



วารสาร สถาบัน พระปกเกล้า

KING PRAJADHIPOK'S INSTITUTE JOURNAL

ปีที่

30

ฉบับที่ 3

(กันยายน -
ธันวาคม 2565)

ISSN 1685 9855

| ISSN 2730-3896 (Online)

https://so06.tci-thaijo.org/index.php/kpi_journal/index



วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ปีที่ 20 ฉบับที่ 3 กันยายน-ธันวาคม 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

ผู้จัดการ

นายวิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

บรรณาธิการ

นายภควัตต์ อัจฉริยะปัญญา

ผู้อำนวยการสำนักบริการวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า

กองบรรณาธิการ

ศ. ดร.จรัส สุวรรณมาลา

สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ

มหาวิทยาลัยรังสิต

ศ. ดร.ไชยวัฒน์ คำชู

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดร.ถวิลวดี บุรีกุล

ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา

สถาบันพระปกเกล้า

ศ. ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์

สาขาวิชารัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมศาสตร์

ศ. วุฒิสาร ตันไชย

นายกสภามหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

(อดีตเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า)

ศ. ดร.สกนธ์ วรรณวิวัฒนา

ประธานกรรมการการแข่งขันทางการค้า

(อดีตคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

ศ. ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

คณบดีนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศ. ดร.สมบุญ สุธาส์ราญ

อุปนายกราชบัณฑิตยสภา คนที่ 1

ดร.สตีเฟน ธนาธิปไตย

ผู้อำนวยการสำนักนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย

สถาบันพระปกเกล้า

รศ. ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

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

ขอบเขตเนื้อหาของบทความในวารสารฯ ได้แก่ประเด็นต่างๆ ดังนี้

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

วารสารสถาบันพระปกเกล้า ดำเนินการจัดพิมพ์ปีละ 3 เล่ม ดังนี้

ฉบับที่ 1 ประจำเดือนมกราคม – เมษายน

ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนพฤษภาคม

ฉบับที่ 2 ประจำเดือนพฤษภาคม – สิงหาคม

ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนกันยายน

ฉบับที่ 3 ประจำเดือนกันยายน – ธันวาคม

ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนมกราคมของปีถัดไป

อนึ่ง บทความที่จะได้รับการตีพิมพ์ลงในวารสาร จะต้องผ่านการพิจารณาบทความโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) ในรูปแบบผู้พิจารณาไม่ทราบชื่อผู้แต่งและผู้แต่งไม่ทราบชื่อผู้พิจารณา (Double-blind peer review) ตามกระบวนการที่กำหนดไว้ และมีการพิจารณาบทความโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) จำนวน 3 ท่านต่อ 1 บทความ

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
รูปแบบการตัดสินใจและการตอบสนองต่อภาวะวิกฤตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน ประเทศไทย กรณีการแพร่ระบาดของ โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) จรรยา โกเมนต์ และ เฉลิมชัย ปัญญาดี	5
การประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา อลงกต สารกาล พุทธิพร พลอยผักแว่น และ บารมี วรรณพงศ์เจริญ	34
บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการศึกษา: ศึกษากรณีองค์การบริหารจังหวัดอุบลราชธานี ดารุณี พุ่มแก้ว	63
พรรคอนาคตใหม่กับไพรมารีโหวต: กรณีการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดเชียงใหม่ ในการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562* กฤษฎากรณ์ สันโดษ	96
บทบาทนานาชาติในกระบวนการสันติภาพและข้อสังเกตบางประการต่ออนาคตชายแดนใต้ พัทธ์ธีรา นาคอุไรรัตน์ และ มอชาลี อาแว	117
สิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญไทย ปวิศร เลิศธรรมเทวี	134
นวัตกรรมในระบบการเมืองจีน นิยม รัฐอมฤต	156

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



บรรณาธิการแถลง

วารสารฉบับนี้ขอเริ่มต้นด้วยการไว้อาลัยต่อการจากไปของ รศ. ดร.อรรถ กักพล บรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งท่านได้เสียชีวิตเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2565 ที่ผ่านมา ท่านอาจารย์เป็นผู้มีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อการกำเนิดวารสารสถาบันพระปกเกล้า และท่านยังเป็นบรรณาธิการของวารสารฯ มาอย่างยาวนานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา กว่า 20 ปีที่ผ่านมา โดยท่านได้พัฒนาปรับปรุงรูปแบบและการนำเสนอของวารสารอย่างต่อเนื่อง จนประสบความสำเร็จและได้รับการจัดอันดับวารสารให้อยู่ในระดับ Tier 1 ของ TCI เมื่อปี พ.ศ. 2564 ทั้งนี้ คณะทำงาน วารสารสถาบันพระปกเกล้า ขอแสดงความเสียใจกับครอบครัวอาจารย์ และขอให้ดวงวิญญาณของอาจารย์ไปสู่สุคติในสัปดาห์ภพเทอญ

กลับมาสู่เหตุการณ์บ้านเมืองในปัจจุบัน สถานการณ์ของ Covid-19 ที่กลางปีดูเหมือนจะผ่านไปและทำให้เรากลับมาใช้ชีวิตได้ผ่อนคลายมากขึ้นกว่าในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา แต่ในช่วงปลายปีการระบาดของ Covid-19 กลับมีแนวโน้มมากขึ้นและมีจำนวนผู้ติดเชื้อเพิ่มสูงขึ้นอีกครั้ง พร้อมๆ กับลมหนาวที่มาเยือน ทำให้เรายังคงต้องป้องกันตัวเอง ยกการ์ดสูงขึ้นอีกครั้ง เพื่อความปลอดภัยของตัวเราเองและครอบครัว รวมถึงสังคมและชุมชนโดยรวม

เกริ่นถึงการระบาดของ Covid-19 ที่กำลังกลับมาอีกครั้ง ดังนั้นบทความในวารสารฉบับส่งท้ายปี 2565 นี้ ขอเริ่มต้นด้วยบทความวิจัยที่ชื่อว่า รูปแบบการตัดสินใจและการตอบสนองต่อภาวะวิกฤตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนประเทศไทย กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) โดย ดร.จริยา โกเมนต์ และ รศ. ดร.เฉลิมชัย ปัญญา จากวิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ ที่ชี้ให้เห็นว่าการแพร่ระบาดของ Covid-19 เป็นภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นกับประชาชนในชุมชน ซึ่งการตอบสนองภาวะวิกฤตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการแพร่ระบาดของ Covid-19 เป็นเรื่องใหม่ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องตัดสินใจและตอบสนองใน

การแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในรูปแบบที่หลากหลาย บางแห่งตอบสนองได้ดี แต่บางแห่งเกิดความผิดพลาด ทั้งนี้ ผลการวิจัยได้แสดงให้เห็นว่าผู้นำและข้อมูลประกอบการตัดสินใจเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมากในสถานการณ์ดังกล่าว รายละเอียดเป็นอย่างไร ทุกท่านต้องไม่พลาดในบทความนี้ !! อีกบทความที่เกี่ยวข้องกับประเด็น Covid-19 คือบทความวิจัยเรื่อง การประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา-2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา โดย อลงกต สารกาล นักวิชาการอิสระ ร่วมกับ นางพุดธิพร พลอยผักแว่น ท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา และ อ.บวรมี วรรณพงศ์เจริญ จากคณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุล ที่ได้นำ 4M ซึ่งได้แก่ บุคลากร (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Materials) และการจัดการ (Management) มาร่วมศึกษาวิจัยว่าในแต่ละมิติของ 4M สามารถการป้องกัน Covid-19 ได้มากน้อยเพียงใด ? และหากต้องการสร้างแนวทางการป้องกัน Covid-19 ที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร ? โดยใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมาเป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา ... เชิญทุกท่านพบคำตอบได้ที่บทความชิ้นนี้

สองบทความแรกเห็นได้ว่ากรณีศึกษาในประเด็น Covid-19 ล้วนแต่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น เนื่องจากเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน ทราบปัญหาและความต้องการของคนในพื้นที่ดีที่สุด เช่นเดียวกันในบทความวิจัยเรื่อง บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการศึกษา: ศึกษากรณีองค์การบริหารจังหวัดอุบลราชธานี โดย อ.ดารุณี พุ่มแก้ว จากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ที่ได้ศึกษาว่าบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในด้านการจัดการศึกษานั้นจะมีส่วนในการสร้างประสิทธิภาพทางการศึกษามากน้อยเพียงใด ? ในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าใจถึงความต้องการและบริบทพื้นที่เป็นอย่างดี ส่งผลให้ผู้เรียนมีทักษะทางวิชาการจากโรงเรียนควบคู่ไปกับทักษะชีวิต ปฏิบัติจริงจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งนำไปสู่

การสร้างประสิทธิภาพการศึกษาของผู้เรียนมากขึ้น รายละเอียดผลการวิจัยและข้อเสนอแนะต่างๆ ไม่ควรพลาดจากบทความนี้ โดยเฉพาะท่านที่อยู่ในแวดวงการศึกษา

บทความถัดไปขอกระโดดจากเรื่องการบริหารจัดการในบริบทต่างๆ มาที่เรื่องของการเมืองไทยบ้าง เพื่อรับกับกระแสการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นไม่เกินเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2566 อย่างแน่นอน ในบทความวิจัยเรื่อง **พรรคอนาคตใหม่กับไพรมารีโหวต: กรณีการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ ในการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562** โดย **นายกฤษฎากรณ์ สันโดษ** นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งได้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการนำเอาระบบไพรมารีโหวตแบบปิดมาใช้ในการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งกรณีจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งพรรคอนาคตใหม่ เป็นเพียงพรรคเดียวที่มีการทำไพรมารีโหวตในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 ที่ผ่านมา ซึ่งผลเป็นอย่างไร ? มีข้อดี ข้อเสีย และสิ่งที่ต้องปรับปรุงแบบให้เหมาะสมเพิ่มเติมอย่างไร ? โดยเฉพาะในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2566 ที่พรรคการเมืองต้องมีกระบวนการทำไพรมารีโหวตตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ... ท่านที่สนใจประเด็นพรรคการเมืองไม่ควรพลาดเป็นอย่างยิ่ง

จากการเมืองเรื่องเลือกตั้ง มาสู่เรื่องราวของการเมืองในมิติของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กับบทความวิจัยเรื่อง **บทบาทนานาชาติในกระบวนการสันติภาพและข้อสังเกตบางประการต่ออนาคตชายแดนใต้** โดย **ผศ. ดร.พัทธธีรนาถ คุโรรัตน์** และ **นายฆอชวลี อาแว** จากสถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล ที่นำเสนอบทบาทของตัวแสดงนานาชาติที่เกี่ยวข้องในกระบวนการสร้างสันติภาพในชายแดนใต้ของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทการเป็นฝ่ายที่สามในกระบวนการพูดคุยสันติภาพ ซึ่งผลการศึกษาวิจัยทำให้ทราบถึง ตัวแสดงนานาชาติที่เข้ามามีบทบาทในปัจจุบัน บทบาทในด้านต่างๆ ขององค์กรนานาชาติ และมุมมองของนานาชาติที่เข้ามาต่ออนาคตของกระบวนการสันติภาพ ทั้งนี้ผู้เขียนได้นำเสนอถึงข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอในการขับเคลื่อนกระบวนการสันติภาพในอนาคต ได้อย่างน่าสนใจ ... ไม่ควรพลาดเป็นอย่างยิ่ง

ประเด็นสันติภาพมักถูกกล่าวถึงควบคู่ไปกับประเด็นสิทธิมนุษยชนอยู่เสมอ ดังที่มีผู้กล่าวไว้ว่าการเคารพสิทธิมนุษยชนนับเป็นหนทางสำคัญที่จะนำไปสู่สันติภาพและความสงบสุขของโลก ดังนั้นในบทความชิ้นต่อไป วารสารขอเชิญท่านพบกับบทความวิชาการ เรื่อง **สิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญไทย** โดย **รศ. ดร.ปวิศร เลิศธรรมเทวี** จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ซึ่งชี้ให้เห็นถึงวิวัฒนาการของการรับรองสิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญไทย รวมถึงวิเคราะห์อิทธิพลของรัฐธรรมนูญและการรับรองสิทธิมนุษยชนแบบตะวันตกที่มีต่อรัฐธรรมนูญไทย นอกจากนี้ผู้เขียนยังวิเคราะห์ว่าประเด็นสิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ทำการการผสมผสานระหว่างแนวคิดสิทธิมนุษยชนของประเทศที่มีความเป็นสากล กับคุณค่าของสังคมไทย รายละเอียดเพิ่มเติมสามารถอ่านได้ในบทความนี้

ปิดท้ายวารสารฉบับนี้เชิญชวนท่านผู้อ่านไปเรียนรู้เรื่องการเมืองในต่างประเทศกันบ้าง ไปไม่ไกลไม่ไกลจากบ้านเราเท่าไรนัก กับบทความวิชาการที่ชื่อ **นวัตกรรมในระบบการเมืองจีน** โดย **รศ. ดร.นิยม รัฐอมฤต** ที่ปรึกษาการต่างประเทศ สถาบันพระปกเกล้า ซึ่งเป็นกรูผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับประเทศจีน ท่านได้ชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จของประเทศจีนในการพลิกฟื้นจากประเทศล้าหลัง กลายมาเป็นประเทศมหาอำนาจทางด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยีในปัจจุบัน โดยใช้เวลาไม่ถึงครึ่งศตวรรษ ทั้งนี้เป็นผลมาจากองค์ประกอบทางการเมืองของประเทศจีนที่ได้กำหนดไว้เป็นรากฐานสำคัญ อันนำมาซึ่งผลสำเร็จในปัจจุบัน ... ผู้อ่านท่านใดชอบบทความเชิงการเมืองเปรียบเทียบ ต้องไม่พลาดบทความชิ้นนี้

ทั้งหมดนี้ก็คือ 7 บทความ 7 อรรถรสและสีสันทางวิชาการ ส่งท้ายปีพุทธศักราช 2565 ของวารสารสถาบันพระปกเกล้า หวังเป็นอย่างยิ่งว่าท่านผู้อ่านคงถูกใจและเพลิดเพลินกับสาระดีๆ ที่ทางเรานำเสนอให้ไม่มากนัก

สุดท้ายนี้เนื่องในโอกาสวาระดิถีขึ้นปีใหม่ พ.ศ. 2566 ทางวารสารสถาบันพระปกเกล้า ขออวยพรให้ท่านมีความสุข ปราศจากทุกข์ สุขภาพดีเป็นมิ่งขวัญ ปลอดภัยปลอดภัยในทุกวัน สุขสมหวังตั้งใจตลอดปี 2566 ครับ

ขอพละกายและพละใจจงมีแก่ทุกท่าน
ด้วยความปรารถนาดี
นายภควัฒน์ อัจฉริยะปัญญา
บรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า

รูปแบบการตัดสินใจและการตอบสนองต่อภาวะวิกฤตของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน ประเทศไทย
กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19)

Decision-Making Model and Response to Crisis of
Local Administrative Organizations in Upper Northern Thailand;
a Case of the Coronavirus 2019 (COVID-19) Pandemic

จริยา โกเมนต์*

Jariya Koment**

เฉลิมชัย ปัญญาดิ***

Chalermchai Panyadee****

บทความนี้

Received

26 สิงหาคม 2565

Revised

30 กันยายน 2565

Accepted

6 ตุลาคม 2565

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากระบวนการ รูปแบบการตัดสินใจ ในการดำเนินงาน และการตอบสนองต่อภาวะวิกฤตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีการแพร่ระบาดของโควิด-19 2) ศึกษาปัจจัยและเงื่อนไขที่หนุนเสริม กระบวนการตัดสินใจและการตอบสนองต่อภาวะวิกฤต และ 3) เสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการดำเนินขั้นตอนและกระบวนการตัดสินใจขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในกรณีที่เกิดสถานการณ์ภาวะวิกฤต โดยเป็นการวิจัยแบบผสมผสาน ทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ กลุ่มตัวอย่าง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย จำนวน 103 แห่ง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถาม และแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง การวิเคราะห์ข้อมูลใช้สถิติเชิงพรรณนา การวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณ และการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา ผลการวิจัยมีดังนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เป็นภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นกับประชาชนในชุมชน

* อาจารย์ วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ (ดร.)

** Lecturer, School of Administrative Studies, Maejo University (Ph.D)

*** รองศาสตราจารย์ วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ (ดร.)

**** Associate Professor, School of Administrative Studies, Maejo University (Ph.D)

ซึ่งการตอบสนองภาวะวิกฤตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 จึงเป็นเรื่องใหม่ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องตัดสินใจและตอบสนองในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในรูปแบบที่หลากหลาย บางแห่งตอบสนองได้ดี บางแห่งเกิดความผิดพลาดถูกสอบสวน จากการวิจัยพบว่า การตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 70.9) ตัดสินใจโดยตัวบุคคล โดยเฉพาะนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความรวดเร็ว ทันกับเหตุการณ์ แต่มีแนวโน้มผิดพลาดได้ง่าย ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งมีการตัดสินใจในรูปแบบกลุ่มบุคคล โดยมีทั้งการตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ และการใช้กลไกสภาท้องถิ่นช่วยในการตัดสินใจ ซึ่งรูปแบบนี้มีความรอบคอบ แต่ค่อนข้างล่าช้า ไม่ทันต่อภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจทุกรูปแบบมีกระบวนการตัดสินใจคล้ายกัน โดยเริ่มจากการหาข้อมูลประกอบการตัดสินใจก่อน

ผลการวิจัยพบว่าปัจจัยด้านความสามารถในการตัดสินใจของผู้บริหาร การรับรู้โอกาสเสี่ยงของโรค และการเปิดรับข้อมูลข่าวสารของผู้นำ มีความสัมพันธ์กับกระบวนการตัดสินใจดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ โดยปัจจัยทั้งหมดร่วมกันอธิบายการผันแปรของมีกระบวนการตัดสินใจดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการแพร่ระบาดของโควิด-19 ได้ร้อยละ 59.1 ($R^2 = 0.591$, $F = 23.139$, $P < 0.01$) นอกจากนี้ยังพบว่า ความสามารถในการตัดสินใจของผู้บริหาร การรับรู้ความรุนแรงของโรค จำนวนประชากรในพื้นที่ การเปิดรับข้อมูลข่าวสารของผู้นำ และการเชื่อมโยงเครือข่ายกับภายนอกมีความสัมพันธ์กับของการตอบสนองต่อภาวะวิกฤตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ โดยปัจจัยทั้งหมดร่วมกันอธิบายความผันแปรของการตอบสนองต่อภาวะวิกฤตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการแพร่ระบาดของโควิด-19 ได้ร้อยละ 44.8 ($R^2 = 0.448$, $F = 12.970$, $P < 0.01$)

ผลการวิจัยมีข้อเสนอเชิงนโยบายสำคัญ 3 ประเด็นหลัก คือ 1) กำหนดให้มีส่วนงานและภาระงานเกี่ยวกับการป้องกันและส่งเสริมสุขภาพในระดับชุมชน โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและขนาดเล็ก 2) การกำหนดให้มีระบบและกลไกการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะระเบียบและแนวทางการปฏิบัติ ตลอดจน 3) การกำหนดให้มีการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาวะวิกฤต โดยเฉพาะการพัฒนาคุณภาพของบุคลากรในการจัดเตรียมข้อมูลและความพร้อม

คำสำคัญ: การตัดสินใจ, การจัดการภาวะวิกฤต, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, โควิด-19, โรคระบาด

Abstract

The objectives of study aims 1) to study the process, operational decision-making model, and response to crisis of local administrative organizations in case of the Coronavirus 2019 (COVID-19) pandemic 2) to study the factors and conditions which support to the operational decision-making processes and crisis response and 3) to

propose a policy recommendation on operation procedure and decision-making process of local administrative organizations in case of crisis situation. The research uses mixed methods both of quantitative and qualitative research. The 103 samples are local administrative organizations in Upper Northern of Thailand. The research tools are questionnaires and in depth-interviews. The data analysis uses descriptive statistics, multiple regression analysis, and content analysis. Research results are as the followings:

Normally, the local administrative organization works closely to local people. The response to crisis condition of COVID-19 pandemic of the local administrative organization had never happened. Once this happens, it impacts on people lives which cause to the quality defect and investigation on process. According to the study, it is evidence that most of the decision-making (70.9%) from local administrative organizations are done by chief of local government organization (mayor/executive chief officer). This is an appropriate way to take an action on crisis in terms of rapidness. However, there are some errors. On the other side, decision-making process which made by a group such as a committee, and local council made more prudent action but time's consuming point. However, all forms of decision-making results have a similar process which begins with finding information in order to make a decision-making.

This research shows that there is a significant factors between the capabilities of the leaders, potential to predict the risk of disease, and open information receptivity of the leader which are all relevant on the decision-making process. These factors can be explained in variance of the decision-making process on COVID-19 pandemic for 59.1% ($R^2 = 0.591$, $F = 23.139$, $P < 0.01$). Moreover, there are statistical relationships to respond COVID-19 pandemic crisis of the local administrative organization such as the ability to make a decision of the leaders, a perception of the disease's stages, a number of populations, an open information receptivity of the leaders, and connecting through external network. These factors are shown on variance of the response to crisis for 44.8% ($R^2 = 0.448$, $F = 12.970$, $P < 0.01$).

The research proposes three significant policy recommendation. Firstly, small and middle-level local government organizations should have sections and tasks relating to public health prevention, and also promote the crisis situation at the community level. Secondly, there should have an operational system/ mechanism, particularly on regulations and practice guidelines to deal with crisis. Lastly, there must have knowledge of the development crisis's management, emphasizing on personal quality development based on data and well-prepared performance.

Keywords: Decision-Making, Crisis management, Local administrative organizations, COVID-19, Epidemics

บทนำ

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจ (Decentralization) หรือการที่องค์กรซึ่งมีอาณาเขต มีความเป็นอิสระในการปกครองและการบริหารตนเอง มีประชาชนมีอำนาจหน้าที่ มีรายได้ตามกฎหมาย (โกวิท พงงาม, 2554, น. 13) เกิดขึ้นเพื่อลดปัญหาและข้อจำกัดในการบริหารงานของรัฐบาลส่วนกลางที่ไม่สามารถดูแลประชาชนทั้งประเทศได้ทั่วถึง นอกจากนี้ ยังมีความสำคัญในฐานะเป็นกลไกในการกระจายทรัพยากรการพัฒนาของรัฐไปสู่ชนบทได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศรวม 7,580 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563, ออนไลน์) แต่อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นโยบายบางอย่างก็ยังคงต้องรับมาจากการปกครองส่วนกลาง และถูกควบคุมและมีข้อจำกัดในการจัดการ โดยเฉพาะการบริหารในสถานการณ์วิกฤตดังกรณีของการเกิดโรคระบาด โควิด-19 ที่เป็นวิกฤตการณ์การที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ และกระทบถึงเศรษฐกิจ สังคม ในทุกระดับ

โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 (Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)) คือโรคติดต่อซึ่งเกิดจากไวรัสโคโรนา อาการทั่วไปของโรคคือ ไข้ ไอ และอ่อนเพลีย ผู้สูงอายุและมีโรคประจำตัว เช่น ความดันโลหิตสูง โรคหัวใจ โรคเบาหวาน หรือมีแนวโน้มที่จะมีอาการป่วยรุนแรง (World Health Organization Thailand, 2020, online) ด้วยสถานการณ์การระบาดได้แพร่อย่างรวดเร็วและกว้างขวางไปหลายประเทศทั่วโลก มีผู้ติดเชื้อและเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก วันที่ 30 มกราคม 2563 องค์การอนามัยโลกได้ประกาศให้การระบาดของโรคดังกล่าวเป็นภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขระหว่างประเทศ

(Public health emergency of international concern (PHEIC)) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยคำแนะนำของคณะกรรมการโรคติดต่อแห่งชาติได้ประกาศให้โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 เป็นโรคติดต่ออันตราย หรือโรคติดต่อที่มีความรุนแรงสูงและสามารถแพร่ไปสู่ผู้อื่นได้อย่างรวดเร็ว ตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 เพื่อประโยชน์ในการเฝ้าระวัง ป้องกัน และควบคุมโรคติดต่ออันตราย (ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ชื่อและอาการสำคัญของโรคติดต่ออันตราย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563, 2563, น. 1)

หากกล่าวถึงสถานการณ์การแพร่ระบาดในประเทศไทยในช่วงแรกมีจำนวนผู้ป่วยสะสมรวม 3,522 ราย (กระทรวงสาธารณสุข, ข้อมูล ณ วันที่ 26 กันยายน 2563) แต่ภายหลังที่รัฐบาลได้มีการประกาศพ.ร.ก.ฉุกเฉินและประกาศเคอร์ฟิว ทำให้จำนวนผู้ป่วยรายใหม่ลดลงอย่างต่อเนื่อง (กระทรวงสาธารณสุข, ข้อมูล ณ วันที่ 18 กันยายน 2563) อย่างไรก็ตามสถานการณ์วิกฤตเกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อเกิดการแพร่ระบาดระลอกที่ 3 ในช่วงเดือน เมษายน-มิถุนายน 2564 ซึ่งมีจำนวนผู้ป่วยสะสมสูงถึง 244,447 ราย (กระทรวงสาธารณสุข, ข้อมูล ณ วันที่ 27 มิถุนายน 2564) และในปี 2565 ยอดผู้ติดเชื้อโควิด-19 ของประเทศไทย ตั้งแต่ 1 มกราคม ถึง 18 กรกฎาคม 2565 มียอดจำนวนผู้ป่วยสะสมสูงถึง 2,337,408 ราย (ศูนย์ข้อมูล COVID19 กรมประชาสัมพันธ์, ข้อมูล ณ วันที่ 18 กรกฎาคม 2565)

จากสถิติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าโรคโควิด-19 กลายเป็นโรคระบาดที่รุนแรง ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน สภาพเศรษฐกิจ สังคม เพราะสามารถแพร่เชื้อหรือติดต่อได้ง่าย รวดเร็ว จึงทำให้ประชาชนมีความหวาดระแวงในการที่จะต้องออกไปยังพื้นที่ที่มีคนจำนวนมาก แออัด หลีกเลี่ยงการเดินทาง (World

Health Organization Thailand, 2020, online) ซึ่งการปรับเปลี่ยนนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อภาพรวม การดำเนินชีวิต การทำงาน และสภาพเศรษฐกิจ อย่างมาก ซึ่งจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นรัฐบาลได้มีการจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาในหลากหลายรูปแบบ แต่วิธีการหลัก คือ การประกาศเคอร์ฟิวและการออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักรตั้งแต่วันที่ 26 มี.ค. 2563 และออกมาตรการด้านสาธารณสุขเพื่อให้ประชาชนป้องกันตนเอง เช่น ล้างมือด้วยเจลแอลกอฮอล์ สวมหน้ากากอนามัย เว้นระยะห่างทางสังคม และมีการคัดกรองการเข้าสถานที่ต่างๆ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2563, น. 1) ซึ่งมาตรการดังกล่าวเกิดผลให้ลดการเดินทาง ปรับวิถีชีวิตของประชาชน และทำให้อัตราการเพิ่มขึ้นใหม่ของผู้ติดเชื้อลดลง

นอกจากการจัดการข้างต้น ซึ่งเป็นการจัดการและการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถือเป็นอีกหนึ่งส่วนที่ได้รับบทบาทให้เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยแก้ปัญหาโรคระบาดในพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจและความอิสระในการการบริหารจัดการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและดูแลคนในพื้นที่ โดยในแต่ละพื้นที่มีรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น การจัดซื้อวัคซีน การประกาศปิดสถานที่สำคัญในความดูแล อาทิ สนามกีฬา สวนสาธารณะ การตั้งด่านตรวจควบคุมการเดินทาง รวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมกับส่วนราชการอื่นๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการจัดการปัญหา เช่น การจัดตั้งสถานกักกันโรคท้องที่ (Local quarantine) ซึ่งรูปแบบการตัดสินใจแก้ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับศักยภาพในการจัดการซึ่งมีต่างกัน แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและมีรูปแบบในการจัดการที่ต่างกัน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างยังคงอยู่ภายใต้ข้อจำกัดจากส่วนกลางเหมือนกัน จากสภาพเงื่อนไขดังกล่าวมีผลต่อการตัดสินใจและการตอบสนอง

ต่อภาวะวิกฤตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีการตัดสินใจ (Decision making theory) พบว่ารูปแบบการตัดสินใจมี 2 รูปแบบ คือ การตัดสินใจโดยบุคคลคนเดียว (Individual decision making) และการตัดสินใจโดยกลุ่มบุคคล (Group decision making) (ธีร สุนทรยุทธ์, 2551, น. 392-393) โดยการตัดสินใจแต่ละแบบมีผลทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อผลการปฏิบัติและความรับผิดชอบกับผลที่เกิดขึ้น (Accountability)

อย่างไรก็ตาม ในทางแนวคิดทฤษฎี รูปแบบการตัดสินใจมีลักษณะที่เป็นกระบวนการ (Process) โดยเริ่มตั้งแต่การแสวงหาข้อมูล การลงมือปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล โดยปัจจัยที่สัมพันธ์ประกอบด้วยกลุ่มปัจจัยที่เกี่ยวกับปัจจัยโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัจจัยเชิงบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ผลการทบทวนวรรณกรรมและรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยแนวคิด กฎหมาย และรายงานการวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารองค์กร และแนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมสุขภาพ เช่น แบบจำลองความเชื่อด้านสุขภาพ (Health belief model) ของ Becker และ Maiman (1975, pp. 409-414) ที่แสดงว่าการรับรู้โอกาสเสี่ยงต่อโรค (Perceived susceptibility) และการรับรู้ความรุนแรงของโรค (Perceived severity) จะทำให้บุคคลรับรู้ถึงภาวะคุกคาม (Perceived threat) และมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมการป้องกันโรค อย่างไรก็ตาม ในด้านของการตัดสินใจเพื่อกำหนดการบริหารเพื่อตอบสนองต่อภาวะวิกฤตการแพร่ระบาดของโรคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีเอกสารแสดงถึงผลการวิจัยดังกล่าว ส่วนใหญ่เป็นงานป้องกันโรคส่วนบุคคลเป็นหลัก ดังนั้น ในงานวิจัยครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกระบวนการและรูปแบบการตัดสินใจในการดำเนินงาน และการตอบสนองต่อสถานการณ์ภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นอย่างไร มีปัจจัยและ

เงื่อนไขใดบ้างที่หนุนเสริมกระบวนการการตัดสินใจในการดำเนินงานและการตอบสนองต่อสถานการณ์ภาวะวิกฤตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการดำเนินขั้นตอนและกระบวนการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่เกิดสถานการณ์วิกฤตควรเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการและรูปแบบการตัดสินใจในการดำเนินงาน และการตอบสนองต่อภาวะวิกฤตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนประเทศไทย กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19)
2. เพื่อศึกษาปัจจัยและเงื่อนไขที่หนุนเสริมกระบวนการการตัดสินใจในการดำเนินงานและการตอบสนองต่อภาวะวิกฤตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19)
3. เพื่อเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการดำเนินขั้นตอนและกระบวนการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่เกิดสถานการณ์ภาวะวิกฤต

การทบทวนวรรณกรรม

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวรรณกรรมทั้งในส่วนของแนวคิด ทฤษฎีสำคัญ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ทฤษฎีการตัดสินใจ

การตัดสินใจ (Decision making) เป็นคำที่มีความหมายตรงกับ การวินิจฉัยสั่งการ หรือการตัดสินใจ ศิริพร พงศ์ศรีโรจน์ (2540, น. 187) กล่าวว่า การตัดสินใจ หมายถึงการเลือกปฏิบัติหรือดเว้นการปฏิบัติ หรือการเลือกทางดำเนินการที่เห็นว่าดีที่สุดทางใดทางหนึ่งจากทางเลือกหลายๆ ทาง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตาม

ที่ต้องการ ซึ่งสอดคล้องกับ บรรยงค์ โตจินดา (2548, น. 178) ที่ว่าการวินิจฉัยสั่งการจะเป็นการเลือกทางเลือกดำเนินการที่ดีที่สุดในการบรรดาทางเลือกหลายๆ ทาง ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า การตัดสินใจ หมายถึงกระบวนการที่ผู้บริหารตัดสินใจใช้ในการแก้ไขปัญหาขององค์กร โดยการไตร่ตรองและตัดสินใจเลือกทางดำเนินการที่เห็นว่าดีที่สุดทางใดทางหนึ่งจากหลายๆ ทาง รวมถึงการกำหนดแนวทางการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ

ประเภทการตัดสินใจ

การตัดสินใจ (Decision making) มีรูปแบบหรือประเภทการตัดสินใจที่ต่างกัน ย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติที่ต่างกัน ธร สุนทรยุทธ (2551, น. 392-393) กล่าวว่า ประเภทการตัดสินใจสามารถพิจารณาได้หลายประการ ดังนี้

1. การตัดสินใจโดยเอกบุคคคล และการตัดสินใจโดยกลุ่ม การตัดสินใจโดยเอกบุคคคลเป็นการตัดสินใจโดยบุคคลคนเดียว ภาครัฐกิจที่มีเจ้าของประกอบการเพียงคนเดียว การตัดสินใจโดยกลุ่มส่วนใหญ่เป็นรูปคณะกรรมการ เป็นการระดมสมองความคิดเพื่อตัดสินใจเรื่องมีความซับซ้อน มีผลกระทบผู้มีส่วนได้เสีย

2. การตัดสินใจในส่วนตัว และการตัดสินใจในองค์กร การตัดสินใจในส่วนตัวเป็นการตัดสินใจในแง่ผลประโยชน์ส่วนตัวของตนเองมากกว่าองค์การ ส่วนการตัดสินใจในองค์กร ผู้นำการตัดสินใจจำเป็นต้องยึดมั่น ในเป้าหมายขององค์กรที่จะต้องให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผล

3. การตัดสินใจที่กำหนดไว้ล่วงหน้าและการตัดสินใจที่ไม่กำหนดไว้ล่วงหน้า การตัดสินใจที่กำหนดไว้ล่วงหน้า หมายถึง การแก้ไขปัญหาสำหรับปัญหาใดๆ โดยเฉพาะที่มีการเตรียมการไว้บ้างแล้ว ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับ กฎ ระเบียบ นโยบาย เรื่องเหล่านี้มักเกิดขึ้นเป็นประจำ

ผู้บริหารมีความคุ้นเคย และมีทางเลือกในการตัดสินใจ น้อย ส่วนการตัดสินใจที่ไม่กำหนดไว้ล่วงหน้า เป็นกระบวนการแก้ไขปัญหามีความคลุมเครือ และ สลับซับซ้อน ไม่เป็นไปตามกฎ ระเบียบ นโยบายปฏิบัติ อาศัยความรู้ความสามารถความคิดสร้างสรรค์ ดุลยพินิจ และสำนึกส่วนตัวของผู้บริหาร

4. การตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ และการตัดสินใจเชิง ดำเนินการยุทธศาสตร์ตามสถานการณ์ คือ การตัดสินใจ สามารถจัดอันดับตามศักยภาพในการจัดการกับความ ซับซ้อน และสภาวะความไม่แน่นอนและความขัดแย้ง การตัดสินใจกระทำตามการเปรียบเทียบระหว่าง ผลที่ตามมาของทางเลือกต่างๆ และตามระดับ ความต้องการของผู้ตัดสินใจ

ขั้นตอนในการตัดสินใจ

ชนงกรณ์ กุณทลบุตร (2547, น. 50-52) ได้กล่าวถึง ขั้นตอนของการตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหา ดังนี้

1. การกำหนดปัญหาและวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา ให้เกิดความชัดเจนก่อน เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญ มากที่สุดต่อการตัดสินใจของผู้บริหาร

2. การกำหนดทางเลือกต่างๆ ที่จะใช้แก้ปัญหา โดย จะต้องมีการกลั่นกรองข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ทั้งหมด ข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจะถูกนำมากำหนดเป็น ทางเลือกเพื่อแก้ปัญหา

3. การประเมินผลทางเลือกต่างๆ ที่ได้กำหนด ซึ่งเป็นแนวทางการนำปัญหาไปสู่การแก้ไข ในขั้นตอนนี้ ผู้ตัดสินใจจะวิเคราะห์และประเมินว่าทางเลือกใด สามารถแก้ไขปัญหาได้ดีที่สุด ทางเลือกใดควรจะ ดำเนินการก่อนหลัง

4. การตัดสินใจเลือกที่เหมาะสมที่สุด เป็นการนำเอา ทางเลือกต่างๆ มาเปรียบเทียบว่า ทางเลือกใดจะเหมาะสม และเป็นไปได้มากกว่ากัน

5. ดำเนินการตามทางเลือกที่ตัดสินใจ เป็นการเลือก ทางเลือกที่ดีที่สุดและมีความเหมาะสมมากที่สุด จากนั้น จึงนำผลการตัดสินใจสู่การปฏิบัติและประเมินผลต่อไป

6. ประเมินผลที่เกิดจากทางเลือกนั้นๆ ทั้งนี้ผู้บริหาร ต้องทำการเปรียบเทียบผลงานกับเกณฑ์ และมาตรฐาน ก่อนว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่ และความแตกต่างนั้น มีความสำคัญมากน้อยเพียงใด

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ขั้นตอนของการตัดสินใจ ประกอบด้วย 6 ขั้นตอนสำคัญ แต่ในการวิจัยนี้ ทำการ ศึกษากระบวนการตัดสินใจใน 3 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ การวางแผนเตรียมการ การวิเคราะห์และตัดสินใจเลือก ทางเลือกในการแก้ปัญหา และการดำเนินงานตามทาง เลือกที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

ปัญหาและอุปสรรคในการตัดสินใจ

Yukl, G. A. (1989, pp. 253-261) ได้สะท้อนถึง อุปสรรคที่จะบั่นทอนประสิทธิภาพการตัดสินใจ ดังนี้

1. การเร่งรีบตัดสินใจ (Hasty Decision) คือ การตัดสินใจที่ไม่ได้มีการประเมินทางเลือกต่างๆ ให้ดี ก่อนทำการตัดสินใจเลือกทางเลือกใดทางเลือกหนึ่ง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของการตัดสินใจ

2. ความไม่สมบูรณ์ของการมีส่วนร่วม (Incomplete Participation) หรือการไม่มีส่วนร่วมจริงของสมาชิก

3. การแบ่งกลุ่มหรือแบ่งพวก (Polarization) จะเกิดขึ้นเมื่อสมาชิกมีความคิดเห็นในแนวทางเลือก ต่างกันแค่ 2 แนวทางอย่างชัดเจน และต่างฝ่าย ก็สนับสนุนทางเลือกของตนโดยไม่สนใจส่วนดีของทาง เลือกของอีกฝ่ายหนึ่ง

4. การวางแผนปฏิบัติการ (Superficial Action Planning) ในทางเลือกควรมีรายละเอียดแต่ละขั้นตอน ค่อนข้างละเอียด รวมถึงวิธีการติดตามดูความก้าวหน้า เพราะว่าการตัดสินใจถึงแม้จะดีอย่างไรก็พบว่า

ไม่สามารถประสบความสำเร็จได้ เพราะไม่มีสมาชิกคนใดสนใจหรือใส่ใจจะนำไปปฏิบัติ

จากการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับการตัดสินใจ แสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจและการตอบสนองต่อภาวะวิกฤตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการตัดสินใจระดับองค์กร ซึ่งมีทั้งในรูปแบบบุคคล คือ นายกฯ ที่ใช้อำนาจบริหารในการตัดสินใจ และการตัดสินใจในลักษณะกลุ่มบุคคล ที่อาจเป็นในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งจะมีความรอบคอบในการตัดสินใจ อย่างไรก็ตาม ภายใต้ภาวะวิกฤตของโรคโควิด-19 ซึ่งเป็นภาวะฉุกเฉิน การตัดสินใจจึงมีลักษณะที่ไม่ได้ตัดสินใจล่วงหน้า ไม่ได้มีการเตรียมการล่วงหน้า จึงทำให้มีข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่ไม่ชัดเจนเท่าที่ควร

2. บทบาทหน้าที่และการปฏิบัติงานด้านสาธารณสุขระดับพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ *ภารกิจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ* หมายถึง ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำหรือจัดให้มีขึ้นภายในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง *ภารกิจหน้าที่ที่อาจจะจัดทำ* หมายถึง กลุ่มภารกิจที่กฎหมายเปิดโอกาสให้กับท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการจัดทำได้ หากท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอ นอกจากนี้ยังมีภารกิจบางประเภทที่รัฐถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะมอบหมายให้จัดทำแทน เป็นภารกิจที่ถือว่า เป็นหน้าที่ของรัฐแต่ได้มอบหมายโดยโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552, น. 59)

นอกจากนี้ ในด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน

ของประชาชน เป็นการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 52 และหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 82 ในขณะนั้น ซึ่งเป็นการเน้นว่าทุกคนมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุข

“มาตรา 52 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานและผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การบริการทางสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะกระทำได้

การป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตราย รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ลักษณะการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ

ลักษณะการกระจายอำนาจด้านสุขภาพอาจมีได้อย่างน้อย 4 ลักษณะ ดังนี้ (กระทรวงสาธารณสุข, 2562, น. 11)

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ให้บริการ โดยเป็นเจ้าของเงิน (เช่น เงินรายได้ท้องถิ่นเอง หรืองบประมาณตามนโยบายหลักประกันสุขภาพที่มีการโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับส่วนกลาง/ภูมิภาค เช่น ลงทุนร่วมกับสถานีนามัย
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองบางส่วน
4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองทั้งหมด โดยเป็นเจ้าของสถานบริการสุขภาพและเป็น

ผู้ดำเนินการด้านสุขภาพทั้งหมด แต่จะดำเนินการลักษณะใด ด้านใด และเมื่อไร ให้เป็นไปตามที่กำหนด

จากบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กฎหมายกำหนด รวมถึงแนวทางการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่จะเป็นตัวช่วยให้การทำงานด้านสาธารณสุขระดับพื้นที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดความซ้ำซ้อนในการทำงานผ่านการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานหลักระดับท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเครือข่ายการทำงานด้านสุขภาพที่เข้มแข็ง สามารถจัดการกับปัญหาในระดับพื้นที่ได้อย่างเท่าทันสถานการณ์

3. การจัดการภาวะวิกฤต

ภาวะวิกฤต หมายถึง สถานการณ์ที่เข้าสู่ภาวะที่จำเป็นต้องเข้าจัดการเพื่อหลีกเลี่ยงหรือแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งภาวะวิกฤตเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบทำให้เกิดปัญหาอย่างเร่งด่วนที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างทันด่วนที่ ดังนั้นผู้บริหารจำเป็นต้องเป็นผู้ดำเนินการและตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว เพื่อหาสาเหตุ ควบคุมสถานการณ์และแก้ไขปัญหามาหรือสถานการณ์ให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด (เสรีวงษ์มณฑา, 2552, น. 31)

ความหมายของการจัดการภาวะวิกฤต

Niininen, O (2013, online) อธิบายแนวคิดการจัดการภาวะวิกฤต (Crisis Management) ว่าเป็นส่วนหนึ่งของแผนกลยุทธ์องค์กรสำหรับภาวะฉุกเฉินเมื่อเกิดเหตุการณ์ไม่คาดหมายองค์กรจำเป็นต้องทราบสัญญาณเตือนภัยและใช้วิธีการจัดการที่เหมาะสมเนื่องจากอาจเป็นเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ แต่มักส่งผลกระทบรุนแรง สอดคล้องกับ อภิสิทธิ์ ฉัตรทนานนท์ (2552, น. 11) ที่ระบุว่าวัตถุประสงค์หลักในการจัดการภาวะวิกฤตคือ การป้องกันและกำจัดวิกฤตให้เร็วที่สุดเพื่อจำกัดความเสียหายและการสร้าง

ความน่าเชื่อถือให้กลับมา ซึ่งต้องอาศัยการวางแผนและการนำไปปฏิบัติที่ดี

แหล่งที่มาของภาวะวิกฤต

Devlin, E. S. (2006, pp. 46-47) ได้แบ่งแหล่งที่มาของวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นกับองค์กรออกเป็น 2 ประเภทดังนี้

1. แหล่งที่มาของภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นจากปัจจัยภายนอกองค์กร หมายถึง ปัจจัยเสี่ยงที่ควบคุมได้ยากหรือไม่สามารถควบคุมได้ ดังนี้

1.1 ปัจจัยกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ทศนคติ ค่านิยม การดำเนินชีวิต

1.2 ปัจจัยด้านการตลาด ได้แก่ ภาวะการแข่งขันของสินค้าชนิดเดียวกัน สินค้าทดแทน/กลุ่มใหม่

1.3 ปัจจัยด้านเทคโนโลยี ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีที่รวดเร็ว

1.4 ปัจจัยด้านการเงินและเศรษฐกิจ ได้แก่ การขาดแคลนแรงงาน ภาวะเงินเฟ้อ การขึ้นค่าแรง

1.5 ปัจจัยด้านกฎหมาย ได้แก่ ข้อกำหนด พ.ร.บ. หรือข้อบังคับทางราชการ การเปลี่ยนกฎระเบียบต่างๆ

1.6 ปัจจัยด้านการเมืองและสังคม ได้แก่ ความต่อเนื่องของนโยบายรัฐบาล การประกาศภาวะฉุกเฉิน

1.7 ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมและภัยธรรมชาติ ได้แก่ โรคระบาด การขาดแคลนทรัพยากร

2. แหล่งที่มาของภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นจากปัจจัยภายในองค์กร หมายถึง ปัจจัยความเสี่ยงที่สามารถควบคุมได้ แต่หากไม่มีการจัดการความเสี่ยงนี้ อาจส่งผลกระทบหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานดังนี้

2.1 ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กร ได้แก่ กระบวนการและวิธีการปฏิบัติงาน

2.2 ปัจจัยด้านการดำเนินงาน ได้แก่ การขาดแคลนบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ การเปลี่ยนแปลงของบุคลากร

2.3 ปัจจัยด้านเทคโนโลยีและข้อมูล ได้แก่ เทคโนโลยีการผลิตมีความล้ำสมัย

2.4 ปัจจัยด้านทรัพยากรและวัตถุดิบ ได้แก่ ความไม่แน่นอนของงบประมาณ

2.5 ปัจจัยด้านวัฒนธรรมและจริยธรรมองค์กร ได้แก่ การไม่มีสิ่งสนับสนุนการทำงานร่วมกัน

2.6 ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน เช่น ภาวะความกดดัน

การแพร่ระบาดของโควิด-19 เป็นหนึ่งในสถานการณ์วิกฤตที่ทุกองค์กรต้องจัดการ ทั้งนี้จากการทบทวนวรรณกรรมจะเห็นได้ว่า ปัจจัยสำคัญที่จะมีผลต่อการจัดการกับภาวะวิกฤตมีทั้งปัจจัยภายในและภายนอก ซึ่งในงานวิจัยนี้ได้จำแนกเป็นปัจจัยเชิงโครงสร้างองค์กร ได้แก่ จำนวนประชากรในพื้นที่ และงบประมาณ และปัจจัยเชิงบริหารของผู้บริหารองค์กร ได้แก่ ความสามารถในการตัดสินใจของผู้บริหาร การรับรู้โอกาสเสี่ยงของโรค การรับรู้ความรุนแรงของโรค การเปิดรับข้อมูลข่าวสารของผู้นำ และการเชื่อมโยงเครือข่ายกับภายนอก

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยนี้ได้มีการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

จิรุตม์ ศรีรัตนบัลล์ และคณะ (2564, น. 8-15) ได้ศึกษาการตอบสนองและเตรียมการของระบบบริการสุขภาพไทยต่อวิกฤตการระบาดของ COVID-19:

การดำเนินการของโรงพยาบาล และผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมภายในขอบเขตของระบบสุขภาพ เป็นการวิจัยในรูปแบบผสมผสาน ผลการวิจัยพบว่า กลไกการอภิบาลระบบของประเทศไทยในช่วงสถานการณ์โรคระบาด COVID-19 มีความแตกต่างไปในแต่ละระยะของการระบาด นอกจากนี้ ปัญหาอุปสรรคสำคัญในกลไกการอภิบาลระบบในสถานการณ์โควิด-19 ที่ผ่านมา ได้แก่ การขาดการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและภาคส่วนอื่นในระดับนโยบาย การเลือกใช้ข้อมูลเพื่อประเมินและคาดการณ์สถานการณ์การระบาดซึ่งส่งผลต่อการวางแผนจัดการและรับมือล่วงหน้า การขาดแคลนทรัพยากรที่จำเป็นและความเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน และ/หรือ การปฏิบัติไม่เป็นธรรมระหว่างการดำเนินการควบคุมป้องกันโรคระบาด

สุภาภรณ์ วงธิ (2564, น. ค-ง) ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน จังหวัดสุโขทัย โดยมีกลุ่มตัวอย่างจำนวน 394 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล ได้แก่ แบบสอบถาม วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติพรรณนา และการวิเคราะห์ถดถอยเชิงเส้น พหุคูณแบบขั้นตอน ผลการศึกษา พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีพฤติกรรมการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 อยู่ในระดับสูง ร้อยละ 89.60 และปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ได้แก่ เพศ แรงสนับสนุนทางสังคม การรับรู้โอกาสเสี่ยงของการเกิดโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และการรับรู้ประโยชน์ของการปฏิบัติเพื่อป้องกันการเกิดโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019

อังศุมาลิน อังศุสิงห์ (2558, น. 3-4) ได้ศึกษาการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัย โดยศึกษาเฉพาะเหตุการณ์อุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ใช้วิธี

การศึกษาเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่าการจัดการ
อุทกภัยของจังหวัดมีเครือข่ายที่เข้ามาับบทบาท
ได้แก่ เครือข่ายหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักที่เป็น
ทางการ เครือข่ายของหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลัก
เครือข่ายอาสาสมัครภาคประชาชนที่รัฐจัดตั้ง และ
เครือข่ายองค์กร ภาคประชาชน รวมทั้งภาคประชาสังคม
อื่นๆ ทั้งภายในและนอกจังหวัด การปฏิบัติภารกิจหลัก
ในการจัดการอุทกภัยพบว่าอยู่ในรูปขององค์กรปฏิบัติ
โดยหน่วยงานที่เข้ามาทำงานภายใต้ศูนย์ฯ เป็นหน่วยงาน
ภาครัฐภายในจังหวัดเป็นหลัก ขาดการมีส่วนร่วมของ
ภาคส่วนต่างๆ และภาคประชาสังคม รวมทั้งการจัด
โครงสร้างองค์การของศูนย์ฯ เป็นแบบสายบังคับบัญชา
ตามระบบราชการ กระบวนการตัดสินใจเป็นแบบ
รวมศูนย์ อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น
ผู้สั่งการ ซึ่งมีปัญหาด้านข้อมูลข่าวสารในการตัดสินใจ

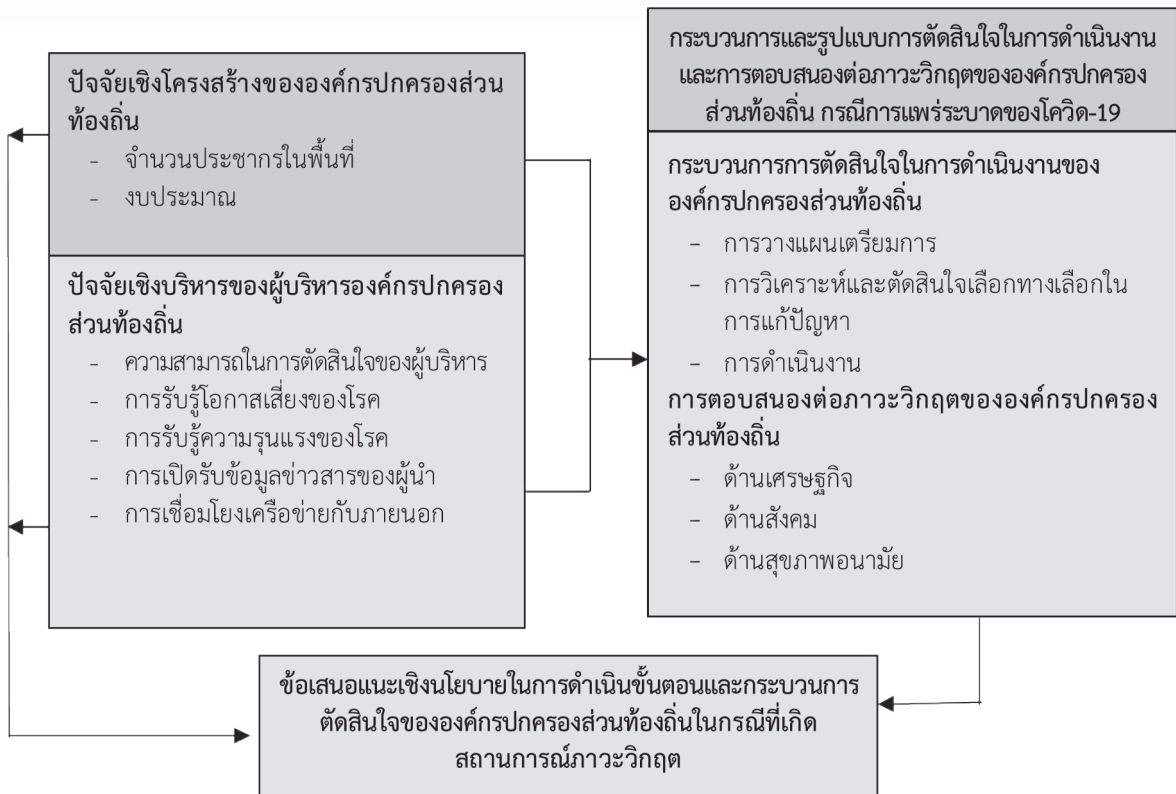
กุลธิดา นาคพิน (2550, น. จ-ฉ) ทำการศึกษา
การเมืองเรื่องการจัดการสภาวะฉุกเฉินขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ : กรณีศึกษา
สถานการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ. 2548 ผลการศึกษาพบว่า
1. บทบาทในการสั่งการและการตัดสินใจจะอยู่ที่ราชการ
บริหารส่วนภูมิภาคระดับอำเภอและราชการบริหาร
ส่วนท้องถิ่น 2. ผลของการจัดการสภาวะฉุกเฉิน พบว่า
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถจัดการสภาวะ

ฉุกเฉินได้เอง และปัจจัยหลักที่ทำให้องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการจัดการสภาวะ
ฉุกเฉินได้ต่างกันคือ ความสามารถของผู้บริหาร ปัจจัย
สนับสนุนคือ ขนาดขององค์กร 3. อุปสรรคและปัญหา
ต่างๆ ในการจัดการสภาวะฉุกเฉินขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น ได้แก่ 1) ด้านผู้บริหารท้องถิ่น 2) ด้านการ
กำหนดและปรับโครงสร้าง 3) ด้านทรัพยากร 4) ด้าน
ระบบเตือนภัย 5) ด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน และ
6) ความซ้ำซ้อนและขาดการบูรณาการระหว่างระบบ
บริหารส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

โดยสรุป จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี ตลอดจน
รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า การตัดสินใจมีรูปแบบ
และกระบวนการที่ก่อให้เกิดผลจากการตัดสินใจ ทั้งนี้
รูปแบบและกระบวนการตัดสินใจ ตลอดจนการตอบ
สนองต่อภาวะวิกฤตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านโครงสร้างขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น และปัจจัยเชิงบริหารของผู้บริหารองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น

กรอบแนวคิดการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยกำหนดกรอบแนวคิดใน
การวิจัย ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน เชียงราย น่าน พะเยา และแพร่ รวม 822 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563, ออนไลน์) กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้วิธีการวิเคราะห์อำนาจในการทดสอบ (Power of Test) ด้วยโปรแกรม G*Power Version 3.1.9.4 (Faul, et al., 2007, p. 176) โดยการวิเคราะห์อำนาจการทดสอบก่อนการวิจัย (Priori power analysis) เลือกวิธีการวิเคราะห์อำนาจทดสอบสำหรับการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) ขนาดนัยสำคัญการทดสอบที่ระดับ 0.05

กำหนดการประมาณค่าขนาดอิทธิพล (Effect size) ในระดับกลาง $f^2 = 0.15$ (Cohen, 1988, pp. 8-13), ∞ err prob = 0.05 ค่าอำนาจทดสอบ Power $(1 - \beta \text{ err prob}) = 0.80$ จำนวนตัวแปรทำนาย (Number of predictors) = 7 ตัวแปร ซึ่งจากการคำนวณได้ขนาดกลุ่มตัวอย่างที่เหมาะสม จำนวน 103 แห่ง และผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างตามสัดส่วนของประชากรจำแนกตามจังหวัด และทำการสุ่มตัวอย่างแบบสะดวก (Convenience Sampling)

เครื่องมือในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลครั้งนี้ มีทั้งการสำรวจโดยใช้แบบสอบถาม และการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. แบบสอบถาม (Questionnaire) ประกอบไปด้วยข้อมูล 8 ตอน คือ ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตอนที่ 2 ข้อมูลการบริหารของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตอนที่ 3 การดำเนินงานเกี่ยวกับสถานการณ์โควิด-19 ของหน่วยงาน ตอนที่ 4 การรับรู้โอกาสเสี่ยงและความรุนแรงของโควิด-19 ของผู้บริหารท้องถิ่น ตอนที่ 5 ความสามารถในการตัดสินใจของผู้บริหารท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหา ตอนที่ 6 กระบวนการตัดสินใจในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ตอนที่ 7 การตอบสนองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ตอนที่ 8 ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่เกิดสถานการณ์วิกฤต

จากแบบสอบถามข้างต้น ในตอนที่ 1-3 จะเป็นข้อคำถามแบบปลายปิดและปลายเปิด และในตอนที่ 4-7 จะเป็นข้อคำถามแบบปลายปิดแบบให้ประมาณค่า (Rating scale) 5 ระดับ (Likert, 1932, pp. 42-48) ตั้งแต่ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย น้อยที่สุด ในส่วนของการแปลผล แบ่งตามระดับดังนี้ คะแนนเฉลี่ย 4.21 - 5.00 หมายความว่า มากที่สุด/ คะแนนเฉลี่ย 3.41 - 4.20 หมายความว่า มาก/ คะแนนเฉลี่ย 2.61 - 3.40 หมายความว่า ปานกลาง/ คะแนนเฉลี่ย 1.81 - 2.60 หมายความว่า น้อย/ คะแนนเฉลี่ย 1.00 - 1.80 หมายความว่า น้อยที่สุด

2. แบบสัมภาษณ์ ซึ่งเป็นแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured - Interview) เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลการตัดสินใจและตอบสนองต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 รวมไปถึงข้อเสนอแนะต่อการดำเนินการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่เกิดสถานการณ์วิกฤต เพื่อใช้ประกอบการอธิบายผลการวิจัยที่ได้จากการศึกษา

เชิงปริมาณ ซึ่งคัดเลือกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถตอบสนองต่อการแก้ปัญหาได้ดี 2 แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยเกิดข้อผิดพลาดในการตอบสนองต่อการแก้ปัญหา 2 แห่ง และทำการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) ซึ่งเป็นตัวแทนขององค์กร ประกอบด้วย นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หัวหน้าสำนักปลัด และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งต้องเป็นบุคคลที่มีบทบาทหน้าที่ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการสถานการณ์โควิด-19 โดยตรง

การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

ผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นสำหรับการวิจัยไปทำการตรวจสอบคุณภาพ โดยดำเนินการดังนี้

1. การทดสอบหาความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) โดยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 คน เพื่อหาค่าสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับวัตถุประสงค์หรือเนื้อหา (IOC : Index of item objective congruence) (สุรพงษ์ คงสัตย์ และธีรชาติ ธรรมวงศ์, 2551, ออนไลน์)

2. การตรวจสอบค่าความเชื่อมั่น (Reliability) โดยการนำแบบสอบถามที่ปรับปรุงแล้วไปทดลองเครื่องมือ (Try-out) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง 30 แห่ง และทำการวิเคราะห์หาความเชื่อมั่น โดยวิธีการหาความสอดคล้องภายใน (Internal Consistency Method) โดยการวิเคราะห์หาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาช (Cronbach's alpha coefficient) (พวงรัตน์ ทวีรัตน์, 2540, น. 125-126) ผลการวิเคราะห์ พบว่า การรับรู้โอกาสเสี่ยงของโรคโควิด-19 ได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.833 และการรับรู้ความรุนแรงของโควิด-19 ได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.928 ความสามารถในการตัดสินใจของผู้บริหารท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาโควิด-19 ได้ค่าความเชื่อมั่น

โดยรวมเท่ากับ 0.919 การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ได้ค่าความเชื่อมั่นโดยรวมเท่ากับ 0.929 และการตอบสนองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ได้ค่าความเชื่อมั่นโดยรวมเท่ากับ 0.878 ซึ่งแบบสอบถามทุกส่วนมีค่ามากกว่า 0.70 ถือว่าแบบสอบถามมีความเชื่อมั่นอยู่ในเกณฑ์ที่สามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลได้ (สุวิมล ติรภานนท์, 2548, น. 153-156; Hair, Black, Babin, Anderson, & Tatham, 2006, p. 1288)

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลใน 2 ส่วนหลัก ดังนี้

1. ข้อมูลในเชิงปริมาณ นำประมวลผลด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์ SPSS (Statistical Package for the Social Science) โดยใช้ทั้งสถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ได้แก่ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และสถิติเชิงอนุมาน (Inferential Statistics) ได้แก่ การวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Multiple regression analysis) ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

2. ข้อมูลในเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยทำการตรวจสอบคุณภาพของข้อมูลด้วยวิธีการตรวจสอบสามเส้า (Triangulation) และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยการจัดกลุ่มข้อมูล (Categories) เนื้อหาที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ ทำการเชื่อมโยงเนื้อหาแต่ละส่วนเข้าด้วยกันเพื่อหาข้อสรุป

ผลการวิจัย

1. ผลการศึกษาลักษณะทั่วไปและการดำเนินงานเกี่ยวกับสถานการณ์โควิด-19 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน ประเทศไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ ร้อยละ 60.2 เป็นเทศบาลตำบล มีพื้นที่รับผิดชอบโดยเฉลี่ย 13 หมู่บ้าน (=12.73) และส่วนใหญ่มากกว่าครึ่ง ร้อยละ 54.4 มีครัวเรือนในความรับผิดชอบไม่เกิน 3,000 ครัวเรือน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่ร้อยละ 82.5 เป็นเพศชาย มีอายุเฉลี่ย 56 ปี (=56.04) โดยการทำงานเกี่ยวกับสถานการณ์โควิด-19 มีทั้งที่วางแผนริเริ่มดำเนินการเอง (ร้อยละ 21.4) และดำเนินการตามหนังสือสั่งการของหน่วยงานกำกับติดตาม (ร้อยละ 78.6) แต่ส่วนใหญ่จะดำเนินการตามหนังสือสั่งการเป็นหลัก แหล่งที่มาของงบประมาณส่วนใหญ่ (ร้อยละ 53.9) เป็นงบประมาณของท้องถิ่นเอง และส่วนใหญ่ (ร้อยละ 25.1) จะดำเนินการในรูปแบบการให้ความรู้เรื่องโควิด-19 แก่ประชาชน ผ่านการทำงานร่วมกันกับอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) และผู้นำชุมชน

2. ผลการศึกษากระบวนการและรูปแบบการตัดสินใจในการดำเนินงาน และการตอบสนองต่อภาวะวิกฤตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน ประเทศไทย กรณีการแพร่ระบาดของโควิด-19

ผลการวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบการตัดสินใจใน 2 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 การตัดสินใจดำเนินงานโดยตัวบุคคล คือ นายกององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่ต้องรับผิดชอบโดยตรง แต่การตัดสินใจก็มีการใช้ข้อมูล การวางแผน และการดำเนินงานตามกระบวนการตัดสินใจ พร้อมทั้งความพร้อมรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

“เนื่องจากเรื่องเร่งด่วน ผมต้องตัดสินใจ โดยเจ้าหน้าที่เขาทำเรื่องแจ้งมา ประกอบกับอยู่ในชุมชนเขารับรู้อยู่แล้วว่ามีคนติดเชื้อก็คน หมู่บ้านไหน ปัญหาคือการใช้บมิต เราก็ถูกลงโทษ อย่างหลายๆ ที่ก็โดน

สอบ” (นายกฯ ก.)

“พื้นที่เราเป็นพื้นที่ชนบท เป็น อบต. เล็กๆ งบประมาณไม่ได้มากมาย และคนในพื้นที่เราส่วนใหญ่เป็นชาวบ้าน เกษตรกร สถานการณ์ในพื้นที่ที่ไม่ได้รุนแรง แต่เราก็ไม่ได้ละเลยนะ ก็ติดตามข่าวสารสถานการณ์ภายนอก แล้วเอามาดำเนินการในพื้นที่ เพราะฉะนั้น การดำเนินการต่างๆ ผมก็พยายามศึกษาข้อมูล และตัดสินใจดำเนินการบนสถานการณ์ที่เกิด และงบประมาณที่มี” (นายกฯ ค.)

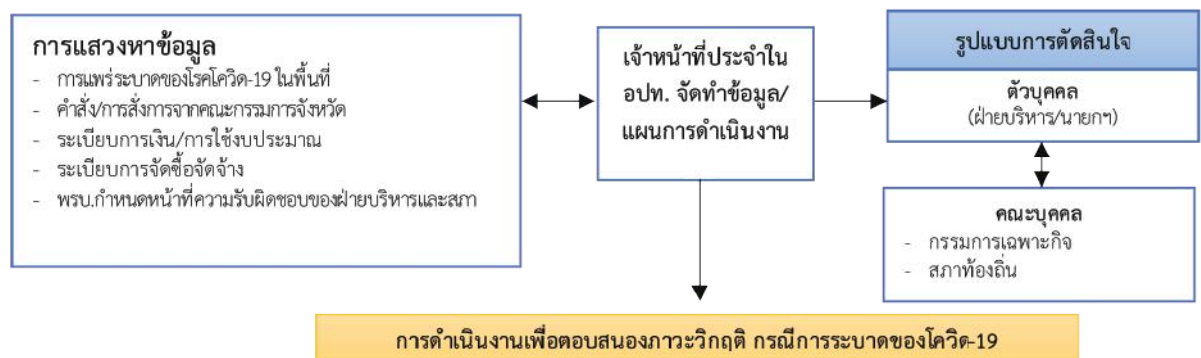
รูปแบบที่ 2 การตัดสินใจในลักษณะกลุ่มบุคคล หรือคณะกรรมการ โดยเฉพาะเทศบาลเมืองและเทศบาล ตำบลขนาดใหญ่ ส่วนใหญ่มีการตัดสินใจในรูปแบบ คณะกรรมการ ซึ่งมี 2 ลักษณะย่อย คือ (1) คณะกรรมการ ที่ฝ่ายบริหาร คือนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ออกคำสั่งแต่งตั้งให้มีหน้าที่ ซึ่งมักเป็นบุคลากรภายใน ของ อบท. เอง และ (2) คณะกรรมการในรูปแบบ สมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสภาท้องถิ่น ลักษณะรูปแบบการตัดสินใจจะมีฝ่ายบริหารท้องถิ่น

คือ นายกฯ นำเรื่องบรรจุวาระการประชุมสภา ซึ่ง การพิจารณาของสมาชิกใช้เวลาในการนัดประชุม

“โควิดเป็นเรื่องรุนแรงและเร่งด่วน แต่ที่ผ่านมา หลายๆ ที่ตัดสินใจทำอะไรรวดเร็ว ดำเนินการโดย พลังการ บางที่อาจไม่ถูกระเบียบการเบิกจ่ายแล้ว เกิดปัญหา แล้วเราดูแลพื้นที่เยอะ เราเลยพยายาม ดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการ ประชุมร่วมกัน และตัดสินใจร่วมกัน” (นายกฯ ข.)

“เรามีการนำเรื่องบรรจุวาระการประชุมสภา แต่การนัดประชุมสภาที่จะมีช่วงเวลา ใช้เวลาในการนัด ประชุม และสมาชิกสภาที่มีพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ เรื่องของโควิด-19 ที่แตกต่างกัน เลยทำให้การตัดสินใจ ค่อนข้างช้า และการดำเนินการก็เลยล่าช้าตามไปด้วย” (เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน)

อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจทั้ง 2 รูปแบบต่างมี กระบวนการในการตัดสินใจคล้ายกัน รายละเอียด ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 รูปแบบการตัดสินใจในการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีการแพร่ระบาดของโควิด-19

เพื่อให้เห็นกระบวนการตัดสินใจดังกล่าวในรายละเอียด จากการศึกษากระบวนการตัดสินใจในการดำเนินงาน และการตอบสนองต่อภาวะวิกฤติขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน พบว่า องค์ร

ปกครองส่วนท้องถิ่นมีกระบวนการตัดสินใจค่อนข้างดี ซึ่งโดยภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{X} = 4.36$, S.D. = 0.64) โดยขั้นตอนที่มีระดับการปฏิบัติมากที่สุด คือการวางแผนเตรียมการ การวิเคราะห์และตัดสินใจ

เลือกทางเลือกในการแก้ปัญหา และการดำเนินงาน ตามลำดับ ผลการวิเคราะห์แสดงรายละเอียดในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการแปรผลกระบวนการตัดสินใจในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน ประเทศไทย กรณีการแพร่ระบาดของโควิด-19 ในภาพรวม

กระบวนการตัดสินใจในการดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีการแพร่ระบาดของโควิด-19	ระดับการปฏิบัติ		
	$\bar{X}$	S.D.	การแปลความหมาย
1 การวางแผนเตรียมการ	4.50	0.55	มากที่สุด
2 การวิเคราะห์และตัดสินใจเลือกทางเลือกในการแก้ปัญหา	4.32	0.62	มากที่สุด
3 การดำเนินงาน	4.27	0.76	มากที่สุด
รวมเฉลี่ย	4.36	0.64	มากที่สุด

ในส่วนของการตอบสนองต่อภาวะวิกฤตของ ($\bar{X} = 3.70$, S.D. = 0.99) โดยมีการตอบสนองในด้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาพรวมพบว่า เมื่อมี สุขอนามัย และด้านสังคมอยู่ในระดับมาก แต่สำหรับการตัดสินใจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการ ด้านเศรษฐกิจมีการตอบสนองอยู่ในระดับปานกลาง ปฏิบัติการ ซึ่งผลการตอบสนองอยู่ในระดับมาก ตามลำดับ ผลการวิเคราะห์แสดงรายละเอียดในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการแปรผลการตอบสนองต่อภาวะวิกฤตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน ประเทศไทย กรณีการแพร่ระบาดของโควิด-19 ในภาพรวม

การตอบสนองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19	ระดับการปฏิบัติ		
	$\bar{X}$	S.D.	การแปลความหมาย
1 ด้านเศรษฐกิจ	3.25	1.12	ปานกลาง
2 ด้านสังคม	3.67	1.03	มาก
3 ด้านสุขภาพอนามัย	4.18	0.84	มาก
รวมเฉลี่ย	3.70	0.99	มาก

3. ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่หนุนเสริมกระบวนการตัดสินใจในการดำเนินงานและการตอบสนองต่อภาวะวิกฤตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน ประเทศไทย กรณีการแพร่ระบาดของโควิด-19

ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานการวิจัยไว้ว่า จำนวนประชากรในพื้นที่ งบประมาณ ความสามารถในการตัดสินใจของผู้บริหาร การรับรู้โอกาสเสี่ยงของโรค การรับรู้ความรุนแรงของโรค การเปิดรับข้อมูลข่าวสารของผู้นำ และการเชื่อมโยงเครือข่ายกับภายนอก มีความสัมพันธ์กับกระบวนการตัดสินใจและการตอบสนองต่อภาวะวิกฤตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระที่นำมาศึกษา เพื่อตรวจสอบปัญหาความสัมพันธ์ร่วมเชิงพหุในตัวแปรอิสระ (Multicollinearity) ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์รายคู่พบว่า มีตัวแปรอิสระบางคู่มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($P < 0.01$) โดยมีตัวแปรพยากรณ์หนึ่งคู่ที่มีความสัมพันธ์กันสูงเกินไป (มากกว่า .80) ได้แก่ จำนวนประชากรในพื้นที่ (Pop) และงบประมาณ (Bud) ซึ่งจะเป็นการฝ่าฝืนข้อตกลงเบื้องต้นของการวิเคราะห์การถดถอย (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, 2536, น. 29) ซึ่งในงานวิจัยนี้ทำการเลือกเพียงหนึ่งตัวแปรเพื่อเป็นตัวแทนในการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ ได้แก่ จำนวนประชากรในพื้นที่ (Pop) เพราะจำนวนประชากรจะเป็นตัวกำหนดงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจากผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์รายคู่ในตัวแปรอื่นพบว่า มีตัวแปรอิสระบางคู่มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($P < 0.01$) อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงขนาดความสัมพันธ์แล้วพบว่ามีความสัมพันธ์กันไม่สูงนักแม้จะมีนัยสำคัญก็ตาม ประกอบกับผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณพบว่าค่าสหสัมพันธ์

ที่ได้ไม่มีค่าสูงมากนัก ($R^2 = 0.441$, $P < 0.05$) และตัวแปรอิสระที่นำเข้าสู่สมการเกือบทั้งหมดมีความสัมพันธ์กับตัวแปรตาม ซึ่งแสดงอีกส่วนหนึ่งว่าไม่มีปัญหาความสัมพันธ์ร่วมเชิงพหุในตัวแปรอิสระ ดังนั้นผู้วิจัยจึงนำเอาตัวแปรอิสระทั้ง 7 ตัวไปทำการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณแบบปกติ (Enter Multiple Regression Analysis) ผลการวิเคราะห์ปรากฏดังนี้

3.1 ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับกระบวนการตัดสินใจดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยความสามารถในการตัดสินใจของผู้บริหาร (Dec) การรับรู้โอกาสเสี่ยงของโรค (Risk) และการเปิดรับข้อมูลข่าวสารของผู้นำ (Info) เป็นปัจจัยที่สามารถร่วมกันอธิบายความผันแปรของกระบวนการตัดสินใจดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีการแพร่ระบาดของโควิด-19 ในภาพรวม (OC) ได้ร้อยละ 59.10 ($R^2 = 0.591$, $F = 23.139$, $P < 0.01$) โดยความสามารถในการตัดสินใจของผู้บริหาร (Dec) มีความสัมพันธ์ทางบวกกับกระบวนการตัดสินใจในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($\beta = 0.905$, $P < 0.01$) การรับรู้โอกาสเสี่ยงของโรค (Risk) มีความสัมพันธ์ทางลบกับกระบวนการตัดสินใจในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($\beta = -0.260$, $P < 0.05$) และการเปิดรับข้อมูลข่าวสารของผู้นำ (Info) มีความสัมพันธ์ทางบวกกับกระบวนการตัดสินใจในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($\beta = 0.232$, $P < 0.05$) สำหรับปัจจัยจำนวนประชากรในพื้นที่ (Pop) การรับรู้ความรุนแรงของโรค (Severe) และการเชื่อมโยงเครือข่ายกับภายนอก (Net) ไม่สามารถร่วมกันอธิบายความผันแปรของกระบวนการตัดสินใจดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ รายละเอียดผลการวิเคราะห์ปรากฏดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับกระบวนการตัดสินใจดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน ประเทศไทย กรณีการแพร่ระบาดของโควิด-19

ปัจจัยในสมการวิเคราะห์	กระบวนการตัดสินใจดำเนินงานของ อปท. ต่อการระบาดของโควิด-19						กระบวนการ การตัดสินใจดำเนินงาน ของ อปท. โดยรวม (OC)	
	การวางแผน (OC1)		การตัดสินใจ (OC2)		การดำเนินงาน (OC3)			
	b	β	b	β	b	β	b	β
ค่าคงที่ (Constant)	1.234		2.980		2.203		2.139	
จำนวนประชากรในพื้นที่ (Pop)	-5.344E-6	-.170	3.406E-6	.088	7.603E-6	.208**	1.889E-6	.064
ความสามารถในการตัดสินใจของผู้บริหาร (Dec)	.501	.472**	1.090	.832**	1.133	.917**	.908	.905**
การรับรู้โอกาสเสี่ยงของโรค (Risk)	.003	.003	-.507	-.328*	-.420	-.288*	-.308	-.260*
การรับรู้ความรุนแรงของโรค (Severe)	.162	.145	-.213	-.155	-.173	-.133	-.075	-.071
การเปิดรับข้อมูลข่าวสารของผู้นำ (Info)	.079	.251**	.136	.192	.371	.395*	.240	.232*
การเชื่อมโยงเครือข่ายกับภายนอก (Net)	-.015	-.076	.004	.018	.017	.075	.002	.012
R	.664		.669		.736		.769	
R ²	.441		.448		.542		.591	
F	12.610**		12.978**		18.926**		23.139**	

หมายเหตุ * P < 0.05 ; ** P < 0.01

ทั้งนี้สามารถเขียนสมการอธิบายในรูปคะแนนมาตรฐานได้ดังนี้

$$OC = 0.064_{Pop} + 0.905_{Dec} - 0.260_{Risk} - 0.071_{Severe} + 0.232_{Info} + 0.012_{Net}$$

3.2 ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการตอบสนองต่อภาวะวิกฤตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยจำนวนประชากรในพื้นที่ (Pop) ความสามารถในการตัดสินใจของผู้บริหาร (Dec) การรับรู้ความรุนแรงของโรค (Severe) การเปิดรับข้อมูลข่าวสารของผู้นำ (Info) และการเชื่อมโยงเครือข่ายกับภายนอก (Net) เป็นปัจจัยที่สามารถร่วมกันอธิบายความผันแปรของการตอบสนองต่อภาวะวิกฤตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีการแพร่ระบาดของโควิด-19 ในภาพรวม (RC) ได้ร้อยละ 44.8 ($R^2 = 0.448$, $F = 12.970$, $P < 0.01$) โดยความสามารถในการตัดสินใจของผู้บริหาร (Dec)

มีความสัมพันธ์ทางบวกกับการตอบสนองต่อภาวะวิกฤตในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($\beta = 0.737$, $P < 0.01$) การรับรู้ความรุนแรงของโรค (Severe) มีความสัมพันธ์ทางบวกกับการตอบสนองต่อภาวะวิกฤตในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($\beta = 0.318$, $P < 0.05$) จำนวนประชากรในพื้นที่ (Pop) มีความสัมพันธ์ทางบวกกับการตอบสนองต่อภาวะวิกฤตในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($\beta = 0.298$, $P < 0.01$) การเปิดรับข้อมูลข่าวสารของผู้นำ (Info) มีความสัมพันธ์ทางบวกกับการตอบสนองต่อภาวะวิกฤตในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($\beta = 0.165$, $P < 0.05$) และการเชื่อมโยงเครือข่ายกับภายนอก (Net) มีความสัมพันธ์ทางบวกกับการตอบสนองต่อภาวะวิกฤต

ในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($\beta = 0.106$, การตอบสนองต่อภาวะวิกฤตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ รายละเอียดผลการวิเคราะห์ปรากฏดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการตอบสนองต่อภาวะวิกฤตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน ประเทศไทย กรณีการแพร่ระบาดของโควิด-19

ปัจจัยในการวิเคราะห์	การตอบสนองของ อปท. ต่อการแพร่ระบาดของโควิด-19						การตอบสนองของ อปท. ต่อโควิด-19 โดยรวม (RC)	
	ด้านเศรษฐกิจ (RC1)		ด้านสังคม (RC2)		ด้านสุขภาพอนามัย (RC3)		b	β
	b	β	b	β	b	β		
ค่าคงที่ (Constant)	1.802		.871		1.055		.662	
จำนวนประชากรในพื้นที่ (Pop)	2.138E-5	.306**	1.304E-5	.250**	5.885E-6	.137	1.344E-5	.298**
ความสามารถในการตัดสินใจของผู้บริหาร (Dec)	1.154	.490**	1.275	.724**	.933	.646**	1.121	.737**
การรับรู้โอกาสเสี่ยงของโรค (Risk)	.093	.033	.330	.159	.025	.015	.149	.083
การรับรู้ความรุนแรงของโรค (Severe)	.865	.349*	.490	.264*	.171	.112	.509	.318*
การเปิดรับข้อมูลข่าวสารของผู้นำ (Info)	.076	.109	.087	.168*	.059	.138*	.074	.165*
การเชื่อมโยงเครือข่ายกับภายนอก (Net)	.026	.061	.054	.170*	.059	.227**	.029	.106*
R	.458		.706		.622		.669	
R ²	.209		.499		.386		.448	
F	4.236**		15.909**		10.079**		12.970**	

หมายเหตุ * $P < 0.05$; ** $P < 0.01$

ทั้งนี้สามารถเขียนสมการอธิบายในรูปคะแนนมาตรฐานได้ดังนี้

$$RC = 0.298_{Pop} + 0.737_{Dec} + 0.083_{Risk} - 0.318_{Severe} + 0.165_{Info} + 0.106_{Net}$$

4. ผลการเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ในการดำเนินขั้นตอนและกระบวนการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่เกิดสถานการณ์ภาวะวิกฤต

จากการวิเคราะห์บริบท ประกอบกับผลการวิจัย สามารถสรุปกรอบแนวคิดในการกำหนดรูปแบบการตัดสินใจที่เหมาะสมในการป้องกันและแก้ไขปัญหา

การแพร่ระบาดของโรคติดต่อขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังนี้

1) การตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีข้อมูลเพียงพอ ทั้งในด้านโรคติดต่อที่ระบาด ขนาดและความรุนแรงของโรค ไม่เฉพาะแต่โรคโควิด-19 เท่านั้น แต่รวมถึงโรคอื่นๆ ที่อาจเกิดขึ้น ตลอดจนข้อมูลด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และกลุ่มเสี่ยงต่อโรค

รวมถึงต้องมีช่องทางการสื่อสารข้อมูลในชุมชน โดยมี คณะทำงานของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล เป็นตัวขับเคลื่อนทั้งข้อมูลข่าวสาร มาตรการ การรณรงค์ ต่างๆ แบบที่สามารถรายงานผลได้ทันที และตลอดเวลา โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และ ทุกภาคส่วนสามารถเข้าร่วมและใช้ข้อมูลได้ผ่านระบบ ออนไลน์

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะ องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล ซึ่งมี ขนาดเล็ก ต้องมีการกำหนดส่วนงานรับผิดชอบในการ จัดทำระบบฐานข้อมูล ตลอดจนรายงานสถานการณ์ โรคระบาด และสุขภาพของคนในชุมชนให้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกเทศมนตรี ได้รับรู้โอกาสเสี่ยงและความรุนแรงของโรค

3) รูปแบบการตัดสินใจต้องดำเนินการใน 2 ระดับ โดยระดับแรกเป็นการตัดสินใจของคณะกรรมการ โดยต้องมีการจัดเตรียมข้อมูล การระบุปัญหา ทางเลือก ในการตัดสินใจ แหล่งทรัพยากรที่ต้องใช้ รวมถึงผลที่อาจ เกิดขึ้น เมื่อคณะกรรมการมีมติแล้วนำเสนอผู้บริหารเพื่อ ให้การตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายอีกครั้งหนึ่ง

4) ลักษณะการดำเนินงานหลังการตัดสินใจต้อง ดำเนินการใน 2 ลักษณะ โดยแยกภาระงานที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นทำเองได้ และภาระงานที่ต้อง ดำเนินงานในลักษณะบูรณาการกับหน่วยงานอื่น ซึ่งเป็น ไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไข เพิ่มเติม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตลอดจนพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

5) ต้องมีการติดตามและประเมินผลการตัดสินใจว่า ได้ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะ

โดยเฉพาะการป้องกัน ควบคุม และส่งเสริมสุขภาพแก่ ประชาชนตามเจตนารมณ์และหลักการกระจายอำนาจสู่ ท้องถิ่น

เพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบ และระบบการตัดสินใจที่เหมาะสมตามรูปแบบดังกล่าว ข้างต้น จึงได้กำหนดข้อเสนอเชิงนโยบายให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำไปดำเนินการใน 3 ประเด็น หลัก ดังนี้

ข้อเสนอเชิงนโยบายที่ 1 การกำหนดให้มี หน่วยงานและภาระงานที่เกี่ยวกับการป้องกันและ ส่งเสริมสุขภาพในระดับชุมชน พร้อมมาตรการ ตอบสนองต่อภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและ แก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดต่อในระดับ ชุมชน

จากผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาลตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีขนาดเล็ก ไม่มีส่วนงานและบุคลากรปฏิบัติหน้าที่ เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของ โรคติดต่อ ดังนั้น เมื่อเกิดภาวะวิกฤตด้านโรคติดต่อ ดังกรณีของการแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ไม่สามารถตอบสนอง ต่อปรากฏการณ์ดังกล่าว ผู้บริหารโดยเฉพาะนายก องค์การบริหารส่วนตำบลและนายกเทศมนตรีของ เทศบาลตำบลขาดข้อมูลและไม่ได้เตรียมแผนใน การจัดการกับปัญหาดังกล่าว อีกทั้งงานด้านสุขภาพ มักจัดอยู่ในกลุ่มงานบริหารงานทั่วไป และบางแห่งอยู่ใน งานบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งบุคลากรมักได้รับการฝึกและ มีประสบการณ์ในด้านการจัดการอัคคีภัย ปัญหาน้ำท่วม และวาตภัยเป็นหลัก ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเกี่ยวกับการแบ่งส่วนงาน ภายในที่รับผิดชอบภาระงานเกี่ยวกับการป้องกันและ แก้ไขปัญหาโรคติดต่อ พร้อมทั้งกำหนดตำแหน่งบุคลากร

ที่มีความรู้ความสามารถ มีสมรรถนะในการปฏิบัติงาน ด้านการป้องกันและส่งเสริมสุขภาพโดยตรง ในระยะเริ่มแรก การกำหนดส่วนงานและอัตรากำลังอาจติดขัดเรื่อง ประกาศ ก.ท. เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้าง การแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหารและปฏิบัติงานของ พนักงานเทศบาล และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงาน บุคคลในเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2563 ทางฝ่ายบริหาร ควรใช้เครื่องมือทางการบริหารและความเป็นองค์กร ในระดับชุมชนจัดตั้งคณะกรรมการในระดับท้องถิ่น ที่มีภาคประชาชนเข้าร่วมทำงาน โดยเฉพาะด้านการ จัดทำข้อมูลสารสนเทศด้านสุขภาพ ตลอดจนข้อมูล สุขภาพชุมชนเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจในภาวะวิกฤต และในระยะยาว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต้อง เข้ามามีบทบาทในการกำหนดกรอบมาตรฐานทั่วไปใน การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต่อไป

ข้อเสนอเชิงนโยบายที่ 2 การกำหนดให้มีระบบและ กลไกการปฏิบัติงาน

เมื่อกำหนดให้มีหน่วยงาน/ส่วนงานและภาระงาน ที่เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรเข้ารับผิดชอบในส่วนงาน ดังกล่าวแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และ เทศบาลตำบล ซึ่งเป็นหน่วยงานขนาดเล็กจำเป็นต้องมี การออกข้อกำหนดหรือเทศบัญญัติเพื่อกำหนดรูปแบบ หรือระบบการสั่งการและการตัดสินใจ เนื้อหาของ เทศบัญญัติหรือประกาศแนวปฏิบัติที่ประกาศครอบคลุม ถึงกระบวนการดำเนินงานและเป็นกลไกที่ทำให้ส่วนงาน ที่กำหนดขึ้น (ตามรายละเอียดในข้อเสนอเชิงนโยบายที่ 1) สามารถดำเนินงานได้และมีแนวทางในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะกระบวนการดำเนินงานเชิงบูรณาการกับ หน่วยงานภายนอก โดยเฉพาะหน่วยงานสังกัดกระทรวง สาธารณสุข อาทิ โรงพยาบาล และโรงพยาบาลส่งเสริม สุขภาพตำบล (รพ.สต.) หน่วยงานสังกัดการบริหาร ราชการส่วนภูมิภาค ทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ กำนัน

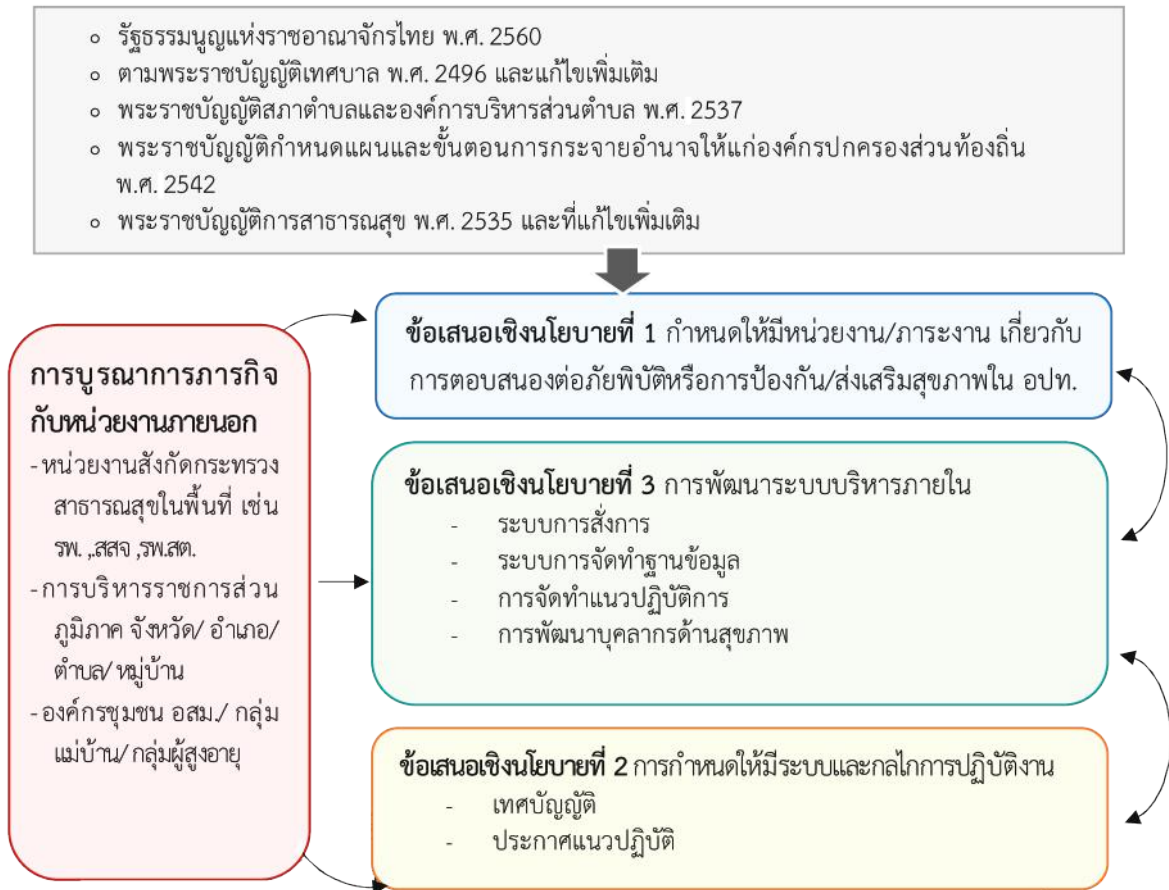
และผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้มีบทบาทใน การปฏิบัติงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหา โรคระบาดในชุมชนตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ข้อเสนอเชิงนโยบายที่ 3 การพัฒนาระบบ การบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยงาน/ส่วนงาน รวมถึงระบบและกลไก การปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นตามข้อเสนอเชิงนโยบายที่ 1 และ 2 จะนำไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดผลลัพธ์ (Outcome) ในการ พัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน องค์กรต้องมีการพัฒนา ระบบการบริหารภายในให้มีคุณภาพ โดยเฉพาะ การพัฒนาคุณภาพบุคลากรเกี่ยวกับการป้องกัน ควบคุม และส่งเสริมสุขภาพ ให้มีขีดความสามารถในการสร้าง ความเข้าใจกับชุมชน การประสานงาน และการทำงาน เชิงบูรณาการ โดยต้องมีการจัดทาระบบฐานข้อมูลด้าน สุขภาวะของประชากรในแต่ละชุมชน และการจัดทำ แผนปฏิบัติการ ทั้งนี้ ข้อมูลดังกล่าวใช้ประกอบการเสนอ ทางเลือกให้แก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัดสินใจได้อย่างเหมาะสม โปร่งใส และทันต่อ สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อ ดังกรณี ผลการวิจัยครั้งนี้พบว่าในระยะแรกผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าตัดสินใจ เพราะไม่มั่นใจใน อำนาจหน้าที่ ตลอดจนขั้นตอนปฏิบัติที่เหมาะสมต่อ สถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 เพราะไม่มี ข้อมูล ตลอดจนภาวะความตื่นกลัวของทุกภาคส่วน อย่างไรก็ตาม เมื่อสถานการณ์การระบาดของโรครุนแรงขึ้น การเผชิญปัญหา (Coping) ของชุมชนและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความชัดเจนมากขึ้น รวมถึงการอาศัยประสบการณ์จากการดำเนินงานของ อบต. อื่น ที่กล้าตัดสินใจไปก่อน ซึ่งบาง อบต. ก็ได้รับความ ชื่นชม แต่ อบต. บางแห่งก็ถูกตั้งกรรมการ สอบสวนเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณไปใช้ในการ

ดำเนินงาน ดังนั้น หาก อบท. มีการออกข้อกำหนดหรือ แนวปฏิบัติในการเผชิญเหตุการแพร่ระบาดโรคติดต่อ ไว้มาก่อนอย่างมีระบบ มีขั้นตอน และมีข้อมูล การตัดสินใจ ของฝ่ายบริหารของ อบท. ก็จะมี ความชัดเจน และส่งผล ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ได้อย่าง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ข้อเสนอเชิงนโยบายในการดำเนินขั้นตอนและ กระบวนการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบท.) ในกรณีที่เกิดสถานการณ์ภาวะวิกฤต สามารถ สรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการดำเนินขั้นตอนและกระบวนการตัดสินใจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่เกิดสถานการณ์ภาวะวิกฤต

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

1) จากผลการศึกษาการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อสถานการณ์โควิด-19 ส่วนใหญ่ เป็นการดำเนินงานตามหนังสือสั่งการของหน่วยงาน

กำกับติดตาม (อำเภอ จังหวัด กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย) เป็นหลัก ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ สิตีปาตีฮะร์ อีลา และคณะ (2564, น. 466) ที่พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีการแก้ปัญหา การรับมือและการป้องกันการแพร่ระบาดโดยปฏิบัติตาม

มาตรการที่รัฐบาลออกประกาศ และได้กำหนดในการปฏิบัติของประชาชนที่ต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะกลไกการอภิบาลระบบของประเทศไทย ในช่วงสถานการณ์โรคระบาดของโควิด-19 มีความแตกต่างไปในแต่ละระยะของการระบาด (จิรัฏฐ์ ศรีรัตนบัลล์ และคณะ, 2564, น. 13) อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานตามหนังสือสั่งการเป็นวิธีการหนึ่งในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐ ผ่านเครื่องมือทางด้านการกีดกันหน้าที่ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552, น. 59) ซึ่งก็มีทั้งข้อดีและข้อจำกัด กล่าวคือ ข้อดีคือเป็นการดำเนินงานด้วยความเป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่ก็มีข้อจำกัดถึงศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกัน บริบทของพื้นที่และประชาชน รวมถึงความรุนแรงของการแพร่ระบาดที่แตกต่างกัน ดังนั้น การดำเนินงานควรมีความยืดหยุ่นตามบริบทเพื่อให้อปท. สามารถออกแบบวิธีการดำเนินงานได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ในพื้นที่ รวมถึงให้เหมาะสมกับศักยภาพขององค์กรเพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2) ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาลตำบลขนาดเล็กมีรูปแบบการตัดสินใจในการดำเนินงานในรูปแบบบุคคล ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะมีบุคลากรตามกรอบที่กฎหมายกำหนด นอกจากนั้น การกำหนดภาระงานและกำหนดกรอบอัตรากำลังต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และประกาศ ก.ท. เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการวิธีการบริหารและปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2563 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีอิสระในการกำหนดส่วนงานและอัตรากำลังเพื่อเตรียมความพร้อมองค์กรให้เผชิญกับภาวะวิกฤตใหม่ๆ ได้ทันทั่วทั้งที่ แนวทางหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อาจใช้กลไกการบริหาร ตลอดจนการเป็นองค์กรในระดับชุมชนท้องถิ่นเป็นกลไกหลักในการสร้างเครือข่าย ตลอดจนการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำงานจัดทำระบบสารสนเทศข้อมูลด้านสุขภาพในชุมชน รวมถึงแนวทางการปฏิบัติงานในการเผชิญวิกฤตด้านสุขภาพของชุมชน โดยอยู่ภายใต้การสนับสนุนและประสานงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นกลไกสนับสนุนข้อมูลและการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีรูปแบบการตัดสินใจในรูปแบบตัวบุคคล ที่แม้ว่าจะมีความรวดเร็ว และอาจเกิดความผิดพลาดได้ง่ายกว่าก็จะลดความผิดพลาดได้จากการตัดสินใจรูปแบบตัวบุคคลลงได้ ซึ่งตามทฤษฎีการตัดสินใจ การวิเคราะห์เพื่อแยกแยะปัญหาเป็นขั้นตอนสำคัญ (ชนงกรณ์ กุณศลบุตร, 2547, น. 50-52) เพราะเป็นการเข้าใจปัญหาที่แท้จริงนำไปสู่การกำหนดทางเลือก (Listing alternative) ซึ่งทางเลือกที่ดีและครอบคลุมเกิดจากการวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารที่ครอบคลุมทุกมิติ ซึ่งในการตัดสินใจในรูปแบบคณะบุคคลย่อมสามารถวิเคราะห์และประเมินทางเลือกได้ครอบคลุมกว่าการตัดสินใจในรูปแบบบุคคลคนเดียว แต่อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจในรูปแบบคณะบุคคลต้องเน้นให้สมาชิกหรือคณะกรรมการมีส่วนร่วมในการคิดพิจารณาอย่างอิสระ ซึ่ง Yukl (1989, pp. 253-261) ได้เสนอว่าความไม่สมบูรณ์ของการมีส่วนร่วม (Incomplete participation) เป็นอุปสรรคหรือสิ่งบั่นทอนประสิทธิภาพของการเลือกทางเลือกเพื่อการตัดสินใจ โดยเฉพาะหากสมาชิกบางส่วนไม่แสดงความคิดเห็น ทั้งนี้เพราะมีสมาชิกบางกลุ่มเสนอทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งอย่างจริงจัง หรืออาจมีผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่สูงกว่าแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างจากสมาชิกบางส่วนจนทำให้การตัดสินใจไม่ได้เกิดจากความคิดเห็นร่วมของกรรมการ (False consensus) จึงส่งผลให้การตัดสินใจต่ำ ไม่เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม ดังนั้น การตัดสินใจในรูปแบบคณะบุคคลก็มีจุดอ่อน

เช่นกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับกระบวนการในการประชุมที่สร้างบรรยากาศที่ส่งเสริมหรือเปิดโอกาสให้สมาชิกหรือคณะกรรมการได้แสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการคิดพิจารณาเพื่อการลงมติตัดสินใจอย่างแท้จริงจึงจะทำให้การตัดสินใจมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3) ตามทฤษฎีการตัดสินใจ กระบวนการตัดสินใจ นอกจากจะนำไปสู่การปฏิบัติตามแผนการที่กำหนดไว้แล้ว ต้องมีการติดตามประเมินผลจากการตัดสินใจ (ชนงกรณ์ กุณทลบุตร, 2547, น. 50-52) โดยเป็นการประเมินผลที่เกิดจากทางเลือกที่ตัดสินใจเลือกด้วย เพื่อสะท้อนผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นว่าเป็นผลดีหรือผลเสียต่อองค์การและการดำเนินงานอย่างไร และประเมินผลที่เกิดจากทางเลือกนั้นเพื่อให้การดำเนินการต่อปัญหา สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด และเกิดประสิทธิผลสูงสุด แต่จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมดมักจบการตัดสินใจเพียงการนำไปสู่การปฏิบัติ หรือการดำเนินงานเท่านั้น ซึ่งในการตอบสนองปัญหาภาวะวิกฤต โดยเฉพาะปัญหาการระบาดของโควิด-19 ในชุมชนมีสถานการณ์ที่เป็นพลวัต (Dynamic) ดังนั้น การติดตามประเมินผลการช่วยเหลือประชาชนอาจต้องปรับเปลี่ยนหรือมีการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง อปท. จึงควรกำหนดมาตรการในการควบคุม ติดตาม และประเมินผล จึงจะเป็นกระบวนการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งประเด็นนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของ ปัทมทัต นอขุนทด (2556, น. 38) ที่พบว่า ปัจจัยด้านการประเมินผลมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการ โดยเฉพาะการนำข้อเสนอแนะที่ได้จากผลการประเมินมาปรับปรุงแก้ไขทันต่อเหตุการณ์และมีการดำเนินงานอย่างเหมาะสม

4) การตอบสนองต่อขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในภาพรวมพบว่า อยู่ในระดับมาก โดยเฉพาะในด้าน สุขอนามัย และด้านสังคม แต่ในด้านเศรษฐกิจกลับอยู่ใน

ระดับปานกลาง ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินการออกเทศบัญญัติหรือประกาศที่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจชุมชน หรือเทศบัญญัติปรับลดภาษีเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโควิด-19 นั้น มีขั้นตอนในการดำเนินการและวิธีการจัดทำที่ยากต้องผ่านหลายขั้นตอน ซึ่งทำให้ไม่ทันต่อสถานการณ์ความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นกับประชาชน นอกจากนี้ การดำเนินงานด้านงบประมาณต้องมีการวางแผนและเสนองบประมาณในแต่ละปี แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น กรณีที่เกิดสถานการณ์วิกฤตหรือในสถานการณ์ฉุกเฉินไม่ได้ถูกกำหนดในแผนของ อปท. ซึ่งในความเป็นจริง ภาวะวิกฤตเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบทำให้เกิดปัญหาอย่างเร่งด่วนที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างทันด่วนที่ผู้บริหารต้องเป็นผู้ดำเนินการและตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว เพื่อหาสาเหตุ ควบคุมสถานการณ์และแก้ไขปัญหาโดยให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด (เสรี วงษ์มณฑา, 2552, น. 31) แต่ อปท. ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทันด่วนที่อันเนื่องมาจากระเบียบและขั้นตอนการทำงานที่ซับซ้อนและมีมาก ดังนั้น อปท. ควรเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินการและตัดสินใจ หากเกิดภาวะวิกฤตเกิดขึ้นในพื้นที่ โดยเฉพาะการกำหนดงบประมาณฉุกเฉินเพื่อรองรับสถานการณ์ที่ไม่คาดหมายไว้ในแผนขององค์กร ตามหลักการจัดการภาวะวิกฤตของ Niininen, O. (2013, online) ที่ได้อธิบายแนวคิดในการจัดการภาวะวิกฤตไว้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของแผนกลยุทธ์องค์กรสำหรับภาวะฉุกเฉิน เมื่อเกิดเหตุการณ์ไม่คาดหมาย องค์กรจำเป็นต้องทราบสัญญาณเตือนภัยและใช้วิธีการจัดการที่เหมาะสม ดังนั้น ควรต้องมีการกำหนดกระบวนการและมาตรการไว้ในแผนของ อปท. เพื่อเตรียมรับมือกับสถานการณ์และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทันการณ์

5) ความสามารถในการตัดสินใจของผู้บริหาร การรับรู้โอกาสเสี่ยงของโรคของผู้นำ และการเปิดรับข้อมูล

ข่าวสารของผู้นำ เป็นปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการตัดสินใจดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 เป็นสถานการณ์สำคัญที่ต้องการการตัดสินใจทันที แต่จากการวิจัยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดข้อมูลที่พร้อมต่อการตัดสินใจของผู้บริหาร โดยเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุขและสถานการณ์การแพร่ระบาดในพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ อังศุมาลิน อังศุสิงห์ (2558, น. 3-4) ที่ได้ศึกษาการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉิน อุทกพิบัติภัย ซึ่งสะท้อนถึงปัญหาในการจัดการภาวะฉุกเฉิน คือปัญหาด้านข้อมูลข่าวสารในการตัดสินใจ เพราะข้อมูลที่มีส่วนใหญ่มักจะใช้ประโยชน์ในการทำงานของหน่วยงานเป็นหลัก ขาดการเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานเครือข่าย ซึ่งหากมีการนำระบบข้อมูลข่าวสารร่วมมาใช้ รวมทั้งส่งเสริมการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ก็จะช่วยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน และเป็นส่วนสำคัญในการนำมาประกอบการประเมินและคาดการณ์สถานการณ์ระดับที่จะส่งผลกระทบต่อตัดสินใจของผู้บริหาร รวมทั้งส่งผลกระทบต่อวางแผนจัดการและรับมือล่วงหน้าอีกด้วย นอกจากนี้ การตัดสินใจของผู้ใช้นั้น ในอีกด้านหนึ่ง หากตัวผู้นำไม่มีความสามารถในการตัดสินใจ ไม่เข้าใจบริบทข้อมูลข่าวสารที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ไม่ตระหนักถึงปัญหาและความรุนแรงของปัญหา ตัวผู้นำรวมถึงผู้บริหารท้องถิ่นก็จะกลายเป็นอุปสรรคและปัญหาในการจัดการสภาวะฉุกเฉิน เพราะการดำเนินการต่างๆ ต้องรอการตัดสินใจจากผู้ที่มีอำนาจ ซึ่งคือผู้นำและผู้บริหาร สอดคล้องกับงานวิจัยของ กุลธิดา นาคพิน (2550, น. จ) ที่พบว่า ปัจจัยหลักที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการจัดการสภาวะฉุกเฉินได้ต่างกัน คือ ความสามารถของผู้บริหาร เพราะหากตัวผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถตัดสินใจแก้ปัญหา ก็จะทำการดำเนินการในเชิงปฏิบัติไม่สามารถขับเคลื่อนไปได้

6) การเชื่อมโยงเครือข่ายกับภายนอกเป็นอีกปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการตอบสนองต่อภาวะวิกฤตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ทั้งนี้หัวใจสำคัญของการแก้ปัญหาที่ต้องการความรวดเร็วในการเผชิญเหตุและทันการณ์คือต้องมีการทำงานเป็นทีม โดยทีมดังกล่าวนี้คือทั้งผู้ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและต้องมีการเชื่อมโยงเครือข่ายกับภายนอก ทั้งหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาโรคระบาด รวมถึงหน่วยงานอื่นๆ ทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม และประชาชนด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ในบทบาทและการดำเนินงานของ อบต. แม้ว่าส่วนใหญ่ดำเนินการร่วมกับหน่วยงานเครือข่าย แต่ในการตัดสินใจในส่วนหนึ่งยังเป็นการตัดสินใจโดยรูปแบบบุคคล โดยเฉพาะจากนายกฯ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ อังศุมาลิน อังศุสิงห์ (2558, น. 3-4) ซึ่งพบว่าการจัดการอุทกพิบัติภัยของจังหวัดมีเครือข่ายที่เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยหน่วยงานที่เข้ามาทำงานภายใต้ศูนย์ฯ เป็นหน่วยงานภาครัฐภายในจังหวัดเป็นหลัก ขาดการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ และภาคประชาสังคม การจัดโครงสร้างองค์กรของศูนย์ฯ เป็นแบบสายบังคับบัญชาตามระบบราชการ กระบวนการตัดสินใจและสั่งการเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งในด้านหนึ่งทำให้สามารถตัดสินใจดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว แต่ในอีกด้านหนึ่งทำให้ขาดการมีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจจากหน่วยงานเครือข่ายที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะที่อาจช่วยเอื้อต่อการเลือกทางเลือกในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมและเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมต่อประชาชนมากกว่า ดังนั้นควรมีการจัดระบบการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินในระดับท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ รวมทั้งความยืดหยุ่นของโครงสร้างที่สอดคล้องตามแต่ละเหตุการณ์ เพื่อขึ้นและขับเคลื่อนการทำงานร่วมกัน และนำระบบข้อมูลข่าวสารร่วมมาใช้ รวมทั้งส่งเสริมการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ มาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน

ข้อเสนอแนะ

1) จากผลการวิจัย พบว่า กระบวนการการตัดสินใจในการดำเนินงานในภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด ซึ่งจะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการตัดสินใจในการวางแผนเตรียมการ แต่ในส่วนของการวิเคราะห์และตัดสินใจเลือกทางเลือกในการแก้ปัญหา และในขั้นตอนการดำเนินงานหรือการปฏิบัติตามทางเลือกที่ตัดสินใจนั้นยังอยู่ในระดับรองลงมา ซึ่งในความเป็นจริง การวิเคราะห์และตัดสินใจเลือกทางเลือกในการแก้ปัญหาที่เหมาะสมกับปัจจัยเชิงบริบทขององค์กรและพื้นที่รวมถึงสถานการณ์ปัญหาที่เผชิญนั้นเป็นขั้นตอนสำคัญ และต้องการความรวดเร็วในการตัดสินใจ โดยเฉพาะปัญหาที่เป็นสถานการณ์วิกฤตและส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการดำเนินการตัดสินใจใน 2 ขั้นตอน โดยขั้นตอนแรกเป็นการตัดสินใจโดยคณะกรรมการ ซึ่งหนึ่งในคณะกรรมการควรมีผู้เชี่ยวชาญในด้านปัญหานั้นๆ ร่วมเป็นคณะกรรมการด้วยร่วมอยู่ด้วย อาทิเช่น กรณีของการเกิดสถานการณ์โรคระบาดก็ควรมีผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีความรู้ความเข้าใจเรื่อง การป้องกันและควบคุมโรค และมีความเข้าใจในเรื่อง การส่งเสริมสุขภาพ เช่น ราชัญชุมชน แพทย์พื้นบ้าน พยาบาล อสม. หรือเจ้าหน้าที่สาธารณสุขชุมชน เข้ามาเป็นคณะกรรมการ และขั้นที่สองซึ่งเป็นขั้นสุดท้ายจะเป็นการตัดสินใจโดยนายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทและหน้าที่ตามตำแหน่งในการตัดสินใจเลือกวิธีการและสั่งการให้มีการนำไปสู่การปฏิบัติหรือดำเนินการต่อไป

2) ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการวางโครงสร้างและรูปแบบการปฏิบัติงานที่ชัดเจนตามบทบาทหน้าที่ แต่ในกรณีของการเกิดสถานการณ์วิกฤต

ที่ไม่ได้คาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้นนั้นยังขาดรูปแบบและวิธีปฏิบัติ จึงทำให้การตอบสนองต่อสถานการณ์เป็นไปได้ช้า เพราะต้องดำเนินการตามประกาศของรัฐบาลกลาง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งควรมีการวางรูปแบบและขั้นตอนการปฏิบัติงานกรณีที่เกิดภาวะวิกฤตในแต่ละด้าน นอกเหนือจากการปฏิบัติงานด้านการบรรเทาสาธารณภัย แต่เป็นการวางแผนการปฏิบัติงานเพื่อรองรับกับภาวะวิกฤตในด้านอื่นๆ ด้วย โดยเฉพาะด้านสุขภาพและการเกิดโรคระบาด ซึ่งขั้นตอนการปฏิบัติงานนั้นต้องออกมาเป็นรูปแบบที่ชัดเจนในการวางตำแหน่งและบทบาทหน้าที่รวมถึงขั้นตอนในการดำเนินงาน พร้อมๆกับระเบียบในการใช้งบประมาณ เพื่อเตรียมพร้อมทั้งกับปัญหาและสถานการณ์ที่คาดการณ์ไม่ได้หรือภาวะวิกฤตที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต

3) ปัจจัยความสามารถในการตัดสินใจของผู้บริหารเป็นปัจจัยสำคัญที่มีความสัมพันธ์สูงต่อกระบวนการตัดสินใจในการดำเนินงานและการตอบสนองต่อภาวะวิกฤต ดังนั้น ข้อมูลที่พร้อมย่อมเป็นหัวใจสำคัญต่อการตัดสินใจของผู้บริหาร ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการจัดทำระบบฐานข้อมูลด้านสุขภาพ การเสี่ยงต่อโรค การประชาสัมพันธ์เพื่อรับรู้ความเสี่ยงต่อโรค ไม่เฉพาะแต่โรคโควิด-19 แต่หมายถึงโรคระบาดอื่นๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย เพราะหากผู้นำมีข้อมูลที่ถูกต้อง ชัดเจน ผู้นำก็จะรับรู้โอกาสเสี่ยงและความรุนแรงของโรค และจะเห็นความสำคัญในการดำเนินการป้องกันและเตรียมพร้อมรับมือกับปัญหาที่จะเกิดขึ้น อีกทั้งตัวระบบฐานข้อมูลที่มีคุณภาพก็จะเป็นข้อมูลสำคัญที่ผู้นำสามารถนำมาประกอบการตัดสินใจในการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่และประกอบการตัดสินใจเพื่อตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2563). *สรุปข้อมูล อบท. ทั่วประเทศ*. สืบค้นจาก <http://www.dla.go.th/work/abt/>
- กระทรวงสาธารณสุข. (2562). *แนวทางการปฏิบัติงานด้านสาธารณสุขในระดับพื้นที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต. เทศบาล) และกระทรวงสาธารณสุข (รพ.สต.)*. นนทบุรี: กองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข.
- กระทรวงมหาดไทย. (2563, 3 พฤศจิกายน). *ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหารและปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2563, มท.0809.2/ว165*.
- กุลธิดา นาคพิน. (2550). *การเมืองเรื่องของการจัดการสภาวะฉุกเฉินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่: กรณีศึกษาสถานการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ. 2548. (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, สาขาการเมืองการปกครอง. เชียงใหม่.*
- โกวิทย์ พวงงาม. (2554). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- จิรุตม์ ศรีรัตนบัลล์ และคณะ. (2564). *โครงการวิจัยการตอบสนองและเตรียมการของระบบบริการสุขภาพไทยต่อวิกฤตการระบาดของ COVID-19: การดำเนินการของโรงพยาบาล และผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมภายในขอบเขตของระบบสุขภาพ*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- ชนงกรณ์ กุณฑลบุตร. (2547). *หลักการจัดการ: องค์การและการจัดการแนวคิดการบริหารธุรกิจ ในสถานการณ์ปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธร สุนทรายุทธ. (2551). *การบริหารจัดการเชิงปฏิรูป : ทฤษฎี วิจัย และปฏิบัติทางการศึกษา*. กรุงเทพฯ: บริษัทเนติกุลการพิมพ์ จำกัด.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). *รายงานผลการศึกษาคำว่าหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บรรยงค์ โตจินดา. (2548). *องค์การและการจัดการ*. กรุงเทพฯ: รวมสาส์น.
- ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ชื่อและอาการสำคัญของโรคติดต่ออันตราย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563. (2563, 29 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 137 ตอน 48ง. น. 1.
- ปณิทัต นอขุนทด. (2556). *ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอขามสะแกแสง จังหวัดนครราชสีมา. (วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, สาขาวิชาวิศวกรรมโยธา. นครราชสีมา.*
- พวงรัตน์ ทวีรัตน์. (2540). *วิธีการวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์และสังคมศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สำนักทดสอบทางการศึกษาและจิตวิทยา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.

ศิริพร พงศ์ศรีโรจน์. (2540). *องค์การและการจัดการ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

สีตีปาติฮะร์ อีลา, อิกวาณี วานี, อาฟิเดห์ ดอเลาะ, วัชระ ขาวสังข์, และปิยะดา มณีนิล. (2564). *การแก้ปัญหาการรับมือและการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 องค์การบริหารส่วนตำบลม่วงเตี้ยอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี*. ใน การประชุมมหาดไทยวิชาการระดับชาติและนานาชาติครั้งที่ 12, (น. 466-478). สงขลา: มหาวิทยาลัยหาดใหญ่.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2563). *สรุปมาตรการและการดำเนินงานของไทยต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019*. กรุงเทพฯ: สหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก สำนักงานสหภาพรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. (2536). *การวิเคราะห์การถดถอย: แนวคิด วิธีการ และการประยุกต์ใช้*. กรุงเทพฯ: เลี่ยงเชียง.

สุภาภรณ์ วงธิ. (2564). *ปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน จังหวัดสุโขทัย*. (สาธารณสุขศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยนเรศวร, บัณฑิตวิทยาลัย. พิษณุโลก.

สุรพงษ์ คงสัตย์ และธีรชาติ ธรรมวงศ์. (2551). *การหาค่าความเที่ยงตรงของแบบสอบถาม (IOC)*. สืบค้นจาก <https://www.mcu.ac.th/article/detail/14329>

สุวิมล ติรกานันท์. (2548). *ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์: แนวทางสู่การปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เสรี วงษ์มณฑา. (2552). *การประชาสัมพันธ์ : ทฤษฎีและปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: ชีระฟิล์ม.

อภิสิทธิ์ ฉัตรทนานนท์. (2552). กลยุทธ์การบริหารภาวะวิกฤตสำหรับผู้บังคับบัญชา. *วารสารบริหารธุรกิจ*, 32 (122), 8-18.

อังศุมาลิน อังคสิงห์. (2558). *การบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยพิบัติภัย*. (ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, สาขาพัฒนาสังคมและการจัดการสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร.

ภาษาอังกฤษ

Becker, M.H. & Maiman, L.A. (1975). *The Health Belief Model and Sick Role Behavior, in the Health Belief Model and Personal Health Behavior*. New Jersey: Charles B. Slack.

Cohen, J. (1988). *Statistical Power Analysis for The Behavioral Sciences*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.

Devlin, E. S. (2006). *Crisis Management Planning and Execution*. Boca Raton, FL: Tylor & Francis Group.

Faul, F., Erdfelder, E., Lang, A. & Buchner, A. (2007). G*Power 3: A Flexible Statistical Power Analysis Program for the Social, Behavioral, and Biomedical Sciences. *Behavior Research Methods*, 39 (2), 175-191.

- Hair, J. F. Jr. Black, W. C., Babin, B. J. Anderson, R. E. & Tatham, R. L. (2006). *Multivariate Data Analysis*. (6th Edition). New Jersey: Prentice Hall.
- Likert, R. (1932). A Technique for the Measurement of Attitudes. *Archives of Psychology*, 140, 1-55.
- Niininen, O. (2013). *Five Star Crisis Management: Examples of Best Practice from the Hotel Industry*. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.5772/55209>
- World Health Organization Thailand. (2020). *Novel coronavirus (COVID-19)*. Retrieved from <https://www.who.int/thailand/emergencies/novel-coronavirus-2019>
- Yukl, G. A. (1989). *Leadership in organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.

การประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา

The Application of 4M in the Prevention of
Coronavirus Disease - 2019 of Local Administrative Organizations
in Nakhon Ratchasima Province.

อลงกต สารกาล*

Alongkot Sarakarn**

พุทธิพร พลอยผักแว่น***

Putiporn Ployphakwaen****

บารมี วรรณพงศ์เจริญ*****

Baramee Wannaphongcharoen*****

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา 2) เพื่อเปรียบเทียบการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน เน้นการวิจัยเชิงปริมาณ เก็บข้อมูลจำนวน 201 ตัวอย่าง และการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 5 คน

ผลการวิจัยเชิงปริมาณพบว่า การประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา จากข้อคำถามจำนวน 20 ข้อ ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.20$, S.D. = 0.56) ในการป้องกันโรคอาจมีข้อบกพร่องหรือยุ่งยากอยู่บ้าง แต่ผลลัพธ์ส่วนใหญ่พอใจได้

บทความนี้

Received

23 พฤษภาคม 2565

Revised

27 มิถุนายน 2565

Accepted

7 พฤศจิกายน 2565

* นักวิชาการอิสระ

** Independent Scholar

*** ท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา

**** Director, Nakhon Ratchasima Provincial Office for Local Administration

***** อาจารย์ คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุล

***** Lecturer, Faculty of Business Administration, Vongchavalitkul University

ในส่วนผลการเปรียบเทียบการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา พบว่า ประเทษบุคลากรท้องถิ่น และประเทษองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นโดยรวมไม่แตกต่างกัน และประสพการณ์การทำงานมีความเห็นโดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05 ในส่วนผลการวิจัยเชิงคุณภาพ พบว่า 1) ด้านบุคลากร ในระยะแรกของการระบาศบุคลากรยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการป้องกันโรค บุคลากรไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ และไม่ได้มีการกำหนดแผนงานพัฒนาความรู้ด้านสาธารณสุขเบื้องต้น 2) ด้านงบประมาณพบว่า โดยส่วนใหญ่จะมีอุปสรรคในเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก แต่ก็สามารถแก้ไขปัญหาได้ 3) ด้านวัสดุอุปกรณ์มีปัญหาอุปสรรคในระยะแรก เพราะเป็นระยะของการจัดหาจัดซื้อ ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องระเบียบ แต่ก็มีความแนวทางจากส่วนกลาง ทำให้สามารถคลี่คลายปัญหาได้ และ 4) ด้านจัดการ มีการบัญชาการในระดับจังหวัด ระดับอำเภอ มีโครงสร้างคณะทำงานศูนย์อำนวยการบัญชาการเหตุการณ์ที่ชัดเจนเพียงพอ

ข้อเสนอแนะ 1) ด้านบุคลากร จะต้องกำหนดแผนพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ด้านทฤษฎีและวิธีปฏิบัติ ที่ถูกต้องด้านสาธารณสุข 2) ด้านงบประมาณ จะต้องมีการจัดทำคู่มือเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ปฏิบัติงาน 3) ด้านวัสดุ อุปกรณ์ จะต้องคำนึงถึงคุณภาพ ความทันสมัยของวัสดุอุปกรณ์ที่นำมาใช้ 4) ด้านการจัดการ จะต้องเพิ่มการประชาสัมพันธ์ หรือช่องทางการสื่อสารให้มากยิ่งขึ้น มีการจัดเก็บฐานข้อมูลไว้ในแหล่งเดียวกัน

คำสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, โรคระบาด, ไวรัสโคโรนา - 2019

Abstract

The objectives of this research aims 1) to study the application of 4M in the prevention of coronavirus disease – 2019 in local administrative organizations in Nakhon Ratchasima Province 2) to compare the application of 4M in the prevention of coronavirus disease – 2019 in many levels of local administrative organizations in Nakhon Ratchasima Province. The research uses both methods research, quantitative research which collects 201 samples, and qualitative research which includes an in-depth interview from 5 stakeholders.

The study of the application of 4M in the prevention of coronavirus disease – 2019, from 20 questionnaires, finds that the application of 4M is on “medium level” skill ($\bar{X} = 3.20$, S.D. = 0.56). Mostly, there are a fair use. However, there are some difficulties on the application. The result from the compare the application shows that a view on the

application from local government officials who work in many local government organization's level is on the same perception. On the contrary, the work's experience of local government officials, a view on the application is different with statistically at 0.05 level. As qualitative method shows that 1) Man factor, during outbreak, the local government officials lack of knowledge and understanding of disease prevention. There are inadequate local government officers to perform for disease prevention. Moreover, local government organizations do not basically have public health's knowledge development plan. 2) Money factor, most of local government organizations are small level and have a limit budget for public health. However, during the prevention process, the pandemic's problem can be fixed in eventually. 3) Materials factor, the main obstacle is an unclear on the rule of procurements in the early stage. Nevertheless, there are guidelines from central authority to assist the problem. Lastly, 4) Management factor, there is a great command level from the provincial and district authority. These command provide strictly information and strongly perform on working group. The research suggests that 1) Man factor, there should have frame human resource development plan to enable local government officials to apply knowledge from theories and application for public health. 2) Budget factor, there should produce manuscript to facilitate for all. 3) Materials factor, there must be aware of materials to apply and check for updating the quality of materials. 4) Management factor, there should promote knowledge of prevention through more communication channels. Finally, database of the application should be stored in the same source.

Keyword Local Administrative Organizations, Pandemic, Coronavirus

1. บทนำ

“โรคอุบัติใหม่ (Emerging Infectious Diseases :- EID)” จัดเป็นปัญหาทางสาธารณสุขที่มีความท้าทาย และคุกคามต่อสุขภาพร่างกาย จิตใจ และสังคม รวมทั้งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การเมือง และทำให้เกิดความโกลาหลของประชาชนในประเทศหรือในบริเวณที่มีการพบผู้ติดเชื้อ หรือมีการแพร่ระบาดของโรคได้เป็นอย่างมาก โรคอุบัติใหม่ที่เกิดขึ้นแล้วแต่มีความซับซ้อน (สำนักโรคติดต่ออุบัติใหม่, 2559, น.2) สถานการณ์โรคอุบัติใหม่ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งในประเทศและต่างประเทศ (ปัญญพัฒน์ แสงวงศ์, 2563, น. 92) การเกิดโรคอุบัติใหม่เป็นผลจากปัจจัยหลายประการ เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านประชากร การเปลี่ยนแปลงของเชื้อโรค การเปลี่ยนแปลงด้านวิถีชีวิตและพฤติกรรมของมนุษย์ เป็นอาทิ ปัจจัยเหล่านี้ล้วนมีส่วนทำให้เกิดโรคอุบัติใหม่เพิ่มมากยิ่งขึ้น อีกทั้งโรคติดต่อชนิดใหม่ที่เพิ่งเคยค้นพบการระบาดในคน หรือโรคติดต่อที่พบในพื้นที่ใหม่ รวมทั้งโรคที่เพิ่งเคยค้นพบการติดเชื้อในสัตว์แล้วมีแนวโน้มติดต่อมายังคน เช่น การพบผู้ป่วยโรคติดเชื้อทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรงหรือโรคซาร์ส เป็นอาทิ (สำนักโรคติดต่ออุบัติใหม่, 2559, น. 3)

ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2546 พบว่ามีการะบาดของโรคไข้หวัดนกในสัตว์ปีกในหลายประเทศทั่วโลก ซึ่งมีการค้นพบเชื้อสายพันธุ์ใหม่ๆ ที่มีโอกาสติดต่อมาถึงมนุษย์ได้ระหว่างปี พ.ศ. 2547 - 2558 การระบาดใหญ่ของโรคไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ (H1N1) 2009 หรือไข้หวัดใหญ่ 2009 ในปี พ.ศ. 2552 ทำให้มีผู้ป่วยและผู้เสียชีวิตจำนวนมากพบการระบาดของโรคมือ เท้า ปาก ที่เกิดจากเชื้อที่มีความรุนแรงก็พบบ่อยขึ้น และมีการแพร่ระบาดในปี 2555 การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสอีโบล่าในภูมิภาคแอฟริกาตะวันตก ในปี 2559 ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2555 - 2558 ได้พบการระบาดของโรค

ทางเดินหายใจตะวันออกกลาง หรือโรคเมอร์ส ในปี 2558 พบการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสซิกาในทวีปอเมริกาและประเทศในกลุ่มประเทศละตินอเมริกาและแคริบเบียน โดยเดือนมิถุนายน 2559 องค์การอนามัยโลกรายงานว่า มีประเทศที่พบผู้ติดเชื้อทั่วโลกจำนวน 72 ประเทศ ซึ่งสาเหตุหลักของการติดเชื้อเกิดจากการถูกยุงลายที่มีเชื้อไวรัสซิกากัด (สำนักโรคติดต่ออุบัติใหม่, 2559, น. 1) และล่าสุดในปี 2562 เกิดโรคโควิด-19 (Coronavirus Disease 2019 เรียกย่อว่า COVID-19) ณ เมืองอู่ฮั่น มณฑลหูเป่ย์ ภาคกลางของประเทศจีน ซึ่งเป็นเมืองใหญ่มีผู้คนหนาแน่น ไวรัสโคโรนาเป็นไวรัสในสัตว์มีหลายสายพันธุ์ โดยปกติไม่ก่อโรคในคน แต่เมื่อกลายพันธุ์เป็นสายพันธุ์ใหม่ที่ก่อโรคในมนุษย์ได้ ในขณะที่มนุษย์ยังไม่รู้จักและไม่มีภูมิคุ้มกัน ก็จะทำให้เกิดการระบาดของโรคในคน (มหาวิทยาลัยมหิดล, 2563, น. 3) ในเดือนมกราคม 2563 พบผู้ป่วยหญิงจากเมืองอู่ฮั่น ประเทศจีน ติดเชื้อโควิด-19 ในประเทศไทยคนแรก กระทรวงสาธารณสุขของไทยประกาศเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2563 ว่าพบนักท่องเที่ยวหญิงวัย 61 ปี สัญชาติจีน ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ที่เมืองอู่ฮั่น ประเทศจีน ติดเชื้อโควิด-19 นับว่าเป็นการพบผู้ติดเชื้อคนแรกนอกประเทศจีน (ข่าวไทยพีบีเอส, 2563, ออนไลน์)

ผลของการระบาดทำให้สูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจในทุกระดับ จากรายงานศูนย์วิจัยกลีรไทยคาดการณ์ว่าเศรษฐกิจไทยในปี 2564 มีแนวโน้มที่จะไม่เติบโตจากปีก่อนหน้า นอกจากนี้การควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดรวมถึงการเร่งปูพรมกระจายวัคซีนเป็นภารกิจเร่งด่วน เนื่องจากระบบสาธารณสุขไทยมีขีดจำกัดในการรองรับผู้ติดเชื้อ หากจำนวนผู้ติดเชื้อรายวันยังอยู่ในระดับสูงอย่างรวดเร็วมากกว่าพันคนอย่างต่อเนื่องเป็นหลายเดือน อาจเกิดภาวะระบบสาธารณสุขล่ม และส่งผลทำให้เศรษฐกิจไทยอาจต้องเผชิญกับต้นทุนแฝง (Hidden Cost) ที่อาจประเมินค่าไม่ได้ ขณะที่ต้นทุนต่อ

การดำเนินชีวิตของผู้คนจะเพิ่มขึ้น ส่งผลกระทบทางอ้อมต่อประสิทธิภาพของแรงงานให้ลดลงอย่างรวดเร็ว และรายได้จากการท่องเที่ยวที่หายไป (ศูนย์วิจัยกิจการไทย, 2564, ออนไลน์) ผลกระทบคาดว่าจะรุนแรงกว่าซาร์สหลายสถาบันคาดว่า โควิด-19 จะสร้างมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจสูงกว่ากรณีของโรคซาร์สที่มีจุดกำเนิดที่จีนเช่นกัน โดยครั้งนั้นมีการประเมินว่าทำให้ GDP โลกลดลง 54,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกาหรือคิดเป็น ร้อยละ 0.14 สำหรับผลกระทบครั้งนี้ (เสาวณี จันทะพงษ์ และทศพล ต้องห้วย, 2563, ออนไลน์) การแพร่ระบาดอย่างกว้างขวางและควบคุมได้ยาก จำเป็นต้องจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่เนื่องจากโรคนี้ยังคงระบาดรุนแรงอยู่ในหลายประเทศและยังมีการเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร ตลอดจนการไปมาหาสู่ข้ามจังหวัดและการไม่นำพาต่อมาตรการป้องกันโรคตามที่ทางราชการกำหนด ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายจึงได้มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2563 บังคับใช้อำนาจพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ทั้งนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงคือกระทรวงสาธารณสุข อย่างไรก็ตาม ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐ ดำเนินการบูรณาการร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุดและรักษาความผาสุกของประชาชน

ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) แม้จะไม่ใช่งานรับผิดชอบในการควบคุมโรคติดต่อโดยตรง แต่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ชัดเจนในการป้องกันและระงับโรคติดต่อ หรืออำนาจหน้าที่ในด้านการสาธารณสุขไว้ ได้แก่ มาตรา 67(3) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 50(4) มาตรา 53(1) มาตรา 56(1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติ

เทศบาลและแก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวง พ.ศ. 2541 (14) ในมาตรา 45(8) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 62(14) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจตามกฎหมายที่จะกำหนดการป้องกันและควบคุมโรค โดยสามารถตั้งงบประมาณดำเนินการ และสามารถจัดซื้อวัคซีนได้ ดังเช่นกรณีการป้องกันโรคที่ผ่านมา (หนังสือกระทรวงมหาดไทย, 2560, น. 1; ศรัณยู ภักดิ์วิเศษ, 2560, น. 70)

ปัจจุบันประเทศไทย มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 7,850 แห่ง ทำหน้าที่ในการบริการสาธารณะทั่วทั้งประเทศ ซึ่งมีผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง จังหวัดนครราชสีมาเป็นจังหวัดที่มีจำนวนประชากร 2,634,154 คน มากเป็นอันดับหนึ่งของประเทศ หากไม่นับกรุงเทพมหานคร ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด มีจำนวน 334 แห่ง มีจำนวนมากที่สุดในประเทศเช่นกัน (ประกาศสำนักทะเบียนกลาง, 2564, น. 10; กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563, ออนไลน์) ดังนั้น จำนวนประชากรและจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดในระดับประเทศ จึงมีความน่าสนใจที่จะใช้เป็นพื้นที่ในการศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์และการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 โดยสถานการณ์การแพร่ระบาดในจังหวัดนครราชสีมา โดยช่วงของการระบาดในพื้นที่ครั้งแรกในวันที่ 7 เมษายน 2563 จำนวน 28 ราย (กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย นครราชสีมา, 2563, น. 6) ระลอกต่อมาในวันที่ 9 เมษายน 2564 จังหวัดนครราชสีมา พบผู้ป่วยโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา-2019 (COVID-19) ในพื้นที่จำนวน 17 ราย ซึ่งเกี่ยวข้องกับคลัสเตอร์สถานบันเทิงในกรุงเทพมหานคร (สำนักงานจังหวัดนครราชสีมา, 2564, ออนไลน์) หากนับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน - 20 สิงหาคม 2564 จังหวัดนครราชสีมา มีจำนวนผู้ป่วยสะสม จำนวน

15,914 ราย เสียชีวิตสะสมจำนวน 116 ราย รักษาหายจำนวน 9,515 ราย และกำลังรักษาอยู่จำนวน 6,283 ราย ถือว่ามีความรุนแรงที่มีลักษณะ “ไฟลามทุ่ง” (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนครราชสีมา, 2564, ออนไลน์) อย่างไรก็ตาม แผนการเผชิญเหตุการณ์การระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา- 2019 จังหวัดนครราชสีมาได้กำหนดให้มีคณะทำงานในการบัญชาการการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา-2019 และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยสนับสนุนหน่วยงานด้านสาธารณสุข

ดังนั้น การศึกษานี้จะสะท้อนถึงการจัดบริการสาธารณสุขภายใต้ภาวะยุ่งยาก (Dilemma) ของภาครัฐส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ทราบถึงระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 และผลลัพธ์ที่ได้นำมาปรับปรุงเป็นแนวทางการสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันโรคอุบัติใหม่ที่กำลังเกิดขึ้นและอาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ตลอดจนเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1) เพื่อศึกษาระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา

2) เพื่อเปรียบเทียบการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา ตามความเห็นประเภทบุคลากรท้องถิ่น ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจำแนกตามประเภทการทำงาน

3. คำถามของการศึกษา

การประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน

จังหวัดนครราชสีมา ปัจจุบันเป็นอย่างไร และหากต้องการสร้างแนวทางการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร

4. ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา ค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารตำรา บทความ วิทยานิพนธ์ การวิจัยต่างๆ ตลอดจนกฎหมายพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้องนำมาวิเคราะห์ตามระเบียบวิธีวิจัยทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา ในส่วนของการวิจัยเชิงปริมาณ ได้กำหนดตัวแปรต้น และตัวแปรตาม ดังนี้

ตัวแปรต้น (Independent Variable) ได้แก่ ประเภทบุคลากรท้องถิ่น ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประสบการณ์การทำงาน

ตัวแปรตาม (Dependent Variable) ได้แก่ ด้านบุคลากร (Man) ด้านเงิน (Money) ด้านวัสดุอุปกรณ์ (Materials) และด้านการจัดการ (Management)

5. ทบทวนวรรณกรรม

5.1 ทรัพยากรการบริหาร

องค์กรทุกประเภทย่อมมีภารกิจหลักที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผล อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยอาศัยทรัพยากรการบริหาร ซึ่งมีนักวิชาการอธิบายเอาไว้ ผู้วิจัยสรุปโดยสังเขปดังนี้ สมคิด บางโม (2545, น. 61) ได้กล่าวว่า ทรัพยากรในการบริหาร หมายถึง วัตถุและเครื่องใช้ต่างๆ เพื่อประกอบการดำเนินงานตามภารกิจให้บรรลุผลสำเร็จ โดยทรัพยากรในการบริหาร ได้แก่ มนุษย์ (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และความสามารถในการจัดการ (Management) เครื่องจักร (Machine) และตลาด (Market) ถึงหมายถึงปฏิสัมพันธ์

ต่อผู้รับบริการหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบภารกิจขององค์กร ส่วน หวน พินธุพันธ์ (2549, น. 15) ได้กล่าวถึงทรัพยากรว่า เป็นสิ่งที่เป็นตัวกลางที่ช่วยในการดำเนินงานขององค์กรให้บรรลุผลสำเร็จ โดยทรัพยากรในการบริหารที่สำคัญคือ 4Ms ได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Materials) และการจัดการ (Management) ขณะที่ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2551, น. 47) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า ในการบริหารจัดการเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จได้ จะเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่างๆ ดังนี้ (1) การบริหารคน (Man) (2) การบริหารเงิน (Money) (3) การบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material) (4) การบริหารงานทั่วไป (Management) (5) การบริหารการให้บริการประชาชน (Market) (6) การบริหารคุณธรรม (Morality) (7) การบริหารข้อมูล (Message) (8) การบริหารเวลา (Minute) และ (9) การบริหารการวัดผล (Measurement) และจิรวิทย์ บุญวัฒนาภรณ์ (2556, น. 61) ได้กล่าวว่า ทรัพยากรการบริหารเป็นการนำปัจจัยขององค์กรที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการกำหนดแนวทางการวางแผน การจัดการ และการควบคุมกำกับดูแล ด้วยการใช้ศาสตร์และศิลป์เพื่อสนับสนุนให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้น Peter F. Drucker (1909 – 2005) นักเศรษฐศาสตร์ชาวออสเตรเลีย ได้รับการยกย่องว่าเป็น “นักนิเวศสังคม ผู้บุกเบิกแนวคิดด้านการบริหารจัดการขององค์กรธุรกิจสมัยใหม่” ได้เขียน “Management: Tasks, Responsibilities, Practices” ขึ้นในปี 1973 เขาอธิบายว่า ทฤษฎีการจัดการตามหลักการ 4M ประกอบด้วย (1) Man เป็นการบริหารกำลังคนจะใช้คนอย่างไรให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลกับงานให้เกิดประโยชน์มากที่สุด (Drucker, 1973, pp. 3-4) (2) Money เป็นการบริหารเงิน จะจัดสรรเงินอย่างไรให้ใช้จ่ายต้นทุนน้อยที่สุด แต่สามารถทำให้การใช้จำนวนเงินที่มีให้เกิด

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลมีประโยชน์สูงสุด (Drucker, 1973, p. 106) (3) Materials เป็นการบริหารวัสดุในการดำเนินงาน การจัดเตรียมเครื่องมือที่เหมาะสม ที่ไหน และเมื่อใดจำเป็น แล้วจะอย่างไรให้สิ้นเปลืองน้อยที่สุด สามารถก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด (Drucker, 1973, p. 144) (4) Management อันหมายถึง กระบวนการจัดการบริหาร การจัดระเบียบ ควบคุม กำหนดวัฒนธรรมและสังคม เพื่อให้การทำงานทั้งหมดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างเต็มที่ (Drucker, 1973, p. 5)

ดังนั้น แม้องค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีใช้หน่วยธุรกิจหรือเป็นกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม แต่งานวิจัยครั้งนี้ได้เลือกใช้กรอบคิดทรัพยากรการบริหาร หรือเรียกย่อๆ ว่า “4M’s” ซึ่งได้แก่ บุคลากร (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Materials) และการจัดการ (Management) เพื่อให้ทราบว่างค์ประกอบทั้ง 4 ประการที่ลงทุนไปหรือที่ใช้ปฏิบัติการกิจ (Input) สอดคล้องกับผลลัพธ์ที่ได้ (Output) และเกิดความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพสูงสุดขององค์กรปกครองท้องถิ่นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด

5.2 ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS)

แนวคิดระบบการบัญชาการเหตุการณ์

การเกิดขึ้นของสาธารณภัยแต่ละครั้งถือเป็นภาวะวิกฤต หรือสถานการณ์ฉุกเฉินที่ต้องอาศัยระบบคิดในการจัดการที่เป็นระบบคิดเดียวกัน และมีเครื่องมือในการจัดการภาวะวิกฤต “ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS)” ถูกพัฒนาขึ้นเมื่อประมาณ 40 ปีที่ผ่านมา หลังจากที่ประเทศสหรัฐอเมริกาต้องประสบกับความเสียหายอย่างร้ายแรงอันเกิดจากไฟป่าทางตอนใต้ของรัฐแคลิฟอร์เนีย ในปี พ.ศ. 2513 (ค.ศ. 1970) (สำนักงานปลัดกระทรวง

สาธารณสุข. กองยุทธศาสตร์และแผนงาน, 2562, น. 397)

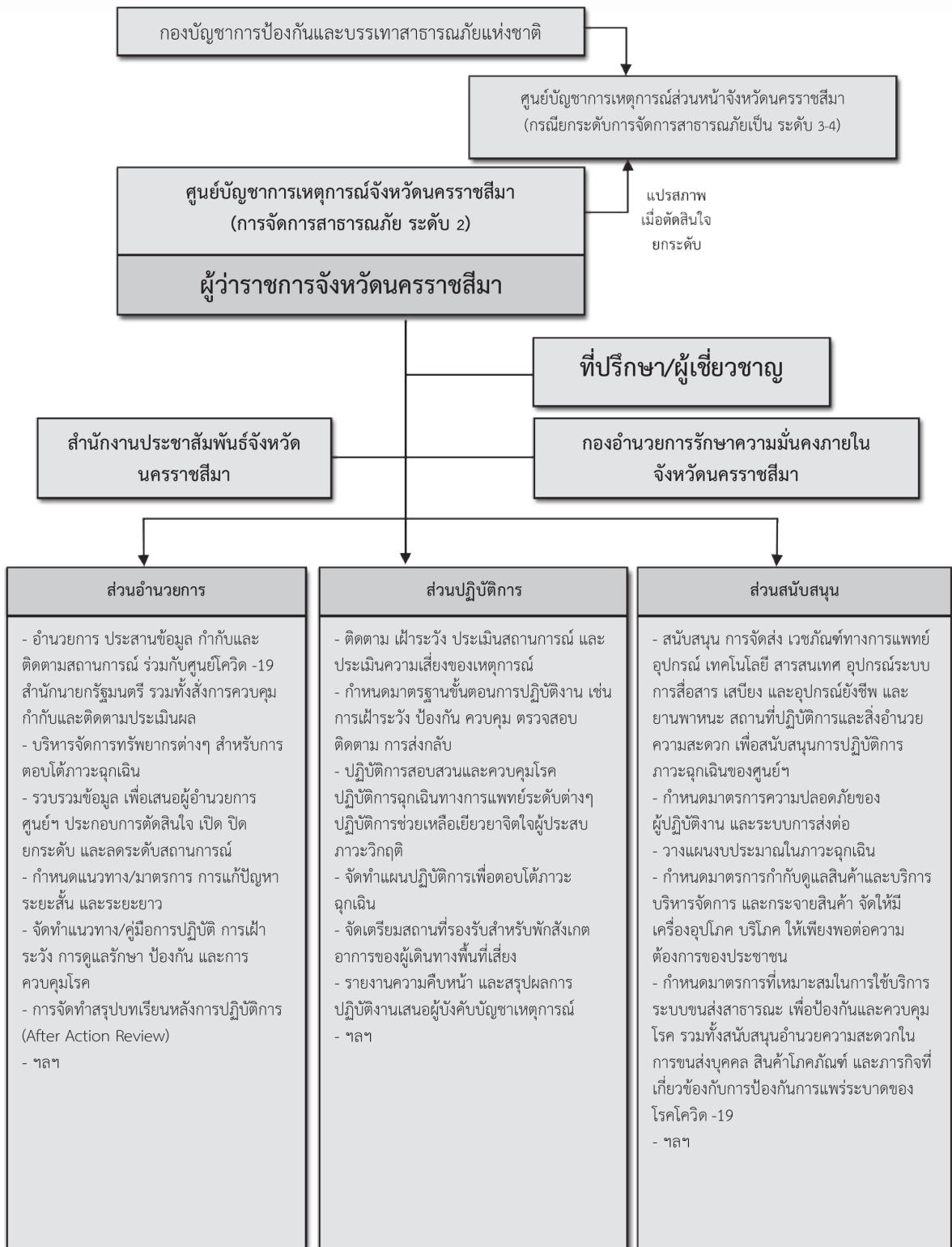
สำหรับประเทศไทย ภายหลังจากหนึ่งวันหลังจากการมีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2563 ได้มีการจัดโครงสร้างของศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19 ตั้งแต่วันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2563 เพื่อเป็นการจัดโครงสร้างขององค์กรให้เหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อให้การดำเนินการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ มีการจัดโครงสร้างภายในประกอบด้วย 10 หน่วยงานย่อย ซึ่งจะไม่ขอกล่าวอธิบายรายละเอียดในที่นี้

สำหรับกรณีจังหวัดนครราชสีมา ตามแผนเผชิญเหตุกรณีการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ได้กำหนดให้ มีคณะทำงานในการบัญชาการการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในจังหวัดนครราชสีมา กรณีหากมีการตรวจพบผู้ป่วย จะยกระดับเป็นศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาเป็นผู้บัญชาการ ในฐานะผู้อำนวยการจังหวัด พร้อมสั่งการศูนย์บัญชาการเหตุการณ์การป้องกันการระบาด ระดับอำเภอมีศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอ และระดับท้องถิ่นมีศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ เตรียมการรับสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) (กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนครราชสีมา, 2563, น. 6-7) ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดดังกล่าว แสดงโครงสร้างการทำงาน ได้ดังภาพ 1

ภายใต้ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดนครราชสีมา โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บัญชาการ ซึ่งมีสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด มีฐานะเป็น “หน่วยนำ” ในระดับพื้นที่มีหน่วยบริการสุขภาพปฐมภูมิ ที่เรียกว่า “โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.)” อันเป็นกำลังหลักในการปฏิบัติการ ทั้งการสกัดกั้น ฝ้าระวังโรค การค้นหากลุ่มเสี่ยง การส่งตัวเข้าระบบการรักษา ตลอดจนการติดตาม เพื่อชะลอภาระงานการรักษาพยาบาลในระดับอำเภอ และระดับจังหวัด ไม่ให้สูงขึ้นไปจนถึงขั้นวิกฤต หรือเกิดภาวะเตียงล้นได้ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็น “หน่วยสนับสนุน”

กองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (2562, น. 408) ได้กล่าวถึง **“ระบบควบคุมโรคและภัยสุขภาพที่เป็นภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุข”** ว่า จำเป็นจะต้องมีทีมเฝ้าระวังสอบสวนเคลื่อนที่เร็ว (SRRT) และเครือข่าย ได้รับการพัฒนาให้เป็นกลไกที่สำคัญของประเทศไทยในการทำงานด้านสุขภาพ การพัฒนานี้ได้ผ่านกระบวนการด้านนโยบายจนถึงการปฏิบัติการรับมือสถานการณ์จริง ได้สั่งสมประสบการณ์จากการเรียนรู้ ความสำเร็จ ความล้มเหลว ข้อผิดพลาดและอุปสรรคต่างๆ มากมาย กระบวนการพัฒนายังต้องเดินหน้าพัฒนาต่อไป เพื่อสร้างนวัตกรรม ปรับปรุงระบบงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น และพัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพมากขึ้น ขยับสู่การเตรียมความพร้อมในระดับที่สูงขึ้น เพื่อรับมือภัยสุขภาพและอุบัติภัยต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ดังนั้น ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ จึงเป็นระบบที่ใช้เพื่อการสั่งการ ควบคุม และประสานความร่วมมือของหลายหน่วยงานในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน สาธารณภัย



ภาพที่ 1 โครงสร้างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดนครราชสีมา

(ที่มา: กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนครราชสีมา, 2563, น. 7)

บทบาทของบุคลากรองค์กรปกครองท้องถิ่น

บทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการป้องกันและควบคุมโรคตามกฎหมายจัดตั้งดังกล่าวมาแล้วในบทนำ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในด้านบทบาทของผู้ปฏิบัติ สามารถสรุปให้เข้าใจพอสังเขป ดังนี้ (1) ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563 ข้อ 7 แต่งตั้งให้ข้าราชการสังกัดราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งดำรงตำแหน่งต่อไปนี้เป็นเจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 เฉพาะในเขตที่ที่ตนมีอำนาจหน้าที่ดูแลและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ (2) ข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล

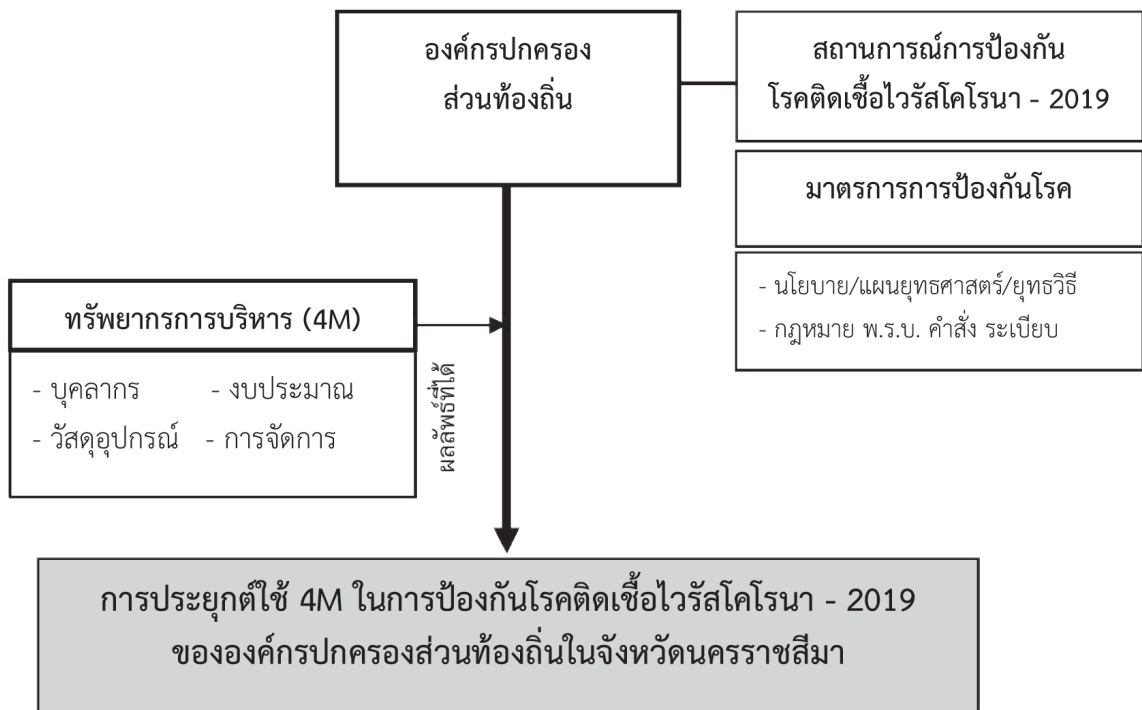
(2) ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อตามพระราชบัญญัติ

โรคติดต่อ พ.ศ. 2558 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2563 ข้อ 5 แต่งตั้งให้ข้าราชการสังกัดราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งดำรงตำแหน่งต่อไปนี้เป็นเจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 เฉพาะในเขตที่ที่ตนมีอำนาจหน้าที่ดูแลและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ (2) ข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล

ดังนั้น ทั้งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรท้องถิ่น ได้ให้อำนาจในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน มีอำนาจหน้าที่โดยชอบตามกฎหมายในการควบคุมและระงับโรคติดต่อ

6. กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสามารถสร้างเป็นกรอบแนวคิดได้ดังภาพที่ 2



สมมติฐานการวิจัยเชิงปริมาณ

1. ประเภทบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต่างกันมีความเห็นต่อการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมาที่แตกต่างกัน

2. ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันมีระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา ที่แตกต่างกัน

3. ประสบการณ์ทำงานที่ต่างกัน มีความเห็นต่อการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา ที่แตกต่างกัน

7. วิธีดำเนินการศึกษา

7.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยเชิงปริมาณ

ประชากร ในการศึกษาในครั้งนี้ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งสิ้น 334 แห่ง

กลุ่มตัวอย่าง ที่ใช้ศึกษาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ 32 อำเภอ ทำการคำนวณหาขนาดกลุ่มตัวอย่างด้วยสูตรที่ทราบจำนวนประชากรของ Yamane (1973, pp. 727-728) ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 ค่าความคลาดเคลื่อนร้อยละ 5 จากทั้งหมด 334 แห่ง ผลการคำนวณขนาดตัวอย่างการวิจัยคือ 182.01 ตัวอย่าง ดังนั้นขนาดของกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยทั้งหมดคือ จำนวน 182 ตัวอย่าง เพื่อป้องกันความผิดพลาดคลาดเคลื่อน จึงทำการปรับกลุ่มตัวอย่างดังกล่าวที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เพิ่มอีกร้อยละ 5 จึงได้กลุ่มตัวอย่างเป็นจำนวนทั้งสิ้น 191 ตัวอย่าง

การวิจัยเชิงคุณภาพ สำหรับกลุ่มตัวอย่างใช้การคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive selection) โดยกำหนดเกณฑ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจะต้องเป็นผู้ปฏิบัติและมีประสบการณ์ในการทำงานมากกว่า 10 ปี

7.2 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

1. *แบบสอบถาม* จัดทำขึ้นโดยอาศัยการค้นคว้าจากเอกสารและงานวิจัย เพื่อนำมาสร้างแบบสอบถามขึ้น ซึ่งมีลักษณะเป็นแบบคำถามปลายปิดที่มีคำตอบไว้แล้ว ผ่านการตรวจสอบความตรงโดยผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 คน นำแบบสอบถามไปทดสอบ จำนวน 30 ชุด เพื่อหาความเชื่อมั่น (Reliability) โดยใช้วิธีการของครอนบาคได้เท่ากับ 0.903 และได้ทำการหาความเชื่อมั่นของแบบสอบถามทั้งหมด แสดงได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาครอนบาค (Cronbach's Alpha Coefficient)

ตัวแปร	จำนวนตัวชี้วัด (ข้อ)	ค่าสัมประสิทธิ์ Cronbach's Alpha	
		กลุ่มทดลอง (n=30)	กลุ่มตัวอย่าง (n=201)
ด้านบุคลากร	5	0.761	0.731
ด้านงบประมาณ	5	0.757	0.738
ด้านวัสดุ อุปกรณ์	5	0.804	0.782
ด้านการจัดการ	5	0.861	0.892
รวม	20	0.903	0.911

2. แบบสัมภาษณ์ เป็นแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) สร้างโดยผ่านการเสนอต่อผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 คน เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา

7.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณจากแบบสอบถาม จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทำการแจกแบบสอบถามด้วยตนเอง ใช้วิธีทำหนังสือประสานงานขอความอนุเคราะห์ที่เป็นทางการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ในการแจกแบบสอบถามดังกล่าว กระจายให้ครบทุกอำเภอในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ส่วนการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพจากแบบสัมภาษณ์ โดยใช้โปรแกรมประชุมออนไลน์ (ZOOM Cloud Meetings) ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งผู้วิจัยจะป้อนคำถามให้แก่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ได้เชิญมาเพื่อให้ได้ข้อมูล ข้อคิดเห็น และประเด็นสำคัญอื่นๆ ที่เกิดจากการสนทนา

7.4 การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ซึ่งข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม ผู้วิจัยได้ใช้เครื่องคอมพิวเตอร์โปรแกรม SPSS PC+ ที่เก็บรวบรวมได้มาเปลี่ยนเป็นรหัสตัวเลข (Code) แล้วบันทึกลงในโปรแกรม โดยใช้สถิติพรรณนา โดยดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

1. ตอนที่ 1 เป็นพื้นฐานเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม แล้วทำการคำนวณหาข้อมูลโดยการแจกแจงความถี่ (Frequency) และร้อยละ (Percentage)

2. ตอนที่ 2 เป็นระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา มีจำนวน 20 ข้อ โดยทำการวิเคราะห์โดยการหาค่าเฉลี่ยเลขคณิต (Mean) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) แปรผลคะแนนรายข้อและโดยภาพรวม

3. การเปรียบเทียบระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา โดยวิเคราะห์ความแตกต่างด้วยสถิติ T-test และ One-Way Anova

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากแบบสัมภาษณ์ โดยกำหนดประเด็น 4 ด้าน คือ ด้านบุคลากร (Man) ด้านเงิน (Money) ด้านวัสดุอุปกรณ์ (Materials) และด้านการจัดการ (Management) มาจัดกลุ่มประเด็น (Grouping) (3) ทำการวิเคราะห์ตามประเด็นข้อมูล โดยอธิบายความ (Explanation) และการตีความข้อมูล (Interpretation) และอภิปรายผลพร้อมพรรณนาความ (Description)

8. ผลการศึกษา

8.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะของกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา

ตารางที่ 1 จำนวนและร้อยละข้อมูลเกี่ยวกับผู้ให้ข้อมูลแบบสอบถาม

(n=201)

ข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง	จำนวน	ร้อยละ
ประเภทบุคลากร		
พนักงานส่วนท้องถิ่น	91	45.3
ผู้บริหารท้องถิ่น	110	54.7
ระดับการศึกษา		
ปริญญาตรี	85	42.3
ปริญญาโท	114	56.7
ปริญญาเอก	2	1.0
ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	1	0.5
เทศบาลตำบล	85	42.3
เทศบาลเมือง	4	2
เทศบาลนคร	1	0.5
องค์การบริหารส่วนตำบล	110	54.7
ประสบการณ์ทำงาน		
น้อยกว่า 10 ปี	47	23.4
11 - 20 ปี	87	43.3
21 ปีขึ้นไป	67	33.3

จากตารางที่ 1 พบว่า ผลการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการสร้างตารางแสดงค่าความถี่และค่าร้อยละ โดยบุคลากรส่วนใหญ่เป็นผู้บริหารท้องถิ่น คิดเป็นร้อยละ 54.7 ระดับการศึกษาปริญญาโท คิดเป็นร้อยละ 56.7 เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล คิดเป็นร้อยละ 54.7 ประสบการณ์การทำงาน 11 - 20 ปี คิดเป็นร้อยละ 43.3

8.2 ผลการวิเคราะห์ระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา

ตารางที่ 2 ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบน และการแปลผลระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา

ข้อ ที่	รายการ	n = 201		
		ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$)	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)	แปลผล
1.	ด้านบุคลากร	3.20	0.62	ปานกลาง
2.	ด้านงบประมาณ	3.00	0.67	ปานกลาง
3.	ด้านวัสดุ อุปกรณ์	3.08	0.69	ปานกลาง
4.	ด้านการจัดการ	3.54	0.74	มาก
รวม		3.20	0.56	ปานกลาง

จากตารางที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามเกี่ยวกับระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา จำนวน 20 ข้อ

เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านที่มีอันดับมากที่สุดคือ ด้านการจัดการ ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.54 รองลงมาคือด้านบุคลากร ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.20 ถัดมาคือ ด้านวัสดุ อุปกรณ์ ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.08 และลำดับสุดท้ายคือ งบประมาณ ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.00 ตามลำดับ (ซึ่งจะขอกล่าวอภิปรายสาเหตุของผลการวิจัยในหัวข้อสรุปผลการวิจัย)

สรุปได้ว่า ผู้ตอบแบบสอบถาม(ในฐานะผู้ปฏิบัติ) มีความเห็นเกี่ยวกับระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา อยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย($\bar{X}$) เท่ากับ 3.20 และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) เท่ากับ 0.56 ซึ่งหมายความว่าระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 อาจมีข้อบกพร่องหรือยุ่งยากอยู่บ้าง แต่ผลลัพธ์ส่วนใหญ่พอใช้ได้

8.3 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา จำแนกตามประเภทบุคลากรท้องถิ่น

ทรัพยากรบริหาร	ประเภทบุคลากร	n	M	Std. Deviation	Std. Error Mean	t-Value	P-Value
ด้านบุคลากร	ผอ. ขึ้นไป	91	3.20	0.620	0.065	0.011	0.917
	ผู้บริหารท้องถิ่น	110	3.19	0.614	0.059		
ด้านงบประมาณ	ผอ. ขึ้นไป	91	2.91	0.707	0.074	3.008	0.084
	ผู้บริหารท้องถิ่น	110	3.07	0.624	0.059		
ด้านวัสดุ อุปกรณ์	ผอ. ขึ้นไป	91	3.03	0.749	0.079	0.941	0.333
	ผู้บริหารท้องถิ่น	110	3.13	0.635	0.061		
ด้านการจัดการ	ผอ. ขึ้นไป	91	3.53	0.804	0.084	0.024	0.876
	ผู้บริหารท้องถิ่น	110	3.55	0.679	0.065		
รวม	ผอ. ขึ้นไป	91	3.17	0.587	0.062	0.700	0.404
	ผู้บริหารท้องถิ่น	110	3.24	0.536	0.051		

จากตารางที่ 3 ผลการทดสอบ Independent Sample T-test พบว่า บุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต่างกันมีความเห็นต่อระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา ไม่แตกต่างกัน จึงปฏิเสธสมมติฐานที่ตั้งไว้

ในการวิเคราะห์ประเด็นเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มตัวแปร ผู้วิจัยจะทำการกำจัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกไป เพราะมีกลุ่มตัวอย่างเพียงแห่งเดียว ไม่สามารถทำการวิเคราะห์ต่อไปได้ และได้ทำการจัดกลุ่มตัวแปรใหม่ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มองค์การบริหารส่วนตำบลและกลุ่มเทศบาล เพื่อให้สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบความแตกต่างในทางสถิติได้

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา จำแนกตามประเภท อบท. (ระหว่าง อบต. กับเทศบาล)

ทรัพยากรบริหาร	ประเภท อบท.	n	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean	t-Value	P-Value
ด้านบุคลากร	เทศบาล	90	3.27	0.572	0.060	1.42	0.16
	อบต.	110	3.15	0.639	0.061		
ด้านงบประมาณ	เทศบาล	90	3.07	0.672	0.071	1.21	0.23
	อบต.	110	2.95	0.655	0.062		
ด้านวัสดุ อุปกรณ์	เทศบาล	90	3.06	0.677	0.071	-0.35	0.73
	อบต.	110	3.09	0.700	0.067		

ทรัพยากรบริหาร	ประเภท อปท.	n	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean	t-Value	P-Value
ด้านการจัดการ	เทศบาล	90	3.59	0.792	0.083	0.75	0.46
	อบต.	110	3.51	0.687	0.066		
รวม	เทศบาล	90	3.25	0.556	0.059	0.89	0.38
	อบต.	110	3.18	0.561	0.054		

จากตารางที่ 4 จากการทดสอบ Independent Sample T-test พบว่า ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต่างกัน มีระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา ไม่แตกต่างกัน จึงปฏิเสธสมมติฐานที่ตั้งไว้

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา จำแนกตามประเภทสภกรรมการทำงาน

ทรัพยากรบริหาร	ประเภทสภกรรมการทำงาน	n	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean	t-Value	P-Value
ด้านบุคลากร	น้อยกว่า 10 ปี	47	3.42	0.639	0.093	4.316	0.015*
	11 - 20 ปี	87	3.15	0.592	0.063		
	21 ปีขึ้นไป	67	3.09	0.599	0.073		
ด้านงบประมาณ	น้อยกว่า 10 ปี	47	3.23	0.637	0.093	4.349	0.014*
	11 - 20 ปี	87	2.98	0.673	0.072		
	21 ปีขึ้นไป	67	2.86	0.644	0.079		
ด้านวัสดุอุปกรณ์	น้อยกว่า 10 ปี	47	3.20	0.701	0.102	1.238	0.292
	11 - 20 ปี	87	3.09	0.727	0.078		
	21 ปีขึ้นไป	67	2.99	0.622	0.076		
ด้านการจัดการ	น้อยกว่า 10 ปี	47	3.78	0.817	0.119	3.361	0.037*
	11 - 20 ปี	87	3.49	0.691	0.074		
	21 ปีขึ้นไป	67	3.45	0.708	0.086		
รวม	น้อยกว่า 10 ปี	47	3.41	0.592	0.086	4.483	0.012*
	11 - 20 ปี	87	3.18	0.546	0.059		
	21 ปีขึ้นไป	67	3.10	0.522	0.064		

* คำนวณสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

จากตารางที่ 5 ผลการทดสอบ One-Way Anova พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามประสิทธิภาพการทำงานที่ต่างกัน มีระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมาแตกต่างกัน จึงยอมรับสมมติฐานที่ตั้งไว้

ดังนั้น เพื่อต้องการทราบว่าคู่ใดที่มีความแตกต่างโดยทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบรายคู่ด้วยวิธีการของ LSD (Post Hoc) ได้ผลการวิเคราะห์ดังตารางที่ 6

ตารางที่ 6 วิเคราะห์เปรียบเทียบรายคู่ (Post Hoc) ของค่าเฉลี่ยระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 จำแนกตามประสิทธิภาพการทำงาน

ประสิทธิภาพการทำงาน	$\bar{X}$	น้อยกว่า 10 ปี	11 - 20 ปี	21 ปีขึ้นไป
		3.41	3.18	3.10
น้อยกว่า 10 ปี	3.41	-	.23*	.31*
11 - 20 ปี	3.18	-	-	.08
21 ปีขึ้นไป	3.10	-	-	-

* นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

จากตารางที่ 6 พบว่า เมื่อทดสอบความแตกต่างด้วยวิธีการทดสอบของ LSD ค่าเฉลี่ยระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา จำแนกตามประสิทธิภาพการทำงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05 จำนวน 2 คู่ ได้แก่ ผู้ตอบแบบสอบถามที่มีประสิทธิภาพการทำงานน้อยกว่า 10 ปี มีความเห็นต่อระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมาแตกต่างกับผู้ตอบแบบสอบถามที่มีประสิทธิภาพการทำงาน 11 - 20 ปี และ 21 ปีขึ้นไป

(2) ผู้อำนวยการกลุ่มงานการเงิน บัญชี และการตรวจสอบ (3) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (4) ท้องถิ่นอำเภอ และ (5) ผู้อำนวยการกองคลังเทศบาล

สำหรับข้อมูลผู้ให้ข้อมูลสำคัญ มีอายุเฉลี่ย 45 ปี มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานเฉลี่ยประมาณ 21 ปี ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ มีวุฒิคุณวุฒิ และมีประสบการณ์ทำงานมาอย่างยาวนาน ผลของการสัมภาษณ์ จัดลำดับตามหัวข้อเอาไว้ 5 หัวข้อ ดังนี้ (1) ด้านบุคลากร (2) ด้านงบประมาณ (3) ด้านวัสดุอุปกรณ์ (4) ด้านการจัดการ (5) แนวทางการสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 และข้อเสนอแนะ มีดังนี้

8.4 ผลการสรุปประเด็นจากการสัมภาษณ์

ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ ตามที่กำหนดกลุ่มตัวอย่างไว้ โดยใช้โปรแกรมประชุมออนไลน์ เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2564 โดยมีผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมด 5 คน คือ (1) ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาล

1. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาล

ด้านบุคลากร สำหรับปัญหาด้านบุคลากร ยกตัวอย่างของเทศบาลซึ่งมีเจ้าหน้าที่ในกองสาธารณสุขจำนวน 3 คน ซึ่งก็มีปัญหาในด้านของคนที่จบการศึกษา

ด้านสาธารณสุขโดยตรงเพียงแค่นักหนึ่งคน นอกนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ธุรการ ซึ่งยังขาดความรู้ ทักษะในเรื่องของการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ส่งผลให้การทำงานบางอย่างเกิดความล่าช้าไม่ทันต่อปัญหาที่เกิดขึ้น

ด้านงบประมาณ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลบางแห่ง ซึ่งมีขนาดเล็กก็จะมีข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน ทั้งในส่วนของการป้องกันระงับโรคติดต่อ ทำให้การบริการประชาชนอาจไม่ทั่วถึง แต่อย่างไรก็ตามจะต้องมีงบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น เช่น สปสช. สสส. ทำให้ยังสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในพื้นที่ได้

ด้านวัสดุอุปกรณ์ เป็นสิ่งที่สืบเนื่องมาจากปัญหาด้านงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด ทำให้ในช่วงแรกขาดวัสดุ/อุปกรณ์ในการบริการประชาชน มีการปรับแผนโดยการปรับโครงการของ สปสช. ซึ่งไม่สามารถดำเนินการในช่วงของการระบาด นำงบประมาณมาใช้ในการจัดซื้อวัสดุ/อุปกรณ์ในการดำเนินการแทน งานทั่วไปได้มีการขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก เช่น สถาบันการศึกษาที่มีศักยภาพในการให้ความช่วยเหลือ เป็นต้น

ด้านการจัดการ การจัดการภายในเทศบาลไม่พบปัญหา ทุกหน่วยงานทุกกองให้ความช่วยเหลือกันในการดำเนินงานอย่างดี โดยผู้นำองค์กรได้มีแนวคิดในการกระจายงาน เพื่อไม่ให้กองสาธารณสุขรับผิดชอบในการดำเนินงานอยู่เพียงกองเดียว ที่อาจจะทำให้การทำงานเกิดความล่าช้า ในการแบ่งงานหรือกระจายความรับผิดชอบได้มีการบันทึกไว้อย่างชัดเจน และได้ให้แต่ละกองรับผิดชอบในการดำเนินงานด้านต่างๆ เช่น กองสาธารณสุขรับผิดชอบในการจัดทำโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จัดหาวัสดุ/อุปกรณ์ที่จำเป็นในการป้องกันโรค กองช่างรับผิดชอบในการปรับปรุงโครงสร้าง เช่น สถานที่กักตัว สถานที่พักคอย สำนักงานปลัดรับผิดชอบ

ในเรื่องของเวรยาม กองสวัสดิการรับผิดชอบในการสนับสนุนการแจกถุงยังชีพสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าว เป็นต้น

ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาล ยังได้กล่าวถึงข้อเสนอแนะว่า ควรมีมาตรการการดำเนินงานที่ชัดเจน โดยในปัจจุบันมีหนังสือชักชวนออกมามากมาย แต่บางครั้งรายละเอียดในหนังสือมีความซ้ำซ้อนหนังสือสั่งการ มีทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและท้องที่ รวมทั้งความซ้ำซ้อนของการเบิกจ่ายงบประมาณที่มีทั้งเบิกจากงบของท้องถิ่น จากงบประมาณของ สปสช. จากงบประมาณของ ปภ. เป็นต้น ซึ่งบางครั้งการมอบหมายภารกิจที่ไม่ชัดเจน ทำให้มีการเบิกเงินซ้ำซ้อนและเป็นปัญหาในภายหลังกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายของท้องถิ่น

ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาล ยังได้กล่าวถึง แนวทางการเตรียมความพร้อมหรือกำหนดแผนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตว่า เทศบาลได้มีการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับและป้องกันโรคระบาดที่อาจจะเกิดขึ้น โดยมีการได้ปรับแผนการดำเนินงานของเทศบาลโดยการบรรจุโครงการป้องกันและระงับโรคติดต่อและไม่ติดต่อในชุมชน ไว้ในงบประมาณเทศบาลประจำปี พ.ศ. 2565 ซึ่งสามารถดำเนินการได้ทั้งกรณีที่มีการระบาดของโรคหรือสามารถดำเนินการในกรณีไม่เกิดการติดต่อได้โดยการอบรมให้ความรู้สร้างความเข้าใจให้กับบุคลากรและประชาชนในพื้นที่เพื่อเตรียมตัวในการดำเนินการต่างๆ หากมีสถานการณ์โรคติดต่อเกิดขึ้น

2. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกลุ่มงานการเงิน บัญชี และการตรวจสอบ

ด้านบุคลากร ด้านบุคลากร โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีบุคลากรให้พร้อมก่อนลำดับแรก คือนายก ปลัด ผู้อำนวยการกองต่างๆ พร้อมทำงาน พร้อม

รับนโยบาย เพื่อปฏิบัติหน้าที่พร้อมขับเคลื่อนการทำงาน เพื่อให้งานประสบผลสำเร็จ หากบุคลากรไม่เพียงพอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจประสานให้บุคลากรในพื้นที่/จิตอาสาที่มีความรู้ความสามารถมาช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ได้

ด้านงบประมาณ ด้านการเงินหรือด้านงบประมาณโดยท้องถิ่นสามารถใช้เงินจากเงินสำรองจ่าย ถ้าไม่เพียงพอก็สามารถโอนมาเพิ่มเติม หากไม่มีงบประมาณก็สามารถเบิกเงินสะสมได้ ถ้าท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการเองได้ก็อาจอุดหนุนหน่วยงานอื่นได้และท้องถิ่นยังสามารถใช้งบประมาณของ สปสช. โดยไม่ขัดกับระเบียบได้

ด้านวัสดุอุปกรณ์ ด้านวัสดุอุปกรณ์ โดยให้สามารถดำเนินงานจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์เกี่ยวกับการป้องกันโรคติดเชื้อตามหนังสือสั่งการที่ได้สั่งการออกไป โดยให้พิจารณาจากความจำเป็นเหมาะสมและประหยัด

ด้านการจัดการ ด้านจัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อรับทราบนโยบายมาแล้ว ต้องมีการวางแผน ขั้นตอนการทำงาน ทั้งด้านของบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์เพื่อให้การดำเนินงานสามารถประสบผลสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามที่กำหนดไว้

ผู้อำนวยการกลุ่มงานการเงิน บัญชี และการตรวจสอบ ยังได้กล่าวถึงข้อเสนอแนะว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่มีปัญหาที่แตกต่างกัน เช่น ในเขตเทศบาล เขต อบต.ความแออัดของคนในพื้นที่ การประกอบอาชีพของคนในแต่ละพื้นที่ก็จะแตกต่างกัน จึงอยากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอิสระทางความคิดในการออกแบบการดำเนินการแก้ไขปัญหาของตนเอง ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนดที่ถูกต้อง

ผู้อำนวยการกลุ่มงานการเงิน บัญชี และการตรวจสอบ ยังได้กล่าวถึงแนวทางการเตรียม

ความพร้อมหรือกำหนดแผนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตว่า ด้านกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ เพื่อประกอบการให้คำปรึกษาในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดข้อติดขัด สงสัย ในประเด็นต่างๆ เพื่อให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นราบรื่น กล่าวที่จะดำเนินการต่างๆ เนื่องจากมีกฎหมายระเบียบระบุให้สามารถเบิกจ่ายได้

3. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

ด้านบุคลากร ในทุกพื้นที่โดยเฉพาะในหน่วยงานขนาดเล็ก นั้นประสบปัญหากับจำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอและไม่ตรงตามความรู้ความสามารถที่เป็นเรื่องเฉพาะด้าน ควรมีการสนับสนุนบุคลากรหรือองค์ความรู้ที่จะสามารถนำไปดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบัน

ด้านงบประมาณ การดำเนินงานด้านการเงินหรืองบประมาณไม่ประสบปัญหามากนัก เนื่องจากได้รับการแนะนำและผู้ปฏิบัติงานเองมีความรู้ความสามารถในการดำเนินงานทั้งการตั้งงบประมาณ การเบิกจ่าย หรือการใช้จ่ายเงินหรืองบประมาณต่างๆ ซึ่งถูกตามระเบียบข้อกำหนดต่างๆ ที่รองรับอย่างถูกต้อง

ด้านวัสดุอุปกรณ์ ด้านวัสดุ/อุปกรณ์ไม่ประสบปัญหา เนื่องจากมีงบประมาณที่เพียงพอต่อการดำเนินงานในส่วนนี้และได้รับการแนะนำในด้านการเบิกจ่าย หรือการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ ซึ่งมีระเบียบข้อกำหนดต่างๆ ที่รองรับอย่างถูกต้อง

ด้านการจัดการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการในด้านต่างๆ ได้ตามแนวทางที่รัฐบาลหรือจังหวัดได้สั่งการมา แต่อาจจะติดปัญหาในด้านบุคลากรหรือขั้นตอนบางอย่างบ้างเล็กน้อย แต่ก็สามารถแก้ไขปัญหาด้วยตนเองและขอรับคำแนะนำจาก

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถดำเนินการต่างๆ ได้ตามที่ได้กำหนดแผนการดำเนินงานไว้

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ยังได้กล่าวถึง ข้อเสนอแนะว่า ควรกำหนดระเบียบข้อกฎหมาย การปฏิบัติงานในการป้องกัน โดยเฉพาะสำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถรองรับ การปฏิบัติงานในการป้องกัน ควบคุมโรคได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงควรมีระเบียบที่สะดวกที่ชัดเจน สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างรวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ควรมีการอุดหนุนงบประมาณ เพิ่มเติมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ ดำเนินการในภาวะฉุกเฉิน และจัดสรรอัตรากำลังด้าน บุคลากรและหรือการถ่ายโอน การให้ความรู้แก่บุคลากร ที่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านหน้า

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ยังได้กล่าวถึง แนวทางการเตรียมความพร้อมหรือกำหนดแผนให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตว่า เพิ่มแนวทางใน การอบรมให้ความรู้ เพื่อเตรียมความพร้อมการกำหนด แผนเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ท้องถิ่นอำเภอ

ด้านบุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานสนับสนุนด้านบุคลากรในการดำเนินการ ป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา – 2019 โดยประสานกับ หน่วยงานหลักคือหน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุข ร่วมกับส่วนราชการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายปกครอง ทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในชุมชนในการให้ ความร่วมมือและรับผิดชอบร่วมกัน

ด้านงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยในการใช้งบประมาณในส่วนของการดำเนินการ ป้องกันโรคทางด้านการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ การรักษาพยาบาลการควบคุมโรคด้านเวรยามด้าน

ปรับปรุงสถานที่โรงพยาบาลสนามสถานที่กักตัว สถานที่พักคอยซึ่งด้านงบประมาณการเบิกจ่ายต่างๆ ในด้านระเบียบข้อสั่งการก็ได้รับการยกเว้นจากผู้มี อำนาจซึ่งทำให้การดำเนินงานสามารถทำได้อย่างรวดเร็ว และคล่องตัวเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับที่ถูกต้อง

ด้านวัสดุอุปกรณ์ ในด้านวัสดุอุปกรณ์แยกเป็น 2 ประการ คือ ประการแรก วัสดุอุปกรณ์ในการ ดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เพียงพอ และยังต้องการอีกหลายประการซึ่งอยู่กับผู้บริหาร ในการอนุมัติเบิกจ่ายจัดซื้อ ประการที่สอง วัสดุอุปกรณ์ ที่จะจัดซื้อในศูนย์ต่างๆ เช่นโรงพยาบาลสนามสถานที่ พักคอยสถานที่กักตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความชัดเจนในการเบิกจ่ายเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ด้านการจัดการ ในเขตพื้นที่ที่มีการจัดการระบบ ป้องกันโรคโควิดค่อนข้างชัดเจนในระดับหนึ่งแต่ เนื่องจากการปรึกษาหารือในบางเรื่องยังขาดการประชุม ร่วมเพราะเหตุรวมตัวเกินกฎหมายกำหนดจึงทำให้ บางเรื่องยังไม่เข้าใจตรงกันจำต้องมีปัญหาที่เกิดจาก การปฏิบัติผิดขั้นตอนแต่ยังสามารถแก้ไขปัญหาคได้

ท้องถิ่นอำเภอ ยังได้กล่าวถึงข้อเสนอแนะว่า (1) ขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับบนประสานและ กำหนดทิศทาง แนวทาง และการบริหารงานให้ชัดเจน ในด้านอำนาจหน้าที่เพื่อสั่งการมาในระดับล่าง เพื่อกำหนด การดำเนินการทุกด้านจะได้ถูกต้องตามระเบียบ (2) ต้องการ ให้หน่วยเหนือโอนงบประมาณให้กับผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ในการปฏิบัติงาน เช่น ค่าน้ำมันรถ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าวัสดุ/ อุปกรณ์ในการป้องกันโรค เพราะในปัจจุบันการลงพื้นที่ เป็นการใช้รถส่วนตัว น้ำมันส่วนตัว วัสดุ/อุปกรณ์ส่วนตัว ในการปฏิบัติงาน ประสานกับหน่วยงานต่างๆ

ท้องถิ่นอำเภอ ยังได้กล่าวถึงแนวทางการเตรียม ความพร้อมหรือกำหนดแผนให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในอนาคตว่า (1) ด้านงบประมาณได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายงานงบประมาณ งบกลาง เงินสะสมและเสนอ กำกับค่าใช้จ่ายงบประมาณ (2) จัดเตรียมความพร้อมในการจัดตั้ง Ci Hi SQ HQ ให้ครบทุกพื้นที่ (3) ประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รพ.สต. สสอ. รพ.ในพื้นที่ ในการรับผู้ป่วย จัดการผู้ป่วย และที่เลี้ยงตามความเหมาะสม และตั้งรับให้พร้อม

5. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองคลังเทศบาล

ด้านบุคลากร คนหรือบุคลากร เป็นปัญหาที่สุดของการดำเนินงาน บุคลากรทุกระดับควรเล็งเห็นความสำคัญของปัญหา สามารถถ่ายทอดความรู้มาช่วยกันแก้ไขอย่างแท้จริง ไม่กระจุกตัวอยู่เฉพาะบุคคลบางกลุ่ม

ด้านงบประมาณ เนื่องจากเป็นโรคติดต่อที่ร้ายแรง ด้านการเงินหรือด้านงบประมาณ สามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างเพียงพอตามหนังสือสั่งการ แต่ยังขาดความเข้าใจด้านระเบียบกฎหมายการใช้งบประมาณ

ด้านวัสดุอุปกรณ์ สามารถจัดหาได้อย่างเพียงพอหากมีการวางแผนที่รวดเร็ว ชัดเจน

ด้านการจัดการ ควรสรรหาผู้เชี่ยวชาญทุกส่วนทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มาร่วมในการระดมความคิด เร่งรัดดำเนินการ โดยคำนึงถึงประชาชนเป็นสำคัญ ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายรองรับ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกับหน่วยงานสาธารณสุข

ผู้อำนวยการกองคลังเทศบาล ยังได้กล่าวถึงข้อเสนอแนะว่า ควรให้ออกัสแก่บุคลากร ที่มีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรม มีจิตสาธารณะ ให้ความสำคัญกับประชาชนอย่างแท้จริง ไม่เข้ามาเพื่อหาผลประโยชน์ในทรัพย์สินของทางราชการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สามารถช่วยเหลือเงินแก่ผู้ตกงาน ผู้เจ็บป่วย จากสถานการณ์โควิดให้เพียงพอต่อการดำรงชีพ กำหนดระยะเวลาไม่ให้ออกนอกพื้นที่ชัดเจน รมรณรงค์ให้ประชาชนร่วมกันปฏิบัติตามมาตรการป้องกัน เพื่อให้บุคลากรทางการแพทย์ สามารถหาวิธีรักษาอย่างรวดเร็ว โรคระบาดก็ไม่สามารถแพร่เชื้อ หรือระบาด เป็นวงกว้างหรือกลายพันธุ์ เช่นเดียวกับโรคไข้หวัดสายพันธุ์ต่างๆ ที่สามารถควบคุมได้

ผู้อำนวยการกองคลังเทศบาล ยังได้กล่าวถึงแนวทางการเตรียมความพร้อมหรือกำหนดแผนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตว่า มีการประชาสัมพันธ์ข่าวสารอย่างต่อเนื่อง ทุกช่องทางอย่างรวดเร็ว เตรียมความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์ พร้อมให้บริการ และพร้อมใช้งานเสมอ กำหนดบุคลากรที่ต้องรับผิดชอบอย่างแท้จริง มีการวางแผน ดำเนินงาน รายงาน ติดตาม สรุปผลการดำเนินงาน ร่วมกันหาแนวทางแก้ไขปัญหาดำเนินการแก้ไขปัญหา (ทันที) ในส่วนของงบประมาณ ไม่ใช่ปัญหาหลัก เนื่องจากมีระเบียบกฎหมายกำหนดอย่างชัดเจน สามารถใช้เงินงบประมาณ และเงินสะสมได้ หากไม่เพียงพอ

9. สรุปผลการศึกษา

ผลการวิจัยเชิงปริมาณ พบว่า ระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา อยู่ในระดับ ปานกลาง

เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า **ด้านการจัดการ** อยู่ในระดับมาก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา มีนโยบาย มีการกำหนดแผน/เป้าหมายในการบริหารงานการป้องกันโรคอุบัติใหม่ชัดเจน ผู้บังคับบัญชารับฟังความคิดเห็น ปัญหาอุปสรรคในการป้องกันโรคอุบัติใหม่ และมีความกล้าตัดสินใจ แก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ การจัด

โครงสร้างหรือการตั้งคณะทำงานมีความเหมาะสม มีช่องทางการประชาสัมพันธ์ การติดต่อสื่อสารแจ้งข่าว รับเรื่องสำหรับประชาชน (เช่น หมายเลขฉุกเฉิน เว็บไซต์ เฟซบุ๊ก ไลน์ อินสตราแกรม เสี่ยงตามสาย รถกระจายเสียง) และมีการถอดบทเรียน หรือสรุปผลการปฏิบัติงาน ผลการดำเนินการป้องกันโรคอุบัติใหม่

ด้านบุคลากร อยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา มีผู้เชี่ยวชาญหรือนักวิชาการด้านสาธารณสุข ด้านกฎหมาย ให้คำแนะนำในการปฏิบัติงานบุคลากรได้รับการอบรมหรือเพิ่มความรู้ในการป้องกันโรคฯ ก่อนปฏิบัติงาน จำนวนบุคลากรมีเพียงพอและมีความเหมาะสมกับภาระงานการป้องกันโรคฯ หรือ การดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง บุคลากรให้ความร่วมมือกันเป็นอย่างดีในการปฏิบัติงาน บุคลากรสามารถประสานงาน ส่งต่อผู้ติดต่อเกี่ยวกับหน่วยงานอื่นได้ดีและมีประสิทธิภาพ

ด้านวัสดุ อุปกรณ์ อยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด นครราชสีมา วัสดุ อุปกรณ์มีเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน มีการประสานขอสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์จากภาคธุรกิจ เอกชน ภาคประชาสังคม ภาคประชาชนในพื้นที่ มีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการปฏิบัติงาน และการจัดการ ฐานข้อมูล เพื่อรายงานสถานการณ์ การเบิก - จ่ายวัสดุ อุปกรณ์มีความคล่องตัว มีการรับบริจาค เพื่อให้สามารถ นำวัสดุ อุปกรณ์ไปใช้ดำเนินการได้อย่างสะดวกและ รวดเร็ว

และลำดับสุดท้าย คือ **ด้านงบประมาณ อยู่ในระดับ ปานกลาง** ทั้งนี้อาจเป็นเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดนครราชสีมา มีงบประมาณเพียงพอ เหมาะสม สำหรับการดำเนินการป้องกันโรคฯ ขั้นตอนและการ เบิกจ่ายเงินมีความคล่องตัวทันต่อสถานการณ์ มีช่องทาง ขอสนับสนุนงบประมาณกรณีฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วน

โดยตรงจากส่วนกลาง มีการตั้งงบประมาณไว้ในแผน พัฒนาท้องถิ่น เพื่อป้องกันการเกิดโรคอุบัติใหม่ ในอนาคต มีการบริจาคจากผู้มีจิตศรัทธา เพื่อให้สามารถ นำไปใช้จ่ายดำเนินการได้อย่างสะดวก

จึงสรุปได้ว่า ระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการ ป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ส่วนใหญ่พอใช้ได้ อาจมีข้อบกพร่องหรือยุ่งยากอยู่บ้าง แต่ผลลัพธ์ส่วนใหญ่ เชื่อถือได้ว่าเป็นธรรม

ในส่วนของการเปรียบเทียบระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา พบว่า ประเภทบุคลากรท้องถิ่น และประเภทองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเห็นต่อระดับการประยุกต์ ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา โดยรวมไม่แตกต่างกัน และประสพการณ์การทำงาน มีความเห็นต่อระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกัน โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา โดยรวมแตกต่างกัน

สำหรับผลการวิจัยเชิงคุณภาพ จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีประสพการณ์การทำงานสูง มีความเชี่ยวชาญในด้านการปฏิบัติ และจากข้อมูล เอกสาร พบว่า ด้านบุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 334 แห่ง มีบุคลากร (ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และ พนักงานจ้าง) รวมทั้งสิ้น 15,421 คน (สำนักงานส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา, 2564ก, น. 4) โดยในระยะแรกส่วนใหญ่ บุคลากรยังขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการป้องกันโรค บุคลากรที่ในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลให้การทำงานบางอย่างเกิดความล่าช้าไม่ทันต่อ ปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ได้กำหนดแผนงานพัฒนาความรู้ด้าน สาธารณสุข จะมีเพียงแค่แผนพัฒนาบุคลากรรายบุคคล ตามสายงานหรือตำแหน่งที่ปฏิบัติ ในด้านงบประมาณ

พบว่า โดยส่วนใหญ่จะมีอุปสรรคในเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่ขาดงบประมาณในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีงบประมาณเพียงพอไม่ประสบปัญหามากนัก เนื่องจากได้รับการแนะนำและผู้ปฏิบัติงานเองก็มีความรู้ความสามารถในการดำเนินงาน ทั้งการตั้งงบประมาณ การเบิกจ่าย หรือการใช้จ่ายเงินหรือวิธีการงบประมาณต่างๆ ตามระเบียบ โดยมีการใช้งบประมาณในการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา-2019 (โควิด-19) จังหวัดนครราชสีมา 312,303,930 บาท (สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา, 2564, น. 1-2) ในด้านวัสดุอุปกรณ์ พบว่า มีปัญหาอุปสรรคในระยะแรก เพราะเป็นระยะของการจัดหา จัดซื้อ โดยในการจัดซื้อดังกล่าวยึดตามความเห็นผู้เชี่ยวชาญ ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานรายการก็ยังไม่มีความชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดซื้อหรือไม่ จึงเป็นอีกอุปสรรคประการหนึ่งในด้านวัสดุอุปกรณ์ และในด้านการจัดการ พบว่า มีการบัญชาการณการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในระดับจังหวัด ระดับอำเภอที่ชัดเจน ไม่มีอุปสรรคเพราะมีโครงสร้างคณะทำงานศูนย์อำนวยการบัญชาการณที่สามารถประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรง

กล่าวโดยสรุปจากผลการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ สรุปได้ว่า ระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ในระดับปานกลาง ด้านสอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ ในการป้องกันโรคอาจมีข้อบกพร่องหรือยุ่งยากอยู่บ้าง แต่ผลลัพธ์ส่วนใหญ่พอใช้ได้ และด้านการจัดการ มีความเพียงพอและเหมาะสม

10. อภิปรายผล

ผลจากการศึกษา สามารถนำมาอภิปรายผลได้ดังนี้

1. ระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา อยู่ในระดับใด

จากผลการศึกษาพบว่า ระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านการจัดการ อยู่ในระดับมาก รองลงมาคือ ด้านบุคลากร ด้านวัสดุ อุปกรณ์ และลำดับสุดท้าย คือ งบประมาณ ตามลำดับ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า

ด้านบุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีการกำหนดแผนงานพัฒนาบุคลากรในการพัฒนาความรู้ด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะความรู้เรื่องการรักษาป้องกันโรคติดต่อ ในปัจจุบันพบว่าจะเป็นการทำงานร่วมกันกับหน่วยสาธารณสุขในระดับตำบล เช่น อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ซึ่งผ่านการอบรมให้ความรู้ และขึ้นทะเบียนจากกระทรวงสาธารณสุข ดังนั้น หากนำหลักผลประโยชน์เฉพาะท้องถิ่น (the principle of local benefit) หลักประสิทธิภาพ (the principle of efficiency) จะต้องมีการสรรหาบุคลากรในกรณีเฉพาะกิจ เพื่อให้มีบุคลากรเข้ามาทำงานโดยเร่งด่วน เพราะ “คน” คือหัวใจสำคัญของการทำงาน ซึ่งสอดคล้องกับงานของ พงษ์พิพัฒน์ ชุ่มสิดา และวินัย ทองภูบาล (2564, น. 158) ที่ได้ทำการศึกษา เรื่องกลยุทธ์การป้องกันและควบคุมโรคโควิด-19 ของผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในจังหวัดนครราชสีมา ผลการวิจัยพบว่า ข้อมูลพื้นฐานประกอบการสร้างกลยุทธ์มี 5 ด้าน ได้แก่ ปัจจัยภายนอกจำนวน 4 องค์ประกอบ (PEST) ปัจจัยภายในจำนวน 4 องค์ประกอบ (4M) การจัดระบบและกลไกเพื่อสนับสนุนการป้องกันและควบคุมโรคจำนวน 5 องค์ประกอบแนวทางการป้องกันโรคติดต่อจำนวน 6 องค์ประกอบและแนวทางการควบคุมโรคติดต่อ

จำนวน 3 องค์ประกอบกลยุทธ์ 19-DIVOC STOP COVID-19 ประกอบด้วยวิสัยทัศน์ พันธกิจ จำนวน 4 ข้อเป้าประสงค์ จำนวน 11 ข้อกลยุทธ์ จำนวน 5 ข้อมาตรการ จำนวน 19 ข้อ และตัวชี้วัดความสำเร็จจำนวน 19 ข้อ ผลการประเมินกลยุทธ์ พบว่า มีระดับมากทั้งภาพรวมและรายข้อผ่านเกณฑ์ที่กำหนด อย่างไรก็ตาม ประเด็นของบุคลากรดังกล่าว ถือเป็นงานที่ต้องใช้ทั้ง “ศาสตร์” และ “ศิลป์” ในการปฏิบัติงาน จะต้องมีการมีหน่วยงานคอยเข้ามาให้ความรู้วิธีรับมือที่อาจจะเกิดระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ หรือความเครียดของเจ้าหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงาน การมีบุคลากรที่มีทักษะรอบด้าน เป็นต้น

ในด้านงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ ซึ่งอยู่ในระดับปานกลาง เช่นเดียวกับในด้านบุคลากรที่กล่าวมา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก แต่ต้องมีการปรับรูปแบบการทำงาน เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ (1) อาจจะใช้วิธีพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียงกันร่วมกันดำเนินการ (2) อาจจะใช้วิธีการขอความอนุเคราะห์วัสดุ อุปกรณ์จากเครือข่ายภาคประชาชน ภาคธุรกิจเอกชนในพื้นที่ การประสานขอความช่วยเหลือจากผู้มีจิตสาธารณะผ่านการร่วมบริจาค เป็นต้น เมื่อสิ้นสุดกระบวนการแล้วจะต้องมีการถอดบทเรียน เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการรับมือในอนาคต ดังเช่นงานของ ทศเทพ บุญทอง (2563, น. 12-13) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่อง รูปแบบ CAVE ในกรณีปฏิบัติการช่วยชีวิต 13 หมูป่า ณ ววนอุทยานถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอน ตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานในปฏิบัติการช่วยชีวิต 13 หมูป่า มีการร่วมมือของภาคีเครือข่ายที่เข้มแข็ง (Collaboration) มีการเชื่อมโยงประสานการทำงานภายในหน่วยงานสาธารณสุขและหน่วยงานภายนอกอย่างชัดเจนและเป็นระบบ (Associated) มีการร่วมแรงร่วมใจจากประชาชนจิตอาสา (Voluntary) ทำให้เป็นแรงขับเคลื่อนให้

การปฏิบัติงานของศูนย์ปฏิบัติการตอบโต้ภาวะฉุกเฉินด้านการแพทย์และสาธารณสุข (Emergency Operation Center: EOC) ประสบความสำเร็จ ผลการประเมินความรู้ของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ข้อค้นพบคือ รูปแบบ CAVE ส่งผลให้เกิดความสำเร็จในปฏิบัติการช่วยชีวิต 13 หมูป่า พบจุดแข็งด้านการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในการสนับสนุนปัจจัยการทำงาน 4M ได้แก่ บุคลากร (Man) งบประมาณ (Money) เครื่องมืออุปกรณ์ สถานที่ ยานพาหนะ (Material) และการบริหารจัดการที่ดี (Management) มีอาสาสมัครทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ ให้ความช่วยเหลือตามทักษะ ความสามารถ มีจุดอ่อนด้านการสื่อสารการทำงานเนื่องจากมี ผู้บัญชาการเหตุการณ์ (Incident commander) หลายหน่วยงานทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความสับสน โดยมีข้อเสนอแนะจากการศึกษาคือ นำรูปแบบที่ได้จากการพัฒนาแนวทางการขยายผลไปใช้ในการดำเนินการจัดการภัยพิบัติอื่นๆ พร้อมทั้งมีการทบทวนบทบาทหน้าที่ตามผังโครงสร้างระบบบัญชาการเหตุการณ์ให้เป็นปัจจุบัน

ในการจัดการ ซึ่งอยู่ในระดับมาก สะท้อนให้เห็นว่าการบัญชาการเหตุการณ์ มีโครงสร้างคณะทำงานชัดเจนทั้งระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ในส่วนศูนย์บัญชาการเหตุในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กยังไม่เป็นรูปธรรมชัดเจนมากนัก กล่าวคือในระดับท้องถิ่นซึ่งแทนที่จะเป็นหน่วยปฏิบัติเพราะมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และเข้าใจสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่มากที่สุด ทำให้ไม่สามารถจัดตั้งกลไกคณะทำงานดังกล่าวได้ อันเนื่องมาจากขาดบุคลากร งบประมาณที่มีจำกัด ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กไม่ควรมอบนโยบายแบบ “ตัดเสื้อตัวเดียวให้ทุกคนใส่ (One-size-Fits-All)” ควรปรับปรุงแบบให้เป็นลักษณะบริการสาธารณะจัดทำต่อเนื่องกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ “ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง

สามารถร่วมกันจัดบริการสาธารณะได้” ดังกล่าวมาแล้ว ในบทที่ 2 เรื่อง การจัดบริการสาธารณะ (Public Services Management) ดังเช่นงานของ อลงกต สารกาล และศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ (2561, น. 36) ที่ได้ ทำการศึกษาเรื่อง แนวทางการสร้างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศ ด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม: กรณีศึกษาเทศบาลเมือง ร้อยเอ็ด โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพสำรวจข้อมูล เอกสาร (Documentary Survey) และการสัมภาษณ์ เชิงลึก (In-depth Interview) ผลการศึกษาพบว่า มีการจัดตั้งเครือข่ายความร่วมมือระดับพื้นที่ โดยใช้ ชื่อว่า “ศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย” มีเป้าหมายร่วมกัน คือ การบริการประชาชนในพื้นที่ให้มี ความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน ตลอดจนคุณภาพชีวิต ที่ดี มีการบริหารจัดการร่วมกันในการป้องกันและ บรรเทาอัคคีภัย อุทกภัย หรือवादภัย ภัยแล้ง ภัยที่เกิด จากสารเคมี และวัตถุอันตรายรั่วไหล ตลอดจนสาธารณภัย อื่นๆ ผลจากการดำเนินการทำให้ได้รับรางวัลจาก หน่วยงานต่างๆ มากมาย

2. เปรียบเทียบระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการ ป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา

ผู้วิจัยได้ใช้การวิเคราะห์ Independent Samples T-test และ การวิเคราะห์ One-Way Anova เพื่อ เปรียบเทียบความแตกต่างประเภทบุคลากรท้องถิ่น ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประสพการณ์ การทำงาน

ประเภทบุคลากรท้องถิ่น และประเภทองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ามีความเห็นต่อระดับการ ประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด นครราชสีมา โดยรวมไม่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงไม่เป็นไป ตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ กล่าวได้ว่า กลุ่มองค์การบริหาร

ส่วนตำบลกับกลุ่มเทศบาลที่ศึกษา ข้อมูลดังกล่าวมีความ สอดคล้องกับผลการประเมินประสิทธิภาพขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (LPA) ในภาพรวม ปี พ.ศ. 2563 ที่พบว่า เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล มีค่าเฉลี่ยผลการประเมินในภาพรวมอยู่ในระดับ ดีมาก ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลได้ค่าเฉลี่ย อยู่ในระดับ ดีมาก (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563, น. 11) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ประสิทธิภาพการปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างกัน ประสิทธิภาพการทำงานไม่แตกต่างกัน หากพิจารณาเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในประเทศไทย ทั้งนี้ “ความใหม่” และ “ข้อจำกัด” ด้านบุคลากรของเทศบาล ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นอุปสรรคสำคัญ ในการจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่ต้องการให้หน่วยงานภาครัฐที่ใกล้ชิด ประชาชนมากที่สุดเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการ บริการสาธารณะบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชน (อัครณัฐ วงศ์ปรีดี และอิชณณภูมิ สุทธิพงษ์ประชา, 2561, น. 93)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณา*ประสพการณ์การทำงาน* มีความเห็นต่อระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกัน โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา โดยรวมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น จึงเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ สอดคล้องกับแนวคิดของ พิชญ์ณัฐา พรหมศิลป์ และคณะ (2558, น. 151-152) ที่ได้กล่าวถึงบทบาทผู้บริหาร ท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21 ว่า พฤติกรรมของผู้บริหาร ท้องถิ่น จะมองเห็นเหตุการณ์ในอนาคตออก ด้วยสายตา ที่กว้างไกลจากประสพการณ์ที่สะสมมานานปี ด้วย การศึกษาและพัฒนาอย่างต่อเนื่องยาวนาน มองเห็น ภาพรวมทั้งระบบ ข้อมูลที่ถูกต้องสมบูรณ์ ทันสมัย

จะช่วยมองเหตุการณ์ในอนาคตได้ใกล้เคียงความเป็นจริงมากขึ้น และสามารถตัดสินใจดำเนินการบริหารองค์กรให้เป็นในทิศทางที่ถูกต้องเหมาะสมได้

อนึ่ง แม้ว่าสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา-2019 จะยังไม่สิ้นสุดลง แต่ผลของการศึกษานี้ก็สะท้อนให้เห็นว่า ในภาพรวมของระดับการประยุกต์ใช้ 4M ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา - 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดนครราชสีมา ในภาพรวมจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแผนหรือรูปแบบการทำงานเพื่อให้ทันต่อพลวัตการเปลี่ยนแปลงอย่างสม่ำเสมอ

11. ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

1) ผู้กำหนดนโยบาย หรือผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรสนับสนุนทรัพยากรด้านงบประมาณ ด้านวัสดุ อุปกรณ์ และด้านบุคลากรเพิ่มมากขึ้น

2) ผู้กำหนดนโยบาย หรือผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องพิจารณาถึงความแตกต่างของแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้สามารถนำทรัพยากรไปปรับใช้ตามความเหมาะสม และเกิดประโยชน์ต่อประชาชน

3) ผู้กำหนดนโยบาย หรือผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมอบอำนาจการตัดสินใจบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นผู้เสนอแนวทางในการป้องกันโรค

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ด้านบุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก ไม่มีกรอบอัตรากำลังด้านสาธารณสุข หรือตำแหน่งว่างจำเป็นต้องมีบุคลากรจาก อปท. ระดับสูงกว่าหรือหน่วยงานอื่น มาเป็นพี่เลี้ยงคอยให้คำแนะนำ ทั้งนี้จำเป็นต้องกำหนดแผนพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ด้านทฤษฎีและวิธีปฏิบัติที่ถูกต้องด้านสาธารณสุข

ควบคู่กันไปด้วย เพราะถือเป็นความจำเป็น “ด้านสมรรถนะที่ต้องพัฒนา (Needs Assessment)”

2) ด้านงบประมาณ จะต้องมีการจัดทำคู่มือเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ปฏิบัติเพื่อให้ง่ายต่อการปฏิบัติงานและเป็นมาตรฐานแนวทางเดียวกัน

3) ด้านวัสดุ อุปกรณ์ จะต้องคำนึงถึงคุณภาพ ความทันสมัยของวัสดุอุปกรณ์ที่นำมาใช้เพื่อภารกิจ การป้องกันโรค จะต้องมีความเห็นชอบจากผู้เชี่ยวชาญ หรือผ่านการรับรองมติของคณะทำงาน

4) ด้านการจัดการ ในการดำเนินการที่ผ่านมา มีโครงสร้างการทำงานที่ชัดเจน เพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จะต้องเพิ่มการประชาสัมพันธ์ หรือช่องทางการสื่อสารให้มากยิ่งขึ้น มีการจัดเก็บฐานข้อมูลไว้ในแหล่งเดียวกัน เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย

3. ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

1) การศึกษานี้มีข้อจำกัดในเรื่องของระยะเวลา หากจะให้ความครอบคลุมสมบูรณ์จะต้องมีการศึกษาในด้านประสิทธิภาพของการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันโรค โดยใช้กรอบการแบบประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (หรือ LPA) บางส่วนมาเป็นตัวชี้วัด

2) ในการศึกษาครั้งต่อไปจะต้องศึกษาปัจจัยอื่นๆ ด้วย เช่น ปัจจัยความรู้สึกในการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน ปัจจัยความพึงพอใจของประชาชนในการบริการสาธารณะในการป้องกันโรค เป็นต้น

3) การศึกษาในครั้งนี้ศึกษาเพียงเฉพาะจังหวัดเดียว ไม่เพียงพอต่อการอธิบายในภาพรวมระดับภาคหรือประเทศ ดังนั้นในการศึกษาครั้งต่อไปควรมีการเปรียบเทียบแต่ละด้าน ในระดับจังหวัดที่ใกล้เคียงกัน หรือในระดับภาคเดียวกันเพื่อสามารถอธิบายในภาพรวมที่กว้างขึ้น

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2563). รายงานสรุปผลการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สถ. – อปท.) ประจำปี พ.ศ. 2563 Local Performance Assessment (LPA) Annual Report 2020 สารสำคัญจากผลการประเมิน LPA ประจำปี พ.ศ. 2563. สืบค้นจาก http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2021/1/2305_6181.pdf
- กระทรวงมหาดไทย. (2560, 12 มกราคม). แนวทางการดำเนินงานป้องกัน และควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น, มท. 0810.52/ว 0120.
- กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนครราชสีมา. (2563). เฝ้าระวังเหตุการณ์การระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 จังหวัดนครราชสีมา. สืบค้นจาก <https://bit.ly/3hpOWh9>
- ข่าวไทยพีบีเอส. (2563). วันที่ไทยรู้จัก COVID-19. สืบค้นจาก <https://news.thaibps.or.th/content/290347>
- จิรวิทย์ บุญวัฒนาภรณ์. (2556). ผลสัมฤทธิ์การบริหารจัดการของกองบังคับการปราบปรามกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต) มหาวิทยาลัยศรีปทุม, วิทยาลัยบัณฑิตศึกษาด้านการจัดการ, สาขารัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ.
- ทศเทพ บุญทอง. (2563). รูปแบบ CAVE ในกรณีปฏิบัติการช่วยชีวิต 13 หมูป่า ณ วนอุทยานถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอน ตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย. *เชียงรายเวชสาร*, 12(3), 1-16.
- ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร. (2564, 31 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 139 ตอนพิเศษ 12ง. น. 10
- บุญญาพัฒน์ แสงวงศ์ดี. (2563). วิฤทธิการณ์โลกกรณีการแพร่ระบาดของโรคติดต่ออุบัติใหม่ : บทบาทขององค์การอนามัยโลก สถานการณ์ในประเทศไทยและ New Normal. *วารสารสังคมวิวัฒน์*, 11(1), 88-108.
- พงษ์พิพัฒน์ ชุ่มสีดา และวินัย ทองภูบาล. (2564). กลยุทธ์การป้องกันและควบคุมโรคโควิด-19 ของผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในจังหวัดนครราชสีมา. *วารสารวิจัยและพัฒนาด้านสุขภาพ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนครราชสีมา*, 7(1), 158 – 175.
- พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พุทธศักราช 2548. (2548, 16 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 122 ตอนที่ 48ก. น. 1-2
- พิชญ์นิษฐา พรหมศิลป์, สัญญา เคนาภูมิ และเสาวลักษณ์ โกศลกิตติอัมพร. (2558). บทบาทของผู้บริหารท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21. *วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร.*, 3(2), 146-161.
- มหาวิทยาลัยมหิดล. (2563). ความรู้พื้นฐาน COVID-19 ตอนที่ 1 โรคโควิด-19 การติดเชื้อ การป่วยการดูแลรักษา การป้องกันการแพร่เชื้อและการติดเชื้อ. กรุงเทพฯ: แพทย์โรคติดเชื้อและระบาดวิทยา คณะแพทยศาสตร์โรงพยาบาลรามาธิบดี.

- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. (2551). *การวิเคราะห์เปรียบเทียบความหมายของการบริหารการจัดการการบริหารการพัฒนา และการบริหารจัดการ*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ศรัณยู ภักดิ์วิเศษ. (2560). *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการแก้ปัญหาสุนัขจรจัดกรณีศึกษาจังหวัดปทุมธานี*. (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, สาขาการเมืองการปกครอง. กรุงเทพมหานคร.
- ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. (2564). *ศูนย์วิจัยกสิกรไทยคาดเศรษฐกิจไทยปี 2564 โตลดลงที่ 1.8% หลังเกิดการแพร่ระบาดโควิด-19 ระลอกใหม่ (มองเศรษฐกิจ ฉบับที่ 3923)*. สืบค้นจาก <https://kasikornresearch.com/th/analysis/k-econ/economy/Pages/Thai-GDP-y3923.aspx>
- สมคิด บางโม. (2545). *การบริหาร*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- สำนักงานจังหวัดนครราชสีมา. (2564). *ประกาศคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดนครราชสีมา ณ วันที่ 9 เมษายน 2564*. สืบค้นจาก https://covid-19.nakhonratchasima.go.th/files/com_announce/2021-04_5d90ae4395294cd.pdf
- สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. กองยุทธศาสตร์และแผนงาน. (2562). *การสาธารณสุขไทย 2559-2560*. กรุงเทพฯ: แสงจันทร์การพิมพ์.
- สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา. (2564ก). *ภาพรวมจำนวนบุคลากร ระบบ LHR. นครราชสีมา: สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา*.
- _____. (2564ข). *แบบสำรวจการใช้งบประมาณในการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. นครราชสีมา: สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา.
- สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนครราชสีมา. (2564). *สถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID – 19 จังหวัดนครราชสีมา ณ วันที่ 20 สิงหาคม 2564*. สืบค้นจาก <https://covid-19.nakhonratchasima.go.th/news/detail/276/data.html>
- สำนักโรคติดต่ออุบัติใหม่. (2559). *แผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อม ป้องกัน และแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่แห่งชาติ (พ.ศ. 2560 - 2564)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการโรงพิมพ์ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ในพระบรมราชูปถัมภ์.
- เสาวณี จันทะพงษ์ และทศพล ต້องหุ้ย. (2563). *ผลกระทบวิกฤติโควิด 19 กับเศรษฐกิจโลก This Time is Different*. สืบค้นจาก https://www.bot.or.th/Thai/BOTMagazine/Pages/256302TheKnowledge_ThisTimeisDifferent.aspx?fbclid=IwAR2rnSX-mBkjqApZyRmdm7YpCC89mp-Q3KSOzbpVKZ0rGJ54Q1NNBsrkWb8
- หวน พิณพันธุ์. (2549). *นักบริหารมืออาชีพ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- อลงกต สารกาล และศักดิ์สิทธิ์ ชารเลิศ. (2561). *แนวทางการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม กรณีศึกษา: เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด*. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 9(1), 29-58.

อัชกรณ วังศ์ปรีดี และอัชเชลิม สุทธิพงษ์ประชา. (2561). *โครงการศึกษา ออกแบบ วางระบบการทำงาน กลไกการบริหารงานและประเมินผลการดำเนินการเพื่อขอจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อำเภอบึงนาราง* เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย.

ภาษาอังกฤษ

Drucker, P. F. (1973). *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*. New York: Harper & Row Publication.

Yamane, Taro. (1973). *Statistics: An Introductory Analysis*. (3rd edition). New York: Harper & Row Publication.

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการศึกษา: ศึกษากรณีองค์การบริหารจังหวัดอุบลราชธานี*

Roles of Local Government in Educational Administration:
A Case Study of Ubon Ratchathani Provincial
Administrative Organization

ดารุณี พุ่มแก้ว**

Darunee Pumkaew***

บทความนี้

Received

28 กันยายน 2565

Revised

8 พฤศจิกายน 2565

Accepted

1 ธันวาคม 2565

บทคัดย่อ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีเริ่มดำเนินการรับการถ่ายโอนโรงเรียนในช่วงปี พ.ศ. 2549 - 2552 โดยรับถ่ายโอนโรงเรียนประจำตำบล 10 โรงเรียนและโรงเรียนประจำอำเภอ 2 โรงเรียน โดยมีเป้าหมายของการบริหารและจัดการศึกษาคือการกระจายโอกาสทางการศึกษาของนักเรียนในพื้นที่ห่างไกลในอำเภอต่างๆ ให้ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพโดยไม่ต้องเดินทางเข้ามาเรียนในตัวเมือง ปัจจุบันโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับความสนใจจากนักเรียนโดยมีจำนวนนักเรียนที่เพิ่มมากขึ้นแต่อย่างไรก็ตามระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของแต่ละโรงเรียนยังคงมีความแตกต่างกัน งานวิจัยจึงศึกษาบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในด้านการจัดการศึกษาว่ามีส่วนในการสร้างประสิทธิภาพทางการศึกษามากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ปัจจัยที่ค้นพบสามารถนำไปสู่การวางแผนการจัดการโรงเรียนให้มีคุณภาพการศึกษาที่เท่าเทียมกันเพื่อเป็นโรงเรียนที่สร้างโอกาสในผู้เรียนอย่างแท้จริง งานวิจัยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพโดยการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องใน 4 บทบาทหลักคือ ด้านงบประมาณ ด้านวิชาการ ด้านบุคลากร และด้านการบริหารทั่วไป โดยเลือกกลุ่มโรงเรียนที่มีคะแนนผลการทดสอบระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O - NET) เทียบเท่าหรือใกล้เคียงกับคะแนนเฉลี่ยระดับจังหวัดอุบลราชธานีทั้งหมด 3 โรงเรียน ทั้งนี้ผลการวิจัยพบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทคือหนุนเสริม

* บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่องบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา: ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ทุนวิจัยคณะรัฐศาสตรมหาวิทาลัยอุบลราชธานี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

** อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

*** Lecturer, Political Science Faculty, Ubon Ratchathani University

ด้านการจัดการศึกษาโดยเฉพาะด้านงบประมาณ ในขณะที่โรงเรียนมีบทบาทหลักทางด้านวิชาการ การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไป ทั้งนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรปรับปรุงวิธีการจัดสรรงบประมาณ โดยการทำงานร่วมกันระหว่างโรงเรียนและองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการกำหนดเป้าหมายทางการศึกษาที่ชัดเจนและวางแผนทางการเงินร่วมกัน เพื่อนำไปสู่การวางแผนด้านกำลังคน ด้านงบประมาณ ด้านกิจกรรมทางด้านการศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรมีบทบาทหลักในการพัฒนาทักษะชีวิตของผู้เรียนเนื่องจากเข้าใจความต้องการและบริบทพื้นที่เป็นอย่างดี ซึ่งส่งผลให้ผู้เรียนมีทักษะทางวิชาการจากโรงเรียนและทักษะชีวิต ปฏิบัติจริงจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งไปสู่การสร้างประสิทธิภาพการศึกษาของผู้เรียนมากขึ้น

คำสำคัญ: การศึกษา, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, องค์กรบริหารส่วนจังหวัด, การปกครองท้องถิ่น

Abstract

Between 2006 and 2009, the Ubon Ratchathani provincial administrative organization began to accept an assignment for 10 sub-district schools and 2 district schools transferring from the Office of the Basic Education Commission. School transferring have a goal to distribute the education opportunity for students in remote areas, ensuring that students earn an educational equality and travel less into the city school.

At present, the number of students who attend in the provincial administrative organization's school is significantly growing. However, the Ordinary National Educational Test (O-NET) is still administered differently in different schools. This research, therefore, studies the role of the Ubon Ratchathani provincial administrative organization in strengthening educational efficiency. The finding will conduct to school's planning, the educational equality and creating opportunity for students in remote areas in various districts. Qualitative research methods are documents studied, and four points in-depth interview from stakeholders. There are budgetary, academic, personnel, and general administration. The study collects data from a group of school which obtains academic O-Net scores that are the same as or close to the provincial average scores.

According to the findings, the provincial administrative organization has mainly role to support educational management, and budget but schools play an important part in academics, personnel management, and general administration. On the educational administration efficiency, therefore, the provincial administrative organization should

improve budget allocation methods by collaborating with schools to set educational goals, academic activities, human resource, and financial plans. Furthermore, the provincial administrative organization which recognizes the local context and people's need should play a significant role in supporting learners' life skills. As a result, learners have academic skills from school as well as practical life skills from the provincial administrative organization which leads to the educational efficiency.

Key words: Education, Local Government, Provincial Administrative Organization

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีโดยรัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายและยังระบุให้การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ต่อมาพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้เทศบาลเมืองพิบูลย์ องค์กรปกครองส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษา และกำหนดให้การจัดการศึกษาเป็นภารกิจหนึ่งที่มีการถ่ายโอนจากราชการส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีได้เริ่มดำเนินการรับการถ่ายโอนโรงเรียนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 - 2552 โดยแบ่งระยะการดำเนินงานออกเป็น 2 ช่วงคือ 1) ระยะเตรียมการหรือระยะทดลอง ในช่วงปี พ.ศ. 2549 2) ระยะการถ่ายโอนโรงเรียน ในช่วงปี พ.ศ. 2550 - 2552 (สุพล สืบพรหม, สัมภาษณ์, 2565, 29 มิถุนายน) โดยมีรายละเอียดกล่าวคือ 1) ระยะเตรียมการหรือระยะทดลองก่อนการถ่ายโอนโรงเรียน มาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีได้จัดทำโครงการทดลองความร่วมมือในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในเขตพื้นที่โดยทำการทดลองสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน เช่น คอมพิวเตอร์ สิ่งสนับสนุนการเรียนการสอน สนามกีฬา ห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ เป็นต้น ตามความต้องการของโรงเรียน โดยมีโรงเรียนเข้าร่วมทั้งหมด 30 โรงเรียนประกอบด้วย โรงเรียนประถมศึกษา โรงเรียนขยายโอกาสและโรงเรียนมัธยมศึกษา โดยแบ่งเป็นครั้งที่ 1 จำนวน 21 โรงเรียน

และครั้งที่ 2 จำนวน 9 โรงเรียน ระยะการทดลองใช้เวลาประมาณ 1 ปีกว่า 2) ระยะการถ่ายโอนโรงเรียน การถ่ายโอนเป็นไปตามหลักความสมัครใจของโรงเรียน และองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะผู้รับโอน ในระยะนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้รับยื่นและคัดกรองโรงเรียนที่สมัครใจตามการลงมติเพื่อสอบถามความสมัครใจของโรงเรียน ทั้งนี้้องค์การบริหารจังหวัดใช้หลักในการคัดกรองคือการสร้างโอกาสทางการศึกษา โดยคำนึงถึงศักยภาพในการบริหารจัดการและการพัฒนา องค์การบริหารจังหวัดอุบลราชธานีจึงรับถ่ายโอนโรงเรียนประจำตำบลและโรงเรียนประจำอำเภอ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ให้บริการหลายตำบลเพื่อสนับสนุนการขยายโอกาสทางการศึกษา โดยรับถ่ายโอนทั้งหมด 12 โรงเรียนซึ่งเป็นโรงเรียนในระดับมัธยมศึกษาทั้งหมุดำเนินการสอนในระดับมัธยมศึกษาตั้งแต่มัธยมศึกษาต้นจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลายแบ่งเป็นโรงเรียนประจำตำบล 10 โรงเรียน และโรงเรียนประจำอำเภอ 2 โรงเรียน โดยโรงเรียนพิบูลมังสาหารเป็นโรงเรียนแรก ที่ดำเนินการถ่ายโอนในปี พ.ศ. 2550 และระหว่างปี พ.ศ. 2551-2552 มีการถ่ายโอนเพิ่ม 11 โรงเรียน โรงเรียนที่ดำเนินการถ่ายโอนกระจายอยู่ในพื้นที่ต่างๆ 9 อำเภอ ดังนี้ 1) โรงเรียนโนนกลางวิทยาคม โรงเรียนพิบูลมังสาหาร โรงเรียนไร่ไธ้ประชาคมโรงเรียนหนองบัวฮีวิทยาคม ตั้งอยู่ในอำเภอพิบูลมังสาหาร 2) โรงเรียนนาสะไมวิทยาคม ตั้งอยู่ในอำเภอดงเจริญ 3) โรงเรียนนาคำวิทยา ตั้งอยู่ในอำเภอเขื่องใน 4) โรงเรียนบัวงามวิทยา ตั้งอยู่ในอำเภอเดชอุดม 5) โรงเรียนแก่งเหนูตวิทยาคม ตั้งอยู่ในอำเภอเขมราฐ 6) โรงเรียนห้วยข้าพิทยาคม ตั้งอยู่ในอำเภอบุณฑริก 7) โรงเรียนเหล่างามพิทยาคม ตั้งอยู่ในอำเภอโพธิ์ไทร 8) โรงเรียนเบ็ดเต็ดตูเมน 2 ช่อเม็ก ตั้งอยู่ในอำเภอสรินธร 9) โรงเรียนน้ำขุ่นวิทยา ตั้งอยู่ในอำเภอน้ำขุ่น

ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี มีโรงเรียนในสังกัดทั้งหมด 12 โรงเรียน ทั้งนี้ตลอดระยะ

เวลาสิบปีที่ผ่านมาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานียังไม่มีรับการถ่ายโอนเพิ่มเติมแต่อย่างใด ในปี พ.ศ. 2563 โรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีมีจำนวนนักเรียนทั้งหมด 8,151 คน (องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี, 2564ก, น.3) และมีจำนวนบุคลากร 579 คน ประกอบด้วยผู้บริหาร 26 คน บุคลากรสายการสอน 465 คน และบุคลากรสายสนับสนุนการสอน 88 คน

อย่างไรก็ตามในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2561 – 2564 พบว่า 1) ผลการทดสอบระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O – NET) ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 มีค่าเฉลี่ยรวมผลการทดสอบระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O – NET) ของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแยกรายโรงเรียนสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มที่ 1 เป็นกลุ่มโรงเรียนที่ผลคะแนนสูงกว่าคะแนนรวมเฉลี่ยของโรงเรียนสังกัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีและคะแนนมีความใกล้เคียงระดับคะแนนเฉลี่ยรวมของจังหวัด คือ โรงเรียนพิบูลมังสาหาร โรงเรียนน้ำขุ่นวิทยา และโรงเรียนบัวงามวิทยา และกลุ่มที่ 2 โรงเรียนที่ยังมีค่าผลคะแนนต่ำกว่าระดับคะแนนรวมเฉลี่ยของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีและคะแนนเฉลี่ยรวมของจังหวัดอุบลราชธานี (ตารางที่ 1.1) 2) จำนวนนักเรียนของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2563 มีจำนวนนักเรียนโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด 8,151 คนและเพิ่มขึ้นเป็น 8,626 คน ในปี พ.ศ. 2564 (ตารางที่ 1.2) ทั้งนี้กลุ่มโรงเรียนที่ผลคะแนนสูงกว่าคะแนนรวมเฉลี่ยของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีและคะแนนมีความใกล้เคียงระดับคะแนนเฉลี่ยรวมของจังหวัดมีจำนวนนักเรียนสมัครเรียนเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน

ตารางที่ 1.1 ผลการทดสอบระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3

หน่วย: คะแนน

ลำดับ	โรงเรียนระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3	ขนาดร.	2561	2562	2563	2564	รวมเฉลี่ย 2561-2564
1	โรงเรียนห้วยข่าพิทยาคม	กลาง	31.27	30.62	28.4	27.11	29.35
2	โรงเรียนไร่ไผ่ประชาคม	กลาง	31.01	31.36	29.11	27.42	29.73
3	โรงเรียนนาคำวิทยา	กลาง	31.63	31.89	28.7	27.73	29.99
4	โรงเรียนโนนกลางพิทยาคม	เล็ก	31.27	31.46	30.6	26.36	29.92
5	โรงเรียนหนองบัวสีวิทยาคม	กลาง	32.51	31.08	30.87	28.16	30.66
6	โรงเรียนนาสะไมพิทยาคม	กลาง	31.49	32.2	30.91	30.01	31.15
7	โรงเรียนแก้งเหนือพิทยาคม	กลาง	33.76	29.99	31.37	27.98	30.78
8	โรงเรียนเบ็ดเต็มน 2 ชองเม็ก	กลาง	31.82	31.01	32.72	28.82	31.09
9	โรงเรียนเหล่าสามพิทยาคม	กลาง	31.47	31.47	35.48	26.94	31.34
10	โรงเรียนน้ำขุ่นวิทยา	กลาง	35.07	32.43	30.9	28.85	31.81
11	โรงเรียนบัวงามวิทยา	กลาง	34.37	32.58	35.1	29.99	33.01

ลำดับ	โรงเรียนระดับมัธยมศึกษาปีที่3	ขนาดร.	2561	2562	2563	2564	รวมเฉลี่ย 2561-2564
12	โรงเรียนพิบูลมังสาหาร	ใหญ่พิเศษ	37.56	36.35	38.67	32.92	36.38
คะแนน O – NET รวมเฉลี่ยของ รร.สังกัด อบจ.อุบล			32.77	31.87	31.9	28.52	31.27
คะแนน O – NET รวมเฉลี่ยระดับจังหวัดอุบลราชธานี			34.75	34.01	34.2	31.82	33.70
คะแนน O – NET รวมเฉลี่ยระดับประเทศ			37.5	36.3	36.01	34.56	36.09

ที่มา: โรงเรียนห้วยข้าพิทยาคม, 2562, น. 13; โรงเรียนห้วยข้าพิทยาคม, 2563, น. 13; โรงเรียนไร่ไธ้ประชาคม, 2562, น. 14; โรงเรียนไร่ไธ้ประชาคม, 2563, น. 13; โรงเรียนนาคำวิทยา, 2562, น. 24; โรงเรียนนาคำวิทยา, 2563, น. 24; โรงเรียนโนนกลางพิทยาคม, 2562, น. 13; โรงเรียนโนนกลางพิทยาคม, 2563, น. 13; โรงเรียนหนองบัวฮีวิทยาคม, 2562, น.12; โรงเรียนหนองบัวฮีวิทยาคม, 2563, น. 12; โรงเรียนนาสะไมพิทยาคม, 2562, น. 12; โรงเรียนนาสะไมพิทยาคม, 2563, น.12; โรงเรียนแก้งเหนือพิทยาคม, 2562, น. 22; โรงเรียนแก้งเหนือพิทยาคม, 2563, น. 21; โรงเรียนเบ็ดเตตุเมน 2 ช่องเม็ก, 2562, น. 17; โรงเรียนเบ็ดเตตุเมน 2 ช่องเม็ก, 2563, น. 12; โรงเรียนน้ำขุ่นวิทยา, 2562, น. 18; โรงเรียนน้ำขุ่นวิทยา, 2563, น. 18; โรงเรียนเหล่างามพิทยาคม, 2562, น. 13; โรงเรียนเหล่างามพิทยาคม, 2563, น. 13; โรงเรียนบัวงามวิทยา, 2562, น. 16; โรงเรียนบัวงามวิทยา, 2563, น. 16; โรงเรียนพิบูลมังสาหาร, 2563, น. 20; องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี, 2564ข, น. 8

ตารางที่ 1.2 จำนวนนักเรียนโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดระหว่างปี 2560-2564

หน่วย:คน

โรงเรียน	ขนาด	2561	2562	2563	2564
โรงเรียนแก้งเหนือพิทยาคม	กลาง	364	356	373	390
โรงเรียนนาคำวิทยา	กลาง	327	356	388	360
โรงเรียนนาสะไมพิทยาคม	กลาง	331	303	323	292
โรงเรียนน้ำขุ่นวิทยา	กลาง	938	886	891	940
โรงเรียนโนนกลางพิทยาคม	เล็ก	231	255	284	301
โรงเรียนบัวงามวิทยา	กลาง	862	789	737	759
โรงเรียนเบ็ดเตตุเมน 2 ช่องเม็ก	กลาง	728	628	602	606
โรงเรียนพิบูลมังสาหาร	ใหญ่พิเศษ	2952	3014	3157	3473
โรงเรียนไร่ไธ้ประชาคม	กลาง	358	362	339	344
โรงเรียนหนองบัวฮีวิทยาคม	กลาง	329	316	278	283
โรงเรียนห้วยข้าพิทยาคม	กลาง	359	352	302	352
โรงเรียนเหล่างามพิทยาคม	กลาง	446	469	477	528
รวม		8225	8086	8151	8628

ที่มา: องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี, 2564ก, น. 3

นอกจากนี้ ยังพบว่าคุณภาพของโรงเรียนตามมาตรฐานการศึกษาของกลุ่มโรงเรียนที่ผลคะแนนสูงกว่าคะแนนรวมเฉลี่ยของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีและคะแนนมีความใกล้เคียงระดับคะแนนเฉลี่ยรวมของจังหวัดมีคุณภาพดีตามมาตรฐานการศึกษาทั้งในด้านคุณภาพผู้เรียน กระบวนการบริหารและการจัดการ กระบวนการจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยมีผลระหว่างดีเยี่ยม (โรงเรียนน้ำขุ่นวิทยา, 2563, น. ก; โรงเรียนบัวงามวิทยา, 2563, น. 1; โรงเรียนพิบูลมังสาหาร, 2563, น. จ)

เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีบรรลุเป้าหมายของการกระจายโอกาสทางการศึกษาของนักเรียนในพื้นที่ห่างไกลในอำเภอต่างๆ ให้ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพโดยไม่ต้องเดินทางเข้ามาเรียนในตัวเมือง งานวิจัยจึงทำการศึกษถึงบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีในด้านการบริหารการจัดการศึกษา โดยทำการศึกษาว่าเมื่อมีการถ่ายโอนโรงเรียนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาททางการศึกษา มากน้อยเพียงใด โดยทำการศึกษากลุ่มโรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาสูงเพื่อนำไปสู่การวางแผนการจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพและขยายโอกาสในผู้เรียนอย่างแท้จริง

2. วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อการบริหารจัดการศึกษาในด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร ด้านวิชาการและด้านการบริหารทั่วไป
2. เพื่อเสนอแนะข้อปรับปรุงเชิงนโยบายในด้านการจัดการศึกษาแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้การบริหารการจัดการศึกษามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. ระเบียบวิธีวิจัยและกรอบการวิจัย

งานวิจัยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อหาคำตอบว่าโรงเรียนที่มีผลการการสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่สูงนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทอย่างไร มากน้อยเพียงใดโดยศึกษาผ่านการจัดการศึกษาของโรงเรียนทั้งหมด 3 โรงเรียนคือ โรงเรียนพิบูลมังสาหารซึ่งตั้งอยู่ในอำเภอพิบูลมังสาหาร โรงเรียนน้ำขุ่นวิทยาสตั้งอยู่ในอำเภอน้ำขุ่น โรงเรียนบัวงามวิทยาสตั้งอยู่ในอำเภอเดชอุดม โดยวิเคราะห์บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีในการจัดการศึกษาใน 4 ด้านคือ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร ด้านวิชาการ และด้านบริหารทั่วไป ทั้งนี้ งานวิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลโดย 1) การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น รายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา แผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น 2) การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มหลักคือ กลุ่มผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี กลุ่มข้าราชการประจำหรือผู้ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี กลุ่มผู้บริหารโรงเรียนและกรรมการสถานศึกษา กลุ่มนักเรียนและผู้ปกครอง

4. ทบทวนวรรณกรรม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเหมาะสมเป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นด้วยเหตุผลหลัก 4 ประการ (วุฒิสาร ตันไชย, 2562ก, น. 17) คือ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประชาชนเป็นเจ้าของ ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากคนในชุมชนที่ได้รับการเลือกตั้ง ดังนั้นจึงต้องดูแลและรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่นของตน 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมาย ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้งบประมาณ บุคลากร และดำเนินงานเพื่อการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ ทำให้สามารถเข้าถึงปัญหา ความต้องการและข้อมูลเชิงลึกเฉพาะในพื้นที่ได้ จึงทำให้สามารถออกแบบหลักสูตรและวิธีการจัดการเรียนที่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายได้ 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเชื่อมโยงปัญหาของชุมชนและกิจกรรมทางการศึกษาได้ ทำให้นักเรียนเรียนรู้ผ่านปัญหาของชุมชนและวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ได้ การจัดการศึกษาเป็นความท้าทายสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ผู้วิจัย ตันไชย (2562: อ้างถึงใน สถาบันพระปกเกล้า, 2562, น. 21) ได้เสนอแนวทาง 3 ทางเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล คือ 1) ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Enjoy freedom) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในด้านงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การจัดทำนโยบาย การใช้ทรัพยากรในการบริหารงานต่างๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาเพื่อได้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ เพื่อเป็นการพัฒนาสังคมและคุณภาพของชุมชน 2) การเป็นหุ้นส่วนร่วมกันของทุกภาคส่วน (Engagement as owner) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรใกล้ชิดกับประชาชนและชุมชนควรให้ภาคส่วนต่างๆ เช่น ชุมชน นักเรียน ผู้ปกครองเป็น “หุ้นส่วน” ในการจัดการศึกษาเพื่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและสร้างความยั่งยืนในการจัดการศึกษา 3) การเข้าถึงการศึกษาของทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียม และทุกกิจกรรมเชื่อมโยงกับการศึกษาเพื่อนำไปสู่การเรียนรู้ของชุมชน (Education for all and all for education) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดการศึกษาครอบคลุมทุกคน ทุกกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้ทุกคนมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาได้อย่างเท่าเทียมกันและให้การศึกษาเป็นการเรียนรู้ตลอดชีวิต ในขณะที่เดียวกันทุกกิจกรรมเชื่อมโยงกับการศึกษาเพื่อนำไปสู่การเรียนรู้ของชุมชน ทั้งนี้ปัจจัยสำคัญในการบริหารจัดการศึกษาให้ประสบความสำเร็จ คือ บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวก และการจัดการ การจัดทรัพยากรทางการศึกษาหากต้องการให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีควรมีหลักเกณฑ์ คือ 1) ความเพียงพอ (Adequacy) ซึ่งการจัดทรัพยากรทางการศึกษาต้องอยู่ในระดับที่เพียงพอในการตอบสนองต่อมาตรฐานหรือจุดมุ่งหมายทางการศึกษา 2) ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) คือการใช้ทรัพยากรในการบรรลุประสิทธิผลหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ 3) ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) คือความสัมพันธ์ของปัจจัยนำเข้าและผลผลิต โดยการใช้ปัจจัยนำเข้าน้อยสุดเพื่อให้ได้คุณภาพและปริมาณทางการศึกษาที่ต้องการ 4) ความคุ้มค่า (Value for money) ถ้ากิจกรรมนั้นมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลก็ถือว่ามีความคุ้มค่าทางการเงิน 5) ความโปร่งใส (Transparency) ผู้ที่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจได้รับข้อมูลที่สำคัญเพื่อให้สามารถนำไปสู่การตัดสินใจ ความโปร่งใสจะขึ้นอยู่กับจำนวนของข้อมูลที่เผยแพร่สู่สาธารณะ 6) ความเสมอภาค (Equity) การได้รับการปฏิบัติอย่างยุติธรรมเสมอภาคกันจากรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลระดับชาติ (Glover & Levačić, 2020, pp. 17-27)

5. ผลการศึกษา

ผลวิเคราะห์บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีในด้านการจัดการศึกษาโดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 ส่วนคือ 1) ด้านงบประมาณ 2) ด้านบุคลากร 3) ด้านวิชาการ และ 4) ด้านการบริหารทั่วไป โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1 บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้านงบประมาณ

5.1.1. งบประมาณด้านการจัดการศึกษา

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีจัดสรรงบประมาณแก่โรงเรียนในสังกัดทั้ง 12 โรงเรียนเฉลี่ยปีละประมาณ 120 ล้านบาท ตลอดระยะเวลา 3 ปี

คิดเป็นประมาณ 362.8 ล้านบาท โดยงบประมาณรายจ่ายมาจากเงินอุดหนุนทั่วไปซึ่งรับโอนมาจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักคิดเป็นร้อยละ 65 ของรายจ่ายโครงการพัฒนาด้านการศึกษาทั้งหมด ทั้งนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีใช้งบประมาณของตนเองจากรายได้ร้อยละ 35 ของรายจ่ายโครงการพัฒนาด้านการศึกษาทั้งหมด (ตารางที่ 1.3)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรเงินรายได้ของตนในด้านการศึกษามีลักษณะการจัดสรรไปกับ

โครงการก่อสร้างและวัสดุอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการศึกษามากกว่าโครงการพัฒนาครูและนักเรียน โดยจัดสรรโครงการก่อสร้างและวัสดุอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการเรียนการสอนคิดเป็นร้อยละ 88.49 ของรายจ่ายด้านการศึกษารายจ่ายของตนเอง ในขณะที่งบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปพบว่าจัดสรรไปยังโครงการพัฒนาครูและนักเรียนมากกว่าเงินโครงการก่อสร้าง โดยคิดเป็นร้อยละ 97.22 ของรายจ่ายด้านการศึกษาจากแหล่งเงินอุดหนุนทั่วไป (ตารางที่ 1.3)

ตารางที่ 1.3 งบประมาณรายจ่ายโครงการพัฒนาด้านการศึกษาแยกตามแหล่งรายได้ระหว่างปี พ.ศ. 2561 - 2563

หน่วย: ล้านบาท

แหล่งเงินรายได้*	2561	2562	2563	รวม	ร้อยละ
เงินรายได้ อบจ.					
โครงการก่อสร้างและวัสดุอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการศึกษา	22.5	36.61	52.16	111.27	88.49
โครงการพัฒนาครูและนักเรียน	4.79	6.75	2.93	14.47	11.51
รวม	27.29	43.36	55.09	125.74	100
เงินอุดหนุนทั่วไปจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น					
โครงการก่อสร้างและวัสดุอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการศึกษา	2.99	1.8	1.8	6.59	2.78
โครงการพัฒนาครูและนักเรียน	81.02	74.94	74.51	230.47	97.22
รวม	84.01	76.74	76.31	237.06	100
รวมทั้งหมด	111.3	120.1	131.4	362.8	

ที่มา: องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี, 2561ก, น. 1-5; องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี, 2562, น. 15-20; องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี, 2563, น. 5-10

*รายจ่ายโครงการที่ดำเนินการตามแผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี อนุมัติงบประมาณข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

เมื่อศึกษาถึงงบประมาณรายได้ของโรงเรียนพิบูลมังสาหาร โรงเรียนน้ำขุ่นวิทยา และโรงเรียนบัวงามพบว่าทั้ง 3 โรงเรียนพึ่งพาเงินอุดหนุนทั่วไปที่จัดสรรจากรัฐบาลโดยเฉพาะเงินอุดหนุนรายหัวเป็นหลักในการพัฒนาการจัดการเรียนการสอน โดยโรงเรียนพิบูลได้รับการจัดสรรเงินรายหัว 10,957,600 บาท โรงเรียนน้ำขุ่น

วิทยา 3,221,000 บาทและโรงเรียนบัวงามวิทยา 2,885,100 บาท (ตารางที่ 1.4)

ทั้งนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีจัดสรรรายได้ของตนเองให้โรงเรียนในสังกัดแต่ละโรงเรียนไม่เท่ากัน ในช่วงปี พ.ศ.2563 องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรงบประมาณให้ทั้ง 3 โรงเรียน

ในจำนวนไม่มากนักเนื่องจากสิ่งก่อสร้างและสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการเรียนการนั้นมี การก่อสร้างในแต่ละปีที่ผ่านมาจนกระทั่งเต็มพื้นที่ ในขณะที่โครงการพัฒนาครูและนักเรียนจะเป็นโครงการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรงบประมาณรวมโดยโรงเรียนทั้ง 12 โรงเรียนเข้าร่วมกิจกรรมหรือโครงการด้วยกัน

ดังนั้น เงินอุดหนุนรายหัวจึงมีบทบาทหลักในการพัฒนาด้านการเรียนการสอนของแต่ละโรงเรียน โดยถ้าหากโรงเรียนมีจำนวนนักเรียนมากยอดเงินอุดหนุนรายหัวแปรผันตามโดยโรงเรียนได้รับยอดเงินจากเงินอุดหนุนรายหัวมากตามไปด้วย ซึ่งเงินจำนวนนี้ส่งผลต่อการพัฒนาโรงเรียน นักเรียนและครูโดยตรง

ตารางที่ 1.4 รายได้ของสถานศึกษาแยกรายโรงเรียน ปี พ.ศ. 2563

หน่วย:บาท

รายได้ของสถานศึกษา	รายรับ		
	ร.ร.บัวงามวิทยา	ร.ร.น้ำขุ่นวิทยา	ร.ร.พิบูลมังสาหาร
ก. รายได้ที่จัดหาเอง			
เงินรายได้จากการเรียกเก็บค่าบำรุงการศึกษา	665,900	5,000	7,205,100
เงินดอกผลที่เกิดจากรายได้สถานศึกษา	6,746.22	13,467.6	
เงินที่ได้รับจากบุคคลภายนอกเนื่องจากบุคคลนั้นได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพย์สินของสถานศึกษา	146,429		1,100,000
ข. เงินอุดหนุนทั่วไป			
1. เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ อบท. เพื่อตั้งงบประมาณให้สถานศึกษา			
ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงหลักสูตร	20,000	20,000	20,000
อินเทอร์เน็ตโรงเรียน	16,800	16,800	16,800
การพัฒนาศักยภาพข้าราชการครูและบุคลากร	126,000	132,000	480,000
ค่าใช้จ่ายปรับปรุงห้องสมุดโรงเรียน	100,000	100,000	100,000
การพัฒนาแหล่งเรียนรู้โรงเรียน	50,000	50,000	50,000
ค่าใช้จ่ายในการรณรงค์ป้องกันยาเสพติดในสถานศึกษา	18,000	18,000	18,000
ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD)	400,000	400,000	375,000
ค่าใช้จ่ายปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเรียนฯ	150,000	150,000	150,000
ค่าใช้จ่ายโครงการส่งเสริมกิจกรรมรักการอ่าน	50,000	50,000	50,000
ร.ร.ด้านการป้องกันเฝ้าระวังและแก้ไขยาเสพติดดีเด่น			100,000
2. เงินสนับสนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน 30% ของนักเรียนระดับ ม.ต้น คนละ 3,000 บาท	342,000	438,000	1,488,000
3. เงินอุดหนุนทั่วไปสนับสนุนค่าใช้จ่ายการบริหารสถานศึกษา			
ค่าจัดการเรียนการสอน(รายหัว)	2,885,100	3,221,000	10,957,600

รายได้ของสถานศึกษา	รายรับ		
	รร.บัวงามวิทยา	รร.น้ำขุ่นวิทยา	รร.พิบูลมังสาหาร
ค่านังสือ	831,077	911,151	3,093,655
ค่าเครื่องแบบนักเรียน	375,650	418,700	1,424,400
ค่าอุปกรณ์การเรียน	347,860	388,120	1,320,360
ค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียน	723,160	807,680	2,747,660
ค.เงินรายได้จากองค์การบริหารส่วนจังหวัด			
โครงการพัฒนานักเรียนและบุคลากรทางการศึกษา	2,930,000	2,930,000	2,930,000
โครงการก่อสร้างและสิ่งอำนวยความสะดวก	3,004,000		1,950,000
จำนวนนักเรียน (คน)	737	891	3,157
สัดส่วนงบประมาณต่อนักเรียน 1 คน (บาทต่อหัว)	17,895	11,301.82	11,269.11

ที่มา: โรงเรียนน้ำขุ่นวิทยา, 2563, น. 24-25; โรงเรียนบัวงามวิทยา, 2565, น. 4-8; โรงเรียนพิบูลมังสาหาร, 2565, น. 2-5

อย่างไรก็ตามการพัฒนาการเรียนสอนให้มีประสิทธิภาพนั้นงบประมาณอีกส่วนหนึ่งที่ใช้ในการพัฒนา คือการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในแผนการเรียนพิเศษ (ตารางที่ 1.5) ซึ่งงบประมาณส่วนนี้ถูกนำไปพัฒนาการเรียนของผู้เรียนในแผนการเรียนพิเศษโดยตรง เช่น การจัดโครงการค่ายสำหรับนักเรียนในแผนการเรียนพิเศษ การจัดโครงการติวพิเศษ การจ้างครูต่างชาติ เป็นต้น การจัดหางบประมาณด้วยตนเองของโรงเรียนในลักษณะนี้เป็นส่วนหนุนเสริมศักยภาพในการเรียนของผู้เรียนได้เป็นอย่างมาก ปัจจุบันพบว่ามีความต้องการ

ของนักเรียนและผู้ปกครองที่เข้าในแผนการเรียนพิเศษจำนวนมาก เช่น ในปี พ.ศ. 2565 แผนการเรียนพิเศษ AP ของโรงเรียนพิบูลมังสาหารมีแผนรับ 40 คนแต่มีผู้มาสมัครเรียนจำนวน 300 คน เป็นต้น (สงวน แสงชาติ, สัมภาษณ์, 2565, 15 มิถุนายน) การจัดทำแผนการเรียนพิเศษ การกำหนดค่าธรรมเนียม การจัดเก็บค่าธรรมเนียม และการดำเนินการโครงการพิเศษต่างๆ ในแผนการเรียนพิเศษนั้นจัดทำขึ้นโดยโรงเรียนเป็นหลัก องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเพียงผู้รับทราบและอนุมัติ (สงวน แสงชาติ, สัมภาษณ์, 2565, 15 มิถุนายน)

ตารางที่ 1.5 แผนการเรียนพิเศษและค่าธรรมเนียม แยกรายโรงเรียน ปี พ.ศ. 2563

โรงเรียน	แผนการเรียน	ค่าธรรมเนียม(บาท/คน/ภาคการศึกษา)
โรงเรียนบัวงามวิทยา	วิทย์-คณิต (ห้องเรียนพิเศษ)	1,500
	ศิลป์-ภาษา	-
	ทวิศึกษา	-
โรงเรียนน้ำขุ่นวิทยา	วิทย์-คณิต	-
	สังคม-ภาษา	-
	วิทย์-คณิต-คอมพิวเตอร์	-

โรงเรียน	แผนการเรียน	ค่าธรรมเนียม(บาท/คน/ภาคการศึกษา)
โรงเรียนพิบูลมังสาหาร	วิทย์ - คณิต (AP)	4,000
	วิทย์ - คณิต (IEP)	6,000
	วิทย์ - คณิต (PCP)	6,000
	ม.1 วิทย์-คณิต(ECD)	450

5.1.2 รูปแบบในการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาให้แก่โรงเรียนในสังกัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี มีรูปแบบการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาแก่โรงเรียนในสังกัดใน 2 รูปแบบหลักแยกตามลักษณะของโครงการคือโครงการก่อสร้างและวัสดุอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการศึกษา และโครงการอบรมพัฒนาครูและนักเรียน กล่าวคือ

1) การจัดสรรในโครงการก่อสร้างและวัสดุอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการศึกษา เช่น โรงอาหาร ห้องสมุด สนามกีฬา ศูนย์การเรียนรู้ รั้วโรงเรียน ห้องปฏิบัติการคอมพิวเตอร์ โคมหรืออาคารกิจกรรม ถนนคอนกรีตเสริมเหล็กภายในโรงเรียน ถนนลาดยางแอสฟัลต์ รถหกล้อ รถตู้ เป็นต้น การจัดสรรงบประมาณมีลักษณะการจัดสรรงบประมาณตามความต้องการของโรงเรียนคือ ก. รูปแบบ “อยากได้ให้ขอมา” ซึ่งเป็นการจัดสรรงบประมาณตามความต้องการของโรงเรียน โดยในแต่ละปีงบประมาณโรงเรียนทำการตรวจสอบความต้องการของตนเองและจัดทำเสนอความต้องการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะส่งกองช่างมาตรวจสอบหากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นชอบก็จะนำเข้าบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น และจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (กานต์ กัลป์ตินันท์, สัมภาษณ์, 2565, 2 มีนาคม; สุรพงษ์ ดั่งทอง, สัมภาษณ์, 2565, 8 มิถุนายน; กุสุมา ดาวประสงค์, สัมภาษณ์, 2565, 22 มิถุนายน) ข.รูปแบบ “การลงพื้นที่โดยตรง” เพื่อพบ

ผู้บริหารโรงเรียนหรือคณะกรรมการสถานศึกษา หรือเชิญผู้บริหารศึกษาให้มาร่วมประชุม ซึ่งเป็นรูปแบบการแลกเปลี่ยนพูดคุยถึงความต้องการต่างๆ ของโรงเรียนโดยตรงระหว่างผู้บริหารโรงเรียนและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กานต์ กัลป์ตินันท์, สัมภาษณ์, 2565, 2 มีนาคม) ทั้งนี้ความต้องการที่โรงเรียนต่างๆ ต้องการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะนำมาจัดลำดับความสำคัญ และดำเนินการให้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ทุกโครงการที่ได้รับการอนุมัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นผู้จัดซื้อจัดจ้างและดำเนินการเองทั้งหมดตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสิ้นสุดกระบวนการ ในขณะที่โรงเรียนมีหน้าที่เพียงการตรวจรับโครงการ ทั้งนี้การของบประมาณแต่ละครั้งของโรงเรียนมีแนวโน้มน้อยมากที่จะไม่ได้รับการจัดสรรจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กุสุมา ดาวประสงค์, สัมภาษณ์, 2565, 22 มิถุนายน; สงวน แสงชาติ, สัมภาษณ์, 2565, 15 มิถุนายน; สุรพงษ์ ดั่งทอง, สัมภาษณ์, 2565, 8 มิถุนายน) นอกจากนี้ปัจจัยหนุนเสริมอีกปัจจัยที่ทำให้โรงเรียนได้รับงบประมาณคือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.อบจ.) ในพื้นที่ ซึ่งจะทำหน้าที่ในสภาโดยการยกมือสนับสนุน รับรองโครงการที่โรงเรียนในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนมีความต้องการให้ได้รับการจัดสรรเงิน

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรงบประมาณในด้านการก่อสร้างและวัสดุอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการศึกษามากที่สุด ซึ่งการจัดสรรดังกล่าวช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของโรงเรียนได้เป็น

อย่างมากเนื่องจากการก่อสร้างต้องใช้งบประมาณจำนวนมากทำให้โรงเรียนไม่สามารถก่อสร้างได้เนื่องจากเงินจากงบรายหัวมีจำนวนงบประมาณที่ไม่เพียงพอ เช่น โครงการก่อสร้างโรงอาหารใช้งบประมาณ 20 ล้านบาท ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเต็มเต็มความต้องการของโรงเรียนได้มากขึ้น อย่างไรก็ตามปัจจุบันพบว่าโรงเรียนเริ่มเต็มพื้นที่ในบางโรงเรียน เช่น โรงเรียนพิบูลมังสาหาร มีพื้นที่โรงเรียน 58 ไร่ แต่ไม่สามารถรองรับสิ่งก่อสร้างเพิ่มเติมได้อีกแล้ว (สงวน แสงชาติ, สัมภาษณ์, 2565, 15 มิถุนายน)

ความพร้อมทางด้านโครงสร้างพื้นฐานและวัสดุอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการศึกษาเป็นสิ่งที่มองเห็นได้จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่สนับสนุนการตัดสินใจของผู้ปกครองในการส่งบุตรหลานเข้าเรียนเนื่องจากผู้ปกครองมองเห็นถึงความพร้อมของโรงเรียน (สุรพงษ์ ด่วงทอง, สัมภาษณ์, 2565, 8 มิถุนายน) ซึ่งโรงเรียนพิบูลมังสาหาร โรงเรียนน้ำขุ่นวิทยา และโรงเรียนบัวงามวิทยามีจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นในทุกๆ ปีเมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนใกล้เคียงในพื้นที่ นอกจากนี้การสนับสนุนงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทำให้โรงเรียนสามารถใช้งบประมาณรายหัวที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลไปพัฒนาด้านต่างๆ โดยแต่ละโรงเรียนสามารถสร้างความโดดเด่นหรือความเชี่ยวชาญของตนเองได้ เช่น โรงเรียนพิบูลมังสาหารเน้นด้านวิชาการและศิลปวัฒนธรรม โรงเรียนนาคำวิทยานันเน้นด้านกีฬา โรงเรียนบัวงามวิทยานันเน้นด้านการส่งเสริมอาชีพ เป็นต้น (กุสุมา ดาวประสงค์, สัมภาษณ์, 2565, 22 มิถุนายน; สุรพงษ์ ด่วงทอง, สัมภาษณ์, 2565, 8 มิถุนายน)

2) การจัดสรรงบประมาณโครงการอบรมพัฒนาครูและนักเรียน โครงการอบรมพัฒนาครูและนักเรียนเป็นโครงการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

อุบลราชธานีเป็นผู้คิดและเป็นผู้ดำเนินโครงการเอง ซึ่งมีลักษณะเป็นโครงการอบรมรวมทั้ง 12 โรงเรียน โดยโรงเรียนในสังกัดต้องเข้าร่วมกิจกรรม เช่น โครงการแข่งขันคนเก่งในโรงเรียนท้องถิ่น โครงการเข้าค่ายภาษาอังกฤษ โครงการพัฒนาศักยภาพครู 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้ โครงการโรงเรียนปลอดบุหรี่ โครงการส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนากิจกรรมลูกเสือเนตรนารียุวกาชาด และผู้บำเพ็ญประโยชน์ เป็นต้น ซึ่งลักษณะโครงการส่วนมากเน้นการสร้างทักษะชีวิต การสร้างประสบการณ์ชีวิต มากกว่าการพัฒนาการเรียนการสอนให้แก่แก่นักเรียน (กุสุมา ดาวประสงค์, สัมภาษณ์, 2565, 22 มิถุนายน) อย่างไรก็ตามงบประมาณในส่วนนี้มีการจัดสรรงบประมาณน้อยลงในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2562 – 2563 เนื่องจากสถานการณ์โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ทำให้การจัดโครงการอบรมต่างๆ ไม่สามารถดำเนินการได้

จากรูปแบบการจัดสรรงบประมาณทั้ง 2 ประเภทสะท้อนให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณเป็นการตัดสินใจและดำเนินการเองโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นโครงการก่อสร้างและสนับสนุนสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการเรียนการสอนหรือโครงการอบรมพัฒนาครูและนักเรียน โดยไม่มีการจัดสรรงบประมาณในลักษณะที่เป็นการเพิ่มรายได้ให้โรงเรียนที่ทำให้โรงเรียนสามารถตัดสินใจในการนำเงินไปบริหารจัดการเองตามความต้องการของตนได้อย่างมีอิสระ

5.1.3 ความยืดหยุ่นในการจัดสรรงบประมาณด้านการบริหารจัดการการศึกษา

การจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปอย่างทั่วถึงทั้ง 12 โรงเรียน และมีความยืดหยุ่นสามารถตอบสนองต่อความจำเป็นเร่งด่วนได้ทันท่วงทีกล่าวคือ ในกระบวนการปกติการเสนอโครงการความต้องการต่างๆ ของโรงเรียน

จะต้องถูกบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นและผ่านกระบวนการงบประมาณว่าด้วยข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้หากโรงเรียนมีความจำเป็นเร่งด่วนระหว่างปี เช่น ฝ่าเพดานของโรงเรียนพัง เป็นต้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเพิ่มเติมโครงการในแผนพัฒนาท้องถิ่นได้ซึ่งเรียกว่าแผนพัฒนาท้องถิ่นเพิ่มเติม โดยคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นเพิ่มเติมพร้อมด้วยเหตุผลความจำเป็นเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาและส่งให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาเมื่อสภาให้ความเห็นชอบแล้วผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้ นอกจากนี้ในช่วงปลายปีงบประมาณหากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีงบประมาณเหลือก็สามารถอนุมัติจัดสรรงบประมาณในโครงการต่างๆ เพิ่มเติมได้อีก

5.2 ด้านบุคลากรทางการศึกษา

5.2.1 การลดขั้นตอนด้านการบริหารงานบุคคล

1) การบริหารงานบุคคลของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นสายบังคับบัญชาสั้นเนื่องจากลดขั้นตอนจากกระทรวงศึกษาธิการ กรม และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยการบังคับบัญชาโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะสิ้นสุดภายในท้องถิ่นคือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่นการโอนย้ายระหว่างโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบอำนาจให้โรงเรียนในการพิจารณาปรับโอนย้ายตามความต้องการของโรงเรียน โดยอำนาจสูงสุดในการอนุมัติในการรับโอนย้ายคือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้หากครูจาก สพฐ. ต้องการโอนย้ายมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำได้โดยการติดต่อทางโรงเรียน ผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้พิจารณารับการโอนย้ายยกเว้นบางกรณีที่มีคำสั่งตรงจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้รับโอนย้าย โรงเรียนและองค์การบริหาร

ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับเลือกการโอนย้ายซึ่งการรับโอนย้ายบุคคลครูขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีพบว่า ร้อยละ 30 เป็นคนในท้องถิ่น (สุรพงษ์ ดั่งทอง, สัมภาษณ์, 2565, 8 มิถุนายน) เมื่อองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เลือกครูโดยครูเป็นคนในท้องถิ่นก็จะส่งผลดีต่อนักเรียนและการศึกษาครูท้องถิ่นเป็นผู้อยู่ในพื้นที่ได้นานและเข้าใจบริบทของท้องถิ่นทำให้สามารถขับเคลื่อนการศึกษาของท้องถิ่นได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2) การเลื่อนเงินเดือนของครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นกระบวนการภายในโรงเรียนโดยผู้บริหารโรงเรียนเป็นผู้พิจารณาขั้นต้นและเมื่อพิจารณาเสร็จส่งผลการพิจารณาต่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจในการพิจารณาปรับเลื่อนเงินเดือนเป็นอำนาจหน้าที่ของโรงเรียน โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้สั่งเลื่อนหรือปรับลดการเลื่อนเงินเดือนของครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยพิจารณาจากการรายงานผลของคณะกรรมการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนประกอบด้วย 1. รองนายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหรือหัวหน้าส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ 2. หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้บริหารสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จำนวน ไม่น้อยกว่า 2 คน เป็นกรรมการ 3. ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบงานบริหารงานบุคคลข้าราชการหรือพนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนท้องถิ่น เป็นเลขานุการ คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่พิจารณาและรายงานผลการพิจารณาเสนอความเห็นต่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อประกอบการพิจารณา สั่งเลื่อนเงินเดือน นอกจากนี้ยังมีการให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในกรณีผู้ใดไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะเลื่อนเงินเดือนได้เนื่องจากขาดคุณสมบัติเกี่ยวกับระยะเวลาปฏิบัติราชการ การลาหรือการมาทำงานสาย แต่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาเห็นสมควรเลื่อนเงินเดือนให้โดยมีเหตุผลเป็นกรณีพิเศษ

ก็สามารถกระทำได้โดยนายกองการบริหารส่วนจังหวัด
เสนอ ก.จ.จ.จังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ
ส่งเงินเดือนเป็นการเฉพาะรายได้

5.2.2 การส่งเสริมความก้าวหน้าในสายอาชีพ

องค์การบริหารจังหวัดมีบทบาทในการ
สนับสนุนความก้าวหน้าในอาชีพในกรณีการเลื่อน
วิทยฐานะที่สูงขึ้น การเลื่อนวิทยฐานะเป็นการส่งเสริม
สนับสนุนให้พนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษา
มีการส่งเสริมความชำนาญและความเชี่ยวชาญใน
การจัดการเรียนการสอน มีการพัฒนาตนเองอย่าง
ต่อเนื่อง และเป็นการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ทั้งนี้เมื่อ
โรงเรียนย้ายมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว
ผู้พิจารณาหรือตรวจการประเมินผลงานครูเพื่อเลื่อน
วิทยฐานะเชี่ยวชาญหรือเชี่ยวชาญพิเศษคือ ผู้อำนวยการ
สถานศึกษาในฐานะผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ประเมินผลงาน
และคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด
ซึ่งพบว่าการประเมินผลงานของครูเพื่อให้มีหรือเลื่อน
วิทยฐานะสูงขึ้นนั้นมีขั้นตอนการพิจารณารวดเร็วขึ้นใช้
ระยะเวลาสั้นกว่าเดิม ส่งผลให้ครูในโรงเรียนสังกัด
องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการเลื่อนวิทยฐานะ
อย่างต่อเนื่อง รวดเร็ว และมีจำนวนมาก (บัณฑิตา วงศ์งาม,

สัมภาษณ์, 2565, 2 มีนาคม; สุรพล สืบพรหม,
สัมภาษณ์, 2565, 29 มิถุนายน; สุรพงษ์ ดั่งทอง,
สัมภาษณ์, 2565, 8 มิถุนายน) เช่น โรงเรียนน้ำขุนวิทยา
มีครูได้วิทยฐานะระดับครูเชี่ยวชาญ (C9) จำนวน 3 คน
โรงเรียนบัวงามวิทยา จำนวน 2 คนและโรงเรียน
พิบูลมังสาหาร 10 คน (ตารางที่ 1.6)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทในการ
สนับสนุนส่งเสริมการเลื่อนวิทยฐานะให้เป็นไปอย่าง
รวดเร็วดังนี้คือ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการจัด
ทำแผนในการพัฒนาการเลื่อนวิทยฐานะ 2) การจัด
โครงการอบรมเชิงปฏิบัติการปรับปรุงผลงานเพื่อ
เลื่อนวิทยฐานะและการจัดหาอาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อ
การเลื่อนวิทยฐานะของครูที่มีคุณสมบัติพร้อมสำหรับ
การขอขึ้นเลื่อนวิทยฐานะ 3) สำหรับผู้ขอรับการประเมิน
เพื่อเลื่อนวิทยฐานะแล้วมีผลการประเมินไม่ผ่าน องค์การ
บริหารส่วนจังหวัดมีการเยียวยาโดยจัดโครงการดูแลและ
ให้คำปรึกษา เช่น โครงการประชุมเชิงปฏิบัติการพัฒนา
บุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เพื่อเลื่อนวิทยฐานะสูงขึ้น (กรณีเยียวยา) เป็นต้น (กุสุมา
ดาวประสงค์, สัมภาษณ์, 2565, 22 มิถุนายน; สุรพงษ์
ดั่งทอง, สัมภาษณ์, 2565, 8 มิถุนายน)

ตารางที่ 1.6 จำนวนครูแยกตามวิทยฐานะครู แยกรายโรงเรียน ประจำปี พ.ศ. 2563

หน่วย:คน

ชื่อโรงเรียน	จำนวนข้าราชการครู / พนักงานครู	วิทยฐานะ*					
		ครูผู้ช่วย	ค.ศ 1	ค.ศ 2	ค.ศ 3	ค.ศ 4	ค.ศ 5
โรงเรียนบัวงามวิทยา	41	-	1	12	26	2	-
โรงเรียนน้ำขุนวิทยา	42	3	9	7	21	2	-
โรงเรียนพิบูลมังสาหาร	151	12	8	28	93	10	-

ที่มา: โรงเรียนบัวงามวิทยา, 2563, น. 4-7; โรงเรียนน้ำขุนวิทยา, 2563, น. 5-8; โรงเรียนพิบูลมังสาหาร, 2563, น. 3-9

* ครู ค.ศ 1 = ครูระดับปฏิบัติการ, ครู ค.ศ. 2 = ครูชำนาญการ, ครู ค.ศ. 3 = ครูชำนาญการพิเศษ, ครู ค.ศ. 4 = ครูเชี่ยวชาญ,
ครู ค.ศ. 5 = ครูเชี่ยวชาญพิเศษ

5.2.3 การสร้างแรงจูงใจในการทำงาน

การสร้างแรงจูงใจในการทำงานของบุคลากรทางการศึกษานับเป็นปัจจัยที่สำคัญในการขับเคลื่อนพฤติกรรมของคนให้มีความพยายาม ความกระตือรือร้น ความอดทน และใช้ความรู้ความสามารถให้เป็นประโยชน์ต่องาน ทั้งนี้เมื่อโรงเรียนโอนย้ายมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดพบว่า นอกจากบุคลากรครูจะได้รับสวัสดิการต่างๆ ที่เหมือนครูสังกัดสพฐ. เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าเช่าบ้าน เป็นต้น ครูและบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับสวัสดิการที่เพิ่มเติมในแต่ละปีซึ่งเรียกว่า “ระบบเงินโบนัส” หากผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติราชการเพื่อขอรับเงินรางวัลประจำปีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ผลการประเมินตามเกณฑ์เป็นดีเด่นจะส่งผลให้ทุกคนที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับโบนัส ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีทั้ง 12 โรงเรียนได้รับโบนัสในทุกๆ ปี (กุสุมา ดาวประสงค์, สัมภาษณ์, 2565, 22 มิถุนายน; สงวน แสงชาติ, สัมภาษณ์, 2565, 15 มิถุนายน; สุรพงษ์ ด่วงทอง, สัมภาษณ์, 2565, 8 มิถุนายน) ทั้งนี้ จำนวนเงินของโบนัสของบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดจะแตกต่างกันตามจำนวนเงินเดือนที่เลื่อนของตนเองและอัตราโบนัสที่กำหนด เช่น โบนัส 1 เท่าของเงินเดือน เป็นต้น

5.2.4 การสนับสนุนอัตรากำลังครูและบุคลากรทางการศึกษา

บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในด้านอัตรากำลังคนในโรงเรียน พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดสรรงบประมาณสนับสนุนอัตรากำลังคนซึ่งส่งผลให้โรงเรียนมีอัตรากำลังคนเพิ่มขึ้น จากข้อมูลของทั้ง 3 โรงเรียนพบว่า 1) ข้าราชการครูหรือพนักงานครูทุกคนจ้างด้วยกระทรวงศึกษาธิการทั้งหมด 2) องค์การบริหารส่วนจังหวัดสนับสนุนการจ้างในส่วน of พนักงานจ้างปฏิบัติหน้าที่สอนและพนักงานฝ่ายสนับสนุนการสอน 3) จำนวนการจ้างพนักงานจ้างปฏิบัติหน้าที่สอนและพนักงานฝ่ายสนับสนุนการสอนมีการจ้างด้วยแหล่งเงินของโรงเรียนมากกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือ ใช้แหล่งเงินของโรงเรียนในการว่าจ้างมีจำนวนดังนี้โรงเรียนบัวงามวิทยา 8 อัตรา โรงเรียนน้ำขุ่นวิทยาจำนวน 8 อัตรา โรงเรียนพิบูลมังสาหาร 32 อัตรา ในขณะที่การใช้แหล่งเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวนดังนี้โรงเรียนบัวงามวิทยา 4 อัตรา โรงเรียนน้ำขุ่นวิทยาจำนวน 9 อัตรา โรงเรียนพิบูลมังสาหาร 12 อัตรา (ตารางที่ 1.7) ทั้งนี้ โรงเรียนทั้ง 3 โรงเรียนสามารถจ้างพนักงานจ้างปฏิบัติหน้าที่สอนและพนักงานฝ่ายสนับสนุนการสอนด้วยแหล่งเงินของตนเองได้บางส่วนหนึ่งเกิดจากทั้ง 3 โรงเรียนมีจำนวนนักเรียนจำนวนมากทำให้ได้รับยอดรวมขอเงินจัดสรรเงินรายหัวมาก ทำให้มีงบประมาณในการจ้างบุคลากรและการพัฒนาการเรียนการสอน ซึ่งเงินอุดหนุนรายหัวสำหรับโรงเรียนขนาดใหญ่จะเป็นสิ่งที่ได้เปรียบกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก

ตารางที่ 1.7 จำนวนอัตราค่าจ้างบุคลากรของโรงเรียน แยกตามแหล่งเงินจ้าง ปี พ.ศ. 2563

หน่วย:คน

ชื่อโรงเรียน	บุคลากรทางการศึกษา	จ้างด้วยเงิน				
		กระทรวง ศึกษาธิการ	อบจ.	โรงเรียน/ เงินอุดหนุน ทั่วไป	โครงการ IEP	รวม
รร.บัวงามวิทยา	ข้าราชการครู / พนักงานครู	41	-	-	-	41
	พนักงานจ้าง (ปฏิบัติหน้าที่สอน)	-	-	3	-	3
	ข้าราชการ/พนักงานจ้าง/ลูกจ้าง (สนับสนุนการสอน)	-	4	5	-	9
รร.น้ำขุ่นวิทยา	ข้าราชการครู / พนักงานครู	42	-	-	-	42
	พนักงานจ้าง (ปฏิบัติหน้าที่สอน)	-	4	5	-	9
	ข้าราชการ/พนักงานจ้าง/ลูกจ้าง (สนับสนุนการสอน)	-	5	3	-	8
รร.พิบูลมังสาหาร	ข้าราชการครู / พนักงานครู	151	-	-	-	151
	พนักงานจ้าง (ปฏิบัติหน้าที่สอน)	-	3	8	7	18
	ข้าราชการ/พนักงานจ้าง/ลูกจ้าง (สนับสนุนการสอน)	-	9	24	-	33

ที่มา: โรงเรียนบัวงามวิทยา, 2563, น. 4-7, โรงเรียนน้ำขุ่นวิทยา, 2563, น. 5-8, โรงเรียนพิบูลมังสาหาร, 2563, น. 3-9

ทั้งนี้ การดำเนินการในกรณีโรงเรียนมีจำนวนครูไม่เพียงพอจนไม่สามารถจัดการเรียนการสอนได้ตามปกติ นั้น หากโรงเรียนมีความจำเป็นต้องจ้างเหมาครู โรงเรียนดำเนินการโดยขอรับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นสังกัดโดยแจ้งความต้องการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการสรรหาคัดเลือกร่วมกับโรงเรียนในรูปแบบคณะกรรมการร่วมการคัดเลือก ทั้งนี้ ในกรณีหากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้นสังกัด

มีงบประมาณไม่เพียงพอในการสนับสนุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจอนุมัติให้โรงเรียนใช้จ่ายเงินรายได้หรือเงินสะสมของโรงเรียนและสั่งการให้เป็นรายจ่ายของสถานศึกษา ซึ่งลักษณะการเปิดช่องทางในการจัดหาบุคลากรทางการศึกษาทั้ง 2 ช่องทางเป็นส่วนช่วยเหลือเสริมให้โรงเรียนมีอัตราส่วนครูต่อนักเรียนเป็นไปตามเกณฑ์อัตราส่วนนักเรียนต่อครูคือนักเรียน 20 คนต่อครู 1 คน (ตารางที่ 1.8) ทำให้การสอนมีคุณภาพและมาตรฐานมากขึ้น

ตารางที่ 1.8 อัตราส่วนนักเรียนต่อครู แยกรายโรงเรียน ปี พ.ศ. 2563

หน่วย: คน

โรงเรียน	จำนวนนักเรียน	จำนวนครู	อัตราส่วนนักเรียน:ครู	อัตราส่วนตามเกณฑ์
โรงเรียนบัวงามวิทยา	737	41	18:1	20:1
โรงเรียนน้ำขุ่นวิทยา	891	51	18:1	20:1
โรงเรียนพิบูลมังสาหาร	3,157	151*	20:1	20:1

ที่มา: โรงเรียนบัวงามวิทยา, 2563, น. 11, โรงเรียนน้ำขุ่นวิทยา, 2563, น. 11, โรงเรียนพิบูลมังสาหาร, 2563, น. 13

* ไม่นับครูชาวต่างชาติ 7 คน ในโครงการ IEP

5.3 ด้านวิชาการ

5.3.1 ด้านการจัดการหลักสูตร

ผลการศึกษาพบว่าการจัดทำกิจกรรมด้านหลักสูตรนั้นโรงเรียนเป็นผู้ดำเนินการเองเป็นหลัก โรงเรียนจัดทำหลักสูตรตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 (ปรับปรุง พ.ศ. 2560) และเป็นผู้พัฒนาแผนการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน (สงวน แสงชาติ, สัมภาษณ์, 2565, 15 มิถุนายน; สุรพงษ์ ด่วงทอง, สัมภาษณ์, 2565, 8 มิถุนายน) โดยแผนการเรียนรู้พิเศษมีการพัฒนาหลังจากมีการถ่ายโอนโรงเรียนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว โรงเรียนทั้ง 3 แห่งมีการพัฒนาแผนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนโดยมีแผนการเรียนรู้ที่หลากหลายเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนของสภาพสังคมและเศรษฐกิจ ความต้องการของชุมชน ผู้ปกครองและนักเรียน โรงเรียนจัดทำแผนการเรียนรู้พิเศษที่ทำให้ผู้เรียนมีทางเลือกและพัฒนาความรู้ความสามารถความเชี่ยวชาญ ความถนัดและความสนใจของตน ยกตัวอย่างเช่น 1) โรงเรียนพิบูลมังสาหาร มีแผนการเรียนรู้ประกอบด้วย 1. หลักสูตรพัฒนาอัจฉริยภาพทางวิทยาศาสตร์ - คณิตศาสตร์ Advanced Program (AP) 2. หลักสูตรเทียบเคียงมาตรฐานสากลตามโครงการ Intensive English Program (IEP) 3. หลักสูตรเทียบเคียงมาตรฐานสากลตามโครงการ English for Communication

Development (ECD) 4. แผนการเรียนรู้ วิทยาศาสตร์ – คณิตศาสตร์ 5. ภาษาอังกฤษ 6. ภาษาจีน และ 7. การงานอาชีพ (ตารางที่ 1.9) 2) โรงเรียนบัวงามวิทยา เป็นโรงเรียนประจำตำบลและเป็นโรงเรียนเปิดโอกาสทางการศึกษาโดยไม่มีการคัดเลือกแต่นักเรียนทั้งหมดที่มาสมัครเรียน โรงเรียนมุ่งเน้นเส้นทางสายอาชีพ จึงจัดทำแผนการเรียนรู้ทวิศึกษา นอกจากนี้การจัดการเรียนการสอนเน้นวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และเทคโนโลยี โดยเข้าร่วมโครงการโรงเรียนคุณภาพ วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยีตามมาตรฐาน สวท. (โรงเรียนคุณภาพ SMT สวท.) 3) โรงเรียนน้ำขุ่นวิทยา เน้นแผนการเรียนรู้วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และคอมพิวเตอร์ นอกจากนี้โรงเรียนน้ำขุ่นวิทยามีหลักสูตรส่งเสริมความเป็นเลิศใน 4 ทักษะ คือ คอมพิวเตอร์ ฟุตบอลหญิง กีตาร์ และวิทยาศาสตร์

ปัจจุบันพบว่าแผนการเรียนรู้พิเศษที่โรงเรียนจัดทำขึ้นเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้นักเรียนจากโรงเรียนในพื้นที่ใกล้เคียงหรือโรงเรียนประจำอำเภออื่นๆ ให้ความสนใจและย้ายเข้ามาเรียนมากขึ้น เช่น นักเรียนจากอำเภอดอนตาล อำเภอสว่างวีระวงศ์ ย้ายมาเรียนโรงเรียนพิบูลมังสาหารซึ่งตั้งอยู่ในอำเภอพิบูลมังสาหาร หรือนักเรียนจากอำเภอทุ่งศรีอุดมย้ายมาเรียนโรงเรียนน้ำขุ่นวิทยาซึ่งตั้งอยู่ในอำเภอน้ำขุ่น เป็นต้น (สงวน แสงชาติ, สัมภาษณ์, 2565, 15 มิถุนายน; สุรพงษ์ ด่วงทอง, สัมภาษณ์, 2565, 8 มิถุนายน)

ตารางที่ 1.9 แผนการเรียนของโรงเรียน แยกรายโรงเรียน ปี พ.ศ. 2563

โรงเรียน	แผนการเรียน	
	มัธยมศึกษาตอนต้น	มัธยมศึกษาตอนปลาย
โรงเรียนพิบูลมังสาหาร	วิทย์-คณิต (AP)	วิทย์-คณิต (AP)
	วิทย์-คณิต (IEP)	วิทย์-คณิต (IEP)
	วิทย์-คณิต (PCP)	วิทย์-คณิต (PCP)
	วิทย์-คณิต (ECD)	วิทย์-คณิต (ECD)
โรงเรียนน้ำพูนวิทยา	วิทย์-คณิต	วิทย์-คณิต
	วิทย์-คอมพิวเตอร์	สังคม-ภาษา
โรงเรียนบัวงามวิทยา	แผนการเรียนปกติ	วิทย์-คณิตศาสตร์
		ศิลปะ-พลศึกษา
		ศิลปะ-ภาษาต่างประเทศ
		ศิลปะ-คอมพิวเตอร์
		คอมพิวเตอร์ธุรกิจ หลักสูตรทวิศึกษา
		เกษตรกรรม หลักสูตรทวิศึกษา

5.3.2 กิจกรรมส่งเสริมการเรียนการสอน

กิจกรรมส่งเสริมการเรียนการสอนของโรงเรียนสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

- 1) กิจกรรมส่งเสริมการเรียนการสอนจัดทำโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี และ
- 2) กิจกรรมส่งเสริมการเรียนการสอนจัดโดยโรงเรียน

ทั้งนี้พบว่ากิจกรรมส่งเสริมการเรียนการสอนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีลักษณะไม่เน้นวิชาการ (ตารางที่ 1.10) แต่เน้นการพัฒนาทักษะชีวิต คุณธรรม จริยธรรม สุขภาพ ร่างกาย การสร้างประสบการณ์ชีวิต การใช้ชีวิตของนักเรียน ซึ่งโครงการต่างๆ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้คิดและดำเนินการโครงการเอง กิจกรรมส่งเสริมการเรียนการสอนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นกิจกรรมที่จัดทำเพื่อโรงเรียน

ทั้ง 12 โรงเรียนทำกิจกรรมร่วมกันไม่เน้นแยกเป็นรายโรงเรียนหรือเฉพาะโรงเรียน (ตารางที่ 1.8) กล่าวคือโรงเรียนในสังกัดทั้ง 12 แห่งมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเรียนการสอนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ โดยโรงเรียนในสังกัดส่งนักเรียน ครู บุคลากรทางการศึกษาเข้าร่วมในแต่ละโครงการ ซึ่งผู้เข้าร่วมต้องมีคุณสมบัติตามที่โครงการกำหนด เข้าร่วมตามความสมัครใจ และจำกัดจำนวนตามโควตาสัดส่วนของแต่ละโรงเรียน ในการอบรมนั้นโรงเรียนแต่ละโรงเรียนได้รับประโยชน์เช่นเดียวกับโรงเรียนอื่นๆ เนื่องจากการจัดอบรมร่วมกัน ทั้งนี้กิจกรรมส่งเสริมการเรียนการสอนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเน้นจำนวนคนในการเข้าอบรมจำนวนมาก (ตารางที่ 1.10) อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพเนื่องจากไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของโรงเรียนในแต่ละพื้นที่

ในขณะที่กิจกรรมส่งเสริมการเรียนการสอน ประสิทธิภาพต่อผู้เรียน เช่น กิจกรรมการเรียนรู้รายวิชา ที่จัดโดยโรงเรียนมีลักษณะเน้นวิชาการ โรงเรียนจัดขึ้น พื้นฐานวิทยาศาสตร์ กิจกรรมกลุ่มสาระการเรียนรู้ เพื่อพัฒนานักเรียนของตนโดยเฉพาะเน้นให้เกิด เป็นต้น

ตารางที่ 1.10 โครงการพัฒนาด้านการเรียนการสอนและเป้าหมายของโครงการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ปี พ.ศ. 2561 – 2563

ปี	โครงการพัฒนาทางด้านการเรียนการสอน	กลุ่มเป้าหมาย	จำนวน
2561	โครงการอนุรักษ์พันธุกรรมพืชอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี (อพ.สธ.)	ฝึกอบรมครูและบุคลากรทางการศึกษา	80 คน/ปี จาก 12 รร.
	โครงการส่งเสริมสุขภาพนักเรียน	อบรมนักเรียน	96คน/ปี
	โครงการแข่งขันคนเก่งในโรงเรียนท้องถิ่น	นักเรียน	200คน/ปี
	โครงการส่งเสริมกิจกรรมวิทยาศาสตร์	นักเรียน	200 คน/ปีจาก 12 รร.
	โครงการส่งเสริมประชาธิปไตยในสถานศึกษา	นักเรียน	200คน/ปีจาก 12 รร.
	โครงการ To Be Number One	นักเรียน/ครู/บุคลากรทางการศึกษา	100คน/ปีจาก 12 รร.
	โครงการเข้าค่ายภาษาอังกฤษ	นักเรียน	120คน/ปี
	โครงการเข้าค่ายวิทยาศาสตร์-คณิตศาสตร์	นักเรียน	120คน/ปี
	โครงการเข้าค่าย สังคมศึกษา-ภาษาไทย	นักเรียน	120คน/ปี
	โครงการเข้าค่าย วังโยธาพิที	นักเรียน	100คน/ปี
	โครงการพัฒนาศักยภาพครู 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้	ครู	100 คน/ปี
	โครงการฝึกอบรมเพื่อเสริมสร้างภาวะผู้นำในการบริหารจัดการศึกษา	ครู/บุคลากรทางการศึกษา	80คน/ปี
	โครงการส่งเสริมการวิจัย เพื่อพัฒนาการเรียนการสอน	ครู/บุคลากรทางการศึกษา	100คน/ปี
	โครงการประกันคุณภาพ การศึกษา	ครู/บุคลากรทางการศึกษา	100คน/ปี
	โครงการอบรมเชิงปฏิบัติการการใช้โปรแกรมงานทะเบียนวัดผล	ครู/บุคลากรทางการศึกษา	40คน/ปีจาก12 รร.
	โครงการส่งเสริมสนับสนุน และพัฒนากิจกรรมลูกเสือ เนตรนารี ยุวกาชาดและ ผู้บำเพ็ญประโยชน์	ครู/บุคลากรทางการศึกษา	80คน/ปี
	โครงการการบริหารจัดการ และการเรียนรู้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง	นักเรียน/ครู/บุคลากรทางการศึกษา	80คน/ปีจาก 12 รร.
	โครงการโรงเรียนปลอดบุหรี่	นักเรียน/ครู/บุคลากรทางการศึกษา	80คน/ปีจาก 12 รร.
	โครงการกิจกรรม 9 ส	นิเทศร.ในสังกัด	120คน/ปี
	โครงการพัฒนาระบบ เว็บไซต์ของโรงเรียนในสังกัด	ครู/บุคลากรทางการศึกษา	60คน/ปี
	โครงการนิเทศ ติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษา	ครู/บุคลากรทางการศึกษา	รร. 12 แห่ง
	โครงการคัดเลือกครูและบุคลากรทางการศึกษา ดีเด่น	ครู/บุคลากรทางการศึกษา	500คน/ปี
	โครงการจัดงานวันครู	นักเรียน/ครู/บุคลากรทางการศึกษา	50คน/ปี

ปี	โครงการพัฒนาทางการเรียนการสอน	กลุ่มเป้าหมาย	จำนวน
	โครงการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา	คณะกรรมการทำงาน ครู/ บุคลากรทางการศึกษา	80คน/ปี
	โครงการมหกรรมการจัดการศึกษาท้องถิ่น	นักเรียน/ครู/ บุคลากรทางการศึกษา/ผู้ปกครอง	1,000คน/ปี
	โครงการประชาสัมพันธ์ การรับนักเรียนเข้าศึกษาต่อ ในระดับชั้นมัธยมศึกษา ปีที่ 1 และปีที่ 4	นักเรียนเข้าศึกษาต่อ	2,500คน/ปี
2562	โครงการอนุรักษ์พันธุกรรมพืชอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี (อพ.สธ.)	เหมือนปี 2561	เหมือนปี 2561
	โครงการส่งเสริมสุขภาพนักเรียน (ปป ฉ3)		
	โครงการแข่งขันคนเก่งในโรงเรียนท้องถิ่น		
	โครงการส่งเสริมกิจกรรม วิทยาศาสตร์		
	โครงการส่งเสริมประชาธิปไตย ในสถานศึกษา		
	โครงการ To Be Number One		
	โครงการเข้าค่ายภาษาอังกฤษ (ปป ฉ3)		
	โครงการเข้าค่ายวิทยาศาสตร์-คณิตศาสตร์ (ปป ฉ3)		
	โครงการเข้าค่าย สังคมศึกษา-ภาษาไทย		
	โครงการเข้าค่าย วงโยธวาทิต		
	โครงการพัฒนาศักยภาพครู 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้		
	โครงการฝึกอบรมเพื่อ เสริมสร้างภาวะผู้นำในการ บริหารจัดการศึกษา		
	โครงการส่งเสริมการวิจัย เพื่อพัฒนาการเรียนการสอน		
	โครงการประกันคุณภาพ การศึกษา (ปป ฉ3)		
	โครงการอบรมเชิงปฏิบัติการการใช้โปรแกรมงานทะเบียนวัดผล		
	โครงการส่งเสริมสนับสนุน และพัฒนากิจกรรมลูกเสือ เนตรนารี ยุวกาชาดและ ผู้บำเพ็ญประโยชน์		
	โครงการบริหารจัดการ และการเรียนรู้ตามหลัก ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง		
	โครงการโรงเรียนปลอดบุหรี่		
	โครงการกิจกรรม 9 ส		
	โครงการพัฒนาระบบ เว็บไซต์ของโรงเรียนในสังกัด		
	โครงการนิเทศ ติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษา		
	โครงการคัดเลือกครูและ บุคลากรทางการศึกษา ดีเด่น		
	โครงการจัดงานวันครู		
	โครงการจัดทำแผนพัฒนา การศึกษา		
	โครงการมหกรรมการจัดการศึกษาท้องถิ่น		

ปี	โครงการพัฒนาทางการเรียนการสอน	กลุ่มเป้าหมาย	จำนวน
2563	โครงการอนุรักษ์พันธุกรรมพืชอันเนื่องมาจากพระราชดำริสมเด็จพระรัตนราชสุตาฯ สยามบรมราชกุมารี (อพ.สธ.)	เหมือนปี 2562	เหมือนปี 2562
	โครงการส่งเสริมสุขภาพ นักเรียน		
	โครงการส่งเสริม ประชาธิปไตยในสถานศึกษา		
	โครงการ To Be Number One		
	โครงการเข้าค่ายสังคมศึกษา-ภาษาไทย		
	โครงการเข้าค่ายวงโยธวาทิต		
	โครงการพัฒนาศักยภาพ ครู 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้		
	โครงการส่งเสริมสนับสนุน และพัฒนากิจกรรมลูกเสือเนตรนารี ยุวกาชาด และผู้นำเพื่อประโยชน์		
	โครงการการบริหารจัดการและการเรียนรู้ ตามหลักปรัชญา ของเศรษฐกิจพอเพียง		
	โครงการกิจกรรม 9 ส		
	โครงการพัฒนาระบบ เว็บไซต์ของโรงเรียนในสังกัด		
	โครงการคัดเลือกครู และบุคลากรทางการศึกษาดีเด่น		
	โครงการจัดงานวันครู		
	โครงการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา		
	โครงการมหกรรมการ จัดการศึกษาท้องถิ่น		
	โครงการเข้าค่ายศิลปะ		

ที่มา: องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี, 2561ข, น. 149-168

5.3.3 สิ่งก่อสร้าง วัสดุอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการเรียนการสอน

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทอย่างมากในการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียน เช่น ห้องปฏิบัติการคอมพิวเตอร์ ห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ ห้องปฏิบัติการทางฟิสิกส์ ห้องปฏิบัติการทางเคมี ห้องปฏิบัติการทางชีววิทยา ห้องสมุด ห้องปฏิบัติการทางคณิตศาสตร์ ห้องวิทยาศาสตร์ แส่นสนุก ห้องปฏิบัติการทางภาษาอังกฤษ ห้องมัลติมีเดีย ห้อง E-learning ห้องสืบค้น ห้อง IT ห้องปฏิบัติการ

ทางสังคม และศูนย์การเรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียง รถ 6 ล้อ สำหรับรับส่งนักเรียนทำกิจกรรมต่างๆ เป็นต้น (กุสุมา ดาวประสงค์, สัมภาษณ์, 2565, 22 มิถุนายน; สงวน แสงชาติ, สัมภาษณ์, 2565, 15 มิถุนายน; สุรพงษ์ ดั่งทอง, สัมภาษณ์, 2565, 8 มิถุนายน) ทั้งนี้พบว่า การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งผลให้ โรงเรียนทั้ง 3 โรงเรียนมีความพร้อมทางด้านสิ่งก่อสร้าง วัสดุอุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการ ศึกษาเป็นอย่างมาก (ตารางที่ 1.11) ความพร้อม ดังกล่าวสนับสนุนการเรียนรู้ของผู้เรียนซึ่งส่งผลต่อ การเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพในการเรียนการสอนหรือ การทำกิจกรรมต่างๆ ของนักเรียนในโรงเรียน

ตารางที่ 1.11 สิ่งอำนวยความสะดวกในโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี พ.ศ. 2563

สิ่งอำนวยความสะดวก	โรงเรียน		
	โรงเรียนบัวงามวิทยา	โรงเรียนน้ำขุ่นวิทยา	โรงเรียนพิบูลมังสาหาร
ห้องปฏิบัติการ(ห้อง)			
ห้องปฏิบัติการวิทยาศาสตร์	5	5	12
ห้องปฏิบัติการคอมพิวเตอร์	3	3	6
ห้องปฏิบัติการทางภาษา	1	2	6
ห้องปฏิบัติการทางคณิตศาสตร์	2	2	2
ห้องปฏิบัติการดนตรี-นาฏศิลป์	-	-	4
ห้องปฏิบัติการกลุ่มสาระเรียนรู้ภาษาไทย	-	-	1
ห้องปฏิบัติการสอนยืดหยุ่น/ยิมนาสติก	-	-	1
ห้องปฏิบัติการปฐมพยาบาล			1
รวม	11	12	33
ห้องสมุด	1	1	1
หอประชุม (หลัง)	2	1	3
คอมพิวเตอร์ (เครื่อง)	179	170	495
หนังสือ วารสาร ตำรา (เล่ม)	2,300	12,080	29,800
อาคารเรียน (หลัง)	4	4	10
อาคารประกอบ (หลัง)	4	4	7
สนามเด็กเล่น	0	1	0
สนามกีฬา	3	1	5
อาคารอเนกประสงค์	1	1	0
ห้องน้ำ/ห้องส้วม (หลัง)	6	3	5
อื่นๆ	0	0	4

ที่มา: โรงเรียนบัวงามวิทยา, 2565, น. 23-25, โรงเรียนน้ำขุ่นวิทยา, 2565, น. 23-29, โรงเรียนพิบูลมังสาหาร, 2565, น. 23-28

อย่างไรก็ตามปัจจุบันโรงเรียนไม่ต้องการการก่อสร้างขนาดใหญ่ เพราะมีสิ่งก่อสร้างพื้นฐานเต็มพื้นที่ แต่โรงเรียนยังมีความต้องการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสนับสนุนด้านสื่อ วัสดุ อุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกต่อการจัดการเรียนการสอนของทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ รวมทั้งห้องปฏิบัติการที่ทันสมัย หรือการซ่อมแซมบำรุงให้อยู่ในสภาพที่พร้อมใช้งาน

5.4 ด้านการบริหารทั่วไป

5.4.1 การมอบอำนาจในการบริหาร

อำนาจการตัดสินใจในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปของโรงเรียนมีความสำคัญเนื่องจากทำให้โรงเรียนมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการการเรียนการสอนของโรงเรียน จากการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการกระจายอำนาจด้านวิชาการ การบริหารงานบุคคลให้แก่โรงเรียน แต่ยังมีข้อจำกัดในการกระจายอำนาจในด้านงบประมาณและการบริหารงานทั่วไป กล่าวคือ 1) ด้านงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการมอบอำนาจแก่ผู้อำนวยการสถานศึกษาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของโรงเรียนจากเงินรายได้ของสถานศึกษา โดยผู้บริหารโรงเรียนสามารถอนุมัติสั่งจ่ายเงินไม่เกิน 500,000 บาท หากเกินวงเงินดังกล่าวเป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการอนุมัติซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นการดึงอำนาจการตัดสินใจทางงบประมาณไว้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งส่งผลต่อความคล่องตัวในการใช้งบประมาณของโรงเรียน เช่น การจัดซื้อหนังสือเรียนซึ่งวงเงินเกิน 500,000 บาท ทางโรงเรียนต้องทำหนังสือขออนุมัติจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องรอหนังสือสั่งการ ซึ่งขั้นตอนกระบวนการดังกล่าวสร้างความล่าช้าในการจัดซื้อ และอาจไม่ทันการณ์ เป็นต้น (กุสุมา ดาวประสงศ์, สัมภาษณ์, 2565, 22 มิถุนายน) ทั้งนี้หากต้องการการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ควรมอบอำนาจด้านงบประมาณให้ผู้อำนวยการสามารถตัดสินใจใช้งบประมาณตามรายได้ที่มีหรือตามศักยภาพของตนเพื่อให้โรงเรียนมีอำนาจในการ บริหารเบ็ดเสร็จ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพต่อการบริหารจัดการศึกษาและเกิดประโยชน์ต่อผู้เรียน 2) ด้านการบริหารงานทั่วไป การดำเนินกิจกรรมทางด้านการบริหารทั่วไปมีการรวบอำนาจบางอย่างไว้ที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้อนุมัติ เช่น การขออนุมัติใช้รถยนต์ส่วนตัวไปราชการหรือเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ทางด้านการศึกษา การรับรองหนังสือเงินเดือนของบุคลากรทางการศึกษาเพื่อใช้ทำธุรกรรมทางการเงิน การกู้ยืม เป็นต้น การรวมอำนาจดังกล่าวไว้ที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำให้บุคลากรทางการศึกษาเสียเวลาในการเดินทางเนื่องจากโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะกระจายตามอำเภอต่างๆ จึงต้องใช้เวลาโดยต้องลาราชการเพื่อการเดินทางไปติดต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้นหากกระจายอำนาจการตัดสินใจในการอนุมัติต่างๆ ให้ผู้อำนวยการศึกษาของโรงเรียนจะลดทอนภาระต่างๆ และเกิดความคล่องตัวแก่บุคลากรทางการศึกษา (กุสุมา ดาวประสงศ์, สัมภาษณ์, 2565, 22 มิถุนายน)

5.4.2 การแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภค

งานบริหารงานทั่วไปเป็นงานสนับสนุนส่งเสริมการปฏิบัติงานของโรงเรียนให้บรรลุเป้าหมายที่โรงเรียนกำหนด ทั้งนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีบทบาทโดยตรงในด้านการบริหารทั่วไป แต่มีบทบาทโดยอ้อมโดยการระดมทรัพยากรสนับสนุนด้านงานสาธารณูปโภคกล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายค่าไฟฟ้าทุกโรงเรียนในสังกัดในทุกๆ เดือน (ตารางที่ 1.12) เช่น โรงเรียนพิบูลมังสาหารมีรายจ่ายค่าไฟฟ้าเฉลี่ยต่อเดือนประมาณ 200,000 บาทต่อเดือน ใน 1 ปีมีค่าไฟฟ้าเฉลี่ย

2,400,000 บาท โรงเรียนน้ำขุนวิทยามีค่าใช้จ่ายไฟฟ้าเฉลี่ยประมาณ 960,000 บาทต่อปี โรงเรียนบัวงามวิทยา

มีค่าใช้จ่ายไฟฟ้าเฉลี่ยประมาณ 720,000 บาทต่อปี (ตารางที่ 1.12)

ตารางที่ 1.12 ค่าไฟฟ้ารายเดือน แยกรายโรงเรียน

โรงเรียน	ค่าไฟฟ้าเฉลี่ยต่อเดือน(บาท/เดือน)
โรงเรียนบัวงามวิทยา	60,000
โรงเรียนน้ำขุนวิทยา	80,000
โรงเรียนพิบูลมังสาหาร	200,000

การรับผิดชอบภาระค่าใช้จ่ายค่าไฟฟ้าจำนวนมากนี้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแทนโรงเรียนส่งผลให้โรงเรียนมีงบประมาณโดยเฉพาะงบเงินรายหัว (มัธยมศึกษาตอนต้น 3,500 บาทต่อหัวต่อปี, มัธยมศึกษาตอนปลาย 3,800 บาทต่อหัวต่อปี) ไปจัดกิจกรรมด้านอื่นๆ ได้มากยิ่งขึ้น เช่น การอบรมครู กิจกรรมทัศนศึกษา เป็นต้น ในขณะที่โรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องใช้เงินรายหัวเพื่อชำระค่าไฟฟ้า

5.4.3 ด้านการนิเทศและการติดตาม

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทในการนิเทศการจัดการเรียนรู้ การติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีเพื่อให้การจัดการเรียนการสอนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ การให้การสนับสนุนช่วยเหลือชี้แนะ เพื่อช่วยยกระดับประสิทธิภาพการศึกษาให้สูงขึ้น ทั้งนี้หน้าที่ดังกล่าวอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม โดยมีกลุ่มงานนิเทศติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาทำหน้าที่หลัก (วิภาพร อุบนิสากรม, สัมภาษณ์, 2565, 30 มิถุนายน) ทั้งนี้พบว่าการทำงานที่ในการนิเทศขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเน้นการตรวจเยี่ยม เพื่อสำรวจความต้องการพื้นฐานของโรงเรียน นักเรียน และผู้ปกครอง เพื่อให้

การช่วยเหลือ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทหลักในการตรวจสอบความต้องการขั้นพื้นฐาน แต่ยังมีบทบาทไม่มากในด้านการพัฒนาครูและด้านการจัดอบรมต่างๆ นอกจากนี้การนิเทศขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวนครั้งไม่มากนัก องค์การบริหารส่วนจังหวัดลงพื้นที่นิเทศเฉพาะช่วงการประเมินครูและการประเมินผู้อำนวยการโรงเรียน การประเมินกิจกรรม เช่น โครงการ 9 ส. ของอบจ. การตรวจสอบความพร้อมโรงเรียนภาคการศึกษาละหนึ่งครั้งเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเปิดภาคเรียน (กุสุมา ดาวประสงค์, สัมภาษณ์, 2565, 22 มิถุนายน) ทั้งนี้เหตุผลหนึ่งอาจเป็นเพราะที่ตั้งของโรงเรียนต่างๆ ที่อยู่ห่างไกลและกระจายไปตามอำเภอต่างๆ

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาสรุปได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีมีบทบาทหลักคือ “หนุนเสริม” การบริหารจัดการการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดในด้านนโยบายงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การกำกับดูแล กล่าวคือ

- 1) ด้านงบประมาณ โรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี รายได้ของโรงเรียนมี 2 ส่วนหลักคือ 1.รายได้ที่จัดหาเอง 2.รายได้ที่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งงบประมาณให้สถานศึกษาจากเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้พบว่ารายได้หลักของโรงเรียนคือรายได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และโรงเรียนได้รับเงินสนับสนุนจากเงินรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละ 35 ของงบประมาณการศึกษาที่จัดสรรไปยังโรงเรียนในสังกัด โดยเงินรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดสรรให้โรงเรียนเป็นการจัดสรรในโครงการก่อสร้างและวัสดุอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการเรียนการสอนเป็นหลัก ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 88 ของเงินที่จัดสรรให้โรงเรียนที่เป็นแหล่งเงินจากรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรงบประมาณในโครงการพัฒนาครูและนักเรียนเพียงร้อยละ 12 ของเงินที่จัดสรรให้โรงเรียนที่เป็นแหล่งเงินจากรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้พบว่าโรงเรียนที่ทำการศึกษาทั้ง 3 โรงเรียนนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรงบการก่อสร้างน้อยลงเนื่องจากในแต่ละปีที่ผ่านมามีการก่อสร้างจนกระทั่งเต็มพื้นที่

เงินอุดหนุนทำหน้าที่หลักในการพัฒนาการเรียนการสอนคือค่าจัดการเรียนการสอนหรือเรียกว่า “เงินรายหัว” โดยรัฐบาลจัดสรรให้ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 3,500 บาทต่อคนต่อปี และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 3,800 บาทต่อคนต่อปี ดังนั้นหากโรงเรียนมีนักเรียนจำนวนมากก็จะได้เปรียบในเชิงทรัพยากรคือมียอดรับจากเงินรายหัวจำนวนมากทำให้สามารถนำเงินส่วนนี้ไปพัฒนาครู นักเรียน และการเรียนการสอนได้มาก ทั้งนี้เพราะโครงการที่เกินศักยภาพเช่นการก่อสร้างต่างๆ และสิ่งอำนวยความสะดวกถูกสนับสนุนด้วยเงินรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงทำให้โรงเรียนมีงบประมาณจากเงินรายได้เงินรายหัวไปพัฒนาด้านอื่นๆ ได้

นอกจากนี้งบประมาณรายได้จากการจัดเก็บ

ค่าธรรมเนียมหรือค่าเทอมจากการจัดแผนการเรียนพิเศษของโรงเรียนเป็นปัจจัยเชิงงบประมาณอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งเสริมประสิทธิภาพของการเรียนการสอนกล่าวคือ ค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บเหล่านี้โรงเรียนนำไปพัฒนาผู้เรียนในแผนการเรียนพิเศษนั้นโดยตรง เช่น การจัดโครงการค่ายสำหรับนักเรียน โครงการติวทักษะทางวิชาการ การจ้างครูต่างชาติ เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้เป็นส่วนหนุนเสริมศักยภาพของผู้เรียนได้เป็นอย่างมาก ปัจจุบันพบว่าแผนการเรียนพิเศษหลายๆ แผนการเรียนได้รับการตอบรับจากผู้ปกครองและนักเรียนเป็นจำนวนมากซึ่งสะท้อนจากจำนวนผู้สมัครในแต่ละปีเพิ่มขึ้น

รูปแบบการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีมีหากเป็นโครงการทางด้านการก่อสร้างและวัสดุอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการเรียนการสอนจะมีลักษณะการจัดสรรแบบ “อยากได้ให้ขอมา” และ “การลงพื้นที่เพื่อรับทราบความต้องการ” องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดลำดับความสำคัญและกำหนดในแผนพัฒนาท้องถิ่น และจัดสรรงบประมาณตามข้อบัญญัติรายจ่ายประจำปีโดยโรงเรียนเป็นผู้ตรวจรับโครงการ ในขณะที่เดียวกันหากเป็นโครงการพัฒนาครูและนักเรียน องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นผู้คิดและดำเนินโครงการเอง โดยโรงเรียนทั้ง 12 โรงเรียนเป็นผู้เข้าร่วมกิจกรรมนั้นๆ ดังนั้นจากลักษณะการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 2 รูปแบบสะท้อนให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการจัดสรรแบบเงินแบบกำหนดวัตถุประสงค์การใช้เงินโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาเรียบร้อยแล้วไม่ว่าจะเป็นโครงการก่อสร้างและสนับสนุนสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการเรียนการสอนหรือโครงการอบรมพัฒนาครูและนักเรียน โดยไม่มีการจัดสรรงบประมาณที่มีลักษณะเป็นการเพิ่มรายได้ให้โรงเรียนโดยโรงเรียนสามารถมีอิสระในการนำเงินไปบริหารจัดการเองตามความต้องการของตน

นอกจากนี้การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษารองการบริหารส่วนจังหวัดมีความยืดหยุ่นสามารถตอบสนองความต้องการเร่งด่วนได้ทันกับสถานการณ์ คือ หากโรงเรียนมีความต้องการเร่งด่วน องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเพิ่มเติมเพื่อบรรจุโครงการเร่งด่วนและจัดสรรงบประมาณมาให้ นอกจากนี้หากสิ้นปีงบประมาณองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีงบประมาณเหลือก็สามารถจัดสรรงบประมาณในโครงการต่างๆ เพิ่มขึ้นได้อีก

2) ด้านบุคลากรทางการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทในการหนุนเสริมด้านบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดแต่มีบทบาทน้อยกว่าภาคส่วนอื่นๆ กล่าวคือ ข้าราชการครูหรือพนักงานครูทุกคนจ้างด้วยงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการทั้งหมด พนักงานจ้างปฏิบัติหน้าที่สอนและพนักงานฝ่ายสนับสนุนการสอนว่าจ้างด้วยเงินรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเงินรายได้ของโรงเรียน โรงเรียนทั้งสามแห่งใช้งบรายได้ของตนเองในการจัดหาบุคลากรทางการศึกษามากกว่าเงินรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยจำนวนบุคลากรที่ว่าจ้างด้วยเงินรายได้ของโรงเรียนมีมากกว่าว่าจ้างด้วยเงินรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 เท่า ทั้งนี้การหนุนเสริมการจัดหาอัตรากำลังคนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นส่วนช่วยใช้อัตรารัฐครูต่อนักเรียนของโรงเรียนทั้งสามแห่งเป็นไปตามเกณฑ์คือนักเรียน 20 คนต่อครู 1 คน และทำให้มีครูครบทุกวิชาเอก ส่งผลให้การเรียนการสอนมีคุณภาพมากขึ้น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสร้างแรงจูงใจในการทำงานของบุคลากรทางการศึกษาเพื่อให้นักศึกษามีความกระตือรือร้น ความอดทน ความพยายามและใช้ความรู้ความสามารถให้เป็นประโยชน์ต่องานโดยจัด “ระบบโบนัส” ให้แก่บุคลากรทางการศึกษาในทุกๆ ปี หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ผลการประเมิน

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติราชการเพื่อขอรับเงินรางวัลประจำปีตามเกณฑ์ที่กำหนดคือ ดีเด่น ซึ่งบุคลากรที่ปฏิบัติงานในส่วนของการบริหารส่วนจังหวัดรวมทั้งบุคลากรทางการศึกษาจะได้รับเงินโบนัสด้วย

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทอย่างมากในการส่งเสริมความก้าวหน้าในอาชีพในการเลื่อนวิทยฐานะที่สูงขึ้นของบุคลากรทางการศึกษา ทั้งนี้การเลื่อนวิทยฐานะเป็นการส่งเสริมให้ครูมีการสั่งสมความชำนาญและมีความเชี่ยวชาญในการจัดการเรียนการสอน องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีวิธีในการส่งเสริมการเลื่อนวิทยฐานะดังนี้ ก. การจัดทำแผนในการพัฒนาการเลื่อนวิทยฐานะ ข. การจัดทำโครงการอบรมและจัดหาอาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อการเลื่อนวิทยฐานะของครูที่มีคุณสมบัติพร้อมสำหรับการยื่นวิทยฐานะ ค. การจัดโครงการอบรมเยี่ยมยาสำหรับผู้ขอรับการประเมินแล้วไม่ผ่าน เป็นต้น การส่งเสริมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งผลให้ครูมีความก้าวหน้าในอาชีพอย่างรวดเร็ว โดยในปัจจุบันครูจากทั้ง 3 โรงเรียนมีครูที่ได้วิทยฐานะระดับครูเชี่ยวชาญ 14 คน

โรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีระบบการบริหารงานบุคคลมีสายการบังคับบัญชาที่สั่นขึ้นเนื่องจากลดขั้นตอนในชั้นกระทรวงศึกษาธิการ กรมและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้การดำเนินการต่างๆ มีความคล่องตัว เช่น การโอนย้าย หากโรงเรียนพิจารณาเรื่องการโอนย้ายและองค์การบริหารส่วนจังหวัดอนุมัติรับการโอนย้ายนั้น ผู้ขอโอนย้ายสามารถโอนย้ายได้เลย ทั้งนี้โรงเรียนและองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้รับเลือกการโอนย้ายเอง ปัจจุบันพบว่าโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีมีครูซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นมากกว่าร้อยละ 30 ของครูทั้งหมด ซึ่งลักษณะดังกล่าวส่งผลต่อการพัฒนาการศึกษาของท้องถิ่นเนื่องจากครูเข้าใจบริบทของพื้นที่และอยู่ยาว ทำให้

สามารถขับเคลื่อนการศึกษาได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

3) ด้านวิชาการ กิจกรรมด้านหลักสูตรนั้นพบว่า โรงเรียนเป็นผู้มีบทบาทหลักในการดำเนินการเองทั้งหมด โดยการจัดทำหลักสูตรตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษา ขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 (ปรับปรุง พ.ศ. 2560) และทำงานร่วมกันกับชุมชนและหน่วยงานต่างๆ ในการพัฒนาแผนการเรียนพิเศษเพื่อตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของผู้เรียน ปัจจุบันทั้ง 3 โรงเรียนมีแผนการเรียนพิเศษทั้งแบบเก็บค่าธรรมเนียมและไม่เก็บค่าธรรมเนียม ซึ่งแต่ละโรงเรียนจัดแผนโรงเรียน ตามลักษณะบริบทพื้นที่ของตนโดย เช่น การมุ่งเน้น เชิงวิชาการ การมุ่งเน้นเชิงอาชีพ การมุ่งเน้นเชิงทักษะ เช่น กีฬาและดนตรี เป็นต้น นอกจากนี้โรงเรียนที่ทั้ง 3 แห่งเป็นโรงเรียนประจำอำเภอและประจำตำบลและ ทำการเรียนการสอนมาอย่างยาวนานจึงสามารถสั่งสม ความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์จึงทำให้ การพัฒนาหลักสูตรมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ด้านกิจกรรมส่งเสริมการเรียนการสอน องค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนจัดกิจกรรมส่งเสริม การเรียนการสอนที่แตกต่างกัน โดยกิจกรรมส่งเสริม การเรียนการสอนที่คิดและดำเนินการโดยองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดจะมีลักษณะเน้นการพัฒนาทักษะชีวิต คุณธรรม จริยธรรม สุขภาพร่างกาย การสร้างประสบการณ์ ชีวิตแก่นักเรียนเป็นหลัก เป็นต้น ลักษณะการจัด กิจกรรมการเรียนส่งเสริมการเรียนการสอนเป็นลักษณะ การจัดทำกิจกรรมร่วมกันทั้ง 12 โรงเรียนไม่เน้นการจัด กิจกรรมเฉพาะโรงเรียน โดยนักเรียน ครู หรือบุคลากร ทางการศึกษาของโรงเรียนแต่ละโรงเรียนเข้าร่วม ตามลักษณะที่แต่ละโครงการกำหนด จำนวนตาม สัดส่วนโควตาของแต่ละโรงเรียน ทั้งนี้กิจกรรมที่จัดโดย องค์การบริหารส่วนจังหวัดมักเป็นโครงการขนาดใหญ่ มีจำนวนผู้เข้าร่วมมาก ในขณะที่กิจกรรมส่งเสริม การเรียนการสอนที่จัดทำโดยโรงเรียนมักเป็นกิจกรรม

เน้นทักษะทางด้านวิชาการของผู้เรียน ซึ่งการจัด โครงการของโรงเรียนพัฒนานักเรียนหรือการเรียน การสอนได้เฉพาะกลุ่ม และขนาดผู้เข้าร่วมมีจำนวน จำกัด

การก่อสร้างและวัสดุอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวก ในด้านการเรียนการสอน องค์การบริหารส่วนจังหวัด อุบลราชธานีมีบทบาทอย่างมาในการสนับสนุน สิ่งก่อสร้างและวัสดุอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวก ในด้านการเรียนการสอน เนื่องจากการจัดสรร เงินอุดหนุนของรัฐบาลมีจำนวนโรงเรียนที่มีความ ประสงค์ต้องการก่อสร้างและจัดหาวัสดุอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวกในด้านการเรียนการสอนจำนวน มากจึงทำให้ในแต่ละปีได้รับการจัดสรรที่น้อยนำไปสู่ ภาวะความขาดแคลนหรือความไม่เพียงพอของก่อสร้าง และวัสดุอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกในด้านการ เรียนการสอน ดังนั้นเมื่อมีการถ่ายโอนมาสังกัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วโรงเรียนได้รับการจัดสรร ตามความต้องการในทุกๆ ปี และการจัดสรรเพียง 12 โรงเรียนจึงทำให้การจัดสรรนั้นมีความทั่วถึง การจัดสรรก่อสร้างและวัสดุอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวก ในด้านการเรียนการสอนส่งผลให้โรงเรียนมีความ พร้อมในด้านการจัดการเรียนการสอน ซึ่งความพร้อม เหล่านี้หนุนเสริมให้การเรียนรู้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเป็นปัจจัยที่ผู้ปกครองสามารถมองเห็นและจับต้อง ได้จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งบุตรหลานเข้าเรียน อย่างไร ก็ตามเมื่อระยะเวลาผ่านไปความต้องการก่อสร้างและ จัดหาวัสดุอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกในด้านการ เรียนการสอนของโรงเรียนอาจน้อยลง หรือ ปรับเปลี่ยนรูปแบบไป เนื่องจากในแต่ละปีได้รับการจัดสรร จากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาตลอดจึงการสั่งสม จำนวนจนกระทั่งเต็มพื้นที่ของโรงเรียน แต่ทั้งนี้ความ ต้องการอาจเปลี่ยนรูปแบบไปเช่น เป็นความต้องการ ด้านการซ่อมแซม การปรับปรุงให้ทันสมัย เป็นต้น

4) ด้านการบริหารทั่วไป องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีการกระจายอำนาจให้โรงเรียนในด้านการตัดสินใจทาง ด้านวิชาการ และการบริหารบุคคลทางการศึกษา แต่ ทั้งนี้ยังมีข้อจำกัดในด้านการมอบอำนาจด้านงบประมาณ และการบริหารทั่วไปซึ่งส่งผลต่อความคล่องตัวใน การจัดการเรียนการสอนของโรงเรียน กล่าวคือ

- 1) ด้านงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีการมอบอำนาจแก่ผู้บริหารโรงเรียนสามารถอนุมัติ สั่งจ่ายเงินไม่เกิน 500,000 บาท หากเกินวงเงินดังกล่าว เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการ อนุมัติซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นการดึงอำนาจการตัดสินใจ ทางงบประมาณไว้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งส่งผล ต่อความคล่องตัวในการใช้งบประมาณของโรงเรียน
- 2) ด้านการบริหารงานทั่วไป การดำเนินกิจกรรมทาง ด้านการบริหารทั่วไปมีการรวบอำนาจบางอย่างไว้ที่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้อนุมัติ เช่น การขออนุมัติใช้รถยนต์ส่วนตัวไปราชการหรือเข้าร่วม กิจกรรมต่างๆ ทางด้านการศึกษา การรับรองหนังสือ เงินเดือนของบุคลากรทางการศึกษาเพื่อใช้ทำธุรกรรม ทางการเงิน การกู้ยืม เป็นต้น ดังนั้นหากองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดมีกระจายอำนาจการตัดสินใจในการอนุมัติ ต่างๆ ให้ผู้อำนวยการศึกษาของโรงเรียนจะลดทอนภาระ ต่างๆ และเกิดความคล่องตัวแก่บุคลากรทางการศึกษา

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทในการนิเทศ การจัดการเรียนรู้ การติดตามและประเมินผลการจัดการ ศึกษาของโรงเรียนในสังกัดเพื่อให้การจัดการเรียน การสอนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ การให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ ชี้แนะ เพื่อช่วยยกระดับประสิทธิภาพ การศึกษาให้สูงขึ้น โดยกลุ่มงานนิเทศ ติดตามและ ประเมินผลการจัดการศึกษาทำหน้าที่ดังกล่าว ทั้งนี้ พบว่าการนิเทศขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเน้น การตรวจเยี่ยม เพื่อสำรวจความต้องการพื้นฐานของ โรงเรียน นักเรียน และผู้ปกครอง เพื่อให้การช่วยเหลือ แต่ยังมีบทบาทไม่มากในด้านการพัฒนาครูและด้าน

การจัดอบรมต่างๆ นอกจากนี้การนิเทศขององค์การ บริหารส่วนจังหวัดมีจำนวนครั้งไม่มากนัก เหตุผลหนึ่ง อาจเป็นเพราะที่ตั้งของโรงเรียนต่างๆ ที่อยู่ห่างไกลและ กระจายไปตามอำเภอต่างๆ

นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาท โดยอ้อมโดยการระดมทรัพยากรสนับสนุนด้านงาน สาธารณูปโภคกล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด สนับสนุนงบประมาณรายจ่ายค่าไฟฟ้าทุกโรงเรียน ในสังกัดในทุกๆ เดือนการรับผิดชอบภาระค่าใช้จ่าย ค่าไฟฟ้าจำนวนมากนี้ส่งผลให้โรงเรียนมีงบประมาณ โดยเฉพาะงบเงินรายหัวไปจัดกิจกรรมด้านอื่นๆ ได้ มากยิ่งขึ้น เช่น การอบรมครู กิจกรรมทัศนศึกษา เป็นต้น

จากการศึกษาสรุปได้ว่าความสำเร็จด้าน ประสิทธิภาพการจัดการเรียนการสอนของทั้ง 3 โรงเรียน เกิดจากการบริหารจัดการของโรงเรียนเป็นหลักและ หนุนเสริมด้านการเรียนการสอนโดยองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด โดย 1) โรงเรียนเป็นผู้ดำเนินการหลักใน ด้านวิชาการ การเรียนการสอน การพัฒนาบุคลากร การพัฒนานักเรียน 2) การจัดการหลักสูตรที่ตอบสนอง ความต้องการของนักเรียนทั้งกลุ่มความเป็นเลิศ กลุ่มด้านทักษะชีวิต กลุ่มด้านวิชาการ 3) การสร้าง แผนการเรียนพิเศษหรือห้องเรียนพิเศษเพื่อตอบสนอง ความต้องการของนักเรียนเป็นพัฒนาทักษะเฉพาะทาง แก่ผู้เรียนได้ การเก็บค่าเทอมหรือค่าธรรมเนียม การศึกษาในห้องเรียนพิเศษยังหนุนเสริมประสิทธิภาพ การศึกษาเนื่องจากรายได้ที่จัดเก็บได้จะถูกนำมาใช้ใน การพัฒนาเฉพาะผู้เรียนในแผนการเรียนหรือห้องพิเศษ

4) การเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ทำให้มีเงินอุดหนุน ทั่วไปรายหัวมากซึ่งทำให้ได้เปรียบในการใช้ทรัพยากร มากกว่าโรงเรียนที่มีนักเรียนจำนวนน้อย เนื่องจาก เงินอุดหนุนทั่วไปรายหัวของรัฐบาลมีการจัดสรรในอัตรา เดียวกันทุกโรงเรียน 5) การเป็นโรงเรียนเก่าแก่เนื่องจาก มีการก่อตั้งมาอย่างยาวนานและเป็นโรงเรียนประจำ

อำเภอหรือโรงเรียนประจำตำบล ประกอบกับการขนาดของโรงเรียนที่มีโรงเรียนขนาดกลางถึงใหญ่พิเศษส่งผลให้มีความพร้อมด้านบุคลากร ความศรัทธาของชุมชน ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทในการหนุนเสริมคือ

1) การจัดสรรงบประมาณสำหรับการก่อสร้างและวัสดุอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการเรียนการสอน ค่าสาธารณูปโภคด้านค่าใช้จ่ายไฟฟ้ารายเดือน 2) การจัดหาอัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษาเพิ่มเติม และการส่งเสริมความก้าวหน้าในอาชีพ รวมทั้งการจัดระบบแรงจูงในการทำงาน 3) ระบบนิเทศและการจัดอบรมโครงการพัฒนาครูและผู้เรียนโดยเน้นทักษะการใช้ชีวิตเป็นหลัก 4) ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกเลือกตั้งเข้ามาทำงานตามวาระ วิสัยทัศน์ของผู้บริหารซึ่งส่งผลต่อการกระจายอำนาจทางการศึกษา ความต่อเนื่องของนโยบายการศึกษา การเปิดโอกาสให้บุคลากรนำเสนอความคิดเห็นต่างๆ ที่นำไปสู่การพัฒนาการบริหารจัดการศึกษา

ข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การสร้างประสิทธิภาพในการบริหารจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีดังนี้ 1) การพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา โดยการจัดสรรงบประมาณนอกจากใช้ระบบในปัจจุบันคือแจ้งความจำเป็นและจัดสรรตามความต้องการของโรงเรียนแล้ว การจัดสรรงบประมาณควรจัดระบบการจัดทำแผนการใช้เงินร่วมกันระหว่างโรงเรียนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยกำหนดเป้าหมายหรือเข็มมุ่งทางการศึกษาที่ชัดเจน โดยเป้าหมายหรือเข็มมุ่งนั้นเป็นตัวนำไปสู่แผนการใช้งบประมาณนอกจากกิจกรรมปกติ (routine) ของโรงเรียน เมื่อได้แผนร่วมกันแล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดนำแผนไปสู่การอนุมัติงบประมาณ หากเป็นกรณีฉุกเฉินก็ดำเนินการตามกระบวนการปรับปรุงแผนพัฒนาท้องถิ่นซึ่งเป็นระบบที่ยืดหยุ่นและรองรับการใช้งบประมาณในลักษณะดังกล่าวไว้แล้ว

2) เพื่อสร้างประสิทธิภาพทางการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนต้องทำงานร่วมกัน เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดรู้ความต้องการทางสังคมบริบทต่างๆ ของสังคมแต่ไม่มีความเชี่ยวชาญทางด้านการศึกษา ดังนั้นจึงต้องมีการปรึกษาหารือร่วมกันเพื่อกำหนดเป้าหมายหรือเข็มมุ่ง และการวางแผนร่วมกันเพื่อนำไปสู่ด้านการวางแผนกำลังคน กำลังงบประมาณ การดำเนินกิจกรรมต่างๆ เป็นต้น 3) การพัฒนาบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในด้านการพัฒนาทักษะชีวิตของผู้เรียน เนื่องจากทักษะที่จำเป็นสำหรับผู้เรียนไม่ใช่ทักษะทางวิชาการเพียงอย่างเดียวแต่ยังต้องการทักษะชีวิตด้วย ทั้งนี้เนื่องจากโรงเรียนเป็นผู้มีบทบาทหลักทางด้านการเพิ่มทักษะทางวิชาการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรมีบทบาทในการเพิ่มทักษะชีวิต โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับโรงเรียนและชุมชนในการวิเคราะห์ถึงทักษะชีวิตที่ผู้เรียนในแต่ละพื้นที่ต้องการตามสภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่ ซึ่งโครงการทักษะชีวิตที่จัดทำเป็นโครงการเฉพาะพื้นที่ เช่น หากพื้นที่นั้นมีหนองน้ำมาก ดินแม่น้ำล้นารมมาก โครงการทักษะชีวิตจะเน้นทักษะการว่ายน้ำ ทักษะการช่วยชีวิตเบื้องต้น เป็นต้น โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำงานประสานกับโรงเรียนในการนำนักเรียนไปปฏิบัติจริงเพื่อเพิ่มทักษะนั้นๆ ซึ่งกิจกรรมในลักษณะดังกล่าวองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะเจ้าของพื้นที่สามารถหนุนเสริมได้เป็นอย่างดี 4) การพัฒนารูปแบบและความเชี่ยวชาญในการนิเทศเพื่อให้การนิเทศบรรลุหน้าที่ในการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบและประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดให้ได้มาตรฐานและมีคุณภาพสูง เพื่อให้การจัดการเรียนการสอนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ การให้การสนับสนุนช่วยเหลือ ชี้แนะ เพื่อช่วยยกระดับประสิทธิภาพการศึกษาให้สูงขึ้น ทั้งนี้หากผู้นิเทศมีความเชี่ยวชาญ เข้าใจในการบริหารงานการศึกษา การประสานงาน การศึกษา และมองการพัฒนาในโรงเรียนได้ ซึ่งส่งผลต่อมิติการพัฒนาประสิทธิภาพในการศึกษา

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กานต์ กัลป์ตินันท์. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี. (2565, 2 มีนาคม). สัมภาษณ์.
- กุสุมา ดาวประสงค์. ผู้อำนวยการโรงเรียนบัวงามวิทยา โรงเรียนบัวงามวิทยา. (2565, 22 มิถุนายน). สัมภาษณ์.
- บัณฑิตา วงศ์งาม. ผู้อำนวยการส่วนส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี. (2565, 2 มีนาคม). สัมภาษณ์.
- โรงเรียนแก้งเหนื่อพิทยาคม. (2562). รายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา (Self-Assessment Report : SAR) ปีการศึกษา 2562. อุบลราชธานี: โรงเรียนแก้งเหนื่อพิทยาคม.
- _____. (2563). รายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา (Self-Assessment Report : SAR) ปีการศึกษา 2563. อุบลราชธานี: โรงเรียนแก้งเหนื่อพิทยาคม.
- โรงเรียนนาคำวิทยา. (2562). รายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา (Self-Assessment Report : SAR) ปีการศึกษา 2562. อุบลราชธานี: โรงเรียนนาคำวิทยา.
- _____. (2563). รายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา (Self-Assessment Report : SAR) ปีการศึกษา 2563. อุบลราชธานี: โรงเรียนนาคำวิทยา.
- โรงเรียนนาสะไมพิทยาคม. (2562). รายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา (Self-Assessment Report : SAR) ปีการศึกษา 2562. อุบลราชธานี: โรงเรียนนาสะไมพิทยาคม.
- _____. (2563). รายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา (Self-Assessment Report : SAR) ปีการศึกษา 2563. อุบลราชธานี: โรงเรียนนาสะไมพิทยาคม.
- โรงเรียนน้ำขุ่นวิทยา. (2562). รายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา (Self-Assessment Report : SAR) ปีการศึกษา 2562. อุบลราชธานี: โรงเรียนน้ำขุ่นวิทยา.
- _____. (2563). รายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา (Self-Assessment Report : SAR) ปีการศึกษา 2563. อุบลราชธานี: โรงเรียนน้ำขุ่นวิทยา.
- _____. (2565). แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565. อุบลราชธานี: โรงเรียนน้ำขุ่นวิทยา.
- โรงเรียนโนนกลางวิทยาคม. (2562). รายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา (Self-Assessment Report : SAR) ปีการศึกษา 2562. อุบลราชธานี: โรงเรียนโนนกลางวิทยาคม.
- _____. (2563). รายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา (Self-Assessment Report : SAR) ปีการศึกษา 2563. อุบลราชธานี: โรงเรียนโนนกลางวิทยาคม.
- โรงเรียนบัวงามวิทยา. (2562). รายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา (Self-Assessment Report : SAR) ปีการศึกษา 2562. อุบลราชธานี: โรงเรียนบัวงามวิทยา.
- _____. (2563). รายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา (Self-Assessment Report : SAR) ปีการศึกษา 2563. อุบลราชธานี: โรงเรียนบัวงามวิทยา.

- _____. (2565). แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565. อุบลราชธานี: โรงเรียนบัวงามวิทยา.
- โรงเรียนเบ็ญที่ตุเมน 2 ช่องเม็ก. (2562). รายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา (Self-Assessment Report : SAR) ปีการศึกษา 2562. อุบลราชธานี: โรงเรียนเบ็ญที่ตุเมน2 ช่องเม็ก.
- _____. (2563). รายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา (Self-Assessment Report : SAR) ปีการศึกษา 2563. อุบลราชธานี: โรงเรียนเบ็ญที่ตุเมน2 ช่องเม็ก.
- โรงเรียนพิบูลมังสาหาร. (2562). รายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา (Self-Assessment Report : SAR) ปีการศึกษา 2562. อุบลราชธานี: โรงเรียนพิบูลมังสาหาร.
- _____. (2563). รายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา (Self-Assessment Report : SAR) ปีการศึกษา 2563. อุบลราชธานี: โรงเรียนพิบูลมังสาหาร.
- _____. (2565). แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565. อุบลราชธานี: โรงเรียนพิบูลมังสาหาร.
- โรงเรียนไร่ไธ้ประชาคม. (2562). รายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา (Self-Assessment Report : SAR) ปีการศึกษา 2562. อุบลราชธานี: โรงเรียนไร่ไธ้ประชาคม.
- _____. (2563). รายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา (Self-Assessment Report : SAR) ปีการศึกษา 2563. อุบลราชธานี: โรงเรียนไร่ไธ้ประชาคม.
- โรงเรียนหนองบัวฮีวิทยาคม. (2562). รายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา (Self-Assessment Report : SAR) ปีการศึกษา 2562. อุบลราชธานี: โรงเรียนหนองบัวฮีวิทยาคม.
- _____. (2563). รายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา (Self-Assessment Report : SAR) ปีการศึกษา 2563. อุบลราชธานี: โรงเรียนหนองบัวฮีวิทยาคม.
- โรงเรียนห้วยข้าพิทยาคม. (2562). รายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา (Self-Assessment Report : SAR) ปีการศึกษา 2562. อุบลราชธานี: โรงเรียนห้วยข้าพิทยาคม.
- _____. (2563). รายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา (Self-Assessment Report : SAR) ปีการศึกษา 2563. อุบลราชธานี: โรงเรียนห้วยข้าพิทยาคม.
- โรงเรียนเหล่างามพิทยาคม. (2562). รายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา (Self-Assessment Report : SAR) ปีการศึกษา 2562. อุบลราชธานี: โรงเรียนเหล่างามพิทยาคม.
- _____. (2563). รายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา (Self-Assessment Report : SAR) ปีการศึกษา 2563. อุบลราชธานี: โรงเรียนเหล่างามพิทยาคม.
- วิภากร อุปนิสกร. หัวหน้ากลุ่มนิเทศติดตามและประเมินผล องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี. (2565, 30 มิถุนายน). สัมภาษณ์.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2562ก). องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “คานจัด” ของการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำใน ศตวรรษที่ 21. ใน อรทัย ก๊กผล, ธนิษฐา สุขวัตนะ และพงศ์ปริดา ลิ้มวัฒนะกุล (บรรณาธิการ), Guidebook องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการขับเคลื่อนการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ (น.17). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

- วุฒิสาร ตันไชย. (2562ข). Opportunity Learning. ใน สถาบันพระปกเกล้า, *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการขับเคลื่อนการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ* (น. 21). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สงวน แสงชาติ. ผู้อำนวยการโรงเรียนพิบูลมังสาหาร โรงเรียนพิบูลมังสาหาร. (2565, 15 มิถุนายน). สัมภาษณ์.
- สุรพงษ์ ตัวทอง. ผู้อำนวยการโรงเรียนน้ำขุนวิทยา โรงเรียนน้ำขุนวิทยา. (2565, 8 มิถุนายน). สัมภาษณ์.
- สุรพล สืบพรหม. ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี. (2565, 29 มิถุนายน). สัมภาษณ์.
- องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี. (2561ก). *รายงานโครงการที่อนุมัติงบประมาณปี 2561 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี. (เอกสารรายงานโครงการ)*. อุบลราชธานี: องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี.
- _____. (2561ข). *แผนพัฒนาท้องถิ่น (พ.ศ. 2561-2565)*. อุบลราชธานี: สำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี.
- _____. (2562). *รายงานโครงการที่อนุมัติงบประมาณปี 2562 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี. (เอกสารรายงานโครงการ)*. อุบลราชธานี: องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี.
- _____. (2563). *รายงานโครงการที่อนุมัติงบประมาณปี 2563 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี. (เอกสารรายงานโครงการ)*. อุบลราชธานี: องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี.
- _____. (2564ก). *รายงานจำนวนนักเรียนโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2564. (เอกสารสรุปรายงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี)*. อุบลราชธานี: องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี.
- _____. (2564ข). *รายงานผลการทดสอบทางการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน (O-NET) ปีการศึกษา 2564*. อุบลราชธานี: สำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี.

ภาษาอังกฤษ

- Glover, D. & Levačić, R. (2020). *Educational Resource Management: An International Perspective*. (2nd ed.). (p.17-27). London: UCL Press.

พรรคอนาคตใหม่กับไพรมารีโหวต: กรณีการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ ในการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562*

Future Forward Party and Primary Vote: The Candidate Selection for Member of the House of Representatives in Chiang Mai on 24 March, 2019 General Election

กฤษฎากรณ์ สันโดษ**

Kritsadakorn Sandote***

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์คือ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการที่พรรคอนาคตใหม่นำเอาไพรมารีโหวต (Primary vote) มาใช้ในการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ ในการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 โดยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวน 17 คน ผลการศึกษาพบว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ได้กำหนดแนวทางให้พรรคการเมืองต้องนำเอาระบบการเลือกตั้งขั้นต้นหรือไพรมารีโหวตมาใช้ในการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรก แต่แนวทางดังกล่าวกลับได้รับการยกเว้นตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 13/2561 โดยพรรคอนาคตใหม่เป็นพรรคการเมืองเดียวที่ยังคงนำเอาระบบไพรมารีโหวตแบบปิดมาใช้ในการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในรูปแบบออนไลน์ ทั้งนี้ อำนาจในการตัดสินใจสุดท้ายหรือ “การเคาะ” การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งกลับเป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรค

บทความนี้

Received

3 ตุลาคม 2565

Revised

8 พฤศจิกายน 2565

Accepted

14 พฤศจิกายน 2565

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง พรรคอนาคตใหม่กับระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ ในการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

** นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

*** Student in Master of Political Science, Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University

คำสำคัญ พรรคการเมือง, พรรคอนาคตใหม่, ไพรมารีโหวต, การคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, การเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562

Abstract

This research aims to study and analyze problems including obstacles arising from the Future Forward Party's adoption of the primary vote to select candidates for Chiang Mai's member of the House of Representatives on 24 March, 2019 general election. The research uses qualitative research based on 17 key informant interviews. The results revealed that although the Organic Act on Political Parties B.E. 2560 (2017) provided guidelines for political parties to adopt the primary vote in selecting candidates for member of the House of Representatives for the first time. However, the guidelines are exempted according to the Order No. 13/2561 of the Head of the National Council for Peace and Order. Yet, the Future Forward Party is the only political party that continues to utilize a closed primary vote in its online selection of candidates for the constituency election. Eventually, the power to make the final decision, or "knock," to nominate a candidate for election, is of the party's executive committee.

Keywords: Political parties, Future Forward Party, Primary Vote, Selection of Candidates for the House of Representatives, 24 March, 2019 general election

1. บทนำ

กลไกหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมคือ การสร้างความเข้มแข็งของประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) ซึ่งการได้มาซึ่งประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนที่เป็นตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้ง ดังนั้นพรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สามารถเป็นตัวแทนของประชาชนได้อย่างแท้จริง โดยประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีความโดดเด่น และถือเป็นต้นกำเนิดของระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งขั้นต้น หรือไพร่มาตีโหวต ซึ่งระบบไพร่มาตีโหวตถูกออกแบบและนำมาใช้ในการสรรหาและคัดเลือกผู้เสนอตัวลงสมัครเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองเพื่อลงชิงตำแหน่งต่างๆ ในการเลือกตั้งทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งประธานาธิบดี การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และการเลือกตั้งระดับมลรัฐ ทั้งเลือกตั้งสมาชิกสภาของมลรัฐ การเลือกตั้งผู้ว่าการมลรัฐ ตลอดจนการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น (มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, 2555, น. 95)

สำหรับกรณีของประเทศไทย ระบบการเลือกตั้งขั้นต้นอันเป็นแนวทางที่กำหนดให้พรรคการเมืองนำไปใช้ ในกระบวนการคัดสรรบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ถูกบรรจุเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 โดยเฉพาะในมาตรา 38 และมาตรา 39 แต่การบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว กลับปรากฏช่องว่างในทางปฏิบัติกล่าวคือ พรรคการเมืองยังคงมีอิสระในการพิจารณาและตัดสินใจในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคโดยไม่จำเป็นต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคหรือประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดสรร หากแต่เป็นการคัดสรรและตัดสินใจโดยผู้นำพรรคการเมืองและคณะกรรมการ

บริหารพรรค จากปัญหาที่กล่าวมาได้ถูกแก้ไขโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 45 ได้บัญญัติไว้ว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิธิต่างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระ ไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง” (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 45)

เพื่อบรรลุมุ่งหมายตามบทบัญญัติมาตรา 45 ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 จึงเป็นที่มาของการจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 กล่าวคือ ก่อนการเลือกตั้งทั่วไป ทุกพรรคการเมืองต้องจัดให้มีการเลือกตั้งขั้นต้น หรือไพร่มาตีโหวต (Primary Vote) เพื่อคัดสรรและเลือกบุคคลเพื่อเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งทั่วไปที่จัดให้มีขึ้น แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าพรรคการเมืองที่เข้าร่วมแข่งขันในการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 มิได้นำเอาระบบไพร่มาตีโหวตมาใช้ในการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้ง จากการค้นคว้าพบว่าเกิดจากความไม่พร้อมของพรรคการเมืองไทยที่ไม่ให้ความสำคัญกับบทบาทของสาขาพรรคในด้านหนึ่งอาจเป็นผลมาจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายประจำในการดำเนินกิจกรรม

ทางการเมืองและค่าตอบแทนบุคลากรประจำในสาขา จึงทำให้การทำงานในเชิงพื้นที่ของพรรคการเมือง ขาดความต่อเนื่อง อีกทั้งการขยายฐานสมาชิกและการ จัดทำระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับสมาชิกพรรคการเมือง เป็นไปอย่างจำกัดและไม่เป็นระบบ ในขณะที่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ที่กำหนดข้อบัญญัติ ที่เคร่งครัดต่อการหาจำนวนสมาชิกพรรคและการสร้าง สาขาพรรคหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด อันเป็นอุปสรรคต่อพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีสมาชิก พรรคจำนวนน้อย

จากสภาพปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวจึงนำไปสู่ การยกเว้นการนำเอาไพรมารีโหวตมาปฏิบัติใช้ ในกระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบ แห่งชาติ ที่13/2561 เรื่อง การพิจารณาส่งผู้สมัคร รับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต เลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง หากแต่ พรรคอนาคตใหม่เป็นพรรคการเมืองเดียวที่ได้ประกาศ เจตนารมณ์ยืนยันในการนำเอาระบบการเลือกตั้งขั้นต้น หรือไพรมารีโหวตมาปฏิบัติใช้ภายในพรรคเพื่อคัดสรร ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบ บัญชีรายชื่อและแบ่งเขต (ทั่วทุกเขตการเลือกตั้ง)

พรรคอนาคตใหม่เป็นพรรคการเมืองใหม่ที่ก่อกำเนิด ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 และ เข้าสู่สนามเลือกตั้งระดับชาติเป็นครั้งแรกในการเลือกตั้ง ทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ภายใต้งดติกา“ระบบ การเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสม (Mixed-Member Apportionment (MMA))” พรรคอนาคตใหม่ถูกก่อตั้ง โดยนายธนธร จีรุงเรืองกิจ รศ. ดร.ปิยบุตร แสงกนกกุล และผู้ร่วมจัดตั้งพรรคอีก 24 คน (พรรคอนาคตใหม่,

2561, ออนไลน์) โดยได้ยื่นจดแจ้งชื่อจัดตั้งพรรคต่อ คณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่วันพฤหัสบดีที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2561 และพรรคอนาคตใหม่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีสถานะ เป็นพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2561 ซึ่งวิสัยทัศน์ของพรรคอนาคตใหม่ประกอบ ไปด้วย

1. เป็นพรรคการเมืองที่มุ่งทำงานการเมืองอย่าง สร้างสรรค์
2. เป็นพรรคการเมืองที่ไม่มีใครคนใดคนหนึ่งหรือ กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นเจ้าของ
3. เป็นพรรคการเมืองที่มุ่งทำงานการเมืองระยะยาว (พรรคอนาคตใหม่, 2561, ออนไลน์)

ตามที่พรรคอนาคตใหม่ได้ประกาศเจตนารมณ์ ในการนำระบบการเลือกตั้งขั้นต้นมาใช้ในการคัดสรร ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้ง ทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 และเพื่อให้ได้ตัวแทน ของพรรคที่มีคุณภาพและเป็นตัวแทนของประชาชน พรรคอนาคตใหม่ได้กำหนดหลักการพื้นฐานในคัดสรร ผู้สมัครรับเลือกตั้งดังนี้

1. การเปิดกว้าง คือสมาชิกพรรคอนาคตใหม่ สามารถเสนอตัวเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

2. อุดมการณ์และคุณค่าพื้นฐานของพรรค กล่าวคือผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมีแนวคิด การทำงาน ความเชื่อมั่น หลักการคุณค่าพื้นฐานของพรรคร่วมกัน

3. การมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรค กล่าวคือ สมาชิกพรรคเลือกผู้สมัครในเขตพื้นที่ของตนเอง (อนาคตใหม่, 2561, ออนไลน์) จากแนวทางข้างต้นของ พรรคอนาคตใหม่ต่อระบบไพรมารีในการคัดสรรผู้สมัคร รับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป

ครั้งแรกหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของพรรคการเมืองใหม่ที่ต้องการลดทอนบทบาทของหัวหน้าพรรคการเมืองและคณะกรรมการบริหารพรรค และส่งเสริมให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งและประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง (Intra-Party Democracy) ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติพบประเด็นที่น่าสนใจกล่าวคือ แม้ว่าผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) แบบแบ่งเขตของพรรคอนาคตใหม่ในกรณีของจังหวัดเชียงใหม่ทั้ง 9 เขตเลือกตั้งจะมาจากการทำไพรมารีโหวต จากการศึกษาพบว่า ผู้ที่เป็นตัวแทนของพรรคอนาคตใหม่ใน 2 เขตเลือกตั้ง มิได้มาจากการทำไพรมารีโหวตของพรรค แต่พวกเขากลับได้รับการรับรองจาก คณะกรรมการบริหารพรรคให้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ในนามของพรรคอนาคตใหม่ ตรงประเด็นนี้ย่อมชี้ให้เห็นถึงอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรคอนาคตใหม่ ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษากระบวนการทำไพรมารีโหวตของพรรคอนาคตใหม่ รวมถึงศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการทำไพรมารีโหวตในทางปฏิบัติ ผ่านกรณีการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคอนาคตใหม่ใน 9 เขตเลือกตั้งของจังหวัดเชียงใหม่ในการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562

2. วัตถุประสงค์

2.1) เพื่อศึกษากระบวนการนำระบบไพรมารีโหวตมาใช้ในการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ของพรรคอนาคตใหม่ในการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562

2.2) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการที่พรรคอนาคตใหม่นำระบบไพรมารีโหวตมาใช้ในการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จังหวัดเชียงใหม่ ในการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562

3. แนวคิด ทฤษฎีและการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ของพรรคอนาคตใหม่ประกอบด้วยความหมายของไพรมารีโหวต แนวคิดของการเลือกตั้งขั้นต้นหรือไพรมารีโหวต จุดแข็งและจุดอ่อนของไพรมารีโหวต รูปแบบของไพรมารีโหวต ตลอดจนการทบทวนวรรณกรรมจากประสบการณ์การใช้ไพรมารีโหวตในประเทศต่างๆ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1) ความหมาย แนวคิดและรูปแบบของการเลือกตั้งขั้นต้นหรือไพรมารีโหวต

ระบบการเลือกตั้งขั้นต้นหรือระบบไพรมารีโหวตหมายถึงระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จะเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในการลงแข่งขันในเลือกตั้ง โดยได้รับการลงคะแนนเสียงจากสมาชิกพรรคหรือประชาชน ทั้งนี้ระบบไพรมารีโหวตมีจุดเด่นและจุดด้อยที่ต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

จุดเด่นของการเลือกตั้งขั้นต้นหรือไพรมารีโหวต

1) ระบบไพรมารีโหวตทำให้พรรคการเมืองสามารถคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีแนวโน้มชนะในการเลือกตั้งมากที่สุดจากการลงคะแนนของประชาชนกลุ่มหนึ่งที่จะลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครของพรรคการเมืองในอนาคต

2) ระบบไพรมารีโหวตทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับเสียงจากสมาชิกพรรคมีความชอบธรรมมากกว่ามาจากผู้นำหรือผู้มีอิทธิพลภายในพรรคการเมือง และยังเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง (Intra-Party Democracy) ในการ

คัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มาจากตัวแทนจากประชาชน และยังเป็นการสร้างรากฐานของพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง

3) ระบบไพรมารีโหวตทำให้ประชาชนทั่วไปได้เห็นถึงวิสัยทัศน์และนโยบายจากผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองอย่างเปิดเผย ก่อนการเลือกตั้งทั่วไป

4) ระบบไพรมารีโหวตทำให้สมาชิกพรรคมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของพรรคทั้งยุทธศาสตร์และการตัดสินใจที่สำคัญของพรรคการเมือง

5) ระบบไพรมารีโหวตช่วยทำให้สมาชิกพรรคการเมืองสามารถคัดกรองบุคคลที่มิได้รับการยอมรับออกไปจากสนามการเลือกตั้งและรักษาบุคคลที่ยอมรับให้แข่งขันต่อไปในการเลือกตั้งทั่วไป

จุดด้อยของการเลือกตั้งขั้นต้นหรือไพรมารีโหวต

1) ระบบไพรมารีโหวตมิได้เป็นการคัดสรรผู้สมัครที่จะชนะการเลือกตั้งอย่างแท้จริง เหตุเพราะมีจำนวนสมาชิกพรรคน้อยที่จะลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งไพรมารีโหวต

2) ระบบไพรมารีโหวตทำให้เกิดการแข่งขันภายในพรรคการเมืองแทนที่จะช่วยเหลือสนับสนุนในช่วงก่อนการเลือกตั้งทั่วไปของพรรคการเมือง

3) ระบบไพรมารีโหวต เป็นการให้อำนาจแก่สมาชิกพรรคธรรมดาทั่วไปขาดประสบการณ์ทางการเมืองในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในการลงแข่งขันการเลือกตั้งทั่วไป

4) ระบบไพรมารีโหวตทำให้โครงสร้างของพรรคการเมืองอ่อนแอ เหตุเพราะมุ่งเน้นในการพิจารณาจากผู้สมัครรับเลือกตั้งรายบุคคลมากกว่าการพิจารณาถึงนโยบายของพรรคการเมือง (มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, 2555, น. 97-98)

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่เป็นต้นตำรับในการออกแบบและพัฒนาระบบการเลือกตั้งขั้นต้นหรือไพรมารีโหวต เพื่อคัดสรรผู้เสนอตัวลงสมัครเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองเพื่อลงชิงตำแหน่ง ในการเลือกตั้งทุกระดับ โดยสามารถสรุปรูปแบบการเลือกตั้งขั้นต้นได้เป็น 5 รูปแบบ ดังนี้

1) การเลือกตั้งขั้นต้นแบบปิด (Closed Primaries) เป็นระบบที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเท่านั้น จึงจะมีสิทธิเข้าร่วมการลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งขั้นต้นของพรรคที่ตนเป็นสมาชิก

2) การเลือกตั้งขั้นต้นแบบเปิด (Open Primaries) เป็นการเลือกตั้งขั้นต้นที่เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ลงทะเบียนเลือกตั้งทุกคนสามารถออกเสียงในการเลือกตั้งขั้นต้นของพรรคการเมืองใดก็ได้ แต่เมื่อลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งขั้นต้นของพรรคหนึ่งไปแล้ว จะไม่สามารถลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งขั้นต้นของพรรคอื่นๆ ได้

3) การเลือกตั้งขั้นต้นระบบผสม (Hybrid Primary System) การเลือกตั้งขั้นต้นระบบผสมหรือระบบกึ่งปิด เป็นระบบที่ออกแบบมาเพื่อแก้ปัญหาการจำกัดการมีส่วนร่วมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีได้เป็นสมาชิกพรรคของการเลือกตั้งขั้นต้นแบบปิด โดยการเปิดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอิสระสามารถเข้าร่วมลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งขั้นต้นของพรรคการเมืองที่ประสงค์จะเข้าร่วมได้

4) การเลือกตั้งขั้นต้นระบบตะกร้า (Blanket Primaries) เป็นระบบที่นำเอารายชื่อผู้สมัครของทุกพรรคการเมืองมารวมในบัตรเลือกตั้งเดียวกันแล้วให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงคะแนนเสียงครั้งเดียวเพื่อหาผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดของแต่ละพรรคเป็นตัวแทนไปแข่งขันในการเลือกตั้งทั่วไป

5) การเลือกตั้งขั้นต้นแบบสองคนคะแนนสูงสุด

(Top Two Primaries) เป็นระบบที่นำเอารายชื่อผู้สมัครของทุกพรรคการเมืองมารวมในบัตรเลือกตั้ง เพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงคะแนนเสียงครั้งเดียวเช่นเดียวกับการเลือกตั้งขั้นต้นระบบตะกร้า แต่การเลือกตั้งขั้นต้นแบบสองคนคะแนนสูงสุดนี้จะคัดเลือกเอาผู้สมัครสองคนแรกที่ได้คะแนนสูงสุดโดยไม่จำกัดว่าจะเป็นผู้สมัครในนามพรรคใดไปแข่งขันในการเลือกตั้งทั่วไป (สตีธร ธนานิธิโชติ และธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์, 2560, น. 11-12.)

จากที่กล่าวมาในข้างต้นเกี่ยวกับรูปแบบของการทำไพรมารีโหวตจะเห็นได้ว่าแต่ละรูปแบบมีระดับของการเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคและประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งมากน้อยแตกต่างกันไป ซึ่งนำไปสู่ข้อถกเถียงในเชิงวิชาการต่อระบบไพรมารีโหวตแบบเปิดและแบบปิด โดยสามารถแบ่งออกเป็นสองกลุ่มดังนี้ (สตีธร ธนานิธิโชติ และธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์, 2561, น. 12-17)

กลุ่มที่หนึ่ง สนับสนุนให้มีการนำไพรมารีโหวตแบบเปิดมาใช้ เพื่อช่วยยกระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคหรือประชาชนที่สนับสนุนพรรค ลดการครอบงำของชนชั้นนำพรรค และการผูกขาดการตัดสินใจของผู้นำพรรคหรือคณะกรรมการบริหารพรรค และทำให้เกิดการแข่งขันเพื่อเป็นตัวแทนของพรรคในการเลือกตั้ง มีความเป็นธรรมและเพิ่มโอกาสให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งหน้าใหม่ และได้รับความนิยมนจากสมาชิกพรรคหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Craig, 2016, Pennings & Hazan, 2001, Giollabhui, 2011 อ้างถึงใน สตีธร ธนานิธิโชติ และธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์, 2561, น. 13-14)

กลุ่มที่สอง ไม่เห็นด้วยกับระบบไพรมารีแบบเปิด หากแต่สนับสนุนให้พรรคการเมืองนำเอาไพรมารีแบบปิดมาใช้ เนื่องจากมองว่าการให้อำนาจแก่ผู้นำหรือคณะกรรมการบริหารพรรคเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ

เลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคจะให้พรรคการเมืองสามารถคัดเลือกตัวแทนที่มีอุดมการณ์สอดคล้องกับพรรคการเมืองนั้นๆ และสามารถที่จะดำรงรักษาอัตลักษณ์ของพรรคการเมืองได้อย่างสมดุล อีกทั้งยังช่วยสร้างเอกภาพและความเข้มแข็งภายในพรรคการเมืองมากกว่าการใช้ไพรมารีแบบเปิด (Rahat, Hazan, & Katz, 2008; Jacobson, 2015 อ้างถึงใน สตีธร ธนานิธิโชติ และธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์, 2561, น. 13-14)

จากข้อถกเถียงของนักวิชาการทั้งสองกลุ่มจะเห็นได้ว่าการศึกษาระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองถูกวางน้ำหนักไปที่ระดับของการเปิดโอกาสให้กับสมาชิกพรรคหรือประชาชนทั่วไปในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งขั้นต้น แต่การวิเคราะห์ระดับความเป็นประชาธิปไตยในการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองจำเป็นต้องพิจารณาผ่านมุมมองหลัก 4 ด้านดังต่อไปนี้ (Hazan, 2014; Hazan, et al., 2006 อ้างถึงใน สตีธร ธนานิธิโชติ และธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์, 2561, น. 15-17)

1. ด้านการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการพิจารณาว่าผู้ใดบ้างที่มีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยระดับของการมีส่วนร่วมมีตั้งแต่การเปิดกว้างมากที่สุดกล่าวคือเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคสามารถลงคะแนนเสียงขั้นต้นได้ ไปจนถึงการมีส่วนร่วมที่น้อยที่สุดนั่นก็คือ การไม่มีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคโดยผู้นำพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรคคือผู้ที่มีสิทธิในการตัดสินใจเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น

2. ด้านการแข่งขัน (Competition) เป็นการวิเคราะห์ถึงแนวทางและกระบวนการของพรรคในการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งว่าได้กระตุ้นและเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีสนใจมาเสนอตัวเพื่อเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองเข้าร่วมแข่งขันในการเลือกตั้งหรือไม่ และแนวทาง

ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้สมัครในการคัดสรรหรือไม่ อย่างไร

3. ด้านความเป็นตัวแทน (Representation) เป็นการมุ่งพิจารณาว่าพรรคการเมือง มีหลักเกณฑ์อย่างไรในการพิจารณาผู้สมัครรับเลือกตั้ง อาทิเช่น ความนิยมในพื้นที่ อุดมการณ์ทางการเมือง และประสบการณ์ทางการเมืองของผู้สมัคร

4. ด้านการตอบสนอง (Responsiveness) เป็นการวิเคราะห์ว่ากระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนทั่วไป สมาชิกพรรคการเมือง ผู้ให้การสนับสนุนพรรคการเมือง หรือผู้บริหารพรรค

3.2) ไพรมารีโหวตในประเทศประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาการเมืองอังกฤษและออสเตรเลีย

ผู้วิจัยขอเสนอประสบการณ์การนำเอาระบบไพรมารีโหวตมาใช้ในประเทศประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาการเมืองของประเทศไทยและประเทศออสเตรเลีย กล่าวคือ การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองในประเทศอังกฤษและประเทศออสเตรเลีย มีรูปแบบหลากหลายแตกต่างกันและไม่มีลักษณะที่เป็นไพรมารีโหวตแบบเปิดกว้างเหมือนอย่างกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา สำหรับประเทศอังกฤษระบบไพรมารีโหวตมิได้มีบทบัญญัติบังคับไว้ในกฎหมาย พรรคการเมืองเป็นผู้ดำเนินการจัดทำไพรมารีโหวต โดยผู้ที่ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจในการตัดสินใจในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้แก่ผู้นำพรรค สมาชิกพรรค และกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความใกล้ชิดกับพรรคการเมือง ยกตัวอย่างเช่น พรรคอนุรักษนิยมจะนำเอาระบบไพรมารีโหวตมาใช้ในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในบางเขตเลือกตั้งเท่านั้นเช่น ในเขตเลือกตั้งที่ผู้สมัครรายเดิมถอนตัวและไม่ประสงค์ลงสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งถัดไป เพื่อคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหน้าใหม่

ที่มีศักยภาพเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมือง (Williams & Paun, 2011 อ้างถึงใน สติธ ธนานิธิโชติ และธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์, 2561, น. 55) สำหรับกรณีประเทศออสเตรเลีย ระบบไพรมารีโหวตแบบเปิดถูกนำมาปฏิบัติใช้ในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่น ในสองพรรคการเมืองใหญ่คือ พรรคแรงงาน (Australian Labor Party) และพรรคแห่งชาติ (Nationals) แต่อย่างไรก็ตามอำนาจการตัดสินใจในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งยังคงเป็นเรื่องภายในของพรรคมากกว่ากระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Pennings & Hazan, 2001 อ้างถึงใน สติธ ธนานิธิโชติ และธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์, 2561, น. 56-57)

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบไพรมารีโหวตจากประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศระบบรัฐสภาอย่างประเทศอังกฤษและออสเตรเลียทำให้เห็นถึงความสำคัญของกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการได้มาซึ่งตัวแทนที่มีคุณภาพอันเป็นรากฐานสำคัญของประชาธิปไตยที่มั่นคง ทว่าที่ผ่านมาการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองไทยกลับมิได้ดำเนินไปภายใต้ระบบไพรมารีโหวต แต่เป็นการคัดเลือกและการตัดสินใจภายในพรรคการเมืองเท่านั้น ในทางกลับกัน พรรคอนาคตใหม่ซึ่งเป็นพรรคการเมืองใหม่กลับมีความมุ่งมั่นในการนำเอาระบบไพรมารีโหวตมาใช้ในการคัดเลือกผู้สมัคร ส.ส. ของพรรคในการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 โดยผู้วิจัยจะนำเอากรอบแนวคิดในการพิจารณากระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยที่นำเสนอโดย Hazan & Rahat, 2016 (อ้างถึงใน สติธ ธนานิธิโชติ และธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์, 2561, น. 15-17) มาเป็นกรอบในการศึกษากระบวนการไพรมารีโหวต รวมถึงวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการทำไพรมารีโหวตของพรรคอนาคตใหม่

4. ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้วิจัยจึงกำหนดขั้นตอนการดำเนินการวิจัยดังต่อไปนี้

4.1 ขั้นตอนในการดำเนินการวิจัย แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

4.1.1) การเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร ประกอบไปกับการศึกษาค้นคว้า เก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ ตลอดจนการทบทวนวรรณกรรมจากหนังสือ บทความวิชาการ เอกสารเชิงวิชาการ วิทยานิพนธ์ วารสารทางวิชาการ พร้อมทั้งงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นหรือสาระสำคัญในงานวิจัยชิ้นนี้ ทั้งในรูปแบบของข้อมูลปฐมภูมิ และข้อมูลทุติยภูมิ

4.1.2) การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม (Field Research) เป็นการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์ (Interview Methods)

4.2 วิธีการวิจัย (Research Method)

4.2.1) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการศึกษา วิเคราะห์ และเรียบเรียงข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร ทั้งจากข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล และข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ หนังสือ บทความวิชาการ เอกสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ วารสารทางวิชาการ เว็บไซต์สำนักข่าวสื่อออนไลน์ต่างๆ

4.2.2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) เป็นวิธีการวิจัยโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจะประกอบด้วย 2 ลักษณะ คือ การสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการและแนวคำถามปลายเปิด เพื่อให้ได้ทราบข้อมูล ของผู้ให้ข้อมูลกับประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์ต่างๆ

4.3 กลุ่มผู้ให้ข้อมูล (Key Informants)

ให้ข้อมูลโดยจากการสัมภาษณ์เชิงลึก แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม รวมทั้งหมด 17 คน ได้แก่

กลุ่มที่ 1 กลุ่มคณะกรรมการบริหารพรรคอนาคตใหม่ คณะกรรมการสาขาพรรค จังหวัดเชียงใหม่ ทีมงานพรรคอนาคตใหม่ จำนวน 6 คน

กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคอนาคตใหม่ จังหวัดเชียงใหม่จำนวน 8 คน จาก 9 เขตการเลือกตั้งในจังหวัดเชียงใหม่ และผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบไพรมารีโหวต ที่มีได้รับการคัดสรรเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคอนาคตใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 1 คน รวมจำนวน 9 คน

กลุ่มที่ 3 กลุ่มนักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ จำนวน 2 คน

4.4 ขอบเขตในการศึกษา

4.4.1) ขอบเขตช่วงเวลา ได้กำหนดขอบเขตช่วงเวลา คือ นับตั้งแต่การยื่นจดแจ้งก่อตั้งพรรคอนาคตใหม่ในวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2561 จนถึงการสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมืองของพรรคอนาคตใหม่ ในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563

4.4.2) ขอบเขตเนื้อหา ในการศึกษาวิจัยงานนี้ ขอบเขตเนื้อหาในการศึกษาค้นคว้านี้ ประกอบด้วยหลักการ วิธีการข้อมูลพื้นฐานของระบบคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยผ่านการศึกษาข้อมูลจากหนังสือ เอกสาร บทความ การทบทวนวรรณกรรม งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง บทความกฎหมายทั้งในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบด้วยพรรคการเมือง กฎหมายอื่นๆ และข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต เกี่ยวกับการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในฐานะการเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม

พ.ศ. 2562 และการเลือกตั้งใหม่ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ เขตเลือกตั้งที่ 8 ในวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูล

4.5 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีการวิเคราะห์ 3 ลักษณะ คือ การวิเคราะห์เชิงบริบท (Context Analysis) การวิเคราะห์เชิงเนื้อหาหรือตัวบท (Content Analysis) และ การวิเคราะห์ข้อมูลสามเส้า (Triangulate Analysis) กล่าวคือ

4.5.1) การวิเคราะห์เชิงบริบท (Context Analysis) คือ การวิเคราะห์ข้อมูลที่รวบรวมทั้งหมด โดยคำนึงถึงบริบททางการเมือง ในช่วงก่อนและหลังการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 และการเลือกตั้งใหม่ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ เขตเลือกตั้งที่ 8 ในวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 มีกิจกรรมทางการเมือง การแสดงความคิดเห็นของนักการเมืองและพรรคการเมืองที่ก่อนและหลังการเลือกตั้งทั่วไป มีข้อจำกัดทางกฎหมายมากมาย ที่นักการเมืองและพรรคการเมือง ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับทางกฎหมาย ของผู้มีอำนาจในการสั่งบังคับทางกฎหมาย

4.5.2) การวิเคราะห์เชิงเนื้อหาหรือตัวบท (Content Analysis) คือ วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาจากการรวบรวมข้อมูล จากหนังสือ เอกสาร บทความ การทบทวนวรรณกรรม งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง บทความกฎหมายทั้งในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบด้วยพรรคการเมือง บทกฎหมายอื่นๆ ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต และการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลทั้ง 3 กลุ่ม

4.5.3) การวิเคราะห์ตรวจสอบข้อมูลสามเส้า (Data Triangulation Analysis) คือ เป็นการวิเคราะห์ข้อมูล

โดยการนำข้อมูลมาตรวจสอบด้านข้อมูล การตรวจสอบเวลา พื้นที่ บุคคล เป็นการตรวจสอบข้อมูลจากผู้วิจัยได้รับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลทั้ง 3 กลุ่ม มีความเหมือนหรือแตกต่างหรือไม่อย่างไร

5. ผลการศึกษา

จากการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักต่อกระบวนการทำไพรมารีโหวตของพรรคอนาคตใหม่ในการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตและบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 สามารถสรุปประเด็นที่สำคัญได้ดังต่อไปนี้

5.1 กระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคอนาคตใหม่ แบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ

พรรคอนาคตใหม่เป็นพรรคการเมืองที่มีแนวทางที่แตกต่างจากพรรคการเมืองอื่น ในกระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ ในขณะเดียวกันกระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งสองแบบก็มีกระบวนการที่เหมือนและแตกต่างกันกล่าวคือ กระบวนการที่เหมือนกันได้แก่ ขั้นตอนของการเข้าสู่กระบวนการมีการสัมภาษณ์ การตรวจสอบประวัติ และขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการคัดสรร ทั้งนี้ อำนาจในตัดสินใจที่จะส่งผู้สมัครลงในเขตการเลือกตั้งใดหรือ “การเคาะ” ว่าผู้ใดจะอยู่ลำดับที่เท่าไรของบัญชีรายชื่อ เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ซึ่งมีบทบาทสำคัญมากที่สุดในขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส่วนกระบวนการที่แตกต่างก็คือ กระบวนการคัดสรรผู้สมัครแบบแบ่งเขตจะเป็นการลงคะแนนในรูปแบบการเลือกตั้งไพรมารีโหวตแบบออนไลน์ ที่มาจากเสียงของสมาชิกพรรคอนาคตใหม่ ในขณะที่กระบวนการคัดสรรผู้สมัคร

แบบบัญชีรายชื่อจะเป็นไปตามอำนาจการตัดสินใจของ คณะกรรมการบริหารพรรคเท่านั้น

สิ่งหนึ่งที่สำคัญในกระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคอนาคตใหม่ กล่าวคือ ภายหลังจากกระบวนการสัมภาษณ์ ผู้ประสงค์ จะลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคอนาคตใหม่ ทุกคนจะได้รับมอบหมายให้แสดงความคิดเห็นต่อ ประเด็นคำถามหลักจำนวน 3 ข้อซึ่งเป็นคำถามที่กำหนด ขึ้นโดยนายปิยบุตร แสงกนกกุล เลขาธิการพรรค อนาคตใหม่ และประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคอนาคตใหม่ดังนี้ (คลับเฮาส์, 2564, ออนไลน์)

“1. ถ้าคุณเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เกิดเหตุ การรัฐประหาร คุณจะอย่างไร?”

2. ถ้าวันหนึ่ง คุณจะตั้งใจเพื่อทำประโยชน์ของ ประเทศเพื่อประโยชน์ของพื้นที่ของคุณ แต่เราเป็น ฝ่ายค้าน เราทำไม่ได้ ถึงเวลาที่มีการอำนวยความสะดวก คุณจะไปหรือไม่?”

3. ไม่มีเงินให้คุณเป็นอุปเงินถึงในการลงพื้นที่ คุณมี ไอเดียอย่างไร?”

จากคำถามแบบทดสอบข้างต้นสะท้อนได้ว่าผู้ที่ตั้ง คำถามกำลังทดสอบทัศนคติ ความคิด และอุดมการณ์ ทางการเมือง ของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ที่จะเป็นตัวแทน ของพรรคอนาคตใหม่ว่า มีทัศนคติ ความคิด และ อุดมการณ์ทางการเมืองอย่างไร และจากคำถามแบบ ทดสอบยังสะท้อนได้ถึงอุดมการณ์ของพรรคอนาคตใหม่ ที่ชัดเจนต่อการต่อต้านการสืบทอดอำนาจจากรัฐบาล คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งพรรคอนาคต ใหม่ต้องการบุคคลที่เป็นตัวแทนของพรรคที่มีอุดมการณ์ ร่วมกันกับพรรค รวมถึงทัศนคติต่อการทำงานในการเป็น ผู้แทนหรือเป็นผู้ที่ทำงาน ในพื้นที่ที่จะเป็นตัวแทนของ ประชาชนของผู้สมัครที่แม้ไม่ได้เป็นสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร หรือหากพรรคอนาคตใหม่เป็น พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลจะมีความทำงานต่อพื้นที่ของ

ตนเองอย่างไรต่อไป จากประเด็นคำถามของหนึ่งใน ผู้ก่อตั้งพรรคชี้ให้เห็นถึงความพยายามของพรรคอนาคต ใหม่ในการสร้างกลไกในการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคอนาคตใหม่ ในการลงแข่งขันการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 24 มีนาคม พ.ศ.2562 เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้สมัครที่มีแนวทางในทาง การเมืองที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ของพรรคอนาคตใหม่

5.2 คณะกรรมการบริหารพรรคอนาคตใหม่กับ อำนาจเบ็ดเสร็จในการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ในการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562

ในช่วงแรกพรรคอนาคตใหม่ได้ประกาศว่ามี ความตั้งใจที่จะนำเอาระบบไพรมารีโหวตมาใช้ในการ คัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ พรรคทั้งในแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง แต่ทว่าในเวลาต่อมาพรรคอนาคตใหม่ได้ยกเลิก การคัดสรรผู้สมัคร ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อผ่านระบบ ไพรมารีโหวต และคงไว้ซึ่งเฉพาะการคัดสรรผู้สมัคร ส.ส. แบบแบ่งเขตของพรรคจำนวน 350 เขตเลือกตั้งเท่านั้น

สำหรับการกระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคอนาคตใหม่ ยังคงยึดตามหลักการ การเปิดกว้าง อุดมการณ์และ คุณค่าพื้นฐานของพรรค และการมีส่วนร่วมของสมาชิก พรรค และหลักการความเท่าเทียมกันระหว่างชายและ หญิงในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ แต่ที่น่าสนใจก็คือการจัดเรียงลำดับผู้สมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหรือ “การเคาะ” ว่าผู้ใดจะอยู่ลำดับที่เท่าไรของบัญชีรายชื่อ ของพรรคอนาคตใหม่เป็นอำนาจการตัดสินใจของ คณะกรรมการบริหารพรรคเพียงไม่กี่คนในบรรดา แกนนำของพรรค ประกอบไปด้วย หัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค รองเลขาธิการพรรค โฆษกพรรค และ หนึ่งในผู้ร่วมก่อตั้งพรรคอนาคตใหม่ (ทีมงานพรรค

อนาคตใหม่, สัมภาษณ์, 2563, 26 ธันวาคม)

ในการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 พรรคอนาคตใหม่ได้เสนอรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจำนวนทั้งสิ้น 124 คน ทั้งนี้ การเรียงลำดับบุคคลในบัญชีรายชื่อในลำดับที่ 1-10 มาจากการคัดสรรโดยตรงจากนายธนธร จีรุงเรืองกิจ หัวหน้าพรรคอนาคตใหม่หรือที่ถูกเรียกว่า “ทีมธนธร” (เดอะสแตนด์บาย, 2562, ออนไลน์) โดย ผู้ที่ปรากฏรายชื่อในลำดับที่ 1- 10 ในบัญชีรายชื่อของพรรคอนาคตใหม่คือบุคคลที่ถูกวางตัวไว้เพื่อที่จะเป็นรัฐมนตรีในกระทรวงที่สอดคล้องกับประสบการณ์และความเชี่ยวชาญของผู้สมัครแต่ละราย ส่วนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตั้งแต่ลำดับ 11-124 นั้น เป็นการคัดสรรแบบจัดวางแบบสล็อตและแบ่งเป็นเครือข่ายหรือกลุ่มในแต่ละเชิงประเด็นเช่น สัดส่วนจากภูมิภาคสัดส่วน 4 ภาค ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคกลาง ภาคอีสาน, เครือข่ายแรงงาน, เครือข่ายเยาวชนคนรุ่นใหม่ (New Gen Network – NGN), กลุ่มการศึกษากลุ่มLGBT, กลุ่มผู้พิการ, กลุ่มชาติพันธุ์ เป็นต้น (คณะกรรมการบริหารพรรคอนาคตใหม่ (1), สัมภาษณ์, 2563, 13 ตุลาคม)

แม้ว่าพรรคอนาคตใหม่จะมีการเปิดโอกาสให้มีการเสนอรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพื่อให้คณะกรรมการบริหารพรรคพิจารณา แต่ท้ายที่สุดอำนาจการตัดสินใจหรือ “การเคาะ” ว่าผู้สมัครใดจะอยู่ในลำดับใดขึ้นอยู่กับคณะกรรมการบริหารพรรคเพียงไม่กี่คนเท่านั้น และที่สำคัญอำนาจการตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารพรรคเพียงไม่กี่คนถือเป็นที่สุด (คณะกรรมการบริหารพรรคอนาคตใหม่ (1), สัมภาษณ์, 2563, 13 ตุลาคม) จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการที่คณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการจัดวางลำดับในบัญชี

รายชื่อเช่นนี้ย่อมส่งผลโอกาสมากน้อยที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจะได้รับเลือกตั้งแตกต่างกันไปด้วย

5.3 กระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตการเลือกตั้งกรณีจังหวัดเชียงใหม่ ในการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562

สำหรับการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 พรรคอนาคตใหม่ได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้ง 9 เขตเลือกตั้งในจังหวัดเชียงใหม่ (ดังตารางที่ 1 และภาพที่ 1) โดยกระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตของพรรคอนาคตใหม่ในจังหวัดเชียงใหม่จัดขึ้นในระหว่างวันที่ 13-14 ธันวาคม พ.ศ. 2561 ทั้งนี้ ตามแนวทางของพรรคอนาคตใหม่ในการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งกำหนดเอาไว้ว่า ผู้ที่จะเป็นตัวแทนของพรรคต้องผ่านขั้นตอนของการสัมภาษณ์จากคณะกรรมการเลือกตั้งของพรรคอนาคตใหม่จากส่วนกลาง และผ่านการลงคะแนนของสมาชิกพรรคในระบบไพรมารีโหวตแบบออนไลน์ ซึ่งข้อค้นพบในทางปฏิบัติพบว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคอนาคตใหม่ในจังหวัดเชียงใหม่จำนวนหนึ่งเป็นผู้สมัครที่ไม่ได้รับเสียงข้างมากจากการ ทำไพรมารีโหวตออนไลน์ จึงทำให้สามารถจัดกลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตของพรรคอนาคตใหม่ในจังหวัดเชียงใหม่ดังนี้

กลุ่มที่ 1 เป็นผู้สมัครที่ผ่านการสัมภาษณ์และการคัดสรรแบบไพรมารีโหวตออนไลน์ให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ของพรรคอนาคตใหม่มีจำนวน 7 รายชื่อ ได้แก่ เขตการเลือกตั้งที่ 1 นางสาวสุกฤษี ฉัตรกันยารัตน์, เขตการเลือกตั้งที่ 3 พ.อ.ศรัณย์ แสนพรหม, เขตการเลือกตั้งที่ 4 นายชลิต ชินรินทร์อารักษ์, เขตการเลือกตั้งที่ 5 ร.ต.ท.วิทยา

สิงห์มณี, เขตการเลือกตั้งที่ 6 นายธีรพันธ์ สุริวรรณ เขตการเลือกตั้งที่ 8 นางสาว ศรีนวล บุญลือ และ เขตการเลือกตั้งที่ 9 นายสุนทร มาลีการุณกิจ โดยผู้สมัคร ส.ส. ของพรรคอนาคตใหม่ในกลุ่มนี้ทั้ง 6 เขตเลือกตั้งเป็นผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดจากการทำไพรมารีโหวตโดยผู้ลงคะแนนเสียงของพรรค ยกเว้นเขตเลือกตั้งที่ 3 กล่าวคือ พ.อ.ศรัณย์ แสนพรหมเป็นผู้สมัครของพรรคอนาคตใหม่เพียงคนเดียวที่ไม่ได้รับเสียงข้างมากจากระบบไพรมารี แต่ พ.อ.ศรัณย์ กลับได้รับการคัดเลือกให้เป็นตัวแทนของพรรคในการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ 3 (สำหรับสาเหตุจะอธิบายโดยละเอียดในหัวข้อ 5.4.2.2)

กลุ่มที่ 2 เป็นผู้สมัครที่ไม่ได้มาจากการคัดสรรแบบไพรมารีโหวตออนไลน์ แต่มาจากการคัดสรรโดยตรงจากคณะกรรมการบริหารพรรคให้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ในนามของพรรคอนาคตใหม่จำนวน 2 เขตเลือกตั้งได้แก่ เขตการเลือกตั้งที่ 2 นางสาวณัชชา โพธิ์ชัย และ เขตการเลือกตั้งที่ 7 นายณราธิญจน์ ปัญญาธิลพิทยา

(สำหรับสาเหตุจะอธิบายโดยละเอียดในหัวข้อ 5.4.2.2)

จากการศึกษายังพบว่า ในบางเขตการเลือกตั้ง ไม่มีผู้สมัครที่สนใจเข้ามาเป็นตัวแทนของพรรคและสมาชิกพรรคอนาคตใหม่จำนวนน้อยทำให้การคัดสรรในทางปฏิบัติไม่เป็นไปตามเป้าหมายของพรรคอนาคตใหม่ จึงทำให้อำนาจในกระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคอนาคตใหม่ในบางเขตเลือกตั้งของจังหวัดเชียงใหม่ตกไปอยู่ที่คณะกรรมการบริหารพรรคในการพิจารณาว่าผู้สมัครผู้ใดจะเป็นตัวแทนของพรรคในการเลือกตั้ง และเมื่อพิจารณาจากประวัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ของพรรคอนาคตใหม่พบว่าผู้สมัครทั้ง 9 เขต ส่วนใหญ่เป็นผู้สมัครหน้าใหม่ที่ไม่ได้มีประสบการณ์ทางการเมืองหรือเคยดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ดังตารางที่ 1) ในขณะที่พรรคอนาคตใหม่ได้มีการจัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคอนาคตใหม่ก่อนการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562

ตารางที่ 1 รายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคอนาคตใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

เขตเลือกตั้ง	ชื่อ - นามสกุล	อายุ	ภูมิหลัง/อาชีพ	หมายเลขลงเลือกตั้ง
1	นางสาวศุภรี ฉัตรกันยารัตน์	52	นักธุรกิจ	เบอร์ 9
2	นางสาวณัชชา โพธิ์ชัย	38	ธุรกิจส่วนตัว	เบอร์ 2
3	พ.อ.ศรัณย์ แสนพรหม	63	อดีตข้าราชการทหาร	เบอร์ 9
4	นายชลิท ชนินทรอารักษ์	67	นักธุรกิจ	เบอร์ 2
5	ร.ต.ท.วิทยา สิงห์มณี	64	อดีตข้าราชการตำรวจ	เบอร์ 6
6	นายธีรพันธ์ สุริวรรณ	27	พนักงานบริษัท	เบอร์ 10
7	นายณราธิญจน์ ปัญญาธิลพิทยา	62	ข้าราชการบำนาญ	เบอร์ 16
8	นางสาวศรีนวล บุญลือ	56	อดีตนักการเมืองท้องถิ่น	เบอร์ 9
9	นายสุนทร มาลีการุณกิจ	44	ธุรกิจส่วนตัว	เบอร์ 15

 ชาวเชียงใหม่ กำนาคัดใหม่								24 มีนาคม 62 ภาพรรคานาคัดใหม่	
									
ศุภรี จิตรกัณธารัตน์	นิชชา โอบายี	พ.อ.ศรัณย์ แสนพรหม	ชลิต ชินนกรอารักษ์	ร.ณ.กวิทย์ สิงห์สมบัติ	ธีรพันธ์ สุวิวัฒน์	นราสิญจน์ ปัญญาศิลปวิทยา	ศรีนวล บุญลือ	สุนทร นาคการณกิจ	
เบอร์	เบอร์	เบอร์	เบอร์	เบอร์	เบอร์	เบอร์	เบอร์	เบอร์	
9	2	9	2	6	10	16	9	15	
เขต 1 อ.เมืองเชียงใหม่	เขต 2 อ.สารภี อ.หางดง	เขต 3 อ.สันกำแพง อ.ดอยสะเก็ด อ.แม่ออน	เขต 4 อ.สันทราย อ.พร้าว อ.แม่แตง เฉพาะ อ.แม่หอพระ ยกเว้น อ.แม่หอพระ	เขต 5 อ.แม่ริม อ.สะเมิง อ.กัลยาณิวัฒนา อ.แม่แตง ยกเว้น อ.แม่หอพระ	เขต 6 อ.ไชยปราการ อ.เชียงดาว อ.เวียงแหง	เขต 7 อ.ฝาง อ.แม่อาย	เขต 8 อ.สันป่าตอง อ.จอมทอง อ.แม่วาง อ.ดอยหล่อ	เขต 9 อ.ฮอด อ.แม่แจ่ม อ.อบก้อย อ.ดอยด้า	

ภาพที่ 1 รายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคอนาคัดใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

5.4 ปัญหาและอุปสรรคในระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคอนาคัดใหม่

การศึกษาพบว่า การนำเอาระบบไพรมารีออนไลน์มาใช้ในการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคอนาคัดใหม่ได้เกิดปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติหลายประการ โดยปรากฏทั้งในระดับส่วนกลางและทั่วทุกเขตเลือกตั้งรวมถึงกรณีจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อกฎหมายและจากปัจจัยภายในของพรรคอนาคัดใหม่เอง (อนาคัดใหม่, 2561, ออนไลน์)

5.4.1 ปัญหาและอุปสรรคในข้อกฎหมาย (ปัจจัยภายนอก)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ว่าด้วยเรื่องการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้

พรรคการเมืองต้องมีการตั้งสาขาพรรคครบทั้ง 4 ภาค ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคอีสาน และภาคใต้ โดยพรรคการเมืองต้องมีสมาชิกเบื้องต้น 2,000 คนขึ้นไป (มาจากทั้ง 4 ภาค ภาคละ 500 คนขึ้นไป) และในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตในจังหวัดนั้นๆ พรรคการเมืองต้องมี “ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด” และต้องมีสมาชิกพรรคอย่างน้อย 100 คนขึ้นไป หมายความว่า การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองต้องมีสมาชิกพรรคอย่างน้อย 7,700 คน และมีสาขาพรรคทั้ง 4 ภาค มีสมาชิกพรรค 2,000 คนขึ้นไปถึงจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคได้ (วอยซ์ออนไลน์, 2561, ออนไลน์) กล่าวได้ว่า ข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติต่อพรรคการเมืองที่เกิดขึ้น

ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมถึงพรรคอนาคตใหม่ หากมิได้มีการยกเว้นการทำให้ไพรมารีโหวตในการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 โดยคำสั่งของ คสช.13/2561 จะมีเพียงแต่พรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์เท่านั้นที่มีศักยภาพและมีความพร้อมในการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยระบบไพรมารีโหวตและสามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ครบ 350 เขตเลือกตั้ง

5.4.2 ปัญหาและอุปสรรคภายในพรรคอนาคตใหม่ต่อไพรมารีโหวต (ปัจจัยภายใน)

การศึกษาวิจัยพบว่า การนำเอาระบบไพรมารีโหวตมาใช้ในการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตของพรรคอนาคตใหม่ได้เกิดปัญหาและอุปสรรคในระดับส่วนกลาง (ทั่วประเทศ) และกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดเชียงใหม่ ดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาในระดับส่วนกลาง (ทั่วประเทศ) ที่เกิดจากระบบไพรมารีโหวตในรูปแบบออนไลน์

พรรคอนาคตใหม่ได้เริ่มเปิดรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งในวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2561 โดยได้มีการกำหนดขั้นตอนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งเอาไว้อย่างชัดเจน ผู้ประสงค์เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ทั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ) ในนามของพรรคอนาคตใหม่ต้องผ่านการคัดกรองคุณสมบัติเบื้องต้นอันประกอบด้วย คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่กฎหมายกำหนด ประวัติส่วนตัว ภูมิหลังของผู้สมัครจะต้องไม่เข้าไปหรือเคยเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการค้ายาเสพติด และการทุจริตคอร์รัปชัน รวมไปถึงประวัติทางการเมือง กล่าวคือผู้สมัครต้องมีอุดมการณ์ทางการเมืองไปใน

ทิศทางเดียวกันกับพรรคอนาคตใหม่ (ต่อต้านเผด็จการ) ตรงประเด็นนี้หมายความว่า เมื่อคณะกรรมการบริหารพรรคตรวจสอบและพบว่าผู้สมัครเคยเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2557 (สนับสนุนให้เกิดการรัฐประหาร) โอกาสที่พวกเขาเหล่านี้จะผ่านการคัดกรองคุณสมบัติเบื้องต้นเพื่อเป็นผู้มีสิทธิในระบบไพรมารีโหวตย่อมเป็นไปได้ยาก (คณะกรรมการบริหารพรรคอนาคตใหม่ (2), สัมภาษณ์, 2563, 16 ตุลาคม)

ขั้นตอนต่อมา ผู้สมัครที่มีคุณสมบัติตามที่พรรคอนาคตใหม่กำหนดก็จะต้องได้รับติดต่อเพื่อ เข้าสู่วขั้นตอนของการสัมภาษณ์โดยคณะกรรมการบริหารพรรคที่ส่วนกลาง และภายหลังจากการสัมภาษณ์ผู้สมัครจะต้องตอบแบบทดสอบคำถามหลักจำนวน 3 ข้อ (ดังที่นำเสนอมาในข้างต้น) ถัดมาในวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2561 พรรคอนาคตใหม่ได้ประกาศรายชื่อผู้สมัครที่ผ่านการคัดกรองคุณสมบัติในเบื้องต้นและการสัมภาษณ์เพื่อเข้าสู่กระบวนการของการทำไพรมารีโหวตออนไลน์ผ่านเว็บไซต์ของพรรค พร้อมกันนี้ พรรคยังได้จัดให้มีการลงคะแนนเสียงขั้นต้นของสมาชิกพรรคผ่านระบบออนไลน์ในห้วงเวลาเดียวกันคือระหว่างวันที่ 13-14 ธันวาคม พ.ศ. 2561

สำหรับในขั้นตอนของการประกาศรายชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติเข้าสู่ขั้นตอนของการทำไพรมารีโหวตนั้น ย่อมมีผู้สมัครอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่สามารถผ่านกระบวนการในเบื้องต้นของพรรคได้ ซึ่งปรากฏว่าผู้สมัครที่ไม่มีสิทธิเสนอตัวในไพรมารีโหวตจากหลายจังหวัดเช่น กรุงเทพมหานคร นครศรีธรรมราช สงขลา กาฬสินธุ์ และเชียงใหม่ ต่างตั้งคำถามถึงกระบวนการคัดสรรผู้สมัครของพรรคอนาคตใหม่ว่า ไม่มีความเที่ยงธรรม ไม่มีความโปร่งใส และเต็มไปด้วยการเล่นพรรคเล่นพวก กล่าวคือ มีการนำพรรคพวกของคนที่เกี่ยวข้องและมีบทบาทในพรรคอนาคตใหม่หรือ

ผู้ทำงานในสาขาพรรคมาเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบไพรมารีโหวต และในบางเขตการเลือกตั้งก็มีการสลับผู้สมัครไปลงสมัครในอีกเขตการเลือกตั้งหนึ่งในขณะที่การร้องเรียนของผู้สมัครต่อกระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบไพรมารีโหวตก็ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมจากพรรค (มติชนออนไลน์, 2561, ออนไลน์) นอกจากนี้การออกมาตั้งคำถามต่อความโปร่งใสในการจัดทำไพรมารีโหวตของพรรคอนาคตใหม่จากผู้สมัครที่มีได้ผ่านการคัดกรองคุณสมบัติที่ปรากฏในสื่อต่างๆ ย่อมส่งผลต่อภาพลักษณ์ของพรรคและอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้พรรคอนาคตใหม่น้อยลงในการจัดทำไพรมารีโหวตในการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (คณะกรรมการบริหารพรรคอนาคตใหม่ (3), สัมภาษณ์, 2563, 20 ตุลาคม.)

ด้วยเหตุที่พรรคอนาคตใหม่ประกาศรายชื่อผู้สมัครที่มีสิทธิเสนอตัวในระบบไพรมารีโหวตและกำหนดช่วงเวลาในการทำไพรมารีโหวตออนไลน์ที่กระชั้นชิดเช่นนี้ย่อมมีผลต่อ 1) ความพร้อมของระบบออนไลน์ที่จะรองรับการทำไพรมารีโหวต เช่น เว็บไซต์ของพรรคอนาคตใหม่ล่ม ระบบ OTP ไม่มีตอบกลับในการยืนยันตัวตนทำให้สมาชิกพรรคไม่สามารถที่จะลงคะแนนเลือกตั้งขั้นต้นแบบออนไลน์ได้ 2) ระดับการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของผู้สมัครและสมาชิกพรรค รวมถึงจำนวนของสมาชิกพรรคที่มาลงคะแนนเสียงในระบบไพรมารีโหวตออนไลน์ ดังสะท้อนได้จากมีสมาชิกพรรคมาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงขั้นต้นออนไลน์จำนวน 14,203 คน คิดเป็นร้อยละ 35.5 ของจำนวนสมาชิกพรรคอนาคตใหม่ทั้งหมด 48,008 คน (พรรคอนาคตใหม่มีสมาชิกพรรคทั่วประเทศทั้งหมด 43,201 คน ข้อมูล ณ วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2562 ข้อมูลภายหลังเสร็จสิ้นกระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบไพรมารีโหวตแบบออนไลน์) ทั้งนี้ การมาใช้สิทธิของสมาชิกของพรรคในสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อยนี้อาจเป็นไป

ได้ว่าสมาชิกพรรคบางกลุ่มไม่ทราบว่ามีไพรมารีโหวตคืออะไร ในฐานะสมาชิกพรรคต้องมีส่วนร่วมอย่างไร หรืออาจมีข้อจำกัดในการใช้เทคโนโลยีเพื่อลงคะแนนเสียงแบบออนไลน์ (คณะกรรมการบริหารพรรคอนาคตใหม่ (2), สัมภาษณ์, 2563, 16 ตุลาคม)

ประเด็นถัดมา คณะกรรมการบริหารพรรคและคณะกรรมการการเลือกตั้งของพรรคอนาคตใหม่ได้สะท้อนจุดอ่อนบางประการของระบบไพรมารีออนไลน์ซึ่งทำให้ในบางกรณี พรรคจำเป็นต้องใช้อำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรคในการพิจารณาตัดสินใจในการส่งผู้สมัครแทนการตัดสินจากผลคะแนนไพรมารีโหวตเพียงอย่างเดียวยกตัวอย่างเช่น มีผู้สมัครรายหนึ่งในจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นผู้ที่ชนะคะแนนไพรมารีโหวต แต่จากการตรวจสอบเชิงลึกของพรรคพบว่าผู้สมัครรายดังกล่าวได้มีการทุ่มเงินเพื่อซื้อสิทธิบัตรที่มีถือเป็นจำนวนมาก เพื่อลงคะแนนไพรมารีออนไลน์ให้กับตนเอง จากกรณีนี้จึงทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคและคณะกรรมการการเลือกตั้งของพรรคได้มีการประชุมกันหลายครั้งเพื่อพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติและมีความชอบธรรมที่จะเป็นตัวแทนของพรรคในการลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(2) ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตในจังหวัดเชียงใหม่

การศึกษากระบวนการทำไพรมารีโหวตเพื่อคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรของพรรคอนาคตใหม่จาก 9 เขตเลือกตั้งในจังหวัดเชียงใหม่พบว่า การมาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงในระบบไพรมารีโหวตออนไลน์ของสมาชิกพรรคอนาคตใหม่ในจังหวัดเชียงใหม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับผลการลงคะแนนไพรมารีออนไลน์ทั้งประเทศกล่าวคือ สมาชิกพรรคมาใช้สิทธิในการลงคะแนนในระบบไพรมารีโหวตค่อนข้างต่ำ

เพียง 391 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 20.23 ของจำนวนสมาชิกพรรคทั้งหมดในจังหวัดเชียงใหม่ (1,933 คน) นอกจากนั้นแล้ว ผู้วิจัยยังพบปัญหาและอุปสรรคของไพรมารีโหวตในทางปฏิบัติในเขตเลือกตั้งที่ 1 เขตเลือกตั้งที่ 2 เขตเลือกตั้งที่ 3 และเขตเลือกตั้งที่ 7 โดยมีรายละเอียดดังนี้

เขตเลือกตั้งที่ 1 ได้เกิดข้อร้องเรียนจากผู้สมัครที่ไม่ผ่านการพิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้นและการสัมภาษณ์โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งของพรรคอนาคตใหม่ ซึ่งทำให้ผู้สมัครรายดังกล่าวได้รับการเสนอชื่อเพื่อให้มีการลงคะแนนในระบบไพรมารีโหวตที่จะถูกรับรองโดยสมาชิกพรรคอนาคตใหม่ และเป็นที่น่าสังเกตว่าผลการเลือกตั้งในระบบไพรมารีโหวตในเขตเลือกตั้งที่ 1 มีคะแนนงดออกเสียงมากกว่าคะแนนที่ลงคะแนนให้กับผู้สมัครที่ได้รับเลือกสูงสุดในระบบไพรมารีโหวต จากผลคะแนนไพรมารีโหวตเช่นนี้อาจสะท้อนนัยสำคัญว่าผู้ที่ถูกเสนอชื่อในระบบไพรมารีโหวต (ที่ผ่านการคัดกรองของพรรค) อาจไม่มีคุณสมบัติ ประสบการณ์ และความนิยมที่สอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกพรรคในเขตเลือกตั้ง 1 และการที่พรรคให้การรับรองผู้สมัครในกรณีนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมของกระบวนการไพรมารีโหวตของพรรคและตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้พรรคการเมืองอาจจำเป็นต้องมีการออกแบบกติกาสำหรับไพรมารีโหวตที่รัดกุมมากขึ้น เช่นกำหนดให้มีการทำไพรมารีโหวตรอบที่สอง หากมีคะแนนงดเสียงมากกว่าผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดในระบบไพรมารีโหวต

เขตเลือกตั้งที่ 2 และเขตการเลือกตั้งที่ 7 พบว่ามีปัญหาจากการทำไพรมารีโหวตในลักษณะเดียวกันกล่าวคือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคอนาคตใหม่ในสองกรณีเป็นผู้ที่มีผ่านกระบวนการทำไพรมารีโหวตออนไลน์ของพรรค โดยผู้ให้ข้อมูลหลักอธิบายว่า ตามที่พรรคกำหนดให้การ

คัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2561 เพื่อให้ผู้สมัครของพรรค ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้สมัครหน้าใหม่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมการอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จัดขึ้นในระหว่างวันที่ 23 - 25 ธันวาคม พ.ศ. 2561 และด้วยกฎกติกาการเลือกตั้งแบบบัตรใบเดียวทำให้พรรคต้องการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ครบทั้ง 350 เขตเลือกตั้ง และจำเป็นต้องได้ผู้สมัครที่จะเป็นตัวแทนของพรรคในเวลาที่สุดเร็ว เพราะหากผ่านกระบวนการคัดสรรผ่านระบบไพรมารีโหวต (ซึ่งมีความล่าช้า) จะทำให้ผู้สมัครของพรรคเหลือเวลาในการลงพื้นที่หาเสียงเพียงแค่ 3 เดือนก่อนการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 เท่านั้น

จากเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ 2 และ 7 ถูกดำเนินการและตัดสินใจโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งพรรคอนาคตใหม่และคณะกรรมการบริหารพรรค ภายใต้คำแนะนำและการเสนอชื่อผู้สมัครโดยผู้ใหญ่ที่มีความใกล้ชิดกับหนึ่งในคณะกรรมการบริหารพรรค อาจกล่าวได้ว่า การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในสองกรณีนี้ถูกวางอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ส่วนตัว การทำงานร่วมกัน ความคุ้นเคยระหว่างผู้สมัคร คณะทำงานในสาขาพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรค ซึ่งในด้านหนึ่งทำให้พรรคมีความมั่นใจในประวัติและอุดมการณ์ทางการเมืองของผู้สมัคร แต่ในทางกลับกัน วิธีการดังกล่าวมิได้ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคและสมาชิกป๊อปปูล่าภายในพรรคการเมือง

สำหรับการทำไพรมารีโหวตในเขตการเลือกตั้งที่ 3 ปรากฏลักษณะปัญหาบางอย่างที่ใกล้เคียงกับเขตเลือกตั้งที่ 2 และเขตเลือกตั้งที่ 7 กล่าวคือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคอนาคตใหม่ในเขตเลือกตั้ง

3 เป็นผู้ผ่านขั้นตอนของการคัดกรองคุณสมบัติ การสัมภาษณ์ และไพรมารีโหวต เช่นเดียวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งในอีก 6 เขตเลือกตั้งในจังหวัดเชียงใหม่ แต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเขต 3 เป็นผู้ถูกเสนอชื่อในระบบไพรมารีโหวตเพียงหนึ่งเดียวที่ไม่ได้คะแนนเสียงข้างมาก แต่พรรคกลับได้มีการใช้อำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรคในการ “การเคาะ” บุคคลดังกล่าวให้แข่งขันเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งที่ 3 โดยผู้ให้ข้อมูลหลักอธิบายว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตเลือกตั้งที่ 3 เป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดและเคยทำงานร่วมกับพรรคซึ่งเป็นหนึ่งในเหตุผลที่ทำให้พรรครับรองให้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคอนาคตใหม่ ตรงประเด็นนี้แสดงให้เห็นถึงอำนาจในการยับยั้ง (Veto) ผลการทำไพรมารีโหวตออนไลน์ โดย คณะกรรมการบริหารพรรคเพื่อพวกพ้องที่มีความใกล้ชิดกับพรรค ในขณะเดียวกันก็ลดทอนคุณค่าความหมายของการลงคะแนนเสียงขั้นต้นโดยสมาชิกพรรค จากกรณีดังกล่าวมาเพื่อยกระดับความน่าเชื่อถือต่อไพรมารีโหวตของพรรคการเมือง พรรคการเมืองในฐานะผู้กำหนดกติการะบบไพรมารีโหวตจำเป็นต้องรักษากฎกติกาดังกล่าว มิใช่ให้มีการปรับเปลี่ยนเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับผู้สมัครที่มีความใกล้ชิดกับพรรค

6. อภิปรายผลการศึกษา

พรรคอนาคตใหม่นำระบบไพรมารีโหวตที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาใช้ในกระบวนการคัดสรรผู้สมัคร แม้จะมีการประกาศยกเว้นการทำไพรมารีโหวตตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 13/2561 โดยระบบไพรมารีโหวตของพรรคอนาคตใหม่เริ่มต้นจากการตรวจสอบคุณสมบัติต่างๆ ของผู้สมัคร การสัมภาษณ์ และการทดสอบถึงทัศนคติอุดมการณ์ทางการเมืองโดยคณะกรรมการบริหารพรรค และเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคได้มีส่วนร่วมในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งขั้นต้น

ผ่านระบบออนไลน์ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าระบบไพรมารีโหวตของพรรคอนาคตใหม่เป็นระบบแบบปิด (Close Primary) ที่เปิดโอกาสให้เฉพาะสมาชิกของพรรคเป็นผู้มีสิทธิในการออกเสียงขั้นต้นเลือกผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเท่านั้น ในขณะที่การคัดสรรและกำหนดลำดับรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่ออยู่ภายใต้การตัดสินใจของหัวหน้าพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรค (สตีธร ธนานิธิโชติ และธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์, 2560, น. 11-12)

เมื่อวิเคราะห์กระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ของพรรคอนาคตใหม่ผ่านกรอบแนวคิดของ Hazan, Reuven Y. (2014) และ Hazan, Reuven Y., and Rahat, Gideon. (2006) (อ้างถึงใน สตีธร ธนานิธิโชติ และธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์ 2561, น. 15-17) พบว่า พรรคอนาคตใหม่ได้เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคเท่านั้นที่จะมีส่วนร่วม (Participation) ในการลงคะแนนในระบบไพรมารีโหวต แต่ในทางปฏิบัติข้อค้นพบจากกรณีของเขตเลือกตั้งที่ 3 จังหวัดเชียงใหม่สะท้อนว่าเสียงของสมาชิกพรรคที่มีส่วนร่วมในไพรมารีโหวตหาได้มีความสำคัญไม่ ในทางตรงกันข้าม คณะกรรมการบริหารพรรคคือผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายว่าผู้ใดจะได้รับการรับรองให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคอนาคตใหม่ ในแง่ของการแข่งขัน (Competition) กล่าวได้ว่า การเปิดกว้างเป็นหนึ่งในหลักการของการคัดสรรผู้สมัครพรรคอนาคตใหม่ ซึ่งเป็นแนวทางที่พรรคต้องการเปิดโอกาสให้กับผู้ที่สนใจเสนอตัวเป็นตัวแทนของพรรคได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันผ่านระบบออนไลน์ โดยกระบวนการที่เปิดกว้างเช่นนี้ย่อมทำให้เกิดการแข่งขันของผู้สมัครที่มีความหลากหลาย และยังเป็นการเพิ่มโอกาสของพรรคในการเลือกผู้สมัครมีคุณสมบัติโดดเด่นและมีโอกาสที่จะได้รับการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภา

ผู้แทนราษฎรของพรรคอนาคตใหม่ในเขตเลือกตั้งที่ 2 และ 7 ในจังหวัดเชียงใหม่ก็ได้ปรากฏการแข่งขันระหว่างผู้เสนอตัวเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคอนาคตใหม่ โดยผู้สมัครทั้งสองเขตไม่ได้ผ่านขั้นตอนของการไพรมารีโหวต ความใกล้ชิดกับผู้บริหารพรรคและสมาชิกในสาขาพรรค รวมถึงประสบการณ์การทำงานร่วมกับพรรคกลายเป็นสิ่งที่ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งสองกรณีมีความได้เปรียบมากกว่าผู้สมัครรายอื่นๆ

สำหรับด้านของความเป็นตัวแทน (Representation) ตามที่ได้นำเสนอมาจะเห็นได้ว่าพรรคอนาคตใหม่มีแนวทางในการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคที่ชัดเจน ไม่ใช่เพียงแต่คุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่พรรคยังให้น้ำหนักส่วนใหญ่ไปที่การคัดสรรบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่สอดคล้องกับแนวทางของพรรคที่ต้องการสร้างการเมืองแบบใหม่โดยนักการเมืองหน้าใหม่ ซึ่งนับว่าเป็นแนวทางการคัดสรรที่แตกต่างไปจากพรรคการเมืองอื่นๆ ที่มักจะเน้นการคัดสรรผู้ที่มีประสบการณ์ทางการเมืองมีความนิยมในพื้นที่ ผู้ที่มีโอกาสที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค ส่วนด้านการตอบสนอง (Responsiveness) กล่าวคือกระบวนการทำไพรมารีโหวตออนไลน์ของพรรคอนาคตใหม่แม้ว่าจะเปิดโอกาสให้สาขาพรรคมีบทบาทในการคัดสรร แต่การดำเนินการและอำนาจในการตัดสินใจและรับรองยังคงเป็นของพรรคจากส่วนกลางดังที่พบว่าสาขาพรรคต้องเสนอรายชื่อของผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งข้างมากในระบบไพรมารีโหวตออนไลน์ในแต่ละเขตการเลือกตั้งไปยังคณะกรรมการบริหารพรรค ในการพิจารณาว่าเหมาะสมเป็นตัวแทนผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคอนาคตใหม่หรือไม่ หมายความว่าคณะกรรมการบริหารพรรคคือผู้ที่มีอำนาจการตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการคัดสรรและจากกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งเขตเลือกตั้งที่ 3 ชี้ให้เห็นว่า แม้ว่าผู้สมัครรายดังกล่าวจะไม่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากจากระบบ

ไพรมารีโหวตออนไลน์ แต่คณะกรรมการบริหารพรรคกลับเลือกตอบสนอง (responsiveness) ผู้สมัครที่มีความใกล้ชิดและเคยทำงานร่วมกับพรรคมากกว่าการตอบสนองสมาชิกพรรค

กล่าวโดยสรุปการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคอนาคตใหม่โดยระบบไพรมารีโหวตปรากฏทั้งจุดแข็งและจุดอ่อนซึ่งสอดคล้องกับข้อสรุปของมานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย (2555, น. 97-98) โดยในด้านของจุดแข็ง ไพรมารีโหวตออนไลน์ของพรรคอนาคตใหม่ได้นำเสนอสิ่งใหม่ในกระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อสังคมการเมืองไทย ทำให้ถึงบทบาทของสมาชิกพรรคการเมืองในการร่วมกำหนดผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคซึ่งแตกต่างไปจากพรรคการเมืองส่วนใหญ่ที่อำนาจและหน้าที่ในการคัดสรรผู้สมัครตกอยู่ในมือของบุคคลเพียงกลุ่มหนึ่งในพรรคเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ไพรมารีโหวตของพรรคอนาคตใหม่ก็ยังปรากฏจุดอ่อนหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดในข้อกำหนดและกติกาในการเลือกตั้ง ความไม่พร้อมของระบบออนไลน์ที่จะรองรับการทำไพรมารีโหวต การโกงการเลือกตั้งขั้นต้นของผู้สมัครบางรายด้วยการทุ่มเงินจ้างบุคคลเพื่อสมัครเป็นสมาชิกพรรคเพื่อแลกกับคะแนนโหวต จำนวนผู้มาใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงข้างต้นในสัดส่วนที่ค่อนข้างต่ำ การใช้อำนาจของผู้บริหารพรรคเพื่อยกเลิกผลการลงคะแนนเสียงข้างต้นเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับผู้สมัครที่มีความสนิทสนมกับคณะกรรมการบริหารพรรคและสาขาพรรค ทั้งนี้ประสบการณ์ไพรมารีโหวตของพรรคอนาคตใหม่เป็นกรณีตัวอย่างที่พรรคการเมืองอื่นๆ สามารถเรียนรู้และนำไปปรับใช้เพื่อสร้างและขยายการมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งอันจะเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง (Intra-Party Democracy) และคุณภาพของตัวแทน (Quality of Representation)

7. ข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบไพรมารีโหวตดังนี้

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 หลายมาตราจำเป็นต้องมีการทบทวน รับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สอดคล้องกับระบบและลักษณะของพรรคการเมืองไทย

2. พรรคการเมืองจำเป็นต้องให้ความรู้แก่ประชาชนถึงความสำคัญของการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การทำไพรมารีโหวต และการรณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้สมาชิกพรรคการเมืองไปใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งขั้นต้น แนวทางดังกล่าวจะทำให้ระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองเกิดจากการ

มีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมือง มีความโปร่งใส มีความเป็นสาธารณะ มิใช่ดำเนินไปในเชิงพิธีกรรมเท่านั้น นอกจากนั้นแล้ว พรรคการเมืองควรจัดให้มีระบบการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสมาชิกพรรค เพื่อเป็นฐานข้อมูลประกอบการศึกษา วิจัยและนำเสนอรูปแบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบไพรมารีต่อไปในอนาคต

3. เนื่องจากขอบเขตของการศึกษางานวิจัยนี้ อยู่ในช่วงตั้งแต่วันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2561 จนถึงการเกิดขึ้นของพรรคก้าวไกล ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่สานต่ออุดมการณ์ทางการเมืองจากพรรคอนาคตใหม่ ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีมติยุบพรรคอนาคตใหม่ในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 ดังนั้นประเด็นที่ควรศึกษาต่อจากงานชิ้นนี้ก็คือ พรรคก้าวไกลมีกระบวนการในคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งครั้งต่อไปอย่างไร กระบวนการดังกล่าวมีความเหมือนหรือแตกต่างไปจากระบบไพรมารีโหวตของพรรคอนาคตใหม่หรือไม่ อย่างไรและเพราะเหตุใด

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- คณะกรรมการบริหารพรรคอนาคตใหม่ (1). (2563, 13 ตุลาคม). สัมภาษณ์.
- คณะกรรมการบริหารพรรคอนาคตใหม่ (2). (2563, 16 ตุลาคม). สัมภาษณ์.
- คณะกรรมการบริหารพรรคอนาคตใหม่ (3). (2563, 20 ตุลาคม). สัมภาษณ์.
- คลับเฮาส์. (2564, 21 กุมภาพันธ์). ตอน 1 ปีของการยุบพรรคอนาคตใหม่ จากตัดไฟแต่ต้นลมสู่ไฟลามทุ่ง.
- เดอะสแตนดาร์ด. (2562). อนาคตใหม่ เปิด ‘ทีมชนาธร’ 10 ลำดับแรกปาร์ตี้ลิสต์ ย้ำพร้อมดีเบตกับประยุทธ์. สืบค้นจาก <https://thestandard.co/future-forward-party-first-10-party-lists/>
- ทีมงานพรรคอนาคตใหม่. (2563, 26 ธันวาคม). สัมภาษณ์.
- พรรคอนาคตใหม่. (2561). *About Us พรรคอนาคตใหม่*. สืบค้นจาก https://futureforwardparty.org/?page_id=1019
- _____. (2561). *About Us วิสัยทัศน์*. สืบค้นจาก https://futureforwardparty.org/?page_id=1022
- มติชนออนไลน์. (2561). *อนค.เดือด! ว่าที่ผู้สมัครแฉ ล็อกผลไพรมารี จ่อเผาป้าย-ขงนมให้ชนาธร ชัดทาร์กทางการเมือง*. สืบค้นจาก https://www.matichon.co.th/politics/news_1272768
- มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (2555). การนำระบบการเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรก (Primary Election) มาใช้ในการคัดเลือกผู้สมัครเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งในประเทศไทย. *วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ รพี'55*, 3(1), 95-98.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก. น. 1-90.
- วอยซ์ออนไลน์. *อภินิหาร ‘พลังประชารัฐ’ จับตา คสช. พลิกเกม ‘ไพรมารีโหวด’ ล็อกหาเสียง 28 วัน*. สืบค้นจาก <https://voicetv.co.th/read/S1khlm8X7>
- สตีธร ธนานิธิโชติ และธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์. (2560). ระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมือง : ทางเลือกและข้อเสนอสำหรับประเทศไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 15(1), 5-34.
- _____. (2561). *ไพรมารีโหวด ความรู้ฉบับปูพื้น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์. (2561). *ระบบการเลือกตั้งเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สยาม.
- อนาคตใหม่. (2561). *โอกาสเป็น ส.ส. อย่างเท่าเทียม* [วิดีโอ]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=oR86_-6TYiQ

บทบาทนานาชาติในกระบวนการสันติภาพ และข้อสังเกตบางประการต่ออนาคตชายแดนใต้

International Organizations' Role on Peace Process and
Some Perspectives on Southern Thailand's Future

พัทธธีรา นาคอุไรรัตน์*

Padtheera Narkurairattana**

หมอชาลี อาแว***

Ghazalee Awae****

บทความนี้

Received

3 ตุลาคม 2565

Revised

8 พฤศจิกายน 2565

Accepted

6 ธันวาคม 2565

บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่อง บทบาทนานาชาติในกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้และข้อสังเกตบางประการต่ออนาคตชายแดนใต้ มีวัตถุประสงค์นำเสนอบทบาทตัวแสดงนานาชาติที่เกี่ยวข้องในกระบวนการสร้างสันติภาพในชายแดนใต้ของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาท “ฝ่ายที่สาม” ใน “กระบวนการพูดคุยสันติภาพ” ซึ่งเริ่มต้นอย่างเป็นทางการเมื่อปี พ.ศ. 2556 และข้อสังเกตบางประการต่ออนาคตของกระบวนการพูดคุย

ผลการวิจัยพบว่าตัวแสดงนานาชาติที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการสร้างสันติภาพในชายแดนใต้มีบทบาทหลายด้านสามารถจัดกลุ่มได้ ดังนี้ 1) บทบาทด้านการติดตามประเมินสถานการณ์ 2) การผลักดันบรรณรค์ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการสร้างบรรยากาศหนุนเสริมกระบวนการสันติภาพ 3) การสนับสนุนทางวิชาการ ค้นคว้าวิจัย 4) การให้ทุนสนับสนุนการทำงานขับเคลื่อนการพัฒนาต่างๆ 5) บทบาทการเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุย และ 6) บทบาทการเป็นผู้ให้การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแบบสังคมสงเคราะห์ แต่บทบาทการเป็นฝ่ายที่สามในฐานะผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุย ในกรณีนี้ คือ มาเลเซีย ถือว่าเป็นบทบาทสำคัญมากต่อการสร้างสันติภาพชายแดนใต้หากแต่มีข้อท้าทายต่อการผลักดัน

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล (ดร.)

** Assistant Professor, Institute of Human Rights and Peace Studies, Mahidol University. (Ph.D.)

*** นักวิชาการ สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล

**** Research Technical Officer, Institute of Human Rights and Peace Studies, Mahidol University.

การพูดคุยหลายประการ เช่น การยอมรับจากคู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่าย ความเชื่อมั่นไว้วางใจ ส่วนความท้าทายภายในการทำหน้าที่ของฝ่ายที่สามนอกจากขึ้นอยู่กับคู่ขัดแย้งแล้วยังขึ้นอยู่กับเสถียรภาพทางการเมืองภายในของมาเลเซียเองด้วย

เพื่อให้กระบวนการพูดคุยเจรจาสันติภาพมีความก้าวหน้าและบรรลุผลสำเร็จจำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปด้วยความมุ่งมั่นโดยได้รับการสนับสนุนจากตัวแสดงทุกคน งานวิจัยขอแนะนำว่ารัฐบาลไทยควรอนุญาตให้ผู้มีบทบาทระหว่างประเทศมีส่วนร่วมมากขึ้นในการเจรจาและการสร้างขีดความสามารถให้กับทั้งรัฐบาลและคู่สนทนาฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐ และรัฐบาลควรอนุญาตให้ผู้มีบทบาทจากนานาชาติเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการสนับสนุนให้คนในท้องถิ่นและภาคประชาสังคมเป็นหุ้นส่วนในการสร้างสันติภาพเพื่อให้เกิดความมั่นใจในกระบวนการพูดคุยมากขึ้น

คำสำคัญ: บทบาทฝ่ายที่สาม, การสร้างสันติภาพ, กระบวนการสันติภาพ, ไทย (ภาคใต้) – ปัญหาและข้อพิพาท, ตัวแสดงนานาชาติ

Abstract

This research article is part of the project title “International Organizations’ Role on Peace Process and Some Perspectives on Southern Thailand’s Future” which intends to study of how international actors engage in Southern Thailand’s peacebuilding, and their role in Southern Thailand Peace Process, particularly on the role of third party in formal Peace Dialogue Process that began in 2013.

The research results found that several roles of the international organizations which can be grouped as 1) monitoring peace process 2) creating an environment inductive dialogue and campaigning peace process 3) supporting for academic researches to resolve specific issues, contributing to infra-structure development, contributing development on the education or economic sectors, helping to develop skills relevant to peace dialogue, and helping in major issues such as human rights and international humanitarian principle 4) provisioning and funding capacity building activities 5) playing the role as facilitator in peace dialogue 6) contributing to humanitarian aids and social work. Meanwhile, the role of Malaysia as facilitator is significantly put peace talk forward for Southern of Thailand. Nevertheless, there are many challenges to deal with, for instance, the acceptance from the conflict actors, being trustworthy by the two sides as the third party. Moreover, as being the third party itself, it depends on the Malaysian’s political instability.

In order to brighten the prospect of Peace Dialogue Process, it is necessary to assiduously continue the process with the support of all actors. The research recommends that Thai government should allow a greater participation of international actors to accompany the dialogue and provide capacity building to both government and dissident interlocutors. Also, the government should allow international actors to play a greater role in supporting local people and civil society to be partners in peacebuilding and become more confident in the process.

Keywords: Third Party, Peacebuilding, Peace Process, Southern Thailand violence, International Actors

ที่มา

ชาญชัย ชาญโสภณ (2554, น. 8) กล่าวไว้อย่างน่าสนใจภายหลังจากที่สถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยอุบัติขึ้นครั้งใหม่ในปี พ.ศ. 2547 ว่าเป็น “ปัญหาที่มีความซับซ้อน” ขณะเดียวกันก็ชี้ให้เห็นว่ามี “องค์กรและหน่วยงาน” ต่างๆ ที่ “กรูกันเข้ามา” เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามในการแก้ไขสถานการณ์ความขัดแย้งในชายแดนใต้ของไทย หากแต่ท่าทีที่ได้รับการตอบรับจากรัฐไทยกลับไม่ได้มีท่าทีที่จะเปิดรับเท่าใดนัก ยิ่งกว่านั้นสำหรับตัวแสดงบางชาติบางประเภท ก็อาจได้รับการปฏิเสธจากรัฐไทย เป็นต้น กรณีที่นายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน ได้ตอบกลับเมื่อมีสื่อหนังสือพิมพ์ชาวอเมริกันได้ตั้งคำถามเชิงคาดหวังต่อบทบาทในอนาคตกรณีว่าสหรัฐฯ จะเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งรุนแรงในชายแดนใต้ของไทย คำตอบของนายกรัฐมนตรีขณะนั้นซึ่งเป็นอดีตนักการทูตคนสำคัญของไทยมาก่อนคือ “บอกให้พวกเขาอยู่ห่างๆ ไปเลยไป” (Tell them to stay the hell out of here) (วีเลอร์, 2551, น. 475) คำกล่าวของอดีตนายกรัฐมนตรีจึงเป็นนัยว่ารัฐไทยอาจไม่ชื่นชอบนักที่จะให้ประเทศอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหาชายแดนใต้ซึ่งเป็นปัญหาภายในประเทศ กระนั้น ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในรายงานการสำรวจเบื้องต้นของคณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี (คยส.) กลับชี้ให้เห็นข้อมูลอีกด้านเมื่อความรุนแรงยืดเยื้อเรื้อรังมากกว่าทศวรรษ รายงานดังกล่าวแสดงถึงตัวแสดงจำนวนมากและบทบาทของนานาชาติที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาชายแดนใต้ และแน่นอนว่าหนึ่งในนั้นเป็นหน่วยงานของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา คือ USAID รวมอยู่ด้วย ดังนั้น การปฏิเสธความเกี่ยวข้องจากนานาชาติอาจจะไม่สามารถทำได้โดยง่ายอีกต่อไป หากแต่อาจต้องคิดทบทวนว่า จะหาทางที่จะเปิดรับอย่างไรจึงจะเป็นผลดีต่อรัฐไทยมากกว่า

ย้อนกลับไปพิจารณาข้อสังเกตของชาญชัยข้างต้นสำคัญ นัยหนึ่งแสดงให้เห็นว่า ประเด็นปัญหาในชายแดนใต้ไม่ได้ถูกจำกัดความรับรู้เฉพาะภายในประเทศเท่านั้น แม้รัฐบาลไทยและสังคมนานาชาติจะมองเห็นและยอมรับว่าเป็นปัญหาภายในประเทศก็ตามแต่การที่นานาชาติให้ความสนใจย่อมชี้ให้เห็นว่าสันติภาพหรือความขัดแย้งในชายแดนใต้ของไทยมีนัยสำคัญต่อสังคมโลกไม่น้อย ดังที่คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี (คยส.) ได้กล่าวไว้ว่า ความรุนแรงภาคใต้ของไทยเป็นปัญหาที่ “นานาชาติสนใจ” และมีสถานะเป็น “ปัญหาสากล” มาตั้งแต่ต้น (คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี, 2559, น. 20)

ไม่เพียงเท่านั้น คยส. ยังได้ตั้งคำถามต่อไปว่า “สังคมไทยและรัฐไทยควรมองบทบาทและท่าทีขององค์กรระหว่างประเทศเหล่านั้นอย่างไร? โดยเฉพาะเมื่อไม่สามารถจะกีดกันการมีส่วนร่วมของทั้งองค์กรภายนอกในการจัดการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้” (คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี, 2559, น. 20-21) และเป็นคำถามที่งานวิจัยนี้ให้ความสนใจอยากจะค้นคว้าหาคำอธิบายที่จะพอเป็นคำตอบให้สังคมไทยได้บ้างว่า ในเมื่อไม่อาจปิดกั้นความสนใจของนานาชาติที่ประสงค์เข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาภายในของรัฐไทยได้ รัฐและสังคมไทยควรจัดวางที่ทางและความสัมพันธ์กับตัวแสดงนานาชาติอย่างไรเพื่อให้กระบวนการแก้ไขปัญหายภายในได้รับประโยชน์จากตัวแสดงเหล่านั้นให้มากที่สุด

ความสำคัญของปัญหา

ในบรรดาความขัดแย้งทางอาวุธ (Armed Conflict) ทั่วโลกตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา การแก้ไขปัญหา มักจบลงด้วยกระบวนการสร้างสันติภาพ (Peace Process) ผ่านกระบวนการเจรจาต่อรอง (Negotiation) มากกว่าที่จะเป็นการสู้รบกันและมีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้ชัยชนะอีกฝ่ายหนึ่งอย่างเบ็ดเสร็จ อย่างไรก็ตาม การเจรจาต่อรองระหว่างคู่ขัดแย้งนั้นอาจเกิดขึ้นได้ยากหากมิได้มี

“ฝ่ายที่สาม” ที่คู่ขัดแย้งให้การยอมรับเข้ามาทำหน้าที่เป็น “คนกลาง” ในกระบวนการสื่อสารเจรจาต่อรอง เพื่อหาทางออกจากความขัดแย้ง

Mason & Siegfried (2007, p. 1) รวบรวมเอกสารต้นฉบับและชี้ให้เห็นว่า 42 กรณีความขัดแย้งทางอาวุธจบลงด้วยการเจรจา ในขณะที่ 23 กรณีจบลงด้วยฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้ชัยชนะในสนามรบ และครึ่งหนึ่งของกระบวนการเจรจาต่อรอง คือ 24 กรณีความขัดแย้งทางอาวุธสามารถบรรลุผลการเจรจาต่อรองเพื่อสันติภาพได้ก็ด้วยบทบาทของฝ่ายที่สามที่ได้รับการยอมรับจากทั้งสองฝ่ายที่ขัดแย้งกัน เช่น องค์การสหประชาชาติ ซึ่งกระบวนการไกล่เกลี่ยโดยคนกลางเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพมาตั้งแต่หลังสงครามเย็นเป็นต้นมา และเป็นวิธีการที่ถูกใช้มากกว่า ร้อยละ 50 ของความขัดแย้งชั้นวิกฤตในระดับนานาชาติ และการใช้วิธีการนี้มีโอกาสที่ไปเป็นได้ที่จะบรรลุผลในการคลี่คลายความขัดแย้งมากกว่าการใช้การสู้รบถึง 5 เท่า จะเห็นได้ว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยโดยฝ่ายที่สามนั้นมีโอกาสและความเป็นไปได้ที่จะคลี่คลายสถานการณ์ความขัดแย้งรุนแรงได้ดีกว่าการใช้กำลัง แม้ว่าการสร้างสันติภาพในเส้นทางนี้จะมีโอกาสและความเป็นไปได้มากขึ้น แต่เงื่อนไขสำคัญดังที่ Mason & Siegfried (2007, p. 2) ได้ชี้ให้เห็นว่าบทบาท “ฝ่ายที่สาม” ที่ “ได้รับการยอมรับจากทั้งสองฝ่าย” เป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้การใช้กระบวนการสร้างสันติภาพในเส้นทางนี้ได้รับผลสำเร็จได้ อย่างไรก็ตาม การทำหน้าที่เป็นฝ่ายที่สามนั้นมีหลายบทบาทหน้าที่ หากแต่ก็มีข้อท้าทายต่อการเปิดรับจากทั้งฝ่ายรัฐไทยและฝ่ายขบวนการผู้เห็นต่างจากรัฐซึ่งงานวิจัยนี้สนใจศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบทบาทการเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุย (Facilitator) ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญที่จะผลักดันให้กระบวนการสร้างสันติภาพซึ่งไม่ง่ายที่คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายจะเห็นพ้องต้องกันและให้การยอมรับผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าว แต่การที่คู่ขัดแย้งทั้งฝ่ายรัฐไทยและ

ฝ่ายขบวนการผู้เห็นต่างจากรัฐให้การยอมรับประเทศมาเลเซียย่อมมีเหตุปัจจัยที่น่าสนใจศึกษา

คำถามสำคัญที่งานวิจัยชิ้นนี้ตอบทบทวนของมาเลเซียในการเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้กับการพูดคุยสันติสุข (Peace Talk) ระหว่างรัฐบาลไทยกับกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐ ตั้งแต่เริ่มต้นที่การพูดคุยอย่างไม่เปิดเผยมาก่อนหน้าที่จะมีการพูดคุยกับปีอาร์เอ็นในปี 2556 จนถึงมาราปาตานีในปัจจุบัน เริ่มต้นและดำเนินไปอย่างไรและบนเงื่อนไขปัจจัยใดที่ทำให้มาเลเซียได้รับการยอมรับจากทั้งสองฝ่ายให้ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุยดังกล่าวแทนที่จะเป็นหน่วยงานหรือองค์กรนานาชาติอื่นที่เข้ามามีบทบาทต่อการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ชายแดนใต้หลายองค์กร และมาเลเซียเองจะมีส่วนช่วยให้กระบวนการพูดคุยสันติภาพเดินหน้าไปสู่จุดหมายปลายทางของสันติภาพได้มากน้อยเพียงใด การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมาเลเซียหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2561 ซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการเมืองภายในมาเลเซียจะส่งผลไปถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างบางส่วนของคณะทำงานเพื่ออำนวยความสะดวกในกระบวนการพูดคุยด้วยหรือไม่ การเปลี่ยนแปลงข้างต้นจะส่งผลอย่างไรต่อกระบวนการพูดคุยสันติสุข (Peace talk) ล้วนเป็นปรากฏการณ์ที่น่าศึกษาอย่างยิ่ง

คำถามวิจัย

บทบาทของตัวแสดงนานาชาติประเภทใดและอย่างไรที่รัฐไทยสะดวกใจให้นานาชาติเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความรุนแรงที่ชายแดนใต้

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษารวบรวมข้อมูล จัดระบบและวิเคราะห์บทบาทนานาชาติที่เกี่ยวข้องในกระบวนการสร้างสันติภาพ (Peace Process) ในพื้นที่จังหวัดชายแดน

ภาคใต้ของไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของมาเลเซีย ที่โดดเด่นกว่าตัวแสดงอื่นในฐานะที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ในกระบวนการพูดคุยสันติภาพ/สันติสุข (Peace Talk)

2. เพื่อศึกษารวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์มุมมองต่ออนาคตสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย โดยเฉพาะภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของมาเลเซียซึ่งเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับจากประเทศไทย ฝ่ายขบวนการผู้เห็นต่างจากรัฐ และจากสังคมนานาชาติให้ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการคลี่คลายสถานการณ์ความขัดแย้งในชายแดนใต้ของไทย และมุมมองต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศภายหลังการเลือกตั้งที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2562

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรกเกี่ยวกับบทบาทของฝ่ายที่สามในการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้ง และส่วนที่ 2 ว่าด้วยบทบาทของฝ่ายที่สามในการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งในชายแดนใต้ของไทย

การทบทวนวรรณกรรมในส่วนแรกพบว่า บทบาทของฝ่ายที่สามในการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งโดยเฉพาะในกระบวนการสันติภาพ (Peace Process) นั้นงานของ Vincenc Fisas Armengol (2013, online) ให้ภาพรวมของการทำหน้าที่เป็นคนกลางและการเป็นฝ่ายที่สามในกระบวนการสันติภาพโดยเฉพาะในช่วงของการพูดคุยเพื่อให้การพูดคุยเจรจาระหว่างคู่ขัดแย้งสามารถบรรลุเป้าประสงค์ในการหาทางออกจากความขัดแย้งได้ เช่น บทบาทในการอำนวยความสะดวก (Facilitator) เรื่องการกำหนดวาระการพูดคุย การจัดบันทึก การสรุปประเด็นการพูดคุย การจัดทำรายงานการพูดคุย อำนวยการจัดทำเส้นทาง

กระบวนการสันติภาพ (roadmap) การเป็นประจักษ์พยานของการพูดคุย (the witness) เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง (Mediator) และเป็นผู้เจรจาต่อรอง (Negotiator) เป็นต้น

งานของสถาบันวัฒนธรรมสันติภาพ (Escola de Cultura de Pau/School for the Culture for Peace) เผยแพร่รายงานที่ชี้ให้เห็นความสำคัญของบทบาทฝ่ายที่สามในฐานะที่เป็นตัวแสดงสำคัญในการยุติความขัดแย้งว่าในรอบกว่า 30 ปีที่ผ่านมา ในบรรดาความขัดแย้งรุนแรง 50 แห่งทั่วโลก 41 แห่งยุติลงได้ด้วยข้อตกลงสันติภาพ ส่วนอีก 9 แห่งยุติลงด้วยการปราบปรามทางการเมือง และในรายงานดังกล่าวยังระบุด้วยว่าความช่วยเหลือของฝ่ายที่สาม (Third party) ซึ่งมีได้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับความขัดแย้งนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำให้กระบวนการพูดคุยเจรจานั้นมีประสิทธิภาพมากขึ้น (รุ่งรวี เฉลิมศรีภิญโญรัช, 2558, น. [8])

สำหรับบทบาทของฝ่ายที่สามในกระบวนการสร้างสันติภาพพบว่า มีหลากหลายทั้งองค์กรและบทบาท เช่น ในความขัดแย้งภูมิภาคอเมริกากลาง พบว่าบทบาทขององค์กรโลกบาลอย่างสหประชาชาติ (UN) และบทบาทขององค์กรในภูมิภาคอย่างองค์กรรัฐอเมริกา (Organization of America State - OAS) มีส่วนสำคัญต่อการหาทางออกจากความขัดแย้งในภูมิภาค โดยได้แสดงบทบาทในหลายมิติ ทั้งการหยุดยั้งสงคราม การรักษาสันติภาพ การพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมเพื่อสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนยิ่งขึ้น (Child, 1999, online) ขณะที่ในกระบวนการสร้างสันติภาพในหลากหลายกรณีความขัดแย้งโดยเฉพาะในกรณีที่เป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐและคนกลุ่มน้อยของรัฐ เช่นในภาคใต้ของฟิลิปปินส์ พบว่าบทบาทขององค์กรนานาชาติที่เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างสันติภาพในภาคใต้ของฟิลิปปินส์หลายองค์กร โดยมีมาเลเซียเป็นผู้อำนวย

ความสะอาดหลัก และมีทีมงานชาติที่ทำหน้าที่ติดตามกระบวนการพูดคุยสันติภาพที่เรียกว่า International Monitoring Team (IMT) ตลอดจนกลุ่ม International Contact Group (ICG) (Conciliation Resources, n.d., online) เช่นเดียวกับในศรีลังกาที่พบว่า นอร์เวย์ทำหน้าที่เป็นคนกลางที่มีบทบาทสำคัญในการพยายามผลักดันให้เกิดการแสวงหาทางออกร่วมระหว่างชาวสิงหล กับชาวทมิฬจนนำมาสู่การบรรลุข้อตกลงที่สามารถคลี่คลายปัญหาได้ระดับหนึ่ง (Moolakkatu, 2005, pp. 385-402 ; IPP, 2561, น. 6) กระนั้นก็ยังมีความเห็นต่างจากชาติอื่นๆ ที่เข้าไปมีบทบาทในกระบวนการสร้างสันติภาพในฟิลิปปินส์ และศรีลังกาอีกหลายองค์กร ซึ่งอยู่นอกเหนือวัตถุประสงค์ของงานวิจัยชิ้นนี้

การทบทวนวรรณกรรมในส่วนที่ 2 พบว่ามีในประเทศไทยยังไม่มีงานศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของฝ่ายที่สามในกระบวนการสร้างสันติภาพชายแดนใต้ ยกเว้นงานของคณะยุทธศาสตร์สันติวิธี (คยส.) เรื่อง *ตัวแสดงระหว่างประเทศในความขัดแย้งถึงตายที่ชายแดนใต้* ที่ค้นคว้าวิจัยและนำเสนอเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย ชี้ให้เห็นทั้งจำนวนและบทบาทของตัวแสดงนานาชาติในช่วงก่อนที่จะมีการลงนามพูดคุยสันติภาพในปี 2556 จนถึงปี 2559 งานชิ้นดังกล่าวเป็นฐานตั้งต้นที่สำคัญของงานวิจัยฉบับนี้

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ในเชิงปรากฏการณ์นิยม (phenomenological approach) โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร (Documentary research) ที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นงานวิจัย ข่าว เอกสารบันทึกต่างๆ ร่วมกับการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In depth interview) ประสบการณ์ความคิดเห็นของตัวแทนองค์กรและหน่วยงานนานาชาติที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพในชายแดนใต้ของไทย ตลอดจนฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับ

การอำนวยความสะดวกในกระบวนการพูดคุยสันติสุขจากฝ่ายมาเลเซีย และในฝ่ายรัฐบาลไทยรวมถึงฝ่ายขบวนการมาราปาตานี และนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านกระบวนการสร้างสันติภาพครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. ปัญหาความไม่สงบในชายแดนใต้ในภาพรวม เพื่อแสดงให้เห็นพัฒนาการของปัญหาและรวมถึงพัฒนาการการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในชายแดนใต้
2. ตัวแสดงต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการแก้ไขปัญหา แยกเป็นตัวแสดงภายในประเทศ และตัวแสดงต่างประเทศ
3. บทบาทของตัวแสดงจากนานาชาติที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการแก้ไขปัญหา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีกระบวนการพูดคุยสันติภาพ/สันติสุข
4. บทบาทของผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุยสันติภาพ/สันติสุขอย่างเป็นทางการของมาเลเซียในปัจจุบัน

วิธีการเก็บข้อมูลและการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง

1. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) แบบเจาะจงจากตัวแทนตัวแสดงของนานาชาติที่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาสถานการณ์ชายแดนใต้ ให้ครอบคลุมตัวแสดงจากนานาชาติให้มากที่สุดโดยใช้ฐานงานวิจัยของคณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี เป็นฐานตั้งต้นและสำรวจข้อมูลเพิ่มเติมและทำการสัมภาษณ์เพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นปัจจุบันมากที่สุด
2. สัมภาษณ์เชิงลึกนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญภาคประชาสังคม นักขับเคลื่อนคนสำคัญและผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพ/สันติสุข จำนวน 20-30 คน โดยใช้การเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) โดยยึดหลักการพิจารณา

บทบาทความเกี่ยวข้องกับการกระบวนการสร้างสันติภาพในชายแดนใต้และประสบการณ์ความเกี่ยวข้องกับการสร้างสันติภาพในที่อื่นๆ ร่วมด้วย ซึ่งในส่วนนี้มาจากการติดตามสถานการณ์และการสำรวจบทวนและวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการใช้ฐานข้อมูลอ้างอิงที่มีอยู่ก่อนหน้าของศูนย์ทรัพยากรสันติภาพ (PRC) ซึ่งได้จัดแบ่งผู้เกี่ยวข้องสำคัญในกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้ออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับชุมชนรากหญ้า (Track 3) ระดับองค์กรภาคประชาสังคม (Track 2) ซึ่งประกอบไปด้วย นักวิชาการ นักการศาสนา ภาคประชาสังคม สื่อมวลชน องค์กรนักศึกษา และองค์กรวิชาชีพอื่นๆ และระดับกลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง (Track 1) ซึ่งในส่วนของ Track 1 ประกอบด้วยสองฝ่ายคือฝ่ายรัฐไทย (Party A) และฝ่ายขบวนการต่อสู้ (Party B) โดยในส่วนของ Track 1 ถือว่าเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างมีนัยยะสำคัญกับบทบาทของนานาชาติ ซึ่งในการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างจะพิจารณาจากการเข้ามามีบทบาทในกระบวนการสันติภาพที่เห็นได้ชัดในทางใดทางหนึ่ง เช่น เป็นสื่อที่ทำหน้าที่ติดตามกระบวนการสันติภาพ เป็นนักวิชาการที่ติดตามวิเคราะห์สถานการณ์ การแก้ไขปัญหา เป็นนักวิชาการ/นักการศาสนา/ประชาสังคม/ผู้นำกลุ่มที่มีอิทธิพลทางความคิด เป็นต้น

3. จัดเวทีสานเสวนาระดมสมองตัวแสดงที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระบวนการสันติภาพ/สันติสุขชายแดนใต้ หลังการเลือกตั้งทั่วไปของไทย 2 ครั้ง ผู้เข้าร่วมครั้งละ 20-30 คน เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เกี่ยวกับภาพอนาคตกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้ หลังการเลือกตั้งทั่วไปที่จะเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2562 อีก 2 ครั้ง คือ ในกรุงเทพมหานคร 1 ครั้ง และ ในชายแดน

ใต้ 1 ครั้ง เพื่อนำข้อมูลภาคอนาคสดังกล่าวมาวิเคราะห์สังเคราะห์ และนำเสนอในรายงานวิจัยโดยใช้การเขียนรายงานเชิงพรรณนาความ

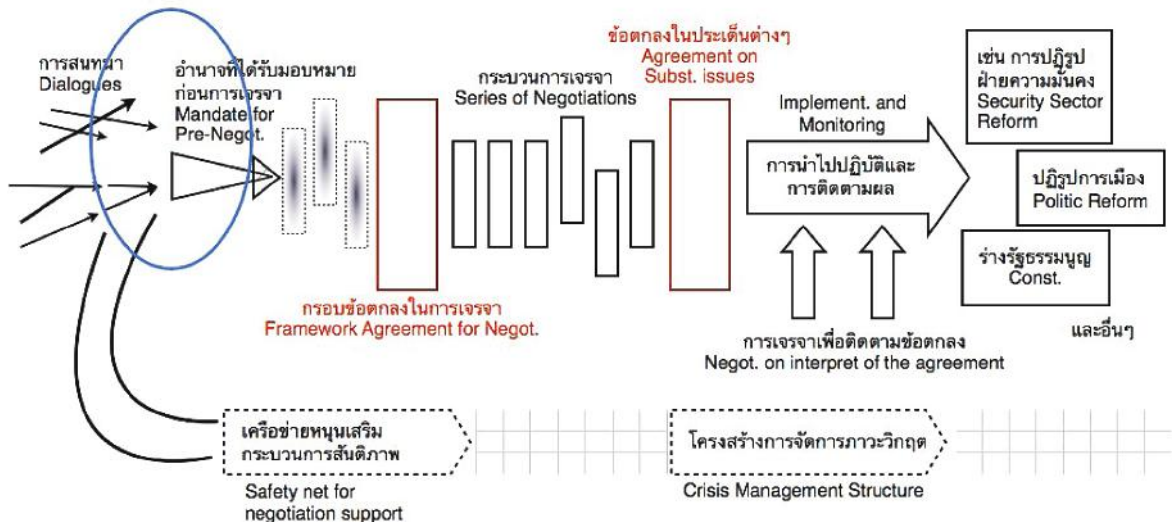
ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้จำกัดขอบเขตการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาอยู่ที่บทบาทของนานาชาติที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการกระบวนการพูดคุยสันติภาพ/สันติสุขอย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี 2556 เป็นต้นมาหลังการลงนาม โดยให้น้ำหนักกับการศึกษาบทบาทของนานาชาติที่ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุยสันติภาพเป็นหลัก ส่วนบทบาทของนานาชาติอื่นที่มีได้เป็นผู้อำนวยความสะดวกแต่มีส่วนในเกี่ยวข้องในทางใดทางหนึ่ง จะให้ความสำคัญศึกษาในภาพรวม ในขณะที่ขอบเขตด้านระยะเวลาในการวิเคราะห์กำหนดให้อยู่ในช่วงปี 2556 – 2562 เป็นสำคัญ

ผลการวิจัย

จากการค้นคว้าวิจัยพบว่า หากจะใช้ภาพบทบาทของกระบวนการพูดคุยและเจรจาสันติภาพในแผนที่เดินทางแห่งสันติภาพชายแดนใต้ที่คณะทำงาน IPP ได้ตกผลึกมาเป็นจุดตั้งตั้งในการทบทวนและกำหนดภาพอนาคตของกระบวนการสร้างสันติภาพโดยมีกระบวนการพูดคุยเป็นกลไกหลักในการผลักดัน การทำงานของคนในพื้นที่ และคนในสังคมไทยอาจจะไม่เพียงพอที่จะผลักดันให้กลไกการพูดคุยได้เดินหน้าอย่างมีเสถียรภาพมากพอในจังหวะที่ไม่ชักช้าเกินไปจนก่อให้เกิดความเสียหายใหญ่หลวงมากขึ้นต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้คนในชายแดนใต้และในสังคมไทย

บทบาทของกระบวนการพูดคุยและเจรจาสันติภาพในแผนที่เดินทางแห่งสันติภาพ
The Role of Peace Dialogue and Negotiation Process in Roadmap for Peace



ภาพที่ 1 บทบาทของกระบวนการพูดคุยและเจรจาสันติภาพในแผนที่เดินทางแห่งสันติภาพ

ที่มา: คณะทำงานพื้นที่กลางสร้างสันติภาพจากคนใน. 2556, ออนไลน์

จากภาพข้างต้นและจากการทบทวนถึงบทบาทของนานาชาติที่เข้ามาเกี่ยวพันในพื้นที่ชายแดนใต้ งานวิจัยเรื่อง บทบาทนานาชาติต่อกระบวนการสร้างสันติภาพในชายแดนใต้ของไทยและบางมุมมองต่อภาพอนาคต ตั้งคำถามหลักในงานวิจัยว่าบทบาทของตัวแทนนานาชาติประเภทใด และอย่างไร ที่รัฐไทยสะดวกใจให้นานาชาติเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความรุนแรงที่ชายแดนใต้ โดยมีคำถามย่อย 4 ประการ คือ 1. ตัวแสดงนานาชาติที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาชายแดนใต้มีใครบ้างและทำอะไร อย่างไร 2. ตัวแสดงนานาชาติประเภทใดที่จะมีส่วนผลักดันกระบวนการพูดคุยสันติภาพ/สันติสุขในชายแดนใต้ให้เข้าใกล้ความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในชายแดนใต้ได้ และอย่างไร 3. บทบาทการเป็นผู้อำนวยความสะดวกในกระบวนการพูดคุยดังเช่นที่มาเลเซียกำลังแสดงอยู่จะช่วยให้การแก้ปัญหาชายแดนใต้ประสบความสำเร็จหรือไม่ อย่างไร

4. การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของไทยและของประเทศผู้อำนวยความสะดวกในกระบวนการพูดคุยสันติภาพ/สันติสุขส่งผลอย่างไรต่อทิศทางการแก้ปัญหาสถานการณ์ความไม่สงบในภาคใต้ของไทย ภายใต้ข้อสมมติฐานเบื้องต้นว่า 1. การแก้ไขปัญหาชายแดนใต้ของไทยไม่อาจปฏิเสธบทบาทนานาชาติได้เนื่องจากสภาพของปัญหาที่มีลักษณะเป็นสากล กล่าวคือสามารถเกิดขึ้นที่ใดก็ได้ในโลก ดังนั้น ประสพการณ์ของนานาชาติอาจจะมีส่วนช่วยให้การแก้ไขปัญหาภายในประเทศในกระบวนการสันติภาพเดินหน้าไปสู่ความสำเร็จได้ดียิ่งขึ้นมากกว่าที่จะพึ่งพาการทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกจากมาเลเซียแต่เพียงประเทศเดียว 2. ปัจจัยทางการเมืองภายในของไทยและของประเทศผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุยมีผลต่อความก้าวหน้าของกระบวนการสันติภาพในอนาคต ดังนั้น การมีองค์กรนานาชาติเป็นผู้สนับสนุนและประคับประคองกระบวนการพูดคุยสันติภาพ

ในชายแดนใต้ น่าจะมีเสถียรภาพและความก้าวหน้ามากขึ้น

ข้อค้นพบจากการวิจัย

ตอบคำถามข้อย่อยที่ 1 ตัวแสดงนานาชาติที่เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้พบว่ามีด้วยกัน 5 ประเภท ดังนี้

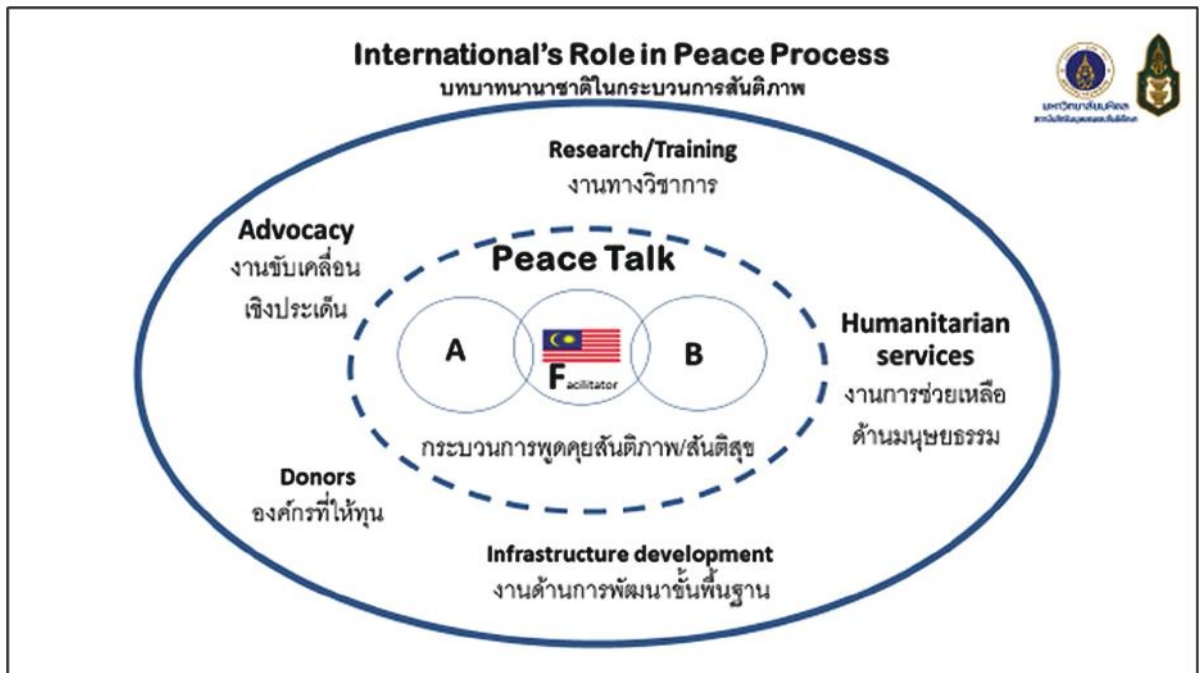
- 1.1 องค์กรระหว่างประเทศ (International Organizations – IOs) เข้าถึงข้อมูลได้ 9 องค์กร
- 1.2 องค์กรเอกชนระหว่างประเทศ (International Non-Governmental Organizations- INGOs) เข้าถึงข้อมูลได้ 19 องค์กร
- 1.3 องค์กรของรัฐบาลต่างประเทศ (Foreign Governmental Organizations- FGOs) เข้าถึงข้อมูลได้ 7 องค์กร
- 1.4 องค์กรเอกชนต่างประเทศ (Foreign Non-Governmental Organizations - FNGOs) เข้าถึงข้อมูลได้ 12 องค์กร

1.5 หน่วยงานของรัฐบาลต่างประเทศ (Foreign Governmental - FG) พบว่ามี 3 องค์กร

รวมทั้งหมดที่พบและเข้าถึงข้อมูลได้ 50 องค์กร ซึ่งเพิ่มขึ้นจาก 44 องค์กร ที่เคยมีการสำรวจไว้ใน ปี 2555 โดยคณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี (คยส.)

ตอบคำถามข้อย่อยที่ 2 บทบาทขององค์กรนานาชาติที่พบได้แก่

- 2.1 บทบาทด้านการติดตามประเมินสถานการณ์
- 2.2 การผลักดันบรรณรค์ประเด็นต่างๆ
- 2.3 การสนับสนุนทางวิชาการ
- 2.4 การให้ทุนสนับสนุนการทำงานค้นคว้า วิจัย และขับเคลื่อนการพัฒนาในด้านต่าง ๆ
- 2.5 บทบาทการเป็นผู้อำนวยความสะดวกและเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง และ
- 2.6 บทบาทการเป็นผู้ให้การช่วยเหลือด้านสังคมสงเคราะห์



ภาพที่ 2 ภาพแสดงบทบาทของตัวแสดงนานาชาติ ปี 2562

ที่มา: พัทธิธรา นาคอุไรรัตน์ และคณะ. 2562, น. [3].

ในบรรดาบทบาทของตัวแสดงนานาชาติทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง อาจแบ่งออกเป็น บทบาทในการแปลงเปลี่ยนคลี่คลายความขัดแย้งโดยตรง เช่น การทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุย (Facilitator) การเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยเจรจา (Mediator) และ บทบาทในการแปลงเปลี่ยนคลี่คลายความขัดแย้งโดยอ้อม เช่น การสร้างศักยภาพ (Empowerment / Capacity building) ในด้านต่างให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสร้างสันติภาพ ตลอดจนบทบาทการสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้ออำนวยต่อกระบวนการพูดคุย การเป็นผู้สนับสนุนทุน (Donors) เพื่อการทำงานค้นคว้าวิจัย (Researches) แก้ไขปัญหาต่างๆ ที่ส่งเสริมการสร้างบรรยากาศและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure development) เช่น การศึกษา การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาทักษะความรู้ที่ส่งเสริมกระบวนการพูดคุยสันติภาพ บทบาทการขับเคลื่อน

เชิงประเด็น เป็นต้นเรื่องสิทธิมนุษยชน หลักการมนุษยธรรมระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม บทบาทในฐานะฝ่ายที่สาม (Third Party) ในกระบวนการพูดคุยสันติภาพนับเป็นส่วนผสมที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของกระบวนการสันติภาพ (Peace Process) ไม่ว่าจะเป็นบทบาทของการเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุย (Facilitator) หรือเป็นคนกลางไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง (Mediator) ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการยอมรับของคู่ขัดแย้งและขึ้นอยู่กับศักยภาพของการเป็นฝ่ายที่สามในกระบวนการพูดคุยสันติภาพด้วย

ตอบคำถามข้อย่อยที่ 3 บทบาทการเป็นผู้อำนวยความสะดวกของมาเลเซียในกรณีความขัดแย้งรุนแรงที่ชายแดนใต้

วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2557 สื่อหลายสำนักของมาเลเซียรายงานข่าวการเดินทางเยือนมาเลเซียอย่างเป็นทางการ

ทางการของ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีของไทยพร้อมคณะ อีก 19 คน และมีรายงานการแถลงข่าวของนายนาจิบ ราซิก นายกรัฐมนตรีมาเลเซียถึงผลการพบปะกันระหว่างผู้นำทั้งสองประเทศในครั้งนี้ว่า “ประเทศไทยยอมรับให้มาเลเซียเป็นประเทศที่มีบทบาทการสร้างสันติสุขในพื้นที่ชายแดนใต้” (อิสมะรูบายดะห์ ดอเลาะ, 2557, ออนไลน์) ในขณะที่ภายหลังจากการมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในมาเลเซียเมื่อปี พ.ศ. 2561 แล้วรัฐบาลมาเลเซียภายใต้ผู้นำคนใหม่ ดร.มหาธีร์ โมฮัมหมัดก็ยังยืนยันให้การสนับสนุนการพูดคุยต่อไปแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้รับผิดชอบหลักในการพูดคุยของฝั่งมาเลเซียมาเป็นอดีตนายตำรวจสันติบาล ตัน สรี อับดุล ราฮิม บิน โมห์ด นูร์ (คม ชัด ลึก, 2561, ออนไลน์)

แม้ว่ามาเลเซียจะได้รับการยอมรับว่าเป็นอีกหนึ่งในบรรดาตัวแสดงจากภายนอกประเทศไทยที่มีบทบาทสำคัญในการคลี่คลายปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ภาคใต้ โดยเฉพาะในสถานการณ์ระลอกใหม่ที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 โดยแสดงบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) อย่างไรก็ดี ก่อนหน้าที่จะมีการตกลงให้มาเลเซียทำหน้าที่ดังกล่าวนั้นพบว่า ตัวแสดงนานาชาติหลายตัวแสดงได้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการคลี่คลายปัญหาชายแดนใต้อยู่ไม่น้อย และหลายตัวแสดงมีความเชี่ยวชาญในการทำหน้าที่เป็นคนกลางในการสร้างสันติภาพในความขัดแย้งรุนแรงในพื้นที่อื่นๆ มา แต่เหตุใดจึงเป็นมาเลเซีย

เหตุผลที่อาจจะพิจารณาเบื้องต้น คือ ประสบการณ์ของมาเลเซียในการสร้างสันติภาพในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยเฉพาะในความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในภาคใต้ของฟิลิปปินส์ แม้ว่าเสียงส่วนหนึ่งของฟิลิปปินส์จะมีข้อคำถามเกี่ยวกับการทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกให้กับคู่ขัดแย้งอยู่บ้างว่า มาเลเซียจะทำหน้าที่เป็น “นายหน้า (Broker)” ที่ซื้อสัตย์

ตรงไปตรงมาในการอำนวยความสะดวกให้คู่ขัดแย้งจริงหรือไม่ (Na Thalang, 2017, pp. 389-404) รวมถึงข้อครหาและความไม่พอใจในการทำหน้าที่ของรัฐบาลมาเลเซีย ในกรณีความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับกลุ่มแนวร่วมขบวนการปลดปล่อยอิสลามโมโร (MILF) (Franco, 2013, pp. 211-230) แต่บทบาทของมาเลเซียก็ได้รับการยอมรับจากสังคมนานาชาติประเทศพหุคูณในการทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกในกระบวนการสร้างสันติภาพ อย่างน้อยข้อตกลงกรอบการพูดคุยสันติภาพ Framework Agreement on the Bangsamoro (FAB) เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2555 ระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์ กับ กลุ่ม MILF ครั้นเมื่อหันมาพิจารณากรณีการเข้ามาเกี่ยวพันกับความขัดแย้งในชายแดนใต้ของไทยในฐานะที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ให้กับกระบวนการพูดคุยสันติสุข (Peace Talk) อย่างเป็นทางการก็ยิ่งเพิ่มน้ำหนักให้แก่การศึกษาว่าอะไรเป็นเงื่อนไขที่ทำให้มาเลเซียทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกให้กับการเจรจาพูดคุยเพื่อแก้ปัญหาในชายแดนใต้ของฟิลิปปินส์ที่มีความขัดแย้งยืดเยื้อเรื้อรังมาถึง 40 ปี สามารถบรรลุผลสำเร็จในการเจรจาได้เช่นนั้น ในขณะที่บทบาทของชาติอื่นๆ ที่เข้ามาเกี่ยวพันกับกระบวนการสร้างสันติภาพชายแดนใต้ไม่ได้มีบทบาทในส่วนนี้โดยตรง

นอกจากนี้ หากพิจารณาจากมุมมองของรัฐไทยจาก “ความสะดวกใจ” ให้การยอมรับมาเลเซียมาทำหน้าที่เป็นฝ่ายที่สามในการอำนวยความสะดวกในการพูดคุยนั้น อาจเป็นเพราะการที่รัฐไทยโดยเฉพาะฝ่ายความมั่นคงมักกล่าวอ้างเสมอมาว่า ความขัดแย้งชายแดนใต้เป็นความขัดแย้งภายในที่รัฐสามารถแก้ปัญหาเองได้ไม่ต้องการให้มีการแทรกแซงจากนานาชาติ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า รัฐไทยยึดกรอบคิดเรื่องความมั่นคงแห่งชาติเป็นหลัก อย่างไรก็ดี การที่รัฐไทยเปิดรับให้มาเลเซียเป็นคนกลางอำนวยความสะดวกในการพูดคุยกับฝ่ายขบวนการผู้เห็นต่างจากรัฐมาจาก

สิ่งที่ พล.อ.อภินิษฐ์ หมิ่นสวัสด์ อดีตนายทหารที่มีบทบาทสำคัญในการเจรจาสันติภาพกับ โจรจิน คอมมิวนิสต์มาลายา (จคม.) ในพื้นที่ภาคใต้ซึ่งเขา ระบุว่า “อับดุล ราฮิม มีประสบการณ์ทำงานกับอดีตทหารไทย ชั่วโม่งบินสูง การเปลี่ยนตัวให้เขามาทำหน้าที่สำคัญ ส่งสัญญาณว่า ‘มหาเธร์’ เอาจริง” และยังคงกล่าวอีกว่า “หากปัญหาจบ ไทย และมาเลเซียจะได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย และเชื่อว่างานจะเดินหน้าอย่างรวดเร็ว และเห็นผล เพราะสันติบาล หน่วยที่เขาคุ้นเคยเป็นหน่วยงานที่เข้าถึงปีอาร์.เอ็น” (บีบีซีไทย, 2561, ออนไลน์) ซึ่งสอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของหัวหน้าคณะพูดคุย พลเอกอุดมชัย ธรรมสาโรรัชต์ ที่ว่า “ทั้งท่านมหาธีร์ และตันสรี อับดุลราฮิม นูร์ คือกลุ่มคนที่เราเคยช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาโจรจินคอมมิวนิสต์มาลายาจนประสบความสำเร็จ มีการเปิดโต๊ะเจรจาสันติภาพกันในประเทศไทย ทั้งท่านมหาธีร์ และตันสรี อับดุลราฮิม นูร์ ก็มีบทบาทอยู่ในช่วงนั้น ส่วนผมก็ทำงานอยู่ในพื้นที่เป็นผู้กอง” (สำนักข่าวอิศรา, 2562, ออนไลน์)

พิจารณาจากมุมของฝ่ายขบวนการฯ ก็พบจุดร่วม “ความสะดวกใจ” ที่ได้รับการประกาศยืนยันให้มาเลเซียเป็นฝ่ายที่สามในการอำนวยความสะดวกในการพูดคุย ด้วยเช่นกันและไม่เพียงให้เป็นผู้อำนวยความสะดวกเท่านั้น ฝ่ายขบวนการฯ ยังแสดงความคาดหวังต่อบทบาทที่มากกว่าอำนวยความสะดวก คือ ให้เป็น “คนกลางในการเจรจา” ที่เดียว อย่างน้อยจากวันที่ 26 เมษายน พ.ศ.2556 แฉลงการณ์ของฮัสซัน ตอยิบ ซึ่งอ้างว่าเป็นตัวแทนกลุ่มปีอาร์.เอ็นได้แฉลงเรียกร้องให้มีมาเลเซียเป็น “คนกลาง” ในการเจรจาสันติภาพกับรัฐบาลไทย มิใช่เป็นเพียง “ผู้อำนวยความสะดวก” ในการพูดคุยเท่านั้น (ศูนย์ข้อมูลมติชน, 2556, น. 143-144) ข้อเรียกร้องดังกล่าวเบื้องต้นแสดงให้เห็นว่า ปีอาร์.เอ็นให้ความไว้วางใจต่อรัฐบาลมาเลเซียอย่างมีนัยสำคัญ ต่อมาวันที่ 29 เมษายน 2556 คณะพูดคุยจากฝ่ายไทยและผู้เกี่ยวข้องมีกำหนดนัดหมายพูดคุยกับคณะของ

ปีอาร์.เอ็นในสถานที่ที่ไม่เปิดเผยแห่งหนึ่งในมาเลเซีย และต่อมาในปี พ.ศ. 2557 รัฐบาลไทยประกาศยอมรับให้มาเลเซียเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุยสันติสุข

งานวิจัยชี้ให้เห็นว่าบทบาทของมาเลเซียในฐานะฝ่ายที่สาม คือ ผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุยที่ผ่านมานั้นมีความก้าวหน้าอย่างค่อยเป็นค่อยไปเนื่องจากปัจจัยท้าทายหลายประการ

ประการแรก การเปลี่ยนแปลงในฝ่ายไทย เนื่องจากมีปัจจัยการเปลี่ยนทางการเมืองภายในประเทศไทยที่ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงตัวหัวหน้าคณะพูดคุยฝ่ายไทยถึง 2 ครั้งในรอบ 2 ปีหลัง คือการเปลี่ยนตัวหัวหน้าคณะพูดคุยจากพลเอกอักษรา เกิดผล มาเป็น พลเอกอุดมชัย ธรรมสาโรรัชต์ในปี พ.ศ. 2561 และการเปลี่ยนตัวจากพลเอกอุดมชัย ธรรมสาโรรัชต์ มาเป็น พลเอกวัลลภ รักเสนาะ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2562

ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงในมาเลเซีย การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศเมื่อกลางปี พ.ศ. 2561 ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงตัวหัวหน้าคณะผู้อำนวยความสะดวกจาก ดาโต๊ะ สรีอะหมัด ชัมซามิน ฮาซิม เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2561 มาเป็นตัน สรี อับดุล ราฮิม บิน โมห์ด นูร์

ประการที่สาม การเปลี่ยนแปลงในฝ่ายมาราปาตานี เมื่อหัวหน้าคณะพูดคุย นายสุกรี ฮารี ลาออกจาก การเป็นหัวหน้าคณะพูดคุยฝ่ายมาราปาตานี เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2562 เส้นทางของกระบวนการสันติภาพและการพูดคุยเพื่อสันติสุขในชายแดนใต้ของไทย นับจากเริ่มต้นอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2556 เป็นต้นมา กล่าวได้ว่าตั้งต้นอย่างช้าๆ และไม่ได้เดินหน้าแบบเส้นตรง หากแต่มีลักษณะเดินหน้าเป็นบางช่วง เช่นในช่วงแรก สลับหยุดนิ่ง ถอยหลัง จุดเปลี่ยนสำคัญอันเป็นผลต่อกระบวนการพูดคุยเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงภายในคณะพูดคุยของฝ่ายไทยส่งผลต่อ

ความต่อเนื่องในการนำผลการพูดคุยที่มีมาก่อนหน้านั้นไปปฏิบัติในพื้นที่ โดยเฉพาะในเรื่องการสร้างพื้นที่ปลอดภัยร่วมกันทั้งสองฝ่าย และส่งผลต่อความเชื่อมั่นไว้วางใจระหว่างฝ่ายพูดคุยอีกฝั่ง คือ มาราปาตานี ทำให้เกิดภาวะสุญญากาศของการพูดคุยในช่วงครึ่งปีหลังของปี 2562 และหวนกลับมาเริ่มต้นกระบวนการพูดคุยใหม่ และมีการเปลี่ยนแปลงหัวหน้าคณะพูดคุยฝ่ายไทยเป็น พลเอกวัลลภ รักเสนาะ ในปีเดียวกัน ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่า “การเปิดรับให้มาเลเซียเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุยสันติภาพของประเทศไทยถือเป็นมิติใหม่ของการปรับตัวที่สำคัญของทางการไทย ซึ่งไม่เคยมีมาก่อน” (ศรีสมภพ จิตต์ภิรมย์ศรี, 2562, ออนไลน์) คำกล่าวของศรีสมภพ ข้างต้นสำคัญและอาจเป็นสัญญาณบ่งชี้ต่อกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้ ทว่ายังคงเป็นความท้าทายต่ออนาคตของกระบวนการพูดคุยสันติภาพ/สันติสุขชายแดนใต้ไม่น้อย โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากแนวโน้มนโยบายของรัฐที่ให้น้ำหนักกับการปราบปรามตามหลักนิยามความมั่นคงแบบเดิมๆ ที่ยึดถือความมั่นคงของชาติ (National Security) มากกว่าความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) ที่มีศักดิ์ศรีและมีศักยภาพในการใช้เหตุผล

ตอบคำถามข้อย่อยที่ 4 มุมมองต่ออนาคตกระบวนการสันติภาพ

หลังการเลือกตั้งทั่วไป 2562 พบว่า ยังมีความไม่มั่นใจนักว่าการกระบวนการสันติภาพจะบรรลุผลได้ในเร็ววัน เนื่องจากภาคส่วนต่างๆ ยังมีความเห็นไปในทางเดียวกันว่า “ยังต้องใช้เวลามาก” แต่เห็นพ้องกันว่า การพูดคุยสันติภาพ เป็นแนวทางที่จะสามารถนำไปสู่การออกจากความขัดแย้งที่ยืดเยื้อเรื้อรังได้ โดยมีเงื่อนไขว่า “คู่เจรจาต้องมีความจริงใจ” และ “รัฐไทยต้องไม่สร้างเงื่อนไขความขัดแย้งใหม่ๆ ขึ้นมาอีก” เช่น เงื่อนไขที่ละเมิดต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชน ประเด็นความเป็นธรรมในการไต่สวนผู้ต้องสงสัย หรือการซ้อมทรมานในระหว่างถูกจับกุม

ขณะที่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศไทย และการเปลี่ยนแปลงภายในมาเลเซีย มีผลต่อกระบวนการสันติภาพ ด้วยลักษณะการเมืองของทั้งสองฝ่ายมีลักษณะคล้ายกันอยู่ประการหนึ่งคือ เมื่อฝ่ายการเมืองชั่วไฉนขึ้นมาใช้อำนาจจะมีการเปลี่ยนตัวคนทำงานเดิมที่เป็นคนของอีกฝ่ายออก และเอาคนของตนขึ้นมาทำหน้าที่แทน ส่งผลให้คณะทำงานพูดคุยเพื่ออำนวยความสะดวกให้กระบวนการสันติภาพต้องสะดุดเป็นระยะๆ ส่งผลให้กระบวนการสันติภาพในภาพใหญ่ขาดความต่อเนื่องไปด้วย

สำหรับบรรยากาศทางการเมืองของประเทศไทย ภายใต้รัฐบาลทหาร ส่งผลต่อการหยุดนิ่งของกระบวนการสันติภาพ และบรรยากาศการมีส่วนร่วมกำหนดอนาคตกระบวนการสันติภาพของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และมาตรการในการกำกับ ควบคุมตัวแสดงนานาชาติด้วยการให้รายงานการทำงานทุกๆ 3 เดือน เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการพัฒนาความไว้วางใจ รวมทั้งมาตรการที่ทำให้ภาคประชาสังคมแตกแยกส่งผลทำลายบรรยากาศของสันติภาพโดยรวม

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

1. รัฐควรมีนโยบายเปิดพื้นที่สำหรับการพูดคุยเรื่องทีละเล็กละน้อย เช่น การพูดคุยเรื่องรูปแบบการปกครอง การถกเถียงเรื่องที่จะหยิบยกขึ้นสู่โต๊ะเจรจา และเปิดพื้นที่ให้ผู้เห็นต่างได้แสดงความคิดเห็นและร่วมพูดคุยกำหนดอนาคตของชายแดนใต้ร่วมกันโดยไม่ถูกคุกคามจากฝ่ายใด
2. รัฐควรทบทวนนโยบายและมาตรการกำกับควบคุมองค์กรนานาชาติ เนื่องจากมาตรการกำกับควบคุมที่รัฐไทยกระทำอยู่ ด้านหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาพลักษณ์ของรัฐ ทำลายโอกาสของการพัฒนาในพื้นที่ อีกด้านหนึ่งทำให้ประเทศไทยเสียประโยชน์จาก

การที่องค์กรนานาชาติบางองค์กรถอนตัวจากการทำงาน หรือการให้ทุนเพื่อพัฒนาพื้นที่ชายแดนใต้ไป

3. รัฐควรทบทวนนโยบายที่เกี่ยวกับการสร้างสันติภาพและความสงบสุขในชายแดนใต้ โดยลดกรอบความมั่นคงทางการทหารและการใช้กำลังลง และใช้กรอบความมั่นคงในความเป็นมนุษย์ที่มีอัตลักษณ์ ศักดิ์ศรีมากขึ้นเพื่อสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อสันติสุขในระยะยาว

ข้อเสนอเชิงการขับเคลื่อนกระบวนการสันติภาพ

1. การพัฒนาทางด้านความรู้ในหลักการและขั้นตอนการพูดคุยทำให้เรื่องการพูดคุยสันติภาพเป็นที่รับรู้ทั่วไปในสังคม โดยเฉพาะในส่วนของผู้ที่จะต้องเข้ามาทำหน้าที่อยู่ในคณะพูดคุยของฝ่ายไทย

2. การเสริมศักยภาพของภาคประชาสังคมในพื้นที่ชายแดนใต้ เพื่อการส่งเสริมบรรยากาศที่เอื้อต่อการพูดคุยสันติภาพ การระดมภาพอนาคตกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพร่วมกันจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องผลักดันให้กระบวนการพูดคุยสันติภาพดำเนินต่อไปได้ด้วยการสนับสนุนของทุกภาคส่วน ซึ่งสามารถทำได้ด้วยการเปิดพื้นที่ให้มีการถกเถียงแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเสรีและทั่วถึงและต่อเนื่อง ตลอดจนการเสริมสร้างศักยภาพของหุ้นส่วนสันติภาพทั้งที่เป็นคู่เจรจาในกระบวนการพูดคุย และหุ้นส่วนสันติภาพที่อยู่นอกโต๊ะพูดคุยทั้งคนในพื้นที่และองค์กรนานาชาติทั้งหลาย

3. การสื่อสารสร้างความรู้ความเข้าใจในสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธีให้กับสังคมไทย

เพื่อเชิญชวนให้สังคมไทยเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ความเป็นไปของกระบวนการสันติภาพ โดยการเสริมศักยภาพและบทบาทของสื่อมวลชน ตลอดจนความรู้เรื่องกระบวนการพูดคุยสันติภาพ เพื่อทำหน้าที่สื่อสารต่อสังคมอย่างตรงไปตรงมาและในเชิงสร้างสรรค์เพื่อส่งเสริมบรรยากาศ ตลอดจนติดตามความก้าวหน้าของกระบวนการพูดคุยสันติภาพและทำหน้าที่สื่อสารความก้าวหน้าตลอดจนสร้างความรู้ความเข้าใจต่อสังคม

ข้อเสนอเพื่อการวิจัยในอนาคต

1. ด้วยข้อจำกัดทางการเมืองหลังรัฐประหารแม้ว่าจะเปิดให้มีการเลือกตั้งในต้นปี 2562 ซึ่งน่าจะทำให้บรรยากาศกลับมาเป็นประชาธิปไตยที่สิทธิเสรีภาพและการแสดงความคิดเห็นเปิดกว้างขึ้น ทว่าข้อเท็จจริงไม่เป็นเช่นนั้น บรรยากาศที่ไม่แน่ชัดว่าจะจะเป็นระบอบการปกครองแบบใด ส่งผลให้การศึกษาบทบาทนานาชาติ และวิธีการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ความคิดเห็นเชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้องขาดความครบถ้วนเพราะกลุ่มตัวอย่างไม่กล้าแสดงความคิดเห็นเชิงวิพากษ์วิจารณ์ และมีความระมัดระวังตัวมากในประเด็นที่เกี่ยวกับกระบวนการสันติภาพ ดังนั้นจึงควรที่จะมีการค้นคว้าวิจัยเพิ่มเติมในอนาคตเพื่อดูพัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไปของบทบาทนานาชาติแต่ละองค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้

2. ข้อค้นพบที่สำคัญจากงานวิจัยนี้คือ วิธีวิทยาในการกำหนดทิศทางและภาพอนาคต (scenario building) ยังไม่ค่อยแพร่หลายมากนัก ส่งผลให้การวางยุทธศาสตร์อนาคตอาจไม่ได้วางอยู่บนฐานแนวคิดทฤษฎีที่มีความแม่นยำมากพอ จึงควรส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยด้านนี้มากขึ้น

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- คณะกรรมการยุทธศาสตร์สันติวิธี. (2559). *ตัวแสดงระหว่างประเทศในความขัดแย้งถึงตายที่ชายแดนใต้*. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์.
- คณะกรรมการพื้นที่กลางสร้างสันติภาพจากคนใน. (2556). *ริเริ่มพูดคุย: บทประเมนกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้/ปาตานีหลังการลงนามในฉันทามติทั่วไป*. สืบค้นจาก <https://deepsouthwatch.org/th/node/4014>
- คม ชัด ลึก. (2561). *เปลี่ยนตัวผู้อำนวยความสะดวกพูดคุยดับไฟใต้คืนหน้าหรือล่าถอย?*. สืบค้นจาก <http://www.komchadluek.net/news/scoop/340918>
- ชาญชัย ชัยสุโกศล, ผู้เรียบเรียง. (2554). ใน โคทม อารียา (บรรณาธิการ), *ภาพอนาคตจังหวัดชายแดนใต้*, (น. 8-9). นครปฐม: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี (ศพส) มหาวิทยาลัยมหิดล.
- บีบีซีไทย. (16 ตุลาคม 2561). *เจรจาดับไฟใต้ ไปต่ออย่างไรในช่วงท้ายรัฐบาลทหารไทย*. สืบค้นจาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-45872714>
- พัทธ์ธีรา นาคอุไรรัตน์ และคณะ. (2562). *บทบาทนานาชาติต่อกระบวนการสร้างสันติภาพในชายแดนใต้ของไทยและมุมมองต่อภาพอนาคต (รายงานวิจัย)*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- รุ่งรวี เกลิมศรีภิญโญรัช. (2558). *เส้นทางกระบวนการสันติภาพปาตานี*. ปัตตานี: สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมในภาคใต้ของไทย (STEM).
- วีเลอร์, แมตธิว. (2551). *สหรัฐอเมริกา สงครามต่อต้านการก่อการร้าย และความรุนแรงในชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย*. ใน ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (บรรณาธิการ), *แผ่นดินจินตนาการ* (น. 475-546). กรุงเทพฯ: มติชน.
- ศรีสมภาพ จิตรภรณ์ศรี. (2562). *อัลกอริทึมของความแปรปรวนในความรุนแรง 15 ปีชายแดนใต้/ปาตานี*. สืบค้นจาก <https://www.the101.world/algorithm-of-violence-in-deep-south/>
- ศูนย์ข้อมูลมติชน. (2556). *บันทึกประเทศไทย 2556*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- สำนักข่าวอิสรา. (2562). *15 ปีไฟใต้...หมายความว่าสันติสุข?*. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/south-news/talk-with-director/72582-fif.html>
- อิสมะรุบายดะห์ ดอเลาะ. (2557). *ไทยยอมรับมาเลเซียเป็นคณกลางสร้างสันติภาพ*. สืบค้นจาก <https://deepsouthwatch.org/dsj/th/6468>

ภาษาอังกฤษ

- Armengol, V.F. (2013). *The Principles of Mediation and the Role of Third Parties in Peace Process*. Retrieved from <https://noref.no/Publications/Themes/Peacebuilding-and-mediation/The-principles-of-mediation-and-the-role-of-third-parties-in-peace-processes>

- Child, J. (1999). *The Central American Peace Process: The Role of International Organizations*. Retrieved from <https://go.gale.com/ps/i.do?id=GALE%7CA64687873&sid=googleScholar&v=2.1&it=r&linkaccess=abs&issn=1525125X&p=AONE&sw=w&userGroupName=anon%7Eb208f53e>
- Conciliation Resources. (n.d.). *International Contact Group on Mindanao*. Retrieved from <https://www.c-r.org/our-work-in-action/international-contact-group-mindanao>
- Franco, F. (2013). Malaysia: Unsung Hero of the Philippine Peace Process. *Asian Security*, 9(3), 211-230. DOI: 10.1080/14799855.2013.832210
- Mason, S.A & Siegfried, M. (2007). *Mediation & Facilitation in Today's Peace Processes: Centrality of Commitment, Coordination and Context*. Retrieved from https://www.files.ethz.ch/isn/87121/OIF-Mediation_and_Facilitation_in_Peace_Processes_15-17_Feb_2007.pdf
- Moolakkatu, J.H. (2005). Peace Facilitation by Small States: Norway in Sri Lanka. *Cooperation and Conflict*, 40(4), 385-402.
- Na Thalang, C. (2017). "An Honest Broker?" Malaysia's Role in Two Southeast Asian Insurgencies. *Australian Journal of International Affairs*, 71(4), 389-404. Retrieved from <https://www.tandfonline.com/eprint/KUirPz44Xi293BwnsQgc/full?target=10.1080/10357718.2016.1269147>

สิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญไทย*

Human Rights and the Constitution-Making in Thailand

ปาวริศ เลิศธรรมเทวี**

Pawarit Lertdhamtewe***

บทคัดย่อ

บทความนี้กล่าวถึงวิวัฒนาการของการรับรองสิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญไทย นับตั้งแต่การปฏิวัติสยามปี พ.ศ. 2475 (ค.ศ. 1932) การรับรองสิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญเป็นการรับหลักมาจากแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของตะวันตก ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกภายใต้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งรับรองสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง บทความนี้วิเคราะห์อิทธิพลของรัฐธรรมนูญและการรับรองสิทธิมนุษยชนแบบตะวันตกที่มีต่อรัฐธรรมนูญไทย กล่าวได้ว่า พัฒนาการของการรับรองสิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญไทยได้รับอิทธิพลที่สำคัญจากหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ปรากฏในเอกสารระหว่างประเทศ โดยเฉพาะปริญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งปรากฏในช่วงระยะแรกเริ่มของการพัฒนารัฐธรรมนูญในประเทศ หลักสิทธิมนุษยชนในเอกสารดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการรับรองสิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญไทยจนถึงปัจจุบัน พัฒนาการของการรับรองสิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญไทยระยะหลังโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) เป็นต้นมา แสดงให้เห็นถึงการเลือกรับปรับใช้หลักสิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการพัฒนา ซึ่งเป็นหลักการที่ปรากฏในเอกสารกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศหลายฉบับ การรับรองสิทธิดังกล่าวแสดงความพยายามที่จะสร้างหลักสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างเป็นเอกลักษณ์ โดยผสมผสานแนวคิดสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่มีความเป็นสากลกับคุณค่าของสังคมไทยดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

คำสำคัญ: สิทธิมนุษยชน, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, สิทธิและเสรีภาพ,

บทความนี้

Received

15 มิถุนายน 2565

Revised

27 กรกฎาคม 2565

Accepted

12 กันยายน 2565

* บทความวิจัยนี้สรุปจากโครงการศึกษาวิจัยเรื่อง “การคุ้มครองสิทธิทางรัฐธรรมนูญจากการกระทำที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน” (สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ)

** รองศาสตราจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (ดร.)

*** Associate Professor, Faculty of law, Ramkhamhaeng University. (Ph.D)

Abstract

This article commences with a brief history of Thailand's constitutional developments of human rights. It argues that ever since the beginning of the Siamese Revolution in B.E.2475 (AD1932), Thailand's construct of human rights norms is strongly aligned with western culture. Hence, the first constitution under the Temporary Charter B.E.2475 (AD1932) recognizes the right to vote. Specifically, this article considers the influences of western construct of human rights that translate into the constitutions. It also argues that international documents, especially the Universal Declaration of Human Rights that exist in the early days of Thailand's constitutional development period provided the greatest influence on the shaping of Thailand's constitutional human rights regime today. Recent developments highlight Thailand's step towards inclusion of the right to development as documented in international environmental law and this is evident in the Constitution B.E.2540 (AD1997) and the recent constitution adoption which demonstrates Thailand's desire to establish distinctively human rights norms that integrate local values and international human rights norms.

Keywords: Human rights, Constitutional law, Rights and Liberties

1. บทนำ

สิทธิมนุษยชนที่รองรับในรัฐธรรมนูญของไทย เป็นการรับเอาแนวคิดมาจากรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของต่างประเทศ หรือเป็นการปรับใช้หลักการของสิทธิมนุษยชนในกฎหมายระหว่างประเทศ การศึกษาวิวัฒนาการของการรับรองสิทธิในรัฐธรรมนูญของไทย จึงจำเป็นต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับภูมิหลังของแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน และพัฒนาการของแนวคิดดังกล่าวในระดับระหว่างประเทศ ตลอดจนการปรับใช้สู่อำนาจของรัฐธรรมนูญของไทย อาจกล่าวได้ว่า ความเชื่อในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ปรากฏให้เห็นในเอกสารกฎหมาย หรือคำสอนของศาสนาต่างๆ ทั่วโลกมาตั้งแต่โลกในยุคโบราณ (Ancient World) อย่างไรก็ตาม เอกสารเหล่านั้นมิได้กล่าวถึงหรือใช้คำว่า “สิทธิมนุษยชน” ไว้โดยตรง แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนตามความเข้าใจในปัจจุบันมีจุดเริ่มต้นขึ้นในช่วงฟื้นฟูศิลปวิทยา ซึ่งเป็นช่วงภายหลังสงครามครูเสดอันยาวนาน (Crusade) ยุโรปเริ่มเข้าสู่ยุคฟื้นฟูศิลปวิทยา (Renaissance) ที่แปลว่า “เกิดใหม่” ผู้คนเบื่อหน่ายสงคราม มองย้อนระลึกถึงอดีตแสวงหาศิลปกรรมของกรีกและโรมัน เกิดการฟื้นฟูต่อยอดทางศิลปกรรมและสถาปัตยกรรม ศิลปิน จิตรกรและปฏิมากรที่มีชื่อเสียงก่อเกิดในยุคนี้หลายท่าน อาทิ เลโอนาร์โด ดา วินชี ไมเคิลแองเจโล ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 17 เกิดสงครามกลางเมืองในอังกฤษ นำไปสู่เหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์ที่เรียกว่า “การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์” (Glorious Revolution) ในปี ค.ศ.1689 เกิดการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพประชาชนภายใต้พระราชบัญญัติสิทธิเสรีภาพประชาชน (Bill of Rights 1689) จำกัดอำนาจของผู้ปกครอง (สถาบันพระมหากษัตริย์) ของอังกฤษ พระราชบัญญัติสิทธิเสรีภาพประชาชน ค.ศ. 1689 ถือเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศสในเวลาต่อมา กล่าวได้ว่า แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนในยุคสมัยใหม่จนถึงปัจจุบันเป็นผลพวง

มาจากสงครามศาสนาในยุโรปที่ยืดเยื้อนานกว่า 200 ปี จนผู้คนเบื่อหน่ายสงครามและมองย้อนระลึกถึงอดีตเพื่อการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ และเหตุการณ์ทางการเมืองก่อให้เกิดการยอมรับแนวคิดในเรื่องสิทธิธรรมชาติ (Natural Rights) และเสรีภาพของชน (Liberalism)

ต่อจากยุคฟื้นฟูศิลปวิทยา ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 เป็นยุคแสงสว่างทางปัญญา (Age of Enlightenment) ยุคแห่งการใช้เหตุผลซึ่งถูกจุดประกายโดยปราชญ์หลายท่านในยุคนี้ อาทิ จอห์น ล็อก วอลแตร์ มองเตสกีเออ และรูสโซ แนวคิดของปราชญ์เหล่านี้มีส่วนกระตุ้นให้เกิด สงครามประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา (ค.ศ.1778) ปลดแอกจากการเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ส่งผลต่อเนื่องให้เกิดการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ.1789 และส่งผลสะท้อนต่อระบอบการปกครองของประเทศต่างๆ ทั่วโลก (Hazell & Melton, 2015, p. 267) นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองของรัฐในรูปแบบใหม่ที่เรียกว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีรัฐธรรมนูญ (Constitutional State) ก่อให้เกิดการส่งเสริมการใช้สิทธิออกเสียงของประชาชนในประเทศต่างๆ ทั่วโลก หรือสิทธิในการเลือกตั้งทั่วไป (Universal Suffrage) ในศตวรรษต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 20 เกิดสงครามโลก 2 ครั้ง ผลของสงครามได้สร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อทั้งฝ่ายชนะและฝ่ายแพ้ ประชาคมโลกเริ่มตระหนักถึงการป้องกันมิให้เกิดสงครามระหว่างกัน ในปี ค.ศ.1948 มีการจัดทำเอกสารสำคัญทางประวัติศาสตร์ภายใต้ “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” (UDHR) ปฏิญญาดังกล่าวเป็นสัญลักษณ์ของการรับรองสิทธิมนุษยชน ที่ประเทศต่างๆ ทั่วโลกถือปฏิบัติและนำหลักการไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในระยะเวลาต่อมา บทความนี้กล่าวถึงวิวัฒนาการทางความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนสามารถสรุปตามช่วงเวลาทางประวัติศาสตร์ และการรับรองสิทธิมนุษยชนซึ่งกลายเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญไทย

2. สิทธิมนุษยชนในสังคมบรรพกาล

ในสังคมบรรพกาลจะพบว่าผู้คนผูกพันอยู่กับสิทธิและหน้าที่ซึ่งสืบกันมาแต่สมัยพระเจ้า Urukagina กษัตริย์แห่ง Lagash แห่งอาณาจักรสุเมเรียน (Sumerian) ในช่วง 2350 ปีก่อนคริสตกาล ปัจจุบันคือประเทศอิรัก ซึ่งปรากฏหลักฐานทางประวัติศาสตร์ว่า มีการบัญญัติกฎหมาย ในลักษณะของการจัดทำเป็นประมวล (Code of Justice) เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของคนในสังคมขณะนั้น อย่างไรก็ตาม เอกสารดังกล่าว ถูกค้นพบแต่เพียงบางส่วน ซึ่งทำให้เนื้อหาและสาระสำคัญไม่ครบถ้วน และทำให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเอกสารดังกล่าวเป็นเพียงการสันนิษฐานและการคาดเดาของนักโบราณคดี เอกสารกฎหมายที่มีการค้นพบและถือว่ามีความสมบูรณ์ที่สุดคือ The Code of Ur-Nammu (ประมาณ 2050 ปีก่อนคริสตกาล) (Roth, 1995, p. 114) นักกฎหมายถือว่าเอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารกฎหมายที่เก่าแก่ที่สุดในโลก นอกเหนือจากเอกสารทั้งสองฉบับดังกล่าว ยังมีเอกสารกฎหมายในยุคโบราณหลายฉบับที่ถูกค้นพบในภายหลัง อาทิ “Lipit-Ishtar of Isin” “The Code of Hammurabi of Babylonia” หรือ “Assyrian Code” ที่มีการกล่าวถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในสังคม ด้วยการกำหนดกฎเกณฑ์ (Rules) และการลงโทษ (Punishment) รวมถึงสิทธิของสตรีระหว่างสามีภรรยา สิทธิของบุตร สิทธิเด็ก และสิทธิของทาสในฐานะที่เป็นทรัพย์สินประเภทหนึ่ง (Freeman, 2002, p. 23)

อารยธรรมลุ่มแม่น้ำไนล์ของอียิปต์โบราณถือเป็นอีกอารยธรรมหนึ่งที่สำคัญของโลก และปรากฏตัวอย่างที่การกล่าวถึงสิทธิมนุษยชนในยุคโบราณไว้ โดยเฉพาะในสมัยของฟาโรห์ Bocchoris (Pharaoh Bakenranef) (725–720 ปีก่อนคริสตกาล) ทรงสนับสนุนให้มีการส่งเสริมสิทธิส่วนบุคคล และยกเลิกการลงโทษด้วยการจองจำ หรือการบังคับให้ต้องตกเป็นทาสเพื่อการชำระหนี้ รวมทั้งมีการปฏิรูปกฎหมายหลายประการ

เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนทรัพย์สินและที่ดินระหว่างบุคคล (Clayton, 1994, p. 1) คุณูปการของฟาโรห์ Bocchoris ปรากฏในงานเขียนของ Hecataeus of Abdera นักประวัติศาสตร์ของกรีกโบราณในช่วงศตวรรษที่ 4 ก่อนคริสตกาล ซึ่งใช้เป็นข้ออ้างในการสนับสนุนแนวคิดเพื่อยกเลิกบังคับให้ตกเป็นทาสเพื่อชำระหนี้ของสังคมกรีกในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม นักวิชาการตั้งข้อสังเกตว่าการปฏิรูปกฎหมาย หรือการยกเลิกการบังคับให้ต้องตกเป็นทาสเพื่อชำระหนี้ นั้นไม่มีอยู่จริงในสมัยฟาโรห์ Bocchoris แต่เป็นเรื่องที่ Hecateus แต่งขึ้นเพื่อสนับสนุนแนวคิดของตนเอง ที่ต้องการยกเลิกการใช้แรงงานเพื่อชดหนี้ (Debt Slavery) (Markiewicz, 2008, pp. 309-310)

จากอารยธรรมลุ่มแม่น้ำไนล์สู่จักรวรรดิอะคีเมนิด (Achaemenid Empire) หรือจักรวรรดิเปอร์เซีย (550–330 ปีก่อนคริสตกาล) ซึ่งเป็นอีกอารยธรรมที่มีความรุ่งเรืองเป็นอย่างมาก มีอาณาบริเวณขนาดใหญ่ และถือว่าเป็นจักรวรรดิที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก ยุคโบราณ มีการวางรากฐานระบอบการปกครองจากศูนย์กลาง โดยมีจุดเริ่มต้นในสมัยของพระเจ้าไซรัสมหาราช (Cyrus the Great) ซึ่งสถาปนาจักรวรรดิขึ้นภายหลังการเข้ายึดครองจักรวรรดิ Neo-Babylonian ในปี 539 ก่อนคริสตกาล มีการประกาศใช้กฎหมายขึ้นบังคับในสังคมซึ่งถูกค้นพบในปี ค.ศ. 1879 เอกสารดังกล่าวมีลักษณะการบันทึกลงในวัตถุรูปทรงกระบอก จึงถูกเรียกว่า “Cyrus Cylinder” หรือกระบอกไซรัส ซึ่งหมายถึงกฎหมายหรือกฎบัตรไซรัส (Lauren, 2003, p. 51) เอกสารดังกล่าวปรากฏหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญเกี่ยวกับการรับรองสิทธิมนุษยชน จนมีนักวิชาการหลายท่านถือว่า “Cyrus Cylinder” เป็นเอกสารสิทธิมนุษยชนชิ้นแรกของโลก โดย “Cyrus Cylinder” ปรากฏข้อความบางประการที่อนุญาตให้ชาวอิยิปต์ที่ถูกกักขังให้กลายเป็นทาสในสมัยจักรวรรดิบาบิโลน กลับคืนสู่มาตุภูมิได้โดยอิสระ รวมทั้งมีข้อความ

บางประการที่รับรองอิสรภาพของบุคคลในเรื่องความเชื่อและการนับถือศาสนา โดยบุคคลจะต้องไม่ถูกบังคับให้ต้องเปลี่ยนศาสนา หรือขัดแย้งกับความเชื่อของตน อย่างไรก็ตาม ความถูกต้องของเอกสารดังกล่าวในฐานะที่เป็นเอกสารประกันสิทธิมนุษยชนยังเป็นที่ถกเถียงในปัจจุบัน และมีนักวิชาการบางกลุ่มมองว่า “Cyrus Cylinder” เป็นเพียงเครื่องมือในการปลุกระดมหรือโฆษณาชวนเชื่อทางการเมืองของราชวงศ์ปาห์ลาวี ซึ่งเป็นสถาบันกษัตริย์และราชวงศ์สุดท้ายที่ปกครองจักรวรรดิเปอร์เซียก่อนถูกโค่นล้มในการปฏิวัติอิหร่าน ในปี ค.ศ. 1979 ปัจจุบันประเทศอิหร่านกลายเป็นสาธารณรัฐ (Republic) โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขแห่งรัฐ หรือบางท่านเปรียบเทียบภาพลักษณ์ของ “Cyrus Cylinder” ในฐานะที่เป็นสัญลักษณ์ของการประกันสิทธิมนุษยชนว่าเป็นเรื่องที่คลาดเคลื่อนเหมือนกับอัจฉริยภาพของสมเด็จพระเจ้าชาห์แห่งเปอร์เซีย (Shah of Persian) ไม่ว่าเอกสารดังกล่าวจะถือเป็นเอกสารที่รับรองสิทธิมนุษยชนฉบับแรกของโลกหรือไม่ เอกสารดังกล่าวถูกเก็บไว้ที่พิพิธภัณฑ์แห่งชาติของอังกฤษ (British Museum) และจำลองไว้ที่สำนักงานใหญ่ขององค์การสหประชาชาติเพื่อเป็นสัญลักษณ์ในฐานะที่เป็นเอกสารกฎหมายขึ้นสำคัญทางประวัติศาสตร์ของโลก

นักวิชาการส่วนใหญ่มองสิทธิมนุษยชนว่าเป็นเรื่องที่สัมพันธ์กับความเป็นพลเมือง (Citizenship) ฉะนั้นแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนจึงถูกหยิบยกไปเปรียบเทียบกับสิทธิของพลเมืองชาวกรีกในสมัยโบราณซึ่งมีสิทธิในการพูด แสดงความคิดเห็น รวมตลอดทั้งการออกเสียงในการประชุมทางการเมือง (Shelton, 2007, p. 17) นักวิชาการดังกล่าวมักได้ข้อสรุปว่าสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการออกเสียงทางการเมือง หรือที่เข้าใจในปัจจุบันว่า สิทธิทางการเมือง (Political Rights) และสิทธิพลเมือง (Civil Rights) อารยธรรมของกรีกโบราณมีอิทธิพลต่อสังคม

โรมันเป็นอย่างมาก ในปี 450 ก่อนคริสตกาล ชาวโรมันมีการกฎหมายลายลักษณ์อักษรขึ้นเป็นครั้งแรก ที่รู้จักกันว่า “กฎหมายสิบสองโต๊ะ” (The Twelve Table Law) (Jolowicz, 1952, p. 59) กฎหมายสิบสองโต๊ะถือเป็นรากฐานสำคัญของกฎหมายโรมัน ที่พัฒนากลายมาเป็นระบบกฎหมายซีวิลลอว์ในปัจจุบัน (มุรินทร์ พงศปาน, 2562, น. 1) ภายใต้ “The Twelve Tables Law” มีการสร้างหลักกฎหมายที่สำคัญว่า “privilegia ne irroganto” แปลตรงตัวในภาษาอังกฤษว่า “Privilege shall not be imposed” ซึ่งหมายถึง “สิทธิพิเศษต่างๆ ไม่อาจถูกกำหนดขึ้นได้” อาจกล่าวได้ว่า หลักการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงหลักความเสมอภาคกันในทางกฎหมาย (Equality Before Law) ซึ่งเป็นหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน อย่างไรก็ตาม การแปลความหลัก “privilegia ne irroganto” ใน “The Twelve Tables Law” ว่าเป็นหลักความเสมอภาคในทางกฎหมายดังกล่าว ดูเหมือนว่าจะไม่ตรงกับหลักการที่แท้จริงดังที่จอห์น ออสตินให้ข้อสังเกตไว้ว่า หากสิทธิพิเศษถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐฎาธิปัตย์ของชาวโรมัน ย่อมถือว่าไม่ผิดกฎหมาย แต่อาจขัดแย้งกับหลักการ “privilegia ne irroganto” ที่ปรากฏใน “The Twelve Tables Law”

“The Twelve Tables Law” ถือเป็นต้นกำเนิดของกฎหมายชาวโรมัน หรือ “ซีวิลลอว์” (Civil Law) คำว่า “Civil Law” มาจากคำในภาษาละติน “Ius Civile” ซึ่งหมายถึงกฎหมายของพลเมืองโรมัน และเมื่อมีกฎหมายที่ใช้สำหรับพลเมืองโรมันย่อมก่อให้เกิดการพัฒนากระบวนการกฎหมายที่ใช้สำหรับชนชาติที่ไม่ใช่พลเมืองโรมันที่เรียกว่า “Ius Gentium” คำว่า “Ius” ที่ปรากฏในกฎหมายโรมันตรงกับคำว่า “Jus” หรือ “Justice” ที่แปลว่าความยุติธรรมมีความสำคัญสำหรับเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากความหมายรวมถึงสิทธิของบุคคลที่ได้รับในฐานะพลเมืองโรมันหรือสิทธิของบุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองโรมัน แนวคิดเรื่อง

สิทธิพลเมืองของ “Ius” ในกฎหมายโรมันถือได้ว่าเป็นต้นแบบของแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิ (Rights) ในยุคสมัยปัจจุบัน

ในช่วงระหว่างปี 268–232 ปีก่อนคริสตกาล ตรงกับสมัยของพระเจ้าอโศกมหาราช (Ashoka the Great) จักรพรรดิผู้ยิ่งใหญ่ในประวัติศาสตร์อีกท่านหนึ่ง ทรงทำสงครามนองเลือดกับชาวคาลิงกา (Kalinga War) เพื่อพิชิตดินแดนที่เป็นแคว้นสุดท้าย (แคว้นคาลิงกา) และรวบรวมอินเดียให้เป็นปึกแผ่น สงครามทำให้ผู้คนล้มตายเป็นจำนวนมาก โดยหลักฐานทางประวัติศาสตร์อ้างว่า มีผู้ล้มตายจำนวนมากถึง 150,000 คนที่เป็นชาวคาลิงกา และจำนวนอีกเท่าๆ กันซึ่งเป็นทหารของพระเจ้าอโศกมหาราช ผลของสงครามส่งผลให้พระเจ้าอโศกหันมาเลื่อมใสพระพุทธศาสนา ปรับปรุงบ้านเมือง และการปกครอง รวมทั้งการดำเนินพระราชโบายเพื่อมนุษยธรรมยิ่งขึ้น มีการสร้างเสาอโศก (Edicts of Ashoka) เพื่อถวายเป็นพุทธบูชาแด่พระสัมมาสัมพุทธเจ้าทั่วทั้งอาณาจักร เสาอโศกบรรจุหลักการสำคัญที่เป็นคำสอนทางพระพุทธศาสนา อาทิ ความเชื่อให้เรื่องกฎแห่งกรรม ความรู้คุณและกตัญญูต่อคน การห้ามแบ่งแยกกันเพราะเหตุในการนับถือศาสนา และการทำร้ายเพื่อมนุษย์และสัตว์ รวมถึงการทำร้ายหรือกักขังหน่วงเหนี่ยวนักโทษสงครามเป็นสิ่งที่ต้องห้าม และถูกประณามในรัชสมัยของพระเจ้าอโศกมหาราช หากเปรียบเทียบกับหลักการในเสาอโศกซึ่งถือเป็นกฎหมายในขณะนั้นกับสิทธิมนุษยชนในความเข้าใจปัจจุบัน จะพบว่า ช่วงสมัยของพระเจ้าอโศกมหาราชมีการรับรองสิทธิของบุคคล สิทธิสตรี สิทธิของสัตว์ รวมทั้งเสรีภาพในการนับถือศาสนา ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ปรากฏในปัจจุบัน

คำสั่งสอนของพระมหะหมัด หรือ นบีมุฮัมมัด (Islamic prophet Muhammad) (ค.ศ. 570–632) มีความสำคัญอย่างมากต่อการศึกษาสิทธิมนุษยชน เนื่องจากเป็นสัญลักษณ์ที่แสดงให้เห็นถึงการต่อสู้กับ

สิ่งที่ชั่วร้ายในสังคมขณะนั้น เกิดการปฏิรูปสังคม การสร้างความมั่นคงของผู้คน การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสถาบันครอบครัว รวมทั้ง การตระหนักในสิทธิสตรี สิทธิของชนกลุ่มน้อย ทาส มีมากยิ่งขึ้น ยิ่งกว่านั้น เกิดเอกสารอีกฉบับที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากคือ “The Charter of Medina” ที่ท่านนบีมุฮัมมัดเป็นผู้ร่างขึ้นเพื่อใช้ในการปกครองประชาชนภายในประเทศ นักกฎหมายบางท่านถือว่า Charter of the Medina ของท่านนบีมุฮัมมัดเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลก” (Hamidullah, 1975, p. 1)

มหาบัตร Magna Carta ค.ศ. 1215 เป็นเอกสารอีกฉบับที่มีความสำคัญต่อเรื่องการรับรองสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งพัฒนาการของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ และหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษและประเทศต่างๆ ในระยะเวลาต่อมา (Melton & Hazell, 2015, p. 12) อาทิ พระราชบัญญัติสิทธิเสรีภาพประชาชน ค.ศ. 1689 (UK Bill of Rights 1689) รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 (The United States Constitution 1787) และสิทธิพลเมืองสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1791 (The United States Bill of Rights 1791) มหาบัตรดังกล่าวเกิดขึ้นจากความขัดแย้งระหว่างพระเจ้าจอห์นกษัตริย์อังกฤษ (King John of England) กับขุนนางระดับบารอนซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น เกี่ยวข้องกับการใช้พระราชอำนาจของพระองค์ โดยมหาบัตรกำหนดให้ทรงต้องยินยอมถูกจำกัดอำนาจของพระองค์ และให้อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายและความยินยอมของประชาชนผ่านขุนนางในสภา จะเห็นได้ว่า มหาบัตรมุ่งเน้นที่จะให้ความคุ้มครองแก่บรรดาผู้อยู่ภายใต้การปกครองของกษัตริย์ทั้งปวง โดยมีบทบัญญัติที่ป้องกันการกระทำที่มีขอบข่ายกฎหมายและขาดทำนองคลองธรรมของกษัตริย์ โดยให้ขุนนางมีอำนาจตั้งสภาประกอบด้วยสมาชิก 25 คน เพื่อพิจารณาการกระทำของกษัตริย์ ปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 36, 38, 39 และมาตรา 40

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการประกันสิทธิในความยุติธรรม (Right to Justice) หรือสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Right to Due Process) หรือสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติในกระบวนการยุติธรรมที่ถูกต้องเป็นธรรม (Right to a Fair Trial) บทบัญญัติบางมาตราที่เกี่ยวข้องกับการประกันสิทธิในความยุติธรรมปรากฏอย่างชัดเจนในมาตรา 39 และ 40 ดังข้อความต่อไปนี้

มาตรา 39 ไม่มีบุคคลผู้ใดที่จะถูกจองจำหรือถูกคุมขัง หรือถูกริบเอกสารสิทธิ์หรือทรัพย์สินหรือถูกกำหนดว่าผิดกฎหมาย หรือถูกเนรเทศ หรือการกระทำใดๆ โดยไม่ชอบตามกฎหมายของบ้านเมือง และขุนนางมีสิทธิใช้กำลังอาวุธเพื่อตอบโต้การกระทำที่ไม่ชอบธรรม (ของกษัตริย์) ได้

(Art. 39 No free man shall be seized or imprisoned, or stripped of his rights or possessions, or outlawed or exiled, or deprived of his standing in any other way, nor will we proceed with force against him, or send others to do so, except by the lawful judgement of his equals or by the law of the land).

มาตรา 40 ไม่มีบุคคลผู้ใดที่จะถูกปฏิเสธสิทธิและความยุติธรรมได้

(Art. 40 To no one will we sell, to no one deny or delay rights or justice)

เมื่อก้าวถึงมหาบัตร Magna Carta บทบัญญัติทั้งสองมาตรามักจะถูกหยิบยกขึ้นมาอธิบายเกี่ยวกับสิทธิในความยุติธรรม (Right to Justice) ซึ่งพัฒนามาเป็นหลักการภายใต้ “Habeas Corpus” อันเป็นหลักกฎหมายอังกฤษ และวางรากฐานมาเป็นระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในปัจจุบัน (ปวรศรเลิศธรรมเทวี, 2561ก, น. 77) อาจกล่าวได้ว่า มหาบัตร

Magna Carta มีลักษณะคล้ายคลึงกับเอกสารกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นเป็นอย่างมาก โดยเกี่ยวข้องกับจัดสรรอำนาจการปกครองและการบัญญัติเรื่องสิทธิและหน้าที่ของผู้นั้นในสังคมขณะนั้น อย่างไรก็ตาม ลักษณะเด่นที่ส่งผลให้มหาบัตร Magna Carta มีความแตกต่างจากเอกสารกฎหมายทั้งหมดที่กล่าวมา คือ มหาบัตร Magna Carta มิได้เกิดจากเจตจำนงของผู้ปกครอง (Ruler) แต่เกิดขึ้นจากการจับอาวุธบังคับให้ผู้ปกครอง (กษัตริย์) จำต้องลงพระนามาภิไธย กรณีนี้ถืออีกเรียกว่า “สิทธิปฏิวัติ” (Right of Revolution) ซึ่งเป็นการจับอาวุธขึ้นสู้ของประชาชนและเป็นสิทธิชอบธรรมที่กระทำได้ ฉะนั้น มหาบัตร Magna Carta จึงเป็นผลพวงมาจากเจตจำนงของผู้อยู่ภายใต้การปกครองหรือคนส่วนใหญ่ของสังคม ที่ต้องการจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์ให้ทรงอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายด้วยการให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน นักวิชาการทั่วโลกต่างลงความเห็นว่า มหาบัตร Magna Carta ของอังกฤษคือต้นแบบและบ่อเกิดของรัฐธรรมนูญในยุคสมัยปัจจุบัน และจากเอกสารประวัติศาสตร์ทางกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า สาระสำคัญที่จะถือได้ว่าเอกสารทางกฎหมายใดถือเป็นรัฐธรรมนูญตามความหมายและความเข้าใจต่างๆ ไปในปัจจุบัน เอกสารทางกฎหมายดังกล่าวต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ

- (1) เกี่ยวข้องกับจัดสรรอำนาจการปกครอง
- (2) เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของผู้นั้นในสังคม
- (3) จำกัดอำนาจของผู้ปกครอง โดยเกิดจากฉันทมติของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ

กล่าวโดยสรุป สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ คือ การบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ หรือการรับรองสิทธิมนุษยชนในเอกสารดังกล่าว รวมถึงเป็นการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง การจำกัดอำนาจดังกล่าวเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงตัวอย่างของทฤษฎีสัญญา (Social

Theory) ของโทมัส ฮอบบ์ (Thomas Hobbes) จอห์น ล็อก (John Locke) และรูสโซ (Rousseau) ซึ่งเป็นทฤษฎีความเชื่อที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดเรื่องเสรีนิยม และสิทธิธรรมชาติ รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ในระยะเวลาต่อมา

3. สิทธิมนุษยชนในยุคสมัยใหม่

ดังได้กล่าวข้างต้นว่า แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นแนวคิดที่เริ่มก่อตัวอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงยุคสมัยใหม่ (ค.ศ. 1500–ปัจจุบัน) ก่อนเข้าสู่ยุคสมัยใหม่ยุโรปอยู่ในช่วงยุคกลาง (Middle Ages) หรือช่วงยุคมืด (Dark Ages) ในทางปัญญาและอารยธรรมตะวันตกเป็นช่วงที่ต้องเผชิญกับภัยรุกรานจากอนารยชนชาวฮั่น และการรุกรานจากมุสลิมอาหรับ ยุคนี้มีเวลาเจริญรุ่งเรืองเฉพาะในช่วงสั้นๆ ที่จักรพรรดิเข้มแข็ง อาทิ พระเจ้าจัสติเนียน (Justinian) และเป็นยุคที่ถูกครอบงำโดยศาสนา โดยเฉพาะคริสตจักรซึ่งมีอิทธิพลต่อความเชื่อและวิถีชีวิตของผู้คนในยุโรปเป็นอย่างมาก คริสตจักรรับรองแนวคิดเรื่องเทวสิทธิ์ หรือเทวราชของกษัตริย์ (Divine Rights of King) หรือความเชื่อว่าการโลกแบน เป็นต้น ฉะนั้น หากผู้ใดมีความคิดที่ไม่สอดคล้องกับคำสอนของคริสตจักรถือเป็นภัยต่อคริสตจักรและเป็นการผิด ช่วงเวลาดังกล่าวก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างคริสตจักรกับผู้ปกครองในบรรดารัฐต่างๆ รวมทั้งระหว่างคริสตจักรกับผู้คนในสังคมเป็นอย่างมาก เกิดสงครามศาสนาที่เรียกว่า “ครูเสด” (Crusade) ซึ่งยืดเยื้อนานกว่า 200 ปี สงครามไม่ได้นำมาซึ่งความหายนะแต่เพียงอย่างเดียว แต่นำมาซึ่งการติดต่องระหว่างกันและการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ เพื่อบูรณะซากปรักหักพังจากสงครามให้ฟื้นคืนดี หลังสงครามครูเสดอันยาวนาน ยุโรปเข้าสู่ยุคฟื้นฟูศิลปวิทยา (Renaissance) แปลว่า “เกิดใหม่” ผู้คนเบื่อหน่ายสงคราม และมองย้อนระลึกถึงอดีตแสวงหาศิลปกรรมของกรีกและโรมัน รวมทั้งการตระหนักถึงคุณค่าของ

ตนเอง กล่าวได้ว่า ยุคฟื้นฟูศิลปวิทยา เป็นช่วงเวลาที่ยุคเริ่มจะหลุดจากกรอบความครอบงำของศาสนจักร และหันมาให้ความสำคัญกับตนเองมากยิ่งขึ้น

ต่อจากยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาในศตวรรษที่ 18 เป็นยุคแสงสว่างทางปัญญา (Age of Enlightenment) หรือยุคแห่งการใช้เหตุผล ปราชญ์หลายๆ ท่านในยุคนี้โดยเฉพาะทฤษฎีของ ล็อกซึ่งกล่าวถึงสภาวะธรรมชาติว่ามีกฎธรรมชาติที่คอยควบคุมมนุษย์ชาติทั้งปวง คืออิสรภาพและความเสมอภาค ดังนั้น จึงไม่ควรมีผู้ใดที่จะทำอันตรายต่อผู้อื่นในด้านชีวิต สุขภาพ เสรีภาพ และทรัพย์สิน แนวคิดของล็อกเกี่ยวกับสิทธิธรรมชาติ (Natural Rights) ได้รับการยอมรับเป็นอย่างมาก ล็อกมองต่อไปอีกว่า คนที่ออกจากสภาวะธรรมชาติเข้าสู่สังคม ก็คือคนที่เสมอภาคกันและเป็นอิสระต่อกัน ยอมสละเสรีภาพธรรมชาติเข้ามารวมกันเป็นประชาคมเพื่อชีวิตอันสะดวกสบาย ปลอดภัยและสงบสุข กล่าวได้ว่าแนวคิดของล็อกเป็นทฤษฎีสัญญาแรก (Theory of Contract) เพื่อสร้างสังคม ความยินยอมนี้เป็นเอกฉันท์ ไม่มีผู้ใดบังคับ ผู้ที่ไม่ยอมเข้าประชาคมก็จะอยู่ในสภาวะธรรมชาติต่อไป และนับแต่เดินเข้าไปอยู่ในประชาคมก็จะถูกปกครองด้วยมติเสียงข้างมากซึ่งเป็นสัญญาที่สองที่จะสร้างอำนาจร่วมกัน (Common Authority) และในช่วงเวลาไล่เลี่ยกัน ในปี ค.ศ. 1689 อังกฤษเกิดสงครามกลางเมือง ขุนนางและสามัญชนอังกฤษได้ร่วมกันจัดตั้งกองกำลังปฏิวัติต่อสู้กับพระเจ้าเจมส์ที่ 2 (James II) ในที่สุดพระเจ้าเจมส์ที่ 2 หนีออกจากอังกฤษทรงทิ้งตราแผ่นดินลงแม่น้ำเทมส์ รัฐสภาได้เชิญพระเจ้าวิลเลียมที่ 3 จากเนเธอร์แลนด์มาเสวยราชย์โดยทรงเป็นกษัตริย์ร่วมกับพระนางแมรี (William and Mary) ซึ่งเป็นพระราชธิดาของพระเจ้าเจมส์ที่ 2 และออกกฎหมายฉบับหนึ่งซึ่งใช้มาจนถึงปัจจุบัน คือพระราชบัญญัติสิทธิเสรีภาพประชาชน (Bill of Rights 1689) พระเจ้าวิลเลียมและพระนางแมรีทรงยอมผูกพันพระองค์กับรัฐสภาว่าจะไม่ทำการล่วงสิทธิประชาชน

และสมาชิกรัฐสภา การปฏิวัติในปี ค.ศ. 1689 เรียกว่า “การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์” (Glorious Revolution) และกล่าวได้ว่าเป็นการสิ้นสุดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในอังกฤษ ยิ่งกว่านั้น พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล และสิทธิพลเมือง ด้วยการจำกัดอำนาจของกษัตริย์ให้อยู่ภายใต้กฎหมาย โดยได้รับอิทธิพลแนวความคิดมาจากนักปราชญ์หลายท่านโดยเฉพาะล็อกซึ่งเป็นช่วงที่ความคิดของล็อกในเรื่องสิทธิธรรมชาติและอำนาจของผู้ปกครองควรมีขอบเขตจำกัดกำลังเป็นที่นิยม แนวความคิดของล็อกมีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อการร่าง Bill of Rights ของสหรัฐอเมริกาในระยะต่อมา

ในช่วงศตวรรษที่ 18 เป็นช่วงที่งานวรรณกรรม (Literatures) กำลังเป็นที่นิยม ฉะนั้น งานวรรณกรรมอาทิ ผลงานเรื่อง “Julie, or the New Heloise” ของ รุสโซ หรือผลงานเรื่อง “Pamela; or, Virtue Rewarded” ของซามูเอล ริชาร์ดสัน (Samuel Richardson) จึงมีอิทธิพลต่อความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย เสรีภาพ อิสระภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งการยอมรับในเรื่องสิทธิมนุษยชนของผู้คนในสังคมเป็นอย่างมาก มีการพัฒนากฎหมายเพื่อคุ้มครองงานวรรณกรรมในฐานะที่เป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง คือ การคุ้มครองสิทธิของบุคคล (Personal Rights) ภายใต้อัน “Statute of Anne 1710” ซึ่งเป็นรากฐานของกฎหมายลิขสิทธิ์อังกฤษ (Copyrights Law) แนวคิดเรื่องสิทธิธรรมชาติ เสรีภาพ และความเคารพในสิทธิมนุษยชนยังมีส่วนกระตุ้นให้เกิดสงครามประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกาปลดแอกจากการเป็นอาณานิคมของอังกฤษ และการปฏิวัติในฝรั่งเศสในปลายศตวรรษที่ 18 มีการจัดทำคำประกาศแห่งสิทธิในปี ค.ศ. 1776 ภายใต้อัน “Virginia Declaration of Rights 1776” โดยบรรจุถ้อยคำหรือยึดหลักการต่างๆ มาจาก Bill of Rights 1689 ของอังกฤษเกี่ยวกับการประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์

คำประกาศแห่งสิทธิดังกล่าวกลายมาเป็นคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกาภายใต้ “The United States Declaration of Independence 1776” ซึ่งบรรจุแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิธรรมชาติมีข้อความว่า

.... มนุษย์ทุกคนเกิดมาเสมอภาคเท่าเทียมกัน เราได้รับสิทธิและเสรีภาพจากพระเจ้าผู้สร้างอันมีอาจพรากไปได้ อันได้แก่ ชีวิต เสรีภาพ และการแสวงหาซึ่งความสุข

... That all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable rights, that among these are life, liberty and the pursuit of happiness.

ที่มา: United States Declaration of Independence (1776)

นอกเหนือจากคำประกาศอิสรภาพสหรัฐอเมริกาข้างต้น ประกาศสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1789 ของฝรั่งเศส (French Declaration of the Rights of Man and of the Citizen 1789) เป็นเอกสารสำคัญอีกฉบับที่รับรองสิทธิมนุษยชน สิทธิดังกล่าวรวมทั้งสิทธิของบุคคล (Individual Rights) และสิทธิของชุมชน (Collective Rights) โดยไม่จำกัดว่า จะต้องเป็นพลเมืองชาวฝรั่งเศสเท่านั้น แต่ครอบคลุมถึงบุคคลทุกคนบนโลกอย่างสากล อาจกล่าวได้ว่า ประกาศสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1789 ของฝรั่งเศสเป็นเอกสารฉบับแรกของโลกที่เน้นย้ำว่า สิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องสากล (Universal) ความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชนได้รับการยอมรับเป็นอย่างมากในระยะเวลาต่อมา โดยนักปราชญ์อย่างโทมัส เพน (Thomas Paine) จอห์น สจ๊วต มิลล์ (John Stuart Mill) และเฮเกล (Hegel) มีส่วนอย่างมากที่ทำให้สิทธิมนุษยชนกลายเป็นเรื่องที่ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่การเคารพสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องสากลเกี่ยวข้องกับทุกคน และไม่มีข้อยกเว้นใดๆ

ในศตวรรษที่ 20 ประชาคมโลกต้องเผชิญกับ สงครามโลก 2 ครั้ง ระหว่างปี ค.ศ. 1908–1913 ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 (ค.ศ. 1914–1918) เกิดวิกฤตการณ์บอสเนีย (ค.ศ. 1908–1909) และ สงครามย้อมหลายครั้ง ออสเตรีย-ฮังการี ผนวกดินแดน บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา สร้างความไม่พอใจให้แก่ ราชอาณาจักรเซอร์เบียและจักรวรรดิรัสเซีย เกิดสงคราม บอลข่าน (ค.ศ. 1912–1913) ระหว่างสันนิบาตบอลข่าน กับจักรวรรดิออตโตมาน (Ottoman Empire) บัลกาเรีย โจมตีเซอร์เบียและกรีซ (Seymour, 1916, p. 117) และในที่สุดในปี ค.ศ. 1914 เมื่อนักศึกษาชาวบอสเนีย ลอบปลงพระชนม์รัชทายาทแห่งออสเตรีย-ฮังการี จึงเป็นชนวนให้ออสเตรีย-ฮังการี ประกาศสงครามกับ เซอร์เบีย พันมิตรของแต่ละฝ่ายถูกดึงเข้ามาเกี่ยวข้อง ความขัดแย้งได้ลุกลามไปอย่างรวดเร็วกลายเป็น สงครามโลก

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ประธานาธิบดีวูดโร วิลสัน (Woodrow Wilson) แห่งสหรัฐอเมริกาเสนอให้ จัดตั้งองค์การสันนิบาตชาติ (League of Nations) ซึ่งเป็นการนำมาตรการทางการเมืองมาใช้แทนมาตรการ ทางทหารด้วยวิธีการทางการเมืองเป็นครั้งแรกในสังคม โลก (Christian, 1995, p. 8) มีการบรรจุหลักการเพื่อ สนับสนุนสิทธิต่างๆ ไว้ในกฎบัตรจัดตั้งสันนิบาตชาติ (Covenant of the League of Nations 1920) ซึ่งต่อมาบรรจุอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) อำนาจและหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของ สันนิบาตชาติคือการสนับสนุนให้ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะที่เป็นอาณานิคมของชาติตะวันตกเปลี่ยนผ่านไปสู่ การเป็นรัฐอิสระซึ่งต้องมีการจัดตั้งรัฐบาลเพื่อปกครอง ตนเอง และการปกครองประเทศโดยมีรัฐธรรมนูญ ตรงจุดนี้จึงเป็นกระแสที่สนับสนุนแนวคิดเรื่อง สิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และกระแสของการปกครองประเทศโดยมีรัฐธรรมนูญ

ผลของสงครามโลกครั้งที่ 1 ทั้งฝ่ายชนะและฝ่ายแพ้ สงครามต่างได้รับความเสียหายอย่างใหญ่หลวง หลายประเทศเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจระบอบซาร์ (Tsarism) ในรัสเซียล่มสลาย บอลเชวิค (Bolsheviks) สถาปนาระบอบคอมมิวนิสต์ขึ้นปกครองประเทศ (Figes, 2014, p. 7) และก่อตั้งระบบโซเวียตเปลี่ยนแปลง ประเทศให้ทันสมัยจากรัฐเกษตรกรรมและระบบ กึ่งศักดินาเป็นสังคมอุตสาหกรรมก้าวหน้า สหภาพโซเวียต ได้กลายเป็นฐานกำลังของค่ายคอมมิวนิสต์และกลายเป็น ประเทศมหาอำนาจที่ยืนอยู่แถวหน้าในช่วงสงครามโลก ครั้งที่ 2 (ค.ศ. 1939–1945) และสำหรับประเทศผู้แพ้ สงคราม เกียรติภูมิและความภาคภูมิใจของเยอรมนีได้รับ การกระทบกระเทือนอย่างมากโดยเฉพาะการบังคับ เอาจากเยอรมนีของฝ่ายสัมพันธมิตรผู้ชนะตาม สนธิสัญญาแวร์ซาย (The Treaty of Versailles) เป็นที่ แค้นเคืองชาวเยอรมัน ประเทศต้องเผชิญกับภาวะวิกฤต เศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ ลัทธิชาตินิยม การปลุก อุดมการณ์รักชาติและการแก้แค้นเป็นที่นิยมในหมู่ ประชาชน ในที่สุดพรรคนาซีซึ่งมีนโยบายดังกล่าวได้รับการ สนับสนุนจากประชาชนและจัดตั้งรัฐบาลเผด็จการ ขึ้นปกครองประเทศ

อิตาลีแม้จะอยู่ในฐานะประเทศผู้ชนะสงคราม แต่หลังสงครามสิ้นสุดอิตาลีไม่พอใจผลการประชุม สันติภาพ เนื่องจากไม่ได้อาณานิคมที่ตนต้องการ (Stahn, 2010, p. 8) ประเทศประสบปัญหาเศรษฐกิจ คนว่างงานเพิ่มขึ้น ลัทธิฟาสซิสต์ได้สมาชิกจากคนว่างงาน และทหารผ่านศึกที่ไม่พอใจรัฐบาลจึงขยายตัวอย่าง รวดเร็วและใช้วิธียatraทัพเข้าสู่กรุงโรมในปี ค.ศ. 1922 เรียกร้องให้กษัตริย์มอบอำนาจจัดตั้งรัฐบาล กษัตริย์ ทรงยินยอมเพื่อให้อิตาลีรอดพ้นจากการปฏิวัติ คอมมิวนิสต์ ลัทธิฟาสซิสต์ในอิตาลีและลัทธินาซี ในเยอรมนี ซึ่งเป็นลัทธิเผด็จการอำนาจนิยมเชิดชูผู้นำ ได้รับความนิยมในกลุ่มประเทศที่ผิดหวังในผลของ สงครามและมีอิทธิพลขยายไปถึงสเปนกับญี่ปุ่น

ประเทศเหล่านี้นับวันแต่จะแข็งแรงแรงท้าทายประชาธิปไตยและค่ายคอมมิวนิสต์ หลังจากนั้นประมาณสองทศวรรษ การแย่งชิงดินแดนและการแก่งแย่งชิงเกิดขึ้นเมื่ออิตาลีบุกยึดครองเอธิโอเปีย (Ethiopia) ในปี ค.ศ. 1935 เยอรมนีบุกโปแลนด์ (Poland) ในปี ค.ศ. 1939 มาตราการทางการเมืองของสันนิบาตชาติไร้ประสิทธิผล โลกสองค่ายคือประชาธิปไตยกับคอมมิวนิสต์กำลังเข้าสู่ประยุทธ์กับเผด็จการอำนาจนิยม อันประกอบด้วยเยอรมนี อิตาลีและญี่ปุ่น เกิดเป็นสงครามโลกอีกครั้งหนึ่ง ผลของสงครามโลกครั้งที่ 2 เผด็จการอำนาจนิยมล่มสลายเหลือเพียงค่ายประชาธิปไตยกับคอมมิวนิสต์ องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้รับการสถาปนาขึ้นแทนที่สันนิบาตชาติ โดยมีการเสริมทั้งมาตรการทางการเมืองและมาตรการทางการเมืองของการองค์การในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ กฎบัตรสหประชาชาติ (The United Nations Charter 1945) ได้รับรองความเชื่อในเรื่องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน เกียรติภูมิ และคุณค่าความเป็นมนุษย์ รวมตลอดทั้งกำหนดให้บรรดาสมาชิกจำเป็นต้องสนับสนุนให้เกิดการเคารพและการตระหนักถึงสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างเป็นสากล โดยไม่ถูกแบ่งแยกเพราะเหตุเรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษา และศาสนา มีการจัดทำเอกสารที่สำคัญที่สุดในประวัติศาสตร์ของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศภายใต้ปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights 1948)

ปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนได้รับการยอมรับอย่างมาก และในปี ค.ศ. 1948 สมาชิกสหประชาชาติต่างยืนยันรับหลักการที่ปรากฏในปณิญาดังกล่าว การยอมรับดังกล่าวได้กลายเป็นจารีตประเพณีกฎหมายระหว่างประเทศ (Customary International Law) ซึ่งมีผลผูกพันทุกประเทศทั่วโลก (Steiner & Alston, 2000, p. 23) ปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนยังเป็น

แม่แบบและก่อให้เกิดเอกสารกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอีกหลายฉบับ โดยเฉพาะกรอบกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) และกรอบกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สิทธิทางสังคม และสิทธิทางวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Cultural and Social Rights: ICECSR)

4. สิทธิมนุษยชน 3 ยุค (Three Generations of Human Rights)

ในช่วงประมาณปี ค.ศ.1980 ช่วงภายหลังสงครามเย็นมีการใช้นิยามคำศัพท์เพื่อจัดกลุ่มสิทธิมนุษยชนออกเป็น 3 ยุค (Generations) (Vasak, 1977, p. 29) แทนที่การแบ่งเป็นประเภท (Categories) สิทธิมนุษยชนกลุ่มแรก หรือยุคแรก จะถูกนิยามว่า “Blue Rights” ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน รวมตลอดทั้งสิทธิในการมีส่วนร่วมในทางการเมือง ฉะนั้น การแบ่งกลุ่มของสิทธิมนุษยชนในยุคแรกจึงเกี่ยวข้องกับสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นสิทธิที่รองรับใน UDHR (ข้อที่ 3 ถึง 21) หรือใน ICCPR และเป็นสิทธิที่รับรองใน *The 1215 Magna Carta*, *the 1789 United States Bill of Rights*, และ *the 1789 French Declaration of the Rights of Man and of the Citizen* ดังกล่าวข้างต้น

สิทธิมนุษยชนในกลุ่มที่สองหรือยุคที่ 2 เรียกว่า “Red Rights” และเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของบุคคลทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม สิทธิดังกล่าวจึงรวมถึงสิทธิในการทำงานในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย เสรีภาพในการเลือกประกอบอาชีพ สิทธิในการเข้าถึงอาหาร ที่อยู่อาศัย ระบบสาธารณสุขที่เพียงพอ เป็นต้น โดยเป็นสิทธิที่รองรับใน UDHR (ข้อที่ 22 ถึง 28) และ ICECSR บรรดาประเทศต่างๆ ให้

การยอมรับสิทธิดังกล่าวว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องทำให้บังเกิดผลในทางภาคปฏิบัติอย่างแท้จริง

สำหรับสิทธิมนุษยชนในกลุ่มสุดท้ายของยุคที่ 3 เป็นเรื่องที่น่าทึ่งเนื่องจากสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่รองรับใน UDHR และเรื่องสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองภายใต้ ICCPR รวมตลอดทั้งสิทธิทางเศรษฐกิจ สิทธิทางสังคมและสิทธิทางวัฒนธรรมภายใต้ ICECSR ข้างต้น โดยเป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับ “สิทธิในการพัฒนา” (Right to Development) เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนา และประเด็นเรื่องเศรษฐกิจกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เดิมที่ถูกพิจารณาแยกออกจากกัน กล่าวได้ว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยอาศัยการแลกเปลี่ยนทางการค้าระหว่างประเทศก่อให้เกิดการลงทุน การหมุนเวียนของสินค้าและบริการ และการไหลเวียนของแหล่งเงินทุนและแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญของการยกระดับทางเศรษฐกิจ สังคมและก่อให้เกิดการพัฒนา แต่ปัญหาความยากจนของประชากรโลกที่เพิ่มสูงขึ้น เกิดความเหลื่อมล้ำทางชนชั้น และปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นสาเหตุสำคัญในการประทุหมงมองแนวคิดเรื่องการพัฒนาที่มีมิติทางสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น และรวมเอามิติทางเศรษฐกิจและสังคมเข้าด้วยกัน (Hunter, Salzman & Zaelke, 2002, p. 17) ฉะนั้นสิทธิดังกล่าวจึงปรากฏในเอกสารกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศหลายๆ ฉบับ ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1972 เป็นต้นมา โดยเฉพาะปฏิญญาสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 (The 1972 Stockholm Declaration of the Human Environment) และปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The 1992 United Nations Declaration on Environment and Development) หรือ “ปฏิญญาริโอ” (Rio Declaration) เอกสารทั้งสองฉบับเป็นเอกสารที่สำคัญที่สุดของเรื่องการรับรองสิทธิในการพัฒนา โดยได้นำเสนอแนวคิดเรื่องการพัฒนา

อย่างยั่งยืน (Sustainable Development) (พระพรหมคุณาภรณ์ (ประยุทธ์ ปยุตโต), 2556, น. 1) ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนามนุษยชาติ แนวคิดดังกล่าวมีอิทธิพลต่อแนวคิดเรื่องสิทธิในการพัฒนาจนถึงปัจจุบัน สิทธิในการพัฒนาถูกเรียกว่า “Green Rights” ครอบคลุมถึงสิทธิในการตัดสินใจ หรือการกำหนดชะตาชีวิตเป็นของตนเอง (Right to Self-Determination) สิทธิของกลุ่มบุคคลหรือชุมชน (Collective Rights) สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to a Healthy Environment) สิทธิในใช้ทรัพยากรธรรมชาติ (Right to Natural Resources) และสิทธิในการมีส่วนร่วมในมรดกทางวัฒนธรรม (Right to Participation in Cultural Heritage) เป็นต้น (Sands, 2003, p. 778) สิทธิในการพัฒนาปรากฏในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพื้นฐานของประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย (Boyle, 2012, p. 613)

5. สิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญไทย

จากสิทธิมนุษยชนในระดับสากลสู่การรับรองสิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญของไทย กล่าวได้ว่า การรับรองสิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญของไทยเป็นการรับเอาแนวคิดมาจากรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของต่างประเทศ หรือปรับใช้จากหลักการสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในปี พ.ศ. 2475 (ค.ศ. 1932) หรือ “การปฏิวัติสยาม” ประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว 20 ปี ฉบับในแต่ละฉบับมีความแตกต่างกันทั้งที่มา โครงสร้างและเนื้อหา รวมทั้งการรับรองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนในรัฐธรรมนูญ นักกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงมีการแบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญไทยออกเป็นกลุ่มเพื่อประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้า โดยทั่วไปแบ่งรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 กลุ่ม กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับถาวร กับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครอง ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญ

ที่เกิดขึ้นจากการรัฐประหารหรือเป็นผลพวงของการรัฐประหาร การแบ่งกลุ่มรัฐธรรมนูญ 2 กลุ่มดังกล่าวอาจมีการเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีกกลุ่ม โดยถือเอาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาซึ่งเป็นฉบับที่ผ่านกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด อย่างไรก็ตาม การรับรองสิทธิมนุษยชนเกิดจากเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์สถานการณ์ทางการเมือง และข้อขัดแย้งในสังคม จนมนุษย์ตระหนักถึงความสำคัญในสิทธิและตลกลึกกลายเป็นสิทธิมนุษยชนในลักษณะต่างๆ ฉะนั้น การศึกษาการรับรองสิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญของไทยจำเป็นต้องศึกษาตามช่วงเวลาทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญ ตั้งแต่ภายหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 เป็นช่วงเวลาประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (Constitutional Monarchy) (ปวิศรเลิศธรรมเทวี, 2561ค, น. 78) จนถึงปัจจุบัน แบ่งออกได้เป็น 3 ช่วงเวลาที่สำคัญ กล่าวคือ (1) ช่วงรับหลักการสิทธิมนุษยชนมาจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศ ตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ใช้บังคับจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 (2) ช่วงรับหลักการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาจากปฏิญญาสากลภายใต้ UDHR ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 และ (3) ช่วงที่รับเอาแนวคิดการพัฒนาย่างยั่งยืนในกฎหมายระหว่างประเทศมาบัญญัติเป็นสิทธิทางรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน (ดูตารางที่ 7 แสดงวิวัฒนาการของการรับรองสิทธิและเสรีภาพใน

รัฐธรรมนูญของไทยตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และดูตารางที่ 1 ซึ่งแสดงการรับรองสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน)

5.1 ช่วงรับหลักการเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนมาจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

ช่วงรับหลักการเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนมาจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศ ซึ่งนับตั้งแต่ช่วงเวลาที่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ “การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475” (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2553, น. 1) มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกภายใต้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้อำนาจอย่างกว้างขวางกับคณะบุคคลซึ่งประกอบด้วย พระมหากษัตริย์สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการราษฎร และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ และเป็นรัฐธรรมนูญที่มีได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพรวมทั้งหน้าที่ของประชาชนไว้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม มาตรา 10 ถึง 17 ปรากฏให้เห็นถึงการให้สิทธิแก่ประชาชนในการออกเสียงเลือกตั้ง (Suffrage) หรือสิทธิในการเลือกตั้ง (Right to Vote) เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ (วรรณไวยากร วรวรรณ, 2511, น. 56)

การรับรองสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนชาวไทยปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ทรงพระราชทานให้ไว้แก่ประชาชนชาวไทยเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 (วรรณไวยากร วรวรรณ, 2511, น. 57) มีการรับรอง

สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของปวงชนชาวสยามเป็นครั้งแรก ปรากฏในหมวด 2 (มาตรา 12 ถึง มาตรา 15) เป็นการรับรองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ตั้งแต่ ความเสมอภาคกันของบุคคลภายใต้กฎหมาย เสรีภาพในการนับถือศาสนา สิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูดเขียน การโฆษณา การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ การบัญญัติ สิทธิเสรีภาพของประชาชนในหมวด 2 ของรัฐธรรมนูญ เป็นครั้งแรกก่อให้เกิดคำถามว่า สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวมีที่มาอย่างไร เมื่อพิจารณาประวัติการร่างรัฐธรรมนูญแล้วจะพบว่า ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีข้อถกเถียงที่เป็นประเด็นสำคัญเพียง 5 ข้อ กล่าวคือ (1) พระราชอำนาจ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2553, น. 22) (2) การสืบราชสมบัติ (3) บทบาทของพระบรมวงศานุวงศ์ (วรรณไวยากร วรวรรณ, 2511, น. 75) (4) การกำหนดสมัยประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และ (5) เรื่องการใช้ถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ เท่านั้น จะเห็นได้ว่า เรื่องการรับรองสิทธิเสรีภาพ สภาผู้แทนราษฎรมิได้ให้ความสำคัญไว้แต่อย่างใด ปรากฏแต่เพียงว่าให้มีการบัญญัติสิทธิและหน้าที่ของปวงชนชาวสยามเนื่องจากในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เป็น “ฉบับชั่วคราวที่ร่างขึ้นในเวลาฉุกเฉิน ซึ่งอาจมีข้อบกพร่อง” ที่มาแห่งสิทธิและเสรีภาพไม่มีการกล่าวไว้แต่อย่างใด และในช่วงเวลาดังกล่าว ยังเป็นช่วงที่ปัญญาสากลภายใต้ UDHR มิได้ถูกจัดทำขึ้นแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาถ้อยคำในรัฐธรรมนูญจะพบว่า สิทธิเสรีภาพดังกล่าวเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ โดยเฉพาะอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพในหมวด 2 ของรัฐธรรมนูญไทยมีความคล้ายคลึงกันเป็นอย่างมาก และหากพิจารณาภูมิหลังของคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะพบว่า คณะอนุกรรมการจำนวน 7 ท่าน

ประกอบด้วย พระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นประธาน คณะอนุกรรมการฯ และมีหลวงประดิษฐมนูธรรม เป็นเลขาธิการ มีกรรมการประกอบด้วย พระยาเทพวิฑูร พระยามานวราชเสวี พระยานิติศาสตราพิศาลย์ พระยาปรีดานฤเบศร์ และหลวงสินาดโยธารักษ์ และอนุกรรมการฯ ที่ถูกแต่งตั้งเพิ่มขึ้นอีก 2 ท่าน ได้แก่ พระยาศรีวิศาลวาจา และนายพลเรือโทพระยาราชวังสัน รวม 9 ท่าน ส่วนใหญ่เป็นนักกฎหมาย และจบการศึกษาจากประเทศอังกฤษ หรือได้รับอิทธิพลแนวคิดจากประเทศอังกฤษเป็นสำคัญ ยิ่งกว่านั้น ในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่กระแสรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส ซึ่งได้รับอิทธิพลจากหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษ กำลังเป็นที่นิยมอย่างมากและกลายมาเป็นต้นแบบในการยกร่างรัฐธรรมนูญของหลายๆ ประเทศทั่วโลก และเมื่อเปรียบเทียบกับถ้อยคำในรัฐธรรมนูญไทยจะพบความคล้ายคลึงกัน โดยบางถ้อยคำมาปรากฏในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไทย อาทิ

Article [I] (Amendment 1 – Freedom of expression and religion) Congress shall make no law respecting an establishing of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.

Article [XIV] Amendment 14 – Rights Guaranteed: Privileges and Immunities of Citizenship, Due Process, and Equal Protection) 1: All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the

privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787
(The United States Constitution 1787,
the First & Fourteenth Amendments)

Article 1.

Men are born and remain free and equal in rights. Social distinctions can be based only upon public utility.

Article 10.

No one should be disturbed on account of his opinions, even religions, provided their manifestation does not derange the public order established by law.

ประกาศสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1789
(Declaration of the Rights of Man and of Citizen 1789)

Title I. Fundamental Provisions Recognized by the Constitution

The constitution guarantees as natural and civil rights:

1. *That all the citizens are eligible to offices and employments, without any other distinction than that of virtue and talent;*

2. *That all the taxes shall be equally apportioned among all the citizens in proportion to their means;*

[...]

** Liberty to every man to speak, to write, to print and publish his ideas without having his writings subjected to any censorship or*

inspection before their publication, and to follow the religious worship to which he is attached;

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (French Constitution 1791)

จะเห็นได้ว่า the First Amendment และ the Fourteenth Amendment รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา มีความคล้ายคลึงกับมาตรา 12 ซึ่งบัญญัติเรื่องความเสมอภาคในกฎหมาย (Equal Protection of the Laws) หรือมาตรา 13 เรื่องเสรีภาพในการถือศาสนาหรือลัทธิใดๆ หรือมาตรา 14 เสรีภาพในการพูด การเขียน การโฆษณา การประชุมโดยเปิด การตั้งสมาคม หรือ Title I. Fundamental Provisions Recognized by the Constitution ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสซึ่งมีการกล่าวถึงเรื่องหน้าที่ของบุคคลในการเสียภาษี การศึกษาอบรม และเสรีภาพในเรื่องอาชีพ ซึ่งเป็นถ้อยคำที่ปรากฏในมาตรา 14 รัฐธรรมนูญของไทย ลักษณะการบัญญัติสิทธิเสรีภาพในมาตรา 12 ถึงมาตรา 15 แห่งรัฐธรรมนูญของไทย จึงเป็นการหยิบยืมหลักมาจากรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ และกล่าวได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้กลายมาเป็นแม่แบบของการรับรองสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญของไทยฉบับต่อมา อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2489 มีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกัน แต่ได้เพิ่มเติมเรื่องสิทธิในการร้องเรียนขึ้นมา หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มีบทบัญญัติลักษณะเดียวกันกับรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับที่ผ่านมา และได้เพิ่มเติมเรื่องเสรีภาพในการเรื่องความเชื่อ (Freedom of Belief) เป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการนับถือศาสนา

5.2 ช่วงรับหลักการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาจากปฏิญญาสากลภายใต้ UDHR

ช่วงรับหลักการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาจากปฏิญญาสากลภายใต้ UDHR ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ดังได้กล่าวข้างต้น สิทธิมนุษยชนตกผลึกในกฎหมายระหว่างประเทศอย่างชัดเจนเมื่อปี ค.ศ. 1948 ภายใต้ปฏิญญา UDHR และนับเป็นจุดเริ่มต้นที่ประชาคมโลกตระหนักว่าสิทธิเสรีภาพเป็นเรื่องสากล และนำมาบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ สำหรับประเทศไทยได้นำหลักการที่ปรากฏในปฏิญญา มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ภายหลังปฏิญญา UDHR เพียงหนึ่งปี การบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นการรับเอาบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้ามาบัญญัติไว้ และได้เพิ่มเติมบทบัญญัติบางประการที่แสดงให้เห็นถึงการรับหลักการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาจาก UDHR โดยเฉพาะมาตรา 29 และ 30 ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิในความยุติธรรม และบทสันนิษฐานว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะได้รับการพิสูจน์โดยกระบวนการยุติธรรม

มาตรา 29 บุคคลจะต้องไม่รับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายซึ่งใช้อยู่ในเวลานั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายซึ่งใช้อยู่ในเวลาที่จะทำความผิดมิได้

มาตรา 30 ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด

ก่อนที่จะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาจะต้องได้รับการพิจารณา และจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องอาศัยเหตุตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในกฎหมาย และจะต้องแจ้งเหตุที่ไม่ให้ประกันแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยทราบ

บุคคลผู้ถูกคุมขังหรือถูกจำคุก ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยี่ยมตามสมควร

บทบัญญัติมาตรา 29 และ 30 แห่งรัฐธรรมนูญของ ไทย ถอดแบบมาจากหลักการที่ปรากฏใน UDHR โดยเฉพาะข้อ 11 (1) และ (2) ซึ่งวางหลักไว้ว่า

ข้อ 11

(1) ทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญามีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดตามกฎหมาย ในการพิจารณา คดีที่เปิดเผย ซึ่งตนได้รับหลักประกันที่จำเป็นทั้งปวง สำหรับการต่อสู้คดี

(2) บุคคลใดจะถูกตัดสินว่ามีความผิดทางอาญาได้อันเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นใดอันมิได้ถือว่าเป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายแห่งชาติหรือกฎหมายระหว่างประเทศ ในขณะที่ได้กระทำการนั้นมิได้ และจะกำหนดโทษที่หนักกว่าที่บังคับใช้ในขณะที่ได้กระทำความผิดทางอาญานั้นไม่ได้

บทบัญญัติในมาตรา 29 และ 30 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ได้กลายเป็นแม่แบบให้กับบทบัญญัติเรื่องสิทธิในความยุติธรรม และบทสันนิษฐานว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะได้รับการพิสูจน์โดยกระบวนการยุติธรรมในรัฐธรรมนูญถาวรฉบับต่อๆ มา อาทิ มาตรา 28 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 หรือในมาตรา 31, 32, 33, 34 และ 36 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 หรือในมาตรา 26, 27, 29 และ 30 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 หรือปรากฏในมาตรา 28, 29, 31 และ 32 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

นอกเหนือจาก มาตรา 29 และ 30 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 มีการบัญญัติเรื่องเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่และการประกอบอาชีพ ซึ่งเป็น

หลักการที่ปรากฏในข้อ 13 แห่ง UDHR เกี่ยวกับเสรีภาพในการเคลื่อนย้าย (Freedom of Movement) และข้อ 23 ซึ่งเกี่ยวกับเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

รวมทั้งการรับรองสิทธิของบุคคลในครอบครัว และมีความสัมพันธ์กับข้อ 25 แห่ง UDHR

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบสิทธิในความยุติธรรมและบทสันนิษฐานว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 กับ UDHR

รัฐธรรมนูญ 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495	ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR)
มาตรา 29 บุคคลจะต้องไม่รับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายซึ่งใช้อยู่ในเวลานั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายซึ่งใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้	ข้อ 11(2) บุคคลใดจะถูกตัดสินว่ามีความผิดทางอาญาได้อันเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นใดอันมิได้ถือว่าเป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายแห่งชาติหรือกฎหมายระหว่างประเทศ ในขณะที่ได้กระทำการนั้นมิได้ และจะกำหนดโทษที่หนักกว่าที่บังคับใช้ในขณะที่ได้กระทำความผิดทางอาญานั้นไม่ได้
มาตรา 30 ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ก่อนที่จะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้	ข้อ 11(1) ทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญามีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดตามกฎหมายในการพิจารณาคดีที่เปิดเผย ซึ่งตนได้รับหลักประกันที่จำเป็นทั้งปวงสำหรับการต่อสู้คดี

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการรัฐประหารของจอมพล ป. พิบูลสงคราม (การรัฐประหารตัวเอง) จึงได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ดังกล่าวและได้นำรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2475 กลับมาใช้และปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีการตัดหลักการเกี่ยวกับสิทธิในความยุติธรรมและบทสันนิษฐานว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ ออกไป แต่ได้เพิ่มเติมหลักสำคัญสองประการ กล่าวคือ การรับรองกรรมสิทธิ์ของเอกชนและมีบทบัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลในการปกป้องการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก กล่าวได้ว่า การบัญญัติรับรองสิทธิทั้ง

สองประการในรัฐธรรมนูญดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการปฏิเสธว่าประเทศไทยเป็นรัฐสังคมนิยม โดยเฉพาะสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ประกอบกับช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (Post-World War II) สหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตได้ก้าวขึ้นเป็นอภิมหาอำนาจ และโดยเฉพาะสหภาพโซเวียตได้สถาปนาการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ในรัฐต่างๆ ที่ถูกปลดแอกจากการยึดครองของนาซีเยอรมัน และจัดตั้งองค์การคอมมิวนิสต์สากล (Comintern) เพื่อเป็นฐานกำลังปฏิวัติโลก พรรคคอมมิวนิสต์ของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะในยุโรปตะวันออกขึ้นสู่อำนาจ เพื่อสกัดกั้นคอมมิวนิสต์มิให้ขยายตัวในภูมิภาคต่างๆ สหรัฐอเมริกาได้จัดตั้งองค์การนาโต (North Atlantic Treaty Organization: NATO) ในปี ค.ศ.1949 (ปวิตร

เลิศธรรมเทวี, 2561ข, น. 36) ในส่วนที่เกี่ยวกับแนวคิดปกป้องประชาธิปไตย ถูกใช้เป็นวิธีการหนึ่งในการต่อต้านการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ (Sajo, 2006, p. 44) การรับรองกรรมสิทธิ์ของเอกชนได้กลายเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญไทยในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และสิทธิของบุคคลในการปกป้องการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้กลายเป็นพื้นฐานของสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญของไทยในระยะเวลาต่อมา

ในช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2500 จนถึง พ.ศ. 2535 เป็นช่วงที่ประเทศไทยเผชิญกับวิกฤตการณ์และปัญหาทางการเมือง เกิดการต่อเรียกร้องประชาธิปไตยระหว่างประชาชนกับรัฐบาล ประเทศมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเพียงแค่ช่วงสั้นๆ อาทิ ในช่วงรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 และเกิดการรัฐประหารขึ้นอีกหลายครั้ง การบริหารราชการแผ่นดินตกอยู่ภายใต้รัฐบาลที่มาจากทหารเป็นส่วนใหญ่ กล่าวได้ว่า ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงเวลาที่สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของประชาชนในประเทศถูกกดทับ (Oppression) ในช่วงเวลาดังกล่าวมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครอง โดยรัฐธรรมนูญชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครองดังกล่าวจะไม่มีการบัญญัติสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้โดยเฉพาะ ได้แก่ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 เป็นที่น่าประหลาดใจว่า แม้รัฐธรรมนูญชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครองดังกล่าวซึ่งเกิดจากการรัฐประหารกลับมีบทบัญญัติที่ให้หลักประกันความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ซึ่งเป็นหลักการสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งและรองรับใน UDHR

5.3 ช่วงที่รับเอาแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในกฎหมายระหว่างประเทศมาบัญญัติเป็นสิทธิในรัฐธรรมนูญ

ช่วงที่รับเอาแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในกฎหมายระหว่างประเทศ มาบัญญัติเป็นสิทธิในรัฐธรรมนูญปรากฏตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากสภาว่า รัฐธรรมนูญที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั่วประเทศ นักกฎหมายเชื่อว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด มีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพปรากฏในหมวด 3 แห่งรัฐธรรมนูญ และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า ผู้ร่างฯ ได้นำหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพมาจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้ามาบัญญัติไว้ ทั้งสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งรับหลักการมาจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศ และสิทธิเสรีภาพที่เป็นหลักการภายใต้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) และเอกสารกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ มีการบัญญัติสิทธิใหม่ๆ ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สิทธิในการมีส่วนร่วมอนุรักษ์พันธุชาติประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีซึ่งเป็นสิทธิในการมีส่วนร่วมในมรดกทางวัฒนธรรม (Right to Participate in Cultural Heritage) สิทธิในการเข้าถึงสาธารณสุขขั้นพื้นฐานของรัฐ (Right to Health) สิทธิสตรี เด็กและผู้ด้อยโอกาส (Rights of Woman, Child and Others) หรือสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ (Right to Natural Resources) ซึ่งเป็นสิทธิที่เกี่ยวกับการพัฒนา (Right to Development) (ปวริศรเลิศธรรมเทวี, 2558, น. 447) และรับรองในเอกสาร

กฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน นอกจากนี้ ยังมีการบัญญัติสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางภาครัฐ และสิทธิในการร้องเรียน ซึ่งสัมพันธ์กับสิทธิในเรื่องความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม หรือสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Rights) ซึ่งเกิดจากเอกสารกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ รัฐธรรมนูญต่างประเทศ และกฎหมายภายในของต่างประเทศ (ปวริศร เลิศธรรมเทวี, 2558, น. 443)

นอกเหนือจากสิทธิในการพัฒนา รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติสิทธิของบุคคลในการปกป้องการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งรับหลักการมาจากบทบัญญัติมาตรา 35 และ 37 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ช่างต้น และผู้ร่างฯ ได้ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยเอาแนวคิดเกี่ยวกับการจัดวางโครงสร้างรัฐธรรมนูญให้พิทักษ์ตนเองได้มาจากกฎหมายพื้นฐาน (รัฐธรรมนูญ) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Basic Law for the Federal Republic of Germany) (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) ซึ่งพัฒนากลายเป็นสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญของไทย ทั้งสิทธิในการพัฒนาและสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ไปปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพียงแต่ผู้ร่างฯ อาจมีการตัดทอน แก้ไข หรือเพิ่มเติมถ้อยคำบางส่วน

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวที่เกิดจากการรัฐประหารสองครั้ง ในปี พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2557 แม้ไม่มีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน แต่รัฐธรรมนูญชั่วคราวทั้งสองฉบับมีความ

แตกต่างจากธรรมนูญการปกครองที่ผ่านๆ มา กล่าวคือ มีบทบัญญัติอ้างอิงถึงสิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า หรือสิทธิมนุษยชนที่รับรองในเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวได้ว่า การอ้างอิงสิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญชั่วคราวดังกล่าว อาจเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับการรัฐประหารว่ามีการปฏิบัติต่อสิทธิและเสรีภาพที่สอดคล้องกับอารยะและกติกาสากล

6. บทสรุป

บทความนี้กล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการรับรองหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และนับตั้งแต่การปฏิวัติสยามจนถึงปัจจุบัน พบว่าการรับรองสิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญไทยแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วงเวลาที่สำคัญ กล่าวคือ ช่วงแรกที่ได้รับเอาหลักการเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนมาจากรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ ตั้งแต่ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งรับรองสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง และโดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ที่มีการรับเอาแนวคิดเกี่ยวกับการรับรองสิทธิเสรีภาพอันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน โดยได้รับอิทธิพลมาจากรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ อาทิ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา และรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4

ในช่วงที่สอง เป็นช่วงที่รัฐธรรมนูญไทยรับหลักการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาจากปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศที่จัดทำขึ้นในช่วงภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และประเทศต่างๆ ทั่วโลกต่างให้การรับรองและยอมรับมา บัญญัติรับรองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานเป็นกฎหมายภายใน เอกสารภายใต้ UDHR ได้กลายเป็นจารีตประเพณีกฎหมายระหว่างประเทศที่มีสภาพบังคับ (Binding) ทุกประเทศทั่วโลก สำหรับประเทศไทย

ได้นำหลักการสิทธิมนุษยชนใน UDHR มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2492 โดยเฉพาะบทบัญญัติเกี่ยวกับบทสันนิษฐานในคดีอาญาว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีการพิสูจน์ในชั้นศาล หลักการดังกล่าวปรากฏมาตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลกภายใต้ Magna Carta 1215 ของอังกฤษ และมีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาและรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส โดย UDHR ได้นำหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสมาบัญญัติไว้ในปณิญา หลักการเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนใน UDHR ปรากฏในรัฐธรรมนูญไทยจนถึงปัจจุบัน

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2539-2540 มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในประเทศไทยจึงก่อให้เกิดการรับเอาแนวคิดใหม่ๆ เกิดการรับเอาแนวคิดในเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นช่วงเวลาที่ได้รับเอาแนวคิดมาด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืนซึ่งกำลังเป็นประเด็นที่ประชาคมโลกตระหนักถึงความสำคัญ มีการจัดทำเอกสารระหว่างประเทศ

หลายฉบับ เพื่อเรียกร้องให้ประเทศต่างๆ เห็นถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อม และความสัมพันธ์ที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยรัฐธรรมนูญฉบับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน เป็นช่วงที่รัฐธรรมนูญไทยได้รับเอาแนวคิดการพัฒนาย่างยั่งยืนในเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อาทิ สิทธิชุมชน และสิทธิในการมีส่วนร่วมในมรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการพัฒนา อย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาและปัญหาบางประการเกี่ยวกับการรับรองสิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญไทย กล่าวคือ สิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญไทยเป็นการปรับใช้หลักการมาจากรัฐธรรมนูญของต่างประเทศหรือปรับใช้จากเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในของต่างประเทศ จึงเป็นเรื่องที่ไม่น่าประหลาดใจว่า เหตุใดประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนของไทยจึงไม่สะท้อนความต้องการของผู้คนในสังคม (Reality) รวมตลอดทั้ง ยังไม่เกิดการตระหนักในสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริง (Realization)

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2553). *การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475*. นนทบุรี: ฟาเคียวกัน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2546). ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 1(1), 33-56.
- ปวีศร เลิศธรรมเทวี. (2558). หลักและทฤษฎีสิ่งแวดล้อมในกฎหมายระหว่างประเทศ. *วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 44(2), 443-467.
- _____. (2561ก). *การนำประเพณีในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- _____. (2561ข). *ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับระบบกฎหมายไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2561ค). *ประเพณีทางรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ประยุทธ์ ปยุตโต). (2556). *การพัฒนาที่ยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มูลนิธิโกลคิมทอง.
- มุรินทร์ พงศปาน. (2562). *ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ : จากกฎหมายสิบสองโต๊ะสู่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรรณไวยากร วรวรรณ (พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปพงศ์ประพันธ์). (2511). *ประวัติรัฐธรรมนูญไทย ฉบับแรก พ.ศ. 2475 ถึงฉบับปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ประจักษ์วิทยา.
- วิชญ์ เครื่องงาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.

ภาษาอังกฤษ

- Boyle, Alan. (2012). Human Rights and the Environment: Where Next?. *The European Journal of International Law*, 23(3), 613-642.
- Christian, Tomuschat. (1995). *The United Nations at Age Fifty: A Legal Perspective*. The Netherlands: Martinus Nijhoff Publisher.
- Clayton, Peter A. (1994). *Chronicle of the Pharaohs: The Reign-by-Reign Record of the Rulers and Dynasties of Ancient Egypt*. London: Thames and Hudson.
- Figes, Orlando. (2014). *Revolutionary Russia, 1891-1991*. London: Pelican Book.
- Freeman, Michael. (2002). *Human Rights: An Interdisciplinary Approach*. Malden, MA, The United States: Polity Press.
- Hamidullah, Muhammad. (1975). *The First Written Constitution in the World: An Important Document of the Time of the Holy Prophet*. Lahore, Pakistan: Ashraf Press.
- Hazell, Robert & Melton, James. (Eds.). (2015). *Magna Carta and its Modern Legacy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Hunter, David, Salzman, James & Zaelke, Durwood. (2002). *International Environmental Law and Policy*. Washington D.C.: Foundation Press.
- Jolowicz, H.F. (1952). *Historical Introduction to the Study of Roman Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lauren, Paul Gordon. (2003). *Philosophical Visions: Human Nature, Natural Law, and Natural Rights*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press.
- Markiewicz, Tomasz. (2008). Bocchoris the Lawgiver—or was He Really?. *Journal of Egyptian History*, 1(2), 309–330.
- Melton, James & Hazell, Robert. (2015). Magna Carta ... Holy Grail?. In Robert Hazell & James Melton (Eds), *Magna Carta and its Modern Legacy* (pp. 3-22). Cambridge: Cambridge University Press.
- Review: The Code of Hammurabi' (1904). *The American Journal of Theology*, 8(3), 601–609.
- Roth, Martha T. (1995). *Law Collections from Mesopotamia and Asia Minor*. Georgia, Atlanta: Scholar Press.
- Sajo, Andras. (Ed.). (2006). *Militant Democracy*. Utrecht, The Netherlands: Eleven International Publishing.
- Sands, Philippe. (2003). *Principles of International Environmental Law*. New York: Cambridge University Press.
- Seymour, Charles. (1916). *The Diplomatic Background of the War*. New Haven: Connecticut, Yale University Press.
- Shelton, Dinah L. (2007). *An Introduction to the History of International Human Rights Law*. George Washington University Legal Studies Research Paper No. 346. Washington D.C.: George Washing University.
- Stahn, Carsten. (2010). *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*. New York: Cambridge University Press.
- Steiner, Henry J. & Alston, Philip. (2000). *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*. Oxford: Oxford University Press.
- Vasak, Karel. (1977). Human Rights: A Thirty-Year Struggle: The Sustained Efforts to Give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights. *UNESCO Courier*, 30(11), 29-32.

นวัตกรรมในระบบการเมืองจีน

Innovations in the Chinese Political System

นิยม รัฐอมฤต*

Niyom Ratamarit**

บทคัดย่อ

ในระยะเวลา 40 ปีเศษที่ผ่านมา ประเทศจีนได้ประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงยกระดับการพัฒนาประเทศอย่างก้าวกระโดด จากประเทศที่ล้าหลัง ไม่มีบทบาท กลายเป็นประเทศที่ก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี และมีบทบาทอย่างสำคัญบนเวทีระหว่างประเทศ ความสำเร็จของประเทศจีนดังกล่าวมีที่มาจากนโยบายปฏิรูปและเปิดประเทศในยุคเติ้งเสี่ยวผิง ค.ศ. 1978 เป็นต้นมา ทั้งนี้ เบื้องหลังของนโยบายปฏิรูปและเปิดประเทศที่ประสบความสำเร็จเกิดจากระบบการเมืองที่ชี้แนะและวางรากฐานทางสังคมรองรับการพัฒนาประเทศ ทำให้การขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความสำเร็จ ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบของระบบการเมืองที่สำคัญมี 6 ประการ ได้แก่ 1. ระบบการเมืองที่เป็นหลักการปกครอง 2. ระบบเศรษฐกิจ 3. ระบบพรรคการเมือง 4. ระบบเลือกตั้ง 5. ขนาดของสภาตัวแทน และ 6. ระบบการปรึกษาหารือทางการเมือง ปัจจัยทั้ง 6 ประการนี้ที่น่าสนใจคือไม่เป็นไปตามหลักการที่ประเทศประชาธิปไตยเสรีปฏิบัติกันหรือมาตรฐานตามตำราที่ใช้สอนกันในสถาบันการศึกษาทั่วไป

คำสำคัญ: จีน--การเมืองและการปกครอง, ระบบการเมือง, ระบบเศรษฐกิจ, ระบบพรรคการเมือง, ระบบเลือกตั้ง, ขนาดของสภาตัวแทน, ระบบการปรึกษาหารือ

บทความนี้

Received

24 พฤษภาคม 2565

Revised

12 กรกฎาคม 2565

Accepted

25 กรกฎาคม 2565

* รองศาสตราจารย์, ที่ปรึกษาการต่างประเทศ สถาบันพระปกเกล้า (ดร.)

** Associate Professor, Foreign Consultant of King Prajadhipok's Institute (Ph.D)

Abstract

Over the past 40 years, China has successfully been upgraded and achieved in its development. It was substantially changed from a country of backwardness and having no meaningful role to play in world's affairs to the one that of advance in economy and technology, and having vital roles in the international stage. The success of China's development was the result of Deng Xiaoping's reform and opening-up policy started in 1978. Background of the successful story was largely due to the six innovative elements in the political system that directed the society and laid down a solid foundation for the development. They include: 1) the political system; 2) the economic system; 3) the party system; 4) the electoral system; 5) the size of the representative bodies; and 6) the political consultative system. Interestingly, these factors are neither in line with the principles practiced in liberal democratic countries nor the standard curriculum taught in colleges and universities at large.

Key words: China--Politics and governance, the political system, the economic system, the party system, the electoral system, the size of representative bodies, and the political consultative system.

ความนำ

ดอกเตอร์ซุนยัตเซ็น บิดาแห่งประเทศจีนใหม่ หัวหน้าขบวนการปฏิวัติ ค.ศ. 1911 (辛亥革命) อุปมาอุปไมยความอ่อนแอของสังคมจีนที่มีประชากรจำนวนมากแต่ปกป้องตนเองไม่ได้ และตกเป็นเป้าหมายของต่างชาติในการเข้ามาข่มเหงรุกรานว่า ประชาชนจีน “เป็นเสมือนเม็ดกรวดเม็ดทรายที่รวมตัวกันไม่ติด” (一盘散沙 วลีนี้มีที่มาดั้งเดิมจาก เฉินเทียนหัว (陈天华) (ค.ศ. 1875-1905) สมัยราชวงศ์ชิง ในหนังสือชื่อสิงโตคำราม 《狮子吼》) ซึ่งความเห็นเกี่ยวกับลักษณะของสังคมจีนนี้ เหมาเจอตุง และสหายร่วมอุดมการณ์รับมาสานต่อด้วยการรวมตัวกันของนักวิชาการเพียงจำนวนหยิบมือเดียว จัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศจีนใน ค.ศ. 1921 ต่อสู้กับอำนาจเผด็จการทหารและประเทศจักรวรรดินิยมที่เข้ามารุกรานประเทศจีนอย่างเสียสละด้วยการเอาชีวิตเข้าแลก โดยหวังว่า “ประกายไฟดวงเล็กๆ จะสามารถลุกประกายเผาผลาญทุ่งหญ้าอันกว้างใหญ่นั้นได้” (星星之火可以燎原) เป็นข้อความในจดหมายที่เหมาเจอตุงส่งถึงหลินเปียวในเดือนเมษายน ค.ศ. 1930 บอกถึงสถานการณ์และอนาคตของการปฏิวัติ (ข้อความในจดหมาย, 2564, ออนไลน์) อันเป็นท่าทีการมองการต่อสู้ที่กำลังดำเนินอยู่และสร้างความหวังให้แก่ขบวนการปฏิวัติจีน

การปฏิวัติสังคมจีนของเหมาเจอตุงซึ่งทำได้สำเร็จในขั้นตอนหนึ่ง คือสามารถจัดอำนาจเผด็จการทหารและประเทศจักรวรรดินิยมที่เข้ามารุกราน และสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีน ในปี 1949 ได้ตั้งใจปรารถนาแต่ไม่สามารถสร้างความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจและความอยู่ดีกินดีให้กับประชาชนได้ เหตุผลหลักมาจากปัจจัย 4 ประการ คือ 1) นโยบายซ้ายจัดที่ผู้นำพรรคพยายามเร่งรัดเปลี่ยนแปลงสังคมเกษตรล้าหลังของจีนสู่ระบอบสังคมนิยมเพื่อที่จะก้าวต่อไปสู่เป้าหมายสุดท้าย

โดยไว อันได้แก่สังคมคอมมิวนิสต์ ในลักษณะชิงสุกก่อนห่าม คือ ขาดความรู้ ขาดเครื่องมือ ทำให้เศรษฐกิจจีนเสียหายอย่างยับเยิน และล้มละลายอย่างหมดตัว เช่น นโยบายเร่งรัดการพัฒนาอุตสาหกรรม “การก้าวกระโดดใหญ่” (大跃进) นโยบายคอมมูนประชาชน (人民公社) ที่มุ่งเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตโดยครัวเรือนไปสู่ระบบการผลิตโดยประชาชนตามอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ ที่เริ่มต้นขึ้นใน ค.ศ. 1958 (ทวีป วรดิolk, 2547, น. 1133-1135; 杨继绳, 1998, pp. 38-39, 213-214) 2) ความแตกแยกในทางความคิดหลังเหตุการณ์ความล้มเหลวในการเร่งรัดเปลี่ยนแปลงสังคมตามอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ ทำให้การบริหารประเทศเป็นอัมพาต ขัดแย้งทำลายกันเองในหมู่ผู้นำ ถึงขั้นฝ่ายที่ไม่ได้คุมกลไกรัฐปลุกระดมนักเรียนนักศึกษาให้ก่อกบฏโค่นล้มรัฐบาล ที่รู้จักกันในนามขบวนการ “การปฏิวัติใหญ่ทางวัฒนธรรม” (文化大革命) ช่วง ค.ศ. 1966-1976 (黑雁男, 1988, pp. 46-55) 3) ความจำเป็นในด้านความมั่นคงและด้านอุดมการณ์ทำให้รัฐบาลจีนต้องเข้าไปเกี่ยวข้องในสงครามขนาดใหญ่และยืดเยื้อถึง 2 กรณี ได้แก่ สงครามเกาหลี ค.ศ. 1950-1953 และสงครามเวียดนามครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ค.ศ. 1955-1975 ซึ่งจีนต้องสูญเสียคนและทรัพยากรจำนวนมาก (Stoessinger, 1990, pp. 61-89) 4) รัฐบาลจีนใหม่ถูกปิดล้อมทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีจากประเทศทุนนิยมเสรีนับตั้งแต่วันสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 1949 และต่อมาถูกปิดล้อมทางการเมืองและเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นจากประเทศในค่ายสังคมนิยม เมื่อครุสชอฟ (Khrushchov) ขึ้นเป็นผู้นำของสหภาพโซเวียตใน ค.ศ. 1959 ต่อจากสตาลิน (Stoessinger, 1990, pp. 261-269)

การบริหารประเทศของจีนโดยเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจได้เริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังเมื่อมีการส่งต่ออำนาจจากผู้นำระยะเปลี่ยนผ่าน ฮัวกั๋วเฟิง (华国锋)

สู่เติ้งเสี่ยวผิง (邓小平) ในปี 1978 กล่าวคือ ก่อนเหมาเจ๋อตุงเสียชีวิตในวันที่ 9 กันยายน ค.ศ. 1976 ได้ส่งต่ออำนาจให้แก่ ฮั่วกั๋วเฟิง อดีตเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์ประจำมณฑลหูหนาน ซึ่งเหมาเจ๋อตุงไว้วางใจ แต่ไม่มีฐานอำนาจในพรรคและรัฐบาลกลาง และไม่เป็นฝ่ายในความขัดแย้งชิงอำนาจระหว่างฝ่ายขวาและฝ่ายซ้ายในสมัยนั้น เติ้งเสี่ยวผิงเมื่อได้อำนาจจึงได้ทยอยปรับเปลี่ยนนโยบายที่เป็นมรดกตกทอดจากสมัยเหมาเจ๋อตุง โดยไม่ยึดติดอุดมการณ์สังคมนิยมตามคัมภีร์ หันมาให้ความสำคัญในเรื่องโลกแห่งความเป็นจริง คือเรียนรู้ความจริงจากข้อเท็จจริง (实事求是) เน้นการปฏิบัติมากกว่าการยึดติดทฤษฎี วิธีการใดทำได้ผล ให้ใช้วิธีการนั้น โดยไม่ต้องมายึดติดว่าวิธีการนั้นเป็นของลัทธิอะไร ดังคำกล่าวของเติ้งเสี่ยวผิงที่ว่า “ไม่ว่าแมวดำแมวขาว ขอให้จับหนูได้เป็นแมวดีได้” (不管是黑猫白猫，抓到老鼠就是好猫.) การพัฒนาประเทศในยุคเติ้งเสี่ยวผิง เป็นการมุ่งพัฒนาในทางเศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นสำคัญ (杨继绳, 1998, pp. 249-274) อีกด้านหนึ่งของสถานการณ์โลกในขณะนั้น เกิดการเปลี่ยนแปลงท่าทีของมหาอำนาจ สหรัฐอเมริกาต้องการแสวงหาความช่วยเหลือจากจีนในการถอนตัวออกจากสงครามเวียดนาม โดยประธานาธิบดีนิกสันได้เดินทางไปผูกมิตรกับจีนในปี 1972 และได้พบปะเจรจากับเหมาเจ๋อตุงที่กรุงปักกิ่ง (Stoessinger, 1990, pp. 91-99) ทำให้บรรดาประเทศพันธมิตรของสหรัฐ ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ รวมทั้งไทย ยินดีสถาปนาความสัมพันธ์กับจีนมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น (Zhang, 2012, pp. 47-49) จีนจึงสามารถเริ่มต้นเข้าสู่กระบวนการพัฒนาประเทศได้อย่างจริงจังเป็นขั้นเป็นตอนในเวลาต่อมาการเติบโตทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีอย่างก้าวกระโดดของจีนติดต่อกันนานกว่า 40 ปี เริ่มจากยุคเติ้งเสี่ยวผิง (โดยมีลูกน้องคนสำคัญคือ หูเย่าปิง และเจ้าโจ๋หยาง ดำรงตำแหน่งเลขาธิการใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์และตำแหน่งนายกรัฐมนตรี) ค.ศ. 1978-1989

ยุคเจียงเจ๋อหมิน ค.ศ. 1989-2003 ยุคหูจิ่นเทา ค.ศ. 2003-2013 และยุคสีจิ้นผิง ค.ศ. 2013-ปัจจุบัน เปลี่ยนจีนจากสังคมเกษตร แปลงนา แปลงผัก หุ่นยนต์ ฯลฯ เป็นโรงงานของโลกที่ใหญ่ที่สุด ผลิตสินค้านานาชาติที่ใช้เทคโนโลยีตั้งแต่ระดับต่ำไปจนถึงเทคโนโลยีระดับสูง เช่น เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม รองเท้า กระเป๋า ของเล่นเด็ก ผลิตภัณฑ์อาหาร วัสดุก่อสร้าง ไปจนถึงเทคนิคการก่อสร้างถนน สะพาน อุโมงค์ เชื้อเพลิงเก็บน้ำ อุปกรณ์ทางการแพทย์ ผลิตภัณฑ์ยารักษาโรค วัคซีนป้องกันโรคระบาด การพัฒนาพันธุ์พืช รถยนต์น้ำมัน รถยนต์ไฟฟ้า รถไฟความเร็วสูง รถถัง เครื่องบิน เรือดำน้ำ เรือบรรทุกเครื่องบิน ยานอวกาศ หุ่นยนต์ โครงข่ายระบบโทรคมนาคม 5G จีนกลายเป็นประเทศที่มีปริมาณการค้ากับต่างประเทศมากที่สุดในโลก มีคู่ค้าสำคัญมากกว่า 120 ประเทศ เป็นตลาดสินค้าที่ใหญ่ที่สุดในโลก ที่มีผู้บริโภคกว่า 1400 ล้านคน และในจำนวนนี้เป็นชนชั้นกลางมากกว่า 400 ล้านคน (Economy of China, n.d., online; The editorial staff, 2019, pp. 38-39, 74-75, 130-131)

ในทางสังคม จีนก็นับได้ว่าได้สร้างปรากฏการณ์มหัศจรรย์ให้กับโลกไม่แพ้กัน คือสามารถจัดการไม่รู้หนังสือของประชากรได้อย่างกว้างขวางทั่วประเทศ (อัตราการรู้หนังสือของประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป ใน ค.ศ. 1982 เท่ากับร้อยละ 65.5 ใน ค.ศ. 2018 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 96.8) (China-Youth Literacy Rate, n.d., online) ขจัดปัญหาความยากจนของประชากรได้มากกว่า 680 ล้านคนในช่วง 30 ปี (Huang, 2015, p. 6) ระหว่าง ค.ศ. 1981-2010 จีนได้รับคำชมเชยจากองค์การสหประชาชาติ และสามารถจัดการความยากจนสัมบูรณ์ (ความยากจนที่เกิดจากการขาดแคลนปัจจัยจำเป็นในการดำรงชีพ) ภายในประเทศได้หมดสิ้นทั้งประเทศในโอกาสครบรอบ 100 ปีการจัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์จีน เมื่อสิ้นปี 2020 พร้อมกับจัดสวัสดิการ

ขั้นพื้นฐานได้แก่ อาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล และการศึกษา ให้แก่ประชากรได้ทั่วถึงในโอกาสเดียวกัน

ความสำเร็จต่างๆ ข้างต้นหลักไม่พ้นประสิทธิภาพของระบบการเมือง และความรับผิดชอบของผู้นำในการบริหารประเทศ กล่าวคือระบบเศรษฐกิจและเทคโนโลยีระบบสังคมจะเป็นแบบใด จะรุ่งเรืองหรือตกต่ำ ระบบการเมืองและผู้นำทางการเมืองย่อมมีส่วนเป็นฝ่ายกำหนดและรับผิดชอบ เนื่องจากระบบการเมืองเป็นโครงสร้างส่วนบนที่กำหนดและควบคุมโครงสร้างส่วนล่าง อันได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย และอื่นๆ

ในทางการเมือง การที่จีนสามารถบริหารประเทศได้ราบรื่นและประสบความสำเร็จอย่างงดงามโดดเด่นเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นประเทศพัฒนาแล้วอย่างประเทศในภูมิภาคตะวันตก เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ หรือประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศในภูมิภาคตะวันออก เช่น ฟิลิปปินส์ อินเดีย เพราะจีนไม่ได้ลอกเลียนรูปแบบทางการเมืองของประเทศตะวันตกโดยไม่ได้มีการแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ของประเทศตน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ มีการรับเอารูปแบบการปกครองของประเทศตะวันตกอย่างมีการไตร่ตรอง พินิจพิจารณา ดัดแปลงให้เหมาะสมกับเงื่อนไขของประเทศตนและเป้าหมายที่ต้องการจะบรรลุ

โดยเหตุผลข้างต้น อาจถือได้ว่าจีนได้สร้างนวัตกรรมทางการเมืองที่น่าสนใจให้กับวงการทางการเมืองของโลก ไม่น้อยเช่นกัน และส่งผลทำให้จีนประสบความสำเร็จในการบริหารประเทศ ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจและเทคโนโลยี นำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ประเทศชาติและประชาชนอย่างเห็นกันในปัจจุบัน

นวัตกรรมทางการเมือง

สิ่งที่ถือเป็นนวัตกรรมทางการเมืองของจีนและน่าสนใจมีประเด็นดังต่อไปนี้ 1. ระบบการเมือง 2. ระบบเศรษฐกิจ 3. ระบบพรรคการเมือง 4. ระบบเลือกตั้ง 5. ขนาดของสภาตัวแทน 6. ระบบการปรึกษาหารือทางการเมือง

1. ระบบการเมือง ในด้านการเมือง จีนใช้ระบบประชาธิปไตยประชาชน (人民民主专政) (รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาชนจีน มาตรา 1) ซึ่งหมายถึงระบบการปกครองที่อำนาจอธิปไตยเป็นของ “ประชาชน” หรือระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง แต่เป็นประชาธิปไตยที่ต่างจากประชาธิปไตยของตะวันตกที่เป็นแบบ “เสรีนิยม”

ประชาธิปไตยประชาชน เป็นประชาธิปไตยที่เน้นประชาชนคนส่วนใหญ่ของประเทศ ในกรณีของประเทศจีน ได้แก่ ขนชั้นกรรมกร และเกษตรกร ต่อมาสมัยเจียงเจ๋อหมินได้เพิ่มปัญญาชนเข้าไปอีกชนชั้นหนึ่ง และโดยที่อุดมการณ์ของรัฐเน้น “คนส่วนใหญ่ของประเทศ” รัฐในฐานะเครื่องมือของประชาชนจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นต่อการปกป้องผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ เครื่องมือที่ว่านี้คือการรวมศูนย์การจัดตั้งองค์กร และรวมศูนย์การนำ ซึ่งศัพท์ทางรัฐศาสตร์เรียกว่า “ประชาธิปไตยรวมศูนย์” เป็นหลักประกันและคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่

ระบบประชาธิปไตยรวมศูนย์ หมายถึงหลักการพื้นฐานที่ใช้ชี้นำการจัดองค์กรและความรับผิดชอบของผู้นำภายในโครงสร้างอำนาจการปกครองของจีน เป็นหลักการที่กำหนดให้ต้องมีการประชุมพิจารณา ร่วมกันตามกระบวนการประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์แบบรับรองการแสดงออกของประชาชนอย่างเต็มที่เกี่ยวกับความต้องการและทัศนะ และรวบรวมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ การตัดสินใจที่เกิดขึ้น

เป็นการตัดสินใจร่วมกันภายใต้กระบวนการดังกล่าว และโดยวิธีการดังกล่าว ความคาดหวังและความต้องการของประชาชนจะได้รับการตอบสนอง เสียซึ่งมาก จะได้รับการเคารพ และสิทธิของเสียซึ่งน้อยจะได้รับการคุ้มครอง เป็นหลักการที่ทำให้ไม่เกิดอนาธิปไตยและป้องกันแนวโน้มการเกิดกรณีปัจเจกบุคคลใช้อำนาจครอบงำภูมิปัญญาของหมู่คณะ (周明伟和其他人, 2016, pp. 42-43; 吴爱明, 2010, p. 23)

ประชาธิปไตยรวมศูนย์เป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ระหว่างภาคส่วนกับองค์กร และระหว่างองค์กรกับปัจเจกบุคคล (周明伟和其他人, 2016, pp. 42-43) ในระบบเช่นนี้ หัวใจของระบบคือการรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นองค์กร การประชุมเป็นเบื้องหลัง และรูปแบบการนำที่เข้มแข็ง ซึ่งอาจนำไปสู่ระบบเผด็จการในกรณีที่ผู้นำขาดอุดมการณ์ ขาดไหวพริบเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน หรือพวกพ้อง หรืออาจนำไปสู่ระบบที่มีประสิทธิภาพสูง หากมีการนำหลักการไปปฏิบัติอย่างเคร่งครัด มีผู้นำที่มีอุดมการณ์และมีความรู้ความสามารถในการนำพาประเทศ

ประชาธิปไตยของตะวันตก เป็นประชาธิปไตยที่เน้นสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล จำกัดการใช้อำนาจของรัฐ โดยการแบ่งแยกอำนาจอภิปไตยเป็น 3 ฝ่าย นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ตรวจสอบและคานอำนาจกัน เป็นประชาธิปไตยเสรีที่เปิดโอกาสให้ปัจเจกบุคคลสามารถแสดงออกหรือกระทำการต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง อาจนำมาซึ่งความริเริ่มใหม่ๆ โดยปัจเจกบุคคล และรัฐให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลนั้น โดยอาจไม่เน้นผลประโยชน์ของ “คนส่วนใหญ่” และเนื่องจากปัจเจกบุคคลมีขีดความสามารถและโอกาสไม่เท่ากัน ระบบประชาธิปไตยเสรีนิยมจึงอาจนำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำอย่างรุนแรง หรือถูกบิดเบี่ยวกลายเป็น “การปกครองของคนส่วนน้อยที่มีขีดความสามารถ

สูงกว่า และ/หรือโอกาสดีกว่า” หรือที่เรียกว่า “ระบอบคณาธิปไตย” นั้นเอง (Parenti, 1974, pp. 179-200)

2. ระบบเศรษฐกิจ จีนใช้ระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมการตลาด ในขณะที่ประเทศสังคมนิยมต้นแบบใช้ระบบเศรษฐกิจแบบวางแผน ส่วนประเทศตะวันตกยึดถือระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม

ระบบสังคมนิยมการตลาด หมายถึงระบบเศรษฐกิจที่รัฐเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจ แต่ในเวลาเดียวกันก็เปิดโอกาสให้เอกชนสามารถประกอบกิจการทางเศรษฐกิจควบคู่กันไปกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐ โดยรัฐรับรองและคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมายของเอกชน (อุดม รัฐอมฤต และนิยม รัฐอมฤต, 2558, น. 83-90) การอนุญาตให้เอกชนประกอบกิจการทางเศรษฐกิจส่วนบุคคลในยุคเติ้งเสี่ยวผิง เริ่มต้นขึ้นก่อนในภาคการเกษตร โดยอนุญาตให้ครัวเรือนเกษตรกรเช่าที่แยกส่วนประกอบการเอง ผลิตเอง ขายเอง รับผิดชอบเอง ต่อมาการประกอบกิจการธุรกิจส่วนบุคคลขยายตัวสู่พื้นที่เมือง การริเริ่มดังกล่าวเกิดจากฝ่ายประชาชนที่ตกอยู่ในความอดอยาก ต้องการหาทางอยู่รอดให้แก่ตัวเอง (杨继绳, 1998, pp.174-189) ในส่วนที่เป็นโครงการของรัฐ รัฐบาลจีนได้ริเริ่มจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้น 4 แห่งในภาคใต้ของจีนที่ใกล้กับฮ่องกง มาเก๊า และไต้หวัน ได้แก่ เซินเจิ้น จูไห่ ซานโถว (ซัวเถา) และเซี่ยเหมิน เป็นโครงการนำร่องนำระบบเศรษฐกิจการตลาดมาใช้ในแผ่นดินใหญ่จีน ใน ค.ศ. 1980 โดยออกระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรีเปิดให้เอกชนต่างประเทศหรือบริษัทมาลงทุนสร้างโรงงานผลิตสินค้าหรือร่วมลงทุนกับฝ่ายจีน ประกอบธุรกิจหรือการผลิตด้านอุตสาหกรรม โดยรัฐอำนวยความสะดวกและให้สิทธิพิเศษบางประการในด้านภาษี การเงิน ที่ดิน แรงงาน ค่าจ้าง เป็นต้น เขตเศรษฐกิจทั้ง 4 แห่งดังกล่าวครอบคลุมพื้นที่กว้างกว่า 500 ตารางกิโลเมตร

(旷晨, 2006, p. 11) เมื่อโครงการดังกล่าวดำเนินไปอย่างได้ผลดี เศรษฐกิจเติบโต ประชาชนมีงานทำ ความเป็นอยู่ดีขึ้น ต่อมาจึงทยอยเปิดพื้นที่เพิ่มขึ้น ในเขตเมืองชายทะเล ชายแม่น้ำ และลึกเข้าไปในแผ่นดิน จนในปัจจุบันเปิดทุกพื้นที่ทั่วประเทศ (วิบูลย์ ตั้งกิตติภากรณ์, 2554, น. 37-38)

แม้ประเทศจีนจะเปิดให้มีเศรษฐกิจระบบตลาด โดยเอกชนเป็นผู้ประกอบการในประเทศได้ แต่ในเวลาเดียวกัน รัฐบาลจีนยังคงเศรษฐกิจระบบสังคมนิยม คือ รัฐบาลยังคงเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจด้วยเช่นเดียวกับ เอกชน โดยการจัดตั้งบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของกิจการ หรือที่เรียกว่า “รัฐวิสาหกิจ” ซึ่งมีทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ โดยรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น เป็นเจ้าของ และโดยการคงไว้ซึ่งมีรัฐวิสาหกิจของจีน ทำให้จีนสามารถใช้รัฐวิสาหกิจในการพัฒนา อุตสาหกรรมและแข่งขันทางด้านธุรกิจกับบริษัทเอกชน ของต่างประเทศที่มีทุนทรัพย์และเทคโนโลยีสูงได้ นอกเหนือจากการเป็นกลไกดูดซับแรงงานส่วนเกิน ควบคุมราคาสินค้า หรือจัดหาสินค้าในยามเกิดวิกฤต เศรษฐกิจ

ระบบสังคมนิยมต้นแบบ เช่น สหภาพโซเวียต รัฐผูกขาดการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และในการ ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐนี้ จะมีการจัดทำ แผนเศรษฐกิจโดยรัฐบาลกลาง แผนเศรษฐกิจที่ว่านี้จะมี เนื้อหาเกี่ยวกับ การผลิต การจำหน่าย ราคา ฯลฯ เอกชนไม่มีสิทธิไม่มีอิสระในการประกอบกิจการทาง เศรษฐกิจ

ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม คือรัฐไม่เป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ กิจกรรมทางเศรษฐกิจ เป็นกิจกรรมของภาคเอกชน รัฐมีหน้าที่คุ้มครองระบบ การตลาด คุ้มครองสถาบันทรัพย์สินส่วนบุคคล เพื่อให้ เอกชนมีแรงจูงใจในการประกอบการ และระบบ เศรษฐกิจเสรีดำเนินไปอย่างราบรื่น

ในขณะที่ระบบทุนนิยมเสรีของประเทศตะวันตก มีจุดแข็งในการสร้างแรงจูงใจให้กับเอกชนในการ ประกอบกิจการทางเศรษฐกิจ และกีดกันบทบาทของรัฐ ในทางเศรษฐกิจ ไม่ให้ประกอบกิจการทางเศรษฐกิจ แข่งกับภาคเอกชน เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับธุรกิจ เอกชน อันเป็นที่มาของความเข้มแข็งของธุรกิจเอกชน ในสังคมตะวันตก เป็นพลังที่ครอบงำรัฐในทางการเมือง และโดยที่ให้ความสำคัญแก่สถาบันทรัพย์สินส่วนบุคคล ในบางสังคม วิธีปฏิบัติเช่นนี้จะนำไปสู่สภาวะทางสังคม ที่มีความเหลื่อมล้ำอย่างรุนแรง และการผูกขาดอำนาจ ทางการเมืองโดยกลุ่มคนจำนวนน้อย

3. ระบบพรรคการเมือง ระบบพรรคการเมืองของ จีนเป็นระบบหลายพรรคร่วมมือกัน โดยมีพรรค คอมมิวนิสต์เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล ระบบ พรรคการเมืองของประเทศคอมมิวนิสต์ต้นแบบเป็น ระบบพรรคเดียว ส่วนระบบพรรคการเมืองของประเทศ ตะวันตก เป็นระบบสองพรรค หรือระบบหลายพรรค ต่อสู้แข่งขันกันโดยเสรี

ระบบพรรคการเมืองของจีน ไม่เพียงมีพรรค คอมมิวนิสต์เท่านั้นที่ผูกขาดการเป็นรัฐบาลบริหาร ประเทศ แต่ยังมีพรรคการเมืองอื่นๆอีก 8 พรรค ที่ได้รับ การรับรองให้จัดตั้งขึ้น และมีส่วนร่วมในทางการเมือง และการปกครอง ทั้งในกิจการด้านนิติบัญญัติ การบริหาร การติดตาม ตรวจสอบ ให้ความเห็น และ เสนอแนะ โดยเฉพาะบทบาทของ 8 พรรคดังกล่าว ผ่านทางสภาที่ปรึกษาทางการเมืองในระดับชาติและ ระดับท้องถิ่น พรรคการเมืองทั้ง 8 พรรคที่ว่า ได้แก่

- 1) พรรคคณะกรรมการปฏิวัติก็กกมิน ตั้ง
- 2) พรรคประชาธิปไตยสร้างชาติ 3) พรรคส่งเสริม ประชาธิปไตย 4) พรรคกรรมกรและเกษตรกร ประชาธิปไตย 5) พรรคพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งประเทศไทย 6) พรรค 93 (สมาคมการศึกษา) 7) พรรคจู้กุง (สมาคมชาวจีนโพ้นทะเลคืนถิ่น)

8) พรรคได้หวั่นประชาธิปไตยพันธมิตรปกครองตนเอง (อุดม รัฐอมฤต และนิยม รัฐอมฤต, 2558, น. 113-114)

ในการขับเคลื่อนประเทศ พรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่งได้อำนาจมาจากการต่อสู้ทางทหาร เป็นพรรคหลักในระบบ มีสมาชิกเกือบ 100 ล้านคน (พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย, 2564, ออนไลน์) จัดโครงสร้างพรรคแบบเซลล์ มีกลไกพรรคเข้มแข็งคู่ขนานกันไปกับโครงสร้างการปกครองในทุกระดับ ประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่ 1) ส่วนแกนกลาง 2) ส่วนองค์กรพื้นที่ และ 3) ส่วนองค์กรพื้นฐาน

ส่วนแกนกลางพรรคทำหน้าที่เหมือนสมอง มีสมาชิกพรรคแห่งชาติ เป็นตัวแทนของสมาชิกพรรค ทั้งปวงเลือกตั้งคณะกรรมการกลางพรรค และคณะกรรมการวินัยพรรคและการตรวจสอบกลาง (ข้อบังคับพรรคฯ ข้อ 20 (5) (6)) คณะกรรมการทั้ง 2 ชุด โดยปกติมีวาระการอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี (ข้อบังคับพรรคฯ ข้อ 22 และข้อ 45 วรรค 2) คณะกรรมการกลางพรรค (ชุดปัจจุบัน (ชุดที่ 19) มีกรรมการ 204 คน กรรมการสำรอง 172 คน) เลือกตั้งในหมู่กรรมการกลางกันเอง เป็นสมาชิกกรรมการเมืองกลาง 25 คน เลือก 7 คนในหมู่สมาชิกกรรมการเมืองกลาง เป็นคณะกรรมการบริหารประจำของกรรมการเมืองกลาง เลือกตั้ง 1 คนในคณะกรรมการบริหารประจำ เป็นเลขาธิการใหญ่พรรค โดยมีสำนักงานเลขาธิการพรรคส่วนกลางทำหน้าที่ธุรการของกรรมการเมืองกลาง และคณะกรรมการบริหารประจำ (ข้อบังคับพรรคฯ ข้อ 23) นอกจากนี้ คณะกรรมการกลางพรรคยังทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งตัวบุคคลและชี้แนะการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารกลางพรรคด้านการทหาร (ข้อบังคับพรรคฯ ข้อ 24) ในส่วนคณะกรรมการกลางวินัยพรรคและการตรวจสอบชุดปัจจุบัน (ชุดที่ 19) มีกรรมการ 133 คน คณะกรรมการฯ เลือกกันเอง เป็นคณะกรรมการ

ประจำ 19 คน ในคณะกรรมการบริหารประจำ 19 คน เลือก 8 คนเป็นรองเลขาธิการฯ และ 1 คนเป็นเลขาธิการฯ

ส่วนองค์กรพื้นที่ทำหน้าที่เหมือนลำตัวแยกเป็นองค์กรระดับมณฑล องค์กรระดับจังหวัด และองค์กรระดับอำเภอ (ข้อบังคับพรรคฯ ข้อ 25) มีการจัดตั้งการภายในพรรคในลักษณะเดียวกันกับองค์กรพรรคในส่วนที่เป็นแกนกลาง (ข้อบังคับพรรคฯ ข้อ 26)

ส่วนองค์กรพื้นฐานทำหน้าที่เหมือนแขนขา เป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างพรรคกับประชาชน จัดตั้งขึ้นทั่วไปในหน่วยงานธุรกิจ หน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โรงเรียน โรงงาน ชุมชนแนวถนน ตำบล หมู่บ้าน หรือหลายหน่วยหลายพื้นที่ร่วมกัน ที่มีสมาชิกพรรคตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป โดยหน่วยงานหรือพื้นที่ที่จัดตั้งเป็นองค์กรพื้นฐานและมีสมาชิกพรรคตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป เรียกว่า “จือปู” (支部) หรือเซลล์ (cells) ที่มีสมาชิกพรรคตั้งแต่ 50 คนขึ้นไปเรียกว่า “จุงจือปู” (总支部) หรือเซลล์รวม และที่มีสมาชิกพรรคตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป เรียกว่า “องค์กรพื้นฐาน” (基层组织) (ข้อบังคับพรรคฯ ข้อ 30)

พรรคคอมมิวนิสต์ในฐานะพรรครัฐบาล จะเป็นฝ่ายกำหนดแผนและทิศทางการบริหารประเทศระยะยาว และแผน 5 ปี รับผิดชอบการบริหารประเทศ โดยมีพรรคการเมืองทั้ง 8 ซึ่งเป็นพรรคหรือองค์กรที่มีอยู่ก่อนการสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนในวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1949 และสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์ในการต่อสู้กับรัฐบาลพรรคก๊กมินตั๋ง (邵维正, 2000, pp. 449-480) ร่วมใช้อำนาจด้วย โดยเน้นการร่วมมือ ร่วมใช้อำนาจ ปกป้องหรือ ติดตาม และตรวจสอบการใช้ อำนาจของรัฐบาล

โดยที่พรรคคอมมิวนิสต์ผูกขาดการเป็นรัฐบาล อำนาจและอิทธิพลของเจ้าหน้าที่พรรคคอมมิวนิสต์ในการบริหารประเทศจึงมีสูงมาก เพื่อป้องกันการใช้

ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมาย ข้อบังคับพรรคฯ ได้เน้นเรื่องวินัยของเจ้าหน้าที่และสมาชิกพรรคเป็นพิเศษ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่พรรคในองค์กรทุกระดับและสมาชิกพรรคโดยรวมจะต้องเคารพในหลักความประพฤติที่ดีงาม รักษาความสามัคคีและเอกภาพของพรรค และต้องรับประกันในความสำเร็จของภาระหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบ วินัยที่เน้นครอบคลุมถึงวินัยทางการเมือง วินัยในองค์กร วินัยในเรื่องความใสสะอาด วินัยต่อมวลชน วินัยในการปฏิบัติงาน และวินัยในการดำเนินชีวิต (ข้อบังคับพรรคฯ ข้อ 39 และข้อ 40) ในยุคของประธานาธิบดีสีจิ้นผิง ได้ดำเนินนโยบายที่เข้มงวดต่อเจ้าหน้าที่พรรคที่มีตำแหน่งทางการเมืองและทางปกครอง โดยเน้นให้ดำเนินชีวิตแบบเรียบง่าย ทู่เทและรับผิดชอบต่อการทำงาน และให้รำลึกถึงปณิธานแรกเริ่มที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรค พร้อมกับย้ำว่าชะตากรรมของพรรคขึ้นกับประชาชน สนับสนุนหรือต่อต้าน เพราะฉะนั้น การปกครองพรรคอย่างเข้มงวด ให้พรรคทำงานสนองตอบต่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นภารกิจสำคัญต่อการอยู่รอดและการดำรงอยู่ของพรรค (中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编, 2017, pp. 49-55)

ระบบพรรคการเมืองของประเทศคอมมิวนิสต์ต้นแบบ เช่น สหภาพโซเวียต ประเทศในเครือสหภาพโซเวียต จะมีเพียงพรรคเดียว ไม่ยอมให้กลุ่มการเมืองอื่นจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาตรวจสอบ หรือแข่งขันแย่งชิงอำนาจการปกครองประเทศ ในขณะที่ระบบการเมืองจีนยอมให้มีพรรคการเมืองอื่นร่วมใช้อำนาจและร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจ

ระบบพรรคการเมืองแบบตะวันตก ยอมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยเสรี โดยถือว่าเป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะกระทำได้ ในบางประเทศอาจมีการควบคุมโดยบังคับให้ต้องขออนุญาตจัดตั้ง และกำหนดเงื่อนไขการจัดตั้ง ในระบบอย่างนี้

พรรคการเมืองอาจพัฒนาไปเป็นระบบ 2 พรรค หรือระบบหลายพรรค แล้วแต่ความนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมืองในระบบ พรรคการเมืองแบบตะวันตกโดยทั่วไปจะจัดโครงสร้างพรรคแบบขั้วรวม (caucus) มีสมาชิกพรรคน้อย สมาชิกพบปะประชุมและจัดทำกิจกรรมกันเป็นครั้งคราว หรือแบบสาขา (branch) จัดตั้งสาขาเป็นหลักแหล่งแน่นอน และเป็นจุดติดต่อระหว่างพรรคกับสมาชิกพรรค โดยถือเขตการปกครองเป็นขอบเขตของสาขา เช่น จังหวัด อำเภอ ไม่มีการจัดตั้งองค์กรพรรคลงลึกในระดับหน่วยงาน โรงงาน สถาบันการศึกษา ชุมชนแนวถนน ตำบล หมู่บ้านเหมือนกรณีของพรรคคอมมิวนิสต์ อีกทั้งพรรคการเมืองแบบตะวันตกไม่เน้นเรื่องอุดมการณ์และไม่เข้มงวดในเรื่องวินัยของสมาชิกพรรค

4. ระบบเลือกตั้ง จีนไม่เน้นการเลือกตั้ง แต่เน้นการคัดตัวผู้สมัคร ในขณะที่ประเทศตะวันตกเน้นการเลือกตั้ง แต่ไม่เน้นการคัดตัวผู้สมัคร

ระบบเลือกตั้งของจีนมีทั้งการเลือกตั้งทางตรงโดยประชาชนและการเลือกตั้งทางอ้อมโดยตัวแทนประชาชนเป็นผู้ใช้สิทธิแทนประชาชน การเลือกตั้งทางตรงจะใช้กับหน่วยการปกครองระดับล่าง ได้แก่ ตำบล และอำเภอ การเลือกตั้งทางอ้อมจะใช้กับหน่วยการปกครองระดับบน ได้แก่ จังหวัด มณฑล และประเทศ การเลือกตั้งทางอ้อม ดำเนินการโดยสภาในระดับต่ำลงไปขึ้นหนึ่งจะเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาในระดับสูงขึ้นไปขึ้นหนึ่ง เช่น สภาผู้แทนฯ ระดับอำเภอจะเลือกตั้งผู้แทนไปดำรงตำแหน่งในสภาผู้แทนฯ ระดับจังหวัด สภาผู้แทนฯ ระดับจังหวัดจะเลือกตั้งผู้แทนไปดำรงตำแหน่งสภาผู้แทนฯ ระดับมณฑล (กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนระดับชาติและระดับท้องถิ่น แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2015 มาตรา 31 วรรค 2) ทั้งนี้ การเลือกตั้งผู้แทนไปดำรงตำแหน่งในสภาผู้แทนฯ ในระดับสูงขึ้นไปนั้น ไม่จำกัดว่าผู้ได้รับการเสนอชื่อ

ให้เป็นสมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนฯ แห่งสถานนั้นเท่านั้น (กฎหมายเลือกตั้งฯ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2015 มาตรา 32)

ในการเลือกตั้งโดยตรง เขตการเลือกตั้งแต่ละเขต จะมีกฎหมายกำหนดจำนวนผู้แทนที่จะพึงมีใน เขตเลือกตั้งนั้นๆ เขตละ 1-3 คน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับขนาด ของเขตเลือกตั้งว่าเล็กหรือใหญ่ (จำนวนประชากร) และ การแบ่งเขตเลือกตั้งอาจถือสภาพการอยู่อาศัยของ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือหน่วยการผลิตหรือหน่วยงาน เป็นเกณฑ์การแบ่งเขตเลือกตั้งก็ได้ (กฎหมายเลือกตั้งฯ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2015 มาตรา 24) โดยหน่วยงาน ที่รับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้งคือคณะกรรมการ

การเลือกตั้งจะประสานกับกลุ่มหรือสมาคม ให้เสนอชื่อผู้สมัครตามจำนวนที่ได้รับการจัดสรร หรือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปเข้าชื่อกันก็มีสิทธิ เสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตของตนได้ (กฎหมาย เลือกตั้งฯ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2015 มาตรา 29)

การเลือกตั้งของจีนไม่เปิดให้มีการสมัครแบบ อิสระโดยตัวผู้สมัครเอง ผู้สมัครจะต้องมาจากการเสนอ ชื่อของกลุ่มหรือสมาคม กลุ่มหรือสมาคมที่จะได้รับสิทธิ ให้เสนอรายชื่อผู้สมัครจะต้องเป็นองค์กรการเมือง กลุ่ม อาชีพหรือสมาคมต่างๆ ที่รัฐบาลรับรอง เช่น องค์กร พรรคการเมืองในพื้นที่ สหภาพแรงงาน สมาคมสตรี สมาคมอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ สมาคมยูวชน คอมมิวนิสต์ กลุ่มชนเผ่า กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มสื่อสาร มวลชนและสิ่งพิมพ์ โดยที่ผู้ได้รับการเสนอชื่อให้เป็น ผู้สมัครเป็นตัวแทนของกลุ่มหรือองค์กร จึงอาจอนุมาน ได้ว่าผู้นั้นเป็นบุคคลที่กลุ่มหรือองค์กรมีความคุ้นเคยและ ให้ความเชื่อถือไว้วางใจให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของ องค์กรของตน อีกทั้งตำแหน่งผู้แทนประชาชนของจีน ไม่มีเงินเดือนประจำ มีแต่หน้าที่และความรับผิดชอบ หากมีความรู้ความสามารถและความรับผิดชอบสูงก็อาจ ได้รับการเลื่อนระดับในทางการเมือง ทางราชการหรือ

ทางสังคมต่อไป จึงนับได้ว่าเป็นวิธีคัดสรรที่มี ประสิทธิภาพอย่างหนึ่งนอกเหนือจากการให้ประชาชน เป็นผู้ออกเสียงเลือกผู้แทน ซึ่งปกติประชาชนผู้ออกเสียง เลือกตั้งมักไม่รู้จักหรือคุ้นเคยในเรื่องภูมิหลังและ ความประพฤติของผู้สมัคร

เมื่อได้รายชื่อผู้สมัครแล้วคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะประกาศรายชื่อและคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ ให้เป็นสมัครรับเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งอย่างน้อย 15 วัน ในกรณีที่ผู้ได้รับการเสนอชื่อมากกว่าเกณฑ์ที่กฎหมาย กำหนด คือให้มีผู้สมัครได้ไม่เกิน 1 ใน 3 ถึง 1 ใน 2 ของ จำนวนผู้แทนที่จะพึงมีในเขตเลือกตั้งนั้น หากมีจำนวน ผู้ได้รับการเสนอชื่อเกินจำนวนเกณฑ์ที่กำหนด ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งคณะกรรมการ จากผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อพิจารณาปรึกษาลดจำนวน ผู้ได้รับการเสนอชื่อลงให้เข้าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด หากตกลงกันไม่ได้ให้มีการจัดการเลือกตั้งขึ้นต้นเพื่อลด จำนวนผู้ได้รับการเสนอชื่อให้เข้าเกณฑ์ที่กฎหมาย กำหนด (กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนประชาชน ระดับชาติและระดับท้องถิ่น แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2015 มาตรา 31) ขณะเดียวกัน ในระหว่างที่มีการประกาศ รายชื่อผู้ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งนี้ จะเปิดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคัดค้านผู้สมัครที่มี คุณสมบัติไม่เหมาะสมได้ อนึ่ง เนื่องจากการเลือกตั้ง ของจีน ไม่เปิดให้มีการหาเสียง มีแต่การแนะนำ คุณสมบัติและประสบการณ์ของผู้สมัคร และมีการ คัดสรรตัวผู้สมัครมาก่อนแล้ว อีกทั้งผู้สมัครก็มีจำนวน เกินจากจำนวนผู้แทนที่จะพึงมีไม่มาก จึงเป็นเหตุ อย่างหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่สนใจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

ในส่วนของการเลือกตั้งของประเทศตะวันตก จะเปิดให้มีการแข่งขันโฆษณาหาเสียงอย่างกว้างขวาง ผู้สมัครรับเลือกตั้งมาจากหลายพรรคการเมือง หลากหลายภูมิหลัง มีทั้งผู้สมัครที่มีอุดมการณ์และไม่ มีอุดมการณ์ ที่ประกอบอาชีพสุจริตและไม่สุจริต

ที่มีประสบการณ์และไม่มีประสบการณ์ในงานสาธารณะ ผู้สมัครบางคนเป็นนักธุรกิจมุ่งแสวงหากำไร หรือเจ้าพ่อเจ้าแม่ นักการเมือง บางคนเป็นนักการเมืองอาชีพ บางคนเป็นนักการเมืองสมัครเล่น ซึ่งทั้งหมดนี้ การเลือกตั้งจะทำให้ได้ผู้แทนที่มีคุณภาพหรือไม่ขึ้นอยู่กับนายทุนของพรรคและอารมณ์ของประชาชน ผู้ออกเสียงเลือกตั้ง รวมทั้งอิทธิพลของการซื้อเสียงและหวัคเนน ซึ่งมีความเสี่ยงอยู่ไม่น้อยที่จะได้นักการเมืองที่ไม่รับผิดชอบต่อประชาชนโดยรวม

5. ขนาดของสภาตัวแทน จีนเลือกใช้รูปแบบสภาขนาดใหญ่ ที่มีสมาชิกมาก เพื่อให้มีตัวแทนประชาชนอย่างกว้างขวางในลักษณะของสมัชชาประชาชน ส่วนประเทศตะวันตกเลือกใช้รูปแบบสภาผู้แทนประชาชนที่มีสมาชิกปานกลางหรือน้อยในลักษณะของสภาตัวแทน

โดยที่ระบบตัวแทนทางการเมืองของประเทศจีนกำหนดให้ประชาชนทุกชนชาติและทุกกลุ่มอาชีพในระดับพื้นฐานของประเทศ โดยเฉพาะ กรรมกร เกษตรกร นักวิชาการ ต้องมีตัวแทนของตนในสภาผู้แทนประชาชนหรือสภานิติบัญญัติระดับชาติและระดับท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและสอดคล้องกับจำนวนของประชากรของแต่ละกลุ่มแต่ละอาชีพในพื้นที่ รวมถึงต้องคำนึงถึงสัดส่วนของเพศด้วย (กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนระดับชาติและระดับท้องถิ่นทุกระดับ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2015 มาตรา 6) และโดยที่จีนเป็นประเทศที่มีประชากรมากเป็นพิเศษ ดังนั้นจำนวนตัวแทนในสภาผู้แทนประชาชนระดับต่างๆ จึงมักมีสมาชิกมากเป็นพิเศษด้วย กล่าวคือ สภาผู้แทนประชาชน ระดับชาติ ตามกฎหมายกำหนดให้มีสมาชิกได้มากถึง 3000 คน (กฎหมายเลือกตั้งฯ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2015 มาตรา 15) โดยสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติชุดปัจจุบันเป็นชุดที่ 13 (ดำรงตำแหน่ง มีนาคม 2018 - มีนาคม 2023) มีจำนวน

สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากสภาประชาชนระดับมณฑลและกองทัพ รวมทั้งสิ้น 2,980 คน สภาผู้แทนประชาชนระดับมณฑล กฎหมายกำหนดให้มีจำนวนสมาชิก 350-1,000 คน สภาผู้แทนประชาชนระดับจังหวัดให้มีจำนวนสมาชิก 240-650 คน สภาผู้แทนประชาชนระดับอำเภอ ให้มีจำนวนสมาชิก 120-450 คน สภาผู้แทนประชาชนระดับตำบล มีจำนวนสมาชิก 40-160 คน (กฎหมายเลือกตั้งฯ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2015 มาตรา 11) จะเห็นได้ว่าสภาผู้แทนประชาชนระดับต่างๆ มีจำนวนสมาชิกมาก การประชุมสมาชิกเต็มสภา ในทางปฏิบัติ ทำได้ไม่สะดวกและไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้การประชุมเต็มสภากระทำกันปีละ 1 สมัย สมัยละ 1-2 สัปดาห์ (ตัวอย่างการประชุมสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติเต็มจำนวนครั้งล่าสุด (ชุดที่ 13 ครั้งที่ 5) ประชุมที่กรุงปักกิ่งระหว่างวันที่ 5-11 มีนาคม ค.ศ. 2022) เพื่อรับฟังรายงานผลการปฏิบัติงานขององค์กรรัฐฝ่ายต่างๆ อนุมัติกฎหมายหลักหรือนโยบายการบริหาร หรือแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดงานที่เหลือ ซึ่งก็สำคัญไม่น้อยเช่นกันจะมอบหมายให้เป็นคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนในระหว่างที่สภามีได้อยู่ในสมัยประชุม (รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน มาตรา 68) ซึ่งเป็นเวลายาวนานมากกว่า 11 เดือนใน 1 ปี และโดยวิธีปฏิบัติเช่นนี้ คณะกรรมการประจำของสภา จะมีความสำคัญยิ่งกว่าสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกเต็มสภา เนื่องจากสภาชุดใหญ่จะประชุมกันเพียงปีละ 1 สมัย สมัยละ 1- 2 สัปดาห์เท่านั้น

สภาผู้แทนประชาชนระดับท้องถิ่นของท้องถิ่นใดคือองค์กรที่ทรงไว้ซึ่งอำนาจของท้องถิ่นนั้น (กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาผู้แทนประชาชนระดับท้องถิ่นและรัฐบาลท้องถิ่น มาตรา 4) สภาผู้แทนประชาชนระดับท้องถิ่น ตั้งแต่ระดับอำเภอขึ้นไปให้จัดตั้ง

คณะกรรมการการประจำของสภาแห่งนั้นๆ (กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งผู้แทนประชาชนระดับท้องถิ่นฯ มาตรา 2) โดยทั่วไป สมาชิกของคณะกรรมการการประจำสภาจะมีจำนวนประมาณ 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งสภา (โดยทั่วไปมักเป็นสมาชิกสภาที่มีคุณสมบัติโดดเด่นหรือมีประสบการณ์สูงกว่าเพื่อนสมาชิกด้วยกัน) ส่วนการประชุมคณะกรรมการการประจำของสภา กฎหมายกำหนดให้เรียกประชุม อย่างน้อย 1 ครั้งทุก 2 เดือน (กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาผู้แทนประชาชนระดับท้องถิ่นและรัฐบาลท้องถิ่น มาตรา 45)

สถานการณ์บัญญัติของประเทศตะวันตก โดยทั่วไปจะมีจำนวนสมาชิกไม่มากเหมือนดังกรณีของประเทศจีน เช่น สหรัฐอเมริกา สภาผู้แทนประชาชนระดับชาติมีสมาชิก 435 คน วุฒิสภาระดับชาติมีสมาชิก 100 คน ในระดับมลรัฐ มีเพียง 22 ใน 50 มลรัฐเท่านั้น ที่สภาผู้แทนมีสมาชิกเกิน 100 คน (Bingham, & Hedge, 1991, p. 15) ในระดับท้องถิ่น สภายังมีจำนวนสมาชิกน้อยลงไปอีกและไม่ค่อยให้ความสำคัญแก่กลไกด้านสภาจะให้ความสำคัญแก่ฝ่ายบริหาร สภาที่จัดตั้งขึ้นจะมีสมาชิกไม่มาก เช่น สภาของนครชิคาโก มีสมาชิก 50 คน สภาของนครนิวยอร์ก 26 คน (นิยม รัฐอมฤต และคณะ 2520, น. 121) ส่วนประเทศอังกฤษ สภาผู้แทนฯ ได้แก่สภาสามัญ ปัจจุบัน (ค.ศ. 2022) มีสมาชิก 650 คน สภาขุนนาง หรือวุฒิสภา (มีอำนาจน้อย) 764 คน สภาสกอตแลนด์ สภาเดียว มีสมาชิก 129 คน สภาแห่งชาติเวลส์ สภาเดียว มีสมาชิก 60 คน (สมบูรณ์ สุขสำราญ, 2551, น. 64, 68) สภานครลอนดอน (City Assembly of the Greater London Authority) มีสมาชิก 25 คน อย่างไรก็ดี เชื่อกันว่า สภานาถกลาง จะเป็นสภาที่มีประสิทธิภาพที่สุด สภาที่มีสมาชิกต่ำกว่า 100 คน จะเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนได้มีบทบาทในการทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ (Hague, Harrop, & McCormick, 1998, p. 185)

ในกรณีของจีน ระบบสภาสามารถทำหน้าที่ได้ทั้ง 2 อย่างในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ ได้ให้ความเป็นตัวแทนแก่ประชาชนทุกหมู่เหล่าอย่างกว้างขวาง โดยการจัดให้มีสภาที่มีสมาชิกจำนวนมากกระจายแก่ทุกกลุ่มชนทุกกลุ่มอาชีพ และพื้นที่ในลักษณะของสมาชิกประชาชน ในขณะที่เดียวกันก็ได้สภาที่มีประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ โดยการกำหนดให้มีคณะกรรมการการประจำของสภาชุดใหญ่ที่มีจำนวนสมาชิก 100-200 คนหรือน้อยกว่านี้ในระดับท้องถิ่น เป็นกลไกหลักในการทำหน้าที่ของสภาที่เป็นองค์กรหลักในระบอบประชาธิปไตย ตัวอย่างกรณีของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติชุดปัจจุบัน (ชุดที่ 13) คณะกรรมการการประจำของสภาฯ มีกรรมการการรวมประธาน 172 คน (คณะกรรมการการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติชุดที่ 13, ม.ป.ป., ออนไลน์) ในระดับมณฑล กรณีของคณะกรรมการการประจำของสภามณฑลกว่างตุง ชุดปัจจุบัน (ชุดที่ 13) มีกรรมการการรวมประธาน 59 คน (คณะกรรมการการประจำของสภาผู้แทนประชาชนมณฑลกว่างตุง ชุดที่ 13, ม.ป.ป., ออนไลน์) ในระดับจังหวัด กรณีของนครเซินเจิ้น ชุดปัจจุบัน มีกรรมการการรวมประธาน 51 คน (คณะกรรมการการประจำของสภาผู้แทนประชาชนนครเซินเจิ้น ชุดที่ 7, ม.ป.ป., ออนไลน์)

6. ระบบการปรึกษาหารือทางการเมือง ภาพของการเมืองจีนที่ปรากฏต่อสาธารณชน ไม่เน้นการแข่งขันแพ้-ชนะ แต่เน้นการปรึกษาหารือเป็นหลัก เพราะพรรคคอมมิวนิสต์ผูกขาดการเป็นรัฐบาล ไม่เปิดให้มีการต่อสู้อภิปรายในสภาในลักษณะเป็นเวทีทำลายฝ่ายตรงข้าม การอภิปรายปัญหามักทำกันภายในพรรค หรือภายในคณะกรรมการการประชุมสภามักเป็นการรับทราบหรือลงมติในผลการปฏิบัติงาน นโยบาย แผนงาน หรือการแต่งตั้งตัวเจ้าหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ผลงานของนักการเมืองขึ้นอยู่กับผลงานและความรู้ความสามารถของบุคคล ในขณะที่การเมืองในประเทศตะวันตกจะเน้นสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นสำคัญ โดยใช้กลไก

ทางการเมืองที่แยกส่วนเป็นฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้าน ประชันกันหาเสียงสนับสนุนจากประชาชน ตัดสินแพ้ชนะทางการเมืองในสนามเลือกตั้ง และด้วยการออกเสียงในสภา

ในประเทศจีน สถาบันรัฐสภาประกอบด้วยสภาเดียว ไม่มีสภาที่ 2 หรือวุฒิสภาคอยกลั่นกรอง แต่มีสภาที่ปรึกษาทางการเมืองในระดับชาติ และในระดับท้องถิ่น ตั้งแต่ระดับมณฑลถึงระดับอำเภอ ตามสถิติปี 2003 มีสภาที่ปรึกษาทางการเมืองระดับท้องถิ่นมากถึง 3,117 แห่ง และมีสมาชิกรวมกันมากกว่า 540,000 คน (The General Office of the National Committee of the Chinese People's Political Consultative Conference, 2003, p. 31) สภาที่ปรึกษาทางเมืองนี้มีใช้สภาที่มีอำนาจตามกฎหมายในการกลั่นกรองร่างกฎหมายหรือยับยั้งร่างกฎหมายเหมือนกรณีของวุฒิสภาของประเทศต่างๆ ที่เราคุ้นเคยกัน เป็นเพียงสภาสำหรับการอภิปรายปัญหาและให้ความเห็นแก่รัฐบาลและสภาผู้แทนประชาชนเท่านั้น ไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะไปยับยั้งการพิจารณาของสภาผู้แทนประชาชนหรือสภานิติบัญญัติ มีเพียงเหตุผลหลักวิชา และข้อเท็จจริงเท่านั้น ที่อาจโน้มน้าวสภานิติบัญญัติได้ ในทางปฏิบัติของกระบวนการนิติบัญญัติของจีน เรื่องต่างๆ ที่บรรจุเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภานิติบัญญัติจะถูกส่งไปที่สภาที่ปรึกษาทางการเมืองก่อน เพื่อฟังความเห็นและดูข้อมูลในชั้นเบื้องต้นก่อนเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนประชาชนเพื่อพิจารณาและลงมติให้ความเห็นชอบ

สภาที่ปรึกษาทางการเมืองแห่งชาติชุดที่ 12 (ชุดปัจจุบัน ดำรงตำแหน่ง มีนาคม ค.ศ. 2018 - มีนาคม ค.ศ. 2023) มีสมาชิกจำนวน 2,158 คน ซึ่งเป็นตัวแทนจากพรรคการเมืองและบุคคลในวงการต่างๆ ที่มีความรู้ประสบการณ์ และมีผลงานเป็นที่ปรากฏต่อสาธารณชน ได้แก่ตัวแทนจากพรรคคอมมิวนิสต์ พรรคคณะกรรมการ

ปฏิวัติก๊กมินตั๋ง พรรคประชาธิปไตยสร้างชาติ พรรคส่งเสริมประชาธิปไตย พรรคกรรมกรและเกษตรกรประชาธิปไตย พรรคพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งประเทศไทย พรรค 93 (สมาคมการศึกษา) พรรคจ้อกุง (สมาคมชาวจีนโพ้นทะเลเลตินถิ่น) พรรคไต้หวันประชาธิปไตยพันธมิตรปกครองตนเอง บุคคลที่ไม่สังกัดพรรค ตัวแทนจากคณะเยาวชนพรรคคอมมิวนิสต์ สหพันธ์แรงงานแห่งชาติ สมาพันธ์สตรี สหพันธ์เยาวชน สมาคมนักธุรกิจ สมาคมที่ศึกษาด้านวิทยาศาสตร์ สมาพันธ์ไต้หวันแห่งชาติ สมาพันธ์จีนโพ้นทะเลแห่งชาติ วงการศิลปะและวัฒนธรรม วงการวิทยาศาสตร์ วงการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี วงการสังคมศาสตร์ วงการเศรษฐศาสตร์ วงการการเกษตร วงการการศึกษา วงการการกีฬา วงการข่าวและสิ่งพิมพ์ วงการยาและการอนามัย วงการความสัมพันธ์กับต่างประเทศ วงการสวัสดิการสังคมและการประกันสังคม วงการชาติพันธุ์และชนกลุ่มน้อย วงการศาสนา ฯลฯ รวมทั้งบุคคลที่สภาที่ปรึกษาเชิญเข้าร่วมเป็นกรณีพิเศษจากฮ่องกง มาเก๊า และอื่นๆ ส่วนคณะกรรมการประจำของสภาที่ปรึกษา ซึ่งทำหน้าที่แทนสภาที่ปรึกษาชุดใหญ่ในระหว่างที่มีได้อยู่ในสมัยประชุม มีจำนวนสมาชิก 325 คนรวมทั้งประธานสภาที่ปรึกษา คือ นายวังหยาง ซึ่งเป็น 1 ใน 7 ผู้นำสูงสุดของรัฐบาลจีนชุดปัจจุบัน (中国人民政治协商会议第十三届全国委员会名单, 2020, online)

ในระดับมณฑล สภาที่ปรึกษาทางการเมือง เช่น มณฑลกว่างตุง ชุดปัจจุบันเป็นชุดที่ 12 (วาระการดำรงตำแหน่ง ค.ศ. 2018 - 2023) มีจำนวนสมาชิก 789 คน และมีคณะกรรมการประจำ เป็นตัวแทนในการปฏิบัติหน้าที่แทนสมาชิกเต็มสภาระหว่างปิดสมัยประชุมจำนวน 138 คน (广东政协网, n.d., online)

ในระดับจังหวัด เช่น สภาที่ปรึกษาทางการเมืองของเมืองกว่างเจา (เมืองเอกของมณฑลกว่างตุง)

ชุดปัจจุบันมีสมาชิกสภา 555 คน (新一届广州市政协委员名单公布, n.d., online) สภาที่ปรึกษาการเมืองของเมืองเซินเจิ้น มณฑลกว่างต้ง ชุดปัจจุบันเป็นชุดที่ 7 มีสมาชิกสภา 504 คน (中国人民政治协商会议深圳市委员会-维基百度, n.d., online)

โดยมาตรการเช่นนี้ กระบวนการร่างกฎหมาย หรือผ่านมติในสภานิติบัญญัติซึ่งเป็นระบบสภาเดียว จะทั้งรวดเร็วและรอบคอบ เพราะจะไม่ถูกเหนี่ยวรั้งหรือยับยั้งโดยสภาที่ 2 อย่างในกรณีของประเทศที่ใช้ระบบ 2 สภา ในอีกด้านหนึ่ง ไม่ก่อความขัดแย้งรุนแรงแบ่งฝักแบ่งฝ่าย และข้าราชการไม่ต้องหอบข้อมูลมาชี้แจงต่อ คณะกรรมาธิการของสภาซ้ำ 2 ชั้น เนื่องจากมี 2 สภา อย่างในกรณีของประเทศไทย การตัดสินใจในสภา ในประเด็นที่เป็นปัญหาสลับซับซ้อน เช่น กรณีการถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปของ สหราชอาณาจักร หรือเป็นประเด็นที่เป็นปัญหาที่มี ฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านกำลังกันหรือใกล้เคียงกัน การปรึกษาหารือทางการเมืองมีแนวโน้มว่าก่อเกิด ความรอบคอบและให้ผลดีแก่ประเทศชาติโดยรวม มากกว่าการตัดสินใจในลักษณะฝ่ายหนึ่งได้อีกฝ่ายหนึ่งเสีย ซึ่งไม่เป็นผลดีแก่ทั้ง 2 ฝ่ายในบั้นปลาย

ในประเทศตะวันตกอย่างสหรัฐอเมริกาในปัจจุบัน ก็มีการตื่นตัวว่า ประชาธิปไตยเสรีแบบแบ่งฝักฝ่ายเป็น คู่ขัดแย้ง เริ่มมีปัญหาหรือประสิทธิภาพต่ำ เนื่องจากการเมืองในระบบดังกล่าวถูกกลุ่มผลประโยชน์ครอบงำ สูงมาก อย่างกรณีประชาธิปไตยของสหรัฐ ซึ่งเคยเป็น แบบอย่างของประเทศโลกเสรี บัดนี้ถูกกล่าวหาว่าเป็น “ประชาธิปไตยของคนเพียง 1 เปอร์เซ็นต์ โดยคน 1 เปอร์เซ็นต์ เพื่อคน 1 เปอร์เซ็นต์” กล่าวคือ มีคน จำนวนร้อยละ 1 ในสหรัฐอยู่กลุ่มหนึ่ง มีรายได้จำนวน มหาศาลเกือบ 1 ใน 4 ของรายได้ประชาชาติทั้งหมดของ สหรัฐ (Stiglitz, 2011, online) และด้วยเหตุข้างต้น

มีเสียงเรียกร้องให้ทำการปฏิรูประบบการเมืองของสหรัฐ กรณีการชุมนุมประท้วงยึดถนนวอลล์สตรีท (Occupy Wall Street) ในนครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา เมื่อเดือน กันยายน ปี 2011 (Occupy Wall Street, n.d., online) เป็นการสะท้อนความไม่พอใจของสภาพการณ์ข้างต้น ของประชาชนสหรัฐนั่นเอง หรือกรณีคนอเมริกันเลือก นายโดนัลด์ ทรัมป์ นักธุรกิจสีเทาที่ไม่มีประสบการณ์ทางการเมืองมาก่อน และมีความไม่ปกติทางจิต (Lee, 2022, online) เป็นประธานาธิบดีในการเลือกตั้งเมื่อ ปลายปี 2016 ก็เชื่อกันว่าเป็นการประท้วงระบอบ ประชาธิปไตยของสหรัฐที่ถูกครอบงำโดยกลุ่มนักธุรกิจ การเงิน พ่อค้าอาวุธสงคราม และพ่อค้าผลิตยาที่ครอบงำ 2 พรรคการเมืองใหญ่ของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ พรรครีพับลิกัน และพรรคเดโมแครต แต่ล้มเหลว ในการแก้ปัญหาการกระจายรายได้ของคนยากจนและ คนชั้นกลางที่รายได้ตกต่ำตลอดมาเป็นเวลานาน 30 ปี (Why did people vote for Donald Trump? Voters explain, 2016, online)

ปัจจุบันได้มีการพูดถึงประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือกันมากขึ้น โดยเห็นว่าประชาธิปไตยเสรีแบบเน้น การเลือกตั้งเป็นสรณะ เน้นพรรคการเมืองสองพรรค หรือหลายพรรคต่อสู้ผลัดเปลี่ยนกันเข้ากุมอำนาจ ตัดสินปัญหาข้อขัดแย้งภายในพรรคในลักษณะถูก-ผิด ขาว-ดำ 2 ทางเลือกไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ดูเหมือนจะเป็น วิธีการแก้ปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนของสังคมที่ไม่ค่อย ตรงจุด นอกจากนี้ การเมืองในสังคมทุนนิยมแบบ ตะวันตกได้ถูกอิทธิพลของเงินตราครอบงำ ไม่สามารถ แก้ปัญหาปากท้องของประชาชนทั่วไปได้ จำเป็นต้อง ปฏิรูประบบเพิ่มอำนาจให้แก่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม กับกลไกรัฐในการตัดสินใจแก้ปัญหา โดยจะต้องเปิดให้ ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น ฝ่ายรัฐ ต้องรับฟังข้อมูลและความเห็นของประชาชนมากขึ้น เพื่อสร้างทางเลือก และการยอมรับร่วมกันในนโยบาย ที่ใช้บังคับ (Fung, Archon & Wright, 2003, p. 17)

ในประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติให้จัดตั้งสภาที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม (มาตรา 89) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังคงให้มีสภาที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป (มาตรา 258) แต่สภาที่ปรึกษา นี้ต้องล้มเลิกไปเมื่อเกิดการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 หากเปรียบเทียบองค์ประกอบของสภาที่ปรึกษาทางการเมืองของจีนกับของไทย เราจะพบว่า มีข้อแตกต่างกันหลายประเด็น 1) ของจีนมีสภาที่ปรึกษา ในหลายระดับ จากระดับอำเภอถึงระดับชาติ แต่ละสภา แต่ละระดับมีสมาชิกสภาจำนวนมาก นับรวมเป็นจำนวนหลายแสนคน ของไทยมีเพียงระดับชาติระดับเดียวและมีสมาชิกเพียง 99 คน (พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 มาตรา 5) ประกอบด้วยตัวแทนขององค์กรภาคการผลิตสินค้า ภาคบริการ สหภาพแรงงาน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรสื่อสารมวลชน ฯลฯ ที่เข้าสู่ตำแหน่งโดยการเสนอชื่อขององค์กรทางอาชีพหรือวิชาชีพ เมื่อผ่านกระบวนการผู้ได้รับการสรรหาในแต่ละสายอาชีพเลือกกันเองให้เหลือตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด (พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา มาตรา 6) (2) ประธานสภาที่ปรึกษาของจีนเป็นผู้มีนําระดับสูงสุดของประเทศ (1 ใน 7 คน) ของไทยประธานสภาที่ปรึกษา เป็นเพียงผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจหรืออาจารย์มหาวิทยาลัย ไม่มีอำนาจหรือบารมีต่อรองทางการเมือง 3) สภาที่ปรึกษา ของจีนมีที่มาจากการเป็นศูนย์รวมของกลุ่มพลังต่างๆ ที่ร่วมกันสนับสนุนการสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนในปี 1949 และเป็นกลไกจัดทำหลักการร่วมในการจัดการปกครองประเทศในระยะเริ่มก่อตั้งระบอบใหม่ ซึ่งเทียบได้กับรัฐธรรมนูญฉบับแรกของสาธารณรัฐ

ประชาชนจีน (The General Office of the National Committee of the Chinese People's Political Consultative Conference, 2003, pp. 3, 5, 7, 9, 11, 13, 15; อุดม รัฐอมฤต และนิยม รัฐอมฤต, 2558, น. 34) ส่วนสภาที่ปรึกษาของไทยไม่มีประวัติและฐานสนับสนุนทางการเมืองที่ยิ่งใหญ่ขนาดนั้น และ 4) การเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกสภาที่ปรึกษาทางการเมืองของจีนไม่มีขาวขัดแย้งชื่อ-ขายตำแหน่ง ครีกโครมถึงขั้นเป็นคดีฟ้องศาลจำนวนหลายสิบคดี เหมือนกรณีการเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษา ของไทย (นครินทร์ ศรีเลิศ, 2557, ออนไลน์) สมาชิกสภาที่ปรึกษา ของจีนจำนวนมากเป็นผู้นำและผู้มีชื่อเสียงในวงการต่างๆ ของประเทศ ส่วนสมาชิกสภาที่ปรึกษาของไทยการคัดเลือกมีปัญหา ทำให้ความน่าเชื่อถือของความเป็นตัวแทนอาชีพและวิชาชีพพลดลง จนรัฐบาลไม่สนใจที่จะรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา ดังนั้นเมื่อเกิดรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงถูกยุบเลิกไปพร้อมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ถูกยกเลิก

ที่มาของนวัตกรรมทางการเมือง

หากพิจารณาถึงที่มาของระบบต่างๆทางการเมืองของจีนที่กล่าวถึงข้างต้น เราอาจกล่าวได้ว่า มีทั้งที่ทำตามตำราและที่ดัดแปลงให้ต่างไปจากตำรา โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ระบบการเมือง ในประเด็นการจัดตั้งองค์กรและการนำแบบรวมศูนย์ หรือระบบประชาธิปไตยรวมศูนย์นี้ กล่าวได้ว่าเป็นไปตำราของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่เน้นการจัดตั้งองค์กรและการสร้างระบบการนำที่เข้มแข็งและมีเอกภาพ เนื่องจากขบวนการคอมมิวนิสต์ก่อตัวขึ้นภายใต้สภาพที่เป็นพรรคนอกกฎหมาย รัฐบาลจึงทำลายล้าง มีภัยรอบตัว จึงต้องเคร่งครัดในการรวมตัวและการนำองค์กร แม้ภายหลังขบวนการคอมมิวนิสต์

จะได้อำนาจรัฐแล้ว แต่การได้อำนาจมาด้วยการต่อสู้ทำสงคราม และปฏิรูปเปลี่ยนแปลงสังคมแบบถอนรากถอนโคน ทำให้เกิดแรงต้านจากระบบการปกครองเก่า รุนแรงและไว้วางใจไม่ได้ จำเป็นต้องคงการจัดตั้งองค์กร และการนำแบบเข้มงวดนี้ไว้

2. ระบบเศรษฐกิจ ความเป็นมาเกิดจากในสมัยเหมาเจ๋อตุง จีนใช้ระบบสังคมนิยมตามต้นแบบที่สหภาพโซเวียตเป็นผู้กำหนด คือระบบเศรษฐกิจแบบวางแผนจากส่วนกลาง ทั้งการผลิต การจำหน่าย ผู้บริโภค ราคาจำหน่าย ฯลฯ ปรากฏว่าไม่ประสบความสำเร็จ ประชาชนอดอยาก ประเทศยากจน นำมาสู่การแสวงหาแนวทางแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจในสมัยเติ้งเสี่ยวผิง การแก้ไขเปลี่ยนแปลงจะเปลี่ยนไปใช้ระบบทุนนิยมเต็มรูปแบบ คงเป็นเรื่องยาก เพราะสถานการณ์ทางการเมืองไม่เอื้ออำนวย แรงต้านจากฝ่ายซ้ายจะสูงมาก ทางเลือกที่เป็นไปได้ทางหนึ่ง คือการทดลองเลือกใช้วิธีการของระบบทุนนิยมในบางพื้นที่ เมื่อเห็นผลและเป็นที่ยอมรับมากขึ้น จึงได้ขยายการใช้ไปยังพื้นที่อื่น และครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศในที่สุด

3. ระบบพรรคการเมือง หลายพรรคร่วมมือกัน โดยมีพรรคคอมมิวนิสต์เป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาล การจัดให้มีระบบประเภทนี้ขึ้นมาจากความจำเป็นในสภาวะการต่อสู้ทางการเมืองและการรบ ที่ต้องแสวงแสวงร่วมและพลังสนับสนุน ซึ่งมาตรการเช่นนี้เป็นประโยชน์ต่อพรรคคอมมิวนิสต์ในการสถาปนาระบบการปกครองใหม่ในเวลาเดียวกันก็สามารถแสดงบทบาทในทางการเมืองได้เป็นอย่างดี และพรรคแนวร่วมยังสามารถช่วยงานการเมืองและการปกครองต่างๆ ที่พรรคคอมมิวนิสต์ต้องการให้ช่วย

4. ระบบเลือกตั้งที่เน้นการคัดเลือกผู้สมัคร พรรคคอมมิวนิสต์เป็นพรรคอุดมการณ์ ต้องการเห็นสังคมเป็นอย่างไรที่คิดฝันในอุดมคติ อีกทั้งต้องการคงอำนาจที่ต่อสู้มาได้ด้วยการใช้ชีวิตเข้าแลก แต่ในเวลา

เดียวกันก็ต้องการสร้างความชอบธรรมให้กับระบบการปกครองของตนด้วยการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งวิธีการสรรหาผู้สมัครเป็นมาตรการที่รองรับความต้องการนั้นได้ ในอีกด้านหนึ่ง พรรคคอมมิวนิสต์จีนมองว่าการเลือกตั้งแบบประเทศตะวันตกไม่ได้ทำให้ได้ตัวแทนของประชาชนที่แท้จริง เนื่องจากถูกรวบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์และผู้มีอิทธิพล

5. ขนาดของสภา ไม่ว่าสภาผู้แทนประชาชนหรือสภาที่ปรึกษาทางการเมืองของจีน ล้วนเป็นสภาที่มีขนาดใหญ่ คือมีสมาชิกมาก แต่บริหารงานสภาโดยคณะกรรมการประจำ ซึ่งมีสมาชิกจำนวนไม่มากนัก อยู่อาศัย และสามารถคัดเลือกคนดีคนเก่งจากบรรดาสมาชิกสภาฯ เต็มชุดได้อีกด้วย ทำให้สามารถจัดประชุมอภิปรายปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ การออกแบบเช่นนี้มีที่มาจากประเทศจีนเป็นประเทศที่มีประชากรมาก ประชากรมีความหลากหลายทางภาษา วัฒนธรรม ความเชื่อ อาชีพ เชื้อชาติ ฯลฯ การมีสภาขนาดใหญ่เป็นสิ่งจำเป็น แต่การทำหน้าที่ของสภาให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพก็เป็นสิ่งจำเป็นเช่นกัน จึงเป็นที่มาของการออกแบบระบบดังกล่าว

6. ระบบการปรึกษาหารือทางการเมือง นอกจากความเป็นมาในเรื่องการต่อสู้ทางการเมืองและการหลอมรวมพลังในการสร้างแนวร่วมที่ทำให้มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาทางการเมืองแล้ว ความจำเป็นในการสร้างระบบการเมืองที่มีการปรึกษาหารือในยุคปัจจุบันจัดว่ามีความจำเป็นไม่น้อย เพราะโลกในทุกวันนี้ได้ก้าวเข้าสู่ยุคที่ต้องการใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญขั้นสูงและประสบการณ์เฉพาะทาง ในการทำงานและการบริหารงานเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ระบบการปรึกษาหารือทางการเมือง ในกรณีเป็นเรื่องขัดแย้งกัน จะช่วยให้เกิดการรับฟังปัญหาของฝ่ายตรงข้าม สร้างการยอมรับ สร้างการยอมรับ ไม่แก้ปัญหาลักษณะหักห้ามปรามด้วยเข่า ฝ่ายหนึ่งได้ อีกฝ่ายหนึ่งเสีย ซึ่งพรรค

คอมมิวนิสต์จีนในภาวะปกติจะให้ความสำคัญในเรื่อง การสร้างแนวร่วมมาก ถึงขั้นโครงสร้างองค์การพื้นฐาน ภายในของพรรคที่ต้องมีและมีไม่กี่ฝ่ายนั้น จะมีฝ่าย แนวร่วมเป็นฝ่ายหนึ่งอยู่ด้วย

ข้อดีและข้อเสียของระบบการเมือง

จากการสำรวจระบบการเมืองของจีนในประเด็น ต่างๆ ข้างต้น จะเห็นว่าจีนมีการออกแบบองค์กรและ กระบวนการที่ต่างไปจากระบบและรูปแบบมาตรฐาน ที่นำมาใช้กัน และได้ได้มีการดัดแปลงให้เหมาะสมกับ สภาพแวดล้อม ลักษณะนิสัย วัฒนธรรม และเงื่อนไข เฉพาะของสังคมจีน จึงทำให้ระบบการเมืองจีน มีประสิทธิภาพเป็นที่น่าพอใจ ดังจะเห็นได้ว่า ในระยะ 40 ปีของการปฏิรูปเปิดประเทศของจีน การบริหารงาน เกือบทุกด้านมีการเจริญเติบโตและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นในด้านเศรษฐกิจ การศึกษา สังคม สวัสดิการ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี จะเห็นได้จากสถิติข้อมูล เกี่ยวกับจีนในด้านต่างๆ ที่นำเสนอโดยหน่วยระหว่าง ประเทศ เช่น ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่าง ประเทศ มีการเติบโตอย่างชัดเจน เช่น GDP (nominal; 2022 est.) = \$19.31 trillion, GDP (PPP; 2022 est.) = \$30.18 trillion. (Economy of China, n.d., online) อีกทั้งผลการสำรวจความพึงพอใจของ ประชาชนต่อผลงานของรัฐบาลจีน ที่สำรวจโดย Edelman บริษัทที่ปรึกษาด้านการประชาสัมพันธ์ รายใหญ่ที่สุดของโลก ในช่วงเดือนมกราคม 2022 ก็ยืนยันว่าอยู่ในระดับสูงมาก เกินร้อยละ 90 (ผลการสำรวจความเห็นของชาวจีน, 2565, ออนไลน์)

แม้กระนั้น ระบบการเมืองจีนยังคงถูกโจมตีอย่าง รุนแรงจากนักการเมืองและสื่อตะวันตกรวมทั้ง นักวิชาการที่ยึดมั่นตามตำราของประเทศตะวันตก ว่า เป็น “เผด็จการเบ็ดเสร็จ” “ไม่เคารพสิทธิเสรีส่วน บุคคล” “โหดร้าย” “รุนแรง” “ไม่มีมนุษยธรรม” ต่างๆ นานา หรือแม้กระทั่งเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพของโลก

โดยกล่าวอ้างถึงกรณีที่เกิดขึ้นใน ทิเบต ซินเจียง ฮองกง ไต้หวัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้อาจจะจริงในยุคนึง แต่อาจไม่เป็นจริงในอีกยุคหนึ่ง หรือเป็นจริงบางส่วน ไม่เป็นจริงบางส่วน โลกเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ไม่มีประเทศใดสมบูรณ์แบบ

ในส่วนของคนที่มีมองเห็นต่างก็มีทั้งที่เจตนาบริสุทธิ์ และไม่บริสุทธิ์ เพราะการเมือง โดยเฉพาะการเมือง ระหว่างประเทศ เป็นเรื่องผลประโยชน์ ไม่ใช่งาน การกุศล เป็นเรื่องของอำนาจยิ่งกว่าการเมืองในประเทศ ประวัติศาสตร์โลกยืนยันเรื่องเหล่านี้ได้เป็นอย่างดี ประเทศที่เสียประโยชน์ก็อาจจะไม่พอใจ ต้องการสกัด คู่แข่งไม่ให้เติบโตเป็นอุปสรรคขัดขวางช่องทาง การแสวงหาประโยชน์ของตน

ไม่ว่าความเห็นเกี่ยวกับระบบการเมืองจีนที่เป็นอยู่ใน ปัจจุบันจะเป็นเช่นใด ผลที่เกิดขึ้นจากระบบที่ใช้อยู่ใน ปัจจุบันและย้อนหลังไปในอดีต 40 ปีเศษ ได้มีส่วน วางกรอบ ชี้นำ และหล่อหลอมสังคมจีนให้มีความเป็น ปึกแผ่นมั่นคงมากกว่าในอดีตเป็นอันมาก ผลที่ว่านี้ อาจพอแจกแจงสาระสำคัญบางประการได้ดังนี้

1. สร้างความกระตือรือร้นทางการเมืองและ พลังสนับสนุนรัฐบาล ในประการนี้เกิดจากระบบ การเมืองจีนที่มีการกระจายตำแหน่งทางการเมืองอย่าง กว้างขวางไปยังประชาชนกลุ่มต่างๆ ตำแหน่งที่กระจาย ลงสู่ประชาชน เช่น ตำแหน่งผู้แทนประชาชนของ สถานิติบัญญัติ ซึ่งมีหลายระดับ และจีนเลือกรูปแบบ ที่จะทำให้สมาชิกสภาจำนวนมากๆ สมาชิกสภา ผู้แทนประชาชนระดับชาติมีเกือบ 3,000 คน ระดับ มณฑลสูงสุดมีได้ถึง 1,000 คน ระดับจังหวัดสูงสุดมีได้ถึง 650 คน ระดับอำเภอสูงสุดมีได้ถึง 450 คน ระดับตำบล สูงสุดมีได้ถึง 120 คน ในส่วนของสภาที่ปรึกษาทาง การเมือง ซึ่งมีสมาชิกสภามากเช่นกัน ทั้งนี้ คนที่ได้รับ แต่งตั้งให้ทำหน้าที่ผู้แทนย่อมรู้สึกยินดี ภาคภูมิใจ และโดยการได้รับเกียรติเช่นนี้ย่อมทำให้มีทัศนคติที่ดีต่อ

รัฐบาล และพร้อมจะร่วมมือและสนับสนุนรัฐบาล

2. รัฐไม่เสียค่าใช้จ่ายเกินความจำเป็น ในระบบผู้แทนประชาชนของจีน ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติหรือสมาชิกสภาที่ปรึกษาทางการเมืองเป็นตำแหน่งที่ไม่มีเงินเดือน สมาชิกสภาส่วนใหญ่จะมีรายได้จากตำแหน่งงานที่ครองอยู่ก่อนแล้ว หรือเป็นผู้ประกอบกิจการส่วนตัว รัฐจะจ่ายเพียงค่าเดินทาง ค่าที่พัก ค่าอาหารในวันที่ต้องเข้าร่วมประชุมหรือปฏิบัติงานตามที่รับมอบหมายเท่านั้น ดังนั้น การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนระดับต่างๆ หรือสมาชิกสภาที่ปรึกษาทางการเมืองระดับต่างๆ จำนวนมากจะไม่เป็นภาระหนักแก่รัฐบาลเหมือนดังกรณีของประเทศที่ต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่สมาชิกรัฐสภาหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นเงินเดือนประจำ

3. สังคมได้ประโยชน์ ประชาชนได้ประโยชน์จากความรู้ความสามารถและการอุทิศตนของบุคคลที่รัฐแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอันทรงเกียรติ โดยที่ผู้ได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติหรือสภาที่ปรึกษาทางการเมืองล้วนต้องผ่านการคัดเลือกกว่าเป็นคนดีที่มีความประพฤติดี มีความรู้ความสามารถ เป็นคนมีจิตสาธารณะที่จะทำประโยชน์ให้กับสังคมได้ และยินดีรับใช้สังคม จึงจะได้รับแต่งตั้ง ไม่ใช่เป็นคนที่ล้มเหลวในชีวิตการทำงาน แต่ชนอาสาจะมาช่วยรัฐช่วยประชาชน โดยเรียกร้องให้รัฐต้องช่วยเหลือตนในด้านต่างๆ แม้แต่ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า ค่าเช่าที่ทำการพรรค ฯลฯ ดังนั้น ประชาชนโดยรวมย่อมได้รับประโยชน์จากสติปัญญา และความอุทิศตนของผู้เข้ารับตำแหน่งสาธารณะนั้น

4. สร้างความสมานฉันท์ในสังคม ในเมื่อรัฐบาลและกลไกต่างๆ ของรัฐทำงานอย่างรับผิดชอบและมีประสิทธิภาพ ประชาชนได้รับประโยชน์เต็มเม็ดเต็มหน่วยจากการทำหน้าที่ของรัฐบาล ความพอใจในหมู่ประชาชน ความมั่นคงทางสังคม ความปรองดอง

ในบรรดาประชาชนย่อมเกิดขึ้นโดยปริยาย ในส่วนของผู้ได้รับตำแหน่ง ได้เป็นผู้แทนในสภา ยอมรับรู้สึกเป็นเกียรติ และได้โอกาสในการทำงานรับใช้สังคม ย่อมมีความพอใจเช่นกัน

ในส่วนของข้อเสียของมาตรการต่างๆ ที่นักออกแบบทางการเมืองจีนจัดให้มีขึ้นและนำมาปฏิบัติแล้วนั้นอาจมีดังนี้

1. จำกัดเสรีภาพส่วนบุคคลในการลงสมัครรับเลือกตั้ง เพราะไม่อาจรับเลือกตั้งโดยตรง ต้องผ่านการเสนอชื่อหรือรับรองของกลุ่ม องค์กร หรือสมาคมที่รัฐบาลรับรองจึงจะเข้าร่วมสมัครรับเลือกตั้งได้
2. จำกัดเสรีภาพของบุคคลในการจัดตั้งพรรคการเมือง เนื่องจากรัฐบาลจีนจำกัดจำนวนพรรคการเมืองเท่าที่มีอยู่ 9 พรรค และไม่ยอมให้มีการจัดตั้งเพิ่มขึ้น บุคคลที่ประสงค์จะเข้าสู่การเมืองในนามของพรรค จะต้องกระทำโดยสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคที่มีอยู่แล้ว
3. พรรคคอมมิวนิสต์ครอบงำการเมืองและผูกขาดการจัดตั้งรัฐบาล ส่วนจะเสนอตำแหน่งสำคัญทางบริหารให้กับพรรคการเมืองใดขึ้นกับดุลพินิจของพรรคคอมมิวนิสต์ และความเด่น ความรู้ความสามารถของคนในพรรคการเมืองนั้นๆ
4. การจำกัดของเขตการเข้าร่วมทางการเมืองอย่างเข้มงวด อาจไม่เอื้อให้เกิดนวัตกรรมหรือความคิดใหม่ๆ ทางการเมือง สร้างแรงบีบคั้นให้กับพวกที่คิดนอกกรอบ และอาจทำให้เกิดกระแสต่อต้านรัฐบาล อันจะนำไปสู่ความรุนแรงในทางการเมืองอย่างในกรณีของฮ่องกง เมื่อปี 2019

สรุปและข้อสังเกต

จีนประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงประเทศจากสภาพล้มละลายทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และ

เทคโนโลยีสู่การเป็นประเทศมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเข้มแข็งทางเทคโนโลยี โดยอาศัย ปัญญาชนที่มีอุดมการณ์เด็ดเดี่ยว อดทน มุ่งมั่นจำนวน น้อยเป็นแกนนำในการรวมกลุ่ม จัดตั้งองค์กร รวบรวม ประชาชน ต่อสู้ทั้งทางด้านอุดมการณ์และด้านกำลัง อาวุธกับศัตรูที่ดูเหมือนว่าเข้มแข็งมาก นำการปฏิวัติ กำจัดอำนาจเผด็จการทหารและอำนาจจักรวรรดินิยม เปลี่ยนแปลงระบบการเมือง ระบบสังคม และระบบ เศรษฐกิจ และในที่สุดมุ่งสู่การพัฒนาประเทศอย่างเป็น ขันเป็นตอนจนประสบผลสำเร็จเห็นผลผลิตอย่างชัดเจน ในปัจจุบัน

จุดสำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองคือ แกนนำที่มีอุดมการณ์ ตระหนักในความเดือดร้อนของ ประชาชน รวมกลุ่มประชาชนจัดตั้งเป็นกลุ่มก้อน ที่เหนียวแน่น ปลุกเร้าให้เกิดสำนึกในชนชาติ จัดให้มี ระบบการนำที่แข็งแกร่ง ผู้นำที่มีอุดมการณ์รักชาติ พร้อมที่จะเสียสละไม่เห็นแก่ตัว มีวิชาความรู้ ความสามารถ ไกล่ลิดประชาชน รับฟังความคิดเห็นของ ประชาชน เรียนรู้จากประชาชน และมีความรับผิดชอบ ต่อประชาชน ทั้งนี้ นโยบายหลักของประเทศคือ มุ่งการพัฒนาประเทศ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี เพื่อสร้างความอยู่ดีกินดีให้กับประชาชน โดยทั่วหน้าและความเข้มแข็งให้กับประเทศชาติเป็น เป้าหมาย

จากการนำเสนอเรื่องราวเกี่ยวกับระบบการเมืองของ จีนนี้ มีข้อสังเกตที่น่าสนใจอยู่หลายประการและ อาจเป็นข้อคิดสำหรับสังคมไทย ซึ่งโครงสร้างทาง เศรษฐกิจ การเมือง และการบริหารยังไม่ลงตัว อยู่ใน ระหว่างมีการเคลื่อนไหวขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1. การออกแบบระบบการเมืองนี้เป็นเรื่องสำคัญ บ้านเมือง และเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ได้เสียของ ประเทศชาติ ส่งผลถึงความเจริญหรือความเสื่อมของ

ประเทศชาติ และส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ได้เสีย ของคนทั้งชาติ

2. การออกแบบทางการเมืองโดยยึดตามตำรา อาจใช้ไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ ด้วยเหตุผลต่างๆ ว่า สภาพแวดล้อมไม่เหมือนกัน ทั้งคน วัฒนธรรม สภาพเศรษฐกิจสังคม ทำให้ผลที่ได้ไม่เหมือนกัน จำเป็น ต้องดัดแปลงระบบรูปแบบให้เข้ากับสภาพแวดล้อมและ เป้าหมายของเรอย่างเหมาะสม

3. เราไม่อาจหลงใหลในเสรีภาพทางการเมือง ของบุคคลจำนวนน้อย โดยละเลยผลประโยชน์ของ คนส่วนใหญ่ ขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังยากจน ไร้ช่องทางทำมาหากินที่มั่นคง นั่นก็คือ “เสรีภาพ ทางการเมืองในประเทศที่ประชาชนยังอดอยาก ย่อมไร้ คุณค่าสำหรับเขา ในเมื่อปากท้องยังไม่อิ่ม” ดังนั้น การปฏิรูปการเมืองจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงปัญหา พื้นฐานของคนในชาติเป็นเงื่อนไขบังคับเบื้องต้น

4. นวัตกรรมหรือความคิดใหม่ๆ ทางการเมือง จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการศึกษาค้นคว้าอย่างรอบคอบ ในหลายๆกรณีเกิดจากการที่เราต้องเผชิญกับปัญหา แล้วเกิดการตระหนักเรียนรู้ สรุบทบทเรียน และพยายาม หาทางแก้ไขปัญหานั้นอย่างอดทนและใช้สติปัญญา

5. ระบบและรูปแบบทางการเมือง เศรษฐกิจ และการปกครองทั้ง 6 ประการของจีนที่กล่าวถึงข้างต้น อันได้แก่ ระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ ระบบ พรรคการเมือง ระบบเลือกตั้ง ขนาดของสภาผู้แทน และ ระบบการศึกษาหรือทางการเมือง สะท้อนอุดมการณ์ สังคมนิยมที่มีรัฐเป็นแกนกลางในการชี้นำสังคม แต่ในอีก ด้านหนึ่งก็เปิดช่องให้เอกชนได้มีโอกาสริเริ่มและ สร้างสรรค์ในทางเศรษฐกิจ และเปิดทางให้ประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการเรียนรู้ ให้การสนับสนุนและเข้ามา มีบทบาททางการเมืองและการปกครองในที่สุด

6. ประเด็นเกี่ยวกับระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ และรูปแบบการปกครองของจีนทั้ง 6 ประการดังกล่าว ล้วนมีรูปแบบแตกต่างจากของไทยโดยสิ้นเชิง โดยเฉพาะระบอบประชาธิปไตยที่ฝ่ายการเมืองต้องยึดมั่นในกติกา การใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในทางเศรษฐกิจ การจำกัดจำนวนพรรคในทางการเมือง การเลือกตั้งที่มีทั้งทางตรงและทางอ้อม สภาผู้แทนประชาชนและสภาที่ปรึกษาทางการเมืองในรูปแบบของสมัชชา

ประชาชน ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนและตำแหน่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาทางการเมืองที่เป็นตำแหน่งไม่มีเงินเดือนประจำ ระบบการปรึกษาหารือทางการเมืองที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและจิตอาสาอย่างแท้จริง เป็นตัวอย่างที่น่าสนใจและนำไปคิด อย่างยิ่งว่ามีลักษณะใดบ้างที่อาจจะเหมาะสมสามารถนำมาปรับใช้ได้

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- ข้อความในจดหมายที่เหมาเจ๋อตงส่งถึงหลินเปียวในเดือนเมษายน ค.ศ. 1930. (ม.ป.ป.). สืบค้นจาก <http://www.moj.gov.cn>dszl>dsbk>
- คณะกรรมการการประจำของสภาผู้แทนประชาชนนครเซินเจิ้น ชุดที่ 7. (ม.ป.ป.). สืบค้นจาก <http://zh.wikipedia.org/zh-hk>
- คณะกรรมการการประจำของสภาผู้แทนประชาชนมณฑลกวางตุ้ง ชุดที่ 13. (ม.ป.ป.). สืบค้นจาก <http://www.rd.gd.cn>
- คณะกรรมการการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติชุดที่ 13. (ม.ป.ป.). สืบค้นจาก <https://www.gov.cn>
- ทวีป วรติลก. (2547). *ประวัติศาสตร์จีน*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ.
- นครินทร์ ศรีเลิศ. (2557, 30 กรกฎาคม). อวสานสภาที่ปรึกษาฯ บทเรียนลอกแบบตะวันตก. *กรุงเทพธุรกิจ*. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/politics/596019>
- นิยม รัฐอมฤต และคณะ. (2520). *การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ผลการสำรวจความเห็นของชาวจีนชี้คะแนนนิยมรัฐบาลฟู่ต๊ะหลู่ 90 เปอร์เซนต์. (2565). สืบค้นจาก <https://www.infoquest.co.th/2022/166573>
- พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยมีสมาชิก จำนวน 95,148,000 คนเศษ (ข้อมูล 5 มิถุนายน 2564 : เลขานุการใหญ่พรรคคือ สีจิ้นผิง. (2564). สืบค้นจาก <https://zh.m.wikipedia.org/wiki>
- พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543. (2543, 19 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 117 ตอนที่ 118 ก. น. 1-11.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. (2540, 11 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก. น. 1-99.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. (2550, 24 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก. น. 1-127.
- วิบูลย์ ตังกิตติภากรณ์. (2554). *ถอดรหัสลัทธิยุทธศาสตร์จีน*. สมุทรปราการ: โครงการสำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
- สมบุรณ์ สุขสำราญ. (2551). *ประชาธิปไตยระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- อุดม รัฐอมฤต และนิยม รัฐอมฤต. (2558). *กฎหมายรัฐธรรมนูญจีน*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

ภาษาจีน

- 陈振江, 江沛. (2003). 《中国历史：晚清民国卷》. 北京：高等教育出版社.
- 黑雁男. (1988). 《十年动乱》. 香港：星辰出版社.
- 旷晨, 潘良. (2006). 《我们的1980年代》(Our Times 1980s). 北京：中国友谊出版公司.

- 邵维正. (2000). 《中国共产党80年：大事聚焦》. 北京：解放军出版社.
- 吴爱明, 朱国斌, 林震. (2010). 《当代中国政府与政治》. 修订版, 北京：中国人民大学出版社.。
- 杨继绳. (1998). 《邓小平时代：中国改革开放纪实》. 北京：中央编译出版社.
- 周明伟和其他人. (2016). 《中国关键词：权威解读当代中国》 (Keywords to Understand China). 北京：新世界出版 社.
- 广东政协网. (n.d.). Retrieved from <http://gdszx.gov.cn>
- 新一届广州市政协委员名单公布. (n.d.). Retrieved from <https://m.sohu.com>
- 中国人民政治协商会议第十三届全国委员会委员名单 2020/05/11 中国政协网. (2020). Retrieved from <http://www.cppcc.gov.cn>
- 中国人民政治协商会议深圳市委员会-维基百科. (n.d.). Retrieved from <https://zn.m.wikipedia.org>zh-hans>
- 中国人民政治协商会第十三届常务委员会. Retrieved from <https://zh.wikipedia.org>
- 中国共产党章程 (ข้อบังคับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศจีน). (2004). 北京：人民出版社.
- 中华人民共和国宪法 (รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน). (2004). 北京：中国民主法制出版社.
- 中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法 (กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นทุกระดับและรัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับ). (2000). 北京：法律出版社.
- 中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法 (กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติและสมาชิกสภาท้องถิ่นทุกระดับ). (2000). 北京：法律出版社.
- 中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编. (2017). 北京：人民出版社.

ภาษาอังกฤษ

- Bingham, Richard D. & Hedge, David. (1991). *The State and Local Government in a Changing Society*. New York: McGraw-Hill.
- China-Youth Literacy Rate. (n.d.). Retrieved from <https://knoema.com/atlas/China/topics/Education/Literacy/Youth-literacy-rate>
- Economy of China. (n.d.). Retrieved from <https://en.wikipedia.org>
- Fung, Archon & Wright, Erik Olin. (2003). Thinking About Empowered Participatory Governance. In Archon Fung & Erik Olin Wright (Eds.), *Deepening Democracy*. London: Verso.
- General Office of the CPPCC National Committee. (Ed.). (2003). *The Chines People's Political Consultative Conference – A Brief Introduction*. Beijing: The CPPCC.
- Hague, R., Harrop, M. & McCormick, J. (1998). *Comparative Government and Politics: An Introduction*. (4th edition.). Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan.

- Huang, Chengwei. (2015). *China's Poverty Alleviation Operations*. Beijing: China International Press.
- Lee, Bandy X. (n.d.). *The Dangerous Case of Donald Trump, 2022*. Retrieved from <https://www.audible.com>
- Morgan, Richard E. et al. (1979). *American Politics: Directions of Change, Dynamics of Choice*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- Occupy Wall Street*. (n.d.). Retrieved from <https://en.m.wikipedia.org/wiki>
- Parenti, Michael. (1974). *Democracy for the Few*. New York: St. Martin's Press.
- Stiglitz, Joseph. (2011). *Of the 1%, By the 1%, the 1%*. Retrieved from <https://www.vanityfair.com/news/2011/05/top-one-percent-201105>
- Stoessinger, John G. (1990). *Nations in Darkness: China, Russia, and America*. (5th edition). New York: McGraw-Hill.
- The editorial staff. (2019). *70 Keywords for 70 years (1949-2019)*. Chicago: Phoenix Tree Publishing.
- Why did people vote for Donald Trump? Voters explain*. (2016). Retrieved from <https://www.theguardian.com/us-news/2016/nov/09/why-did-people-vote-for-donald-trump-us-voters-explain>
- Zhang Yun. (2012). *The Logic of the Weak in International Relations: ASEAN's External Relations with Major Powers in the Asia-Pacific Region*. Nagoya City, Japan: V2 Solution Publisher.



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 หรือต่อตัวผู้แต่ง
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 รวมถึงต้องให้เกียรติและอ้างถึงบุคคลหรือแหล่งที่มาของข้อมูลที่ใช้ในงานเขียนของตน
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 ต่อตัวผู้แต่ง
3. มีความตรงต่อเวลาในการพิจารณางานเขียน ตามกรอบเวลาที่วารสารกำหนด
4. ไม่ดำเนินการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน จากงานเขียนที่รับไว้เพื่อพิจารณา
5. ช่วยให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของบรรณาธิการและกองบรรณาธิการในการพิจารณาบทความที่จะตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสาร



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 02-141-9570 โทรสาร 02-143-8181

วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ISSN 1685 9855



ราคา 120 บาท

