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tierney, S. (2012). *Constitutional Referendums: The Theory and Practice of Republican Deliberation*. Oxford: Oxford University Press.
- Tull, D. M., & Simons, C. (2017). The Institutionalisation of Power Revisited: Presidential Term Limits in Africa. *Africa Spectrum*, 52(2), 79-102.
- Tushnet, M. (2013). Constitution-Making: An Introduction. *Texas Law Review*, 91(1983), 1983-2013.
- . (2018). Amendment Theory and Constituent Power. In G. Jacobsohn & M. Schor (Eds.), *Comparative Constitutional Theory* (pp. 317-333). Cheltenham: Edward Elgar.
- Vermeule, A. (2006). Constitutional Amendments and the Constitutional Common Law. In R. W. Bauman & T. Kahana (Eds.), *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State* (pp. 229-271). Cambridge: Cambridge University Press.
- Voermans, W., Stremler, M., & Cliteur, P. (2017). *Constitutional Preambles: A Comparative Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Widner, J., & Contiades, X. (2013). Constitution-Writing Process. In M. Tushnet, T. Fleiner & C. Saunder (Eds.), *Routledge Handbook of Constitutional Law* (pp. 57-69). New York: Routledge.
- Zurcher, A. J., (Ed.). (1951). *Constitutions and Constitutional Trends since World War II: An Examination of Significant Aspects of Postwar Public Law with Particular Reference to the New Constitutions of Western Europe*. New York: New York University Press.

ความต่อเนื่องของประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ ตั้งแต่ ค.ศ.1986

The Duration of the Philippines' Democracy since 1986

สติธร ธนานิธิโชติ*

Stithorn Thananithichot**

วิชุดา สาธิตพร***

Wichuda Satidporn****

บทความนี้

Received

14 ตุลาคม 2564

Revised

26 พฤศจิกายน 2564

Accepted

3 ธันวาคม 2564

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาบทเรียนการสร้างความมั่นคงและยั่งยืนให้กับประชาธิปไตยในประเทศฟิลิปปินส์ โดยการตอบคำถามหลักของงานวิจัยที่ว่า อะไรคือปัจจัยที่ทำให้ประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์มั่นคงและยั่งยืนอยู่ได้โดยไม่เคยถูกแปรเปลี่ยนไปเป็นระบอบการปกครองรูปแบบอื่นโดยการยึดอำนาจหรือรัฐประหาร การตอบคำถามดังกล่าวของงานวิจัยนี้อาศัยระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการเก็บข้อมูลวิจัยจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เกี่ยวข้อง ส่วนการวิเคราะห์ผลการศึกษานั้นบทความนี้อาศัยกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ที่พัฒนาขึ้นจากการประยุกต์ใช้แนวคิดว่าด้วย “การสร้างความมั่นคงและยั่งยืนให้กับประชาธิปไตย” ในการทำความเข้าใจและอธิบายความเชื่อมโยงของปัจจัยที่มีผลต่อความมั่นคงและยั่งยืนของประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ในแต่ละช่วงเวลา โดยในท้ายที่สุด งานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่าความมั่นคงและยั่งยืนของประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์เป็นผลผลิตจากสถาบันทางการเมืองและกระบวนการทางการเมืองที่ถูกออกแบบภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำที่มีความหลากหลายไม่ได้เป็นเนื้อเดียวกันทั้งหมด และภาคประชาชนที่ประกอบไปด้วยผู้คนที่มีความตื่นตัวและไม่ตื่นตัวทางการเมือง

คำสำคัญ: ประชาธิปไตย; ความมั่นคงและยั่งยืนของประชาธิปไตย; ฟิลิปปินส์

* ผู้อำนวยการสำนักนวัตกรรมการเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า (ดร.)

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สำนักนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (ดร.)

*** Director, Office of Innovation for Democracy, King Prajadhipok's Institute (Ph.D.)

**** Assistant Professor, Innovative Learning Center, Srinakharinwirot University (Ph.D.)

Abstract

This article examines the lessons in building stability and sustainability for democracy in the Philippines. The key research question this article aims to answer is, what are the factors that ensure a stable and sustainable democracy in the Philippines without being converted to another form of government by a coup? The answer to this question is sought using qualitative research methodology by collecting data from documents and in-depth interviews with stakeholders. In order to understand and explain the linkage of factors affecting stability and sustainability of democracy in the Philippines in various periods, this article relies on an analytical framework developed from the definition of “building stability and sustainability of democracy” introduced by Juan Linz and Alfred Stepan. Ultimately, this article suggests that the stability and sustainability of democracy in the Philippines is the product of political institutions and political processes designed under the relationship between the disparate elite and the people’s sector that consists of both active and non-active citizens.

Keywords: Democracy; stability and sustainability of democracy; the Philippines

บทนำ

ฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีความเก่าแก่และต่อเนื่องยาวนานที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ถึงแม้ว่าจะมีการปกครองแบบอำนาจนิยมภายใต้การปกครองของประธานาธิบดีเฟอร์ดินานด์ อี. มาร์กอส (Ferdinand E. Marcos) โดยเฉพาะตั้งแต่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกในปี 1972 จนถึงปี 1986 ก็ตาม (Hutchcroft, 1988, p. 13; Regilme, 2016, p. 221) แต่หากพิจารณาจากโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของฟิลิปปินส์แล้ว อาจกล่าวได้ว่า ฟิลิปปินส์มีโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่เอื้อต่อการใช้อำนาจของประชาชนตามวิธีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยค่อนข้างเข้มข้น กล่าวคือ การปกครองระบอบประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์เป็นระบบประธานาธิบดี (presidential system) ตามแบบสหรัฐอเมริกา โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐและเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหารประเทศ แบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ มีการกระจายอำนาจไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นตั้งแต่ระดับ จังหวัด เมือง เทศบาล โดยหน่วยการปกครองทั้งสองยังประกอบไปด้วย บารังไก (barangay) ซึ่งถือเป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด (สีดา สอนศรี, 2559, น. 31-32; Abinales & Amoroso, 2017, pp. 12-16) ในการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้ง ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งประธานาธิบดี 1 คน รองประธานาธิบดี 1 คน วุฒิสมาชิก 24 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตของตน 1 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (Party List) 1 กลุ่ม ผู้ว่าการจังหวัด รองผู้ว่าการจังหวัด นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี หัวหน้าบารังไก สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาเทศบาลในท้องถิ่นของตนเองตำแหน่งละ 1 คน รวมประมาณ 35 ตำแหน่ง ทั้งนี้ ยังไม่รวมการหยั่งเสียง การทำประชามติ การริเริ่มกฎหมาย หรือการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ที่อาจถูกนำขึ้นมาให้ประชาชนออกเสียงในคราวเดียวกัน (Teehankee, 2002, pp. 162-163)

อย่างไรก็ตาม ประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์ในอีกด้านหนึ่งได้ปรากฏเรื่องอื้อฉาวจำนวนมาก โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน การซื้อสิทธิขายเสียง การครอบงำของกลุ่มอิทธิพล และการใช้ความรุนแรงในการกำจัดศัตรูฝ่ายตรงข้าม (Abinales & Amoroso, 2017, p. 311) ปัญหาการละเมิดกติกาประชาธิปไตยและความไร้ความสามารถของรัฐบาลในการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม-เศรษฐกิจ ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ทำให้ประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์ตั้งแต่ ค.ศ. 1986 เป็นต้นมาถูกนักวิชาการเรียกขานโดยใช้คำคุณศัพท์ที่แตกต่างกันไป เช่น ระบอบประชาธิปไตยแบบกาซีเก้ หรือ “cacique democracy” (Anderson, 1988, p. 3) ระบอบประชาธิปไตยแบบคณาธิปไตย หรือ “oligarchic democracy” (Kingsbury, 2001, p. 288) ระบอบประชาธิปไตยที่ไม่เข้มข้น หรือ “low intensity democracy” (Gills & Rocamora, 1992, p. 501) ระบอบประชาธิปไตยของชนชั้นนำ หรือ “elite democracy” (Bello & Gershman, 1990, p. 35) และระบอบประชาธิปไตยที่ถูกครอบงำโดยเจ้าพ่อท้องถิ่น (local strongmen) หรือ ระบบเจ้านาย (bossism) (Sidel, 1999, p. 1; 2004, p. 51) เป็นต้น แต่ลักษณะโดยรวมที่สะท้อนออกมาตรงกันคือความเป็น “ระบอบประชาธิปไตยที่บกพร่อง (defective democracy)” (Croissant, 2004, p. 156; Merkel & Croissant, 2004, p. 199) คือเป็นระบอบที่แม้จะตั้งมั่นอยู่ได้โดยไม่ถูกโค่นล้มจากพลังอำนาจนอกระบอบประชาธิปไตย แต่อิทธิพลของพลังเหล่านั้นก็มีส่วนทำให้ระบอบประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์ไม่มีคุณภาพ (Bello & Gershman, 1990, p. 35; Kramer, 2009, p. 433; Loo, 2004, p. 257; McCoy, 2009, p. 3; Thompson, 2010a, p. 1)

ความย้อนแย้งระหว่างโครงสร้างทางการเมือง การปกครองที่เป็นประชาธิปไตยกับความสัมพันธ์ทางการเมืองภายในโครงสร้างดังกล่าวดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างไร อะไรคือปัจจัยที่ทำให้ประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ ตั้งแต่ ค.ศ. 1986 ดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่เคยถูกแปรเปลี่ยนไปเป็นระบอบการปกครองรูปแบบอื่นโดยการยึดอำนาจหรือรัฐประหาร บทความนี้มุ่งตอบคำถามดังกล่าวโดยการพิจารณาสถาบันประชาธิปไตยที่ถูกสถาปนาขึ้นโดยรัฐธรรมนูญปี 1987 ซึ่งเป็นแนวคิดของผู้นำและผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ธรรมชาติของชนชั้นนำทางการเมือง และประชาชนในฐานะตัวแสดงทางสังคม (ทั้งรูปแบบรวมตัวกันเป็นกลุ่ม/ประชาสังคม และในระดับปัจเจกบุคคล) ตลอดจนปฏิสัมพันธ์และ/หรือมีอิทธิพลต่อกันระหว่างสถาบันและตัวแสดงทางการเมืองเหล่านี้

กรอบแนวคิดที่นำมาใช้วิเคราะห์เพื่อตอบคำถามดังกล่าวเป็นการประยุกต์ใช้นิยาม “การสร้างความมั่นคงและยั่งยืนให้กับประชาธิปไตย” ของฮวน ลินซ์ (Juan Linz) และอัลเฟรด สเตพาน (Alfred Stepan) ที่ได้อธิบายไว้ว่า “ประชาธิปไตยที่มั่นคงและยั่งยืนจะเกิดขึ้นเมื่อตัวแสดงทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ กองทัพ หรือสถาบันอื่นๆ มีความตระหนักร่วมกันว่า ไม่มีทางเลือกอื่นใดในระบอบการปกครอง นอกจากประชาธิปไตย และไม่มีสถาบัน หรือกลุ่มการเมืองใดจะมีอำนาจในการยับยั้งการดำเนินงานของรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้ง... หรือหากกล่าวอย่างง่ายที่สุดคือ ประชาธิปไตยต้องถูกมองว่าเป็นกฎกติกาเดียวในระบบการเมือง (the only game in town)” ภายใต้นิยามนี้ บทความนี้ได้ให้ความสำคัญกับการพิจารณาปัจจัยที่มีผลต่อความมั่นคงและยั่งยืนของประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ผ่าน การวิเคราะห์บทบาทของตัวแสดงสำคัญทางการเมืองและมุ่งพิสูจน์สมมติฐาน 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก สาเหตุที่ทำให้ประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ตั้งแต่ ค.ศ. 1986 เป็นต้นมาดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่เคยถูกแปรเปลี่ยนไปเป็นระบอบการปกครองรูปแบบอื่นโดยการยึดอำนาจหรือรัฐประหารเป็นเพราะหลักการและกระบวนการแบบประชาธิปไตยในการแสวงหาทางออกของความขัดแย้งทางการเมืองที่ออกแบบไว้ในรัฐธรรมนูญ 1987 เป็นกฎกติกาที่ตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ ยึดถือปฏิบัติร่วมกัน

ประการที่สอง สาเหตุที่ทำให้ประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ตั้งแต่ ค.ศ. 1986 เป็นต้นมาดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่เคยถูกแปรเปลี่ยนไปเป็นระบอบการปกครองรูปแบบอื่นโดยการยึดอำนาจหรือรัฐประหารเป็นเพราะประชาชนชาวฟิลิปปินส์ส่วนใหญ่มีความเชื่อมั่นในกระบวนการ และสถาบันการเมืองแบบประชาธิปไตย แม้ว่าจะไม่พึงพอใจในการทำงานของรัฐบาล หรือจะเผชิญกับบททดสอบจากวิกฤตการณ์ในด้านต่างๆ ประชาชนชาวฟิลิปปินส์นับถือรัฐธรรมนูญเป็นแม่ของกฎหมายทั้งปวง และในปี 1987 ได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็น (hearings) และประชามติของประชาชนทั้งประเทศอย่างแท้จริง ชาวฟิลิปปินส์จึงถือว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับประชาธิปไตยเช่นเดียวกับฉบับปี 1935 ซึ่งประชาชนทุกภาคส่วนยอมรับ

ประการที่สาม สาเหตุที่ทำให้ประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ตั้งแต่ ค.ศ. 1986 เป็นต้นมาดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่เคยถูกแปรเปลี่ยนไปเป็นระบอบการปกครองรูปแบบอื่นโดยการยึดอำนาจหรือรัฐประหารเป็นเพราะตัวแสดงที่ต่อต้านหรือพยายามล้มล้างระบอบประชาธิปไตยอ่อนแอหรือไม่อยู่

การเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อตอบคำถามหลักและทดสอบสมมติฐานทั้งสามประการข้างต้นอาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยวิธีการวิเคราะห์กรณีศึกษา และทำการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับพัฒนาการประชาธิปไตยของ

ฟิลิปปินส์จากเอกสารชั้นต้นต่างๆ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมายสำคัญๆ เกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร พรรคการเมือง และการเลือกตั้ง ตลอดจนข้อมูลสถิติและข้อมูลจากการวิจัยเชิงสำรวจ ร่วมกับการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการ ที่ศึกษาเชิงลึกการเมืองการปกครองและการพัฒนา ประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์อย่างต่อเนื่อง บทความนี้ นำเสนอผลการศึกษาตามกรอบแนวคิดและข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้ตั้งที่กล่าวมาโดยแบ่งออกเป็น 3 หัวข้อหลัก ประกอบด้วย (1) สถาบันการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ 1987 (3) ขนชั้นนำทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์ และ (3) ตัวแสดงทางสังคมในระบอบประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์

สถาบันการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ 1987

รัฐธรรมนูญปี 1987 ของฟิลิปปินส์นับเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดรายละเอียดต่างๆ ไว้เป็นจำนวนมากทำให้มีจำนวนมาตราและความยาวมากขึ้นเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย 18 มาตรา โดยมีการบัญญัติเนื้อหาใหม่ๆ ขึ้นมาโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรมทางสังคม และเศรษฐกิจขั้นพื้นฐาน การศึกษา ทรัพยากรมนุษย์ สิทธิครอบครัว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และเขตปกครองตนเองต่างๆ [เขตปกครองอิสระภูมิภาค กอร์ดีเอยรา (Cordillera) และมุสลิมมินดาเนา] นับเป็นรัฐธรรมนูญที่เข้มงวดมากและมีเจตนารมณ์ชัดเจนในการปกป้องกันประเทศจากอำนาจผูกขาดและเผด็จการ (เพียงแต่ในหลายเรื่องจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายระดับรองออกมาเพื่อการบังคับใช้)

ในแง่โครงสร้างทางการเมืองการปกครอง มาตรา 2 ตอนที่ 1 ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประเทศฟิลิปปินส์เป็น “ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตย” โดยอำนาจในการปกครองเป็นของประชาชนตามหลักการแบ่งแยก อำนาจ (separation of powers) และระบบตรวจสอบ

และคานอำนาจ (system of checks and balances) ซึ่งกำหนดให้อำนาจของฝ่ายบริหาร (executive power) เป็นของประธานาธิบดี (1987 Constitution of the Republic of the Philippines, Article VII, Section 1) อำนาจอธิปไตย (legislative power) เป็นของสภา ซึ่งใช้ระบบสองสภาหรือสภาคู่ ที่ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (1987 Constitution of the Republic of the Philippines, Article VI, Section 1) และอำนาจตุลาการ (Judicial Power) เป็นของศาลสูงและศาลลำดับรองๆ ที่บัญญัติขึ้นตามกฎหมาย (1987 Constitution of the Republic of the Philippines, Article VIII, Section 1)

ระบบการเลือกตั้งเป็นกระบวนการหลักในการแข่งขันเพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ แต่การเลือกตั้งในฟิลิปปินส์มักถูกวิจารณ์ว่าเป็นเสมือนพื้นที่ทางการเมืองสำหรับ กลุ่มชนชั้นสูงที่มาแข่งขันช่วงชิงกันขึ้นสู่อำนาจ โดยตระกูลที่มั่งคั่งที่สุดจะแข่งขันกันในระดับประเทศ และระดับจังหวัด กลุ่มที่มีความมั่งคั่งรองลงมาก็จะแข่งขันในระดับเทศบาล อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งในระดับบารังไก ประชาชนจะเลือกผู้แทนที่มาจากชนชั้นเดียวกันกับตนเองเป็นหลัก

รัฐธรรมนูญกำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ทั้ง 24 คน มาจากระบบการเลือกตั้งจากทั่วประเทศ มีวาระคราวละ 6 ปี และไม่สามารถดำรงตำแหน่งได้เกินกว่า 2 วาระติดต่อกัน (12 ปี) (1987 Constitution of the Republic of the Philippines, Article VI, Section 16) ขณะที่การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร แบ่งออกเป็น 2 แบบ คือ การเลือกตั้งระบบเขต (district) และการเลือกตั้งมาจากระบบบัญชีรายชื่อ (party-list) รัฐธรรมนูญกำหนดให้ร้อยละ 20 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมาจากระบบบัญชีรายชื่อเพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มชายขอบ ได้เข้ามามีส่วนในการเมืองระดับชาติผ่าน

การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อ (1987 Constitution of the Republic of the Philippines, Article VI, Section 5)

ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ 1987 ระบบบัญชีรายชื่อคือกลุ่มองค์กรที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มีคุณสมบัติในการเลือกตั้ง รวมตัวกันด้วยอุดมการณ์เดียวกัน อาชีพเดียวกัน หรือผลประโยชน์ร่วมกัน กลุ่มต่างๆ เหล่านี้ต้องจดทะเบียนกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Commission on Elections) หรือ คอมมิเลค (COMELEC) ไม่ต่ำกว่า 180 วันก่อนการเลือกตั้ง และในการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรคหรือกลุ่มทางการเมือง จะต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ของผู้เลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด จึงจะได้ 1 ที่นั่ง โดยการลงคะแนนเป็นแบบ 1 คนต่อ 1 เขต เช่นเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สำหรับการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1998 มีกลุ่มที่สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด 125 กลุ่ม โดยกลุ่มที่ได้ที่นั่งในสภา ได้แก่ กลุ่มแรงงาน กลุ่มผู้ทำงานในต่างประเทศ กลุ่มอาจารย์ผู้เกษียณอายุ กลุ่มฝ่ายซ้าย กลุ่มคนพิการ กลุ่มเกษตรสหกรณ์ และกลุ่มสตรี เป็นต้น การสร้างพรรคการเมืองของฟิลิปปินส์ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเช่นนี้ แม้จะยังปรากฏพรรคการเมืองของชนชั้นสูงในเวลาต่อมาแต่พรรคการเมืองของชนชั้นกลางก็สามารถสร้างเครือข่ายได้ไม่ยาก เช่น กลุ่ม Party- List หรือกลุ่ม Urban Poor เป็นต้น (สิดา สอนศรี, 2559, น. 1-3)

นอกจากการออกแบบและวางโครงสร้างสถาบันทางการเมืองหลักๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว รัฐธรรมนูญ 1987 มีบทบัญญัติหลายมาตราที่ช่วยรักษาหลักการควบคุมโดยพลเรือน (civilian control) เพื่อเป็นภูมิคุ้มกันการแทรกแซงทางการเมืองของกองทัพ อาทิ การกำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Commission on Human Rights) (1987

Constitution of the Republic of the Philippines, Article VIII, Section 17) การแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจนระหว่างตำรวจกับทหาร (1987 Constitution of the Republic of the Philippines, Article XVI, Section 6) การวางระบบตรวจสอบถ่วงดุลกองทัพโดยรัฐสภา และการทำให้ไม่มีใครสามารถผูกขาดการครองอำนาจภายในกองทัพได้ (Hernandez, 2007, pp. 86–87) ภายใต้บริบทเชิงสถาบันเหล่านี้ หากไม่นับความพยายามรัฐประหารที่เกิดขึ้นหลายครั้งในสมัยรัฐบาลอากิโนอันเป็นผลพวงจากความต้องการทวงคืนอำนาจของกลุ่มอำนาจเก่าในสมัยมาร์กอสแล้ว กองทัพในสมัยต่อๆ มาแทบจะไม่มีแรงจูงใจใดๆ ที่จะเข้าไปแทรกแซงทางการเมืองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตัวเองในขณะเดียวกัน กองทัพเองก็ไม่เคยถูกคุกคามจากรัฐบาลใดๆ ในความผิดฐานพยายามก่อการรัฐประหารหรือแม้แต่การใช้กำลังรุนแรงกับประชาชน ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลบางยุคสมัย เช่น รัฐบาลรามอส และรัฐบาลอาร์โรโย ยังได้แต่งตั้งอดีตนายทหารระดับสูงให้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษา หรือมีตำแหน่งบริหารในคณะรัฐมนตรี ทำให้นายทหารแต่ละคนมีความสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองที่แตกต่างกันไปไม่เป็นเอกภาพ (Hernandez & Kraft, 2010, pp. 134-138)

ประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์ที่อาศัยการเลือกตั้งเป็นกระบวนการหลักในการแข่งขันเพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน นับตั้งแต่ในยุคสมัยของนางอากิโน ถึงแม้ว่าการบริหารประเทศในช่วงดังกล่าวต้องประสบกับความยากลำบาก อันเนื่องมาจากสภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำมาตั้งแต่ปลายสมัยมาร์กอสและการเรียกร้องความเป็นธรรมของกลุ่มฝ่ายซ้ายและกลุ่มมุสลิมภาคใต้ รวมทั้งการต่อต้านจากกลุ่มอำนาจเก่าของมาร์กอสเพียงแค่นี้ในช่วงปีแรก (ค.ศ. 1986-1987) ประธานาธิบดีอากิโนต้องเผชิญกับความพยายามทำรัฐประหารถึง 6 ครั้ง และมีความพยายามทำรัฐประหารอีก 3 ครั้ง

ในระหว่างปี 1989-1990 (Mendoza & Lao, 2017, p. 3; Thompson, 1992, pp. 1-10) นอกจากนี้ โจทย์อันท้าทายและเป็นความคาดหวังของการปฏิวัติพลังประชาชนที่มุ่งสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมให้เกิดขึ้นในสังคมฟิลิปปินส์กลับไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผล ตัวอย่างที่สำคัญประการหนึ่งคือกรณีการผ่านกฎหมายปฏิรูปการเกษตรโดยมีจุดประสงค์สำคัญในการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกร แต่กลับพบข้อมูลการถือครองที่ดินจำนวนของตระกูลใหญ่ภายในประเทศ แม้แต่ตระกูลอาเกโนเองก็ถือครองกว่า 37,500 ไร่ (Regilme, 2016, pp. 232-236) ความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ยังปรากฏอยู่อย่างเด่นชัดและกว้างขวางทำให้ยุคสมัยของอาเกโนถูกมองเป็นเพียงช่วงเวลาของการออกแบบและกำหนดกติกาประชาธิปไตยเท่านั้น การบรรลุตามความคาดหวังของการปฏิรูปหลังการปฏิวัติพลังประชาชนยังเป็นเรื่องที่ต้องการให้รัฐบาลชุดต่อไปเข้ามาสานต่อ

ในปี 1992 ฟิเดล รามอส (Fidel Ramos) ได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีและได้วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจต่อจากการสร้างประชาธิปไตยในสมัยอาเกโน ตลอดจนได้ประกาศเจตนารมณ์การสร้างความปรองดองแห่งชาติ (national reconciliation) โดยเริ่มที่การพัฒนาเศรษฐกิจด้วยนโยบายทางการทูตเพื่อการพัฒนา (Development Diplomacy) และได้มีการก่อตั้งคณะกรรมการรวมชาติ (National Unification Commission) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เจรจาสันติภาพกับฝ่ายกองกำลังคอมมิวนิสต์ (communist insurgents) กลุ่มมุสลิม (Muslim secessionist) และฝ่ายกบฏ (military rebel) ต่อมาในเดือนธันวาคม ปี 1995 รัฐบาลของประธานาธิบดีรามอสได้ลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพ (peace agreement) กับกองกำลังแบ่งแยกดินแดน และในปี 1996 ฝ่ายแนวร่วมปลดปล่อยแห่งชาติโมโร (Moro National Liberation Front)

ได้ลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพกับทางรัฐบาลทำให้ปัญหาความไม่สงบได้รับการแก้ไขในระดับหนึ่ง (Parreñas, 1997, pp. 233-244; Reidinger, 1995, p. 15)

ในเดือนพฤษภาคมปี 1998 อดีตรองประธานาธิบดีและอดีตนายกเทศมนตรีเมืองซานฮวน (San Juan) ซึ่งเคยเป็นดาราภาพยนตร์ในอดีต นายโจเซฟ เอสตราดา (Joseph Estrada) ชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดีด้วยปัจจัยหลายประการ โดยเฉพาะการอาศัยนโยบายประชานิยม (Populism) แบบ Pro-Poor, For Poor การเป็นนายกเทศมนตรีเมืองซานฮวนหลายสมัย ประกอบกับการเคยเป็นดาราภาพยนตร์ ความมีบารมี และแนวทางการทำงานที่ดูมีสาระในระหว่างดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดี ล้วนมีส่วนทำให้เอสตราดาเอาชนะใจประชาชน ในช่วงที่เอสตราดาเป็นประธานาธิบดี ประเทศต้องเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในทวีปเอเชีย รวมทั้งปัญหา ความไม่สงบภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม นโยบายด้าน Pro-Poor, For Poor ประสบความสำเร็จในปีแรก แต่ทว่าปัญหาความยากจน และความเท่าเทียมทางสังคมยังคงไม่สามารถแก้ไขได้ทั้งหมด นอกจากนั้นความขัดแย้งกับคณะรัฐมนตรี รวมทั้งข่าวอื้อฉาวเกี่ยวกับการคอร์รัปชันนำไปสู่การทำลายความน่าเชื่อถือของเอสตราดา จนเกิดเหตุการณ์ประท้วงที่เรียกว่า เอ็ดซ่า 2 (EDSA II) ซึ่งทำให้เขาต้องลาออก และมีจุดจบคล้ายคลึงกับมาร์กอส (Balisacan, 2001, pp. 98-112)

หลังจากเอสตราดาถูกโค่นด้วยพลังประชาชน นางกลอเรีย มาคาปากัล อาร์โรโย (Gloria Macapagal Arroyo) ซึ่งเป็นรองประธานาธิบดีในขณะนั้นได้ขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีโดยอัตโนมัติตามรัฐธรรมนูญ โดยอาร์โรโยเคยมีประวัติได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในการลงสมัครเลือกตั้งครั้งแรกของเธอในปี 1992 และได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาอีกครั้ง

ในปี 1995 โดยได้รับคะแนนสูงถึง 16 ล้านเสียงซึ่งมากที่สุดในการเลือกตั้งวุฒิสมาชิก หลังจากนั้นอาร์โรโยได้ลงสมัครเลือกตั้งรองประธานาธิบดี ในปี 1998 ได้รับคะแนน 13 ล้านเสียง สูงที่สุดในประวัติศาสตร์การเลือกตั้งรองประธานาธิบดีอีกเช่นกัน อาร์โรโยดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในช่วงปี 2001-2004 และได้รับการเลือกตั้งให้เข้ามาดำรงตำแหน่งต่อเนื่องอีก 1 สมัยในช่วงปี 2004-2010 (Hutchcroft, 2008, pp. 141-155; Silvestre, 2001, p. 34) ถัดจากนางอาร์โรโย นายเบนิโน ซิเมออน โกฮวงโก อากีโนที่ 3 บุตรชายของนางอากีโนได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีคนที่ 15 ของฟิลิปปินส์ในปี 2010 ถึงแม้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลนายอากีโนจะดำเนินไปได้ด้วยดี มีศักยภาพสูงและคอยส่งเสริมความก้าวหน้าในการพัฒนาการเมือง เศรษฐกิจและสังคม แต่สังคมโดยภาพรวมยังมีปัญหา ความเหลื่อมล้ำ ขาดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ความไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิรูปประบบยุติธรรมและการเมือง ตลอดจนความรู้สามารถในการรับมือกับภัยก่อการร้ายและอาชญากรรม ทำให้ประชาชนเริ่มหมดความเชื่อมั่นต่อนักการเมืองแนวเสรีนิยมปฏิรูปที่ครองอำนาจมาตั้งแต่หลังยุคเอสตราดา จนเป็นที่มาของการได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งประธานาธิบดีของนายโรดริโก โรอา ดูแตร์เต ในปี 2016 (Timberman, 2016, pp. 135-144)

ชนชั้นนำทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์

เช่นเดียวกับระบอบประชาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมาก เศรษฐกิจการเมืองของฟิลิปปินส์ถูกครอบงำโดยนายทุนขนาดใหญ่ที่เป็นเจ้าของและครอบครองปัจจัยการผลิต ในขณะที่ตัวแสดงทางเศรษฐกิจอื่นๆ โดยเฉพาะชนชั้นกรรมาชีพต้องพึ่งพานายทุนขนาดใหญ่ในฐานะแรงงานที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองและ

ชนบท (Krinks, 2002, p. 2) กล่าวให้ชัดยิ่งขึ้น เศรษฐกิจการเมืองปัจจุบันในประเทศฟิลิปปินส์นั้นดำรงอยู่บนพื้นฐานของความขัดแย้งแบบทวีลักษณ์ระหว่างความร่ำรวยและความยากจนที่บุคคลต่างๆ ในสังคมนิยมตัวเองอย่างชัดเจนว่าเป็นส่วนหนึ่งของมวลชน (masa) ได้แก่ ผู้ใช้แรงงานทั่วไป ลูกจ้างบริษัท และข้าราชการชั้นผู้น้อย หรือเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มชนชั้นกลาง/ชนชั้นนำ (burgis, mayaman, or elitista) อันประกอบด้วย เจ้าของที่ดิน นายทุนผู้ประกอบการธุรกิจ รวมถึงบุคคลระดับสูงในระบบราชการหรือสมาคมวิชาชีพต่างๆ (Krinks, 2002, p. 5)

แน่นอนว่า อิทธิพลของชนชั้นนำในการเมืองฟิลิปปินส์นั้นมิใช่เรื่องแปลกประหลาดกว่าปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ แต่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจอันเป็นลักษณะอันโดดเด่นของการเมืองฟิลิปปินส์นั้นคืออิทธิพลในการเมืองเรื่องเลือกตั้งของชนชั้นนำระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น (Balisacan & Hill, 2003, pp.311-312; Hutchcroft, 1998, pp. 1-3; Putzel, 1992, pp. xix-xx; Sidel, 1997, pp. 947-966; 1999, pp. 5-12; 2004, pp. 51-74) ยิ่งไปกว่านั้น ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำระดับชาติและระดับท้องถิ่นยังมีความสำคัญต่อการครองตำแหน่งทางการเมือง การอยู่รอดและความล้มเหลวของผู้นำทางการเมืองระดับชาติ ดังที่นักวิชาการบางท่านถึงกับระบุว่า “การดำรงตำแหน่งในการเมืองระดับชาติและท้องถิ่นถูกควบคุมโดยชนชั้นนำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ผู้มีความเชี่ยวชาญในการรักษาผลประโยชน์ของตัวเองมากกว่าการกำหนดนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของชาติ” (Rogers, 2004, p. 114) สภาวะการณ์เช่นนี้อาจเรียกว่าเป็นสภาวะที่ “ชนชั้นนำอยู่เหนือกฎหมาย (elite above the law)” คือสภาวะที่สิทธิพิเศษของชนชั้นนำระดับชาติและระดับท้องถิ่นได้รับการดูแล

รักษาไว้ “ผ่านเครือข่ายสายสัมพันธ์ของครอบครัว เครือข่ายทางสังคมและวิชาชีพที่เกาะเกี่ยวร้อยรัดกัน ด้วยความจงรักภักดี ความอดทน และพันธะผูกพัน ร่วมกัน” (Rogers, 2004, pp. 116-119)

ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่เหนียวแน่นและดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องดังกล่าว ในแง่หนึ่งได้สร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่ส่งเสริมให้เกิดพลังทางสังคมที่มีศักยภาพสูงและคอยต่อต้านความก้าวหน้าของการพัฒนา ในอีกแง่หนึ่ง สภาวะที่ชนชั้นนำอยู่เหนือกฎหมายดังกล่าวส่งผลให้การสร้างความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองตามวิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นไปได้ยาก เพราะพรรคการเมืองไม่สามารถปลอดจากการครอบงำของชนชั้นนำได้ ประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์หลังปี 1986 จึงมีสภาพเป็นระบอบการปกครองที่ยังคงถูกครอบงำโดยชนชั้นนำ ผู้อยู่เหนือกฎหมายแทนที่จะพัฒนาไปสู่การเมืองของพรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจากมวลชนระดับรากหญ้า และการเมืองที่องค์กรทางการเมืองเป็นพื้นที่สำหรับการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆ เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของคนส่วนใหญ่

ในขณะเดียวกัน ผลสำเร็จหลังการปฏิวัติเมื่อ ค.ศ. 1986 ยังแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของการทำให้ผลประโยชน์ของชนชั้นนำแทนที่จะเป็นผลประโยชน์ของผู้คนในวงกว้างและเป็นพื้นฐานของการพัฒนา ประชาธิปไตยเป็นฐานสำหรับการขับเคลื่อนทางการเมืองที่ประสบความสำเร็จจากการเคลื่อนไหวทางสังคม ตัวอย่างที่ชัดเจนของเรื่องนี้คือ “การปฏิวัติพลังประชาชนครั้งที่สอง (Second People Power Revolution)” ในปี 2001 ที่ประสบความสำเร็จในการปลดประธานาธิบดีโจเซฟ เอสตราดา ออกจากตำแหน่ง หลังจากที่เกิดกระบวนการถอดถอนหยุดชะงัก เพราะความผิดปกติดังชัดเจนของกลไกทางการเมือง ในสภานิติบัญญัติ

ในการปฏิวัติพลังประชาชนครั้งดังกล่าว ประชาชนหลายล้านคนที่เป็นชนชั้นกลางและมาจากกลุ่มประชาสังคมได้ออกมารวมตัวกันในพื้นที่เดียวกันกับที่เคยเกิดการปฏิวัติพลังประชาชนเมื่อปี 1986 ข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการทุจริตทางการเมืองครั้งใหญ่ของประธานาธิบดีเอสตราดารวมถึงการจัดการทางเศรษฐกิจที่ผิดพลาดและการเอื้อประโยชน์ต่อเครือข่ายอุปถัมภ์ของเขา ทำให้ชนชั้นกลางเหล่านี้หลังไหลลงสู่ท้องถนนในย่านธุรกิจมาากาติเพื่อแสดงความไม่พอใจต่อการไม่คำนึงถึงหลักนิติธรรม (rule of law) ของกระบวนการถอดถอนที่กำลังดำเนินอยู่ในวุฒิสภาของฟิลิปปินส์ ถึงแม้ว่าการออกมาชุมนุมใหญ่ในครั้งนี้จะมีความชอบธรรมในฐานะการแสดงออกแบบอารยะขัดขืน (civil disobedience) ของประชาชนต่อการปกครองที่ฉ้อราษฎร์บังหลวงและการเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องของรัฐบาลเอสตราดา แต่การปฏิวัติพลังประชาชนครั้งที่สองนี้ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักว่าหากไม่นับบทบาทของคริสตจักรคาทอลิกฟิลิปปินส์แล้วการออกมาแสดงพลังของประชาชนในครั้งนี้เป็นการริเริ่มของกลุ่มชนชั้นนำที่ไม่พอใจต่อการเข้ามาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของเอสตราดา (GMA News Online, 2008, online) ข้อวิจารณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าถึงที่สุดแล้วแม้แต่ในช่วงระหว่างและภายหลังการปฏิวัติพลังประชาชนครั้งที่หนึ่งในปี 1986 บทบาทของชนชั้นนำในระดับชาติและระดับท้องถิ่นของฟิลิปปินส์ยังคงเป็นหัวใจสำคัญในการกำหนดว่าเวทีการเมืองระดับชาติควรจะได้รับจัดการอย่างไร และชนชั้นนำดังกล่าวยังมีพลังที่มากพอในการระดมหรือให้การสนับสนุนการแสดงออกแบบอารยะขัดขืนของประชาชนเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในทิศทางที่ชนชั้นนำต้องการ ดังกรณีการโค่นล้มประธานาธิบดีเอสตราดาผู้ที่ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางและชนะการเลือกตั้งเข้ามาด้วยคะแนนเสียงอันท่วมท้น

แม้แต่การสร้างวาทกรรมทางการเมืองว่า

การแสดงออกอย่างไรถึงจะถือว่าเป็น “การปฏิวัติพลังประชาชน” ที่มีความชอบธรรมก็ยังคงกำหนดโดยผลประโยชน์ของชนชั้นนำ ตัวอย่างคลาสสิกของเรื่องนี้คือข้อถกเถียงเกี่ยวกับการปฏิวัติพลังประชาชนครั้งที่สาม (Third People Power Revolution) “อันลัมเหลว” ในปี 2001 (สี่เดือนหลังจากการปฏิวัติพลังประชาชนที่สอง) โดยในการแสดงพลังครั้งดังกล่าว ชนชั้นแรงงานได้ออกมารวมตัวกันในสถานที่เดียวกันกับการปฏิวัติครั้งแรกและครั้งที่สอง และได้มีความพยายามในการเคลื่อนการชุมนุมไปบนเส้นทางสู่ Malacañang Palace สถานที่ทำงานของประธานาธิบดีอาร์โรโย (ผู้สืบทอดตำแหน่งของเอสตราดากายหลังการปฏิวัติพลังประชาชนครั้งที่สอง) สิ่งที่ทำให้การปฏิวัติครั้งนี้แตกต่างอย่างมากจากการปฏิวัติประชาชนสองครั้งที่ผ่านมา คือ ประการแรก ผู้เข้าร่วมการชุมนุมในครั้งนี้มาจากชนชั้นแรงงานและผู้ว่างงานที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองที่ยากจนมากภายในและบริเวณใกล้เคียงกรุงมะนิลา (ขณะที่ผู้เข้าร่วมการชุมนุมในการปฏิวัติสองครั้งแรกส่วนใหญ่เป็นชนชั้นกลางและชนชั้นสูง) และประการที่สอง ผู้เข้าร่วมการชุมนุมในครั้งนี้พยายามใช้ความรุนแรงเพื่อบรรลุข้อเรียกร้อง อาทิ การทำลายและก่อวินาศกรรมระบบสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ (Regilme, 2016, p. 227)

ความล้มเหลวในการก่อการปฏิวัติพลังประชาชนครั้งที่สามแสดงให้เห็นว่าพลังที่มากพอที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในโครงสร้างทางการเมืองและสังคมนั้นถูกควบคุมโดยกลุ่มชนชั้นนำต่างๆ มากกว่ามวลชนระดับรากหญ้า และในกรณีของฟิลิปปินส์ยังเห็นได้ชัดว่า “ขบวนการความเคลื่อนไหวทางสังคมจากเบื้องล่าง” ยังไม่มีพลังเพียงพอที่จะท้าทายพลังอำนาจ [ไม่ว่าจะอยู่ในรูป “พลังแบบอ่อน (soft power)” หรือ “พลังแบบแข็ง (hard power)”] ของกลุ่มชนชั้นนำระดับชาติ ยิ่งไปกว่านั้น การปฏิวัติประชาชนสองครั้งแรกยังแสดงให้เห็นภาพอันย้อนแย้งของการใช้การแสดง

พลังของประชาชนเพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมืองที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การปฏิวัติพลังประชาชนครั้งแรกเป็นการโค่นล้มรัฐบาลในขณะนั้นเพื่อนำไปสู่การเปิดทางให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีใหม่ตามวิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญ ในขณะที่การปฏิวัติพลังประชาชนครั้งที่สองกลับเป็นการถอดถอนประธานาธิบดีที่ได้รับการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยออกจากตำแหน่ง (Mydans, 2006, online) ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า ประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์หลังปี 1986 เป็นภาพสะท้อนของระบอบการปกครองที่มีพื้นฐานอ่อนแอภายใต้อำนาจและอิทธิพลของชนชั้นนำผู้กดขี่ เป็นระบอบการปกครองที่เต็มไปด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองที่เพิกเฉยต่อหลักนิติธรรมโดยมีชนชั้นนำทางการเมืองผู้ฉ้อฉลและรับสินบนเป็นผู้กำหนดทิศทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศ

การกลับฟื้นคืนมาของกระบวนการเลือกตั้งและหลักประกันทางกฎหมายในการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองเป็นส่วนหนึ่งและส่วนสำคัญของคำมั่นสัญญาอันเป็นผลจากการปฏิวัติพลังประชาชนครั้งแรกในปี 1986 โดยหลักการแล้ว กระบวนการเลือกตั้งควรเป็นไปเพื่อส่งเสริมความรู้สึกในการเป็นตัวแทนทางการเมืองในวงกว้างมากขึ้นของผู้นำที่ได้รับการเลือกตั้งซึ่งจะถูกคาดหวังให้เป็นตัวแทนผลประโยชน์สาธารณะด้านต่างๆ อย่างกว้างขวางที่สุด อย่างไรก็ตาม การเมืองเรื่องการเลือกตั้งของฟิลิปปินส์ได้รับอิทธิพลจากการขึ้นนำและควบคุมแบบที่แทบจะไม่มีอำนาจอื่นใดมาท้าทายได้ของระบบเครือญาติและเครือข่ายตระกูลการเมือง (Boudreau, 2009, pp. 233-253; Coronel, 2007, online; Teehankee, 2018, pp. 85-96) จากมุมมองดังกล่าว การดำรงอยู่ของครอบครัวหรือตระกูลการเมืองซึ่งมิได้มีฐานของพรรคการเมืองรองรับถือเป็นหนึ่งในองค์ประกอบที่อยู่ยั่งยืนยงที่สุดประการหนึ่งของรัฐสภาฟิลิปปินส์แม้กระทั่งในช่วงการล่มสลายของระบอบ

มาร์กอส (Teehankee, 2007, online) ดังที่ปรากฏว่า ในปี 2007 สองในสามของสมาชิกสภานิติบัญญัติในยุคหลังมาร์กอสเป็นสมาชิกของตระกูลการเมือง และในจำนวนนี้กว่าร้อยละ 70 เป็นนักการเมืองจากตระกูลการเมืองในรุ่นที่สองและสาม เกือบทั้งหมดมีญาติพี่น้องหลายคนดำรงตำแหน่งในองค์กรภาครัฐ ในขณะที่เดียวกัน มีการคาดการณ์ว่ามีตระกูลการเมืองในฟิลิปปินส์ ไม่น้อยกว่า 250 ตระกูลทั่วประเทศ และจากสมาชิกสภาองเกรสทั้งหมด 265 คน ในปี 2007 มีสมาชิกถึง 160 คนที่มาจากรตระกูลการเมืองเหล่านี้ (Conde, 2007, online)

พัฒนาการของตระกูลการเมืองฟิลิปปินส์ มีจุดกำเนิดมาตั้งแต่ยุคก่อนอาณานิคม ต่อเนื่องมาถึงยุค

อาณานิคมสเปน ยุคที่เป็นอาณานิคมสหรัฐอเมริกา และยุคหลังอาณานิคม ตามลำดับ โดยปัจจัยที่เกื้อหนุนให้ตระกูลการเมืองฟิลิปปินส์ก่อรูปและเติบโตขึ้นมาได้นั้น ส่วนหนึ่งมาจากสายสัมพันธ์ในเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ระหว่างเจ้าอาณานิคมและกลุ่มตระกูลที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของชุมชนท้องถิ่น และสถาปนาตัวเองขึ้นมาเป็นผู้นำชุมชนในยุคอาณานิคมสเปนที่ถูกเรียกว่า “Principalia” ซึ่งมีนัยยะว่าเป็นกลุ่มชนชั้นสูงใหม่ในท้องถิ่น (The new kind of local elite) ที่มีสายสัมพันธ์อันดีกับผู้ปกครองเจ้าอาณานิคม การสืบทอดตำแหน่ง Principalia ในแต่ละท้องถิ่นแบบจากรุ่นสู่รุ่นทำให้ตระกูลท้องถิ่นนั้นๆ กลายเป็นผู้ทรงอิทธิพลไปโดยปริยาย และผู้ทรงอิทธิพลเหล่านี้ได้แผ่ขยายความมั่งคั่งของตัวเองผ่านการเป็นเจ้าของที่ดิน (Landowners) จนกลายเป็นศูนย์กลางอำนาจในท้องถิ่นในลักษณะที่เป็นการสร้างระบอบ “คณาธิปไตยในท้องถิ่น (Local Oligarchy)” ขึ้นมา จากนั้นเมื่อฟิลิปปินส์ก้าวเข้าสู่ยุคที่มีการเลือกตั้งในสมัยที่เป็นอาณานิคมของสหรัฐอเมริกา กลุ่ม Principalia ทั้งหลาย

ได้อาศัยอิทธิพลและสถานะความเป็นศูนย์กลางอำนาจในท้องถิ่นผันตัวเองเข้าสู่สนามเลือกตั้งและแปรสภาพเป็นตัวแทนของประชาชนที่มีความชอบธรรมโดยอาศัยกติกาสภาและเวทีสภาเป็นช่องทางในการเข้าสู่อำนาจรัฐสมัยใหม่ (McCoy, 2009, p. 59)

การผูกขาดและแย่งชิงอำนาจกันเองในหมู่ตระกูลการเมืองทั้งในการเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นนี้เองที่ทำให้ตระกูลการเมืองสามารถยึดครองและมีอำนาจผูกขาดในพื้นที่เลือกตั้งของตัวเอง การผูกขาดอำนาจทางการเมืองยังทำให้ตระกูลการเมืองสามารถดำรงสถานะการเป็นผู้มีอิทธิพลผูกขาดในทางเศรษฐกิจภายในท้องถิ่นตามมาอีกอย่างหนึ่ง ตัวอย่างธุรกิจท้องถิ่นที่ถูกผูกขาดโดยมีอำนาจทางการเมืองช่วยหนุนหลัง เช่น ธุรกิจเหมืองแร่ ค่าไม้ น้ำตาล ยาสูบ อสังหาริมทรัพย์ รวมถึงการก้าวขึ้นไปสู่ธุรกิจสื่อและสถาบันทางการเมืองของตระกูลการเมืองบางตระกูลในระดับชาติด้วย (Querubin, 2010a, online; 2010b, online)

การดำรงอยู่อย่างหยั่งรากฝังลึกในการเมืองเรื่อง การเลือกตั้งของตระกูลการเมืองในฟิลิปปินส์เกิดจากการระดมสรรพกำลังและอาศัยกลยุทธ์ที่ปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ ได้แก่ 1) การสถาปนาและการบำรุงรักษาเครือข่ายเครือญาติ 2) การจัดระเบียบกลไกทางการเมือง 3) การระดมความมั่งคั่งและทรัพย์สิน; 4) การเข้าถึงทรัพยากรของรัฐ 5) การใช้ความรุนแรงและการบีบบังคับ; และ 6) การบ่มเพาะหล่อเลี้ยงประเด็นปัญหา ภาพลักษณ์และความนิยม” (Teehankee, 2007, online) ความสัมพันธ์และอิทธิพลของตระกูลการเมืองดังกล่าวทำให้การเมืองของฟิลิปปินส์พัฒนาไปสู่ระบบการเมืองที่ยึดถือตัวบุคคลซึ่งมีผลเป็นการบั่นทอนการสร้างรัฐที่เข้มแข็ง และเป็นอุปสรรคต่อการคิดริเริ่มนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในวงกว้าง เนื่องจากการปฏิรูปเพื่อการพัฒนาสถาบันทางการเมืองและสถาบันทางเศรษฐกิจสำคัญๆ มักจะถูกปิดกั้น

ขัดขวางโดยสมาชิกของตระกูลการเมืองผู้ได้ประโยชน์จากสถานะความได้เปรียบของตน (Coronel, Chua, Rimban & Cruz, 2007, p. 49) แน่นอนว่า การปิดกั้นขัดขวางดังกล่าวย่อมเป็นอุปสรรคต่อการกำเนิดและก่อตั้งอย่างยั่งยืนของบรรดาพรรคการเมืองต่างๆ ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยถือเป็นสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงผลประโยชน์และความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้งเข้าสู่กระบวนการนโยบายสาธารณะและการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ความอ่อนแอของพรรคการเมืองและระบบพรรคการเมืองที่ด้อยพัฒนาทำให้พรรคการเมืองต่างๆ ในฟิลิปปินส์นอกจากจะถูกควบคุมโดยชนชั้นนำทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ยังมีความไม่พร้อมในแทบจะทุกด้านต่อนักวิชาการบางท่านถึงกับสรุปว่า สำหรับพรรคการเมืองในฟิลิปปินส์แล้ว “อุดมการณ์และแพลตฟอร์มเป็นเพียงเครื่องประดับสำหรับบรรดาพรรคการเมืองต่างๆ เท่านั้น” ในขณะที่ “การใช้ง่ายอย่างฟุ่มเฟือยเพื่อการซื้อเสียง การฉ้อโกง และการใช้ความรุนแรง” กลายเป็นแนวทางที่มีการปฏิบัติใช้กันอย่างกว้างขวางในการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น (Quimpo, 2007, p. 277) ฟิลิปปินส์อาจเป็นประชาธิปไตยเพียงแห่งเดียวในโลกที่ความรุนแรงกลายเป็นเรื่องปกติของการเลือกตั้งทั่วไป ดังที่พบการเสียชีวิตของผู้คนหลายสิบคนในการเลือกตั้งทุกครั้ง เช่น ในปี 2002 มีผู้เสียชีวิตอย่างน้อย 87 คนและบาดเจ็บอีก 45 คน ในเหตุการณ์ความรุนแรง 183 ครั้งซึ่งเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งผู้นำบารังไก (หมู่บ้าน) ในการเลือกตั้งระดับชาติเมื่อเดือนพฤษภาคม 2004 มีผู้เสียชีวิตอย่างน้อย 147 คนจากเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ปรากฏการณ์นี้เป็นสิ่งบ่งชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงในปี 1986 เป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการจัดวางโครงสร้างและกระบวนการประชาธิปไตยมากกว่าที่จะเป็นหลักฐานยืนยันว่าการเมืองที่ประชาชนมีเสรีภาพอย่างแท้จริงในความหมายที่สิทธิมนุษยชน

ขั้นพื้นฐานของประชาชนได้รับการเคารพและปกป้องได้เกิดขึ้นแล้ว

ตัวแสดงทางสังคมในระบอบประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์

พื้นฐานสำคัญที่รองรับการก่อตัวของภาคประชาสังคมในฟิลิปปินส์ได้ถูกสร้างขึ้นแล้วตั้งแต่ในยุคอาณานิคมของสเปนและสหรัฐอเมริกา ดังที่ปรากฏสมาคมการกุศลและกลุ่มอาสาสมัครนอกเหนือจากองค์กรสวัสดิการคาทอลิกแพร่กระจายไปทั่วประเทศตั้งแต่ช่วงที่ฟิลิปปินส์ตกเป็นอาณานิคมของสเปน สมาคมชาตินิยม สมาคมของพลเมือง และประชาคมทางวิชาการที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายและมีบทบาทสำคัญในการนำชาวฟิลิปปินส์ต่อสู้กับเจ้าอาณานิคมสเปนถือเป็นแรงบันดาลใจสำคัญของขบวนการนักศึกษาในช่วงทศวรรษที่ 1960 และ 1970 (Franco, 2004, pp. 103-105) ในขณะที่การปรับรีโอโครงสร้างใหม่ของพื้นที่สาธารณะและการชุมนุมของกลุ่มอิสระและขบวนการทางสังคมระดับรากหญ้าเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิวัติประชาชนในปี 1986

ภายหลังการโค่นล้มระบอบมาร์กอส องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และกลุ่มประชาสังคมในฟิลิปปินส์มีการพัฒนาเติบโตขึ้นแบบก้าวกระโดด โดยสาเหตุประการหนึ่งเกิดจากการที่รัฐธรรมนูญปี 1987 ได้วางบทบัญญัติรับรองสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมืองรวมถึงเสรีภาพของพลเมืองในการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคมทางการเมืองไว้อย่างชัดเจน (1987 Constitution of the Republic of the Philippines, Article III) ภายใต้เจตนารมณ์เพื่อให้การใช้เสรีภาพดังกล่าวเป็นกลไกสำคัญในการวางรากฐานการพัฒนาประชาธิปไตยที่ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมได้อย่างมีความหมาย ภายในช่วงเวลาเพียง 10 ปีภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญปี 1987 องค์กรพัฒนาเอกชนในฟิลิปปินส์มีจำนวนเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 160 ทำให้ฟิลิปปินส์กลายเป็นประเทศที่มีองค์กรพัฒนาเอกชน

มากเป็นอันดับสามของโลก (Clarke, 1998, pp. xxv-xxvi) ภาคประชาชนของฟิลิปปินส์ตั้งแต่ปี 1987 เป็นต้นมานับว่ามีความเข้มแข็ง และต้องจดทะเบียนกับตลาดหลักทรัพย์เพื่อจะได้ทราบที่มาที่ไปของแหล่งเงิน มีหลายองค์กรถูกตรวจสอบเพราะไม่โปร่งใสและถูกลงโทษ นอกจากนี้ องค์กรพัฒนาเอกชนในฟิลิปปินส์ยังเป็นเครือข่ายรวมกันเป็นภาคประชาสังคมซึ่งร่วมมือกับรัฐบาล (GO) และประชาชนในชุมชน (Pos) ทั้งประเทศ ตามที่พวกเขาสนใจในแนวคิดของแต่ละกลุ่มสถานที่ราชการทุกแห่งจะมีโต๊ะขององค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อประสานงานกับรัฐบาลและท้องถิ่นในการแก้ปัญหาภาคประชาชนจึงมีลักษณะ GO + NGOs + POs และเป็นพลังขับเคลื่อนประชาธิปไตย (สิดา สอนศรี, 2552, น. 1-14) กล่าวได้ว่า การเติบโตในแง่จำนวนขององค์กรพัฒนาเอกชนและการทำงานในลักษณะเครือข่ายความร่วมมือดังกล่าวนับเป็นความสำเร็จอันน่าทึ่งในการเพิ่มพื้นที่ของภาคประชาสังคมซึ่งมีความสำคัญต่อการส่งเสริมวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในเวทีการเมืองภาพใหญ่ของประเทศเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม จำนวนองค์กรพัฒนาเอกชนของฟิลิปปินส์เพียงอย่างเดียวยังมีใช้หลักฐานที่แสดงว่าการดำรงอยู่ของภาคประชาสังคมได้สร้างผลกระทบเชิงบวกต่อระบอบประชาธิปไตยที่กำลังถูกก่อร่างสร้างขึ้นใหม่ องค์กรพัฒนาเอกชนของฟิลิปปินส์กลับมิได้ช่วยให้ประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์มีความตั้งมั่นและยั่งยืนดังที่คาดหวังเนื่องจากองค์กรพัฒนาเอกชนเองก็ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ซึ่งแพร่กระจายไปทั่วทั้งสังคม โดยเฉพาะระบบอุปถัมภ์ที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกับนักการเมืองที่มีทัศนคติและพฤติกรรมแบบเดิมๆ ซึ่งยังคงครอบครองพื้นที่ส่วนใหญ่ในสถาบันการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร (Wurfel, 2004, pp. 220-222)

นอกจากนี้ การเติบโตในแง่จำนวนของภาคประชาสังคมในฟิลิปปินส์ยังได้สร้างผลกระทบที่ไม่ได้คาดคิด

และเป็นอันตรายต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ด้วยเช่นกัน ดังเช่นเหตุการณ์การระดมมวลชนโดยนักกิจกรรมทางสังคมและองค์กรภาคประชาสังคมในการประท้วงต่อต้านกระบวนการฟ้องร้องเพื่อถอดถอนประธานาธิบดีเอสตราดาในเดือนมกราคมและพฤษภาคม 2001 ที่แม้ว่าการเคลื่อนไหวดังกล่าวจะเกิดขึ้นจากความปรารถนาอย่างแรงกล้าของมวลชนในอันที่จะปกป้องรักษากติกาทางการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย แต่การแสดงออกซึ่งความไม่พอใจทางการเมืองในรูปแบบของการชุมนุมประท้วงนี้ได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาบางอย่างซึ่งอาจถูกมองว่าเป็นด้านมืดของภาคประชาสังคมก็ได้ นั่นคือ การทำให้ประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์เป็นกระบวนการที่มีความผันผวนไม่แน่นอน และคาดเดาไม่ได้ ขึ้นอยู่กับอารมณ์ความรู้สึกของฝูงชนที่มารวมตัวกันเพื่อเรียกร้องกดดันแทนที่จะขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมายและการทำหน้าที่ของบุคคลหรือองค์กรที่บังคับใช้กฎหมายนั้นๆ (Arugay, 2013, p. 167; Gatmaytan, 2006, p. 10) กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเมืองแบบนี้หากมีการนำมาใช้มากเกินไปย่อมมีความเสี่ยงที่จะนำพาระบอบประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์ไปสู่การเมืองแบบยึดถือ “กฎหมาย (mob rule)” มากกว่าการเมืองที่ยึดตามหลักนิติธรรม (rule of law) ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของประชาธิปไตย (Doronila, 2001, p. 221; Thompson, 2010b, pp. 154-168)

เหตุผลที่ทำให้องค์กรภาคประชาสังคมอ่อนแอและไม่สามารถเพียงพอในการเสริมสร้างพลังการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยังเกิดจากปัจจัยภายในอีกอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ ประการแรก การมีองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรภาคประชาสังคมจำนวนมากทำให้เกิดการแข่งขันกันเองระหว่างองค์กรเหล่านี้ในการนำเสนอและผลักดันวาระของตนเอง ซึ่งบ่อยครั้งเกิดความไม่ลงรอยกันจนกลายเป็นความขัดแย้งทางการเมืองและทำให้ข้อเรียกร้องและ

ความต้องการของประชาชนในเรื่องนั้นๆ ไม่สามารถพัฒนาต่อไปเป็นนโยบายสาธารณะได้ ประการที่สอง อิทธิพลของการเมืองแบบ “ถือพรรคถือพวก (partisanship)” ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรภาคประชาสังคมไม่เป็นที่ยอมรับในหมู่ประชาชนที่มีความแตกต่างเชิงอุดมการณ์และวัฒนธรรมจากองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรภาคประชาสังคมอื่นๆ ประการที่สาม องค์กรพัฒนาเอกชนขนาดใหญ่จำนวนมากที่ตั้งอยู่ในเขตเมืองใหญ่ยังต้องพึ่งพาอาศัยองค์กรพัฒนาเอกชนขนาดเล็กและกลุ่มผลประโยชน์ในชนบทในการดำเนินการร่วมกันเพื่อต่อสู้เรียกร้องความยุติธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้พลังในการต่อสู้เรียกร้องกระจายและไม่มีแรงกดดันเพียงพอที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ (Ferrer, 2004, pp. 535-571) ทั้งนี้ องค์กรพัฒนาเอกชนระดับท้องถิ่นในฟิลิปปินส์มักแสดงบทบาทในสองลักษณะ ในหนึ่ง องค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้มีบทบาทเหมือนองค์กรพัฒนาเอกชนทั่วไปในการขับเคลื่อนผลักดันวาระตามพันธกิจหลักของตัวเอง ในอีกแง่หนึ่ง องค์กรพัฒนาเอกชนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยเป็นการก่อตั้งขึ้นมาเพื่อทำงานเพียงชั่วคราวชั่วคราวในฐานะกลจักรทางการเมืองให้แก่การเมืองในช่วงฤดูกาลเลือกตั้งเท่านั้น

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งขององค์กรพัฒนาเอกชนในฟิลิปปินส์คือการคอร์รัปชัน ถึงแม้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนในฟิลิปปินส์จะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากต่างประเทศซึ่งโดยหลักการแล้วน่าจะช่วยให้องค์กรเหล่านี้สามารถทำงานได้อย่างเป็นอิสระ และสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างแข็งขันมากกว่าการที่องค์กรพัฒนาเอกชนได้รับความช่วยเหลือโดยตรงจากรัฐบาลของประเทศตนเอง อย่างไรก็ตาม ได้เกิดเรื่องอื้อฉาวเกี่ยวกับความไม่ชอบมาพากลในการใช้จ่ายเงินที่ได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศขององค์กรพัฒนาเอกชนในฟิลิปปินส์อยู่เป็นระยะ หนึ่งในเรื่องอื้อฉาวที่ใหญ่ที่สุดเรื่องหนึ่งเกิดขึ้นใน

ปี 2012 เมื่อองค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Agency for International Development: USAID) ได้ทำการสอบสวนอย่างเป็นทางการกับมูลนิธิ Visayan Forum Foundation (VFF) องค์กรพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองแรงงานและต่อต้านการค้ามนุษย์ที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของฟิลิปปินส์เกี่ยวกับการปลอมแปลงและเปลี่ยนแปลงเอกสารโครงการที่ได้รับทุนจากองค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา มูลค่า 1.65 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ประมาณ 70 ล้าน PHP) (Romero, 2012, online) ถึงแม้ว่าต่อมาในปี 2016 ศาลยุติธรรมของประเทศฟิลิปปินส์จะได้ออกฟ้องคดีดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่ามีหลักฐานไม่เพียงพอแต่ต้องการเพื่อการพัฒนาประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (U.S. Agency for International Development) ได้ประกาศในปี 2018 ยืนยันผลสรุปของการตรวจสอบตามกระบวนการของตนเองที่อ้างว่า Visayan Forum Foundation กระทำการฉ้อโกงโดยทำการปลอมแปลงและเปลี่ยนแปลงเอกสารโดยเจตนา

อย่างไรก็ตาม การไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรของภาคประชาสังคมในการเป็นรากฐานสำหรับการพัฒนาและสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่พึงปรารถนาในฟิลิปปินส์หลังยุคเผด็จการมาร์กอสที่กล่าวมาไว้ได้หมายความว่า การเสริมพลังความเข้มแข็งให้แก่ภาคประชาสังคมไม่ใช่สิ่งจำเป็น ตรงข้าม การทำให้ประชาธิปไตยของประเทศเป็นระบอบการเมืองที่มีการแข่งขันในการเข้าสู่อำนาจผ่านการเลือกตั้งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมและการตัดสินใจสาธารณะที่คำนึงถึงผลประโยชน์ทางการเมืองในความหมายที่กว้างขวาง (Quimpo, 2008, pp. 156-157) พลังทางสังคมที่มีความสำคัญต่อการสถาปนาระบอบการเมืองเช่นนี้คือพลังของฝ่ายซ้ายและฝ่ายก้าวหน้าที่จะต้องมีการกระตุ้นหนุนเสริมมากกว่าการกดทับหรือปราบปรามให้หมดสิ้นไปด้วยเหตุผลเพียงเพราะว่ามีใช้

พลังทางสังคมที่มีอุดมการณ์ไม่ตรงกับกลุ่มการเมืองที่เข้าไปครองอำนาจรัฐ แต่ในสภาพความเป็นจริงกลับปรากฏว่าการตอบสนองของรัฐต่อองค์กรภาคประชาสังคมที่เกิดขึ้นและดำเนินกิจกรรมด้วยความสมัครใจของนักกิจกรรมและประชาชนผู้มีความตื่นตัวใส่ใจต่อประเด็นปัญหาสาธารณะกลับเป็นไปในทิศทางที่เป็นมิตรเท่าใดนัก (Foot, 2005, pp. 411-425)

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเหตุการณ์หนึ่งเกิดขึ้นในช่วงที่ประธานาธิบดีอาร์โรโยอยู่ในอำนาจคือช่วงเวลาที่รัฐบาลมีการประกาศภาวะฉุกเฉินเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2006 โดยให้เหตุผลว่าเพื่อเป็นการสกัดกั้นแผนโค่นล้มรัฐบาลของบรรดา “กบฏคอมมิวนิสต์และทหารผู้หลงผิด” ทั้งนี้ เพื่อปกป้องเศรษฐกิจ และหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดความรุนแรงภายในชาติ ในระหว่างประกาศภาวะฉุกเฉินดังกล่าว รัฐบาลได้จับกุมทหาร-ตำรวจ 6 นาย พร้อมทั้งตั้งข้อหาบกฏและพยายามก่อรัฐประหารกับผู้ต้องหา 16 คน ในจำนวนนี้รวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคฝ่ายซ้าย 6 คน (Focus, 2007, pp. 1-12) นอกจากนี้ ตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของนางอาร์โรโย (ค.ศ. 2001-2009) รัฐบาลฟิลิปปินส์ไม่เคยมีคำอธิบายที่ชัดเจนต่อการฆาตกรรมนักเคลื่อนไหวนับพันคนที่เป็นกลุ่มบุคคลที่ให้การสนับสนุนพรรคฝ่ายค้านและการดำเนินกิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคมฝ่ายซ้ายหัวก้าวหน้าเลย (Parreno, 2011, pp. 18-19)

อย่างไรก็ตาม ประชาธิปไตยที่อ่อนแอของฟิลิปปินส์ยังคงรอดพ้นจากการถูกโค่นล้มโดยพลังนอกระบบประชาธิปไตยและสามารถดำเนินการส่งต่ออำนาจทางการเมืองผ่านกระบวนการเลือกตั้งมาได้อย่างต่อเนื่องมากกว่าสามทศวรรษ เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ฟิลิปปินส์สามารถรักษาประชาธิปไตยของประเทศไว้ได้อย่างยาวนานนั้นเกิดจากการที่ประชาชนฟิลิปปินส์มีค่านิยมที่สนับสนุนต่อระบอบประชาธิปไตย

แม้ว่าจะแสดงความไม่พอใจต่อความสามารถของระบอบนี้ในบางช่วงเวลาก็ตาม

สถาบันตรวจวัดอุณหภูมิทางสังคม (Social Weather Stations: SWS) ของฟิลิปปินส์ทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนประจำไตรมาสที่ 3 ของปี 2018 ซึ่งดำเนินการเก็บข้อมูลระหว่างวันที่ 15-23 กันยายน ค.ศ. 2018 โดยการสอบถามประชาชนชาวฟิลิปปินส์ที่มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 1,500 คน (แบ่งเป็นประชาชนใน Balance Luzon จำนวน 600 คน และจาก Metro Manila Visayas, และ Mindanao พื้นที่ละ 300 คน) และได้เปิดเผยผลการสำรวจเกี่ยวกับค่านิยมประชาธิปไตยของชาวฟิลิปปินส์ว่าประชาชนชาวฟิลิปปินส์ร้อยละ 84 มีความพึงพอใจต่อระบอบประชาธิปไตยของประเทศ (the way democracy works in the country) เพิ่มขึ้นจากการสำรวจเมื่อเดือนมีนาคม 2018 ถึงร้อยละ 6 แม้ว่าจะยังต่ำกว่าสัดส่วนความพึงพอใจที่เคยพุ่งสูงสุดถึงร้อยละ 86 ในเดือนกันยายน 2016 ก็ตาม นอกจากนี้ หากพิจารณาสัดส่วนความพึงพอใจต่อระบอบประชาธิปไตยของชาวฟิลิปปินส์ตั้งแต่การสำรวจครั้งแรกสมัยประธานาธิบดีอากิโน (ค.ศ. 1991) พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมากในแต่ละช่วงเวลาและมีแนวโน้มที่จะมีความสัมพันธ์กับผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีแต่ละครั้ง กล่าวคือความพึงพอใจต่อระบอบประชาธิปไตยของชาวฟิลิปปินส์มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 70 ในการสำรวจเมื่อกันยายน 1992 และการสำรวจเมื่อเดือนกรกฎาคม 1998 ร้อยละ 68 ในการสำรวจเมื่อเดือนมิถุนายน 2010 และร้อยละ 86 ในการสำรวจเมื่อเดือนกันยายน 2016 ซึ่งตรงกับช่วงเวลาที่ยามอส เอสตราดา อากิโน จูเนียร์ และดูเตอร์เตชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดีสมัยแรก ตามลำดับ ในขณะที่ความพึงพอใจต่อระบอบประชาธิปไตยของชาวฟิลิปปินส์มีสัดส่วนต่ำเพียงร้อยละ 44 ในปีที่ยามอสได้รับชัยชนะอย่างน่าเคลือบแคลงในการเลือกตั้งเมื่อปี 2004 (Social Weather Stations, 2018, online)

ถึงแม้ว่าระดับความพึงพอใจต่อระบอบประชาธิปไตยของประเทศจะตัวบ่งชี้ถึงการสนับสนุนต่อประชาธิปไตย (support for democracy) ของชาวฟิลิปปินส์ได้ดีในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะตั้งแต่ปี 2010 เป็นต้นมาที่ประชาชนแสดงความพึงพอใจต่อระบอบประชาธิปไตยค่อนข้างสูง (ระหว่างร้อยละ 59 ถึงร้อยละ 86) มาโดยตลอด แต่หากย้อนกลับไปในช่วงก่อนหน้านี้จะพบว่าในบางช่วงเวลาสัดส่วนของประชาชนที่พึงพอใจต่อระบอบประชาธิปไตยของประเทศมีการลดต่ำลงอย่างมาก โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่อาร์โรโยครองอำนาจสัดส่วนดังกล่าวอยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 50 โดยตลอด และเคยตกต่ำถึงร้อยละ 28 ในการสำรวจเมื่อเดือนพฤศจิกายนปี 2003 (Social Weather Stations, 2018, online) การพิจารณาว่าประชาชนมีค่านิยมที่สนับสนุนต่อประชาธิปไตยหรือไม่นั้น จำเป็นต้องพิจารณาด้วยว่าเมื่อประชาชนเริ่มรู้สึกไม่พึงพอใจต่อระบอบประชาธิปไตยในประเทศของตนแล้ว พวกเขายินยอมให้การปกครองรูปแบบอื่นๆ ที่มีใช้ประชาธิปไตยเข้ามาแทนที่ได้หรือไม่

ข้อมูลจากรายงานผลการสำรวจฉบับเดียวกันของสถาบันตรวจวัดอุณหภูมิทางสังคมของฟิลิปปินส์ พบว่าเมื่อให้ประชาชนชาวฟิลิปปินส์เปรียบเทียบระหว่างการปกครองระบอบประชาธิปไตย (democratic government) กับการปกครองแบบเผด็จการ (authoritarian government) ประชาชนร้อยละ 59 ในการสำรวจเมื่อเดือนกันยายน 2018 ตอบว่า “ชอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากกว่าเสมอ (always prefer democratic government)” มีเพียงร้อยละ 20 ที่ตอบว่า “ในบางสถานการณ์ การปกครองแบบเผด็จการเป็นที่พึงพอใจมากกว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตย (under some circumstances, an authoritarian government can be preferable to a democratic one)” ในขณะที่ผู้ตอบร้อยละ 19 ระบุว่า “สำหรับประชาชนอย่างฉัน [พวกเขา] มันไม่สำคัญ

อะไรที่เราจะมีการปกครองแบบประชาธิปไตยหรือไม่เป็นประชาธิปไตย (for people like me, it does not matter whether we have a democratic or a non-democratic regime)” (Social Weather Stations, 2018, online)

ผลการสำรวจดังกล่าวนี้บ่งชี้ว่ามีความแตกต่างไม่มากนักจากการสำรวจครั้งก่อนๆ แต่ที่น่าสนใจก็คือเมื่อนำความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องนี้ไปเปรียบเทียบกับความพึงพอใจต่อระบอบประชาธิปไตยของประเทศ โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่สัดส่วนของประชาชนที่แสดงความพึงพอใจต่อระบอบประชาธิปไตยของประเทศตกต่ำอย่างหนัก เช่น ในปี 2003 ดังที่กล่าวไปแล้ว จะพบว่า แม้ประชาชนชาวฟิลิปปินส์ในบางช่วงเวลาจะมีความไม่พอใจต่อระบอบประชาธิปไตยของประเทศตนเป็นอย่างมาก แต่ถ้าต้องเลือกระหว่างการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองแบบเผด็จการ คนส่วนใหญ่ยังพึงใจกับระบอบประชาธิปไตยมากกว่า (Social Weather Stations, 2018, online) แสดงให้เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์ตั้งแต่ปี 1986 เป็นต้นมาที่ถูกมองว่าอ่อนแอและมีข้อบกพร่องยังสามารถอยู่รอดปลอดภัยจากการถูกโค่นล้มและถูกแทนที่ด้วยการปกครองระบอบอื่นได้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะประชาชนชาวฟิลิปปินส์ส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนและยึดมั่นต่อระบอบประชาธิปไตย ชาวฟิลิปปินส์ได้รับการกล่อมเกลาความเป็นประชาธิปไตยมาจากสหรัฐอเมริกามาตั้งแต่ปี 1901 และได้ร่างรัฐธรรมนูญร่วมกับคณะกรรมาธิการฟิลิปปินส์ ฉบับปี 1935 พร้อมทั้งสอนให้ประชาชนตั้งแต่เยาวชนจนถึงระดับมหาวิทยาลัยให้เห็นความสำคัญของรัฐธรรมนูญ และสิ่งที่พวกเขาพึงจะได้รับจากรัฐธรรมนูญนั้น ชาวฟิลิปปินส์จึงทนไม่ได้กับระบบเผด็จการ และอยากได้ประชาธิปไตยกลับคืนมาอีก จึงเกิดพลังประชาชนในปี 1986 (ศราวดี วิสาพรหม, 2560, น. 32-34)

บทสรุปและบทเรียนสำหรับประเทศไทย และประเทศประชาธิปไตยอื่นๆ

จากการสำรวจพัฒนาการของประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ตั้งแต่ ค.ศ.1986 ผ่านการพิจารณาสถาบันทางการเมืองที่ถูกออกแบบไว้โดยรัฐธรรมนูญปี 1987 ชนชั้นนำที่มีบทบาทสำคัญทางการเมือง และตัวแสดงทางสังคมทั้งที่เป็นภาคประชาสังคมและประชาชนในระดับปัจเจกบุคคลดังที่กล่าวมา สรุปได้ว่า สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ตั้งแต่ ค.ศ. 1986 เป็นต้นมาดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่เคยถูกแปรเปลี่ยนไปเป็นระบอบการปกครองรูปแบบอื่นโดยการยึดอำนาจหรือรัฐประหารนั้น เป็นเพราะหลักการและกระบวนการแบบประชาธิปไตยที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นกฎกติกาที่ตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ ยึดถือปฏิบัติร่วมกัน กล่าวคือการแข่งขันเพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมืองในระดับผู้นำสูงสุดของประเทศของฟิลิปปินส์ตั้งแต่ปี 1986 ดังที่ได้ลำดับเหตุการณ์พอสังเขปในบทความนี้ เป็นหลักฐานเบื้องต้นที่แสดงให้เห็นว่ากระบวนการเลือกตั้งระดับชาติ ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างหน่วยงานของรัฐ และหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพของพลเมืองที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญปี 1987 เป็นกติกาที่ชนชั้นนำและประชาชนส่วนใหญ่ให้การยอมรับ จนกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ได้กลายเป็น “กฎกติกาเดียวในระบบการเมือง (the only game in town)” ตลอดเวลากว่าสามทศวรรษที่ผ่านมา

นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าการที่ประชาธิปไตยดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่ถูกโค่นล้มจะมีได้หมายความว่าประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์มีความมั่นคงและยั่งยืนอย่างมีคุณภาพแล้ว แต่เหตุผลที่ประชาธิปไตยดำรงอยู่ได้นั้นเป็นเพราะความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองและประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจภายใต้กติกาประชาธิปไตยยังคงราบรื่นหรืออาจจะกระท่อนกระแท่น

ในบางครั้งแต่ยังไม่ถึงขั้นแตกหัก ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการที่รัฐธรรมนูญ 1987 มีบทบัญญัติใหม่ๆ แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ 1935 หลายมาตรา หนึ่งในมาตราที่โดดเด่นคือการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนร้อยละ 20 มาจากการเลือกตั้งจากระบบบัญชีรายชื่อของสมาชิกกลุ่มอาชีพนับเป็นการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้แก่การเมืองภาคประชาสังคมอย่างมีนัยสำคัญ

อย่างไรก็ตาม การนำบทบัญญัติหลายมาตราไปสู่การปฏิบัติติดขัดเนื่องจากไม่มีการบัญญัติกฎหมายลำดับรองออกมารองรับ ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดคือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหมวดที่ 2 มาตรา 26 ที่กำหนดให้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับข้อห้ามในเรื่องตระกูลการเมืองไว้ แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่มีรัฐสภาชุดใดที่ยอมผ่านกฎหมายฉบับดังกล่าว การเมืองเรื่องการเลือกตั้งของฟิลิปปินส์หลังปี 1986 ในทางปฏิบัติจึงเอื้ออำนวยให้เกิดการผูกขาดและแย่งชิงอำนาจกันเองในหมู่ตระกูลการเมืองทั้งในการเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นมากกว่าการส่งเสริมให้เกิดพรรคการเมืองที่สามารถพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองและระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง ความอ่อนแอของพรรคการเมืองและระบบพรรคการเมืองในฟิลิปปินส์ทำให้พรรคการเมืองไม่มีอุดมการณ์และไม่สามารถเป็นพื้นที่ในการนำเสนอและผลักดันนโยบายสาธารณะให้แก่ประชาชนได้ ส่งผลให้การทุ่มเงินจำนวนมหาศาลเพื่อการซื้อเสียง การโกงการเลือกตั้ง และการใช้ความรุนแรงกำจัดคู่แข่งกลายเป็นแนวทางที่มีการปฏิบัติใช้กันอย่างกว้างขวางของนักการเมืองในการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นแทนที่จะมุ่งแข่งขันในเชิงนโยบาย

ปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้ระบบการเลือกตั้งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ให้เป็นกระบวนการหลักในการแข่งขันเพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมือง กลายเป็นเสมือนพื้นที่ทางการเมืองสำหรับกลุ่มชนชั้นนำที่มาแข่งขันช่วงชิงกันเพื่อเข้าสู่สู่อำนาจทางการเมือง

โดยตระกูลที่มั่งคั่งที่สุดจะแข่งขันกันในระดับประเทศ และระดับจังหวัด กลุ่มที่มีความมั่งคั่งรองลงมาก็จะแข่งขันในระดับเทศบาล ความได้เปรียบภายใต้โครงสร้างทางการเมืองและสภาพแวดล้อมทางการเมืองดังกล่าว ทำให้กระบวนการเลือกตั้งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นวิธีการได้มาซึ่งอำนาจอย่างชอบธรรมของชนชั้นนำส่วนใหญ่

สาเหตุประการต่อมาที่ทำให้ประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ตั้งแต่ ค.ศ. 1986 เป็นต้นมาดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่เคยถูกแปรเปลี่ยนไปเป็นระบอบการปกครองรูปแบบอื่นโดยการยึดอำนาจหรือรัฐประหารเป็นเพราะตัวแสดงที่ต่อต้านหรือพยายามล้มล้างระบอบประชาธิปไตยอ่อนแอหรือไม่มีอยู่ กล่าวคือ ความเสี่ยงสูงสุดประการหนึ่งที่ระบอบประชาธิปไตยในประเทศที่ประชาธิปไตยยังไม่หยั่งรากฝังลึกและอาจถูกโค่นล้มคือการถูกแทรกแซงจากกองทัพ โดยเฉพาะผ่านการเข้ายึดอำนาจโดยการทำการรัฐประหาร อย่างไรก็ตาม ความเสี่ยงนี้มีความเป็นไปได้ค่อนข้างต่ำในการเมืองฟิลิปปินส์ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ 1987 มีบทบัญญัติหลายมาตราที่ช่วยรักษาหลักการการควบคุมโดยพลเรือน (civilian control) เพื่อเป็นภูมิคุ้มกันการแทรกแซงทางการเมืองของกองทัพ อาทิ การกำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Commission for Human Rights) การแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจนระหว่างตำรวจกับทหาร การวางระบบตรวจสอบถ่วงดุลกองทัพโดยรัฐสภา และการทำให้ไม่มีใครสามารถผูกขาดการครองอำนาจภายในกองทัพได้

นอกจากนี้ ในบางยุคสมัย ประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ (เช่น รามอส และอาร์โรโย) มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดและสร้างความร่วมมือกับกองทัพ โดยการแต่งตั้งอดีตนายทหารระดับสูงให้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาหรือมีตำแหน่งบริหารในคณะรัฐมนตรี ภายใต้บริบทของสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพและรัฐบาลพลเรือนดังที่กล่าวมา ทำให้กองทัพไม่มีแรงจูงใจ

ที่จะเข้ายึดอำนาจเพื่อประโยชน์ของตัวเอง (ยกเว้นความพยายามรัฐประหารในช่วงแรกๆ หลังยุคมาร์กอส สมัยรัฐบาลอากิโนเท่านั้น) ยิ่งไปกว่านั้น โครงสร้างภายในกองทัพที่ไม่เอื้อให้เกิดการการสถาปนาอำนาจนำโดยนายทหารระดับสูงคนใดคนหนึ่ง (หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง) ทำให้นายทหารแต่ละคนมีการสร้างพันธมิตรกับกลุ่มการเมืองแบบกระจายไม่ยึดโยงกับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอย่างแน่นแฟ้น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 1987 ที่ได้วางบทบัญญัติรับรองสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง รวมถึงเสรีภาพของพลเมืองในการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคมทางการเมืองไว้อย่างชัดเจนก็มีส่วนสำคัญในการเอื้ออำนวยให้องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และกลุ่มประชาสังคมในฟิลิปปินส์มีการพัฒนาเติบโตขึ้นแบบก้าวกระโดดจนทำให้ฟิลิปปินส์กลายเป็นประเทศที่มีองค์กรพัฒนาเอกชนมากเป็นอันดับสามของโลก ถึงแม้ว่าการเติบโตดังกล่าวจะมีได้สร้างผลกระทบเชิงบวกต่อระบอบประชาธิปไตยที่กำลังถูกก่อร่างสร้างขึ้นใหม่และการพัฒนาประชาธิปไตยหลังจากนั้นก็ตาม แต่การเกิดขึ้นและดำรงอยู่ขององค์กรพัฒนาเอกชนและกลุ่มประชาสังคมในฟิลิปปินส์นอกจากจะช่วยต่อลมหายใจของ “การปฏิวัติพลังประชาชน” ที่พร้อมจะแสดงออกทุกเมื่อที่ประเทศเผชิญกับวิกฤตศรัทธาทางการเมืองและคอยขับเคลื่อนผลักดันวาระตามพันธกิจหลักของแต่ละองค์กรแล้ว องค์กรพัฒนาเอกชนในระดับท้องถิ่นอีกจำนวนไม่น้อยยังถูกใช้เป็นกลจักรทางการเมืองให้แก่นักการเมืองในช่วงฤดูกาลเลือกตั้ง ด้วยการเป็นพลัง (เครื่องมือ) ทางการเมืองที่อาจก่อผลทั้งในเชิงบวกและเชิงลบต่อระบอบประชาธิปไตย ดังกล่าวมีส่วนทำให้การอาศัยพลังภายนอกครอบงำประชาธิปไตยไม่ว่าจะโดยชนชั้นนำหรือประชาชนเพื่อยึดกุมอำนาจทางการเมืองไม่ใช่สิ่งจำเป็น

สาเหตุประการสุดท้ายที่ทำให้ประชาธิปไตยที่อ่อนแอของฟิลิปปินส์ยังคงรอดพ้นจากการถูกโค่นล้มโดย

พลังนอกระบบประชาธิปไตยและสามารถดำเนินการส่งต่ออำนาจทางการเมืองผ่านกระบวนการเลือกตั้งมาได้อย่างต่อเนื่องมากกว่าสามทศวรรษนั้นเกิดจากการที่ประชาชนฟิลิปปินส์มีค่านิยมที่สนับสนุนต่อระบอบประชาธิปไตย แม้ว่าจะแสดงความไม่พอใจต่อความสามารถของระบอบนี้ในบางช่วงเวลาก็ตาม ดังผลการสำรวจความคิดเห็นของชาวฟิลิปปินส์อย่างต่อเนื่องตั้งแต่ ค.ศ. 1986 ที่ได้นำเสนอแล้วในบทก่อนหน้านี้ที่ยืนยันอย่างหนักแน่นว่าประชาชนชาวฟิลิปปินส์ส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อระบอบประชาธิปไตยของประเทศ และหากจะต้องเลือกระหว่างการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองแบบเผด็จการประชาชนชาวฟิลิปปินส์ส่วนใหญ่ยังพึงใจกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากกว่าเสมอ แม้แต่ในช่วงเวลาที่สัดส่วนของประชาชนที่แสดงความพึงพอใจต่อระบอบประชาธิปไตยของประเทศตกต่ำอย่างหนักมากก็ตาม

บทเรียนจากข้อค้นพบของบทความนี้แสดงให้เห็นว่าประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์ไม่ได้มีคุณภาพโดดเด่นไปกว่าประชาธิปไตยของประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้ระดับปานกลางอื่นๆ ประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์มีข้อบกพร่องและเผชิญกับสภาวะถดถอยไม่แตกต่างจากประเทศอื่นๆ มากนัก ไม่ว่าจะเป็นความรู้สามารถในการสร้างประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ในความหมายที่ทุกเสียงถูกรับฟัง และหลักนิติธรรมเป็นหลักการที่ผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนยึดถืออย่างเคร่งครัดให้เกิดขึ้นเป็นจริงได้ การไม่มีหลักประกันใดๆ ที่จะทำให้อำนาจหลักของระบอบประชาธิปไตย กระบวนการเลือกตั้ง และการรับรองสิทธิเสรีภาพในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเกิดผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ในทางปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม สิ่งพิเศษแตกต่างไปจากปัญหาที่ประชาธิปไตยของประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้ระดับปานกลางอีกหลายประเทศเผชิญ

มาตลอดในช่วงสองสามทศวรรษที่ผ่านมาคือสองประการ ประการแรกคือการแทรกแซงทางการเมืองโดยตรงของกองทัพที่ประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์มีความเสี่ยงต่ำที่จะถูกโค่นล้ม ในขณะที่การเข้ายึดอำนาจการปกครองโดยทหารที่มีแนวโน้มว่าจะหมดไปแล้วเมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลงกลับปรากฏขึ้นมาอีกครั้งในตั้งแต่ ค.ศ. 2006 เป็นต้นมาในประเทศไทย กินี ฮอนดูรัส เม็กซิโก เนเธอร์แลนด์ บังคลาเทศ และมาดากัสการ์ นอกจากนี้ ความสำเร็จในการโค่นล้มผู้นำเผด็จการของประชาชนในโลกอาหรับหรือที่เรียกว่าปรากฏการณ์ “อาหรับสปริง (Arab Spring)” ในหลายประเทศกลับติดตลุมมาด้วยการกระชกอำนาจทางการเมืองของกองทัพมากกว่าการปฏิรูปกองทัพให้เป็นสถาบันการเมืองที่สนับสนุนประชาธิปไตย

ประการที่สองคือความยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประชาชนชาวฟิลิปปินส์นั้นมีส่วนสำคัญที่ทำให้ประชาธิปไตยดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่อง แม้ว่าปัญหาการบริหารงานของรัฐบาลและการใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรมจะปรากฏอยู่เป็นระยะ แต่ประชาชนชาวฟิลิปปินส์ยังคงเลือกใช้การต่อสู้ตามวิถีประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญของตน ตรงข้ามกับประชาชนโดยคนชั้นกลางในประเทศไทยและประเทศประชาธิปไตยที่มีรายได้ระดับปานกลางอื่นๆ ที่ยินยอมให้พลังภายนอกระบอบประชาธิปไตย เช่น กองทัพมีความชอบธรรมในการเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองได้ในยามวิกฤติต่างๆ ที่คนชั้นกลางยุคก่อนๆ คือคลื่นพลังทางสังคมหลักของการลุกฮือขึ้นขับไล่ระบอบเผด็จการทหารและเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองเพื่อสถาปนาระบอบประชาธิปไตยในประเทศเหล่านั้น

บทเรียนของฟิลิปปินส์และปัญหาร่วมกัน (และแตกต่างกัน) ของระบอบประชาธิปไตยในประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลางซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วยดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการจะทำให้ประชาธิปไตยที่ไม่มั่นคงและกำลังถดถอยให้กลับเดินหน้าไปสู่

ความก้าวหน้าและยั่งยืนได้นั้น เป็นภาระของทั้งชนชั้นนำและประชาชนที่ต้องร่วมกันผลักดัน เริ่มจากการจัดการกับความคาดหวังของประชาชนที่ให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตและความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคม โดยพยายามรักษาลัทธิสังคมนิยมที่สาธารณชนส่วนใหญ่มีต่อกระบวนการประชาธิปไตยแต่ต้องมีมาตรการป้องกันมิให้กระบวนการดังกล่าวเป็นช่องทางให้ผู้นำเผด็จการแบบที่เคยเป็นมาในอดีตกลับเข้ามาใช้อำนาจได้อีก

ภารกิจที่สำคัญประการต่อมา คือ การรักษาระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยการหลีกเลี่ยงมาตรการใดๆ ก็ตามที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศหยุดชะงัก และต้องมีใช้โดยการยอมรับรูปแบบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย แต่ต้องทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ว่าการธำรงรักษาระบบประชาธิปไตยไว้อย่างหนักแน่นเท่านั้นที่จะทำให้การพัฒนาประเทศดำเนินไปอย่างมั่นคงได้ เนื่องจากแม้ระบอบประชาธิปไตยจะมีใช้ระบอบการเมืองแบบเดียวที่สร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแก่ประเทศและความอยู่ดีกินดีแก่ประชาชนได้ แต่ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ทำให้การรับรองและคุ้มครองหลักการในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ ความเท่าเทียมกัน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้มากกว่าระบอบการปกครอง

ใดๆ ดังนั้น การยอมรับและเคารพในผู้นำที่มาจาก การเลือกตั้งซึ่งจัดขึ้นภายใต้กติกาที่เป็นธรรมจึงมีความสำคัญ แต่ก็ต้องระลึกไว้เสมอว่า การเลือกตั้งเป็นเพียงบันไดขั้นแรกเท่านั้นสำหรับการสร้างประชาธิปไตย บันไดขั้นต่อไปที่ต้องผลักดันให้เกิดเป็นจริงขึ้นมาได้ ด้วยก็คือการทำให้กระบวนการตามระบอบประชาธิปไตยเป็นกระบวนการที่มีประสิทธิภาพในทางการบริหารและสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง การออกแบบสถาบันการเมืองและวางมาตรการทางการเมืองที่มุ่งพัฒนาไปสู่การมีรัฐประชาธิปไตยที่มีศักยภาพเข้มแข็ง (strong democratic state-capacity) เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และรับมือกับสถานการณ์วิกฤติ ควบคู่ไปกับการเสริมศักยภาพในการกำกับตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้นำที่มาจาก การเลือกตั้ง อาทิ การออกแบบระบบการเลือกตั้งที่สามารถป้องกันมิให้ผู้นำเผด็จการเข้าสู่อำนาจได้ การเสริมพลังให้รัฐสภามีความสามารถในการติดตามตรวจสอบฝ่ายบริหาร การรักษาความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ขององค์กรตุลาการ การส่งเสริมเสรีภาพของสื่อมวลชน และการยึดมั่นในหลักนิติธรรม (rule of law) เพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่ตามอำเภอใจและ/หรือบังคับใช้กฎหมายแบบเลือกปฏิบัติ ทั้งหมดนี้ล้วนมีความสำคัญต่อการสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงและยั่งยืนที่มีคุณภาพอย่างแท้จริง

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

ศราวุฒิ วิสาพรหม. (2560). อ่านบทความ “การสร้างประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์.” ใน ประสงค์ชัย เศรษฐสุริวิทย์ (บรรณาธิการ), *สายธาราสีดานิพนธ์: รวมบทความด้านฟิลิปปินส์ศึกษาของรองศาสตราจารย์ สีดา สอนศรี* (น. 32-34). มหาสารคาม: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

สีดา สอนศรี. (2552). บทบาทของประชาสังคมในฟิลิปปินส์. *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*, 35(2), 1-14.

_____. (2559). การเลือกตั้งในประเทศฟิลิปปินส์ (9 พฤษภาคม 2016). *เอเชียปริทัศน์*, 37(2), 31-74.

ภาษาอังกฤษ

1987 Constitution of the Republic of the Philippines.

Abinales, Patricio N. & Amoroso, Donna J. (2017). *State and Society in the Philippines*. (2nd edition). Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.

Anderson, B. R. (1988). Cacique Democracy in the Philippines. *New Left Review*, 169, 3–33.

Arugay, A. A. (2013). Saviors or Spoilers?: Explaining ‘Civil Society Coups’ in an Age of Democratization. *Thammasat Review*, 16, 167–187.

Balisacan, A., Hill, H.,(Eds.). (2003). *The Philippine Economy: Development, Policies, and Challenges*. Oxford: Oxford University Press.

Balisacan, Arsenio M. (2001). Did the Estrada Administration Benefit the Poor?. In A. Doronila (Ed.), *Between Fires: Fifteen Perspectives on the Estrada Crisis* (pp. 98–112). Pasig City, Philippines: Anvil Publishers and Philippine Daily Inquirer.

Bello, W., & Gershman, J. (1990). Democratization and Stabilization in the Philippines. *Critical Sociology*, 17(1), 35–56.

Boudreau, V. (2009). Elections, Repression and Authoritarian Survival in Post-Transition Indonesia and the Philippines’, *The Pacific Review*, 22(2), 233–253.

Clarke, G. (1998). *The Politics of NGOs in South-East Asia: Participation and Protest in the Philippines*. London & New York: Routledge.

Conde, C. H. (2007, May 11). Family Dynasties Bind Politics in Philippines. *The New York Times*. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2007/05/11/world/asia/11iht-phils.1.5665416.html>

Coronel, S. (2007). *The Seven Ms of Dynasty Building*. Manila: Philippine Center for Investigative Journalism. Retrieved from <http://pcij.org/stories/the-seven-ms-of-dynasty-building>

Coronel, S., Chua, Yvonne T., Rimban, Luz & Cruz, Booma B. (2007). *The Rulemakers: How the Wealthy and the well-born Dominate Congress*. Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism.

- Croissant, A. (2004). From Transition to Defective Democracy: Mapping Asian Democratization. *Democratization*, 11(5), 156–178.
- Doronila, Amando. (2001). *The Fall of Joseph Estrada: The Inside Story*. Pasig, The Philippines: Anvil Publishing.
- Ferrer, M. C. (2004). The Philippine State and Civil Society Discourse and Praxis. *Korea Observer*, 35(3), 535–571.
- Focus. (2007). Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions in the Philippines, 2001–2006. *Focus*, 48, 1–12.
- Foot, R. (2005). Collateral Damage: Human Rights Consequences of Counterterrorist Action in the Asia-Pacific. *International Affairs*, 81(2), 411–425.
- Franco, J. C. (2004). The Philippines: Fractious Civil Society and Competing Visions of Democracy. In M. Alagappa (Ed.), *Civil Society and Political Change in Asia: Expanding and Contracting Democratic Space* (pp. 79–137). Stanford: Stanford University Press.
- Gatmaytan, D. B. (2006). It's all the Rage: Popular Uprisings and Philippine Democracy. *Pacific Rim Law & Policy Journal*, 15(1), 1–37.
- Gills, B., & Rocamora, J. (1992). Low-intensity Democracy. *Third World Quarterly*, 13(3), 501–523.
- GMA News Online. (2008). 7 Years after Ouster, Erap Bares 5 Conspirators. *GMA News Online*, 6–7. Retrieved from <http://www.gmanetwork.com/news/story/84514/news/nation/7-years-after-ouster-erap-bares-5-conspirators>
- Hernandez, C. G. (2007). The Military in Philippine Politics: Retrospect and Prospects. In L. C. Salazar & R. Severino (Eds.), *Whither the Philippines in the 21st Century?* (pp. 78–99). Singapore: ISEAS.
- Hernandez, K. M. G., & Kraft, H. J. S. (2010). Armed Forces as Veto Power: Civil-military Relations in the Philippines. In P. W. Chambers & A. Croissant (Eds.), *Democracy Under Stress: Civil-military Relations in South and Southeast Asia* (pp. 126–148). Bangkok: ISIS.
- Hutchcroft, P. D. (1998). *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines*. Ithaca, New York & London: Cornell University Press.
- Hutchcroft, P. D. (2008). The Arroyo Imbroglio in the Philippines. *Journal of Democracy*, 19(1), 141–155.
- Kingsbury, D. (2001). *Southeast Asia: A political Profile*. Oxford: Oxford University Press.
- Kramer, P. A. (2009). *The Blood of Government: Race, Empire, the United States, and the Philippines*. North Carolina: University of North Carolina Press.

- Krinks, P. A. (2002). *The Economy of the Philippines: Elites, Inequalities and Economic Restructuring*. London: Routledge.
- Loo, B. V. D. (2004). The Failure of the Philippine Presidential System. *Asia Europe Journal*, 2(2), 257–269.
- McCoy, A. (2009). *Policing America's Empire: The United States, the Philippines, and the Rise of The Surveillance State*. Wisconsin-Madison: University of Wisconsin-Madison Press.
- Mendoza D.J., & Lao M.E.J. (2017). Corazon Aquino: The Reluctant First Female President of the Philippines. In Montecinos V. (Ed), *Women Presidents and Prime Ministers in Post-Transition Democracies* (pp. 205-219). London: Palgrave Macmillan.
- Merkel, W., & Croissant, A. (2004). Conclusion: Good and Defective Democracies. *Democratization*, 11(5), 199–213.
- Mydans, S. (2006). *Political Turmoil Again Thwarts Progress in Philippines*. Retrieved from www.nytimes.com/2006/02/26/international/asia/26filip.html
- Parreñas, Julius Caesar. (1997). The Philippines. Reaping the Fruits of Reform and Stability. In Southeast Asian Affairs 1997 (Ed.), *Institute of Southeast Asian Studies* (pp. 233-244). Singapore: ISEAS Publishing.
- Parreno, Al A. (2011). *Report on the Philippine Extrajudicial Killings 2001–2010*. Manila: The Asia Foundation.
- Putzel, J. (1992). *A Captive Land: The Politics of Agrarian Reform in the Philippines*. Manila, New York & London: Ateneo University Press.
- Querubin, P. (2010a). *Family and Politics: Dynastic Persistence in the Philippines*. Mimeo: Massachusetts Institute of Technology. Retrieved from <https://sites.google.com/site/pabloquerubin/research>
- _____. (2010b). *Political Reform and Elite Persistence: Term Limits and Political Dynasties in the Philippines*. Mimeo: Massachusetts Institute of Technology. Retrieved from <https://sites.google.com/site/pabloquerubin/research>
- Quimpo, N. G. (2007). The Philippines: Political Parties and Corruption. In D. Singh and L. Salazar (Eds.), *Southeast Asian Affairs 2007*. Singapore: Institute of Southeast Asian Affairs.
- _____. (2008). *Contested Democracy and the Left in the Philippines After Marcos*. Manila: Ateneo University Press.
- Regilme, S.S.F. (2016). Why Asia's Oldest Democracy is Bound to Fail. *Journal of Developing Societies*, 32(3), 220–245.

- Reidinger, J.M. (1995). *Agrarian Reform in the Philippines: Democratic Transitions and Redistributive Reforms*. Stanford: Stanford University Press.
- Rogers, S. (2004). Philippine Politics and the Rule of Law. *Journal of Democracy*, 15(4), 111-125.
- Romero, P. (2012). *USAID sues PH's Top Trafficking Fighter*. Retrieved from <http://www.rappler.com/nation/12363-usaid-sues-ph-s-top-trafficking-fighter>
- Sidel, J. T. (1997). Philippine Politics in Town, District, and Province: Bossism in Cavite and Cebu. *The Journal of Asian Studies*, 56(4), 947-966.
- _____. (1999). *Capital, Coercion, and Crime: Bossism in the Philippines*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- _____. (2004). Bossism and Democracy in the Philippines, Thailand, and Indonesia: Towards an Alternative Framework for the Study of "Local Strongmen". In J. Harris, K. Stokke, & O. Tornquist (Eds.), *Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratization* (pp. 51-74). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Silvestre, Jaylyn. (2001). *The Rise of Women Leaders in the Philippines: A study of Corazon Aquino and Gloria Macapagal-Arroyo*. Retrieved from <http://www-mcnair.berkeley.edu/2001journal/JSilvestre.html>
- Social Weather Stations. (2018). *Third Quarter 2018 Social Weather Survey*. Retrieved from [https://www.sws.org.ph/downloads/media_release/pr20181004%20-%20Satisfaction%20with%20Democracy%20\(Special%20Report\).pdf](https://www.sws.org.ph/downloads/media_release/pr20181004%20-%20Satisfaction%20with%20Democracy%20(Special%20Report).pdf)
- Teehankee, J. (2007). *And the Clans Play on*. Manila: Philippine Center for Investigative Journalism. Retrieved from <https://old.pcij.org/stories/and-the-clans-play-on/>
- _____. (2018). House of Clans: Political Dynasties in the Legislature. In: Thompson MR & Bataalla EC (Eds.), *Routledge Handbook of the Contemporary Philippines* (pp. 85-96). New York: Routledge.
- Teehankee, Julio. (2002). Electoral Politics in the Philippines. In Aurel Croissant and Marei John (Eds.), *Electoral Politics in Southeast and East Asia* (pp. 149-202). Singapore: Friedrich Ebert Stiftung.
- Thompson, M. R. (2010a). Populism and the Revival of Reform: Competing Political Narratives in the Philippines. *Contemporary Southeast Asia*, 32(1), 1-28.
- _____. (2010b). Reformism vs. Populism in the Philippines. *Journal of Democracy*, 21(4), 154-168.
- Thompson, W. Scott. (1992). *The Philippines in Crisis: Development and Security in the Aquino Era, 1986-92*. New York: St. Martin's Press.

Timberman, D. G. (2016). Elite Democracy Disrupted?. *Journal of Democracy*, 27(4), 135–144.

U.S. Agency for International Development (USAID) Remarks on the Visayan Forum Foundation.

Retrieved from <https://ph.usembassy.gov/us-agency-for-international-development-usaid-remarks-on-the-visayan-forum-foundation/>

Wurfel, D. (2004). *Civil Society and Democratization in the Philippines*. Honolulu: Asia-Pacific Center for Security Studies.

ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและยุทธศาสตร์ การสื่อสารของภาคประชาสังคมในเชียงใหม่*

Social Movements and Communication Strategies
of the Civil Society in Chiang Mai Province

สุธิดา พัฒนศรีวิเชียร*

Suthida Pattanasrivichian**

บทคัดย่อ

บทความนี้ นำเสนอการเคลื่อนไหวทางสังคมของภาคประชาสังคมในเชียงใหม่ที่มีการใช้กลยุทธ์การสื่อสารและอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมล้านนา กรณีศึกษาที่ใช้ในการวิเคราะห์ คือ “เครือข่ายขอคืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ” (We love Doi Suthep) ที่เป็นการเคลื่อนไหวล่าสุด ด้วยการใช้แนวคิด งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวทางสังคม ภาคประชาสังคม และองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อวิเคราะห์และอธิบายถึงปรากฏการณ์ดังกล่าว โดยพบว่า ภาคประชาสังคมในเชียงใหม่มีแก่นนำที่เกี่ยวข้องกับองค์กรพัฒนาเอกชน ประเด็นการเคลื่อนไหวมักเป็นการอนุรักษ์วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม มีเครือข่ายขนาดใหญ่ที่ทำงานร่วมกันมานานทั้งกลุ่มประชาชน ภาคธุรกิจเอกชน สถาบันการศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชน และสื่อมวลชน อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวล่าสุด พบว่า การใช้สื่อสังคมทำให้คนเข้าร่วมการเคลื่อนไหวมาก โดยเฉพาะชนชั้นกลาง ในขณะที่ชนชั้นรากหญ้าเข้าร่วมการเคลื่อนไหวน้อย และจำนวนผู้เข้าร่วมเริ่มลดน้อยลงไปตามเวลา ในขณะที่กลุ่มชนชั้นกลางมีส่วนร่วมผ่านสื่อสังคมมากที่สุด สำหรับอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมล้านนา ความเชื่อและศาสนาที่ใช้ในการสื่อสารผ่านสื่อและกิจกรรม พบว่า สามารถดึงดูดใจชนชั้นกลางวัยกลางคนให้เข้าร่วมมากที่สุด ในขณะที่คนรุ่นใหม่ โดยเฉพาะนักเรียนนักศึกษาเข้าร่วมน้อย เนื่องจากวิถีชีวิตที่มีความเป็นคนเมืองเพิ่มมากขึ้น และชนชั้นกลางบางส่วนย้ายมาจากพื้นที่อื่น ทำให้กลยุทธ์การสื่อสารอัตลักษณ์ทาง

บทความนี้

Received

4 ตุลาคม 2564

Revised

24 ธันวาคม 2564

Accepted

21 มกราคม 2565

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ (ดร.)

** Assistant Professor, Communication Arts Program, Faculty of Humanities and Communication Arts, Payap University (Ph.D)

วัฒนธรรมล้านนาเป็นเรื่องใกล้ตัว ด้วยเหตุนี้ การใช้สื่อสังคมและอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมล้านนาเพื่อสื่อสารกับทุกกลุ่มไม่ส่งผลดีเสมอไป ภาคประชาสังคมอาจจะเพิ่มเติมเรื่องของข้อมูลข่าวสารด้านอื่นที่เหมาะสมกับข้อเรียกร้อง และควรให้ความสำคัญกับกลยุทธ์การสื่อสารที่มีความเหมาะสมกับพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย ในการสร้างการมีส่วนร่วมให้ได้จำนวนมาก เพื่อนำมาสู่ความสำเร็จตามข้อเรียกร้องในที่สุด

คำสำคัญ การเคลื่อนไหวทางสังคม, กลยุทธ์การสื่อสาร, ภาคประชาสังคม, ภาคประชาชน, เชียงใหม่, ประชาสังคม, การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน, เครือข่ายขอคืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ

Abstract

This article presents social movements of the Civil Society in Chiang Mai province in utilizing communication strategies and Lanna cultural identity. The case study for this analysis is “the We Love Doi Suthep Network”, which was the latest movement of the civic sector in the province. The concepts, research studies, and literature related to social movements of the Civil Society and non-governmental organizations were applied in order to analyze and explain the phenomenon. The study findings revealed that leaders of the civic sector are usually from non-governmental organizations. The movement issues are commonly related to environmental and cultural conservation. There have been large networks collaborating with one another for a long time, consisting of the public and private sectors, educational institutions, non-governmental organizations, and the mass media. Nevertheless, it was revealed from the latest movement that the use of social networks enabled a large number of people to participate, especially the middle class, whereas few grass-roots individuals participated, and the number of participants dwindled with time. The middle class participated mostly through social networks. Regarding the use of Lanna cultural identity, beliefs and religions via social networks and activities, it was found that they could attract the middle-aged middle class the most. However, fewer young generations, particularly students, participated due to their more urban lifestyle and some middle class individuals migrated from other areas or regions, making communication strategies based on Lanna cultural identity a distant issue. For this reason, the use of social networks and Lanna cultural identity to communicate with all groups is not always effective. It is recommended that the Civil Society add other aspects of information appropriate to particular demands. Communication strategies suitable for behavior of a target group should be emphasized in

an attempt to attract more participation in order to ultimately achieve desirable demands.

Keywords: Social movement, communication strategy, civil society, public sector, Chiang Mai, community-based conservation, the We Love Doi Suthep Network

บทนำ

ภาคประชาสังคมเชียงใหม่ เป็นกลุ่มที่มีการเคลื่อนไหว เพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมเชียงใหม่มานานหลายสิบปี และ ยังเป็นการทำงานร่วมกันของหลายกลุ่มทั้งธุรกิจเอกชน นักวิชาการ สถาบันการศึกษา สื่อ ประชาชนทั่วไป และ องค์กรพัฒนาเอกชน จุดเด่นของแกนนำการเคลื่อนไหว ส่วนใหญ่ คือ การมีพื้นฐานและประสบการณ์ใน การทำงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนมาก่อน ทำให้สามารถ ระดมพลและสร้างเครือข่ายการเคลื่อนไหวทางสังคมได้ดี ด้วยการมีเครือข่ายที่เข้มแข็ง การได้รับการสนับสนุนจาก คนในพื้นที่ การมีความสัมพันธ์ที่ดีกับทั้งสื่อมวลชน ภาคเอกชน และยังมีการทำงานร่วมกับภาครัฐในบาง ประเด็น ทำให้การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม เชียงใหม่มักปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอ โดยเฉพาะประเด็น การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม ความเป็นท้องถิ่น และบางช่วงที่มีการเคลื่อนไหวทางการเมือง แต่ไม่ว่าจะ ด้วยประเด็นใด มักจะมีการผสมผสานความเป็นท้องถิ่น วัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อทางศาสนาและ สิ่งศักดิ์สิทธิ์เข้าไปในการเคลื่อนไหวด้วยเสมอ โดยเฉพาะ เครือข่ายภาคประชาสังคมที่มีขนาดใหญ่ บทความนี้ นำเสนอลักษณะการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม ในเชียงใหม่ โดยมีกรณีศึกษา คือ เครือข่ายขอคืนพื้นที่ ป่าดอยสุเทพ ซึ่งเป็นกรณีการเคลื่อนไหวครั้งใหญ่ล่าสุด มีจุดเด่นที่การใช้สื่อสังคมเป็นสื่อหลักในการสื่อสาร และมีการใช้อัตลักษณ์วัฒนธรรมล้านนา ศาสนา และ ความเชื่อท้องถิ่นเป็นยุทธวิธีในการเคลื่อนไหว จากกลยุทธ์การใช้สื่อสังคมในการเคลื่อนไหวทางสังคม และเป็นช่องทางใหม่ในการสร้างการมีส่วนร่วม ทำให้ ข้อเรียกร้องของเครือข่ายได้รับความสนใจอย่างแพร่หลาย มีผู้เข้าร่วมการเคลื่อนไหวทั้งในระดับท้องถิ่นและ ระดับประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มคนชั้นกลาง อย่างไรก็ตาม เมื่อเวลาผ่านไประยะหนึ่ง การมีส่วนร่วมของประชาชน ในท้องถิ่นเริ่มมีจำนวนลดลง โดยเฉพาะกลุ่มวัยทำงาน ที่เป็นชนชั้นกลาง ในขณะที่กลุ่มคนรุ่นใหม่ที่เป็น

เยาวชน และกลุ่มชาวบ้านหรือคนรากหญ้ามีการเข้าร่วม น้อย

ด้วยเหตุนี้ บทความจึงตั้งคำถามถึงการใช้สื่อสังคม ในการสื่อสารเป็นหลักว่า มีความเหมาะสมกับทุกกลุ่ม หรือไม่ โดยเฉพาะกับกลุ่มชนชั้นรากหญ้า นอกจากนี้ เหตุใดชนชั้นกลางที่เป็นกลุ่มหลักในการใช้สื่อสังคม แต่การมีส่วนร่วมกลับลดน้อยลง ทั้งการเข้าร่วมกิจกรรม ในพื้นที่ และแม้แต่ในสื่อสังคมเอง สุดท้ายนี้ การใช้ อัตลักษณ์วัฒนธรรมล้านนาเป็นกลยุทธ์ในการดึงดูดให้ คนเชียงใหม่ทุกกลุ่มเข้าร่วมการเคลื่อนไหวได้ผลจริงหรือไม่ และอย่างไร เพื่อให้เข้าใจถึงปรากฏการณ์ บทความนี้ จึงใช้ข้อมูลปฐมภูมิ คือ งานวิจัยของผู้เขียน เรื่อง “กระบวนการสื่อสารเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการต่อต้านการทุจริตของประชาชนใน อำเภอมือง จังหวัดเชียงใหม่” และข้อมูลทุติยภูมิจาก วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวทางการเมือง และประชาสังคมเชียงใหม่ในการศึกษาวิเคราะห์ โดยคาดหวังว่า ผลที่ได้นี้ จะช่วยให้ภาคประชาสังคม เชียงใหม่ ได้มองเห็นถึงจุดเด่นและจุดด้อยของการใช้สื่อ สังคม การใช้อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมล้านนา ศาสนา และความเชื่อ เพื่อนำไปสู่การออกแบบกลยุทธ์ใน การสื่อสารและการเคลื่อนไหวทางสังคมให้เหมาะสมกับ บริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้การเคลื่อนไหว ได้บรรลุเป้าหมายและข้อเรียกร้องตามที่ต้องการ

ความหมายของประชาสังคม องค์กรพัฒนา เอกชน และการเคลื่อนไหวทางสังคม

ที่ผ่านมา นั้น มีการให้นิยามและการตีความ **ประชาสังคม หรือ Civil Society** หลากหลายรูปแบบ (The World Bank, 2007, online) เช่น พฤติกรรม หรือการกระทำร่วมกันโดยสมัครใจ บนพื้นฐานของ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ ค่านิยม และผลประโยชน์ร่วมกัน การเป็นพื้นที่สาธารณะที่พลเมืองและองค์กรอาสาสมัคร เข้ามาร่วมอย่างมีอิสระเสรี ปลอดภัยจากการควบคุมของรัฐ

ธุรกิจและการตลาด ดังนั้น องค์กรหรือกลุ่มประชาสังคม (Civil Society Organization) จึงควรจะเป็นองค์กร/กลุ่มที่ไม่แสวงหากำไร ที่ไม่ใช่ของรัฐ มารวมตัวกันด้วยหลายเป้าหมาย เช่น ด้านจริยธรรม วัฒนธรรม การเมือง วิทยาศาสตร์ ศาสนา และการระดมเงินบริจาคและเงินทุน ซึ่งการรวมตัวกัน ไม่ใช่มีแค่เพียงกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนเท่านั้น แต่ยังเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มคนในชุมชน สมาคมผู้หญิง สหภาพแรงงาน กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มเยาวชน สื่ออิสระ กลุ่มนักวิชาชีพ กลุ่มนักคิด กลุ่มอาชีพต่างๆ เป็นต้น

ในขณะที่ Adam Jezard (2018, online) จาก The World Economic Forum นิยามความหมายของ Civil Society ว่า เป็นคำศัพท์ที่มีการนำมาใช้ในการเมืองและเศรษฐกิจอย่างแพร่หลายในช่วงปี 1980 โดยประชาสังคม เป็นการเคลื่อนไหวที่ไม่ได้เกิดมาจากภาครัฐ มีเป้าหมายเพื่อต่อต้านระบอบเผด็จการ ซึ่งบางครั้งกลุ่ม Civil Society ถูกเรียกว่าเป็น “the third sector” “social sector” หรือ “volunteer land” ที่ไม่ใช่ภาครัฐและภาคเอกชน Adam Jezard อธิบายว่า เป็นการรวมตัวกันของคนหลากหลายกลุ่มจากหลายสาเหตุ เพื่อขัดขวาง หยุดยั้ง ตรวจสอบ เรียกร้องความรับผิดชอบ และความโปร่งใสจากรัฐบาล โดยประชาชนมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการเคลื่อนไหวด้วย ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของการรณรงค์ขนาดเล็กผ่านสื่อออนไลน์ ไปจนถึงการก่อตั้งในรูปแบบขององค์กรระดับโลก เช่น Amnesty International และ Greenpeace ที่มีคนหลายร้อยล้านเข้าร่วม ผู้ที่เข้าร่วมมักเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักที่ผลักดันให้สาธารณะเกิดความร่วมมือกัน และยังรวมไปถึงการร่วมมือกับภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อหาทางออกให้กับปัญหาที่มีความท้าทาย ในขณะที่ Encyclopedia Britannica (Kenny, 2016, online) ให้นิยามว่า Civil society คือ เครือข่ายที่มีการรวมตัวกันของหลากหลายกลุ่มและชุมชน ที่ตั้งอยู่ตรงกลางเชื่อมต่อระหว่างปัจเจกบุคคลและรัฐสมัยใหม่ การที่

Civil society จะประสบผลสำเร็จได้ สังคมนั้นจะต้องมีความเป็นประชาธิปไตยอย่างมาก จากความหมายที่นำเสนอมา จะพบว่ามีความใกล้เคียงกัน คือ เป็นการรวมตัวกันของหลากหลายกลุ่ม เพื่อเรียกร้องข้อเสนอบางอย่างด้วยการเคลื่อนไหวทางสังคม แต่มีความแตกต่างกันในบางส่วน คือ บางนิยามกำหนดว่าประชาสังคม เป็นกลุ่มที่ไม่ได้ก่อตั้งจากภาครัฐ ไม่ทำงานร่วมกับภาครัฐ แต่บางนิยามกล่าวว่า ประชาสังคมสามารถทำงานร่วมกับภาครัฐได้ เป็นต้น

ในขณะที่ประเทศไทยเอง ให้ความหมายของ Civil society หรือ ประชาสังคม เอาไว้หลายรูปแบบเช่นกัน โดยในช่วงต้นนั้น เป็นเพียงการให้ความหมายถึงการรวมตัวกันของกลุ่มต่างๆ ที่ไม่ใช่รัฐบาลและต้องไม่รวมตัวกับทั้งรัฐบาลและเอกชนด้วย แต่ในยุคหลังมีการให้ความหมายเพิ่มเติมว่า ประชาสังคม เป็นการร่วมมือกันของทั้งภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาครัฐ (สถาบันพัฒนาประชาสังคม, 2559, ออนไลน์) จามะรี เชียงทอง (2543, น. 33) ได้สรุปความหมายของประชาสังคมที่นำเสนอโดยนักวิชาการในไทยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) การใช้คำว่า ประชาสังคม ในความหมายของพลังประชาชนที่มีความเข้มแข็งทางการเมืองมีอำนาจในการต่อรองกับอำนาจรัฐ 2) การใช้คำว่า ประชาสังคม ในความหมายของ พลังสามัคคี-พลังสมานฉันท์ ทั้งในแนวราบและแนวดิ่ง และ 3) การใช้คำว่า ประชาสังคม ในความหมายของ พลังชุมชน โดยพลังประชาสังคมจะใช้ในการคานอำนาจรัฐที่ผูกขาดอำนาจ

สำหรับ องค์กรพัฒนาเอกชน หรือ nongovernmental organization (NGOs) นั้น เป็นส่วนหนึ่งของภาคประชาสังคม และมักจะเป็นส่วนหนึ่งในการร่วมเคลื่อนไหวร่วมกับกลุ่มอื่น โดยเฉพาะกับประชาชนทั่วไป Encyclopedia Britannica (Karns, 2020, online) ให้ความหมายว่า องค์กรพัฒนาเอกชน เป็นกลุ่มที่อาสาทำงานในรูปแบบขององค์กร ซึ่งส่วนใหญ่จะไม่เกี่ยวข้อง กับหน่วยงานของรัฐบาล และมีหน้าที่ขึ้นนำสังคม องค์กร

พัฒนาเอกชนส่วนใหญ่จะไม่แสวงหากำไร แต่มีบางส่วน เช่นกัน ที่ทำงานเพื่อผลกำไร องค์กรที่อยู่ในประเทศที่เป็นเผด็จการมักจะถูกควบคุมโดยรัฐบาล และในประเทศที่เป็นประชาธิปไตย รัฐบาลยังก่อตั้งองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ทำงานคล้ายคลึงกับองค์กรพัฒนาเอกชนด้วย ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนโดยทั่วไปมีวัตถุประสงค์การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์ในด้านต่างๆ เช่น การปกป้องเรียกร้องสิทธิมนุษยชน การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การสนับสนุนการพัฒนา การช่วยเหลือด้านภัยพิบัติ เป็นต้น ซึ่งระดับและขนาดขององค์กรมีทั้งระดับชุมชน ระดับประเทศ และระดับนานาชาติ บางองค์กรยังทำงานแทนรัฐบาลในบางประเด็น เช่น การดูแลชนกลุ่มน้อย ผู้อพยพ ซึ่งรายได้ขององค์กรพัฒนาเอกชนมาจากการบริจาคโดยสาธารณะ เอกชน และรัฐบาล โดยองค์กรพัฒนาเอกชนมีมาตั้งแต่ยุค 1910 มีความแตกต่างจาก intergovernmental organizations (IGOs) เช่น the United Nations (UN) ในปัจจุบัน มีการแยกแยะประเภทของ องค์กรพัฒนาเอกชนออกเป็นหลายประเภท เช่น BINGO หรือ Business and Industry NGO, BONGO หรือ Business Organized NGO, CBO หรือ Community Based Organization, DONGO หรือ Donor Organized Non-governmental Organization เป็นต้น (อ่านเพิ่มเติมประเภทขององค์กรพัฒนาเอกชนได้ที่ <https://www.gdrc.org/ngo/ngo-ngdo-cbo.html>) อย่างไรก็ตาม องค์กรพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่ มักจะเกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่มรากหญ้า และอาจจะได้รับเงินสนับสนุนและทำงานร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศขนาดใหญ่ มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการทำงาน เช่น กำจัดระเบิดตามชายแดนระหว่างประเทศ การช่วยเหลือพลหนีสินให้กับเกษตรกร การส่งเสริมสิทธิสตรีในชุมชน ซึ่ง NGOs เอง ยังมีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายของรัฐ ด้วยการเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนของการร่างนโยบาย และการดำเนินงานของโครงการ ด้วยเหตุที่มีผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความสามารถในการเข้าถึงแหล่งข้อมูลสำคัญ

ทำให้การช่วยเหลือจากต่างประเทศจะส่งผ่านมายังกลุ่มเหล่านี้หลายครั้ง ด้วยเหตุนี้ ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 รัฐบาลจากหลายประเทศ จึงมีการตอบโต้ต่ออิทธิพลของ NGOs โดยการกล่าวหาว่า เป็นกลุ่มองค์กรที่รับใช้และให้ความร่วมมือกับแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศและกีดกันไม่ให้กลุ่ม NGOs เข้าร่วมการประชุม และมีส่วนร่วมในนโยบายและโครงการต่างๆ ของภาครัฐ

สำหรับ **การเคลื่อนไหวทางสังคม หรือ Social movement** (Turner, Smelser, & Killian, 2020, online) คือ การรวมตัวกันหลวมๆ ในรูปแบบกลุ่มเพื่อรณรงค์หรือเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและค่านิยมทางสังคม ถึงแม้ว่าแต่ละการเคลื่อนไหวจะมีขนาดและระดับที่แตกต่างกัน แต่สิ่งที่เหมือนกัน คือ การร่วมมือระหว่างกลุ่มคนที่มีเป้าหมายและมุมมองที่มีต่อสังคมใกล้เคียงกัน มีการรวมตัวจากความต้องการบางอย่าง ซึ่งถ้าเกิดขึ้นนานพอ จะนำมาสู่การเคลื่อนไหวทางสังคมในที่สุด ลักษณะสำคัญของการเคลื่อนไหวทางสังคม คือ การต้องการเปลี่ยนแปลงสังคม ทั้งการสร้างการเปลี่ยนแปลงและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง โดย ประภาส ปิ่นตบแต่ง อธิบายว่า ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (social movements) เป็น การรวมกลุ่มของประชาชน เพื่อเคลื่อนไหวเรียกร้องผลประโยชน์สาธารณะ และความพยายามในการสร้างผลกระทบต่อนโยบายของรัฐในด้านต่างๆ และ “ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนั้นมีรูปแบบใหม่ หมายถึง การกระทำรวมหมู่ที่มีจุดมุ่งหมายในการเปลี่ยนแปลงระดับสังคม นั่นคือ การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางสังคม เพื่อสร้างสังคมใหม่ ด้วยการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจิตสำนึกทางสังคม อันจะนำไปสู่การผลิตสร้างวัฒนธรรมและวิถีชีวิตในรูปแบบใหม่” (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2552, น. 19 – 23 อ้างถึงใน สุรดา จันทะสุตธนกุล, 2557, น. 169) ในการเคลื่อนไหวทางสังคม นอกเหนือไปจากผู้นำการเคลื่อนไหวทางสังคม จำนวนของผู้เข้าร่วม แหล่งทุน และทรัพยากร

สนับสนุนการเคลื่อนไหวแล้ว กลยุทธ์การเคลื่อนไหวทางสังคมยังเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยให้เป้าหมายบรรลุ David S. Meyer และ Suzanne Staggenborg (2007, pp. 6-8) ได้ให้ความหมายของกลยุทธ์ (strategy) ว่าเป็นแผนการเพื่อนำไปสู่การกระทำ และยังมีกรวางแผนด้านทรัพยากรที่ต้องใช้ในการระดมพล เพื่อสร้างการกระทำร่วมกันของคนหมู่มาก หรือ collective actions ทั้งหมดนี้ จะมีการกำหนดและออกแบบเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมตามที่กลุ่มต้องการ (Jenkins, 1981 as cited in Meyer & Staggenborg, 2007, p. 6) ซึ่งนักกลยุทธ์จะต้องมองหาแหล่งทรัพยากร เป้าหมาย และโอกาสที่มีอยู่ และพยายามใช้องค์ประกอบทั้งหมดนี้ เพื่อสร้างอำนาจและอิทธิพลในการเคลื่อนไหว ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวมไปถึงสร้างความสมดุลระหว่างผลประโยชน์และแรงกดดันที่ได้รับให้ดีที่สุด เมื่อมีการสร้างกลยุทธ์ที่ใช้ในการเคลื่อนไหวขึ้นมาได้แล้ว จะนำไปสู่การกระทำระหว่างกลุ่มผู้เคลื่อนไหวทางสังคม เป้าหมาย ฝ่ายตรงข้าม และพันธมิตร ดังนั้น นักเคลื่อนไหวที่มีความสามารถจะต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้เข้าร่วมทั้งภายในและนอกกลุ่ม เพื่อนำไปสู่การเคลื่อนไหวหมู่ร่วมกัน (collective actions) และการเคลื่อนไหวนี้ จะเกิดขึ้นได้จะต้องประกอบไปด้วย 3 องค์ประกอบที่เป็นหัวใจสำคัญของกลยุทธ์ในการเคลื่อนไหวทางสังคม คือ demands, arenas, และ tactics (Meyer & Staggenborg, 2007, pp. 9-11)

โดย Demands หรือ ข้อเรียกร้อง อาจจะเป็นการเรียกร้องสิทธิ ความยุติธรรม หรือการต้องการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมือง ซึ่งเป็นเป้าหมายของการเคลื่อนไหวทางสังคม การเลือกช่วงเวลาในการเรียกร้องและประเด็นข้อเรียกร้องยังเป็นกลยุทธ์อีกด้วย โดยเฉพาะการเคลื่อนไหวทางสังคมที่มีหลากหลายประเด็น ทำให้ผู้เคลื่อนไหวต้องกำหนดว่า

ประเด็นใดที่ควรจะทำให้มีความสำคัญในช่วงเวลาใดบ้าง ดังนั้น กลุ่มหนึ่ง อาจจะเรียกร้องในประเด็นที่แตกต่างกันไปตามเวลาและสถานการณ์ และข้อเรียกร้องจะต้องได้รับความสนใจและยอมรับจากผู้เคลื่อนไหวอื่นๆ เพื่อเพิ่มจำนวนผู้เข้าร่วมและดึงดูดความสนใจจากสื่อได้ และต้องเข้าใจด้วยว่า ข้อเรียกร้องบางข้อ อาจทำให้บางกลุ่มไม่พอใจและต้องการไม่สนับสนุนการเคลื่อนไหวนั้นได้อีกด้วย

Arenas หรือ พื้นที่/สถานที่ในการเคลื่อนไหว ซึ่งแต่ละพื้นที่จะมีการวางแผนหรือกำหนดขึ้นมาให้แตกต่างกันไปตามกลุ่มเป้าหมาย กิจกรรม และทรัพยากรที่ต้องใช้ บางการเคลื่อนไหวอาจต้องการการเดินขบวน การประท้วง การจัดกิจกรรมในพื้นที่ และยังมีการใช้เฉพาะการ lobby ในบางพื้นที่และบางสถานการณ์ได้อีกด้วย โดยในระยะหลัง การเคลื่อนไหวทางสังคมผ่านสื่อได้กลายมาเป็นอีกพื้นที่หนึ่งที่มีความนิยมเพิ่มมากขึ้น

Tactics หรือ ยุทธวิธี เป็นสิ่งที่จะต้องเลือกให้เข้ากับกลยุทธ์หรือ strategy ในการเคลื่อนไหวทางสังคม โดยยุทธวิธีอาจจะเป็นการเดินขบวน การประท้วง การฟ้องร้อง กิจกรรมทางวัฒนธรรม

ที่จะต้องเลือกให้เหมาะสมกับ Arenas หรือ พื้นที่/สถานที่ ยุทธวิธีมีบทบาทสำคัญในการระดมพลเพื่อการสนับสนุนทั้งจากกลุ่มอื่นๆ และยังรวมถึงผู้มีอำนาจ ซึ่งยุทธวิธีที่เลือกจะมีผลต่อในกลุ่มและนอกกลุ่มแตกต่างกันไป ยุทธวิธีที่ใช้ความรุนแรง เช่น กรีดเลือด เผาป้าย เผาหุ่น อาจจะเรียกร้องความสนใจและได้รับการตอบสนองจากคนภายนอกกลุ่มได้ดีกว่า ในขณะที่กลุ่มเลือกใช้ยุทธวิธีที่สงบ สันติ อหิงสาในการเคลื่อนไหว แต่อาจไม่ได้รับความสนใจจากสาธารณะและสื่อมวลชนมากนักเป็นได้

ภาพรวมของภาคประชาสังคมในไทย และองค์กรพัฒนาเอกชน

ที่ผ่านมา นั้น ก่อนที่จะมีการเกิดขึ้นของภาคประชาสังคม รัฐไทยมีลักษณะรวมศูนย์ และเป็นสังคมอุปถัมภ์ ประชาชนไทยมีความรู้สึก ว่า ตนเองมีความเป็นไพร่มากกว่าความเป็นพลเมือง จึงหวังการพึ่งพิงจากนายมากกว่าการพึ่งพิงตนเอง และยังมีระบบราชการที่ไม่ยืดหยุ่น ไม่รองรับการให้บริการประชาชน ด้วยเหตุนี้ถึงแม้ว่าชนชั้นกลางของไทยจะมีความเป็นอิสระเสรีภาพมากขึ้น แต่ก็ยังคงขึ้นชมรัฐ ข้าราชการ บุญบารมี และให้ความสำคัญกับระบบอุปถัมภ์ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2536 อ้างถึงใน จามะรี เชียงทอง, 2543, น. 20) จนเมื่อเกิดกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนขึ้นในยุค 2520 จึงเริ่มมีการทวงคืนอำนาจและความเป็นธรรมให้กับประชาชน ทำให้ประชาชนโดยเฉพาะในระดับรากหญ้าเกิดการมีส่วนร่วมมากขึ้น และยังมี การนำภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือ “วัฒนธรรมชุมชน” มาใช้ในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2541 อ้างถึงใน จามะรี เชียงทอง, 2543, น. 29) ซึ่งเป็นยุคแรกของการเกิดประชาสังคมในไทย โดยการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนร่วมกับประชาชน

สำหรับบทบาทหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย ในการสร้างประชาสังคมนั้น ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank, 2554, ออนไลน์) อธิบายว่า ในปี พ.ศ. 2527 มีการก่อตั้งคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนพัฒนาชนบท (NGO Committee on Rural Development: NGO-CORD) เพื่อประสานงานกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนในไทย ประมาณ 200 กลุ่ม โดยแต่เดิม กลุ่มเหล่านี้จะเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้อง ตรวจสอบ คัดค้านโครงการและนโยบายของรัฐบาล เมื่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของไทยเริ่มดีขึ้น กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนจึงเปลี่ยนบทบาทมาเป็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จากความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยกับคนจน

ความไม่เท่าเทียมกันของคนในเมืองและคนชนบท จึงมีการเคลื่อนไหวเพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสเหล่านี้ให้ยังสามารถรักษาสภาพความเป็นชุมชนและปกป้องรักษาสีทึบของตนเอาไว้ได้ ซึ่งกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนยังได้ช่วยให้ความรู้ เพื่อให้คนยากจนและคนชนบทได้เข้าใจถึงสิทธิของตนเองในการมีส่วนร่วมต่อการพัฒนา รายงานฉบับนี้ของ Asian Development Bank เน้นอธิบายไปที่การเคลื่อนไหวและบทบาทหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนในรูปแบบของประชาสังคม ที่มีต่อกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในไทย ซึ่งในช่วงหลังเริ่มขยายความร่วมมือไปยังภาครัฐและเอกชนมากขึ้น มีการทำงานเป็นเครือข่ายเพื่อเพิ่มอำนาจในการต่อรองกับรัฐ ซึ่งตัวแทนของกลุ่มส่วนใหญ่มาจากประชาชนระดับรากหญ้าที่ต้องการแก้ไขความยากจนและช่วยเหลือกลุ่มชนพื้นเมือง (ซึ่งในปัจจุบันน่าจะรวมไปถึงชาติพันธุ์ด้วย) ในประเด็นการบริหารจัดการลุ่มน้ำ และทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ทั้งรายงานวิจัยจาก จามะรี เชียงทอง และ Asian Development Bank ได้กล่าวถึงบทบาทของประชาสังคมในการเคลื่อนไหวทางสังคมว่า ประชาสังคมในชนบทมีความเหนียวแน่น และเป็นเครือข่ายเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในขณะ ที่การรวมตัวกันของประชาสังคมชนชั้นกลางในเมืองจะเป็นไปอย่างหลวมๆ เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเป็นหลัก จึงมีการสลายตัวได้ง่าย

ในช่วงเวลาต่อมา การเคลื่อนไหวทางสังคมโดยกลุ่มประชาสังคมในไทย ได้ปรับเปลี่ยนและมีประเด็นในการเคลื่อนไหวเพิ่มมากขึ้น เช่น การเคลื่อนไหวเพื่อธุรกิจชุมชน การเคลื่อนไหวเพื่อรักษาสีทึบของชุมชน กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนยังมีการร่วมมือกับชนชั้นกลาง โดยเฉพาะในประเด็นการเคลื่อนไหวทางการเมืองในปี 2535 โดยเริ่มจากการที่ชนชั้นกลางร่วมกันเรียกร้องประชาธิปไตย และมีการสนับสนุนจากคนชนบทที่นำ การเคลื่อนไหวโดยองค์กรพัฒนาเอกชน จากนั้นทั้งชนชั้นกลางและชาวชนบทเริ่มขยับมาร่วมกันเรียกร้อง

การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทำให้ประชาสังคมในยุคหลังมีการรวมตัวกันของกลุ่มที่หลากหลายขึ้น (จามะรี เชียงทอง, 2543, น. 48-50) ในขณะที่ภาคประชาสังคมบางกลุ่ม เริ่มตรวจสอบคัดค้านการทำงานของรัฐบาล จนนำมาสู่การก่อตั้งองค์กรเพื่อตรวจสอบทั้งในระดับประเทศและในระดับชุมชน โดยประชาสังคมในไทยมี 3 แบบ คือ แบบชุมชนนิยม แบบเสรีนิยม และแบบขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่เคลื่อนไหวแบบ “ถึงลูกถึงคน” (ปิณณ์ อนันตภิบุตร และสุทธิ สุนทรานุรักษ์, 2558, น. 25)

การเกิดขึ้นของภาคประชาสังคมและองค์กรเอกชนเชียงใหม่

สามารถ สุวรรณรัตน์ (2558, น. 14-16) แบ่งกลุ่มภาคประชาสังคมเชียงใหม่ออกเป็น 3 ระยะ คือ ระยะที่ 1 (ปี พ.ศ. 2470-2520) เป็นการนำการเคลื่อนไหวทางสังคมโดยกลุ่มชนชั้นนำในเชียงใหม่ เช่น นักการเมืองท้องถิ่น พ่อค้า คหบดี ผู้มีการศึกษา และกลุ่มทุนชั้นนำ เพื่อพัฒนาเชียงใหม่ให้เจริญก้าวหน้าตามรูปแบบของความเป็นเมือง ซึ่งจะพบว่า ในยุคนี้ยังไม่มีองค์กรพัฒนาเอกชน และยังไม่มีการร่วมมือกันระหว่างกลุ่มชนชั้นนำชนชั้นกลางและชนชั้นรากหญ้า เป็นเพียงการร่วมมือของกลุ่มชนชั้นนำที่ต้องการพัฒนาความเจริญในเชิงวัตถุเป็นหลัก ในขณะที่ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2520-2549) มีการนำโดยนักศึกษา นักวิชาการ ปัญญาชน และองค์กรพัฒนาเอกชน “โดยมีเป้าหมายในการผลักดันองค์ความรู้ด้านวิชาการ ให้มีบทบาทในการตัดสินใจ ออกแบบ และกำหนดความเปลี่ยนแปลงของเมือง รวมไปถึงการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาเมืองอย่างไร้ทิศทาง และการอนุรักษ์คุณค่าของเมืองในด้านประวัติศาสตร์ และมรดกทางวัฒนธรรม” ซึ่งน่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาในระยะที่ 1 ซึ่งช่วงนี้ องค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทในเชียงใหม่มาก Asian Development Bank อธิบายว่า

“ในภาคเหนือของประเทศ มีองค์กรพัฒนาเอกชนหลายแห่งที่ตั้งอยู่ในตัวเมือง หรือรอบๆ จังหวัดเชียงใหม่ ไม่ว่าจะเป็นมูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงาน และกลุ่มชาติพันธุ์ (MAP Foundation) ซึ่งให้ความสนใจในเรื่องการย้ายถิ่นฐานและประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นฐานเป็นหลัก ส่วนสถาบันวิจัยสังคมแห่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เอง ก็เป็นศูนย์กลางขององค์กรภาคประชาสังคม ที่ให้ความสำคัญแก้ปัญหาของชนพื้นเมืองหรือชนกลุ่มน้อย สิทธิในการถือครองที่ดิน การย้ายถิ่นฐาน การพัฒนาชนบท รวมทั้งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ด้วย มีองค์กรพัฒนาเอกชนในเชียงใหม่หลายต่อหลายองค์กร ที่เน้นในเรื่องของการรณรงค์ หรือไม่ก็เป็นองค์กรที่ไปตั้งรกรากที่นั่น เนื่องจากได้รับแรงจูงใจจากสภาวะแวดล้อมภายในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน” (ธนากรพัฒนาเอเชีย, 2554, ออนไลน์)

ด้วยเหตุนี้ องค์กรพัฒนาเอกชนจึงได้ทำงานร่วมกับประชาชนในระดับล่างมากขึ้น และนำมาสู่ภาคประชาสังคมเชียงใหม่ในระยะที่ 3 (พ.ศ. 2550-ปัจจุบัน) ที่เป็นการรวมกลุ่มของประชาชนทั่วไป เช่น ชนชั้นกลาง ข้าราชการบำนาญ พระสงฆ์ ชาวเขา เยาวชน โดยเป็นยุคที่ประชาชนเริ่มเข้าใจถึงสิทธิหน้าที่ มีส่วนร่วมในการพัฒนาของรัฐและหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น และมีประเด็นการเคลื่อนไหวที่แตกต่างกันออกไป เช่น การคัดค้านโครงการของรัฐ การเคลื่อนไหวทางการเมือง การต่อต้านโครงการที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน เป็นต้น ซึ่งการเคลื่อนไหวทางสังคมในระยะที่ 3 นี้ สะท้อนให้เห็นภาพความหลากหลายของกลุ่ม แนวทาง และวัตถุประสงค์ในการเคลื่อนไหว ที่มากกว่าแค่การอนุรักษ์วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมอย่างที่ได้นิยามทำกันมาในระยะที่ 2 (สามารถอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากงานวิจัยของสามารถ สุวรรณรัตน์ (2558) เรื่อง อนาคตของเมืองเชียงใหม่ขับเคลื่อนโดยภาคประชาสังคม)

เนื่องจากจังหวัดเชียงใหม่ เป็นจังหวัดที่มีองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาทำงานและอพยพย้ายถิ่นมาอยู่อาศัยจำนวนมาก ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนบ่อยครั้ง ทั้งในรูปแบบของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ผลผลิตทางการเกษตร การคัดค้านโครงการพัฒนาของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิต วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม การตรวจสอบการทุจริต และยังรวมไปถึงการเคลื่อนไหวทางการเมืองในระดับท้องถิ่นและในระดับประเทศ นอกจากนี้ความหลากหลายของแนวทางในการดำเนินงานแล้ว จากการทบทวนงานวิจัยและการนำเสนอข่าวของกลุ่มประชาชนและภาคประชาชนของจังหวัดเชียงใหม่ที่ผ่านมา พบว่า มีการเรียกชื่อกลุ่มประชาชนที่มีการรวมตัวกันหลายรูปแบบ ตัวอย่างเช่น การเรียกชื่อกลุ่มประชาชนกลุ่มเดียวในชุมชนที่ออกมาเรียกร้องและคัดค้านว่า “ภาคประชาชน” และ “ภาคประชาสังคม” ถึงแม้ว่าจะเป็นเพียงการรวมตัวของประชาชนที่อยู่อาศัยในชุมชนนั้นเพียงกลุ่มเดียวก็ตาม ในขณะที่บางงานวิจัยเรียกประชาชนกลุ่มเดียวว่า “ชุมชน” (วรรณธิดา วงศ์เรือน, 2555, น. 75) และ “ประชาชน” (ประสงค์ ชุ่มใจ, 2559, น. 9-10) ในกรณีที่ชุมชนนั้นมีการรวมตัวกับชุมชนอื่นจะเรียกว่า “เครือข่าย” ทั้งชุมชนที่อยู่อาศัยใกล้เคียง (อัญชลี หาญฤทธิ์, 2547, น. 144) และยังรวมไปถึงการที่ชุมชนนั้นร่วมมือกับกลุ่มอื่นๆ ที่มาจากภาครัฐและเอกชน (ปทุมรัตน์ ต่อบวงศ์, 2539, น. 80; อรรถพล วงศ์ชัย, 2553, น. 179) นอกจากนี้ ในบางงานวิจัยมีการเรียกการรวมตัวของกลุ่มต่างๆ เช่น ชาวบ้านในชุมชน หน่วยงานภาครัฐ องค์กรเอกชน องค์กรส่วนปกครองท้องถิ่น และอื่นๆ ว่า “ภาคประชาชน” (มัทนา โกสุมภ์, 2548, น. 97; โอฬาร อ่องพะ, 2559, น. 7) และ “กลุ่มประชาสังคม” (กานต์ชนก ประกาศวุฒิสาร, 2552, น. 108) ในขณะที่การรวมกลุ่มกันเพื่อเคลื่อนไหวทางการเมือง พบว่า มีการเรียกชื่อกลุ่มการรวมตัวของประชาชนจากหลากหลายพื้นที่ เช่น “สมัชชา” และ “กลุ่ม” (อภิรัตน์ หงสยาภรณ์, 2558, น. 208) เป็นต้น เลิศศักดิ์ คำคงศักดิ์ (2564, ออนไลน์) จึงไม่เห็นด้วยกับ

การกำหนดนิยามที่ชัดเจนของภาคประชาสังคมในกฎหมาย เนื่องจากแต่ละพื้นที่แต่ละสังคมมีความแตกต่างกัน ทำให้ลักษณะการร่วมมือและการทำงานย่อมไม่เหมือนกัน ดังนั้น การกำหนดว่า ภาคประชาสังคม จะต้องไม่มีความเกี่ยวข้องกับภาครัฐและเอกชน จึงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก เพราะการร่วมมือกับหลายหน่วยงาน จะทำให้เกิดความสำเร็จและได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรมากกว่าการร่วมมือกันเฉพาะกับภาคประชาชนแต่เพียงอย่างเดียว

ภาคประชาสังคมเชียงใหม่กับการใช้อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมในการเคลื่อนไหวทางสังคม

ถึงแม้ว่าในปัจจุบัน ภาคประชาสังคมเชียงใหม่จะอยู่ในระยะที่ 3 (พ.ศ. 2550- ปัจจุบัน) ตามการแบ่งของสามารถ สุวรรณรัตน์ แต่ผู้ที่ป็นผู้นำหรือแกนนำในการเคลื่อนไหวส่วนใหญ่ ยังเป็นกลุ่มที่เคยมีบทบาทสำคัญในระยะที่ 2 (พ.ศ. 2520-2549) ทำให้การเคลื่อนไหวทางสังคมของภาคประชาสังคมเชียงใหม่ในยุคปัจจุบัน ยังคงได้รับอิทธิพลจากกลุ่มดังกล่าวอยู่มาก โดยสามารถ สุวรรณรัตน์ (2558, น. 18) ได้สรุปการทำงานของภาคประชาสังคมในช่วงปี 2550-2560 ว่า ในปี 2548 ได้มีการก่อตั้ง “ภาาัคคคณอ้ากเจียงใหม่” ขึ้นมาเพื่อ “เชื่อมโยงเครือข่ายภาคประชาสังคมในการขับเคลื่อนการคัดค้านโครงการขนาดใหญ่ของรัฐที่มีการวางแผนไว้ว่าจะดำเนินการก่อสร้างในอนาคต อาทิ โครงการไนท์ซาฟารี โครงการกระเช้าลอยฟ้า และโครงการเมกะโปรเจกต์อื่นๆ” ซึ่งเครือข่ายนี้ เป็นเครือข่ายที่ใหญ่และมีความสำคัญในเชียงใหม่มาก อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี 2550 เกิดความขัดแย้งทางการเมืองครั้งสำคัญขึ้นในไทย โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่สนับสนุนเสื้อแดงและเสื้อเหลือง ที่ขยายไปยังหลายพื้นที่ทั่วประเทศ และเชียงใหม่ยังเป็นจังหวัดที่เกิดความขัดแย้งระหว่างคนในพื้นที่สูงสุดแห่งหนึ่ง ทำให้การรวมตัวกัน

ในรูปแบบเครือข่ายขนาดใหญ่ต้องยุติลง ชนชั้นรากหญ้า เข้ามาร่วมกับเครือข่ายที่เป็นชนชั้นกลางน้อยลง โดยพวกเขามองว่า การเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มชนชั้นกลางในบางประเด็นเป็นเรื่องไกลตัว และยังเป็น การขัดขวางความเจริญของเชียงใหม่ด้วย (มีทนา โกสุมภ์, 2548, น. 97) ในขณะที่จุดยืนทางการเมืองของชนชั้นกลาง และชนชั้นรากหญ้าบางกลุ่มในขณะนั้นมีความแตกต่างกันมาก ทำให้ในช่วงปลายยุค 2550 ภาคประชาสังคม ต้องปรับเปลี่ยนแนวทางในการดำเนินงานไป โดย

“กลุ่มภาคประชาสังคมเมืองเชียงใหม่ได้หันกลับไป จับประเด็นเฉพาะทาง อย่างประเด็นการอนุรักษ์มรดก ทางวัฒนธรรม การดูแลรักษาชุมชนขนาดเล็ก การอนุรักษ์ เรื่องสิ่งแวดล้อม และพื้นที่สีเขียวในเขตเมือง พร้อมไป กับการเกิดขึ้นของกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม รุ่นใหม่ อาทิ เครือข่ายเชียงใหม่ เขียว สวย หอม, ชมรม ขาวนิมมานเหมินท์, กลุ่มสถาปนิกคนใจบ้าน, สถาบัน การจัดการทางสังคม, โครงการฟื้นฟูบ้านย่านเวียง เชียงใหม่, และเครือข่ายชุมชนเมืองรักษ์เชียงใหม่ โดยกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมทั้งหมด อาศัยพื้นฐาน การทำงานแบบจิตอาสา และส่วนใหญ่รับเงินอุดหนุน จากหน่วยงานองค์กรภาครัฐ ทั้งส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น” (สามารถ สุวรรณรัตน์, 2558, น. 18)

นอกจากนี้ ลักษณะการทำงานของประชาสังคม เชียงใหม่ในยุคนี้ เน้นอัตลักษณ์ความเป็นคนเมือง เชียงใหม่ ใน 2 ลักษณะ คือ 1) ในด้านของพื้นที่ ที่มี อัตลักษณ์ของความเป็นเมืองเก่าแก่ ย่านชุมชนในพื้นที่ ขยายตัว และ 2) อัตลักษณ์ในด้านตัวตนหรือความเป็น “คนเมือง” เชียงใหม่ ที่มีอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม ที่เข้มแข็ง รวมไปถึงปฏิสัมพันธ์ต่อสังคมและเมือง (สามารถ สุวรรณรัตน์, 2558, น. 34-36) ซึ่งเห็นได้จาก วิทยานิพนธ์ของ กานต์ชนก ประกาศวุฒิสาร (2552, น. 109-111) ที่ศึกษาการเคลื่อนไหวของกลุ่มประชาสังคม ช่วงนั้น คือ องค์กรกลุ่มเพื่อนร่วมงาน (POP) ภาคีคนอีก เชียงใหม่ ชมรมจักรยานวันอาทิตย์เชียงใหม่ ชาวบ้าน

วัดเกต และชุมชนสุเทพ ในช่วงปี พ.ศ. 2540-2551 โดยงานวิจัยนี้ ศึกษาการขยายตัวของความเป็นเมือง ทั้งการอพยพเข้ามาของคนภายนอก การเพิ่มขึ้นของ ร้านค้าในย่านธุรกิจ ที่ส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของ คนในเมืองเชียงใหม่ และสิ่งแวดล้อมที่เริ่มเสื่อมโทรม กานต์ชนกอธิบายว่า แต่ละกลุ่มมีเป้าหมายและแนวทาง การทำงานที่แตกต่างและคล้ายกันบางส่วน เช่น องค์กร กลุ่มเพื่อนร่วมงานซึ่งทำงานเกี่ยวกับสิทธิชุมชน มีความเห็นว่า ปัญหาเรื่องความรู้ของชาวบ้านเป็นเรื่อง สำคัญ จึงเน้นให้ความรู้แก่ชุมชน ในขณะที่กลุ่มภาคี คนอีกเชียงใหม่ ซึ่งเป็นกลุ่มประชาสังคมใหญ่จะ “เน้น ปกป้องและเชิดชูพระพุทธศาสนาให้รุ่งเรืองในถิ่นไทย งามสืบไป เพื่อ ปกป้องดอยสุเทพ-สายนํ้าปิง ซึ่งเป็น รากฐานแห่งชีวิตของคนเชียงใหม่ เพื่อปกป้องวัฒนธรรม ที่ดีงามของท้องถิ่น”

“เครือข่ายขอคืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ” กรณีศึกษาการเคลื่อนไหวทางสังคมและ กลยุทธ์การสื่อสารของภาคประชาสังคม เชียงใหม่ล่าสุด

การเคลื่อนไหวของ “เครือข่ายขอคืนพื้นที่ป่า ดอยสุเทพ” หรือ ปราบฏการณ์ “ป่าแหวง” มีกลุ่ม ภาคประชาสังคมเข้าร่วมถึง 50 กว่ากลุ่ม เช่น ภาคีคนอีก เชียงใหม่ ชมรมจักรยานวันอาทิตย์ ชมรมร่มบินเชียงใหม่ กลุ่มรักษ์แม่ปิง กลุ่มเฮฮาอีกเชียงใหม่ เครือข่ายเชียงใหม่ เขียว สวย หอม คณะกรรมการประสานงานอนุรักษ์ แม่ปิง และสิ่งแวดล้อม (คอปส.) เครือข่ายชุมชนเมือง รักษ์เชียงใหม่ เป็นต้น โดยประเด็นการเคลื่อนไหวทาง สังคมเกิดจากการก่อสร้างศาลอุทธรณ์ภาค 5 และ บ้านพักข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมบริเวณเชิง ดอยสุเทพ จังหวัดเชียงใหม่ ถึงแม้ว่าโครงการดังกล่าวจะ ถูกต้องตามหลักกฎหมาย แต่กลับได้รับการคัดค้านจาก ชาวเชียงใหม่ ซึ่ง กนกวรรณ แสนศรี (2562, น. 80) สรุปว่า พื้นที่บริเวณนั้นเป็นของกระทรวงการคลัง

ภายใต้ชื่อที่ราชพัสดุ ซึ่งจะให้หน่วยงานใดใช้งานก็ได้ แต่การสร้างหมู่บ้านดังกล่าว กลับไม่ได้มีการทำประชาพิจารณ์ และการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือ EIA (Environmental Impact Assessment Report) เท่ากับขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ทำให้เกิดการรวมตัวกันของภาคประชาชนในนามของ “เครือข่ายขอคืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ” ที่ได้รับการสนับสนุนจากคนเชียงใหม่และคนไทยทั่วประเทศ ปรากฏเป็นข่าวใหญ่ทั้งในสื่อท้องถิ่นและสื่อระดับชาติ อีกทั้งยังมีรูปแบบการเคลื่อนไหวที่ผสมผสานทั้งการเคลื่อนไหวทางการเมือง การเคลื่อนไหวเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม และมีการนำวัฒนธรรมความเชื่อล้านนามาเป็นยุทธวิธีในการดึงดูดคนในพื้นที่ให้เข้าร่วม ประกอบกับมีการใช้ความรู้ด้านสิทธิและกฎหมายมาเป็นอีกแนวทางต่อสู้ อย่างไรก็ตาม เมื่อเวลาผ่านไป จำนวนของผู้เข้าร่วมหลักที่เป็นชนชั้นกลางเริ่มเข้าร่วมกิจกรรมน้อยลง ในขณะที่ชนชั้นรากหญ้าและคนรุ่นใหม่ในพื้นที่กลับไม่ค่อยเข้าร่วมการเคลื่อนไหว ทั้งๆ ที่มีการใช้สื่อสังคมเป็นสื่อหลักในการสื่อสารและประเด็นการเรียกร้องยังเป็นที่รับรู้กันอย่างแพร่หลาย ด้วยเหตุนี้ เนื้อหาในส่วนต่อไป จึงจะมีการวิเคราะห์กลยุทธ์การสื่อสารของเครือข่ายด้วยการใช้อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม ศาสนาและความเชื่อเพื่อเคลื่อนไหวผ่านสื่อและการทำกิจกรรม โดยเฉพาะการใช้สื่อสังคม โดยมีการอธิบายเปรียบเทียบกับ การเคลื่อนไหวทางสังคมของภาคประชาสังคมเชียงใหม่ที่ผ่านมา รวมไปถึงนำเสนอข้อโต้แย้งและข้อสังเกตที่พบจากการใช้ยุทธวิธีสื่อสารของภาคประชาสังคมกลุ่มนี้ ซึ่งการศึกษาวเคราะห์จะมีการแบ่งออกเป็นการสื่อสารภายในกลุ่มและการสื่อสารภายนอกกลุ่ม เพื่อแสดงให้เห็นถึงรายละเอียดต่างๆ ดังต่อไปนี้

ก. การสื่อสารภายในกลุ่ม

ในการเคลื่อนไหวทางสังคมนั้น การสื่อสารภายในกลุ่มมีความสำคัญเป็นอย่างมาก “เครือข่ายขอคืนพื้นที่

ป่าดอยสุเทพ” เป็นเครือข่ายที่เกิดจากการรวมตัวของกลุ่มที่เคยร่วมงานการเคลื่อนไหวทางสังคมมานาน จึงมีความสนิทสนมคุ้นเคยกันดี อย่างไรก็ตาม ผู้ประสานงานจากเครือข่ายเขียว สวย หอม ซึ่งเป็นอีกเครือข่ายที่เข้าร่วม ได้อธิบายถึงการได้รับความร่วมมืออย่างดีจากกลุ่มอื่นๆ การที่จะให้ใครมาช่วยเหลือเรา เราก็ต้องไปช่วยเหลือและทำงานร่วมกับเครือข่ายอื่นด้วย ดังนั้นเพื่อให้ได้คนเข้ามาร่วมการเคลื่อนไหวทางสังคมจำนวนมาก นอกเหนือไปจากการติดต่อสื่อสารกับกลุ่มอื่นอย่างสม่ำเสมอแล้ว ควรที่จะมีการช่วยเหลือ แลกเปลี่ยนและเข้าร่วมงานกับกลุ่มอื่นด้วย (ลักขณา ศรีหงส์, สัมภาษณ์, 2561, 21 กันยายน) ด้วยเหตุนี้ แกนนำจากกลุ่มย่อยจึงช่วยระดมผู้สนับสนุนของตนเอง เพื่อมาเข้าร่วมการเคลื่อนไหวกับเครือข่ายฯ ได้เป็นจำนวนมาก สำหรับการสื่อสารภายในเครือข่ายฯ พบว่า กลุ่มแกนนำที่มีอำนาจในการตัดสินใจมีการใช้การประชุม การโทรศัพท์ แอปพลิเคชันไลน์ (ไลน์) และเฟซบุ๊กในการติดต่อระหว่างกันมากที่สุด แต่ในกรณีเร่งด่วนจะใช้การประชุม และการโทรศัพท์เป็นหลัก (ธีระศักดิ์ รูปสุวรรณ, สัมภาษณ์, 2561, 22 ตุลาคม) และการที่แกนนำจากหลากหลายกลุ่ม ทำให้ลักษณะการทำงานมีทั้งความคล้ายคลึงและแตกต่าง โดยมีลักษณะการทำงาน 2 รูปแบบ คือ “1. สายร้อน คือ มักเป็นกลุ่มที่มีหน้าที่ในการจัดการเกี่ยวกับการประท้วง เตรียมโรงศพ เผาโรงศพ และเดินขบวนเคลื่อนไหวจริงจัง ในขณะที่ 2. สายเย็น คือ กลุ่มเครือข่ายที่ไม่กล้าเข้าร่วมการชุมนุม การสาปแช่ง เดินขบวน ก็มักจะไปทำสายเย็นมากกว่า เช่น การปลูกต้นไม้ พาเด็กเดินป่า ทำหนังสือ ปลูกฝังคนให้รักดอยสุเทพ” (ธีระศักดิ์ รูปสุวรรณ, สัมภาษณ์, 2562, 19 กุมภาพันธ์ อ้างถึงใน อารยา ฟารุ่งแสง, 2562, น. 78) ซึ่งแต่ละรูปแบบจะมีจุดหมายเดียวกัน คือ การสร้างแนวร่วม นอกจากนี้ ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรค มีความกดดัน แกนนำจะใช้วิธีการผ่อนคลายด้วยการรวมกลุ่มทำกิจกรรม เช่น ไปเดินป่า เปลี่ยนที่ประชุม ซึ่งเป็นรูปแบบการสื่อสารเพื่อลดความตึงเครียดอีกรูปแบบหนึ่ง

(วิทยุ ขาวสุทนต์, สัมภาษณ์, 2561, 8 ตุลาคม) สำหรับการสื่อสารกับสมาชิกที่เข้าร่วมการเคลื่อนไหวทั่วไป จะมีการใช้รูปแบบเดียวกันกับการสื่อสารกับกลุ่มที่อยู่ภายนอก หรือ สาธารณชน นั่นคือ การใช้สื่อสังคม โดยเฉพาะเฟซบุ๊ก ไลน์กลุ่ม และเว็บไซต์

ข. การสื่อสารภายนอกกลุ่ม

ในที่นี้ การสื่อสารภายนอกกลุ่ม ไม่ใช่เพียงแค่ การสื่อสารไปยังสาธารณะทั่วไปเท่านั้น แต่ยังเป็น การสื่อสารไปยังผู้ที่เข้าร่วมการเคลื่อนไหวที่ไม่ใช่แกนนำ อีกด้วย ข้อมูลที่นำเสนอผ่านช่องทางการสื่อสารนี้ จึงมี ทั้งข้อเรียกร้อง การให้ข้อมูล การแจ้งเวลาและสถานที่ใน การทำกิจกรรมแก่ผู้ที่สนใจจะเข้าร่วม ซึ่งการเคลื่อนไหว ทางสังคมโดยทั่วไป จะมีการออกแบบกลยุทธ์การสื่อสาร โดยแบ่งออกเป็น การสื่อสารระหว่างแกนนำ การสื่อสาร จากแกนนำไปยังผู้เข้าร่วมการเคลื่อนไหว และการสื่อสาร จากแกนนำไปยังสาธารณะ ที่มีการออกแบบสื่อและ เนื้อหาให้เหมาะสมกับแต่ละกลุ่ม อย่างไรก็ตาม จาก การสังเกตพบว่า “เครือข่ายขบวนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ” มีการแบ่งแยกการสื่อสารออกเป็น 2 กลุ่มหลักเท่านั้น คือ 1) การสื่อสารระหว่างแกนนำ และ 2) การสื่อสาร จากแกนนำไปยังผู้เข้าร่วมการเคลื่อนไหวและ สาธารณชนทั่วไป ซึ่งแตกต่างไปจากการเคลื่อนไหวทาง สังคมโดยทั่วไป ที่มีการแบ่งกลุ่มเป้าหมายออกเป็น 1) ผู้เข้าร่วมการเคลื่อนไหวในเครือข่าย (social movement participants) ซึ่งเป็นผู้ที่เข้าร่วมทำ กิจกรรมและสนับสนุนเป้าหมายของกลุ่มอย่างชัดเจน และ 2) ผู้ที่อยู่นอกเครือข่าย ซึ่งเป็นบุคคลทั่วไป หรือ สาธารณะ (public) ที่ไม่ได้มีส่วนร่วมใดๆ ต่อกลุ่ม จึงเห็นได้ว่า แกนนำเครือข่ายขบวนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ ให้ความสำคัญต่อผู้เข้าร่วมการเคลื่อนไหวในระดับ เดียวกับสาธารณะชนทั่วไป และไม่ได้มีการออกแบบ การสื่อสารให้มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน การสื่อสาร จึงมีความเป็นกลาง ไม่มีการสื่อสารกับผู้สนับสนุนด้วย

เนื้อหาเฉพาะเจาะจงที่จะช่วยสร้างความรู้สึกร่วมกัน ใกล้ชิด ให้ต้องการที่จะมีส่วนร่วมกับเครือข่ายไปตลอด ส่งผลให้ผู้เข้าร่วมการเคลื่อนไหวค่อยๆ ลดการมีส่วนร่วม ไปในที่สุด ซึ่งรายละเอียดของกลยุทธ์การสื่อสารของ เครือข่ายในแต่ละด้าน มีดังนี้

1. การใช้สื่อสังคม

เครือข่ายขบวนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ มีการใช้ สื่อสังคมเป็นหลักในการช่วยสร้างกระแส ตั้งแต่เริ่มต้น จุดประเด็นไปจนตลอดการเคลื่อนไหว โดยการจุด กระแสนั้น เกิดขึ้นจากการนำรูปถ่ายพื้นที่ป่าแห่งไป โปสต์ในเว็บบอร์ดพันธุ์ทิพย์ และ เฟซบุ๊ก Raks Mae Ping ในช่วงปี 2558 ซึ่งธนศวรร์ เจริญเมือง นักวิชาการ จากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่กล่าวว่า ภาพถ่ายที่ปรากฏใน สื่อมีพลังอย่างมากที่ทำให้ผู้พบเห็นรู้สึก โดยเฉพาะ ภาพพื้นที่ป่าในบริเวณนั้นที่แห้งเหี่ยวไปและมีหมู่บ้าน เข้ามาตั้งแทนที่ (บีบีซี ไทย, 2561, ออนไลน์) ช่วงเวลา นั้น เป็นช่วงที่สื่อสังคมโดยเฉพาะ เฟซบุ๊ก กำลังได้รับความนิยม ทำให้เกิดการแชร์ข้อมูลนี้ออกไปอย่าง กว้างขวาง ในขณะเดียวกัน ผู้มีชื่อเสียงบางคนในเชียงใหม่ ที่เคยเข้าร่วมเคลื่อนไหวทางสังคมในเชียงใหม่มาตลอด ได้ใช้สื่อเฟซบุ๊กของตนเองในการเผยแพร่ข้อมูลเช่นกัน จนนำมาสู่การรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายและขยายออกไปยัง ทั่วประเทศในที่สุด (รายละเอียดของการเคลื่อนไหว ของเครือข่าย สามารถอ่านเพิ่มเติมได้จากงานวิจัยของ 1) กนกวรรณ แสนศรี เรื่อง บทบาทและการเคลื่อนไหว ภาคประชาสังคมในกระบวนนโยบาย กรณีศึกษา ป่าแห่ง บริเวณเชิงดอยสุเทพ จังหวัดเชียงใหม่ และ 2) อารยา ฟารุ่งสาง เรื่อง การเคลื่อนไหวทางสังคม ภายใต้รัฐบาลชุด คสช.: ศึกษากรณีเครือข่ายขบวน พื้นที่ป่าดอยสุเทพ จังหวัดเชียงใหม่) นอกเหนือ ไปจากการจุดประเด็นด้วยสื่อสังคมแล้ว ตลอดระยะเวลา ของการเคลื่อนไหว ยังมีการใช้สื่อสังคมเป็นสื่อหลัก ในการสื่อสาร โดยเฉพาะการใช้ เฟซบุ๊ก ไลน์ และ

อินสตาแกรม และในช่วงเวลานั้น ยังเป็นจังหวะที่สื่อสังคมกำลังได้รับความนิยม มีผู้ใช้จำนวนมาก ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ทำให้เครือข่ายเลือกใช้สื่อสังคมเป็นหลักเพื่อสื่อสารกับทั้งภายในและภายนอกกลุ่ม

ในด้านของกลยุทธ์การสื่อสารด้วยสื่อสังคมของเครือข่าย พบว่า สื่อสังคมถูกใช้ในการนำเสนอข้อเรียกร้อง หรือ demands รวมไปถึงการนำเสนอข้อมูลความเคลื่อนไหวของกลุ่ม ความคืบหน้าของข้อเรียกร้อง เป็นต้น นอกจากนี้ สื่อสังคมยังเป็นพื้นที่หลักหรือ arenas ที่ใช้ในการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบ online/virtual arena อีกด้วย โดยยุทธวิธี หรือ tactics ที่ใช้ผ่านสื่อสังคม มีทั้งการให้ข้อมูล การชักชวนให้แสดงความคิดเห็น เข้าร่วมการเคลื่อนไหว การทำกิจกรรม ทั้งในโลกออนไลน์และในพื้นที่จริง ซึ่งสามารถกล่าวได้ว่า สื่อสังคมเป็นส่วนสำคัญในการระดมพลของผู้เข้าร่วมการเคลื่อนไหวทั้งการผ่านสื่อสังคม นอกจากนี้เครือข่ายยังได้ริเริ่มการนับจำนวนผู้เข้าร่วมชมการถ่ายทอดการประชุมผ่านสื่อสังคม โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการมีส่วนร่วมด้วยเช่นกัน เพราะผู้เข้าร่วมมาจากหลากหลายพื้นที่ บางคนไม่สะดวกมาเข้าร่วมการประชุมตามเวลาและพื้นที่ที่นัดหมาย ดังนั้น การปรับยุทธวิธีการประชุมออนไลน์ควบคู่ไปกับพื้นที่จริง จึงเป็นแนวทางที่เครือข่ายการเคลื่อนไหวทางสังคมในยุคดิจิทัลได้นำมาปรับใช้เพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของสังคม และทำให้ผู้เข้าร่วมรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งและมีส่วนร่วมกับการเคลื่อนไหวได้ทุกที่ทุกเวลา

เพื่อลดความขัดแย้งและความสับสนในการสื่อสาร แกนนำยังได้มอบหมายให้มีผู้รับผิดชอบในการสื่อสาร เพราะในช่วงแรกนั้น มีหลายกลุ่มที่ออกมาเคลื่อนไหวในประเด็นนี้ด้วยแนวทางที่แตกต่างกัน จนเมื่อมีการรวมตัวเป็นเครือข่ายแล้ว แกนนำจึงได้มีการใช้สื่อสังคมเป็นช่องทางการสื่อสารอย่างเป็นทางการ และเน้นย้ำว่า เนื้อหาที่สื่อออกไปผ่านช่องทางนี้ เป็นมติและความเห็นจากแกนนำของเครือข่ายเท่านั้น เพื่อลด

ความสับสนของผู้ติดตามสื่อสังคมที่ใช้ คือ เฟซบุ๊ก “ขอคืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ” ที่เป็นเพจหลักในการสื่อสารรวมไปถึงการมีไลน์กลุ่ม เพื่อส่งข่าวสารไปยังสมาชิกและเว็บไซต์ “เรารักดอยสุเทพ” โดยมีผู้ดูแลหลัก คือ หลัษฎ์ ขาวสุทธิ์ ซึ่งมีความชำนาญด้านเทคนิคและการใช้สื่อสังคม และมีผู้ควบคุมและออกแบบกลยุทธ์การสื่อสารของเครือข่ายทั้งสื่อสังคม สื่อมวลชน และการสื่อสารผ่านกิจกรรมของกลุ่ม คือ บัณรส บัวคลี ซึ่งเป็นนักข่าวและผู้มีประสบการณ์ด้านการเคลื่อนไหวทางการเมืองมาก่อน ทำให้การสื่อสารของเครือข่ายเป็นไปได้อย่างราบรื่น ถึงแม้ว่าจะมีบางคนแสดงความคิดเห็นพาดพิงการเมืองบ้าง แต่ผู้ดูแลเพจจะควบคุมให้เนื้อหาเป็นไปตามที่ต้องการ ด้วยเหตุนี้ การเคลื่อนไหวของกลุ่มจึงลดปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองลงไปได้ สำหรับเนื้อหาสื่ออื่น ๆ คือ บัณรส บัวคลี และ หลัษฎ์ ขาวสุทธิ์ อธิบายว่า การผลิตเนื้อหา ยังมีการลองผิดลองถูก และมีความพยายามในการเรียนรู้วิธีการผลิตเนื้อหาและการสร้างคลิปวิดีโอที่จะดึงดูดความสนใจและสร้างผลกระทบต่องานสังคม ไม่ได้มีการออกแบบและเตรียมเนื้อหาอย่างเป็นทางการมากนัก เน้นการนำเสนอตามเหตุการณ์ที่กำลังเกิดขึ้น และมีการให้ข้อมูลความรู้ด้านกฎหมายและสิ่งแวดล้อมบ้าง ซึ่งเป็นอีกแนวทางของการต่อสู้ด้วยข้อมูล นอกเหนือไปจากการนำเสนอเรื่องของการอนุรักษ์วัฒนธรรม ความเชื่อ และสิ่งแวดล้อม ตามแบบที่ภาคประชาสังคมเชียงใหม่เคยทำมา (บัณรส บัวคลี, สัมภาษณ์, 2561, 12 พฤศจิกายน; หลัษฎ์ ขาวสุทธิ์, สัมภาษณ์, 2561, 8 ตุลาคม)

ถึงแม้ว่าในช่วงแรก สื่อสังคมจะเป็นสื่อที่สามารถดึงดูดให้ชนชั้นกลางเข้าร่วม มีพลังในการจุดประเด็นให้สังคมสนใจ โดยเห็นได้จากจำนวนของการไลค์ แชร์ การแสดงความคิดเห็น และการเข้าร่วมกิจกรรมการประชุมในพื้นที่ย่างมาก อย่างไรก็ตาม ในช่วงต่อมาความสนใจของกลุ่มดังกล่าวค่อยๆ ลดลง ผลการวิจัย

ของสุธิดา พัฒนศรีวิเชียร (2563, น. 212) เกี่ยวกับสื่อที่ชนชั้นกลางในอำเภอเมืองเชียงใหม่นิยมใช้ในการมีส่วนร่วม พบว่า เป็นสื่อสังคม ด้วยเหตุนี้ ชนชั้นกลางจึงนิยมสนับสนุนการเคลื่อนไหวผ่านสื่อสังคมมากกว่าการออกมาร่วมทำกิจกรรม เนื่องจากชนชั้นกลางทั้งในเชียงใหม่และพื้นที่อื่น มักใช้เวลาส่วนใหญ่ในการทำงานดูแลครอบครัว และเรียนหนังสือ โดยเฉพาะชนชั้นกลางที่อยู่ในเขตเมืองและมีวิถีชีวิตแบบคนเมือง ด้วยเหตุนี้ผู้นำการเคลื่อนไหวทางสังคม จึงควรพิจารณาว่าจากการที่กลุ่มชนชั้นกลางมีวิถีชีวิตแบบในเมือง ควรจะเน้นกลยุทธ์การมีส่วนร่วมผ่านทางสื่อสังคมเป็นหลักหรือไม่ และการเคลื่อนไหวในรูปแบบ online/virtual arena นี้ จะสามารถสะท้อนให้เห็นถึงจุดยืนหรือการสนับสนุนของกลุ่มนี้ได้อย่างแท้จริงหรือไม่ หรือแกนนำจะยังคงให้ความสำคัญกับการทำกิจกรรมในพื้นที่จริงหรือ physical arenas มากกว่า จึงจะถือว่าการเคลื่อนไหวทางสังคมนั้นประสบความสำเร็จอย่างแท้จริง

ถึงแม้ว่าสื่อสังคมจะเป็นสื่อหลักในการเคลื่อนไหวของเครือข่าย และยังเป็นสื่อที่เหมาะสมกับพฤติกรรมของชนชั้นกลาง แต่ชนชั้นรากหญ้างกลับไม่สามารถเข้าร่วมการเคลื่อนไหวผ่านสื่อนี้ได้มากนัก เนื่องจากหลายพื้นที่ในเชียงใหม่ยังไม่มีไฟฟ้าและอินเทอร์เน็ต รวมไปถึงค่าใช้จ่ายในการใช้อินเทอร์เน็ตที่ทำให้ชนชั้นรากหญ้าหรือชาวบ้านทั่วไปไม่สามารถเข้าถึงสื่อสังคมได้ นอกจากนี้ การใช้ภาษาและข้อมูลที่ปรากฏในสื่อสังคมของเครือข่าย พบว่า มีความเหมาะสมในการสื่อสารกับชนชั้นกลางมากกว่า เนื่องจากแกนนำส่วนใหญ่เป็นชนชั้นกลาง มีการสื่อสาร และการทำกิจกรรมร่วมกับชนชั้นกลางในเมืองเป็นหลัก จึงคุ้นเคยกับแนวทางในการสื่อสารกับชนชั้นกลางมากกว่า ซึ่งแกนนำเอง ได้พยายามชักชวนชาวบ้านในพื้นที่ใกล้เคียงป่าแห้งให้เข้าร่วมการประชุมในพื้นที่จริง แต่ชาวบ้านรู้สึกหวาดกลัวต่ออำนาจของรัฐ จึงได้แค่แอบช่วยเหลือ

เครือข่าย เช่น ช่วยจัดพื้นที่การประชุม ช่วยระดมชาวบ้านมาฟัง แต่ไม่ได้เข้าร่วมการเคลื่อนไหวอย่างจริงจัง นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยอื่นที่เป็นอุปสรรคต่อการเคลื่อนไหวของเครือข่าย ที่ทำให้จำนวนผู้เข้าร่วมลดน้อยลงอีกด้วย ทั้งการที่แกนนำถูกฟ้องร้อง การถูกควบคุมด้วยกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ สื่อสังคมจึงกลายมาเป็นเครื่องมือหลักในการเคลื่อนไหวของเครือข่าย ดังนั้น เพื่อให้จำนวนผู้เข้าร่วมไม่ลดน้อยลงไป แกนนำจึงควรออกแบบการสื่อสารผ่านสื่อสังคมให้เหมาะสมกับชนชั้นกลางในเชียงใหม่ ที่ควรจะเป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก เพื่อสร้างรู้สึกผูกพันและการมีส่วนร่วมกับเครือข่าย ในขณะที่กลุ่มรากหญ้านั้น ควรจะเลือกการทำกิจกรรมในพื้นที่ การใช้สื่อในชุมชน และอาศัยการสนับสนุนจากผู้นำชุมชนจะเหมาะสมที่สุด

2. การใช้สื่อมวลชน

โดยทั่วไปแล้ว การเคลื่อนไหวของประชาสังคมที่เป็นชุมชนขนาดเล็กในเชียงใหม่ มักไม่ค่อยมีโอกาสในการใช้สื่อมวลชนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือสื่อสาร จึงต้องมีการเดินขบวนและทำกิจกรรม เพื่อให้เป็นข่าว ในขณะที่เครือข่ายขนาดใหญ่ จะมีแกนนำที่มีประสบการณ์ในการเคลื่อนไหวได้รับการยอมรับและมีชื่อเสียง และมีสื่อมวลชนในเชียงใหม่เข้าร่วมด้วย เช่น การเคลื่อนไหวของกลุ่มภาคีฮักเจียงใหม่ (มีทนา โกสุมภ์, 2548, น. 96) สำหรับเครือข่ายขอคืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพนี้ มีสื่อมวลชนท้องถิ่นและสื่อระดับชาติที่ทำงานในท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นเครือข่ายด้วยเช่นกัน ทำให้การเคลื่อนไหวได้รับความสนใจและมีการนำเสนอข่าวโดยสื่อมวลชนอยู่เสมอ นอกเหนือไปจากการนำเสนอข่าวผ่านสื่อแบบดั้งเดิม คือ โทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์แล้ว นักข่าวยังใช้สื่อสังคมส่วนตัวในการเผยแพร่ข้อมูลด้วย ทำให้กระแสการเคลื่อนไหวของเครือข่ายเป็นที่รับรู้และได้รับการสนับสนุนจากคนจำนวนมาก นอกจากนี้แล้วประเด็นการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม

รวมไปถึงประเด็นการต่อสู้ระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจกับประชาชนธรรมดา ยังเป็นประเด็นสำคัญที่ประชาชนทั่วไปสนใจ เป็นประเด็นที่มีคุณค่าข่าวสื่อจึงให้ความสนใจ ในขณะที่สื่อมวลชนบางส่วนเองยังเป็นชาวเชียงใหม่ จึงมีความรู้สึกร่วมไปกับการเคลื่อนไหวของเครือข่ายประกอบกับการที่แกนนำทำงานด้านการเคลื่อนไหวทางสังคมมานาน จึงมีความสนิทสนมใกล้ชิดกับสื่อมวลชน และแกนนำบางคน เช่น บัณรส บัวคลี่ เป็นอดีตนักข่าว จึงมีความรู้ในการเลือกนำเสนอประเด็นและข้อมูลข่าวสารที่สื่อสนใจ

อย่างไรก็ดี สื่อมวลชนเป็นสื่อที่เข้าถึงประชาชนในวงกว้าง โดยเฉพาะในระดับประเทศ แต่ไม่มีผลต่อการระดมพลในการเคลื่อนไหวทางการเมืองเท่ากับสื่อสังคม เนื่องจากธรรมชาติของสื่อกระแสหลักจะไม่เน้นการนำเสนอเนื้อหาด้วยน้ำเสียง (Tone) ที่เร้าอารมณ์ โดยเฉพาะการชักชวนให้คนเข้าร่วมการเคลื่อนไหวเหมือนสื่ออิสระหรือสื่อสังคมบางสื่อ โดยสื่อมวลชนจะเน้นการนำเสนอเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และให้ข้อมูลจากฝ่ายที่เกี่ยวข้องตามจริง ด้วยการที่เครือข่ายขอคืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ เป็นการต่อสู้กับหน่วยงานรัฐขนาดใหญ่ จำเป็นที่จะต้องได้รับความสนใจในวงกว้าง เพื่อให้คนทั้งประเทศรับรู้ถึงปัญหาและข้อร้องเรียน และแสดงให้เห็นถึงน้ำหนัก พลัง และความสำคัญในการเคลื่อนไหวของเครือข่าย การปรากฏเป็นข่าวในสื่อมวลชนระดับประเทศอย่างสม่ำเสมอ จึงเป็นสิ่งที่สำคัญต่อเครือข่าย เพื่อแสดงให้เห็นสังคมได้ถึงความเคลื่อนไหวของกลุ่ม และแสดงให้ผู้มีอำนาจได้เห็นว่า ประเด็นนี้ยังคงได้รับความสำคัญจากสื่อในระดับประเทศอยู่เสมอ เครือข่ายจึงอาศัยสื่อสังคมเป็นหลัก และสื่อมวลชนเป็นสื่อรองในการสื่อสารควบคู่กันไป

3. การใช้สื่อเฉพาะกิจ

เมื่อมีสื่อสังคมเกิดขึ้น การใช้สื่อเฉพาะกิจของภาคประชาสังคมจึงลดน้อยลง ทำให้การผลิตโปสเตอร์

ใบปลิวต่างๆ เปลี่ยนมาเป็นการผลิตและโพสต์ในสื่อสังคมแทน แต่ยังคงมีการใช้สื่อเฉพาะกิจที่เป็นสัญลักษณ์ของเครือข่ายอยู่ เช่น การผูกผ้าสีเขียว การใส่เสื้อสีเขียว ธงสีเขียว การใช้สติ๊กเกอร์ เป็นต้น ในช่วงที่ผ่านมา ก่อนที่จะมีสื่อสังคม ภาคประชาสังคมเชียงใหม่มีการผลิตสื่อหนังสือ วิซีดี โบรชัวร์ โปสเตอร์ เพลง เพื่อแจกจ่ายไปยังสมาชิก สื่อมวลชน และผู้ที่อยู่นอกเครือข่าย และยังมีการผลิตสื่อที่มีสัญลักษณ์แสดงออกถึงจุดยืนและความต้องการของกลุ่ม เช่น การใช้สัญลักษณ์รูปนกพิราบ จำนวน 1 ตัว คือ เพื่อแสดงว่ากลุ่มของตนเองต่อต้านนโยบายของรัฐทุกเรื่อง นกจำนวน 5 ตัว คือ การยอมรับในบางเรื่อง (อรรถพล วงศ์ชัย, 2553, น. 122) และยังมีการผลิตสื่อที่มีสีหรือสัญลักษณ์บนเสื้อเพื่อใช้ในการชุมนุม ประชุม ทำกิจกรรม เช่น การสวมเสื้อสีเหลืองเพื่อเทิดทูนสถาบันกษัตริย์ เป็นต้น (มุขลินท์ ชัยชมภู, 2550, น. 156)

4. สื่อบุคคลและ Influencers

ภาคประชาสังคมเชียงใหม่มีการใช้สื่อบุคคลในการเคลื่อนไหวของมานานแล้ว เพราะแกนนำเป็นผู้ที่มีชื่อเสียงและได้รับการยอมรับในวงสังคมมานาน แกนนำจึงกลายมาเป็นผู้สื่อสารหลัก เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือ และทำให้สื่อสนใจที่จะมาทำข่าว สำหรับแกนนำเครือข่ายขอพื้นที่ป่าดอยสุเทพ ยังคงทำหน้าที่นี้เช่นกัน และยังมีการใช้สื่อสังคมของตนเอง ในการสื่อสารจุดยืน และให้ข้อมูลไปพร้อมกับเพจหลักของเครือข่ายฯ เป็นผู้แถลงข่าว ให้สัมภาษณ์ แสดงความคิดเห็นในที่สาธารณะ เข้าร่วมการเดินขบวนและทำกิจกรรมอื่นๆ นอกจากกลุ่มแกนนำหลักแล้ว ยังมีนักวิชาการ แพทย์ สื่อมวลชน ฯลฯ ที่มีชื่อเสียงและมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นทั้งในเชียงใหม่และในระดับประเทศ ออกมาร่วมสนับสนุนการเคลื่อนไหวผ่านสื่อสังคม จึงช่วยให้ประชาชนทั่วไปมีความรู้สึกเชื่อถือและออกมาสับสนุนเครือข่ายเพิ่มมากขึ้น ซึ่งกลยุทธ์นี้ ยังคงเป็นแบบเดิมที่ภาคประชาสังคมเชียงใหม่เคยทำมา นั่นคือ การให้

แกนนำเป็นกระบอกเสียงในการสื่อสาร (spokesperson) อย่างเป็นทางการ เพื่อควบคุมข้อมูล ความคิดเห็น การเคลื่อนไหวให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ ยังมีสมาชิกในเครือข่ายที่เป็นนักวิชาการ นักการเมือง ท้องถิ่น นักเคลื่อนไหวทางสังคม สื่อมวลชน นักร้อง ที่ได้รับการยอมรับนับถือและอาศัยอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ มาช่วยสนับสนุนและรณรงค์การเคลื่อนไหวด้วย (มัทนา โกสุมภ์, 2548, น. 96)

5. การใช้กิจกรรมเพื่อการสื่อสาร

การใช้กิจกรรมของ“เครือข่ายขอคืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ” เป็นอีกยุทธวิธีหนึ่งที่ใช้ในการสื่อสาร ข้อเรียกร้อง และอัตลักษณ์ของเครือข่าย โดยกิจกรรมมีการจัดทำในสองพื้นที่หรือ arenas คือ การทำกิจกรรมในพื้นที่จริง (physical arena) และการทำกิจกรรมในพื้นที่ออนไลน์ผ่านสื่อสังคม (online/virtual arena) ซึ่งรูปแบบหลังนั้น เป็นทั้งการสร้างกิจกรรมสำหรับมีส่วนร่วมผ่านสื่อสังคม และการถ่ายทอดกิจกรรมในพื้นที่จริงผ่านสื่อสังคม ซึ่งการเคลื่อนไหวด้วยกิจกรรมของเครือข่ายขอคืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ มีความคล้ายคลึงกับกิจกรรมที่กลุ่มภาคีคนฮักเชียงใหม่และกลุ่มอื่นในเชียงใหม่ที่เคยทำมา ทั้งการเดินขบวน การร่วมชุมนุม การจัดนิทรรศการ การร้องเพลง แต่งเพลง การปั่นจักรยาน การทำงานศิลปะ และยังมีการจัดกิจกรรมตามรูปแบบความถนัดของแกนนำตามที่ได้อธิบายไปแล้ว คือ สายร้อน และสายเย็น กนกวรรณ แสนศรี (2562, น. 90-94) ได้สรุปกิจกรรมที่ใช้ในการเคลื่อนไหวทางสังคมของเครือข่าย คือ กิจกรรมการส่งหนังสือถึงหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง กิจกรรมการเดินเท้า กิจกรรมการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กิจกรรมการชุมนุมประท้วงเพื่อเรียกร้องและแสดงออก ซึ่งจัดขึ้นที่ลานท่าแพ สถานที่ราชการและสถานที่ที่เกี่ยวข้อง กิจกรรมเดินป่าเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ และการตระหนักถึงการหวงแหนผืนป่า กิจกรรมการจัดริ้วขบวน เพื่อเดินขบวนเชิญชวนให้ผู้คนในจังหวัด

เชียงใหม่ออกมาร่วมการเคลื่อนไหว กิจกรรมการปั่นจักรยาน กิจกรรมการผูกมัดบันไดสี่เหลี่ยมรอบต้นไม้ บริเวณรอบตัวเมืองเชียงใหม่ กิจกรรมการเผาพริก เผาเกลือสาปแช่งผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้บ้านป่าแห่ง กิจกรรมพิธีสืบทอดและบูชา กิจกรรมการประกอบ พิธีกรรมอาบปณกิจศพ โดยมีการสวดบังสุกุล เผาโรงศพ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี จะพบว่า กิจกรรมบางอย่าง มีความคล้ายคลึงกับการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มเสื้อแดงเสื้อเหลืองในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งน่าจะมาจากการที่แกนนำบางคนเคยมีประสบการณ์ในการเข้าร่วมและสนับสนุนการเคลื่อนไหวดังกล่าว และยังมีกิจกรรมด้านวัฒนธรรมล้านนา ความเชื่อและศาสนา ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของเครือข่ายประชาสังคมในเชียงใหม่ เช่น การเดินขบวนด้วยแนวคิดแม่น้ำ 5 สาย การชุมนุมด้วยสัญลักษณ์ความเป็นล้านนา มีการแต่งกายด้วยชุดพื้นเมือง การเล่นดนตรีพื้นเมือง การร้องเพลงพื้นเมือง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในการชุมนุมจะพบการผสมผสานของทั้งเสื้อผ้าเครื่องแต่งกายที่แสดงความเป็นเครือข่าย เช่น การแต่งกายด้วยสีเขียว และยังมีการแต่งกายแบบพื้นเมืองล้านนาผสมผสานกันไป ซึ่งเป็นสิ่งที่เครือข่ายต้องการสร้างให้เป็นอัตลักษณ์ในการเคลื่อนไหว นั่นคือ ความเป็นประชาชนท้องถิ่น ที่ต่อสู้กับข้าราชการจากส่วนกลาง ความเป็นล้านนาและความศักดิ์สิทธิ์ที่มีค่าควรแก่การอนุรักษ์

สำหรับกิจกรรมที่ภาคประชาสังคมเชียงใหม่ ในภาพรวมนิยมจัดขึ้นนั้น มีหลากหลายวัตถุประสงค์ เช่น กิจกรรมที่จัดขึ้นเพื่อชี้แจง แสดงจุดยืน เรียกร้อง แลกเปลี่ยน ปรีกษา สรุปความคิดเห็นของกลุ่ม ทั้งในรูปแบบของการประชุม การเดินขบวน และยังมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมในท้องถิ่น โดยเฉพาะกลุ่มประชาสังคมที่เคลื่อนไหวมานาน ที่แกนนำมักจะเน้นการอนุรักษ์วิถีชีวิตและวัฒนธรรมความเป็นเชียงใหม่ ในขณะเดียวกัน ยังมีการใช้สัญลักษณ์สะท้อนให้เห็นถึง

จุดยืนและข้อเรียกร้อง รวมไปถึงการสร้างข่าวเพื่อดึงดูดความสนใจจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น การถือป้ายแสดงจุดยืน การแต่งกายด้วยเสื้อผ้าและอุปกรณ์ที่เป็นสัญลักษณ์ของกลุ่ม นอกจากนี้ ยังมีการจัดเวทีประชุม เพื่อระดมความคิดเห็น หยั่งเสียง ขอความเห็นชอบ และสร้างแนวร่วม เช่น กรณีการเคลื่อนไหวทางสังคมของชุมชนฝ่ายพลุคำ ตำบลสารภี อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ (วรรณธิดา วงศ์เรือน, 2555, น. 77-80) และยังมีเวทีประชุมที่จัดโดยหน่วยงานรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการเพื่อโน้มน้าวใจ ให้ข้อมูล และเก็บรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นของคนในพื้นที่ นอกจากนี้ ในบางการเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นในชุมชน จะมีการนำกิจกรรมมาช่วยสร้างความสัมพันธ์กับคนในชุมชนหรือในกลุ่ม เช่น การจัดงานกีฬา งานดนตรี งานประเพณี เพื่อช่วยสร้างความสนิทสนมไว้วางใจ และเป็นความบันเทิงที่ทุกคนเข้าร่วมได้ เพื่อนำไปสู่กิจกรรมอื่นที่ยากขึ้นในอนาคต (โอฬาร อ่องพะ, 2559, น. 106) นอกจากนี้ ยังมีการแสดงละคร การแสดงดนตรี การจัดนิทรรศการ การประกวดแข่งขันที่เกี่ยวข้องกับประเด็นในการเคลื่อนไหว ซึ่งเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการสื่อสาร ที่ช่วยสร้างความบันเทิง ความสนิทสนม ทำให้ประชาชนหลากหลายกลุ่มสามารถเข้าร่วมกิจกรรมได้มากขึ้น ซึ่งกิจกรรมในลักษณะนี้ บางครั้งมีการจัดในชุมชน และยังมี การจัดในพื้นที่ที่มีการเดินขบวนและการชุมนุม นอกจากกิจกรรมเพื่อความสนุกสนานแล้ว ในบางการเคลื่อนไหว ยังมีการร่วมทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำดี ซึ่งเป็นการทำให้สังคมได้เห็นถึงภาพลักษณ์ที่ดีของกลุ่ม เช่น การบริจาคเลือด การปลูกต้นไม้ การบริจาคสิ่งของ บริจาคเงินทอง การเลี้ยงอาหารเด็กและคนยากจน เป็นต้น อีกลักษณะเด่นของการเคลื่อนไหวทางสังคมในเชียงใหม่ คือ การจัดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อทางศาสนา ที่มักจะมีการจัดขึ้นในบริเวณที่เป็นพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ และเป็นพื้นที่เป้าหมาย เช่น การทำกิจกรรมบริเวณลานครูบาศรีวิชัย เนื่องจากเป็นจุดสังเกต (landmark) ที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นเชียงใหม่ และครูบาศรีวิชัยยังเป็นพระ

ที่คนเชียงใหม่เคารพนับถือเป็นอย่างมาก จึงมักจะมีการจัดกิจกรรมที่บริเวณนี้เสมอ และสื่อมวลชนเองก็ให้ความสนใจมาทำข่าวเช่นกัน โดยกิจกรรมที่นิยมจัดมักจะเป็นการรวมกลุ่มไปกราบไหว้ขอพร ทำพิธีทางพุทธศาสนา จัดพิธีบายศรีสู่ขวัญ อ่านแถลงการณ์ ร้องเพลงชาติ เป็นต้น

นอกเหนือไปจากกิจกรรมเชิงบวกแล้ว ยังมีอีกกิจกรรมที่ภาคประชาสังคมนิยมจัดทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น คือ การใช้กิจกรรมเชิงลบ เช่น การเผาพริก เผาเกลือ การเผาโลงศพ การอดอาหาร เป็นต้น เพื่อกระตุ้นความรู้สึกโกรธแค้น กดดันของผู้เข้าร่วม รวมไปถึงการสร้างความหวาดกลัวต่อผู้ที่ถูกสาปแช่ง และยังช่วยให้ได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนและสาธารณะ ซึ่งจะพบทั้งในกลุ่มประชาสังคมขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ทั้งกรณีคัดค้านสวนสัตว์กลางคืนจังหวัดเชียงใหม่ และการเคลื่อนไหวของเครือข่ายขอคืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ และยังมี การวางพวงหรีด เผาโลงศพ เพื่อไว้อาลัยให้กับความล้มเหลวของนโยบาย โครงการ หรือหน่วยงาน นอกจากนี้ ยังมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองในเชียงใหม่ ที่หลายครั้งนิยมใช้ความรุนแรง เช่น การกรีดเลือด การสาธิตเลือด การเผาทำลาย เป็นต้น

กลยุทธ์การสื่อสารด้วยอัตลักษณ์วัฒนธรรมล้านนา ศาสนา และความเชื่อ

ลักษณะเด่นของการเคลื่อนไหวทางสังคมของประชาสังคมเชียงใหม่ โดยเฉพาะเครือข่ายขนาดใหญ่ คือ การใช้อัตลักษณ์วัฒนธรรม ไม่ว่าจะเป็นวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ วัฒนธรรมล้านนา และยังมีการใช้ความเชื่อทางศาสนาพุทธ คริสต์ และความเชื่อเรื่องผีมาเป็นแนวทางในการต่อสู้ โดยเฉพาะในการปกป้องรักษามรดกทางวัฒนธรรมและพื้นที่อยู่อาศัย ด้วยการสร้างคุณค่าของพื้นที่ดังกล่าวผ่านวัฒนธรรมความเชื่อ ความศักดิ์สิทธิ์ หากมีการเปลี่ยนแปลง การทำลาย การละเมิด จะถือว่าเป็นการลบหลู่ดูหมิ่นความเชื่อ

ความศรัทธาของชุมชน โดย จามะรี เชียงทอง (2543, น. 42-43) อธิบายลักษณะการต่อสู้แนวนี้ว่า เป็นการเคลื่อนไหวในลักษณะของวัฒนธรรมมนุษยธรรมนิยมที่พบในช่วงปี 2525 เช่น การที่ศูนย์สังคมพัฒนา สังฆมณฑลเชียงใหม่ ทำงานร่วมกับชาวกะเหรี่ยงปกากะญอ โดยเปลี่ยนจากการสงเคราะห์มาเป็น การช่วยพัฒนาคนและเน้นการรักษาวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมด้วยแนวทางวัฒนธรรม มีการศึกษาค้นคว้า วัฒนธรรมร่วมกับชาวบ้าน มีการสร้างความสัมพันธ์ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน จนนำมาสู่การเกิดขึ้นของเครือข่ายผ้าป่าข้าว เครือข่ายรักษาป่า โดยให้ชาวเขามิพบาปในการอนุรักษ์ป่าร่วมกับรัฐ มีการเชื่อมโยงแนวคิดสิ่งศักดิ์สิทธิ์มาช่วยในการรักษาป่า และยังมีการใช้วิธีบวชป่าเพื่อป้องกันการตัดไม้ ซึ่งแนวคิดในการเคลื่อนไหวโดยกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้ ได้กลายมาเป็นแนวทางให้กับกลุ่มประชาสังคมในเชียงใหม่และพื้นที่ในภาคเหนือ ในการเคลื่อนไหวทางสังคมด้วยอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมในเวลาต่อมา

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า แกนนำหลายคนของเครือข่ายขอคืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ เป็นกลุ่มที่ทำงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนมานาน และยังเป็นภาคประชาสังคมในระยะที่ 2 ที่ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์วัฒนธรรมและปกป้องความเป็นท้องถิ่น จึงยังคงชูจุดเด่นไปที่การใช้วัฒนธรรมล้านนา ศาสนาและความเชื่อในชุมชน ในการสร้างอัตลักษณ์ของเครือข่าย ธเนศวร์ เจริญเมือง ผู้เชี่ยวชาญประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองท้องถิ่นของล้านนา (ปีปิซี ไทย, 2561, ออนไลน์) กล่าวถึงกลยุทธ์ของภาคประชาสังคมเชียงใหม่ทั้งในอดีตและปัจจุบันว่า “กรณีบ้านป่าแห่งนี้ มีความคล้ายคลึงกับกรณีกระเช้าไฟฟ้าขึ้นดอยสุเทพ ซึ่งชาวเชียงใหม่ได้รวมพลังกันคัดค้านมาสองครั้ง ในปี 2548 และ 2557 จนทำให้โครงการไม่สามารถจะสร้างได้ซึ่งการต่อสู้เช่นนี้ ทำให้กลุ่มอนุรักษ์เชียงใหม่มีองค์ความรู้ในการจัดรูปขบวนและเรียกระดมพลังของแนวร่วม” และ “ทำเล

ที่ตั้งพัวพันดอยสุเทพ คนล้านนาได้รับการสั่งสอนให้รักและถือว่าดอยสุเทพเป็นดอยศักดิ์สิทธิ์ เพราะมองจากมุมใดก็เห็นดอยสุเทพเกิดความรู้สึกผูกพัน พื้นที่ที่มีชาวผู้คนที่รวมใจกันต่อต้าน”

นักวิชาการในยุค 1980 ยอมรับว่า วัฒนธรรม คือ อำนาจรูปแบบหนึ่ง การที่วัฒนธรรมรองถูกกดขี่จากวัฒนธรรมหลัก จึงช่วยสร้างความเห็นใจ ความเจ็บช้ำน้ำใจ จนเกิดความสามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันและนำไปสู่การเคลื่อนไหวทางสังคมได้ (Swidler, 1995, p. 30) ด้วยเหตุนี้ เราจึงเห็นการเคลื่อนไหวของ “เครือข่ายขอคืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ” ที่มีการสร้างอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมล้านนา มีการต่อสู้กับอำนาจของรัฐและกฎหมาย ต้องการที่จะอนุรักษ์วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม และปกป้องพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ที่เป็นที่ตั้งของพระธาตุดอยสุเทพ ที่เป็นทีเคารพรักของชาวเชียงใหม่และชาวพุทธทุกคน โดยเห็นได้จากความคิดเห็นของนายนิกร วิสัฏฐ์ ประธานสมาคมเพื่อสิทธิและเสรีภาพ (สสส.) (มติชนออนไลน์, 2561, ออนไลน์) ที่กล่าวว่า “ป่าแห่งนี้ ทำไมคนชั้นกลาง คน กทม. ถึงสนับสนุนเพราะดอยสุเทพเป็นดินแดนศักดิ์สิทธิ์และครูบาศรีวิชัยมันสะกิดใจเราไม่ให้อยู่เฉยๆ แม้อีกฝ่ายหนึ่งจะบอกว่าถูกกฎหมายทุกขั้นตอนก็ตาม...เราต้องปลุกเสกพื้นที่รวมกันเพื่อเหลือไว้ให้ลูกหลานต่อไป”

แกนนำและผู้เข้าร่วมการเคลื่อนไหวหลักจึงใช้อัตลักษณ์นี้ เป็นกลยุทธ์การใช้อำนาจด้านวัฒนธรรมต่อสู้กับอำนาจอื่นที่มีพลังเหนือกว่า คือ อำนาจทางการเมือง เงิน และกฎหมาย โดยเฉพาะวัฒนธรรมท้องถิ่นของประชาชนที่มีอำนาจด้อยกว่า ทำให้การต่อสู้แข่งขันของฝ่ายวัฒนธรรมรองได้รับความเห็นใจ รวมไปถึงการสร้างเนื้อหาและการสื่อสารให้เห็นถึงความเสียเปรียบ และวัฒนธรรมท้องถิ่นที่ถูกทำลายโดยฝ่ายรัฐ เป็นการใช้อำนาจที่ด้อยกว่ามาต่อสู้กับฝ่ายที่มีอำนาจเหนือกว่า ซึ่งเป็นหนึ่งในกลยุทธ์การเคลื่อนไหวทางสังคมที่นิยมใช้กันมาก คือ การใช้ Injustice and Grievances ของ

ฝ่ายที่ถูกรังแกกดขี่ มาเป็นแรงจูงใจให้ผู้ที่เห็นใจเข้ามา ร่วมการเคลื่อนไหวทางสังคมมากขึ้น (Zald, 2008, p. 267) ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า การใช้วัฒนธรรมเป็น กลยุทธ์ในการสร้างอัตลักษณ์และสื่อสารเป็นแนวทางที่ดี ช่วยให้ภาคประชาสังคมสามารถนำเสนอตัวตนของกลุ่ม และได้รับการยอมรับและจดจำจากสังคม

อย่างไรก็ตาม การใช้วัฒนธรรม โดยเฉพาะวัฒนธรรม ท้องถิ่น ไม่ใช่คำตอบสำหรับทุกการเคลื่อนไหวและ ทุกกลุ่ม เนื่องจากบริบททางสังคมในยุคปัจจุบัน ที่เปลี่ยนแปลงไป ความเป็นเมืองเริ่มเข้ามาแทนที่วิถีชีวิต แบบท้องถิ่น ผู้คนเริ่มมีปฏิสัมพันธ์กันน้อยลง และการมี ส่วนร่วมกับท้องถิ่นก็ลดน้อยลงเช่นกัน ประชาชนที่อยู่ อาศัยในพื้นที่ดั้งเดิมเริ่มย้ายออกไปอยู่ที่อื่น คนนอกพื้นที่ อพยพเข้ามาอยู่แทนที่พร้อมกับนำวิถีชีวิตจากที่อื่นเข้ามา โดยเฉพาะในเขตเมือง ทำให้อัตลักษณ์ล้านนา ความเชื่อ ทางศาสนา ไม่ใช่สูตรสำเร็จ ที่สามารถสร้างผลสำเร็จ ในการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อปกป้องความเป็นท้องถิ่น ได้เสมอไป โดยเฉพาะการเคลื่อนไหวล่าสุดของ เครือข่ายขอคืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพที่พบว่า แกนนำส่วนใหญ่เป็นชนชั้นกลาง ที่ทำกิจกรรมกับพื้นที่ในเขตเมือง เป็นส่วนใหญ่ แกนนำบางคนยังไม่ใช่คนในพื้นที่ ทำให้ การใช้สื่อและกิจกรรมที่ถ่ายทอดออกไป (ถึงแม้ว่า บางครั้งจะมีการพูดภาษาท้องถิ่น) มุ่งเน้นไปที่ชนชั้นกลาง เป็นหลัก ซึ่งกลุ่มที่เหมาะสมกับกลยุทธ์และอัตลักษณ์นี้ เป็นกลุ่มชนชั้นกลางที่อยู่อาศัยในเชียงใหม่มานาน มีความเป็น “คนเมือง” หรือคนเชียงใหม่ ที่เข้าใจและ ซาบซึ้งกับความเป็นล้านนา ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ มักจะมีอายุ 40 ปีขึ้นไป ยังมีความผูกพันและมีส่วนร่วมกับท้องถิ่น และเป็นกลุ่มที่มีเวลาว่างมากขึ้น มีสถานะทางเศรษฐกิจ ที่ดีขึ้น ทำให้คนกลุ่มนี้กลายมาเป็นกลุ่มหลักที่เข้าร่วม การเคลื่อนไหวกับเครือข่ายในช่วงที่ผ่านมา ในขณะที่ ชนชั้นกลางบางกลุ่มในเขตเมืองที่เป็นคนรุ่นใหม่ยังต้อง ทำงานเลี้ยงชีพ จึงมีพฤติกรรมการใช้ชีวิตและมีส่วนร่วม ที่ต่างออกไปจากกลุ่มแรก งานวิจัยของ พิมพ์นิภา

เต็งไตรรัตน์ (2547, น. 102) พบว่า ชนชั้นกลางใน เขตเมืองมีส่วนร่วมน้อย ถึงแม้ว่าจะได้รับผลกระทบมาก จากปัญหาสิ่งแวดล้อมก็ตาม โดยผู้วิจัยอธิบายว่า ชนชั้นกลางกลุ่มนี้มุ่งเน้นการทำมาหากิน การประกอบ อาชีพมากกว่าการเสียเวลาเข้าร่วม และเวลาที่มี ยังถูก กำหนดด้วยการเข้าออกจากการทำงานเป็นหลักอีกด้วย

นอกเหนือไปจากคนในพื้นที่ที่เริ่มขาดความสนใจและ ซาบซึ้งกับวัฒนธรรมความเชื่อท้องถิ่นแล้ว ยังพบว่า ชนชั้นกลางรุ่นใหม่ที่เป็นนักเรียนนักศึกษาหลายคนที่เกิด และเติบโตในพื้นที่ มีการเข้าร่วมการเคลื่อนไหวน้อยมาก เช่นกัน เนื่องจากกลุ่มเหล่านี้มีวิถีชีวิตแบบคนในเมือง นั่นคือ ใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับการเรียนและการทำ กิจกรรมกับเพื่อนฝูง บางคนยังเรียนพิเศษทั้งช่วงเย็นและ ในวันหยุด จึงขาดการมีส่วนร่วมกับท้องถิ่น และไม่ได้ สัมผัสใกล้ชิดกับทางวัฒนธรรมมากนัก ดังนั้น การออกมา เคลื่อนไหวทางสังคมเพื่ออนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม และศาสนา อาจจะเป็นเรื่องไกลตัว และไม่มีผลกระทบ ที่ชัดเจนและรุนแรงต่อวิถีชีวิตของพวกเขา โดย Mayer N. Zald (2008, p. 273) ได้อธิบายถึง Cultural contradictions ว่า ในการเคลื่อนไหวทางสังคมที่มีการใช้วัฒนธรรมเป็นเครื่องมือ หรือกลยุทธ์ อาจจะได้ผล ที่แตกต่างกันในแต่ละสถานการณ์และสถานที่ เช่น การใช้ประเด็นสิทธิสตรี หรือความไม่เท่าเทียมกันของ คนผิวดำในการเคลื่อนไหวทางสังคม อาจจะได้ผลใน สังคมที่มีวัฒนธรรมคล้ายคลึงกัน ผู้คนจึงมีความรู้สึก เข้าใจเห็นใจ มีผู้เข้าร่วมการเคลื่อนไหวมาก แต่ในทาง กลับกัน ประเด็นดังกล่าวอาจจะไม่ได้รับความสนใจจาก สังคมที่มีบริบททางวัฒนธรรมที่แตกต่างออกไป เช่น สังคมที่ไม่ให้ความสำคัญกับสิทธิสตรี หรือสังคมที่มี คนผิวดำน้อยกว่าชนชาติอื่น พวกเขาจึงไม่เห็น ความสำคัญของสิทธิและความเท่าเทียม เป็นต้น เช่น เดียวกับการเคลื่อนไหวของเครือข่ายขอคืนพื้นที่ป่าดอย สุเทพ ที่ใช้วัฒนธรรมล้านนาเป็นอัตลักษณ์ กลับไม่ สามารถดึงดูดคนรุ่นใหม่ที่เป็นเยาวชนและชนชั้นกลาง

บางกลุ่มให้เข้าร่วมได้มาก ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ว่า
อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมล้านนาที่น่าเสนอไปนั้น ทำให้
คนรุ่นใหม่ไม่สามารถเข้าถึงได้ เพราะมีรูปแบบที่เป็น
พิธีกรรมศักดิ์สิทธิ์ สูงค่า บางครั้งเป็นรูปแบบดั้งเดิม
ประกอบกับการที่กลุ่มแกนนำเอง มีอายุแตกต่างไปจาก
กลุ่มคนรุ่นใหม่ค่อนข้างมาก ทำให้การสื่อสารอัตลักษณ์นี้
ไม่สามารถดึงดูดให้คนรุ่นใหม่สนใจและเห็นความสำคัญ
ได้อย่างที่แกนนำต้องการ และแกนนำเองอาจจะไม่ได้
คาดหวังให้คนรุ่นใหม่เป็นเป้าหมายหลักในการเข้าร่วม
ก็เป็นได้

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นของพื้นที่ที่ใช้ในการเคลื่อนไหว
ที่ส่งผลให้กลุ่มอื่นเข้าร่วมน้อย นายชัชวาลย์ ทองดีเลิศ
ที่ปรึกษาและแกนนำหลักเครือข่ายขอลีนผืนป่าดอยสุเทพ
(มติชนออนไลน์, 2561, ออนไลน์) ยอมรับว่า “กรณี
ป่าแห่งบนดอยสุเทพได้มีการเปิดสภาพลเมืองเชียงใหม่
และประชาชนทั่วประเทศต่างคุยกันเรื่องทวงคืนผืนป่า
ดอยสุเทพ ขณะที่ประเด็นเรื่องป่าชุมชนเป็นประเด็นที่
ค้างใจ” และ “หากสังเกตการเคลื่อนไหวทางคืนป่าแห่ง
ดูเหมือนเป็นเรื่องของคนในเมือง เพราะดอยสุเทพ เป็น
ชัยภูมิการตั้งเมืองเชียงใหม่ ทำให้คนในเมืองรู้สึกหนัก
ขณะที่คนในชนบทยังรู้สึกโล่ง” อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์
อาจารย์จากคณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
กล่าวถึงประเด็นระหว่างชนชั้นกลางและชาวบ้านว่า
“แม้ป่าแห่งจะเป็นชัยชนะที่สำคัญของชาวเชียงใหม่
แต่ที่กังวล คือ เป็นการเคลื่อนไหวของชนชั้นกลางในเขต
เมืองที่มีต่อป่าเขา สิ่งสำคัญที่ต้องคิด คือ ป่าแห่งต้องทำ
แต่ต้องระวังป่าที่ไม่แห่งด้วย เพราะชาวบ้านกำลัง
เดือดร้อนแต่ไม่มีชนชั้นกลางร่วมสนับสนุน อย่าให้เกิด
ความรู้สึกว่าชาวบ้านอยู่ในป่าไม่ได้” (มติชนออนไลน์,
2561, ออนไลน์) ความขัดแย้งและความแตกต่างระหว่าง
ชนชั้นกลางในเมือง และชนชั้นรากหญ้าที่อยู่นอกเขต
เมือง จึงเป็นอีกประเด็นสำคัญที่ส่งผลให้จำนวนของ
ผู้เข้าร่วมจากชาวรากหญ้าน้อย ดังนั้น หากแกนนำ
ต้องการที่จะได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มนี้ ควรที่จะ

ออกแบบกลยุทธ์การสื่อสารให้เหมาะสมกับกลุ่มนี้ และ
แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจและจริงใจที่จะทำงานร่วมกัน
ซึ่งน่าจะช่วยให้การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมใน
อนาคต มีผู้เข้าร่วมที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้เกิด
พลังในการเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงหรือการต่อต้าน
การเปลี่ยนแปลงได้อย่างที่ภาคประชาสังคมต้องการ

บทสรุป

การเคลื่อนไหวทางสังคมของภาคประชาสังคม
เชียงใหม่ มีจุดเด่นในการใช้อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม
ล้านนาและความเชื่อทางศาสนาเป็นกลยุทธ์ใน
การสื่อสารและการเคลื่อนไหว ซึ่งในระยะหลังมีการใช้
สื่อสังคมเป็นสื่อหลักในการสื่อสาร ทั้งในการนำเสนอ
ข้อเรียกร้อง และเพิ่มจำนวนการมีส่วนร่วมของ
ผู้สนับสนุน อย่างไรก็ตาม สถานการณ์การถูกควบคุม
การชุมนุม ทำให้กิจกรรมในพื้นที่ต้องถูกจำกัด รวมไปถึง
ความสนใจในการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้สนับสนุนเริ่ม
ลดน้อยลง ภาคประชาสังคมจึงควรพิจารณาการใช้
สื่อสังคมเพื่อเข้ามาทดแทนการเคลื่อนไหวทางสังคม
ในพื้นที่จริง และควรที่จะพิจารณาถึงกลุ่มเป้าหมายว่า
เหมาะสมกับการใช้สื่อและเนื้อหาในลักษณะไหน
โดยเฉพาะสื่อสังคมที่เหมาะสมกับชนชั้นกลางมากกว่า
ชนชั้นรากหญ้า ในขณะที่กลยุทธ์ในการใช้อัตลักษณ์ทาง
วัฒนธรรมล้านนาความเชื่อ อาจจะไม่มีความเหมาะสมกับ
ชนชั้นกลางและรากหญ้าบางส่วนที่เป็นวัยกลางคนขึ้นไป
ยังมีความผูกพันใกล้ชิดกับท้องถิ่น ในขณะที่ชนชั้นกลาง
รุ่นใหม่ ที่ใช้ชีวิตตามแบบวิถีคนในเมือง ขาดปฏิสัมพันธ์
กับท้องถิ่น อาจจะไม่ตระหนักถึงความสำคัญ รวมไปถึง
รูปแบบที่เครือข่ายใช้ยังมีความเป็นพิธีกรรมที่สูงค่าและ
ศักดิ์สิทธิ์ จนทำให้คนรุ่นใหม่เข้าไม่ถึงคนกลุ่มนี้จึงเข้า
ร่วมการเคลื่อนไหวในลักษณะนี้น้อยลง ด้วยบริบทของ
สังคมและพฤติกรรมการใช้สื่อและการใช้ชีวิตของ
กลุ่มเป้าหมายที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้นำภาคประชาสังคม
จึงควรพิจารณาถึงการสร้างสรรค์อัตลักษณ์ใน

การเคลื่อนไหวกว้างให้เหมาะสมกับแต่ละกลุ่มและแต่ละบริบท ไม่ควรที่จะใช้กลยุทธ์สื่อสารและอัตลักษณ์รูปแบบเดียวกับทุกกลุ่ม เพราะจำนวนและการคงอยู่

ของผู้เข้าเข้าร่วมกลุ่ม เป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การเคลื่อนไหวกว้างทางสังคมของภาคประชาสังคม ประสบความสำเร็จได้ตามเป้าหมาย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กนกวรรณ แสนศรี. (2562). *บทบาทและการเคลื่อนไหวภาคประชาสังคมในกระบวนการนโยบาย กรณีศึกษา ป่าแห่งบริเวณเชิงดอยสุเทพ จังหวัดเชียงใหม่*. (การค้นคว้าอิสระหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร. กรุงเทพมหานคร.
- กานต์ชนก ประกาศุฒิสาร. (2552). *การเคลื่อนไหวของประชาสังคมในเมืองเชียงใหม่ ต่อประเด็นปัญหาที่เกิดจากความเปราะบางระหว่างปี พ.ศ. 2540-พ.ศ. 2551*. (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, บัณฑิตวิทยาลัย, การเมืองและการปกครอง. เชียงใหม่.
- จามะรี เชียงทอง. (2543). *วิวัฒนาการของประชาสังคมในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ธนาคารพัฒนาเอเชีย. (2554). *ภาคประชาสังคมในประเทศไทยโดยสังเขป*. สืบค้นจาก <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29444/csb-tha-th.pdf>
- จิระศักดิ์ รูปสุวรรณ. *แกนนำเครือข่ายขอคืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ*. (2561, 22 ตุลาคม). สัมภาษณ์.
- บันรส บัวคลี่. *แกนนำเครือข่ายขอคืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ*. (2561, 12 พฤศจิกายน). สัมภาษณ์.
- บีบีซี ไทย. (2561). *ถอดบทเรียนบ้านป่าแห่ง : ชัยชนะของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมไทย ?*. สืบค้นจาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-44270029>
- ปทุมรัตน์ ต่อบวงศ์. (2539). *การจัดการกับความขัดแย้งของชุมชนชนบทเชียงใหม่*. (ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, บัณฑิตวิทยาลัย, การศึกษานอกระบบ. เชียงใหม่.
- ปณณ อนันอภิบุตร และสุทธิ สุนทรานุรักษ์. (2558). *การพัฒนาบทบาทภาคประชาสังคมเพื่อต่อต้านการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- ประสงค์ ชุ่มใจ. (2559). *การเคลื่อนไหวของประชาชนในการต่อต้านการก่อสร้างอาคารสูงในเขตเทศบาลตำบลช้างเผือก อำเภอเมืองเชียงใหม่*. (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, บัณฑิตวิทยาลัย, การเมืองและการปกครอง. เชียงใหม่.
- พิมพ์นิภา เตังไตรรัตน์. (2547). *บทบาทการมีส่วนร่วมของชนชั้นกลาง ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่*. (ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, บัณฑิตวิทยาลัย, สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม. เชียงใหม่.
- มติชนออนไลน์. (2561). *เชียงใหม่ยกระดับกรณีป่าแห่ง-ผลักดันป่าชุมชน ให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมจัดการป่า*. สืบค้นจาก https://www.matichon.co.th/newsmonitor/news_1102206
- มัทนา โกสุมภ์. (2548). *กระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมของการเมืองภาคประชาชนในกรณีสวนสัตว์กลางคืน จังหวัดเชียงใหม่*. (ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, บัณฑิตวิทยาลัย, การศึกษานอกระบบ. เชียงใหม่.

- มุลินท์ ชัยชมภู. (2550). การเคลื่อนไหวทางการเมืองของสมาพันธ์ครูเชียงใหม่ในเรื่องการถ่ายโอนการจัดการศึกษา
สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี พ.ศ. 2543-2548. (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,
บัณฑิตวิทยาลัย, การเมืองและการปกครอง. เชียงใหม่.
- ลักขณา ศรีหงส์. ผู้ประสานงานเครือข่ายเยาวชน สวຍ หอม. (2561, 21 กันยายน). สัมภาษณ์.
- เลิศศักดิ์ คำคงศักดิ์. (2564). ประชาสังคมในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข. สืบค้นจาก [https://www.thaingo.org/
content/detail/5537](https://www.thaingo.org/content/detail/5537)
- วรรณธิดา วงศ์เรือน. (2555). การเคลื่อนไหวทางสังคมของชุมชนฝ่ายพญาคำ : กรณีศึกษากลุ่มชาวบ้านช่างเคิ่ง
ตำบลสารภี อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่. (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, บัณฑิตวิทยาลัย,
การเมืองและการปกครอง. เชียงใหม่.
- สถาบันพัฒนาประชาสังคม. (2559). แนวคิดเรื่องประชาสังคม. สืบค้นจาก <https://bit.ly/3opk7ub>
- สามารถ สุวรรณรัตน์. (2558). อนาคตของเมืองเชียงใหม่ขับเคลื่อนโดยภาคประชาสังคม. (รายงานผลการวิจัย).
สืบค้นจาก https://www.slideshare.net/FURD_RSU/ss-53543202
- สุธิดา พัฒนศรีวิเชียร. (2563). กระบวนการสื่อสารเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการต่อต้านการทุจริต
ของประชาชนในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ
วิจัยแห่งชาติ
- สุรดา จันทะสุตธนกุล. (2557). ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมข้ามชาติ: ตัวแสดงที่มีผลกระทบต่อนโยบาย
ต่างประเทศในปัจจุบัน. วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 44(2), 167-183.
- หฤษฎ์ ขาวสุทธิ์. แกนนำเครือข่ายขอคืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ. (2561, 8 ตุลาคม). สัมภาษณ์.
- อภิรัตน์ หงษาภรณ์. (2558). กระบวนการก่อตัวและพัฒนาการของสมัชชาปกป้องประชาธิปไตยล้านนา จังหวัด
เชียงใหม่. (ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, คณะรัฐศาสตร์, การเมือง. กรุงเทพมหานคร.
- อรรถพล วงศ์ชัย. (2553). การเคลื่อนไหวทางสังคมกลุ่มเครือข่ายสุราษฎร์ธานี : กรณีเครือข่ายสุราษฎร์ธานีบ้านกึ่งอำเภอ
แม่อน จังหวัดเชียงใหม่ และอำเภอสอง จังหวัดแพร่. (ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,
บัณฑิตวิทยาลัย, การพัฒนาสังคม. เชียงใหม่.
- อัญชลี หาญฤทธิ์. (2547). กระบวนการจัดการป่าชุมชนโดยเครือข่ายป่าชุมชนลุ่มน้ำปงในอำเภอเชียงดาว จังหวัด
เชียงใหม่. (ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, บัณฑิตวิทยาลัย, การจัดการมนุษย์กับ
สิ่งแวดล้อม. เชียงใหม่.
- อารยา ฟาร์รุ่งแสง. (2562). การเคลื่อนไหวทางสังคมภายใต้รัฐบาลชุด คสช. : ศึกษากรณีเครือข่ายขอคืนพื้นที่ป่า
ดอยสุเทพ จังหวัดเชียงใหม่. วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 15(2), 67-84.
- โอฬาร อ่องพะ. (2559). การเคลื่อนไหวภาคประชาชนในการปฏิรูปการจัดการฐานทรัพยากรในพื้นที่ตำบลทาเหนือ
อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่. (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, บัณฑิตวิทยาลัย, การเมือง
และการปกครอง. เชียงใหม่.

ภาษาอังกฤษ

- Jezard, A. (2018). *Who and What is 'Civil Society?'*. Retrieved from <https://www.weforum.org/agenda/2018/04/what-is-civil-society/>
- Karns, M. P. (2020). *Nongovernmental Organization: Encyclopedia Britannica*. Retrieved from <https://www.britannica.com/topic/nongovernmental-organization>
- Kenny, M. (2016). *Civil society. Encyclopedia Britannica*. Retrieved from <https://www.britannica.com/topic/civil-society>
- Meyer, D.S. & Staggenborg, S. (2007, August 9-10). *Thinking About Strategy. Prepared for delivery at American Sociological Association, Collective Behavior/Social Movement Section's Workshop, "Movement Cultures, Strategies, and Outcomes,"*. Hofstra University, Hempstead, New York.
- Swidler, A. (1995). Cultural Power and Social Movements. In H. Johnston & B. Klandermans (Eds.), *Social Movements and Culture* (pp. 25-40). Minneapolis: University of Minnesota Press. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/10.5749/j.ctttt0p8.5>
- The World Bank. (2007). *Civil Society and Peace building Potential, Limitations and Critical Factors*. Retrieved from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/875891468136195722/pdf/364450SR0REPLA1nd1Peacebuilding1web.pdf>
- Turner, R. H., Smelser, Neil J. & Killian, Lewis M. (2020). *Social Movement. Encyclopedia Britannica*. <https://www.britannica.com/topic/social-movement>
- Zald, M. N. (2008). Culture Ideology and Strategic Framing. In McAdam, D., John McCarthy, D.J., & Zald, M. N. (Eds), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings* (pp. 261-274). The United States: Cambridge University Press.

การกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตของรัฐ: รัฐพันลึกกับอินเทอร์เน็ตในประเทศไทย*

The Internet Content Regulation by the Government of Thailand:
Deep State and the Internet in Thailand

ยุทธพร อิศรชัย**

Yuttaporn Issarachai***

บทความนี้

Received

25 มกราคม 2565

Revised

30 มีนาคม 2565

Accepted

8 เมษายน 2565

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวคิดหรือความคิดในการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตผ่านกลไกที่ใช้ในการกำกับดูแล และการกระทำต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตทั้งทางตรงและทางอ้อม และ 2) เพื่อศึกษาทิศทาง คาดการณ์แนวโน้ม และเสนอแนะแนวทางการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตของรัฐในอนาคต โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งอาศัยข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร และการวิจัยภาคสนามด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก จากกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการสุ่มแบบเจาะจง เก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวน 15 คน แบ่งเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) ผู้แทนหน่วยงานรัฐ ผู้ควบคุมกำกับ 2) ผู้ใช้อินเทอร์เน็ต สื่อมวลชน ผู้ตรวจสอบภาคประชาสังคม 3) ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต สื่อสังคมออนไลน์ และ 4) นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญด้านอินเทอร์เน็ต ทำการวิเคราะห์ด้วยวิธีการพรรณนาวิเคราะห์

ผลการวิจัยพบว่า แนวคิดหรือความคิดในการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตผ่านกลไกที่ใช้ในการกำกับดูแล และการกระทำต่างๆ ของรัฐมีทั้งการกำกับดูแลทางตรงผ่านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการกำกับดูแลทางอ้อมของรัฐ ทิศทางการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตของรัฐจึงให้ความสำคัญการรักษาความมั่นคงของรัฐบาล หรือ

* บทความวิจัยนี้เป็นผลการวิจัยของงานวิจัยเรื่อง การกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตของรัฐ โดยได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

** รองศาสตราจารย์ ดร., สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

*** Associate Professor Dr., School of Political Science, Sukhothai Thammathiraj Open University. E-mail: thaicampus1@hotmail.com

คณะรัฐประหาร การควบคุมสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน และประเด็นหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ แต่มีแนวโน้มที่ผู้คนจำนวนมากเริ่มตระหนักในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการใช้อินเทอร์เน็ต หากมีความพยายามใดๆ ที่จะทำให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ก็อาจก่อให้เกิดความตื่นตัวและปฏิกิริยาต่อต้านรุนแรง

การกำกับดูแลตามแนวทางที่ผ่านมาอาจไม่ช่วยให้รัฐประสบความสำเร็จในการกำกับดูแล จึงควรมีการปรับเปลี่ยนวิธีคิด รูปแบบ และวิธีการในการกำกับดูแลอินเทอร์เน็ตของรัฐให้สอดคล้องกับสภาพสังคม การเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวทางการเมืองในประเทศไทยช่วง พ.ศ. 2563 - 2564 สะท้อนให้เห็นการเคลื่อนไหวของกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่มีความเป็นพลเมืองโลก และมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเคลื่อนไหวไปสู่โลกไซเบอร์ด้วยการใช้สื่อสังคมออนไลน์เพื่อขยายอุดมการณ์ของขบวนการ ซึ่งต่างจากการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ผ่านมาในอดีต แต่รัฐยังคงมีความพยายามเข้าไปแทรกแซงผ่านกลไกของรัฐภายใต้อุดมการณ์ชาตินิยมแบบไทย โดยมีองค์ประกอบ 5 ประการที่ส่งผลต่อการกำกับดูแลอินเทอร์เน็ต ได้แก่ (1) รัฐพันลึก (2) กฎหมาย (3) ตลาด (4) บรรทัดฐานทางสังคม (มายาคติความเป็นไทย) และ (5) สถาปัตยกรรม/โครงสร้างอินเทอร์เน็ตในประเทศไทย จึงส่งผลให้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทยไม่สามารถเป็นพื้นที่สาธารณะในการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยได้

คำสำคัญ อินเทอร์เน็ต, การกำกับดูแล, รัฐ, ประเทศไทย, การเมืองและเทคโนโลยี

Abstract

The objectives of this research were 1) to study and analyze the concepts and ideas of the governance of Internet contents through its governing mechanisms and the state's actions, both directly and indirectly; and 2) to predict trends and offer suggestions in governing Internet contents in the future. This study employed qualitative research based on the information from documentary sources and fieldwork research using in-depth interviews. The subjects were selected by purposive random sampling method with four groups of key informants: 1) representatives of governmental regulators; 2) Internet users, mass media, and auditors in civil society organizations; 3) Internet service providers and social media; and 4) academic experts on Internet issues. The analysis is descriptive. The research results showed that the state employed various strict governing mechanisms to surveil Internet contents by using laws and indirect regulations that shift political violence from the real world to cyberspace. From 2005 to 2021, the surveillance of Internet

contents has focused on several issues such as the stability of the government, the military junta, the state of emergency, and l?se-majest? law. However, there has been increasing awareness regarding freedom of expression and the use of the Internet among Thai netizens. The concept and idea of Internet content regulation by the Thai state has five key elements: (1) deep state, (2) law, (3) market, (4) social norms, (Thainess myth), and (5) the Internet architecture/structure in Thailand. As a result, the Internet in Thailand cannot be a public sphere for democratization.

Keywords: Internet, regulation, government, Thailand, politics and technology

บทความวิจัยนี้ต้องการจะสร้างข้อถกเถียงในประเด็น การกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตของรัฐไทย ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดตัวแบบการกำกับโดยรัฐ (State-Regulation) ที่อำนาจตามกฎหมายอยู่ที่รัฐผ่านการบังคับใช้กฎหมาย โดยกลไกหน่วยงานรัฐต่างๆ อาจเรียกว่าเป็นระบบการใช้อำนาจกำกับโดยรัฐผูกขาดการออกกฎหมาย และบังคับควบคุมเหนือผู้เล่นอื่นๆ (Statutory Regulation) แต่การกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตของรัฐไทยมิได้มีเพียงการกำกับดูแลตามแนวคิดตัวแบบการกำกับโดยรัฐเท่านั้น หากแต่ยังมีอิทธิพลของรัฐพันลึก ตลาดบรรทัดฐานทางสังคมภายใต้มายาคติความเป็นไทย ซึ่งเป็นอุดมการณ์หลักของรัฐไทย รวมทั้งสถาปัตยกรรม/โครงสร้างอินเทอร์เน็ตที่รัฐเป็นผู้ผูกขาด อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตของรัฐกำลังถูกท้าทายจากความเปลี่ยนแปลงทางสังคมการเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นอย่างมาก

อินเทอร์เน็ตได้เป็นส่วนหนึ่งในวิถีชีวิตของคนในสังคมไทยมากขึ้นเป็นลำดับ หากพิจารณาทิศทางการใช้อินเทอร์เน็ตและคอมพิวเตอร์ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2560 – 2564 (ไตรมาส 2) มีข้อมูลชี้ให้เห็นว่า ในระยะเวลา 5 ปีนี้ ประเทศไทยมีผู้ใช้อินเทอร์เน็ตเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยผู้ใช้อินเทอร์เน็ตเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 52.9 (33.3 ล้านคน) ใน พ.ศ. 2560 เป็นร้อยละ 81.8 (52.3 ล้านคน) ใน พ.ศ. 2564 (ไตรมาส 2) (สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, 2564ข, น. V.) และจากการสำรวจพฤติกรรมผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทย พ.ศ. 2563 มีผู้ใช้อินเทอร์เน็ตที่ใช้ทุกวัน ถึงร้อยละ 89.3 ส่วนกิจกรรมที่ใช้อินเทอร์เน็ตส่วนใหญ่ใช้โซเชียลเน็ตเวิร์ก (เฟซบุ๊ก, ทวิตเตอร์, ไลน์, อินสตาแกรม) ร้อยละ 92.0 รองลงมาคือ โทรศัพท์ผ่านอินเทอร์เน็ต (VoIP) เช่น โทรผ่าน ไลน์, เฟซบุ๊ก, เฟซไทม์, วอตส์แอปส์ ร้อยละ 90.9 เป็นต้น (สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, 2564ก, น. 26-27) สถิตินี้ดังกล่าวเป็นหลักฐานเชิง

ประจักษ์ที่สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของอินเทอร์เน็ตซึ่งอยู่ในวิถีชีวิตปัจจุบันของผู้คนในสังคมไทยได้เป็นอย่างดี

การที่ผู้ใช้เป็นผู้ผลิตสร้างเนื้อหาได้ด้วยตนเองหรือ User Generated Content (UGC) บนอินเทอร์เน็ต อาจก่อให้เกิดเนื้อหาไม่พึงประสงค์บนอินเทอร์เน็ตและสื่อสังคมออนไลน์ การกำกับดูแลเนื้อหาในอินเทอร์เน็ตจึงเป็นเรื่องจำเป็น ขณะเดียวกันการให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกของผู้ใช้ ก็เป็นหลักการสากลในการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ต หากรัฐขาดความเข้าใจไม่เกินไปตามหลักการสากลดังกล่าว อาจล้ำเส้นไปสู่การละเมิดสิทธิเสรีภาพได้เช่นกัน การสร้างความสมดุลระหว่างการกำกับดูแลเนื้อหาและการรักษาเสรีภาพในการแสดงออกของผู้ใช้อินเทอร์เน็ตจึงต้องเกิดควบคู่ไปพร้อมๆ กัน (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2559, น. 1-2)

ปรากฏการณ์ต่างๆ บนอินเทอร์เน็ตในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มีข้อวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง ทั้งในแง่บวกและแง่ลบ ไม่ว่าจะเป็นการตอบโต้จากผู้อยู่ในอำนาจรัฐ การแสดงท่าทีของเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินการทางกฎหมาย หรือแม้กระทั่งเสียงจากประชาชนทั่วไป ทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้าน ต่อการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตของรัฐในแต่ละยุคสมัยด้วยวิธีการหลากหลาย โดยเฉพาะกลไกหลักที่เกิดขึ้นหลังการรัฐประหาร ใน พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2557 เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560 ร่วมกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 ความผิดฐานหมิ่นประมาท ดูหมิ่น อาฆาตมาดร้ายต่อองค์พระมหากษัตริย์ไทยและมาตรา 116 ความผิดฐานยุยงปลุกปั่น อีกทั้งกลไกรองอื่นๆ เช่น การจัดตั้งศูนย์ต่อต้านข่าวปลอมประเทศไทย (Anti-Fake News Center Thailand) ของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

ตลอดจนข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติการข่าวสาร หรือ Information Operation (IO) ที่คอยจับตาและ มุ่งแสดงความคิดเห็นโจมตีกลุ่มผู้ที่เห็นต่างจากรัฐ เป็นต้น

ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ใน พ.ศ. 2562 การขยายตัวของการใช้สื่อสังคมออนไลน์ บนอินเทอร์เน็ตเป็นตัวเร่งให้การแบ่งขั้วทางการเมือง (Political Polarization) ขยายตัวมากยิ่งขึ้น และการปิดกั้นกีดทับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เป็นประเด็นที่ถูกพูดถึงอย่างกว้างขวาง จึงก่อให้เกิด การเคลื่อนไหวบนโลกโซเชียลอย่างมากมาย และ เชื่อมต่อมายังการเคลื่อนไหวในโลกจริง เช่น การติด Hashtag ในทวิตเตอร์ การตั้งกลุ่มในเฟซบุ๊ก การเคลื่อนไหวทางการเมืองใน Change.org การนัดหมาย ชุมนุมทางการเมืองผ่าน Telegram การแลกเปลี่ยน สนทนาทางการเมืองในคลับเฮาส์ (Clubhouse) เป็นต้น ปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นพร้อมๆ กับข้อวิพากษ์วิจารณ์ การกระทำที่มีลักษณะเข้าข่ายว่าหน่วยงานของรัฐเป็น ผู้ละเมิดสิทธิของประชาชนบนอินเทอร์เน็ตเสียเอง ขณะที่มิชอบโต้แย้งจากรัฐและอีกฟากฝั่งทางอุดมการณ์ถึง การกระทำที่เป็นการละเมิดกฎหมายบนอินเทอร์เน็ต ของผู้ใช้งานอินเทอร์เน็ตเช่นเดียวกัน งานวิจัยนี้จึงมุ่ง ทำความเข้าใจว่าแนวคิด หรือความคิดของรัฐใน การกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตคืออะไร หรือวางอยู่ บนหลักการ หรือตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของสิ่งใด เพื่อ คาดการณ์ทิศทางและแนวโน้มในอนาคตซึ่งจะเป็น สิ่งสำคัญในการพัฒนาให้อินเทอร์เน็ตเป็นพื้นที่สาธารณะ เพื่อสร้างสรรค์ประชาธิปไตยต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวคิดหรือความคิด ในการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตผ่านกลไกที่ใช้ใน การกำกับดูแล และการกระทำต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

กับการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตทั้งทางตรงและ ทางอ้อม

2. เพื่อคาดการณ์ทิศทาง แนวโน้ม และเสนอแนะ แนวทางการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตของรัฐใน อนาคต

ทบทวนวรรณกรรมและกรอบความคิด รวบรวมในการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ ะหว่างพัฒนาการของอินเทอร์เน็ตและผลกระทบต่อ ระบบการเมืองสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม กล่าวคือ

กลุ่มแรกศึกษาปรากฏการณ์ “การเมืองบนอินเทอร์เน็ต” เน้นผลกระทบและความท้าทายของอินเทอร์เน็ตที่มีต่อ ระบบการเมืองหรืออิทธิพลของอินเทอร์เน็ตที่มีต่อ การเมืองใน 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ อินเทอร์เน็ตและ ประชาธิปไตย (e-democracy) อินเทอร์เน็ตและ การเลือกตั้ง (e-campaigning และ e-voting) อินเทอร์เน็ต และการเคลื่อนไหวทางสังคม (e-movement) อินเทอร์เน็ต และรัฐบาล (e-government) วรรณกรรมข้างต้น กล่าวถึงผลกระทบของเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวกับ สถาบันและกระบวนการทางการเมืองเป็นหลัก

ส่วนกลุ่มหลังเน้นศึกษาปรากฏการณ์ “การเมืองของ อินเทอร์เน็ต” เน้นที่วิธีการของรัฐบาลในการตอบสนอง ต่อการขยายตัวและผลกระทบของอินเทอร์เน็ต โดยที่ ประเด็นสำคัญคือการต่อสู้แย่งชิงอำนาจในการส่งเสริม และควบคุมกำกับอินเทอร์เน็ต โดยแยกออกได้สองกลุ่ม ย่อยระหว่างการควบคุมภายในของรัฐบาล (intra-governmental controls) และการควบคุมระหว่างรัฐ (interstate control) งานส่วนใหญ่ในกลุ่มนี้ศึกษา การควบคุมภายในของรัฐบาลสะท้อนถึงการควบคุม อินเทอร์เน็ตในประเทศเผด็จการ แต่งานบางชิ้นระบุ ว่าการควบคุมทางการเมืองบนอินเทอร์เน็ตไม่ได้เกิดขึ้น

เฉพาะในระบอบเผด็จการ แต่ยังอยู่ในรัฐประชาธิปไตย ด้วย เช่น งานของ Lessig (1999, pp. 85-99) ได้ให้เหตุผลโต้แย้งว่ารัฐบาลทุกที่สามารถควบคุมอินเทอร์เน็ตได้ทั้งโดยการควบคุมรหัส (code) และโดยการกำหนดสภาพแวดล้อมทางกฎหมาย ขณะทำงานของกลุ่มที่ศึกษาการควบคุมระหว่างรัฐนั้นเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยระดับโลก สงครามข้อมูล และแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลอินเทอร์เน็ต (Internet Governance) ซึ่งทำให้รัฐอาจเพิ่มการควบคุมอินเทอร์เน็ตโดยกล่าวอ้างถึงเหตุผลความจำเป็นในการป้องกันสงครามไซเบอร์ (cyber-warfare) (Gomez, 2004, pp. 130-150) ปรากฏการณ์เหล่านี้กระทบโดยตรงต่อเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชนซึ่งเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของความเป็นประชาธิปไตย

นอกจากนี้ สื่อสังคมออนไลน์ต่างๆ ยังมีมาตรฐานการกำกับดูแลเนื้อหาอย่างเป็นระบบ เช่น กรณีของเฟซบุ๊กที่มีการกำหนดมาตรฐานชุมชน (community standard) ซึ่งอ้างอิงตามความเห็นจากชุมชนบนเฟซบุ๊กและคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่างๆ เช่น เทคโนโลยี ความปลอดภัยสาธารณะ และสิทธิมนุษยชน (เฟซบุ๊ก, 2565, ออนไลน์) เพื่อกำกับดูแลเนื้อหาที่เป็นอันตรายต่อผู้ใช้งาน รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศและองค์กรภาคประชาสังคมด้วยเช่นกัน เช่น สหภาพยุโรป (EU) ได้มีการพัฒนาและรับรองแผนการสร้างอินเทอร์เน็ตที่มีความปลอดภัยกว่าของสหภาพยุโรป (EU Safer Internet Action Plan) โดยเป็นแนวทางของการสร้างวัฒนธรรมแห่งความรับผิดชอบร่วมกันในการใช้อินเทอร์เน็ต หรือกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ใช้แนวนโยบายเปิดกว้างและให้ภาคเอกชนเป็นผู้นำในการกำกับดูแล โดยกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคเอกชนด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับอินเทอร์เน็ตจะมารวมตัวกันเพื่อวางกฎหรือกติกากลางในการกำกับดูแลเนื้อหาและพฤติกรรมทางอินเทอร์เน็ต ดังเช่นกลุ่ม Internet Content Rating Association (ICRA) เป็นต้น (พิรงรอง

รามสูตร, รณนันทน์ และนิธิดา คณานิธินันท์, 2547, น. Vii)

งานศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมอินเทอร์เน็ตได้รับความสนใจเพิ่มขึ้นเพราะมีหลักฐานและการพัฒนาแนวทางปฏิบัติในการควบคุมอินเทอร์เน็ตที่ทำนายแนวคิดอินเทอร์เน็ตเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยบ่อยมากยิ่งขึ้น (Deibert & Rohozinski, 2010b, pp. 3-12) อย่างไรก็ตาม การศึกษาการควบคุมอินเทอร์เน็ตในปัจจุบันประสบกับจุดอ่อนหลายประการ แม้ว่าการศึกษาเหล่านี้มักจะให้รายละเอียดโดยเฉพาะในทางเทคนิคเกี่ยวกับการควบคุมอินเทอร์เน็ตว่ามีลักษณะและการนำไปปฏิบัติอย่างไร แต่กลับให้คำตอบเพียงเล็กน้อยว่าทำไมการควบคุมทางการเมืองของอินเทอร์เน็ตจึงเกิดขึ้น ขาดคำอธิบายทางทฤษฎีที่ระบุแรงผลักดันและข้อจำกัดของการควบคุมอินเทอร์เน็ต (Wacker, 2003, pp. 58-82; Rodan, 2013, pp. 63-89) โดยการศึกษาปัจจัยของการควบคุมอินเทอร์เน็ตยังมีไม่มากนัก

การศึกษาส่วนใหญ่ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาชี้ให้เห็นความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงระหว่างการควบคุมอินเทอร์เน็ตกับประเภทของระบอบการเมือง (Kalathil & Boas, 2003, pp. 1-12; Wacker, 2003, pp. 58-82; Gomez, 2004, pp. 130-150; Morozov, 2011, pp. 85-112, 245-274; Rodan, 2013, pp. 63-89; Tkacheva, et al., 2013, pp. xii-xvii; Ruijgrok, 2017, pp. 498-514; You & Wang, 2020, pp. 68-80; Schleffer & Miller, 2021, pp. 78-103) อย่างไรก็ตาม มีการศึกษาบางส่วนที่ชี้ว่า ประเทศประชาธิปไตยบางประเทศกลับใช้นโยบายการควบคุมอินเทอร์เน็ต ในขณะที่ประเทศเผด็จการบางประเทศกลับปล่อยให้ไซเบอร์สเปซของพวกเขาไม่ถูกเซ็นเซอร์ก็มีเช่นกัน (Giacomello, 2008, pp. 1-22; Deibert & Rohozinski, 2010a, pp. 43-57; Howard, 2010, pp. 3-12) การศึกษาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า นอกจาก

ปัจจัยจากระบบการเมืองแล้ว อุดมการณ์ความคิดชาตินิยมก็มีส่วนในการควบคุมกำกับอินเทอร์เน็ตด้วย และในกรณีสังคมการเมืองไทยแนวคิดความเป็นไทยเป็นอุดมการณ์หลักของรัฐที่ส่งผลต่อความคิดทางสังคมการเมืองของผู้มีอำนาจรัฐและประชาชนในสังคมจำนวนไม่น้อย รวมถึงโครงสร้างรัฐที่มีลักษณะเป็นรัฐพันลึก (Deep State) ล้วนเป็นปัจจัยแฝงเร้นที่สำคัญในการควบคุมกำกับอินเทอร์เน็ตในประเทศไทยด้วยเช่นกัน

งานวิจัยนี้จึงได้นำกรอบแนวคิดทฤษฎี (Theoretical Framework) เรื่ององค์ประกอบของการกำกับดูแลอินเทอร์เน็ต (Pathetic Dot Theory) ของ Lawrence Lessig ที่ชี้ให้เห็นองค์ประกอบ 4 ประการ ได้แก่ (1) กฎหมาย (2) ตลาด (3) บรรทัดฐานทางสังคม (4) สถาปัตยกรรม/โครงสร้างอินเทอร์เน็ต ประกอบกับการทบทวนวรรณกรรมและการวิจัยจากเอกสาร ที่พบว่าโครงสร้างรัฐในประเทศไทยมิได้มีเพียงรัฐปกติที่มีรัฐบาลเป็นผู้บริหารและควบคุมกำกับให้สังคมเดินไปตามกฎหมายเท่านั้น หากแต่ยังมีโครงสร้างรัฐคู่ขนานที่เรียกว่า “รัฐพันลึก” กำกับรัฐบาลและระบบราชการอยู่อีกชั้นหนึ่งด้วย รัฐพันลึกยังส่งต่อการประกอบสร้างอุดมการณ์ของรัฐ เช่น บรรทัดฐานทางสังคม ซึ่งนำมาสู่การบัญญัติและบังคับใช้กฎหมายที่สอดคล้องกับ “ลักษณะพิเศษของสังคมไทย” อีกด้วย จากกรอบแนวคิดทฤษฎี การทบทวนวรรณกรรมและการวิจัยจากเอกสารดังกล่าว ผู้วิจัยได้นำมาพัฒนาเป็นกรอบความคิดรวบยอดในการวิจัย (Conceptual Framework) เพื่อศึกษาองค์ประกอบ 5 ประการที่ส่งผลต่อการกำกับดูแลอินเทอร์เน็ต ได้แก่ (1) รัฐพันลึก (2) กฎหมาย (3) ตลาด (4) บรรทัดฐานทางสังคม (5) สถาปัตยกรรม/โครงสร้างอินเทอร์เน็ตในประเทศไทย

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาเพื่อนำไปสู่การสร้างทฤษฎีฐานราก (Grounded Theory) โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัย

เชิงคุณภาพ (Qualitative Research Methodology) โดยหน่วยในการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) เป็นหน่วยระดับสังคม (Societal Unit) หรือหน่วยวิเคราะห์ระดับมหภาค (Macro Analysis) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวคิดหรือความคิดในการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตผ่านกลไกที่ใช้ในการกำกับดูแล และการกระทำต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตทั้งทางตรงและทางอ้อม นำไปสู่การพัฒนาตัวแบบ (Model) การกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตของรัฐในประเทศไทย ที่สามารถคาดการณ์ทิศทาง แนวโน้ม และเสนอแนะแนวทางการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตของรัฐในอนาคต

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก โดยใช้วิธีการคัดเลือกตัวอย่างเชิงทฤษฎี (Theoretical sampling) ซึ่งเป็นกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อสร้างทฤษฎีฐานรากโดยผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล แล้วตัดสินใจว่าจะเก็บรวบรวมข้อมูลต่อไปพร้อมทั้งจะหาข้อมูลเหล่านั้นได้อย่างไรเพื่อพัฒนาทฤษฎีที่เกิดขึ้น (Glaser, 2004, pp. 13-14) โดยมีกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 15 คน แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) ตัวแทนของภาครัฐซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ต จำนวน 5 คน 2) ผู้ใช้อินเทอร์เน็ต สื่อมวลชน ผู้ตรวจสอบภาคประชาสังคม จำนวน 5 คน 3) ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต สื่อสังคมออนไลน์ จำนวน 3 คน และ 4) นักวิชาการ จำนวน 2 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยนี้ ใช้การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการศึกษาจากข้อมูลที่มีผู้บันทึกไว้แล้วโดยผู้อื่น (Unobtrusive Research) และเก็บรวบรวมข้อมูลจากการวิจัยภาคสนาม (Field

Research) ด้วยการสัมภาษณ์ โดยลักษณะข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) ข้อมูลปฐมภูมิ เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) เป็นการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) จากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก 2) ข้อมูลทุติยภูมิ เก็บรวบรวมข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เช่น หนังสือวารสาร งานวิจัย บทความ เอกสารทางวิชาการต่างๆ รายงานการประชุม เอกสารของหน่วยงานต่างๆ และสืบค้นข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ รวมทั้งการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key-Informants Interview) เพื่อให้ได้มุมมองตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยนี้ โดยใช้ระยะเวลาในการสัมภาษณ์แต่ละคน ค่าเฉลี่ยประมาณ 40 นาที

ในขณะที่อยู่ในภาคสนาม ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรมควบคู่ไปด้วยเพื่อเปรียบเทียบข้อค้นพบจากการเก็บรวบรวมข้อมูลกับแนวคิด หรือทฤษฎี หรืองานวิจัยอื่นๆ ที่พบในวรรณกรรม นำไปสู่การวางกรอบความคิดในเชิงเปรียบเทียบโนทัศน์ต่างๆ ตามแนวทางของ Corbin & Strauss (2015, pp. 1-431) ที่กล่าวว่า การศึกษาครั้งใหม่นี้จะเพิ่มบางสิ่งบางอย่างที่เป็นข้อค้นพบใหม่หรือไม่ หรือว่าการศึกษายังมีข้อมูลบางส่วนขาดหายไปหรือไม่ครบถ้วน

การวิเคราะห์ข้อมูล

งานวิจัยนี้ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) โดยวิธีการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลอย่างต่อเนื่อง (Constant Comparative method) ระหว่างการสัมภาษณ์เชิงลึกกับการศึกษาเอกสารแต่ละครั้งตลอดระยะเวลาของการวิจัยนี้ จนกระทั่ง

เกิดการอิ่มตัวเชิงทฤษฎี (Theoretical saturation) การวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวดำเนินการตามลำดับ คือ การเปิดรหัส (open coding) การหาความสัมพันธ์ของรหัส (Axial coding) และการคัดเลือกรหัส (Selective coding) Corbin & Strauss (2015, pp. 1-431)

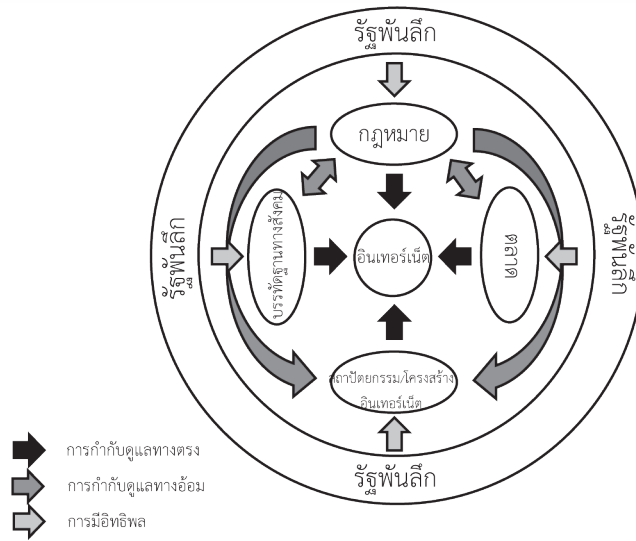
จริยธรรมการวิจัย

การวิจัยนี้ได้รับการรับรองจริยธรรมการวิจัยจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หมายเลขใบรับรอง ว.141/2563 ภายใต้รหัสข้อเสนอการวิจัย ฝปส 19/2562 ของสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และได้รับความยินยอมจากผู้เข้าร่วมทั้งหมด โดยระบุว่า ผู้วิจัยจะเก็บข้อมูลเฉพาะเกี่ยวกับตัวผู้เข้าร่วมเป็นความลับ และจะเปิดเผยได้เฉพาะด้วยเหตุผลทางวิชาการเท่านั้น นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมทุกคนมีสิทธิที่จะถอนตัวเมื่อใดก็ได้

ผลการวิจัย

แนวคิดหรือความคิดในการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตผ่านกลไกที่ใช้ในการกำกับดูแล และการกระทำต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตทั้งทางตรงและทางอ้อม

ผลการวิจัยพบว่า มีองค์ประกอบ 5 ประการที่ส่งผลต่อแนวคิดหรือความคิดของรัฐที่มีต่อการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ต และการกระทำต่างๆ ของรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม ได้แก่ (1) รัฐพันลึก (2) กฎหมาย (3) ตลาด (4) บรรทัดฐานทางสังคม และ (5) สถาปัตยกรรม/โครงสร้างอินเทอร์เน็ตในประเทศไทย ซึ่งสามารถพัฒนาทฤษฎีฐานราก (Grounded Theory) เป็นตัวแบบ (Model) การกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตของรัฐในประเทศไทย (ภาพที่ 1) เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ดังนี้



ภาพที่ 1 ตัวแบบ (Model) การกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตของรัฐในประเทศไทย

อิทธิพลของรัฐพันลึกที่มีต่ออินเทอร์เน็ตในประเทศไทย

นักวิชาการหลายคนชี้ให้เห็นการมีอยู่ของ “รัฐพันลึก” (deep state) (Dale Scott, 2008 as cited in Mérieau, 2016, p. 446) ว่าเป็นรัฐซ้อนรัฐที่ประกอบไปด้วยหน่วยงานภาครัฐหรือหน่วยงานราชการที่รัฐบาลพลเรือนควบคุมได้อย่างจำกัด หรือไม่สามารถควบคุมได้เลย รัฐพันลึกจึงมีความเป็นอิสระ มีระบบระเบียบ และมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับลำดับชั้นของตนเอง เป็นรัฐที่ดำรงคงอยู่คู่ขนานไปกับรัฐปกติ รัฐพันลึกมีกลไกรัฐที่ทำงานด้านอุดมการณ์เพื่อใช้ปรับแต่งวาทกรรมว่าด้วยประชาธิปไตยให้สอดคล้องกับความต้องการของตน (Althusser, 1970 as cited in Mérieau, 2016, p. 446)

รัฐพันลึกมีอิทธิพลผ่านกลไกระบบราชการซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นสถาบันแรกจึงมีอิทธิพลอย่างสูงในทุกภาคส่วนของสังคม จนสามารถพัฒนาความเป็นสถาบันฝังรากลึกลงในสังคม ในฐานะกรอบกำสังคมได้ ในกรณีประเทศไทยระบบ

ราชการไทยซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นก่อนสถาบันทางประชาธิปไตย ส่งผลให้รัฐพันลึกได้ฝังรากลึกและมีพลังอำนาจอย่างมากทั้งในทางการเมืองและการบริหาร ผ่านระบบราชการไทย ซึ่งเป็นผู้กุมกลไกการบริหารงานรัฐ กลไกทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรม ในฐานะผู้คุมและกำหนดนโยบาย การกำหนดและบังคับใช้กฎหมาย การใช้ทรัพยากรการบริหารจัดการต่างๆ รวมถึงการสร้างมายาคติทางสังคมวัฒนธรรมได้อย่างกว้างขวาง

อย่างไรก็ตาม รัฐพันลึกถูกท้าทายด้วยความเป็นโลกาภิวัตน์และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อ “อุดมการณ์ชาตินิยมแบบไทย” หรือมายาคติ “ความเป็นไทย” ซึ่งเป็นแกนหลักทางความคิดของรัฐพันลึก ในแง่นี้ รัฐพันลึกจึงมีอิทธิพลต่อ “บรรทัดฐานทางสังคม” (Norms) ในสังคมไทย โดยเฉพาะการกำหนดค่านิยมของเนื้อหาอินเทอร์เน็ตที่มีความเหมาะสม และการกำหนดขอบข่ายของกระทำ ความผิดตาม “กฎหมาย” (Law) คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560 รัฐพันลึก

จึงพยายามเข้ามามีอิทธิพลต่อ “ตลาด” (Market) อินเทอร์เน็ตของไทย ผ่านการผูกขาดโครงข่ายการสื่อสารของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นบริษัทมหาชนที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้นในเวลาต่อมา อีกทั้งพยายามเข้ามามีอิทธิพลต่อ “สถาปัตยกรรม/โครงสร้างอินเทอร์เน็ต” (Architecture/Structure of Internet) ซึ่งเป็นรูปแบบของระบบการเชื่อมต่อเครือข่ายคอมพิวเตอร์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามพัฒนาการทางเทคโนโลยีแต่ละยุคสมัย โดยทั่วไปมักแบ่งเป็น 3 ชั้น คือ (1) ชั้นโครงข่ายพื้นฐานระบบการสื่อสาร เช่น โครงข่ายโทรคมนาคมของประเทศ (Internet backbone) ที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตไประหว่างประเทศ (2) ชั้นช่องทางเข้าถึงอินเทอร์เน็ต เช่น ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISPs) (3) ชั้นเนื้อหาอินเทอร์เน็ต เช่น เว็บไซต์ สื่อสังคมออนไลน์ (social media) เป็นต้น

กรณีที่รัฐพยายามเข้ามามีอิทธิพลต่อสถาปัตยกรรม/โครงสร้างอินเทอร์เน็ต เช่น การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ (Cyber Security Operation Center หรือ CSOC) หรือกรณีที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหาการเผยแพร่ ข้อมูลเท็จทางสื่อสังคมออนไลน์ พ.ศ. โดยให้มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานการป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหาการเผยแพร่ข้อมูลเท็จทางสื่อสังคมออนไลน์ ได้แก่ 1) ศูนย์ประสานงานกลาง 2) ศูนย์ประสานงานประจำกระทรวง และ 3) ศูนย์ประสานงานประจำจังหวัด เป็นต้น ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายสื่อดิจิทัลเห็นว่านิยามคำว่า “ข่าวปลอม” ในร่างระเบียบฉบับนี้มีปัญหา เพราะเป็นนิยามที่กว้างมากเกินไป และเอื้อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลยพินิจในทางที่กว้างจนส่งผลกระทบต่อการแสดงความคิดเห็น เป็นกฎหมายผูกขาดความจริงซึ่งเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ประจำศูนย์ต่อต้านข่าวปลอมประจำกระทรวงและประจำจังหวัดบังคับใช้กฎหมายในระดับที่เกินเลยไป เช่น

ตีความว่าการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลหรือข้อมูลที่ไม่ตรงกับรัฐบาลเป็นข่าวปลอม (Fake News) ไปทั้งหมด (ดูรายละเอียดใน ปีซีไทย, 2565, ออนไลน์) ในขณะที่ผู้มีอำนาจในภาครัฐเห็นว่า ร่างระเบียบฯ ฉบับนี้จะส่งเสริมการประสานงาน และทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน ในการเร่งแก้ไขปัญหาข่าวปลอม และสามารถกักตุนสถานการณ์ปัจจุบันที่มีการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ สื่อสังคมออนไลน์ และเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเป็นช่องทางเผยแพร่กระจายข้อมูลข่าวสารอันเป็นเท็จ ส่งผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง (ดูรายละเอียดใน ทีเอ็นเอ็นออนไลน์, 2565, ออนไลน์) โดยเฉพาะข่าวที่สร้างความแตกแยกในสังคม การยั่วยุข่าวที่สร้างความเข้าใจผิดต่อสังคม ข่าวที่ทำลายภาพลักษณ์ต่อประเทศ (ดูรายละเอียดใน ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, 2565, ออนไลน์)

อิทธิพลของรัฐพันลึกยังสะท้อนให้เห็นจากกรณีการจัดตั้งศูนย์เฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์การชุมนุมของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม โดยได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่เฝ้าติดตามการกระทำ ความผิดในการใช้สื่อสังคมออนไลน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560 รวมทั้งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ระหว่างการชุมนุมทางการเมืองวันที่ 13 – 18 ตุลาคม พ.ศ. 2563 โดยมีทั้งประชาชนแจ้งเข้ามา และทางเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ พบว่า เข้าข่ายส่อเสี่ยงกระทำความผิดกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว ทั้งหมด 324,990 เรื่อง แบ่งเป็น ทวิตเตอร์ 75,076 เรื่อง เฟซบุ๊ก 245,678 เรื่อง และ เว็บไซต์ 4,236 เรื่อง ซึ่งรวมทั้งผู้โพสต์คนแรก และแชร์ รีทวีตข้อความที่ผิดกฎหมายที่มีทั้งเป็นแกนนำกลุ่มมวลชน นักการเมือง และผู้ที่ออกมาเคลื่อนไหวในสื่อสังคมออนไลน์ เช่น ผู้ใช้เฟซบุ๊กชื่อ Pavin chachavatpongpun และทวิตเตอร์ที่พบว่า เป็นของนายปวิน ชัชวาลพงศ์พันธ์ เฟซบุ๊กของนายสมศักดิ์

เจียมธีรสกุล นายภาพพงศ์ จาตนอกหรือไมค์ ระยอง แกนนำมวลชน รวมถึงสื่อและการรายงานสถานการณ์ทางออนไลน์ ได้แก่ เว็บไซต์ Voice TV และเพจเยาวชนปลดแอก Free Youth ที่เข้าข่ายผิดพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ส่วนก่อนหน้านี้ได้มีคำสั่งให้ปิดกั้น เพจ Royalist Market Place (ตลาดหลวง) ไปแล้ว 2 ครั้ง หากผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตหรือแพลตฟอร์มไม่ทำการปิดกั้นภายใน 15 วัน กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม จะดำเนินการแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนให้เอาผิดตามมาตรา 27 แห่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ฯ ต่อไป (ดูรายละเอียดใน สวพ. FM91, 2563, ออนไลน์)

นอกจากนี้ ยังมีกรณีการออกข้อกำหนดฉบับที่ 29 ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ว่าด้วยการห้ามเผยแพร่ข่าวสารที่สร้างความหวาดกลัวในช่วงการระบาดของโรคโควิด-19 ซึ่งต่อมามีตัวแทนสื่อมวลชนออนไลน์ 12 ราย และภาคีนกกฎหมายเพื่อสิทธิมนุษยชนที่ยื่นฟ้องพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะผู้อำนวยการศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด-19 (ศบค.) ให้เพิกถอนคำสั่งฉบับนี้ อันมีสาระสำคัญห้ามไม่ให้นำเข้าข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารและให้อ่านจก สทช. ระงับบริการอินเทอร์เน็ตต่อมาศาลแพ่งมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว ไม่ให้บังคับใช้ข้อกำหนดฉบับที่ 29 เพราะเป็นการลิดรอนเสรีภาพของสื่อมวลชน จนกระทั่งพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีต้องออกประกาศยกเลิกไปในที่สุด (ดูรายละเอียดใน บีบีซีไทย, 2564, ออนไลน์)

กฎหมายกับการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตในประเทศไทย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560

เป็นกฎหมายหลักในการกำกับดูแลอินเทอร์เน็ตที่มีความรับผิดชอบทางอาญา ซึ่งในบางครั้งถูกนำไปใช้ร่วมกับกฎหมายอื่นที่มีการกำหนดโทษทางอาญาไว้เช่นกัน เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326 ความผิดฐานหมิ่นประมาท มาตรา 112 ความผิดฐานหมิ่นประมาทดูหมิ่น อาชญากรรมร้ายต้องคดีพระมหากษัตริย์ไทย เป็นต้น ทำให้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์เปรียบเสมือนเครื่องมือประกอบในการฟ้องร้องดำเนินคดีทางอาญาให้มีโทษหนักขึ้น จากการสัมภาษณ์ความเห็นของกลุ่มตัวอย่างฝ่ายคัดค้านเห็นว่าเป็นการ “ปกป้องรัฐมากกว่าเอื้อต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน” นอกจากนี้ ยังวางกลไกให้ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต ตั้งแต่ผู้ให้บริการเครือข่ายไปจนถึงผู้ให้บริการแพลตฟอร์มต่างๆ เป็นไม้เป็นมือแทนรัฐในการสอดส่อง ฝ้าระวังเนื้อหาอินเทอร์เน็ตที่ผิดกฎหมาย ซึ่งสร้างบรรยากาศของความหวาดระแวงและทำให้ผู้ให้บริการมีแนวโน้มที่จะเซ็นเซอร์ตัวเองมากเกินไปจนความจำเป็น

นอกจากนี้ การกำหนดขั้นตอนการแจ้งเตือนการระงับการทำให้แพร่หลาย (Notice and Takedown) ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560 อาจกลายกลายเป็นปัญหาต่อเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชน แม้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวจะเป็นไปเพื่อความชัดเจนในกระบวนการปิดกั้น ทั้งเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการ สามารถยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในชั้นศาลได้ ซึ่งโดยหลักการแล้ว น่าจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ให้บริการมากขึ้น และย่อมส่งผลดีต่อเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชนได้มากกว่ากฎหมายเก่าฉบับ พ.ศ. 2550 แต่การรับเอาหลักการระงับการทำให้แพร่หลายมาใช้โดยรัฐไทยนั้น เป็นการรับมาแบบไทยๆ และไม่จริงใจต่อการคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน อีกทั้งเงื่อนไขและขั้นตอนการแจ้งเตือนที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง คือ ประกาศกระทรวงดิจิทัล

เพื่อเศรษฐกิจและสังคม ยังได้กำหนดให้ผู้ให้บริการต้องนำเนื้อหาออกจากระบบทันทีที่ได้รับคำสั่งแจ้งเตือน การเขียนกฎหมายดังกล่าวยังค่อนข้างทำให้เข้าใจยาก อาศัยการตีความมากและทำให้เกิดความเข้าใจไม่ตรงกัน ทั้งในระดับพนักงานเจ้าหน้าที่ไปจนถึงศาล และยังทำให้เกิดปัญหาด้านหลักเกณฑ์การพิจารณาอยู่เสมอ (พัทธมน วงศ์นาค, 2560, น. 176-178.) หลักการระงับการทำให้แพร่หลายจึงอาจกลับกลายเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกทางอ้อม เพราะความไม่ชัดเจนดังกล่าวก่อให้เกิดความวิตกกังวลแก่ผู้ให้บริการ นำไปสู่การระงับเนื้อหาออกจากระบบทันทีที่ได้รับคำสั่งแจ้งเตือนจากหน่วยงานรัฐ เพื่อหลีกเลี่ยงป้องกันความรับผิดทางกฎหมายของตนเอง โดยไม่พิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบและเป็นการคุ้มครองผู้ให้บริการมากกว่าการถือเอาประโยชน์แก่การคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชนผู้ใช้งานอินเทอร์เน็ตเป็นสำคัญ

สถิติจากงานวิจัยผลกระทบจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และนโยบายของรัฐกับสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ชี้ให้เห็นว่าช่วงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2550 ถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2554 มีคดีความตามกฎหมายฉบับนี้ที่ขึ้นถึงชั้นศาลแบ่งเป็นความผิดต่อระบบ 62 คดี ความผิดต่อเนื้อหา 215 คดี (ไอลอว์, 2563, ออนไลน์) แม้จะมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560 แต่บทบัญญัติมาตรา 14 กลับเป็นบทบัญญัติหนึ่งที่ถูกนำมาบังคับใช้เพื่อจำกัดเสรีภาพการแสดงออกในโลกออนไลน์ โดยมักถูกพ่วงเข้ากับการกระทำความผิดในกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวกับความมั่นคง หรือการเมือง เช่น ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 112 หรือมาตรา 116 ซึ่งเป็นที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์มาโดยตลอด แม้ได้มีการแก้ไขเนื้อหาจากฉบับ พ.ศ. 2550 ไปแล้วก็ตาม โดยเฉพาะหลัง พ.ศ. 2557 ซึ่งเป็นปีที่เกิดการรัฐประหาร มีแนวโน้มในการนำมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติ

ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ฯ มาใช้ในคดีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการเมืองมากขึ้น จากสถิติความผิดต่อพระราชบัญญัติดังกล่าวของศูนย์ข้อมูลคดีสำนักงานศาลยุติธรรม ชี้ให้เห็นว่า มีจำนวนคดีที่เป็นความผิดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์เข้าสู่ศาลชั้นต้นเพิ่มสูงมากขึ้นอย่างเป็นลำดับ (ศูนย์ข้อมูลคดี สำนักงานศาลยุติธรรม, 2562, ออนไลน์)

ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การบังคับใช้มาตรา 14 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์กับเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นไม่สอดคล้องกันนัก ทั้งเนื้อหาในมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ก็มีปัญหาในตัวของมันเอง และเนื่องจากการฟ้องร้องคดีทางการเมืองมักเกิดขึ้นกับผู้เรียกร้องทางการเมืองและวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล เช่น คดีที่อดีตโฆษกพรรคเพื่อไทย ถูกตั้งข้อหาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ รวม 12 กระทั่งจากการวิจารณ์รัฐบาล คดีที่อดีตหัวหน้าพรรคอนาคตใหม่และอดีตสมาชิกพรรคอนาคตใหม่อีก 2 ราย โฉกพิชิตวิพากษ์วิจารณ์พลตำรวจ ส.ส. ของ คสช. (ไอลอว์, 2561 อ้างถึงใน ญัฐวรรณ แก้วจุ, 2564, ออนไลน์) เป็นต้น เหล่านี้ทำให้มองได้ว่ามาตรา 14 เป็นเครื่องมือหนึ่งของรัฐในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้เห็นต่างหรือฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง (แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล, 2563 อ้างถึงใน ญัฐวรรณ แก้วจุ, 2564, ออนไลน์)

อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ความเห็นของกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นตัวแทนของภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ต มองในอีกมุมว่าการดำเนินการตามมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์นั้นเป็นการพิทักษ์รักษาสิทธิของหน่วยงานรัฐที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย จึงเป็นเรื่องปกติ

ในการดำเนินการใช้สิทธิทางกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่หน่วยงานรัฐด้วยกัน

ตลาดกับการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตในประเทศไทย

ตลาดมีความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับการกำกับดูแลตลาดอินเทอร์เน็ตในประเทศไทยหลายประการ เช่น ปัญหาในการกำกับดูแลความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัวในอินเทอร์เน็ต แม้ปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 แต่กฎหมายดังกล่าวขยายเวลาบังคับใช้ออกไปหลายครั้ง และปัจจุบันมีการขยายเวลาบังคับใช้ในวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2565 นอกจากนี้ มาตรา 4 (2) ยังงดเว้นการใช้บังคับกับการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ ทำให้รัฐยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแลความเป็นส่วนตัวในอินเทอร์เน็ตของผู้ใช้บริการ ปัญหาความรับผิดชอบของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตในฐานะตัวกลางที่ให้บริการทางเทคโนโลยีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560 มาตรา 15 ทำให้รัฐยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแลตลาดอินเทอร์เน็ต ในทางกลับกัน เมื่อการขยายตัวของตลาดอินเทอร์เน็ตในประเทศไทยมีการเติบโตอย่างก้าวกระโดดเป็นลำดับ แต่กลับส่งผลให้แนวคิดของรัฐในการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอินเทอร์เน็ตยังมีความเข้มงวดในการควบคุมกำกับตลาด ซึ่งเป็นการบั่นทอนการสร้างสรรค่นวัตกรรม การแสดงออกที่ชอบด้วยกฎหมายก็จะถูกปิดกั้นไปด้วยในทางอ้อม และส่งผลให้ศักยภาพของเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตไม่ได้ถูกใช้เท่าที่ควรจะเป็น

นอกจากนี้ ผู้ใช้อินเทอร์เน็ตยังถูกอิทธิพลของตลาดกำกับเนื้อหาทางอ้อมโดยไม่รู้ตัวผ่านกลไกของแพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์ต่างๆ ที่ใช้อัลกอริทึมหรือ

ชุดคำสั่งที่ออกแบบให้ทำงานยืนยันความน่าเชื่อถือของเนื้อหา แม้ว่าผู้ใช้อินเทอร์เน็ตจะไม่มีโอกาสได้เห็นชุดคำสั่ง (Code) ดังกล่าว แต่ชุดคำสั่งดังกล่าวกลับมีบทบาทในการเก็บรวบรวมข้อมูล พฤติกรรมผู้ใช้งาน คัดกรอง และคัดสรรว่าเนื้อหาใดจะถูกส่งให้กับผู้ใช้ อิทธิพลของตลาดหรือกลไกทางธุรกิจของแพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์เหล่านี้จึงสร้างผลกระทบต่อการรับรู้ข่าวสาร ทศนคติ ค่านิยม ความเชื่อ และโลกทัศน์ของผู้คนในสังคม อัลกอริทึมหรือชุดคำสั่งเหล่านี้จึงทำหน้าที่ไม่ต่างจากหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจกำหนดทิศทาง เลือกข่าวที่สำคัญ รวมถึงลบบทบาทของเนื้อหาบางประเด็น ตลอดจนสามารถเลือกได้ด้วยว่าจะส่งเนื้อหาข่าวสารในแง่มุมใดให้กับผู้ใช้งานใดกลุ่มใดเป็นพิเศษ เช่นเดียวกับทางด้านหน่วยงานรัฐที่พยายามปรับเปลี่ยนระบบให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยมีการนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) มาช่วยในการตัดสินใจคัดกรองเนื้อหาและเฝ้าตรวจสอบติดตามเนื้อหาบนอินเทอร์เน็ต จึงมีการเปรียบเทียบว่าปัญญาประดิษฐ์เหล่านี้เปรียบเสมือนกล่องดำที่ไม่สามารถตรวจสอบการทำงานได้ด้วยความโปร่งใส และเป็นกลไกที่ส่งผลให้เกิดภาวะเสียงสะท้อนออนไลน์ (Echo Chamber) แก่ผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในที่สุด

บรรทัดฐานทางสังคมกับการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตในประเทศไทย

อุดมการณ์ชาตินิยมแบบไทยเป็นอุดมการณ์หลักของรัฐและเป็นบรรทัดฐานทางสังคมของไทย นับตั้งแต่อินเทอร์เน็ตเข้าสู่สังคมไทย รัฐจึงมองอินเทอร์เน็ตเป็นพื้นที่ทางสังคมที่รัฐควรเป็นผู้วางบทบาทในการสร้างบรรทัดฐานเพื่อขัดเกลาทางสังคม (Socialization) ให้อินเทอร์เน็ตเป็นพื้นที่ซึ่งปลอดภัยตามแบบแผนประเพณีอันดีงามที่รัฐเป็นผู้กำหนด เช่น การกำหนดความผิดและโทษของการนำเข้าหรือเผยแพร่ข้อมูลลามก และการให้อำนาจในการปิดกั้นระงับการแพร่หลายของข้อมูลที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของ

สังคม โดยที่ขอบเขตของเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมนั้นมีความไม่แน่นอนสูง สามารถเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย บรรทัดฐานของสังคม ค่านิยมหรือวิจารณ์ของผู้มีอำนาจรัฐเป็นผู้พิจารณา (The Rule of Man) จึงก่อให้เกิดคำถามต่อความมีหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ในเนื้อหากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตของรัฐ

บรรทัดฐานทางสังคมดังกล่าวจึงเป็นฐานคิดสำคัญของการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 จากข้อมูลของสำนักงานกฤษฎีการะบุว่า กฎหมายดังกล่าวร่างขึ้นโดยศึกษาจากกฎหมายอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ของประเทศอื่นๆ ทั่วโลก และมีการ **“ปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของสังคมและวัฒนธรรมไทย”** (สุนทรเปลี่ยนสี, ม.ป.ป. อ้างถึงใน พัทธมน วงศ์นาค, 2560, น. 112.) อีกนัยหนึ่งคือ กฎหมายถูกสร้างขึ้นบนพื้นฐาน **“อุดมการณ์ชาตินิยมแบบไทย”** หรือมายาคติ **“ความเป็นไทย”** ซึ่งเป็นแก่นแกนหลักทางความคิดของรัฐพันลึกลับนั้นเอง หลักการสำคัญในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอินเทอร์เน็ตจึงเป็นการ **“เอาความมั่นคงของรัฐเป็นศูนย์กลางมากกว่าความมั่นคงในสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชน”**

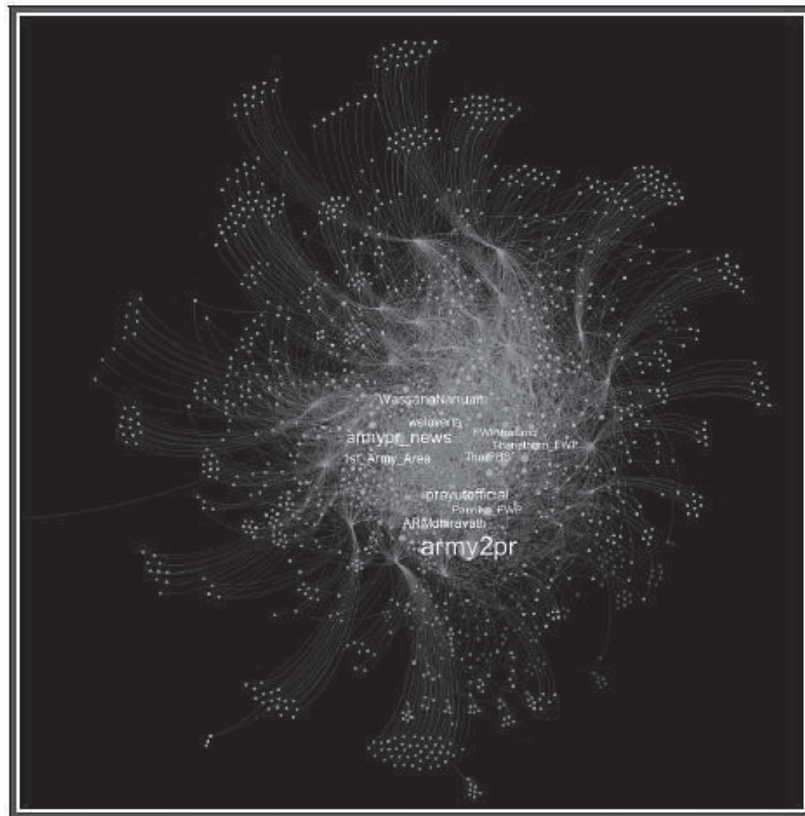
การกำกับดูแลเนื้อหาทางอินเทอร์เน็ตจึงไม่ใช่แค่กฎหมายที่เป็นเครื่องมือควบคุมการเผยแพร่เนื้อหาทางอินเทอร์เน็ตหรือการใช้ “เทคโนโลยีสายลับ” เพื่อติดตามพฤติกรรมของผู้คนในการใช้สื่อสังคมออนไลน์เท่านั้น แต่ในปัจจุบันยังมีกลไก **“กองทัพไซเบอร์” (Cyber Troops)** เพื่อปลุกกระดมเนื้อหา ข้อเท็จจริง และความคิดเห็นของประชาชนบนสื่อสังคมออนไลน์ด้วยกลวิธีดังกล่าว ส่งผลให้ฝ่ายตรงข้ามรัฐจำนวนไม่น้อยเลือกที่จะ **“เซ็นเซอร์ตนเอง”** เพราะกลัวภัยจะมาถึงตัวเองหรือครอบครัว ส่วนผู้ที่เลือกรับความเสี่ยงต่อไปก็อาจถูกโจมตีหรือดักทำร้ายในพื้นที่จริงได้ (Geybulla, 2016 อ้างถึงใน จันจิรา สมบัติพูนศิริ, ม.ป.ป., ออนไลน์)

นอกจากนี้ ยังมีกลวิธี **“อินเทอร์เน็ตโทรลลิง” (internet trolling)** ที่อาศัยวาทกรรมชาตินิยมโจมตีผู้วิจารณ์รัฐ เพื่อปลุกกระแสให้ผู้คนเห็นว่ากลุ่มเหล่านี้ไม่รักชาติ ทยศ ไม่ใช่คนในชาติตนจริงๆ รับเงินต่างชาติ รวมทั้งขายตัวเองให้ต่างชาติพฤติกรรมเช่นนี้เรียกว่า **“โทรลลิงเพื่อชาติ” (patriotic trolling)** (Nyst, 2017 อ้างถึงใน จันจิรา สมบัติพูนศิริ, ม.ป.ป., ออนไลน์) อินเทอร์เน็ตโทรลลิงจึงเป็นกลวิธีหนึ่งของรัฐบาลเผด็จการในการปราบปรามภาคประชาสังคม ส่งผลให้พื้นที่แสดงความคิดเห็นต่างจากผู้มีอำนาจถูกทำให้แคบลง (จันจิรา สมบัติพูนศิริ, ม.ป.ป., ออนไลน์)

อาจกล่าวได้ว่าการควบคุมกำกับอินเทอร์เน็ตอาจไม่จำเป็นต้องใช้กฎหมายทางตรง หรือการปิดกั้นข้อมูลข่าวสารเท่านั้น ภายใต้บริบทกระแสโลกที่มีการเรียกร้องเสรีภาพในการแสดงออก รัฐพันลึกลับก็มีพัฒนาการกลยุทธ์อื่นๆ ที่ใช้รับมือกับการขยายตัวของโลกไซเบอร์ที่แบบยากกว่าในอดีต ดังเช่นเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2563 ที่ทวิตเตอร์ได้เผยแพร่รายงานการตรวจสอบบัญชีที่เป็นส่วนหนึ่งของปฏิบัติการด้านข่าวสาร หรือ Information Operation (IO) ซึ่งระบุถึง 5 ประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นนี้ ได้แก่ อิหร่าน ซาอุดีอาระเบีย คิวบา รัสเซีย และไทย โดยบัญชีที่ถูกระงับนั้น มี 1,594 บัญชีเป็นบัญชีของไทยถึง 926 บัญชี ซึ่งเกี่ยวข้องกับกองทัพไทย บัญชีส่วนใหญ่ถูกสร้างในช่วงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2562 ถึงเดือนมกราคม พ.ศ. 2563 บัญชีเหล่านี้แม้จะทวิตค่อนข้างมากในช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่ก็ยังเป็นบัญชีที่แทบไม่ได้รับความสนใจ เพราะ 684 บัญชีไม่มีผู้ติดตาม และเกินครึ่งหนึ่งคือ 471 บัญชีไม่เคยทวิตเลย ขณะที่ Engagement (การตอบกลับ รีทวิต หรือกดไลค์) โดยเฉลี่ยจาก 21,385 ทวิต ก็ค่อนข้างต่ำอยู่ที่ 0.26 Engagement ต่อทวิตเท่านั้น ตัวเลข Engagement สูงสุดที่เคยได้ก็แค่ 427 เท่านั้น และร้อยละ 89.37 ของการทวิตไม่มี Engagement เลย (Goldstein, et al., 2020, pp. 8-9) ชื่อบัญชีมักจะใช้ที่ทวิตเตอร์สุ่มมาให้

ตอนสมัคร ไม่มีการเขียนข้อมูลประวัติผู้ใช้ใดๆ และใช้รูปโปรไฟล์ปลอม (เดอะสแตนด์ดาร์ด, 2563, ออนไลน์; เดอะแมตเทอร์, 2563, ออนไลน์; TwitterSafety,

2020, online) ความสัมพันธ์ของบัญชีเหล่านี้แสดงให้เห็นได้ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 กราฟ Gephi แสดงชุดข้อมูลในทวีตเตอร์ให้เห็นการรวมกลุ่มระหว่างบัญชีประชาสัมพันธ์กองทัพบัญชีแฟนเพจ บัญชีของนายกรัฐมนตรี และบัญชีที่กล่าวถึงสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน

ที่มา: Goldstein, et al., 2020, p. 13

ศูนย์สังเกตการณ์อินเทอร์เน็ตสแตนด์ฟอร์ด (Stanford Internet Observatory) ได้วิเคราะห์ข้อมูลชุดนี้ว่า ปฏิบัติการข้อมูลข่าวสารของกองทัพครั้งนี้มีขึ้นเพื่อสนับสนุนรัฐด้วยตัวเอง (Cheerleading Without Fans) เป็นปฏิบัติการที่ส่งผลกระทบน้อย (Low-Impact) จากการใช้วิธีที่ตื้นเขินไม่ซับซ้อน (Unsophisticated) พฤติกรรมและเนื้อหาของปฏิบัติการมีรูปแบบไม่มากนัก ได้แก่ การสนับสนุนกองทัพและทหาร อย่างการยกย่องการช่วยเหลือประชาชนของ

ทหารในภาพรวม โดยส่วนใหญ่เป็นการตอบกลับบัญชีประชาสัมพันธ์ของกองทัพ ขึ้นชมกองทัพและรัฐบาลเรื่องโควิด-19 นอกจากบัญชีของกองทัพแล้ว ก็มีการตอบกลับหรือขึ้นชมรัฐบาลผ่านบัญชีของนายกรัฐมนตรี เปียงเบนประเด็นและลดการวิจารณ์กองทัพ โจมตีพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่อยู่ข้อมูลการณ์ทางการเมืองตรงข้ามกับรัฐบาล (เดอะสแตนด์ดาร์ด, 2563, ออนไลน์; Goldstein, et al., 2020, pp. 29-30)

ต่อมามีคำชี้แจงที่กองทัพบกส่งให้สื่อมวลชน ระบุว่า “การอบรมให้ความรู้ทหารเรื่องออนไลน์และปฏิบัติการข่าวสาร เป็นเรื่องปกติในหลักสูตรทางทหาร” เป็นการให้ความรู้ถึงหลักการพื้นฐานของวิชาการปฏิบัติการข่าวสาร เนื่องจากเป็นไปตามหลักนิยมทางทหาร และเรื่องปฏิบัติการข่าวสาร ถือเป็นปฏิบัติการทางทหารรูปแบบหนึ่ง ที่มีใช้อยู่ในกองทัพ หลายประเทศทั่วโลก จึงจำเป็นที่ทหารไทยจะต้องเรียนรู้ให้เท่าทันกับต่างประเทศ เพื่อสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการป้องกันประเทศได้ (บีบีซีไทย, 2563, ออนไลน์) สอดคล้องกับความเห็นจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเป็นตัวแทนของภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ต ที่เห็นเช่นเดียวกันว่า ปฏิบัติการด้านข่าวสารเป็นเรื่องปกติที่รัฐต้องดำเนินการเพื่อเป็นการต่อสู้กันในเรื่องข้อมูลข่าวสารบนโลกไซเบอร์ในปัจจุบัน

สถาปัตยกรรม/โครงสร้างอินเทอร์เน็ตกับการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตในประเทศไทย

อินเทอร์เน็ตเป็นเครือข่ายคอมพิวเตอร์ซึ่งมีสถาปัตยกรรม/โครงสร้างที่มีลักษณะ “กระจายศูนย์” (Decentralize) ตรงข้ามกับโครงสร้างรัฐของประเทศไทยที่มีลักษณะเป็น “รัฐรวมศูนย์อำนาจ” (Centralize) ลักษณะของเครือข่ายอินเทอร์เน็ตดังกล่าวจึงเป็นการท้าทายการดำรงคงอยู่ของอำนาจรัฐพันลึกเป็นอย่างยิ่ง การควบคุมกำกับอินเทอร์เน็ตจึงเป็นไปอย่างเข้มข้นผ่านกลไกทางกฎหมายและหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ กลุ่มทุนที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ หรือกลุ่มทุนธุรกิจสื่อสารขนาดใหญ่ของประเทศ หากพิจารณาในมิติเชิงโครงสร้างเทคโนโลยีและมิติเชิงการเป็นเจ้าของ/การเข้าถึงแล้ว อินเทอร์เน็ตในชั้นเนื้อหา (Internet Content) มีลักษณะการรวมศูนย์และผูกขาดน้อยที่สุด ขั้นตอนการให้บริการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต (Internet Access) มีการรวมศูนย์ผูกขาดมากขึ้น ในขณะที่ชั้นโครงข่าย

พื้นฐาน (Network Infrastructure) มีการรวมศูนย์ผูกขาดมากที่สุด (ชาญชัย ชัยสุขโกศล, 2553, ออนไลน์)

นอกจากนี้ ยังมีการร่างประกาศกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมเพื่อจัดเก็บข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ของผู้ให้บริการ และแนวทางการกำกับดูแลและการลงโทษเป็นผู้ใช้งานสื่อสังคมออนไลน์ รวมทั้งมีแนวทางให้ทุกกระทรวง จัดตั้งศูนย์ต่อต้านข่าวปลอมของกระทรวงขึ้นเพื่อกำชับให้ กระทรวง/ส่วนราชการ ที่ได้รับความเสียหายจากการให้ข้อมูล/ข่าวสารที่เป็นเท็จ/บิดเบือน รับผิดชอบการแจ้งความดำเนินคดีตามกฎหมาย ทั้งนี้ ให้ตำรวจเร่งรัดดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดโดยเร็ว (อินโฟเควสท์, 2564, ออนไลน์) สะท้อนให้เห็นความพยายามในการควบคุมกำกับสถาปัตยกรรม/โครงสร้างอินเทอร์เน็ตของรัฐที่ขยายตัวมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นตัวแทนของภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ต กลับเห็นว่า สถาปัตยกรรม/โครงสร้างอินเทอร์เน็ตของไทยที่มีลักษณะรวมศูนย์ไม่ได้เป็นปัญหา แม้กลุ่มทุนโครงข่ายพื้นฐาน (backbone) ที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่จะผูกขาด เนื่องจากเป็นกิจการที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง ไม่สามารถมีผู้ประกอบการได้หลายราย และการลงทุนมหาศาลเช่นนี้ต้องเป็นหน่วยงานรัฐเท่านั้นที่จะมีศักยภาพได้ รวมทั้งมีความมั่นใจว่า เป้าหมายสำคัญของหน่วยงานรัฐคือการเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

การอภิปรายสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะในการวิจัย

ข้อค้นพบจากงานวิจัยการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตของรัฐ ที่พบว่า แนวคิดหรือความคิดของรัฐที่มีต่อการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตนั้น มีองค์ประกอบ 5 ประการที่ส่งผลต่อการกำกับดูแลอินเทอร์เน็ต ได้แก่ (1) รัฐพันลึก (2) กฎหมาย (3) ตลาด

(4) บรรทัดฐานทางสังคม และ (5) สถาปัตยกรรม/โครงสร้างอินเทอร์เน็ตในประเทศไทย เป็นการเพิ่มบางสิ่งบางอย่างที่เป็นข้อค้นพบใหม่ หรือว่าการศึกษายังมีข้อมูลบางส่วนขาดหายไปจากแนวคิดองค์ประกอบของการกำกับดูแลอินเทอร์เน็ต (Pathetic Dot Theory) ของ Lawrence Lessig เพื่อเป็นตัวแบบในการอธิบายตามบริบททางสังคมการเมืองไทย โดยเฉพาะบทบาทอิทธิพลของรัฐพันธุ์ และการเมืองเชิงวัฒนธรรมผ่านการสร้างบรรทัดฐานทางสังคมแบบไทย

“รัฐพันธุ์” (deep state) มีอิทธิพลต่อทุกภาคส่วนในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็น “อำนาจทางวัฒนธรรม” ที่เป็นมายาคติอยู่ในระบบความคิด ความเชื่อของสังคมไทย อิทธิพลเชิงอำนาจทางวัฒนธรรมนี้มีต่อการร่างกฎหมาย การตีความบังคับใช้กฎหมาย การกระทำของรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อมผ่านบรรทัดฐานทางสังคม ส่งผลต่อการควบคุมกำกับอินเทอร์เน็ตที่มีเหนือตลาดและสถาปัตยกรรม/โครงสร้างอินเทอร์เน็ตที่ส่วนใหญ่รัฐเป็นเจ้าของ หรือกลุ่มทุนธุรกิจสื่อสารขนาดใหญ่ซึ่งมีสายสัมพันธ์แน่นแฟ้นกับรัฐเป็นเจ้าของ ดังจะเห็นได้จากความเข้มข้นและเทคนิควิธีในการควบคุมกำกับอินเทอร์เน็ตที่มีแนวโน้มจะควบคุมกำกับจากระดับเนื้อหา ระดับแพลตฟอร์ม ไปถึงระดับโครงสร้างอินเทอร์เน็ตมาโดยตลอดนับแต่การรัฐประหาร พ.ศ. 2549 มาสู่การรัฐประหาร พ.ศ. 2557 และรัฐบาลหลังการเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 ซึ่งมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ถึงการสืบทอดอำนาจ คสช. เป็นต้นมา สอดคล้องกับ พัทธมน วงศ์นาค (2560, น. (1)-(2)) ที่พบว่า รัฐใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560 เป็นกลไกหลัก และมีการใช้กฎหมายประกอบอื่นๆ รวมถึงการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษที่มีบทบาทในการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตเป็นกลไกรอง โดยรัฐค่อนข้างให้ความสำคัญกับด้านความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะประเด็นหมิ่นพระบรม

เดชานุภาพ รัฐมีการใช้อำนาจจำกัดหรือควบคุมเนื้อหาอินเทอร์เน็ตมากกว่าปกติในช่วงที่เกิดการรัฐประหาร หรือระหว่างมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน รัฐอาจผ่อนคลายความเข้มงวดของการกำกับดูแลในช่วงสถานการณ์ปกติ และอาจใช้อำนาจจำกัดควบคุมการสื่อสารและเนื้อหาอินเทอร์เน็ตอย่างเข้มงวดในช่วงสถานการณ์ไม่ปกติหรือช่วงที่มีการรัฐประหาร

สำหรับข้อค้นพบว่า รัฐจึงพยายามสร้างระเบียบแบบแผนเพื่อควบคุมโลกดิจิทัลด้วยวิธีคิดแบบเก่า จึงสะท้อนออกมาเป็นกฎหมายหรือแนวนโยบายที่มักมีความล้าสมัยในตัวเอง เมื่อรัฐปรับตัวไม่ทัน ทำให้การเข้ามาของอินเทอร์เน็ตท้าทายกรอบคิดเดิมของรัฐโดยตรง เพราะการพยายามยึดโยงอำนาจทางกฎหมายกับเส้นเขตแดนนั้นเป็นสิ่งที่ไม่สามารถประยุกต์ใช้กับโลกยุคอินเทอร์เน็ตได้อีกต่อไป สอดคล้องกับ วีรวิชญ์ เลิศรัตน์ อารังกุล และสุริย์ลักษณ์ รักษาเคน (2561, น. 26) ที่พบว่า มีเนื้อหาที่ให้อำนาจแก่รัฐให้มีอำนาจดำเนินการอันเป็นการรุกร้าเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนได้จนเกินสมควรอันขัดต่อหลักความได้สัดส่วน อีกทั้งยังกำหนดกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลเป็นการรุกร้าเสรีภาพของประชาชนต่างจากที่รัฐธรรมนูญกำหนด อันขัดแย้งกับหลักของการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่ปรากฏในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองตลอดจนหลักการพื้นฐานที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังสอดคล้องกับ พิงรอร งามสุต วัฒนันท์ และนิธิตา คณานินันท์ (2547, น. ii) ที่เสนอว่า รูปแบบการกำกับดูแลที่ควรได้รับการส่งเสริมต่อไปในอนาคตคือ การสร้างวัฒนธรรมแห่งความรับผิดชอบร่วมกัน การปิดกั้นเว็บไซต์ และการใช้กฎหมายเป็นหลักไม่นำเป็นแนวทางที่เหมาะสมในระยะยาว เช่นเดียวกับ วุฒิพล วุฒิวงษ์ และกิงกาญจน์ จงสุขไกล (2562, น. 148) ที่พบว่า

มีการเติบโตของโปรแกรมสนทนา (Instant Messenger) แบบกลุ่มปิด (Private Group) รวมถึงการตั้งค่าความเป็นส่วนตัวของผู้ใช้งานเพื่อซ่อนการเข้าถึงจากสาธารณะ (Privacy Setting) และการปิดบังอัตลักษณ์ของตนเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกสอดส่องและการถูกตรวจสอบ

จากข้อค้นพบของงานวิจัยดังกล่าว สะท้อนให้เห็นทิศทางและแนวโน้มในการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตของรัฐ ตลอดจนมีข้อเสนอแนะแนวทางการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตของรัฐในอนาคต ดังนี้

ทิศทางการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตของรัฐ

การกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตของรัฐ ในช่วง พ.ศ. 2548 – 2564 อาจสรุปทิศทางได้ ดังนี้

1) รัฐพันลึกมีอิทธิพลต่อการควบคุมกำกับดูแลอินเทอร์เน็ต ผ่านกลไกทางกฎหมาย ตลาด บรรทัดฐานทางสังคม และสถาปัตยกรรม/โครงสร้างอินเทอร์เน็ต

2) การรัฐประหารมีความสัมพันธ์กับการเพิ่มระดับความเข้มข้นของการควบคุมกำกับดูแลอินเทอร์เน็ต จากสถิติความผิดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560 ของศูนย์ข้อมูลคดี สำนักงานศาลยุติธรรม ชี้ให้เห็นว่า หลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 มีจำนวนคดีที่เป็นความผิดตามกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่ศาลชั้นต้นเพิ่มสูงมากขึ้นอย่างเป็นลำดับ

3) การควบคุมสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน การรักษาความมั่นคงของรัฐ และประเด็นที่มีความอ่อนไหว เป็น “มายาคติ” ที่ถูกสร้างขึ้นรองรับความชอบธรรมในการใช้อำนาจควบคุมกำกับอินเทอร์เน็ตของรัฐเพื่อความมั่นคงของรัฐบาลในแต่ละสมัย

แนวโน้มการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตของรัฐ

แนวโน้มการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตของรัฐต่อ

กลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามยังคงมีอยู่ทั้งในระดับรัฐพันลึกและระดับรัฐบาล ผ่านกลไกต่างๆ เช่น กฎหมาย การกระทำของรัฐ รวมถึงการใช้กลยุทธ์ในการควบคุมกำกับอินเทอร์เน็ตที่มีความแยบยลมากขึ้น ตลอดจนมีแนวโน้มในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอินเทอร์เน็ตในอนาคต

ข้อเสนอแนะแนวทางการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตของรัฐในอนาคต

จากข้อค้นพบของงานวิจัย มีข้อเสนอแนะแนวทางการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตของรัฐ เป็น 3 ส่วน ดังนี้

1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย รัฐควรปรับเปลี่ยนกระบวนการตัดสินใจในการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตจากกระบวนการของระบบราชการที่รวมศูนย์ภายใต้โครงสร้างอำนาจของรัฐพันลึก มาสู่การกระจายอำนาจและระนาบไปในศูนย์อำนาจอื่นในสังคม ไม่ปิดกั้นสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร รัฐต้องไม่ผูกขาดบทบาทการเป็นผู้ชี้ว่าข้อมูลใดเป็นจริงหรือเป็นเท็จแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ต้องแสวงหาความร่วมมือระหว่างรัฐ ผู้ให้บริการ ประชาชน ผู้ใช้อินเทอร์เน็ต กับภาคประชาสังคมพลเมืองเน็ต ในการสร้างกฎและกลไกดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตร่วมกัน โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานชุมชน (community standard) ของแพลตฟอร์มต่างๆ บนอินเทอร์เน็ต ตลอดจนมาตรฐานสากลในเรื่องธรรมาภิบาลอินเทอร์เน็ต (Internet Governance)

2) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560 โดยแยกอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ที่กระทำต่อระบบคอมพิวเตอร์ ออกจากการกระทำความผิดด้านเนื้อหาบนอินเทอร์เน็ต และมีการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดด้านเนื้อหาบนอินเทอร์เน็ต

เป็นการเฉพาะ รวมทั้งแก้ไขประเด็นภาระความรับผิดชอบของตัวกลางซึ่งเป็นผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต ตลอดจนควรมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 หลังจากขยายเวลามาหลายครั้ง และต้องมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมากกว่าความมั่นคงของรัฐ

3) ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของรัฐ

3.1) หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ต เช่น กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม สำนักงาน กสทช. หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด และศาล รวมทั้งหน่วยงานด้านความมั่นคง เช่น กองทัพ ควรปรับเปลี่ยนกระบวนการตัดสินใจในการส่งเสริมการเคารพความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพในสังคมไทยอย่างแท้จริง โดยยึดคนเป็นศูนย์กลางในโลกจริงเพื่อเป็นฐานในการส่งเสริมสนับสนุนสิทธิเสรีภาพในโลกอินเทอร์เน็ต ในแง่ของการตีความบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ควรเป็นไปอย่างเคร่งครัด การยึดโยงกับกฎหมายอื่นๆ ควรตีความเท่าที่จำเป็น โดยเฉพาะความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 และ 116

3.2) กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม สำนักงาน กสทช. สถาบันการศึกษา ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต ควรมีการรณรงค์ส่งเสริมการรู้เท่าทันสื่อ สารสนเทศ และดิจิทัล (Media, Information, and Digital Literacy: MIDL) และฝึกฝนสมรรถนะการรู้เท่าทันสื่อ สารสนเทศ และสื่อดิจิทัล สำหรับพลเมืองอินเทอร์เน็ต (Netizen) โดยเฉพาะประเด็นความรุนแรงบนโลกโซเชียล การมีส่วนร่วมทางการเมือง สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และเสรีภาพสื่อ

ออนไลน์ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ต้องนำมาใช้ทำความเข้าใจที่จะยอมรับความแตกต่างลดการแบ่งขั้วทางการเมือง (Political Polarization) เพื่อเป็นฐานของกระบวนการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตย

3.3) กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ไม่ใช้ควรรักษาอำนาจรัฐในการกดดันให้แพลตฟอร์มต่างๆ บนอินเทอร์เน็ตปิดกั้นการแสดงความคิดเห็นของประชาชน แต่ควรใช้กลไกของผู้ให้บริการแพลตฟอร์ม สื่อสังคมออนไลน์ในการกำกับดูแลเนื้อหาที่คาดว่าเป็นเท็จหรือผิดกฎหมายเพื่อให้แพลตฟอร์มต่างๆ ไปตรวจสอบตามหลักการสากล มากกว่าที่จะใช้เป็นประเด็นทางการเมือง และควรพัฒนากลไกการตรวจสอบข้อเท็จจริงและยับยั้งการแพร่กระจายข้อมูลที่บิดเบือนหรือข่าวปลอม ด้วยกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริง (fact-checking) ที่มีความโปร่งใสเชื่อมโยงระหว่างรัฐ ผู้ให้บริการ ประชาชนผู้ใช้อินเทอร์เน็ต ภาคประชาสังคม และเป็นไปตามมาตรฐานสากล รวมทั้งมีการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาร่วมพัฒนากลไกนี้ด้วย

ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาวิจัยต่อไป

1) ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการกำกับดูแลอินเทอร์เน็ตของรัฐต่อไปในอนาคต เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตในการเข้าสู่ยุค Web 4.0 นับตั้งแต่ พ.ศ. 2564 ที่รวดเร็ว มีความซับซ้อนมากขึ้น ตลอดจนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ปรับปรุงมาตรการ นโยบาย การกระทำของรัฐในการควบคุมกำกับอินเทอร์เน็ตมีแนวโน้มที่จะขยายตัวตามไปด้วยเช่นกัน

2) ควรมีการศึกษาวิจัยในเชิงปริมาณ หรือการวิจัยแบบผสานวิธี เพื่อขยายฐานการเก็บรวบรวมข้อมูลจากมุมมองทัศนคติของผู้ใช้อินเทอร์เน็ตให้กว้างขวางมากขึ้น

3) ควรมีการศึกษาในประเด็นปัญหาใหม่ๆ ของอินเทอร์เน็ต เช่น การวิจัยเรื่องอินเทอร์เน็ตกับการแบ่งขั้ว

ทางการเมือง (Political Polarization) ในประเทศไทย อันเป็นผลจากปรากฏการณ์ห้องแห่งเสียงสะท้อนออนไลน์ (Echo Chamber) หรือการวิจัยเรื่องความเปลี่ยนแปลงทางสังคมกับการพัฒนาประชาธิปไตย ดิจิทัลของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เพื่อศึกษาอิทธิพลของการโน้มน้าวทางเทคโนโลยีและการออกแบบดิจิทัลเพื่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม (Persuasive Technology and Digital Design for Behavior Change) เป็นต้น

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- จันทร์จิรา สมบัติพูนศิริ. (ม.ป.ป.). กองกำลังไซเบอร์ ด้านมืดของภาคประชาสังคม และพื้นที่ประชาธิปไตย. สืบค้นจาก <https://www.the101.world/the-rise-of-cyber-troops/#>
- ชาญชัย ชัยสุขโกศล. (2553). อำนาจเชิงโครงสร้างของระบบเทคโนโลยี : ศึกษากรณีอินเทอร์เน็ตไทย ช่วงก่อนรัฐประหาร 2549. สืบค้นจาก <https://chaisuk.wordpress.com/2010/11/30/structural-power-of-thai-internetth/>
- ณัฐวรรณ แก้วจูง. (2564). ย้อนมอง พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ: การจำกัดเสรีภาพผ่านความคลุมเครือของตัวบท. สืบค้นจาก https://tlhr2014.com/archives/38052#_ftn2
- เดอะแมตเตอร์. (2563). เปิดรายงานปฏิบัติการ IO ในทวิตเตอร์ หลังพบ 900 กว่าบัญชีที่เชื่อว่าเป็น IO และเชื่อมโยงกับกองทัพบก. สืบค้นจาก <https://thematter.co/brief/125769/125769>
- เดอะสแตนดาร์ด. (2563). ‘อวยกองทัพ โจมตีอนาคตใหม่’ Stanford เปิดรายงานวิเคราะห์ปฏิบัติการ IO กองทัพบกจากรายงาน Twitter. สืบค้นจาก <https://thestandard.co/stanford-analyst-io-work-through-twitter/>
- ทีเอ็นเอ็นออนไลน์. (2565). “ดีอีเอส”เชื่อมั่น ครม.อนุมัติตั้งศูนย์ปราบข่าวปลอม เสริมความร่วมมือข้ามหน่วยงาน. สืบค้นจาก <https://www.tnnthailand.com/news/social/103922/>
- บีบีซีไทย. (2563). ไอโอ : คณะก้าวหน้าเปิดโปงข้อมูลเครือข่ายปฏิบัติการข่าวสารกองทัพ ด้านเอกชนแฉลงได้ชี้ข้อมูลบิดเบือน. สืบค้นจาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-55145803>
- _____. (2564). พล.อ.ประยุทธ์ลงนามยกเลิกข้อกำหนด 29 ที่ศาลแพ่งสั่งระงับการบังคับใช้หลังตัวแทนสื่อยื่นฟ้อง. สืบค้นจาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-58053739>
- _____. (2565). ข่าวปลอม: ร่างระเบียบสำนักนายกฯ ปราบเฟคนิวส์ ความพยายามล่าสุดของรัฐบาลในการกลบเสียงวิจารณ์ ? . สืบค้นจาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-60239430>
- ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. (2565). ชุดศูนย์ปราบ Fake news ทั่วประเทศ ครม.ไฟเขียวร่างระเบียบสำนักนายก. สืบค้นจาก <https://www.prachachat.net/politics/news-855679>
- พัทธมน วงศ์นาค. (2560). การกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตของประเทศไทย: แนวคิด พัฒนาการ และแนวโน้ม. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, สาขาการปกครอง. กรุงเทพฯ.
- พิรงรอง งามสุด, วัฒนันท์ และนิธิตา คณานินันท์. (2547). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง การกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ต. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- เฟซบุ๊ก. (2565). มาตรฐานชุมชนคืออะไร. สืบค้นจาก <https://www.facebook.com/community/using-key-groups-tools/understanding-community-standards/>

- มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2559). รายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการ
ศึกษาวิจัยการปฏิรูปสื่อ เล่มที่ 5 การกำกับดูแลเนื้อหาของสื่อใหม่ (New Media). กรุงเทพฯ: สำนักงาน
คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ.
- วีรวิชัย เลิศรัตน์ดำรงกุล และสุริย์ลักษณ์ รักษาเคน. (2561). เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญบน
เครือข่ายสังคมออนไลน์ภายใต้การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์
ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560. วารสารวิชาการและวิจัยมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, 8(2), 26-41.
- วุฒิพล วุฒิวงษ์ และกิงกาญจน์ จงสุขไกล. (2562). พัฒนาการของช่องทางในการแสดงออกทางการเมืองใน
สื่อออนไลน์ ช่วง พ.ศ. 2560-2557. วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง, 8(3), 147-167.
- ศูนย์ข้อมูลคดี สำนักงานศาลยุติธรรม. (2562). สถิติความผิดต่อ พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับ
คอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550. สืบค้นจาก <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2101/iid/166875>
- สวพ. FM91. (2563). กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม แฉลงสรุปตัวเลข ผู้ใช้โซเชียลมีเดีย กระทำผิด
'พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์'-'พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ' ระหว่าง สถานการณ์การชุมนุม ระหว่าง 13-18 ต.ค.63. สืบค้นจาก
<https://fm91bkk.com/fm91-news0119102563-2>
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2564ก). สรุปผลที่สำคัญ สำรองการมีการใช้
เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน พ.ศ. 2563. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวง
ดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม.
- _____. (2564ข). สำรองการมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน พ.ศ. 2564 (ไตรมาส 2).
กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม.
- อินโฟเควสท์. (2564). ดีอีเอส เดินหน้าเร่งคลอดแนวทางกำกับดูแลผู้ใช้สื่อ Social Media สกัดข้อมูลเท็จ.
สืบค้นจาก <https://www.infoquest.co.th/2021/89212>
- ไอลอว์. (2563). พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ มาตรา 14(3) เวอร์ชันใหม่ความผิดหมิ่นเกียรติฯ แทนที่ ม.112. สืบค้นจาก
<https://freedom.ilaw.or.th/en/node/793>

ภาษาอังกฤษ

- Corbin, J., & Strauss, A. (2015). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for
Developing Grounded Theory*. (4rd ed.). Los Angeles, CA.: SAGE Publications, Inc.
- Deibert, Ronald, & Rohozinski, Rafal. (2010a). Liberation vs. Control: The Future of Cyberspace.
Journal of Democracy, 21(4), 43-57.
- _____. (2010b). Beyond Denial: Introducing Next-Generation Information Access Controls.
In Ronald Deibert, et al. (Eds.), *Access Controlled: The Shaping of Power, Rights, and Rule
in Cyberspace*. Massachusetts: The MIT Press.

- Giacomello, G. (2008). *National Governments and Control of the Internet: A Digital Challenge*. London: Routledge.
- Glaser, B. G. (2004). Remodeling Grounded Theory. *Forum: Qualitative Social Research*, 5(2), 1-22.
- Goldstein, J.A., Sinpeng A., Bush D., Ewald R., John J., Thiel D. (2020). *Cheerleading Without Fans: A Low-Impact Domestic Information Operation by the Royal Thai Army*. California, USA : Stanford Internet Observatory.
- Gomez, James. (2004). Dumbing Down Democracy: Trends in Internet Regulation, Surveillance and Control in Asia. *Pacific Journalism Review*, 10(2), 130-150. doi:10.24135/PJR.V10I2.810
- Howard, Philip. (2010). *The Digital Origins of Dictatorship and Democracy: Information Technology and Political Islam*. New York: Oxford University Press.
- Kalathil, Shanthi, & Boas, Taylor. (2003). *Open Networks, Closed Regimes: The Impact of the Internet on Authoritarian Rule*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Lessig, Lawrence. (1999). *Code and Other Laws of Cyberspace*. New York: Basic Books.
- Mérieau, Eugénie. (2016). Thailand's Deep State, Royal Power and the Constitutional Court (1997–2015). *Journal of Contemporary Asia*, 46(3), 445-466. doi:10.1080/00472336.2016.1151917
- Morozov, Evgeny. (2011). *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom*. New York: Public Affairs.
- Rodan, Garry. (2013). The Internet and Political Control in Singapore. *Political Science Quarterly*, 113(1), 63-89. doi: 10.2307/2657651
- Ruijgrok, K. (2017). From the Web to the Streets: Internet and Protests under Authoritarian Regimes. *Democratization*, 24(3), 498-520. doi: 10.1080/13510347.2016.1223630
- Schleffer, G., & Miller, B. (2021). The Political Effects of Social Media Platforms on Different Regime Types. *Texas National Security Review*, 4(3), 77-103. doi: 10.26153/tsw/13987
- Tkacheva, O., Schwartz, L. H., Libicki, M. C., Taylor, J. E., Martini, J., & Baxter, C. (2013). *Internet Freedom and Political Space*. Santa Monica. CA.: RAND Corporation. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/10.7249/j.ctt4cgd90>
- TwitterSafety. (2020). *Disclosing Networks to Our State-linked Information Operations Archive*. Retrieved from https://blog.twitter.com/en_us/topics/company/2020/disclosing-removed-networks-to-our-archive-of-state-linked-information#

- Wacker, Gudrun. (2003). The Internet and Censorship in China. In Christopher Hughes & Gudrun Wacker (Eds.), *China and the Internet: Politics of the Digital Leap Forward*. London: Routledge Curzon. doi: 10.4324/9780203417713
- You, Y., & Wang, Z. (2020). The Internet, Political Trust, and Regime Types: A Cross-national and Multilevel Analysis. *Japanese Journal of Political Science*, 21(2), 68-89. doi:10.1017/S1468109919000203

จักรกลเศรษฐกิจการเมืองร่วมสมัยในการเมืองท้องถิ่นไทย :
การประกอบสร้าง ปฏิบัติการ และการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น
ในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. 2563*

Contemporary Political-Economic Machine in Thailand's Local
Politics: Construction, Operation, and Local Election in the 2020
Election of Samut Prakan Provincial Administrative Organization

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์**

Pitch Pongsawat***

ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์****

Chumphol Aunphattanasilp*****

บทความนี้

Received

26 มกราคม 2565

Revised

22 มีนาคม 2565

Accepted

30 มีนาคม 2565

บทคัดย่อ

การเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในวันที่ 20 ธันวาคม 2563 นับเป็นการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นเป็นครั้งแรกในรอบ 6 ปีหลังจาก คณะรัฐประหารมีคำสั่งให้ระงับการเลือกตั้งท้องถิ่น นอกจากนั้นนักคิดและแนวปฏิบัติ สำหรับการหาเสียงและการเลือกตั้งได้มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงไป การเลือกตั้งท้องถิ่นครั้งนี้สร้างความเปลี่ยนแปลงต่อการเมืองในมิติของการเลือกตั้งท้องถิ่นหรือไม่ หากเกิดการเปลี่ยนแปลง ความเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นเช่นไร เพื่อตอบคำถามดังกล่าว บทความชิ้นนี้นำเสนอคิดจักรกลเศรษฐกิจการเมืองมาพิจารณาและวิเคราะห์

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัยเรื่อง “การเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ปี 2563: การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ” ซึ่งได้รับการสนับสนุนการวิจัยจากสถาบันพระปกเกล้า

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ดร.) และผู้ประพันธ์อันดับแรก

*** Assistant Profesor, Department of Government, Faculty of Political Sciences, Chulalongkorn University (Ph.D) and First Author

**** อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (ดร.) และผู้ประพันธ์บรรณกิจ

***** Lecturer, National Institute of Development Administration (Ph.D) and Corresponding Author

การเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ

การเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการรอบนี้ไม่สามารถเข้าใจอย่างผิวเผินได้ว่า การเลือกตั้งท้องถิ่นวางอยู่บนความสัมพันธ์ที่เป็นลำดับขั้นระหว่างผู้นำ (ผู้มีอิทธิพล เจ้าพ่อ หรือตระกูลการเมือง) เครือข่ายห้วคะแนน และประชาชนทั่วไปเพียงเท่านั้น การเลือกตั้งท้องถิ่นครั้งนี้สะท้อนให้เห็นการประสานความร่วมมือกันของเครือข่ายอำนาจทั้งหมดเสมือนเป็นองค์กรที่เรียกว่า “จักรกลเศรษฐกิจการเมือง” ลักษณะของจักรกลดังกล่าวเป็นองค์กรที่มีการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ และสมาชิกในจักรกลเป็นหุ้นส่วนเพื่อสะสมอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจร่วมกัน นอกจากจะมีการระดมการสนับสนุนทางการเมืองและคะแนนเสียงให้จักรกลเศรษฐกิจการเมืองนี้คงอยู่ จักรกลก็ถ่ายทอดความมั่งคั่งไปมาซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกในจักรกล อีกทั้งจักรกลเศรษฐกิจการเมืองที่สามารถเข้าไปควบคุมอำนาจในองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ใช้งบประมาณอุดหนุนการพัฒนาพื้นที่เพื่อต่อรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเข้ามาเป็นสมาชิกของจักรกล โดยทั้งหมดอยู่ในระบบงบประมาณปกติ

ข้อค้นพบซึ่งนำเสนอในบทความนี้สร้างบทสนทนาเกี่ยวกับแนวคิดการกระจายอำนาจและการเลือกตั้งอย่างต่อเนื่องในฐานะความคิดหลักที่อธิบายการเลือกตั้งและการเมืองท้องถิ่น ข้อค้นพบนำเสนอว่า การกระจายอำนาจและการเลือกตั้งอย่างต่อเนื่องไม่สามารถทำให้จักรกลเศรษฐกิจการเมืองหายไป ในทางกลับกันจักรกลเศรษฐกิจการเมืองได้เติบโตไปพร้อมกับการกระจายอำนาจและการเลือกตั้ง

คำสำคัญ: จักรกลเศรษฐกิจการเมือง, การเลือกตั้งท้องถิ่น, การเมืองกับการเลือกตั้ง, สมุทรปราการ, การเลือกตั้ง--ไทย, นักการเมือง--เครือข่ายทางสังคม--ไทย, ระบบอุปถัมภ์--ไทย

Abstract

The election of provincial administrative organizations (PAOs) on December 20, 2020 was the first set of local elections since the coup d'état council ordered suspension of all elections in 2014. During that time, regulations and practices for political campaigning and local elections were amended. Does the 2020 local election create changes in local electoral politics? If so, how do the changes happen? To answer these questions, this article reworks the idea of political machine to analyze the election of the Samut Prakan PAO's council members and chief executive.

The election of Samut Prakan PAO cannot be understood simply through the idea that the local election relies solely on simple clientelism, i.e., the relationship between leaders (influential bosses or political dynasties), canvasser networks, and ordinary

people. This local election reflects the collaboration of all power networks as an organization: a so-called “political-economic machine”. This machine is a loosely-structured organization whose members become partners with the aim of accumulating political and economic power. Beyond the mobilization of political support and votes to sustain the political-economic machine, the machine also transfers wealth between the machine’s members. Moreover, the political-economic machine that gains the power to control the Samut Prakan PAO employs the area-based development budget to bargain with the local administrative organizations in the lower tier to attract the lower tier to be the machine’s members.

The findings presented in this article illustrate that decentralization and consolidated elections could not eliminate the political-economic machine. On the contrary, the political-economic machine grows and expands hand-in-hand with local decentralization and consolidated elections.

Keywords: Political-economic machine, local elections, electoral politics, Samut Prakan Province, elections--Thailand, politicians--social Networks--Thailand, patron and client--Thailand

บทนำ

1. ที่มาและความสำคัญ

วันที่ 26 ตุลาคม 2563 คณะกรรมการการเลือกตั้งมีประกาศให้จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในวันที่ 20 ธันวาคม 2563 การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นครั้งนี้ไม่เพียงแต่เป็นการเลือกตั้งหลังท้องถิ่นครั้งแรกหลังจากที่ถูกระงับไป 6-10 ปี (โดยรอบระยะเวลาแตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่) หากแต่ยังเป็นการเลือกตั้งภายใต้กรอบกติกาใหม่ ซึ่งมีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ที่มีการปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติในการเลือกตั้งและการหาเสียงเลือกตั้ง อาทิ การขยายกรอบเวลาในการเลือกตั้งเป็น 8.00-17.00 น. การอนุญาตให้มีการหาเสียงเลือกตั้งผ่านสื่อออนไลน์ การห้ามไม่ให้ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐดำเนินการช่วยผู้สมัครหาเสียงจากเงื่อนไขด้านเวลาที่ว่างเว้นจากการเลือกตั้งไปนาน รวมถึงกรอบกติกาแนวปฏิบัติที่ปรับเปลี่ยนไปในบางระดับ การเลือกตั้งท้องถิ่นในวันที่ 20 ธันวาคม 2563 สร้างความเปลี่ยนแปลงต่อการเมืองและการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นหรือไม่ หากเกิดการเปลี่ยนแปลงความเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นเช่นไร เพื่อตอบคำถามดังกล่าว คณะผู้วิจัยใช้การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจังหวัดสมุทรปราการเป็นกรณีศึกษา เพื่อวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงของการเมืองในมิติของการเลือกตั้งท้องถิ่น (electoral politics)

จังหวัดสมุทรปราการถูกเลือกให้เป็นกรณีศึกษาด้วยเหตุผลที่สำคัญ 2 ประการกล่าวคือ ประการแรก การเลือกตั้งท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการช่วยฉายภาพให้เห็นว่าการเมืองและการเลือกตั้งท้องถิ่นเข้าไปบริหาร

จัดการกับพื้นที่ซึ่งเชื่อมต่อกับมหานครโตเกียวที่เป็นศูนย์กลางของประเทศอย่างกรุงเทพมหานครอย่างไร ยิ่งไปกว่านั้นจากข้อได้เปรียบเชิงภูมิศาสตร์ของจังหวัดสมุทรปราการซึ่งได้รับประโยชน์จากการพัฒนาที่ไหลล้น (Trickle-down development effect) ในฐานะจุดเชื่อมต่อกับกรุงเทพมหานคร ทั้งในแง่การเป็นที่ตั้งของสนามบินนานาชาติ และเป็นจุดเชื่อมต่อกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอย่างเขตพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ยังช่วยสะท้อนให้เห็นอิทธิพลของการเมืองในมิติการเลือกตั้งท้องถิ่นที่เข้าไปบริหารจัดการผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ที่อยู่ภายใต้การดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และประการที่สอง ด้วยลักษณะการเมืองของพื้นที่ทำให้จังหวัดสมุทรปราการช่วยสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ของการเลือกตั้งท้องถิ่นกับการเมืองของการประกอบสร้างจักรกลเศรษฐกิจการเมืองโดยใช้อำนาจเพียงชั่วเดียว (บ้านใหญ่ หรือตระกูลการเมืองที่ครองอำนาจในพื้นที่เพียงตระกูลเดียว) เพื่อผนึกอำนาจและสร้างระบบอุปถัมภ์ในพื้นที่

ผลงานทางวิชาการในอดีตที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมักจำแนกออกเป็น 3 แนวทางหลัก สำหรับแนวแรกมักเป็นการศึกษาเพื่อประเมินว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังเผชิญกับปัญหา และอุปสรรคในการบริหารจัดการพื้นที่อย่างไรบ้าง รวมถึงการมอบข้อเสนอแนะให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาตนเองต่อไป (กระมลทองธรรมชาติ และสมบุรณ์ สุขสำราญ, 2537, น. 1-104) แนวทางที่สอง มักเป็นการศึกษาที่เข้าไปตรวจสอบประเมินการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ว่าสำเร็จและบรรลุตามเป้าหมายการกระจายอำนาจหรือไม่ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรมีเกณฑ์เพื่อการประเมินความสำเร็จด้านการจัดบริการสาธารณะอย่างไร (นงเยาว์ อุทุมพร, 2554, น. 1-209; อมรศักดิ์ กิจธนานันท์ และอาณัติภาพ

สายแปง, 2553, น. 10-293) และแนวทางที่สาม การศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามแนวทางนี้ มุ่งศึกษาพัฒนาการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งในเชิงประวัติศาสตร์และการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงเชิงอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อลงกรณ์ อรรคแสง, 2547, น. 1-68) อาจกล่าวได้ว่างานวิชาการที่ผ่านมายังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งสมาชิกและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และการบริหารท้องถิ่น อาทิ การเลือกตั้งสมาชิกและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการเปลี่ยนแปลงของเครือข่ายอำนาจในท้องถิ่น ความเชื่อมโยงของการเมืองระดับชาติกับท้องถิ่นผ่านการสนับสนุนผู้สมัครรับการเลือกตั้งทั้งในรูปแบบการลงสมัครในนามกลุ่มที่เชื่อมโยงกับพรรคระดับชาติ และการลงสมัครในนามพรรคระดับชาติเอง หรือการก่อตัวของเครือข่ายพลเมืองในท้องถิ่นเพื่อเพื่อผลักดันนโยบายและสะท้อนปัญหาบางอย่างต่อการรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้งท้องถิ่น (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2563, น. 15)

จากข้อจำกัดของการศึกษาในอดีตที่ยังไม่สามารถอธิบายความเปลี่ยนแปลงของการเมืองในมิติการเลือกตั้งท้องถิ่นภายหลังการเว้นวรรคและปรับเปลี่ยนกรอบกติกา คณะผู้วิจัยจึงต้องการอธิบายการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวผ่านการศึกษাজักรกลเศรษฐกิจการเมือง (political-economic machine) ซึ่งหมายถึง องค์กรที่มีความเป็นสถาบัน มีการกำหนดเป้าหมาย มีนโยบาย มีผู้นำที่ทำงานร่วมกับเครือข่าย และมีประสิทธิภาพในการควบคุมคน ฐานเสียง และทรัพยากรทางเศรษฐกิจ รวมทั้งมีความสามารถขับเคลื่อนในทางการเมืองอย่างมีพลวัต และเป้าหมายของการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง นั่นคือ การขยายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจที่เข้าไปเกี่ยวข้องและแสวงหาค่าเช่าผ่านการผลักดันและผลิตโครงการพัฒนาในฐานะแหล่งรายได้ทางเศรษฐกิจในตัวเอง ผู้เขียนพัฒนาความหมายของจักรกลเศรษฐกิจ

การเมืองขึ้นมาเพื่อเป็นกรอบในการวิเคราะห์ของบทความชิ้นนี้ ซึ่งมีความหมายต่างจากการเมืองแบบจักรกล (Machine politics) ที่หมายถึงปรากฏการณ์ทางการเมืองที่มีจักรกลการเมืองทำหน้าที่สร้างและขับเคลื่อนพลวัตของปรากฏการณ์ทางการเมืองนั้น ในขณะที่จักรกลเศรษฐกิจการเมืองเป็นการพิจารณาการประกอบสร้างองค์กรที่ประกอบไปด้วยผู้นำจักรกลเครือข่ายทั้งระดับกลางและระดับล่างของจักรกล โดยมีแรงจูงใจทางเศรษฐกิจเป็นหลักในการเข้ามามีอำนาจทางการเมือง และสามารถขยายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ด้วยกลไกทางการเมืองในระบบการบริหารเมืองที่เป็นทางการ โดยเฉพาะกลไกประมาณในระบบ ไม่ใช่เพียงเรื่องของการทุจริตจากงบประมาณ การทำงานของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองในพื้นที่จึงมีความหมายที่ชัดเจนกว่าการอธิบายด้วยจักรกลการเมืองในแบบเดิมที่ไม่สามารถอธิบายแรงจูงใจและปฏิบัติการทางเศรษฐกิจของการสร้างระบบพันธมิตรการเมืองในพื้นที่ และมองไม่เห็นความเป็นสถาบันในระดับองค์การ (organizational dimension) ที่มีความเป็นทางการมากกว่าโครงข่ายหลวมๆ และความเป็นสถาบันแบบหลวมๆ ในพื้นที่ได้

จากคำนิยามข้างต้นจักรกลเศรษฐกิจการเมืองจึงมีฐานะเป็นกลไกสำคัญที่ทำงานกำกับกับการเมืองและการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมฐานคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง การคัดเลือกและควบคุมการทำงานของคนในเครือข่ายเพื่อรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การฉีกเครือข่ายให้แน่นแฟ้นและเข้มแข็งเพียงพอที่จะต่อสู้ในเกมการเมืองกับคู่แข่ง รวมถึงการกระจายทรัพยากรเพื่อสร้างระบบอุปถัมภ์ หรือการดูแลและแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ การทำงานของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองย่อมสะท้อนให้เห็นการเมืองในมิติการเลือกตั้งท้องถิ่น ในหลายระดับ ทั้งการเมืองของการใช้เครื่องมือ กลไก และวิธีการสำหรับการควบคุมคะแนนเสียงเพื่อให้ผู้สมัคร

ได้รับชัยชนะ การเมืองของตัวแสดงผู้เข้ามาเป็นสมาชิกในเครือข่ายการเลือกตั้ง และการเมืองของระบบอุปถัมภ์หรือกระจายผลประโยชน์เพื่อดูแลและแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่

2 วัตถุประสงค์

บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์หลักประกอบด้วย

1. ศึกษาการเมืองในมิติของการเลือกตั้งท้องถิ่นผ่านกรอบการสร้างและการทำงานของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองในพื้นที่
2. อธิบายให้เห็นลักษณะของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองในพื้นที่ ทั้งในแง่ขององค์ประกอบ ศูนย์กลางสมาชิก และการทำงานของจักรกลเศรษฐกิจการเมือง
3. นำเสนอกรอบคิดใหม่ที่เกิดจากการศึกษาจักรกลเศรษฐกิจการเมือง เพื่อการตั้งคำถามและทำความเข้าใจการเมืองและการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น

3 คำถามการวิจัย

คำถามที่ถูกใช้เป็นกรอบในการศึกษาประกอบด้วย

- 1) จักรกลเศรษฐกิจการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ปี 2563 มีลักษณะอย่างไร
- 2) จักรกลเศรษฐกิจการเมืองทำงานหรือปฏิบัติการอย่างไรในการเลือกตั้งท้องถิ่นครั้งนี้

วิธีการศึกษา

เนื้อหาในส่วนนี้อธิบายแนวทางที่คณะผู้วิจัยเลือกใช้เพื่อศึกษา โดยประกอบไปด้วยการชี้ให้เห็นถึงแหล่งข้อมูลที่คณะผู้วิจัยเลือกใช้ เครื่องมือและวิธีการเก็บข้อมูลจากแหล่งข้อมูล รวมถึงแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำเสนอคำตอบและข้อเสนอ

ข้อมูลที่คณะผู้วิจัยเลือกใช้เพื่ออธิบายลักษณะและการทำงานของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองในพื้นที่ประกอบไปด้วย

- 1) ข้อมูลจากเอกสารอันได้แก่ ประกาศ ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนายกและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รายงานข่าวจากหนังสือพิมพ์ระดับชาติและท้องถิ่นเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ แผ่นพับและป้ายหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งยังได้อนุญาตให้ผู้สมัครสามารถใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ในการหาเสียงเลือกตั้งท้องถิ่น ครั้งนี้ ดังนั้นสื่ออิเล็กทรอนิกส์โดยเฉพาะ เฟซบุ๊ก ที่ผู้สมัครใช้เผยแพร่นโยบายและกิจกรรมการหาเสียงถือว่าเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยค้นหาข้อมูลเหล่านี้ผ่านแหล่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ อันเนื่องมาจากเอกสารราชการจำนวนมากถูกแปลงให้อยู่ในรูปแบบดิจิทัลที่สามารถสืบค้นผ่านระบบออนไลน์ อาทิ ฐานข้อมูลเรื่องประกาศและข้อกำหนดต่างๆ ในฐานข้อมูลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และรายงานข่าวของสื่อมวลชนผ่านเว็บไซต์ของสำนักข่าว สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับการหาเสียงของผู้สมัครก็มักถูกแปลงให้อยู่ในรูปแบบดิจิทัลที่สามารถสืบค้นได้ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของผู้สมัคร อย่างไรก็ตาม การลงพื้นที่เพื่อสำรวจและรวบรวมข้อมูลจากป้ายหาเสียงก็ยังจำเป็นอยู่ เพราะจะทำให้เห็นข้อมูลจากพื้นที่หาเสียงจริง ข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลเชิงคุณภาพที่ถูกบันทึกเป็นภาพและตัวอักษร คณะผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลเหล่านี้และอ่านข้อมูลแต่ละชิ้นอย่างละเอียดเพื่อค้นหาและสกัดข้อมูลที่ช่วยในการตอบคำถาม รวมถึงข้อมูลที่สามารถนำไปวิเคราะห์เพื่อสร้างเป็นกรอบสำหรับกรอบอธิบายการเมืองในมิติการเลือกตั้งท้องถิ่นครั้งนี้

- 2) ข้อมูลเชิงทัศนคติเป็นข้อมูลที่ช่วยฉายภาพให้เห็นการวิเคราะห์ของคนที่ในพื้นที่หรือผู้นำในพื้นที่ต่อจักรกลเศรษฐกิจการเมือง เครื่องมือที่คณะผู้วิจัยเลือกใช้เพื่อ

เก็บข้อมูลเชิงทัศนคติคือ การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง โดยคณะผู้วิจัยจัดเตรียมข้อคำถามที่จะใช้เพื่อการสัมภาษณ์เอาไว้ก่อนแล้วจึงดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลมีจำนวน 7 คน อันได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านจำนวน 2 คน ผู้นำนักศึกษา 1 คน อดีตผู้นำอาสาสมัครสาธารณสุข 1 คน คณะกรรมการหมู่บ้าน 1 คน อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ 1 คน และนักธุรกิจผู้ดำเนินกิจการขนาดใหญ่ในพื้นที่ 1 คน การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลดำเนินตามรูปแบบบอกต่อ กล่าวคือ คณะผู้วิจัยมักขอคำแนะนำจากผู้ให้ข้อมูลรายก่อนหน้าเพื่อให้ช่วยแนะนำผู้ให้ข้อมูลรายต่อไปที่สามารถตอบคำถามได้ โดยคณะผู้วิจัยได้เดินทางไปพบและสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลแบบตัวต่อตัว (face to face interview) ในขั้นตอนแรก ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ถูกบันทึกในรูปแบบของเสียง หลังจากนั้นคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการถอดเสียงสัมภาษณ์ออกเป็นตัวอักษรเพื่อให้คณะผู้วิจัยได้อ่านความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลอย่างละเอียด การวิเคราะห์เนื้อหา จัดกลุ่มความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลที่สามารถตอบคำถามได้เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นหลังสุด

3) ข้อมูลเชิงพฤติกรรม ข้อคำถามที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตลอดจนพฤติกรรมการหาเสียงของสมาชิกในจักรกลเศรษฐกิจการเมืองซึ่งแสดงออกต่อการเลือกตั้งครั้งนี้ ต้องอาศัยการลงพื้นที่และการสังเกตพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในระหว่างการหาเสียงและการลงคะแนนเสียง คณะผู้วิจัยลงพื้นที่เพื่อไปสังเกตพฤติกรรมการหาเสียงและพฤติกรรมทางการเมืองของคนในพื้นที่ในช่วงก่อนการเลือกตั้ง และช่วงวันเลือกตั้ง โดยคณะผู้วิจัยเลือกไปสำรวจพฤติกรรมการหาเสียงของผู้สมัครในเขตอำเภอบางพลี และสังเกตการณ์การเลือกตั้งในเขตอำเภอเมืองสมุทรปราการ ข้อมูลเชิงพฤติกรรมถูกบันทึกผ่านภาพถ่าย หรือหากไม่สะดวกที่จะบันทึกภาพ คณะผู้วิจัยก็จะจดบันทึก

รายละเอียดของพฤติกรรมเหล่านั้นไว้เพื่อนำมาวิเคราะห์ต่อไป

กรอบแนวคิดและงานศึกษาในอดีตที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในมิติการเลือกตั้งท้องถิ่น

ที่ผ่านมาการศึกษาเกี่ยวกับการเมืองและการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการมักให้ความสนใจกับเรื่องของประวัติศาสตร์ พฤติกรรม การเลือกตั้ง และพฤติกรรมทางอำนาจของกลุ่มการเมืองในจังหวัดสมุทรปราการ งานในกลุ่มนี้มีทิวทัศน์กว้างค่าอธิบายหลักอยู่ที่เรื่องราวของการศึกษาประวัติศาสตร์ของการเติบโตของจังหวัดสมุทรปราการควบคู่ไปกับการเกิดขึ้นและลด (เสื่อม) บทบาทของกลุ่มทางการเมืองที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นตัวบุคคลหรือตระกูลการเมือง จากกลุ่มหนึ่งไปสู่อีกกลุ่มหนึ่ง โครงเรื่องสำคัญของการศึกษาการเมืองของการเลือกตั้งในจังหวัดสมุทรปราการจึงผูกพันไปกับเรื่องของการเมืองมีบทบาทของนายวัฒนา อัครวิทย์ และเครือข่ายของตระกูลอัครวิทย์เป็นแกนกลาง โดยศึกษาการเมืองก่อนการเข้ามามีบทบาทของนายวัฒนา อัครวิทย์ และเครือข่ายของตระกูล กำเนิดบทบาทของนายวัฒนา อัครวิทย์ และตระกูล ความสัมพันธ์ระหว่างนายวัฒนา อัครวิทย์ กับคู่แข่งทางการเมืองกลุ่มอื่นๆ งานการศึกษาเรื่องการเมืองในมิติของการเลือกตั้งในจังหวัดสมุทรปราการนั้นสิ้นสุดลงในลักษณะของการมองว่าเกิดการเปลี่ยนผ่านทางอำนาจจากการเมืองระบบอุปถัมภ์แบบเดิมของกลุ่มอัครวิทย์ เมื่อนายวัฒนา อัครวิทย์ ต้องหลบหนีออกจากประเทศด้วยเรื่องของคดีความที่ว่าด้วยการทุจริตที่ดินคลองด่าน ส่วนบุตรชายไม่สามารถดำรงอำนาจได้ในระดับเบ็ดเสร็จเหมือนสมัยนายวัฒนา อัครวิทย์ อีกทั้งยังมีการเกิดขึ้นของสีแดงในสมุทรปราการนับตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 2550 เป็นต้นมา (พรชัย เทพปัญญา และ

พงษ์ยุทธ สีฟ้า, 2548, น. 21-103; กฤตยาณี พิรุนเนตร, 2557, น. 23-84; เมธี ปรีชา, 2542, น. 92-109; ธวัชชัย กฤตยาภิชาติกุล, 2541, น. 147-150)

อย่างไรก็ตามงานในอดีตที่ศึกษาการเมืองและการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการมักตั้งต้นทำความเข้าใจการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการจากศูนย์กลางอำนาจอย่างตระกูลอัสวเหมเป็นสำคัญ การวิเคราะห์ในลักษณะดังกล่าวจึงสะท้อนภาพของการขึ้นและการลงจากอำนาจของตระกูลอัสวเหม โดยละเลยการทำความเข้าใจว่า การขึ้นสู่อำนาจและลงจากอำนาจไม่ได้เกิดขึ้นจากตระกูลที่อยู่ในศูนย์กลางอำนาจเพียงลำพัง หากแต่ยังเชื่อมโยงและเกาะเกี่ยวับระบบอุปถัมภ์และเครือข่ายทางอำนาจที่ทำงานในฐานะจักรกลเพื่อรองรับการขึ้นสู่อำนาจ ในขณะเดียวกันเมื่อเสื่อมอำนาจลงแล้ว ระบบอุปถัมภ์และเครือข่ายทางอำนาจนั้นดำรงอยู่หรือปรับเปลี่ยนโครงสร้างไปอย่างไร คำถามที่ขาดหายไปจากการศึกษาในอดีตดังกล่าวเป็นจุดสนใจหลักของบทความชิ้นนี้

การศึกษาเรื่องระบบอุปถัมภ์มักเป็นศูนย์กลางแห่งความสนใจของการศึกษาเรื่องการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นของไทยมาโดยตลอด โดยพิจารณาว่าพฤติกรรม การเลือกตั้งนั้นเป็นส่วนหนึ่งของ “การเมืองท้องถิ่น” และการเมืองในท้องถิ่นนั้นอยู่ภายใต้ตรรกะและโครงสร้างของการเมืองอุปถัมภ์ หรือสะท้อนให้เห็นถึงการเมืองของระบบอุปถัมภ์ในพื้นที่ การศึกษาในเรื่องของการเมืองระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยนั้นอาจประกอบด้วยแนวทางการศึกษาหลักๆ อยู่สามแนวทาง ได้แก่ แนวทางการศึกษาวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์ การศึกษาการเมืองของระบบอุปถัมภ์กับการเลือกตั้งร่วมสมัย และการศึกษาจักรกลการเมือง

1. แนวทางการศึกษาวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์

เป็นการศึกษาที่ให้ความสำคัญกับเรื่องของวัฒนธรรมและโครงสร้างทางสังคมที่มีผลต่อการเมืองกล่าวคือ

ระบบอุปถัมภ์นั้นเป็นสถาบันทางสังคมที่มีผลทางการเมือง และเป็นเรื่องสืบเนื่องมาจากอดีต และมักถูกมองว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางการเมือง (political development) หรือความเป็นสมัยใหม่ทางการเมือง (political modernity) เพราะเป็นสิ่งที่ตกค้างมาจากอดีต และยังคงมีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดและพฤติกรรมของคนในปัจจุบัน

แนวคิดเรื่องวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์เป็นเรื่องของการอธิบายว่าระบบวัฒนธรรมและสังคมมีอิทธิพลทางการเมือง ระบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ที่ 'แลกเปลี่ยนกัน' แต่ไม่เท่าเทียมกัน แบ่งออกเป็นสองฝ่ายคือผู้อุปถัมภ์ (patron) และผู้ใต้อุปถัมภ์ (client) โดยแลกเปลี่ยนความภักดี (จากผู้ใต้อุปถัมภ์) กับการคุ้มครองของผู้อุปถัมภ์ สิ่งนี้เป็นลักษณะเด่นของสังคมไทยมาตั้งแต่ยุคการเมืองก่อนสมัยใหม่ อาทิปรากฏในโครงสร้างกฎหมายและระบบบริหารราชการแผ่นดิน ในอยุธยาในระบบศักดินา (มูลนายและไพร่ทาส) (อาคม พัตถิยะ และนิธิ เอียวศรีวงศ์, 2527, น. 51-65) เรื่อยมาจนถึงต้นรัตนโกสินทร์ ดังที่ปรากฏในกฎหมายตราสามดวง (อคิน รพีพัฒน์, 2521, น. 109-134) และแม้ว่าโครงสร้างที่เป็นทางการได้หายไปจากกฎหมายและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ระบบอุปถัมภ์ยังปรากฏตัวอยู่ในชุมชนเมืองในรูปแบบของ “ระบบลูกพี่ (ลูกน้อง)” (อคิน รพีพัฒน์, 2537, น. 1-66) และดูภาพรวมของคำอธิบายเรื่องระบบอุปถัมภ์ได้ใน อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์, 2539, น.1-25)

ประเด็นท้าทายต่อการศึกษาในแนวทางวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์ที่ผ่านมาคือ การศึกษาเรื่องของการเมืองเป็นเสมือนตัวแปรตามของระบบอุปถัมภ์กล่าวคือมองว่าระบบอุปถัมภ์นั้นทำงานเป็นหลัก (สมเกียรติ วันทะนะ และคณะ, 2524, น. 1-47) และไม่สามารถอธิบายได้ว่าระบบอุปถัมภ์เปลี่ยนแปลงอย่างไร (ดู นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2534, น. 266-285) และไม่ได้มีความละเอียดลึกซึ้งกับระบบอุปถัมภ์สมัยใหม่ว่าแตกต่าง

จากระบบอุปถัมภ์สมัยก่อนอย่างไร โดยเฉพาะในเรื่องของการเลือกตั้ง กล่าวอีกอย่างก็คือ การเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้นก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของระบบอุปถัมภ์ ไม่ได้ถูกอธิบายออกมาเป็นพิเศษ ซึ่งแตกต่างจากแนวทางการศึกษาการเมืองของระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นการศึกษาการเมืองท้องถิ่นและความเชื่อมโยงกับระบบอุปถัมภ์สมัยใหม่ และให้ความสนใจเป็นพิเศษกับกระบวนการเลือกตั้งอย่างจริงจัง รวมทั้งให้ความสนใจกับการเปลี่ยนแปลงของระบบอุปถัมภ์ในการเมืองในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ

2. แนวทางการศึกษาการเมืองของระบบอุปถัมภ์กับการเลือกตั้งร่วมสมัย

แนวทางการศึกษาในลักษณะนี้ให้ความสำคัญกับความเชื่อมโยงของระบบอุปถัมภ์กับการเลือกตั้งสมัยใหม่ โดยพิจารณาการเมืองในมิติของการเลือกตั้ง (electoral politics) และสนใจเรื่องความเปลี่ยนแปลงในระบบอุปถัมภ์ ขณะที่แนวทางการศึกษาวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์ที่ได้กล่าวไปแล้วมีข้อจำกัดในเรื่องนี้

การศึกษาการเลือกตั้งในท้องถิ่นในยุคปัจจุบันไม่ได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ในแบบเดิมที่เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า patron-client relations แต่จะใช้คำว่า clientelism แทน ซึ่งมีนัยยะว่า การศึกษาระบบอุปถัมภ์นี้อาจไม่ใช่เรื่องที่เกิดขึ้นหรือตกทอดมาจากอดีตเท่านั้น แต่อาจจะถูกสร้างขึ้นใหม่ได้ และงานของเวียงรัฐ เนติโพธิ์ (Viengrat Nethipo, 2019, pp. 224-253; เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2546, น. 444-456; เวียงรัฐ เนติโพธิ์ อ้างถึงใน ทามาตะ, 2537, น. 75-96; เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2558, น. 14-36) ได้ชี้ให้เห็นความเปลี่ยนแปลงสำคัญของระบบอุปถัมภ์ในการเมืองไทย โดยชี้ว่า แม้รัฐไทยจะมีลักษณะที่รวมศูนย์อำนาจ มีระบบราชการเป็นฐานกำลังสำคัญ และมีอุดมการณ์นำบางอย่างที่ใช้ควบคุมสังคมไทย (hegemonic ideology) แต่ในระดับท้องถิ่นนั้น

รัฐรวมศูนย์ (ส่วนกลาง) ของไทยจะสามารถปกครองและขยายอำนาจได้ก็จะต้องกระทำผ่านความร่วมมือกับผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น

การศึกษาเรื่องของการเมืองของระบบอุปถัมภ์ในการเลือกตั้งสามารถอธิบายออกเป็นสองยุคสมัยโดยมีจุดแบ่งสำคัญอยู่ที่การปฏิรูปการเมือง พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นจุดตั้งต้นสำคัญของการกระจายอำนาจที่เป็นรูปธรรม โดยก่อน พ.ศ. 2540 นั้น การศึกษาเรื่อง “เจ้าพ่อ” ในการเมืองท้องถิ่นไทยถือเป็นเรื่องของการศึกษาการเมืองระบบอุปถัมภ์ (clientelistic politics of chao pho) รูปแบบหลัก โดยเฉพาะในยุค 2520 ถึงก่อนปฏิรูปการเมือง 2540 โดยบรรดาเจ้าพ่อเหล่านี้สร้างความมั่งคั่งจากธุรกิจที่ผูกขาดสัมปทานของรัฐ หรือเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย ซึ่งจะต้องพึ่งพาการมีเครือข่ายกับข้าราชการชั้นสูง และอีกด้านหนึ่งจากการสร้างความมั่งคั่งก็คือเรื่องของการสร้างสถานะที่เหนือกว่าคนอื่นในการเมืองท้องถิ่นผ่านระบบอุปถัมภ์ ทำให้เขาสามารถสั่งการหรือระดมประชาชนในท้องถิ่นได้มีประสิทธิภาพกว่าข้าราชการในพื้นที่ โดยทั่วไปแล้วเจ้าพ่อจะใช้เครือข่ายความสัมพันธ์กับข้าราชการเพื่อสร้างผลประโยชน์ให้กับธุรกิจของตนเอง และก็จะแบ่งปันผลประโยชน์เหล่านี้กับข้าราชการในลักษณะที่สมประโยชน์กัน

ระบบอุปถัมภ์ในการเลือกตั้งนั้นมีจุดเปลี่ยนเมื่อมีการกระจายอำนาจที่มากับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ทั้งนี้เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของรัฐ เพราะว่าการกระจายอำนาจได้ลดอำนาจของรัฐบาลที่ส่วนกลางลง ดังนั้นจึงลดความสำคัญของความเชื่อมโยงระหว่างผู้มีอิทธิพลในจังหวัดกับข้าราชการที่มีอำนาจในพื้นที่ซึ่งมาจากกรุงเทพ ความเปลี่ยนแปลงนี้ได้บ่อนเซาะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างรัฐกับผู้มีอิทธิพล และผู้นำในระดับท้องถิ่นได้มีทางเลือกในการเข้าสู่/เข้าถึงอำนาจรัฐในรูปแบบของการมีตำแหน่ง

ในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่างๆ ทำให้ไม่มีความจำเป็นต้องรักษาโครงสร้างความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่มีต้นทุนสูงและมีความเสี่ยงสูง และเมื่อผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งในท้องถิ่นและมีตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนในท้องถิ่นและผู้มีอิทธิพลก็ค่อยๆ เปลี่ยนแปลงไป เพราะในฐานะที่เป็นผู้บริหารในระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้นใครๆ ก็สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าพ่อ นอกจากนั้นแล้วผลที่ตามมาอีกประการหนึ่งก็คือการที่ความรุนแรงในการเมืองท้องถิ่นก็ค่อยๆ เปลี่ยนแปลงไปเป็นการต่อสู้ผ่านการเลือกตั้ง (Viengrat Nethipo, 2019, pp. 224-253)

ในรายละเอียดภายหลังการปฏิรูปทางการเมือง และการเริ่มต้นกระบวนการกระจายอำนาจเมื่อ พ.ศ. 2540 จนถึงก่อนการรัฐประหาร 2557 เวียงรัฐ เนติโพธิ์ (2558, น. 14-36) ชี้ว่าพลวัตของการเมืองในมิติของการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ทางอำนาจในหลายประการ ได้แก่ การที่ระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็งได้สร้างกลไกแบบจักรกลการเมือง (political machine) คือ เครือข่ายการสร้างฐานคะแนนเสียงภายใต้ผลประโยชน์ร่วมกันในนามพรรคการเมือง พรรคการเมืองได้เชื่อมโยงการเลือกตั้งระดับชาติกับอำนาจนาในระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นนั้นก็ยังไม่มีมิติของทั้งการที่พรรคการเมืองในส่วนภาพลักษณ์และในส่วนนโยบายมีบทบาทในการนำเสนอทางเลือกให้กับประชาชนผ่านการเชื่อมโยงกับนักการเมืองท้องถิ่นเดิม และตัวนักการเมืองที่ไม่ได้ขึ้นตรงต่อพรรคการเมือง หรือสามารถย้ายพรรคได้ และยังคงมีเส้นสายกับระบบราชการเพื่อเข้าถึงงบประมาณเหมือนที่ผ่านมา แต่ทั้งนี้สถาบันหัวคะแนนก็ยังมียุทธศาสตร์สำคัญทั้งในการเลือกตั้งระดับชาติและในระดับท้องถิ่น แต่ก็มีประชาสังคมใหม่ๆ เข้ามามีบทบาทในท้องถิ่นด้วย

การจัดประเภทของนักการเมืองท้องถิ่นและความสัมพันธ์ระบบอุปถัมภ์ในแบบของเวียงรัฐ เนติโพธิ์ ไม่ใช่รูปแบบเดียวที่จะทำความเข้าใจการเมืองในมิติของการเลือกตั้งที่เชื่อมโยงกับระบบอุปถัมภ์ในพื้นที่ แนวทางการศึกษาที่สำคัญอีกแนวทางหนึ่งที่เชื่อมโยงกับการศึกษาระบบอุปถัมภ์และการเมืองในมิติของการเลือกตั้งก็คือแนวทางการศึกษา “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น” ซึ่งมี โอฬาร ถิ่นบางเตียว (และชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์) เป็นผู้ผลิตคำอธิบายคนสำคัญ งานหลายชิ้นของทั้งคู่มีข้อค้นพบและจุดเน้นที่ต่างไปจากงานของเวียงรัฐ เนติโพธิ์ และอาจจะนิยามได้ว่า เป็นงานที่เต็มไปด้วยข้อสงสัยต่อความเชื่อในทิศทางของการกระจายอำนาจและการปฏิรูปทางการเมืองที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เพราะมองว่าการกระจายอำนาจที่ผ่านมามีข้อจำกัดหลายประการที่ไม่สามารถทำให้การกระจายอำนาจบรรลุเป้าหมายที่แท้จริง สิ่งที่เกิดขึ้นเป็นเพียงการแบ่งอำนาจการปกครองระหว่างชนชั้นผู้มีอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่นด้วยกันในลักษณะสัมปทานอำนาจภายในจังหวัดหนึ่ง (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2554, น. 53-72; โอฬาร ถิ่นบางเตียว, 2553, น. 183-209)

งานของโอฬาร ถิ่นบางเตียว ใช้คำว่า บ้านและระบบกงสีมากกว่าเรื่องของเจ้าพ่อ ด้วยว่าตระกูลการเมืองล้วนแล้วแต่มีเชื้อสายมาจากเมืองจีน กล่าวคือชนชั้นนำทางการเมืองในท้องถิ่นประยุกต์เอาพื้นฐานทางวัฒนธรรมและการจัดการครอบครัวของคนเชื้อสายจีนโพ้นทะเลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยมาใช้ในทางการเมือง คือ มีการแบ่งงานกันทำ มีการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างสมาชิกในครอบครัว โดยหัวหน้าครอบครัวเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด นอกจากนั้นยังใช้ระบบเครือญาติในการสถาปนาอำนาจทางการเมืองและจัดองค์กรชนชั้นนำโดยการสนับสนุนคนในตระกูลเข้าสู่อำนาจทางการเมืองเพื่อครอบครองตำแหน่งต่างๆ ทางการเมืองในระดับจังหวัด ทั้งนี้เป้าหมายการเข้าสู่อำนาจทาง

การเมืองของชนชั้นนำนั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อการสะสมทุนและสร้างความมั่งคั่ง

การเมืองท้องถิ่นและการเชื่อมโยงระดับชาติในความเห็นของโอฬารจึงเป็นเสมือนจตุรรอยต่อที่สำคัญที่ชนชั้นนำในท้องถิ่นเหล่านี้มีการสะสมทุนทางเศรษฐกิจอันยาวนานจนเป็นนายทุนท้องถิ่น แต่ความมั่งคั่งของนายทุนท้องถิ่นเหล่านี้มาจากการสะสมทุนทางเศรษฐกิจในขั้นเบื้องต้น (primitive accumulation) บนฐานทรัพยากรในท้องถิ่นที่ตระกูลสามารถเข้าถึงปัจจัยการผลิตได้ดีกว่าประชาชนโดยทั่วไป เช่นการบุกรุกที่ดินเพื่อการผลิตไร่ขนาดใหญ่ การบุกรุกถมทะเลเพื่อสร้างโรงแรม ร้านอาหาร รีสอร์ท ขณะเดียวกันนายทุนท้องถิ่นก็ต้องแสวงหาอำนาจทางการเมืองมากขึ้น เพื่อค้ำจุนการประกอบธุรกิจของพวกเขา ทำให้นายทุนท้องถิ่นเข้าสู่อำนาจทางการเมือง ทำให้มีการกระจุกตัวของทรัพย์สินและความมั่งคั่งของตระกูลชนชั้นผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจ และนำไปสู่การกระจุกตัวของอำนาจทางการเมืองภายในจังหวัดและกลายเป็นผู้ควบคุมและครอบงำอำนาจทางการเมืองในจังหวัดภายในภาพรวมโอกาสทางการเมืองเหล่านี้ทำให้เข้าไปควบคุม แทรกแซงหรือรับรู้ข้อมูลเชิงนโยบายของรัฐโดยเฉพาะโครงการพัฒนาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเขตอิทธิพลของตน และนำเอาข้อมูลเหล่านี้มาแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้กับตนเองและพวกพ้อง เช่นกว้านซื้อที่ดินเพื่อรองรับการพัฒนาของรัฐเมื่อทราบข่าวการตัดถนนเส้นยุทธศาสตร์ สร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ พื้นที่อุตสาหกรรม ศูนย์กำจัดขยะรวม

งานของพิชาย รัตนดิกล ญ เกต (2552, น. 25-162) ได้ศึกษาโครงสร้างอำนาจของชนชั้นนำในท้องถิ่นที่ต่อสู้กันเพื่อเข้าไปครองอำนาจในเทศบาล 2 แห่ง อันได้แก่ เทศบาลนครอุบลราชธานีและเทศบาลเมืองปัตตานี โดยงานชิ้นนี้ชี้ให้เห็นการประกอบสร้างพันธมิตรของชนชั้นนำในทั้ง 2 พื้นที่ซึ่งรวมตัวกันระดมทรัพยากรสร้างและขยายเครือข่ายเพื่อต่อสู้ในการเลือกตั้ง รวมถึง

การต่อรองระหว่างกลุ่มชนชั้นนำภายในเครือข่ายเพื่อดำรงรักษาเครือข่ายให้ยืนยาวที่สุด พิชายชี้ให้เห็นว่าการเมืองของการเลือกตั้งในระดับเทศบาลนครและเทศบาลเมืองของกรณีศึกษาถูกขับเคลื่อนด้วยกลุ่ม/เครือข่ายของชนชั้นนำในพื้นที่เป็นสำคัญ หากเครือข่ายของชนชั้นนำสามารถบริหารอำนาจ กระจายผลประโยชน์ และแก้ไขความขัดแย้งภายในได้อย่างลงตัวก็จะทำให้เครือข่ายมีความยั่งยืนและดำรงอยู่เพื่อเป็นฐานในการครองอำนาจต่อไปได้ แต่เมื่อใดที่การประสานผลประโยชน์ การจัดสรรอำนาจ และความขัดแย้งภายในกลุ่มยากที่จะควบคุมได้ เครือข่ายที่สร้างรวมกันอยู่หลวมๆ จะพังทลายลงและส่งผลให้การครองอำนาจในเทศบาลต้องมีอุปสรรค

งานอีกชิ้นหนึ่งของพิชาย รัตนดิกล ญ เกต (2537, น. 15-140) ได้ศึกษาระบบการทุจริตการเลือกตั้งโดยชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ที่เป็นระบบและลึกซึ้งของการทุจริตการเลือกตั้งที่เชื่อมโยงกับภูมิหลังของตัวผู้สมัคร ลักษณะโครงสร้างประชากรของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมถึงการทุจริตที่สอดแทรกลงไปในรูปแบบการรณรงค์หาเสียง และเทคนิครูปแบบ ตลอดจนแนวทางการทุจริตที่ถูกนำมาใช้ในการเลือกตั้งนับตั้งแต่อดีตจนถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี 2535

งานทั้ง 2 ชิ้นของพิชายกล่าวได้ว่าเป็นจุดตั้งต้นที่สำคัญให้กับบทความชิ้นนี้ใน 2 มิติสำคัญ ในมิติแรกคือการชี้ให้เห็นการประกอบสร้างเครือข่ายของชนชั้นนำในท้องถิ่นและพลวัตการเปลี่ยนแปลงของเครือข่ายที่ส่งผลต่อการเข้าครองอำนาจและการออกจากอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล ในมิติที่สองคือ การชี้ให้เห็นการทำงานของระบบและกลไกการทุจริตที่อยู่ในการเมืองเลือกตั้งในระดับชาติ และถูกนำมาใช้ในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตามชิ้นนี้มีขอบเขตการวิจัยอยู่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีขอบเขตการดูแลพื้นที่กว้างขวางกว่าเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร กล่าวคืออบจ. นั้นถือเป็นการปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัด

ในทางการบริหารมีพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่เทศบาล และ อบต. และในทางการเมืองจำเป็นต้องแสวงหาความร่วมมือกับเทศบาลและ อบต. ขณะเดียวกันเทศบาลและ อบต. เองก็ต้องการความช่วยเหลือจาก อบจ. ที่มีงบประมาณลงมาทำโครงการในพื้นที่ และในมิติทางการเมืองนี้เองนักการเมืองที่ดูแลในระดับ อบจ. มักจะมีอำนาจที่เหนือ และกว้างขวางครอบคลุมกว่าเทศบาล และ อบต. และมักเป็นเครือข่ายเดียวกัน แต่เป็นเครือข่ายที่มีลักษณะลำดับชั้น (hierarchical) มากกว่าเครือข่ายทางระนาบ นอกจากนี้การศึกษาพื้นที่สมุทรปราการยังช่วยเติมเต็มประเด็นความลึกซึ้งของการทุจริตในการเมืองท้องถิ่นที่พิชัยได้ศึกษาในพื้นที่อื่นเอาไว้แล้ว

เมื่อทำการสำรวจงานวิจัยหลักเรื่องการเมืองท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับระบบอุปถัมภ์ทั้งสองกลุ่ม/แนวคิดใหม่นี้ คำถามที่สำคัญก็คือ การเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัดสมุทรปราการเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2563 นี้จะเป็นไปอย่างไร เพราะมีปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ต่างจากงานทั้งสามชิ้นนี้ก็คือ การเลือกตั้งท้องถิ่นนี้เป็นการเลือกตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชุดแรก หลังการยึดอำนาจการเมืองการปกครองนับตั้งแต่การรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติเมื่อปี 2557 และเป็นครั้งแรก/ชุดแรก หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นการเลือกตั้งท้องถิ่นครั้งแรกหลังจากเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยภายหลังการครองอำนาจอันยาวนานในระบอบเผด็จการ อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อถกเถียงกันอยู่ว่า การเลือกตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในครั้งนี้ถือว่าการเลือกตั้งที่เปลี่ยนไปสู่ประชาธิปไตย หรือเป็นเพียงการเลือกตั้งเพื่อรักษาอำนาจเผด็จการเอาไว้กันแน่ (โปรดดูทฤษฎีการเลือกตั้งและการปกครองท้องถิ่นในสังคมเผด็จการในส่วนท้ายของบทนี้ ซึ่งนำเสนอจากกรณีรัสเซีย)

ข้อค้นพบในงานวิจัยนี้จะพยายามมีบทสนทนากับข้อถกเถียง ในเรื่องของการหายไปหรือการเกิดรูปแบบใหม่ของระบบอุปถัมภ์หรือการเมืองแบบอื่นๆ ในสิ่งที่เวียงรัฐ เนติโพธิ์พยายามนำเสนอ หรืออาจจะตอกย้ำมุมมองแบบโอฬาร ถิ่นบางเตียวที่เชื่อว่าระบบอุปถัมภ์ไม่ได้หายไป และการเปลี่ยนเข้าสู่ประชาธิปไตยนั้นก็ยังคงเป็นคุณให้ชนชั้นนำในอำนาจในท้องที่อยู่เช่นเดิม หรือการเลือกตั้งท้องถิ่นของสมุทรปราการจะทำให้เราเข้าใจเรื่องราวของโครงสร้างอำนาจของชนชั้นนำในพื้นที่ การประกอบสร้างเครือข่าย การจัดสรรอำนาจ ผลประโยชน์ และการจัดการความขัดแย้งภายในเครือข่ายเหมือนกับข้อเสนอในงานของพิชัย (เช่นว่าตระกูลอัสวเหมื่อนนั้นกลับมาได้หรือไม่ คู่แข่งทางการเมืองของอัสวเหมื่อนมีใครบ้าง และเป็นอย่างไร) อีกทั้งยังมีอีกปัจจัยหนึ่งก็คือเรื่องของการต้นตัวของคนรุ่นใหม่ที่จะสะท้อนจากคะแนนเสียงระดับชาติในพื้นที่ของพรรคอนาคตใหม่ ซึ่งในรอบนี้แม้จะถูกยุบพรรค แต่ก็ยังมีความยึดโยงกับกลุ่มการเมืองอย่างคณะก้าวหน้า เป็นต้น ในส่วนทฤษฎีนี้จะขอพูดถึงแนวคิดอีกหนึ่งแนวคิดคือ จักรกลเศรษฐกิจการเมือง

3. จากจักรกลการเมืองสู่จักรกลเศรษฐกิจการเมือง

การนำเข้ามาแนวคิดเรื่องของจักรกลการเมืองต่อการศึกษาการเมืองท้องถิ่นค่อนข้างเป็นที่สนใจในวงแคบ เมื่อเทียบกับการพูดถึงมิติทางการเมืองของระบบอุปถัมภ์ และมิติของการศึกษาระบบอุปถัมภ์เอง อย่างไรก็ตาม การศึกษาจักรกลการเมืองมีประโยชน์เป็นอย่างมาก ในการทำความเข้าใจการเมืองท้องถิ่นของไทย โดยเฉพาะการทำความเข้าใจว่าระบบอุปถัมภ์นั้นถูกนำมาปรับใช้เป็นแบบแผนปฏิบัติ (operationalization) ในทางการเมืองได้อย่างไรในรายละเอียด และที่สำคัญแนวคิดเรื่องจักรกลการเมืองอิงกับประสบการณ์ของเมืองในโลกตะวันตก มากกว่าชนบทในโลกเกษตรที่ไม่ใช่ตะวันตก แต่ทั้งนี้แนวคิดเรื่องจักรกลการเมือง

มักถูกมองว่าเป็นแนวคิดที่อธิบายปรากฏการณ์ทั้งหมดไปแล้วในสังคมตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา

งานเขียนของเวียงรัฐ เนติโพธิ์ในชิ้นแรกๆ (2542, น. 235-267) เป็นงานที่นำเสนอแนวคิดเรื่องจักรกลการเมืองอย่างเป็นระบบที่สุด โดยชี้ให้เห็นปรากฏการณ์ของจักรกลการเมืองในอเมริกา เพื่อเป็นบทเรียนเพื่อเข้าใจอิทธิพลในการเมืองท้องถิ่นไทย โดยเวียงรัฐ เนติโพธิ์พยายามนำเข้าสู่แนวคิดเรื่องของจักรกลการเมืองในสหรัฐอเมริกา เพื่อเข้าใจในเชิงเปรียบเทียบกับปรากฏการณ์เจ้าพ่อในการเมืองท้องถิ่นไทย เวียงรัฐอธิบายว่า การเมืองแบบจักรกล (machine politics) หรือแบบ bossism เป็นลักษณะเฉพาะของการเมืองของนคร (city politics) ในอเมริกาในครึ่งหลังของศตวรรษที่ 19 จนถึงครึ่งแรกของศตวรรษที่ 20 เช่น เมืองนิวยอร์กและชิคาโก

การเมืองแบบจักรกลนั้นกล่าวถึงองค์กรที่เรียกว่า จักรกลการเมือง (political machine) ที่ทำหน้าที่ในการหาคะแนนเสียงและรักษาคะแนนเสียงของนักการเมือง เปรียบได้กับระบบห้วคะแนนของไทย แม้ว่าสิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นทั่วโลก แต่กรณีของสหรัฐอเมริกานั้นมีลักษณะเฉพาะคือเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองระบบพรรค (party politics) และมีการแข่งขันกันอย่างเข้มข้นระหว่างปี ค.ศ. 1829-1837 โดยฐานเสียงสนับสนุนการเมืองแบบนี้ขึ้นอยู่กับชาติพันธุ์ที่มีอยู่หลากหลายในเมืองใหญ่ มากกว่าจะขึ้นอยู่กับชนชั้น ด้วยการอพยพของผู้คนมากมายหลายตาเข้ามาในพื้นที่เมืองนั้นมาพร้อมกับการขยายสิทธิการเลือกตั้งให้คนเหล่านั้น และพวกเขาจำต้องพึ่งพากลไกของระบบจักรกลในการปรับตัวในสังคมใหม่ (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2542, น. 235-267)

อีกมิติหนึ่งที่น่าสนใจก็คือคำว่า “จักรกล” นั้นมีความหมายไปในทางลบ มีนัยยะถึงการทุจริตและพัวพัน

กับสิ่งที่ผิดกฎหมาย เวียงรัฐ เนติโพธิ์แปลคำว่า boss ว่า เจ้าพ่อ และมองว่าโครงสร้างการจัดองค์กรของจักรกลการเมืองมีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน เช่น กับตันหน่วยเลือกตั้ง (precinct captain) ก็คือห้วคะแนน โดยหัวหน้าใหญ่ก็คือ boss ซึ่งอาจจะเป็นคนๆ หนึ่ง หรือคนกลุ่มเล็กๆ ที่มีการจัดตั้งอย่างดี และโครงสร้างขององค์กรนี้มีการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวสูงโดยกับตันนั้นจะมีความคุ้นเคยกับท้องที่ของตัวเองเป็นอย่างดี จักรกลมีฐานเป็นส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองทำหน้าที่หาคะแนนเสียงให้กับนักการเมืองของตน เพื่อเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น โดยนักการเมืองเหล่านี้จะใช้ตำแหน่งของตนให้การตอบแทนกับผู้ออกเสียงที่จงรักภักดีโดยใช้จักรกลการเมืองเป็นตัวส่งผ่านการตอบแทนนี้ โดยการตอบแทนที่ว่าอาจจะเป็นการให้งานทำ การให้บริการสาธารณะ หรือการทำสัญญาธุรกิจกับรัฐบาลท้องถิ่น หรือรูปแบบอื่นๆ จักรกลการเมืองนี้อาจจะมีอยู่ในหลายพื้นที่ แต่มักอยู่ในพื้นที่การปกครองระดับเมือง (ขึ้นไป)

สิ่งที่เราเรียนรู้จากคำจำกัดความนี้ก็คือเรื่องของความเข้าใจว่า จักรกลเป็นองค์การ มีความเป็นสถาบัน และมีการกำหนดเป้าหมาย มีแนวปฏิบัติ มีนโยบาย มีผู้นำ และมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง รวมทั้งมีการขับเคลื่อนไปในพลวัตทางการเมือง และในอีกด้านหนึ่งการเสื่อมถอยของการเมืองแบบจักรกลก็เกิดขึ้นเมื่อจักรกลเหล่านี้ไม่สามารถทำหน้าที่ให้ฐานคะแนนของเขาได้ อาจเพราะว่าฐานคะแนนซึ่งเป็นผู้อพยพนั้นสามารถปรับตัวเข้าเป็นพลเมืองในสังคมอเมริกาได้แล้ว มีการเหยิบฐานะทางสังคมของฐานคะแนนเสียงเก่า สื่อมวลชนมีบทบาทมากขึ้นในการรายงานพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองในระบบจักรกลนี้ โดยเฉพาะการทุจริต และทัศนคติในเรื่องของการทุจริตของนักการเมืองในระบบจักรกลนั้นเป็นสิ่งที่รับไม่ได้ อีกต่อไป (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2542, น. 235-267)

ในงานชิ้นหลังๆ ของเวียงรัฐ เนติโพธิ์ (2558, น. 14-36) ได้แยกระบบจักรกลการเมืองออกจากระบบเจ้าพ่อ (atomized godfather) โดยจักรกลการเมืองนั้นเวียงรัฐมองว่าเป็นระบบหัวคะแนนและการแลกเปลี่ยนความสัมพันธ์และตอบแทนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ตั้งแต่งบประมาณ การให้สัมปทานธุรกิจ และตำแหน่งการงานต่างๆ หรือสิ่งของเงินทอง แต่จุดสำคัญคือระบบจักรกลการเมืองนั้นเริ่มหมดความสำคัญลงเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยมีการเลื่อนชั้นทางสังคมและการเมือง หัวคะแนนสามารถเลื่อนชั้นไปเป็นนักการเมืองท้องถิ่น และไปเป็นผู้นำของจักรกล และชนชั้นล่างปรับเปลี่ยนไปเป็นชนชั้นกลาง ขณะที่ระบบเจ้าพ่อแบบของไทยนั้นเป็นระบบอำนาจที่ไม่เป็นทางการที่ครอบคลุมพื้นที่ระดับจังหวัดหรือภูมิภาค มักเกี่ยวข้องกับธุรกิจที่ไม่ชอบธรรม การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในหลายระดับเกิดขึ้นในการเมืองแบบนี้แต่มีความไม่ชอบธรรมในการตอบแทนทางธุรกิจ มีการปกป้องกันจากอำนาจรัฐ และอุปถัมภ์ประชาชนรากหญ้า ระบบการจัดองค์กรเป็นระบบพวกพ้อง ไม่มีการรวมกลุ่มที่ชัดเจน ไม่มีการเลื่อนลำดับชั้น เว้นแต่จะใช้ความรุนแรงในการเลื่อนชั้น เช่น (ลอบ) สังหาร อีกทั้งระบบเจ้าพ่อไม่ได้ยึดโยงกับพรรคการเมืองอย่างชัดเจน

Gosnell (1933, pp. 21-28) ชี้ให้เห็นว่าจักรกลการเมืองนั้นเชื่อมโยงกับชีวิตของชาวอเมริกันในหลายๆ ส่วน ได้แก่ สถาบันศาสนา (โบสถ์/วัด) หนังสือพิมพ์/สื่อมวลชน ธุรกิจ และกลุ่มอาชีพต่างๆ ในเมือง สภาพแรงงาน และสมาคมทางสังคมและสมาคมมิตรภาพต่างๆ (fraternity organization) รวมทั้งสมาคมใต้ดินหรือธุรกิจผิดกฎหมาย กลุ่มหรือองค์กรต่างๆ ที่ประกอบกันเป็นจักรกลนี้บางส่วนอาจจะเป็นฐานกำลังหลัก บางส่วนอาจจะทำหน้าที่เปิดศึกกับกลุ่มอื่น หรือบางกลุ่มอาจจะเป็นแกนนำ/ผู้นำของกลุ่ม Gosnell ชี้ว่าระบบจักรกลนี้ทำงานได้ดีในการให้บริการประชาชนผู้เลือกตั้ง แลกเปลี่ยนกับคะแนนเสียงใน

เงื่อนโซ่ที่เขตเลือกตั้งมีขนาดเล็ก และเชื่อมโยงกับพรรค โดยการจ้างบุคลากรมาเป็นผู้ทำงานในพื้นที่ในกิจกรรมเลือกตั้ง (มากกว่าจ่ายเงินโดยตรง) ซึ่งฝ่ายที่ไม่ได้มีจักรกลหรือฝ่ายก้าวหน้าไม่มีการจัดสรรงบประมาณ ในส่วนนี้ ในงานเขียนของ Gosnell ซึ่งยังเขียนในช่วงที่การเมืองแบบจักรกลเฟื่องฟูชี้ว่า ระบบจักรกลการเมืองจะเฟื่องฟูในเศรษฐกิจขาขึ้น เมื่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เฟื่องฟู ประชาชนมีรายได้ และมีการเก็บภาษี ในช่วงเวลานั้นประชาชนทั่วไปจะไม่ค่อยสนใจว่าระบบการเมืองท้องถิ่นจะโกง หรือใช้จ่ายเงินไปในทางที่ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ และยังมีการปกครองท้องถิ่นหลายระดับก็ไม่มีใครสนใจ ขณะที่ในช่วงเศรษฐกิจขาลงนั้น ทรัพยากรของจักรกลดังกล่าวจะร่อยหรอลง ภาษีเก็บได้น้อยลงส่งผลให้งบประมาณน้อยลง ผู้นำจักรกลการเมืองก็จะทำงานได้น้อยลง และจะมีความพยายามในการเรียกร้องให้ปฏิรูประบบการเมืองท้องถิ่นให้มีความพร้อมรับผิดมากขึ้น และลดความซ้ำซ้อนของระดับขององค์กรปกครองท้องถิ่นลง รวมทั้งมีการตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้น การขยายตัวของบริการจากองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ไม่ต้องพึ่งระบบการคุมพื้นที่ย่อยของสมาชิกจักรกลเมืองก็มีส่วนทำให้ระบบจักรกลลดบทบาทลง รวมทั้งการลดลงของประชากรอพยพ (หมายถึงประชากรที่ยังปรับตัวเข้ากับสังคมนั้นไม่ได้)

ในขณะที่ Scott (1969, pp. 1142-1158) ได้พยายามศึกษาพัฒนาการของจักรกลการเมืองในอเมริกาเพื่อหาตัวแบบมาใช้เป็นแนวทางสู่การศึกษาการใช้อิทธิพลทางการเมืองในประเทศเกิดใหม่ในเอเชียและแอฟริกา ซึ่งมีความแตกต่างในแง่บริบทจากอเมริกา เพราะอำนาจมีลักษณะกระจายตัว ขาดการจัดองค์กรทางสังคม และมีความยากจนของประชากรจำนวนมาก โดยมีข้อค้นพบว่า เงื่อนไขที่ทำให้การเมืองแบบจักรกลไม่เกิดในประเทศเกิดใหม่ก็คือ การขาดพัฒนาการของการเลือกตั้งและการแข่งขันระหว่างพรรคการเมือง

การไม่มีความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ รวมทั้งอุปสรรคจากกลุ่มอื่นๆ ทางสังคมและวัฒนธรรมที่ไม่เอื้อให้กับองค์กรแบบจักรกลฯ แต่กระนั้นก็มีการไม่มีระบบพรรคการเมืองที่การเมืองจักรกลเป็นส่วนหนึ่งนั้น ก็ยังมีเรื่องของความสัมพันธ์แบบจงรักภักดี การอุปถัมภ์ และการให้ประโยชน์ต่างตอบแทนแบบเดียวกันกับการเมืองแบบจักรกลของอเมริกา และถือว่าการเมืองแบบจักรกลเช่นนี้ก็มีอิทธิพลต่อการเมืองของประเทศโลกที่สาม

Golosov (2013, pp. 459-480) ซึ่งนำเอาแนวคิดการเมืองแบบจักรกลมาอธิบายการเมืองร่วมสมัยของรัสเซีย นำเสนอมติว่าด้วยคำจำกัดความของการเมืองแบบจักรกลว่าแตกต่างจากพรรคการเมืองตรงที่เน้นไปที่เรื่องของ การแลกเปลี่ยนแบบเฉพาะเจาะจงกับเรื่องบางเรื่อง โดยการเชื่อมโยงกันระหว่างประชาชน/มวลชนกับจักรกลนี้ไม่ใช่เรื่องบริการสาธารณะที่ไม่มีผลประโยชน์ตอบแทน หรือสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ให้กับประชาชนที่พรรคการเมืองมักนำเสนอ แต่เป็นเรื่องของระบบอุปถัมภ์ ซึ่งมีความหมายว่าเป็นการแลกเปลี่ยนคะแนนเสียงกับผลประโยชน์ทางวัตถุที่จับต้องได้ และเป็นผลประโยชน์เฉพาะตนมากกว่าการคิดว่าถ้าเลือกแล้วสังคมนั้นจะดีขึ้นอย่างไร ในคำจำกัดความนี้ผู้เขียนเห็นว่าการซื้อเสียงจึงเป็นส่วนที่ง่ายหรือพื้นฐานที่สุดของการเมืองแบบจักรกล ไม่ใช่ความเชื่อมโยงทางวัฒนธรรม นอกจากนี้แล้ว Golosov ยังชี้ว่าการซื้อเสียงไม่ใช่ทั้งหมดของการเมืองแบบจักรกล และในอีกด้านหนึ่ง จักรกลการเมืองนั้นไม่จำเป็นต้องอิงกับระบบอุปถัมภ์ ในแบบเดิมที่คาดหวังความต่อเนื่องมากกว่าหนึ่งครั้ง ของความสัมพันธ์ และความสนิทสนมคุ้นเคยระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้เลือกตั้งภายใต้ความสัมพันธ์ที่แนบแน่นระหว่างกัน เพราะระบบอุปถัมภ์ในวันนี้ทำงานได้ในสังคมที่ซับซ้อนกว่าสังคมหมู่บ้าน (ชนบท) ดังที่เคยเป็นตัวแบบการศึกษาในยุคก่อน ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ และจักรกลการเมืองยุคใหม่เปลี่ยนไปในลักษณะของ

การปรับปรุง (modified) จากเดิมสู่ความสัมพันธ์แบบเห็นหน้าเห็นตากันของผู้อุปถัมภ์กับผู้ได้อุปถัมภ์มาเป็นสายสัมพันธ์แบบ “ตัวแทนจำหน่าย/ตัวกระทำการแทน/นายหน้า” (broker relationships) ในความหมายที่ว่า แม้จะมีความสัมพันธ์ระหว่างตัวผู้อุปถัมภ์รายใหญ่และตัวผู้ได้อุปถัมภ์ระดับรากหญ้า แต่ทั้งหมดกระทำผ่านตัวแทนในหลายระดับ และเมื่อการเลือกตั้งกลายเป็นเงื่อนไขหลักของการเมืองในพื้นที่ ผู้ได้อุปถัมภ์ก็อาจจะแปรพักตร์ได้ทั้งในแง่ไม่ก็คน จนกระทั่งทั้งหมดซึ่งทำให้การเมืองระบบอุปถัมภ์ล่มสลายลง ในแง่ที่รับเงินหรือรับผลประโยชน์แต่ไม่ลงคะแนนเสียงให้ ซึ่งในแง่นี้จักรกลการเมืองและผู้อุปถัมภ์และเครือข่ายจะต้องทำงานหนักมากขึ้นในการรักษาสายสัมพันธ์เอาไว้ (มากกว่าตัวผู้ได้อุปถัมภ์หรือผู้ลงคะแนนเสียง - ผู้เขียน)

Golosov (2013, pp. 459-480) ยังตั้งคำถามว่าการเมืองแบบจักรกลนั้นเนื่องจากเติบโตขึ้นในช่วงการตั้งตัวของประชาธิปไตยแบบเลือกตั้ง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม คำถามก็คือการเมืองแบบจักรกลนั้นเป็นเงื่อนไขหนึ่งหรือเป็นองค์ประกอบของระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ และในอีกด้านหนึ่ง จะพบว่าแม้ในระบอบประชาธิปไตยแบบห้วม้งกุท้ายม้งกร อาทิ เผด็จการเลือกตั้งนิยม (electoral authoritarianism) หรือเผด็จการที่เน้นการแข่งขัน (competitive authoritarianism) เอง ก็ต้องการระบบอุปถัมภ์และจักรกลการเมืองเพื่อให้ชนชั้นนำได้มีโอกาสในการดำรงอำนาจและควบคุมกับประชาชนในประเทศได้ โดยทำให้การแข่งขันทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งเป็นการแข่งขันกันเพื่อแย่งชิงทรัพยากรต่างๆ มาให้กับพวกตนและเครือข่าย ดังนั้น จักรกลการเมืองและระบบอุปถัมภ์ที่มีการปรับตัวนี้ จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเมืองร่วมสมัยของประเทศในลาตินอเมริกา รวมทั้งในกรณีรัสเซียหลังการออกจากระบอบคอมมิวนิสต์

บทความชิ้นนี้ต้องการนำกรอบการศึกษาเรื่องจักรกลทางการเมืองเข้ามาศึกษาการเมืองในมิติของการเลือกตั้งท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง เหตุผลสำคัญก็คือการศึกษาระบบอุปถัมภ์นั้นไม่สามารถแยกขาดจากการทำความเข้าใจจักรกลการเมืองได้ แต่การเข้าใจจักรกลการเมืองในรอบนี้ จะแตกต่างจากการรอบคิดที่นำเสนอโดยเวียงรัฐ เนติโพธิ์ ด้วยการทำความเข้าใจการเมืองแบบจักรกล/จักรกลการเมืองนี้ต้องการอธิบายง่ายๆ ว่า จักรกลการเมืองในประวัติศาสตร์การเมืองอเมริกันนั้นเท่ากับระบบเจ้าพ่อของไทยหรือไม่ แต่ต้องการอธิบายจักรกลการเมืองของไทยในปัจจุบัน ซึ่งบทความชิ้นนี้มีสมมติฐานว่ามีลักษณะที่ไม่ใช่ทั้งการเมืองแบบจักรกลในอดีตของอเมริกา และเจ้าพ่อในการเมืองไทยก่อนปี พ.ศ. 2540 เหตุผลสำคัญที่งานวิจัยต้องการทำความเข้าใจพลวัตของจักรกลการเมือง หรืออย่างน้อยไม่ทั้งเรื่องของจักรกลการเมืองออกจากเรื่องของระบบอุปถัมภ์ เพราะคำอธิบายเรื่องระบบอุปถัมภ์มักจะสนใจความสัมพันธ์ของยอดพีระมิดกับมวลชนในฐานะผู้เลือกตั้ง แต่การเมืองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นระบบอุปถัมภ์ทำงานไม่ได้หากไม่เข้าใจว่าจักรกลคือความสัมพันธ์กับเครือข่ายระดับกลาง หรือที่เรียกว่าหัวคะแนน แต่ทั้งนี้หัวคะแนนบางคนก็มีตำแหน่งทางการเมือง และไม่มีตำแหน่งทางการเมือง หรืออาจมีตำแหน่งแห่งที่ทางสังคมและเศรษฐกิจ แต่ทั้งนี้จะอธิบายในลักษณะของหัวคะแนนไม่ได้ เพราะทุกคนต่างเชื่อมโยงอยู่ในโครงสร้างของการเมืองในท้องถิ่นทั้งสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการและสถาบันทางการเมืองที่ไม่เป็นทางการ ภายใต้เงื่อนไขเชิงสถาบันว่า การปกครองท้องถิ่นไทยนั้นมีความสลับซับซ้อนกล่าวคือ มีสองระดับทั้งที่เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นชั้นบน มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด และมีองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลเป็นชั้นที่สอง ในส่วนของชนบทและเมืองตามลำดับ และมีจุดติดกับโครงสร้างโบราณอันได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้านตามระบบการปกครองท้องถิ่นซึ่งดำรงอยู่มาช้านาน

สิ่งที่พยายามอธิบายคือ เราไม่สามารถละเลยการเกาะเกี่ยวของเครือข่ายอำนาจเหล่านี้ และมองไปที่ตัวเจ้าพ่อหรือตัวผู้อุปถัมภ์ หรือบ้านได้เท่านั้น เพราะเครือข่ายชนชั้นน่านนี้มีหลายระดับ และมาจากหลายทิศทาง ตัวแสดงเหล่านั้นอาจไม่ใช่ทางการเมืองโดยอาชีพ แต่อาจจะมาจากการเป็นพ่อค้า ดังนั้นภูมิหลังทั้งจากอาชีพ และจากชนชั้นต่างๆ จึงสำคัญและก่อรูปเป็นจักรกลเศรษฐกิจการเมืองรูปแบบใหม่ในพื้นที่ แต่ในขณะที่เดียวกันก็ต้องทำความเข้าใจคู่แข่งทางการเมืองที่อาจจะมิตำแหน่งอยู่ในบางส่วนเช่นกัน ภาพในระดับจุลภาคเช่นนี้จะเกิดขึ้นได้เมื่อเรานำเอาประเด็นจักรกลการเมืองเข้ามาวิเคราะห์บริบทในการศึกษา และไม่ทำให้เป็นปัจจัยรองจากการทำความเข้าใจพลวัตของระบบอุปถัมภ์ในพื้นที่ที่มักสนใจเฉพาะหัวขบวนเท่านั้น

ในอีกด้านหนึ่ง การทำความเข้าใจภูมิหลังและความเชื่อมโยงของจักรกลการเมืองเหล่านี้จะทำให้เราเข้าใจว่า จักรกลเหล่านี้อาจไม่ได้หายไป เมื่อเกิดการเลื่อนชั้นทางสังคม หรือยังอยู่ในพื้นที่เล็กๆ แต่เรากำลังพูดถึงจังหวัดสมุทรปราการซึ่งเป็นจังหวัดที่อยู่ติดกับกรุงเทพมหานคร มีประชากรเพิ่มขึ้น และมีมูลค่าทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นทุกปี ประเด็นที่ทำนายจึงอยู่ที่ว่าเมื่อการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการเลือกตั้งในระดับจังหวัด ที่มีตัวแทนมาจากทุกพื้นที่ จะอธิบายอย่างไรว่าการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเพียงการเลือกตั้งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกแต่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีคณะทำงานย่อยในแต่ละพื้นที่ และในคณะทำงานย่อยเองก็มีความหลากหลายของสาขาอาชีพในแต่ละผู้สมัคร ยังไม่นับว่าผู้สมัครในระดับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นย่อมมีกลไกหัวคะแนนของตัวเอง ทั้งที่เป็นลูกน้อง และเป็นผู้นำทางสังคมในแต่ละพื้นที่

อนึ่ง ในการทำความเข้าใจจักรกลการเมืองนี้ สิ่งที่ต้องทำความเข้าใจเพิ่มเติมก็คือ เดิมทีแนวทาง

การวิเคราะห์แบบจักรกลการเมืองให้ความสำคัญกับคำอธิบายที่ว่า การยึดโยงกันอาจเกี่ยวข้องกับเรื่องของการเชื่อมโยงกับเครือข่ายผู้พหุหรือคนชั้นล่างในสังคมอเมริกาที่ยังปรับตัวไม่ได้ทางสังคมและเศรษฐกิจ แต่มีอำนาจการเมืองในการลงคะแนนเสียง และจักรกลการเมืองมีลักษณะของการเกี่ยวข้องกับธุรกิจสีเทา แต่ข้อเสนอในบทความชิ้นนี้คือ การไม่ปิดโอกาสที่จะทำความเข้าใจว่า จักรกลการเมืองนั้นอาจมีพลวัตกลายเป็นจักรกลเศรษฐกิจการเมือง ที่มีความหมายว่า ในที่สุดแล้วเป้าหมายของการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองนั้นก็คือการขยายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ หรือการทำงานทางการเมืองคือ การประกอบธุรกิจรูปแบบหนึ่ง และสิ่งที่แตกต่างไปจากเดิมคือ การขยายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจอาจไม่ได้มีแค่ธุรกิจสีเทาที่ใช้อำนาจการเมืองเข้าไปปกป้อง แต่อาจหมายถึงการตั้งคำถามกับโครงการของรัฐเองที่นักการเมืองเหล่านี้เข้าไปเกี่ยวข้องและแสวงหาค่าเช่าผ่านการผลักดันและผลิตโครงการในฐานะแหล่งรายได้ทางเศรษฐกิจในตัวเอง อาทิ การสร้างโครงการต่างๆ ที่มีราคาแพง ด้วยคุณภาพ ล้มเหลว หรือมีข้อร้องเรียนจำนวนมาก หรือกล่าวง่ายๆ ว่า การเลือกตั้งท้องถิ่นในสมัยนี้อาจจะมีความหมายที่รักษาระบบอุปถัมภ์แต่จะเป็นไปไม่ได้ถ้าจักรกลการเมืองนั้นไม่เข้มแข็ง และจักรกลการเมืองเหล่านี้จำเป็นต้องหล่อเลี้ยงกันด้วยความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ และด้วยการกระจายอำนาจภายหลัง พ.ศ. 2540 ยิ่งทำให้งบประมาณของพื้นที่มีเพิ่มขึ้น และกลายเป็นพื้นที่ที่จะสร้างแรงจูงใจให้เกิดการเข้ามาสู่อำนาจเพื่อใช้งบประมาณเหล่านั้นในการแสวงหาความมั่งคั่งและหล่อเลี้ยงระบบอุปถัมภ์ไปในเวลาเดียวกัน ในแง่ระบบเจ้าพ่อเดิมซึ่งอาจไม่ได้หายไป แต่ปรับตัวเพิ่มขึ้น ต่อรองกับเครือข่ายของตัวเองมากกว่าลักษณะทางวัฒนธรรมในแบบเดิมเท่านั้น

ในอีกด้านหนึ่ง การพัฒนาแนวคิดจักรกลการเมืองไม่ใช่แค่ใช้อย่างตรงไปตรงมา หรือปฏิเสธ ความสำคัญของแนวคิดดังกล่าวจะช่วยเสริมความเข้าใจใน

รายละเอียดและเห็นพลวัตของการทำความเข้าใจ เศรษฐศาสตร์การเมืองของชนชั้นนำในการเมืองท้องถิ่นแบบที่โอฬาร ถิ่นบางเตียวได้ศึกษา เพราะจะทำให้เราเข้าใจเครือข่ายทั้งหมดของจักรกลและการทำงานจริงในพื้นที่ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของระบบจักรกล ซึ่งอาจไม่ได้หมายความว่า จักรกลหรือผู้อุปถัมภ์นั้นหมดบทบาทลงแล้วมีอีกกลุ่มหนึ่งขึ้นมาแทน แต่อาจจะมาจากคนภายในจักรกลเดิมก็อาจจะเป็นได้

จักรกลเศรษฐกิจการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ปี 2563: ลักษณะ ศูนย์กลาง และสมาชิกของจักรกลเศรษฐกิจการเมือง

เนื้อหาในส่วนนี้นำเสนอลักษณะของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองที่ทำงานในการเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ปี 2563 รวมถึงชี้ให้เห็นศูนย์กลางของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองที่มีอำนาจในการขับเคลื่อนจักรกลเศรษฐกิจการเมือง ตลอดจนการอธิบายให้เห็นถึงสมาชิกรวมถึงบทบาทของบรรดาสมาชิกที่สังกัดอยู่ในจักรกลเศรษฐกิจการเมือง

1. คุณลักษณะของจักรกลเศรษฐกิจการเมือง

จักรกลเศรษฐกิจการเมืองที่ขับเคลื่อนการเลือกตั้งและผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ในปี 2563 มีลักษณะเป็นกลุ่มการเมืองที่เชื่อมโยงอย่างเป็นทางการผ่านการประกาศตัวเป็นผู้สนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองระดับชาติ และไม่เป็นทางการผ่านความสัมพันธ์ส่วนบุคคลกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติ แต่ในอีกด้านหนึ่งกลุ่มการเมืองดังกล่าวก็มีภาพลักษณ์ยึดโยงกับพื้นที่ในบางระดับ การแข่งขันเพื่อชิงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ปี 2563 มีกลุ่ม

การเมืองหลักที่ขับเคลื่อนอยู่ 2 กลุ่ม กล่าวคือ 1) กลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้า ซึ่งมีนางสาวนันทิศา แก้วบัวสาย เป็นตัวแทนกลุ่มลงสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และได้รับชัยชนะจนสามารถดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ คนปัจจุบัน และ 2) กลุ่มรวมพลังสมุทรปราการ ซึ่งมีนายอำนาจ รัชมิตต์ เป็นแกนนำกลุ่มลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งสองกลุ่มการเมืองได้ประกอบสร้างจักรกลเศรษฐกิจการเมืองของฝ่ายตนเองเพื่อใช้แข่งขันในการเลือกตั้ง

ข้อมูลเบื้องต้นของกลุ่มการเมืองสามารถอธิบายโดยสังเขปได้ดังนี้ **กลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้า**เป็นกลุ่มการเมืองในระดับพื้นที่ซึ่งจัดตั้งมายาวนานกว่ากลุ่มรวมพลังสมุทรปราการ แต่เดิมกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าใช้ชื่อว่า “กลุ่มแสงทอง” แล้วจึงเปลี่ยนชื่อมาเป็นกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าในช่วงไม่เกิน 10 ปีที่ผ่านมา สาเหตุที่เปลี่ยนชื่อกลุ่มเป็นสมุทรปราการก้าวหน้าก็เพราะต้องการสะท้อนให้เห็นการทำงานของคนที่กลุ่มที่ช่วยพัฒนาพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการให้เจริญขึ้น (ผู้ใหญ่นายชยทนต์หนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 5 เมษายน) จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า สมาชิกในกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าส่วนใหญ่คือ กลุ่มคนหรือเครือข่ายของกลุ่มคนที่อยู่ในโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในพื้นที่อยู่แล้ว กล่าวคือ สมาชิกกลุ่มมักดำรงตำแหน่งหรือเคยผ่านการดำรงตำแหน่งผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่แล้ว หรือเป็นญาติพี่น้องกับกลุ่มคนดังกล่าว (ผู้ใหญ่นายชยทนต์หนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 5 เมษายน)

หากพิจารณารายละเอียดเชิงตัวบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะพบว่า ประวัติของผู้สมัครสอดคล้องไปกับข้อมูลข้างต้นเพราะผู้สมัครในกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าล้วนมีประสบการณ์การทำงานการเมืองในระดับท้องถิ่น

มาแล้ว อาทิ เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาแล้วเกือบ 12 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีเทศบาลนครปากน้ำ หรือมีความสัมพันธ์ในระดับเครือญาติกับผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าย่อมเกิดขึ้นเสมอ แต่ก็ดำเนินไปโดยไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกภายในเครือข่ายอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อมีผู้สมัครในกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าต้องการจะวางมือไม่เป็นตัวแทนของกลุ่มเพื่อแข่งขันในการเลือกตั้ง ทางกลุ่มก็จะให้สิทธิแก่สมาชิกของกลุ่มที่จะวางมือเสนอชื่อคนที่เข้ามาเป็นตัวแทนเพื่อลงสมัครแข่งขันเลือกตั้งในอนาคต (ผู้ใหญ่นายชยทนต์หนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 5 เมษายน)

หลักเกณฑ์ที่ผู้ต้องการวางมือจากกลุ่มใช้เพื่อเลือกตัวแทนให้เข้ามาสังกัดกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้ามักเลือกจากคนที่เคยสนับสนุนตนเองในการเลือกตั้งที่ผ่านมา หรือเลือกจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง เช่น นายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในพื้นที่ที่เป็นฐานเสียงให้แก่ตนเองมาอย่างยาวนาน เพื่อให้มาเป็นตัวแทนของกลุ่มแข่งขันในเวทีระดับจังหวัด (ประธานชมรมศิษย์เก่าของมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งในพื้นที่, สัมภาษณ์, 2564, 9 เมษายน)

นอกจากภาพลักษณ์ของสมาชิกกลุ่มที่เน้นคนในพื้นที่หรือคนที่ทำงานในพื้นที่อย่างต่อเนื่องแล้ว ทางกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าก็มีความเชื่อมโยงกับการเมืองในระดับชาติทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการกล่าวคือนางสาวนันทิศา แก้วบัวสาย อดีตภรรยาของนายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม ซึ่งสมาชิกในตระกูล (นายอัศววัฒน์ อัศวเหม) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขต 1 ของจังหวัดสมุทรปราการในสังกัดพรรคพลังประชารัฐ จากการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนทำให้ได้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ ปี 2562 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 5 คน จาก 7 คน ล้วนเป็นผู้สมัครและได้รับการสนับสนุนจาก

เครือข่ายของตระกูลอัครเหม และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้ง 5 คนดังกล่าวล้วนสังกัดอยู่กับพรรคพลังประชารัฐ (ผู้ใหญ่บ้านชายท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 5 เมษายน; ผู้ใหญ่บ้านหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 18 เมษายน; คณะกรรมการหมู่บ้านท่านหนึ่งในเขตอำเภอบางพลี, สัมภาษณ์, 2564, 18 เมษายน) นอกจากนี้ความสัมพันธ์ที่มีกับพรรคการเมืองผ่านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว นางสาว นันทิดา ยังมีความสัมพันธ์ในระดับเครือญาติกับแกนนำพรรคภูมิใจไทย โดยบุตรสาวของผู้สมัครได้คบหาอยู่ด้วยกับบุตรชายของแกนนำของพรรคภูมิใจไทย (ผู้ใหญ่บ้านชายท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 5 เมษายน)

กลุ่มรวมพลังสมุทรปราการ ก่อตั้งโดยนายอำนาจ รัชมิทัต ผู้เป็นแกนนำกลุ่ม โดยกลุ่มจัดตั้งขึ้นเพื่อการเลือกตั้งนายกและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ปี 2563 วัตถุประสงค์ที่จัดตั้งกลุ่มขึ้นมาก็เพื่อที่จะรวบรวมผู้คนที่มีความคิดทางการเมืองที่ตรงกัน และต้องการเปลี่ยนแปลงชั่วอำนาจทางการเมืองในระดับท้องถิ่น (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 12 เมษายน) จากการสำรวจข้อมูลการหาเสียงของผู้สมัครที่ประกาศอย่างเป็นทางการว่าสังกัดอยู่ในกลุ่มรวมพลังสมุทรปราการพบว่า มีผู้สมัครในนามกลุ่มรวมพลังสมุทรปราการในเขตอำเภอเมืองสมุทรปราการเพียง 5 เขตเท่านั้น ในพื้นที่อำเภออื่นๆ พบว่า ผู้สมัครของกลุ่มลงสมัครรับเลือกตั้งในพื้นที่อำเภอบางพลี และอำเภอพระประแดง ซึ่งเป็นฐานเสียงสำคัญของนายอำนาจ ผู้เป็นแกนนำกลุ่ม

นอกจากนี้แกนนำของกลุ่มมีความเชื่อมโยงกับการเมืองระดับชาติอย่างใกล้ชิด ดังจะเห็นได้ว่านายอำนาจ รัชมิทัต เป็นอดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและมีความเชื่อมโยงกับพรรคภูมิใจไทยในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี 2554 นางสาวเรวดี รัชมิทัต บุตรสาวของนายอำนาจ ดำรง

ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขต 6 ในสังกัดพรรคภูมิใจไทย ในปี 2564 แม้ว่านางสาวเรวดีจะไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็ยังเป็นสมาชิกพรรคภูมิใจไทยและเป็นที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (นายอนุทิน ชาญวีรกูล) (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 12 เมษายน) นอกจากนี้ความเชื่อมโยงกับพรรคภูมิใจไทยผ่านการเป็นสมาชิกพรรคของคนในครอบครัวแล้ว นายอำนาจยังมีความคุ้นเคยกับแกนนำของพรรคเพื่อไทยและพรรคเพื่อชาติ อาทิ นายประเสริฐ จันทรรวงทอง เลขาธิการพรรคเพื่อไทย และนายสงคราม กิจเลิศไพโรจน์ อดีตหัวหน้าพรรคเพื่อชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างนายอำนาจกับพรรคเพื่อไทยก่อตัวขึ้นเมื่อแกนนำพรรคเพื่อไทยได้มาปรึกษากับนายอำนาจ เรื่องการวางตัวผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคเพื่อไทย (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 12 เมษายน) สำหรับความสัมพันธ์กับนายสงคราม กิจเลิศไพโรจน์นั้น นายอำนาจคุ้นเคยกับนายสงคราม ตั้งแต่สมัยนายสงครามเป็นประธานหอการค้าจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งต้องมาติดต่อกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วงที่นายอำนาจเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และยังคงติดต่อกับความสัมพันธ์ที่เดิมถึงปัจจุบัน (นักธุรกิจรายใหญ่ในพื้นที่, สัมภาษณ์, 2564, 19 เมษายน)

จากข้อมูลข้างต้นสะท้อนให้เห็นได้ว่า ลักษณะของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการครั้งนี้ไม่สามารถประเมินอย่างง่าย ๆ ได้เพียงว่าเป็นกลไกซึ่งเป็นตัวแทน/ภาพแทนของพรรคการเมืองในระดับชาติที่ลงมาต่อสู้ในระดับท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้นกลุ่มการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้งในจังหวัดสมุทรปราการเองก็ไม่ใช้ตัวแทนของท้องถิ่นเองอย่างเป็นเอกเทศ สมาชิกของกลุ่มทั้งที่อยู่เบื้องหน้าในฐานะผู้สมัครและเบื้องหลังในฐานะคณะทำงานล้วนสะท้อนให้เห็นการประกอบสร้างกลุ่มที่ผนวกรวม

เครือข่ายความสัมพันธ์ในหลายชุด หลายระดับ และหลายรูปแบบกล่าวคือ มีทั้ง 1) ความสัมพันธ์ของสมาชิกในกลุ่มที่เชื่อมโยงกับพรรคการเมืองในระดับชาติอย่างเป็นทางการผ่านการส่งเครือข่ายเข้าไปเป็นสมาชิกพรรคหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคการเมืองระดับชาติ 2) ความสัมพันธ์ของสมาชิกในกลุ่มที่เชื่อมโยงกับพรรคการเมืองระดับชาติที่ไม่เป็นทางการผ่านความสัมพันธ์หรือการช่วยเหลือกันทางการเมือง และ 3) ความสัมพันธ์ของสมาชิกในกลุ่มที่เชื่อมโยงกับนักธุรกิจและผู้นำในพื้นที่ผ่านระบบเครือข่าย ภูมิหลังด้านอาชีพและการดำรงตำแหน่งที่ผ่านมา ความเชื่อมโยงของสายสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกกลุ่มการเมืองและเครือข่ายเหล่านี้คือส่วนหนึ่งที่ประกอบสร้างจักรกลการเมืองในระดับพื้นที่ที่กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในกลุ่มการเมืองกับเครือข่ายต่างๆ จะเป็นกลไกช่วยคัดสรรคนเข้ามาเป็นสมาชิกในจักรกลเศรษฐกิจการเมืองเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ดีควรกล่าวถึงความเชื่อมโยงระหว่างการเปลี่ยนแปลงของการเมืองระดับชาติต่อการเมืองในระดับท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการเอาไว้ด้วย เพื่อเข้าใจพลวัตของการเมืองทั้ง 2 ระนาบ/ 2 ระดับ การพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างการเมืองระดับชาติกับการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการอาจต้องแยกพิจารณาออกเป็น 2 ส่วนคือ ความเชื่อมโยงกับการเมืองที่เป็นทางการ และความเชื่อมโยงกับการเมืองที่ไม่เป็นทางการ ในช่วงก่อนปี 2540 จนถึงก่อนการขึ้นมามีอำนาจของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ผู้นำและตัวแทนของกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเป็นตัวแสดงที่สำคัญในการเมืองระดับชาติ ทั้งนี้ตัวแทนของกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าก็ยังคงอำนาจในการเมืองท้องถิ่นในบางจุดโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเมือง อย่างไรก็ดีภายหลังการขึ้นมามีอำนาจของรัฐบาลทักษิณพร้อมกับการเกิดขึ้นของขบวนการเคลื่อนไหวทาง

การเมืองแบบเสื้อสี ผู้นำและตัวแทนของกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าหลุดจากตำแหน่งที่เป็นทางการในการเมืองระดับชาติ แต่ยังคงครองตำแหน่งในการเมืองระดับท้องถิ่นได้ ภายหลังจากรัฐประหารปี 2557 ผู้นำกลุ่มสมุทรปราการรุ่นที่ 2 ถูกดำเนินคดีและรับโทษในช่วงเวลาหนึ่งทำให้กลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าแทบจะยุติบทบาททางการเมืองที่เป็นทางการลงไป แต่เมื่อผู้นำกลุ่มพ้นจากการรับโทษแล้วก็กลับมามีตำแหน่งที่ไม่เป็นทางการในหลายตำแหน่ง โดยเฉพาะตำแหน่งในสมาคมภาคธุรกิจและกีฬาของจังหวัด ภายหลังจากคณะรัฐประหารปี 2557 เปลี่ยนผ่านไปสู่การก่อตั้งพรรคการเมืองเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในการเมืองระดับชาติ ตัวแทนของกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าได้เข้าไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของคณะรัฐประหารและทำให้พรรคดังกล่าวมีชัยชนะเกือบทั้งหมดในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ ฐานจากการเมืองระดับชาติดังกล่าวส่งผลให้กลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าสามารถกลับมาชนะการเลือกตั้งและครองอำนาจในองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ

เมื่อเข้าใจลักษณะของกลุ่มการเมืองที่สำคัญในพื้นที่แล้ว จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจเพิ่มขึ้นว่า ศูนย์กลางของกลุ่มการเมืองทั้ง 2 คือใคร ด้วยเหตุว่าศูนย์กลางของกลุ่มการเมืองคือ กลไกสำคัญที่ทำหน้าที่รวบรวมเครือข่ายสมาชิก ผู้สนับสนุน และระดมทรัพยากร เพื่อผนึกให้จักรกลเศรษฐกิจการเมืองมีความแข็งแกร่ง เนื้อหาในส่วนต่อไปมุ่งอธิบายศูนย์กลางของกลุ่มการเมืองดังกล่าว

2. ศูนย์กลางของจักรกลเศรษฐกิจการเมือง

ศูนย์กลางของกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าคือ ตระกูลอัครวม และกลุ่มรวมพลังสมุทรปราการคือ ตระกูลรัศมีทัต ทั้ง 2 ตระกูลได้แข่งขันกันมาเกือบ 20 ปีในสนามการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับการเปลี่ยนแปลงขั้วอำนาจทางการเมืองในพื้นที่ไม่ปรากฏอย่างเด่นชัด เพราะขั้วอำนาจเดิมยังสามารถ

รวมตัวและประสานความร่วมมือกันได้อย่างต่อเนื่อง ผ่านการก่อตั้งกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้า โดยเราอาจจัดให้กลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าคือ จักรกลเศรษฐกิจ การเมืองที่ครองอำนาจนำในพื้นที่สมุทรปราการ ซึ่งสามารถผนวกรวมนักการเมืองท้องถิ่นและเครือข่ายต่างๆ ให้เกิดเป็นโครงสร้างเชิงสถาบันทำหน้าที่บัญชาการการเลือกตั้งตามจุดต่างๆ เพื่อระดมคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งและเครือข่าย

เมื่อแรกเริ่มแกนนำของทั้งสองตระกูลต่างประสานความร่วมมือในทางการเมืองเพื่อต่อสู้กับคู่แข่งทางการเมืองอีกฝ่ายหนึ่ง แต่ในระยะต่อมาเมื่อมีการแข่งขันกันทางการเมืองสูง ทั้งสองตระกูลก็กลายเป็นคู่แข่งทางการเมืองในท้ายที่สุด การแข่งขันทางการเมืองของสองตระกูลเริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปี 2547 การแข่งขันในสนามเลือกตั้งระดับจังหวัดครั้งนี้ นายอานวย รัชมิตต์ เป็นฝ่ายชนะในการเลือกตั้งรอบแรก อย่างไรก็ตาม กระบวนการเลือกตั้งมีมติให้ใบเหลืองแก่นายอานวย ทำให้ต้องจัดการเลือกตั้งรอบสอง ผลการเลือกตั้งในรอบที่สองปรากฏว่านายสมพร อัสวเหม (น้องชายนายวัฒนา อัสวเหม) เป็นฝ่ายชนะและดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (วรพร อัสวเหม, 2548, น. 63) เมื่อนายสมพร อัสวเหม เสียชีวิตในขณะที่ดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งในปี 2550 โดยนายอานวย รัชมิตต์ ได้รับชัยชนะในครั้งนี้ การต่อสู้ในสนามการเมืองระดับจังหวัดของทั้งสองตระกูลยังคงดำเนินต่อมาในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปี 2554 การเลือกตั้งครั้งนี้นายชนม์สวัสดิ์ อัสวเหม (บุตรชายนายวัฒนา อัสวเหม) เป็นฝ่ายได้ชัยชนะเหนือ นายอานวย รัชมิตต์ การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปี 2563 ก็เช่นกัน ทั้งสองตระกูลส่งผู้สมัครลงแข่งขันโดยตระกูลอัสวเหมส่ง นางสาวนันทิดา แก้วบัวสาย (อดีตภรรยานายชนม์สวัสดิ์ อัสวเหม)

เป็นผู้สมัครชิงตำแหน่ง ในขณะที่ตัวแทนจากตระกูล รัชมิตต์ยังคงเป็นนายอานวยเช่นเดิม จากประวัติการแข่งขันทางการเมืองของทั้งสองตระกูล ควรที่จะต้องอธิบายให้เห็นกำเนิดและการเติบโตในเส้นทางการเมืองของทั้งสองตระกูล

ตระกูลอัสวเหม

นับตั้งแต่ปี 2518-2544 ผู้นำคนสำคัญของตระกูล อัสวเหมในทางการเมืองคือ นายวัฒนา อัสวเหม เพราะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดสมุทรปราการมาโดยตลอด อีกทั้งยังมีบทบาทในฐานะหัวหน้ากลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ รวมถึงบทบาทในพรรคการเมืองระดับชาติที่นายวัฒนาไปสังกัดอยู่ ไม่ว่าจะเป็นพรรคชาติไทย พรรคประชากรไทย และพรรคราษฎร (ดู พรชัย เทพปัญญา และพงษ์ยุทธ สีฟ้า, 2548, น. 58-110) นายวัฒนาเริ่มเข้าสู่เส้นทางการเมืองผ่านการชักนำของนายสุทิน กลับเจริญ ผู้กว้างขวางและอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดสมุทรปราการ ต่อมาเมื่อนายสุทินเผชิญปัญหาเรื่องการฟ้องร้องและคดีความต่างๆ นายวัฒนาจึงเป็นตัวแทนของนายสุทินลงสมัครรับเลือกตั้ง (นักธุรกิจรายใหญ่ในพื้นที่, สัมภาษณ์, 2564, 19 เมษายน) และได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนมาจนถึงปี 2544 จากคำบอกเล่าของแหล่งข้อมูลที่เฝ้าสังเกตเส้นทางการเมืองของนายวัฒนนานับตั้งแต่เข้าสู่การเมืองสะท้อนให้เห็นแนวทางการหาเสียงที่เริ่มจากการเข้าหาผู้นำชุมชนในพื้นที่ อาทิ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และข้าราชการระดับสูงในพื้นที่เพื่อสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ในระดับตัวบุคคล และเมื่อหาเสียงเลือกตั้งก็จะให้ผู้นำเหล่านี้เป็นตัวกลางแนะนำตัวนายวัฒนาให้ประชาชนในพื้นที่ได้รู้จัก (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 12 เมษายน)

ตระกูลอัสวเหมมีฐานเสียงที่หนาแน่นในพื้นที่เขต

เมือง หรือที่คนในพื้นที่เรียกกันว่า “เขตปากน้ำ” ด้วยเหตุที่ครอบครัวของนายวัฒนาค้าขายผ้าอยู่ในตลาดปากน้ำ จึงทำให้รู้จักผู้คนในตลาดปากน้ำอย่างกว้างขวาง (นักธุรกิจรายใหญ่ในพื้นที่, สัมภาษณ์, 2564, 19 เมษายน) ในระยะต่อมานายวัฒนาหันมาประกอบธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์ บริษัทค้าน้ำมัน และอื่นๆ ทั้งที่อยู่ในพื้นที่และนอกพื้นที่สมุทรปราการ (เมธี ปรีชา, 2542, น. 58-90) ธุรกิจของตระกูลอัสวเหมแต่ไม่ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดในรูปแบบของบริษัท ห้างร้าน หรือกิจการที่เป็นทางการซึ่งมีข้อมูลเผยแพร่ในฐานะข้อมูลการประกอบธุรกิจ แต่ก็เป็นตระกูลที่มีทรัพยากรมากพอที่จะทุ่มเทและลงทุนในการหาเสียงเลือกตั้ง (ผู้ใหญ่นายชยท่นหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 5 เมษายน)

จุดเปลี่ยนสำคัญของกลุ่มตระกูลอัสวเหมเกิดขึ้นในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี 2544 เมื่อนายวัฒนาและสมาชิกในกลุ่มพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งให้กับผู้สมัครในสังกัดพรรคไทยรักไทย อย่างไรก็ตามสมาชิกในกลุ่มโดยเฉพาะเครือญาติและคนใกล้ชิดได้หันไปสู่สนามการเมืองในระดับท้องถิ่น อาทิ การส่งคนในกลุ่มลงชิงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกเทศมนตรีเทศบาลนครสมุทรปราการ รวมถึงมีคนในเครือข่ายเข้าไปอยู่ในองค์การทางธุรกิจระดับจังหวัดอย่างเช่น สมาคมหอการค้าจังหวัดสมุทรปราการ เพื่อกำกับกิจกรรมเศรษฐกิจการเมืองในระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นฐานของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้การเปลี่ยนตัวผู้นำของกลุ่มครั้งสำคัญเกิดขึ้นในปี 2551 เมื่อนายวัฒนาถูกศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาว่าใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยมิชอบ ให้ลงโทษจำคุกเป็นเวลา 10 ปี ภายหลังมีคำพิพากษานายวัฒนาไม่ปรากฏตัวอย่างเป็นทางการอีกเลย (กฤตยาณี พิภูมณเตร, 2557, น. 57) สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้ศูนย์กลางของกลุ่มอัสวเหมเปลี่ยนถ่ายมายังนายชนม์สวัสดิ์ อัสวเหม (บุตรชายคนเล็กของ

นายวัฒนา) แม่นายชนม์สวัสดิ์จะถูกคณะรักษาความสงบแห่งชาติออกคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการในเดือนมิถุนายน 2558 และถูกศาลฎีกาพิพากษาในเดือนสิงหาคม ปีเดียวกันให้รับโทษจำคุก 1 ปี 6 เดือน อันเนื่องมาจากการทุจริตการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเทศบาลนครสมุทรปราการ ปี 2542 (คุมตัว, 2558, 4 สิงหาคม, น. 1) แต่เงื่อนไขดังกล่าวไม่ได้ทำให้ศูนย์กลางอำนาจของกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าเปลี่ยนแปลงไป เมื่อนายชนม์สวัสดิ์รับโทษและออกจากเรือนจำแล้ว ศูนย์กลางของกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้ายังคงเป็นนายชนม์สวัสดิ์เช่นเดิม ยิ่งไปกว่านั้นอิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มอัสวเหมดูราวกับว่าจะถูกสถาปนาให้กลับคืนมาใกล้เคียงกับช่วงที่นายวัฒนาสามารถควบคุมพื้นที่ได้ทั้งหมด ดังจะเห็นได้จากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดสมุทรปราการ ปี 2562 ผู้สมัครจากพรรคพลังประชาชนที่กลุ่มอัสวเหมสังกัดอยู่สามารถได้ชัยชนะใน 5 จาก 6 เขต ชัยชนะดังกล่าวทำให้เครือข่ายของนักการเมืองในระดับท้องถิ่นเข้ามาสังกัดอยู่กับกลุ่มอัสวเหมมากขึ้น (ผู้ใหญ่นายชยท่นหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 5 เมษายน)

ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี 2562 และการเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการชวนให้ตั้งคำถามต่อไปว่า แม้ว่าศูนย์กลางของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองจะมีภาพลักษณ์ที่ผิวพ่นกับการทุจริตและเคยรับโทษตามคำพิพากษาของศาล แต่ทำไมผู้คนในพื้นที่ที่ยังคงลงคะแนนเสียงเพื่อให้กลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าได้รับชัยชนะ ข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดสมุทรปราการพบว่า ตัวผู้สมัครและการสังกัดกลุ่มการเมืองในท้องถิ่นที่ตนเองรู้จักคุ้นเคยเป็นปัจจัยอันดับ 1 และ 2 ที่ตัวอย่างส่วนใหญ่ใช้เพื่อตัดสินใจเลือก ความเห็นดังกล่าวสะท้อนว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งมักเลือกคนที่ตนเองมั่นใจว่าน่าจะได้

ชัยชนะอย่างแน่นอนเพื่อให้เครือข่ายระบบอุปถัมภ์เดิมที่
จำเป็นต่อการดำรงชีวิตยังคงอยู่ต่อไป เพราะหากเลือก
คนใหม่จากเครือข่ายที่ตนเองไม่คุ้นชิน เครือข่ายระบบ
อุปถัมภ์ที่เคยดำรงอยู่อาจเปลี่ยนแปลงอย่างไม่รู้ทิศทาง
และมีผลกระทบต่อชีวิตของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กล่าวอีก
นัยหนึ่งคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังไม่มีตัวเลือกอื่นที่ทำให้
ตนเองมั่นใจได้ว่า หากเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจแล้ว
ตนเองจะไม่ได้รับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงนั้น

ตระกูลรัศมีทัต

กลุ่มตระกูลรัศมีทัตมีนายอำนวย รัศมีทัต เป็น
ศูนย์กลางของกลุ่ม อาจกล่าวได้ว่ากลุ่มรัศมีทัตสร้าง
รากฐานทางการเมืองจากการสืบทอดความเป็นผู้นำใน
ระดับชุมชนกล่าวคือ นายอำนวยสำเร็จการศึกษาจาก
โรงเรียนอำนวยศิลป์และมีพรรคพวกอยู่มากในสมัยเรียน
จึงมีความคิดอยากเป็นผู้นำชุมชนเพื่อช่วยเหลือผู้คน
ความคิดดังกล่าวผลักดันให้นายอำนวยเริ่มเข้าสู่
เส้นทางการเมืองจากการดำรงตำแหน่งกำนันที่ตำบล
บางน้ำผึ้ง อำเภอพระประแดง เป็นเวลา 22 ปี หากสืบ
ย้อนไปในรุ่นบิดาของนายอำนวยจะพบว่า บิดาของ
นายอำนวยเองก็ดำรงตำแหน่งเป็นกำนันเช่นกัน และ
เคยมีโอกาสช่วยนายวัฒนา อัครเวม หาเสียงในพื้นที่
(อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ
ท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 12 เมษายน) นายอำนวย
หันเหเข้าสู่สนามการเมืองในระดับจังหวัดในการเลือกตั้ง
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ปี 2547
ซึ่งเป็นครั้งแรกที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมา
จากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แม้นายอำนวย
จะได้รับชัยชนะจากคะแนนเสียงของประชาชน แต่ก็ถูก
คณะกรรมการเลือกตั้งตัดสินให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ
นายอำนวยมาประสบความสำเร็จและได้ดำรงตำแหน่ง
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการเลือกตั้ง ปี 2550

เมื่อนายอำนวยมีบทบาททางการเมืองในระดับ
จังหวัดแล้ว นายอำนวยได้ผลักดันให้สมาชิกในกลุ่ม

โดยเฉพาะที่เป็นเครือญาติเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองทั้ง
ในระดับประเทศและพื้นที่ อาทิ นางสาวเรวดี รัศมีทัต
ซึ่งเป็นลูกสาวของนายอำนวย ได้รับชัยชนะเป็นสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรในเขตอำเภอพระประแดงในการเลือกตั้ง
ปี 2544 และ 2548 นอกจากนี้บุตรชายของนายอำนวย
ล้วนดำรงตำแหน่งทางการเมืองในพื้นที่แทบทั้งสิ้น ไม่ว่า
จะเป็นนายสมปอง รัศมีทัต ที่ดำรงตำแหน่งกำนันตำบล
บางยอ และนายสำเนา รัศมีทัต อดีตนายกองค์การ
บริหารส่วนตำบลบางน้ำผึ้ง ความอาวุโสในระบบ
เครือญาติรวมถึงบารมีในทางการเมืองยังทำให้นาย
อำนวยเป็นศูนย์กลางกลุ่มรวมพลังสมุทรปราการ
และอาจส่งผ่านเครือข่ายไปสู่ นางสาวเรวดี รัศมีทัต
ผู้เป็นบุตรสาวที่แม้ไม่ได้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรแล้ว แต่ยังคงทำงานทางการเมืองร่วมกับ
พรรคภูมิใจไทยในตำแหน่งสมาชิกพรรคและที่ปรึกษา
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (อดีตนายกองค์การ
บริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์,
2564, 12 เมษายน)

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบภูมิหลังของทั้ง 2 ตระกูล
การเมืองจะพบประเด็นที่เกี่ยวข้องกับตัวแสดงที่เข้ามา
เป็นศูนย์กลางอำนาจของกลุ่มการเมืองในพื้นที่ได้
อย่างน้อย 3 ประเด็นกล่าวคือ ประเด็นแรก การสร้าง
ฐานอำนาจเพื่อเป็นศูนย์กลางของกลุ่ม กลุ่มอัครเวม
สร้างฐานอำนาจเพื่อเข้าสู่การเมืองจากการไปมี
ปฏิสัมพันธ์กับการเมืองในระดับจังหวัดและระดับชาติ
ผ่านการเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์และสร้างความใกล้ชิดกับ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการระดับสูงในจังหวัด
และเครือข่ายนักธุรกิจของจังหวัด ในขณะที่กลุ่มรัศมีทัต
เริ่มสร้างฐานทางการเมืองจากพื้นที่ระดับตำบล และ
สร้างปฏิสัมพันธ์กับผู้นำชุมชนในระดับพื้นที่

ประเด็นที่สอง การขยายฐานอำนาจและเครือข่าย
ทางการเมือง กลุ่มอัครเวมมีความพยายามผนวกรวม
เครือข่ายย่อยๆ ในระดับพื้นที่เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของ

กลุ่ม และสร้างจักรกลทางการเมืองของกลุ่มในนาม สมุทรปราการก้าวหน้า เพื่อขยายฐานอำนาจและเครือข่ายทางการเมืองให้ครอบคลุมทั้งจังหวัด ยิ่งไปกว่านั้น กลุ่มอศวเหมใช้ทั้งระบบเครือข่ายและการคัดสรร คนนอกที่มีบทบาทสำคัญในพื้นที่เข้ามาเป็นสมาชิก ในเครือข่าย สำหรับกลุ่มรัศมีทิต การสร้างเครือข่ายทางการเมืองมักจำกัดอยู่ในเขตพื้นที่ย่อยระดับตำบล หรืออำเภอ อาทิ ตำบลบางน้ำผึ้ง อำเภอพระประแดง เป็นสำคัญ อีกทั้งกลุ่มรัศมีทิตวางเครือข่ายทางการเมือง โดยอิงกับระบบเครือข่ายเป็นสำคัญกล่าวคือ ผลักดันให้ คนในครอบครัวเข้าไปอยู่ในตำแหน่งทางการเมือง ที่สำคัญต่อการค้ำจุนเครือข่ายทางการเมืองของกลุ่ม

ประเด็นที่สาม การสืบทอดและส่งต่อสถานะ ศูนย์กลางของกลุ่มการเมือง กลุ่มอศวเหมได้ผ่านการผลัดเปลี่ยนผู้นำกลุ่มจากรุ่นหนึ่งมาสู่อีกรุ่นหนึ่งอย่างราบรื่นและไม่ปรากฏให้เห็นความแตกแยกของเครือข่าย อย่างเด่นชัด จึงทำให้กลุ่มอิทธิพลและเครือข่ายย่อยๆ ในพื้นที่มองเห็นทิศทางและสามารถคาดการณ์ การดำเนินการทางการเมืองได้ชัด เป็นเหตุให้เครือข่ายย่อยๆ ในพื้นที่จึงทยอยเข้ามาสังกัดในกลุ่มอศวเหม ในทางกลับกัน กลุ่มรัศมีทิตยังไม่เกิดการเปลี่ยนผู้นำกลุ่ม อย่างชัดเจน อีกทั้งทายาทที่จะขึ้นมาเป็นผู้นำกลุ่มก็ไม่มี ตำแหน่งที่เป็นทางการในพื้นที่ จึงทำให้ทิศทางและการคาดการณ์กิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มมีความ ผันผวนสูง จึงทำให้เครือข่ายและอิทธิพลของกลุ่ม รัศมีทิตถดถอยลงไป

จากการอธิบายภูมิหลังของสองกลุ่มการเมืองหลัก ที่ต่อสู้กันในสนามการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมุทรปราการ คงทำให้เห็นได้ชัดว่า การแข่งขันกันทางการเมืองไม่ใช่เพียงดำเนินไปในลักษณะหัวหน้าของกลุ่มต่อสู้กัน หรือแข่งขันกันด้วยปริมาณเงินที่ฝ่ายใด จะให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้มากกว่ากัน ปัจจัยชี้ขาดชัยชนะ ของการเลือกตั้งในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมี

มากกว่าศูนย์กลางของกลุ่มและปริมาณเงินกล่าวคือ “ปัจจัยการสร้างเครือข่ายสมาชิกในจักรกลเศรษฐกิจ การเมือง” ถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญที่จะช่วยดำรงรักษา ให้จักรกลการเมืองอยู่ได้อย่างต่อเนื่อง

3. เครือข่ายสมาชิกในจักรกลเศรษฐกิจการเมือง

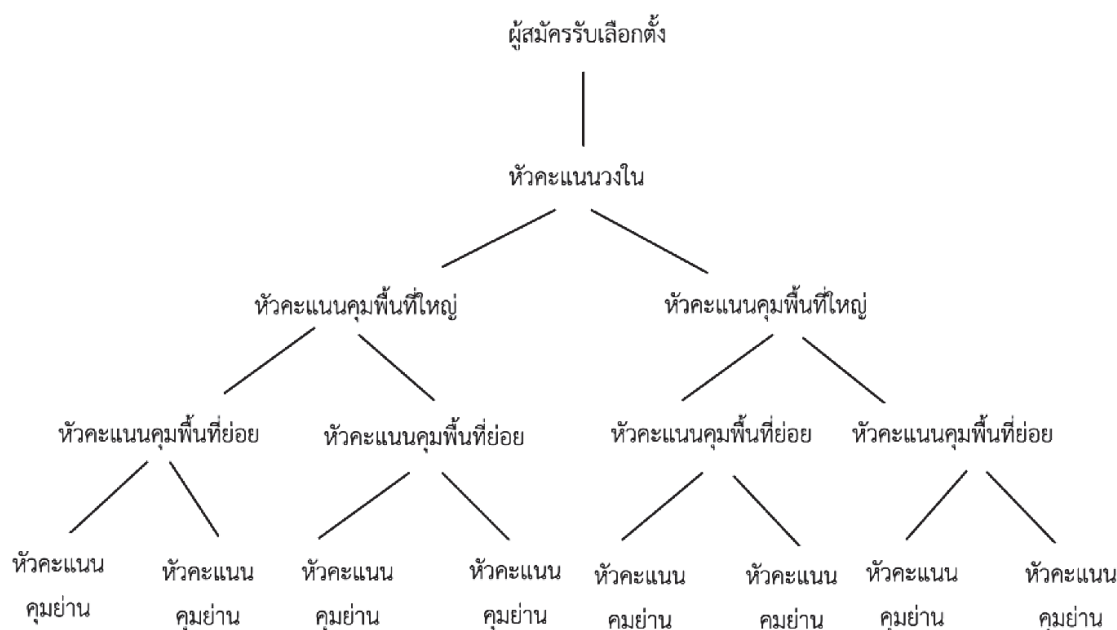
การคัดสรรหัวคะแนนให้เข้ามาเป็นสมาชิกของ จักรกลการเมือง ช่วยขับเคลื่อนจักรกลเศรษฐกิจ การเมืองของแต่ละฝ่ายให้ทำงานทั้งในช่วงเลือกตั้งและ หลังเลือกตั้ง รวมถึงสามารถดำรงรักษาให้จักรกล เศรษฐกิจการเมืองอยู่ได้อย่างต่อเนื่องจากผลประโยชน์ ทางเศรษฐกิจและอำนาจที่แลกเปลี่ยนกันระหว่าง สมาชิกในจักรกล ข้อมูลจากการศึกษา 2 กลุ่มการเมือง ในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการพบว่า สมาชิกในจักรกล เศรษฐกิจการเมืองประกอบด้วย กลุ่มนักการเมืองใน ท้องถิ่น อาทิ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล กลุ่มข้าราชการประจำในพื้นที่ กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่ม นักการเมืองระดับชาติ รวมถึงกลุ่มผู้นำชุมชนที่เป็น ทางการและไม่เป็นทางการ อาทิ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อาสาสมัครสาธารณสุข ประธานชมรมหรือประธานกลุ่ม ทางสังคม บทบาทของสมาชิกในจักรกลการเมืองล้วนมี ตำแหน่งที่เป็นทางการ กล่าวอย่างง่าย ๆ ได้ว่า สมาชิกใน จักรกลเศรษฐกิจการเมืองล้วนมีอาชีพเป็นของตัวเอง ไม่ใช่เพียงผู้รอคอยรับผลประโยชน์ในห้วงวันเลือกตั้ง เท่านั้น แต่มีตำแหน่งการทำงานที่จักรกลเศรษฐกิจการเมือง สามารถเข้าไปค้ำจุนและตอบแทนผลประโยชน์ให้ได้เมื่อ จักรกลเศรษฐกิจการเมืองสามารถทำงานจนประสบ ความสำเร็จสามารถสร้างชัยชนะในแก่สมาชิกของกลุ่ม การเมืองที่จักรกลเศรษฐกิจการเมืองนั้นทำงานให้ อีกทั้ง หัวคะแนนก็มีลักษณะที่สั่นไหวสามารถเปลี่ยนจาก การเป็นสมาชิกในจักรกลเศรษฐกิจการเมืองของฝ่ายหนึ่ง ไปเป็นสมาชิกในจักรกลเศรษฐกิจการเมืองของอีกฝ่าย

ได้เสมอ เมื่อทิศทางการทำงานของจักรกลเศรษฐกิจ การเมืองเก่าเริ่มอ่อนแอ ไร้ทิศทาง และไร้ศูนย์กลางที่มี

กลเศรษฐกิจการเมือง ทั้งนี้อาจจัดวางโครงสร้าง เครือข่ายสมาชิกของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองได้ตาม

แผนภาพ 1.1

แผนภาพ 1.1: โครงสร้างเครือข่ายสมาชิกของจักรกลเศรษฐกิจการเมือง



ที่มา: รวบรวมและประมวลโดยผู้เขียน

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดสมุทรปราการปี 2563 นักการเมืองท้องถิ่น และเครือข่ายนักการเมืองท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญ ในฐานะกลไกการระดมคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับ เลือกตั้งทั้งในระดับตัวสมาชิกสภาและนายกองค์การ บริหารส่วนจังหวัด โดยนักการเมืองและเครือข่าย ทางการเมืองซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกระดมคะแนนเสียง ให้แก่ผู้สมัครประกอบไปด้วย ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสมาชิกสภา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลจากการศึกษาทำให้ได้ ข้อสรุปว่านักการเมืองท้องถิ่นและเครือข่ายมักทำหน้าที่ เป็น “สมาชิกในจักรกลเศรษฐกิจการเมือง” ที่ไม่เพียง คอยสนับสนุนตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ยังช่วยคำนวณ

กลุ่มการเมืองของฝ่ายตนด้วย โดยมีบทบาทสำคัญอย่าง น้อยสามด้าน กล่าวคือ

ด้านแรก บทบาทด้านการประชาสัมพันธ์ นักการเมืองท้องถิ่นและเครือข่ายจะทำหน้าที่คอย ประชาสัมพันธ์และแนะนำผู้สมัครให้แก่คนในพื้นที่ รวมถึงเมื่อผู้สมัครต้องการลงพื้นที่พบปะประชาชน ในเขตที่นักการเมืองท้องถิ่นดูแล นักการเมืองคนนั้น ก็จะเป็นผู้วางแผนและนำทางการลงพื้นที่ ตลอดจน การเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมในพื้นที่

ด้านที่สอง บทบาทด้านการส่งผ่านทรัพยากรจาก ผู้สมัครรับเลือกตั้งไปยังผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นักการเมือง ท้องถิ่นและเครือข่ายมักช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งใน

การกระจายทรัพยากรทั้งในรูปของเงินและการช่วยเหลือผ่านสิ่งของและนโยบายการพัฒนา การติดต่อเข้าถึงตัวผู้สมัคร รวมถึงเป็นตัวกลางเพื่อหาข้อตกลงด้านการพัฒนาพื้นที่ซึ่งประชาชนเรียกร้องและผู้สมัครรับเลือกตั้งมีศักยภาพที่จะตอบสนองได้

ด้านที่สาม บทบาทด้านการติดตามสถานการณ์ การหาเสียง คະแนนนิยม และการเลือกตั้ง นักการเมืองท้องถิ่นและเครือข่ายจะคอยติดตามกระแสของผู้สมัครรับเลือกตั้งในพื้นที่ เพื่อจะนำข้อมูลดังกล่าวไปวางแผนทางการหาเสียง บทบาทด้านการติดตามสถานการณ์จะยิ่งมีความสำคัญมากขึ้นในวันเลือกตั้งและการนับคะแนนเสียง ด้วยเหตุว่านักการเมืองท้องถิ่นสามารถส่งคนในเครือข่ายให้เข้าไปสังเกตการณ์หน้าหน่วยเลือกตั้งเพื่อช่วยประเมินการมาใช้สิทธิเลือกตั้งของฐานคะแนนเสียงฝ่ายตน หากฐานคะแนนเสียงฝ่ายตนเองมาใช้สิทธิน้อย นักการเมืองท้องถิ่นเหล่านี้จะส่งคนในเครือข่ายให้ไปเชิญชวนหรือกระตุ้นให้ฐานเสียงฝ่ายตนเองออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง การติดตามตรวจสอบการนับคะแนนหลังจากปิดหีบเลือกตั้งเป็นอีกบทบาทสำคัญของนักการเมืองท้องถิ่นและเครือข่าย โดยนักการเมืองท้องถิ่นและเครือข่ายจะคอยไปสังเกตการณ์การนับคะแนนในเขตเลือกตั้งซึ่งอยู่ในพื้นที่ของตนเอง และช่วยรายงานผลคะแนนกลับไปให้ผู้สมัคร รวมถึงคอยเก็บข้อมูลที่สุ่มเสี่ยงต่อการทุจริต อาทิ การนับคะแนนผิด หรือการใช้ดุลยพินิจของกรรมการในหน่วยเลือกตั้งที่อาจผิดพลาด ข้อมูลเหล่านี้อาจนำไปสู่การฟ้องร้องฝ่ายตรงข้ามหากฝ่ายตนเองพ่ายแพ้ หรือเป็นประโยชน์ในการแก้ต่างให้กับตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งหากมีการร้องเรียน

อย่างไรก็ตามควรตั้งคำถามต่อไปอีกว่า เมื่อสมาชิกในจักรกลเศรษฐกิจการเมืองมีความสั่นไหว และสามารถเปลี่ยนย้ายเข้าไปเป็นสมาชิกในจักรกลเศรษฐกิจการเมืองอื่นได้อยู่เสมอตามที่กล่าวในข้างต้นแล้วนั้น

จักรกลเศรษฐกิจการเมืองมีวิธีการอย่างไรที่จะผนึกให้สมาชิกสังกัดอยู่ในกลุ่มของตนต่อไป รวมถึงสามารถขยายเครือข่ายสมาชิกเพื่อประกอบสร้างจักรกลเศรษฐกิจการเมืองให้มีขนาดใหญ่ขึ้นและสามารถควบคุมพื้นที่ได้อย่างกว้างขวาง ข้อมูลชี้ให้เห็นว่าเครือข่ายของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองที่ครองอำนาจอยู่เดิมใช้การจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกเพื่อกำกับและต่อรองให้นักการเมืองท้องถิ่นเข้ามาเป็นสมาชิกในจักรกลเศรษฐกิจการเมืองฝ่ายตนเอง องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการมีงบประมาณราว 3,000 ล้านบาทต่อปี ด้วยงบประมาณด้านการลงทุนที่มีจำนวน 1 ใน 3 ของงบประมาณทั้งหมด (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 12 เมษายน) ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถสร้างอิทธิพลเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างได้ผ่านการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนโครงการต่างๆ ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

กระบวนการผันงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเริ่มต้นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างทำคำขอรับการสนับสนุนงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และส่งคำขอนั้นมายังผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วจะส่งคำขอนั้นไปยังนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนำคำขอรับการสนับสนุนงบประมาณเข้าไปพิจารณาในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในขั้นตอนการพิจารณานั้น ฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะพิจารณาคำขอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกัน และจะกำหนดความสำคัญก่อนหลังว่าโครงการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดควรได้รับการสนับสนุนเป็นกลุ่มแรกๆ รวมถึงกำหนดจำนวนงบประมาณที่จะให้การสนับสนุนด้วยเงื่อนไขการพึงพิงงบประมาณจากองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดทำให้นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างกลายเป็นกลไกที่ช่วยระดมคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เคยอยู่ในอำนาจมาก่อน เพราะหากไม่สนับสนุนก็จะกระทบต่องบประมาณที่เคยได้รับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 12 เมษายน)

อย่างไรก็ดี นักการเมืองท้องถิ่นและเครือข่ายบางพื้นที่ก็ไม่ได้สยบยอมต่ออิทธิพลทางงบประมาณที่ดูแลโดยจักรกลเศรษฐกิจการเมืองที่ครองอำนาจอยู่นักการเมืองท้องถิ่นที่สามารถท้าทายกับอำนาจของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองที่ครองอำนาจอยู่ได้มักมีลักษณะร่วมกันคือ ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีงบประมาณเพียงพอที่จะไม่ต้องพึ่งพิงงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มักตั้งอยู่ในพื้นที่เขตอุตสาหกรรม พื้นที่แหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง และพื้นที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของโครงสร้างการคมนาคมขนาดใหญ่ (สนามบิน) อาทิ เทศบาลตำบลบางปู เทศบาลเมืองลัดหลวง องค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำผึ้ง หรือองค์การบริหารส่วนตำบลหนองปรือ เป็นต้น (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 12 เมษายน)

การทำงานของจักรกลเศรษฐกิจการเมือง

เนื้อหาในส่วนนี้มุ่งตอบคำถามว่า จักรกลเศรษฐกิจการเมืองทำงานหรือปฏิบัติการอย่างไรในการเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ปี 2563 ข้อค้นพบชี้ให้เห็นว่า จักรกลเศรษฐกิจการเมืองทำงานใน 3 ด้านหลักคือ การทำงานแบบเปิดเผย ปิดลับ และการกำกับดูแลงบประมาณและโครงการด้านการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

1. การทำงานของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองแบบเปิดเผย

การทำงานของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองในด้านนี้มักเป็นกิจกรรมที่เปิดเผยและไม่สุ่มเสี่ยงต่อการละเมิดกฎหมายจนเป็นเหตุให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งถูกร้องเรียนได้ภายหลัง ตัวอย่างการทำงานของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองแบบเปิดเผยคือ การช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งในฐานะผู้จัดการการลงพื้นที่พบปะประชาชน การลงพื้นที่ของทั้ง 2 กลุ่มการเมืองมีลักษณะที่สอดคล้องคือ การลงพื้นที่แบบเป็นกลุ่มก้อน ซึ่งมีทั้งตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง และสมาชิกของจักรกลเศรษฐกิจการเมือง ซึ่งเป็นผู้คุ้นเคยกับพื้นที่ค่อนข้างทำหน้าที่เป็นผู้จัดการการลงพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกย่านสำหรับการลงพื้นที่ การเดินเคียงข้างกับผู้สมัครเพื่อแนะนำผู้คนที่ผู้สมัครต้องพบปะ รวมถึงทำหน้าที่เป็นผู้รับฟังปัญหาและเป็นนายหน้าผู้นำคำร้องขอของประชาชนมานำเสนอต่อตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง ไม่เพียงแต่การทำงานแบบเปิดเผย จักรกลเศรษฐกิจการเมืองยังทำหน้าที่แบบลับ ซึ่งไม่ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจน

2. การทำงานของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองแบบลับ

การทำงานของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองแบบปิดลับมักเกี่ยวพันโดยตรงกับการทำงานของหัวคะแนน โดยหัวคะแนนอาจจำแนกได้เป็นสองกลุ่มหลักคือ หัวคะแนนที่อยู่ในโครงสร้างอำนาจที่เป็นทางการ และหัวคะแนนที่อยู่นอกโครงสร้างอำนาจที่เป็นทางการ แต่เมื่อหัวคะแนนต้องลงมือดำเนินการหาเสียงให้แก่ผู้สมัคร หัวคะแนนทั้งสองกลุ่มจะประสานความร่วมมือและทำงานร่วมกันในพื้นที่ หัวคะแนนประเภทแรกมักพบเห็นได้จากผู้มีตำแหน่งทางการเมืองในระดับพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกและสมาชิกสภาเทศบาล นายกและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่ และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านสำหรับหัวคะแนนอีกกลุ่มหนึ่งมักไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมืองในพื้นที่ แต่มีบาร์มีหรือเป็นหัวหน้ากลุ่มของประชาชนจำนวนหนึ่งในพื้นที่ รวมถึงเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจในบางระดับจากผู้คนในพื้นที่ หัวคะแนนในกลุ่มนี้ประกอบไปด้วย ประธานกลุ่มสตรีแม่บ้าน ประธานและสมาชิกอาสาสมัครสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ประธานชมรมผู้สูงอายุ ประธานสมาคมกีฬา กลุ่มธุรกิจสีเทา ข้าราชการที่เกษียณแล้ว เครือญาติของผู้สมัคร และอาจรวมไปถึงคนที่เคยลงสมัครรับการเลือกตั้งในตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกเทศบาล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ไม่ชนะการเลือกตั้ง คนเหล่านี้ถือว่าเป็นที่รู้จักของคนในพื้นที่แล้วและมักจะถูกติดต่อให้เป็นหัวคะแนนได้ (ผู้ใหญ่นายทองคำหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 18 เมษายน; ประธานชมรมศิษย์เก่าของมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งในพื้นที่, สัมภาษณ์, 2564, 9 เมษายน)

อย่างไรก็ดี ข้อค้นพบจากการศึกษาเผยให้เห็นว่า หัวคะแนนไม่ใช่เพียงแค่ “คนวิ่งเงิน” ในแก๊งผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือหัวคะแนนเป็นเพียงลูกน้องของนักการเมืองที่มีตำแหน่ง เพราะเหตุว่าหัวคะแนนมีความเป็นสถาบันที่ผนวกอยู่ในจักรกลเศรษฐกิจการเมือง หัวคะแนนทำงานคนเดียวไม่ได้แต่มักประกอบกันเป็นเครือข่ายเพื่อให้การทำงานของหัวคะแนนครอบคลุมและประสานข้ามพื้นที่ได้ หัวคะแนนเหล่านี้ไม่ใช่เพียงแค่มารับเงินในวันเลือกตั้งและไร้ตัวตนภายหลังการเลือกตั้ง แต่หัวคะแนนเหล่านี้ต้องทำงานในพื้นที่ตลอดเวลาและสม่ำเสมอ โดยหัวคะแนนที่มีตำแหน่งทางการเมืองอย่างเป็นทางการ อาทิ ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประธานชุมชน หรือประธานสมาคมหรือชมรมในพื้นที่ ล้วนต้องทำงานตามหน้าที่และการความรับผิดชอบตามตำแหน่ง ในขณะที่กลุ่มหัวคะแนนที่ไม่มีตำแหน่งหน้าที่อย่างเป็นทางการ อาทิ เจ้าของธุรกิจสีเทา และผู้อาวุโสในชุมชน เป็นต้น ก็ล้วนต้องทำหน้าที่ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อสร้างอำนาจบารมีที่สามารถชักจูงและกำกับ

ผู้คนจำนวนหนึ่งได้ การทำงานของหัวคะแนนเหล่านี้ไม่ได้ทำงานอย่างไร้ทิศทาง หากแต่ผนวกรวมกันเป็นองค์กรที่คอยทำงานทั้งในช่วงการเลือกตั้งและหลังการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการสร้างระบบอุปถัมภ์ผ่านงบประมาณ โครงการ และการจัดสวัสดิการต่างๆ ให้แก่คนในพื้นที่ การขยายเครือข่ายของหัวคะแนนโดยคัดเลือกผู้มีทักษะในการเป็นหัวคะแนนให้เข้ามาอยู่ในเครือข่ายเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้เครือข่ายหัวคะแนนยังต้องทำหน้าที่ด้านการข่าวเพื่อเก็บข้อมูลและตรวจตราความต้องการ ขอร้องเรียน หรือความเปลี่ยนแปลงของคะแนนนิยมต่อจักรกลเศรษฐกิจการเมืองในพื้นที่

การทำงานของเครือข่ายหัวคะแนนในจักรกลเศรษฐกิจการเมืองหนึ่งๆ ย่อมได้ผลตอบแทนทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง เครือข่ายหัวคะแนนในจักรกลเศรษฐกิจการเมืองหนึ่งๆ สามารถแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ผ่านส่วนแบ่งและส่วนเกินที่เกิดจากโครงการภาครัฐที่ดำเนินการโดยสมาชิกในจักรกลการเมืองที่มีตำแหน่งอย่างเป็นทางการ อาทิ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับผลตอบแทนในทางการเมือง หัวคะแนนที่เป็นสมาชิกในจักรกลเศรษฐกิจการเมืองหนึ่งๆ ย่อมมีโอกาสที่จะเข้าไปดำรงตำแหน่งในโครงสร้างที่เป็นทางการผ่านการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้ง โดยจักรกลเศรษฐกิจการเมืองอาจตัดสินใจเลือกให้สมาชิกเป็นตัวแทนของกลุ่มเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งที่ว่างลง เมื่อทางกลุ่มได้ชัยชนะสมาชิกคนอื่นๆ ในจักรกลการเมืองก็มีโอกาสที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เข้าไปมีตำแหน่งในโครงสร้างที่เป็นทางการ อาทิ รองนายกเทศมนตรี รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ปรึกษา หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี พฤติกรรมการหาเสียงแบบปิดลับไม่ได้มีเพียงแค่ปฏิบัติการของหัวคะแนนเท่านั้น แต่ยังมี การหาเสียงผ่านโครงการและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะนำเสนอในส่วนต่อไป

3. การทำงานของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองผ่าน การกำกับดูแลงบประมาณและโครงการด้านการพัฒนา ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

จักรกลเศรษฐกิจการเมืองทำหน้าที่บริหารจัดการ โครงการใน 2 ประเภทคือ โครงการเกี่ยวกับการพัฒนา ด้านสวัสดิการให้แก่ผู้คนในพื้นที่ และโครงการด้านการพัฒนาพื้นที่ซึ่งให้การสนับสนุนแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นระดับล่าง โครงการประเภทแรกมักเกี่ยวข้อง กับการจัดกิจกรรมเพื่อดูแลผู้คนในพื้นที่ หรือนั้น การดูแลสมาชิกในจักรกลเศรษฐกิจการเมือง รวมถึง ฐานเสียงผู้สนับสนุนจักรกลเศรษฐกิจการเมือง เนื้อหา ของโครงการประเภทนี้มักเป็นกิจกรรมการไปทัศนศึกษา การดูงาน การจัดเลี้ยง หรือการอบรมนอกพื้นที่ทั้งใน และต่างประเทศ ทั้งนี้ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะคัดสรรคนหรือตัวแทนในพื้นที่ไปเข้าร่วมกิจกรรม เหล่านั้นโดยไม่ค่าใช้จ่ายใด ๆ โครงการด้านการพัฒนา สวัสดิการเช่นนี้ถูกผลักดันในระดับพื้นที่ด้วยเช่นกัน แต่จะเป็นการเข้าไปปลูกสร้างสิ่งปลูกสร้าง สร้างอาคาร สร้างอุปกรณ์หรือเครื่องมือที่ทำให้ผู้คนในพื้นที่มีคุณภาพ ชีวิตที่ดีขึ้น เช่น การสร้างโรงเรียนเพาะเห็ด การสร้าง ศูนย์ฝึกอาชีพ การสร้างตลาด หรือการสร้างจุดท่องเที่ยว เป็นต้น

โครงการประเภทที่สองเกี่ยวข้องกับการจัดสรร งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่ออุดหนุน โครงการด้านการพัฒนาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับล่าง อาจยกตัวอย่างเพื่อขยายความข้างต้นได้ว่า เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ดูแล โครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่รับผิดชอบ อาทิ ถนน ศูนย์เด็กเล็ก โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล วัด หรือ โรงเรียน แต่งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับล่างมีไม่เพียงพอ และจำเป็นต้องขอรับ การสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด เสมอ ความผูกพันกันทางงบประมาณเช่นนี้เองทำให้

จักรกลเศรษฐกิจการเมืองที่ครองอำนาจอยู่เดิม สามารถ ต่อรองกับบรรดาผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับล่าง ทั้งในแง่การร้องขอให้ช่วยเหลือหาเสียงและระดม คณะเสียงให้แก่ฝ่ายตนเอง เพราะหากผู้บริหาร ท้องถิ่นเหล่านั้นไม่ยอมช่วยเหลือหาเสียงและระดมคณะ เสียงให้แก่ผู้สมัครของจักรกลเศรษฐกิจการเมือง ก็จะต้องเผชิญกับการตัดงบประมาณหรือปฏิเสธ การให้งบประมาณสนับสนุนหากจักรกลเศรษฐกิจ การเมืองนั้นสามารถเข้าสู่อำนาจได้อีกครั้ง (อดีต นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 12 เมษายน)

อย่างไรก็ดี การจัดสรรงบประมาณขององค์การ บริหารส่วนจังหวัดเพื่อสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างไม่ได้มีเพียง ข้อผูกมัดเรื่องการหาเสียงในช่วงเลือกตั้งเท่านั้น แต่ยัง ผูกโยงกับเครือข่ายทางธุรกิจของจักรกลเศรษฐกิจ การเมืองอีกด้วยกล่าวคือ เมื่อเทศบาลหรือองค์การ บริหารส่วนตำบลได้รับงบประมาณสนับสนุนจาก องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เหล่านั้นต้องใช้บริการของบริษัทที่อยู่ในเครือข่ายของ จักรกลเศรษฐกิจการเมืองเพื่อดำเนินงานก่อสร้าง จัดซื้อ จัดจ้าง หรือจ้างเหมาบริการในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ โครงการ (นักธุรกิจรายใหญ่ในพื้นที่, สัมภาษณ์, 2564, 19 เมษายน)

ในที่นี้จะขอยกกรณีตัวอย่างการจัดการงบประมาณ เพื่อบูรณะวัดแห่งหนึ่งในพื้นที่ จากการสัมภาษณ์ นักธุรกิจรายใหญ่ในพื้นที่ระบุว่า โดยเทศบาลแห่งหนึ่ง ได้ทำเรื่องขอรับงบประมาณอุดหนุนเพื่อบูรณะวัด ในพื้นที่ที่ยังอยู่องค์การบริหารส่วนจังหวัด หลังจากนั้น คำขอรับการสนับสนุนงบประมาณดังกล่าวจะถูกนำ เข้าไปในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีฝ่าย บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พิจารณาการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนร่วมกัน เมื่อได้

รับการสนับสนุนงบประมาณแล้ว สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งดูแลพื้นที่ซึ่งวัดแห่งนั้นตั้งอยู่ต้องการทางจัดส่ง “ปัจจัย” ที่ดึงออกมาจากงบประมาณที่ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดอนุมัติ “คืน” กลับเข้าสู่ “ศูนย์กลางจักรกลเศรษฐกิจในระดับจังหวัด” รวบรวมอยู่ 50 ด้วยวิธีใดก็ได้ นอกจากนี้ตัวสมาชิกเครือข่ายในระดับท้องถิ่น (เทศบาล) จะแบ่ง “ปัจจัย” จากงบประมาณดังกล่าวเอาไว้ที่ตนเองรวบรวมอยู่ 10 ทั้งหมดนี้จะกระทำการรับเหมา ซึ่งผู้รับเหมาก็เป็นส่วนหนึ่งของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองนั้น ทำให้สุดท้ายงบประมาณที่สามารถนำเอาไปพัฒนาด้านนั้นมั่งมีที่ใช้ได้จริงเพียงร้อยละ 40 ของงบประมาณที่ถูกจัดสรรมาตั้งแต่แรก

หากพิจารณาในรายละเอียดของงบประมาณปี 2564 จะพบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการกำกับงบประมาณด้านบริการชุมชนและสังคม ด้านเศรษฐกิจ และด้านการดำเนินงานอื่นมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างอยู่ตั้งแต่ 3-13 เท่า โดยคณะผู้วิจัยเลือกเปรียบเทียบงบประมาณด้านชุมชนและสังคม ด้านเศรษฐกิจ และการดำเนินการอื่นๆ เพราะงบประมาณในสามหมวดนี้สามารถนำไปจัดสรรเป็นโครงการต่างๆ ที่จะเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างและผู้คนในท้องถิ่นเหล่านั้นได้ ทั้งนี้คณะผู้วิจัยเลือกที่จะไม่นำงบด้านบริหารทั่วไปมาวิเคราะห์ เพราะเหตุว่างบหมวดดังกล่าวมักถูกใช้สอยเป็นเงินเดือนของบุคลากร ค่าวัสดุอุปกรณ์ในสำนักงาน หรือสนับสนุนการดำเนินงานในสำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการเปรียบเทียบงบประมาณใน 3 หมวดข้างต้นระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการกับองค์กรท้องถิ่นในระดับต่างๆ สะท้อนให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการมีงบประมาณ 1,974,904,820 บาท เมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลนครสมุทรปราการที่มีงบประมาณอยู่ 585,659,400 บาท

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการกำกับงบประมาณมากกว่าเทศบาลนครจำนวน 1,389,245,420 บาท หรือราว 3.37 เท่า หากนำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการมาเปรียบเทียบกับเทศบาลเมืองจำนวน 5 แห่ง (เทศบาลเมืองปากน้ำสมุทรปราการ เทศบาลเมืองแพรกษาใหม่ เทศบาลเมืองบางแก้ว เทศบาลเมืองลัดหลวง และเทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพราย) จะพบว่าเทศบาลเมืองเหล่านี้มีงบประมาณเฉลี่ยอยู่ที่ 367,898,062 บาท โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการมีอำนาจในการดูแลงบประมาณมากกว่าเทศบาลเหล่านี้ถึง 1,607,006,755 บาท หรือมากกว่า 5.36 เท่า เมื่อเปรียบเทียบจำนวนงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างที่ดูแลพื้นที่เมืองแล้วก็จะเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทอย่างเทศบาลตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลพื้นที่ชนบทอย่างองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบลจำนวน 12 แห่งถูกคัดเลือกมาเป็นตัวอย่างในการวิเคราะห์งบประมาณ โดยเทศบาลตำบลเหล่านั้นมีงบประมาณเฉลี่ยราว 202,834,197 บาท ซึ่งน้อยกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการราว 1,772,070,623 บาท หรือน้อยกว่า 9.73 เท่า ในระดับพื้นที่ชนบท องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 11 แห่งมีงบประมาณเฉลี่ยราว 151,367,162 บาท ซึ่งน้อยกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการราว 1,823,537,658 บาท หรือราว 13.04 เท่า (ผู้เขียนรวบรวมงบประมาณจากรายงานข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ 2) เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ของเทศบาลต่างๆ ในจังหวัดสมุทรปราการ และ 3) ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ขององค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆ ในจังหวัดสมุทรปราการ)

การถือครองงบประมาณจำนวนมากขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยมีพื้นที่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างจึงเป็นโอกาสมากกว่าข้อจำกัดที่ทำให้จักรกลเศรษฐกิจการเมืองที่ครอบอำนาจในองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการสามารถแปลงงบประมาณเหล่านี้เพื่อเข้าไปอุปถัมภ์ด้านงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างและประชาชน โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีงบประมาณน้อยกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดถึง 13.04 เท่า

บทสรุป

งานวิจัยชิ้นนี้ย้อนกลับไปอภิปรายและอธิบายพลวัตของ “จักรกลการเมือง” ซึ่งเป็นแนวคิดที่ไม่ค่อยได้รับความนิยมนักในการวิเคราะห์การเมืองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน เมื่อเทียบกับคำอธิบายเรื่องระบบอุปถัมภ์ (ทั้งวัฒนธรรมอุปถัมภ์และการเมืองของระบบอุปถัมภ์ในการเลือกตั้งท้องถิ่น) และคำอธิบายเรื่องบ้าน/เศรษฐกิจการเมืองว่าด้วยโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ซึ่งเป็นสองชุดคำอธิบายหลักในการศึกษาการเมืองและการเมืองในมิติของการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น

การศึกษาเรื่องระบบอุปถัมภ์กับการเมืองในยุคแรกให้ความสำคัญกับบทบาทของระบบอุปถัมภ์ที่มีผลกับการเมือง โดยมองว่าระบบอุปถัมภ์นั้นเป็นวัฒนธรรมที่มีมาตั้งแต่อดีตและยังคงอยู่ในปัจจุบัน ขณะที่การศึกษาเรื่องการเมืองของระบบอุปถัมภ์ในการเลือกตั้งท้องถิ่นพยายามค้นหาพลวัตของระบบอุปถัมภ์ในการเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะการเลือกตั้งในท้องถิ่น ด้วยความเข้าใจว่าระบบอุปถัมภ์นั้นสามารถพัฒนาออกเป็นหลายรูปแบบได้ และยังเป็นความเป็นไปได้ที่การเมืองแบบอุปถัมภ์จะสิ้นสุดลง (เช่นระบบเจ้าพ่อ) ด้วยเงื่อนไขของการกระจายอำนาจและการจรรโลงประชาธิปไตย นับตั้งแต่ปี 2540

ขณะที่งานในส่วนของเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น แม้จะมีส่วนที่อธิบายระบบ

อุปถัมภ์ในท้องถิ่น แต่ให้ความสำคัญกับระบบแกนกลางของการจัดความสัมพันธ์ในลักษณะของครอบครัว (“บ้าน”) และการเชื่อมโยงมิติของระบบอุปถัมภ์กับการสะสมความมั่งคั่งในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การศึกษาในแนวเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นมีความเชื่อว่าการกระจายอำนาจและการจรรโลงประชาธิปไตยไม่ได้ทำให้ระบบอุปถัมภ์หมดไป

การนำเอาแนวคิดเรื่องจักรกลทางการเมืองซึ่งเคยมีการนำเข้าและพยายามนำมาประยุกต์ใช้ในการอธิบายเรื่องเจ้าพ่อในยุคสมัยหนึ่ง แต่ต่อมาถูกนำมาอ้างอิงอย่างหลวม ๆ ในแง่ของการระดมคะแนนเสียง ถูกนำมาพัฒนาขึ้นอีกครั้งในบทความฉบับนี้ พร้อมกับอ้างอิงกับประสบการณ์ทางการเมืองของประเทศที่มีลักษณะที่การพัฒนาทางประชาธิปไตยมีลักษณะลูกผสมหรือยังมีลักษณะเผด็จการอยู่ด้วย โดยแกนหลักของความคิดชี้ให้เห็นว่า จักรกลการเมืองหมดบทบาทหลงไปในการเมืองระดับเมืองของสหรัฐอเมริกา และไม่ได้ถูกนำมาอธิบายในการเมืองท้องถิ่นไทยในช่วงหลังนั้น ยังมีความสำคัญอยู่มาก และมีลักษณะที่เป็น “จักรกลเศรษฐกิจการเมืองอย่างหลวม ๆ” (Loosely-Structured Political Economic Machine in Local Electoral Politics) ในความหมายที่ว่า โครงสร้างของระบบอุปถัมภ์นั้นไม่ใช่แค่เรื่องของ “ความสัมพันธ์แลกเปลี่ยน” ในระบบการเมืองและการเลือกตั้งที่สามารถทำความเข้าใจศูนย์กลางของระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่น คือตัวตระกูล หรือผู้นำ รวมทั้งคนใกล้ชิดในด้านหนึ่ง และประชาชน/ผู้เลือกตั้ง

อีกด้านหนึ่ง การทำความเข้าใจระบบจักรกลเศรษฐกิจการเมืองในท้องถิ่นที่รวมตัวกันอย่างหลวม ๆ เป็นเรื่องของการทำความเข้าใจมิติ “องค์การ” (organizational dimension) ของระบบอุปถัมภ์และการเลือกตั้งท้องถิ่นโดยไม่มองง่าย ๆ แค่ว่า มีผู้นำ/ผู้มีอิทธิพล/เจ้าพ่อ และเครือข่ายหัวคะแนน และประชาชน เป็นลำดับชั้น

แต่ต้องมองเครือข่ายอำนาจทั้งหมดเป็นเสมือนองค์กรที่รวมตัวกันหลวมๆ และมีลักษณะเป็นหุ้นส่วนการสะสมอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจร่วมกัน โดยนอกจากจะมีการระดมการสนับสนุนทางการเมืองและคะแนนเสียงให้จักรกลเศรษฐกิจการเมืองนี้คงอยู่ ขณะเดียวกันก็ถ่ายเทความมั่งคั่งไปมาซึ่งกันและกัน สิ่งนี้เกิดขึ้นได้เพราะโครงสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นไทยในพื้นที่นอกเมืองหลวงนั้นมีตำแหน่งทางการเมืองและทรัพยากรทางอำนาจในทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นอย่างมากนับจากการกระจายอำนาจเมื่อปี 2540 เป็นต้นมา ส่งผลให้มีตำแหน่งทางการเมืองที่สมาชิกของจักรกลทางเศรษฐกิจการเมืองในพื้นที่จะเข้าไปจับจอง หรือเอื้อประโยชน์กันทั้งในตำแหน่งที่เป็นทางการเมืองและไม่เป็นทางการเมือง ตั้งแต่ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีפקต้องกล่าวถึงผู้นำทางศาสนา นักธุรกิจ หรือผู้มีชื่อเสียงทางสังคมในพื้นที่ซึ่งเข้ามาเป็นพันธมิตรในอำนาจ หรือผันตัวเองเข้ามาอยู่ในตำแหน่งที่เป็นทางการเมือง และเชื่อมโยงกันด้วยการเกื้อหนุนในด้านงบประมาณเนื่องจากพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและพื้นที่อื่นๆ นั้นทับซ้อนกันและทำให้มีเรื่องอื้อฉาวในการทุจริตในโครงการต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นที่เคลื่อนย้ายไปมา เพื่อสร้างความมั่งคั่งและหล่อเลี้ยงจักรกลทางเศรษฐกิจการเมืองในพื้นที่เอาไว้ ดังนั้นคำอธิบายที่ว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณและมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นในการให้บริการสาธารณะกับประชาชนในระดับท้องถิ่น อันเป็นผลจากการกระจายอำนาจนั้นอาจมีความเป็นไปได้ในการทำใหัระบบอุปถัมภ์นั้นหมดไปจากการเมืองท้องถิ่นและการเมืองในมิติของการเลือกตั้งท้องถิ่นอาจไม่ได้เป็นจริงเสมอไป ในบางกรณีเช่นกรณีศึกษาในบทความชิ้นนี้จะพบว่าในกรณีที่จังหวัดสมุทรปราการที่มีการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดและมีรายได้สูง และมีชนชั้นกลางเพิ่มขึ้น (การเลื่อนชั้นทางสังคม) และการเมืองระดับชาติ

มีความตื่นตัวเรื่องประชาธิปไตย ก็ไม่จำเป็นเสมอไปที่จักรกลเศรษฐกิจการเมืองในท้องถิ่นจะหมดไป ในทางกลับกันจักรกลเศรษฐกิจการเมืองนั้นอาจจะขยายตัวเติบโตขึ้นกว่าเดิมโดยได้รับแรงหนุนเสริมจากการกระจายอำนาจและงบประมาณของท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งจักรกลเศรษฐกิจการเมืองสามารถเติบโตไปพร้อมกับการขยายตัวของการกระจายอำนาจได้เสมอ

สาเหตุหนึ่งที่จักรกลเศรษฐกิจการเมืองในท้องถิ่นไม่ได้หมดไปในพื้นที่ที่วิจัยอาจจะไม่ใช่แค่ว่าประชาชนในพื้นที่นั้นไม่สนใจการเมือง หนึ่งในคำตอบอาจจะมาจากการที่รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่นั้นไม่ได้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เอง คำอธิบายนี้ในลำดับขั้นแรกอาจจะหมายถึงเรื่องของการที่พื้นที่ส่วนใหญ่ของจังหวัดนั้นอยู่ในรูปแบบการปกครองแบบชนบทคือองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งที่การพัฒนาพื้นที่จริงนั้นเป็นการพัฒนาในระดับเมือง เมื่อการพัฒนาพื้นที่จริงเป็นชุมชนเมือง แต่มีระบบการปกครองเป็นแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้คนชั้นกลางในพื้นที่เหล่านั้น (บ้านมีรั้ว) อยู่ในระบบบ้านจัดสรรที่ตัวเองมีบริการสาธารณะอยู่แล้ว และไม่ได้เข้าร่วมในการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ และองค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ก็นำเอารายได้ที่จัดเก็บได้จากภาษีไปใช้เชื่อมโยงกับฐานคะแนนของตน และเชื่อมโยงเป็นส่วนหนึ่งกับเครือข่ายจักรกลเศรษฐกิจการเมืองในพื้นที่ อีกทั้งพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งก็กินพื้นที่กว้างเกินไปและด้วยงบประมาณที่มีน้อยจำเป็นต้องพึ่งพิงกับงบประมาณและการเชื่อมโยงตัวเองเข้ากับจักรกลเศรษฐกิจการเมืองในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ขณะที่องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับเมือง เช่นเทศบาล แม้จะมีเยอะ แต่เขตการปกครองเล็กเกินไปและอยู่ติดกัน ทำให้ไม่เกิดการจัดการบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ (เพราะเป็นพื้นที่เมืองพื้นที่เดียวกัน) และทำให้คนที่เลื่อนชั้นทางสังคมเลือกที่จะอยู่ในหมู่บ้าน

จัดสรร หรือระบบการอยู่อาศัยแบบปิดที่มีบริการของตนเองมากกว่าเรียกร่องบริการสาธารณะจากรัฐบาลท้องถิ่น

การทำความเข้าใจกับจักรกลเศรษฐกิจการเมืองเพื่อสร้างความเข้าใจในภาพของการเมืองและการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นยังต้องการคำอธิบายและการศึกษาอีกอย่างกว้างขวาง เพื่อให้เข้าใจว่าพื้นที่ซึ่งมีลักษณะทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ต่างกันออกไปนั้นให้กำเนิดจักรกลเศรษฐกิจการเมืองอย่างไร

และจักรกลเศรษฐกิจการเมืองในพื้นที่เหล่านั้นทำงานอย่างไรเพื่อกำกับและควบคุมการเมือง การเลือกตั้ง และผลการเลือกตั้งในพื้นที่ ความเข้าใจดังกล่าวไม่เพียงช่วยให้สังคมสามารถประเมินและออกแบบระบบการเลือกตั้ง และการจัดการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีมิติมากขึ้น หากแต่ยังช่วยสร้างข้อถกเถียงในสังคมว่าจะต้องรองับจักรกลเศรษฐกิจการเมืองอย่างไรเพื่อให้เกิดการกระจายผลประโยชน์ที่มีคุณภาพและเป็นธรรมต่อผู้คนในพื้นที่

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมชล ท่องธรรมชาติ และสมบุรณ์ สุขสำราญ, บรรณาธิการ. (2537). *องค์การบริหารส่วนจังหวัด: สถานภาพ ปัญหา และแนวทางแก้ไข*. กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษาวิจัยและพัฒนาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กฤตยาณี พิรุณเนตร. (2557). *นักการเมืองและโครงสร้างอำนาจในจังหวัดสมุทรปราการ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์, ภาควิชาการปกครอง. กรุงเทพมหานคร.
- คณะกรรมการหมู่บ้านท่านหนึ่งในเขตอำเภอบางพลี. (2564, 18 เมษายน). สัมภาษณ์.
- คุมตัว “ชนม์สวัสดิ์” เข้าเรือนจำสมุทรปราการแล้ว. (2558, 4 สิงหาคม). *โพสต์ทูเดย์*. น. 1.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. (2554). โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นระดับตำบลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือและจังหวัดปริมณฑลของ กรุงเทพมหานคร. *วารสารการเมือง กฎหมาย และการบริหาร*, 3(1), 53-72.
- ทามาตะ, โยชิฟูมิ. (2537). อิทธิพลและอำนาจ: การเมืองไทยด้านที่ไม่เป็นทางการ (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, ผู้แปล). *รัฐศาสตร์สาร*, 19(2), 75-96.
- ธวัชชัย กฤติยาภิชาติกุล. (2541). *การสร้างทายาททางการเมืองของตระกูลนักการเมืองไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์, ภาควิชาการปกครอง. กรุงเทพมหานคร.
- นงเยาว์ อุทุมพร. (2554). *รายงานการวิจัยและประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
- นักธุรกิจรายใหญ่ในพื้นที่. (2564, 19 เมษายน). สัมภาษณ์.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2534). รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมไทย. *ศิลปวัฒนธรรม*, 13(1), 266-285.
- ประธานชมรมศิษย์เก่าของมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งในพื้นที่. (2564, 9 เมษายน). สัมภาษณ์.
- ผู้ใหญ่บ้านชายท่านหนึ่ง. (2564, 5 เมษายน). สัมภาษณ์.
- ผู้ใหญ่บ้านหญิงท่านหนึ่ง. (2564, 18 เมษายน). สัมภาษณ์.
- พรชัย เทพปัญญา และพงษ์ยุทธ สีฟ้า. (2548). *รายงานการวิจัยโครงการสำรวจเพื่อประมวลข้อมูลนักการเมืองถิ่น : จังหวัดสมุทรปราการ โครงการสำรวจเพื่อประมวลข้อมูลนักการเมืองถิ่นในพื้นที่จังหวัดต่างๆ*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2563, 13 ตุลาคม). การเลือกตั้งท้องถิ่นสมรภูมิแรก ที่ อบจ. -การนับหนึ่งแบบถอยหลัง. *มติชน*. น. 15.
- พิชาย รัตนดิกล ฌ ภูเก็ต. (2537). *ระบบการทุจริตเลือกตั้ง*. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำราสถาบันเทคโนโลยี สังคม (เกริก).
- _____. (2552). *โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ความขัดแย้ง และการเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพฯ: จรัสสินทวงศ์การพิมพ์.

- วรพร อัครเหม. (2548). ปัญหาอันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542: ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ (เอกสารประกอบการศึกษาในหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมเกียรติ วันทะนะ และคณะ. (2524). บันทึกการอภิปรายเรื่องการใช้ Patron-client model ในการศึกษาสังคมไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อคิน รพีพัฒน์. (2521). สังคมไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-2416 (ประกายทอง สิริสุข และพรณี สรงบุญมี, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- _____. (2537). ชีวิตและจุดจบของสลัมกรุงเทพฯ แห่งหนึ่ง. กรุงเทพฯ: มูลนิธิภูมิปัญญา.
- อมรศักดิ์ กิจธนานันท์ และอาณภาพ สายแสง. (2553). รายงานฉบับสมบูรณ์ผลการประเมินเป้าหมายมาตรฐานในการจัดบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.). กรุงเทพฯ: สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คูรินทร์พันธ์ุ, บรรณาธิการ. (2539). ระบบอุปถัมภ์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อลงกรณ์ อรรคแสง. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 2 องค์การบริหารส่วนจังหวัด. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- อาคม พัตยยะ และนิธิ เอียวศรีวงศ์. (2527). ศรีรามเทพนคร : รวมความเรียงว่าด้วยประวัติศาสตร์อยุธยาตอนต้น. กรุงเทพฯ: ศิลปวัฒนธรรม.
- อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการท่านหนึ่ง. (2564, 12 เมษายน). สัมภาษณ์
- อดีตประธานอาสาสมัครสาธารณสุขประจำอำเภอเมือง. (2564, 9 เมษายน). สัมภาษณ์
- เมธี ปรีชา. (2542). บทบาททางการเมืองของกลุ่มปากน้ำ. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์, ภาควิชาการปกครอง. กรุงเทพฯ.
- เวียงรัฐ เนติโพธิ์. (2542). จักรกลการเมืองในอเมริกา: บทเรียนเพื่อความเข้าใจอิทธิพลในการเมืองท้องถิ่นไทย. รัฐศาสตร์สาร, 21(3), 235-267.
- _____. (2546). เจ้าพ่ออุปถัมภ์กับรัฐอุปถัมภ์. วารสารสังคมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 34(1), 444-456.
- _____. (2558). หนีบับตรกับบุญคุณ: การเมืองการเลือกตั้งและการเปลี่ยนแปลงเครือข่ายอุปถัมภ์. เชียงใหม่: ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- โอฬาร ถิ่นบางเตียว. (2553). เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในภาคตะวันออกของประเทศไทย. วารสารร่วมฤกษ์, 28(3), 183-209.

ภาษาอังกฤษ

- Golosov, G. V. (2013). Machine Politics: The Concept and Its Implications for Post-Soviet Studies. *Demokratizatsiya The Journal of Post-Soviet Democratization*, 21(4), 459-480.
- Gosnell, H. F. (1933). The Political Party Versus the Political Machine. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 169(1), 21-28.
- Scott, J. C. (1969). Corruption, Machine Politics, and Political Change. *American Political Science Review*, 63(4), 1142-1158.
- Viengrat Nethipo. (2019). Thailand's Politics of Decentralization: Reform and Resistance Before and After the May 2014 coup. In M. J. Montesano, T. Chong, & M. Heng (Eds.), *After the Coup: The National Council for Peace and Order era and the future of Thailand* (pp. 224-253). Singapore: ISEAS Publishing.

การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นกลไกลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

Driving Local Administrative Organizations to be
Mechanisms to Reduce Inequality in Education

ทรงชัย ทองปาน*
Songchai Thongpan**

บทความนี้

Received

26 มกราคม 2565

Revised

16 มีนาคม 2565

Accepted

30 มีนาคม 2565

บทคัดย่อ

ด้วยประเทศไทยกำลังเผชิญกับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา งานวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่ เพื่อศึกษาสภาพปัญหาทางด้านการเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการ เพื่อขับเคลื่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และ เพื่อเสนอแนวทางในการเสริมสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยเป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการ

ผลการดำเนินงาน ได้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการทั้งหมด 11 แห่ง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต่างมีศักยภาพด้านองค์กร และสภาพปัญหาแตกต่างกันไปตามบริบทของพื้นที่ ทั้งความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพการศึกษา ซึ่งจากการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โครงการและแผนงานจำนวน 12 โครงการใน 5 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มโครงการที่เกี่ยวข้องกับกองทุนเพื่อการศึกษาของเด็กและเยาวชน กลุ่มโครงการที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเด็กพิเศษและเด็กด้อยโอกาสทางการศึกษา กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงการศึกษาของเด็ก กลุ่มโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพของครูผู้สอน และกลุ่มโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา ทั้งนี้แนวทางในการขยายผลหรือต่อยอดโครงการสามารถแบ่งได้เป็น 3 ระยะ ได้แก่

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** Assistant Professor, Faculty of Liberal Arts, Thammasat University

ระยะเริ่มต้นโครงการ ได้แก่ การคัดเลือกและการเตรียมความพร้อมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะขับเคลื่อนโครงการ ได้แก่ เสาหาข้อเท็จจริงและการปักหมุดชี้เป้า และระยะขยายผล ได้แก่ การขยายผลและต่อยอดทั้งกลุ่มเดิมและกลุ่มใหม่

คำสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

Abstract

As Thailand is confronting inequality in education, local administrative organizations are important mechanisms to create equality in education. This research has three objectives: (1) to study the problem of inequality in education in the areas of local administrative organizations participating in the project; (2) to drive local administrative organizations to carry out the project to reduce inequality in education; and (3) to propose guidelines to enhance local administrative organizations to be mechanisms for reducing inequality in education. This research is practical research.

In total, 11 local administrative organizations participated in the project. Each local administrative organization had its own unique organization potential and problem condition according to the context of its area, in regard to both inequality in education and inequality in educational quality. From driving of local administrative organizations, there were 12 projects and plans in five groups: (1) projects related to children and youth education funds; (2) projects related to special children group and children with inferior education; (3) projects related to access to children's education; (4) projects related to teacher quality development; and (5) projects related to education institution quality development. The guideline for extending of the result, or continuing the education equality enhancement project, the researcher requests for guideline for enhancement of education equality so that local administrative organizations which will be mechanisms to reduce inequality in education. This would be divided into three phases: phase of starting of the project, namely the selection and preparation of the local administrative organizations; project driving phase namely to seek facts and determine problems; and result extending phase, namely to expand operating results and expand operations in both existing and new groups.

Keywords: Local administrative organization, inequality in education

บทนำ

ประเทศไทยได้เผชิญกับความเหลื่อมล้ำทางด้านการศึกษาในหลายมิติ โดยในปีการศึกษา 2559 ที่ผ่านมามีเด็กและเยาวชนวัยเรียน (อายุระหว่าง 3-17 ปี) ที่อยู่ในระบบการศึกษา แต่ขาดแคลนทุนทรัพย์ และโอกาสจำนวนมากกว่า 3 ล้านคน ทั่วประเทศ ซึ่งเด็กนักเรียนกลุ่มนี้ มีความเสี่ยงสูงที่จะหลุดออกจากระบบการศึกษา ก่อนสำเร็จการศึกษาภาคบังคับ และการศึกษาขั้นพื้นฐานอันเนื่องมาจากปัญหาความยากจน ความด้อยโอกาสทางสังคม ความพิการ และปัญหาครอบครัว (สถาบันพระปกเกล้า, 2562, ออนไลน์) นอกจากนี้ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษาแล้ว เด็กและเยาวชนในพื้นที่ห่างไกล หรือพื้นที่ชนบท ยังได้รับการศึกษาที่ไม่มีคุณภาพเทียบเท่ากับเด็กและเยาวชนในพื้นที่เมือง จึงกล่าวได้ว่าเด็กและเยาวชนของไทยกำลังประสบกับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ทั้งในเรื่องของโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาและคุณภาพของการศึกษา (รัชวดี แสงมเหษณ์, 2560, น. 33)

การสร้างโอกาส และความเสมอภาคทางสังคม จึงกลายเป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศในช่วงระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม (ราชกิจจานุเบกษา, 2561, ออนไลน์) โดยรัฐบาลมุ่งเน้นการสร้าง ความชอบธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ การกระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี และที่สำคัญคือ การเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนา การพึ่งตนเองและการจัดการตนเองเพื่อสร้างสังคมคุณภาพ โดยสนับสนุนการรวมตัวของประชาชนในการร่วมคิด ร่วมทำเพื่อส่วนรวม การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปสู่กลไกบริหารราชการแผ่นดินในระดับท้องถิ่น การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการตนเอง ดังนั้น

ชุมชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ตั้งอยู่ในพื้นที่และมีความใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด จึงกลายเป็นหุ้นส่วนสำคัญของรัฐบาล ในการสร้างความเสมอภาคทางสังคม และลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ (สถาบันพระปกเกล้า, 2562, ออนไลน์)

ทั้งนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเหมาะสม และเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา (วุฒิสภา ต้นไชย, 2563, ออนไลน์) ด้วยเพราะ (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีต้นทุนทางสังคมที่ดีในการจัดการศึกษา เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรทางการเมืองที่ประชาชนเป็นเจ้าของ มีความรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่น (Social Accountability) เนื่องด้วยผู้บริหารท้องถิ่นมาจากคนในชุมชนท้องถิ่นและทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจ และความรับผิดชอบตามกฎหมาย (Legal Accountability) โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ถือเป็น การจัดบริการสาธารณะรูปแบบหนึ่ง ฉะนั้น้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถที่จะใช้ระบบงบประมาณ บุคลากรและการดำเนินงานเพื่อการจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความยืดหยุ่น มีอิสระ อันทำให้เกิดคุณภาพของการศึกษา (3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรทางการเมืองที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหาและความต้องการ ดังนั้น้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกเฉพาะในพื้นที่ปัญหาซึ่งเป็นความต้องการเฉพาะแห่งและสามารถตอบสนองได้อย่างตรงจุด รวดเร็วและ (4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะสร้างความเชื่อมโยงกิจกรรมทางการศึกษากับปัญหาอื่นๆ ในสังคมท้องถิ่น เพราะสามารถนำปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในชุมชน มาสร้างเป็น “ห้องปฏิบัติการทางสังคม” (Social lab) แล้วนำไป

จัดการศึกษาให้เด็กได้เรียนรู้ และทำความเข้าใจชีวิตผ่านปัญหาของชุมชน และวิถีชีวิตจริงของคนในพื้นที่

ด้วยเหตุนี้ วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า และผู้วิจัยจึงจัดให้มีโครงการวิจัยขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นกลไกลดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ ดังนั้นการศึกษาวิจัยนี้จึงออกแบบให้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการ โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่ (1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาทางด้านความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการ (2) เพื่อขับเคลื่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และ (3) เพื่อเสนอแนวทางในการเสริมสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยเป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการ ทั้งนี้การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหุ้นส่วนสำคัญของรัฐบาลในการสร้างความเสมอภาคทางสังคมในพื้นที่ของตน รวมทั้งจะเป็นประโยชน์ต่อเด็ก และเยาวชนในท้องถิ่นที่จะมีโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา หรือได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพมากขึ้นต่อไป

บททวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 54 (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, ออนไลน์) ระบุว่า รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ในส่วนของเด็กเล็กนั้น รัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนาจนเข้ารับการศึกษาดังกล่าว เพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าว รัฐต้องดำเนินการให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาตามความถนัดของตน โดยให้จัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา และเพื่อเสริมสร้าง พัฒนาคุณภาพ และประสิทธิภาพ โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุน หรือใช้มาตรการ หรือกลไกทางภาษีรวมทั้งการให้ผู้บริจาคทรัพย์เงินเข้ากองทุนได้รับประโยชน์ในการลดหย่อนภาษีด้วย

นอกจากนี้รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่างๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพ และได้มาตรฐานสากล ทั้งนี้ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ โดยการศึกษาทั้งปวง ต้องมุ่งพัฒนาให้ผู้เรียนเป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ สามารถเชี่ยวชาญได้ตามความถนัดของตน และมีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติรวมถึงการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ภายใต้รัฐธรรมนูญ มาตรา 257 ยังได้ระบุเป้าหมายการปฏิรูปประเทศเพื่อทำให้สังคมมีความสุข เป็นธรรมและมีโอกาสอันทัดเทียมกัน เพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ และมาตรา 258 (จ) ข้อ 2 ที่ให้ดำเนินการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนตามมาตรา 54 วรค 6 (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา) ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

โดยพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 มาตรา 3 ได้ให้ความหมายของความเสมอภาคทางการศึกษาว่าหมายถึง การที่ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับ และเข้าถึงการศึกษา และพัฒนาอย่างเสมอภาค และทั่วถึง โดยให้ความช่วยเหลือ

ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา รวมทั้งเสริมสร้าง พัฒนาคุณภาพ และประสิทธิภาพครู และนิยามคำว่าความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาว่าหมายถึง ความไม่เท่าเทียมกันทางการศึกษาอันเนื่องมาจาก คุณภาพ หรือมาตรฐานของสถานศึกษา คุณภาพ หรือ ประสิทธิภาพครู หรือฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม (ราชกิจจานุเบกษา, 2561, ออนไลน์)

ทงนคคคค คคคคคค, สมจิต แคนสคคค, สมคคค คคคคค และคคคคคคค คคคคคคคคคค (2559, น. 6-7) ได้เสนอ แนวทางการส่งเสริมความเสมอภาคทางการศึกษา ขึ้นพื้นฐานไว้ 3 ประการ ได้แก่ (1) การพัฒนาบุคลากร เฉพาะ และการจัดทำโปรแกรม หรือสื่อการเรียน (2) การพัฒนาโครงการเฉพาะปัญหา อาทิ พัฒนารูปแบบการป้องกันความเสี่ยงจากตัวนักเรียน อาทิ การเสริมพลังอำนาจนักเรียน ให้แลกเปลี่ยนเรียนรู้แบบ ประชาธิปไตยจากประสบการณ์ตรงของนักเรียน รูปแบบ การป้องกันความเสี่ยงจากผู้ปกครอง (3) การเสริม ความเข้มแข็งของหุ้นส่วนชุมชน (Strengthening partnership though community participation and self-reliance) เป็นการพัฒนาศึกษานอก ห้องเรียน การสร้างเครือข่ายโรงเรียน ครอบครัว ชุมชน ในการดูแลนักเรียนที่มีความบกพร่องทางการเรียนรู้ การอาศัยความร่วมมือร่วมใจ ทุ่เม เสยสละ จากทุก ภาคส่วน โดยการปรับวิธีคิดใหม่ว่าการจัดการศึกษาเป็น หน้าที่ของทุกคน รูปแบบการป้องกันความเสี่ยงของ กลุ่มเยาวชนจากผู้ปกครอง และชุมชน อบต. โรงเรียน สาธารณสุข อาสาสมัครชุมชน อสม. อพปร. ต้องร่วมกัน จัดทำโครงการแก้ปัญหา เยาวชนแบบชุมชนมีส่วนร่วม

อย่างไรก็ตามเกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2564, ออนไลน์) ระบุว่า ความเสมอภาคทางการศึกษา (1) ไม่ใช่การใช้วิธีการปฏิบัติที่เหมือนกัน เนื่องจาก โดยธรรมชาติแล้วแต่ละคนมีความแตกต่างกันในเรื่องถิ่น กำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพร่างกาย สถานะ

บุคคล ฯลฯ การปฏิบัติเหมือนกัน เป็นแบบเดียวกันกับ ทุกคน อาจยังทำให้เกิดความแตกต่าง เกิดช่องว่าง หรือ ความไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น และ (2) ความเสมอภาค ทางการศึกษา ไม่ใช่การให้ทุกคนไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน เพราะแต่ละคนมีความสามารถ มีศักยภาพ ตลอดจน พฤติกรรม หรือการกระทำแตกต่างกัน ความแตกต่าง ระหว่างบุคคลเป็นสิ่งที่ช่วยส่งเสริมในการพัฒนาระบบ ต่างๆ ทุกระบบ ความเสมอภาคทางการศึกษาจึงไม่ใช่ การที่รัฐ หรือสถานศึกษาจัดการศึกษาให้กับทุกคน ทุกกลุ่มจนในที่สุดแล้วทุกคนไปถึงจุดเดียวกัน เพราะ ไม่สามารถทำได้ และอาจเกิดผลเสียมากกว่าผลดี ความเสมอภาคทางการศึกษาจึงเป็นการให้สิทธิ และ โอกาสในการรับการศึกษาแก่กลุ่มคนในสังคม โดยไม่ขึ้น กับความแตกต่างกันในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สถานภาพสถานะบุคคลทางเศรษฐกิจ หรือ สังคม ความเชื่อทางศาสนา ฯลฯ

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญ ในการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา ซึ่งพิชิต ฤทธิ์จรูญ, ชูชาติ พวงสมจิตต์, เก็กนก เอื้อวงศ์ และ นงเยาว์ อุทุมพร (2554, น. 79-90) ได้ทำการประเมิน การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นการประเมินในสามมิติ ได้แก่ ความเสมอภาค ในการจัดการศึกษา คุณภาพการจัดการศึกษา และ สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาพบว่า ในส่วนของความเสมอภาคทางการศึกษา เป็นการประเมิน ใน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านโอกาสทางการศึกษา ด้านคุณภาพ การจัดการศึกษา และด้านการจัดสรรทรัพยากร ซึ่ง ผลการประเมินดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวิสัยทัศน์ และนโยบาย ในการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา เพิ่มโอกาสให้ ผู้เรียนได้เรียนรู้กับครูที่มีคุณภาพ มีวุฒิ และความสามารถ ตรงกับสาระที่สอน โดยภาพรวมองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาให้มีความเสมอภาคระดับ มากถึงมากที่สุด มีการจัดการศึกษานอกระบบ และ

การศึกษาตามอัธยาศัยสำหรับเยาวชน และประชาชนทุกระดับ ซึ่งรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดแนวทางในการปฏิรูปด้านการศึกษาว่า รัฐต้องลงไปดูแลเด็กตั้งแต่อ่อน 2 ขวบถึงอนุบาล โดยมอบหมายให้เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนการปฏิรูป ตามนโยบายการปฏิรูปการศึกษาของนายกรัฐมนตรีใน 8 ประเด็น ได้แก่ (1) พัฒนาคุณภาพผู้เรียนและส่งเสริมการเรียนรู้ (2) ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และยกระดับมาตรฐานการศึกษา (3) ขับเคลื่อนปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ (4) พัฒนาคู (5) ผลิตและพัฒนากำลังคนเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศ (6) เตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน (7) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษาและส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต และ (8) ส่งเสริมระบบธรรมาภิบาลในวงการการศึกษา (สมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย, 2560, ออนไลน์)

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น ผู้วิจัยได้นำมาเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้โดย

1) เด็ก และเยาวชนในความหมายของการศึกษาครั้งนี้ เป็นเด็กและเยาวชนตามความหมาย ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 54 ที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลา 12 ปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย รวมถึงนโยบายของรัฐบาลได้ประกาศนโยบายเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนั้นเด็กและเยาวชนในการศึกษาค้นครั้งนี้จึง ได้แก่ เด็กทุกคนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ควรได้รับการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลายหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ได้แก่ (1) เด็กปฐมวัย (อายุ 2-5 ปี) (2) เด็ก อายุ 6-15 ปี (3) เยาวชน อายุ 16-18 ปี (4) เด็กพิเศษ

2) ความเสมอภาคในการศึกษาค้นครั้งนี้ เป็นการศึกษาความเสมอภาคในความหมายของพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 มาตรา 3 ที่ได้ให้ความหมายของความเสมอภาคทางการศึกษาว่าหมายถึง การที่ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับและเข้าถึงการศึกษา และพัฒนาอย่างเสมอภาค และทั่วถึง โดยให้ความช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา รวมทั้งเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพ และประสิทธิภาพครู โดยคำว่าความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา หมายถึง ความไม่เท่าเทียมกันทางการศึกษาอันเนื่องมาจากคุณภาพ หรือมาตรฐานของสถานศึกษา คุณภาพ หรือประสิทธิภาพครู หรือฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ดังนั้นความเสมอภาคในการศึกษาค้นครั้งนี้ เป็นการศึกษาความเสมอภาคใน 2 มิติ ได้แก่ (1) ความเสมอภาคด้านโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาของเด็ก และเยาวชนแต่ละกลุ่ม และ (2) ความเสมอภาคด้านคุณภาพทางการศึกษาในแต่ละพื้นที่

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยครั้งนี้เป็นการดำเนินการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติ โดยสถาบันพระปกเกล้าและผู้วิจัยได้ร่วมกันขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านกระบวนการวิจัยดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. กลุ่มเป้าหมาย กลุ่มเป้าหมายหลัก ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการศึกษาค้นครั้งนี้ใช้วิธีคัดเลือกโดยการรับสมัครองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครใจเข้าร่วมโครงการ โดยวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้าและมูลนิธิฟรีดริช เนามัน (Friedrich Naumann Foundation) ได้จัดสัมมนาเพื่อเปิดตัวโครงการเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2564 โดยมีเป้าหมายเพื่อ (1) สร้างแรงบันดาลใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งเสริมสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา

(2) ให้ความรู้เกี่ยวกับทิศทางและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเสริมสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา (3) ชี้แจงรายละเอียดโครงการและการรับสมัครเข้าร่วมโครงการ และ (4) ให้ความรู้เกี่ยวกับกรณีตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศที่เสริมสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมจำนวน 131 แห่ง รวม 602 คน หลังจากนั้นได้เชิญชวนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมโครงการ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมัครและเข้าร่วมโครงการจำนวน 11 แห่ง ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครเข้าร่วมโครงการ

ประเภท	ชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
องค์กรบริหารส่วนตำบล	๑ องค์กรบริหารส่วนตำบลนาขอม จังหวัดนครสวรรค์
	๑ องค์กรบริหารส่วนตำบลบางครก จังหวัดเพชรบุรี
เทศบาล	๑ เทศบาลตำบลปากอคำ จังหวัดเชียงราย
	๑ เทศบาลเมืองวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์
	๑ เทศบาลเมืองบางกะดี จังหวัดปทุมธานี
	๑ เทศบาลเมืองเขาสามยอต จังหวัดลพบุรี
	๑ เทศบาลเมืองนราธิวาส จังหวัดนราธิวาส
	๑ เทศบาลเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน
	๑ เทศบาลนครสกลนคร จังหวัดสกลนคร
	๑ เทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา
องค์กรบริหารส่วนจังหวัด	๑ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี จังหวัดปัตตานี

2. เครื่องมือ/วิธีการในการศึกษา การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการ โดยการออกแบบกระบวนการดำเนินงานจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการสามารถพัฒนาโครงการเพื่อเป็นกลไกในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ของตน ผ่านการวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลเพื่อทำความเข้าใจปัญหาและหาทางออกที่ตรงกับสภาพปัญหา ดังนั้นเครื่องมือ/วิธีการในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงมีหลากหลาย นับตั้งแต่การวิจัยเอกสารจากฐานข้อมูลเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทาง

การศึกษา (กสศ.) ฐานข้อมูลผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านพื้นฐานรายโรงเรียน (O-NET) จากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คู่มือปฏิบัติงานในโครงการแบบสำรวจข้อมูลความเสมอภาคทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การประชุมชี้แจงการประชุมเพื่อชี้แจง การจัดสัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแนวปฏิบัติที่ดี การลงพื้นที่ประชุมระดมสมองเพื่อกำหนดปัญหาและหาทางออกของปัญหา การสัมมนา

เพื่อนำเสนอโครงการ การติดตามโครงการ การรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินโครงการ และการนำเสนอผลการดำเนินโครงการ

3. ขั้นตอนดำเนินงาน

3.1 ทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้มาซึ่งองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา สิทธิของเด็ก และเยาวชนที่จะได้รับการศึกษา ทั้งในระดับสากล และระดับประเทศ บทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ฯลฯ เพื่อสรุปเป็นองค์ความรู้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะสอดแทรกเข้าไปในกระบวนการดำเนินงาน และเครื่องมือ วิธีการ และเทคนิควิธีการต่างๆ ที่ผู้วิจัยจะเลือกนำมาใช้ในการดำเนินงาน เพื่อให้เหมาะสมกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เรียนรู้เทคนิควิธีการต่างๆ ทางอ้อมผ่านการดำเนินงานของผู้วิจัย

3.2 จัดทำคู่มือปฏิบัติงานในโครงการ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเครื่องมือในการปฏิบัติงานตามโครงการ ผู้วิจัยได้จัดทำคู่มือปฏิบัติงานในโครงการ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับ ที่มา วัตถุประสงค์ของโครงการ กิจกรรมในแต่ละครั้ง แผน และตารางการดำเนินงาน ความรู้พื้นฐานต่างๆ ช่องทางการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วิจัยกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ช่องทางการติดต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เป็นต้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานตามโครงการ (Guideline)

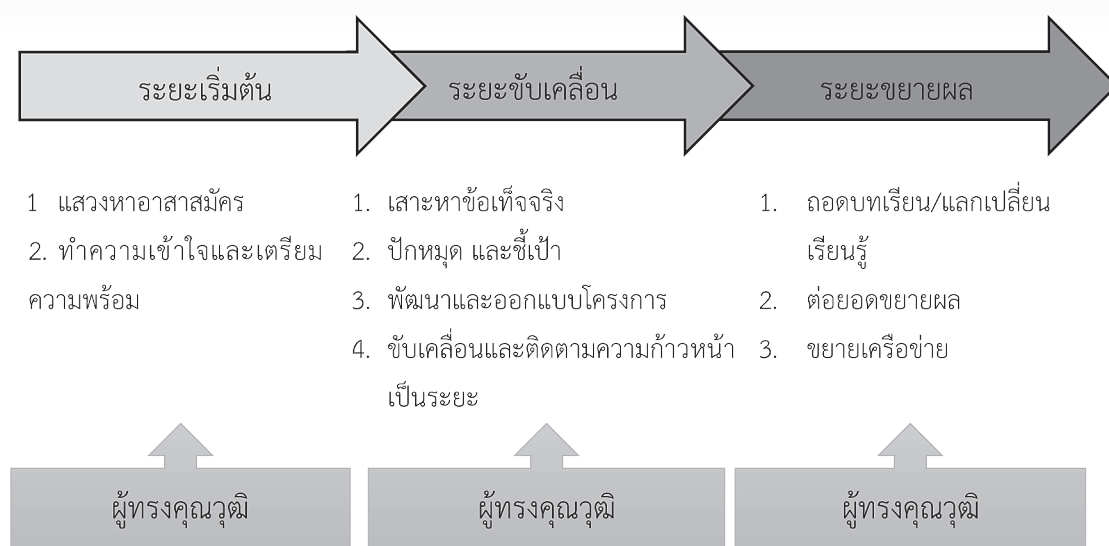
3.3 ศึกษาข้อมูลทั่วไป เป็นการศึกษาข้อมูลทั่วไป ข้อมูลบริบทเชิงพื้นที่ และบริบทที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนาร่อง เพื่อทำความเข้าใจบริบทขององค์กรในเบื้องต้น โดยประกอบไปด้วยข้อมูลดังต่อไปนี้ (1) ลักษณะทั่วไปขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ที่ตั้ง โครงสร้างระบบการเมือง โครงสร้างระบบการบริหารงานภายในสำนักงาน อัตรากำลัง พื้นที่รับผิดชอบ แผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี แผนการดำเนินงาน ฐานะทางการเงิน (2) บริบทเชิงพื้นที่ ได้แก่ ลักษณะทางกายภาพ ประชากร สภาพสังคม และเศรษฐกิจ วัฒนธรรม สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ (3) บริบทด้านการจัดการการศึกษา ได้แก่ ด้านหน่วยงาน และบุคลากร ด้านนโยบาย ด้านสถานศึกษาทั้งนี้ แหล่งข้อมูลดังกล่าวได้มาจาก (1) แหล่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (2) ข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

3.4 ประชุมชี้แจงทำความเข้าใจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนาร่อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันระหว่างผู้วิจัยกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนาร่อง ผู้วิจัยกำหนดให้มีการจัดประชุมออนไลน์เพื่อชี้แจงรายละเอียดต่างๆ ในคู่มือ พร้อมซักถาม และซักซ้อมความเข้าใจ

3.5 ขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งนี้ ได้แก่ (1) จัดสัมมนา ครั้งที่ 1 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสาะหาข้อเท็จจริง และปิกหมดชี้เป้าสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ (2) จัดสัมมนา ครั้งที่ 2 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาโครงการ (3) จัดสัมมนา ครั้งที่ 3 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับปรุงโครงการให้มีความสมบูรณ์ และเริ่มต้นขับเคลื่อน (kick off) โครงการในพื้นที่ และ (4) จัดสัมมนา ครั้งที่ 4 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นติดตาม ประเมินผล และพัฒนาต่อเนื่อง

นอกจากนี้ยังสามารถจำแนกขั้นตอนในการขับเคลื่อนได้เป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะเริ่มต้น ระยะขับเคลื่อน และระยะขยายผล ดังแผนภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กระบวนการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เสริมสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา

3.6 นำเสนอโครงการ และบทเรียน สถาบันพระปกเกล้าร่วมกับนักวิจัยจัดทำมีสัมนาออนไลน์เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอผลการดำเนินโครงการ (Show cases)

ผลการศึกษา

1. สภาพปัญหาทางด้านความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการ

จากการศึกษาสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจากฐานข้อมูลความเสมอภาคทางการศึกษา กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) วิจัยพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (Information System for Equitable Education) ฐานข้อมูลผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินี้ขึ้นพื้นฐานรายโรงเรียน (O-NET) จากการประชุมร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจากข้อมูลที่มาของโครงการที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอ พบสภาพความสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมดังนี้

1.1 ปัญหาด้านการเข้าถึงการศึกษา ได้แก่ ปัญหาเด็กอยู่นอกระบบการศึกษา ปัญหาเด็กออกกลางคัน เด็กต้องย้ายถิ่นตามบิดามารดาทำให้ได้รับการศึกษาไม่ต่อเนื่อง เด็กจบการศึกษาต่ำ ปัญหาติดยาเสพติด ปัญหาการติดเกม ปัญหาเด็กพิการ ปัญหาเด็กพิเศษจากสมาธิสั้น และออทิสติก เด็กที่บกพร่องทางการเรียนรู้ บางคนมีปัญหาซ้ำซ้อนทั้งปัญหาความพิการ ปัญหาการอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ ปัญหาการใช้ทุนการศึกษาไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ปัญหาเด็กไร้สัญชาติจากพ่อแม่ไปทำงานต่างประเทศแบบผิดกฎหมายแล้วมีบุตร โดยเฉพาะในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้ ปัญหาเด็กมีเวลาเรียนไม่เต็มทีเพราะต้องทำงานช่วยเหลือตัวเอง และหรือครอบครัว เด็กจบการศึกษาในระดับต่ำ ทำให้ขาดโอกาสในการทำงาน

โดยปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดจากผู้ปกครอง ได้แก่ ปัญหาความยากจนของผู้ปกครอง อันเนื่องมาจากอาชีพ ภาวะไร้ที่ดินทำกิน ผู้ปกครองไม่ให้ความสำคัญกับการศึกษา ด้วยความจำเป็นทางอาชีพ ผู้ปกครองไม่มีเวลาดูแลลูก เพราะมีการเคลื่อน

ย้ายไปทำงานต่างพื้นที่ ปัญหาคุณแม่ไวใส ปัญหาพ่อแม่หย่าร้าง ทำให้ผู้ปกครองไม่สามารถดูแลบุตรหลานของตนเองได้เต็มที่ เด็กและเยาวชนต้องอยู่กับผู้สูงอายุ ซึ่งส่งผลต่อการเข้าถึงการศึกษา ผู้ปกครองมีค่านิยมในการส่งบุตรหลานไปเรียนในเมืองซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูง ในขณะที่ผู้ปกครองยากจน ผู้ปกครองติดยาเสพติดทำให้ไม่ดูแลบุตร ในบางพื้นที่เช่นสามจังหวัดชายแดนใต้ ผู้ปกครองมีความพร้อมแต่ไม่ต้องการให้บุตรเข้ารับการศึกษาในระบบ

นอกจากนี้ปัญหายังเกิดจากการบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำให้เด็กและเยาวชนเข้าไม่ถึงการศึกษา อาทิ ปัญหาขาดฐานข้อมูลเด็กด้อยโอกาส เพื่อใช้ในการตัดสินใจ หรือบางแห่งมีการจัดทำฐานข้อมูล แต่ยังไม่ครอบคลุม และขาดความทันสมัย ขาดการสรุปบทเรียนการดูแลเด็กเพื่อวางแผนการทำงาน รวมถึงหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่ที่แม้จะมีองค์กรที่ขับเคลื่อนเรื่องเด็กและเยาวชนจำนวนมาก แต่องค์กรเหล่านั้นยังขาดความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานยังมองไม่เห็นภาพรวม และยังไม่ได้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล หรือกิจกรรมระหว่างกัน

1.2 ปัญหาด้านคุณภาพการศึกษา ได้แก่ ปัญหาครูมีจำนวนครูไม่เพียงพอต่อการดูแลเด็ก โดยมีอัตราจำนวนครูต่อเด็กต่ำกว่าค่าเฉลี่ยระดับประเทศ โดยเฉพาะเด็กเล็กทำให้เด็กไม่ได้รับการดูแลได้สอดคล้องตามวัย ขาดแผนในการพัฒนาคุณภาพครูและศูนย์ฯ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาของเด็ก ครูจบการศึกษามาไม่ตรงกับวิชาที่สอน ทำให้คุณภาพการศึกษาดกต่ำ ขาดครูที่ดูแล

เด็กพิเศษโดยเฉพาะ ปัญหาโรงเรียน อาทิ มีการกระจุกตัวของนักเรียนในบางโรงเรียน โรงเรียนบางโรงเรียนที่มีคุณภาพการศึกษาต่ำกว่าค่าเฉลี่ยตามมาตรฐานระดับประเทศ มีจำนวนนักเรียนน้อยทำให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อย โรงเรียนแต่ละโรงเรียนมีอุปกรณ์สนับสนุนการเรียนรู้ของเด็กแตกต่างกัน โรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนนักเรียนน้อย โรงเรียนมีคุณภาพการศึกษาต่ำกว่าค่าเฉลี่ยระดับประเทศ

2. ผลการขับเคลื่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

จากกระบวนการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เสริมสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาทั้ง 11 แห่ง โดยเฉพาะจากการวิเคราะห์สภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โครงการ และแผนงานที่เสริมสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 5 กลุ่ม หลัก ๆ ได้แก่ (1) กลุ่มโครงการที่เกี่ยวข้องกับกองทุนเพื่อการศึกษาของเด็กและเยาวชน จำนวน 4 โครงการ (2) กลุ่มโครงการที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเด็กพิเศษ และเด็กด้อยโอกาสทางการศึกษา จำนวน 3 โครงการ (3) กลุ่มโครงการที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงการศึกษาของเด็ก จำนวน 1 โครงการ (4) กลุ่มโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพของครูผู้สอน จำนวน 3 โครงการ และ (5) กลุ่มโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาจำนวน 1 โครงการ ดังรายละเอียดตารางที่ 2

ตารางที่ 2 โครงการส่งเสริมสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จากการขับเคลื่อน

กลุ่มโครงการ	ปัญหาหลัก	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ชื่อโครงการ	กลุ่มเป้าหมายหลัก
1) กลุ่มโครงการที่เกี่ยวข้องกับกองทุนเพื่อการศึกษาของเด็กและเยาวชน	เด็กมีภาวะโภชนาการต่ำเนื่องจากผู้ปกครองยากจนและไม่มีเวลาดูแลบุตร	องค์การบริหารส่วนตำบลนาขอม	(1.1) โครงการกองทุนเพื่อสนับสนุนและช่วยเหลือภาวะโภชนาการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของเด็กนักเรียนในเขตตำบลนาขอม	กลุ่มเด็กอายุ 6-15 ปี ทั้งเด็กที่เป็นโรคขาดสารอาหาร และกลุ่มที่เสี่ยงต่อการเกิดโรคขาดสารอาหาร ในเขตตำบลนาขอม
	เยาวชนอายุ 16-18 ปี ไม่ได้ศึกษาต่อ	เทศบาลเมืองบางกะดี	(1.2) โครงการความร่วมมือเพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาสำหรับเยาวชนในตำบลบางกะดี	กลุ่มเยาวชน อายุ 16-18 ปี ในตำบลบางกะดีที่ศึกษาต่อในระดับอาชีวศึกษา (ปวช./ปวส.) ในตำบลบางกะดี
	เด็กยากจนพิเศษไม่มีเงินทุนในการศึกษาทำให้ขาดโอกาสในการศึกษา	องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี	(1.3) โครงการกองทุนปัจจัยยังชีพสำหรับเด็กและเยาวชนในเขตบริการโรงเรียนบ้านเขาตูม เพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา	(1) กลุ่มเด็กอายุ 6-15 ปี ที่ได้รับการศึกษาแต่ขาดแคลนทุนทรัพย์ กลุ่มที่ไม่อยู่ในระบบการศึกษา และ (2) กลุ่มเยาวชนอายุ 16-18 ปี ที่ได้รับการศึกษาแต่ขาดแคลนทุนทรัพย์ และกลุ่มที่ไม่อยู่ในระบบการศึกษาในเขตบริการโรงเรียนบ้านเขาตูม
	เด็กพิเศษไม่ได้รับการดูแลเฉพาะทำให้มีปัญหาการเรียนและความสัมพันธ์กับเพื่อน	เทศบาลเมืองเขาสงาย่อ	(1.4) โครงการการสร้างภาคีเครือข่ายเพื่อระดมทุนช่วยเหลือการศึกษาแก่เด็กยากจนพิเศษโรงเรียนบ้านตะบิงตัง	กลุ่มเด็กปฐมวัย อายุ 2-5 ปี และกลุ่มเด็ก อายุ 6-15 ปี ที่ยากจนพิเศษในเขตพื้นที่โรงเรียนบ้านตะบิงตัง
2) กลุ่มโครงการที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเด็กพิเศษและเด็กด้อยโอกาสทางการศึกษา	เด็กพิเศษไม่ได้รับการดูแลเฉพาะทำให้มีปัญหาการเรียนและความสัมพันธ์กับเพื่อน	เทศบาลนครสกลนคร	(2.1) โครงการดนตรีไทยบำบัด เด็กที่มีปัญหาสมาธิสั้น	เด็กพิเศษซึ่งเป็นนักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 - 6 ในโรงเรียน
	มีเครือข่ายที่ดูแลเด็กพิเศษในจังหวัดจำนวนมากแต่ยังขาดความร่วมมือในการดูแลเด็กพิเศษ	เทศบาลเมืองนราธิวาส	(2.2) โครงการการสร้างภาคีเครือข่ายในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษในระบบและนอกระบบการศึกษา	หน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวกับเด็กในจังหวัดสกลนคร
	มีเด็กนอกระบบการศึกษาที่มีคุณภาพชีวิตต่ำและขาดโอกาสทางการศึกษา	เทศบาลเมืองนราธิวาส	(2.3) โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กด้อยโอกาสนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองนราธิวาส	เด็กและเยาวชน อายุ 14-18 ปี นอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองนราธิวาส

กลุ่มโครงการ	ปัญหาหลัก	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ชื่อโครงการ	กลุ่มเป้าหมายหลัก
3) กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงการศึกษาของเด็ก	เด็กและเยาวชนในพื้นที่มีฐานะและศักยภาพในการเรียนออนไลน์แตกต่างกัน ทำบางส่วนของขาดโอกาสทางการศึกษา	เทศบาลนครยะลา	(3.1) โครงการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา (ห้องเรียนออนไลน์ และแท็บเล็ตยืมเรียน เพื่อสร้างโอกาสทางการศึกษา)	เด็กและเยาวชนในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 และระดับชั้นมัธยมศึกษา ในเขตเทศบาลนครยะลา
4) กลุ่มโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพของครูผู้สอน	เด็กปฐมวัยในสังกัดเทศบาลมีฐานะแตกต่างกัน ระบบการเรียนแบบเดิมทำให้การเข้าถึงการศึกษาของเด็กแตกต่างกันนำมาสู่ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา	เทศบาลเมืองลำพูน	(4.1) โครงการการพัฒนาแบบการจัดประสบการณ์เด็กปฐมวัยโดยใช้แนวคิดเรกจิโอ เอมีเลียในสถานศึกษา สังกัดเทศบาลเมืองลำพูนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านสังคมและการศึกษา	เด็กปฐมวัย อายุ 2-5 ปี ในสังกัดเทศบาลเมืองลำพูน
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดข้อมูลสภาพปัญหาการจัดการเรียนรู้ของเด็กในพื้นที่ รวมถึงครูมีสมรรถนะแตกต่างกัน ส่งผลให้คุณภาพการศึกษาแตกต่างกัน	เทศบาลเมืองวิเชียรบุรี	(4.2) โครงการการศึกษาสภาพปัญหาการจัดประสบการณ์การเรียนรู้ระดับปฐมวัย เพื่อนำไปสู่การกำหนดรูปแบบการพัฒนาสมรรถนะครูปฐมวัยของสถานศึกษาในเขตเทศบาลเมืองวิเชียรบุรี	ครูปฐมวัย บุคลากรทางการศึกษา และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสถานศึกษาในเขตเทศบาลเมืองวิเชียรบุรี
	ครูยังขาดเครื่องมือในการประเมินพัฒนาการของเด็ก ส่งผลให้มีคุณภาพในการดูแลเด็กต่ำ	เทศบาลตำบลปากกอดำ	(4.3) โครงการพัฒนาศักยภาพครูในการประเมินพัฒนาการของเด็กและการจัดทำแผนการจัดประสบการณ์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาแก่เด็กอายุ 2 ขวบของศูนย์พัฒนาเด็กปากกอดำ	ครูและผู้ดูแลเด็ก
5) กลุ่มโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแผนในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ซึ่งอาจส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาของศูนย์ฯ	องค์การบริหารส่วนตำบลบางครก	(5.1) โครงการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก องค์การบริหารส่วนตำบลบางครก เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา	ผู้ปกครองเด็ก ตัวแทนประชาชนในแต่ละหมู่ และคณะกรรมการศูนย์เด็ก

ทั้งนี้ในช่วงของการดำเนินโครงการวิจัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการ ได้ดำเนินโครงการเสริมสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จากการกระบวนการ

โดยมีทั้งโครงการที่ได้ดำเนินโครงการเสร็จสิ้นแล้ว และที่อยู่ระหว่างการดำเนินโครงการ (ณ เดือนสิงหาคม 2564) ดังรายละเอียดในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3 การดำเนินโครงการเสริมสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ชื่อโครงการ	การดำเนินโครงการ
1) โครงการกองทุนเพื่อสนับสนุนและช่วยเหลือภาวะโภชนาการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของเด็กนักเรียนในเขตตำบลนาขอม องค์การบริหารส่วนตำบลนาขอม	๑ ได้มีการจัดประชุมปรึกษาหารือร่วมกันกับผู้นำชุมชน บุคลากรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษา ภาควิชาการศึกษา และหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ เพื่อหาแนวทางจัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนและช่วยเหลือภาวะโภชนาการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของเด็กนักเรียนในเขตตำบลนาขอม ๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร่วมกับผู้นำชุมชน บุคลากรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษา ภาควิชาการศึกษา และหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ จัดประชุมคัดเลือกคณะทำงานกองทุนเพื่อสนับสนุนและช่วยเหลือภาวะโภชนาการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของเด็กนักเรียนในเขตตำบลนาขอม ๑ ลงนาม แต่งตั้งคณะทำงานกองทุนเพื่อสนับสนุนและช่วยเหลือภาวะโภชนาการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของเด็กนักเรียนในเขตตำบลนาขอม ๑ จัดประชุมคณะทำงานกองทุนเพื่อสนับสนุนและช่วยเหลือภาวะโภชนาการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของเด็กนักเรียนในเขตตำบลนาขอม เพื่อจัดทำระเบียบข้อบังคับของกองทุน ฯ และแนวทางการดำเนินงานของกองทุน ฯ ๑ คณะทำงานกองทุนเพื่อสนับสนุนและช่วยเหลือภาวะโภชนาการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของเด็กนักเรียนในเขตตำบลนาขอม ร่วมกับ อบต. นาขอม ผู้นำชุมชน และภาควิชาการศึกษา ฯลฯ จัดกิจกรรมระดมทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานกองทุน ฯ โดยการทอดผ้าป่า ณ วัดหนองม่วง หมู่ที่ 8 ตำบลนาขอม อำเภอไพศาลี จังหวัดนครสวรรค์ ได้เงินทั้งหมด 6,400 บาท ๑ ได้มีการสำรวจข้อมูลปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ด้านภาวะโภชนาการของเด็กนักเรียนในเขตตำบลนาขอม
2) โครงการความร่วมมือเพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาสำหรับเยาวชนในตำบลบางกะดี เทศบาลเมืองบางกะดี	๑ ได้มีการประสานงานติดต่อกับพันธมิตรร่วมโครงการ ได้แก่ (1) สวนอุตสาหกรรมบางกะดีโดยพบกับผู้จัดการทั่วไป สวนอุตสาหกรรมบางกะดี ผลจากการประชุมสามารถสรุปได้ว่า (1) จะมีการใช้พื้นที่ของสวนอุตสาหกรรมบางกะดีเป็นแม่ข่ายในการประชุม (2) เน้นการเข้าถึงการศึกษาของเยาวชน และโอกาสการมีงานทำของเยาวชน เมื่อจบการศึกษา (3) จะมีการประสานข้อมูลความต้องการของสถานประกอบการ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสูตรของวิทยาลัยเทคนิคปทุมธานี และ (4) จะมีการจัดทำแผนงาน/กิจกรรมของโครงการ (2) วิทยาลัยเทคนิคปทุมธานี โดยเทศบาลได้เข้าไปพบผู้อำนวยการวิทยาลัยเทคนิคปทุมธานี ผลจากการประชุมหารือกับวิทยาลัยเทคนิคปทุมธานี ทำให้ได้ทราบสาขาวิชาที่วิทยาลัยเทคนิคปทุมธานี เปิดสอน ๑ เทศบาลเมืองบางกะดีร่วมปรึกษาหารือระหว่างผู้บริหารและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ผลจากการประชุมสามารถสรุปได้ว่า (1) ส่งสาขาวิชาที่วิทยาลัยเทคนิคปทุมธานี เปิดสอนให้กับทางสวนอุตสาหกรรมบางกะดีได้พิจารณา (2) สวนอุตสาหกรรม แจ้งว่าสาขาวิชาครอบคลุม และตรงตามความต้องการของตลาดแรงงาน และ (3) การกำหนดปฏิทินการดำเนินงาน

ชื่อโครงการ	การดำเนินโครงการ
3) โครงการกองทุนปัจจัยยังชีพสำหรับเด็กและเยาวชนในเขตบริการโรงเรียนบ้านเขาตูม เพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี	๑ ประชุมตัวแทนชุมชนเพื่อชี้แจงเกี่ยวกับโครงการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นกลไกลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยมีมติที่ประชุมจัดตั้งโครงการ “กองทุนปัจจัยยังชีพสำหรับเด็กและเยาวชนในเขตบริการโรงเรียนบ้านเขาตูม เพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา” ๑ ประชุมเครือข่ายหมู่บ้านตำบลเขาตูมเพื่อร่างระเบียบกองทุนปัจจัยยังชีพสำหรับเด็กและเยาวชนในเขตบริการโรงเรียนบ้านเขาตูม เพื่อความเสมอภาค ๑ เครือข่ายตำบลเขาตูมแต่งตั้งคณะกรรมการกองทุนปัจจัยยังชีพสำหรับเด็กและเยาวชนในเขตบริการโรงเรียนบ้านเขาตูม เพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ๑ กำหนดแผนการดำเนินงาน กำหนดที่มาของรายได้กองทุนปัจจัยยังชีพสำหรับเด็กและเยาวชนในเขตบริการโรงเรียนบ้านเขาตูม เพื่อความเสมอภาค โดยจะมาจาก 4 แหล่ง ได้แก่ (1) ภาษีเครือข่ายกองทุนปัจจัยยังชีพสำหรับเด็กและเยาวชนในเขตบริการโรงเรียนบ้านเขาตูม เพื่อความเสมอภาค (2) งานบุญ เพื่อกองทุนปัจจัยยังชีพสำหรับเด็กและเยาวชนในเขตบริการโรงเรียนบ้านเขาตูม เพื่อความเสมอภาค (3) ตู้รับบริจาค และ (4) ซากาตของประชาชน กำหนดกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ เด็กอายุ 6-15 ปี ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ในเขตพื้นที่บริการโรงเรียนบ้านเขาตูม ๑ กำหนดแนวทางการช่วยเหลือโดยกองทุนปัจจัยยังชีพสำหรับเด็กและเยาวชนในเขตบริการโรงเรียนบ้านเขาตูมเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ได้แก่ (1) มอบทุนปัจจัยยังชีพสำหรับเด็กอายุ 6-15 ปีที่มีปัญหาซ้ำซ้อน คือ กำพร้าและยากจน หย่าร้างและยากจน (2) มอบโอกาสให้เด็กอายุ 6-15 ปีที่ไม่ได้รับการศึกษา เพื่อเข้าระบบการศึกษานอกโรงเรียน พร้อมสนับสนุนทุนปัจจัยยังชีพ
4) โครงการการสร้างภาคีเครือข่ายเพื่อระดมทุนช่วยเหลือการศึกษาแก่เด็กยากจนพิเศษโรงเรียนบ้านตะบิงตี่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี	๑ ประชุมเครือข่ายเพื่อกำหนดแนวทางการช่วยเหลือ โดยมีภาคีเครือข่ายดังนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี โรงเรียนบ้านตะบิงตี่ คณะกรรมการสถานศึกษา ตัวแทนจากองค์การบริหารส่วนตำบลลูโบะยิไร กำนัน ผู้ใหญ่หมู่ที่ 3 และหมู่ที่ 4 บัณฑิตอาสาหมู่ที่ 3 และหมู่ที่ 4 อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) หมู่ที่ 3 และหมู่ที่ 4 แกนนำกลุ่มเยาวชนบ้านตะบิงตี่ และโต๊ะอิหม่าม ประจำมัสยิด หมู่ที่ 3 และหมู่ที่ 4 ต.ลูโบะยิไร ๑ ลงสำรวจสภาพปัญหาเด็กยากจนพิเศษพบว่า จากจำนวนนักเรียน อายุ 3 - 15 ปี ทั้งหมด 205 คน (ปี 2564) มีเด็กที่ยากจนพิเศษซึ่งเป็นนักเรียนกลุ่มเป้าหมายจำนวน 30 คน จำแนกเป็นกำพร้าและยากจน 3 คน หย่าร้างและยากจน 11 คน ยากจน 16 คน ๑ กำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าร่วมโครงการ โดยมีหลักเกณฑ์ผู้ได้รับทุนการศึกษา ได้แก่ (1) กำพร้าและฐานะทางครอบครัวยากจน (2) หย่าร้างและฐานะทางครอบครัวยากจน และ (3) ฐานะทางครอบครัวยากจนพิเศษ (รายได้ของครอบครัวต่ำกว่า 2000 ต่อเดือน) โดยมีเกณฑ์การรักษาทุนการศึกษา ได้แก่ (1) มีเวลาเรียนไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 (2) ผลการศึกษาหลังจากได้รับทุนการศึกษา ปีที่ 1 เกรดเฉลี่ยต้องไม่น้อยกว่า 2.00 และปีที่ 2 ขึ้นไปเกรดเฉลี่ยต้องไม่น้อยกว่า 2.5 และ (3) มีความประพฤติดี เช่น ไม่มาโรงเรียนสาย ไม่หนีเรียน ไม่รังแกคนอื่น ไม่เป็นเด็กก้าวร้าว ไม่สูบบุหรี่ หรือยาเสพติด

ชื่อโครงการ	การดำเนินโครงการ
	๑ กำหนดแนวทางในการสนับสนุนทุนการศึกษา ได้แก่ (1) การสร้างภาคีเครือข่ายในชุมชน เพื่อการระดมทุนช่วยเหลือ สนับสนุนด้านการศึกษาของนักเรียน และ (2) จัดหาครูพ่อ ครูแม่ ในการดูแลเด็ก ๑ กำหนดแหล่งที่มาของทุน ได้แก่ ครูและบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียน บ้านตะบิงตี่งี คนละ 50 บาท/เดือน เป็นจำนวนเงิน 8,075 บาท
5) โครงการดนตรีไทยบำบัด เด็กที่มีปัญหาสมาธิสั้น เทศบาลเมืองเขาสามยอต	๑ ยังไม่ได้ดำเนินการเนื่องจากติดปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้เด็กนักเรียนไม่สามารถมาโรงเรียนได้
6) โครงการการสร้างภาคีเครือข่ายในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษในระบบและนอกระบบการศึกษา เทศบาลนครสกลนคร	๑ ประชุมภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง ประกอบไปด้วย (1) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดสกลนคร วิทยาลัยสารพัดช่างสกลนคร สหป.สกลนคร เขต 1 ศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัดสกลนคร หน่วยงานสาธารณสุข (สาธารณสุขอำเภอเมือง โรงพยาบาลสกลนคร ศูนย์สุขภาพชุมชน) ชมรม/สมาคมเกี่ยวกับเด็กพิเศษ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาสกลนครและมหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร ๑ ผลสรุปจากการประชุมภาคีเครือข่าย คือ (1) หน่วยงานต่างๆ พร้อมร่วมวางแผนและดำเนินงานไปพร้อมกัน (2) เกิดแนวทางการสนับสนุน/แบ่งปันทรัพยากรระหว่างกันและกัน (3) เกิดความตระหนักร่วมกันในการจัดการศึกษาและแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน ๑ โครงสร้างของภาคีเครือข่ายจำแนกออกเป็น 3 ส่วน ตามเด็กและเยาวชนกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ (1) กลุ่ม 1 ก่อนเรียน หน่วยงานสาธารณสุขร่วมคัดกรองสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาแบ่งปันข้อมูลส่งต่อ แชรฐานข้อมูล โดยมีมหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร ศูนย์การศึกษาพิเศษให้ความรู้แก่ครู ผู้ปกครอง ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (2) กลุ่ม 2 ระหว่างเรียน มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ศูนย์การศึกษาพิเศษแบ่งปันทรัพยากรในการจัดการศึกษา สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา สมาคม ชมรมจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือ จัดการศึกษาแบบคู่ขนาน (3) กลุ่ม 3 เรียนจบ วิทยาลัยสารพัดช่างฝักอาชีวะ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดสนับสนุนทุนประกอบอาชีพ
7) โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กด้อยโอกาส นอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองนครราชสีมา เทศบาลเมืองนครราชสีมา	๑ จากการสำรวจความต้องการจำเป็น (Need Assessment) ในการฝึกอาชีพของ เด็กด้อยโอกาสนอกระบบในชุมชนสังกัดเทศบาลเมืองนครราชสีมา โดยพบว่า เด็กและเยาวชนมีความต้องการอบรมอาชีพ 8 อาชีพ ได้แก่ หลักสูตรทำขนม/อาหาร 10 คน หลักสูตรนวดอาหาร/แปรรูปอาหาร 5 คน หลักสูตรทำน้ายาปรับผ้านุ่ม 1 คน หลักสูตรน้ายาซักผ้า 1 คน หลักสูตรเลี้ยงเป็ด 3 คน หลักสูตรเลี้ยงไก่ 3 คน หลักสูตรตัดเย็บเสื้อผ้า 1 คน หลักสูตรทำน้ายาล้างจาน 1 คน

ชื่อโครงการ	การดำเนินโครงการ
8) โครงการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา (ห้องเรียนออนไลน์ และแท็บเล็ตยืมเรียน เพื่อสร้างโอกาสทางการศึกษา) เทศบาลนครยะลา	๑ เทศบาลได้ดำเนินการขออนุมัติคณะกรรมการ ICT จังหวัดยะลา เพื่อดำเนินการจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์แท็บเล็ต จำนวน 521 เครื่อง
9) โครงการการพัฒนาแบบแผนการจัดประสบการณ์เด็กปฐมวัยโดยใช้แนวคิดเรกจิโอ เอมีเลีย ในสถานศึกษาสังกัดเทศบาลเมืองลำพูนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านสังคมและการศึกษา เทศบาลเมืองลำพูน	๑ เทศบาลได้จัดประชุมชี้แจงสภาพปัญหารูปแบบการจัดประสบการณ์ของครูปฐมวัยในสถานศึกษาของสังกัดเทศบาลเมืองลำพูน ๑ ดำเนินกิจกรรมการศึกษาดูงานโรงเรียนมงคลวิทยา เรื่องแนวทางการจัดการเรียนรู้แบบ Project Approach สำหรับเด็กปฐมวัย ๑ จัดอบรมอบรมเรื่อง “การพัฒนาแบบแผนการจัดประสบการณ์เด็กปฐมวัยโดยใช้แนวคิดเรกจิโอ เอมีเลีย ในสถานศึกษาสังกัดเทศบาลลำพูนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านสังคมและการศึกษา ๑ จัดอบรมเรื่องการพัฒนาแบบแผนการจัดประสบการณ์เด็กปฐมวัยโดยใช้แนวคิดเรกจิโอ เอมีเลีย ในสถานศึกษาสังกัดเทศบาลลำพูนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านสังคมและการศึกษา การปรับหลักสูตรสถานศึกษาระดับปฐมวัย ๑ จัดสภาพห้องเรียนตามแนวคิด เรกจิโอ เอมีเลีย ชั้นที่ 1 ชั้นเตรียมการ จัดมุมกิจกรรมต่างๆ ในห้องเรียน ได้แก่ มุมบทบาทสมมติ มุมบล็อก มุมนิทาน มุมดนตรี มุมภาษา และมุมศิลปะ ชั้นที่ 2 ชั้นกำหนดโครงการ เลือกหัวข้อโครงการตามแนวคิดเรกจิโอ เอมีเลีย ชั้นที่ 3 ชั้นวางแผนการเรียนรู้ ชั้นที่ 4 ชั้นเรียนรู้ เช่น กิจกรรมวาดลายเส้น กิจกรรมสีน้ำพาเพลิน กิจกรรมศิลปะการปั้น กิจกรรมศิลปะนิทาน 4 ช่อง กิจกรรมอาหารที่ทำจากไข่-ไข่ทอดครก กิจกรรมวิทยาศาสตร์ กิจกรรมแหล่งเรียนรู้ในโรงเรียน กิจกรรมศึกษาแหล่งเรียนรู้ภายนอกโรงเรียน ชั้นที่ 5 ชั้นประเมินพัฒนาการ การวัดผล แบบสังเกต พฤติกรรม การประเมินพัฒนาการก่อนหลัง โดยสามารถสรุปความก้าวหน้าพัฒนาการของเด็กปฐมวัย จากการประเมินสังเกตพฤติกรรมของเด็กปฐมวัย
10) โครงการการศึกษาสภาพปัญหาการจัดประสบการณ์การเรียนรู้ระดับปฐมวัย เพื่อนำไปสู่การกำหนดรูปแบบการพัฒนาสมรรถนะครูปฐมวัยของสถานศึกษาในเขตเทศบาลเมืองวิเชียรบุรี เทศบาลเมืองวิเชียรบุรี	๑ เทศบาลได้ดำเนินการจัดทำแบบสอบถาม และส่งแบบสอบถามปัญหาการจัดประสบการณ์การเรียนรู้ของเด็กปฐมวัย เพื่อนำไปสู่การกำหนดรูปแบบการพัฒนาสมรรถนะครูปฐมวัยของสถานศึกษาในเขตเทศบาลเมืองวิเชียรบุรีให้กับครูปฐมวัยฯ โรงเรียนในเขตเทศบาลเมืองวิเชียรบุรี ๑ เทศบาล ได้จัดกิจกรรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้การจัดประสบการณ์การเรียนรู้ระดับปฐมวัย ๑ เทศบาลได้สรุปรายงานผลการประชุมสัมมนาและการเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อพัฒนาครูระดับปฐมวัยของโรงเรียนในเขตเทศบาลฯ ให้กับผู้บริหารทราบ พร้อมทั้งนำโครงการ/กิจกรรมดังกล่าวเข้าสู่แผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลเมืองวิเชียรบุรี และตั้งงบประมาณในเทศบัญญัติงบประมาณ ประจำปี 2565 โดยมีโครงการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ได้แก่ (1) อุดหนุนงบประมาณให้โรงเรียนในเขตเทศบาลฯ ปฐมวัย (2) อุดหนุนงบประมาณให้โรงเรียนในเขตเทศบาลฯ ปฐมวัย (3) โครงการพัฒนาศักยภาพครูปฐมวัยในเขตเทศบาลฯ (4) จัดนิทรรศการ Open House ระดับปฐมวัย (5) สร้างเครือข่ายครูปฐมวัยในเขตพื้นที่

ชื่อโครงการ	การดำเนินโครงการ
	๑ ผู้บริหารท้องถิ่นยังได้ประกาศนโยบายการศึกษา โดยเป็นการกำหนดนโยบายเพื่อส่งเสริมแหล่งการศึกษาชั้นดีสำหรับเด็กและเยาวชนในเขตเทศบาลเมืองวิเชียรบุรี พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานทางการศึกษาของโรงเรียนอนุบาลและศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในสังกัดเทศบาลเมืองวิเชียรบุรี ผ่านกิจกรรมการเรียนรู้ทั้งภายในและภายนอกห้องเรียนที่มีความหลากหลายเหมาะสมตามวัย ตลอดจนเสริมสร้างความเสมอภาค และลดช่องว่างความทางการศึกษาของสถานศึกษาในพื้นที่
11) โครงการพัฒนาศักยภาพครูในการประเมินพัฒนาการของเด็กและการจัดทำแผนการจัดประสบการณ์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาแก่เด็กอายุ 2 ขวบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลตำบลปากท่อ	๑ เทศบาลได้มีการประชุมครูและผู้ดูแลเด็กเพื่อชี้แจงรายละเอียดของโครงการ ๑ อบรมให้ความรู้แก่ครูและผู้ดูแลเด็กในการจัดทำแบบประเมินมาตรฐานพัฒนาการของเด็กอายุ 2 ขวบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลตำบลปากท่อ และได้จัดแบบประเมินฯ
12) โครงการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์การบริหารส่วนตำบลบางครก เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบางครก	๑ เนื่องจากปัญหาโควิด-19 ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้ปรับเปลี่ยนวิธีการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์กรรมการศูนย์เด็กเล็ก สัมภาษณ์ผู้ปกครอง และสนทนากลุ่มย่อยกับครูผู้สอน ๑ ได้ข้อมูลปัญหาจุดเด่น และข้อจำกัดในด้านต่างๆ

3. แนวทางการเสริมสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

จากการดำเนินโครงการวิจัยขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นกลไกลดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะและแนวทางในการขยายผลหรือต่อยอดโครงการเสริมสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 ระยะเริ่มต้นโครงการ

3.1.1 การคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเข้าร่วมโครงการ การคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเข้าร่วมโครงการสามารถทำได้หลายวิธี ซึ่งแต่ละวิธีมีข้อดีข้อเสียแตกต่างกัน กล่าวคือ

(1) การรับสมัครองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเดิมเป็นในลักษณะของการตั้งรับ โดยให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัดสินใจสมัครด้วยตนเอง ซึ่งโดยส่วนใหญ่การตัดสินใจสมัครเข้าร่วมโครงการเกิดจากความสนใจของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นหลักซึ่งมีข้อดีคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมัครใจและมีความพร้อมในการเข้าร่วมโครงการ ทำให้การดำเนินงานโครงการส่วนใหญ่ประสบความสำเร็จ อย่างไรก็ตามข้อเสียคือ มีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครเข้าร่วมโครงการค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบสัดส่วนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมกิจกรรมการสัมมนาออนไลน์เพื่อเชิญชวนให้เข้าร่วมโครงการ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการอาจ บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสภาพปัญหายังไม่รุนแรงทำให้ยากต่อการพัฒนาโครงการที่ตอบโจทย์ความเหลื่อมล้ำ

(2) การรับสมัครองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะเชิงรุก โดยอาจกำหนดพื้นที่เป้าหมายหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้าหมายที่จะดำเนินโครงการแล้วรับสมัครองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่จะเข้าร่วมโครงการหรือเชิญให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่เป้าหมายเหล่านั้นเข้าร่วมโครงการโดยตรง ทั้งนี้การกำหนดพื้นที่เป้าหมายหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้าหมายอาจพิจารณาได้จาก (1) ความรุนแรงของปัญหาความเหลื่อมล้ำ โดยอาจใช้ฐานข้อมูลที่มีอยู่ในการวิเคราะห์ความรุนแรงของปัญหา เช่น ฐานข้อมูลเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) แล้วนำผลที่ได้มากำหนดพื้นที่เป้าหมาย (2) พิจารณาจากสภาพปัญหาโดยนำเอาสภาพปัญหาที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเป็นตัวกำหนดพื้นที่เป้าหมาย อาทิ เด็กยากจน เด็กกำพร้าเด็กที่เป็นชนกลุ่มน้อย เด็กที่ทำงานรับผิดชอบตนเองและครอบครัว เด็กถูกทอดทิ้ง เด็กที่ถูกทำร้ายทารุณ เด็กเร่ร่อน เด็กถูกบังคับให้ขายแรงงาน เด็กที่มีปัญหาเกี่ยวกับยาเสพติด เด็กในสถานพินิจและความคุ้มครองเด็กเยาวชน เด็กที่ได้รับผลกระทบจากเอดส์และเด็กที่อยู่ในธุรกิจทางเพศ เป็นต้น (3) พิจารณาจากลักษณะของพื้นที่ ซึ่งจากการดำเนินโครงการพบว่าพื้นที่ที่มีความสัมพันธ์กับสภาพปัญหา โดยสามารถจำแนกได้เป็น 3 พื้นที่ ได้แก่ พื้นที่เมือง พื้นที่ชนบท และพื้นที่ชายแดน ซึ่งการรับสมัครดังกล่าวมีข้อดีคือ ได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ในพื้นที่มีปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำโดยตรง การแก้ไขปัญหาก็ทำได้ตรงและสอดคล้องกับเป้าหมาย แต่มีข้อเสียคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่เต็มใจเข้าร่วมโครงการและอาจขาดความพร้อมในการเข้าร่วมโครงการ เช่น บุคลากรผู้รับผิดชอบ เวลา งบประมาณ เป็นต้น ซึ่งจะมีผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการ

นอกจากนี้การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ต้องอาศัยภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการดำเนินโครงการภายหลังจากเสร็จสิ้นโครงการ จึงควรส่งเสริมให้มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางในพื้นที่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการตั้งแต่เริ่มต้น โดยทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา

การจัดการความรู้ การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และการถอดบทเรียนความสำเร็จเกี่ยวกับการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ ทั้งนี้ผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวอาจเลือกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจจัดตั้งโดยสถาบันพระปกเกล้าแล้วแต่ความเหมาะสม

3.1.2 ขั้นเตรียมความพร้อม

1) ก่อนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเริ่มดำเนินโครงการ ควรจัดให้มีการอบรมให้ความรู้เชิงลึกแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาโครงการ เกี่ยวกับความเสมอภาคทางการศึกษา และความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เห็นองค์รวมของปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในแต่ละระดับ ประเภทของความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาทั้งมิติความเหลื่อมล้ำในแง่ของโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา และความเหลื่อมล้ำอันเนื่องมาจากคุณภาพการศึกษา ทั้งในระบบและนอกระบบเพื่อปูพื้นที่ฐานความรู้อีกครั้ง ซึ่งนอกจากจะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้เข้าร่วมมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวในประเด็นดังกล่าวแล้ว ยังทำให้ผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตระหนักถึงความสำคัญของความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและเห็นความสำคัญของการแก้ไขปัญหา

2) การสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินโครงการ อาจมีการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินโครงการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้โดยส่วนใหญ่แล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีปัญหาเรื่องงบประมาณในการดำเนินงาน ด้วยบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการดำเนินโครงการไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณ บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณสนับสนุนโครงการความเหลื่อมล้ำอยู่แล้ว แต่ในบางขั้นตอนการดำเนินโครงการหากต้องการให้เกิดขึ้นจริงอาจใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการดึงดูด

โดยอาจสนับสนุนงบประมาณทั้งโครงการหรือสนับสนุนงบประมาณเฉพาะในบางกิจกรรมที่ต้องการให้เกิดขึ้น เช่น สนับสนุนงบประมาณเฉพาะในขั้นตอนของการสำรวจสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญ ขั้นตอนของการประชุมเครือข่ายผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ปกครอง เป็นต้น ก็จะช่วยสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินโครงการได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3) ควรมีการจัดทำคู่มือโครงการวิจัยขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นกลไกลดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่โดยตรง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางในการดำเนินโครงการ โดยควรส่งเสริมให้มีการถอดบทเรียนการดำเนินงานจากโครงการในระยะที่ 1 ทั้งในส่วนของบทบาทของนักวิจัย บทบาทของสถาบันพระปกเกล้าและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการดำเนินโครงการทั้ง 12 โครงการ ทั้งนี้อาจจัดให้มีการสรุปบทเรียนการดำเนินงานจาก 11 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกครั้ง

3.2 ระยะขับเคลื่อนโครงการ

3.2.1 ขั้นตอนของการเสาะหาข้อเท็จจริง

(1) ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำฐานข้อมูลความเหลื่อมล้ำในระดับพื้นที่ก่อนเป็นโครงการหรือกิจกรรมแรก ด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีข้อจำกัดในเรื่องข้อมูลความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงไม่กี่แห่งที่มีฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งฐานข้อมูลความเหลื่อมล้ำที่จัดทำโดยหน่วยงานองค์กรต่างๆ ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ อาทิ ข้อมูลส่วนใหญ่เป็นข้อมูลเด็กนักเรียนในสังกัด สพฐ. ยังขาดข้อมูลในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดข้อมูลเด็กในบางกลุ่ม เช่น เด็กก่อนวัยเรียน ข้อมูลยังขาดความทันสมัยด้วยมีสถานการณ์ที่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำเปลี่ยนแปลงไปและ

ปัญหาความเหลื่อมล้ำมีลักษณะเป็นพลวัตมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อาทิ กรณีของการแพร่ระบาดของโควิด-19 และที่สำคัญด้วยแต่ละพื้นที่มีสภาพปัญหาแตกต่างกัน เช่น ปัญหาความยากจนแต่ละพื้นที่ต่างมีสาเหตุที่แตกต่างกัน ในขณะที่ฐานข้อมูลความเหลื่อมล้ำมีความสำคัญอย่างมากต่อการตัดสินใจแก้ไขปัญหา ดังนั้นอาจมีการดำเนินการดังนี้

(1.1) ส่งเสริมให้เกิดโครงการเสริมสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะในประเด็นของการจัดทำฐานข้อมูลความเหลื่อมล้ำในระดับพื้นที่ก่อนเป็นโครงการแรก หลังจากนั้นจึงขยายผลเป็นโครงการอื่นๆ ต่อไป

(1.2) จัดอบรมการเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจัดอบรมเฉพาะในเรื่องการจัดเก็บข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลและจัดทำข้อมูล โดยเป็นการอบรมเชิงปฏิบัติการ อย่างไรก็ตามเนื่องจากขั้นตอนดังกล่าวต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ จึงอาจขยายเวลาการดำเนินโครงการให้เพิ่มมากกว่าเดิม เพราะนอกจากจะได้ข้อมูลความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้เรียนรู้การเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลความเหลื่อมล้ำ

(1.3) ด้วยข้อจำกัดทางด้านข้อมูลของหน่วยงานในระดับประเทศที่มองความเหลื่อมล้ำได้เฉพาะในภาพกว้าง ยังขาดรายละเอียดสภาพปัญหาในระดับลึก เช่น ความยากจนของเด็กอาจเกิดจากหลายสาเหตุแตกต่างกันไป ดังนั้นในการสำรวจข้อมูลควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำรวจข้อมูลเชิงลึก เช่น ปัญหาเด็กขาดเรียนที่ทำให้หลุดออกจากระบบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสำรวจข้อมูลเชิงลึกว่าอะไรคือสาเหตุที่ทำให้เด็กไม่ไปเรียนหนังสือ เพื่อให้ได้ฐานข้อมูลเชิงลึกสำหรับการแก้ไขปัญหาต่อไป

(1.4) ในระยะยาวควรส่งเสริมสนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลความเหลื่อมล้ำ

ทางการศึกษาในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาพรวม เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้ในการเก็บข้อมูลในพื้นที่ของตนเอง โดยเป็นระบบฐานข้อมูลที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกับพื้นที่ของตน และสามารถปรับให้มีความทันสมัยได้ตลอดเวลา ทันกับสถานการณ์

(2) ในขั้นตอนของการวิเคราะห์ควมการอบรมให้ความรู้แก้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นย้ำในเรื่องของการนิยามกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการแก้ไขปัญหา อาทิ เด็กยากจนคืออะไร คือคนกลุ่มใด รวมถึงกลุ่มคนที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าว เพื่อให้การสำรวจและการแก้ไขปัญหามีความชัดเจน โดยการระบุปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ ควรเน้นให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวิเคราะห์ข้อมูลผ่านข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้ โดยการวิเคราะห์ข้อมูลแยกตามกลุ่มเป้าหมาย เนื่องจากกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่มมีสภาพความเหลื่อมล้ำความแตกต่างกัน วิธีการแก้ปัญหาก็ย่อมแตกต่างกัน อาทิ ในกลุ่มเด็กพิเศษมีใครเข้ามาเกี่ยวข้องบ้าง การแก้ปัญหาให้สำเร็จ อาจต้องแก้ไขผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย และอาศัยภาคีเครือข่ายในการเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาเพราะต้องอาศัยความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญของเครือข่าย เช่น บางปัญหาควรเชื่อมโยงกับนักสังคมสงเคราะห์ ควรมีนักสังคมสงเคราะห์เข้าไปให้ความช่วยเหลือหรือเข้าไปให้คำแนะนำ

(3) ควรส่งเสริมให้มีกิจกรรมที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคืนข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลกลับไปสู่ชุมชนเพื่อสะท้อนสภาพปัญหาให้ผู้ปกครองและสังคมได้รับรู้ ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างควมตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา โดยอาจทำให้รูปของเวทีประชาคม การประชาสัมพันธุ์ผ่านสื่อท้องถิ่นต่างๆ รวมถึงควมรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงาน ผลการดำเนินงาน หรือความสำเร็จในการดำเนินงานให้ชุมชนได้รับทราบอยู่ตลอดเวลา

(4) ปรับวิธีคิดของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มองเด็กและเยาวชนทุกคนในพื้นที่เป็นเด็กและเยาวชนที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดูแลจากการดำเนินโครงการพบว่า มุมมองการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งให้ความสำคัญเฉพาะเด็กและเยาวชนที่อยู่ในสถานศึกษาของตนเอง ในขณะที่มองเด็กและเยาวชนที่อยู่ในสถานศึกษาอื่น เช่น สพร. เป็นเด็กและเยาวชนที่อยู่นอกเหนือหน้าที่ของตน ดังนั้นควรรหาแนวทางที่จะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตระหนักว่า การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของเด็กและเยาวชนของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นอกจากจะพิจารณาจากเด็กและเยาวชนในสถานศึกษาของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ควรพิจารณาเด็กและเยาวชนในสถานศึกษาอื่นๆ ด้วย โดยให้มองว่าเด็กและเยาวชนทุกคนในพื้นที่ดูแลของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลุ่มเป้าหมายที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดูแล

3.2.2 ขั้นป้กหมุด และชี้เป้า

(1) ส่งเสริมและเน้นย้ำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกระบวนการวิเคราะห์แนวทาง/วิธีการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ทั้งหมดที่จำเป็นต้องดำเนินการก่อนที่จะคัดเลือกบางโครงการขึ้นมาดำเนินการ เพราะหากมีการเก็บข้อมูลที่ดีครอบคลุม มีการวิเคราะห์ข้อมูลที่ถูกต้อก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำมาใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์แนวทาง/วิธีการในการแก้ไขปัญหาได้อย่างไรก็ตามในขั้นตอนนี้ควรส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย เพื่อให้ได้แนวทาง/วิธีการแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหานั้น นอกจากนี้อาจเน้นย้ำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินโครงการตามสภาพปัญหา เนื่องด้วยเงื่อนไขต่างๆ อาทิ ความสนใจของผู้บริหาร ความสนใจของผู้ปฏิบัติงาน ความยากง่ายในการแก้ไขปัญหา ทำให้การคัดเลือกโครงการขึ้นมาดำเนินการไม่สอดคล้องกับ

สภาพปัญหา อาทิ ในพื้นที่ปัญหาเด็กพิเศษเป็นปัญหาหลัก แต่ด้วยการแก้ไขปัญหามีได้ยาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเลือกทำโครงการอื่นๆ ทำให้ปัญหาดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไข

(2) สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาในพื้นที่ หรือแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในระยะยาวและครอบคลุมด้วยปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้เพียงโครงการใดโครงการหนึ่ง อีกทั้งบางปัญหาต้องอาศัยระยะเวลาในการดำเนินงาน จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาได้ และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตระหนักรู้ถึงปัญหา และหาแนวทาง/วิธีการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนั้นในขั้นตอนของการปึกหมุดและชี้เป้า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวมเพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาในพื้นที่หรือแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ โดยในแผนดังกล่าวควรประกอบไปด้วยข้อมูลบริบทพื้นที่ บริบทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา แนวทาง/วิธีการในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ หลังจากนั้นจึงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกโครงการที่จะดำเนินการภายใต้ระยะเวลาที่กำหนด ส่วนโครงการอื่นๆ ในแผน อาจสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น ทั้งแผนระยะสั้นและแผนระยะยาว

(3) พัฒนาและออกแบบโครงการ

(3.1) นอกจากการเน้นย้ำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ข้อมูลความเหลื่อมล้ำในพื้นที่เป็นฐานในการวิเคราะห์โครงการแล้ว ยังควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตระหนักถึงความยั่งยืนของ

โครงการ โดยเฉพาะโครงการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างภาคีเครือข่ายเพื่อแก้ไขปัญหา การจัดตั้งกองทุน เช่น ให้พิจารณาว่ากองทุนเป็นเพียงก้าวแรกของการแก้ปัญหา แต่สาระสำคัญคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต่อยอดจากกองทุนอย่างไรให้สามารถแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้ หรือการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาด้วยการสนับสนุนสิ่งของอาจไม่เพียงพอ ไม่ก่อให้เกิดความยั่งยืน จำเป็นต้องสนับสนุนและแก้ปัญหาบนฐานข้อมูลที่ว่าเด็กและเยาวชนต้องการการสนับสนุนอะไร อย่างไร บริบทของครอบครัวเป็นอย่างไร เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาได้อย่างรอบด้าน หรือในกรณีของเด็กนอกโรงเรียน การนำเด็กกลับเข้ามาอยู่ในระบบโรงเรียนเพียงอย่างเดียวอาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ แต่ควรเปิดทางเลือกให้เด็กสามารถเลือกนอกระบบได้ เช่น การศึกษานอกโรงเรียน

(3.2) พัฒนากิจกรรมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จ สำหรับกิจกรรมการศึกษาจากกรณีตัวอย่างผ่านการสัมมนาออนไลน์เพื่อเรียนรู้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบในประเทศที่ดำเนินการเสริมสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 กลุ่ม ได้แก่ “การศึกษาเพื่อ समाชิพ: ลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ” โดย องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ “การศึกษาสู่ความเป็นเลิศ: เพิ่มคุณภาพการศึกษาให้เด็กทุกช่วงวัย” โดย เทศบาลนครเชียงราย และ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด “การศึกษาเพื่อเด็กทุกกลุ่ม: สร้างโอกาสทางการศึกษาให้ครอบคลุมและทั่วถึง” โดย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ และองค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม อำเภอเมือง จังหวัดเพชรบูรณ์ ถือเป็นกิจกรรมที่ดี อย่างไรก็ตามจากข้อจำกัดของการสัมมนาออนไลน์ ข้อจำกัดในเรื่องของเวลาทำให้การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทำได้ยาก ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอว่า

(1) การจัดการเรียนรู้อาจจัดขึ้นภายหลังจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปึกหมุด และชี้เป้ากลุ่มเป้าหมายและสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำแล้ว เพื่อที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถนำความรู้ที่ได้มาใช้ในการพัฒนาโครงการ (2) จัดให้มีการเรียนรู้แยกตามกลุ่มในข้อ 1 โดยเปิดโอกาสให้มีระยะเวลาในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้มากขึ้นกว่าเดิม (3) หากสามารถจัดให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ณ พื้นที่จริงได้ ในลักษณะของการศึกษาดูงาน ก็จะทำให้ผู้เข้าร่วมสัมมนา มีประสบการณ์การเรียนรู้มากขึ้น

(3.3) ขยายระยะเวลาในการดำเนินโครงการ จากการดำเนินโครงการพบว่า โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอมีความหลากหลายของโครงการ โดยเฉพาะระยะเวลาในการดำเนินงาน บางโครงการเป็นโครงการระยะยาวเสร็จสิ้นในปีการศึกษา 2564 หรือปีงบประมาณ 2565 อีกทั้งยังเกิดปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้หลายโครงการต้องชะลอโครงการ ดังนั้นในขณะนี้จึงยังไม่สามารถประเมินผลสำเร็จของโครงการได้ ทำได้เพียงรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงานของโครงการเท่านั้น ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอ ดังนี้ (1) ขยายเวลาของโครงการเสริมสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจาก 6 เดือน เป็น 12 เดือน เพื่อให้ผลการดำเนินโครงการเกิดผล (2) แบ่งการดำเนินโครงการเสริมสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 3 ระยะ ระยะที่ 1 จัดทำฐานข้อมูลและแผนงานเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ระยะที่ 2 ดำเนินโครงการ และระยะที่ 3 ประเมินผลสำเร็จของโครงการรวมถึงจัดให้มีการถอดบทเรียนและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ (3) กำหนดเงื่อนไขเรื่องเวลาในการพัฒนาโครงการเพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาในการดำเนินโครงการของสถาบันพระปกเกล้า

(4) ขั้นตอนการขับเคลื่อน การติดตามความก้าวหน้าและการประเมินผล

(4.1) ส่งเสริม ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขับเคลื่อนผ่านเครือข่ายต่างๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่ ในขั้นตอนของการขับเคลื่อน อาจส่งเสริม ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขับเคลื่อนผ่านเครือข่ายต่างๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่ เช่น สถาบันการศึกษาในพื้นที่โดยเฉพาะในประเด็นที่ต้องอาศัยความเป็นวิชาการ

(4.2) ส่งเสริมให้ผู้ปกครองและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อน การดำเนินการขับเคลื่อน ควรส่งเสริมให้ผู้ปกครองและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนหรืออาจเป็นกลุ่มเป้าหมายกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในกิจกรรมการขับเคลื่อนในฐานะที่เป็นหุ้นส่วน (Partnership) ในการจัดการศึกษาให้กับเด็กและเยาวชนในพื้นที่ เน้นการกำหนดการเรียนรู้และหลักสูตรร่วมกันระหว่างโรงเรียน ผู้ปกครองและชุมชนที่ต้องช่วยเหลือกัน ต้องกำหนดเป้าหมายร่วมกันและดำเนินการด้วยที่ผ่านมาชุมชนและผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมค่อนข้างน้อยในขณะที่ทั้งสองกลุ่มมีความสำคัญต่อการจัดการศึกษาสำหรับเด็กและเยาวชน การทำงานร่วมกัน การกำหนดเป้าหมายร่วมกัน การคิดวิธีร่วมกันเป็นหัวใจสำคัญของการทำให้เกิดความเป็นเจ้าของในการจัดการศึกษาให้กับเด็กและเยาวชน

(4.3) เน้นการประเมินความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในการดำเนินโครงการ การแพร่ระบาดของโควิด-19 ได้ส่งผลให้บางโครงการต้องชะงัก บางโครงการต้องชะลอการดำเนินการออกไป อย่างไรก็ตามปรากฏการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการประเมินความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในการดำเนินโครงการ ซึ่งควรเป็นหัวข้อหนึ่งในการให้ความรู้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4.4) กำหนดให้มีการประเมินผลโครงการระยะสั้นและระยะยาว ด้วยการแก้ไขปัญหา

ความเหลื่อมล้ำต้องอาศัยระยะเวลา อีกทั้งการดำเนินโครงการเพียงโครงการเดียวอาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด การประเมินผลการดำเนินโครงการโดยพิจารณาที่เป้าหมายหมายถึงเรื่องการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำจึงเป็นไปได้ยาก ดังนั้นอาจแบ่งการประเมินผลโครงการออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ การประเมินผลการดำเนินโครงการระยะสั้น และการประเมินผลโครงการระยะยาว

3.3 ระยะขยายผล

ด้วยระยะเวลาในการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระยะเวลาในการดำเนินโครงการยาวนาน อาทิ สิ้นปีการศึกษา 2564 สิ้นปีงบประมาณ 2565 ประกอบกับปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้บางโครงการต้องชะลอการดำเนินโครงการ จึงทำให้การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะขยายผล ทำได้เพียงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงานโดยมีผู้ทรงคุณวุฒิให้ข้อเสนอแนะในการดำเนินโครงการ ดังนั้นในระยะขยายผล ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการถอดบทเรียน/แลกเปลี่ยนเรียนรู้ การต่อยอดขยายผลและการขยายเครือข่ายดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.3.1 การขยายผลหรือต่อยอดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มเดิม

1) ติดตามและประเมินผลสำเร็จของโครงการในระยะที่ 1 ด้วยโครงการเสริมสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีระยะเวลาในการดำเนินโครงการยาวนานกว่าระยะเวลาในการดำเนินโครงการวิจัย ประกอบกับบางโครงการต้องชะลอการดำเนินโครงการ อันเนื่องมาจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ดังนั้นสถาบันพระปกเกล้าจึงควรจัดให้มีการติดตามการดำเนินโครงการอย่างต่อเนื่องเพื่อติดตาม

ความก้าวหน้าของโครงการ รวมถึงเพื่อประเมินความสำเร็จของโครงการ เพื่อแสดงให้เห็นว่ากระบวนการขับเคลื่อนนั้นได้ปรากฏผลในเชิงประจักษ์หรือไม่อย่างไร

2) ถอดบทเรียนประสบการณ์การขับเคลื่อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากจะจัดให้การติดตามและประเมินผลสำเร็จของโครงการเสริมสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 11 แห่ง แล้ว ยังควรมีการถอดเรียนประสบการณ์ การขับเคลื่อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลให้โครงการสำเร็จหรือไม่สำเร็จ เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในการดำเนินโครงการขับเคลื่อนเพื่อสร้างความเสมอภาคให้แก่เด็กและเยาวชนในพื้นที่ โดยอาจจัดเป็นเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้

3) สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ต่อยอดการดำเนินโครงการ ด้วยโครงการเสริมสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินโครงการในระยะแรกนั้น เป็นโครงการนำร่อง ดังนั้นสถาบันพระปกเกล้าอาจสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ต่อยอดการดำเนินโครงการ ทั้งต่อยอดในแง่ของกลุ่มเป้าหมาย กิจกรรม และเครือข่าย โดยใช้แนวทางการขับเคลื่อนที่ได้มีการปรับปรุงแล้วในข้อ 6.1 เป็นแนวทางในการขับเคลื่อน

3.3.2 การขยายผลหรือต่อยอดจากก๊อบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ

1) ควรมีการดำเนินโครงการวิจัยขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นกลไกลดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ในระยะที่ 2 ด้วยการดำเนินโครงการเชิงรุก โดยส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีปัญหาความเหลื่อมล้ำให้ดำเนินโครงการ ดังที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ หรืออาจกำหนดประเด็นในการขับเคลื่อนที่เฉพาะเจาะจงไปที่กลุ่มเด็กและเยาวชน

กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่มีปัญหามาก อาทิ กลุ่มเด็กยากจนซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดที่ทำให้เกิดปัญหาเด็กด้อยโอกาสหรือสถาบันพระปกเกล้าอาจจัดโครงการที่เน้นไปในเรื่องของการจัดทำฐานข้อมูลความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาดฐานข้อมูลความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ของตนเองโดยตรง อีกทั้งแต่ละพื้นที่มีสภาพความเหลื่อมล้ำแตกต่างกันมาก ทั้งพื้นที่เมือง พื้นที่ชนบท พื้นที่ชายแดน ซึ่งฐานข้อมูลความเสมอภาคทางการศึกษาที่มีอยู่ไม่สามารถสนับสนุนข้อมูลได้ครบถ้วนและทันสมัย ทั้งนี้ฐานข้อมูลความเหลื่อมล้ำทางการเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะฐานข้อมูลกลุ่มเด็กที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา ด้วยเพราะการมีฐานข้อมูลจะช่วยให้สามารถตอบโจทย์การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเริ่มจากพื้นที่หนึ่งแล้วขยายผลไปยังพื้นที่อื่นๆ อาทิ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจพิจารณาการจัดทำฐานข้อมูลการศึกษาตามพื้นที่ระดับจังหวัด โดยเริ่มจากฐานข้อมูลพื้นที่ในอำเภอเดียวก่อน แล้วจึงขยายผลไปอำเภออื่นๆ พัฒนาเป็นฐานข้อมูลเป็นกลุ่มอำเภอ แล้วค่อยขยายเป็นฐานข้อมูลระดับจังหวัด เป็นต้น

2) การขับเคลื่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างการศึกษาเพื่อความเสมอภาคการต่อยอดเพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกประเด็นหนึ่งที่ควรส่งเสริม ได้แก่ การขับเคลื่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้าง “การศึกษาเพื่อความเสมอภาค” เนื่องจากเป้าหมายในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา (Education for Equalization) โดยเป็นการจัดการศึกษาเพื่อให้ทุกคนมีการศึกษาที่ใกล้เคียงกัน ในขณะที่ในปัจจุบันการศึกษาในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความแตกต่างดังกล่าวเกิดจากองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นบทบาทสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การสร้างศึกษาเพื่อความเสมอภาคหรือการทำให้คุณภาพใกล้เคียงกัน

3) การขับเคลื่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาในลักษณะ “Education for All” และ “All for Education. Education for All” เพื่อให้เกิดความเสมอภาคทางการศึกษา โดยควรสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาแบบ Education for All ได้แก่ การจัดการศึกษาให้ครบทุกช่วงชั้น เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน การจัดการศึกษาให้ทุกกลุ่มคน ตั้งแต่คนที่ยังอยู่ในวัยเรียนในระบบ นอกวัยเรียน วัยแรงงาน การเสริมอรรถาศัยทั้งหมด ให้ทุกคนสามารถเข้าถึงการเรียนรู้ได้ และการจัดการศึกษาแบบ All for Education ได้แก่ การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ ทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ด้วยการกำหนดเป้าหมายระยะยาวร่วมกัน เป็นการมุ่งเน้นการมอบการศึกษาไปสู่การคำนึงถึงความต้องการของผู้เรียนให้มากขึ้น ทำให้ความหมายของการศึกษาหมายรวมถึง “All” หรือ ทุกฝ่ายอย่างแท้จริง

4) ปฏิรูปกระบวนการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย จากผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นปัญหาสำคัญของการจัดการศึกษาในพื้นที่กล่าวคือ การจัดการศึกษามีการแยกส่วนตามหน่วยงานต้นสังกัด อาทิ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการศึกษาเฉพาะสถานศึกษาในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เช่น ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โรงเรียนของเทศบาล โรงเรียนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ขณะที่ผู้บริหารสถานศึกษาในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะให้ความสำคัญกับสถานศึกษาของตนเอง และสถานศึกษาในสังกัด สถานศึกษาของเอกชน โดยเฉพาะในสามจังหวัดชายแดนภาคได้มีการดำเนินการที่แยกส่วนออกไป ดังนั้นการปฏิรูปการจัดการศึกษา

ควรพิจารณาปฏิรูปกระบวนการศึกษาโดยอิงกับพื้นที่ และกลุ่มเป้าหมายเป็นหลัก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจเป็นผู้นำในการประสานเชื่อมโยงสถานศึกษาทั้งหมด เข้าด้วยกัน ดังจะปรากฏให้เห็นจากโครงการบาง โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำร่องเสนอ ที่ไม่ได้พิจารณาแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำเฉพาะใน สถานศึกษาของตนเองเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึง สถานศึกษาของ สพฐ. และสถานศึกษาของเอกชน ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของตน โดยให้พิจารณาว่า เด็กและ เยาวชนทุกคนในพื้นที่เป็นกลุ่มเป้าหมายที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นควรเข้าไปดูแลเพื่อทำให้เกิด ความเสมอภาคทางการศึกษา

สรุปผล อภิปรายและข้อเสนอแนะ

กล่าวโดยสรุปจากการขับเคลื่อนองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้เป็นกลไกลดความเหลื่อมล้ำทางด้าน การศึกษาทำให้พบว่า ในพื้นที่ดูแลขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีสภาพปัญหาทางด้านความเหลื่อมล้ำ ทางการศึกษาที่แตกต่างกันตามบริบทพื้นที่ ซึ่งส่วนใหญ่ มีสาเหตุมาจากสภาพครอบครัว ทั้งสถานะทางเศรษฐกิจ ของครอบครัว โดยความยากจนได้นำมาสู่ความเหลื่อมล้ำ ทางการศึกษาของเด็กและเยาวชน (รัชวดี แสงมเหษณ์, 2560, น. 33-66; ภาววรรณ ธนาเลิศสมบูรณ์, 2564, ออนไลน์; สามารถ จันทร์สุรย์, ศุภกร ศุภเกษตร และ อภิชาติ มหาราชเสนา, 2564, น. 111-126) ปัญหา พ่อแม่หย่าร้างทำให้เด็กไม่ได้รับการดูแล เป็นที่มาของ เด็กและเยาวชนที่หลุดออกจากระบบการศึกษา (พิมพ์พญา เจริญศิริพันธ์, ม.ป.ป., ออนไลน์; ภาววรรณ ธนาเลิศสมบูรณ์ และ เพ็ญณี แนนธ, 2564, น. 58-68) การที่ผู้ปกครองทำ อาชีพเกษตรกรรมให้เด็กและเยาวชนขาดโอกาสการที่ดี ทำให้เกิดภาวะทุพโภชนาการต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานและ ส่งผลต่อการเรียนในที่สุด (พิมพ์พญา เจริญศิริพันธ์, ม.ป.ป., ออนไลน์) โดยเฉพาะในช่วงที่เกิดการแพร่ ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ได้ทำให้เห็นถึงปัญหา

ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษามากยิ่งขึ้น (ธีรภัทร์ ถิ่นแสนดี และภิญญา อนุพันธ์, 2564, น. 63-68)

ดังนั้นท้องถิ่นจึงมีความสำคัญในการแก้ไขปัญหา ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ ด้วยมีต้นทุนทาง สังคมที่ดี รับรู้ปัญหา มีความยืดหยุ่นในการแก้ไขปัญหา ของตนเอง (วุฒิสาร ตันไชย, 2563, ออนไลน์) โดย การขับเคลื่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนิน โครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษานั้น จำเป็น ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ที่จะเข้ามา เป็นเครือข่าย โดยเป็นการทำงานในแนวราบด้วยองค์กร ภาควิชาการทำงานด้านการศึกษาในพื้นที่ ทั้งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชนและ ครอบครัวที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (ไกรยศ ภัทราวาท, 2558, น. 133; รัตนะ บัวสนธ์, 2562, น. 254) ด้วยการเข้ามามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ ปัญหา สาเหตุของปัญหา และตัดสินใจเลือกแนวทาง แก้ไขปัญหา โดยอาศัยแหล่งข้อมูลต่างๆ ทั้งข้อมูลจาก ฐานข้อมูลความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาต่างๆ ข้อมูล จากพื้นที่ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงกับสาเหตุ ของปัญหา สามารถคัดกรองเด็กและเยาวชนที่มีปัญหา อย่างแท้จริง เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด (ภาววรรณ ธนาเลิศสมบูรณ์, 2564, ออนไลน์) ขณะเดียวกันในการดำเนินโครงการก็ควรให้ผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง เข้ามารับรู้การดำเนินงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความตระหนักถึงปัญหา และเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เพื่อขยาย เครือข่ายการขับเคลื่อนการศึกษาไปยังพื้นที่อื่นๆ ต่อไป ทั้งนี้ภาครัฐควรสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทาง การศึกษาอย่างเป็นรูปธรรมผ่านนโยบายและ การสนับสนุนงบประมาณต่างๆ เพื่อให้ผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความสำคัญและแก้ไขปัญหา ที่ต้นเหตุมากกว่าที่จะเน้นในเรื่องการสงเคราะห์ ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ

รายการอ้างอิง

- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2564). แนวคิดเรื่องความเสมอภาคทางการศึกษา. สืบค้นจาก <http://www.tobethai.org/?p=616>
- ไกรยส ภัทราวาท. (2558). รีเซ็ตการศึกษาท้องถิ่นเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ทองศักดิ์ คุ่มไข่น้ำ, สมจิต แดนสีแก้ว, สมคิด ทับทิม และศิวานนท์ รัตนะกนกชัย. (2559). ความเสมอภาคทางการศึกษาในสังคมไทย: ประเด็นปัญหา และทางออกจากการสังเคราะห์งานวิจัยภายใต้กรอบการวิจัยความเท่าเทียมด้านโอกาส และความเสมอภาคทางการศึกษาขั้นพื้นฐานของ สกว. ฝ่ายชุมชน และสังคม. *วารสารบัณฑิตศึกษา*, 13(61), 1-10.
- ธีรภัทร์ ถิ่นแสนดี และภิญญา อนุพันธ์. (2564). ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019. *วารสารวิชาการรัตนบุศย์*, 3(2), 63-68.
- พิชิต ฤทธิ์ธูรณ, ชูชาติ พวงสมจิตต์, เกจกนก เอื้อวงศ์ และนงเยาว์ อุทุมพร. (2554). การวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารศิลปการศึกษาศาสตร์วิจัย*, 3(1), 79-97.
- พิมพ์พญา เจริญศิริพันธ์. (ม.ป.ป.). 5 แพกต์ว่าด้วยความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่สกัดกั้นไม่ให้เด็กต้นทุนต่ำได้ไปต่อ. สืบค้นจาก <https://adaymagazine.com/educational-inequality>
- ภริณ ณะโชติภณ และเพ็ญณี แนนธ. (2564). สาเหตุการออกกลางคันของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นในเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 25 จังหวัดขอนแก่น. *วารสารพัฒนาการเรียนรู้สมัยใหม่*, 6(3), 58-68.
- ภาวรรณ ธนาเลิศสมบูรณ์. (2564). ไชยศาสตร์ความเหลื่อมล้ำการศึกษาไทย เหตุใดความช่วยเหลือไม่ไปถึงเด็กยากจน. สืบค้นจาก <https://www.eef.or.th/thai-report-education/>
- รัชต์ แสงมเหหมัด. (2560). ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา: คุณภาพสังคมที่คนไทยมองไม่เห็น. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 8(1), 33-66.
- รัตนะ บัวสนธ์. (2562). การพัฒนารูปแบบบูรณาการความร่วมมือเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. *วารสารศึกษาศาสตร์มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 21(2), 239-258.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2560). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. สืบค้นจาก <chrome-extension://efaidnbmninnnigbpccajpcgclclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=http%3A%2F%2Fwww.ratchakitcha.soc.go.th%2FDATA%2FPDF%2F2560%2FA%2F040%2F1.PDF&clen=595476&chunk=true>
- _____. (2561). พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561. สืบค้นจาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/033/1.PDF>
- วุฒิสาร ตันไชย. (2563). ท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญต่อการทำงานร่วมกับ กสศ. เข้าใจสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา. สืบค้นจาก <https://www.eef.or.th/interview-13-11-20/>

สถาบันพระปกเกล้า. (2562). *Guidebook องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการขับเคลื่อนการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ*. สืบค้นจาก <http://kpi.ac.th/knowledge/book/data/1065?page=1>

สมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย. (2560). การศึกษาการจัดการศึกษาท้องถิ่น ตอนที่ 7: คุณภาพการศึกษา. สืบค้นจาก <https://www.moe.go.th/%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%9E%E0%B8%B4%E0%B9%80%E0%B8%A8%E0%B8%A9%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%A8-6>

สามารถ จันทร์สุรีย์, ศุภกร ศุภเกษตร และอภิชาติ มหาราชเสนา. (2564). กลยุทธ์การจัดการศึกษาเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความยากจน. *วารสาร มจร การพัฒนาสังคม*, 6(1), 111-126.

การจัดการเรียนรู้ด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อตอบสนองนโยบายขับเคลื่อน การศึกษาสู่ประชาคมอาเซียนของไทย: วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ*

Environmental Learning Management in Response to Thailand's
Policy Driving Education Towards the ASEAN Community:
Analyzing Policy Implementation

อำพา แก้วกำกุง**
Ampa Kaewkumkong***

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาการจัดการเรียนรู้ด้านสิ่งแวดล้อมใน “โครงการโรงเรียนคู่พัฒนาไทย-อินโดนีเซีย” ซึ่งเป็นหนึ่งในโครงการภายใต้นโยบายขับเคลื่อนการศึกษาสู่ประชาคมอาเซียน ด้านสร้างความรู้ความเข้าใจและความตระหนักของเยาวชนในประเด็นสำคัญของโลกและประชาคมอาเซียน โดยวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติในด้าน 1) การออกแบบนโยบายและโครงการ 2) การดำเนินการและผลการปฏิบัติของโรงเรียน และ 3) แนวปฏิบัติที่ดีในการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจและการตระหนักถึงคุณค่าของสิ่งแวดล้อม โดยใช้วิธีวิจัยแบบผสมผสาน คือ การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ด้วยการสำรวจแบบสอบถามในโรงเรียนนำร่องจำนวน 23 แห่ง ได้รับแบบสอบถามตอบกลับ 21 โรงเรียน วิเคราะห์ข้อมูลโดยหาค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกระดับนโยบายและระดับปฏิบัติรวม 9 ราย ร่วมกับการเยี่ยมชมโรงเรียนและสังเกตการณ์ จำนวน 7 แห่งในภาคใต้ วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) และนำเสนอผลการศึกษาในรูปแบบการพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive analysis)

บทความนี้

Received

11 พฤศจิกายน 2564

Revised

13 ธันวาคม 2564

Accepted

16 ธันวาคม 2564

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง การขับเคลื่อนความร่วมมือด้านการศึกษาสู่ประชาคมอาเซียน: กรณีศึกษาโครงการโรงเรียนคู่พัฒนาไทย-อินโดนีเซีย ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยและนวัตกรรมจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2563

** นักวิจัยชำนาญการ สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ดร.)

*** Senior Researcher, Institute of East Asian Studies, Thammasat University (Ph.D.)

ผลการศึกษาพบว่า 1) โครงการโรงเรียนคู่พัฒนาไทย-อินโดนีเซีย ภายใต้นโยบายขับเคลื่อนการศึกษาสู่ประชาคมอาเซียน ได้บรรลุวาระส่งเสริมด้านสิ่งแวดล้อมที่พัฒนาโดย SEAMEO, SEAMOLEC และ UN Habitat ซึ่งเป็นวาระที่ตอบสนองต่อการเป็นพลเมืองโลกและพลเมืองอาเซียน และการปรับตัวในศตวรรษที่ 21 2) การจัดการเรียนรู้ด้านสิ่งแวดล้อมของโรงเรียนมีผลการปฏิบัติดีกว่าด้านอื่นตามข้อบ่งชี้เนื้อหาโครงการคือการเรียนรู้เรื่องค่านิยมร่วมและความเท่าเทียมทางเพศ และการเรียนรู้ภาษาอินโดนีเซีย (ค่าเฉลี่ย = 3.23, 3.05 และ 2.55 ตามลำดับ) และ 3) โรงเรียนมีแนวปฏิบัติที่ดีในการส่งเสริมการจัดการเรียนรู้ด้านสิ่งแวดล้อม และต่อยอดไปสู่ความร่วมมือที่กว้างออกไปภายนอก โดยเฉพาะกับภาคประชาสังคม ทั้งนี้ แม้ผลการศึกษาจะพบว่าโครงการยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร แต่ผู้ปฏิบัติในโรงเรียนได้เสนอให้ฟื้นฟูและสนับสนุนโครงการให้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสอดคล้องกับผู้ปฏิบัติในส่วนกลางที่ไม่ต้องการให้การลงทุนทางนโยบายต้อง “สูญเปล่า” ทั้งยังสอดคล้องกับบทบาทของประเทศไทยในฐานะผู้ประสานงานหลักในการผลักดันด้านสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืนในแผนงาน 5 ปีอาเซียน (ค.ศ. 2021-2025)

คำสำคัญ สิ่งแวดล้อมศึกษา, การจัดการเรียนรู้ด้านสิ่งแวดล้อม, โครงการโรงเรียนคู่พัฒนาไทย-อินโดนีเซีย, นโยบายขับเคลื่อนการศึกษาสู่ประชาคมอาเซียน, การนำนโยบายไปปฏิบัติ

Abstract

This article focused on environmental learning management in a school partnership program between Thailand and Indonesia in response to Thailand's policy driving education towards the ASEAN Community in terms of building knowledge, understanding, and awareness among youth about global issues and the ASEAN Community. The article analyzed policy implementation in 1) policy design and program planning; 2) school practice and performance; and 3) good practices in promoting knowledge, understanding, and awareness of the value of the environment. Mixed-methods research was done with quantitative data collected via a survey questionnaire distributed to 23 pilot schools, with 21 schools returning it. Survey data was analyzed by percentage, mean, and standard deviation. Qualitative data was gathered through in-depth interviews with nine macro and micro level policy implementers, along with seven school visits and observations in southern Thailand. This data was analyzed by content analysis and presented in descriptive analysis form.

Results were that 1) the school partnership program between Thailand and Indonesia set an agenda promoting environmental learning as developed by the Southeast Asian Ministers of Education Organization (SEAMEO), SEAMEO Regional Open Learning Centre (SEAMOLEC), and United Nations (UN) Habitat to achieve broader content framework in response to global and ASEAN citizenship and twenty-first century adaptation; 2) pilot school environmental learning management indicated better outcomes than other program activities, especially learning about common values and gender sensitivity, and learning Bahasa Indonesia (mean=3.23, 3.05, and 2.55 respectively); and 3) pilot schools exhibited good environmental learning management promotion practice, through outreach for wider cooperation beyond school walls, especially in the civil society sector. Although perceptions of past operations have not been ideal, practitioners proposed revitalizing the program and encouraged continued action in line with central authorities who sought policy investment utilization. The program also adhered to Thailand's leading promotion and coordination of environmental sustainability in the ASEAN Five Year Work Plan (2021-2025).

Keywords: Environmental education, Environmental learning management, school partnership program, policy implementation

บทนำ

ภายหลังมีข้อตกลงการเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 (ASEAN Community 2015) ประเทศไทย ได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นนี้เป็นลำดับต้นๆ และ สนับสนุนการสร้างประชาคมอาเซียนอย่างจริงจัง ซึ่งได้ กำหนดนโยบายอย่างชัดเจนในการ “นำประเทศไทย ไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียน อย่างสมบูรณ์ โดยสร้าง ความพร้อมและความเข้มแข็งทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และการเมืองและความมั่นคง” (กรมอาเซียน, 2554, น. 3) และจากคำแถลงนโยบาย ของรัฐบาลในปี พ.ศ. 2554 ก็ได้สะท้อนว่าอาเซียนเป็น เป้าหมายหนึ่งที่สำคัญ โดยให้เร่งดำเนินการตาม ข้อผูกพันในการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนในทุกมิติ ซึ่งมีแนวทางส่งเสริมความร่วมมือและเชื่อมโยงทาง วัฒนธรรม และเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีกับ อาารยประเทศและประชาคมอาเซียน (คำแถลงนโยบาย ของคณะรัฐมนตรี, 2554, น. 6, 30)

เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายชาติ กระทรวง ศึกษาธิการได้มีนโยบายพัฒนาการศึกษาสู่ประชาคม อาเซียน โดยมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ปฏิบัติการขับเคลื่อน โรงเรียนสู่ประชาคมอาเซียน เพื่อสร้างโอกาสการศึกษา เพื่อปวงชน (Education for All) และสร้างความ ตระหนักการเป็นประชาคมอาเซียนโดยใช้การศึกษา เป็นกลไก ซึ่งสำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา ได้ดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อนโยบายนี้ ได้แก่ การพัฒนาประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางการศึกษา ในภูมิภาค (Education Hub) แผนงานพัฒนาโรงเรียนสู่ ประชาคมอาเซียน (Spirit of ASEAN) เพื่อเตรียม เยาวชนให้เป็นสมาชิกที่ดีของประชาคมอาเซียน สามารถ ติดต่อสื่อสารและอยู่ร่วมกันได้บนพื้นฐานของ ความหลากหลายทางวัฒนธรรม ความเสมอภาคและ ผลประโยชน์ร่วมกัน โดยคัดเลือกโรงเรียนประถมศึกษา

และมัธยมศึกษาจากทุกภูมิภาคเข้าร่วมโครงการ (กระทรวงศึกษาธิการ สำนักวิชาการและมาตรฐาน การศึกษา, 2555ก, น. 20, 56) เช่นเดียวกันกับ ประเทศสมาชิกอาเซียนก็ได้มีการจัดทำแผนพัฒนา การศึกษาสู่ประชาคมอาเซียน เช่น สิงคโปร์กำหนด เป้าหมายเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้เพื่อก้าวสู่การเป็น ผู้นำแห่งเอเชียด้านศูนย์กลางการศึกษาระดับมาตรฐานสากล ฟิลิปปินส์วางแผนขยายการศึกษาสำหรับทุกคน มาเลเซียเน้นเทคโนโลยีสารสนเทศ วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ ส่วนประเทศไทย ลาว กัมพูชา และ เวียดนามเน้นกระจายโอกาสทางการศึกษาและคุณภาพ การศึกษาสู่สากล (กระทรวงศึกษาธิการ สำนักวิชาการ และมาตรฐานการศึกษา, 2555ข, น. 9)

ทั้งนี้ แผนงานของไทยมีแนวทางนำการศึกษาสู่ ประชาคมอาเซียนที่ยั่งยืนโดยเน้นผสมผสานแนวคิดเข้าไปใน หลักสูตรสถานศึกษาให้เป็นการทำงานตามปกติ ขณะเดียวกันก็เตรียมการให้ผู้เรียนมีทักษะ เจตคติ ค่านิยมและความรู้ความเข้าใจสามารถอยู่ในประชาคม อาเซียนได้อย่างดี โดยได้ดำเนินโครงการโรงเรียนนำร่อง ทั่วประเทศให้เป็นต้นแบบการพัฒนาสู่ประชาคมอาเซียน ได้แก่ โครงการ Sister School 30 โรง โครงการ Buffer School 24 โรง โครงการ ASEAN Focus School 14 โรง โครงการ ASEAN Learning School 163 โรง และโครงการ Education Hub 14 โรง รวมถึงในเวลา ต่อมาได้ริเริ่ม “โครงการโรงเรียนคู่พัฒนาไทย- อินโดนีเซีย” จำนวน 23 โรง (กระทรวงศึกษาธิการ สำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา, 2555ก, น. 24-26)

โครงการโรงเรียนคู่พัฒนาไทย-อินโดนีเซีย (School Partnership Program between Thailand and Indonesia) ได้รับความร่วมมือกับศูนย์ภูมิภาคว่าด้วย การศึกษาแบบเปิดของซีมีโอ (SEAMEO Regional Open Learning Center: SEAMOLEC) มีวัตถุประสงค์

เพื่อสร้างความร่วมมือด้านการศึกษาและพัฒนาคุณภาพ การศึกษาผ่านการเรียนรู้ร่วมกันด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (E-Learning) และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ความรู้ วัฒนธรรม และค่านิยมระหว่างกันด้วยวิธีการที่หลากหลาย โดยเฉพาะการจัดการเรียนรู้เพื่อส่งเสริมและปลูกฝังให้ ผู้เรียนเกิดความรู้ความเข้าใจและปลูกฝังค่านิยมที่ดี เกี่ยวกับประเด็นสำคัญของอาเซียน ได้แก่ 1) ประเด็น สิ่งแวดล้อม เช่น การบูรณาการเรื่องคุณค่าของการใช้น้ำสะอาด (Human Values-Based Water) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ภาวะโลกร้อน (Global Warming) และสภาวะการณ์ขาดแคลนน้ำ (Water Scarcity) ซึ่งพัฒนาขึ้นโดย SEAMEO, SEAMOLEC และ UN Habitat 2) การเรียนรู้ ภาษาของประเทศสมาชิกอาเซียน ในโครงการนี้คือภาษา บาหลี อินโดนีเซีย และ 3) การเรียนรู้เกี่ยวกับค่านิยม ร่วม (Common Values) และความเท่าเทียมทางเพศ (Gender Sensitivity) (กระทรวงศึกษาธิการ สำนัก วิชาการและมาตรฐานการศึกษา, 2555ก, น. 84-86)

การสร้างความรู้ตระหนักรู้ให้กับเยาวชนในประเด็น สิ่งแวดล้อมนอกจากเป็นวาระของประชาคมอาเซียนแล้ว ถือได้ว่าเป็นวาระสำคัญของประชาคมโลกด้วย ดังปรากฏความร่วมมือในเวทีต่างๆ เพื่อผลักดันประเด็น ดังกล่าวที่สำคัญคือเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ซึ่งมี วาระส่งเสริม พัฒนา อนุรักษ์ด้านสิ่งแวดล้อมหลายข้อ รวมถึงประเด็นสิ่งแวดล้อมศึกษา (Environmental education) (UNESCO, 2017, pp. 8, 48) ส่วนใน ประชาคมอาเซียน ความริเริ่มแผนงานบูรณาการอาเซียน ฉบับปัจจุบัน (Initiative for ASEAN Integration Work Plan IV: AIA Work Plan 2021-2025) ได้กำหนดวาระ ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาซึ่งการศึกษาเป็น 1 ใน 5 ประเด็น ขณะที่ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Sustainability) คือ 1 ใน 3 ที่เป็น

ประเด็นคาบเกี่ยวหรือเกี่ยวข้องกับหลายเรื่องจึงถูกระบุ ให้นำไปเชื่อมการปฏิบัติกับทุกวาระยุทธศาสตร์ โดยอีก 2 ประเด็นคืออุตสาหกรรม 4.0 (Industry 4.0) และ ความเท่าเทียมทางเพศที่ครอบคลุมทางสังคม (Gender and Social Inclusion) (ASEAN Secretariat, 2020, pp. 14-15) ในด้านการศึกษา หลักฐานจากหลักสูตรของ อาเซียน (ASEAN Curriculum Sourcebook) ได้ระบุ ประเด็นความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมและแนวทางการจัดการเรียนการสอนในประเด็นร่วมของรัฐสมาชิก เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและภัยพิบัติทางธรรมชาติ (ASEAN & SEAMEO, 2012, p. 255)

บทความนี้จึงต้องการศึกษาการนำนโยบายขับเคลื่อน การศึกษาสู่ประชาคมอาเซียนของไทยไปปฏิบัติใน โรงเรียนนาร่องของโครงการ “โรงเรียนคู่พัฒนาไทย-อินโดนีเซีย” ซึ่งเป็นโรงเรียนที่จัดการเรียนรู้เพื่อส่งเสริม และปลูกฝังให้ผู้เรียนเกิดความรู้ความเข้าใจและปลูกฝัง ค่านิยมที่ดีเกี่ยวกับประเด็นสำคัญของอาเซียน และ เป็นการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ปี พ.ศ. 2558 โดยกำหนดขอบเขตศึกษาเฉพาะ การจัดการเรียนรู้ที่บูรณาการด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็น หนึ่งในขอบข่ายเนื้อหาของโครงการนี้ ตามเป้าหมาย ที่ต้องการตอบสนองต่อนโยบายในการสร้างความรู้ ความเข้าใจและความตระหนักต่อเยาวชนในประเด็น สำคัญของโลก และเป็นหนึ่งในวาระสำคัญของประชาคม อาเซียน โดยวิเคราะห์ (1) การออกแบบนโยบายและ โครงการเพื่อขับเคลื่อนการศึกษาสู่ประชาคมอาเซียน (2) การดำเนินการและผลการปฏิบัติด้านสิ่งแวดล้อมของ โรงเรียนในโครงการ และ (3) แนวปฏิบัติที่ดีของโรงเรียน ในการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจและการตระหนักถึง คุณค่าของสิ่งแวดล้อม

การทบทวนวรรณกรรม

1. การนํานโยบายด้านการศีกษาไปปฏิบัติและผลการปฏิบัติ

การนํานโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) มีแนวคิดวิธีดำเนินการหลายแนวทาง ได้แก่ การปฏิบัติตามแนวคิดแบบบนลงล่าง (Top – down perspective) การปฏิบัติตามแนวคิดแบบล่างขึ้นบน (Bottom – up perspective) และการปฏิบัตินโยบายตามแนวคิดรุ่นที่สาม (Third generation policy implementation perspective) ซึ่งเป็นการรวมแนวคิดแบบบนลงล่างและล่างขึ้นบนเข้าไว้ด้วยกัน ทำให้การดำเนินงานมีความเป็นระบบมากกว่าอีกสองแนวทาง (Mugambwa, et al., 2018, pp. 214-219) สำหรับการนํานโยบายด้านการศีกษาไปปฏิบัติ (Education policy implementation) องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development-OECD, 2018, p. 2) นิยามว่าเป็นกระบวนการที่มีเป้าหมายเพื่อปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์ต่างๆ ของนโยบายอันเฉพาะเจาะจงไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการศีกษา ขณะที่ Viennet and Pont (2017, p. 10) อธิบายว่าเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงอย่างมีความหมายและหลากหลายทิศทาง มีวัตถุประสงค์เพื่อนํานโยบายอันเฉพาะเจาะจงไปสู่การลงมือปฏิบัติ และอาจส่งผลกระทบต่อระบบการศีกษาในหลายระดับ ทั้งนี้ 1) มีวัตถุประสงค์ในขอบเขตที่ว่ากระบวนการดังกล่าวคาดว่าจะเปลี่ยนแปลงการศีกษาตามวัตถุประสงค์นโยบาย 2) มีหลากหลายทิศทาง เนื่องจากการนํานโยบายไปปฏิบัติอาจได้รับอิทธิพลจากหลายตัวแสดงในส่วนต่างๆ ของระบบการศีกษา ไม่ว่าจะเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ ผู้นำไปปฏิบัติ อาทิ ผู้บริหารในระดับต่างๆ องค์การอิสระ และผู้ที่ทำงานในโรงเรียน (เช่น ครูใหญ่ ครูผู้สอน) และ 3) เป็นการปรับให้เข้ากับบริบท

ที่สถาบันต่างๆ ตลอดจนผลกระทบและแนวโน้มของสังคม เช่น วัฒนธรรม ประชากรศาสตร์ การเมือง และเศรษฐกิจ ที่กระทบกับระบบการศีกษาและวิถีทางที่นโยบายถูกกำหนดรูปร่างและแปรเปลี่ยนในภาคการศีกษา ส่วน Education Grantmakers Institute (2011, p. 4) เสนอว่าการนํานโยบายไปปฏิบัติคือความพยายามต่อเนื่องของผู้พิจารณาการให้ทุนหน่วยงานระดับประเทศ รัฐและท้องถิ่น ผู้บริหาร ผู้นำโรงเรียนและครู ในการแปรเปลี่ยนนโยบายการศีกษาไปสู่ขั้นตอนต่อไปอย่างเป็นรูปธรรม อันนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ได้รับการพัฒนาสำหรับนักเรียน

ทั้งนี้ Honig (2006, pp.14-19) ได้เสนอว่านโยบายการศีกษาเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ ภายใต้มิติการออกแบบนโยบาย (Policy design) ผู้ปฏิบัติ (Policy implementers) และสถานที่ปฏิบัติการ (Places/ Operational units) และอธิบายว่าปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างไรและทำไมจึงเป็นเช่นนั้น ซึ่ง Viennet and Pont (2017, pp. 6 -7) นำเสนอกรอบการนํานโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพไว้ ดังนี้ 1) การออกแบบนโยบายอย่างชาญฉลาด (Smart policy design) มีเหตุผลและเป็นไปได้ในการปฏิบัติ ตลอดจนสามารถปรับให้เข้ากับบริบท 2) การมีส่วนร่วมอย่างครอบคลุมของผู้มีส่วนได้เสีย (Inclusive stakeholder engagement) 3) บริบททางสถาบัน นโยบาย และสังคมที่มีส่วนช่วย (Conducive institutional, policy and societal context) เป็นการเห็นคุณค่าในอิทธิพลของสภาพแวดล้อมนโยบายที่มีอยู่ สภาพแวดล้อมในระบบจัดการศีกษาและสถาบัน ตลอดจนบริบทภายนอกด้วย และ 4) ยุทธศาสตร์การนำไปปฏิบัติที่สอดคล้อง (Coherent implementation strategy) เป็นรูปธรรมที่รวบรวมปัจจัยทั้งหมดเข้าไว้ด้วยกันในแนวทางที่สอดคล้องกัน

2. การขับเคลื่อนนโยบายด้านการศึกษาสู่ประชาคมอาเซียน และโครงการโรงเรียนคู่พัฒนาไทย-อินโดนีเซีย

การสร้างความพร้อมด้านการศึกษาเพื่อรองรับความเป็นประชาคมอาเซียนเป็นประเด็นสำคัญยิ่งที่จะสร้างทรัพยากรมนุษย์ของคนในชาติให้ก้าวทันความเปลี่ยนแปลง และปรับตัวให้ทันกับสังคมอาเซียนได้อย่างมีคุณภาพ โดยรัฐบาลได้ขับเคลื่อนพัฒนาการศึกษาในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนผ่านการจัดกิจกรรมสร้างความรู้ความเข้าใจ และความตระหนักเกี่ยวกับประชาคมอาเซียนให้แก่ครู นักเรียน ผู้ปกครอง และประชาชน รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือและกระชับความสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชียมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในการขับเคลื่อนในโรงเรียนสู่ประชาคมอาเซียน สพฐ. ได้ดำเนินโครงการต่างๆ (กระทรวงศึกษาธิการ สำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา, 2555ข, น. 45-48) ได้แก่ แผนงาน Spirit of ASEAN มี 3 โครงการ คือ Sister School 30 โรงเรียน Buffer School 24 โรงเรียน และ ASEAN Focus School 14 โรงเรียน โครงการอื่นๆ ได้แก่ ASEAN Learning School 163 โรงเรียน โครงการ Education Hub 14 โรงเรียน และโครงการโรงเรียนคู่พัฒนาไทย-อินโดนีเซีย 23 โรงเรียน

สำหรับโครงการโรงเรียนคู่พัฒนาไทย-อินโดนีเซีย สำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา (2555ก, น. 76-91) ได้บันทึกข้อมูลเกี่ยวกับโครงการไว้ว่า โครงการโรงเรียนคู่พัฒนาระหว่างโรงเรียนมัธยมศึกษาของประเทศไทยและสาธารณรัฐอินโดนีเซีย (School Partnership Program between Secondary Schools in Thailand and Indonesia) เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 โดย สพฐ. ร่วมกับศูนย์ภูมิภาคว่าด้วยการศึกษาแบบเปิดของซีมีโอ (SEAMEO Regional Open Learning Center: SEAMOLEC) มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความร่วมมือด้านการศึกษาและพัฒนาคุณภาพการศึกษาผ่านการเรียนรู้ร่วมกันด้วย

อิเล็กทรอนิกส์ (E-Learning) และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ความรู้ วัฒนธรรม และค่านิยมระหว่างกันด้วยวิธีการที่หลากหลาย โดยคัดเลือกโรงเรียนมัธยมศึกษาเข้าร่วมโครงการ จำนวน 23 โรงเรียน ซึ่งเป็นโรงเรียนที่จัดการเรียนรู้เพื่อส่งเสริมและปลูกฝังให้ผู้เรียนเกิดความรู้ความเข้าใจ และปลูกฝังค่านิยมที่ดีเกี่ยวกับประเด็นสำคัญของอาเซียน และเป็นการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนปี พ.ศ. 2558

โครงการมีที่มาจากกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดกรอบความร่วมมือและกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคเอเชียเพื่อการพัฒนาในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการศึกษา ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการขับเคลื่อนความเจริญรุ่งเรืองของประเทศไทยและภูมิภาคอาเซียน และคณะกรรมการการศึกษาฯ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการเตรียมความพร้อมด้านการศึกษาเพื่อการก้าวสู่ประชาคมอาเซียน โดยจัดประชุมติดตามเรื่องดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง มีการศึกษาดูงานด้านการศึกษา ณ ประเทศอินโดนีเซีย และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ SEAMOLEC จึงได้สรุปเป็นแนวคิดร่วมกันว่าจะมีการประสานความร่วมมือเพื่อส่งเสริมบทบาทและพัฒนาความร่วมมือด้านการศึกษาระหว่างประเทศอาเซียนในการสร้างทรัพยากรมนุษย์ในอาเซียนให้มีศักยภาพ และสร้างความเจริญรุ่งเรืองร่วมกันในภูมิภาคสอดคล้องกับกฎบัตรอาเซียนและนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อนบ้านในทุกมิติและทุกระดับ และให้ สพฐ. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ประสานความร่วมมือระหว่าง SEAMOLEC กับประเทศไทย

เพื่อสนับสนุนการดำเนินโครงการ สพฐ. ได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการขึ้นครั้งแรกในปลายเดือนมกราคม พ.ศ. 2554 ให้เป็นเวทีสำหรับผู้บริหารสถานศึกษา และครูของทั้งสองประเทศได้พบปะ ปรึกษาหารือ

แลกเปลี่ยนเรียนรู้ จัดทำข้อตกลงและแผนปฏิบัติการ สำหรับดำเนินโครงการ เวทีดังกล่าวมีการชี้แจงความเป็น มาและความร่วมมือในการดำเนินโครงการ การรวบรวม ความรู้และแนวคิดใหม่ของกิจกรรมที่จะนำไปใช้ใน โครงการ การอภิปรายเกี่ยวกับบันทึกความเข้าใจ และขอบข่ายการดำเนินงาน การเชื่อมหลักสูตรและ พัฒนาความร่วมมือในแผนปฏิบัติการ (Action Plan) การลงนามในบันทึกความเข้าใจของโรงเรียนที่เข้าร่วม โครงการฯ และการศึกษาดูงานโรงเรียนคู่พัฒนาฯ หลังจากนั้น ผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติในส่วนกลาง คือ SEAMOLEC และ สพฐ. ได้จัดประชุมอบรมเชิง ปฏิบัติการอีกหลายครั้งให้กับผู้บริหารสถานศึกษาและ ครูผู้รับผิดชอบซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติโดยตรงจากทั้งฝ่ายไทย และอินโดนีเซียเพื่อร่วมกันกำหนดขอบข่ายและกิจกรรม ความร่วมมือระหว่างกัน

ทั้งนี้ ขอบข่ายเนื้อหาและกิจกรรมของโครงการ ได้แก่ 1) การบูรณาการ เรื่อง คุณค่าของการใช้น้ำสะอาด (Human Values-Based Water) สุขาภิบาล (Sanitation) และสุขศึกษา (Hygiene Education) หรือ HVWSHE และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) เช่นภาวะโลกร้อน (Global Warming) การสูญพันธุ์ของพืชและสัตว์ (Species Loss) สภาวะการขาดแคลนน้ำ (Water Scarcity) และการเพิ่มของจำนวนประชากร (Population Growth) 2) การเรียนรู้ภาษาอินโดนีเซีย-ภาษาไทย ผ่านระบบ SEA-Edu Net System และ 3) การเรียนรู้เกี่ยวกับ ค่านิยมร่วม (Common Values) และความเท่าเทียมทางเพศ (Gender Sensitivity) เพื่อเตรียมเยาวชนไทย ให้เป็นสมาชิกที่ดีของประชาคมอาเซียน

ระเบียบวิธีวิจัย

โครงการวิจัยนี้ใช้วิธีวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methods Research: MMR) ระหว่างการวิจัยเชิง ปริมาณ (Quantitative Research) ด้วยการสำรวจ

(Survey research) แบบสอบถามการรับรู้และความคิด เห็นเกี่ยวกับการดำเนินโครงการ และการวิจัยเชิง คุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการสัมภาษณ์ เชิงลึก (In-Depth Interview) ร่วมกับการเยี่ยมชม โรงเรียนและสังเกตการณ์ (School visit and Observation) โดยประยุกต์ใช้แบบแผนการวิจัย ผสมผสานแบบขั้นตอนเชิงอธิบาย (Explanatory Sequential Design) (Creswell, 2015, p. 6)

1) ขั้นการสำรวจ หน่วยของการศึกษาคือโรงเรียน ที่เข้าร่วมโครงการจำนวน 23 โรง ผู้ตอบแบบสอบถาม ใช้วิธีการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน ครูผู้รับผิดชอบ โครงการ และผู้มีส่วนได้เสียจากโครงการ (เช่นกรรมการ สถานศึกษาหรือกลุ่มอื่น) โดยกำหนดโรงเรียนละ 1-3 คน ดังนั้นจำนวนแบบสอบถามที่คาดหวังอยู่ระหว่าง 23-69 ฉบับ ได้รับแบบสอบถามตอบกลับ 21 โรงเรียน (ร้อยละ 91.30) ผู้ตอบจำนวน 45 คน (ร้อยละ 65.22)

แบบสอบถามมีลักษณะแบบเติมคำ ตรวจสอบ รายการ มาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ (5 = มากที่สุด, 4 = มาก, 3 = ปานกลาง, 2 = น้อย และ 1 = น้อยที่สุด) และแบบปลายเปิด (open-ended question) มีการพัฒนาเครื่องมือตามขั้นตอน ได้แก่ การทบทวน บรรณกรรม การสร้างข้อคำถาม การตรวจสอบ ความเที่ยงตรงของเนื้อหา (Content Validity) โดยผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายและการศึกษา และ การปฏิบัติ จำนวน 3 ท่าน แล้วนำมาหาค่า IOC (Index of Congruence) และมีการปรับปรุงเพิ่มเติมให้ เหมาะสมและมีความถูกต้องมากยิ่งขึ้นก่อนนำไปใช้

การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ การประมวลผล ข้อมูลใช้สถิติบรรยาย คือค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ด้วยโปรแกรม SPSS แล้วนำเสนอข้อมูลด้วยแผนภูมิ การกำหนดเกณฑ์ในการแปลความหมายของค่าเฉลี่ย

จะแบ่งช่วงชั้นที่เท่ากัน ดังแสดงด้านล่างนี้ ส่วนข้อมูลจากแบบสอบถามปลายเปิดใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Contents Analysis) สรุปและจัดกลุ่มประเด็นที่มีความคล้ายคลึงกัน

- 4.51 – 5.00 หมายถึง ระดับมากที่สุด
- 3.51 – 4.50 หมายถึง ระดับมาก
- 2.51 – 3.50 หมายถึง ระดับปานกลาง
- 1.51 – 2.50 หมายถึง ระดับน้อย
- 0.01 – 1.50 หมายถึง ระดับน้อยที่สุด

2) ขั้นการวิจัยเชิงคุณภาพ แบ่งเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) และการเยี่ยมชม

ตารางที่ 1 ข้อมูลของผู้ให้สัมภาษณ์

หน่วยงาน*	ตำแหน่ง/ความเกี่ยวข้อง	วันที่สัมภาษณ์	หมายเหตุ
SEAMEO Secretariat Bangkok	Deputy Director for Administration & Communication	August 9, 2021	หน่วยงานแม่ของ SEAMOLEC สนับสนุนโครงการในระดับนโยบาย
SEAMEO-SEAMOLEC Jakarta	Program Director	July 19, 2021	เป็นหุ้นส่วนดำเนินโครงการกับ สพฐ.
กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ	นักการทูต กองสังคมและวัฒนธรรม	26 พฤศจิกายน 64	สำนักงานเลขาธิการอาเซียนแห่งชาติ
สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	ผู้อำนวยการ สำนักความสัมพันธ์ต่างประเทศ	8 ธันวาคม 64	หน่วยนโยบายและสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศ ด้านการศึกษา
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 1	ศึกษานิเทศก์ ผู้ติดตาม และให้คำปรึกษาการดำเนินโครงการ	9 กันยายน 64	ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะทำงาน ขับเคลื่อนโครงการพัฒนาโรงเรียนสู่ประชาคมอาเซียนของ สพฐ.
โรงเรียน 1	ครูผู้รับผิดชอบโครงการ ตั้งแต่เริ่มแรก	29 กรกฎาคม 64	ปัจจุบันเป็นผู้อำนวยการโรงเรียน
โรงเรียน 2	ครูผู้รับผิดชอบโครงการ ตั้งแต่เริ่มแรก	23 สิงหาคม 64	ปัจจุบันเป็นรองผู้อำนวยการโรงเรียน ฝ่ายวิชาการ
โรงเรียน 3	ครูผู้รับผิดชอบโครงการอาเซียน ในภาพรวมตั้งแต่เริ่มแรก	28 สิงหาคม 64	ตำแหน่งเลขานุการศูนย์อาเซียนศึกษา ของโรงเรียน
โรงเรียน 3	ครูรับผิดชอบโครงการโรงเรียนคู่พัฒนาไทย-อินโดนีเซีย	28 สิงหาคม 64	ผู้ช่วยเลขานุการศูนย์ฯ และเป็นผู้สอน ภาษาอินโดนีเซีย และสิ่งแวดล้อมศึกษา

*สงวนนาม

โรงเรียนและสังเกตการณ์ (School visit and observation) โดยผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์คือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เกี่ยวข้องกับโครงการโรงเรียนคู่พัฒนา ไทย-อินโดนีเซีย ใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 9 ราย ทั้งในส่วนกลางและผู้ปฏิบัติในพื้นที่จากโรงเรียนที่มีผลการปฏิบัติโครงการที่โดดเด่นในภาคเหนือและภาคใต้ และใช้ระยะเวลาสัมภาษณ์รายละเอียดประมาณ 60 นาที เครื่องมือที่ใช้คือแนวคำถามสัมภาษณ์หรือแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) ข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์แสดงในตารางที่ 1

สำหรับการเยี่ยมชมโรงเรียนในโครงการและการสังเกต ได้ลงพื้นที่ศึกษากลุ่มโรงเรียนในภาคใต้มีทั้งหมด 7 โรงเรียน เก็บข้อมูลระหว่างวันที่ 14-18 มีนาคม พ.ศ. 2564

ดังแสดงในตารางที่ 2 ซึ่งคณะนักวิจัยต้องประสบปัญหาจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ทำให้กำหนดการศึกษาโรงเรียนในพื้นที่อื่นต้องระงับไป

ตารางที่ 2 รายนามกลุ่มโรงเรียนในภาคใต้ที่มีการศึกษาเยี่ยมชมในพื้นที่

จังหวัด	โรงเรียน
นครศรีธรรมราช	1) โรงเรียนเมืองนครศรีธรรมราช 2) โรงเรียนกัลยาณีนครศรีธรรมราช 3) โรงเรียนเฉลิมพระเกียรติ สมเด็จพระศรีนครินทร์
ภูเก็ต	4) โรงเรียนสตรีภูเก็ต
พังงา	5) โรงเรียนดีบุกพังงาวิทยายน
ยะลา	6) โรงเรียนเบตง “วีระราษฎร์ประสาน” (เก็บไม่ทันตามกำหนดการ แต่โทรศัพท์สัมภาษณ์ภายหลัง)
สงขลา	7) โรงเรียนมหาวชิราวุธ จ.สงขลา ในพระอุปถัมภ์ฯ

อย่างไรก็ตาม การเก็บรวบรวมข้อมูลวิจัยมีข้อจำกัดเนื่องจากอยู่ในช่วงสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ทำให้ไม่สามารถลงพื้นที่ภาคสนามเก็บข้อมูลเชิงลึกได้ตามแผนการวิจัย ผู้วิจัยจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนวิธีการเก็บข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบออนไลน์ผ่านโปรแกรม Zoom และการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์เพิ่มเติมจากโรงเรียนที่มีกำหนดการศึกษาในพื้นที่ ส่วนการเก็บข้อมูลแบบสอบถามใช้วิธีการส่งทางไปรษณีย์ และการส่งทางอีเมลหรือไลน์ ซึ่งพบว่ามีความยุ่งยากในการได้รับการตอบกลับ เนื่องจากครูต้องสอนออนไลน์จากที่บ้าน ไม่ได้ทำงานในโรงเรียน ซึ่งโครงการวิจัยไม่รับแบบสอบถามกลับคืนบางโรงเรียน (2 แห่ง)

ผลการศึกษาและอภิปราย

1. การออกแบบนโยบายและโครงการเพื่อขับเคลื่อนการศึกษาสู่ประชาคมอาเซียน

ผลการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติในขั้นตอนแรกคือการออกแบบนโยบาย พบว่า โครงการโรงเรียนคู่พัฒนาไทย-อินโดนีเซีย ได้เพิ่มเติมขยายเนื้อหาที่มีวาระมุ่งส่งเสริมการจัดการเรียนรู้และกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อตอบสนองประเด็นข้อกังวลในกระแสโลกและประชาคมอาเซียน (รวมถึงประเด็นค่านิยมร่วมและความเท่าเทียมทางเพศ) ซึ่งแตกต่างจากโครงการอื่นๆ ภายใต้นโยบายเดียวกันที่ยังคงเน้นส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภาษาและวัฒนธรรมของประเทศสมาชิกในประชาคมอาเซียน จึงนับได้ว่าโครงการนี้ได้บุกเบิกหรือเป็นโครงการที่มีความริเริ่มใหม่ซึ่งขยายขยายเนื้อหาที่กว้างขวางออกไปตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก ที่ไม่ได้จำเพาะอยู่แค่ในภูมิภาคอาเซียน เนื่องจากเป็นผลกระทบที่เกิดกับทุกภูมิภาค

ทั้งนี้ โครงการต่างๆ ภายใต้นโยบายขับเคลื่อนโรงเรียนสู่ประชาคมอาเซียนมีลักษณะร่วมกันดังสรุปในตารางที่ 3 ซึ่งมีแนวคิดเช่นการสร้างความรู้ความเข้าใจและความตระหนักถึงการอยู่ร่วมกันในชุมชนที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมเพื่อส่งเสริมความมั่นคงในภูมิภาคอาเซียน และการเรียนการสอนภาษาท้องถิ่นของประเทศสมาชิกอาเซียนในโรงเรียน (ASEAN Secretariat, 2009, pp. 2-3) การใช้ประโยชน์จาก ICT และการตระหนักถึงการอยู่ร่วมกันในสังคมภูมิภาคและสังคมโลก เหล่านี้เป็นความมุ่งมั่นและข้อผูกพันของประเทศสมาชิกที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านการศึกษาเพื่อให้เกิดประชาคมที่มีการเคลื่อนไหวและ

มีความเชื่อมโยงกัน (ASEAN Secretariat, 2012, pp. 11-13; 2016, pp. 18-20) ส่วนจุดเน้นที่แตกต่างกันของโครงการคือการจัดการเรียนการสอนภาษาอาเซียนตามบริบทพื้นที่ เช่น โครงการ Buffer School จัดการเรียนการสอนภาษาของประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดต่อกัน เป็นต้น ซึ่งการกำหนดนโยบายและออกแบบเป้าหมายนี้ได้สะท้อนถึงความคาดหวังของไทยที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านการศึกษาเพื่อตอบสนองให้เกิดประชาคมที่มีพลวัตและมีความเชื่อมโยงกันของประชาชนตามกรอบแนวคิดของประชาคมอาเซียน (Ampa & Ke, 2019, pp. 239-240)

ตารางที่ 3 การออกแบบกรอบแนวคิดการปฏิบัติในการขับเคลื่อนโรงเรียนสู่ประชาคมอาเซียน

แนวปฏิบัติระยะเริ่มแรก	แนวปฏิบัติระยะถัดไป
เตรียมการและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้พร้อม	สานต่อพันธกิจความร่วมมือสู่ประชาคมอาเซียน
1. จัดตั้งศูนย์อาเซียนศึกษา 2. จัดการเรียนการสอนเน้นภาษาอังกฤษและภาษาประเทศอาเซียน 3. พัฒนาหลักสูตรเกี่ยวกับอาเซียน 4. สนับสนุนการใช้ ICT ในการเรียนการสอน 5. ส่งเสริมบรรยากาศสังคมพหุวัฒนธรรม	1. สร้างความร่วมมือด้านการศึกษากับอาเซียนและภูมิภาคเอเชีย 2. ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศในภูมิภาคเอเชีย 3. การปรับตัวในศตวรรษที่ 21 และบริบทโลก

จุดเด่นของโครงการโรงเรียนคู่พัฒนาไทย-อินโดนีเซีย ซึ่งไทยได้ริเริ่มต่อจากโครงการอื่นๆ ในการขับเคลื่อนโรงเรียนสู่ประชาคมอาเซียน นับได้ว่ามีพัฒนาการของความก้าวหน้าในการออกแบบโครงการเพื่อตอบสนองนโยบาย กล่าวคือโครงการมีลักษณะสำคัญบนฐานแนวคิดของนโยบาย 2 ประการ คือ

1) ความริเริ่มในการร่วมมือกับหน่วยงานระหว่างประเทศคือ SEAMOLEC โดยได้ร่วมกันกำหนดและออกแบบนโยบาย ซึ่งนับเป็นจุดแตกต่างจากโครงการอื่นๆ ที่ดำเนินการโดย สพฐ. ฝ่ายเดียว โดย SEAMOLEC

มีพันธกิจและความเชี่ยวชาญที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของนโยบายนี้ (SEAMEO-SEAMOLEC, 2021, online) ในประเด็น “สนับสนุนการใช้ ICT ในการเรียนการสอน” และการที่ SEAMOLEC เป็นองค์กรระหว่างประเทศและมีสำนักงานอยู่ในประเทศอินโดนีเซีย จึงทำให้สามารถตอบสนองในเป้าหมายประเด็น “จัดการเรียนการสอนเน้นภาษาอังกฤษและภาษาประเทศอาเซียน” ซึ่งเป็นโอกาสที่ครูและนักเรียนของไทยได้ฝึกปฏิบัติการสื่อสารภาษาอังกฤษและภาษาบาฮาซาอินโดนีเซีย อันจะนำไปสู่การตอบสนองต่อประเด็นอื่น

ในทางอ้อมตามมา ทั้งการส่งเสริมบรรยากาศสังคม พหุวัฒนธรรม ส่งเสริมความร่วมมือและความสัมพันธ์ อันดีกับประเทศสมาชิกคืออินโดนีเซีย และประการ สำคัญที่ทำให้โครงการนี้มีจุดเด่นคือการเป็นหุ้นส่วนกับ SEAMOLEC ได้นำไปสู่การปฏิบัติของโครงการใน ประเด็น “การปรับตัวในศตวรรษที่ 21 และบริบทโลก” ซึ่งก็คือการบรรจวาระเนื้อหาที่ตอบสนองต่อแนวทาง และข้อกังวลของประชาคมโลก ดังจะได้กล่าวในข้อถัดไป

2) โครงการได้ริเริ่มขยายขอบข่ายเนื้อหาจัดการเรียน รู้ในหลักสูตรที่เพิ่มเติมจากประเด็น “พัฒนาหลักสูตร เกี่ยวกับอาเซียน” ที่โครงการอื่นๆ ในนโยบายนี้ส่วนใหญ่ เน้นเพียงการเรียนรู้ภาษาและวัฒนธรรมของแต่ละ ประเทศสมาชิกตามบริบทและความเป็นไปได้ของ โรงเรียน แต่โครงการโรงเรียนคู่พัฒนาไทย-อินโดนีเซีย ได้ออกแบบนโยบายไปสู่ประเด็นเนื้อหาที่กว้างขวางขึ้น เพื่อตอบสนองต่อการเป็นพลเมืองอาเซียนและพลเมือง โลก “การปรับตัวในศตวรรษที่ 21 และบริบทโลก” จึงถูกนำมาพิจารณาซึ่งเนื้อหาสำคัญที่ปรากฏในโครงการ คือ (1) การจัดกิจกรรมการเรียนรู้ให้แก่นักเรียนใน การบูรณาการเนื้อหา เรื่อง คุณค่าของการใช้น้ำสะอาด (Human Values-Based Water) สุขาภิบาล (Sanitation) และสุขอนามัย (Hygiene) หรือ HWWSHE และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ซึ่งเป็นแผนการเรียนรู้ที่พัฒนาขึ้นโดย SEAMEO, SEAMOLEC และ UN Habitat และ (2) การจัดกิจกรรมการเรียนรู้เรื่องค่านิยมร่วม (Common Values) และความเท่าเทียมทางเพศ (Gender Sensitivity)

วาระด้านสิ่งแวดล้อมได้รับความสำคัญในประชาคม โลกซึ่งปรากฏอยู่ในเวทีสำคัญต่างๆ โดยเฉพาะเป้าหมาย การพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) (UNESCO, 2017, p. 6) ซึ่งเชื่อมโยงไปสู่การศึกษาที่ได้บรรจุปฏิญญาอินซอนและ กรอบปฏิบัติการด้านการศึกษาปี 2030 (Education 2030 Incheon Declaration and Framework for

Action) (UNESCO, et al., 2016, pp. 5-8) ที่กำหนด วิสัยทัศน์ใหม่ของการศึกษาอีก 15 ปีข้างหน้าโดย การมองการศึกษาให้กว้างไกลออกไปจากบริบท การพัฒนาในปัจจุบัน และความสัมพันธ์ของ การตอบสนองการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มุ่งการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองโลก (Global Citizenship Education) และการศึกษาเพื่อการพัฒนา ที่ยั่งยืน (Education for Sustainable Development) ที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม ร่วมด้วย ทั้งนี้ ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมถูกผนวกกรวม บนวิสัยทัศน์การพัฒนาแบบองค์รวม ประเด็นสำคัญที่ถูก กล่าวถึงคือการกำหนดนโยบายและโครงการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการปฏิรูปหลักสูตรการเรียนการสอน เช่น การบรรจุประเด็นความเชื่อมโยงทางสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์ และภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นต้น

ในระดับภูมิภาคคือประชาคมอาเซียน แผนงาน ประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint: ASCC) (ASEAN Secretariat, 2009, pp. 14-20; 2016, pp. 10-11) ได้กล่าวถึงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และความยั่งยืน ด้านสิ่งแวดล้อมบนแนวคิดพื้นฐานเพื่อความเป็นอยู่และ คุณภาพชีวิตที่ดี ในสาระกระบวนการเปลี่ยนแปลงของ โลกได้ระบุการบูรณาการด้านการศึกษาเพื่อสร้างสังคม แห่งการเรียนรู้ และสร้างความตระหนักให้เด็กและ เยาวชนซึ่งจะเป็นกำลังทางสังคมในการเตรียมพร้อมต่อ สิ่งท้าทายต่างๆ ในภูมิภาค ซึ่งมีวาระการจัดการ สิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์และความยั่งยืน การเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ รวมถึง สิ่งแวดล้อมศึกษา ขณะที่ในหลักสูตรอาเซียน (ASEAN & SEAMEO, 2012 p. 255) ได้ระบุแนวทางการทำงาน ร่วมกันเพื่อความยั่งยืนในอนาคต เช่น การร่วมกันอย่าง สร้างสรรค์เพื่อบรรเทาหรือลดภัยพิบัติอย่างเข้มข้นและ ยืดหยุ่น มีแผนการร่วมในการเตรียมความพร้อมรับมือ จากภัยคุกคามจากการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมโลก

แม้ในแผนปฏิบัติการว่าด้วยการศึกษาอาเซียน (ASEAN Work Plan on Education) (ASEAN Secretariat, 2012, p. 8) ซึ่งประกอบด้วยยุทธศาสตร์พัฒนาการศึกษาต่างๆ ในประเด็นสิ่งแวดล้อมได้กล่าวถึงการส่งเสริมการสร้างความรู้ความเข้าใจ ความตระหนัก และข้อกังวล ประเด็นสิ่งแวดล้อมที่มีมากมาย ในสถานการณ์ปัจจุบัน โดยกำหนดให้บูรณาการเนื้อหาสิ่งแวดล้อมในหลักสูตรของโรงเรียน ทั้งนำเสนอการให้รางวัลโรงเรียนสีเขียว (ASEAN Green School) เพื่อกระตุ้นการปฏิบัติ

นอกจากนี้ ข้อมูลการสัมภาษณ์พบว่าโครงการโรงเรียนคู่พัฒนาไทย-อินโดนีเซีย มีการขับเคลื่อนกิจกรรมร่วม 3 ประการคือ “ความเท่าเทียมทางเพศ สุขอนามัย และการใส่ใจสิ่งแวดล้อม” สามแนวคิดนี้เกิดจากการประชุมเชิงปฏิบัติการของโรงเรียนในโครงการและมีการทำ MOU ระหว่างโรงเรียนใน 3 ประเด็นนี้ด้วย แต่ในด้านประสานงานยังคงไม่ประสบความสำเร็จจากอุปสรรคหลายอย่างคือ ความสามารถของครูในการสื่อสารภาษาอังกฤษและการใช้งาน ICT และช่วงเวลาในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนไม่ตรงกัน การติดต่อประสานงานดำเนินการผ่านอีเมล โทรศัพท์ และข้อความ (Chat) และในช่วงแรกมีการประสานงานผ่านองค์กรนานาชาติ บริติช เคานซิล ประเทศไทย (British Council Thailand) ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวกลางช่วยประสานงานกับโรงเรียนฝ่ายอินโดนีเซีย และ SEAMOLEC ได้พัฒนาเว็บไซต์เพื่อเป็นศูนย์กลางของการสื่อสารระหว่างกันของคณะทำงานในโรงเรียน

2. การดำเนินงานและผลการปฏิบัติการจัดการเรียนรู้ด้านสิ่งแวดล้อมของโรงเรียน

ข้อสังเกตสำคัญจากผลการปฏิบัติตามนโยบายของโรงเรียนนำร่องในโครงการ “โรงเรียนคู่พัฒนาไทย-อินโดนีเซีย” ในขอบข่ายเนื้อหาซึ่งมุ่งเน้นใน 3 ประเด็นพบว่า การจัดการเรียนรู้และส่งเสริมกิจกรรมด้าน

สิ่งแวดล้อมมีผลการปฏิบัติดีกว่าอีก 2 กิจกรรมในโครงการ ซึ่งจากผลการสำรวจด้วยแบบสอบถาม มีความสอดคล้องกับการสัมภาษณ์และการเยี่ยมชมโรงเรียนในภาคใต้ที่ได้สะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับวาระด้านสิ่งแวดล้อมและหลักฐานความกระตือรือร้นของโรงเรียน โดยได้ตอบสนองนโยบายด้วยการบูรณาการจัดการเรียนรู้ในหลักสูตรและการจัดกิจกรรมการณรงค์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในโรงเรียนหรือร่วมกับโรงเรียนเครือข่าย ทั้งได้ทำกิจกรรมร่วมกับชุมชนและหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม แม้ผลการปฏิบัติการจัดการเรียนรู้ด้านสิ่งแวดล้อมของโรงเรียนในโครงการจะมีค่าคะแนนเฉลี่ยสูงที่สุด แต่ก็พบว่ายังอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งโรงเรียนควรได้รับการส่งเสริมให้สามารถมีผลการปฏิบัติที่ดีขึ้นไปสู่ระดับดีหรือดีมาก รายละเอียดผลการศึกษาดังต่อไปนี้

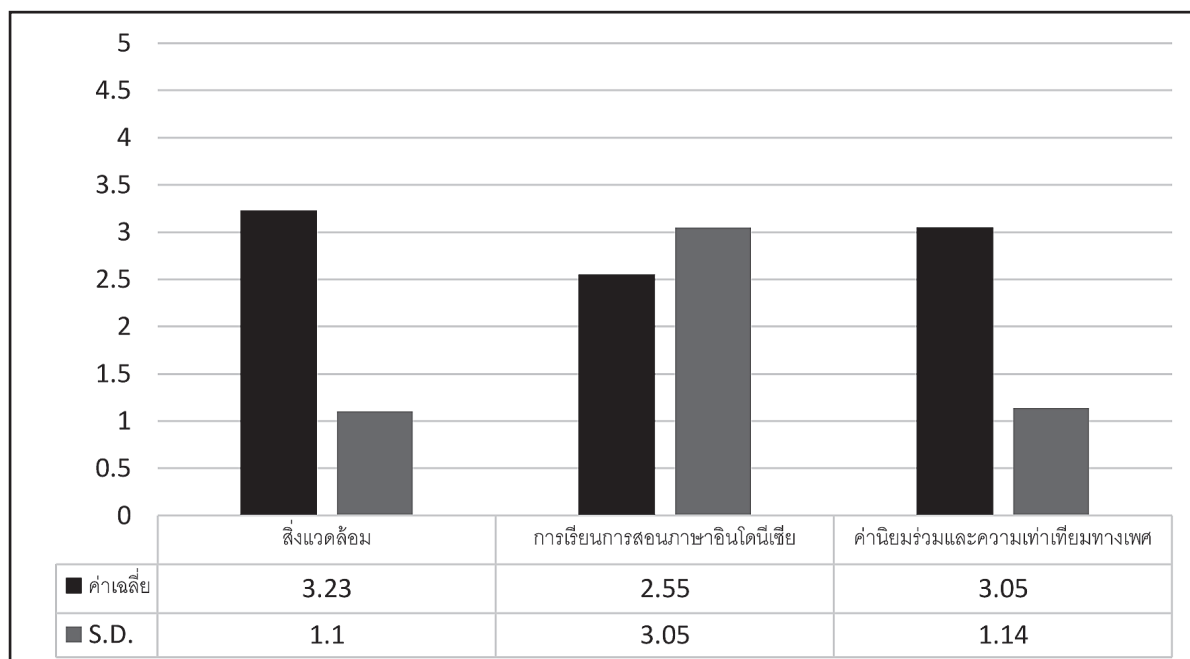
ผลการสำรวจจากแบบสอบถามการรับรู้และความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินโครงการโรงเรียนคู่พัฒนาไทย-อินโดนีเซีย ข้อมูลทั่วไปพบว่า เป็นเพศหญิง (62.2%) มากกว่าเพศชาย (37.8%) ส่วนใหญ่มีอายุอยู่ระหว่าง 31-40 ปี (40%) รองลงมา อายุระหว่าง 51-60 ปี (33.3%) และ 41-50 ปี (22.2%) ส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาสูงสุดคือปริญญาโท (60%) และปริญญาตรี (28.9%) ส่วนใหญ่เป็นครู (66.7%) รองผู้อำนวยการโรงเรียน (15.6%) และผู้อำนวยการโรงเรียน (8.9%) บทบาทความรับผิดชอบเกี่ยวกับโครงการ ส่วนใหญ่เป็นผู้ดูแลศูนย์อาเซียนหรือมีหน้าที่รับผิดชอบโครงการอาเซียน (24.4%) และเป็นฝ่ายบริหาร (11.1%) นอกจากนี้ ยังมีครูฝ่ายต่างประเทศ ครูผู้สอนสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา สอนวิชาอาเซียน ผู้ที่มีหน้าที่ดูแลกำกับ ติดตาม และส่งเสริมสนับสนุน ซึ่งส่วนใหญ่มีส่วนร่วมกับการดำเนินโครงการตั้งแต่เริ่มต้น (40%)

ผลการวิเคราะห์การจัดการเรียนรู้ตามขอบข่ายเนื้อหาของโครงการ 3 ด้าน พบว่า ในภาพรวมผู้ตอบ

แบบสอบถามมีความเห็นว่าการจัดการเรียนรู้ในระดับ ปานกลาง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบแล้วพบว่ากิจกรรมการเรียนรู้ด้านสิ่งแวดล้อมมีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาคือ

กิจกรรมการเรียนรู้เรื่องค่านิยมร่วมและความเท่าเทียมทางเพศ และกิจกรรมการเรียนรู้ภาษาอินโดนีเซีย ดังแสดงในแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1 ค่าเฉลี่ยระดับการรับรู้และความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการจัดกิจกรรมตามขอบข่ายเนื้อหาของโครงการ โรงเรียนคู่พัฒนาไทย-อินโดนีเซีย



ดังข้อมูลจะเห็นว่าการจัดการเรียนรู้ด้านสิ่งแวดล้อมมีคะแนนเฉลี่ยมากกว่าด้านอื่น อาจเนื่องมาจากสถานการณ์ในประเทศไทยได้เป็นที่ยอมรับกันว่าสิ่งแวดล้อมเริ่มเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งได้ตระหนักและเตรียมการรับมือและป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้น โดยในระดับประเทศได้มีนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 และต่อเนื่องในฉบับ พ.ศ. 2560-2579 ซึ่งมีมาตรการส่งเสริมการจัดการจัดการศึกษาเรื่องสิ่งแวดล้อมและการเป็นพลเมืองโลกในการศึกษาขั้นพื้นฐาน การปลูกฝังเยาวชนให้มีความรู้ความเข้าใจต่อประเด็นสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เชื่อมโยงกับสภาพปัญหาท้องถิ่นและประเด็นสิ่งแวดล้อมระดับโลก รวมทั้งจัดทำมาตรฐานโรงเรียนที่เป็นมิตรกับ

สิ่งแวดล้อม เช่น “หลักสูตรโรงเรียนสีเขียว” (Green School) และโรงเรียนอีโคสคูล (Eco-School) ให้เป็นเครือข่ายขยายผล (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2561, น. 137-140) ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าการส่งเสริมด้านสิ่งแวดล้อมในโรงเรียนได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่มีนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศฉบับแรก ทำให้สังคมเกิดความตระหนักและตื่นตัวต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังเห็นได้จากกิจกรรมแพร่หลายในวงกว้างรวมถึงในสถานศึกษา โดยเฉพาะการรณรงค์เยาวชนกับการใส่ใจสิ่งแวดล้อมหรือเยาวชนรักษ์สิ่งแวดล้อม และการเคลื่อนไหวของเยาวชนระดับโลกด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเกรต้า ธันเบิร์ก (Greta Thunberg) ที่ริเริ่มกลุ่มเคลื่อนไหว “การนัดหยุดเรียน

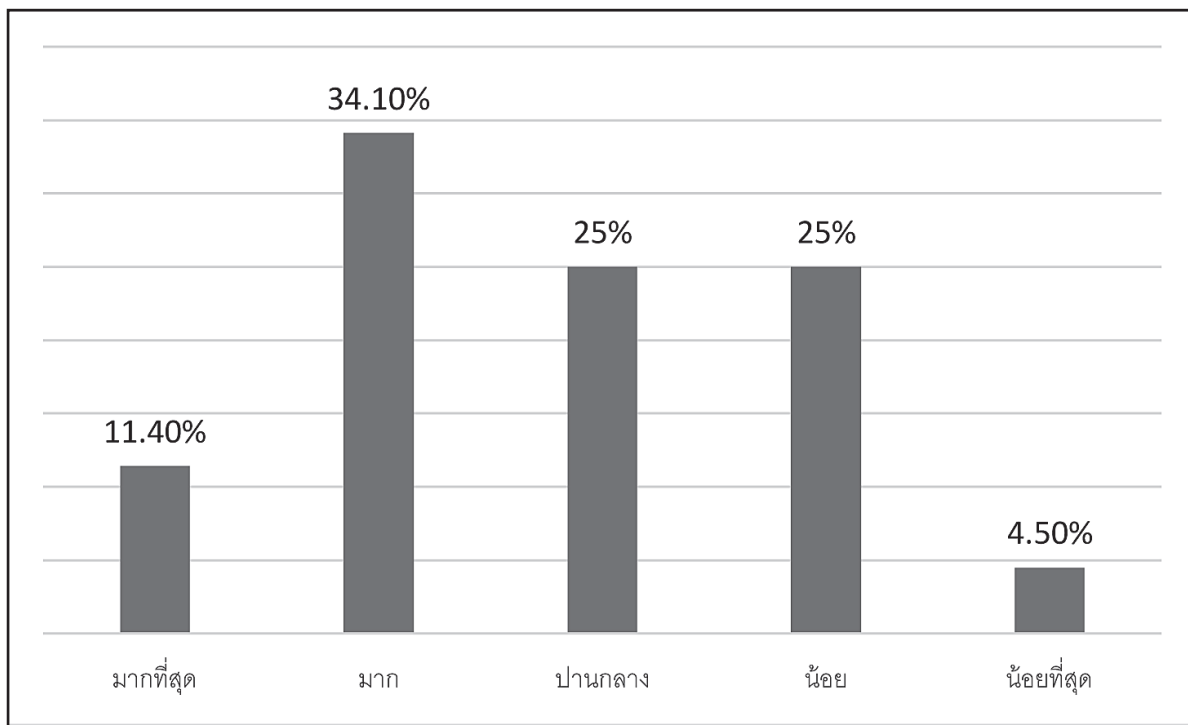
เพื่อภูมิอากาศ (School Strike for Climate)” (Kraemer, 2021, online) เป็นต้น ประกอบกับการเยี่ยมกลุ่มโรงเรียนภาคใต้และการสังเกตพบว่ามีหลายโรงเรียนที่กระตือรือร้นริเริ่มโครงการด้านสิ่งแวดล้อม มีการบูรณาการกิจกรรมต่างๆ ของโครงการดังเช่นการให้ครูชาวอินโดนีเซียสอนวิชาสิ่งแวดล้อมศึกษาในโรงเรียน การออกแบบโรงเรียนสีเขียวโดยปรับภูมิทัศน์และลานกิจกรรมอย่างกลมกลืนกับป่าไม้ รวมถึงการจัดค่ายสิ่งแวดล้อมและอื่นๆ เป็นต้น ทั้งนี้แรงผลักดันหนึ่งที่ทำให้การจัดกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมในโรงเรียนมีความก้าวหน้าเนื่องจากกระแสการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในระดับโลก ระดับภูมิภาคอาเซียน ระดับชาติ ระดับชุมชน และภาคประชาสังคมตื่นตัวเรื่องดังกล่าว

ขณะที่ข้อมูลการสัมภาษณ์ก็พบว่าครูในโรงเรียนคู่พัฒนาฝ่ายไทยได้เน้นการวิเคราะห์หลักสูตรอาเซียนเพื่อบูรณาการกับหลักสูตรสถานศึกษาเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการจัดกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมตามวาระสำคัญ ซึ่งประเทศที่โดดเด่นในการรณรงค์ด้านสิ่งแวดล้อมให้กับเยาวชนอีกประเทศคือมาเลเซีย ส่วนโรงเรียนฝ่ายอินโดนีเซียให้ความสำคัญและปลูกฝังประเด็นความเท่าเทียมทางเพศเป็นอย่างมากซึ่งสอดคล้องกับแผนงานประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint 2025) (ASEAN Secretariat, 2016, pp. 5-9) ในด้านความเสมอภาคทางเพศ และการสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้หญิง นอกจากนี้ สภาเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum, 2021, p. 10) ได้รายงานความเท่าเทียมทางเพศประจำปี พ.ศ. 2564 จาก 156 ประเทศ พบว่าประเทศอินโดนีเซียอยู่ในลำดับที่ 101 ส่วนไทยอยู่ในอันดับที่ 79 ดังมีการเผยแพร่ถึงสถานการณ์ความเท่าเทียมทางเพศในอินโดนีเซีย เช่น การรายงานเกี่ยวกับความรุนแรงในบ้านและครอบครัว

คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อยุติความรุนแรงต่อผู้หญิง (Komnas Perempuan) จึงได้ผลักดันให้โรงเรียนมีวิชาที่พูดถึงความเท่าเทียมทางเพศเพื่อให้เยาวชนชาวอินโดนีเซียตระหนักถึงปัญหานี้ตั้งแต่วัยเด็ก (ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง, 2560, ออนไลน์) และการร่วมกับไทยและแคนาดาจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการวาระสตรี สันติภาพ และความมั่นคง (ASEAN Regional Forum (ARF) Workshop on Women, Peace and Security) ที่เชื่อมโยงกับวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030 โดยมีเป้าหมายที่ 5 ความเท่าเทียมทางเพศ (Gender Equality) ด้วย (กระทรวงการต่างประเทศ, 2564, ออนไลน์) ส่วนด้านการเรียนรู้ภาษาอินโดนีเซียซึ่งมีคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติต่ำกว่าด้านอื่นนั้น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ได้สะท้อนว่าโรงเรียนมีความยากลำบากในการจัดการเรียนรู้ภาษาอินโดนีเซียเป็นอย่างมาก เนื่องจากไม่มีครูผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในด้านนี้ โรงเรียนต้องปรับวิธีการจัดการเรียนรู้แบบออนไลน์แทนและเป็นเรื่องไม่ง่ายที่นักเรียนและครูจะเรียนรู้ภาษาอินโดนีเซียโดยที่ไม่ได้อยู่ในบริบทของการใช้งานจริง ซึ่งพบว่ามีเฉพาะบางโรงเรียนในภาคใต้ที่สามารถจัดการเรียนการสอนภาษาอินโดนีเซียได้อย่างต่อเนื่อง โดยมีหลายโรงเรียนต้องปรับเปลี่ยนเป้าหมายมาเน้นการเรียนการสอนภาษาอังกฤษแบบเข้มข้นทดแทนการเรียนการสอนภาษาอินโดนีเซีย

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในประเด็นการจัดการเรียนรู้ให้นักเรียนโดยการบูรณาการเนื้อหาสิ่งแวดล้อมซึ่งมีผลการปฏิบัติตามนโยบายอยู่ในระดับปานกลาง ขณะที่เมื่อพิจารณาความคิดเห็นในแต่ละระดับจะพบว่ามีจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความเห็นอยู่ในระดับมาก ดังรายละเอียดความคิดเห็นในระดับต่างๆ แสดงในแผนภูมิที่ 2

แผนภูมิที่ 2 คำร้อยละของระดับการรับรู้และความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายและผลการดำเนินโครงการโรงเรียน
คู่พัฒนาไทย-อินโดนีเซียในการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ด้านสิ่งแวดล้อม



โดยสรุปผลการศึกษาได้สะท้อนว่าผู้ปฏิบัติในโรงเรียน
ที่เข้าร่วมโครงการของฝ่ายไทยให้ความสำคัญกับประเด็น
สิ่งแวดล้อมมากอันเนื่องจากมีนโยบายและมาตรการ
สนับสนุนต่างๆ ให้โรงเรียนดำเนินกิจกรรมด้าน
สิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง รวมถึงโครงการ “โรงเรียน
คู่พัฒนาไทย-อินโดนีเซีย” ที่ตอบสนองนโยบาย
ขับเคลื่อนการศึกษาสู่ประชาคมอาเซียนซึ่งมีวาระ
ส่งเสริมประเด็นสำคัญของอาเซียนและบริบทโลก
สอดคล้องกับการปฏิบัติของประเทศผู้นำด้านการศึกษา
อื่นๆ ที่ปรากฏมีการตอบสนองต่อการบูรณาการ
สิ่งแวดล้อมเข้าสู่การจัดการเรียนรู้ในโรงเรียน โดยผล
การศึกษาของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2559,
น. 41-42, 138) พบว่าประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา
สหราชอาณาจักร ฟินแลนด์ นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้
จีน สิงคโปร์ และมาเลเซีย ต่างก็มีการพัฒนาหลักสูตร
แห่งชาติที่เน้นทักษะการเรียนรู้แห่งศตวรรษที่ 21 ซึ่งมี

วาระการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและธรรมชาติเพื่อ
ความยั่งยืนของโลก ตัวอย่างเช่นในฟินแลนด์ได้บรรจุ
ประเด็นสิ่งแวดล้อมศึกษาและธรรมชาติศึกษา
(Environmental and Natural Studies) ไว้ใน
หลักสูตรก่อนประถมศึกษา (National Core
Curriculum for Pre-Primary Education) ถือว่า
เป็นการปลูกฝังตั้งแต่ยังเด็กเล็ก ซึ่งวิสัยทัศน์ของ
หลักสูตรได้สะท้อนในค่านิยมที่พึงประสงค์ของนักเรียน
ที่ได้รับการยอมรับ รวมถึงการให้คุณค่าต่อความยั่งยืน
ของระบบนิเวศและการรักษาสิ่งแวดล้อมด้วย

สำหรับประเทศไทย ในแผนยุทธศาสตร์อาเซียนด้าน
การศึกษา พ.ศ. 2558-2562 (กระทรวงศึกษาธิการ,
2558, น. 21-23) ได้สานต่อแนวคิดการพัฒนาสู่
ประชาคมอาเซียนโดยเน้นพัฒนาศักยภาพคนไทยให้เป็น
พลเมืองอาเซียนภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงของสังคม
โลก ดังปรากฏในคำแถลงนโยบายของนายกรัฐมนตรี

ที่ให้ความสำคัญกับการเร่งเตรียมทรัพยากรมนุษย์และส่งเสริมการดำเนินความร่วมมือกับประเทศสมาชิกในเชิงลึกทุกมิติที่สอดคล้องกับแนวคิดของอาเซียน ประเทศไทยจึงมีนโยบายสานต่อในเรื่องการยอมรับความแตกต่างหลากหลายของพหุสังคมวัฒนธรรม การเคารพหลักสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 นอกจากนี้ในแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2563, น. 42-45) ซึ่งมีเป้าหมายพัฒนาคุณลักษณะของคนไทย 4.0 ได้มีวาระด้านสิ่งแวดล้อมโดยกำหนดแนวปฏิบัติคือสร้างความรู้ความเข้าใจ การตระหนักรู้ และการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อม ให้สอดคล้องในหลักสูตรการศึกษา การเรียนรู้ตลอดชีวิตทั้งในระบบและนอกระบบ อันจะส่งผลให้มีการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่ส่งเสริมคุณลักษณะและพฤติกรรมที่พึงประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมของผู้เรียน มีจิตสำนึกรักสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับข้อมูลการสัมภาษณ์ได้สะท้อนถึงแนวโน้มการแสดงบทบาทของประเทศไทยที่จะมีมากขึ้นในการผลักดันวาระสิ่งแวดล้อมในระหว่าง พ.ศ. 2564-2568 จากการเป็นผู้ประสานงานหลักด้านสิ่งแวดล้อมตามแผนงานอาเซียน 5 ปี (2021-2025) ซึ่งเยาวชนจะเป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก และสถานศึกษาจะเป็นหน่วยทางสังคมหนึ่งที่สำคัญในการรณรงค์กิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม

3. แนวปฏิบัติที่ดีของโรงเรียนในการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจและการตระหนักถึงคุณค่าของสิ่งแวดล้อม

ผลการศึกษาโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก การเยี่ยมชมโรงเรียนในโครงการทางภาคใต้ของไทย และการศึกษาจากเอกสารประกอบ ทำให้พบว่าโรงเรียนซึ่งมีการปฏิบัติตามนโยบายมาระยะเวลาหนึ่งได้มีแนวปฏิบัติที่ดีในการส่งเสริมกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม แนวปฏิบัติ

พื้นฐานของหลายโรงเรียนคือความกระตือรือร้นในการสร้างจิตสำนึกและความตระหนักถึงความสำคัญด้านสิ่งแวดล้อมด้วยการจัดกิจกรรมรณรงค์สม่ำเสมอในช่วงเวลาสำคัญต่างๆ เช่น วันสิ่งแวดล้อมโลก อย่างไรก็ตามพบข้อสังเกตว่าโรงเรียนในโครงการมีความกระตือรือร้นในช่วงแรกและเริ่มแผ่วในเวลาถัดมา สาเหตุสำคัญมาจากขาดงบประมาณสนับสนุนจากส่วนกลาง มีโรงเรียนจำนวนน้อยที่ยังสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง สามารถขยายความร่วมมือที่กว้างออกไปภายนอกกับภาคประชาสังคมด้านสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานในพื้นที่ รวมถึงมีความมุ่งมั่นและแรงบันดาลใจในการผลักดันโรงเรียนให้เป็นต้นแบบด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะโรงเรียนเมืองนครศรีธรรมราชและความเชื่อมโยงกับโรงเรียนนาร่องอีก 2 แห่งในจังหวัดเดียวกันร่วมทำงานในโครงการโรงเรียนคู่พัฒนาไทย-อินโดนีเซียในลักษณะคลัสเตอร์ (Cluster) รายละเอียดผลการศึกษาดังต่อไปนี้

ผลการศึกษาจากการสำรวจเอกสาร การสัมภาษณ์ และการเยี่ยมชมโรงเรียนและสังเกตการณ์การดำเนินโครงการ พบว่า มีโรงเรียนที่มีแนวปฏิบัติที่ดีในการบูรณาการเนื้อหาสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับบริบทของโรงเรียน เช่น โรงเรียนในภาคเหนือเน้นจัดการเรียนรู้แบบโครงงานเกี่ยวกับน้ำ ขณะที่โรงเรียนในภาคใต้เน้นโครงการและกิจกรรมเกี่ยวกับป่าชายเลน การปลูกป่าในโรงเรียนและออกแบบภูมิทัศน์ใช้งานสถานที่ต่างๆ ที่กลมกลืนกับป่าในโรงเรียน และหลายโรงเรียนพยายามจัดกิจกรรมในวันสำคัญด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อรณรงค์ให้นักเรียนตระหนักถึงคุณค่าของสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ แนวปฏิบัติที่ดีของโรงเรียนถือว่าสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์อาเซียนด้านการศึกษาฉบับปี พ.ศ. 2558-2562 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2558, น. 33) ในมาตรการเร่งด่วนลำดับที่ 5 (10 ลำดับ) ผลักดันการแลกเปลี่ยนเรียนรู้แนวปฏิบัติที่ดีในการจัดการเรียนการสอนระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ทั้งยังเป็น

แนวทางของ สพฐ. (กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานศึกษาธิการภาค 6, 2557, น. 53) ในการนิเทศติดตามอย่างต่อเนื่องในการรวบรวมกิจกรรมและภาพความสำเร็จของสถานศึกษาและถอดบทเรียนเพื่อหาตัวแบบที่ดีที่สุด (Best practice) ที่จะนำไปสู่การจัดการเรียนรู้ (KM) และนำไปสู่แนวทางในการวางแผนพัฒนาและรักษาคุณภาพให้มีความยั่งยืน ทั้งนี้แนวปฏิบัติที่ดีของการจัดการเรียนรู้ด้านสิ่งแวดล้อมในโครงการโรงเรียนคู่พัฒนาไทย-อินโดนีเซีย ได้แก่

1) โรงเรียนนาร่อง 3 แห่งในจังหวัดนครศรีธรรมราช โดยเฉพาะโรงเรียนเมืองนครศรีธรรมราช มีการดำเนินโครงการอย่างจริงจังและต่อเนื่องถึงปัจจุบัน ซึ่งครอบคลุมขอบข่ายเนื้อหาของโครงการทั้งด้านการสอนภาษาบาฮาซา อินโดนีเซีย สิทธิสตรี และสิ่งแวดล้อมโดยเน้นประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate change) โดยกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมมีผลการปฏิบัติที่ก้าวหน้ามาก และโรงเรียนได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นสิ่งแวดล้อมมาตลอดระยะเวลาที่ดำเนินโครงการ มีความริเริ่มต่อยอดจากกิจกรรมในโรงเรียนไปสู่ภายนอกอย่างเป็นรูปธรรม โรงเรียนมีพัฒนาการจากกิจกรรมการปลูกป่าในโรงเรียนและชุมชน จัดค่ายสิ่งแวดล้อมร่วมกับโรงเรียนเครือข่ายอาเซียนศึกษา (โรงเรียนเป็นศูนย์อาเซียนศึกษาประจำจังหวัด) และการสร้างศูนย์การเรียนรู้อาเซียนในชุมชน (ชุมชนป่าสาธุ) การทำหลักสูตรร่วมกับมหาวิทยาลัยในพื้นที่เพื่อขับเคลื่อนศูนย์อาเซียนในชุมชน รวมถึงมีความร่วมมือกับภาคประชาสังคมอย่างแข็งขัน คือการทำงานร่วมกับมูลนิธิไทยรักษ์ป่า ซึ่งโรงเรียนได้รับคัดเลือกจากโรงเรียนที่อยู่รอบป่าเขาหลวง จังหวัดนครศรีธรรมราช มาร่วมทำกิจกรรมต่างๆ กับมูลนิธิ ได้แก่ กิจกรรมการปลูกป่าโกงกาง ป่าชายเลน การสร้างเขื่อนมีชีวิต ทำให้ปัจจุบันโรงเรียนเป็นผู้นำด้านสิ่งแวดล้อมในจังหวัดนครศรีธรรมราช

ลักษณะสำคัญคือโรงเรียนมีแนวทางการจัดการเรียนรู้และกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้ข้อจำกัดของงบประมาณ โดยพยายามเชื่อมต่อกับองค์กรภายนอก เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช การท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด เกษตรจังหวัด และมูลนิธิต่างๆ ทำให้โรงเรียนมีการพัฒนาแนวคิดใหม่ๆ ขึ้นตลอดเวลา โดยในอนาคตโรงเรียนมีแผนพัฒนากิจกรรม เช่น โครงการพัฒนาสถานักเรียนอาเซียน โครงการโรงเรียนอีโคสคูล (Eco-School) ซึ่งช่วยส่งเสริมกระบวนการสิ่งแวดล้อมศึกษาในโรงเรียน และโครงการห้องสมุดอัจฉริยะ (Smart Library) ซึ่งโรงเรียนเป็นเครือข่ายกับกรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ ที่ได้จัดข้อมูลเอกสารต่างๆ เกี่ยวกับอาเซียน และได้เชิญโรงเรียนเข้าร่วมกิจกรรมด้านอาเซียน เช่น ค่ายเยาวชนอาเซียน แนวปฏิบัติดังกล่าวนับได้ว่าเป็นการตอบสนองต่อแผนยุทธศาสตร์อาเซียนด้านการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2558-2562 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2558, น. 27-31) ในด้านการเสริมสร้างเครือข่ายระหว่างกันในกลุ่มภาค ส่งเสริมความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเพื่อสร้างเครือข่ายระหว่างกันในอาเซียน ซึ่งจากการติดตามประเมินการดำเนินงานของโรงเรียนเมืองนครศรีธรรมราชโดยสำนักงานศึกษาธิการภาค 11 (2556, น. 42-47) พบว่าโรงเรียนมีการจัดกิจกรรมด้านอาเซียนอย่างหลากหลายครบวงจร ทำให้นักเรียนได้รับประสบการณ์ตรงและเกิดความตระหนักเรื่องประชาคมอาเซียนได้อย่างชัดเจน และได้นำเสนอว่าองค์กรและเครือข่ายอื่นๆ จะมีส่วนร่วมในการจัดการเรียนรู้สู่ประชาคมอาเซียนด้วยการจัดตั้งเครือข่ายเยาวชนอาเซียน และพัฒนาเครือข่ายผู้นำเยาวชนอาเซียนให้มีความแข็งแกร่งระดับภูมิภาคในด้านประเพณี วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ โรงเรียนเมืองนครศรีธรรมราชได้มีการทำงานร่วมกันเป็นเครือข่ายกับโรงเรียนนาร่องอีก 2 แห่ง

คือ โรงเรียนกัลยาณีศรีธรรมราช และโรงเรียนเฉลิมพระเกียรติ สมเด็จพระศรีนครินทร์ในลักษณะเป็นคลัสเตอร์ (Cluster) โดยการพึ่งพาอาศัยและประสานงานสม่ำเสมอเพื่อมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของโครงการ ซึ่งโรงเรียนเมืองนครศรีธรรมราชเป็นตัวแทนโรงเรียนศูนย์อาเซียนศึกษาประจำจังหวัด ทั้งนี้ จุดเด่นของโรงเรียนเฉลิมพระเกียรติฯ คือการจัดทำโครงการปลูกป่าโกงกางในโรงเรียน การออกแบบพื้นที่ใช้สอยที่มีภูมิทัศน์ร่วมกับป่าไม้อย่างกลมกลืน เช่น จัดทำสนามเบตองในพื้นที่ป่าของโรงเรียน ซึ่งเป็นผลงานที่โดดเด่นได้รับการยอมรับ โดยได้รับงบประมาณจาก สพฐ. ส่วนโรงเรียนกัลยาณีศรีธรรมราช มีการผลักดันเรื่องสิ่งแวดล้อมในลักษณะสาระการเรียนรู้แบบรายวิชา และจัดหาครูจากประเทศอินโดนีเซียมาสอนวิชาสิ่งแวดล้อมให้นักเรียน (สอนเป็นภาษาอังกฤษ) ซึ่งมีความสอดคล้องกับผลการศึกษาความสำเร็จของโรงเรียนในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของเขตตรวจราชการที่ 4 และ 5 (กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานศึกษาธิการภาค 6, 2557, น. 126) ซึ่งครอบคลุมโรงเรียนในพื้นที่ โดยในด้านคุณภาพผู้เรียนพบว่าภาพรวมมีความสำเร็จในระดับปานกลาง แต่มี 10 รายการที่มีความสำเร็จในระดับมาก และความสำเร็จสูงสุดคือนักเรียนสามารถทำงานกลุ่มและอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้ และรองลงมาคือนักเรียนมีความรับผิดชอบและมีจิตอาสาต่อสังคม ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2. โรงเรียนอื่นๆ ที่มีแนวปฏิบัติที่ดีด้านสิ่งแวดล้อม เช่น โรงเรียนนาร่องในภาคเหนือ 2 จังหวัดคือโรงเรียนวัฒนธัยพายัพและโรงเรียนกำแพงเพชรพิทยาคม ได้จัดการเรียนรู้สิ่งแวดล้อมแบบโครงการ และจากการนิเทศของศึกษานิเทศก์ในพื้นที่พบว่านักเรียนได้รวมกลุ่มทำโครงการเรื่องน้ำที่สัมพันธ์กับวิถีชีวิตคนภาคเหนืออย่างเห็นผลเป็นรูปธรรมเป็นที่น่าพึงพอใจสำหรับโรงเรียนอื่นๆ ส่วนใหญ่นับการสร้างความรู้ตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อมผ่านกิจกรรม

รณรงค์ เช่น การจัดกิจกรรมวันสิ่งแวดล้อมโลก ดังเช่นโรงเรียนราชินีบูรณะ (นครปฐม) ได้เผยแพร่การจัดงานวันสิ่งแวดล้อมโลกในช่องทางเว็บไซต์ของโครงการเพื่อสื่อสารและแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติในโครงการทั้งฝ่ายไทยและฝ่ายอินโดนีเซีย กิจกรรมต่างๆ ที่โรงเรียนจัดขึ้น ได้แก่ การแข่งขันภาพวาด การตอบปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่งคำขวัญ จัดป้ายนิเทศหรือจัดบอร์ดเผยแพร่ความรู้ และประชาสัมพันธ์ด้านสิ่งแวดล้อม การแสดงของนักเรียนในชุด “มหัศจรรย์วันสิ่งแวดล้อม (Amazing World Environment Day)” คำขวัญที่ชนะเลิศคือ “Realize the Value of Water to Preserve the World” ซึ่งมีเป้าหมายและแผนการจัดทุกปี โดยโรงเรียนได้รับผลสะท้อนกลับ (feedback) จากผู้ดูแลโครงการของ SEAMOLEC และได้แนะนำให้เชิญชวนโรงเรียนคู่พัฒนาฝ่ายอินโดนีเซียเข้าร่วมในปีถัดไป ทั้งแนะนำให้ศึกษาต่อยอดไปสู่การศึกษาเปรียบเทียบความตระหนักด้านสิ่งแวดล้อมโลกกับโรงเรียนต่างๆ ซึ่งโรงเรียนได้มีการตอบสนองต่อคำแนะนำ และแสดงความตั้งใจที่จะมีความร่วมมือในประเด็นสิ่งแวดล้อมกับโรงเรียนคู่พัฒนาฝ่ายอินโดนีเซียคือโรงเรียน SMP 115 Jakarta (Indonesia-Thailand Partnership Activities, 2012, online) ขณะที่โรงเรียนอื่นๆ เช่น โรงเรียนพรหมานุสรณ์ (เพชรบุรี) ก็มีการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเช่นกัน (แต่ไม่มีการเรียนการสอนภาษาอินโดนีเซีย)

3. แนวปฏิบัติของการบริหารโครงการโรงเรียนคู่พัฒนาไทย-อินโดนีเซียในส่วนกลางซึ่งได้รับการยอมรับจากผู้ปฏิบัติในโรงเรียนคือการจัดเวทีให้เกิดการสื่อสารและติดตามการดำเนินงานในรูปแบบออนไลน์อันเป็นแนวทางของโครงการที่ต้องการส่งเสริมการใช้ ICT เป็นเครื่องมือในการจัดการเรียนรู้ตามขอบข่ายของโครงการ โดยการพัฒนาเว็บไซต์ (Web blog) ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปที่มีไว้สำหรับสร้างและบริหารจัดการเนื้อหาและ

ข้อมูลบนเว็บไซต์ชื่อ WordPress แนวปฏิบัตินี้พบว่าสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน การพัฒนาช่องทางให้เกิดการสื่อสารผ่านเว็บล็อกเป็นลักษณะสำคัญของโครงการ ซึ่งช่วยให้ครูผู้รับผิดชอบโครงการมาแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และปรึกษาหารือถึงปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานหรืออื่นๆ และเป็นช่องทางที่โรงเรียนทั้งสองฝ่ายสามารถอัปโหลดหรือโพสต์ข้อมูลกิจกรรมของโรงเรียนและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ในเว็บล็อกอย่างสม่ำเสมอ โดยมีการให้ผลสะท้อนกลับจากผู้ประสานงานโครงการของ SEAMEO-SEAMOLEC และคณะครูด้วยกัน รวมถึงการส่งอีเมลเอกสารต่างๆ เช่นแผนการสอนวิชาสิ่งแวดล้อมศึกษา เหล่านี้ช่วยให้ได้เผยแพร่ แลกเปลี่ยนเรียนรู้และแนวปฏิบัติให้กับโรงเรียนในโครงการที่ช่วยอำนวยความสะดวกให้คณะทำงานในโรงเรียนสามารถนำมาปรับใช้กับการดำเนินงานได้ โดยข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้ปฏิบัติในโรงเรียนเห็นว่าการสื่อสารผ่านเว็บล็อกในขณะนั้นนับเป็นความก้าวหน้าอย่างมากในช่วงแรกเริ่มโครงการ เป็นการประยุกต์ ICT มาใช้เป็นเครื่องมือสื่อสารและจัดกิจกรรมร่วมกัน อันเป็นเป้าหมายพื้นฐานของทุกโครงการภายใต้นโยบายขับเคลื่อนการศึกษาสู่ประชาคมอาเซียน แม้ที่ผ่านมาจะไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรจากข้อจำกัดทักษะการใช้งานเทคโนโลยีของครูและการเข้าถึงเครื่องมือเรียนรู้แบบออนไลน์ ซึ่งมีส่วนให้การดำเนินโครงการไม่ราบรื่น ต่อเนื่อง และหยุดชะงักในบางกิจกรรมหรือในบางโรงเรียน หากปัจจุบันครูผู้ปฏิบัติในโรงเรียนได้เปิดใจยอมรับมากขึ้นจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ที่ต้องใช้วิธีการเรียนการสอนแบบออนไลน์ ทำให้ครูสามารถใช้งานได้ดีกว่าเดิมและเข้าถึงช่องทางการเรียนรู้ออนไลน์ที่หลากหลายขึ้นมาก

สรุปและเสนอแนะ

โครงการโรงเรียนคู่พัฒนาไทย-อินโดนีเซีย ภายใต้ นโยบายขับเคลื่อนการศึกษาสู่ประชาคมอาเซียน

ดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) มีจุดเด่นด้านการออกแบบนโยบาย ได้แก่ ความร่วมมือกับหน่วยงานระหว่างประเทศคือ SEAMEO-SEAMOLEC โดยร่วมออกแบบนโยบายและดำเนินการในช่วง 5 ปีแรก (พ.ศ. 2554-2558) ซึ่งได้สนับสนุนทรัพยากรทางนโยบายคือบุคลากรช่วยพัฒนาความรู้และทักษะให้ครูผู้รับผิดชอบโครงการผ่านการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ การออกแบบการใช้ ICT เป็นเครื่องมือสื่อสารและจัดกิจกรรมร่วมกันโดยการพัฒนาเว็บล็อกและดูแลระบบ และประการสำคัญคือผลักดันให้โครงการบูรณาการประเด็นค่านิยมร่วมของประชาคมอาเซียนด้าน “ความเท่าเทียมทางเพศ สุขอนามัย ใส่ใจสิ่งแวดล้อม” อันเป็นวาระสำคัญในบริบทโลก แม้การดำเนินงานที่ผ่านมายังไม่ประสบความสำเร็จตามที่คาดหวัง บางกิจกรรมและบางโรงเรียนไม่ได้ดำเนินการต่อเนื่อง สาเหตุจากข้อจำกัดหลายประการโดยเฉพาะด้านงบประมาณและทรัพยากรทางนโยบายอื่นๆ แต่ผลการศึกษาพบว่าประเด็นการจัดการเรียนรู้ด้านสิ่งแวดล้อมมีผลการปฏิบัติดีกว่าประเด็นอื่นๆ ของโครงการ ทั้งได้เกิดแนวปฏิบัติที่ดี (Good Practice) หลายอย่างที่แต่ละโรงเรียนสามารถแลกเปลี่ยนเรียนรู้และนำไปปรับใช้และต่อยอดให้เป็นประโยชน์ตามสภาพแวดล้อมหรือเป้าหมายเฉพาะของโรงเรียน

อย่างไรก็ตาม การจัดการเรียนรู้ด้านสิ่งแวดล้อมของโรงเรียนในโครงการโรงเรียนคู่พัฒนาไทย-อินโดนีเซีย ภายใต้ นโยบายขับเคลื่อนการศึกษาสู่ประชาคมอาเซียน พบปัญหาหลักคือขาดความต่อเนื่องของการปฏิบัติ สาเหตุสำคัญคือการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางไม่เพียงพอและเริ่มลดลงตลอดช่วงปี พ.ศ. 2554-2562 ทำให้โครงการไม่บรรลุตามความคาดหวัง การจัดกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมที่เคยประสบผลสำเร็จต้องหยุดชะงักลง มีเพียงบางโรงเรียนที่สามารถปรับตัวและยังคงรักษาสภาพให้โครงการดำเนินไปได้เพราะไม่ต้องการให้การลงทุนทางนโยบายที่ผ่านมาต้องสูญเปล่า

โดยบทเรียนจากโรงเรียนเหล่านี้ชี้ให้เห็นปัจจัยสำคัญ ได้แก่ 1) การมีภาคีด้านสิ่งแวดล้อมที่หลากหลายโดยเฉพาะประชาสังคม ซึ่งโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จได้แสวงหาความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ มาเป็นแนวร่วมขับเคลื่อนนโยบาย คือ มหาวิทยาลัยในพื้นที่ ประชาสังคม และ NGOs ทำให้เกิดการต่อยอดโครงการในด้านสิ่งแวดล้อมที่กว้างออกไปหลากหลายรูปแบบ 2) การรวมกลุ่มโรงเรียนในโครงการเป็นคลัสเตอร์ (Cluster) ในพื้นที่จังหวัดเดียวกัน ทำให้สามารถพึ่งพาอาศัยกันได้ เป็นต้นว่าจัดกิจกรรมร่วม แบ่งปันทรัพยากร แลกเปลี่ยนเรียนรู้ และปรึกษาหารือ คุณลักษณะเด่นเหล่านี้ของโรงเรียนสะท้อนให้เห็นโอกาสในการฟื้นฟูโครงการและสนับสนุนให้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับความต้องการของส่วนกลางในความคุ้มค่า และเกิดประโยชน์มากที่สุดของการลงทุนทางนโยบาย ทั้งยังเป็นการสนับสนุนการแสดงบทบาทของประเทศไทยในฐานะผู้ประสานงานหลักในการผลักดันวาระด้านสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืนในแผนงาน 5 ปีอาเซียน (ค.ศ. 2021-2025)

นอกจากนี้ พบข้อสังเกตสำคัญของนโยบายขับเคลื่อนการศึกษาสู่ประชาคมอาเซียนในโครงการโรงเรียนคู่พัฒนาไทย-อินโดนีเซียว่าการดำเนินงานมีช่วง

เฟื่องฟูระยะ 5 ปีแรกของโครงการ (พ.ศ. 2554-2558) ซึ่งเป็นช่วงการเตรียมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และมีหุ้นส่วนร่วมดำเนินนโยบายคือ SEAMEO-SEAMOLEC หากหลังจากนั้นโครงการเริ่มแผ่วหรือซบเซาลง เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณเริ่มลดลง และการเผชิญกับภาวะการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายนอกเป็นต้นว่า วิกฤตน้ำท่วมช่วงปี พ.ศ. 2554 ทำให้บางโรงเรียนดำเนินกิจกรรมไม่ได้ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในปี พ.ศ. 2557 ส่งผลต่อการส่งเสริมนโยบายการศึกษาแตกต่างจากเดิม และการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2562 ทำให้กิจกรรมเกี่ยวกับอาเซียนหยุดชะงักลง เนื่องจากครุต้องทุ่มเทให้กับเตรียมแผนการเรียนการสอนออนไลน์ ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวไม่แตกต่างจากการดำเนินงานตามนโยบายหรือโครงการอื่นๆ ที่มักประสบผลสำเร็จเพียงในช่วงแรกเท่านั้น แล้วเมื่อระยะผ่านไปการสนับสนุนทางงบประมาณและการสนับสนุนทางวิชาการเริ่มลดน้อยลง ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีความยั่งยืน ดังนั้น ในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะในขั้นตอนการออกแบบนโยบายจะต้องคำนึงถึงการวางแผนระยะยาว ความเสี่ยง และการรับมือกับสถานการณ์การล้มเลิกหรือยุติโครงการ (Phasing out)

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กระทรวงการต่างประเทศ. (2564). ไทย อินโดนีเซียและแคนาดาร่วมจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ ASEAN Regional Forum (ARF) Workshop on Women, Peace and Security ผ่านระบบการประชุมทางไกล. สืบค้นจาก <https://www.mfa.go.th/th/content/arfwps020364>
- กระทรวงการต่างประเทศ. กรมอาเซียน. (2554). *อาเซียน ไฮไลต์ 2554 (ASEAN Highlights 2011)*. กรุงเทพฯ: บริษัท เพจเมคเกอร์ จำกัด.
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2558). *แผนยุทธศาสตร์อาเซียนด้านการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2558-2562*. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.
- กระทรวงศึกษาธิการ. สำนักงานศึกษาธิการภาค 6. *กลุ่มติดตามและประเมินผล. (2557). การศึกษาความสำเร็จของการพัฒนาการศึกษาเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของสถานศึกษาเขตตรวจราชการที่ 4 และ 5*. ภูเก็ต: สำนักงานศึกษาธิการภาค 6.
- กระทรวงศึกษาธิการ. สำนักงานศึกษาธิการภาค 11. (2556). *รายงานผลการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายและยุทธศาสตร์กระทรวงศึกษาธิการ (Spirit of ASEAN) ปีงบประมาณ 2556*. สกลนคร: สำนักงานศึกษาธิการภาค 11.
- กระทรวงศึกษาธิการ. สำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา. (2555ก). *การขับเคลื่อนการศึกษาสู่ประชาคมอาเซียน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.
- _____. (2555ข). *การพัฒนาสถานศึกษาสู่ประชาคมอาเซียน*. กรุงเทพฯ: หจก. โรงพิมพ์อักษรไทย.
- คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันอังคารที่ 23 สิงหาคม 2554. (2554, 23 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 128 ตอนพิเศษ 94 ง. น. 6, 30-36.
- ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง. (2560). *อินโดนีเซียผลักดันวิชาความเท่าเทียมทางเพศในโรงเรียน หลังเหตุความรุนแรงต่อผู้หญิงเพิ่มสูง*. สืบค้นจาก <https://www.tcijthai.com/news/2017/09/asean/6820>
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2561). *นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2579*. กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2563). *แผนยุทธศาสตร์กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2563-2565*. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2559). *รายงานผลการศึกษา การพัฒนามาตรฐานการศึกษาของต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด.

ภาษาอังกฤษ

- Ampa Kaewkumkong & Ke Sen. (2019). Challenges of the Buffer School Policy Implementation in the ASEAN Community era: the case of the Thailand-Cambodia Border. *Asia Pacific Journal of Education*, 39(2), 237-251.
- ASEAN Secretariat. (2009). *ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- _____. (2012). *ASEAN 5-Year Work Plan on Education (2011-2015)*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- _____. (2016). *ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint 2025*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- _____. (2020). *Initiative for ASEAN Integration (IAI) Work Plan IV (2021-2025)*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- ASEAN & SEAMEO. (2012). *ASEAN Curriculum Sourcebook*. Supported by the United States Agency for International Development (USAID). Honolulu, Hawaii: East-West Center (and Nathan Associates Inc.).
- Creswell, J. W. (2015). *A Concise Introduction to Mixed Method Research*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publishing.
- Education Grantmakers Institute. (2011). *Implementing Education Policy: Getting from What Now? to What Works*. Massachusetts: Harvard Graduate School of Education.
- Honig, M. I. (2006). Complexity and Policy Implementation: Challenges and Opportunities for the Field. In M. I. Honig (Ed.), *New Directions in Education Policy Implementation: Confronting Complexity* (pp. 1-24). Albany: State University of New York Press.
- Indonesia-Thailand Partnership Activities. (2012). *Rachineeburana School: Activities on World Environment Day - Web Blog*. Retrieved from <https://indothaipartnership.wordpress.com/2012/06/27/rn-activities-on-world-environment-day/>
- Kraemer, Daniel. (2021, November 5). Greta Thunberg: Who is the Climate Campaigner and What are Her Aims?. *BBC News*. Retrieved from <https://www.bbc.com/news/world-europe-49918719>
- Mugambwa, J., et al. (2018). Policy Implementation: Conceptual Foundations, Accumulated Wisdom and New Directions. *Journal of Public Administration and Governance*, 8(3), 211-231.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2018). *Implementing Education Policies: Realising Effective Change in Education*. Retrieved from <http://www.oecd.org/education/implementing-education-policies-flyer.pdf>

- SEAMEO-SEAMOLEC. (2021). *SEAMOLEC: Vision & Mission*. Retrieved from <https://www.seamolec.org/seamolec>
- UNESCO. (2017). *Education for Sustainable Development Goals: Learning Objectives*. Paris: UNESCO.
- UNESCO, et al. (2016). *Education 2030 - Incheon Declaration and Framework for Action: Towards Inclusive and Equitable Quality Education and Lifelong Learning for all*. Paris: UNESCO.
- Viennet, R. & Pont, B. (2017). *Education Policy Implementation: A Literature Review and Proposed Framework*. OECD Education Working Papers No. 162. Paris: OECD iLibrary.
- World Economic Forum. (2021). *Global Gender Gap Report 2021*. Geneva: The World Economic Forum.

พหุเครือข่ายทางสังคมเพื่อการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย: บทบาทและข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการปฏิบัติ

Pluralistic Social Networking to Combat Fraud and Corruption in
Thai Society: Roles and Policy Recommendations for Action

นิภาพรรณ เจนสันติกุล^{*}
Nipapan Jensantikul^{**}

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์การคอร์รัปชันในสังคมไทยและนำเสนอบทบาทของพหุเครือข่ายทางสังคมและข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการปฏิบัติ ด้วยการรวบรวมข้อมูลเอกสารทุติยภูมิเพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์การคอร์รัปชันและความเชื่อมโยงกับบริบทของสังคม และทำการวิเคราะห์เนื้อหาผลการวิเคราะห์ พบว่า สถานการณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทยยังคงอยู่ในระดับสูงและมีรูปแบบที่หลากหลาย ผู้เขียนจึงนำเสนอพหุเครือข่ายทางสังคมซึ่งเป็นรูปแบบการผสมผสานแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วมของพลเมืองและแนวคิดเครือข่ายระดับพื้นที่โดยผู้มีบทบาทในลักษณะที่หลากหลาย ประกอบด้วย ตัวแทนเยาวชน ตัวแทนชุมชน ตัวแทนจากสถาบันการศึกษา ตัวแทนจากสื่อมวลชน ตัวแทนจากองค์กรไม่แสวงหากำไร ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนจากอำเภอในแต่ละพื้นที่ และตัวแทนจากภาคเอกชน โดยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการปฏิบัติ 3 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านกฎหมาย ควรกำหนดความรับผิดชอบของการคอร์รัปชันและการลงโทษอย่างชัดเจน และควรทบทวนกฎหมายเพื่อให้สามารถบังคับใช้ได้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน 2) ด้านสื่อและการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรให้ความสำคัญกับเสรีภาพของสื่อและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยสื่อสามารถนำเสนอเนื้อหาข่าว แสดงความคิดเห็นโดยไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามแนวคิดการเมือง

บทความนี้

Received

29 กันยายน 2564

Revised

16 พฤศจิกายน 2564

Accepted

24 พฤศจิกายน 2564

^{*} ผู้ช่วยศาสตราจารย์สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น (ดร.)

^{**} Assistant Professor, Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University (Ph.D)

แบบมีส่วนร่วม 3) ด้านการส่งเสริมธรรมาภิบาลและความโปร่งใส ทุกหน่วยงานควรยกระดับธรรมาภิบาล เพิ่มความชัดเจนในการปฏิบัติและลดความซับซ้อนของกรอบกฎหมาย เพื่อลดการใช้ดุลยพินิจ เน้นการบริหารอย่างโปร่งใส

คำสำคัญ: พหุเครือข่ายทางสังคม, คอร์รัปชัน, การทุจริตและประพฤติมิชอบ, เครือข่ายทางสังคม

Abstract

The objective of this article is to elucidate corruption in Thai society, present a potential role for pluralistic social networking in combatting corruption, and provide policy recommendations. Data were gathered from secondary sources in order to understand the phenomenon of corruption and its connections to the Thai social context, and a content analysis was conducted. The analysis found that there remains a high level of corruption in Thailand, and that corruption occurs in a variety of forms. The writer thus recommends pluralistic social networking, which is a response that combines a new public service orientation emphasizing citizen participation and area networking to, identify diverse players who can help combat fraudulent and corrupt activities. These players include youth and community representatives, as well as representatives from educational institutions, mass media, non-profit organizations, local government organizations, local districts, and the private sector. Three policy recommendations are presented: 1) A legal response should determine clear liabilities and penalties for corrupt activities, and laws should be reviewed in order to ensure that they are enforceable in an effective and appropriate manner according to current conditions. 2) Priority should be given to freedom of the press and people's participation so that the media is allowed to present the news, opinions can be expressed as long as human rights are not violated, and people's participation is encouraged in order to achieve participatory politics. 3) To promote good governance and transparency, all departments should enhance good governance, increase clarity of practice, and simplify the legal framework to reduce discretion and emphasize transparent management.

Keywords: Pluralistic social networking, corruption, social networks

บทนำ

ปัญหาการคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่มีอยู่ในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน และมีระดับความรุนแรงมากขึ้น พิจารณาได้จากดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันโลก ประจำปี 2563 ที่ประเทศไทยมีคะแนนเท่าเดิม คือ 36 คะแนน เท่ากับปี 2562 อยู่ในลำดับที่ 104 จากประเทศที่เข้าร่วมการประเมินทั้งหมด 180 ประเทศ และประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 5 ของกลุ่มประเทศอาเซียน (โชคสุข กรกิตติชัย, ม.ป.ป., น. 1) แม้ว่าประเทศไทยจะมีมาตรการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมให้กับทุกหน่วยงานทุกระดับของประเทศแต่ผลการวิจัยหลายชิ้นกลับสะท้อนปัญหาให้เห็นว่าในทุกระดับของหน่วยงานมีการทุจริตคอร์รัปชันที่มีรูปแบบแตกต่างกันไป เช่น 1) การทุจริตทางวิชาการ โดยงานวิจัยของธนพร แยมสุตา (2560, น. 177) ที่ทำการวิจัยเรื่องการทุจริตทางวิชาการ: ปัญหาที่บั่นทอนความเข้มแข็งของสังคม ได้สรุปลักษณะของการทุจริตไว้ 3 ลักษณะ คือ 1.1) การลอกเลียนผลงานทางวิชาการของผู้อื่นมาเป็นของตนโดยไม่อ้างอิง 1.2) การสร้างข้อมูลเท็จ การสร้างผลงานวิจัยเท็จ หรือการอ้างอิงเท็จ 1.3) การโกงหรือการทุจริตอื่นๆ เช่น การนำเสนอข้อมูลที่เป็นเท็จต่อผู้สอน การซื้อขายผลงานทางวิชาการ เป็นต้น 2) การทุจริตในระบบการศึกษา โดยงานวิจัยของพรอัมรินทร์ พรหมเกิด วรัญญา ศรีริน, อธิวัฒน์ ลอยวิวัฒน์ และเพิ่ม หลวงแก้ว (2562, น. 35-36) ที่ทำการศึกษารื่องการศึกษาเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา พบว่า มีการทุจริตจากการจัดซื้อจัดจ้าง และการก่อสร้าง การทุจริตจากการจัดซื้อหนังสือ ตำรา วัสดุ และครุภัณฑ์ทางการศึกษา การทุจริตจากระบบบริหารงานบุคคลในรูปแบบต่างๆ และการทุจริตจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา 3) การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในงานวิจัยของ วิษณุพงษ์ โพธิพิรุฬห์ และอังศุธร ศรีสุทธิสะอาด (2563, น. 183)

ระบุว่าพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานมานาน มีความนิ่งเฉยต่อการกระทำผิดภายในหน่วยงานของตนเอง มีความชินชาต่อปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงาน ทำให้พนักงานส่วนท้องถิ่นไม่อยากจะออกมาแจ้งเบาะแสเพราะเกรงว่าจะเป็นการทำลายชื่อเสียงของหน่วยงาน และอีกประการหนึ่งพนักงานส่วนท้องถิ่นที่เชื่อว่าตนจะถูกกลั่นแกล้งจากหน่วยงานจึงไม่ออกมาแจ้งเบาะแสไม่ว่าจะเป็นการแจ้งภายในหรือภายนอกหน่วยงานก็ตาม ในทางตรงกันข้าม ผลการวิจัยชี้ว่า หากเจ้าหน้าที่รัฐในส่วนกลางมีความเชื่อว่าจะถูกกลั่นแกล้งจะมีแนวโน้มที่จะแจ้งเบาะแสไปยังหน่วยงานภายนอกเพื่อเลี่ยงปัญหากับคนในหน่วยงานเดียวกัน สะท้อนภาวะจำกัดของพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีทางเลือกมากนักในการแจ้งเบาะแส ซึ่งจากงานวิจัยข้างต้น สะท้อนภาพของการทุจริตคอร์รัปชันที่ขยายวงกว้างไปจากเดิมที่ไม่ได้ปรากฏเพียงในระบบราชการไทย และส่วนใหญ่บุคลากรเพิกเฉยและไม่มีการแจ้งข้อมูลต่อสาธารณชน นอกจากนี้สิ่งที่มีผลต่อพฤติกรรมและการรับรู้ของสังคมไทย คือ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจากรายงานการศึกษาวិชาการของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในรอบระยะ 21 ปีที่ผ่านมา พบว่าประชาชนยังไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวกรวดเร็วตามระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ข้อมูลข่าวสารที่ให้เปิดเผยได้เป็นการทั่วไปยังไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนเท่าที่ควร และยังขึ้นอยู่กับความตัดสินใจของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐเป็นหลัก ไม่รองรับกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ต้องการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวก และจากผลการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 พบว่า ประชาชนมีการรับรู้พฤติกรรมด้านลบของข้าราชการทั้งในรูปแบบที่ประสบด้วยตนเอง รับรู้จากบุคคลอื่นบอกเล่ามาและจากสื่อสิ่งพิมพ์ อินเทอร์เน็ต

สื่อมวลชน โดยประมาณ 1 ใน 3 ของประชาชนยังมีการรับรู้พฤติกรรมด้านลบของข้าราชการ เช่น ความเป็นกลางทางการเมือง การใช้ทรัพย์สินทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตน การรับสินบน เงินใต้โต๊ะ การใช้อิทธิพลในการอนุมัติ อนุญาต การจัดซื้อจัดจ้าง การวิ่งเต้นหาเส้นสายเพื่อโยกย้าย/เลื่อนตำแหน่ง และการละเมิดศีลธรรม ขู้สาว เล่นการพนัน และยาเสพติด (เสาวณีย์ ทิพอด และคณะ, 2562, น. 76-77)

จากสถานการณ์ข้างต้นบ่งบอกถึงระดับความรุนแรงของปัญหาที่นับวันกลายเป็นวัฒนธรรมฝังรากลึกในทุกส่วนของระบบสังคม จึงเป็นที่มาของบทความวิชาการเรื่องพหุเครือข่ายทางสังคมเพื่อการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย: บทบาทและข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการปฏิบัติ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์การคอร์รัปชันในสังคมไทยและนำเสนอบทบาทของพหุเครือข่ายทางสังคมและข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการปฏิบัติ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

สถานการณ์การคอร์รัปชันในสังคมไทย บทบาทหน่วยงานราชการและ มาตรการคอร์รัปชัน

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาสังคมที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศและจากการศึกษาการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันขององค์กรสร้างความโปร่งใสนานาชาติ ได้สะท้อนให้เห็นว่าการคอร์รัปชันของประเทศไทยยังคงอยู่ในระดับสูง (ศิริวรรณ มนอัคระผดุง, 2555, น. 9) และมีรูปแบบที่หลากหลาย อาทิ การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ การฉกฉวยทรัพย์สินของรัฐมาเป็นของครอบครัว การมีผลประโยชน์ทับซ้อน การใช้อิทธิพลทางการเมืองหาผลประโยชน์จากตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น (นภร ศิวารัตน์ และภักดี โพธิ์สิงห์, 2561, น. 349) และหากพิจารณาลักษณะของการคอร์รัปชัน พบว่า มีความเชื่อมโยงกับอำนาจหน้าที่ที่แสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกิน ทั้งนี้

อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งจึงมีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านการใช้อำนาจดุลยพินิจ (สืบสกุล เข้มทอง, 2561, น. 84)

แม้ว่าประเทศไทยจะมีการกำหนดมาตรการไม่ใช้โครงสร้างเพื่อลดปัญหาการคอร์รัปชัน อาทิ การกำหนดกฎเกณฑ์ทางจริยธรรม การปรับปรุงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการตั้งหน่วยงานอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันเพื่อทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบและต่อต้านการคอร์รัปชัน การกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ทั่วไปของรัฐ การกำหนดให้มีการเปิดเผย หรือแสดงรายได้และสินทรัพย์ของนักการเมือง และข้าราชการระดับสูง เป็นต้น แต่ผลการกำหนดมาตรการดังกล่าวยังไม่สามารถลดปัญหาการคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยังคงปรากฏการทุจริตในทุกรูปแบบ ดังตัวอย่าง

1. การทุจริตเลือกตั้งท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบุรี ณัฏชนา พิชิตธนารัตน์ (2561, น. 72) ระบุว่ามีการทุจริตใน 2 รูปแบบ คือ 1) การทุจริตเลือกตั้งทางตรง ได้แก่ การซื้อเสียงโดยตรงและโดยอ้อม ด้วยกลวิธีที่หลากหลายในการใช้เงินซื้อเสียง 2) การทุจริตเลือกตั้งทางอ้อม มีกลวิธีต่างๆ เช่น การย้ายคนเข้ามาในเขตเลือกตั้ง การส่งผู้สมัครลงแข่งขันเพื่อตัดคะแนนการแจกลีขง การใช้อิทธิพลข่มขู่ และการโจมตีคู่แข่ง

2. การทุจริตภาษีอากรในลักษณะของเครือข่ายผลประโยชน์ร่วมกันเป็นกลุ่มอิทธิพล ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐ (นักการเมืองและข้าราชการ) และนักธุรกิจ หรือบางกรณีก็มีเครือข่ายบริษัทเอกชนข้ามชาติร่วมด้วยที่ร่วมกันดำเนินการอย่างเป็นระบบ เพื่อประโยชน์ที่อาจเป็นตัวเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นโดยมิชอบ และด้วยเหตุที่ผู้มิรายได้สูงต่างก็ไม่ต้องการเสียภาษีจำนวนมาก จึงแสวงหาช่องทางหลีกเลี่ยงภาษีเพื่อให้จ่ายภาษีน้อยที่สุด (วัชรรา ไชยสาร และคณะ, 2561, น. 4)

3. การคดโกงที่มีทั้งแบบเจ้าหน้าที่รัฐและแบบชาวบ้าน การทำผิดกฎหมาย ความไม่โปร่งใส การให้และรับสินบนการทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ ส่วนใหญ่เป็นประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ บัพพพัฒนาท้องถิ่นและงบจัดซื้อจัดจ้าง เช่น ระบบเงินทองหรือวังงาน การเสนอราคาในลักษณะสมยอมกัน แจ้งข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างเฉพาะกลุ่มของตนเองเท่านั้น การยืมชื่อผู้รับจ้างรายอื่น การปิดบังข้อมูลโครงการ การใช้เส้นสายในการคัดเลือกคน การรับสินบนในการแต่งตั้ง โยกย้ายหรือซื้อตำแหน่ง การยึดบัญชีและบัตรเอทีเอ็มของชาวบ้านเพื่อรับเงินจากโครงการ การใช้วัสดุก่อสร้างที่ไม่ได้คุณภาพ การปล่อยปละละเลยหรือรู้เห็นเป็นใจกับผู้รับจ้าง การดำเนินโครงการที่ไม่เกิดประโยชน์จริงและไม่ผ่านการประชาคมหมู่บ้าน เป็นต้น (อภิสิทธิ์ ลิ้มยศ, 2562, น. 14)

4. การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น 1) กฎหมายที่ใช้ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างมีช่องว่าง ได้แก่ กรณีของการลดวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างเปลี่ยนแปลงไป หรืออีกกรณี คือ การใช้ดุลยพินิจในการเลือกผู้ประกอบการที่มีความสัมพันธ์หรือให้ประโยชน์กับตนในการเข้าเป็นคู่สัญญา เป็นต้น 2) การกำหนดราคากลางที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง คือ สูงเกินจริงเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากส่วนต่างจากราคากลางที่กำหนด 3) การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์แบ่งเป็น 3 กรณี คือ 3.1) การทุจริตในรูปแบบของการสมยอมในการเสนอราคาหรือฮั้วประมูล 3.2) ผู้ประกอบการรับเหมาก่อสร้างมีการแบ่งเปอร์เซ็นต์ของรายได้ที่ตนจะได้รับให้กรรมการตรวจรับงาน และ 3.3) ผู้บริหารท้องถิ่นจะทำการแบ่งผลประโยชน์ให้แก่กันการเมืองในระดับชาติหรือข้าราชการจากส่วนกลางที่มีอำนาจในการกำกับดูแล 4) สภาพปัญหาการทุจริตที่เกิดจากการขาดกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ระบบการตรวจสอบ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพผู้บริหารไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควร ส่วนกลไกการตรวจสอบโดยสภาท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถนำมาใช้ตรวจสอบได้ เนื่องจากสมาชิกสภาส่วนใหญ่กลายเป็นพวกเดียวกับผู้บริหารท้องถิ่น (เกรียงไกร ปัญญาพงศธร, 2561, น. 58)

จากกรณีตัวอย่างข้างต้นเป็นการสะท้อนภาพของการทุจริตที่มีอยู่ในทุกระบบของสังคม แม้ประเทศไทยจะมีการจัดตั้งหน่วยงานราชการเข้ามารับผิดชอบด้านการป้องกันและปราบปราม โดยมีบทบาทของหน่วยงานราชการและมาตรการคอร์รัปชัน ประกอบด้วย 1) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีพันธกิจส่งเสริมสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนในสังคมมีค่านิยมให้สังคมเกิดค่านิยมต่อต้านการทุจริต 2) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) มีอำนาจหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนเพื่อดำเนินการไต่สวน และวินิจฉัยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น 3) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ตรวจสอบการเงิน ทรัพย์สิน การจัดเก็บรายได้ การจัดซื้อจัดจ้างว่ามีการดำเนินการที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์โดยคุ้มค่า ได้ผลตามเป้าหมายหรือไม่ รวมทั้งทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานในกรณีที่ใช้จ่ายของหน่วยรับตรวจมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการทุจริตหรือปฏิบัติไม่เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง 4) ศูนย์ดำรงธรรมจัดตั้งโดยกระทรวงมหาดไทย รับเรื่องเรียนและดูแลการไม่ได้รับความเป็นธรรมของประชาชนที่ได้รับจากหน่วยงานภาครัฐ 5) ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตประจำกระทรวง (ศปท.) เป็นกลไกขับเคลื่อนแผนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการส่งเสริมคุ้มครองจริยธรรมในส่วนราชการ 6) สำนักนายกรัฐมนตรี มุ่งเน้น

ความเป็นอยู่ของประชาชนและความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับภาครัฐ ในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์การแจ้งเบาะแส การกระทำผิดกฎหมาย (นันทวุฒิ แดงอรุณ, 2563, น. 23)

ผลการดำเนินงานของหน่วยงานราชการตาม ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริตระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564) พบว่า ส่วนใหญ่ เป็นการสร้างจิตสำนึกและปลูกฝังความซื่อสัตย์สุจริต การป้องกันการต่อต้านการทุจริต และเสริมสร้าง ประสิทธิภาพการป้องกันและการต่อต้านการทุจริต เช่น การจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในทุกระดับของหน่วยงาน การส่งเสริม วัฒนธรรมสุจริต ผ่านหลักสูตรการศึกษาภาคบังคับที่เด็ก ไทยทุกคนต้องเรียนทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ ตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงระดับอุดมศึกษา เพื่อปฏิรูป “พลเมืองไทยในอนาคต” ให้มีความเป็นพลเมืองเต็มขั้น สามารถทำหน้าที่ความเป็นพลเมืองที่ดี มีจิตสำนึกยึดมั่น ในความซื่อสัตย์สุจริต มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม มีระเบียบวินัย และเคารพกฎหมาย ส่งเสริมการนำระบบ เทคโนโลยีเข้ามาใช้สนับสนุนการปฏิบัติงานและ ให้บริการข้อมูลดิจิทัลที่มีกำหนดกฎเกณฑ์ กติกา กระบวนการ ขั้นตอนการดำเนินงาน การเข้าถึงข้อมูล รวมถึง ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการใช้งบประมาณ ของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อสร้างความโปร่งใส และลด การใช้ดุลยพินิจ โดยผลการดำเนินงานป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงใน ทิศทางที่ดีขึ้น แต่สถานการณ์การทุจริตของประเทศไทย กลับพบว่า แม้หน่วยงานต่างๆ จะมีการกำหนดมาตรการ และกลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน แต่ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ตั้งแต่ ปี 2563 ถึงปัจจุบัน กลับมีจำนวนค่ากล่าวหาการทุจริต ถึง 15,282 กรณี (ไทยโพสต์, 2564, ออนไลน์) สะท้อนให้เห็นว่าผู้ที่ทุจริตมีความเชื่อว่าผลที่ได้จากการทุจริต

มีคุณค่า มีมูลค่า และได้รับทันทีในปัจจุบันมีผลประโยชน์ มากกว่าบทลงโทษที่จะได้รับในอนาคตเพราะบทลงโทษ จะต้องพิจารณาจากหลายหน่วยงานและใช้ระยะเวลา ในการพิจารณานานอันเนื่องจากระเบียบ กฎหมาย ประกอบกับบทลงโทษไม่รุนแรงเพียงพอที่จะทำให้ผู้ที่ ทุจริตรู้สึกหวาดกลัว ประกอบกับมาตรการคุ้มครอง ผู้ให้เบาะแสดการทุจริตยังไม่มีความชัดเจนและการแจ้ง เบาะแสดมีความยุ่งยากซับซ้อนและยังไม่มีมาตรการใด ในการสร้างความเชื่อมั่นและให้ความคุ้มครองผู้แจ้ง เบาะแสดได้ ส่งผลให้ผู้ให้เบาะแสดการทุจริตกลายเป็น เหยื่อถูกคุกคาม ข่มขู่ และถูกกลั่นแกล้ง จึงส่งผลให้เกิด การเพิกเฉยและไม่อยากเข้ามามีส่วนร่วมในการแจ้ง เบาะแสด ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงปฏิเสธไม่ได้ว่าการทุจริต คอร์รัปชันได้ครอบงำและกลายเป็นสิ่งที่มีอยู่ในสังคมไทย ทุกระดับ

ในด้านการสร้างเครือข่ายชุมชน พบว่า มีการสร้าง เครือข่ายชุมชนที่ไม่ทนต่อการทุจริตและได้เข้ามามี ส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสด เฝ้าระวัง และตรวจสอบ การทุจริตในระดับพื้นที่ผ่านโครงการ STRONG – จิตพอเพียงต้านทุจริต ซึ่งเป็นการจัดทำหลักสูตรอบรม ตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 – 2564) ยุทธศาสตร์ ที่ 1 “สร้างสังคมไม่ทนต่อการทุจริต” ได้มุ่งเน้นให้ ความสำคัญในกระบวนการปรับสภาพสังคมให้เกิด ภาวะที่ “ไม่ทนต่อการทุจริต” โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการ กล่อมเกลாதองสังคมในทุกระดับช่วงวัยตั้งแต่ปฐมวัย เพื่อสร้างวัฒนธรรมต่อต้านการทุจริต และปลูกฝัง ความพอเพียง มีวินัย ซื่อสัตย์สุจริต ดำเนินการผ่าน สถาบันหรือกลุ่มตัวแทนที่ทำหน้าที่ในการกล่อมเกลา ทางสังคม และได้กำหนดกลยุทธ์ 4 กลยุทธ์ คือ กลยุทธ์ ที่ 1 ปรับฐานความคิดทุกช่วงวัย ตั้งแต่ปฐมวัยให้ สามารถแยกแยะระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ ส่วนรวม กลยุทธ์ที่ 2 ส่งเสริมให้มีระบบและกระบวนการ กล่อมเกลาทองสังคมเพื่อต้านทุจริต กลยุทธ์ที่ 3

ประยุกต์หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นเครื่องมือด้านทุจริต และกลยุทธ์ที่ 4 เสริมพลังการมีส่วนร่วมของชุมชนและบูรณาการทุกภาคส่วนเพื่อต่อต้านการทุจริต โดยมี 3 กลยุทธ์ ที่กำหนดให้ต้องดำเนินการจัดทำหลักสูตร บทเรียน การเรียนการสอน การนำเสนอ และรูปแบบการป้องกันการทุจริต รวมทั้งการพัฒนานวัตกรรมและสื่อการเรียนรู้สำหรับทุกช่วงวัย ได้แก่ กลยุทธ์ที่ 1 กลยุทธ์ที่ 2 และกลยุทธ์ที่ 3 (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ม.ป.ป., น. 1)

ผลการดำเนินโครงการ พบว่า 1) มีการจัดตั้งชมรม STRONG –จิตพอเพียงต้านทุจริตในทุกจังหวัดทั่วประเทศ เพื่อทำหน้าที่จับตามองและแจ้งเบาะแสการทุจริต รวมถึงปรับฐานความคิดปลูกฝังการคิดแยกแยะผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวมในกลุ่มเด็กและเยาวชน 2) มีหลักสูตรด้านทุจริตศึกษา (Anti - Corruption Education) โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีหน่วยงานที่นำหลักสูตรด้านทุจริตศึกษาไปใช้มากกว่า 38,000 แห่ง โดยผลการดำเนินโครงการสะท้อนถึงจำนวนหน่วยงานและภาคีเครือข่ายที่เพิ่มขึ้นคู่ขนานกับรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันที่มีพัฒนาการตามสถานการณ์และบริบทโลก ซึ่งมีผลต่อการสื่อสารการสร้างเสริมสิ่งพิมพ์หรือนวัตกรรมที่ยังไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มที่มีความหลากหลายในสังคมด้วยข้อจำกัดของการผลิตสื่อ ภาษาที่ใช้และกลไกที่จะนำสื่อไปใช้ในบริบทสังคมไทย สำหรับโครงการ STRONG – จิตพอเพียงต้านทุจริต เป็นเครือข่ายที่จัดตั้งโดยหน่วยงานราชการ เน้นการให้ความรู้ ปลูกฝังการเสริมสร้างค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต ต่อต้านการคอร์รัปชัน มุ่งเน้นในเรื่องการแยกแยะ ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวมให้กับประชาชนทุกระดับในพื้นที่

ใน พ.ศ. 2555 องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจากการเริ่มภารกิจครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2554 ในชื่อ “ภาคีเครือข่ายต่อต้านคอร์รัปชัน”

มีองค์กรจากภาคเอกชน ภาครัฐ ภาคการศึกษา และองค์กรระหว่างประเทศ เข้าร่วม 23 แห่ง ต่อมาใน พ.ศ. 2555 จึงได้เปลี่ยนชื่อเป็นองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) และได้จดทะเบียนเป็นมูลนิธิใน พ.ศ. 2557 ปัจจุบันมีสมาชิกรวมทั้งสิ้น 54 องค์กร โดยการรวมตัวกันมีที่มาจากเป้าหมายเดียวกันในการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน และการขับเคลื่อนงานผ่านการทำโครงการ

ดังนั้นมูลนิธิองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) จึงมีพันธกิจในการสร้างความน่าเชื่อถือให้องค์กรเป็นที่ยอมรับในฐานะ “ศูนย์กลางการขับเคลื่อนพลังสังคมเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน” ที่มีศักยภาพที่สุด สร้างเครือข่ายการทำงานทั้งในระดับประเทศและระดับสากล ผ่านการกระจายงาน การพัฒนาเครื่องมือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด สร้างแนวร่วมการทำงาน สนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระดับนโยบายทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้แนวทางการต่อต้านคอร์รัปชันดำเนินไปอย่างเป็นรูปธรรมและบังเกิดผลอย่างรวดเร็ว และส่งเสริมการสร้างต้นแบบที่ดีในสังคมทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล เน้นการทำงานติดตามตรวจสอบโครงการภาครัฐตามยุทธศาสตร์ 3 ป. คือ ปลูกฝัง ป้องกัน และเปิดโปง ทั้งนี้มูลนิธิองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนา ACT Ai ซึ่งเป็นแพลตฟอร์มที่พัฒนาขึ้นโดยมีหน่วยงานรัฐที่ให้ความร่วมมือสนับสนุนด้านข้อมูล ได้แก่ กรมบัญชีกลาง กรมพัฒนาธุรกิจการค้า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำให้แพลตฟอร์มนี้เป็นแพลตฟอร์มที่รวบรวมข้อมูลของโครงการรัฐไว้จำนวนมากกว่า 19.8 ล้านโครงการ นำมาแสดงผลโดยละเอียด และมีการนำเสนอที่เข้าใจง่าย เป็นแพลตฟอร์มที่เหมาะสมกับการตรวจสอบข้อมูลของโครงการรัฐ (องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย), ม.ป.ป., ออนไลน์)

สำหรับองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ จัดเป็น เครือข่ายระดับนานาชาติที่เกิดขึ้นจากกลุ่มพันธมิตรที่มี วิสัยทัศน์ร่วมกันในการต่อต้านการคอร์รัปชันระดับโลก เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนการต่อต้าน การทุจริตตลอดระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา โดยองค์กร เริ่มดำเนินการภารกิจแรกเกี่ยวกับกฎหมายการทุจริต และการแจ้งเบาะแส ทั้งนี้เนื่องจากเล็งเห็นว่าการทุจริต คอร์รัปชันเป็นปัญหาทางกฎหมายอันสืบเนื่องจากการไม่ สามารถควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ได้ (Kimeu, 2014, p. 231) อย่างไรก็ตามแม้มีมาตรการทางกฎหมาย แต่กลับพบว่ามาตรการดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อ การต่อต้านการทุจริต หากไม่มีการดำเนินการมาตรการ ทางสังคมและการส่งเสริมความเข้มแข็งของประชาชน ในการมีส่วนร่วม การร่วมตรวจสอบ และการแจ้งเบาะแส เพิ่มขึ้นควบคู่กันไปด้วย

จากการศึกษาเอกสารและสถานการณ์ข้างต้น พบว่า แต่ละหน่วยงานแต่ละระดับมีความรู้ ความสามารถที่ แตกต่างกัน สะท้อนให้เห็นความสำคัญของความร่วมมือ การรวมตัวของผู้แสดงที่มีที่มาจากหลากหลายกลุ่ม การร่วมกันเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมิ การปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานเป็นการทำงานร่วมกัน แบบเครือข่ายที่จะช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพการทำงาน ให้ดีขึ้น โดยดึงความรู้ ความสามารถและทรัพยากรของ แต่ละหน่วยงานมาใช้ เช่น ภาครัฐบาล ควรมุ่งเน้น การปราบปรามโดยใช้อำนาจทางกฎหมายและการออก นโยบายอย่างจริงจัง ภาคเอกชน ควรสนับสนุน งบประมาณและส่งเสริมการพัฒนาการใช้เทคโนโลยี ทันสมัยหรือนวัตกรรมใหม่สำหรับการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน และการประสาน เครือข่าย การทำงานร่วมกันโดยภาคประชาสังคม จากลักษณะดังกล่าวจึงเป็นที่มาหรือหลักการของผู้เขียน ในการนำเสนอแนวคิดเครือข่ายทางสังคม

แนวคิดเครือข่ายนโยบายและ การบริหารจัดการในเชิงเครือข่าย

พัฒนาการของแนวคิดเครือข่ายนโยบายและ การบริหารจัดการในเชิงเครือข่าย พบว่า เริ่มถูกกล่าวถึง ในฝั่งอเมริกาในปลาย 1970s โดยแรกเริ่มเรียกว่าแนวคิด เครือข่ายประเด็นนโยบาย หลังจากนั้นในฝั่งยุโรป Rhodes & Marsh (1992, p. 10) ได้นำมาอธิบายถึง เครือข่ายในระดับประเทศ ภูมิภาคและท้องถิ่น กล่าวคือ มีตัวแสดงนโยบายที่เกี่ยวข้องกันมากกว่าหนึ่งและ การดำเนินนโยบายที่หลากหลายภายใต้ประเด็นนโยบาย เดียวโดยมีระดับความเหนียวแน่นระหว่างเครือข่ายของ ตัวแสดงที่ต่างกันจากที่มีความสัมพันธ์แบบหลวมๆ เรียกว่า “เครือข่ายประเด็นนโยบาย” ไปจนถึงการมี ความสัมพันธ์เหนียวแน่นและเปลี่ยนแปลงยากขึ้น เรียกว่าชุมชนหรือประชาคมนโยบาย (ปิยะพงษ์ บุชบงก์ และพบสุข ชำชอง, 2561, น. 117-118)

แนวคิดเครือข่ายนโยบายกลายเป็นกระแสหลักของ การศึกษาและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในแต่ละ ประเทศ ในยุโรปนำไปสู่การทบทวนปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ ภายใต้ หลักคิดนี้นโยบายสาธารณะไม่ใช่เรื่องที่จำกัดอยู่แค่เพียง เรื่องของนโยบายของรัฐบาลแบบเดิม แต่ฐานคิดนี้เน้นไป ที่การดำเนินนโยบายที่หลากหลาย โดยตัวแสดงนโยบาย หลายภาคส่วน การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับประเด็น นโยบายเดียวกัน ทั้งนี้ตัวแสดงต่างมีความอิสระต่อกัน แต่ในขณะเดียวกันก็มีความจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยกัน มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรเชิงนโยบาย เช่น งบประมาณ และข้อมูลข่าวสาร โดยที่ตัวแสดงเหล่านั้นมีความสัมพันธ์ เชิงอำนาจไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับความไม่เท่าเทียม ของทรัพยากร ความไม่เท่าเทียมของการเข้าถึงระบบ และกลไก และแม้ว่าจะมีข้อตกลงร่วมบางประการอยู่ แต่ในขณะเดียวกันก็มีความขัดแย้งแฝงอยู่เช่นเดียวกัน อนึ่งแนวคิดเครือข่ายนโยบายมีความสำคัญเมื่อประเด็น

ปัญหาเชิงนโยบายมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นเกินกว่าที่ตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่งจะรับมือได้เพียงลำพัง (ปิยะพงษ์ บุษบงก์ และพบสุข ชำของ, 2561, น. 117-118)

เครือข่ายนโยบายสามารถถูกใช้เพื่อออกแบบโครงสร้างการปกครองแนวใหม่ที่ต่างไปจากโครงสร้างแนวตั้งแบบระบบราชการ และแนวนอนแบบระบบธุรกิจ คือจะเป็นโครงสร้างแนวนอนที่มีการร่วมมือจัดองค์กรกันเอง โดยภาครัฐและภาคเอกชนเข้ามาร่วมเจรจาและแก้ปัญหา รัฐบาลจึงเผชิญสามระบบพร้อมกัน คือ ระบบราชการ ระบบตลาด และระบบเครือข่ายซึ่งระบบสุดท้ายมีลักษณะเป็นการปกครองตนเองและต่อต้านการควบคุมของรัฐบาล โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ใช้เครือข่ายนโยบาย เพื่อแสดงแบบแผนการโต้ตอบของผู้แสดง ในระบบย่อยของนโยบายจึงมีลักษณะหลากหลาย การแบ่งประเภทส่วนใหญ่อาศัยแนวคิดพหุนิยมที่เน้นบทบาทที่หลากหลายและการแข่งขันกันเองของผู้แสดง และแนวคิดบรรษัทนิยมที่เน้นความร่วมมือระหว่างผู้แสดงที่ศูนย์กลาง ซึ่งมีจำนวนไม่มาก (ณัฐฐา วิจินัยภาค, 2554, น. 128) โดยการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงดำเนินไปโดยผ่านการเจรจาต่อรองข้อตกลงร่วมกัน กล่าวคือการเจรจาต่อรองหาข้อตกลงร่วมกันมีองค์ประกอบ คือ “การต่อรอง” เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรร่วมกันของแต่ละฝ่ายเพื่อขับเคลื่อนเป้าหมายให้บรรลุผลสูงสุด และ “การปรึกษาหารือกัน” เกี่ยวกับข้อดีและข้อเสียของแนวทาง การประสานบทบาทซึ่งกันและกันในลักษณะที่จะนำไปสู่การเรียนรู้ร่วมกันและสร้างความเข้าใจร่วมกันของทุกฝ่าย อย่างไรก็ตามการเจรจาปรึกษาหารือระหว่างตัวแสดงในเครือข่ายหนึ่งๆ อาจไม่นำไปสู่ “ฉันทามติที่เป็นเอกฉันท์” เสมอไปหากการเจรจาอยู่ภายใต้บริบทที่ตัวแสดงแต่ละฝ่ายต่างต้องการใช้อำนาจแข่งขันต่อกันอย่างเข้มข้น ซึ่งเสี่ยงต่อการเกิดความขัดแย้งและการเป็น

ปฏิปักษ์ในการทำงานร่วมกันโดยส่วนใหญ่ “การปฏิบัติ การร่วม” จึงเกิดขึ้นบน “ความเห็นพ้องกันเท่าที่ทุกฝ่ายยอมรับได้” นั่นคือ ทุกฝ่ายยอมรับข้อเสนอในเรื่องหนึ่งๆ ร่วมกันแม้ว่าแต่ละฝ่ายจะยังคงมีความคิดเห็นที่ขัดแย้งไม่ลงรอยกันอยู่ (สุรินธร ชาญสมร, 2559, น. 10)

2. ใช้เครือข่ายนโยบายเพื่อเป็นเครื่องมือวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม วิเคราะห์แผนที่ซับซ้อนจากการโต้ตอบกันของผู้แสดงนโยบาย อาจใช้วิธีเชิงปริมาณ ศึกษาโครงสร้างและตัวชี้วัด เช่น ระดับการรวมอำนาจ การเชื่อมโยงกัน ความเข้มข้น ส่วนการแปลความอาศัยแนวคิดจากการวิจัยกลุ่มผลประโยชน์ (ณัฐฐา วิจินัยภาค, 2554, น. 128) ทั้งนี้กระบวนการทำงานของเครือข่ายดำเนินไปโดยระบบการกำกับดูแลตนเอง ความเป็นอิสระภายในขอบเขตที่จำกัดโดยหน่วยงานอื่นๆ ภายนอก กล่าวคือเครือข่ายมีความเป็นอิสระในการจัดระเบียบดูแลตนเองระดับหนึ่งไม่อยู่ภายใต้หรือเป็นส่วนหนึ่งของสายการควบคุมบังคับบัญชาใดๆ ไม่ยอมเข้าไปอยู่ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ของบทกฎหมาย และไม่ยอมอยู่ในกลไกการจัดระเบียบควบคุมของระบบตลาด เครือข่ายขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะหนึ่งๆ ภายใต้กรอบการกำกับดูแลตนเองซึ่งตั้งอยู่บนชุดความคิดของตนเอง ทรัพยากรของเครือข่าย และการปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่ายที่มีพลวัต ในขณะเดียวกันปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นก็อยู่ภายใต้ “กรอบการทำงานร่วมกัน” ที่เป็นตัวกำหนดกฎเกณฑ์บรรทัดฐานการตระหนักรู้ร่วม ซึ่งสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ตามการเจรจาต่อรองกันระหว่างสมาชิกในเครือข่ายดังนั้นการทำงานของเครือข่ายหนึ่งๆ จึงอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมืองและบริบทเชิงสถาบัน ซึ่งอาจส่งผลเอื้ออำนวยให้การกำกับดูแลตนเองของเครือข่ายดำเนินไปได้อย่างราบรื่นหรืออาจส่งผลจำกัดขีดความสามารถในการจัดการดูแลตนเองของเครือข่าย (สุรินธร ชาญสมร, 2559, น. 10)

พหุเครือข่ายทางสังคมกับการนำไปใช้ ในบริบทของประเทศไทย

จากแนวคิดเครือข่ายนโยบายและการบริหารจัดการ
ในเชิงเครือข่ายนำมาสู่การออกแบบพหุเครือข่ายทาง
สังคมอันเป็นรูปแบบหนึ่งที่สามารถนำมาปรับใช้เพื่อ
เปิดโอกาสให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กร เพื่อ
แลกเปลี่ยน การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียว และ
การร่วมกันทำงาน โดยเครือข่ายทางสังคมประกอบด้วย
องค์กรจำนวนหนึ่งซึ่งมีอาณาเขตที่แน่นอนหรือไม่ก็ได้
และองค์กรเหล่านี้มีฐานะเท่าเทียมกัน ทั้งนี้เครือข่ายทาง
สังคม สามารถจำแนกได้ 4 มิติ ดังนี้ 1) จำแนกตามพื้นที่
ดำเนินการ เช่น เครือข่ายระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ
จังหวัด ภาค และประเทศ 2) จำแนกตามกิจกรรมหรือ
ประเด็นปัญหา เช่น เครือข่ายที่ทำงานด้านเด็ก สตรี
สาธารณสุข เศรษฐกิจ พัฒนาชุมชน สิทธิมนุษยชน
สิ่งแวดล้อม 3) จำแนกตามอาชีพหรือสถานภาพทาง
สังคม เช่น เครือข่ายด้านแรงงาน เครือข่ายกลุ่ม
พระสงฆ์ธรรม เครือข่ายครูพิทักษ์สิทธิเด็ก เครือข่าย
สาววัดนักเรียน 4) จำแนกตามรูปแบบโครงสร้างหรือ
ความสัมพันธ์ ทำให้เกิดเครือข่ายใน 2 ลักษณะ คือ
เครือข่ายตามแนวตั้ง คือ 1) เครือข่ายที่มีโครงสร้างเป็น
ช่วงชั้น ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายใน
เครือข่ายไม่เท่ากัน และ 2) เครือข่ายตามแนวนอน
เป็นเครือข่ายที่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายใน
เครือข่ายเท่าเทียมกัน (Kilduff & Tsai, 2003, pp. 4-8)

จากลักษณะข้างต้น ผู้เขียนวิเคราะห์และนำเสนอ
พหุเครือข่ายทางสังคมตามแนวนอนซึ่งเป็นรูปแบบที่ให้
ความสำคัญกับการต่อต้านและปราบปรามการทุจริต

ด้วยการสร้างเครือข่ายต่อต้านการทุจริตโดยทุกคนมี
บทบาทเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตามในการวิเคราะห์
พหุเครือข่ายทางสังคมและการนำไปปฏิบัติในบริบทของ
ประเทศไทยยังคงมีข้อจำกัดด้านโครงสร้างและ
การเปลี่ยนแปลงในบริบทของประเทศ เนื่องจากประเทศ
ไทยจะมีแนวทางนโยบายและการปฏิบัติที่มีต้นแบบทาง
ความคิดมาจากประเทศตะวันตก แต่ในทางปฏิบัติ
จริงการบริหารราชการในประเทศไทยยังคงเป็นแนวทาง
การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมที่คงความเป็นทาง
การ ปฏิบัติตามกฎหมาย มีสายการบังคับบัญชา และมี
ลายลักษณ์อักษร

ดังนั้นพหุเครือข่ายทางสังคมของผู้เขียนจึงมี
ความแตกต่างจากเครือข่าย STRONG – จิตพอเพียง
ด้านทุจริตและเครือข่ายการทำงานของมูลนิธิองค์กร
ต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. พหุเครือข่ายทางสังคมเป็นเครือข่ายที่มีที่มาจาก
คนในสังคมที่มีความคิด ความเชื่อร่วมกันในการลด
การทุจริต โดยผสมผสานกับแนวคิดการบริการสาธารณะ
แนวใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วมของพลเมืองและแนวคิด
เครือข่ายระดับพื้นที่ โดยผู้มีบทบาทในการต่อต้าน
การทุจริตคอร์รัปชันมีความหลากหลาย ประกอบด้วย
ตัวแทนเยาวชน ตัวแทนชุมชน ตัวแทนจากสถาบัน
การศึกษา ตัวแทนจากสื่อมวลชน ตัวแทนจากองค์กร
ไม่แสวงหากำไร ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตัวแทนจากอำเภอในแต่ละพื้นที่ และตัวแทนจาก
ภาคเอกชน โดยผู้แสดงมีบทบาทแตกต่างกัน สรุปดัง
ตารางที่ 1

ตารางที่ 1 บทบาทของผู้แสดงในพหุเครือข่ายทางสังคม

ผู้แสดง	บทบาท
ตัวแทนเยาวชน (ระดับมัธยมศึกษา อาชีวศึกษา และ อุดมศึกษา)	เป็นผู้ให้ข้อมูลและเสนอแนวคิดการลดการทุจริตและมีส่วนร่วมใน การส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม และร่วมกำหนดแนวทางการลดการทุจริต คอร์รัปชัน
ตัวแทนจากสถาบันการศึกษา (โรงเรียนเอกชน โรงเรียนรัฐบาล วิทยาลัย อาชีวศึกษาสำนักงานส่งเสริมการศึกษา นอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย)	เป็นผู้รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อพัฒนาหลักสูตรการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และแนวทางการลดการทุจริตคอร์รัปชัน และค้นหาต้นแบบที่ดี
ตัวแทนจากสื่อมวลชน	เป็นผู้นำเสนอข่าว สื่อสารข้อมูล เปิดเผยข้อมูลสาธารณะอันเป็นประโยชน์ ต่อการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม และแนวทางการลดการทุจริตคอร์รัปชัน
ตัวแทนชุมชน	เป็นผู้ให้ข้อมูลแลกเปลี่ยนข้อมูล สนับสนุนการขับเคลื่อนในชุมชนเพื่อ สร้างความตระหนักและร่วมกันตรวจสอบในระดับพื้นที่
ตัวแทนจากองค์กรไม่แสวงหากำไร	เป็นผู้ดำเนินกิจกรรมการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม และแนวทาง การลดการทุจริตคอร์รัปชัน
ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	เป็นผู้สนับสนุนทรัพยากรทางการบริหารในการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม และแนวทางการลดการทุจริตคอร์รัปชัน และส่งเสริมความร่วมมือในระดับ ท้องถิ่น
ตัวแทนจากอำเภอในแต่ละพื้นที่	เป็นผู้สนับสนุนทรัพยากรทางการบริหารในการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม และแนวทางการลดการทุจริตคอร์รัปชัน และส่งเสริมความร่วมมือในระดับ อำเภอและประสานงานกับจังหวัด
ตัวแทนภาคเอกชน	เป็นผู้สนับสนุนทรัพยากรทางการบริหารในการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม และแนวทางการลดการทุจริตคอร์รัปชัน และส่งเสริมความร่วมมือกับ ทุกภาคส่วนตลอดจนให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์

จากตารางที่ 1 เป็นการสะท้อนบทบาทของผู้แสดง
ในพหุเครือข่ายทางสังคมที่เข้ามาร่วมกันในการป้องกัน
ส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม และลดการทุจริตคอร์รัปชัน
ซึ่งแต่ละผู้แสดงมีเครือข่ายระดับกลุ่มสอดคล้องกับ
สถานการณ์คอร์รัปชันที่มีลักษณะเป็นเครือข่ายเชื่อมโยง
ทั้งระบบและขยายวงกว้างไปในทุกอาชีพ (Jancsics &
Jávor, 2012, p. 75) โดยพหุเครือข่ายทางสังคมนี้
มีที่มาจากหลากหลายกลุ่มจะนำไปสู่การสร้างกลไก

การตรวจสอบในสังคม (Yomnak & Ruckchart, 2021,
p. 27)

2. รูปแบบการทำงานพหุเครือข่ายทางสังคม
แตกต่างจากเครือข่ายที่เกิดขึ้นจากหน่วยงานราชการ
ที่ขับเคลื่อนผ่านกลไกกฎหมาย กฎระเบียบและ
ความเป็นทางการซึ่งล่าช้าและไม่ทันต่อรูปแบบ
การทุจริตที่มีความแยบยลและซับซ้อนเชื่อมโยงกับ

กลุ่ม องค์กรที่มีหลายระดับด้วยการใช้อำนาจที่มีทั้งอำนาจตำแหน่งหน้าที่ และอำนาจที่มีตามกฎหมาย ดังนั้นพลังทางสังคมที่เกิดขึ้นเป็นเครือข่ายจะส่งผลให้สังคมสร้างสรรค์สิ่งใหม่และเกิดกลไกภาคประชาชนในการตรวจสอบและเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณชน

3. กลไกพหุเครือข่ายทางสังคมเป็นกลไกที่สร้างและพัฒนาในทุกพื้นที่ของประเทศจากวัตถุประสงค์และเป้าหมายเดียวกันเชื่อมโยงด้วยประเด็นปัญหาเดียวกัน เพื่อให้เกิดการขยายวงกว้างและมีกลไกตรวจสอบร่วมกันที่ชัดเจนคู่ขนานไปกับเครือข่ายการทำงานตามหน้าที่ของหน่วยงานราชการสอดคล้องกับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่มีฐานคติสำคัญ 3 ประการ คือ 3.1) การตระหนักถึงค่านิยมประชาธิปไตยและค่านิยมเชิงสถาบันที่เน้นประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตน 3.2) การคำนึงถึงตัวแบบประชาสังคมและชุมชนเน้นให้ระบอบราชการลดการควบคุมอำนาจรัฐและหันมาแสดงบทบาทในฐานะผู้สนับสนุนเครือข่ายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารปกครองตนเอง เป็นการเปิดพื้นที่ให้ประชาชน ชุมชนและองค์กรภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นอิสระ และการลดขนาดของระบอบราชการส่งผลให้งบประมาณถูกนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น (วุฒิสภา ต้นไชย, 2557, น. 40) 3.3) แนวคิดมนุษยองค์การที่ให้ความสำคัญกับบทบาทการบริหารรัฐกิจที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (อลงกต สารกาล, 2562, น. 74; จุลศักดิ์ ชาญณรงค์, 2562, น. 64)

4. กลไกพหุเครือข่ายทางสังคมให้ความสำคัญกับคุณค่าของกระบวนการปฏิสังสรรค์ เปิดกว้างต่อการใช้อำนาจทางการเมือง/การต่อรองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยไม่ปล่อยให้การตัดสินใจอยู่ที่หน่วยงานใดหน่วยงานเดียว อันเนื่องมาจากปัญหาสังคมในยุคปัจจุบัน

มีลักษณะซับซ้อนและขยายขอบเขตออกไปเกินกว่าขีดความสามารถของภาครัฐที่จะจัดการได้และการทำงานภายใต้ระเบียบข้อบังคับที่เป็นทางการก่อให้เกิดการทำงานที่ล่าช้า ยึดติดในวิธีการไม่เกิดความคิดสร้างสรรค์ ไม่เกิดการเรียนรู้ และไม่ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และปรีดา วาณิชภูมิ, 2556, น. 183)

สรุปได้ว่า การทำงานของพหุเครือข่ายทางสังคมเป็นเครือข่ายการทำงานที่เชื่อมโยงกันด้วยประเด็นปัญหาในพื้นที่ สามารถทำงานได้อย่างอิสระไม่ยึดติดกับกฎระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานราชการและขับเคลื่อนในพื้นที่ สามารถดำเนินการทั้งการพัฒนาและการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ในด้านการพัฒนาผ่านการส่งเสริมมาตรการทางสังคม สร้างการตระหนักรู้ในพื้นที่ และร่วมกันสะท้อนข้อมูลในพื้นที่หากในพื้นที่มีการทุจริตเกิดขึ้นและในด้านการต่อต้านการทุจริตเมื่อมีคดีทุจริตในพื้นที่จะทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ ผลการลงโทษของผู้กระทำผิดอย่างต่อเนื่อง ลักษณะของการทำงานเครือข่ายนี้จึงมีความยืดหยุ่นและปรับตามสถานการณ์และปัญหาในพื้นที่ ผู้แสดงในเครือข่ายสามารถเป็นผู้นำเครือข่ายและมีบทบาทบนพื้นฐานของความสัมพันธ์เพื่อเสริมสร้างบทบาท ปฏิสัมพันธ์ และความเข้มแข็งของเครือข่ายผ่านมาตรการทางสังคม

ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการปฏิบัติ

จากการวิเคราะห์เอกสารทางวิชาการ สถานการณ์การคอร์รัปชัน และบทบาทของพหุเครือข่ายทางสังคมเพื่อให้กลไกการทำงานของพหุเครือข่ายทางสังคมสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรมีการปรับปรุงกลไกการทำงาน และเพิ่มสมรรถนะขององค์กรอิสระในการตรวจสอบการทำงานของทุกระดับให้มีความโปร่งใส โดยสรุปข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการปฏิบัติ ดังนี้

1. ด้านกฎหมาย

ควรทบทวนกฎหมายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อให้สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และในกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่ละฉบับควรกำหนดความรับผิดชอบของการคอร์รัปชันและการลงโทษอย่างชัดเจน โดยกฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต อาทิ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 126 127 และ 128 พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561 ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบหมายให้เลขาธิการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564 เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, 2561, ออนไลน์) รวมถึงร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบหรือพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสการทุจริต กล่าวถึง ข้อกำหนดของผู้แจ้งเบาะแสไว้หลายประการ อาทิ หากผู้แจ้งเบาะแสมิ้นำเรื่องหรือหลักฐานมามอบที่ศูนย์ประสานความร่วมมือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตามมาตรา 30 หรือผู้แจ้งเบาะแสดินทางไปแจ้งความส่งข้อมูลหลักฐานให้สื่อมวลชน โพสต์หลักฐานผ่านโซเชียลมีเดียหรือจัดงานแถลงข่าวชี้แจงด้วยตนเองจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้ผู้แจ้งเบาะแสดูต้องเป็นสมาชิกเครือข่ายต้านทุจริตที่มีสมาชิกในเครือข่ายมากกว่า 15 คน รวมถึงต้องขอคำร้องจากรัฐก่อน และ มาตรา 20 ก.1 กำหนดให้เครือข่ายที่จะยื่นขอคำรับรองต้องมีสัญชาติไทยเท่านั้น กำหนดให้ผู้แจ้งเบาะแสดูเปิดเผยชื่อ ที่อยู่ สวนทางกับสิ่งที่ควรทำในการปกปิดตัวตนของผู้แจ้งเบาะแส ให้ความสำคัญกับ

หลักฐานที่นำมามอบให้มากกว่าการลงชื่อผู้แจ้งเบาะแสดูเป็นใครหรืออาศัยอยู่ที่ไหน (ไทยรัฐออนไลน์, 2564, ออนไลน์) ซึ่งจากลักษณะดังกล่าวเป็นข้อจำกัดและสร้างเงื่อนไขที่ทำให้ผู้แจ้งเบาะแสดูดำเนินการได้ยากและไม่ได้รับการคุ้มครอง รวมถึงในทางสังคมผู้แจ้งเบาะแสดูอาจกลายเป็นผู้ที่สังคมจับจ้อง ถูกข่มขู่และเผชิญความเสี่ยงอย่างรอบด้าน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ควรจะทบทวนเงื่อนไข ข้อกำหนดให้สามารถคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดูให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2. ด้านสื่อและการมีส่วนร่วมของประชาชน

การให้ความสำคัญกับเสรีภาพของสื่อและการมีส่วนร่วมของประชาชน (Dimant & Tosato, 2018, p.336) โดยสื่อสามารถนำเสนอเนื้อหาข่าว แสดงความคิดเห็นโดยไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามแนวคิดการเมืองแบบมีส่วนร่วมที่ยึดหลักพื้นฐานที่ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยมีส่วนร่วมทางการเมือง 4 ลักษณะ คือ 1) การเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่ง หากปรากฏว่าผู้แทนใช้อำนาจโดยมิชอบทุจริต หรือประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ให้นั้นกลับคืนมา โดยการถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่งได้ 2) การริเริ่มเสนอแนะ โดยประชาชนสามารถเสนอแนะนโยบายร่างกฎหมาย รวมทั้งมาตรการใหม่เองได้ หากตัวแทนประชาชนไม่เสนอหรือเสนอแล้วแต่ไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชน 3) การประชาพิจารณ์ ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายหรือมาตรการใดก็ตามอันมีผลต่อสิทธิความเป็นอยู่หรือสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย สามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงและผลดีผลเสีย ก่อนการออกและบังคับใช้กฎหมายนโยบายหรือมาตรการนั้นได้ และ 4) การแสดง

ประชามติ ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายสำคัญหรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน (วันพิชิต ศรีสุข, 2552, อ้างถึงใน นิภาพรณ เจนสันติกุล, 2556, น. 51) ดังนั้นสื่อและการมีส่วนร่วมของประชาชนมีผลต่อการสร้างกลไกการตรวจสอบการทุจริตในแต่ละระดับขององค์กรให้มีประสิทธิภาพ โดยสื่อมวลชนควรมีการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากการควบคุมหรือแทรกแซงโดยข้อจำกัดภายนอก ขณะที่ความรับผิดชอบเป็นเรื่องการปฏิบัติพันธกิจเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อมวลชนที่ตั้นนั้นจะต้องมีทั้งเสรีภาพและความรับผิดชอบอยู่ควบคู่กัน (วัชรจิรัฐติกาลกิจ, 2563, น. 128) ในขณะเดียวกันประชาชนควรมีการตระหนักในปัญหาการคอร์รัปชัน เข้าถึงข้อมูลและเข้ามามีส่วนร่วมในกลไกการตรวจสอบการทุจริตอย่างเป็นรูปธรรมอันเป็นการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย ด้วยการเสริมพลังอำนาจของประชาชนและทำให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม (Joshi & Moore, 2004, p. 31; Vanleene, et al., 2015, p. 4; Mbate, 2017, p. 10)

3. ด้านการส่งเสริมธรรมาภิบาลและความโปร่งใส

ทุกหน่วยงานควรยกระดับธรรมาภิบาลเพิ่มความชัดเจนในการปฏิบัติและลดความซับซ้อนของกรอบกฎหมายเพื่อลดการใช้ดุลยพินิจ เน้นการบริหารอย่างโปร่งใสและส่งเสริมให้ภาคธุรกิจและเอกชนสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลภาครัฐในการสร้างนวัตกรรม (วรพรรณ เชื้อนคง, 2563, น. 150) มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงาน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและการบริการสาธารณะทำให้

เกิดการสื่อสาร การกระจายความรู้ความเข้าใจระหว่างรัฐบาลและประชาชน การเข้าถึงบริการสาธารณะ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบข้อเท็จจริง (ศุภกร ฉายถวิล และกฤษฎวรรณ โล่ห์วัชรินทร์, 2561, น. 55) ดังนั้นการต่อต้านการคอร์รัปชันต้องมีการปรับทั้งระบบ การเพิ่มสิ่งจูงใจและค่าตอบแทน การกำหนดบทบาทหน่วยงานที่ต่อต้านการคอร์รัปชันอย่างชัดเจน และการลงโทษผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง (Klitgaard, 1998, p. 6)

บทสรุป

การให้คุณค่ากับความเป็นพลเมืองและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีการสร้างพหุเครือข่ายทางสังคมที่มีความหลากหลายควรดำเนินการควบคู่ไปกับการส่งเสริมสมรรถนะของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีความสามารถในการจัดการปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้ความปลอดภัยกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยง บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรเป็นอิสระจากการเมืองเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากการรณรงค์ การสร้างแนวทางการป้องกันแล้วยังควรผลักดันให้มีการปรับปรุงกฎหมายและกำหนดมาตรการการลงโทษที่มีความรุนแรงเพียงพอในการทำให้บุคคลระดับต่างๆ มีความยับยั้งชั่งใจเพื่อเลือกที่จะไม่ปฏิบัติทุจริตในหน่วยงาน อย่างไรก็ตามการทำให้ข้อมูลหน่วยงานราชการเป็นข้อมูลที่เปิดเผยและสามารถเข้าถึงได้ง่ายในยุคดิจิทัลจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการสร้างการรับรู้ของประชาชนในวงกว้างและทำให้ทุกภาคส่วนตระหนักและให้ความสำคัญกับการทุจริตคอร์รัปชันมากขึ้น

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- เกรียงไกร ปัญญาพงศธร. (2561). การคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษากรณี เทศบาลนคร. *วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเทพ*, 5(1), 55-62.
- จุลศักดิ์ ชาญณรงค์. (2562). ความ “ใหม่” ของรัฐประศาสนศาสตร์. *วารสารสหวิทยาการ*, 16(2), 54-83.
- โชคสุข กรกิตติชัย. (ม.ป.ป.). *การลดลงของดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของไทย ประจำปี 2563*. ม.ป.พ.
- ณัชชานุช พิชิตธนรัตน์. (2561). การทุจริตเลือกตั้งท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบุรี. *วารสารสหวิทยาการวิจัย : ฉบับ บัณฑิตศึกษา*, 7(1), 72-81.
- ณัฐธา วินิจนัยภาค. (2554). *นโยบายสาธารณะ: แนวทางในการศึกษาแบบสหวิทยาการ*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์.
- ไทยโพสต์. (2564, 20 สิงหาคม). *ผะ! คอร์รัปชัน 15,282 กรณี ไม่เว้นแม้ภาวะวิกฤติโควิด*. สืบค้นจาก <https://www.thaipost.net/main/detail/113977>
- ไทยรัฐออนไลน์. (2564, 8 กรกฎาคม). *‘Whistleblower’ กฎหมายไทยช่วยอะไรผู้เปิดโปงความจริง ?*. สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/scoop/theissue/2135651>
- ธนพร แยมสุตา. (2560). การทุจริตทางวิชาการ : ปัญหาที่บั่นทอนความเข้มแข็งของสังคม. *วารสารแพทยนาวิ*, 44(3), 175-181.
- นภธร ศิวรัตน์ และภักดี โพธิ์สิงห์. (2561). ทิศทางการคอร์รัปชันในประเทศไทย. *วารสารสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม*, 5(2), 343-354.
- นันทวุฒิ แดงอรุณ. (2563). ‘คนไทย’ กับบทบาทในการขับเคลื่อนกลไกเพื่อแก้ไขกลโกง. *วารสารสำนักงาน ป.ป.ช.*, 20(74), 22-25.
- นิภาพรรณ เจนสันติกุล. (2556). โครงสร้างทางสังคม บทบาทและนโยบายสาธารณะกับความเป็นพลเมือง. *วารสาร ศิลปศาสตร์*, 5(1), 49-62.
- ปิยะพงษ์ บุษบงก์ และพบสุข ชำช่อง. (2561). การให้ความสำคัญกับเครือข่ายในทางนโยบายสาธารณะและการบริหารจัดการ : มุมมองเชิงวิพากษ์และกรอบการวิเคราะห์สำหรับข้ามพ้นสัญญาณที่กลวงเปล่า. *วารสาร สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 14(2), 113-136.
- พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, วรรณญา ศรีริน, อธิภัทร ลอยวิรัตน์ และเพิ่ม หลวงแก้ว. (2562). การศึกษาเครือข่ายกลุ่ม อิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา. *วารสารวิชาการ ป.ป.ช.*, 12(1), 35-61.
- วรพรรณ เชื้อนคง. (2563). สร้างนวัตกรรมด้วยการใช้ประโยชน์จากการเปิดเผยข้อมูล (Open Data) ภาครัฐ. *วารสารตรวจบัญชีสหกรณ์*, 1(1), 150-152.
- วัชร จิรจิตกาลกิจ. (2563). ความสัมพันธ์ของเสรีภาพสื่อมวลชนกับการคอร์รัปชันในสังคมไทย. *วารสารนิเทศ ศาสตร์ปริทัศน์*, 24(1), 121-132.

- วัชรวิทย์ ไซสาร และคณะ. (2561). การศึกษากลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (Organized Corruption) จำแนกตามภาคเศรษฐกิจ : กรณีศึกษาการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- วิชญพงษ์ โพธิ์พิรุฬห์ และอังศุธร ศรีสุทธิสะอาด. (2563). ราชการไทยไร้คอร์รัปชัน : การสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการแจ้งเบาะแสการทุจริต. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2557). การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศิริวรรณ มนอัคระผดุง. (2555). สถานการณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทย. วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์, 2(1), 1-9.
- ศุภกร ฉายถวิล และกฤษฎวรรณ โล้วชินทร์. (2561). เครื่องมือชี้วัดความโปร่งใสเว็บไซต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. อินฟอร์เมชั่น, 25(2), 53-67.
- สมศักดิ์ สัมคิธรรม และปริดา วานิชภูมิ. (2556). การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ : ความหมาย และนัยสำคัญ. วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง, 1(1), 183-214.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. (2561). กฎหมาย/ระเบียบ/ประกาศ. สืบค้นจาก https://www.pacc.go.th/index.php/home/view_content/45/1648
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). บทสรุปชุดหลักสูตรด้านทุจริตศึกษา (Anti-Corruption Education). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สืบสกุล เข้มทอง. (2561). พฤติกรรมการแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินกรณีศึกษา : เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติงานอยู่ในสถานีตำรวจ สังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. วารสารกระบวนการยุติธรรม, 11(1), 77-92.
- สุนทร ชาญสมร. (2559). ความร่วมมือในแบบเครือข่ายกับโครงสร้างชุมชนแห่งการอยู่ร่วมกันและเข้าถึงได้ในอาเซียน กรณีศึกษาชุมชนต้นแบบเกาะเกร็ด จังหวัดนนทบุรี. (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร. กรุงเทพมหานคร.
- เสาวณีย์ ทิพอด และคณะ. (2562). การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับสิทธิการรับรู้ข่าวสาร การรับรู้การทุจริตผลกระทบและความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตต่อประชาชน. วารสารวิชาการ ป.ป.ช., 12(2), 71-104.
- องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย). (ม.ป.ป.). เกี่ยวกับองค์กร ประวัติ. สืบค้นจาก http://www.anticorruption.in.th/2016/th/about1.php#about1_section
- อภิสิทธิ์ ลัมยศ. (2562). กลไกเสริมสร้างธรรมาภิบาลท้องถิ่น...เพื่อชุมชนท้องถิ่นปลอดคอร์รัปชัน. วารสารสำนักงาน ป.ป.ช., 19(72), 13-15.
- อลงกต สารกาล. (2562). บทวิเคราะห์การบริหารงานภาครัฐไทย : จากอดีตถึงปัจจุบัน. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 17(3), 47-78.

ภาษาอังกฤษ

- Dimant, E. & Tosato, G. (2018). Causes and Effects of Corruption : What has Past Decade's Empirical Research Taught Us? a Survey. *Journal of Economic Surveys*, 32(2), 335-356.
- Jancsics, D. & Jávör, I. (2012). Corrupt Governmental Networks. *International Public Management Journal*, 15(1), 62-99.
- Joshi, A. & Moore, M. (2004). Institutionalised Co-production : Unorthodox Public Service Delivery in Challenging Environments. *The Journal of Development Studies*, 40(4), 31-49.
- Kilduff, M. & Tsai, W. (2003). *Social Networks and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Kimeu, S. (2014). Corruption as a Challenge to Global Ethics : The Role of Transparency International. *Journal of Global Ethics*, 10(2), 231-237.
- Klitgaard, R. (1998). International Cooperation Against Corruption. *Finance & Development*, 35(1), 3-6.
- Mbate, M. (2017). Decentralisation, Governance and Accountability : Theory and Evidence. *Journal of African Democracy and Development*, 1(2), 1-17.
- Rhode, R. A. W. & Marsh, D. (1992). *"Policy Networks in British Politics" A Critique of Existing Approaches*. London: Oxford University Press.
- Vanleene, D., et al. (2015). *Benefits and Risks of Co-production : A Preliminary Literature Review*. Paper for the IIAS Conference on Co-Production of Public Services. The Netherlands: Nijmegen.
- Yomnak, T. & Ruckchart, S. (2021). Collaboration Network of Thailand's Anti-Corruption Organizations. *Southeast Asian Journal of Economics*, 9(1), 27-46.



 สร้างสิ่งที่ดีเพื่ออนาคต

บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท ล็อกซเลีย์ จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท รักษาความปลอดภัย เคพีเอ็น แอนเซอร์วิส จำกัด

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า

จริยธรรมในการเผยแพร่บทความของวารสารสถาบันพระปกเกล้า

วารสารสถาบันพระปกเกล้า ให้ความสำคัญกับจริยธรรมในการเผยแพร่บทความ ดังนั้น บุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเผยแพร่บทความ จึงถือปฏิบัติตามหลักการและข้อกำหนดเกี่ยวกับจริยธรรมในการเผยแพร่บทความของวารสารสถาบันพระปกเกล้าอย่างเคร่งครัด

● จริยธรรมของบรรณาธิการ ●

1. ยอมรับหรือปฏิเสธบทความเพื่อการตีพิมพ์ตามหลักเกณฑ์ของวารสาร โดยปราศจากอคติที่มีต่อตัวเนื้อหาบทความ หรือต่อผู้แต่ง
2. ดำเนินการพิจารณาและตรวจสอบเนื้อหาของบทความ ว่ามีความเหมาะสมสอดคล้องกับกรอบเนื้อหาของบทความที่วารสารกำหนดไว้
3. ให้เสรีภาพแก่ผู้แต่ง ในการแสดงความคิดเห็นตามหลักวิชา และคงไว้ซึ่งความถูกต้องของผลงานทางวิชาการ
4. ปราศจากการมีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้แต่ง และผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ ซึ่งนำไปสู่การนำบทความไปใช้ประโยชน์ในเชิงธุรกิจหรือผลประโยชน์ส่วนตน
5. ไม่ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาบทความและผลประโยชน์ของผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ
6. ปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนของวารสารอย่างเคร่งครัด ตรงไปตรงมา และปกป้องความเป็นอิสระของกองบรรณาธิการในการเสนอความเห็นต่างๆ
7. รักษามาตรฐานของวารสารและพัฒนาวารสารให้มีคุณภาพและทันสมัยเป็นที่ยอมรับอยู่เสมอ

● จริยธรรมของผู้แต่ง ●

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

● จริยธรรมของผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ (Reviewers) ●

1. มีความรู้ หรือความชำนาญ หรือประสบการณ์ ตามกรอบเนื้อหาของงานเขียนที่ต้องพิจารณา ซึ่งนำไปสู่การยอมรับ หรือให้แก้ไข หรือปฏิเสธบทความ ด้วยความเป็นธรรมและถูกต้องตามหลักวิชาการ
2. ยอมรับ หรือให้แก้ไข หรือปฏิเสธบทความ เพื่อการตีพิมพ์ตามหลักเกณฑ์ของวารสาร โดยปราศจากอคติที่มีต่อตัวเนื้อหาบทความ หรือ ต่อผู้แต่ง
3. มีความตรงต่อเวลาในการพิจารณางานเขียน ตามกรอบเวลาที่วารสารกำหนด
4. ไม่ดำเนินการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน จากงานเขียนที่รับไว้เพื่อพิจารณา
5. ช่วยให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของบรรณาธิการและกองบรรณาธิการในการพิจารณาบทความที่จะตีพิมพ์เผยแพร่ลงในวารสาร