



KPIJ

King Prajadhipok's Institute Journal

วารสารสถาบันพระปกเกล้า

Volume 23 Issue 2

(May - August 2025)

ปีที่ 23 ฉบับที่ 2

(พฤษภาคม - สิงหาคม 2568)

ISSN 3057-1065 (Print) | ISSN 3057-1073 (Online)

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



วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ปีที่ 23 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม – สิงหาคม 2568 ISSN 3057-1065

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

วารสารสถาบันพระปกเกล้า เป็นวารสารทางวิชาการที่สถาบันพระปกเกล้าจัดทำขึ้น โดยรวบรวมงานเขียนทางวิชาการและงานศึกษาวิจัย ที่ได้จากการศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ สังเคราะห์ และติดตามประเมินผล ในมิติทางการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมิติการบริหารราชการที่เกี่ยวข้องทั้งในบริบทประเทศไทยหรือในเชิงเปรียบเทียบกับประเทศไทย เพื่อเป็นแหล่งรวบรวมผลงานทางวิชาการที่สำคัญในประเด็นที่เกี่ยวข้อง นำไปสู่การต่อยอดพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพในเชิงวิชาการแก่นักศึกษาและประชาชนผู้ให้ความสนใจต่อไป

ขอบเขตเนื้อหาของบทความในวารสารฯ ได้แก่ประเด็นต่างๆ ดังนี้

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

วารสารสถาบันพระปกเกล้าดำเนินการจัดพิมพ์ปีละ 3 ฉบับ ดังนี้

ฉบับที่ 1 ประจำเดือนมกราคม - เมษายน

ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนพฤษภาคม

ฉบับที่ 2 ประจำเดือนพฤษภาคม - สิงหาคม

ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนกันยายน

ฉบับที่ 3 ประจำเดือนกันยายน - ธันวาคม

ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนมกราคมของปีถัดไป

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

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

ราคาต่อฉบับ: 120 บาท

กองบรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 ฝั่งทิศใต้
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ : 02-141-9570 E-mail : packawat@kpi.ac.th

ผู้จัดการ
รศ.ดร.อิสระ เสรีวัฒนวุฒิ
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

บรรณาธิการ
นายภควัฒน์ อัจฉริยะปัญญา
ผอ.วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า

กองบรรณาธิการ
ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา
ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการปกครองท้องถิ่น
และการคลังสาธารณะ

รศ.ดร.ชมพูนุท โกสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ผศ.ชาญณวุฒิ ไชยรักษา
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

ดร.ถวิลวดี บุรีกุล
ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการมีส่วนร่วมภาคประชาชน

นางสาวอิสรพรรณ ใจมั่น
ผอ.สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า

รศ.ดร.ไพสิน ภูจินาพันธุ์
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

รศ.ดร.ยุทธพร อิศรัมย์
สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

นายศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์
ผอ.สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า

ศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์
อธิการบดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศ.ดร.สกนธ์ วรรณวิวัฒนา
อดีตคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ดร.สตีเฟน ธนานิธิโชติ
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศ.ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดร.สุนิสา เบาเออร์
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

รศ.ดร.อัชกรณ วังศ์ปรีดี
คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ส.า.ร.บ.ญ

เรื่อง	หน้า
ผู้หญิงกับการพัฒนา: วิเคราะห์ผ่านนโยบายการพัฒนาผู้หญิงของรัฐไทย ณรงค์ สารสินธ์ และปิ่นวดี ศรีสุพรรณ	6
การศึกษาเปรียบเทียบปัญหาการหลุดออกนอกระบบโรงเรียนและผลกระทบ ระหว่างเทศมณฑลมอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตี ประเทศไลบีเรีย และสามจังหวัดชายแดนใต้ ประเทศไทย ยัสซีน ดี คาบา และอลิสสา หะสาเมาะ	40
กฎหมายนิรโทษกรรมประชาชนแก่ผู้ชุมนุมประท้วงด้วยเหตุความขัดแย้งทางการเมือง : บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการเพาะสร้างความปรองดองในสังคม ชตรัฐ สุนธิเนตร	83
การเมืองและพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2566 : กรณีศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด ศุทธิกานต์ มีจั่น	112
การเลือกวุฒิสมาชิก พ.ศ.2567 : แนวคิดและวิธีปฏิบัติที่ยังไม่ลงตัว นิยม รัฐอมฤต	144
วิเคราะห์ระบบรัฐบาลไทย: การอุปถัมภ์ของนายทุนในยุคโลกาภิวัตน์ จักรวาล เหมือนแจ่ม และสัทยา ขาวหมื่นไวย	169
ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มา ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 พนารัตน์ มาศณมาดล	190

ทางคณะผู้จัดทำยินดีที่จะเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลที่มีประโยชน์หรือน่าสนใจต่อ
สาธารณชนและ ขอสงวนสิทธิ์ในการสรุปย่อ ตัดทอนหรือเพิ่มเติมตามความเหมาะสม

ความเห็นและทัศนะในแต่ละเรื่องเป็นของผู้เขียน ซึ่งทางคณะผู้จัดทำและสถาบันพระปกเกล้าไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป

พิมพ์ที่

บริษัท เอ.พี.กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด

1/8 หมู่ 4 ตำบลบางขุน อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี 11130 โทรศัพท์ 0 2497 6840-3



บรรณาธิการแถลง

กลางปี 2568 มีประเด็นสำคัญทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศให้ติดตามอย่างเข้มข้นมากมาย ไม่ว่าจะเป็นผลจากภาษีทรัมป์ ที่สหรัฐฯ เรียกเก็บภาษีขาเข้าจากไทยในอัตรา 19% เท่ากับกัมพูชา จากเดิมที่ทั้ง 2 ประเทศจะต้องถูกเรียกเก็บในอัตรา 36% อัตราภาษีใหม่นี้เกิดขึ้นท่ามกลางแรงกดดันจากสหรัฐฯ ใน 2 ประเด็น ทั้งการที่รัฐบาลไทยต้องเปิดเจรจาการค้าและเสนอเงื่อนไขที่สหรัฐฯ พึงพอใจ และการต้องเปิดเจรจาเพื่อยุติการสู้รบที่ชายแดนไทย-กัมพูชา ก่อนบรรลุข้อตกลงหยุดยิงเมื่อ 28 กรกฎาคมที่ผ่านมา นอกจากนี้ยังมีผลพวงจากคลิปเสียงนายกฤษณ์ อึ้งอังกูญกับอังกะเคิลฮุนเซ็น จนศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่และจะมีผลการตัดสินในช่วงสิ้นเดือนสิงหาคมนี้ ที่ร้อนแรงสุดๆ คือประเด็นทางสังคมโดยเฉพาะในแวดวงพระสงฆ์ทั้งกรณีสีกาออล์ฟ ซึ่งทำเอาพระผู้ใหญ่หลายรูปต้องลาสิกขา และล่าสุดกับเรื่องราวของวัดพระบาทน้ำพุเกี่ยวกับเงินบริจาค ... ทุกเรื่องล้วนชวนให้ติดตาม บทสรุปว่าจะเป็นอย่างไรในอนาคต

สำหรับวารสารสถาบันพระปกเกล้าฉบับนี้ ขอนำเสนอบทความในมิติต่างๆ หลากเรื่อง หลากมุม ทั้งประเด็นนโยบายระดับชาติ กฎหมาย การศึกษา การเมืองที่เกี่ยวกับ สส. สว. กลุ่มทุนต่างๆ และภาคประชาชนที่สืบเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง ซึ่งแต่ละเรื่อง ล้วนแต่มีบทสรุปในตัวเอง ไม่ต้องรอลุ้นเหมือนบรรยากาศทางการเมืองไทยในขณะนี้ ... ขอเริ่มบทความชิ้นแรกด้วยบทความวิจัยที่น่าเสนอถึงบทบาทและความสำคัญของผู้หญิงในกระบวนการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจของไทย รวมถึงการเปลี่ยนแปลงผ่านนโยบายและกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้หญิง ในบทความที่ชื่อว่า “**ผู้หญิงกับการพัฒนา: วิเคราะห์ผ่านนโยบายการพัฒนาผู้หญิงของประเทศไทย**” โดย นายณรงค์ สารสินธ์ นักศึกษาหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต และ ผศ.ดร.ปิ่นวดี ศรีสุพรรณ จากคณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ซึ่งพบว่าแม้จะมีการให้สิทธิและความเสมอภาคผ่านเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบาย แต่ผู้หญิงในสังคมไทยหลายคนยังต้องเผชิญกับการถูกเอารัดเอาเปรียบ ทั้งในเชิงปัจเจกและโครงสร้างที่ไม่เอื้อหรือเปิดโอกาสให้ได้แสดงศักยภาพความสามารถอย่างเต็มที่ ทางออกของประเด็นนี้จะเป็นอย่างไร ? ขอเชิญท่านผู้อ่านติดตามได้จากบทความชิ้นนี้... จากกลุ่มผู้หญิงในบทความชิ้นแรก บทความชิ้นต่อมาขอไปที่กลุ่มนักเรียนกันบ้างกับบทความวิจัยเรื่อง “**การศึกษาเปรียบเทียบปัญหาการหลุดออก**

นอกระบบโรงเรียนและผลกระทบระหว่างเทศมณฑลมอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตี ประเทศไลบีเรีย และสามจังหวัดชายแดนใต้ ประเทศไทย” โดย นายฮัสซัน ดี คาบา นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา และผศ.ดร.อลิสซา หะสาเมาะ จากคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ที่ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบปัญหาการหลุดออกจากระบบการศึกษาของนักเรียน ม.ต้น และผลกระทบที่ตามมา ระหว่างเทศมณฑลมอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตี ประเทศไลบีเรีย และสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย ซึ่งพบว่าสาเหตุมาจากบริบทของเหตุการณ์ความไม่สงบของแต่ละพื้นที่ และส่งผลทำให้เกิดปัญหาความยากจนข้ามรุ่นเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ผู้ศึกษาวิจัย ได้เสนอแนะทางออกที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไว้ได้อย่างน่าสนใจ

สืบบทความถัดไปจะเป็นกลุ่มบทความทางด้านการเมืองในสังคมไทย และในแต่ละบทความจะโฟกัสไปที่กลุ่มการเมืองที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขอเริ่มต้นที่กลุ่มภาคประชาชนในฐานะที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายที่กำลังอยู่ในการศึกษาของรัฐสภา กับบทความวิจัยเรื่อง **“กฎหมายนิรโทษกรรมประชาชนแก่ผู้ชุมนุมประท้วงด้วยเหตุความขัดแย้งทางการเมือง: บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการเพาะสร้างความปรองดองในสังคม”** โดย อ.ธรรฐ์ สนธิเนตร จากคณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ที่มองว่าจากความขัดแย้งทางการเมืองที่ผ่านมาและการกระทำผิดกฎหมายจำนวนมากโดยผู้ชุมนุมประท้วง ส่งผลให้มีพรรคการเมืองรวมถึงภาคประชาสังคม พยายามผลักดันร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีความคาดหวังว่าบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมจะสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่ผ่านมาในอดีตและในอนาคต ซึ่งผลการศึกษาพบว่ามีหลายสิ่งที่ไม่เป็นไปตามหลักการและผิดไปจากความตั้งใจแต่แรกของการออกกฎหมายฉบับนี้ ดังนั้นทางออกควรเป็นเช่นไร ? สามารถหาคำตอบได้ในบทความนี้ ... บทความชิ้นถัดมาโฟกัสไปที่กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในบทความวิจัยเรื่อง **“การเมืองและพฤติกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2566: กรณีศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด”** โดย รศ.ดร.ศุทธิกานต์ มีจั่น จาก วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ที่ได้ศึกษาความเคลื่อนไหวและพฤติกรรมทางการเมืองที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2566 รวมทั้งบทบาทของภาคการเมืองภาคประชาชน คณะกรรมการการเลือกตั้ง และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบทบาทของภาคส่วนอื่นๆ ที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรเฝ้าระวังในการจัดการการเลือกตั้งของภาครัฐในจังหวัดร้อยเอ็ด ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่าการเปลี่ยนแปลงจากการเลือกตั้งครั้งก่อนหน้าที่ผ่านมาในหลากหลายประเด็น ซึ่งท่านที่สนใจประเด็นการเลือกตั้งต้องไม่พลาดที่จะอ่านงานชิ้นนี้...

จากเรื่องการเลือกตั้ง สส. มาต่อกันที่ สว. บ้าง ในบทความวิชาการ “การเลือกวุฒิสมาชิก พ.ศ.2567: แนวคิดและวิธีปฏิบัติที่ยังไม่ลงตัว” โดย รศ.ดร.นิยม รัฐอมฤต ภาควิชาการปกครอง ภาควิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสภา ที่ได้นำเสนอแนวคิดและวิธีการเลือก สว. ตั้งแต่อดีตจนถึงที่ได้ดำเนินการล่าสุด นอกจากนี้ยังได้นำเสนอถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเลือก สว. ในรูปแบบปัจจุบัน และผู้เขียนยังได้ให้ข้อเสนอแนะที่จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานในอนาคตไว้อย่างน่าสนใจ ท่านที่สนใจประเด็นอื่นๆ เกี่ยวกับ สว. ต้องมาอ่านงานชิ้นนี้... บทความชิ้นที่หกยังอยู่ในประเด็นการเมือง โดยเจาะลึกไปที่กลุ่มทุนทางการเมือง ผ่านการศึกษาทั้งในเชิงโครงสร้างอำนาจ กลไกนโยบาย และผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประชาธิปไตย นำไปสู่การเสนอแนวทางในการปฏิรูประบบการเมืองไทยให้มีความโปร่งใสเป็นธรรม และสามารถสร้างสมดุลระหว่างรัฐ กลุ่มทุน และประชาชนได้อย่างยั่งยืน กับบทความวิชาการเรื่อง “วิเคราะห์ระบบรัฐบาลไทย: การอุปถัมภ์ของนายทุนในยุคโลกาภิวัตน์” โดย นายจักรวาล เหมือนแจ่ม และ นายสัทยา ขาวหมื่นไวย์ นิสิตปริญญาตรีบัณฑิต สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ทั้งนี้มีข้อมูลหลายประเด็นมีความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่งซึ่งคอยการเมืองพลาดไม่ได้

บทความสุดท้ายของวารสารฉบับนี้ เป็นบทความวิชาการเกี่ยวกับบทบัญญัติทางกฎหมายในประเด็น “ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน และการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562” โดย รศ.ดร.พนารัตน์ มาศมงคล จาก คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ที่ได้นำเสนอถึงหลักการของการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงวิเคราะห์สภาพปัญหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ให้มีความเหมาะสมกับหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือหลักการตรวจสอบการกระทำทางปกครอง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองให้มากยิ่งขึ้น รายละเอียดเป็นอย่างไร ? ติดตามได้จากบทความชิ้นนี้

กองบรรณาธิการ หวังว่าผู้อ่านทุกท่าน จะได้รับสาระทางวิชาการอย่างเต็มเปี่ยมจากทั้ง 7 บทความหลากหลายชาติในวารสารฉบับนี้

ด้วยความปรารถนาดี
ภควัต อัจฉริยปัญญา
บรรณาธิการ

ผู้หญิงกับการพัฒนา: วิเคราะห์ผ่านนโยบายการพัฒนาผู้หญิงของประเทศไทย*

Woman and Development: An Analysis of
Thailand's Women Development Policy

ณรงค์ สารสินธ**

Narong Sarasin***

ปิ่นวดี ศรีสุพรรณ****

Pinwadee Srisupan*****

บทความนี้

Received

9 ธันวาคม 2567

Revised

17 มกราคม 2568

Accepted

3 มีนาคม 2568

บทคัดย่อ

ผู้หญิงในสังคมไทยมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นอยู่สถานะ แม่ เมีย หรือผู้นำทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ บทบาทเหล่านี้แลกมาด้วยความพยายามและการผลักดันเชิงระบบจากอดีตจนถึงปัจจุบัน บทความนี้นำเสนอบทบาทและความสำคัญของผู้หญิงในกระบวนการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจของไทย การเปลี่ยนแปลงผ่านนโยบายและกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้หญิง เน้นศึกษาถึงแรงขับเคลื่อนการเสริมพลังอำนาจต่อผู้หญิงจากนโยบายการพัฒนาในระดับโลก นโยบายของรัฐหรือการส่งเสริมขององค์กรต่างๆ ส่งผลให้ผู้หญิงมีบทบาทและพื้นที่ทางสังคมมากขึ้น โดยแบ่งเป็น 4 ยุคได้แก่ ยุคที่ 1 หลังการปฏิวัติสยาม (พ.ศ.2475-2517) ยุคที่ 2 หลังปีสตรีนานาชาติ (พ.ศ.2519-2539) ยุคที่ 3

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ หัวข้อ “พื้นที่ชีวิตและปฏิบัติการขับเคลื่อนพลังอำนาจของผู้หญิงอีสานที่ทำงานด้านการพัฒนาสังคม” ได้รับทุนสนับสนุนจากทุนวิจัยมหาบัณฑิตด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ (วช.)

** นักศึกษาหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิตสาขาวิชาสังคมศาสตร์และการพัฒนา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

*** Master's degree student, Master of Arts Program in Social Science and Development, Ubon Ratchathani University.

**** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี (ดร.)

***** Assistant Professor, Faculty of Liberal Arts, Ubon Ratchathani University. (Ph.D)

การเปลี่ยนแปลงบทบาทสตรีหลังรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2540 (พ.ศ.2540-2557) และยุคที่ 4 ยุคการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) (พ.ศ.2558-ปัจจุบัน) การเปลี่ยนแปลงแต่ละยุคส่งผลให้ผู้หญิงมีบทบาทที่ก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ ทั้งทางการเมือง การเศรษฐกิจ และสังคม โดยวิเคราะห์ผ่านแนวคิดผู้หญิงกับการพัฒนา บทความนี้วิเคราะห์ว่า แม้จะมีการให้สิทธิและความเสมอภาคผ่านเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบาย แต่ผู้หญิงในสังคมไทยหลายคนยังต้องเผชิญกับการถูกเอารัดเอาเปรียบ ทั้งในเชิงปัจเจก และโครงสร้างที่ไม่เอื้อหรือเปิดโอกาสให้ได้แสดงศักยภาพความสามารถอย่างเต็มที่ การเสริมพลังผู้หญิงทั้งในเชิงสังคม และการเมืองจึงเป็นเรื่องที่ต้องทำอย่างต่อเนื่อง

คำสำคัญ: สตรี--ภาวะสังคม, สตรี--สถานภาพทางกฎหมาย, การเสริมพลังผู้หญิง

Abstract

Women in Thai society play a significant role in national development across all dimensions, whether as mothers, wives, or leaders in politics, society, and the economy. These roles have been attained through persistent efforts and systemic advocacy from the past to the present. This article explores the roles and significance of women in Thailand's social and economic development, highlighting changes brought about by policies and laws that support women's advancement. It focuses on the driving forces behind women's empowerment, including global development frameworks, state policies, and initiatives from various organizations- all of which have contributed to enhancing women's roles and visibility in society.

The discussion is presented through four historical periods: the Post-Siam Revolution Era (1932–1974), the Post-International Women's Year Era (1976–1996), the Post-1997 Constitution Era (1997–2014), and the Sustainable Development Era (SDGs) (2015–present). Each period marks progressive changes in women's roles in political, economic, and social development. This study analyzes these transformations through the lens of women and development theories.

Despite policy reforms promoting rights and equality, many women in Thai society continue to face individual and structural barriers that limit their full potential. Therefore, sustained efforts are essential to further empower women in both social and political spheres.

Keywords: Woman--Social Conditions, Women--Legal Status, Laws, Woman Empowerment

1. บทนำ

ผู้หญิงมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศไทยในทุกมิติ ไม่ว่าจะอยู่สถานะ แม่ เมีย หรือผู้นำทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ บทบาทเหล่านี้เกิดจากความพยายามและการผลักดันเชิงระบบจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งปัจจุบันถือได้ว่าผู้หญิงมีบทบาททางสังคมที่เด่นชัดมากกว่าในอดีต ไม่ว่าจะเป็นด้านความเท่าเทียมทางเพศ สิทธิและบทบาทหน้าที่ทางสังคม ในระยะ 20 ปี ที่ผ่านมางานศึกษาหลายชิ้นชี้ว่าผู้หญิงในสังคมมีบทบาทสูงในพื้นที่การพัฒนาสังคม และมีบทบาทในการกำหนดชะตาชีวิต และวิถีการผลิตของครัวเรือนท่ามกลางโครงสร้างทางสังคมและความเชื่อในสังคมภายใต้สังคมชายเป็นใหญ่ ที่ไม่มีความเท่าเทียมและมักจะผูกผู้หญิงไว้กับพื้นที่ของครัวเรือน เช่น งานของอณิ รพีพัฒน์และนิธิ เอียวศรีวงศ์ (2533 อ้างถึงใน สุริยา สมุทคุปต์ และ พัฒนา กิตติอาษา, 2543) ชี้ว่าเมื่อผู้ชายและผู้หญิงได้เคลื่อนย้ายออกจากบริบทของชุมชนไทยดั้งเดิม เช่น การเข้ามาทำงานในเมืองเป็นกรรมกร แต่ระบบความเชื่อแบบเดิมที่กำหนดบทบาทของผู้หญิงกลับยังคงสืบทอดต่อไปอยู่ โดยมีผ้าชิ้นและกางเกงเป็นสัญลักษณ์ที่ดำรงอยู่ในมิติสังคมวัฒนธรรมของการกดขี่เชิงสัญลักษณ์ อย่างไรก็ตามในงานวิจัยต่อๆ มาพบว่า พลังอำนาจในการต่อรองในพื้นที่ทางสังคมก็มีมากขึ้น โดยเฉพาะการที่ผู้หญิงมีอำนาจในการควบคุมเศรษฐกิจและการเงินของตนเอง หรือในครัวเรือนผ่านการออกไปทำงานนอกบ้าน ในทางตรงกันข้ามผู้หญิงก็อาจจะต้องรับภาระทั้งการทำงานหนักในพื้นที่ในบ้านและนอกบ้านด้วย ซึ่ง สมศักดิ์ ศรีสันติสุข (2548) ได้วิเคราะห์งานวิจัยเกี่ยวกับพลังความคิดและภูมิปัญญาในภาคอีสาน พบว่า งานวิจัยหลายชิ้นได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาวิจัยบทบาทสตรีมากขึ้น ทั้งในด้านเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนบทบาทผู้หญิงในสังคมอีสาน บทบาทผู้หญิงกับการพัฒนา ผู้หญิงกับขบวนการต่อสู้ ต่อสู้ ต่อรองกับความขัดแย้งที่เกิดจากการพัฒนา หรือการศึกษาประเด็นของเพศสภาพ (gender) ระหว่างชายหญิง เป็นต้น รวมทั้งมีการใช้แนวคิดสกุลหลังทันสมัย (postmodern) เช่น แนวคิดอัตลักษณ์ แนวคิดคนชายขอบ แนวคิดวาทกรรม หรือแนวคิดคนพลัดถิ่น เป็นต้น มาใช้ในการวิเคราะห์ที่ลุ่มลึกมากขึ้น

ทั้งนี้ การพัฒนาที่มีความหลากหลายสร้างพื้นที่ใหม่ให้กับผู้หญิง ทั้งด้านที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนา และการเสริมสร้างพลังจากการพัฒนา งานของทุติยาภรณ์ ภูมิดอนมิ่ง (2564) กล่าวถึงบทบาทผู้หญิงในการจัดการเศรษฐกิจระดับครัวเรือนที่ชี้ว่าสังคมวัฒนธรรมกำหนดการเป็นแม่ศรีเรือนและการทำอาหารจะได้รับการถ่ายทอดทักษะจากเจ้าโคตร (ญาติผู้ใหญ่สูงสุดของตระกูล) ที่เป็นระบบการนับถือผู้อาวุโสในอีสาน เจ้าโคตรจะถือเป็นผู้ที่ชำนาญงานบ้านงานครัว และงานที่ผู้หญิงจะต้องรับผิดชอบมากที่สุด ผ่านการถ่ายทอดจากวิธีการพาเห็ดพาเบ็ง (การทำให้ดูเป็นตัวอย่าง) ผู้หญิงก็เป็นทั้งผู้สืบทอดและการเป็นผู้ถ่ายทอดในเวลาเดียวกัน อย่างไรก็ตามผู้หญิงแห่งลุ่มน้ำสงครามนั้นมิได้วนในฐานะที่เป็น

สถาบันพระปกเกล้า

ผู้ดูแลระบบเศรษฐกิจในครัวเรือนที่มีส่วนร่วมกับผู้ชาย การเป็นแม่ค้าขายปลาของผู้หญิงที่มีสามี หรือพ่อเป็นผู้หาปลา ผู้หญิงจะมีการถนอมอาหาร (ปลาแดด) เก็บไว้ในช่วงที่ปลาเยอะและขายไม่หมด จนนำมาสู่การทำ “ล้างปลาแดด” ซึ่งเป็นนวัตกรรมของชุมชนการถนอมอาหารที่เกิดขึ้นภายใต้ระบบทุนนิยม แสดงให้เห็นการมีบทบาทของผู้หญิงที่มีต่อระบบเศรษฐกิจของครัวเรือน การเป็นผู้จัดการด้วยการใช้ทักษะความรู้ที่ได้รับการถ่ายทอด เป็นการทำงานร่วมกันกับผู้ชายที่แบ่งหน้าที่บทบาทกันอย่างชัดเจน นอกจากนี้ ยังมีผู้หญิงอีสานที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาของรัฐในหลายรูปแบบ งานของ พงษ์เทพ บุญกล้า วรรณภา วงษ์พินิจ และกนกวรรณ มะโนรมย์ (2564) ชี้ว่า โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐเช่น “เขื่อนราษีไศล” ได้สร้างผลกระทบต่อนักประมงและระบบภูมิเวศป่าทุ่ง ป่าทามในลุ่มแม่น้ำมูลอย่างเป็นพลวัต ผู้หญิงมีบทบาทมากขึ้นในบริบทของการพัฒนา จากเดิมมีบทบาทหลักในการเป็นแม่ เมีย และลูกสาว แต่กลับมีบทบาทหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นในด้านการเป็นนักเคลื่อนไหวทางสังคมและการทำกิจกรรมอื่นๆ จากการได้รับผลกระทบของการพัฒนา และยังคงต้องรับภาระในการออกไปทำงานนอกบ้านเพื่อความอยู่รอดของครอบครัวอีกด้วย เช่นเดียวกับงานของ กิตติมา ขุนทอง (2567) ที่เผยให้เห็นว่าผู้หญิงที่อยู่ในของกลุ่มอนุรักษ์ป่าเขาเหล่าใหญ่-ผาจันได ผ่านกระบวนการต่อสู้กับทุนอุตสาหกรรมเหมืองแร่หินต้องทุกข์ระทมและเสียสละ สูญเสียทั้งทุนทางทรัพยากร โอกาสในการหารายได้ และเวลาในการดูแลครอบครัว ทำให้โอกาสในการก้าวข้ามความยากจนเป็นไปได้ยาก เหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าภายใต้เงื่อนไขของความเป็นเพศหญิงเป็นกลุ่มที่มีโอกาสได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนามากกว่า ในการอธิบายความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างชายและหญิงที่มีความยืดหยุ่นไม่แน่ชัดตายตัวของผู้หญิงอีสาน กนกวรรณ มะโนรมย์ (2564) ได้กำหนดคำว่า อีสานเฟมินิสต์ โดยชี้ว่าผู้หญิงจะมีบทบาทในพื้นที่สาธารณะ เช่น ตลาด มีอำนาจในการตัดสินใจในการค้าขายเพื่อสร้างรายได้ในมิติทางเศรษฐกิจครัวเรือนได้ด้วยตนเอง บทบาทการเป็นนักเคลื่อนไหวทางสังคมของผู้หญิงที่ออกมาเรียกร้องต่อองค์กรกับรัฐ เนื่องจากการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของผู้หญิงได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ โดยแบ่งบทบาทของผู้หญิงในแต่ละพื้นที่ออกเป็น 3 อย่างในเวลาเดียวกัน คือ งานในพื้นที่ครัวเรือน งานในพื้นที่สาธารณะ และบทบาทในการจัดการทรัพยากร ซึ่งในขณะที่ต้องทำงานอื่นผู้หญิงยังเผชิญกับปัญหาสังคมด้านต่างๆ อีกด้วย

การศึกษาบทบาทของผู้หญิงในพื้นที่การพัฒนาดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนของผลลัพธ์จากกระบวนการพัฒนา โดยพบว่าผู้หญิงได้รับทั้งผลประโยชน์และผลกระทบในเชิงลบ กล่าวคือ แม้ผู้หญิงจะมีบทบาทเพิ่มขึ้นในพื้นที่การพัฒนา มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจมากขึ้น แต่ยังคงต้องแบกรับภาระหน้าที่ในครัวเรือนอย่างเข้มข้นในหลายด้าน สะท้อนให้เห็นว่านโยบายการพัฒนาที่ผ่านมายังไม่สามารถแก้ไขความไม่เป็นธรรมเชิงโครงสร้างได้อย่างแท้จริง ผู้หญิงชนบทอีสานก็ต้องเผชิญกับความท้าทายใหม่ๆ

เช่น ผลกระทบจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐที่มีกละเลยมิติเพศภาวะ นอกจากนี้ การที่ผู้หญิงหลายคนได้ก้าวขึ้นมาเป็นผู้หญิงแถวหน้าในงานพัฒนา ยังสะท้อนให้เห็นถึงการต่อสู้กับระบบโครงสร้างทางสังคมที่เผยให้เห็นตัวตนและพื้นที่ทางสังคมของผู้หญิง ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกเห็นได้จากการที่ผู้หญิงได้ก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ รวมถึงการปรับเปลี่ยนกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้หญิงมากขึ้น Kabeer (1994) เห็นว่าทฤษฎีการพัฒนาและนโยบายในอดีตได้รับอิทธิพลจากโครงสร้างสังคมที่มีลำดับชั้นทางเพศ (gender hierarchies) ความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่มาจากมุมมองของผู้ชายและทำให้บทบาทของผู้หญิงในภาคเศรษฐกิจและสังคมถูกมองข้าม ทำให้เกิดการมองเห็นผู้หญิงในฐานะ “ผู้รับ” มากกว่าผู้กระทำ นโยบายพัฒนามักมองว่าผู้หญิงเป็นกลุ่มเปราะบางที่ต้องการความช่วยเหลือ มากกว่าการเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการพัฒนา และโครงการพัฒนาหลายโครงการจำกัดบทบาทของผู้หญิงไว้ในกรอบของ “ภาระหน้าที่ในครัวเรือน” มากกว่าการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการเมือง Kabeer เสนอให้มีการพัฒนาที่คำนึงถึงบทบาทของเพศสภาพอย่างแท้จริง สร้างโอกาสทางสังคมและเศรษฐกิจที่เปิดโอกาสให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การพัฒนาไม่ควรเป็นแค่การให้ทรัพยากรแก่ผู้หญิง แต่ต้องเป็นกระบวนการที่ช่วยให้พวกเธอสามารถควบคุมทรัพยากร และมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับชีวิตของตนเอง ต้องเป็นกระบวนการที่เสริมพลังให้กับผู้หญิงแทนที่จะลดทอนพวกเธอให้อยู่ในฐานะผู้รับความช่วยเหลือ

การที่ผู้หญิงจะมีพื้นที่ในระบบโครงสร้างทางสังคมที่ไม่เป็นธรรม นโยบายคือเครื่องมือสำคัญหนึ่งในการต่อสู้ เพื่อให้เกิดการปรับระบบความสัมพันธ์ที่ช่วยทำให้เกิดการพัฒนาที่คำนึงถึงผู้หญิงมากขึ้น นโยบายการพัฒนาผู้หญิงในประเทศไทยมีจุดเริ่มต้นจากแผนพัฒนาผู้หญิงในระดับนานาชาติและการเข้าร่วมในอนุสัญญาต่างๆ ซึ่งนำไปสู่การปรับเปลี่ยนกฎหมายและระเบียบที่เอื้อต่อการพัฒนาผู้หญิง จนทำให้ประเด็นการพัฒนาผู้หญิงได้รับการยกระดับเป็นวาระการพัฒนาในระดับชาติ ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่าการกำหนดแนวทางการพัฒนาผู้หญิงในประเทศไทยนั้นไม่ได้มีรากฐานมาจากการวิเคราะห์บริบทและความต้องการที่แท้จริงภายในประเทศ หากแต่เป็นผลมาจากการดำเนินการตามพันธกรณีและเป้าหมายที่กำหนดโดยอนุสัญญาและความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่น เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน จึงนำมาสู่คำถามสำคัญว่า การกำหนดนโยบายการพัฒนาในลักษณะนี้จะสามารถสร้างความเป็นธรรมระหว่างเพศในสังคมไทยได้อย่างแท้จริงหรือไม่ และจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการและแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมทางเพศที่มีลักษณะเฉพาะตามบริบทของสังคมไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

บทความนี้นำเสนอมิติการพัฒนาผู้หญิง โดยการศึกษาเอกสาร ประวัติศาสตร์นโยบายการพัฒนาผู้หญิงของประเทศไทยตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 จนถึงปัจจุบัน ตลอดจนเชื่อมโยง

กับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ผลของนโยบายการพัฒนาที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายและการพัฒนาผู้หญิง ใช้แนวคิด “เพศกับการพัฒนา” (Gender and Development: GAD) เป็นกรอบวิเคราะห์หลัก ซึ่งเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางสังคมที่เป็นสาเหตุของความไม่เท่าเทียมระหว่างเพศ นอกจากนี้ ยังนำแนวคิดเรื่อง “การเสริมพลังผู้หญิง” (Women Empowerment) มาใช้ในการพิจารณาสิ่งที่ช่วยเพิ่มบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจของผู้หญิงในสังคมไทย รวมถึงวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายต่อสถานะของผู้หญิงในสังคมไทยนำเสนอผ่านงานวิจัยด้านผู้หญิงและการเสริมพลังผู้หญิงเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมทางเพศอย่างยั่งยืน

2. แนวคิดผู้หญิงกับการพัฒนา

ในส่วนนี้ นำเสนอแนวคิดเพศกับการพัฒนาและแนวคิดการเสริมพลังซึ่งเป็นแนวคิดที่มักถูกนำมาใช้ในการพัฒนาผู้หญิงในนโยบายของรัฐและหน่วยงานด้านการพัฒนาต่างๆ

แนวคิดเพศกับการพัฒนา (Gender and Development)

แนวคิดเพศกับการพัฒนา (Gender and Development: GAD) เป็นแนวคิดที่เน้นบทบาทของความสัมพันธ์ทางเพศในการพัฒนาและยังรวมไปถึงการหาวิธีในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางสังคมที่เป็นต้นเหตุความไม่เท่าเทียมระหว่างชายหญิง การปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชายหญิงในสังคมให้ดีขึ้น จากการโต้แย้งของที่ว่าโครงสร้างทางสังคมกำหนดบทบาทผู้หญิงไว้ในบ้านดูแลทุกอย่างภายในบ้าน ส่วนผู้ชายจะมีบทบาททางสังคมในพื้นที่นอกบ้านมากกว่า การกำหนดบทบาทเช่นนี้เป็นการกำหนดโดยบทบาททางเพศในทางชีววิทยาจนนำมาสู่อำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างชายหญิง เมื่อผู้หญิงถูกโครงสร้างทางสังคมกำหนดบทบาทไว้ในพื้นที่บ้าน ผู้หญิงจะโดนกีดกันเข้าไม่ถึงการพัฒนาในด้านต่างๆ GAD ได้ต่อยอดและปรับเปลี่ยนมาจาก แนวคิดผู้หญิงกับพัฒนา (Women and development-WAD) และแนวคิดผู้หญิงในการพัฒนา (Women in development-WID) ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้หญิงในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเน้นย้ำความจำเป็นในการสร้างความเท่าเทียมทางเพศ และการสนับสนุนให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในทุกมิติของการพัฒนา แนวทางนี้เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1970 ที่ตอบสนองต่อข้อกังวลที่ว่าความพยายามในการพัฒนาแบบดั้งเดิมไม่สามารถตอบสนองความต้องการและการมีส่วนร่วมของสตรีได้อย่างเพียงพอ แนวทาง WID ยอมรับว่าผู้หญิงมักจะเผชิญกับความท้าทายและการเลือกปฏิบัติที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อความสามารถในการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการพัฒนาและได้รับประโยชน์จากการพัฒนาดังกล่าว

ความท้าทายเหล่านี้ ได้แก่ การขาดการเข้าถึงการศึกษา โอกาสทางเศรษฐกิจ และอำนาจในการตัดสินใจ ตลอดจนระดับความยากจนและความเปราะบางที่สูงขึ้น แนวทางดังกล่าวเรียกร้องให้นับรวม (inclusion) ผู้หญิงไว้ในกระบวนการวางแผนพัฒนาและการตัดสินใจ เช่นเดียวกับการออกแบบนโยบายและโครงการที่ตอบสนองความต้องการและสิทธิเฉพาะของผู้หญิง นอกจากนี้ ยังเน้นย้ำถึงความสำคัญของการสร้างขีดความสามารถของสตรีและส่งเสริมให้พวกเธอมีส่วนร่วมในการพัฒนา Moser (1989) วิพากษ์แนวทาง WID ว่ามีข้อจำกัดสำคัญหลายประการ โดยเฉพาะในแง่ของแนวคิดและวิธีการดำเนินนโยบาย เนื่องจากไม่มีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน ทำให้มีการนำ WID ไปใช้ในลักษณะที่แตกต่างกันมาก และบางครั้งก็เพียงแค่อ้างอิงในการรวมผู้หญิงเข้าไปในโครงการพัฒนาโดยไม่ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างเชิงอำนาจที่เอื้อให้เกิดความไม่เท่าเทียมทางเพศ การที่ผนวกผู้หญิงเข้าไปในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจโดยมองว่าผู้หญิงเป็นทรัพยากรที่ยังไม่ได้ถูกใช้อย่างเต็มที่ แต่กลับไม่ได้ตั้งคำถามถึงโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจที่ทำให้ผู้หญิงถูกกีดกันและอยู่ในภาวะเสียเปรียบตั้งแต่ต้น แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่จำเป็นเพื่อให้เกิดความเสมอภาคอย่างแท้จริง

นับตั้งแต่ทศวรรษ 1990 การมีส่วนร่วมของสตรีและพลวัตทางเพศได้พัฒนามาเป็นประเด็นสำคัญในวาทกรรมและนโยบายการพัฒนาระหว่างประเทศ ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงในทฤษฎีและนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจแล้ว WID ได้รับการพัฒนาออกไปเป็นสาขาที่แตกต่างกันหรือทับซ้อนกันที่เรียกว่าผู้หญิงกับการพัฒนา (Woman and Development-WAD) เพศและการพัฒนา (Gender and Development- GAD) ที่เป็นแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพและแนวทางการเสริมอำนาจ เป็นต้น ประเด็นพื้นฐานหลายประการสามารถระบุได้จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้หญิงและเพศภาวะในการพัฒนา ได้แก่ การแบ่งงานตามเพศ การพัฒนาเศรษฐกิจมีผลกระทบที่ต่างกันต่อชายและหญิง แม้ว่าผลกระทบต่อผู้หญิงมีแนวโน้มที่จะถูกกำหนดเงื่อนไขตามชนชั้นและชาติพันธุ์ การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและสถาบันต่างๆ ต่างมีธรรมชาติที่มีมิติเกี่ยวกับเรื่องเพศ และวิธีการที่เศรษฐศาสตร์มหภาคและความสัมพันธ์ทางสังคมของเพศต่างมีอิทธิพลซึ่งกันและกัน (Moghadam, 2018) ในขณะที่ WID มักมองผู้หญิงเป็นกลุ่มแยกออกจากบริบททางสังคมที่ซับซ้อน แต่แนวทาง Gender and Development (GAD) ที่พัฒนาต่อมามุ่งเน้นการวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจระหว่างเพศชายและเพศหญิง และพิจารณาถึงปัจจัยทางสังคม ประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรมที่กำหนดบทบาททางเพศของแต่ละกลุ่ม ในประเด็นเกี่ยวกับความยากจน GAD มุ่งอธิบายการพัฒนาที่ส่งผลต่อความยากจนที่เกิดจากประเด็นด้านเพศ โดยให้ความสนใจเรื่องสุขภาพและคุณภาพชีวิต เช่น ความรุนแรง การยอมรับ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การสืบพันธุ์และสิทธิทางเพศ เสรีภาพในการเคลื่อนไหว สิทธิการครอบครองบุตร และการเสริมพลังในภาพรวม ซึ่งต่างให้

ความสำคัญกับการลดทอนอำนาจที่ครอบงำหรืออธิบายปฏิบัติการของอำนาจในเชิงโครงสร้าง (Johnsson - Latham, 2010) การมองมิติของผู้หญิงในการพัฒนาในปัจจุบันจึงไม่ได้เป็นแค่การเรียกให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมแต่มีการขยายมุมมองมิติเรื่องเพศที่หลากหลายเข้าไปด้วย

การผลักดันให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมในสังคมเศรษฐกิจผ่านแนวคิดดังกล่าวถูกกระจายไปทั่วโลก อย่างไรก็ตามก็เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ช้าในสังคมที่มีวัฒนธรรมแบบปิตาธิปไตยอย่างเข้มข้น Kabeer (1994) ได้ศึกษานโยบายจากกรณีศึกษาจากหลายประเทศในภูมิภาคโลกใต้ (Global South) โดยเฉพาะในเอเชียใต้และแอฟริกาซึ่งเผชิญกับโครงสร้างชายเป็นใหญ่ โดยเห็นว่ากระแสหลักของการพัฒนามักมองข้ามหรือบิดเบือนบทบาทและประสบการณ์ของผู้หญิง ส่งผลให้แม้บางนโยบายจะดูเหมือนส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศ แต่กลับตอกย้ำโครงสร้างอำนาจชายเป็นใหญ่แทน ตัวอย่างเช่น แนวคิดเรื่องสวัสดิการ (Welfare) ที่เห็นว่าแม่นโยบายภายใต้แนวคิดนี้ดูเหมือนจะช่วยเหลือผู้หญิงผ่านการให้บริการทางสุขภาพ การศึกษา และสวัสดิการสังคม แต่กลับเน้นให้ผู้หญิงอยู่ในบทบาทของแม่และผู้ดูแลครอบครัวมากกว่าการเป็นแรงงานที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจ นโยบายลักษณะนี้จึงเสริมสร้างความคาดหวังว่าผู้หญิงต้องทำหน้าที่ในบ้าน ขณะที่อำนาจทางเศรษฐกิจและการตัดสินใจยังคงอยู่ในมือของผู้ชาย ผู้หญิงมักถูกผลักเข้าสู่ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ หรืออุตสาหกรรมที่มีค่าจ้างต่ำ โดยไม่ได้เปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจในที่ทำงานหรือในครอบครัว ทำให้ในท้ายที่สุดพวกเธอยังคงถูกกดขี่และเอารัดเอาเปรียบ Kabeer ยังวิพากษ์กรอบ Gender and Development (GAD) ที่มีพยายามเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างเพศ แต่การนำไปใช้จริงยังคงติดอยู่ในกรอบความคิดแบบปิตาธิปไตย (patriarchy) ไม่ได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพวกเธอในการตัดสินใจทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างแท้จริง ผู้ชายยังคงครอบครองอำนาจในระดับโครงสร้างและสถาบัน ดังนั้น แม้ว่าผู้หญิงจะได้รับโอกาสใหม่ๆ แต่พวกเธอก็ยังต้องต่อสู้กับกรอบคิดเดิมที่กดทับอยู่ เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างต้องไปไกลกว่าการให้โอกาสทางเศรษฐกิจและการศึกษาแก่ผู้หญิง ต้องระมัดระวังกับการตกอยู่กับกับดักของระบบคิดชายเป็นใหญ่ที่แทรกอยู่ในความเคยชินจนกลายเป็นวัฒนธรรมที่ยอมรับได้ แต่ต้องมุ่งเน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างเพศด้วย (Kabeer, 1994)

การศึกษาเรื่องผู้หญิงในปัจจุบันไม่ได้เป็นเพียงแต่การศึกษาต่อสู้เรียกร้องสิทธิสตรี แต่เป็นการเชื่อมร้อยให้เห็นมิติเพศสภาพ และการนับรวมมิติด้านผู้หญิงเข้าสู่การพัฒนาในด้านต่างๆ อย่างเป็นธรรม (Equity) ในแวดวงงานพัฒนา แนวคิดสตรีนิยมประสบความสำเร็จในการบรรจุเข้าสู่วาระการพัฒนาในระดับสากล ทั้งนี้ เริ่มจากการเรียกร้องให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมในการพัฒนาและมองเห็นคุณค่าในผู้หญิงในพื้นที่ของการทำงานที่หลากหลาย โดยปัจจุบันแนวคิดเรื่อง Gender and Development เป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับ

ในวาระการพัฒนาซึ่งถูกพัฒนาจากกรอบมิตินงานศึกษาว่าด้วยมิติผู้หญิงกับการพัฒนา Woman and Development-WAD ขยายสู่แนวทาง Woman in Development-WID และขยายพื้นที่สู่มิติด้านเพศให้กว้างขึ้นมากกว่าการมองแค่มิติเรื่องของผู้หญิงเพียงอย่างเดียวแต่มองทะลุให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างชายหญิงในสังคมต่างๆ แนวคิดเพศกับการพัฒนา มีความสัมพันธ์กับการเสริมพลัง ให้กับผู้หญิงในระดับรากหญ้าอย่างมาก โดยเฉพาะกลุ่ม NGO ที่เห็นว่าการพัฒนาผู้หญิงจะต้องได้รับการพัฒนาจากล่างขึ้นบน ซึ่งเป็นแนวทางที่ผู้จัดทำนโยบายและกลุ่ม NGO เห็นพ้องต้องกันในแนวทางการทำงานแบบเสริมพลังผู้หญิงมากขึ้น (Miller & Razavi, 1995)

แนวทางของ GAD ไม่เพียงแต่เรียกร้องสิทธิความเท่าเทียม แต่เป็นแนวทางที่ให้ผู้หญิงมีที่ทางของตนเองด้วยตนเอง และลุกขึ้นมาเรียกร้องสิทธิต่างๆ ด้วยตนเอง แนวคิดนี้เชื่อว่า มิติเพศสภาพวางอยู่บนความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ความเป็นเพศถูกกำหนดโดยโครงสร้างทางสังคมวัฒนธรรมมากกว่าการกำหนดด้วยสรีระ การเปลี่ยนแปลงบทบาทและความสัมพันธ์ทางเพศเป็นไปได้เสมอ หัวใจสำคัญของ GAD คือความเชื่อที่ว่า การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้หญิงและผู้ชายเป็นพื้นฐานที่จะทำให้เกิดการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของผู้หญิง ซึ่งต้องจัดการและปรับเปลี่ยนแง่มุมที่เป็นปัญหาของความสัมพันธ์ในมิติด้านเพศ แนวทางของ GAD มุ่งที่จะวิเคราะห์สาเหตุของความไม่เท่าเทียมกันทางเพศในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างผู้หญิงและผู้ชายกับโครงสร้างทางสังคม และเพื่อเปลี่ยนแปลงการแบ่งงานแบบเหมารวม ตลอดจนสถาบันและระบบที่ทำให้เกิดความแตกต่างทางเพศ แนวทางของ GAD เน้นย้ำถึงการเสริมอำนาจของผู้หญิงที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม ขณะเดียวกันก็คำนึงถึงบทบาทของผู้ชายในการขจัดความไม่เท่าเทียมทางเพศด้วย ซึ่งแนวทางนี้เป็นแนวทางที่ได้รับการสนับสนุนนับตั้งแต่การประชุมโลกว่าด้วยสตรีในปี 1995 (Abebe, 2015) GAD ไม่เพียงแต่ผนวกรวมมิติเรื่องเพศแต่ยังเน้นย้ำในเรื่องการมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่ไม่เพียงแต่มีผู้หญิงรวมอยู่ด้วยแต่ต้องมีทุกคนจนร่วมอยู่ในกระบวนการของการพัฒนาด้วย ความยากจนจึงไม่ได้แก้ไขอย่างง่ายๆ เนื่องจากความยากจนไม่ใช่ “จุดสิ้นสุด” ที่สามารถจัดได้ด้วยรายได้ที่สูงขึ้นเพียงอย่างเดียว ความยากจนมีความสลับซับซ้อน ดังนั้น GAD จึงมองว่าความไม่เท่าเทียมในระดับครัวเรือนเป็นปัญหาของการมองมิติการแบ่งงานกันทำในครัวเรือนที่แข็งทื่อ นักวิชาการด้านการพัฒนาสตรีนิยมชี้ให้เห็นว่า การให้อำนาจแก่สตรีอย่างจริงจังจะท้าทายการอยู่ใต้บังคับบัญชาทางเพศและความไม่เท่าเทียม ผู้หญิงสามารถที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมภายใต้การเสริมพลังในตัวตนของพวกเขา ไม่เช่นนั้นพวกเขาก็จะเสี่ยงต่อการถูกกีดกันและเสี่ยงต่อการความรุนแรงได้ง่าย อย่างไรก็ตาม ยังมีอุปสรรคและความท้าทายหลายประการ เช่น ความเหลื่อมล้ำทางเพศยังคงมีอยู่ ผู้หญิงยังถูกกีดกัน ถูกเลือกปฏิบัติ และเผชิญกับความรุนแรง

สถาบันพระปกเกล้า

นโยบายบางฉบับยังขาดการติดตาม ประเมินผล และปรับปรุง ขาดงบประมาณ ทรัพยากร และกลไกสนับสนุน การพัฒนาที่ยั่งยืนจำเป็นต้องคำนึงถึงบทบาทของผู้หญิง นโยบายการพัฒนาของรัฐแม้ว่าจะไม่ได้เน้นไปที่ประเด็นเรื่องผู้หญิงเป็นการเฉพาะแต่ ควรส่งเสริม สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนการพัฒนาในทุกมิติ

การเสริมพลังผู้หญิง

แนวคิดเรื่องการเสริมพลัง (Empowerment) แฝงอยู่ในขบวนการทางสังคมและการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยและความเป็นอิสระที่มีอายุหลายร้อยปี อย่างไรก็ตามผู้สนับสนุนการพัฒนสตรีและกลุ่มอื่นๆ ยอมรับแนวคิดนี้ในช่วงทศวรรษ 1980 การเสริมอำนาจไม่ได้เข้าสู่กระแสหลักของวาทกรรมด้านการพัฒนา จนกระทั่งหลังจากการตีพิมพ์หนังสือของ John Friedmann เรื่อง Empowerment: the politics of alternative development (1992) Friedmann เห็นว่าการเสริมอำนาจเป็นปรากฏการณ์ที่ซับซ้อน ซึ่งเกี่ยวข้องกับมิติทางจิตวิทยา สังคม และการเมือง เขามุ่งเน้นไปที่ระดับของครัวเรือนในฐานะที่เป็นแนวทางทางเลือกในการพัฒนา โดยเสนอว่าการพัฒนาจะบรรลุผลได้ดีที่สุดโดยกลุ่มพลเมืองที่มีอำนาจในตนเอง ในการระดมทรัพยากร งานของฟรีดมันน์เป็นแรงบันดาลใจให้ผู้สนับสนุนการพัฒนาทางเลือกที่ใช้รูปแบบการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมจากล่างขึ้นบน พวกเขายอมรับการเสริมอำนาจเนื่องจากถูกมองว่าเป็นศูนย์กลางของความเป็นไปได้ในการพัฒนาประชาชนที่ถูกกดขี่ ถูกตัดสิทธิ์ และเพื่อการตัดสินใจด้วยตนเองผ่านการยอมรับทางการเมือง จึงไม่น่าแปลกใจที่พบว่ามีกล่าวถึงการเสริมอำนาจในหมู่ผู้ที่สนใจในสิทธิและความรู้ของชนเผ่าพื้นเมืองมากมาย นอกจากนี้การเสริมพลังยังถูกหยิบยกขึ้นมามากในสาขาเพศสภาพและการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากการตีพิมพ์บทความของ Moser (1989) ที่ระบุว่า การเสริมพลังถือได้ว่าเป็นแนวทางที่ก้าวหน้าที่สุดในห้าแนวทางต่อแนวคิดสตรีและการพัฒนา ตรงกันข้ามกับแนวทางอื่นๆ ที่มีแนวโน้มที่จะมุ่งเน้นไปที่ความต้องการทางเพศในทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับข้อกักรงแรงกดดัน เช่น ความต้องการอาหารและที่พักพิง แนวทางการเสริมพลังตระหนักดีว่าการตอบสนองต่อความจำเป็นที่ต้องมีมิติด้านเพศมาเกี่ยวข้องในเชิงยุทธศาสตร์ที่มีลักษณะในระยะยาวนั้นมีความสำคัญเช่นกัน เช่น สิทธิสตรีในที่ดิน การควบคุมร่างกายของตน และการสนับสนุนให้ผู้ชายช่วยงานบ้าน นักคิดเกี่ยวกับมุมมองเพศและการพัฒนายังเห็นว่าความคิดริเริ่มบางอย่าง เช่น การเงินรายย่อย มีแนวโน้มที่จะนำมาซึ่งการเสริมพลังของผู้หญิง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเป้าหมายที่ 5 ยังกล่าวถึงการบรรลุความเท่าเทียมทางเพศและให้อำนาจแก่ผู้หญิงและเด็กผู้หญิงทุกคน (Scheyvens, 2020)

งานของ Rowlands (1997) เป็นหนึ่งในงานศึกษาสำคัญเกี่ยวกับแนวคิดการเสริมพลังอำนาจของผู้หญิง โดยชี้ให้เห็นการกล่าวถึงพลังอำนาจใน 4 ระดับ ได้แก่ 1) อำนาจที่มีเหนือคนอื่น (power over) ซึ่งเป็นอำนาจที่คนทั่วไปรับรู้ 2) อำนาจที่ทำให้เกิดสิ่งใหม่ (power to) เป็นสถานะที่อยากให้บรรลุความต้องการ ต้องการให้กลุ่มบรรลุศักยภาพของตนเอง โดยที่ไม่มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ และกลุ่มสามารถกำหนดวาระหรือเป้าหมายของตนเองร่วมกันได้ 3) อำนาจร่วมกัน (power with) เป็นอำนาจที่เกิดจากความร่วมมือและการทำงานเป็นกลุ่มหรือเครือข่าย สร้างพลังจากการรวมตัวกันของคนหลายคน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน และ 4) อำนาจจากภายใน (power from within) เป็นอำนาจที่มาจากความมั่นใจในตนเอง และการรู้คุณค่าของตนเอง ช่วยให้บุคคลสามารถต่อต้านอำนาจที่ครอบงำได้ และเป็นพื้นฐานของการเสริมพลังในระยะยาวซึ่งอำนาจระดับ 2-4 เป็นระดับของอำนาจในเชิงกระบวนการ ในแง่ Liz Kelly (1992, as cited in Rowland, 1997) เห็นว่าแนวคิด ‘การเสริมพลัง’ (empowerment) นั้นหมายถึง ‘อำนาจที่ทำให้เกิดสิ่งใหม่’ (power to) ซึ่งเกิดขึ้นจากการเพิ่มความสามารถของบุคคลในการต่อต้านและท้าทาย ‘อำนาจที่ครอบงำ’ (power over) ทั้งนี้ การสร้างการเปลี่ยนแปลงของพลังอำนาจของผู้หญิงที่สำคัญที่มีการถกเถียงอย่างชัดเจน คือ ผู้หญิงในฐานะของผู้กระทำการ ซึ่งต้องเสริมพลังอำนาจจากภายในตัวตน (power within) เพื่อให้เกิดพลังอำนาจที่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงได้ การเสริมพลังจึงเป็นทั้งแนวคิดและปฏิบัติการที่เชื่อมประเด็นเพศสถานะกับการสร้างพลังให้สามารถดำเนินงานในสถานะยากลำบากได้ (Rowlands, 1997)

ธนาคารโลกได้นำแนวคิด “การเสริมพลังของผู้หญิง” มาใช้ซึ่งเป็นความมุ่งมั่นหลักในวาระการพัฒนา ในปี พ.ศ.2545 ธนาคารโลกได้ออกแนวนโยบายใหม่ด้าน “การบูรณาการเพศเข้ากับงานของธนาคารโลก” ซึ่งจำเป็นต้องมี “การบูรณาการเรื่องเพศภาวะ” รวมถึงการวิเคราะห์ผลกระทบทางเพศของโครงการทั้งหมด ตลอดจนการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของผู้หญิง เพื่อเตรียมผู้หญิงให้เป็นตัวแทนของการเสริมอำนาจของตนเอง ธนาคารโลกจึงให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการเงินรายย่อย ไม่ใคร่เครดิตช่วยให้ผู้หญิงแต่ละคนมีเงินลงทุนจำนวนเล็กน้อย ซึ่งเป็นการ “การเพิ่มขีดความสามารถของผู้หญิง” ในอีกทางหนึ่ง (Chowdhury, 2016) วาระการพัฒนาที่ต้องมีผู้หญิงเป็นผู้ขับเคลื่อนสำคัญซึ่งถูกส่งต่อให้เกิดการปฏิบัติในประเทศที่ร่วมสัตยาบันในพื้นที่การพัฒนาระดับโลก ในที่นี้การเสริมพลังผู้หญิงเป็นการเสริมแรงเพื่อให้เกิดการเรียกร้องความเท่าเทียมกันภายใต้บรรทัดฐานของความเป็นเพศและการเป็นผู้หญิงชายขอบ การเสริมพลังจะทำให้เกิดการก้าวข้ามบรรทัดฐานของความเป็นเพศ ไม่ว่าจะเป็นด้านความรู้สึก การเป็นอิสระ การเป็นตัวตนในสิ่งที่ผู้หญิงอยากเป็นและต่อต้านความรุนแรงในทุกชนิด

3. การเปลี่ยนแปลงบทบาทของผู้หญิงผ่านนโยบายการพัฒนาของไทย

นโยบายและกระแสการพัฒนาในระดับโลก รวมถึงการส่งเสริมด้านการศึกษาต่างมีส่วนเอื้อให้เกิดการพัฒนาตัวตนของผู้หญิงและรวมถึงสิทธิความเสมอภาคต่างๆ ในภาพรวม ในส่วนนี้ นำเสนอการเปลี่ยนแปลงบทบาทของผู้หญิงไทยวิเคราะห์ผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาสตรี นโยบายรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมาย โดยแบ่งออกเป็น 4 ยุค ดังนี้

3.1 ยุคที่ 1 หลังการปฏิวัติสยาม (พ.ศ.2475-2517)

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่ส่งผลต่อผู้หญิง ทำให้ผู้หญิงมีบทบาทและมีตัวตนในสังคมมากขึ้น หลังจากเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทยในปี 2475 ซึ่งได้เปลี่ยนระบบการปกครองมาเป็นแบบประชาธิปไตย นับว่ามองเห็นความเท่าเทียมระหว่างชายหญิงขึ้นมาบ้าง (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2541) โดยในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 ได้กำหนดสิทธิการเลือกตั้งที่ไม่ได้กำหนดเพศของผู้รับสมัครและผู้มีสิทธิออกเสียง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้หญิงหรือผู้ชายต่างมีสิทธิเท่าเทียมในการเลือกตั้ง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมทำให้ผู้หญิงมีบทบาทมากขึ้นในการกำหนดทิศทางด้านต่างๆ ของสังคม งานของ รวิจันทร์ คำโพธิ์ทอง (2566) ชี้ว่าสิทธิและความเสมอภาคทางกฎหมายของผู้หญิงมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรในหลายด้าน และมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน รวมถึงในด้านการทำงาน และสิทธิด้านการจ้างงาน การปกป้องการเอารัดเอาเปรียบการคุกคามทางเพศ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการทางด้านกฎหมายที่ตระหนักถึงสิทธิต่างๆ ของประชาชน นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2517 ก็ยังระบุเกี่ยวกับเพศไว้อย่างชัดเจนในหมวดสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 27 และ 28 ที่ชี้ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคในทางกฎหมาย และชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

เมื่อพิจารณาบทบาทของสตรีจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 (พ.ศ.2504-2519) จะพบว่า ไม่มีการระบุถึงประเด็นการพัฒนาสตรีที่ชัดเจน หรือแทบจะพูดได้ว่าประเด็นมิติผู้หญิงไม่ได้รับความสำคัญมากนัก แต่การพัฒนาเน้นไปที่โครงสร้างพื้นฐานในสังคมเป็นส่วนใหญ่ (สุนนา อินทร์คำน้อย และคณะ, 2543) ผู้หญิงโดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทยังคงทำหน้าที่ตามวัฒนธรรมดั้งเดิมในอยู่

3.2 ยุคที่ 2 หลังปีสตรีสากล (พ.ศ.2519 - 2539)

การพัฒนาสตรีในประเทศไทยเริ่มขับเคลื่อนอย่างจริงจังภายหลังการประกาศให้ปี 2518 เป็นปีสตรีสากลขององค์การสหประชาชาติ โดยในปี 2518 องค์การสหประชาชาติ ได้จัดประชุมสตรีโลก

เป็นครั้งแรกที่กรุงเม็กซิโก ซึ่งในที่ประชุมมีมติรับรองปฏิญญาว่าด้วยความเสมอภาคของสตรีและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาและสร้างสรรค์สันติภาพ ประเทศไทยได้เข้าร่วมการพัฒนาสตรีขององค์การสหประชาชาติในปี 2519 ทำให้เกิดการยกระดับการพัฒนาสตรีให้เป็นการพัฒนาระดับชาติ (คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ, 2540) โดยในประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) ซึ่งเป็นเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดให้ประเทศต่างๆ ต้องขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีและเด็กหญิงในทุกพื้นที่ และส่งเสริมสิทธิที่เท่าเทียมกันของสตรีและเด็กหญิงโดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2528 และมีผลบังคับใช้กับไทยเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2528

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) ถือว่าเป็นช่วงที่การพัฒนาผู้หญิงมีความโดดเด่น ซึ่งได้ระบุปัญหาด้านสังคมที่จะต้องมีการแก้ไข 5 ประเด็นโดยในประเด็นที่ 4 กล่าวถึงปัญหา สาเหตุที่ผู้หญิงยังไม่ได้รับการสนับสนุนให้มีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเพียงพอ สถานะผู้หญิงยังคงด้อยกว่าชายทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จึงเร่งสนับสนุนให้ผู้หญิงมีความรู้ความสามารถและได้รับความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น ปัญหาที่ถูกระบุในแผนฉบับนี้ได้แก่ การศึกษาที่ด้อยกว่าชาย มีโอกาสที่จะก้าวหน้าในการทำงานในระดับสูงน้อยกว่าชาย และยังมีรายได้ต่ำกว่าชาย โดยมีแนวทางและมาตรการการแก้ไขด้านการศึกษารั้วรัดให้การศึกษาขั้นสืบเนื่องอันจำเป็นแก่กลุ่มสตรีในชนบท ให้มีส่วนร่วมในการพัฒนากิจกรรมท้องถิ่น และส่งเสริมปรับปรุงสมรรถภาพและความรับผิดชอบในงานของสตรี ให้สตรีเข้าถึงการศึกษานอกระบบเพื่อให้สตรีและผู้ชายมีความเข้าใจในหลักการความเสมอภาคชายหญิง ด้านเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพให้มีการบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการฝึกอบรมอาชีพแก่สตรี เพื่อยกระดับฝีมือของสตรีให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน และให้โอกาสในการทำงานภาครัฐที่เท่าเทียมกันระหว่างชายหญิง และขยายกำลังแรงงานของสตรีให้มากขึ้น พร้อมทั้งดูแลด้านสวัสดิการและค่าจ้างระหว่างผู้หญิงและผู้ชายให้เท่าเทียมกันในงานเดียวกัน ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องและขัดต่อ หลักความเป็นธรรมและความเสมอภาคของสตรี เน้นการคุ้มครองสตรีในการทำงานด้านต่างๆ และเพิ่มโทษทางอาญากับผู้ที่บังคับข่มขู่และการชักชวนให้ทำในสิ่งที่ผิด และมีการผลักดันการจัดทำแผนในการพัฒนาสตรี ซึ่งเป็นการส่งเสริมบทบาททางสังคมของสตรีในการพัฒนาเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2519)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) ได้ระบุให้สตรีเป็นหนึ่งในกลุ่มเป้าหมายพิเศษในการพัฒนาสังคม โดยกลุ่มสตรีในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญ

สถาบันพระปกเกล้า

เกิดแผนพัฒนาสตรีที่สำคัญคือ แผนพัฒนาสตรีระยะสั้นและแผนพัฒนาสตรีระยะยาว ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2525-2544) โดยให้ความสำคัญกับแรงงานหญิงในภาคการเกษตรและภาคอุตสาหกรรม การศึกษาสังคมและการเมือง ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีการพัฒนากิจกรรมและบทบาทสตรีทั่วประเทศ เน้นการอบรมอาชีพให้กับกลุ่มสตรีอายุ 12 - 44 ปี ซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานกลุ่มมารดาวัยเจริญพันธุ์มีเป้าหมายให้เกิดรายได้อย่างน้อย 5,000 บาทต่อคนต่อปี รวมถึงให้การศึกษาขั้นพื้นฐานและการบริการสาธารณสุขที่น่าสนใจคือมีแนวนโยบายและมาตรการปลูกฝังสตรีให้มีจริยธรรม มีความคิดริเริ่มมีความเป็นผู้นำ และให้รู้จักสิทธิหน้าที่ความรับผิดชอบ ให้การฝึกอบรมความรู้ด้านกฎหมาย การเพิ่มทักษะ และการส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันและองค์กรภาคเอกชน เป็นศูนย์กลางเผยแพร่ความรู้ด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และจัดโรงเรียนพุทธศาสนาวันอาทิตย์ และในด้านการเมืองการปกครอง ยังส่งเสริมให้สตรีมีส่วนร่วมทางการเมืองทุกระดับ และให้ความรู้ความเข้าใจเพื่อเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยมของบุรุษที่มีต่อสตรี รวมถึงส่งเสริมคุ้มครองสวัสดิการสตรีผ่านการปรับปรุงกฎหมายต่างๆ มีคณะกรรมการพัฒนากิจกรรมและบทบาทสตรีจัดตั้งหน่วยที่เป็นทางการเมืองในระดับชาติเพื่อกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสตรี (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2524)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) มุ่งเน้นพัฒนาศักยภาพความเป็นธรรม สิทธิความเสมอภาค มีการกำหนดการพัฒนาผู้หญิงที่ชัดเจน (สุนดา อินทร์คำน้อย และคณะ, 2543) ในด้านการคุ้มครองแรงงานให้มีประสิทธิภาพ โดยทบทวนปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง แรงงานทั่วไป แรงงานเด็กและแรงงานสตรี ให้มีความเหมาะสมกับสภาพของเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้แล้วในด้านการปรับปรุงการพัฒนาสังคม ยังให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการพัฒนาสังคมของภาคเอกชนและภาคประชาชน ทั้งนี้ยังคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของสตรี เน้นให้สตรีมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตั้งแต่ในระดับครอบครัว ชุมชน และระดับชาติ นอกจากนี้ ในการพัฒนาระดับครอบครัว ยังเน้นการพัฒนาสตรีให้มีความรู้เรื่องโภชนาการอาหารการกิน และการเลี้ยงดูบุตรให้ถูกวิธี (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2529) สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) ให้การสนับสนุนบทบาทของสตรีในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยการให้อีกาสตรีได้พัฒนาตามศักยภาพและมีคุณภาพชีวิต ขจัดการเลือกปฏิบัติทางเพศโดยการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบให้เหมาะสมและมีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง รวมทั้งพัฒนาค่านิยมของสังคมให้ยอมรับคุณค่าของสตรี และการมีส่วนร่วมที่เท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย จัดให้มีสวัสดิการที่จะเอื้ออำนวยและช่วยเหลือแก่สตรีด้วยโอกาสตลอดจนส่งเสริมให้สตรีมีจิตสำนึก มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาทั้งในระดับครอบครัว ชุมชน และสังคม นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญในการพัฒนาสตรี

ในชนบทโดยการฝึกอบรมทักษะการประกอบอาชีพ และรัฐยังเร่งให้เด็กและสตรีเข้าถึงการศึกษาภาคบังคับเพื่อป้องกันการโดนหลอกในการแสวงหาผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นธรรม และในด้านของครอบครัวมีการอบรมส่งเสริมการเลี้ยงดูบุตรให้ถูกวิธีให้กับพ่อและแม่ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2534) ซึ่งในปี 2538 ยังมีการทำระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาบทบาทสตรี พ.ศ.2538 ให้มีการตั้งคณะกรรมการระดับหมู่บ้านถึงจังหวัด โดยมีหน้าที่ในการสำรวจปัญหาความต้องการของสตรีในหมู่บ้าน เสนอปัญหาและจัดทำแผนโครงการพัฒนาสตรี เสนอแผนงานโครงการแก่คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) เพื่อบรรจุในแผนพัฒนาตำบลสนับสนุนกิจกรรม และปฏิบัติงานโครงการที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

3.3 ยุคที่ 3 การเปลี่ยนแปลงบทบาทสตรีหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 (พ.ศ.2540-2557)

นอกเหนือจากการส่งเสริมความเท่าเทียมชายหญิงแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ยังให้ความสำคัญในการพัฒนาความเสมอภาคเพิ่มขึ้นโดยในมาตรา 80 ได้ระบุว่า “รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัวและความเข้มแข็งของชุมชน รัฐต้องสงเคราะห์คนชราผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้” และมาตรา 86 รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็ก และแรงงานหญิงจัดระบบแรงงานสัมพันธ์การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม” ซึ่งสะท้อนระดับการพัฒนาที่เพิ่มขึ้นในด้านสิทธิและความคุ้มครอง รวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้หญิง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2540)

เมื่อพิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) พบว่า แผนนี้มุ่งไปที่การสร้างโอกาสให้สตรีและผู้ด้อยโอกาสทุกประเภทในสังคมได้รับการพัฒนาตามศักยภาพอย่างเต็มที่ และได้รับการบริการต่างๆ ที่เหมาะสมอย่างทั่วถึง สอดคล้องกับที่ระบุในรัฐธรรมนูญ ด้านสุขภาพอนามัย โดยสนับสนุนให้มีการตรวจสุขภาพแก่คู่สมรสก่อนแต่งงาน ก่อนมีบุตรและสตรีที่อยู่ในช่วงตั้งครรภ์ และใช้การวางแผนครอบครัวสำหรับป้องกันและคัดกรองโรคพันธุกรรม โรคติดต่อในครรภ์และความพิการแต่กำเนิด เพื่อให้ทารกที่สมบูรณ์และเป็นการส่งเสริม สุขภาพทารกตั้งแต่ออยู่ในครรภ์ และในด้านการพัฒนาผู้ด้อยโอกาส สนับสนุนการดำเนินงานเพื่อขจัดอคติทางเพศและการเลือกปฏิบัติต่อสตรี และดำเนินการตามปฏิญญาปักกิ่งและแผนปฏิบัติการว่าด้วยความก้าวหน้าของสตรีขององค์การสหประชาชาติ ขยายการดำเนินงานด้านการพัฒนาสิทธิเด็กและสตรี ส่งเสริมให้สตรีมีความเท่าเทียมกับผู้ชายในทุกๆ ด้าน โดยดำเนินการให้สตรีมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครอง

สถาบันพระปกเกล้า

ในทุกกระดับ ส่งเสริมการรวมกลุ่มของสตรี เพิ่มศักยภาพด้วยการศึกษาและฝึกอบรมให้กับสตรีในทุกด้าน และการมีอาชีพที่เท่าเทียมกับชาย พิจารณาปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ในทุกรูปแบบ รวมทั้งดำเนินการให้หน่วยงานราชการ ภาคเอกชน และภาคธุรกิจไม่ระบุเพศในการรับสมัคร และบรรจุนาง รวมถึงการปรับเปลี่ยนค่านิยมของทั้งหญิงและชายให้เลิกการเลือกปฏิบัติ และการมีอคติทางเพศ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539)

ทั้งนี้ แผนพัฒนาสตรีระยะ 5 ปี ยังถูกบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 และฉบับที่ 6 ต่อมาได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) ขึ้นเป็นองค์กรถาวรเพื่อการพัฒนาสตรีระดับชาติ และได้จัดทำ “นโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว” (พ.ศ.2535-2544) เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 และฉบับที่ 8 โดยในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 8 มีการจัดทำแผนพัฒนาสตรีเป็นแผนแม่บทเพื่อการทำงานด้านการพัฒนาสตรีทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งมีจุดเน้นคือการพัฒนาที่ตัวสตรี ทั้งด้านความรู้และทักษะต่างๆ ทั้งยังมีแนวทางให้สตรีมีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกระดับ และการพัฒนาสภาพแวดล้อมรอบตัวสตรี ตั้งแต่ระดับครอบครัว ชุมชน สังคม ให้เอื้อต่อการพัฒนาสตรี เน้นการพัฒนาในลักษณะพหุภาคี ตั้งแต่การคิด การวางแผน การดำเนินการ และการประเมินผล เพื่อการพัฒนาที่ตัวคนและสภาพแวดล้อมรอบตัวคน (คณะกรรมการการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ, 2540)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) ยังคงยึดหลักการพัฒนา “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” น้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ ทั้งยังมุ่งสร้างอาชีพ สร้างรายได้ และยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชน โดยไม่ได้มีการมุ่งเน้นการพัฒนาไปที่สตรีโดยเฉพาะ แต่ให้ความสำคัญกับกระแสประชาธิปไตยในประชาคมโลก ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนการพิทักษ์สิทธิมนุษยชน การคุ้มครองสิทธิเด็ก สตรี และกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ประเด็นความรุนแรงในสตรีเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจ มีการให้คำปรึกษาด้านกฎหมายและช่วยเหลือเด็กและสตรีที่ถูกกระทำรุนแรงจากสังคม ระบบคุ้มครองทางสังคมมีแนวทางปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานเพื่อสร้างความเป็นธรรม แต่แรงงานสตรีและแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะแรงงานภาคเกษตรและผู้รับงานไปทำที่บ้าน (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544) ในปี 2545 มีการควมรวมภารกิจบางหน่วยงานส่วนราชการ 3 แห่ง คือ กสส. กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย และกรมประชาสัมพันธ์กระทรวงแรงงานฯ เป็น สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว มาสังกัดกรมกิจการและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2561) ซึ่งสะท้อนให้เห็นการก่อรูปร่างในเชิงสถาบันเกี่ยวกับสตรีที่ชัดเจนขึ้น

สำหรับการพัฒนาสตรีในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) กระแสของประชาธิปไตยโลกมีอิทธิพลต่อแนวคิดและค่านิยมด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน การพิทักษ์สิทธิมนุษยชน การคุ้มครองสิทธิเด็ก สตรี และผู้ด้อยโอกาส ได้ขยายการคุ้มครองและมุ่งส่งเสริมสวัสดิการสังคมให้ทั่วถึง โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบ สตรีผู้ด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ การสร้างเสริมกระบวนการยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมายให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส เด็กและสตรี ป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติด ทั้งนี้ในด้านของยุทธศาสตร์การสร้าง ความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นฐานที่มั่นคงของประเทศ ได้ให้ความสำคัญกับองค์กรพัฒนา เอกชนในการมีบทบาทเป็นหน่วยช่วยเติมเต็ม ช่วยเหลือเกื้อกูลในเรื่องที่ชุมชนขาดแคลน โดยเฉพาะการ ดูแลและเยียวยาผู้ด้อยโอกาส เด็ก สตรี และผู้สูงอายุ ทั้งนี้ แนวทางการพัฒนาประเทศยังยึดตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยพัฒนานั้นเป็นการพัฒนาแบบองค์รวม ยึดคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา ทั้งยังให้ความสำคัญกับการนำทุนของประเทศในพัฒนาด้านเศรษฐกิจ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ, 2549)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559) ให้ความสำคัญกับบทบาทของสตรีในการเป็นผู้นำทางเมืองระดับสูงเพิ่มขึ้น ชี้ว่าในสภาพปัญหาสังคมไทยพบว่า ยังขาดความสมดุลระหว่างโอกาสของหญิงและชาย โอกาสของผู้หญิงมีข้อจำกัดมากกว่าผู้ชายทั้งในด้านการศึกษาระดับสูง ในบางสาขาและในด้านอาชีพ ทั้งนี้ในส่วนทางการเมืองทั้งในระดับชาติและการเมืองระดับท้องถิ่น การเป็นผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนยังมีน้อย ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมโลก ในการสร้างความเป็นธรรมในสังคมในภาคธุรกิจ การพัฒนาสตรีให้มีฝีมือด้านแรงงานมากขึ้น และได้รับค่าจ้างสวัสดิการที่เป็นธรรมมากขึ้น การเสริมสร้างเจตคติด้านความเสมอภาคระหว่างชายและหญิง เพื่อให้ประชาชนทั่วไปมีเจตคติระหว่างชายหญิงบนพื้นฐานความเสมอภาคระหว่างเพศชายหญิง โดยการเริ่มส่งเสริมตั้งแต่ระดับครอบครัว สถานศึกษา สถาบันศาสนา และสื่อในการปลูกฝังค่านิยมและเจตคติที่ยอมรับและส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ และการไม่กระทำรุนแรงต่อผู้หญิง รวมถึงการเพิ่มโอกาสการก้าวสู่ระดับบริหารและระดับการตัดสินใจ ทั้งทางการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น ภาครัฐ และภาคธุรกิจ เอกชน โดยการเสริมสร้างศักยภาพผู้หญิงให้มีความพร้อม ความรู้ ความเข้าใจ ปลูกจิตสำนึกอุดมการณ์ ค่านิยม จริยธรรม วัฒนธรรมประชาธิปไตย และธรรมาภิบาล เพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมของสตรีในกระบวนการตัดสินใจต่างๆ นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้สตรีมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศ ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และการกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ และให้ความสำคัญในการพัฒนากฎหมายและระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิสตรี เพื่อไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงใน

สถาบันพระปกเกล้า

ทุกรูปแบบ ทั้งนี้ยังเพื่อส่งเสริมให้จำนวนผู้หญิงนักบริหารให้มีสัดส่วนที่เหมาะสม (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554)

แผนพัฒนาสตรีในช่วงนี้ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (2550) ชี้ว่ามีแนวทางการพัฒนาสตรีตามหลักการรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2540 คือการคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสร้างความเสมอภาคระหว่างชายหญิง แม้ผู้หญิงจะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาหลายด้าน แต่ยังคงไม่ได้รับโอกาสในด้านการทำงานในระดับการตัดสินใจมากนัก และทัศนคติเชิงลบต่อสตรีในสังคมไทยยังคงปรากฏอยู่จนนำไปสู่ปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างชายหญิง และปัญหาในสังคม เช่น ปัญหาความรุนแรงต่อสตรี และการค้ามนุษย์ ในการจัดทำแผนพัฒนาสตรีฯ ยังยึดแนวทางของอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ และปฏิญญาปักกิ่งและแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี ดังนั้นเป้าประสงค์ของแผนพัฒนาสตรีฯ จึงเน้นการปรับเปลี่ยนเจตคติของคนในสังคมให้เข้าใจถึงศักดิ์ศรีคุณค่าของความเป็นมนุษย์ และสร้างความเสมอภาคระหว่างชายหญิง โดยการดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามเป้าประสงค์ของแผนพัฒนาสตรีฯ ยังคงเน้นการทำงานในรูปแบบภาคีเครือข่าย การมีส่วนร่วมทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม ฯลฯ เพื่อส่งเสริมให้สตรีเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศอย่างเต็มศักยภาพ

3.4 ยุคที่ 4 ยุคการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) (พ.ศ.2558-ปัจจุบัน)

ภายใต้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDG) กระแสสังคมโลกได้ให้ความสนใจไปที่ความเท่าเทียมระหว่างเพศ (Gender equality) มากกว่ามุ่งเป้าไปที่ประเด็นของผู้หญิงเพียงอย่างเดียว โดยเป้าหมายที่ 5 บรรลุความเท่าเทียมระหว่างเพศ และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สตรีและเด็กหญิง (Achieve gender equality and empower all women and girls) โดยจะพบว่าแม้ว่าหัวข้อจะให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมทางเพศ แต่ทว่าในเป้าหมายย่อยยังคงมุ่งเน้นไปที่ประเด็นการปกป้องคุ้มครองและเสริมศักยภาพของผู้หญิง ทั้งเป้าประสงค์ที่ครอบคลุมประเด็นเรื่องการยุติการเลือกปฏิบัติ และขจัดความรุนแรงทุกรูปแบบต่อผู้หญิงและเด็กหญิง การยอมรับและให้คุณค่าต่อการดูแลและทำงานบ้านแบบไม่ได้รับค่าจ้าง การมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพในการเป็นผู้นำและการตัดสินใจในทุกระดับ การเข้าถึงสุขภาพทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์โดยถ้วนหน้า การปฏิรูปเชิงนโยบายเพื่อให้ผู้หญิงมีสิทธิเท่าเทียมกันในทรัพยากรทางเศรษฐกิจและความเสมอภาคทางเพศด้านอื่นๆ ในทุกระดับ (ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน, 2567)

ในปี 2558 มีการจัดตั้ง “กองทุนพัฒนาดับทาสตรี” ขึ้นในกรมการพัฒนาชุมชน เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2558 ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลนับจากปี 2555 เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนดอกเบี้ยต่ำ ในการสร้างโอกาสให้สตรีเข้าถึงแหล่งเงินทุนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ หรือเสริมสร้างความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจให้แก่สตรีและองค์กรของสตรี รวมถึงการเฝ้าระวัง ดูแล แก้ไขปัญหาด้านต่างที่เกี่ยวข้อง (สำนักงานกองทุนพัฒนาดับทาสตรี, ม.ป.ป.)

เมื่อพิจารณาทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564) หลังการประกาศเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน พบว่ามีการเชื่อมโยงแผนกับการสร้างความเป็นหุ้นส่วนในระดับต่างๆ โดยหนึ่งในประเด็นที่เน้นเฉพาะคือ ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ และที่ยืนในสังคมให้กับสตรี ทั้งนี้ ในส่วนของการพัฒนาผู้หญิงนั้นยังเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำ ที่เน้นการสร้างโอกาสและที่ยืนให้กับผู้ด้อยโอกาส สตรี ผู้สูงอายุ เป็นต้น ทั้งในด้านการเพิ่มทักษะแรงงาน การส่งเสริมรายได้ การสร้างอาชีพ การให้ความช่วยเหลือด้านการเพิ่มผลิตภาพ รวมถึงการส่งเสริมการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมเพื่อให้เข้าถึงการบริการของรัฐได้อย่างเท่าเทียม เป็นต้น (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559) ซึ่งเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาสตรีฯ ที่ใช้มาตั้งแต่ช่วงแผนฯ ฉบับที่ 11

สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570) ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนแนวทางการจัดทำแผนที่ต่างออกไปจากฉบับที่ผ่านมา พบว่าประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผู้หญิงโดยเฉพาะมีน้อย โดยเน้นไปที่การพัฒนาคนทุกช่วงวัยในภาพรวม โดยเชื่อมกับรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2560 ที่กำหนดให้รัฐให้ความช่วยเหลือ เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565)

ในยุคนี้อย่างเกิดแผนที่สำคัญคือ แผนยุทธศาสตร์ชาติ (20 ปี) พ.ศ.2561-2580 ซึ่งจะพบว่า มีเป้าหมายและประเด็นการพัฒนาประการหนึ่งคือ ความเท่าเทียมและความเสมอภาคของสังคมในประเด็นของการเสริมสร้างพลังทางสังคม ได้ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศและบทบาทของสตรีในการสร้างสรรค์สังคม โดยปรับเปลี่ยนทัศนคติและบทบาทเพศเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและการยอมรับของสังคม ต่อเรื่องเพศสภาพและความเสมอภาคทางเพศ ส่งเสริมให้ทุกเพศมีส่วนร่วมรับผิดชอบครอบครัวและร่วมกันพัฒนาสังคม ส่งเสริมความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว พัฒนาระบบสวัสดิการทางสังคมในสถานประกอบการเพื่อให้ทั้งชายและหญิงสามารถดูแลครอบครัวได้อย่างสมดุลกับการทำงาน ส่งเสริมการสร้างประชากรรุ่นใหม่บนรากฐานของครอบครัวที่มีคุณภาพ เพิ่มโอกาสของสตรีในการทำงานเชิงเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนเพิ่มศักยภาพความรู้ความสามารถและภาวะผู้นำของสตรี เพื่อให้สามารถมีบทบาท

สถาบันพระปกเกล้า

ในทางการเมืองและการบริหารทั้งในระดับสากล ระดับชาติและในระดับท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมและกว้างขวาง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561)

ในระดับแผนย่อยของยุทธศาสตร์ชาติ พบว่ามีการกำหนดแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาสตรีของกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวให้มีความสอดคล้อง โดยได้กำหนดเสาหลักในการทำงานได้แก่ เสาหลักที่ 1 การพัฒนาทุนมนุษย์ของสตรี เสาหลักที่ 2 การจัดความรุนแรงต่อสตรี เสาหลักที่ 3 การมีส่วนร่วมของสตรีในระดับการตัดสินใจ เสาหลักที่ 4 การสื่อสารสาธารณะเพื่อปรับเปลี่ยนเจตคติ ค่านิยมระบบความคิดความเชื่อของสังคม ให้เอื้อต่อความเสมอภาคระหว่างเพศ เสาหลักที่ 5 การจัดทำเครื่องมือบริหารจัดการเพื่อเสริมพลังสตรีและส่งเสริมความเสมอภาค ระหว่างเพศ และเสาหลักที่ 6 การพัฒนาสมรรถนะหลักของกลไกการพัฒนาสตรีระดับชาติ ซึ่งจะเห็นว่าสตรีได้รับความสำคัญในการพัฒนาทั้งด้านสิทธิและความเสมอภาคในประเทศ (กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2566)

4. อภิปรายและสรุปผล

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาสตรี และนโยบายที่เกี่ยวข้อง จะพบว่าประเด็นการพัฒนาผู้หญิงของไทยเชื่อมโยงกับบริบทการพัฒนาโลก ไม่ว่าจะเป็นการชูประเด็นด้านสิทธิสตรีในทางการเมืองในปัจจุบัน การพัฒนาการศึกษาในยุคแรก และการเชื่อมโยงกับสภาพสังคมเศรษฐกิจที่ต้องมีการปรับปรุงกฎหมาย การคุ้มครองทางสังคม และการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมถึงการส่งเสริมการเงินรายย่อย มีการวางแผนการพัฒนาสตรีที่เฉพาะมากขึ้น ภายหลังการประกาศปีสตรีสากลขององค์การสหประชาชาติในปี พ.ศ.2518 ซึ่งเป็นแรงขับเคลื่อนการพัฒนาสตรีที่ทรงอิทธิพลเป็นอย่างมาก การพัฒนาสตรีในประเทศไทยในช่วง หลังกระแสปีสตรีสากล 2518 นั้นการพัฒนาเน้นที่ตัวสตรีและสภาพแวดล้อมรอบตัวเพื่อให้เอื้อต่อการพัฒนาสตรี ทั้งยังเน้นการพัฒนาแบบพหุภาคี เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมทั้งภาครัฐและเอกชน โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาสตรีตั้งแต่ระดับครัวเรือน ชุมชน สังคม เน้นให้สตรีมีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกระดับ สอดคล้องกับ ดวงหทัย บุรณเจริญกิจ (2560) ที่เห็นว่าการเสริมพลังผู้หญิงได้รับอิทธิพลมาจากระดับสากล เพราะภาครัฐเองไม่ได้ยกประเด็นปัญหาของผู้หญิงขึ้นมาเป็นประเด็นหลักในการพัฒนา โดยเริ่มแรกรัฐบาลไทย หรือการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจที่นำเอารูปแบบการพัฒนาที่มีความทันสมัยเข้ามาพัฒนาประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลผู้นำประเทศได้มีความใส่ใจกับประเด็นของผู้หญิงมากขึ้น เพราะความเจริญก้าวหน้ามาพร้อมกับการคบค้าสมาคมกับต่างประเทศ ทำให้มีข้อสัญญาหรือประกาศบางอย่างที่ผู้นำประเทศจะต้องนำเอาเรื่องผู้หญิงเข้ามาพัฒนาและสร้างการมีส่วนร่วมมากขึ้น แต่ถึงอย่างนั้นประเด็นเรื่องผู้หญิงก็ไม่ได้เป็นประเด็นหลักและไม่ได้ใส่ใจมาก

จึงมีนักคิดกลุ่มเคลื่อนไหวเรื่องสิทธิสตรี กลุ่มที่เข้ามาทำงานเพื่อผู้หญิงได้เข้ามาผลักดันประเด็นปัญหาของผู้หญิงมากขึ้น โดยการเสริมสร้างพลังผู้หญิงในระยะแรกจะเป็นการพัฒนาสร้างองค์ความรู้ให้กับผู้หญิงได้รู้จักสิทธิกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้หญิงและการสร้างภาวะผู้นำให้กับสตรีเพื่อการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ เพิ่มขึ้น

หากพิจารณาจากงานวิจัยที่เกี่ยวกับผู้หญิงในสังคมไทยจะพบว่าผู้หญิงได้รับการพัฒนาทั้งการผลักดันในเชิงนโยบาย และเสริมพลังผ่านงานพัฒนาในระดับพื้นที่โดยมีความพยายามในการเสริมพลังทั้งภายในและการส่งเสริมเชิงประจักษ์ งานของ นางเยาว์ เนาวรัตน์ (2561) ชี้ให้เห็นการเสริมพลังผู้หญิงที่เกิดจากการต่อสู้เคลื่อนไหวของผู้หญิงในประวัติศาสตร์ที่การเสริมพลังผู้หญิง การนำเอาความเจริญแบบตะวันตกเข้ามาทำให้สังคมเริ่มตระหนักถึงสิทธิของผู้หญิงมากขึ้น และมีผู้หญิงหลายคนเริ่มออกมาเรียกร้องสิทธิของตนเอง เมื่อมีความเจริญเข้ามาผู้หญิงเข้าถึงการศึกษามากขึ้นและเริ่มอ่านออกเขียนได้ นับเป็นการเริ่มต้นเสริมพลังผู้หญิงให้มีความรู้ด้านกฎหมาย สิทธิ ข้าวสารบ้านเมือง เกิดการทำงานของคนชั้นกลางกับผู้หญิงชนชั้นรากหญ้าและกลุ่มกรรมกรหญิง โดยกลุ่มเคลื่อนไหวต่างๆ ไปช่วยเหลือผู้หญิงที่ประสบปัญหาทางสังคม การเสริมพลังอำนาจให้กับผู้หญิงเป็นการสร้างโอกาสให้กับผู้หญิงที่ถูกทำร้ายในครอบครัวและหญิงขายบริการ ทำหน้าที่สะท้อนปัญหาให้สังคมเห็นในเรื่องของความรุนแรงต่อผู้หญิงทั้งในครอบครัวและสังคมว่าไม่ใช่เรื่องปัจเจก และการช่วยเหลือเรียกร้องการรวมตัวกันของกลุ่มกรรมกรหญิงที่เรียกร้องสิทธิการลาคลอดและได้รับค่าจ้างในวันลาคลอด นอกจากนี้ นางเยาว์ เนาวรัตน์ (2565) ยังเล่าถึงการทำงานด้านสตรีที่เกิดขึ้นมาจากการเคลื่อนไหวและการทำงานเพื่อเสริมสร้างพลังสตรีจนนำมาสู่สร้างหลักสูตรทางการศึกษา โดยชี้ว่าการสร้างเสริมพลังกับสตรีในชุมชนที่ศูนย์สตรีศึกษาคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้เริ่มต้นทำโครงการพัฒนา (ผู้หญิง) สตรีในชนบท เพื่อเป็นการเสริมสร้างความรู้ให้กับสตรีเป็นโครงการฝึกอบรมความเป็นผู้นำฝึกให้กล้าพูด และโครงการป้องกันปัญหาที่เกี่ยวกับเด็กและสตรีเป็นการให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่จำเป็น การจัดตั้งศูนย์สตรีศึกษาก็เป็นอีกทางหนึ่งที่เป็นกระบอกเสียงให้กับผู้ที่กำลังเผชิญปัญหาต่างๆ ในสังคม

การมีส่วนร่วมของผู้หญิงในการพัฒนาเริ่มมีความชัดเจนจากการที่ผู้หญิงเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน เริ่มต้นจากการเป็นสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น ซึ่งมาจากการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมาย พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2525 มีการแก้ไขเพิ่มเติมที่สำคัญคือ เปิดโอกาสให้สตรีเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ ทั้งนี้ มันทนา สามาน (2541) เห็นว่าหลังเปลี่ยนแปลงกฎหมายผู้หญิงเริ่มมีบทบาทมากขึ้นในการเป็นผู้นำ แต่ก็ยังจำนนต่อโครงสร้างสังคมวัฒนธรรมเดิมที่มีมาอย่างยาวนานที่เชื่อว่าผู้หญิงทำงานได้ไม่ดีเท่าผู้ชายเช่นเดิม จึงมีการพัฒนามาบท

สถาบันพระปกเกล้า

สตรีในหลายด้านโดยเฉพาะด้านความเป็นผู้นำและการมีส่วนร่วมในระดับต่าง เช่นเดียวกับ ฟาร์ุง มีอุตร และธัญวดี กำจัดภัย (2566) ที่เห็นว่าการยอมรับผู้นำหญิงที่ในชุมชนมาจากเงื่อนไขภายนอก คือ กฎหมายและนโยบายจากภาครัฐในปัจจุบันที่มีความเท่าเทียมระหว่างชายหญิงในการมีส่วนร่วมทางการเมือง และเงื่อนไขภายใน คือคนในชุมชนคือต้องการการพัฒนาชุมชนที่มุ่งเน้นระบบเศรษฐกิจ ผู้ใหญ่บ้านหญิงที่ได้รับการยอมรับมีความสามารถในการพัฒนาสินค้าในชุมชนจนสามารถส่งออกทั้งภายในประเทศและต่างประเทศได้ จนนำมาสู่การสร้างรายได้ให้กับคนในชุมชน เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ใหญ่บ้านที่เป็นผู้ชายแล้ว พบว่าผู้ใหญ่บ้านที่เป็นผู้ชายนั้นมักจะทำงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่า เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น ข้อสำคัญที่ผู้ใหญ่บ้านหญิงได้รับการยอมรับคือ เป็นคนรุ่นใหม่ เข้าถึงง่าย รับฟังเสียงของคนในชุมชนเป็นที่ปรึกษาให้คนในชุมชนได้ และที่สำคัญมีความสามารถและจบการศึกษา ระดับปริญญาตรี ทำให้คนในชุมชนให้การยอมรับการทำงานของผู้ใหญ่บ้านหญิง สอดคล้องกับ งานศึกษาของ ภาวิณี เจริญโร, สพัฒพงศ์ แยม่อม และวาสนา จารุรัตน์ (2565) ที่อธิบายการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในการเข้ามาเป็นผู้นำของสตรีในบทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยในประเทศไทยปัจจุบันนั้นผู้หญิงมีบทบาทเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมากในสังคม การเข้ามามีส่วนร่วมทางสังคมของผู้หญิงมีมากขึ้น เนื่องจากบริบทของสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปไม่ได้กำหนดบทบาทของผู้หญิงอยู่ในพื้นที่เฉพาะหรือเพียงแค่การดูแลงานบ้านเพียงอย่างเดียว ผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจมากขึ้น นอกจากนั้นผู้หญิงยังมีการพัฒนาตัวเองในหลายๆ ด้าน อีกทั้งปัจจุบันการพัฒนาสังคมนั้นยังต้องการการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในการตัดสินใจหรือการแสดงความคิดเห็นในการทำงานด้านต่างๆ ในด้านของนโยบายของภาครัฐและกฎหมายต่างๆ ได้เปลี่ยนแปลงให้ผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น แต่สัดส่วนของผู้นำหญิงหรือการเข้ามาเป็นตัวแทนทางการเมืองของผู้หญิงยังน้อยกว่าผู้ชาย

จะเห็นได้ว่าการที่ผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา มีทั้งปัจจัยภายในและภายนอก ไม่ว่าจะเป็นด้านของนโยบายของภาครัฐ กฎหมายที่สร้างความเท่าเทียมระหว่างชายหญิงในการมีส่วนร่วมทางการเมือง และปัจจัยภายในที่ผู้หญิงพยายามพัฒนาตนเอง แสวงหาความรู้ทางด้านการพัฒนาเพื่อให้ตนเองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา และต้องจัดการกับบทบาทหน้าที่ที่ถูกคาดหวังจากสังคมให้ได้ดี เช่น การดูแลครอบครัวและการเป็นแม่ที่ดี ที่กล่าวมานั้นเป็นส่วนที่ทำให้ผู้หญิงได้รับการยอมรับจากสังคม

เมื่อมองจากแนวคิดด้านเพศกับการพัฒนา จะพบว่าผู้หญิงไทยส่วนหนึ่งได้รับการเสริมพลังผ่านแนวทางการพัฒนาของรัฐและในปัจจุบันมีสถานะทางกฎหมายที่ดีขึ้นจากในอดีตและได้รับการยอมรับในหลายบทบาทหน้าที่เมื่อเทียบกับในอีกหลายประเทศของสังคมโลก ผู้หญิงในยุคปัจจุบันต่างปรับเปลี่ยนบทบาทที่ไม่ได้เป็นแค่แม่ศรีเรือนเหมือนในอดีต อย่างไรก็ตาม งานวิจัยหลายชิ้นก็ชี้ว่าผู้หญิงยังเผชิญกับ

ความท้าทายเชิงโครงสร้างในหลายรูปแบบในขณะที่มีภาระเพิ่มมากขึ้น (Triple burden) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2564) ชี้ว่า ในช่วงที่ผ่านมา สถานการณ์ความเสมอภาคระหว่างเพศชายหญิงของไทยปรับตัวในทิศทางที่ดีขึ้น โดยดัชนีความไม่เสมอภาคทางเพศ (Gender Inequality Index) ในปี 2562 มีคะแนน 0.359 ดีขึ้นจาก 0.419 ในปี 2559 สะท้อนถึงพัฒนาการเรื่องความเสมอภาคทางเพศที่ดีขึ้นในสังคมไทย ซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นดังกล่าวอย่างจริงจัง โดยได้บรรจุไว้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 และได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดไว้ในแผนพัฒนาประเทศทุกระดับ อาทิ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ในยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และแผนปฏิบัติการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาสตรี พ.ศ.2560-2564 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องดำเนินการจัดสรรงบประมาณและสร้างนโยบายที่คำนึงถึงความต้องการและความแตกต่างทางเพศ (Gender Responsive Budgeting: GRB) เพิ่มขึ้น เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ อย่างไรก็ตาม สถานการณ์การส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศก็ยังไม่บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนตามที่ภาครัฐตั้งไว้ โดยจากแผนปฏิบัติการด้านการส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศ 2566-2570 ชี้ว่า สาเหตุสำคัญของการไม่บรรลุเป้าหมายเกิดจาก เจตคติ ค่านิยม ความเชื่อของสังคมไทย ที่ให้ความสำคัญกับเพศชาย และยังมีความเชื่อว่าเพศหญิงไม่สามารถตัดสินใจทางนโยบายได้ ไม่ค่อยยอมรับการเป็นผู้นำของเพศหญิง แนวโน้มสถานการณ์ความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็กมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะจากคนในครอบครัว อาจเกิดจากสาเหตุภาวะทางเศรษฐกิจ ความเครียด หรืออาจเนื่องจากปัญหาเสพติด การดำเนินงานตามกฎหมายกรณีที่ถูกกระทำความรุนแรงยังไม่เข้มข้นมากพอ มีคนที่ถูกกระทำความรุนแรงแต่ยังไม่เข้าสู่กระบวนการทางกฎหมาย ในขณะที่ประเทศไทยมีกฎหมายที่เป็นการเฉพาะและมีกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ แต่การรับรู้และการใช้ประโยชน์จากกองทุนดังกล่าวยังมีน้อย (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2564)

ในเชิงโครงสร้างท่ามกลางสังคมที่เหลื่อมล้ำมากขึ้นผู้หญิงในแต่ละพื้นที่แต่ละสถานะยังจำเป็นต้องได้รับการเสริมพลังเพื่อสร้างคุณค่าในตัวเองและมีหลักประกันว่าจะได้รับโอกาสที่เท่าเทียมในสังคม ซึ่งแม้ว่าในทางกฎหมายผู้หญิงจะได้รับการยอมรับว่ามีสิทธิความทัดเทียมกับผู้ชาย แต่ในทางปฏิบัติพบว่าอุดมคติแบบชายเป็นใหญ่ยังฝังแน่นในพื้นที่ชีวิตและการทำงานของหญิง ซึ่งประเด็นเกี่ยวกับความรุนแรงต่อสตรีและความไม่เท่าเทียมทางเพศปรากฏให้เห็นในสื่อและที่สาธารณะ โดยมีรายงานของสื่อและคดีต่างๆ ที่ถูกนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ความรุนแรงในครอบครัวโดยทั่วไป

สถาบันพระปกเกล้า

ยังถือเป็นเรื่องส่วนตัว (Somsawasdi, 2004) งานของเชมภัทร ทฤษฎีคุณ (2565) ยังเห็นว่าแม้ว่าผู้หญิงได้เข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจและได้รับการสนับสนุน รวมถึงสามารถมีความก้าวหน้าในตำแหน่งต่างๆ ได้เช่นเดียวกันกับผู้ชาย แต่ปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชายยังคงมีอยู่โดยปรากฏอยู่ในรูปแบบอื่นๆ อาทิ ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างหญิงชาย และในทางเศรษฐกิจการเป็นแม่ทำให้ผู้หญิงมีต้นทุนของการใช้ชีวิตที่สูงกว่าผู้ชายในหลายๆ ด้าน ตัวอย่างที่ชัดเจนมากที่สุดก็คือ ผู้หญิงในบทบาทของการเป็นแม่ในชีวิตประจำวัน โดยเห็นว่าในเชิงนโยบายรัฐมีส่วนเข้ามาช่วยเหลือได้มากในหลายๆ วิธีการ ซึ่งวิธีการหนึ่งก็คือ การจัดให้มีรัฐสวัสดิการที่จะช่วยเข้ามาแบ่งเบาภาระและลดผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้หญิงในเรื่องต่างๆ

การทำงานวิจัยในประเด็นเกี่ยวกับผู้หญิงมีส่วนเสริมพลังการรับรู้ในทางสาธารณะ ตัวอย่างงานของ วิสุทธิ์ เหล็กสมบูรณ์ (2563) ที่ชี้ให้เห็นว่าการทำงานวิจัยแบบมีส่วนร่วมกับชุมชน ที่ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัย จากแหล่งทุนต่างๆ หรือการทำงานร่วมกับศูนย์สตรีต่างๆ ที่มีโครงการด้านการพัฒนา โดยแหล่งทุนเหล่านี้ก็เป็นกำลังสำคัญในการเสริมสร้างพลังให้กับสตรี (Empowerment) อย่างไม่ตั้งใจ เกิดการเสริมพลังผู้หญิงในทางอ้อมเพราะเป็นการทำงานวิจัยแบบมีส่วนร่วม การทำวิจัยเชิงปฏิบัติการนั้นมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาด้วย เช่น ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความไม่เป็นธรรม การเข้าถึงสิทธิ การถูกละเมิดสิทธิที่มีต่อสตรี ซึ่งเป็นการสร้างพลังแบบไม่รู้ตัวเพราะผู้ที่ให้ข้อมูลมีความรู้สึกถึงการมาให้อำนาจใจมีคนสนใจเรื่องราวของตนเอง หรือผู้หญิงที่เข้ามามีส่วนร่วมในส่วนอื่นๆ ก็มีพลังรู้สึกว่ามีตัวตนในสังคม วิสุทธิ์เห็นว่าการนำแนวคิดสตรีนิยมไปใช้ในการทำงาน ถ่ายทอดรูปแบบการทำงานผ่านเรื่องเล่า การเข้าไปทำงานกับผู้หญิงในพื้นที่ทำงานวิจัยหรือการศึกษาผู้หญิงในมิติต่างๆ เช่นผู้หญิงที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ มีความแตกต่างและเข้าถึงข้อมูลได้ยากมากกว่าผู้หญิงในสังคมทั่วไป สิ่งที่เห็นได้ชัดคือการเข้าไปทำโครงการต่างๆ กับกลุ่มสตรีทำให้สตรีรู้สึกมีตัวตนเห็นคุณค่าของตนเอง

เมื่อผู้หญิงมีพลังมากขึ้น ผู้หญิงก็หาพื้นที่การทำงานของตนเอง ณัฐพงศ์ จิตรนิรัตน์, คณินิจ มาชูชาติ และกอแก้ว วงษ์พันธ์ (2558) กล่าวถึงการฉกฉวยโอกาสของผู้หญิงที่มีอยู่ในสังคมเพื่อสร้างพื้นที่ทางสังคมให้กับตนเอง ผู้หญิงได้ใช้ช่องว่างงานที่ผู้ชายมองข้ามและมองว่างานนั้นไม่ใช่งานผู้ชาย เช่น การเป็นอาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน อสม. หรืองานกลุ่มแม่บ้านผู้หญิงได้ใช้ช่องว่างในการทำงานเพื่อสังคม การมองหากิจกรรมเล็กๆ ใกล้ตัวก่อนในการที่จะผลักดันตนเองสู่พื้นที่สาธารณะที่กว้างมากขึ้น นอกจากนี้ผู้หญิงยังได้รับโอกาสการทำงานจากหน่วยงานต่างๆ ที่เข้าไปทำโครงการพัฒนาในพื้นที่ เช่นเดียวกับ เคท เกียร์ (2564) ที่อธิบายถึงผู้หญิงกับนโยบายรัฐในการเป็นผู้นำระดับหมู่บ้านในช่วงสำคัญของการเปลี่ยนแปลงของนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องสำหรับป่าไม้ไทย เห็นได้ชัดว่าโครงสร้างทางสังคมเป็นตัวกำหนด

บทบาทผู้หญิงที่ทำงานควบคู่กับนโยบายของภาครัฐ ผู้หญิงต้องเผชิญกับความท้าทายจากโครงสร้างทางสังคม จากที่ผู้หญิงมีบทบาทหน้าที่ในการดูแลงานในครัวเรือนและดูแลลูก เมื่อเข้ารับตำแหน่งผู้นำในระดับชุมชน ผู้หญิงต้องทำงานนอกบ้านเพิ่มอีกหนึ่งงานและไม่ได้ละทิ้งงานในบ้านและการดูแลลูก บทบาทผู้นำชุมชนต้องมีการประสานงานและเข้าร่วมการอบรมและพัฒนาศักยภาพอยู่เสมอ งานบ้านและการดูแลลูกจึงต้องมีคนคอยช่วยเหลือและแบ่งเบาภาระ โครงสร้างทางสังคมสมัยใหม่มีส่วนในการกำหนดบทบาทหน้าที่การเป็นผู้นำหญิงได้รับการช่วยเหลือแบ่งเบาภาระจากสามีและคนในครอบครัว เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้ผู้หญิงประสบความสำเร็จในด้านการเป็นผู้นำหญิง งานชิ้นนี้เห็นได้ชัดว่าโครงสร้างทางสังคมมีส่วนสำคัญในการกำหนดบทบาทและการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในสังคม เมื่อครอบครัวเข้าใจและส่งเสริมผู้หญิงในงานด้านการพัฒนาผู้หญิงจะทำได้ดี การกำหนดนโยบายที่คำนึงถึงผู้หญิงให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมเป็นกลไกสำคัญมากในการให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมในงานด้านการพัฒนา นอกจากนี้ งานของ Bhumkittipich et al. (2024) พบว่า โครงการของชุมชนมักเน้นบทบาททางเศรษฐกิจของผู้หญิง ซึ่งสามารถส่งผลในเชิงบวกต่อความสามารถและความตระหนักรู้เกี่ยวกับการตัดสินใจด้านการดูแลสุขภาพ โครงการเหล่านี้อาจรวมถึงการฝึกอบรมและการศึกษาเกี่ยวกับความรู้ทางการเงิน การเป็นผู้ประกอบการ และทักษะความเป็นผู้นำ การเสริมพลังให้ผู้หญิงด้วยทักษะเหล่านี้จะทำให้พวกเธอมีความเป็นอิสระทางการเงินมากขึ้น และสามารถควบคุมชีวิตของตนเองได้มากขึ้น รวมถึงการตัดสินใจด้านการดูแลสุขภาพด้วย เมื่อรวมกับการเข้าถึงบริการด้านการดูแลสุขภาพและการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการป้องกันสุขภาพ ในการส่งเสริมการเสริมพลังผู้หญิงอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดการกับความท้าทายเฉพาะที่ผู้หญิงเผชิญในสภาพแวดล้อมการทำงานที่แตกต่างกัน และให้การสนับสนุนและทรัพยากรที่จำเป็นแก่พวกเธอเพื่อให้บรรลุศักยภาพสูงสุด โดยเน้นย้ำถึงความสำคัญของการออกแบบ การแทรกแซง และหาโครงการที่เหมาะสมกับความต้องการเฉพาะของผู้หญิงที่มีอาชีพหลากหลาย ซึ่งจะช่วยส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศได้เป็นอย่างดี

สำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประเทศไทย พบว่าการเสริมพลังผู้หญิงทำผ่านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในการเมืองและการตัดสินใจในทุกระดับเชื่อมกับกระแสการพัฒนาโลก โดยจะต้องไม่เป็นการส่งเสริมเฉพาะกลุ่มผู้หญิง แต่จะต้องทำควบคู่กันไประหว่างหญิงและชาย ให้เกิดการพึ่งพิงและผลซึ่งกันและกัน และต้องนำไปมาสู่การปฏิบัติจริง งานของ ถวิลวดี บุรีกุล และรัชวดี แสงหะหมัด (2559) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้หญิงในประเทศไทยชี้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้หญิง ประกอบด้วย การเสริมสร้างคุณลักษณะที่สำคัญ เช่น ภาวะผู้นำ และการมีจิตอาสาทำงานเพื่อสังคม อย่างไรก็ตามการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างชายหญิง โดยปัจจัยแรก

สถาบันพระปกเกล้า

คือปัจจัยส่วนตัว ทักษะด้านการเป็นผู้นำ การศึกษา ความสนใจด้านการเมือง ความกล้า ถ้าหากส่วนตัวผู้หญิงไม่มีความรู้ความเข้าใจด้านการเมือง ไม่มีพลังในตัวเองก็ไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ การเสริมพลังผู้หญิงจำเป็นจะต้องส่งเสริมตั้งแต่ในระดับปัจเจกบุคคลในส่วนของปัจจัยภายนอกหรือปัจจัยแวดล้อม เริ่มมาตั้งแต่ระดับครอบครัว ชุมชน วัฒนธรรมประเพณี การยอมรับ และในระดับชาติคือ นโยบายที่ส่งเสริมผู้หญิงให้มีส่วนร่วมทางการเมือง อย่างไรก็ตามการเสริมพลังผู้หญิงนั้นจะต้องได้รับการส่งเสริมในทุกๆ ภาคส่วน เช่น พรรคการเมือง องค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานภาครัฐในระดับต่างๆ เพื่อที่จะเสริมพลังและผลักดันให้ผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และการเสริมพลังให้กับผู้หญิงนั้นจะต้องไม่เป็นการเสริมพลังให้กับกลุ่มผู้หญิงเท่านั้น ต้องเสริมพลังและสร้างความเข้าใจในสังคม เพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางสังคมให้ยอมรับในตัวของผู้หญิง ไม่มองผู้หญิงเป็นช้างเท้าหลังจะทำให้การเสริมพลังผู้หญิงมีประสิทธิภาพ ไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงและมีความเสมอภาคระหว่างชายหญิงในสังคม

กล่าวได้ว่าการเสริมพลังผู้หญิงสร้างอำนาจในตัวตน มาจากจุดเริ่มต้นคือการส่งเสริมให้ผู้หญิงรู้ถึงสิทธิและกฎหมาย ผ่านด้านความรู้และการรณรงค์สื่อสารในรูปแบบต่างๆ ต่อมา มีการเสริมพลังให้กับผู้หญิงในด้านอื่นๆ เช่น ภาวะผู้นำ การเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชน การส่งเสริมให้มีการเมืองหญิง เป็นต้น ผู้หญิงจะได้รับการเสริมพลังจากผู้ที่มีความรู้มากกว่า อย่างเช่นในอดีตที่ผู้หญิงชนชั้นกลางและชนชั้นสูงเริ่มออกมาเคลื่อนไหวเพื่อช่วยเหลือผู้หญิงชนชั้นรากหญ้าที่ได้รับความรุนแรงจากสังคม การเสริมพลังผู้หญิงนี้เป็นอีกทางหนึ่งที่จะทำให้ผู้หญิงมีอำนาจมีตำแหน่งแห่งที่ในสังคมมากขึ้น ผู้วิจัยเห็นว่า การเสริมพลังผู้หญิงปรากฏอยู่อย่างน้อยสามลักษณะคือ 1) การเสริมพลังด้านวิชาการและกฎหมายที่ทำให้รู้ถึงสิทธิความเท่าเทียมและการพัฒนาศักยภาพของผู้หญิงผ่านการจัดทำโครงการต่างๆ อย่างเช่น ศูนย์สตรีศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่มีทั้งโครงการวิจัยและทำงานด้านการฝึกอบรมให้ผู้หญิงรากหญ้า เช่น โครงการฝึกอบรมความเป็นผู้นำให้แก่สตรีชนบท โครงการฝึกอบรมอาสาสมัครกฎหมายเพื่อผู้หญิงในชนบทในช่วง พ.ศ.2543-2544 และสองการพัฒนาผู้หญิงที่เป็นผลพลอยได้จากการทำโครงการวิจัยอย่างมีส่วนร่วม ที่เป็นจุดเริ่มต้นการจุดประกายพลังในตัวของผู้หญิง ทำให้ผู้หญิงเห็นคุณค่าในตัวเอง 2) การเสริมพลังจากภาครัฐผ่านการส่งเสริมบทบาทผู้หญิงในนโยบายรัฐ และที่สำคัญคือ 3) การเสริมพลังภายในตัวของผู้หญิงเอง อย่างเช่น ในกรณีที่ผู้หญิงได้รับผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาของรัฐ ที่ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีพของผู้หญิง เมื่อผู้หญิงไม่ได้รับความเป็นธรรม วิถีชีวิตของผู้หญิงถูกทำลาย ดังนั้น ผู้หญิงเหล่านี้จึงต้องออกมาต่อสู้ต่อรองกับภาครัฐในด้านต่างๆ เพื่อสิทธิของตัวเอง ด้วยการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่นๆ เห็นได้จากการรวมกลุ่มเครือข่ายผู้หญิงอีสาน ที่เรียกร้องในการการสร้างยอมรับและเพิ่มการมีส่วนร่วมการมีอำนาจในการตัดสินใจของผู้หญิงและผู้มีความหลากหลายทางเพศในการพัฒนา การส่งเสริมด้านสิทธิ

และแก้ไขความไม่เป็นธรรมต่างๆ รวมทั้งพัฒนาศักยภาพผู้หญิงและผู้มีความหลากหลายทางเพศ ทั้งระดับบุคคล และองค์กร เป็นต้น (เครือข่ายผู้หญิงอีสาน, 2563) ในแง่นี้สอดคล้องกับที่ Rowlands (1997) เห็นว่าการเสริมพลังที่แท้จริงต้องทำให้ผู้หญิงสามารถควบคุมทรัพยากรและกำหนดวาระของตนเองได้อย่างอิสระ ซึ่งไม่ใช่แค่การเข้าถึงทรัพยากรเท่านั้น แต่ต้องหมายถึงการมีอำนาจในการตัดสินใจและการต่อรองในระบบเศรษฐกิจและสังคมด้วย เช่น การจัดตั้งองค์กรของผู้หญิงและการทำให้ผู้หญิงมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากขึ้น

เมื่อวิเคราะห์นโยบายการพัฒนาผู้หญิงของประเทศไทยในแต่ละช่วงเวลา พบว่ามีผลกระทบต่อบทบาทและสถานะของผู้หญิงในหลายด้าน โดยในช่วงเริ่มต้นของการพัฒนา นโยบายส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นไปที่การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและการศึกษา โดยมักจะไม่ได้คำนึงถึงมิติทางเพศอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศไทยเริ่มเข้าร่วมข้อตกลงระหว่างประเทศ เช่น ข้อตกลง CEDAW และ SDGs นโยบายที่มุ่งเน้นการส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศเริ่มได้รับการกำหนดอย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลให้ผู้หญิงได้รับการส่งเสริมที่มากขึ้นในด้านการศึกษา การจ้างงาน และการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง อย่างไรก็ตาม นโยบายของประเทศไทยหลายฉบับยังคงอยู่ในกรอบของแนวคิด WID (Women in Development) ที่เน้นการให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมในระบบเศรษฐกิจและสังคม แต่ไม่ได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจทางเพศให้เกิดความเป็นธรรมอย่างแท้จริง เช่น การส่งเสริมให้ผู้หญิงมีอาชีพเสริม หรือสนับสนุนบทบาทในครัวเรือนมากกว่าการสร้างพลังอำนาจในการตัดสินใจและต่อรองกับระบบที่กดขี่ ตัวอย่างเห็นได้จากงานของ ปิยะนุช เรืองโพน และเดชทัช คลายไศก (2560) ที่สะท้อนการดำเนินงานกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี ว่ากฎเกณฑ์และกฎระเบียบที่ตั้งขึ้นทำให้ผู้หญิงส่วนหนึ่งถูกกีดกันออกจากการพัฒนาทำให้เข้าไม่ถึงแหล่งเงินทุน โดยเฉพาะกลุ่มเป้าหมายที่ต้องไปทำงานต่างจังหวัด ในแง่นี้สอดคล้องกับงาน Rowlands (1997) วิเคราะห์ว่างานพัฒนาแบบดั้งเดิมมักเป็นการ “เสริมพลัง” อย่างผิวเผิน กล่าวคือ ผู้หญิงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการบรรลุเป้าหมายของโครงการพัฒนา โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางสังคมที่เป็นสาเหตุของการกดขี่และความไม่เท่าเทียมทางเพศในระยะยาว และยังสอดคล้องกับ Moser (1989) ที่เห็นว่าไม่ควรใช้วิธีการที่ไม่เพียงแต่แก้ไขปัญหาคำยากจนของผู้หญิงอย่างเดียว แต่ต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมที่กดขี่ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในกระบวนการตัดสินใจทางเศรษฐกิจและการเมือง นอกจากนี้ ในด้านการคุ้มครองสิทธิของผู้หญิง แม้จะมีกฎหมายที่เอื้อต่อการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจ เช่น กฎหมายความรุนแรงในครอบครัว กฎหมายแรงงานที่ให้โอกาสเท่าเทียมกัน แต่ในทางปฏิบัติ ผู้หญิงจำนวนมากยังเข้าไม่ถึงความช่วยเหลือจากรัฐ ซึ่งอาจเกิดจากการขาดการตระหนักรู้เกี่ยวกับสิทธิของตนเองหรือยังขาดพลังอำนาจที่เพียงพอ

สถาบันพระปกเกล้า

พอที่จะออกจากระบบสังคมที่กดทับผู้หญิงไว้ และโดยเฉพาะนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับผู้หญิงมักเน้นไปที่การเพิ่มบทบาททางเศรษฐกิจ เช่น การให้เงินทุนสนับสนุน แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับ พลังอำนาจภายใน (Power within) หรือการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของแนวคิดการเสริมพลังผู้หญิง การเสริมพลังผู้หญิงทั้งในตัวตนและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมและการเมืองจึงเป็นเรื่องที่ต้องกระตุ้นการตระหนักรู้ทั้งในตัวผู้หญิงเองและสังคมในวงกว้างอย่างต่อเนื่อง

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กนกวรรณ มะโนรมย์. (2564). *อีสานหลังการพัฒนา: ท้นสมัย ไคหน่ แต่บ่คัก*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). หจก. วนิดาการพิมพ์.
- กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว. (2566). *แผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาสตรี (พ.ศ. 2566–2570)*.
<https://www.dwf.go.th/contents/69608>
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2561) *ประวัติกระทรวง*. https://www.m-society.go.th/news_view.php?nid=4
- กิติมา ขุนทอง. (2567). ภูผายอดด้าว: กัดกัดความยากจนจากความทุกข์ทนในการต่อสู้ยาวนานกับ
อุตสาหกรรมเหมืองแร่หิน ของกลุ่มอนุรักษ์เขาเหล้าใหญ่-ผาจันได. *วารสารสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 20(1), 163-187.
- เชมภัทร ทฤษฎิกุล. (2565). *เศรษฐกิจที่คิดคำนึงถึงผู้หญิง: มองเรื่องของผู้หญิงในระบบเศรษฐกิจไทย*.
สถาบันปริดี พนมยงค์. <https://pridi.or.th/th/content/2022/08/1194>
- คณะกรรมการการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.). (2540). *แผนพัฒนาสตรีในช่วงแผน
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540–2544)*. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริม
และประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.).
- เคท เกียร์. (2564). *การมีส่วนร่วมของผู้หญิงสำหรับการเป็นผู้นำระดับหมู่บ้านในช่วงสำคัญของการ
เปลี่ยนแปลงของนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องสำหรับป่าไม้ไทย*. RECOFTC.
<https://www.recoftc.org/thailand/stories-1>
- เครือข่ายผู้หญิงอีสานร่วมส่งเสียงขอพื้นที่เสมอภาค-เพิ่มอำนาจมีส่วนร่วม-คุ้มครองนักต่อสู้. (2563,
8 มีนาคม). *ไทยโพสต์*. <https://www.thaipost.net/main/detail/59170>
- ณัฐพงศ์ จิตนิรัตน์, คณินิจ มากชูชิต และ กอแก้ว วงษ์พันธุ์. (2558). ผู้หญิงชายแดนใต้: ม่านมลายาและ
การฝ่าผ่าน. *วารสารปาริชาติ มหาวิทยาลัยทักษิณ*, 27(2), 10-23.
- ดวงหทัย บุรณเจริญกิจ. (2560). *แนวคิดสตรีนิยมและขบวนการทางสังคมของผู้หญิงในประเทศไทย:
วิเคราะห์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ข้อถกเถียงและยุทธศาสตร์*. มุลนิธิฟรีดริช เอแบร์ท. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/thailand/13364-20170526.pdf>
- ถวิลวดี บุรีกุล และ รัชวดี แสงหะหมัด. (2559). การเสริมพลังของผู้หญิง ในการมีส่วนร่วมทางการเมือง
ของประเทศไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 17(2), 63-83.

- ทศยาภรณ์ ภูมิดอนมิ่ง. (2564). แม่หญิงเห็ดปลา เรื่องเล่าของอาหาร บ้านและชีวิตสตรีเพศแห่งลุ่มน้ำสงคราม. *วารสารจุดยืน*, 8(2), 4-22.
- นงเยาว์ เนาวรัตน์. (2561). *การศึกษาของผู้หญิง: ตัวตนและพื้นที่ความรู้*. หจก.วนิดาการพิมพ์.
- นงเยาว์ เนาวรัตน์. (2565). สตรีศึกษาหัวเมืองเชียงใหม่: ต้นไม้ข้างรั้ว. *วารสารจุดยืน*, 9(1), 3-23.
- ปิยะนุช เรืองโพธิ์ และ เตชทัช คลายโสภณ. (2560). กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี: ความสำเร็จและความท้าทายในการนำนโยบายไปปฏิบัติ. *วารสารศิลปศาสตร์และวิทยาการจัดการ*, 4(7), 54-71.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2541). ข้อวิพากษ์ 7 บทความ 6 ผู้เขียน ว่าด้วย ผู้หญิงอีสาน: ทางเลือกและศักยภาพ. ใน ธนะจักร เย็นบำรุง (บ.ก.), *ผู้หญิงอีสาน: ทางเลือก ศักยภาพและแนวทางการพัฒนา* (น. 1-13). สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- พงษ์เทพ บุญกล้า, วรรณภา วงษ์พินิจ และ กนกวรรณ มะโนรัมย์. (2564). สตรีนิยมนิเวศวิทยาการเมือง เชื้อนผู้หญิง และภูมินิเวศป่าบุ่งป่าทาม ในลุ่มน้ำมูลตอนกลาง. *วารสารจุดยืน*, 8(1), 55-86.
- ฟ้ารุ่ง มีอุตร และ ธัญวดี กำจัดภัย. (2566, 17-18 สิงหาคม). ผู้นำสตรี: หุ่นส่วนสำคัญในการพัฒนาชุมชน กรณีศึกษาผู้ใหญ่บ้านหญิงหมู่บ้านนาง จังหวัดพิษณุโลก [เอกสารนำเสนอ]. ใน *รายงานสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติและระดับนานาชาติ (NIC-NIDA Proceeding 2023)* (น. 1-16). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ภาวิณี เจริญ, สุพัฒพงศ์ แยมอิม และ วาสนา จาตุรัตน์. (2565). *การยอมรับบทบาทผู้นำสตรีในบริบทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรณีศึกษา: ในตำบลบางไผ่ อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี*. [การค้นคว้าอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี]. SRU IR. <http://ir.sru.ac.th/handle/123456789/975>
- มันทนา สามารถ. (2541). กลยุทธ์ในการเพิ่มจำนวนสตรีในองค์การบริหารส่วนตำบล. ใน ธนะจักร เย็นบำรุง (บ.ก.), *ผู้หญิงอีสาน: ทางเลือก ศักยภาพและแนวทางการพัฒนา* (น. 1-45). สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- รวินทร์ คำโพธิ์ทอง. (2566). *สิทธิมนุษยชน ความเสมอภาคระหว่างหญิง-ชาย และสิทธิความหลากหลายทางเพศในรัฐธรรมนูญไทย*. สถาบันปรีดี พนมยงค์. <https://pridi.or.th/th/content/2023/01/1384>
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2540, 11 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก. หน้า 1-99.

- วิสุทธิ เหล็กสมบูรณ์. (2563). มุมมองสตรีนิยม กับการทำงานภาคประชาชน: บทเรียนจากภาคสนาม. *วารสารจุดยืน*, 7(1), 51-67.
- ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน. (2567). *ชื่อเป้าหมายย่อยและตัวชี้วัด*. <https://www.sdgmove.com/sdg-101/>
- สมศักดิ์ ศรีสันติสุข (บ.ก.). (2558). *โศกนาฏกรรมอีสาน*. ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. <http://book.culture.go.th/research/isan/files/assets/common/downloads/publication.pdf>
- สำนักงานกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี. (ม.ป.ป.). *ความเป็นมา สกส*. <http://www.womenfund.in.th/about-womenfund/history.html>
- สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว. (2550). *แผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554)*. สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ. (2561). *ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2561-2580 (ฉบับย่อ)*. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2519). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่ พ.ศ.2520-2524*. https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3779
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2524). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า พ.ศ.2525-2529*. https://nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3780
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2529). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หก พ.ศ.2530-2534*. https://nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3781
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2534). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เจ็ด พ.ศ.2535-2539*. https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3782
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2539). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่แปด พ.ศ.2540-2544*. https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3783
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2544). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า พ.ศ.2545-2549*. https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3784

- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2549). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบ พ.ศ.2550-2554*. https://www.nesdc.go.th/download/article/article_20160323112418.pdf
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ.2555-2559*. สืบค้นจาก <https://www.nesdc.go.th/download/article/article20160323112431.pdf>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560-2564 และ 2565*. สืบค้นจาก https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6422
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). *รายงานความก้าวหน้าเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย พ.ศ.2559-2563*. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสาม พ.ศ.2566-2570*. https://www.nesdc.go.th/article_attach/article_file_20230307173518.pdf
- สุมนา อินทร์คำน้อย, จารุวรรณ ขำเพชร และ วรรณภา ขำนาญกิจ. (2543). *งานวิจัยด้านสตรีศึกษาในประเทศไทย*. มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.
- สุรียา สมทุคุปต์ และ พัฒนา กิตติอาษา. (2543). *ผ้าขาวม้า ย่อม ว่าว: ความเรียงว่าด้วยร่างกาย อัตลักษณ์ และพื้นที่ในวัฒนธรรมไทย*. สำนักวิชาเทคโนโลยีสังคม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี.

ภาษาอังกฤษ

- Abebe, O. J. (2015). The Role of Gender in Enhancing the Development Agenda of Any Country. *SSRN Electronic Journal*, 1-7. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2847910>
- Bhumkittipich, P., Siramaneerat, I., Iamsomboon, N., & Bhumkittipich, K. (2024). Multiple Classification Analysis (MCA) of Key Factors Affecting Women's Empowerment through health decision making in Remote Area of Thailand. *Journal of Health Research*, 38(3), 222-230.

- Chowdhury, E. H. (2016). Development. In Lisa Disch & Mary Hawkesworth (Eds.), *The Oxford Handbook of Feminist Theory* (pp. 143-163). Oxford University Press.
- Friedmann, J. (1992). *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Blackwell Publishers Inc.
- Kabeer, N. (1994). *Reversed Realities: Gender Hierarchies in Development Thought*. Verso Books.
- Johnsson-Latham, G. (2010). Power, Privilege and Gender as Reflected in Poverty Analysis and Development Goals. In Sylvia H. Chant (Ed.), *The International Handbook of Gender and Poverty* (pp. 41-46). Edward Elgar Publishing.
- Miller, C. & Razavi, S. (1995). *From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse*. UNRISD Occasional Paper, No. 1, United Nations, Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Moghadam, V. (2018). Woman and Development. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.362>
- Moser, C. (1989). Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs. *World Development*, 17(11), 1799-1825.
- Rowlands, J. (1997). *Questioning Empowerment: Working with Women in Honduras*. Oxfam.
- Scheyvens, R. (2020). Empowerment. In Audrey Lynn Kobayashi (Ed.), *International Encyclopedia of Human Geography Volume 4* (2nd ed., pp. 115-122). Elsevier.
- Somsawasdi, V. (2004). Thailand. In Philip Bergstrom (Ed.), *Women's/gender Studies in Asia-Pacific* (pp. 217-164). UNESCO Bangkok, Thailand.

การศึกษาเปรียบเทียบปัญหาการหลุดออกนอกระบบโรงเรียนและผลกระทบ
ระหว่างเทศมณฑลมอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตี ประเทศไลบีเรีย
และสามจังหวัดชายแดนใต้ ประเทศไทย*

Comparative Study on School Dropout and Its Consequences
between Montserrado County, Liberia,
and Thailand's Southern Border Provinces

ฮัสซัน ดี คาบา**

Hassan D Kaba***

อลิสา หะสาเมาะ****

Alisa Hasamoh*****

บทความนี้

Received

16 มิถุนายน 2568

Revised

24 กรกฎาคม 2568

Accepted

6 สิงหาคม 2568

บทคัดย่อ

การศึกษาในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบปัญหาการหลุดออกจากโรงเรียนและผลกระทบของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นระหว่างเทศมณฑลมอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตี ประเทศไลบีเรีย และสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประเทศไทย การศึกษาในประเทศไลบีเรียใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกภาคสนามเฉพาะในประเทศไลบีเรีย พบว่า ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นถึงการหลุดออกนอกระบบที่เป็นผลมาจากภาวะสงครามอย่างต่อเนื่องและยาวนาน การหลุดออกนอกระบบยังส่งผลให้เกิดความยากจน

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เพื่อสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโท สาขาการบริหารการพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ.2568

** นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

*** Graduate Student, Faculty of Humanities and Social Sciences, Prince of Songkla University, Pattani Campus.

**** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี (ดร.)

***** Assistant Professor, Faculty of Humanities and Social Sciences, Prince of Songkla University, Pattani Campus. (Ph.D)

ข้ามรุ่น เนื่องจากคนรุ่นพ่อแม่ไม่ได้เรียนหนังสือ จึงไม่สามารถมีงานที่มีความมั่นคงและส่งลูกให้ได้เรียนหนังสือเช่นเดียวกับตนเอง ในขณะที่การศึกษาผ่านการทบทวนวรรณกรรมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สถานการณ์การหลุดออกนอกระบบโรงเรียน มีความคล้ายคลึงกับสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในประเทศไทยที่มีบริบทของเหตุการณ์ความไม่สงบ ทำให้เกิดปัญหาความยากจนข้ามรุ่น ปัญหาเศรษฐกิจ และการหลุดออกนอกระบบการศึกษา ผู้วิจัยนำเสนอข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายเพื่อยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาอย่างยั่งยืนในเทศมณฑลมอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตี ประเทศไลบีเรียและสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ประเทศไทย ได้แก่ การสนับสนุนทางการเงินสำหรับครอบครัวที่เปราะบาง การจัดทำโครงการรณรงค์เพื่อยกระดับความตระหนักในระดับชุมชน การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของโรงเรียน และการกำหนดนโยบายการศึกษาที่มีความครอบคลุม เป็นธรรม และสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่

คำสำคัญ การศึกษา, การหลุดออกนอกระบบการศึกษา, เทศมณฑลมอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตี สาธารณรัฐไลบีเรีย

Abstract

This study aims to comparatively examine the issue of school dropout and its impacts among lower secondary school students in Montserrado County, Liberia, and Thailand's three southern border provinces. The research in Liberia employed a qualitative methodology, utilizing in-depth field interviews conducted exclusively within the country. Findings from the Liberian context reveal that prolonged and protracted armed conflict is a principal factor contributing to students' disengagement from the education system. Such disengagement has subsequently led to intergenerational poverty, as many parents, having been deprived of formal education themselves, are unable to secure stable employment or support their children's continued schooling. In contrast, the situation in Thailand's southern border provinces was analyzed through a review of relevant literature. The findings indicate striking parallels with the Liberian case. Ongoing unrest in the region has likewise generated significant socio-economic hardship, perpetuated intergenerational poverty, and contributed to high rates of school dropout. The study offers several policy recommendations aimed at sustainably improving educational outcomes in both Montserrado County and Thailand's three southern border provinces. These include: (1) providing financial assistance to socioeconomically vulnerable families, (2) implementing community-based awareness campaigns to elevate the perceived value of education, (3) improving school infrastructure to enhance accessibility and learning environments, and (4) formulating inclusive, equitable, and context-sensitive education policies that reflect the lived realities and specific needs of each locality.

Keywords: Education, School Dropout, Montserrado County, Republic of Liberia

บทนำ: ความสำคัญของการศึกษาและการหลุดออกนอกระบบ

ปัญหาการหลุดออกจากระบบการศึกษาเป็นประเด็นเชิงโครงสร้างที่มีความซับซ้อน เชื่อมโยงหลากหลายมิติ ต้องอาศัยนโยบายทางการเมือง การปฏิรูปการศึกษา และกลไกสนับสนุนทางสังคม ล้วนมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบและยั่งยืน (Fine, 1991) ปัญหาการตกหล่นจากระบบการศึกษา (school dropout) หมายถึงการที่นักเรียนออกจากโรงเรียนกลางคัน จบการศึกษาแต่ไม่ศึกษาต่อในชั้นที่สูงขึ้น ไปจนถึงการไม่ได้เข้าเรียนตั้งแต่ต้น โดยสัมพันธ์กับปัจจัยทางสังคม เช่น ภูมิศาสตร์ วิธีการผลิต และสภาพเศรษฐกิจสังคมในพื้นที่ (สร้อย สินธุประมา, 2567) สังคมวิทยาการศึกษาเชิงตีความ (interpretive sociology of education) ให้ความสำคัญกับผู้กำหนดนโยบายการศึกษา และวิเคราะห์ว่าโครงสร้างมีความสัมพันธ์กับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียน และผู้บริหารโดยเฉพาะภาครัฐควรจะต้องให้ความสำคัญกับเนื้อหาของกระบวนการศึกษา การเมือง และอุดมการณ์ของรัฐ หากต้องการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา รวมทั้งปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักเรียนและครู (Karabel & Halsey, 1976)

การที่ประเทศไทยใดประเทศหนึ่งมีจำนวนนักเรียนที่หลุดออกจากระบบการศึกษาในระดับสูงย่อมส่งผลกระทบในเชิงลบต่อความมั่นคงของประเทศและพัฒนาการทางการเมือง สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจในระยะยาว รัฐบาลของแต่ละประเทศจึงจำเป็นต้องดำเนินการวิเคราะห์สาเหตุของการหลุดออกจากโรงเรียนอย่างรอบด้าน โดยพิจารณาควบคู่กับบริบททางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อมที่สัมพันธ์กับระบบการศึกษา องค์ประกอบสำคัญที่ควรถูกนำมาพิจารณา ได้แก่ นโยบายของรัฐในการลดอัตราการหลุดออกจากระบบการศึกษา สภาพแวดล้อมทางการเรียนรู้ในโรงเรียน ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ บรรทัดฐานและค่านิยมทางสังคม สถานการณ์ความยากจนเรื้อรัง ปัญหาทางการเงินของผู้ปกครอง รวมถึงเจตจำนงของผู้ปกครองในการส่งบุตรหลานเข้าเรียน นอกจากนี้ สภาพของโครงสร้างพื้นฐานทางการศึกษา ระบบคุณค่าในสังคม ความเหลื่อมล้ำทางโอกาส ความไม่เสมอภาคทางเพศ และความปลอดภัยของนักเรียนหญิง ล้วนเป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับแนวโน้มการหลุดออกจากระบบการศึกษาของนักเรียน การแก้ไขปัญหาจึงไม่อาจจำกัดอยู่เฉพาะในระดับปัจเจกหรือครอบครัว หากแต่ต้องอาศัยการออกแบบเชิงนโยบายที่มีความครอบคลุม มุ่งเน้นการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างระบบสนับสนุนที่ตอบสนองต่อบริบทของผู้เรียน และขับเคลื่อนการพัฒนาระบบการศึกษาให้สอดคล้องกับความเป็นธรรมทางสังคมอย่างแท้จริง (Sarker & Hossin, 2019)

การศึกษาเป็นกลไกสำคัญในการสร้างพลเมืองของรัฐ การศึกษาช่วยขับเคลื่อนความปรารถนาอันลึกซึ้งของมนุษยชาติในการบรรลุ “ภาวะสมบูรณ์พร้อม” ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมิได้จำกัดอยู่เพียงการสะสม

สถาบันพระปกเกล้า

องค์ความรู้ หากแต่รวมถึงการหล่อหลอมทักษะและประสบการณ์ที่สะท้อนความปรารถนาโดยธรรมชาติของมนุษย์ในการเข้าใจตนเอง โลก และบริบททางสังคมโดยรอบอย่างลึกซึ้ง (Dewey, 1916) โดยพื้นฐานแล้ว การศึกษาเป็นกระบวนการที่มีจุดมุ่งหมายและมีระบบ เอื้อต่อการถ่ายทอดองค์ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และทักษะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตจากรุ่นหนึ่งสู่รุ่นถัดไป ไม่ว่าจะเป็นในบริบทของเด็กหรือผู้ใหญ่ แก่นแท้ของการศึกษาจึงอยู่ที่การเสริมสร้างศักยภาพของปัจเจกบุคคล เพื่อให้สามารถขยายพรมแดนทางปัญญา พัฒนาความสามารถในการคิดอย่างมีวิจารณญาณ และดำเนินชีวิตอย่างมีเป้าหมาย พร้อมทั้งส่งเสริมการเติบโตในทุกมิติของความเป็นมนุษย์ ทั้งในเชิงปัญญา อารมณ์ และจริยธรรมอย่างสมดุลและยั่งยืน การศึกษาทำให้ผู้เรียนมีเครื่องมือที่จำเป็นในการเผชิญกับความซับซ้อนของโลก และสามารถปรับตัวเข้ากับความท้าทายอันหลากหลาย นอกจากนี้ การศึกษายังเป็นแรงผลักดันให้เกิดความก้าวหน้าทางสังคม โดยเปิดโอกาสให้แต่ละบุคคลมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายต่อชุมชนของตนและสังคมโลกในวงกว้าง (Soudien et al., 2014)

แนวทางในการพัฒนามนุษย์ที่เห็นพ้องต้องกันเกือบทั่วโลก ให้ความสำคัญกับระบบการศึกษา เพราะถือว่าเป็นกระบวนการแห่งการเปลี่ยนผ่านที่ทรงพลัง ซึ่งมีได้จำกัดเพียงการถ่ายทอดความรู้ หากยังทำหน้าที่ยกระดับคุณภาพชีวิต เปิดโอกาสใหม่ๆ และเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนพัฒนาการทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและระดับโครงสร้างทางสังคมโดยรวม Scott และ Marshall (2005) ได้นำเสนอทัศนะที่ลุ่มลึกเกี่ยวกับบทบาทของการศึกษาในฐานะปรากฏการณ์ที่ประกอบด้วยมิติเชิงปรัชญาและสังคมวิทยาอย่างแนบแน่น โดยชี้ให้เห็นว่าการศึกษาไม่ควรถูกจำกัดอยู่เพียงมิติทางเทคนิคหรือการถ่ายทอดความรู้เท่านั้น หากแต่ควรมีเป้าประสงค์ในการหล่อหลอมบุคคลให้เป็นผู้มีคุณธรรม เช่น ความซื่อสัตย์ ความเคารพผู้อื่น การทำงานร่วมกัน และความสามารถในการปรับตัวเข้ากับบรรทัดฐานและบริบททางสังคมที่หลากหลาย ทั้งสองได้เสนอว่าการศึกษาเป็นพื้นที่บูรณาการระหว่างแนวคิดทางจิตศาสตร์ ทฤษฎีการเรียนรู้ และคุณค่ามนุษย์นิยม เข้ากับมิติสังคมวิทยา เช่น โครงสร้างหลักสูตร ระบบบริหารจัดการ กลไกการถ่ายทอดคุณค่าทางสังคมและอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม การศึกษาจึงเป็นมากกว่ากระบวนการเรียนรู้ แต่เป็นกลไกสำคัญในการขัดเกลาทางสังคม (socialization) ส่งเสริมความเป็นปัจเจกและความเป็นหนึ่งเดียวกันของสังคม (social cohesion) และเปิดโอกาสให้เกิดการเคลื่อนย้ายทางสังคม (social mobility) นอกจากนี้ แนวคิดของ Scott และ Marshall ยังชี้ให้เห็นถึงความเป็นองค์รวม (holistic nature) ของการศึกษา ซึ่งไม่อาจแยกออกจากโครงสร้างอำนาจ บริบททางวัฒนธรรม หรือระบบเศรษฐกิจและสถาบันทางสังคมที่หล่อหลอมประสบการณ์ของผู้เรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของประเทศที่เผชิญกับความเปราะบางทางโครงสร้าง เช่น ไลบีเรีย ที่ระบบการศึกษายังถูกครอบงำด้วย

มรดกจากสงคราม ความเหลื่อมล้ำทางเพศ ความยากจน และการขาดโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษาจึงมิใช่เพียงกลไกพัฒนาปัจเจก แต่ยังเป็นเครื่องมือในการสร้างความเป็นธรรม ความเท่าเทียม และการฟื้นฟูศักดิ์ศรีของมนุษย์ มุมมองนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Dewey (1916) และ Mandela (1995) มองว่าการศึกษาเป็นพลังแห่งการเปลี่ยนผ่าน (transformative force) ซึ่งช่วยยกระดับชีวิต ขยายโอกาส และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองในสังคม ท้ายที่สุด การศึกษาในทัศนะของ Scott และ Marshall (2005) คือรากฐานของการสร้างพลเมืองที่มีความรับผิดชอบ มีวิจารณญาณ และสามารถดำรงอยู่ในโลกสมัยใหม่อย่างมีศักดิ์ศรีและวิสัยทัศน์

บทความวิจัยชิ้นนี้จึงไม่เพียงเป็นผลการวิเคราะห์การเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์จากเสียงของนักเรียน ครู ผู้ปกครอง และผู้นำชุมชน หากยังเป็นความพยายามในการวิเคราะห์ผ่านมุมมององค์รวมของสังคมวิทยาการศึกษา ในฐานะเครื่องมือในการทำความเข้าใจโรงเรียนและกระบวนการทางการศึกษา แนวคิดนี้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการวิเคราะห์อย่างครอบคลุมเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ภายในระบบการศึกษา รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบการศึกษากับมิติอื่นๆ ของสังคม นอกจากนี้ยังรวมถึงผลกระทบของความสัมพันธ์เหล่านี้ที่มีต่อพฤติกรรมของมนุษย์แต่ละคน (Brookover, 1949) การศึกษาคืออิทธิพลที่คนรุ่นผู้ใหญ่ใช้ต่อคนรุ่นที่ยังไม่พร้อมสำหรับการใช้ชีวิตในสังคม โดยจุดมุ่งหมายของการศึกษา คือ การปลูกฝังและพัฒนาให้เกิดสภาวะทางกาย ภาวะทางปัญญา และภาวะทางศีลธรรม บางประการในตัวเด็ก โดยเฉพาะการสร้างสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมเพียงพอจะให้เด็กจะเติบโตขึ้นไปเป็นส่วนหนึ่งของสังคมในอนาคต ภายใต้ความคาดหวังของผู้ใหญ่ที่มุ่งเน้นให้เด็กจะต้องมีคุณสมบัติเพียงพอที่จะกลายเป็นผู้ใหญ่ในรุ่นถัดไป (Durkheim, 1956) โดยใช้กรอบคิดที่ตระหนักถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจของการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาอันเป็นปัจจัยของการหลุดออกจากระบบโรงเรียน ได้แก่ อุปสรรคทางเศรษฐกิจ ความไม่เท่าเทียมทางเพศ การขาดการสนับสนุนทางสังคม ไปจนถึงการขาดนโยบายการศึกษาที่ตอบสนองความหลากหลายทางวัฒนธรรม ดังนั้นการทำความเข้าใจ “การออกจากโรงเรียน” จึงไม่อาจพิจารณาเพียงพฤติกรรมของนักเรียนในเชิงปัจเจก แต่ต้องวิเคราะห์ผ่านโครงสร้างและระบบที่สัมพันธ์กันทั้งหมด ตั้งแต่ความยากจน การตั้งครุภัณฑ์ในวัยรุ่น ความเปราะบางของครอบครัว ไปจนถึงคุณภาพของโรงเรียนและความหมายของ “การเรียนรู้” ในสายตาของชุมชน ดังนั้นการมองปรากฏการณ์ “เด็กเลิกเรียน” จึงไม่ใช่เพียงปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างฉาบฉวย แต่คือผลสะท้อนของโครงสร้างทางสังคมที่ไม่เท่าเทียม ดังนั้นจึงมีความจำเป็นเร่งด่วนในการรื้อสร้างระบบการศึกษา และเพิ่มมิติความหมาย การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยตอบสนองชีวิตจริงของผู้เรียนในบริบทเฉพาะของพวกเขาอย่างแท้จริง

การหลุดออกนอกระบบการศึกษาในเทศมณฑลมอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตี ประเทศไลบีเรีย

การหลุดออกนอกระบบของนักเรียนในเทศมณฑลมอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตี ประเทศไลบีเรีย พบว่ามีความสัมพันธ์กับบริบททางสังคมเนื่องจากภาวะสงครามกลางเมืองในประเทศไลบีเรียที่ดำเนินการยาวนาน 14 ปี ช่วงระหว่าง พ.ศ.2532–2546 (The International Bank for Reconstruction and Development & The World Bank, 2011) ซึ่งได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อระบบการศึกษาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ในช่วงสงครามมีการทำลายโรงเรียนและโครงสร้างพื้นฐานอย่างกว้างขวาง ครูและนักเรียนจำนวนมากต้องพลัดถิ่น และการเข้าเรียนของเด็กถูกเลื่อนออกไปอย่างมีนัยสำคัญ เด็กจำนวนมากเริ่มเข้าเรียนช้ากว่าวัยที่กำหนด ส่งผลให้เด็กนักเรียนที่อายุเกินระดับชั้นเรียนจำนวนมาก นอกจากนี้ สงครามยังซ้ำเติมปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น ความยากจน สงครามทำลายโรงเรียนและศูนย์ฝึกอบรมที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน โรงเรียนจำเป็นต้องได้รับการซ่อมแซมหรือสร้างใหม่ ครอบครัวยากจนจำนวนมากอพยพเข้าสู่เขตเมือง ทำให้การศึกษาเกิดความไม่ต่อเนื่อง และก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่เมืองและชนบท อัตราการหลุดออกจากระบบการศึกษาในประเทศไลบีเรียอยู่ในระดับสูง โดยอยู่ที่ร้อยละ 65 สำหรับเด็กผู้ชาย และร้อยละ 73 สำหรับเด็กผู้หญิง ซึ่งนักเรียนเหล่านี้ส่วนใหญ่จะลาออกจากโรงเรียนก่อนที่จะจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 (World Education Network, 2025) แม้ว่าอัตราการอยู่รอดในระดับมัธยมศึกษาจะสูงกว่า แต่ก็ยังอยู่ในระดับจำกัด โดยเฉพาะในกลุ่มนักเรียนหญิง ทั้งนี้ความยากจน ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่สูง แรงกดดันทางสังคมบังคับให้เด็กออกมาช่วยหารายได้เพื่อจุนเจือครอบครัวและปากท้องของตัวเอง และการที่เด็กหญิงจะต้องแต่งงานก่อนวัยอันควร และการตั้งครรภ์ในวัยเรียน เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้นักเรียนหลุดออกจากระบบ นักเรียนเพศหญิงมีแนวโน้มหลุดออกจากระบบมากกว่านักเรียนเพศชาย เนื่องจากข้อจำกัดทางวัฒนธรรม สังคม และเศรษฐกิจ ขณะที่พื้นที่ชนบทมีอัตราการเข้าเรียนที่ต่ำกว่า และมีอัตราการหลุดออกที่สูงกว่า ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะจัดให้มีการดำเนินโครงการฉุกเฉิน เช่น โครงการเร่งรัดการเรียนรู้ (Accelerated Learning Program: ALP) เพื่อตอบสนองต่อกลุ่มเยาวชนที่มีอายุเกินเกณฑ์ แต่ผลกระทบของโครงการยังไม่ชัดเจน ทั้งนี้มรดกของสงครามยังคงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบการศึกษาของไลบีเรีย จึงจำเป็นต้องมีความพยายามอย่างต่อเนื่องในการฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐาน แก้ไขความไม่เสมอภาค และปรับระบบการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในปัจจุบันและอนาคต

การหลุดออกนอกระบบการศึกษาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประเทศไทย

ในปีการศึกษา 2566 พบว่า ประเทศไทยมีเด็กและเยาวชนอายุ 3-18 ปีตกหล่นจากระบบมากถึง 1 ล้านคน (สร้อย สินธุประมา, 2567) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระบุว่า

ภาคใต้เป็นภูมิภาคที่มีอัตราส่วนเด็กยากจนที่ขัดสนด้านการเรียนรู้ ในช่วงอายุ 5-17 ปี มากที่สุดอยู่ที่ร้อยละ 7.21 (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา, 2565) ทั้งนี้ พื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีเด็กนอกระบบการศึกษา ในช่วงอายุ 3-18 ปี จำนวน 52,306 คน โดยในจำนวนนี้ 40% อยู่ในช่วงอายุ 15-18 ปี (กองบรรณาธิการ เดอะแอดทีฟ, 2567) เด็กในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีการศึกษาต่ำกว่าเด็กในภาคอื่นๆ โดยเฉพาะเด็กมลายูมุสลิม ถึง 0.88 ปี ในขณะที่โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 0.68 ปี (ศรัณย์ ศาสดีศาสน์, 2565) ปัญหาการศึกษาต่ำและการหลุดออกนอกระบบ สัมพันธ์กับสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การขาดทุนทรัพย์ ปัญหาครอบครัว การมีบุตรหลายคน พ่อแม่ออกไปทำงานนอกพื้นที่ ทำให้ลูกต้องออกจากโรงเรียนมาเป็นผู้หาเลี้ยงหลักของครอบครัว (กองบรรณาธิการ เดอะแอดทีฟ, 2567) ปัจจัยที่ทำให้เด็กหลุดออกนอกระบบการศึกษาในพื้นที่ซึ่งประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลามถึงร้อยละ 80-90 มีลักษณะทางวัฒนธรรมและภาษาที่แตกต่างจากส่วนอื่นของประเทศอย่างชัดเจน ชาวบ้านใช้ภาษามลายูปาตานีเป็นภาษาที่ใช้สื่อสารในชีวิตประจำวันมากกว่าภาษาไทย แม้เด็กจะจะได้เรียนภาษาไทยในโรงเรียน แต่ภายในบ้านกลับใช้ภาษามลายู จึงทำให้เด็กขาดความมั่นใจในการสื่อสารภาษาไทย และส่งผลต่อการเข้าถึงบริการของรัฐและการเข้าถึงการศึกษา ส่วนปัญหาความยากจนยังคงเป็นประเด็นสำคัญ ครอบครัวที่ยากจนจะไม่ค่อยสนับสนุนให้ลูกมีการศึกษาที่สูงขึ้น และไม่ได้สนใจประเด็นวุฒิการศึกษา โดยให้ความสำคัญกับการหางานและเงินมาเลี้ยงครอบครัว (ภาววรรณ ธนาเลิศสมบูรณ์, 2568) นอกจากนี้ ผู้ปกครองที่นับถือศาสนาอิสลามเห็นว่าการศึกษที่รัฐจัดให้ ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและรายได้ของผู้ปกครอง ส่วนปัจจัยอื่น ได้แก่ นโยบายการศึกษาที่ถูกเปลี่ยนบ่อยครั้งและไม่ต่อเนื่องจากรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ หลักสูตรการศึกษาที่ยังไม่ตอบสนองกับความต้องการของผู้เรียนและบริบทสังคมพหุวัฒนธรรม การจัดรูปแบบการศึกษาที่ประยุกต์มาจากต่างประเทศ จำนวนครูและบุคลากรทางการศึกษาจำนวนน้อยไม่เพียงพอกับความต้องการของโรงเรียน ปัญหาสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่อย่างต่อเนื่องและยาวนาน (สิทธิชัย ทองมาก และคณะ, 2061)

วัตถุประสงค์การวิจัย

วัตถุประสงค์ของการวิจัยที่กำหนดไว้สำหรับการศึกษาค้นคว้า มีดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบปัญหาการหลุดออกนอกระบบของโรงเรียนในเขตเทศมณฑลมอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตี ประเทศไลบีเรียและสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ประเทศไทย
2. เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบและความสูญเสียทางสังคมที่เกิดขึ้นจากปรากฏการณ์การออกจากโรงเรียนในเขตเทศมณฑลมอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตี ประเทศไลบีเรียและสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ประเทศไทย

แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

บทความวิจัยชิ้นนี้ อธิบายการศึกษาเปรียบเทียบปัญหาการหลุดออกนอกระบบโรงเรียนในเทศมณฑลมอนต์เซอร์ราโด ประเทศไลบีเรีย และ สามจังหวัดชายแดนใต้ ประเทศไทย ในมิติทางสังคมวิทยาที่วิเคราะห์ปรากฏการณ์ให้ครอบคลุมมิติทางโครงสร้าง วัฒนธรรม บทบาท และปฏิสัมพันธ์ทางสังคม ดังนี้

1. ทฤษฎีโครงสร้างนิยม (Structural Functionalism) กับการศึกษา (Zheng & Yin, 2024) ตามทฤษฎีนี้กล่าวถึงระบบสังคมที่กำหนดโครงสร้างไว้อย่างชัดเจนและองค์ประกอบภายในถูกจัดเรียงความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน มีระบบย่อยที่มีหน้าที่แตกต่างกัน นักสังคมวิทยาชาวอเมริกัน ทาลคอตต์ พาร์สันส์ (Talcott Parsons) กล่าวว่า ระบบสังคมจะตอบสนองเงื่อนไขเชิงหน้าที่พื้นฐาน 4 ประการ ได้แก่ 1) A (Adaptation) คือ การปรับตัว หมายถึง การจัดหาทรัพยากรทั้งภายในและภายนอกระบบ 2) G (Goal Attainment) คือ การบรรลุเป้าหมาย หมายถึงบทบาทของระบบสังคมในการช่วยกำหนดเป้าหมาย กระตุ้น และระดมศักยภาพและพลังงานของระบบเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 4) I (Integration) คือ การบูรณาการ หมายถึงการรักษาความเป็นเอกภาพหรือความกลมกลืนของระบบสังคม รวมถึงการสร้างกลไกควบคุม การประสานงานระหว่างระบบย่อย และการป้องกันไม่ให้เกิดความโกลาหลอย่างรุนแรงภายในระบบ และ 5) L (Latency) คือ การคงอยู่แฝง หมายถึงกระบวนการเก็บรักษาและจัดสรรพลังงานภายในระบบ ซึ่งเกี่ยวข้องกับสองด้านที่เชื่อมโยงกัน คือ การคงอยู่ของแบบแผน (pattern maintenance) การจัดหาสัญลักษณ์ แนวคิด ความสนใจ และการประเมินค่าทางวัฒนธรรม การจัดการความตึงเครียด (tension management) การลดแรงกดดันภายในของผู้กระทำทางสังคม เพื่อรักษาระบบค่านิยมร่วมของสังคมและทำให้เป็นสถาบันภายในระบบสังคม โดยพาร์สันส์ได้แบ่งระบบสังคมออกเป็นระบบเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม เพื่อปฏิบัติหน้าที่ทั้งสี่ดังกล่าวให้สำเร็จ ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยมจึงเป็นรากฐานทางทฤษฎีสำหรับการศึกษาประเด็นปัญหาการหลุดออกนอกระบบ โดยทฤษฎีนี้เน้นบทบาทของระบบการศึกษาในการส่งเสริมเสถียรภาพและการพัฒนาทางสังคม และมุ่งอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทางสังคมกับหน้าที่ทางสังคม ซึ่งทฤษฎีนี้ได้รับความนิยมมากในการวิเคราะห์ระบบการศึกษา ทั้งในแง่โครงสร้าง การดำเนินงาน และการเปลี่ยนแปลงของระบบการศึกษา การปรับใช้ทฤษฎีโครงสร้างนิยมถูกนำมาใช้เพื่อวิเคราะห์ บทบาทของโรงเรียนในฐานะสถาบันทางสังคมที่รักษาระเบียบและสร้างทุนมนุษย์ โดยพิจารณาว่าโครงสร้างสังคมที่อ่อนแอหรือแตกสลาย (เช่น จากสงคราม ความไม่สงบ) ส่งผลให้โรงเรียนทำหน้าที่ได้ไม่เต็มที่

2. ทฤษฎีความขัดแย้ง (Conflict theory) หลายท่าน เช่น มาร์กซ์ (Marx), เวเบอร์ (Weber), มิลส์ (Mills), ซิมเมล (Simmel), มีด (Mead) และ คูลีย์ (Cooley) (Mishra, 2013) มองว่าจุดประสงค์

ของการศึกษา คือ การคงไว้ซึ่งความไม่เท่าเทียมทางสังคมและรักษาอำนาจของชนชั้นนำ พวกเขามองว่า การศึกษาไม่ใช่ประโยชน์หรือโอกาสทางสังคม แต่เป็นเครื่องมือที่ทรงพลังในการรักษาโครงสร้างอำนาจ และสร้างแรงงานที่เชื่อต่อระบบทุนนิยม ความขัดแย้งเกิดจากความไม่เท่าเทียมกันในสังคม ซึ่งความไม่เท่าเทียมนี้อาจเป็นด้านสังคม การเมือง หรือเศรษฐกิจ ทฤษฎีความขัดแย้งเป็นมุมมองทางสังคมศาสตร์ ที่เน้นย้ำถึงความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม การเมือง หรือเศรษฐกิจของกลุ่มสังคม ทฤษฎีความขัดแย้งมุ่งให้ความสนใจกับความแตกต่างด้านอำนาจ เช่น ความขัดแย้งทางชนชั้น โดยผลของความขัดแย้ง คือ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน โดย Bowles & Gintis (2002) อธิบาย ว่า ทิศทางการกำหนดการศึกษาอยู่ในรูปแบบของการสร้าง “กติกาของเกม” ที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้มีฐานะ แนวคิดนี้อาจถูกมองว่าเป็นการเปิดโอกาสให้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางสังคมในกระบวนการสอน (social relations of pedagogy) เพื่อชี้ให้เห็นว่ากระบวนการเหล่านี้สะท้อนถึงอำนาจครอบงำทางวัฒนธรรมของชนชั้นนำ และทำให้การเรียนรู้ของเด็กยากจนเสียเปรียบ และสร้างระบบความไม่เท่าเทียม ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณการศึกษาตามท้องถิ่น (local school finance) การปรับใช้ทฤษฎีความขัดแย้งถูกนำมาวิเคราะห์ความไม่เท่าเทียมด้านโอกาสทางการศึกษา อำนาจ และทรัพยากรระหว่างกลุ่มทางสังคม เช่น ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ความขัดแย้งชาติพันธุ์ ศาสนา และเพศสภาพ ส่งผลให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนทำให้เด็กยากจนและต่างกลุ่มชาติพันธุ์หลุดออกนอกระบบ

3. ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์ (Symbolic Interactionism theory) บลูเมอร์ (Blumer) ซึ่งเป็นผู้วางรากฐานทฤษฎีสำคัญเบื้องหลังปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์ Blumer (1980) เป็นกรอบแนวคิดทางทฤษฎีในสังคมวิทยาที่อธิบายถึงวิธีที่สังคมถูกสร้างขึ้นและคงอยู่ผ่านการปฏิสัมพันธ์แบบเผชิญหน้า (face-to-face) ที่เกิดซ้ำและมีความหมายระหว่างบุคคล ในประเด็นการศึกษาวัฒนธรรม (Cultural Studies) เพศ สถานะ และอำนาจ (Gender, Status & Power) บริบททางสังคมและสิ่งแวดล้อม (Social Context and Environment) ปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์ (Symbolic interactionism) เป็นกรอบแนวคิดและมุมมองทางทฤษฎีในระดับจุลภาค (micro-level) ในสังคมวิทยา ที่อธิบายว่าสังคมถูกสร้างขึ้นและคงอยู่ได้อย่างไรผ่านการปฏิสัมพันธ์ซ้ำๆ ระหว่างบุคคล แนวคิดนี้เกิดขึ้นในช่วงกลางศตวรรษที่ 20 จากอิทธิพลหลากหลายแหล่ง รวมถึงนักปรัชญาสกอตติชมอรัลลิสต์ (Scottish Moralists) และปฏิบัตินิยมแบบอเมริกัน (American Pragmatism) โดยมีอิทธิพลสำคัญที่สุดจากนักปรัชญาชาวอเมริกัน จอร์จ เฮอร์เบิร์ต มิด และทฤษฎีของเขาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง ตัวตน (self) และ สังคม (society) พัฒนาขึ้นเพื่อทำความเข้าใจการทำงานของสังคมจากล่างขึ้นบน (bottom-up) โดยหันความสนใจไปที่กระบวนการในระดับจุลภาค (micro-level) ที่เกิดขึ้นระหว่างการปฏิสัมพันธ์แบบเผชิญหน้า เพื่ออธิบายการดำเนินไปของสังคม (Carter & Fuller, 2016) การปรับใช้ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์ถูกนำมาวิเคราะห์

สถาบันพระปกเกล้า

การตีความของนักเรียน ครู และชุมชนต่อคุณค่าของการศึกษา และตัวตนของผู้เรียน เช่น การตีตราทางสังคม (labelling) ว่า เด็กบางกลุ่มเรียนไม่เก่งและเด็กไม่มีอนาคต

ทฤษฎีทางสังคมวิทยาเป็นศาสตร์ที่ศึกษาและอธิบายสังคมซึ่งประกอบด้วยโครงสร้าง ลำดับชั้นทางสังคมที่เชื่อมโยงกัน วัตถุประสงค์คือเพื่อศึกษาเปรียบเทียบปัญหาการหลุดออกนอกระบบของโรงเรียนในเขตเทศบาลมณฑลเซอร์ราโด เคาน์ตี ประเทศไลบีเรียและสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ประเทศไทย และผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยศึกษาบริบทของประสบการณ์ของนักเรียนแต่ละคนและผลกระทบต่อการศึกษา และนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาที่มีความไม่เท่าเทียมในโรงเรียน

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยในระดับนานาชาติ พบว่าปรากฏการณ์การออกจากโรงเรียนก่อนสำเร็จการศึกษา ยังคงเป็นความท้าทายเชิงโครงสร้างในระบบการศึกษาทั่วโลก โดยเฉพาะในบริบทของประเทศกำลังพัฒนา ข้อมูลจากสถาบันสถิติแห่งองค์การยูเนสโก (UNESCO Institute for Statistics [UIS], 2019) ระบุว่าปัจจุบันมีเด็กและเยาวชนกว่า 258 ล้านคนที่ยังอยู่นอกระบบการศึกษา โดยจำนวนมากในกลุ่มนี้ออกจากโรงเรียนก่อนจะสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น การหลุดออกนอกระบบโรงเรียนสะท้อนถึงข้อจำกัดเชิงระบบที่ยังไม่สามารถรับประกันโอกาสในการเรียนรู้ที่ต่อเนื่องและมีคุณภาพสำหรับเยาวชนจำนวนมากทั่วโลก งานวิจัยเชิงประจักษ์จากหลากหลายประเทศ (Dorn, 1993; Zuilkowski & Betancourt, 2014; Mugisho, 2024) บ่งชี้ว่า สงครามมีผลต่อการหลุดออกจากระบบการศึกษาของเด็ก ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะผู้มีส่วนร่วมโดยสมัครใจ หรือถูกบังคับ หรือแม้แต่ในฐานะผู้เฝ้าดูเหตุการณ์ เนื่องจากโรงเรียนต้องหยุดการเรียนการสอน การปิดหรือทำลายโรงเรียน ปัญหาสุขภาพจิตจากการเผชิญหน้าความขัดแย้ง โดยเฉพาะเด็กผู้หญิงที่นำไปสู่การแต่งงานในวัยรุ่น การมีเพศสัมพันธ์ก่อนวัยอันควร การเป็นแม่ตั้งแต่อายุน้อยเนื่องจากภาวะสงครามทำให้เด็กผู้หญิงจำนวนมากต้องออกจากโรงเรียน จึงนำไปสู่การเพิ่มความเสี่ยงต่อการเข้าสู่วัยผู้ใหญ่ก่อนวัยอันควรและส่งผลให้มีอัตราการเป็นมารดาวัยรุ่นสูงขึ้น

ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (Duncan, 1965; Belfield & Levin, 2007; Sarker & Hossin, 2019) เช่น ความยากจนเรื้อรัง ภาระการดูแลครอบครัว และแรงกดดันให้หารายได้ในช่วงวัยเรียน เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้นักเรียนจำนวนมากต้องละทิ้งการศึกษา ในขณะเดียวกัน คุณภาพของระบบการศึกษาซึ่งรวมถึงปัญหาการขาดแคลนครูผู้สอน การขาดทรัพยากรทางการเรียน และสภาพแวดล้อมในโรงเรียนที่ไม่เอื้อต่อการเรียนรู้ยังคงเป็นอุปสรรคที่กีดกอนการมีส่วนร่วมในระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ปัจจัยทางวัฒนธรรม (Shahidul & Karim, 2015; Malish, 2019) เช่น บทบาททางเพศที่ตอกย้ำบทบาทจำกัดของผู้หญิงในบางสังคม และความคาดหวังของครอบครัวและชุมชนที่ขัดแย้งกับ

แนวทางการศึกษาแบบสมัยใหม่ ล้วนมีอิทธิพลอย่างลึกซึ้งต่อการตัดสินใจของนักเรียน โดยเฉพาะในกลุ่มนักเรียนหญิงที่มักเผชิญแรงกดดันทางวัฒนธรรมให้แต่งงานหรือรับบทบาทการดูแลครอบครัวในวัยเยาว์ ในบริบทนานาชาติพบว่า มีแนวทางการแทรกแซง ที่ประสบผลสำเร็จในบริบทนานาชาติ มีลักษณะเป็นแบบองค์รวมและอิงหลักฐานเชิงประจักษ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข (Conditional Cash Transfer [CCT]) (Dearden et al. , 2009; Glewwe & Kassouf, 2012; Mo et al., 2013) ที่มุ่งลดอุปสรรคด้านรายได้สำหรับครอบครัวผู้มีรายได้น้อย ควบคู่กับการส่งเสริมการเข้าเรียนอย่างสม่ำเสมอ อีกทั้ง ยังมีการดำเนินโครงการส่งเสริมบทบาทของชุมชนในกระบวนการจัดการศึกษา ผ่านกิจกรรมเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของครอบครัว (Shoo & Lekule, 2021) และผู้นำท้องถิ่น (Nabugoomu, 2019) เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันถึงความสำคัญของการศึกษาในระยะยาว นอกจากนี้ การปฏิรูปเชิงโครงสร้าง เช่น การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางการศึกษา การเพิ่มคุณภาพและปริมาณครู รวมถึงการพัฒนาเนื้อหาหลักสูตรให้ตอบสนองความต้องการของผู้เรียน ก็เป็นกลไกสำคัญที่หลายประเทศนำมาใช้เพื่อลดอัตราการหลุดออกจากระบบการศึกษา ตัวอย่างหนึ่งที่โดดเด่นคือโครงการ “Back to School” ขององค์การยูนิเซฟ (Unicef, 2016; Rajasekaran & Reyes, 2019) ซึ่งเป็นความพยายามในการสร้างเส้นทางกลับเข้าสู่ระบบการศึกษาสำหรับเด็กที่เคยหลุดออกไป โดยเน้นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในระดับท้องถิ่นและการจัดการเรียนรู้ที่ยืดหยุ่นตามบริบทของนักเรียน ซึ่งนับเป็นต้นแบบที่มีนัยสำคัญในการออกแบบนโยบายด้านการศึกษาทั้งในระดับชาติและระดับโลก

การวิจัยในระดับภูมิภาคเกี่ยวกับปัญหาการออกจากโรงเรียน

งานวิจัยในภูมิภาคแอฟริกาตอนใต้ของทะเลทรายซาฮารา (Sub-Saharan Africa) (Lloyd & Mensch, 2008; Lewin, 2009; Inoue et al., 2015) สะท้อนให้เห็นถึงอัตราการออกจากโรงเรียนที่ยังคงอยู่ในระดับสูง โดยเฉพาะในเขตชนบทซึ่งมีความเปราะบางทางโครงสร้างและทรัพยากร ปัจจัยที่มีบทบาทเชิงระบบ ได้แก่ ความยากจนเรื้อรัง การแต่งงานก่อนวัยอันควร และความเหลื่อมล้ำทางเพศ งานวิจัยจำนวนมากระบุว่า เด็กหญิงมีแนวโน้มที่จะออกจากระบบการศึกษามากกว่าเด็กชาย โดยมีสาเหตุจากชนบทชนชั้นทางวัฒนธรรม การถูกคาดหวังให้รับผิดชอบภาระในครัวเรือน และการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาที่จำกัด ในระดับนโยบาย มีความพยายามในการบรรเทาปัญหาดังกล่าวผ่านกรอบยุทธศาสตร์ระดับภูมิภาค อาทิ ยุทธศาสตร์การศึกษาของสหภาพแอฟริกา ค.ศ. 2026–2035 (CESA 26–35) (Continental Education Strategy for Africa) (African Union, 2017; Ashipala & Wodon, 2024) ซึ่งมุ่งเน้นการปรับปรุงนโยบายการศึกษา เพิ่มความเท่าเทียมในการเข้าถึง และยกระดับคุณภาพการเรียนรู้ในระดับท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญทางการศึกษาเมื่อเทียบกับการศึกษาในฐานะ

สถาบันพระปกเกล้า

สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและปัจจัยขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับประเด็นครอบคลุม เช่น ความเป็นธรรมทางเพศ การเรียนรู้ตลอดชีวิต และการรับมือกับวิกฤตการศึกษาในสถานการณ์ฉุกเฉิน การวางรากฐานทางนโยบายเช่นนี้ แสดงให้เห็นถึงมิติของ “การเมืองว่าด้วยการศึกษา” (politics of education) ซึ่งไม่เพียงเป็นการกำหนดทิศทางการเรียนรู้เท่านั้น แต่ยังสะท้อนการแข่งขัน การเจรจา และการจัดสรรทรัพยากรระหว่างรัฐ องค์กรระดับภูมิภาค และภาคประชาสังคมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านการศึกษาอีกด้วย

ในหลายประเทศในเอเชียใต้ เช่น อินเดีย (Sridevi & Nagpal, 2019; Kumar et al., 2023) และ ปากีสถาน (Khan et al., 1987; Shah et al., 2019; Ali et al., 2021) การออกจากโรงเรียนสะท้อนถึงพลวัตความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยเฉพาะระบบวรรณะ การแบ่งชนชั้น และการกีดกันกลุ่มชายขอบ อันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ งานวิจัยแสดงให้เห็นว่า เด็กจากครอบครัวที่ยากจนหรืออยู่ในชนชั้นทางสังคมต่ำ มักถูกบังคับให้ออกจากโรงเรียนก่อนวัยอันควรเพื่อเข้าร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือรับบทบาทภายในครัวเรือน ทั้งนี้ แนวทางการแทรกแซงของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในบางพื้นที่ ได้ดำเนินมาตรการที่ส่งผลเชิงบวก เช่น โครงการการศึกษาฟรี การจัดอาหารกลางวันในโรงเรียน และการอุดหนุนรายได้แก่ครอบครัวเปราะบาง ซึ่งช่วยลดอัตราการออกจากโรงเรียนอย่างมีนัยสำคัญในบางภูมิภาค

งานวิจัยในภูมิภาคลาตินอเมริกา (Bassi et al., 2013; Adelman & Szekely, 2016) เน้นย้ำว่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความรุนแรงในชุมชนเป็นตัวแปรสำคัญที่ผลักดันให้เยาวชนหลุดออกจากระบบการศึกษา ตัวอย่างเช่น ประเทศบราซิลและเม็กซิโกได้นำโครงการเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข อาทิ *Bolsa Familia* (Glewwe & Kassouf, 2012; Santos & Corseuil, 2022) มาใช้ในการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ปกครองส่งบุตรหลานเข้าเรียนอย่างสม่ำเสมอ อีกทั้งยังมีการดำเนินโครงการที่ขับเคลื่อนโดยชุมชนร่วมกับองค์กรท้องถิ่นและผู้ปกครอง ซึ่งมีบทบาทอย่างยิ่งในการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการคงอยู่ในระบบการศึกษา

ในระดับท้องถิ่นของประเทศไลบีเรีย โดยเฉพาะในเขตมอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตี ปัญหาการออกจากโรงเรียนปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดภายใต้บริบทของความเปราะบางทางเศรษฐกิจและผลพวงจากความขัดแย้งภายในประเทศ งานวิจัยชี้ให้เห็นว่า ระบบการศึกษายังประสบกับข้อจำกัดด้านโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งในแง่ของอาคารเรียน ทรัพยากรการเรียนการสอน และการจัดสรรครูที่มีคุณภาพ นอกจากนี้พบว่า มีปัจจัยในระดับครอบครัว เช่น ความยากจน การขาดการสนับสนุนจากผู้ปกครอง และความจำเป็นที่เด็กจะต้องทำงานเพื่อช่วยเหลือครัวเรือน ล้วนเป็นแรงกดดันที่ผลักดันให้นักเรียนจำนวนมากต้องออกจาก

โรงเรียนก่อนสำเร็จการศึกษา ปรากฏการณ์นี้ยังสะท้อนถึงการขาดกลไกสนับสนุนเชิงระบบที่ยั่งยืน ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการออกแบบและดำเนินการอย่างเร่งด่วน เพื่อปกป้องสิทธิในการศึกษาและสร้างเส้นทางการเรียนรู้ที่มีความหมายต่ออนาคตของเยาวชนในพื้นที่

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ใช้แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Design) ซึ่งเหมาะสมอย่างยิ่งในการสำรวจพลวัตเชิงลึกของปรากฏการณ์ทางสังคมที่มีความซับซ้อนและฝังตัวอยู่ในบริบทเฉพาะ โดยมุ่งทำความเข้าใจปัจจัยเชิงโครงสร้าง วัฒนธรรม และประสบการณ์ส่วนบุคคลที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจออกจากระบบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นของเยาวชนในเขตมอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตี ประเทศไลบีเรีย การวิจัยนี้ดำเนินการภายใต้กรอบของการศึกษาแบบกรณีศึกษา ซึ่งเปิดพื้นที่ให้ผู้วิจัยสามารถพิจารณาปรากฏการณ์การออกจากโรงเรียนอย่างเป็นองค์รวม โดยวิเคราะห์ผ่านมุมมองของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย ได้แก่ ครูและผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 35 คน นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาที่มีอายุช่วง 12 – 16 ปี 33 คน ผู้ปกครอง 30 คนจาก 15 ชุมชน ผู้นำชุมชน 30 คนจาก 15 ชุมชน และผู้กำหนดนโยบายหรือเจ้าหน้าที่ด้านการศึกษาอีก 15 คน รวมทั้งสิ้น 113 คน โดยการเก็บข้อมูลภาคสนามดำเนินการผ่านการสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง (Semi-structured Interviews) และการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบตัวต่อตัว (In-depth Interviews) ประเด็นคำถามสำคัญ ได้แก่ ปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อการตัดสินใจออกจากโรงเรียนของคุณนักเรียนต้องเผชิญกับความท้าทายหรืออุปสรรคใดที่นำไปสู่การออกจากโรงเรียน โรงเรียนมีมาตรการใดบ้างที่สามารถช่วยป้องกันไม่ให้นักเรียนออกจากโรงเรียนได้โดยวิธีการดังกล่าวเอื้อต่อการสกัดข้อมูลเชิงคุณภาพที่ละเอียดอ่อนและมีมิติซับซ้อน ซึ่งสะท้อนทั้งประสบการณ์ส่วนบุคคล มุมมองเชิงโครงสร้าง และพลวัตทางสังคมที่มีผลต่อการอยู่หรือออกจากระบบการศึกษา เขตมอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตี ได้รับการคัดเลือกเป็นกรณีศึกษาเนื่องจากลักษณะเฉพาะทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมที่หลากหลาย ซึ่งก่อให้เกิดบริบทการเรียนรู้ที่แตกต่างและซ้อนทับกันอย่างซับซ้อน การเลือกพื้นที่นี้จึงเอื้อให้เกิดความเข้าใจปรากฏการณ์ในเชิงลึกและสามารถขยายผลการวิเคราะห์ไปสู่การพัฒนานโยบายที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่เป้าหมายได้อย่างมีนัยสำคัญ

ในขณะที่การศึกษาการหลุดออกจากระบบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารและวรรณกรรม (Documentary & Literature Review Method) เป็นแนวทางหลัก เพื่อสังเคราะห์องค์ความรู้ ข้อค้นพบ และข้อโต้แย้งจากงานวิจัย บทความวิชาการ รายงานนโยบาย และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาปัญหาการหลุดออกนอกระบบโรงเรียนและปัจจัยทางสังคม ในบริบทของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ การเลือกใช้วิธีศึกษาจากวรรณกรรมมีเหตุผลสำคัญคือ ต้องการ

สถาบันพระปกเกล้า

รวบรวมและเปรียบเทียบองค์ความรู้ จากหลากหลายแหล่ง เพื่อมองภาพรวมที่ครอบคลุมในมิติทางสังคม วัฒนธรรม ศาสนา เศรษฐกิจ และการเมือง โดยเปิดโอกาสให้ใช้ข้อมูลจาก การวิจัยก่อนหน้า ที่ผ่านการ วิเคราะห์เชิงวิชาการมาแล้ว เพื่อประหยัดเวลาและทรัพยากร ข้อมูลที่ใช้ในงานวิจัยแบ่งเป็น 2 ประเภท หลัก (1) ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Sources) จากวรรณกรรมต้นฉบับ งานวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ที่ศึกษาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ รายงานจากหน่วยงานภาครัฐ เช่น กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงาน สถิติแห่งชาติ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) (2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Sources) บทความวิชาการในวารสาร (Journal Articles) หนังสือและบทในหนังสือที่เกี่ยวข้องกับ สังคมวิทยาการศึกษา ทฤษฎีความขัดแย้ง ปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์ และโครงสร้างหน้าที่นิยม รายงาน การประชุมทางวิชาการ ข้อมูลข่าวสารและบทความวิเคราะห์จากสื่อมวลชนที่มีความน่าเชื่อถือ

ถึงแม้ว่าทั้งสองพื้นที่จะใช้กระบวนการวิจัยในการเก็บข้อมูลที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง เพื่อให้ การเปรียบเทียบมีความสมเหตุสมผล งานวิจัยชิ้นนี้ใช้กรอบทฤษฎีเดียวกัน ได้แก่ ทฤษฎีโครงสร้างนิยม ทฤษฎีความขัดแย้ง ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์ ในการตีความข้อมูลทั้งสองชุด โดยใช้ประเด็นวิเคราะห์ ร่วม เช่น ปัจจัยเศรษฐกิจ ความขัดแย้ง/ความไม่สงบ ภาษาและวัฒนธรรม โครงสร้างระบบการศึกษา บทบาท ครอบครั้ว และผลกระทบต่อการหลุดออกนอกระบบ และจัดทำตารางเทียบเพื่อให้เห็นความเหมือนและ ความต่างอย่างชัดเจน

ตารางเปรียบเทียบข้อมูลพื้นฐาน

ประเด็นเปรียบเทียบ	มอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตี (ไลบีเรีย)	สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ไทย)
ภูมิหลังพื้นที่	มอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตี ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1847 พร้อมกับการสถาปนา สาธารณรัฐไลบีเรีย ถือเป็นเขตที่เก่าแก่ ที่สุดในประเทศ เดิมทีพื้นที่นี้เคยเป็นที่ตั้ง ของอาณานิคม “เคนทักกีโนไลบีเรีย” ตามข้อมูลการสำมะโนประชากร ปี ค.ศ.2022 เขตนี้มีประชากรจำนวน 1,920,965 คน มีประชากรหนาแน่นที่สุดใน ประเทศ เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจ การเมือง และการศึกษา แต่ยังมีพื้นที่ ชุมชนแออัดจำนวนมาก (Senate of The Republic of Liberia, 2025)	จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส พื้นที่ ชายแดนติดมาเลเซีย มีความหลากหลาย ทางชาติพันธุ์ ศาสนาและภาษา ข้อมูลของ สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ณ เดือน ส.ค.2566 ประชากรในสามจังหวัด ชายแดนภาคใต้ มีจำนวนทั้งหมด 2,516,735 คน แบ่งเป็น จังหวัดยะลา มีจำนวน ประชากร 617,146 คน จังหวัดปัตตานี มีจำนวนประชากร 842,939 คน จังหวัด นราธิวาส มีจำนวนประชากร 1,056,650 คน (ไทยพีบีเอส นิวส์, 2567)

ประเด็นเปรียบเทียบ	มอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตี (ไลบีเรีย)	สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ไทย)
สถานะเศรษฐกิจ และสังคม	ประเทศมี GDP ต่ำกว่าระดับ ความยากจนสูงมาก หลายครอบครัวอยู่ ใต้เส้นความยากจน ขาดโครงสร้างพื้นฐาน ร้อยละของประชากรที่การบริโภคอาหารและ ไม่ใช่อาหารรวมกันอยู่ต่ำกว่าข้อกำหนด ขั้นต่ำด้านอาหารที่ 2,400 กิโลแคลอรี ต่อวัน คิดเป็น 2.7% เปรียบเทียบกับ ระดับชาติ 16.5% มีอัตราการจ้างงานต่ำ 435,953 คน (25.1% เปรียบเทียบกับ ระดับประเทศ 1,307,872 คน หรือ 27.8%) อัตราการรู้หนังสือร้อยละของ ประชากร (อายุ 5 ปีขึ้นไป) ที่ไม่สามารถ อ่านและเขียนประโยคง่าย ๆ ได้ในทุกภาษา 1,130,230 คน (74.1% ในขณะที่ระดับ ประเทศ 2,447,612 คน หรือ 59.9%) และมีอัตราความรุนแรงทางเพศและเพศ สภาพโดยเฉพาะในครอบครัวของเพศ หญิง 38% สูงกว่าระดับประเทศ (39%) (Republic of Liberia, 2025)	ความยากจนสูงกว่าค่าเฉลี่ยประเทศ มี ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจและโอกาส อัตราว่างงานสูง โดยเฉพาะในเยาวชน พื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้ มีครัวเรือนยากจน รวมทั้งสิ้น 48,119 ครัวเรือน มีคนจนทั้งหมด 249,300 คน คิดเทียบเป็นร้อยละ 9.91 ของ ประชากรรวมทั้งหมดใน 3 จังหวัดชายแดน ภาคใต้ ซึ่งจำแนกเป็น ปัตตานี มีคนจน 22,084.00 ครัวเรือน หรือ 126,961.00 คน คิดเป็นร้อยละ 15.06 ของประชากรจังหวัด นราธิวาส มีคนจน 13,359.00 ครัวเรือน หรือ 72,591.00 คน คิดเป็นร้อยละ 6.87 ของประชากรในจังหวัด ยะลา มีคนจน 12,676.00 ครัวเรือน หรือ 49,748.00 คน คิดเป็นร้อยละ 8.06 ของประชากรจังหวัด (ไทยพีบีเอส นิวส์, 2567)

ประเด็นเปรียบเทียบ	มอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตี (ไลบีเรีย)	สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ไทย)
สภาพระบบการศึกษา	โครงสร้างพื้นฐานโรงเรียนขาดแคลน ครูไม่เพียงพอ ขาดวัสดุอุปกรณ์การเรียน และคุณภาพการสอนต่ำ อัตราการเข้าเรียนและจบการศึกษาต่ำ ในบรรดาประชากรอายุ 3 ปีขึ้นไป จำนวน 4,792,744 คน มีประมาณหนึ่งในสามที่ไม่เคยเข้าเรียนเลย สัดส่วนของประชากรที่เรียนจบในระดับการศึกษาใดระดับหนึ่งไม่ถึงหนึ่งในห้า (17.3%) ของประชากรทั้งหมด ขณะที่มากกว่าหนึ่งในสิบของประชากรที่ออกจากโรงเรียนกลางคัน สัดส่วนของประชากรเพศหญิงที่ไม่เคยเข้าเรียนสูงกว่าประชากรเพศชายอย่างมีนัยสำคัญ ส่วนสัดส่วนของประชากรเพศชายที่เรียนจบในระดับหนึ่งสูงกว่าเพศหญิง 7.2 % และสัดส่วนของการออกจากโรงเรียนกลางคันสูงกว่าเพศหญิง 1.4 % เกือบครึ่งหนึ่งของประชากรในเขตชนบทไม่เคยเข้าเรียนเลย เมื่อเทียบกับเพียงหนึ่งในห้าของประชากรในเขตเมือง (Republic of Liberia, 2025)	โรงเรียนมีทั้งระบบไทยและปอเนาะ/ตาดิกา ครูเพียงพอในเชิงปริมาณแต่มีปัญหาภาษาและความเข้าใจวัฒนธรรมท้องถิ่น คุณภาพโรงเรียนต่างกันมากในเขตเมืองและชนบท ระบบการศึกษาได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบ เนื่องจากมีเหตุการณ์เผาโรงเรียน ความขัดแย้งระหว่างวัฒนธรรม (Binsaleh, & Binsaleh, 2013) ในระดับประถมศึกษา ทุกภูมิภาคยกเว้นภูมิภาคใต้มีอัตราการจบการศึกษาเกือบครอบคลุมทั้งหมด แม้ภูมิภาคใต้จะไม่ถึงระดับครอบคลุมทั้งหมด แต่อัตราการจบการศึกษาก็อยู่ที่ 97 เปอร์เซ็นต์ ความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคเพิ่มมากขึ้นในแต่ละระดับการศึกษา โดยภูมิภาคใต้มีผลการศึกษาล้าหลังในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น (UNICEF, 2022) ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ให้ข้อมูลที่สอดคล้องกับข้อค้นพบของ กสศ. (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา) โดยระบุว่าประมาณร้อยละ 7 ของเด็กและเยาวชนอายุ 6–18 ปี ในจังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส ไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษาในช่วงปี 2565–2566 นอกจากนี้ ยังพบว่าจำนวนนักเรียนลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 โดยเฉพาะในช่วงเปลี่ยนจากชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ไปยังชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 และมีการลดลงอย่างมากในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 โดยจังหวัดปัตตานี มีนักเรียนลดลงร้อยละ 20 จังหวัดยะลาลดลงร้อยละ 17 และจังหวัดนราธิวาสลดลงร้อยละ 23 (Equitable Education Fund, 2024)

ประเด็นเปรียบเทียบ	มอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตี (ไลบีเรีย)	สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ไทย)
ปัจจัยหลักที่ทำให้หลุดออกนอกระบบ	ผลพวงสงครามกลางเมืองยาวนาน (1990s–2000s) เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้อัตราการหลุดออกจากโรงเรียนสูงขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กผู้หญิง ผ่านกลไกต่างๆ เช่น ความรุนแรงทางเพศที่เพิ่มขึ้น การแต่งงานในวัยเด็ก และการพลัดถิ่น นอกจากนี้ข้อจำกัดทางการเงิน การตั้งครุฑในวัยรุ่น และสิ่งอำนวยความสะดวกในโรงเรียนที่ไม่เพียงพอ ยังซ้ำเติมปัญหาทำให้เด็กจำนวนมาก โดยเฉพาะเด็กผู้หญิง ไม่สามารถเรียนจบการศึกษาได้ (Johannessen, L. Ø., 2006; UNICEF, 2012; Spotlight initiative, 2022)	เด็กในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉลี่ยได้รับการศึกษาน้อยกว่าเด็กในจังหวัดอื่นๆ ของภาคใต้ 0.88 ปี เป็นผลมาจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผนวกกับปัจจัยอื่นๆ ได้แก่ ขาดหัวหน้าครอบครัวเพราะต้องไปทำงานต่างพื้นที่ จำนวนสถานศึกษาไม่พอ จังหวัดนราธิวาสได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบมากที่สุด ส่งผลให้เกิดความหวาดระแวงในการเดินทางสัญจรและส่งลูกหลานไปโรงเรียน ภาษาที่ใช้ในโรงเรียนกับภาษาที่บ้านแตกต่างกัน เนื่องจากที่บ้านเด็กใช้ภาษามลายูปาตานีในขณะที่โรงเรียนสอนเป็นภาษาไทย (ศรีณย์ ศาสนิตศาสน์, 2565)

ผลการศึกษา

จากวัตถุประสงค์ข้อ 1 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบปัญหาการหลุดออกนอกระบบของโรงเรียนในเขตเทศมณฑลมอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตี ประเทศไลบีเรียและสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ประเทศไทย สามารถวิเคราะห์ประเด็นปัญหาการหลุดออกนอกระบบได้ 5 ประเด็น คือ

ประเด็น	โรงเรียนในเขตเทศบาลมณฑลมอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตีประเทศไลบีเรีย	สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ประเทศไทย
1. ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม	ความยากจนในครัวเรือน แรงกดดันให้เด็กออกมาช่วยหารายได้ ค่าใช้จ่ายในการศึกษาสูงขึ้น การตั้งครุภัณฑ์ในวัยรุ่นมาจากปัจจัยทางวัฒนธรรมและสังคม	ความยากจนเชิงโครงสร้างซ้ำซ้อนกับความไม่มั่นคงทางอาชีพจากเหตุการณ์ความไม่สงบ
2. สงครามและความไม่สงบ	มรดกของสงครามในอดีตเป็นเวลา 14 ปี พ.ศ.2532-2546 การเผาโรงเรียน และโรงเรียนเป็นเป้าหมายของความรุนแรง ส่งผลต่อสภาพแวดล้อมและโครงสร้างพื้นฐาน ความพร้อมและคุณภาพของครู	มีความเสี่ยงจากเหตุการณ์ความไม่สงบ 20 ปี พ.ศ.2547-ปัจจุบัน เช่น ระเบิดยิงครู เผาโรงเรียน และนักเรียนตกเป็นเป้าหมาย
3. ปัจจัยทางครอบครัว	การหย่าร้าง การอพยพ หรือขาดการดูแลระดับการศึกษาของผู้ปกครอง	ครอบครัวบางส่วนสูญเสียสมาชิกจากความรุนแรง ทำให้เด็กมีภาวะซึมเศร้าหรือต้องรับผิดชอบหน้าที่แทนผู้ใหญ่
4. พฤติกรรมของวัยรุ่น	พฤติกรรมการใช้สารเสพติดในกลุ่มเยาวชน	ปัญหาการมั่วสุมและการใช้ยาเสพติดของนักเรียน
5. ความปลอดภัยในโรงเรียน	ตราบาปและแรงกดดันจากกลุ่มเพื่อน ความปลอดภัยในโรงเรียน	โรงเรียนถูกเผา ครูถูกฆ่าเสียชีวิต

จากตารางวิเคราะห์ข้างต้น แสดงว่าการออกจากโรงเรียนของเยาวชนมิใช่ผลลัพธ์ที่เกิดจากปัจจัยพฤติกรรมเพียงลำพัง หากแต่เป็นภาพสะท้อนของความล้มเหลวเชิงโครงสร้างที่สืบเนื่องจากเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมที่ทับซ้อนกันอย่างซับซ้อน โดยสามารถจำแนกปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการหลุดออกจากระบบการศึกษา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ภาคสนามของโรงเรียนในเขตเทศบาลมณฑลมอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตีประเทศไลบีเรีย สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ปัจจัยทางเศรษฐกิจมีบทบาทสำคัญยิ่งในกระบวนการตัดสินใจของนักเรียนที่ต้องออกจากระบบการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของครอบครัวที่มีรายได้น้อย

ซึ่งขาดขีดความสามารถในการแบกรับภาระค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นค่าเล่าเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่าหนังสือและอุปกรณ์การเรียน ตลอดจนค่าใช้จ่ายแฝงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมาโรงเรียนในชีวิตประจำวัน ความเปราะบางทางเศรษฐกิจเหล่านี้ไม่เพียงส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการศึกษาของเด็กและเยาวชนเท่านั้น หากยังสะท้อนถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างในการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานที่รัฐควรจัดสรรอย่างเท่าเทียม

คำให้สัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูล A

“การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเราถือเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ผลักดันให้นักเรียนต้องหยุดการศึกษาเมื่อตลาดแรงงานไม่มีงานให้ทำ ผู้ปกครองก็ไม่มีรายได้เพียงพอที่จะจ่ายค่าเล่าเรียนให้กับลูกๆ ส่งผลให้นักเรียนไม่สามารถไปโรงเรียนต่อได้”

คำให้สัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูล E, ครูในโรงเรียน

“แม้นักเรียนชายจะมีสัดส่วนของการออกจากระบบการศึกษาในระดับที่สูง แต่ในขณะเดียวกันนักเรียนหญิงก็เผชิญกับปัญหาการออกจากโรงเรียนในอัตราที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น ในฐานะครูผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ เราได้พยายามส่งเสริมและให้กำลังใจแก่นักเรียนอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งอธิบายถึงคุณค่าและความสำคัญของการศึกษาต่อเนื่อง เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างอนาคตที่ดี โดยมีการยกตัวอย่างบุคคลต้นแบบที่ประสบความสำเร็จ เช่น เอลเลน จอห์นสัน เซอร์ลีฟ อดีตประธานาธิบดีคนที่ 23 ของไลบีเรีย อย่างไรก็ตาม นักเรียนหญิงจำนวนมากยังคงเริ่มมีความสัมพันธ์ในวัยที่ยังไม่เหมาะสม และท้ายที่สุดนำไปสู่การต้องออกจากระบบการศึกษา”

ข้อความข้างต้นชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงอย่างมีนัยสำคัญระหว่างสภาพเศรษฐกิจมหภาคกับโอกาสทางการศึกษาของปัจเจกบุคคล กล่าวคือ การชะลอตัวทางเศรษฐกิจและการขาดแคลนโอกาสในตลาดแรงงานส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ต่อครัวเรือน ทำให้รายได้ครัวเรือนไม่เพียงพอต่อการลงทุนด้านการศึกษาของบุตรหลาน การตัดสินใจหยุดเรียนจึงมิได้เกิดขึ้นจากปัจเจกบุคคลโดยลำพัง หากเป็นผลสะท้อนของบริบทเชิงโครงสร้างที่จำกัดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของเยาวชนอย่างมีนัยสำคัญ ในมิตินี้ การวิเคราะห์ปัจจัยด้านการเงินจึงจำเป็นต้องพิจารณาควบคู่กับกลไกการกระจายทรัพยากร ความเพียงพอของสวัสดิการภาครัฐ และการมีอยู่ของระบบคุ้มครองทางสังคมที่สามารถรองรับครัวเรือนที่เผชิญภาวะเปราะบางเพื่อป้องกันไม่ให้ความยากจนกลายเป็นวัฏจักรที่สืบทอดจากรุ่นสู่รุ่นผ่านการขาดโอกาสทางการศึกษา

จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย ได้แก่ จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส เป็นพื้นที่หนึ่งที่สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งในด้านโอกาสในการเข้าถึงระบบการศึกษา และคุณภาพของการเรียนรู้ที่ได้รับ โดยความเหลื่อมล้ำเหล่านี้มีลักษณะที่ซับซ้อนและเชื่อมโยงกับบริบท

สถาบันพระปกเกล้า

ทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และความมั่นคงในพื้นที่ ข้อมูลจากรายงานความยากจนของเด็กไทย ปี 2564 โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ระบุว่า ภาคใต้เป็นภูมิภาคที่มีอัตราส่วนของเด็กยากจนที่ขาดแคลนด้านการเรียนรู้ในช่วงอายุ 5–17 ปี สูงที่สุดในประเทศ โดยอยู่ที่ร้อยละ 7.21 สะท้อนถึงปัญหาเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทางการศึกษาของเด็กและเยาวชนในพื้นที่อย่างชัดเจน ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวครอบคลุมทั้งการขาดแคลนทรัพยากร การเดินทางที่ยากลำบาก ความไม่ปลอดภัยในชีวิตประจำวัน ตลอดจนข้อจำกัดทางภาษาและวัฒนธรรมของกลุ่มประชากรที่มีความแตกต่างจากพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งล้วนเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างระบบการศึกษาที่มีคุณภาพและเท่าเทียมในระดับประเทศ (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา, 2563)

ปัจจัยทางวัฒนธรรมและสังคม มีบทบาทอย่างมีนัยสำคัญในการกำหนดเส้นทางการศึกษาของเยาวชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มนักเรียนหญิง งานวิจัยสะท้อนให้เห็นว่า บรรทัดฐานทางวัฒนธรรม (cultural norms) และความคาดหวังของสังคมต่อบทบาทของผู้หญิงในฐานะภรรยาและมารดา ส่งผลให้เกิดแรงกดดันต่อเด็กหญิงให้เข้าสู่ชีวิตสมรสตั้งแต่อายุยังน้อย ซึ่งนำไปสู่การละทิ้งการศึกษาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การแต่งงานก่อนวัยอันควรไม่เพียงเป็นอุปสรรคโดยตรงต่อการศึกษาต่อ แต่ยังส่งผลต่อสุขภาพทางกาย จิตใจ และสังคมของนักเรียนหญิง ในขณะเดียวกัน การตั้งครรภ์ในวัยรุ่น (teenage pregnancy) ได้รับการระบุว่าเป็นอีกหนึ่งปัจจัยหลักที่ส่งผลให้เด็กหญิงจำนวนมากต้องหยุดการเรียนกลางคัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทที่ยังขาดระบบสนับสนุนหลังคลอด (postnatal support system) ที่เหมาะสม เช่น บริการดูแลเด็ก การแนะแนวด้านการศึกษา หรือมาตรการจูงใจให้กลับเข้าสู่ระบบการศึกษา ส่งผลให้โอกาสในการกลับมาเรียนของนักเรียนหญิงหลังการคลอดบุตรอยู่ในระดับต่ำอย่างน่าเป็นห่วง ทั้งนี้ ปรากฏการณ์ดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นอย่างโดดลอย หากแต่เป็นผลลัพธ์ของโครงสร้างทางสังคมที่ยังคงจำกัดบทบาทของผู้หญิงในรูปแบบดั้งเดิม และขาดการออกแบบนโยบายด้านการศึกษาที่คำนึงถึงมิติทางเพศ (gender-responsive education policy) สะท้อนให้เห็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำทางเพศในระบบการศึกษา ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขผ่านการปฏิรูประบบนโยบายสาธารณะที่คำนึงถึงสิทธิในความต่อเนื่องทางการศึกษาของนักเรียนหญิง รวมถึงการส่งเสริมแนวทางสนับสนุนเชิงระบบเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางเพศและโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของเยาวชนอย่างเท่าเทียม

ปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นยังคงเป็นประเด็นด้านสุขภาพและสังคมที่สำคัญในประเทศไทย โดยข้อมูลจากกรมอนามัยระบุว่า ในปี 2564 มีวัยรุ่นอายุระหว่าง 10–19 ปี ตั้งครรภ์มากถึง 49,018 ราย คิดเป็นร้อยละ 9.3 ของจำนวนหญิงที่คลอดบุตรทั้งหมดในประเทศ ซึ่งสะท้อนถึงความเปราะบางในกลุ่มเยาวชนทั้งด้านสุขภาพ การเข้าถึงบริการคุมกำเนิด และการขาดโอกาสทางการศึกษา (อดิรุจ คือระ, 2567)

ปัญหาการตั้งครุฑของวัยรุ่นใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะปัญหาการตั้งครุฑซ้ำในหญิงอายุไม่เกิน 20 ปี ส่งผลกระทบต่อสุขภาพทั้งมารดาและบุตร ปัญหาการหลุดจากระบบการศึกษา หรืออาจไม่ได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งภาระค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตร เกิดปัญหาการทอดทิ้งบุตร คุณภาพชีวิตของครอบครัว และเกิดการหย่าร้างในอัตราที่สูงขึ้น กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (2566) ในบริบทของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส แม้อัตราการคลอดของแม่วัยรุ่นจะไม่สูงเมื่อเทียบกับพื้นที่อื่น แต่ปัญหาการตั้งครุฑซ้ำในกลุ่มวัยรุ่นกลับมีแนวโน้มสูงกว่าค่าเฉลี่ยระดับประเทศอย่างชัดเจน จากผลสำรวจปี 2565 พบว่า อัตราการตั้งครุฑซ้ำในหญิงอายุน้อยกว่า 20 ปี อยู่ที่ร้อยละ 18.28 ในยะลา ร้อยละ 19.85 ในปัตตานี และสูงถึงร้อยละ 20.71 ในนราธิวาส ขณะที่ค่าเฉลี่ยของเขตสุขภาพอยู่ที่ร้อยละ 16.18 และค่าเฉลี่ยระดับประเทศอยู่ที่เพียงร้อยละ 14.29 (อดิรุจ คือระ, 2567) การตั้งครุฑในวัยรุ่น โดยเฉพาะการตั้งครุฑซ้ำ ส่งผลกระทบอย่างลึกซึ้งทั้งในระดับปัจเจกและสังคม โดยวัยรุ่นที่ตั้งครุฑมีแนวโน้มที่จะประสบปัญหาด้านสุขภาพทั้งทางกายและจิตใจ สูญเสียโอกาสทางการศึกษาและการพัฒนาทักษะชีวิต ซึ่งส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการเข้าสู่ตลาดแรงงานในอนาคต และสร้างภาระต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม ผ่านการสูญเสียรายได้หรือรายได้ที่ลดลงของผู้ที่เข้าสู่บทบาทความเป็นแม่ตั้งแต่วัยเยาว์

2. สงครามและสถานการณ์ความไม่สงบ

ปัญหาการหลุดออกจากระบบการศึกษาของนักเรียนในเทศมณฑลมอนต์เซอร์ราโด ประเทศไลบีเรีย มีความเกี่ยวข้องอย่างชัดเจนกับผลพวงของสงครามกลางเมืองที่ยาวนานถึง 14 ปี (พ.ศ.2532–2546) ซึ่งส่งผลให้โรงเรียนและโครงสร้างพื้นฐานถูกทำลาย ครูและนักเรียนพลัดถิ่น และเด็กจำนวนมากเข้าเรียนช้ากว่าวัย ส่งผลให้เกิดปัญหาเด็กอายุเกินระดับชั้นอย่างแพร่หลาย นอกจากนี้ สงครามยังซ้ำเติมปัญหาความยากจน การอพยพเข้าสู่เมือง และความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ ส่งผลให้การศึกษาขาดความต่อเนื่อง อัตราการหลุดออกจากระบบยังคงสูง โดยร้อยละ 65 ของเด็กผู้ชาย และร้อยละ 73 ของเด็กผู้หญิง ลาออกจากโรงเรียนก่อนจบประถมศึกษาปีที่ 5 (World Education Network, 2025)

ส่วนปัญหาการเข้าถึงการศึกษาและการหลุดออกจากระบบการศึกษาของเด็กและเยาวชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความเชื่อมโยงกับสถานการณ์ความไม่สงบที่ยืดเยื้อ มีความเสี่ยงจากเหตุการณ์ความไม่สงบ 20 ปี พ.ศ.2547-ปัจจุบัน เช่น ระเบิด ยิง ครุ เผาโรงเรียน และนักเรียนตกเป็นเป้าหมาย (ฮิวแมนไรท์วอตช์, 2553) อย่างน้อยโรงเรียนจำนวน 325 แห่งถูกเผา (บทความพิเศษ, 2558) รวมถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจและครอบครัว เช่น การขาดแคลนทุนทรัพย์ การมีบุตรหลายคน และการที่พ่อแม่

ต้องออกไปทำงานนอกพื้นที่ ส่งผลให้เด็กบางคนต้องรับบทเป็นผู้หารายได้หลักแทนผู้ปกครองและละทิ้งการเรียน (กองบรรณาธิการ เดอะเนชั่น, 2567) นอกจากนี้ ลักษณะทางวัฒนธรรมและภาษายังมีบทบาทสำคัญในกระบวนการเรียนรู้ ประชากรในพื้นที่ส่วนใหญ่ซึ่งนับถือศาสนาอิสลามมากถึงร้อยละ 80–90 มักใช้ภาษามลายูปาตานีในการสื่อสารในชีวิตประจำวันมากกว่าภาษาไทย ทำให้เกิดอุปสรรคในการเรียนการสอน โดยเฉพาะเมื่อหลักสูตรและครูผู้สอนส่วนใหญ่ใช้ภาษาไทยเป็นหลัก ซึ่งอาจส่งผลต่อความเข้าใจในบทเรียนและความผูกพันกับโรงเรียนของนักเรียนในพื้นที่

ผลกระทบของสงครามและสถานการณ์ความไม่สงบส่งผลต่อ**สภาพแวดล้อมและโครงสร้างพื้นฐานของโรงเรียน** ซึ่งปัจจัยเงื่อนไขที่ส่งเสริมหรือบั่นทอนความสามารถในการคงอยู่ในระบบการศึกษาของนักเรียน คุณภาพของสิ่งแวดล้อมทางการเรียนรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทที่โรงเรียนมีโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่เพียงพอ ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่ความพร้อมของอาคารเรียน ห้องเรียนแออัด โต๊ะเก้าอี้ที่ชำรุด ขาดแคลนน้ำดื่มที่ปลอดภัย การขาดแคลนห้องสุขาที่ถูกสุขลักษณะ ห้องสมุด อุปกรณ์การเรียน ตลอดจนความปลอดภัยทางกายภาพและจิตใจ ล้วนมีอิทธิพลต่อการสร้างความผูกพันทางอารมณ์ (emotional engagement) สภาพแวดล้อมที่ไม่น่าเรียนรู้ดังกล่าวได้กลายเป็นสาเหตุสำคัญที่นักเรียนจำนวนมากระบุว่าทำให้รู้สึกหมดแรงจูงใจในการมาโรงเรียน และส่งผลให้พวกเขาค่อยๆ ถอนตัวออกจากกระบวนการศึกษาและความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของสถานศึกษา การขาดโครงการรณรงค์สร้างความตระหนักรู้ในระดับโรงเรียนและชุมชน ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างเจตคติที่ดีต่อการศึกษาในหมู่เยาวชนและครอบครัว ปัจจัยด้านกายภาพของโรงเรียนยังมีบทบาทเชิงเสริมต่อการตัดสินใจของนักเรียนในการอยู่หรือออกจากกระบวนการศึกษา

จากข้อมูลการสัมภาษณ์ครูในเทศมณฑลมอนต์เซอร์ราโด ประเทศไลบีเรียจำนวนทั้งสิ้น 20 ราย เพศชาย 12 ราย สำเร็จการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพครู โดยครูจำนวน 5 รายมีประสบการณ์สอน 5 ปี และอีก 5 รายมีประสบการณ์สอน 9 ปี ให้ความเห็นในทิศทางเดียวกันว่า ปัญหาของสิ่งอำนวยความสะดวกในโรงเรียน เช่น ห้องน้ำ และอุปกรณ์การเรียนอยู่ในระดับที่แย่

ความพร้อมและคุณภาพของครู ผลการศึกษาเชิงคุณภาพชี้ให้เห็นว่า ความไม่พร้อมของบุคลากรทางการศึกษา โดยเฉพาะปัญหาการขาดแคลนครูที่มีคุณวุฒิและทักษะการสอนที่เหมาะสม ตลอดจนสัดส่วนนักเรียนต่อครูที่สูงเกินมาตรฐาน เป็นปัจจัยเชิงระบบที่ส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อทั้งการมีส่วนร่วมของนักเรียนในกระบวนการเรียนรู้และผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในระยะยาว ในหลายกรณี นักเรียนสะท้อนว่า การขาดการดูแลเอาใจใส่ในระดับรายบุคคล (individualized attention) และการไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอจากครูผู้สอน ทำให้พวกเขารู้สึกแปลกแยก หวั่นไหว และไม่สามารถ

สร้างความเชื่อมโยงเชิงบวกกับกระบวนการเรียนรู้ได้ ความรู้สึกดังกล่าวนำไปสู่ภาวะขาดความผูกพันต่อสถานศึกษา (disengagement) ซึ่งในท้ายที่สุดกลายเป็นปัจจัยเร่งที่ผลักดันให้เยาวชนตัดสินใจออกจากระบบการศึกษา การขาดครูที่ได้รับการฝึกฝนอย่างมืออาชีพไม่เพียงสะท้อนถึงข้อจำกัดด้านทรัพยากรบุคคลของสถานศึกษา หากยังชี้ให้เห็นถึงปัญหาเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรครู การฝึกอบรมต่อเนื่อง การประเมินผลตามสมรรถนะ ตลอดจนแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของครูในพื้นที่เปราะบาง กล่าวโดยสรุปความพร้อมและคุณภาพของครูมีใช้เพียงปัจจัยภายในห้องเรียน แต่คือกลไกเชิงโครงสร้างที่มีบทบาทอย่างยิ่งในการคงนักเรียนไว้ในระบบการศึกษา ความล้มเหลวในการรับประกันคุณภาพของบุคลากรทางการศึกษาจึงเท่ากับการตัดทอนโอกาสของนักเรียนจำนวนมากในการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ ทั้งในเชิงวิชาการและสังคม

ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกันว่า หน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะกระทรวงศึกษาธิการควรมีบทบาทเชิงรุกในการออกแบบและดำเนินโครงการดังกล่าว เพื่อยกระดับความเข้าใจของประชาชนต่อคุณค่าของการศึกษาในระยะยาว หากโรงเรียนขาดแคลนองค์ประกอบเหล่านี้ ย่อมส่งผลให้ผู้เรียนรู้สึกแปลกแยก หวั่นไหว และขาดแรงจูงใจ ซึ่งท้ายที่สุดอาจนำไปสู่การถอนตัวออกจากระบบการศึกษา

คำให้สัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูล C

“ข้าพเจ้ามีความเห็นว่า โรงเรียนควรได้รับการส่งเสริมให้จัดกิจกรรมรณรงค์สร้างความตระหนักรู้ในหมู่นักเรียนอย่างสม่ำเสมอ อย่างไรก็ตาม ความริเริ่มในระดับนโยบายควรมาจากรัฐบาลไลบีเรีย โดยเฉพาะกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งควรมีบทบาทในการให้ความรู้แก่นักเรียนเกี่ยวกับความสำคัญของการศึกษา ทั้งในเชิงการพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในสังคมโดยรวม”

3. ปัจจัยทางครอบครัว

ระดับการศึกษาของผู้ปกครอง ในเทศมณฑลมอนต์เซอร์ราโด ประเทศไลบีเรีย เป็นปัจจัยเชิงโครงสร้างที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการศึกษาของบุตรหลานอย่างมีนัยสำคัญ โดยครอบครัวที่ผู้ปกครองมีการศึกษาดำรงขาดความตระหนักรู้เกี่ยวกับบทบาทเชิงเปลี่ยนผ่านของการศึกษาในฐานะกลไกการยกระดับคุณภาพชีวิต ส่งผลให้ไม่สามารถถ่ายทอด “ทุนทางวัฒนธรรม” (cultural capital) เช่น ภาษาเชิงวิชาการ แนวคิดเรื่องความสำเร็จทางการศึกษา และกลยุทธ์การเรียนรู้สู่รุ่นถัดไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ การขาดแคลนทุนเชิงสัญลักษณ์ดังกล่าวนำไปสู่ภาวะ “การผลิตซ้ำของความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง” (structural reproduction of inequality) ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อโอกาสในการเคลื่อนย้ายทางสังคมของเยาวชนในระยะยาว เช่นเดียวกับในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประเทศไทย ระดับการศึกษาและรายได้

ของผู้ปกครองส่วนใหญ่ ค่อนข้างน้อยทำให้เกิดปัญหาในการเห็นความสำคัญของการศึกษา ทั้งยังส่งผลให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของผู้ปกครอง ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จ และดำเนินไปด้วยความยากลำบาก (สิทธิชัย ทองมาก และคณะ, 2561)

4. พฤติกรรมของวัยรุ่น

การใช้สารเสพติดในกลุ่มเยาวชน เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของทั้งระบบการศึกษาและกลไกปกป้องทางสังคมในเขตมอนด์เซอร์ราโด เคาน์ตี บริบทของไลบีเรีย โดยข้อมูลจากการสัมภาษณ์ภาคสนามบ่งชี้ว่า การใช้สารเสพติดในหมู่เยาวชนกลายเป็นวิกฤตระดับชาติ โดยมีอัตราการแพร่กระจายจำนวนมาก ในบางพื้นที่การใช้สารเสพติดส่งผลโดยตรงต่อสมรรถภาพทางปัญญา ความมีวินัยในตนเอง และความสามารถในการเข้าร่วมในกิจกรรมการเรียนรู้ และยังสัมพันธ์กับพฤติกรรมเบี่ยงเบน การขัดแย้งกับครูและเพื่อนร่วมชั้น และการถูกผลักออกจากระบบการศึกษาโดยไม่สมัครใจ พฤติกรรมการใช้สารเสพติดในกลุ่มเยาวชนเป็นอิทธิพลเชิงลบ (negative influences) นับเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการตัดสินใจออกจากระบบการศึกษาของนักเรียนในเขตมอนด์เซอร์ราโด เคาน์ตี โดยเฉพาะในกลุ่มเยาวชนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งอยู่ในช่วงวัยที่มีความเปราะบางทางอารมณ์และสังคม ปรากฏการณ์นี้เกี่ยวข้องกับการได้รับแรงกระตุ้นจากสิ่งแวดล้อมภายนอกที่ไม่เอื้อต่อการเรียนรู้ เช่น การเข้าถึงแอลกอฮอล์ อินเทอร์เน็ตโดยไม่มีการควบคุม เนื้อหาจากสื่อโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสม

ส่วนในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ประเทศไทย ปัญหาเด็กติดน้ำกระท่อมหรือใช้สารเสพติดประเภทอื่น และเด็กเกร เป็นสาเหตุที่ทำให้เด็กออกหลุดออกจากระบบ เนื่องจากราคาของสารเสพติด โดยเฉพาะน้ำกระท่อม มีราคาถูก เข้าถึงง่าย สามารถปลูกหรือแอบปลูกในพื้นที่ภายในบ้าน และเนื่องจากระบบโรงเรียนสำหรับเด็กในพื้นที่เป็นเรื่องหน้าเบื่อ ต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบ (นุรชีดา เพอแผลละ, 2559) นอกจากนี้ผู้ขายยาเสพติดมีการขายตรงกับนักเรียนโดยเฉพาะเพศชาย และมีการดักขายอยู่ที่หน้าโรงเรียน นิเดร์ วาบา ผู้ก่อตั้งโรงเรียนสายบุรีอิสลามวิทยา จ.ปัตตานี กล่าวว่า “ยาเสพติดน่ากลัวมาก เพราะทำลายสมองเด็ก ต้องมีการกวดขันกันมากขึ้น” สอดคล้องกับ พ.ต.ท.ทรงพล จุยมณี รอง ผกก.สส.สภ.เจาะไอร้อง จ.นราธิวาส ระบุว่า “ปัญหายาเสพติดในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ค่อนข้างรุนแรง ทั้งใบกระท่อมและยาบ้า และโดยเฉพาะใบกระท่อมที่หาได้ง่ายในพื้นที่ เจ้าหน้าที่พบว่าเยาวชนอายุ 14 -15 ปี กว่า 90 เปอร์เซ็นต์เคยลองหรือผ่านการเสพยาเสพติดประเภทนี้มาแล้ว” นอกจากความเสี่ยงจากสถานการณ์ความไม่สงบ เด็กในพื้นที่ยังคงเผชิญกับปัญหาการระบาดของยาเสพติด ซึ่งตัดโอกาสทางการศึกษาของนักเรียนในพื้นที่ (ไทยพีบีเอส, 2559)

5. ความปลอดภัยในโรงเรียน

ตราบาปและแรงกดดันจากกลุ่มเพื่อน ซึ่งสามารถบั่นทอนแรงจูงใจของนักเรียนในการศึกษาได้ อย่างมีนัยสำคัญของเขตมอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตี ประเทศไลบีเรีย ข้อมูลจากครูผู้สอนจำนวนมากระบุ อย่างสอดคล้องกันว่า แรงกดดันจากกลุ่มเพื่อนเป็นอิทธิพลเชิงลบที่มีผลชัดเจนที่สุด นักเรียนจำนวนมากมี พฤติกรรมเลียนแบบเพื่อนที่ไม่เข้าสู่ระบบโรงเรียน เช่น การขาดเรียน การไม่ทำการบ้าน หรือการแสดง พฤติกรรมก้าวร้าวในชั้นเรียน ซึ่งนำไปสู่การลดทอนความสัมพันธ์เชิงบวกระหว่างนักเรียนกับสถานศึกษา และเพิ่มความเสี่ยงต่อการหลุดออกจากระบบการศึกษาในที่สุด

คำให้สัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูล B

“อนุญาตให้ข้าพเจ้าขอแสดงความชื่นชมต่อการริเริ่มโครงการวิจัยในครั้งนี้ ซึ่งนับว่ามีความสำคัญ อย่างยิ่งต่อการสร้างความตระหนักรู้ของสาธารณชนต่อปัญหาการออกจากโรงเรียนของนักเรียน ที่กำลัง แพร่ขยายอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่เขตมอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตี ทั้งนี้ จากประสบการณ์ ของข้าพเจ้า ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ผลักดันให้นักเรียนจำนวนมากต้องละทิ้งการศึกษา คือการเข้าไป มีส่วนเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการใช้สารเสพติด ซึ่งกำลังเป็นปัญหาเรื้อรังในหมู่เยาวชนในปัจจุบัน”

คำให้สัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูล F

“แรงกดดันจากกลุ่มเพื่อน และความพยายามในการปรับตัวให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานทางสังคม ของกลุ่มวัยรุ่น ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการตัดสินใจออกจากระบบการศึกษา นักเรียนบางรายเลือกที่ จะออกจากโรงเรียน เนื่องจากมีทัศนคติว่าการเข้าสู่ตลาดแรงงานเป็นทางเลือกที่ได้รับการยอมรับทางสังคม มากกว่า โดยเฉพาะในบริบทที่ครอบคลุมประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจ ซึ่งสร้างแรงกดดันให้เยาวชนต้องมี ส่วนร่วมในการหารายได้เพื่อช่วยเหลือครอบครัว”

ความปลอดภัยในโรงเรียน ประเด็นด้านความปลอดภัยภายในสถานศึกษาได้รับการระบุอย่างชัดเจน จากข้อมูลภาคสนามว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของนักเรียนในการอยู่หรือออกจากระบบการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีของการกลั่นแกล้ง (bullying) การคุกคามทางร่างกายและจิตใจ (harassment) และความรุนแรงในและรอบบริเวณโรงเรียน (school-based and community violence) ได้ถูกกล่าวถึงซ้ำแล้วซ้ำเล่าในฐานะอุปสรรคที่บั่นทอนความรู้สึกมั่นคงและความไว้วางใจที่นักเรียนมีต่อ สถานศึกษา นักเรียนจำนวนมาก โดยเฉพาะกลุ่มนักเรียนหญิง รายงานว่าพวกเขารู้สึกไม่ปลอดภัย ในสภาพแวดล้อมของโรงเรียน ซึ่งความรู้สึกดังกล่าวส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อความสม่ำเสมอในการ มาเรียน รวมถึงแรงจูงใจและสมาธิในการเรียนรู้ การขาดความปลอดภัยทางกายภาพและจิตใจนำไปสู่ ภาวะความเครียดเรื้อรังและการหลีกเลี่ยงห้องเรียน โดยในบางกรณีได้พัฒนาไปสู่การถอนตัวออกจาก

ระบบการศึกษาโดยสิ้นเชิง ในเชิงโครงสร้าง ความล้มเหลวในการสร้างสภาพแวดล้อมทางการศึกษาที่ปลอดภัยสะท้อนถึงข้อจำกัดของระบบการบริหารจัดการโรงเรียนและนโยบายด้านการคุ้มครองเด็ก ซึ่งยังขาดกลไกในการเฝ้าระวัง ป้องกัน และตอบสนองต่อเหตุการณ์ความไม่ปลอดภัยในโรงเรียนอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ความปลอดภัยในโรงเรียนมิใช่เพียงประเด็นด้านกายภาพ หากแต่เป็นมิติพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของนักเรียนในฐานะผู้เรียนและพลเมือง การรับประกันสิทธิในความปลอดภัยของนักเรียนจึงถือเป็นเงื่อนไขจำเป็นเบื้องต้นในการส่งเสริมการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องและการลดอัตรา การหลุดออกจากระบบการศึกษาในระยะยาว

คำให้สัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูล D

“เหตุผลที่นักเรียนออกจากโรงเรียนก็เพราะ แรงกดดันจากเพื่อน ในโรงเรียนของเรา มีนักเรียนหลายคนที่ประพฤติตัวนอกหลันอกทาง และไม่มีใครสามารถหยุดพวกเขาได้ เด็กที่มีพฤติกรรมไม่ดีเหล่านี้จะไปชักจูงเพื่อนที่ดีให้ทำตาม และสิ่งนี้เองนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของการออกจากโรงเรียนอย่างชัดเจน”

การพิจารณาปัจจัยทั้งสามประการนี้ในเชิงวิเคราะห์ แสดงให้เห็นถึงการทำงานร่วมกันของกลไกทางครอบครัว สถาบันการศึกษา และสังคมในวงกว้าง ที่ล้มเหลวในการสร้างโครงสร้างสนับสนุนที่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการประคับประคองเยาวชนให้อยู่ในเส้นทางการศึกษา กล่าวอีกนัยหนึ่ง การออกจากโรงเรียนคือผลผลิตของ “ความเปราะบางเชิงโครงสร้าง” (structural vulnerability) ที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองอย่างครอบคลุมผ่านนโยบายเชิงระบบ ปัจจัยอิทธิพลเชิงลบจึงไม่อาจพิจารณาแยกขาดจากบริบททางกายภาพของโรงเรียนและพลวัตทางสังคมในชีวิตประจำวันของนักเรียน หากแต่ควรถูกวิเคราะห์แบบองค์รวมควบคู่กัน เพื่อให้สามารถออกแบบนโยบายการแทรกแซงที่ตอบสนองต่อความซับซ้อนของชีวิตนักเรียนในบริบทจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

ส่วนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่ พ.ศ.2547-พ.ศ.2562 มีครูเสียชีวิตจากเหตุความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ 182 คน และครูพลภาพ 11 คนแต่ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา แม้จะไม่เกิดเหตุรุนแรงกับครู แต่ในวันเปิดเทอมจนถึง (ไทยพีบีเอส, 2562) พ.ศ.2568 การเฝ้าระวังและรักษาความปลอดภัยของประชาชนและครู โดยเฉพาะเส้นทางหลักของโรงเรียนพื้นที่ล่อแหลมยังเป็นพื้นที่ที่จำเป็นจะต้องมีการรักษาความปลอดภัย (กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า, 2564)

ดังนั้น ความจำเป็นเร่งด่วนในเชิงนโยบายคือ การออกแบบกลไกแทรกแซงที่สามารถบูรณาการมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมได้อย่างลึกซึ้ง และต้องเป็นมาตรการที่มีความไวต่อบริบท (context-sensitive) ซึ่งสามารถตอบสนองต่อความซับซ้อนของชีวิตเยาวชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้เพื่อสร้างระบบการศึกษาที่มีความยืดหยุ่น ครอบคลุม และยั่งยืนอย่างแท้จริง

จากวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบและความสูญเสียทางสังคมที่เกิดขึ้นจาก
ปรากฏการณ์การออกจากโรงเรียนในเขตเทศมณฑลมอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตี

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ภาคสนามชี้ให้เห็นว่า ปรากฏการณ์การออกจากโรงเรียนของเยาวชนใน
เขตเทศมณฑลมอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตีมีความเกี่ยวข้องอย่างลึกซึ้งกับปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่ง
ส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางใน 3 ระดับ ได้แก่ ระดับปัจเจก ครอบครัว และโครงสร้างทางสังคมโดยรวม

ในระดับครัวเรือน การที่นักเรียนต้องออกจากโรงเรียนเนื่องจากข้อจำกัดทางการเงิน ไม่ว่าจะเป็น
ค่าเล่าเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน หรือค่าใช้จ่ายแฝงอื่นๆ สะท้อนถึงความไม่เพียงพอของทรัพยากรใน
การดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน ซึ่งส่งผลให้สมาชิกในครอบครัว โดยเฉพาะเด็กและเยาวชน ต้องรับภาระในการ
หารายได้ตั้งแต่อายุน้อย ทั้งนี้ คำให้สัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูล A สะท้อนให้เห็นว่า การชะลอตัวของ
เศรษฐกิจในระดับประเทศและการขาดโอกาสในตลาดแรงงาน ส่งผลให้ผู้ปกครองไม่สามารถแบกรับ
ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาได้ นำไปสู่การตัดสินใจให้บุตรหลานออกจากโรงเรียนก่อนวัยอันควร

ในมิติทางสังคม การออกจากโรงเรียนของนักเรียน โดยเฉพาะในช่วงวัยรุ่น ยังมียึดต่อโครงสร้าง
ประชากรในระยะยาว กล่าวคือ เยาวชนจำนวนมากอาจตกอยู่ในวังวนของความยากจนซ้ำซ้อน ขาดทักษะ
ในการประกอบอาชีพที่มั่นคง และมีแนวโน้มที่จะเข้าสู่ภาวะการว่างงานหรือการทำงานที่ไม่มั่นคงใน
อนาคต ส่งผลให้ศักยภาพในการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศลดลง

นอกจากนี้ การออกจากระบบการศึกษาโดยเฉพาะในกลุ่มนักเรียนหญิง ยังสะท้อนให้เห็นถึง
ความเหลื่อมล้ำทางเพศและช่องว่างด้านโอกาส โดยคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูล E ซึ่งเป็นครูในโรงเรียน
ระบุว่า นักเรียนหญิงจำนวนมากประสบปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นซึ่งเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ต้องออกจาก
โรงเรียน ทั้งที่สถาบันการศึกษาพยายามส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจผ่านแบบอย่างที่เหมาะสม
เช่น เอลเลน จอห์นสัน เซอร์ลีฟ อดีตประธานาธิบดีแห่งไลบีเรีย อย่างไรก็ตาม ความคาดหวังของสังคม
วัฒนธรรม และขาดระบบสนับสนุนอย่างต่อเนื่องยังคงเป็นข้อจำกัดสำคัญ

ในระดับโครงสร้าง ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนถึงข้อจำกัดของระบบรัฐสวัสดิการและกลไก
การกระจายทรัพยากร ซึ่งไม่สามารถตอบสนองต่อความเปราะบางของกลุ่มเป้าหมายได้อย่างเพียงพอ
ความไม่เสมอภาคในการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐาน เช่น การศึกษาที่มีคุณภาพ สวัสดิการด้านการเงิน หรือ
ระบบคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุม ส่งผลให้ความยากจนกลายเป็นวัฏจักรที่ส่งต่อจากรุ่นสู่รุ่น โดยมี
“การออกจากโรงเรียน” เป็นทั้งผลลัพธ์และตัวเร่งปฏิกิริยาในกระบวนการดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป การออกจากโรงเรียนของเยาวชนในเขตเทศมณฑลมอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตีได้เป็นเพียง
ปัญหาเชิงปัจเจก หากแต่เป็นปรากฏการณ์ที่เชื่อมโยงกับโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ที่ฝังลึก ซึ่งส่งผลให้เกิดความสูญเสียด้านศักยภาพมนุษย์ และเพิ่มภาระทางสังคมในระยะยาว ดังนั้น การวางนโยบายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหานี้จำเป็นต้องอยู่บนฐานของความเข้าใจอย่างลึกซึ้งต่อบริบท โครงสร้างและความไม่เท่าเทียมที่แฝงอยู่ในสังคม

นอกจากนี้ ผลกระทบและความสูญเสียทางสังคมจากปัจจัยเชิงโครงสร้างและสังคมที่นำไปสู่ การออกจากโรงเรียน ปรากฏการณ์การออกจากโรงเรียนของเยาวชนในเขตเทศบาลมณฑลเซอร์ราโด แคนตีมีได้เกิดขึ้นอย่างลอยตัวจากการตัดสินใจของปัจเจกบุคคลเท่านั้น หากแต่เป็นผลลัพธ์สะท้อนของ ความล้มเหลวเชิงโครงสร้างที่มีรากฐานอยู่ในบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่ซับซ้อนและ ทับซ้อนกันอย่างลึกซึ้ง การศึกษาภาคสนามสามารถจำแนกปัจจัยทางโครงสร้างและสังคมที่ส่งผลต่อ การหลุดออกจากระบบการศึกษาอย่างน้อย 5 ด้าน ซึ่งเมื่อพิจารณาร่วมกัน จะเห็นถึงผลกระทบในระดับ โครงสร้าง ครีวเรือน และปัจเจกอย่างชัดเจน ดังนี้

1. ระดับการศึกษาของผู้ปกครอง การศึกษาของผู้ปกครองมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับ พฤติกรรมการศึกษาของบุตรหลาน โดยครอบครัวที่ผู้ปกครองมีการศึกษาดำรงความสามารถในการ ถ่ายทอดทุนทางวัฒนธรรม (cultural capital) เช่น การให้ความสำคัญต่อการเรียนรู้ การตั้งเป้าหมาย ทางการศึกษา และแนวทางสนับสนุนลูกหลานในเชิงวิชาการ ส่งผลให้เยาวชนในครอบครัวลักษณะนี้ มีแนวโน้มออกจากโรงเรียนสูงกว่า และไม่สามารถสร้างเส้นทางสู่การเคลื่อนย้ายทางสังคมได้อย่างยั่งยืน

2. โครงสร้างพื้นฐานของสถานศึกษาและคุณภาพครู ข้อมูลจากครูจำนวน 20 รายในเขตการศึกษา แสดงให้เห็นว่า ความขาดแคลนในสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานในโรงเรียน เช่น ห้องเรียนที่แออัด ห้องน้ำไม่ถูกสุขลักษณะ และขาดอุปกรณ์การเรียนที่เพียงพอ ส่งผลให้เกิดความรู้สึกไม่ผูกพัน (emotional disengagement) และลดแรงจูงใจในการเรียนรู้ นอกจากนี้ การขาดครูที่ได้รับการฝึกอบรมและดูแล นักเรียนอย่างใกล้ชิด ยังเป็นอุปสรรคสำคัญที่นำไปสู่ความรู้สึกโดดเดี่ยวและหมดศรัทธาต่อระบบการศึกษา โดยเฉพาะในพื้นที่เปราะบาง การขาดครูคุณภาพไม่เพียงเป็นปัญหาภายในโรงเรียน แต่สะท้อนถึง ความล้มเหลวของนโยบายการศึกษาที่ไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. พฤติกรรมการใช้สารเสพติดและแรงกดดันจากกลุ่มเพื่อน พฤติกรรมการใช้สารเสพติดในหมู่ เยาวชนในเขตมณฑลเซอร์ราโด แคนตีมีลักษณะของวิกฤตทางสังคม โดยมีรายงานว่าอัตราการใช้สารเสพติด ในบางพื้นที่สูง ปรากฏการณ์นี้ส่งผลโดยตรงต่อความสามารถทางปัญญา วินัย และพฤติกรรมทางสังคม ของนักเรียน และยังนำไปสู่การถูกผลักออกจากโรงเรียนโดยไม่สมัครใจ ขณะเดียวกัน แรงกดดันจากกลุ่มเพื่อน หรือ peer conformity ยังทำหน้าที่ตอกย้ำพฤติกรรมเบี่ยงเบน และลดทอนความสัมพันธ์เชิงบวกระหว่าง นักเรียนกับสถานศึกษา เพิ่มความเสี่ยงของการหลุดออกจากระบบการศึกษาอย่างมีนัยสำคัญ

4. ความไม่ปลอดภัยในโรงเรียน ประเด็นความปลอดภัยในโรงเรียน โดยเฉพาะการกลั่นแกล้ง (bullying) และการคุกคามทางร่างกายและจิตใจ (harassment) ถูกระบุจากข้อมูลภาคสนามว่าเป็น ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจออกจากโรงเรียนของนักเรียน โดยเฉพาะกลุ่มนักเรียนหญิง ซึ่งรายงานว่า พวกเธอรู้สึกไม่ปลอดภัยในโรงเรียน และมีความวิตกกังวลต่อเหตุการณ์ความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง การขาดกลไกเฝ้าระวังและป้องกันในระดับโรงเรียน รวมถึงการบริหารจัดการที่ไม่สามารถตอบสนองได้ ทันทีทันใด คือความล้มเหลวในเชิงระบบที่กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานในการเรียนรู้อย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี

5. บรรทัดฐานทางวัฒนธรรมและบทบาททางเพศ

การแต่งงานก่อนวัยอันควรและการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น เป็นตัวอย่างของการที่บทบาทดั้งเดิมของผู้หญิง ยังถูกยึดโยงไว้กับความเป็นภรรยาและมารดา มากกว่าการเป็นนักเรียนหรือพลเมืองที่มีศักยภาพ การขาดระบบสนับสนุนหลังคลอด เช่น ศูนย์ดูแลเด็ก หรือแนวทางพานักเรียนหญิงกลับเข้าสู่ระบบการศึกษา อย่างมีศักดิ์ศรี ส่งผลให้การหยุดเรียนกลายเป็นเส้นทางถาวร ซึ่งสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำทางเพศ ในระบบการศึกษา และความล้มเหลวของนโยบายที่ไม่ตอบสนองต่อความแตกต่างของบทบาทและภาระทางสังคม

การใช้ทฤษฎีวิเคราะห์ผลการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งเปรียบเทียบปัญหาการหลุดออกนอกระบบของนักเรียนใน เทศมณฑลมอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตี ประเทศไลบีเรีย และ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประเทศไทย โดยใช้กรอบแนวคิด สังคมวิทยาสามทฤษฎีหลัก ได้แก่ ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยม ทฤษฎีความขัดแย้ง และทฤษฎีปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์ เพื่อวิเคราะห์เชื่อมโยงปัจจัย เงื่อนไข และผลกระทบที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยม ตามแนวคิดของพาร์สันส์ (Talcott Parsons) ระบบสังคมมีโครงสร้างที่ประกอบด้วยระบบย่อยซึ่งทำหน้าที่แตกต่างกันเพื่อคงเสถียรภาพของสังคม (AGIL Model) พบว่า เขตเทศมณฑลมอนต์เซอร์ราโด ประเทศไลบีเรีย ระบบการศึกษาได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจาก สงครามกลางเมืองที่ยืดเยื้อ (พ.ศ.2532–2546) ซึ่งสร้างความเสียหายอย่างลึกซึ้งต่อ โครงสร้างพื้นฐานทางการศึกษา ทั้งในด้านอาคารสถานที่ โรงเรียนที่ถูกทำลาย อุปกรณ์การเรียนการสอน ที่สูญหาย รวมถึงการสูญเสียกำลังคนที่เป็นครูผู้สอน คุณภาพของครูและความพร้อมในการสอนจึงลดลงอย่างมาก ส่งผลให้ระบบการศึกษาไม่สามารถทำหน้าที่ตามมิติของ AGIL ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ในมิติ A (Adaptation) ระบบไม่สามารถจัดหาและจัดสรรทรัพยากรด้านการศึกษาได้เพียงพอ เช่น

งบประมาณ บุคลากร และสื่อการสอน ในมิติ G (Goal Attainment) การกำหนดและบรรลุเป้าหมาย ด้านการศึกษาถูกขัดขวางจากภาวะสงครามและความไม่มั่นคง ในมิติ I (Integration) ความสูญเสียทาง กายภาพและการพลัดถิ่นของครูและนักเรียนทำให้กลไกการบูรณาการของโรงเรียนกับชุมชนอ่อนแอลง ในมิติ L (Latency) ความไม่ต่อเนื่องในการเรียนรู้และการขาดเสถียรภาพด้านค่านิยมการศึกษาในสังคม หลังสงคราม ทำให้ระบบไม่สามารถรักษาแบบแผนการเรียนรู้และแรงจูงใจทางการศึกษาได้ ส่วนในสาม จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย แม้จะไม่ได้เผชิญสงครามกลางเมืองในลักษณะเดียวกับไลบีเรีย แต่เหตุการณ์ความไม่สงบต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 ได้สร้างบริบทแห่งความเสี่ยงต่อชีวิตและความปลอดภัย ของทั้งครูและนักเรียน โรงเรียนจำนวนหนึ่งตกเป็นเป้าหมายของการโจมตี เช่น การลอบวางระเบิด การลอบยิงครู และการเผาโรงเรียน สถานการณ์เช่นนี้ส่งผลกระทบอย่างชัดเจนต่อมิติของ I (Integration) และ L (Latency) ใน AGIL Model ในมิติ I (Integration) บรรยากาศแห่งความหวาดระแวงและความไม่ไว้วางใจระหว่างชุมชน โรงเรียน และเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้การบูรณาการระหว่างระบบย่อยทาง สังคมอ่อนแอ และลดความสามารถในการสร้างสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ที่ปลอดภัย ในมิติ L (Latency) ความไม่ปลอดภัยอย่างต่อเนื่องทำให้เกิดการหยุดชะงักของการเรียนรู้และการปลูกฝังค่านิยมการศึกษา เด็กจำนวนหนึ่งจึงขาดความผูกพันกับโรงเรียนและเลือกออกจากระบบก่อนจบการศึกษา

ผลจากการศึกษาพบว่า ทั้งในกรณีของไลบีเรียและสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โครงสร้างสังคม ที่อ่อนแอ ไม่ว่าจะจากผลพวงของสงครามหรือความไม่สงบ ทำให้ระบบการศึกษาขาดความสามารถใน การปรับตัว จัดสรรทรัพยากร และบรรลุเป้าหมายการเรียนรู้ของผู้เรียน ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคือการเพิ่มขึ้น ของอัตราการหลุดออกจากระบบการศึกษา ซึ่งมีได้เป็นเพียงปัญหาเชิงปัจเจก แต่เป็นผลสะท้อนของ ความล้มเหลวเชิงโครงสร้าง ที่ทำให้ระบบการศึกษาทำหน้าที่เชิงหน้าที่นิยามได้ไม่สมบูรณ์ ส่งผลให้ การสร้างทุนมนุษย์และการคงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางสังคมถูกบั่นทอนในระยะยาว

2. การวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีความขัดแย้ง ตามแนวคิดของนักสังคมวิทยาในสายความขัดแย้ง เช่น Karl Marx, Max Weber, และ C. Wright Mills ระบบการศึกษาไม่เพียงทำหน้าที่เป็นเครื่องมือพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์หรือสร้างความเสมอภาคทางสังคม แต่ยังทำหน้าที่เป็น กลไกเชิงโครงสร้าง ที่คงไว้ซึ่ง ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มที่มีอำนาจและสถานะ ทางสังคมสูงกว่า แนวคิดของ Bowles & Gintis ได้ขยายความว่า ระบบการศึกษาดำรงอยู่ภายใต้กติกา ของเกม ที่กำหนดโดยกลุ่มชนชั้นนำ ซึ่งใช้เกณฑ์และมาตรฐานทางการศึกษาที่สอดคล้องกับวัฒนธรรม อุดมการณ์ และทุนทางสังคมของตน เพื่อสร้างและรักษาความได้เปรียบเชิงโครงสร้าง ขณะเดียวกัน ก็จำกัดโอกาสและการเคลื่อนย้ายทางสังคมของกลุ่มที่ด้อยโอกาส ในกรณีของเทศมณฑลมอนต์เซอร์ราโด

ประเทศไลบีเรีย พบว่า ความยากจนเชิงโครงสร้างที่ฝังรากลึกและผลพวงจากสงครามกลางเมืองที่ยืดเยื้อ นานกว่า 14 ปี ได้สร้างเงื่อนไขที่จำกัดการเข้าถึงการศึกษาอย่างรุนแรง ครอบครัวยากจนจำนวนมาก ไม่สามารถแบกรับค่าใช้จ่ายทางการศึกษา ทั้งในรูปของค่าเล่าเรียน ค่าเครื่องแบบ และค่าอุปกรณ์การเรียน ส่งผลให้เด็กโดยเฉพาะเด็กหญิงต้องออกจากระบบการศึกษา ก่อนวัยอันควร ปรากฏการณ์ การแต่งงาน ก่อนวัยอันควร และ การตั้งครรภ์ในวัยรุ่น ทำหน้าที่เสมือน “จุดตัด” ที่ตัดเส้นทางการศึกษาออกไป โดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ไม่เพียงเป็นผลจากปัจจัยเศรษฐกิจ แต่ยังเป็นผลจากบรรทัดฐานทางวัฒนธรรมที่ตอกย้ำ บทบาทดั้งเดิมของผู้หญิงในฐานะภรรยาและมารดา มากกว่าผู้เรียน ในขณะที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ของประเทศไทย พบว่า ความขัดแย้งชาติพันธุ์ ศาสนา และสถานการณ์ความไม่สงบต่อเนื่องกว่า 20 ปี ได้ส่งผลให้การกระจายทรัพยากรการศึกษาไม่เท่าเทียมกับพื้นที่อื่นๆ ของประเทศ โรงเรียนจำนวนมาก อยู่ในพื้นที่เสี่ยงต่อเหตุรุนแรง ครูและนักเรียนเผชิญภัยคุกคาม ความไม่มั่นคงนี้ลดทอนคุณภาพและ ความต่อเนื่องของการเรียนการสอนอย่างมีนัยสำคัญ อีกทั้งเด็กจำนวนมากในพื้นที่ใช้ ภาษามลายูปาตานี เป็นภาษาหลัก ขณะที่หลักสูตรและการเรียนการสอนใช้ภาษาไทยเป็นสื่อกลาง ความแตกต่างด้านภาษา เช่นนี้เป็น อุปสรรคเชิงวัฒนธรรม (cultural barrier) ที่ลดทอนความสามารถในการเข้าถึงเนื้อหา การเรียนรู้และผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา

ผลจากการศึกษาพบว่า ทั้งสองกรณีชี้ให้เห็นถึงกลไกเชิงโครงสร้างที่ทำงานเพื่อ คงสภาพ ความไม่เท่าเทียม และ ผลิตซ้ำความเหลื่อมล้ำระหว่างรุ่น (Intergenerational Reproduction of Inequality) ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจทำให้ครอบครัวฐานะต่ำไม่สามารถลงทุนทางการศึกษาได้ ความไม่เท่าเทียม ทางวัฒนธรรมสร้างความได้เปรียบให้กับกลุ่มที่มีทุนทางสังคมและทุนเชิงสัญลักษณ์สูงกว่า ขณะที่ ความไม่มั่นคงทางสังคมทำให้โครงสร้างการศึกษาขาดเสถียรภาพและไม่สามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือ สร้างความเสมอภาคได้ กล่าวโดยสรุป การใช้กรอบทฤษฎีความขัดแย้งในการวิเคราะห์ทั้งสองพื้นที่ ช่วยให้เห็นว่า การหลุดออกจากระบบการศึกษาไม่ใช่เพียงปัญหาปัจเจกหรือผลจากความล้มเหลวส่วนตัว ของผู้เรียน แต่เป็น ผลผลิตของโครงสร้างอำนาจที่เอื้อประโยชน์ต่อบางกลุ่มและกีดกันอีกบางกลุ่ม อย่างเป็นระบบ ซึ่งการแก้ไขปัญหานี้จำเป็นต้องเข้าใจและเปลี่ยนแปลงกลไกทางสังคมที่ตอกย้ำ ความไม่เท่าเทียมดังกล่าว

3. การวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์ ตามแนวคิดของ George Herbert Mead และ Herbert Blumer สังคมไม่ได้ดำรงอยู่เพียงในเชิงโครงสร้าง แต่ถูก สร้างและคงอยู่ผ่านกระบวนการ ปฏิสัมพันธ์ซ้ำๆ ที่มีความหมายระหว่างปัจเจกบุคคล โดยปฏิสัมพันธ์เหล่านี้มีลักษณะเป็นพลวัต และ เกี่ยวข้องกับการตีความ (interpretation) การกำหนดความหมาย (definition of the situation) และ

สถาบันพระปกเกล้า

การปรับบทบาท (role-taking) ของผู้เกี่ยวข้อง ในบริบทของการศึกษา ทฤษฎีนี้ชี้ให้เห็นว่า การรับรู้ของผู้เรียนต่อบทบาทและตัวตนของตนเอง (self-concept) รวมถึงการตีความต่อประสบการณ์ในโรงเรียน มีผลอย่างมีนัยสำคัญต่อแรงจูงใจและการคงอยู่ในระบบการศึกษา ปรากฏการณ์ที่สำคัญคือ การติดฉลาก (Labelling) ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อครู เพื่อน หรือสถาบันการศึกษากำหนด “สถานะ” หรือ “ภาพลักษณ์” ให้กับนักเรียน ไม่ว่าจะเป็นเชิงบวกหรือเชิงลบ การติดฉลากเชิงลบมักส่งผลให้ผู้เรียน internalize หรือซึมซับการรับรู้ที่เข้าเป็นส่วนหนึ่งของอัตลักษณ์ตน และอาจลดความพยายามหรือความเชื่อมั่นในความสามารถของตนเอง ในกรณีของเทศมณฑลมอนต์เซอร์ราโด ประเทศไลบีเรีย พบว่า การตีตราว่าเป็น “เด็กที่ไม่มีอนาคต” หรือ “ไม่มีศักยภาพ” เป็นกลไกทางสังคมที่ตอกย้ำความรู้สึกด้อยค่าในตัวผู้เรียน โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กที่มาจากครอบครัวยากจนหรือมีประวัติการเรียนรู้ที่ไม่โดดเด่น การรับรู้ตนเองในเชิงลบนี้มักนำไปสู่ self-fulfilling prophecy คือการที่ผู้เรียนปฏิบัติตามความคาดหวังต่ำที่ผู้อื่นมีต่อเขาอย่างไม่รู้ตัว ส่งผลให้ความพยายามในการเรียนลดลง ขาดแรงจูงใจ และในที่สุดตัดสินใจออกจากระบบการศึกษา การติดฉลากดังกล่าวยังสัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคมที่กดขี่ เช่น ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและผลพวงจากสงคราม ซึ่งจำกัดโอกาสในการพิสูจน์ศักยภาพของผู้เรียน ในขณะที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ การตีตรามีความซับซ้อนเนื่องจากเชื่อมโยงกับมิติทางชาติพันธุ์ ศาสนา และภาษา นักเรียนที่นับถือศาสนาอิสลามและใช้ภาษามลายูปาตานีเป็นภาษาหลักบางส่วนถูกครูหรือเพื่อนตีตราว่า “เรียนไม่เก่ง” หรือ “ไม่ถนัดภาษาไทย” ซึ่งสร้างความรู้สึกแปลกแยก (alienation) และลดความผูกพันทางอารมณ์ (emotional engagement) ต่อโรงเรียน นอกจากนี้ ปรากฏการณ์ การกลั่นแกล้ง (bullying) ทั้งในเชิงกายภาพ วาจา และการกีดกันทางสังคม ยิ่งซ้ำเติมความรู้สึกไม่ปลอดภัยและความไม่เป็นส่วนหนึ่งของโรงเรียน กรณีของ เด็กหญิง ในพื้นที่ที่มีความเฉพาะตัวเพิ่มขึ้น บทบาทและภาพลักษณ์ที่สังคมและครอบครัวคาดหวัง เช่น การเป็น “ว่าที่ภรรยา” หรือ “แม่” ทำให้บางคนถูกกระตุ้น (หรือกดดัน) ให้ละทิ้งการศึกษาและเข้าสู่บทบาทครอบครัวตั้งแต่อายุยังน้อย ซึ่งเป็นกระบวนการที่ตอกย้ำผ่านการปฏิสัมพันธ์ในครอบครัว ชุมชน และสถาบันการศึกษา

แม้ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์จะมุ่งเน้นการอธิบายปรากฏการณ์ในระดับจุลภาค (micro-level) แต่เมื่อวิเคราะห์ร่วมกับกรอบคิดของทฤษฎีความขัดแย้งจะพบว่า การติดฉลากและการกำหนดภาพลักษณ์มิได้เกิดขึ้นอย่างสุ่มเสี่ยงหรือไร้บริบท หากแต่เป็นผลพวงของ โครงสร้างอำนาจ และความไม่เท่าเทียมเชิงระบบ ที่ฝังอยู่ในสังคมในกรณีของเทศมณฑลมอนต์เซอร์ราโด ประเทศไลบีเรีย การตีตรามีรากฐานจากโครงสร้างเศรษฐกิจหลังสงครามและการกระจายทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียม ส่วนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ การตีตราเชื่อมโยงกับความไม่เท่าเทียมทางวัฒนธรรมและภาษาซึ่งสะท้อนอำนาจของหลักสูตร

กระแสหลักและกลไกของรัฐ การใช้กรอบปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์ช่วยให้เข้าใจ มิติความหมายส่วนบุคคล
ที่ผู้เรียนสร้างขึ้นจากประสบการณ์ตรงและปฏิสัมพันธ์ในชีวิตประจำวัน ขณะที่การบูรณาการกับแนวคิด
ความขัดแย้งช่วยให้เห็นว่า ปรัชญาการณเหล่านี้เป็น การผลิตซ้ำความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างผ่าน
ปฏิสัมพันธ์ในระดับจุลภาค การแก้ไขปัญหาการหลุดออกนอกระบบจึงต้องดำเนินการทั้งในมิติการสร้าง
สภาพแวดล้อมการเรียนรู้ที่ปลอดภัยและยุติธรรม และการปฏิรูปเชิงโครงสร้างเพื่อลดอคติและความไม่เท่าเทียม
ที่ฝังอยู่ในระบบการศึกษา

ผลการศึกษาที่ใช้ทั้งสามทฤษฎีร่วมกันช่วยให้มองเห็นภาพปัญหาแบบองค์รวม พบว่า ปัจจัยสำคัญ
ที่ทำให้เด็กหลุดออกจากระบบการศึกษา ด้วยการวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยม แสดงให้เห็นว่า
ความล้มเหลวของระบบการศึกษาในฐานะส่วนหนึ่งของโครงสร้างสังคมที่เสียสมดุล ในขณะที่ทฤษฎี
ความขัดแย้งอธิบายความเหลื่อมล้ำและการผลิตซ้ำโครงสร้างอำนาจที่กีดกันผู้เรียนบางกลุ่ม เช่น
คนจน เด็กที่มีภูมิหลังทางสังคมและวัฒนธรรมแตกต่างจากกลุ่มที่มีอำนาจกำหนดนโยบายการศึกษา
ส่วนการวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์ พบว่า การตัดสินใจในระดับปัจเจกโดยเฉพาะของ
ครูหรือเพื่อนซึ่งเชื่อมโยงกับการรับรู้ตัวตน บทบาท และปฏิสัมพันธ์ในชีวิตประจำวัน ชี้ให้เห็นว่า ปัญหา
การหลุดออกจากระบบไม่ใช่แค่พฤติกรรมส่วนบุคคล แต่เป็นผลสะท้อนของ ความเปราะบางเชิงโครงสร้าง
และ ปฏิสัมพันธ์ทางสังคม ที่ตอกย้ำข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และความมั่นคง

สรุปและข้อเสนอเชิงนโยบาย การพิจารณาปัจจัยเชิงโครงสร้างและสังคมที่นำไปสู่การออกจาก
โรงเรียนในเขตเทศมณฑลมอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตี ชี้ให้เห็นว่า ความเปราะบางทางโครงสร้างไม่ได้จำกัดอยู่
เฉพาะมิติของโรงเรียนหรือครอบครัวเท่านั้น หากแต่เป็นภาพสะท้อนของระบบนิเวศทางสังคมที่ล้มเหลว
ในการสนับสนุนการเติบโตของเยาวชนอย่างรอบด้าน ความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากปรากฏการณ์นี้มีไม่เพียง
การขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะในอนาคต แต่รวมถึงการพลาดโอกาสในการสร้างประชากรที่มีศักยภาพ
ในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน เพื่อให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายมีความเข้มแข็ง ผู้วิจัยเสนอว่าระบบการศึกษา
จะต้องพัฒนาในทิศทางดังนี้ 1) การพัฒนานโยบายที่ตอบสนองต่อบริบท (context-sensitive policies)
ที่รวมมิติทางเพศ เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และโครงสร้างสถาบันไว้ในมาตรการแทรกแซง 2) การลงทุนใน
ครูและสิ่งแวดล้อมการเรียนรู้ โดยเฉพาะในพื้นที่เปราะบาง เพื่อสร้างแรงจูงใจและความเชื่อมโยงของ
นักเรียนกับระบบการศึกษา 3) การพัฒนาระบบเฝ้าระวังและการคุ้มครองเด็กในสถานศึกษา เพื่อรับ
ประกันสิทธิในความปลอดภัยและการอยู่ในระบบการศึกษาอย่างต่อเนื่อง 4) การสนับสนุนระบบบริการ
หลังคลอด และนโยบายด้านการศึกษาที่ตอบสนองต่อสถานะและบทบาทของนักเรียนหญิงอย่างเท่าเทียม

5) การส่งเสริมแนวทางแบบองค์รวม ที่เชื่อมโยงระหว่างครอบครัว ชุมชน โรงเรียน และภาครัฐในการ
ประคับประคองเยาวชนให้สามารถพัฒนาตนเองอย่างเต็มศักยภาพ

การอภิปรายผล

ผลการศึกษาค้นคว้าชี้ให้เห็นถึงพลวัตเชิงโครงสร้างของปัญหาการหลุดออกจากระบบการศึกษาใน
เทศมณฑลมอนต์เซอร์ราโด เคาน์ตี ประเทศไลบีเรีย โดยเฉพาะในกลุ่มนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น
ซึ่งมิได้เกิดจากพฤติกรรมส่วนบุคคลเพียงลำพัง แต่เป็นผลสืบเนื่องจากบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และ
วัฒนธรรมที่เปราะบาง รวมถึงผลพวงจากสงครามกลางเมืองที่ดำเนินอย่างยาวนานและยังคงส่งอิทธิพล
ต่อระบบการศึกษาในปัจจุบัน การอภิปรายผลสะท้อนให้เห็นว่า “การเมืองว่าด้วยการศึกษา” มีบทบาท
สำคัญต่อการหลุดออกจากโรงเรียนในสามมิติหลัก ได้แก่ (1) **โครงสร้างทางนโยบายที่ไม่ตอบสนองต่อ
บริบทท้องถิ่น** ส่งผลให้มาตรการด้านการศึกษไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มเปราะบาง เช่น เด็กหญิงหรือ
ครอบครัวที่ยากจนได้อย่างแท้จริง (2) **การขาดระบบสนับสนุนทางสังคมในระดับครอบครัวและชุมชน**
ทำให้เยาวชนไม่มีพื้นที่ปลอดภัยหรือเครือข่ายสนับสนุนเพียงพอในการดำรงอยู่ในระบบการศึกษา
(3) **การจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรม** ซึ่งสะท้อนถึงการเมืองของงบประมาณและลำดับความสำคัญ
ทางนโยบายของรัฐที่ยังละเลยการลงทุนในครู โครงสร้างพื้นฐาน และกลไกปกป้องนักเรียนอย่างยั่งยืน

ส่วนประเด็นการตั้งครกในวัยรุ่น พฤติกรรมการใช้สารเสพติด ความไม่ปลอดภัยในโรงเรียน และ
แรงกดดันจากกลุ่มเพื่อน ล้วนเป็นปัจจัยเชิงสังคมที่ซ้อนทับกับโครงสร้างที่ล้มเหลวของรัฐในการดูแล
เยาวชนอย่างทั่วถึง การวิเคราะห์พบว่า เยาวชนที่หลุดออกจากโรงเรียนจำนวนมากล้วนมีประสบการณ์
ความรู้สึก “ไม่เป็นส่วนหนึ่งของระบบ” ทั้งในเชิงวัตถุ (เช่น ขาดค่าเล่าเรียน) และในเชิงจิตใจ (เช่น รู้สึก
ไม่ปลอดภัย หรือไม่ได้รับความใส่ใจจากครู) ดังนั้น การแก้ปัญหาจึงต้องอาศัยแนวทางแบบองค์รวม
ที่ไม่เพียงเน้นการขยายโอกาสทางการศึกษา แต่ต้องเชื่อมโยงกับการปฏิรูประบบนิเวศทางสังคมและ
นโยบายสาธารณะอย่างลึกซึ้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติของการพัฒนา “ระบบการศึกษาแห่งความเป็นธรรม”
(equity-driven education system) ที่สามารถปรับตัวต่อความหลากหลายของผู้เรียน และตอบสนองต่อ
ชีวิตจริงของเยาวชนในพื้นที่เปราะบาง

การศึกษานี้ยืนยันแนวคิดของ Dewey (1916) ที่ว่า การศึกษาเป็นกระบวนการทางสังคมที่ต้องตั้งอยู่
บนพื้นฐานของประสบการณ์จริงของผู้เรียน ในบริบทของไลบีเรีย โรงเรียนจำนวนมากขาดความยืดหยุ่น
และไม่สามารถตอบสนองต่อประสบการณ์ชีวิตของนักเรียนที่เปราะบาง เช่น การตั้งครกในวัยรุ่น
ความยากจน และการต้องช่วยเหลือครอบครัว ซึ่งสะท้อนการขาดการออกแบบกระบวนการเรียนรู้ให้

สอดคล้องกับความเป็นจริงทางสังคม อันเป็นสิ่งที่ Dewey เห็นว่าเป็นหัวใจของการศึกษาที่มีความหมาย และสอดคล้องกับแนวคิดของ Scott และ Marshall (2005) ทั้งสองชี้ให้เห็นว่า การศึกษาคือกลไกของการขัดเกลาทางสังคม (socialization) และการรักษาโครงสร้างทางอำนาจและวัฒนธรรมในสังคม การที่ระบบการศึกษาในไลบีเรียไม่สามารถตอบสนองต่อความหลากหลายทางเพศ ขาดกลไกสนับสนุนนักเรียนหญิงหลังการคลอด หรือไม่สามารถป้องกันความรุนแรงในโรงเรียน สะท้อนให้เห็นว่าโรงเรียนยังทำหน้าที่เป็นสถาบันที่ตอกย้ำความเหลื่อมล้ำทางสังคม แทนที่จะเป็นเครื่องมือของความเท่าเทียม นอกจากนี้ ผลการศึกษานี้มีความสอดคล้องกับรายงานของยูเนสโก (Muriithi, 2025) โดยเฉพาะรายงานที่ระบุว่า การหลุดออกจากระบบการศึกษาของเด็กจำนวนมากทั่วโลกมักเกี่ยวข้องกับความยากจน ความไม่มั่นคงในครอบครัว และคุณภาพของโรงเรียนที่ต่ำ โดยเฉพาะในบริบทของประเทศที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งและความรุนแรง เช่น ใน Sub-Saharan Africa ซึ่งระบบการศึกษามักถูกทำลายจากสงครามและขาดการฟื้นฟูอย่างต่อเนื่อง

งานของ Sommers (2006) และ Betancourt & Khan (2008) ชี้ว่าเด็กในประเทศหลังสงครามต้องเผชิญกับผลกระทบทางจิตใจและโครงสร้าง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถในการกลับเข้าสู่ระบบการศึกษา และความยั่งยืนของการเรียนรู้ การที่เด็กจำนวนมากเข้าเรียนช้ากว่าปกติ มีอายุเกินเกณฑ์ในชั้นเรียน และไม่สามารถกลับเข้าสู่ระบบการศึกษาได้หลังตั้งครุฑ เป็นภาพสะท้อนของ “ความเปราะบางทางโครงสร้าง” ที่ยังไม่สามารถฟื้นฟูได้หลังสงคราม ผลการศึกษายังสอดคล้องกับ Badar & Mason (2020) ที่ระบุว่า การหลุดออกจากโรงเรียนในประเทศกำลังพัฒนามักเกิดจากการขาดโครงสร้างสนับสนุนในระดับระบบ ทั้งในด้านสวัสดิการรัฐ งบประมาณด้านการศึกษา และนโยบายด้านเพศและครอบครัว ซึ่งตรงกับข้อเสนอแนะของงานวิจัยนี้ที่เสนอให้พัฒนานโยบายแบบองค์รวม และสร้างระบบสนับสนุนสำหรับนักเรียนที่หลากหลาย

การอภิปรายผลแสดงให้เห็นว่าข้อค้นพบของงานวิจัยฉบับนี้มีหลักฐานเชิงประจักษ์ จากการทบทวนวรรณกรรม โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่าการศึกษาไม่สามารถแยกขาดออกจากบริบทของโครงสร้างอำนาจ ความเหลื่อมล้ำทางสังคม มรดกของสงครามที่ส่งผลกระทบยาวนานและต่อเนื่อง และมีมิติทางวัฒนธรรมได้ ผลการศึกษาจึงเป็นทั้งการสะท้อน (reflection) และการท้าทาย (critique) ต่อระบบการศึกษาที่เน้นปัจเจกภาพมากกว่าความเป็นธรรมเชิงโครงสร้าง

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2563, 30 มิถุนายน). *แก้ปมเหลื่อมล้ำทางการศึกษา 3 จังหวัดชายแดนใต้*. <https://www.eef.or.th/article-6-projects-301122/>

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2566, 12 พฤษภาคม). *กสศ. จับมือ 12 หน่วยงาน ร่วมป้องกันปัญหาวัยรุ่นตั้งครรภ์ในจังหวัดชายแดนใต้ ลดความเสี่ยงหลุดจากระบบการศึกษา*. <https://www.eef.or.th/news-120523/>

กองบรรณาธิการ เดอะแอกทีฟ. (2567, 1 พฤษภาคม). *กสศ. ชู ‘ทุนนวัตกรรมสายอาชีพชั้นสูง’ ยุติจนข้ามรุ่น เด็กชายแดนใต้ เดอะ แอกทีฟ ไทยพีบีเอส*. <https://theactive.thaipbs.or.th/news/learningeducation-20240501>

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า. (2564, 13 พฤษภาคม). *รองแม่ทัพภาคที่ 4 ประชุมรักษาความปลอดภัยครู เพิ่มมาตรการเข้มดูแลความปลอดภัยครู และนักเรียนในพื้นที่ จชต. ในช่วงเปิดภาคเรียนนี้ 16 พ.ค. 68*. <https://www.southpeace.go.th/?p=135966>

บทความพิเศษ : 12 ปีไฟใต้ โรงเรียนถูกเผา 325 แห่ง !. (2558, 31 ธันวาคม). *คมชัดลึก*. <https://www.komchadluek.net/news/219651>

ไทยพีบีเอส นิวส์. (2567, 13 กรกฎาคม). *ข้อมูลของสำนักบริหารการทะเบียนกรมการปกครอง ประชากรในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้*. [Infographic]. Facebook. <https://www.facebook.com/share/p/1A2Kpd5CqG/>

ไทยพีบีเอส. (2559, 25 กรกฎาคม). *ภาษา-ครู-ยาเสพติด-โอกาส-วัฒนธรรม อุปสรรคบนเส้นทางการศึกษาของ นร. 3 จว. ใต้*. <https://www.thaipbs.or.th/news/content/254297>

ไทยพีบีเอส. (2562, 14 พฤษภาคม). *มาตรการดูแลครูก่อนเปิดเทอม 3 จังหวัดชายแดนใต้*. <https://www.thaipbs.or.th/news/content/280060>

นุรชีดา เพอแอสละ, นิวัฒน์ สวัสดิ์แก้ว, จุฑารัตน์ คชรัตน์ และ ยะมื่น แหละตี. (2559). *การวิเคราะห์ ปัจจัยเสี่ยงในการออกกลางคันของนักเรียนโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม. ใน การประชุม ชาติใหญ่วิชาการระดับชาติ และนานาชาติ ครั้งที่ 7 (น. 1171-1180), สงขลา*.

ถาวรณ ธนาเลิศสมบูรณ์. (2568, 23 เมษายน). *สุดปลายชายแดนใต้ แหล่งเยาวชนนอกระบบ การศึกษาและตลาดแรงงานที่รัฐส่วนกลางละเลย*. The 101.World. <https://www.the101.world/neets-in-narathiwat/>

- ศรัณย์ ศาสตีสานัน. (2565, 6 ธันวาคม). *ความไม่สงบกับการศึกษาในสามจังหวัดชายแดนใต้*.
ไทยพับลิก้า. <https://thaipublica.org/2022/12/nida-sustainable-move10/>
- สร้อย สินธุประมา. (2567, 17 กรกฎาคม). *ชายแดน/เมืองหลวง: สองขั้วปัญหาเด็กหลุดระบบการศึกษา*
ไทย. The 101.World. <https://www.the101.world/opposite-polar-of-school-dropout/>
- สิทธิชัย ทองมาก, วุฒิชัย เนียมเทศ, เรชา ชูสุวรรณ และ ฤทัย ชนนิสทธิชัย. (2561). เหลียวหลังแลหน้า
คุณภาพการศึกษาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้. *วารสารมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์*
สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 5(3), 186-198.
- อดิรุช เตื้อระ. (2567, 18 พฤษภาคม). *ตั้งครรภ์วัยรุ่นชายแดนใต้น้ำท่วม สสส. จับมือหน่วยงานขยาย*
พื้นที่จังหวัดไว้ครรภ์วัยรุ่นภายในปี 2570. ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน.
[https://www.sdgmove.com/2023/05/18/pregnancy-among-adoles-](https://www.sdgmove.com/2023/05/18/pregnancy-among-adolescents-deep-south-th/)
[cents-deep-south-th/](https://www.sdgmove.com/2023/05/18/pregnancy-among-adolescents-deep-south-th/)
- ฮิวแมนไรท์วอตช์ [Human Rights Watch]. *ประเทศไทย : คุ่มครองนักรเรียน ครู โรงเรียนในภาคใต้*.
(2553, 21 กันยายน). Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/th/news/2010/09/21/240618>

ภาษาอังกฤษ

- Adelman, M. A., & Szekely, M. (2016). *School Dropout in Central America: An Overview of Trends, Causes, Consequences, and Promising Interventions*. World Bank Group.
- African Union. (2017, December 17). *Continental Education Strategy for Africa 2016-2025 (CESA 16-25)*. [https://au.int/en/documents/20171217/continental-education-](https://au.int/en/documents/20171217/continental-education-strategy-africa-20162025--cesa-1625--vol-02-dec-2017)
[strategy-africa-20162025--cesa-1625--vol-02-dec-2017](https://au.int/en/documents/20171217/continental-education-strategy-africa-20162025--cesa-1625--vol-02-dec-2017)
- Ali, K., Yaseen, M. R., Makhdom, M. S. A., Quddoos, A., & Sardar, A. (2021). Socioeconomic Determinants of Primary School Children Dropout: A Case Study of Pakistan. *International Journal of Educational Management*, 35(6), 1221-1230
- Ashipala, S. & Wodon, Q. (2024, September 19). *Towards a New Continental Strategy for Education in Africa: Where Do We Stand?*. UNESCO International Institute for Capacity Building in Africa. [https://www.iicba.unesco.org/en/articles/towards](https://www.iicba.unesco.org/en/articles/towards-new-continental-strategy-education-africa-where-do-we-stand)
[-new-continental-strategy-education-africa-where-do-we-stand](https://www.iicba.unesco.org/en/articles/towards-new-continental-strategy-education-africa-where-do-we-stand)

- Badar, B. F. & Mason, J. (2020). Numbers are Alarming, Solutions are Scant: Out of School Children in Pakistan. In *Proceedings From ICSD 2020* (pp. 1-16). International Conference on Sustainable Development. <https://ic-sd.org/wp-content/uploads/2020/11/Faisal-Badar.pdf>
- Bassi, M., Busso, M., & Muñoz, J. S. (2013). *Is The Glass Half Empty or Half Full? School Enrollment, Graduation, and Dropout Rates in Latin America* (No. IDB-WP-462). IDB Working Paper Series.
- Belfield, C. R., & Levin, H. M. (2007). *The Economic Losses from High School Dropouts in California* (Vol. 1). California Dropout Research Project.
- Betancourt, T. S. & Khan, K. T. (2008). The Mental Health of Children Affected by Armed Conflict: Protective Processes and Pathways to Resilience. *International Review of Psychiatry*, 20(3), 317-328.
- Binsaleh, M., & Binsaleh, S. (2013). Mobile learning: The Case study of the Four Southern Most Provinces of Thailand in Transforming Critical to Opportunity. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 91(1), 322-330.
- Blumer, H. (1980). Mead and Blumer: The Convergent Methodological Perspectives of Social Behaviorism and Symbolic Interactionism. *American Sociological Review*, 45(3), 409-419.
- Bowles, S., & Gintis, H. (2002). Schooling in Capitalist America Revisited. *Sociology of Education*, 75, 1-18.
- Brookover, W. B. (1949). Sociology of Education: A Definition. *American Sociological Review*, 14(3), 407-415.
- Carter, M. J., & Fuller, C. (2016). Symbols, Meaning, and Action: The Past, Present, and Future of Symbolic Interactionism. *Current Sociology*, 64(6), 931-961.
- Dearden, L., Emmerson, C., Frayne, C., & Meghir, C. (2009). Conditional Cash Transfers and School Dropout Rates. *Journal of Human Resources*, 44(4), 827-857.
- Dewey, J. (1916). Nationalizing Education. *Journal of Education*, 84(16), 425-428.
- Dorn, S. (1993). Origins of the "Dropout Problem". *History of Education Quarterly*, 33(3), 353-373.

- Duncan, B. (1965). Dropouts and the Unemployed. *Journal of Political Economy*, 73(2), 121-134.
- Durkheim, E. (1956). *Education and Sociology*. Simon and Schuster.
- Equitable Education Fund [EEF]. (2024). *77.11% of Prisoners in Thailand have Education Levels Below Basic Standards. The Ministry of Justice is Partnering With the Equitable Education Fund (EEF) Thailand to Advance the Thailand Zero Dropout Goal, Utilizing Flexible Education to Create New Opportunities for Justice-involved Children and Youth*. <https://en.eef.or.th/2024/10/24/77-11-of-prisoners-in-thaia-land/>
- Fine, M. (1991). *Framing Dropouts: Notes on the Politics of an Urban High School*. Suny Press.
- Glewwe, P., & Kassouf, A. L. (2012). The Impact of the Bolsa Escola/Familia Conditional Cash Transfer Program on Enrollment, Dropout Rates and Grade Promotion in Brazil. *Journal of Development Economics*, 97(2), 505-517.
- Inoue, K., Di Gropello, E., Taylor, Y. S., & Gresham, J. (2015). *Out-of-school Youth in sub-Saharan Africa: A policy perspective*. World Bank Publications.
- Johannessen, L. Ø. (2006). *Struggling for Quality in Education in War-Ridden Liberia*. Senter for Interkulturell Kommunikasjon. <https://www.norad.no/contentassets/27f1f96e75444671a5df28e94055cd4b/struggling-for-quality-in-education-in-war-ridden-liberia.-a-review-of-the-educational-activities-of.pdf>
- Karabel, Jerome, & Halsey, A. H. (1976). The New Sociology of Education. *Theory and Society*, 3(4), 529-552.
- Khan, S. R., Siddiqui, R., & Hussain, F. (1987). An Analysis of School Level Drop-out Rates and Output in Pakistan. *Pakistan Economic and Social Review*, 25(1), 1-19.
- Kumar, P., Patel, S. K., Debbarma, S., & Saggurti, N. (2023). Determinants of School Dropouts among Adolescents: Evidence from a longitudinal Study in India. *PLoS one*, 18(3), e0282468.
- Lewin, K. M. (2009). Access to Education in Sub-Saharan Africa: Patterns, Problems and Possibilities. *Comparative Education*, 45(2), 151-174.

- Lloyd, C. B., & Mensch, B. S. (2008). Marriage and Childbirth as Factors in Dropping Out from School: an Analysis of DHS Data from Sub-Saharan Africa. *Population studies*, 62(1), 1-13.
- Malish, J. F. (2019). *Cultural Factors and Primary School Dropout Among Girls in Terekeka State, South Sudan*. Human Rights and Development Studies of Kampala International University.
- Mandela, N. (1995). *The Long Walk to Freedom: The Autobiography of Nelson Mandela*. Little, Brown and Company.
- Mishra, S. (2013). Educational Significance of Conflict Theory. *Pedagogy of Learning*, 1(1), 25-31.
- Mo, D., Zhang, L., Yi, H., Luo, R., Rozelle, S., & Brinton, C. (2013). School Dropouts and Conditional Cash Transfers: Evidence from a Randomised Controlled Trial in Rural China's Junior High Schools. *The Journal of Development Studies*, 49(2), 190-207.
- Mugisho, G. (2024). War, School Dropout and Adolescent Motherhood in the Democratic Republic of the Congo: Evidence from the 2007 and 2013/2014/ Demographic and Health Surveys. *Journal of Population Research*, 41(4), 25.
- Muriithi, N. (2025, 7 January). *A Generation Left Behind: Number of Out-of-school Children in Africa Still on Rise*. Development Aid. <https://www.developmentaid.org/news-stream/post/189893/out-of-school-children-in-africa-on-rise>
- Nabugoomu, J. (2019). School Dropout in Rural Uganda: Stakeholder Perceptions on Contributing Factors and Solutions. *Education Journal*, 8(5), 185.
- Rajasekaran, S., & Reyes, J. (2019). *Back to School: Pathways for Reengagement of Out-of-School Youth in Education*. World Bank Publications.
- Republic of Liberia. (2025). *Montserrado County: County Development Agenda (CDA) 2025-2029*. https://liberiaprojects.org/content/CDAs/Montserrado_CDA_final.pdf
- Santos, F. M., & Corseuil, C. H. L. (2022). The Effect of Bolsa Familia Program on Mitigating Adolescent School Dropouts Due to Maternity: An Area Analysis. *International Journal of Educational Development*, 90, 102575.

- Sarker, M. N. I., Wu, M., & Hossin, M. A. (2019). Economic Effect of School Dropout in Bangladesh. *International Journal of Information and Education Technology*, 9(2), 136-142.
- Scott J, Marshall G, editors. (2005). *A Dictionary of Sociology*. (3rd ed). Oxford University Press.
- Senate of The Republic of Liberia. (2025). *Montserrado County*. <https://senate.gov.lr/montserrado-county/>
- Shah, D., Haider, G., & Taj, T. (2019). Causes of Dropout Rate at Primary Level in Pakistan. *International Journal of Curriculum and Instruction*, 11(2), 38-74.
- Shahidul, S. M., & Karim, A. H. M. Z. (2015). Factors Contributing to School Dropout Among the Girls: A Review of Literature. *European Journal of Research and Reflection in Educational Sciences*, 3(2), 25-36
- Shoo, A., & Lekule, C. (2021). The Influence of Family Leadership on Girl-Child School Dropout. *East African Journal of Education Studies*, 4(1), 61-73.
- Sommers, M. (2006, January). *Youth and Conflict: A Brief Review of Available Literature*. USAID. https://www.researchgate.net/publication/44835701_Youth_and_conflict_a_brief_review_of_available_literature
- Soudien, C., Moodley, K., Adam, K., Brook Napier, D., Abdi, A. A., & Badroodien, A. (2014). Thinking about the Significance of Nelson Mandela for Education. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 44(6), 960-987.
- Spotlight initiative. (2022, 26 April). *I am Happy and I get Respect - Vocational Training Empowers Women and Girls in Liberia*. United Nations. <https://www.spotlightinitiative.org/news/i-am-happy-and-i-get-respect-vocational-training-empowers-women-and-girls-liberia>.
- Sridevi, K. V., & Nagpal, M. (2019). Trends in School Dropout Rate in India. *Researchers' Guild*, 2(1), 2-24.

- The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. (2011, November). *Liberia Education Country Status Report: Out of the Ashes – Learning Lessons from the Past to Guide Education Recovery in Liberia*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/481011575583469840/pdf/LiberiaEducation-Sector-Analysis.pdf>
- UNESCO Institute for Statistics (UIS). (2019, September). *New Methodology Shows that 258 Million Children, Adolescents and Youth Are Out of School*. <https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/new-methodology-shows-258-million-children-adolescents-and-youth-are-out-school.pdf>
- UNICEF. (2012, September). *Liberia Country Study Profiles of Children Out of School*. <https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/country-study-on-out-of-school-children-in-liberia-en.pdf>
- UNICEF. (2016, December). *Monitoring Education Participation: Framework for Monitoring Children and Adolescents Who are Out of School or at Risk of Dropping Out*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247861>
- UNICEF. (2022). *Thailand Education Fact Sheets 2022*. <https://www.unicef.org/thailand/media/15391/file/unicef%20Thailand%20Education%20Fact%20Sheets%202022-EN9Jun25.pdf.pdf>
- World Education Network. (2025). *Education in Liberia*. [Worldeducation.info. https://www.liberiaeducation.info/profile](https://www.liberiaeducation.info/profile)
- Zheng, K. & Yin, M. (2024). Structural Functionalism in Rural Primary Education: An Inquiry into the Alleviation of Digital Dilemmas. *Pacific International Journal*, 7(5), 1-8.
- Zuilkowski, S. S., & Betancourt, T. S. (2014). School Persistence in the Wake of War: Wartime Experiences, Reintegration Supports, and Dropout in Sierra Leone. *Comparative Education Review*, 58(3), 457-481.

กฎหมายนิรโทษกรรมประชาชนแก่ผู้ชุมนุมประท้วง
ด้วยเหตุความขัดแย้งทางการเมือง : บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ
ในการเพาะสร้างความปรองดองในสังคม

Amnesty for Thai Protesters in Civil Conflict:
The Role of Legislation in Fostering Social Reconciliation

ธรรฐ สนิธิเนร*
Dhataratth Sandhinera**

บทความนี้
Received
6 มิถุนายน 2568
Revised
21 กรกฎาคม 2568
Accepted
1 สิงหาคม 2568

บทคัดย่อ

จากความขัดแย้งทางการเมืองที่ผ่านมาและการกระทำผิดกฎหมายจำนวนมากโดยผู้ชุมนุมประท้วง ทำให้ปัจจุบันมีพรรคการเมืองรวมถึงภาคประชาสังคมพยายามที่จะผลักดันร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีความคาดหวังว่าบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมจะสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่ผ่านมาในอดีตและในอนาคต จากประเด็นดังกล่าวการวิจัยนี้ใช้ข้อมูลทุติยภูมิ มุ่งเน้นการวิเคราะห์เนื้อหาจากบันทึกการอภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยซึ่งมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรม และอาศัยการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงคุณภาพ ผลการวิจัยพบว่าการวิเคราะห์ถ้อยแถลงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการอภิปรายเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมสะท้อนชุดความคิดสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ (1) การอ้างอิงแบบอย่างทางกฎหมายในอดีตเพื่อยืนยันความเป็นไปได้ของการตรากฎหมายนิรโทษกรรม (2) การสร้างข้อเท็จจริงทางสังคมเพื่อยืนยันพฤติกรรมของผู้ชุมนุมว่าเป็นคดีการเมือง

* อาจารย์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

** Lecturer, Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University.

ที่ชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตย (3) การโจมตีการดำเนินงานของฝ่ายบริหารและกระบวนการยุติธรรมในรัฐบาลก่อนหน้าว่าเป็นรัฐบาลเผด็จการสืบทอดอำนาจซึ่งเป็นเหตุจูงใจของการชุมนุมประท้วง (4) การหยิบยกประเด็นความขัดแย้งในอนาคตเพื่อสนับสนุนการออกกฎหมายเชิงป้องกัน (5) การเสนอแนวคิดว่าการนิรโทษกรรมเป็นเครื่องมือแห่งการให้อภัยและก้าวข้ามความขัดแย้ง และ (6) การเชื่อมโยงนิรโทษกรรมกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล จึงนำไปสู่การอภิปรายว่าความพยายามผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมดังกล่าวไม่ได้มีความจริงจังในการที่จะทำให้สังคมให้อภัยกันต่อความผิดที่เคยได้กระทำแต่เป็นการทำเพื่อการสร้างความแข็งแกร่งฐานมวลชนให้กับพรรคการเมือง จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนทัศนคติและท่าทีของฝ่ายนิติบัญญัติและผู้ที่เกี่ยวข้องในภูมิรัฐศาสตร์ของความขัดแย้งนี้ใหม่ ตลอดจนความพยายามในการเข้าใจ ละวางอคติ และอดทนอดกลั้นต่อผู้ที่อยู่ตรงข้ามจุดยืนทางการเมืองให้เกิดบรรยากาศของการให้อภัย จึงจะทำให้กฎหมายนิรโทษกรรมประชาชนนำไปสู่การสร้างสังคมไทยที่มีความปรองดองสมานฉันท์ได้

คำสำคัญ : นิรโทษกรรม, ความขัดแย้งทางสังคม, ความขัดแย้งทางการเมือง, รัฐประหาร

Abstract

Due to past political conflicts and the widespread illegal actions taken by protestors, various political parties and civil society groups have sought to propose an Amnesty Bill for parliamentary consideration. The underlying expectation is that the legislative's role in advancing amnesty legislation could contribute to resolving both past and potential future political conflicts.

In this context, this study employs secondary data and applies qualitative content analysis to parliamentary debate transcripts directly related to the promotion of amnesty legislation. The research findings indicate that the statements made by Members of Parliament (MPs) regarding the Amnesty Bill reflect six core conceptual framings: (1) references to past legal precedents to affirm the feasibility of enacting an amnesty law; (2) construction of a social narrative framing protest actions as legitimate political expression in accordance with democratic principles, rather than as criminal offenses; (3) criticism of previous administrations and the judicial system, depicting them as authoritarian regimes whose actions triggered the protests; (4) invocation of potential future conflict to justify preventive legislation; (5) promotion of amnesty as a means of forgiveness and societal reconciliation; and (6) alignment of amnesty discourse with international human rights norms.

These findings suggest that the push for amnesty may not be entirely motivated by a genuine commitment to societal forgiveness for past transgressions. Rather, it may serve as a strategic effort to reinforce political party bases. Consequently, there is a pressing need to reassess the attitudes and positions of legislators and stakeholders within the geopolitical context of this conflict. Efforts must be made to foster understanding, overcome political biases, and promote tolerance toward opposing political stances. Only under these conditions can the Amnesty Bill for protestors meaningfully contribute to building a more reconciled and harmonious Thai society.

Keywords: Amnesty, Social Conflict, Political Conflict, Coup d'Etat

1. หลักการและเหตุผล

สังคมไทยในปัจจุบันอยู่บนความขัดแย้งทางการเมืองและสังคมที่ฝังรากลึกมายาวนาน และความขัดแย้งดังกล่าวแม้ในบางช่วงเวลาจะไม่ได้มีการแสดงออกอย่างชัดเจน (latent conflict) แต่เงื่อนไขและสาเหตุของความขัดแย้งที่ไม่ได้รับการแก้ไขจึงทำให้สังคมไทยตั้งอยู่บนความหมิ่นเหม่ที่ความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมืองมีโอกาสที่จะเกิดขึ้นอยู่เสมอ ธรรมนูญ สันติแฉะ และ สมเกียรติ นาคระโทก (2566) อธิบายถึงกระแสทางการเมืองที่เป็นเงื่อนไขการขับเคลื่อนการประท้วงของขบวนการนักเรียน นิสิต/นักศึกษา และเยาวชนที่มีบทบาทในการเคลื่อนไหวอย่างชัดเจนในช่วง ปี 2561-2566 คือ เหตุการณ์ทางการเมืองเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติพิพากษาคดีที่พรรคอนาคตใหม่กระทำการความผิดขัดต่อหลักรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งตัดสินยุบพรรคอนาคตใหม่พร้อมกับลงโทษกรรมการบริหารพรรคด้วยการตัดสิทธิการลงรับสมัครเลือกตั้งในทุกระดับเป็นเวลา 10 ปี โดย สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2567) ชี้ว่า เหตุการณ์ทางการเมืองนั้นเปรียบเทียบเสมือนการตอกย้ำความเห็นของผู้สนับสนุนพรรคอนาคตใหม่และขบวนการเคลื่อนไหวว่าเมืองไทยยังคงอยู่ในวังวนแบบเดิม สอดคล้องกับ คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (2555) กล่าวว่ารากเหง้าในเชิงลึกของความขัดแย้งที่นำไปสู่ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นการมุ่งสร้างทฤษฎีและมโนทัศน์ในเรื่องความเหลื่อมล้ำโครงสร้างอำนาจในสังคมไทย

ซึ่งแนวคิดที่กล่าวข้างต้นนี้ถูกนำมาใช้เพื่อขับเคลื่อนการประท้วงขนาดใหญ่ครั้งใหม่ในประเทศไทยที่มีการใช้ความรุนแรงและการทำผิดกฎหมายโดยขบวนการเคลื่อนไหวและผู้ชุมนุมประท้วงจำนวนมาก ความรุนแรงที่นำมาซึ่งการถูกดำเนินคดีตามกฎหมายของผู้ชุมนุมประท้วงนี้สอดคล้องกับการศึกษาของ Ortiz et al. (2022) ที่พบว่าความรุนแรงจากผู้ชุมนุมประท้วงสมัยใหม่ปรากฏเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีลักษณะเป็นกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงใช้ความรุนแรง การทำลายทรัพย์สินและการปล้นทรัพย์ โดยเฉลี่ยแล้วประมาณร้อยละ 20 ของการประท้วงมีความรุนแรงจากผู้ชุมนุมประท้วง เช่นเดียวกัน ธรรมนูญ สันติแฉะ และ สมเกียรติ นาคระโทก (2566) ที่พบว่าขบวนการประท้วงสมัยใหม่ในประเทศไทยที่นำโดยกลุ่มนักเรียน นิสิต/นักศึกษา และเยาวชน มีแนวโน้มการใช้ความรุนแรงในการชุมนุมประท้วง โดยที่ผู้ชุมนุมประท้วงไม่มีความรู้สึกสำนึกผิดกับรูปแบบความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากการประท้วง ในทางตรงกันข้ามกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงมีการรับรู้ทางการเมือง (political narrative) เกี่ยวกับความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวของพวกตนเอง และยังคงใช้ในการสร้างความชอบธรรม (justification) สำหรับการใช้ความรุนแรง และการกระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญาจำนวนมาก

ไม่ว่าจะเป็น ความรุนแรงในการชุมนุมทางการเมือง การบาดเจ็บทางร่างกายและจิตใจ ความเสียหายของทรัพย์สิน และความเสียหายในรูปแบบอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านที่รัฐบาลไทยในทุกสมัยต่างมีเป้าหมายที่จะสร้างให้เกิดความเข้าใจร่วมกันและการเยียวยา และป้องกันมิให้เกิดเหตุความรุนแรงและความเสียหายซ้ำอีกในอนาคต จึงเป็นที่มาของความพยายามในการผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมประชาชน บนฐานความเชื่อที่ว่า การกระทำผิดกฎหมายในทางอาญาที่เกิดขึ้นเป็นคดีที่มีเหตุจากแรงจูงใจทางการเมือง หรือคดีการเมือง ซึ่งรัฐต้องไม่พึงที่จะใช้กระบวนการทางกฎหมายกับผู้กระทำผิดจนถึงที่สุด เพื่อความปรองดองสมานฉันท์ในอนาคต

จากแนวคิดที่ว่า การใช้มาตรการเชิงสมานฉันท์ ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ความยุติธรรมทางสังคม และการฟื้นฟูและเยียวยาเหยื่อและผู้เสียหายนั้น จะช่วยสมานบาดแผลทางสังคมและเสริมสร้างวัฒนธรรมการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ถ้อยทีถ้อยอาศัย และยอมรับความแตกต่างทางความคิดเพื่อส่งเสริมให้เกิดความปรองดองในประเทศไทยระยะยาว ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาผู้แทนราษฎรจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในการผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมสำหรับคดีที่มีเหตุจากแรงจูงใจทางการเมือง ดังเช่นที่ สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2567) ชี้ว่าสังคมไทยอยู่ในความขัดแย้งมานาน การนิรโทษกรรมจึงเป็นความจำเป็นเร่งด่วน อันจะนำมาซึ่งความปรองดองสมานฉันท์และทำให้สังคมกลับคืนสู่สภาพปกติ โดยเริ่มจากการศึกษาแนวทางการกำหนดกฎหมายนิรโทษกรรมโดยฝ่ายนิติบัญญัติในรูปแบบคณะกรรมการวิชาการวิสามัญเพื่อนำไปเป็นแนวทางการตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมโดยเร็ว พร้อมทั้งออกนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ตาม ยังปรากฏข้อโต้แย้งในทางวิชาการว่ากฎหมายนิรโทษกรรมมีข้อเสียคือไม่อาจแก้ไขความขัดแย้งในระยะยาว เพราะเป็นการทอดทิ้งผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าว และการนิรโทษกรรมจะไม่ทำให้ผู้กระทำผิดหรือสังคมเกิดกระบวนการเรียนรู้จากความผิด (วุฒิสภา ต้นไชย และคณะ, 2555) การนิรโทษกรรมอาจทำให้สังคมบางส่วนเห็นว่ารัฐไม่ได้ใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาด ละเลยกับคนบางกลุ่ม และสร้างตัวอย่างที่ไม่ดีให้แก่ผู้ชุมนุมและผู้ที่แสดงความเห็นทางการเมืองในอนาคต (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมการ 2, 2567) ตลอดจนข้อเท็จจริงที่ว่าผู้กระทำผิดจำนวนหนึ่งปัจจุบันดำรงทางการเมืองทั้งในฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร จึงอาจเข้าข่ายพฤติกรรมที่เรียกว่าผลประโยชน์ทับซ้อน/การขัดกันแห่งผลประโยชน์ ในการผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมโดยเร็วของฝ่ายนิติบัญญัติ

จากที่มาของปัญหาดังกล่าว การวิจัยนี้จึงเป็นการศึกษาบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกลไกของรัฐสภาในการผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมสำหรับผู้ชุมนุมประท้วง ระหว่างปี 2561-2566 เพื่อพิจารณา

สถาบันพระปกเกล้า

ถึงรูปแบบของความพยายามในการผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมดังกล่าว และอภิปรายถึงความเหมาะสมและแนวทางการนำกฎหมายนิรโทษกรรมมาใช้กับความผิดที่เกิดขึ้นระหว่างการประท้วงของผู้ชุมนุมทางการเมือง เพื่อการสร้างสังคมไทยที่มีความปรองดองสมานฉันท์ในอนาคต

1.1 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกลไกของรัฐสภาในการผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมสำหรับผู้ชุมนุมประท้วง ระหว่างปี 2561-2566
- 2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดการใช้กฎหมายนิรโทษกรรมกับกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วง ระหว่างปี 2561-2566 สำหรับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคม

1.2 ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัยในเชิงเนื้อหาเฉพาะในบทความนี้ ผู้วิจัยจะทำการศึกษาบทบาทของสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติในการผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมประชาชนแก่ผู้ชุมนุมประท้วงด้วยเหตุความขัดแย้งทางการเมือง เฉพาะที่มีลักษณะเป็น การสนับสนุน หรือ การผลักดัน ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น จึงไม่รวมถึงบทบาทของสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติที่มีลักษณะเป็น การคัดค้าน และ การสงวนจุดยืนต่อร่างพระราชบัญญัตินี้

2. ทบทวนวรรณกรรม

ส่วนของการทบทวนวรรณกรรมนี้เป็นการศึกษาถึงแนวคิดของการนิรโทษกรรม โดยเฉพาะการนิรโทษกรรมสำหรับการกระทำความผิดที่เชื่อว่าเป็นคดีที่มีเหตุจากแรงจูงใจทางการเมือง และความขัดแย้งทางการเมืองและการประท้วงสมัยใหม่ในประเทศไทย ดังนี้

2.1 ความขัดแย้งทางการเมืองและการประท้วงสมัยใหม่ในประเทศไทย

ความขัดแย้งทางการเมืองและการประท้วงสมัยใหม่ในประเทศไทยจากการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มคณะราษฎร 2563 นั้น อดิสรุ สนธิเนตร และ สมเกียรติ นาคระโทก (2566) ได้อธิบายว่าขบวนการดังกล่าวเกิดจากการรวมตัวของกลุ่มผู้ประท้วงหลากหลายกลุ่ม โดยเฉพาะนักเรียน นิสิต/นักศึกษา และ เยาวชน ซึ่งกลุ่มประชากรหลักในการเคลื่อนไหว สะท้อนให้เห็นถึงการหวนกลับมาับบทบาทของนิสิต/นักศึกษาในการขับเคลื่อนการเคลื่อนไหวทางสังคมในประเทศไทยอีกครั้ง หลังจากที่เคยบทบาทดังกล่าวเริ่มลดลงตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 2530 ขบวนการคณะราษฎร 2563 ถูกเข้าใจว่าเกิดขึ้นจากความไม่พึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบทบาทของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งนำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อเนื่องยาวนาน แม้จะมีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ.2562 แต่ก็มี

ข้อกังขาในวงกว้างเกี่ยวกับความสุจริตและความยุติธรรมของกระบวนการเลือกตั้งดังกล่าว ส่งผลให้รัฐบาลที่สืบทอดอำนาจมาจากคณะรัฐประหารถูกวิจารณ์ว่าเป็นรัฐบาลเผด็จการ หรือ รัฐบาลสืบทอดอำนาจ แรงขับเคลื่อนของขบวนการประท้วงดังกล่าวยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นภายหลังคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2563 ที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคอนาคตใหม่ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองสำคัญที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มเยาวชนและคนรุ่นใหม่อย่างกว้างขวาง เหตุการณ์นี้จึงกลายเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่เร่งเร้าให้เกิดการชุมนุมและการเคลื่อนไหวของกลุ่มคณะราษฎร 2563 อย่างเป็นทางการมากขึ้น

การเคลื่อนไหวทางการเมืองและความขัดแย้งทางการเมืองดังกล่าวนี้เชื่อมโยงกับกระแสทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญด้วยการกลืนให้ขบวนการเคลื่อนไหวเป็นฐานมวลชนให้กับพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่ง หรือกลุ่มอุดมการณ์เดียวอย่างชัดเจน (political polarization) การศึกษาของ อรรถสิทธิ์ พานแก้ว และภริภัทร์ เครือณพรรัตน์ (2565) ชี้ให้เห็นว่าในช่วงปี 2561-2562 พรรคอนาคตใหม่สามารถวางรากฐานในสังคมไทยได้อย่างมั่นคง ด้วยการสร้างฐานมวลชนที่ชัดเจนในการต่อสู้กับกลุ่มอภิสิทธิ์ชนและระบอบเผด็จการและอำนาจนิยมเก่าในสังคมไทย เช่นเดียวกับ ไชยยันต์ ไชยพร และศุภมิตร ปิติพัฒน์ (2557) มีแนวคิดที่ว่าภายใต้บริบทที่มีมวลชนออกมาต่อต้านรัฐประหารและเชื่อมโยงไปยังประธานองคมนตรี และสถาบันพระมหากษัตริย์ ธรรมนูญ สนิธิเนตร และ สมเกียรติ นากระโทก (2566) การสร้างฐานมวลชนดังกล่าวมักมุ่งเน้นไปยังกลุ่มผู้มีสถานะทางสังคมต่ำให้ลุกขึ้นท้าทายอำนาจของกลุ่มชนชั้นสูงหรือกลุ่มนำในสังคม

ดังที่กล่าวถึงการศึกษาของ Ortiz et al. (2022) ที่พบว่าความรุนแรงจากผู้ชุมนุมประท้วงสมัยใหม่ปรากฏเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ข้อค้นพบในประเทศไทยของ ธรรมนูญ สนิธิเนตร และ สมเกียรติ นากระโทก (2566) บ่งชี้ถึงความแตกต่างของขบวนการ คณะราษฎร 2563 ที่มีจำนวนผู้ชุมนุมประท้วงลดน้อยลงจากกลุ่มการประท้วงขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้อย่างมีนัยสำคัญ เป็นสาเหตุที่ทำให้ขบวนการของพวกเขาต้องเลือกใช้วิธีที่สุดโหด โดยเฉพาะการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือขัดต่อค่านิยมอันดีในสังคม รวมไปถึงการใช้คำพูดที่รุนแรงหรือคำพูดที่แสดงความเกลียดชัง เพื่อรักษาความสนใจจากสื่อมวลชนและสาธารณะ

คติความจากการกระทำผิดกฎหมายและการใช้ความรุนแรงของผู้ชุมนุมประท้วงนั้น แม้คณะกรรมการวิสามัญจะได้นิยามว่าเป็น การกระทำที่เกิดจากแรงจูงใจทางการเมือง ซึ่งหมายความว่า การกระทำที่มีพื้นฐานมาจากความคิดที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง หรือต้องการบรรลุเป้าหมายทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่งในช่วงเวลาที่มีความขัดแย้งหรือเหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมือง อย่างไรก็ตาม สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2567) ได้กำหนดรูปแบบ

สถาบันพระปกเกล้า

การกระทำผิดกฎหมายของกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วง เป็น 3 ระดับ ระดับแรกคือ การกระทำในคดีหลัก เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร) ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดเกี่ยวกับก่อการร้าย) ความผิดตามกฎหมายพิเศษ (เช่น พระราชกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548) ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2559 และความผิดตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

ประเภทที่สอง การกระทำในคดีรอง เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดต่อเจ้าพนักงาน) ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดต่อเจ้าพนักงานในการยุติธรรม) ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดเกี่ยวกับศาสนา) ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน) ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน) ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดฐานหมิ่นประมาท) และความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์)

ประเภทที่สาม การกระทำในคดีที่มีความอ่อนไหวทางการเมือง เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาเช่นเดียวกัน ประกอบด้วย ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์) ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดต่อชีวิต) ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดต่อร่างกาย) และความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดต่อเสรีภาพ)

2.2 การนิรโทษกรรม

ความหมายของการนิรโทษกรรม สำนักกรมสิทธิการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2567) ให้ความหมายว่าการนิรโทษกรรม คำว่า นิรโทษ คือ การลื้ม การลื้มความผิด การลื้มความขัดแย้งที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีต เพื่อให้แต่ละฝ่ายกลับมาอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุขและประเทศชาติสามารถพัฒนาต่อไปได้

ยุทธพงศ์ ปิ่นอนงค์ (ม.ป.ป.) ได้เรียบเรียงความหมายของ นิรโทษกรรม จากการให้สัมภาษณ์ของ ทวีเกียรติ มินะกะนิษฐ (15 กันยายน 2552) อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คือ การให้ความกรุณาแก่ผู้กระทำความผิดที่มีมาแต่โบราณและเกิดขึ้นในระบบกฎหมายในประเทศต่างๆ การให้ความกรุณาแก่ผู้กระทำความผิดดังกล่าวนี้มีวิธีการบังคับที่แตกต่างกันไปตามรูปแบบและความหมาย โดยมีส่วนประกอบสำคัญทั้งสามส่วน ดังนี้คือ การอภัยโทษ (pardon) การนิรโทษกรรม (amnesty) และการล้างมลทิน (rehabilitation) โดย การนิรโทษกรรม คือ มาตรการทั่วไปทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่มุ่งให้

ประชาชนล้มการกระทำความผิดที่ผ่านมาแล้ว ถือเสมือนว่าการกระทำนั้นมิได้เกิดขึ้นเลย เพื่อเป็นการให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดในบางสถานการณ์ มีลักษณะที่เป็นการหยิบยกขึ้นมาในภายหลังจากเหตุการณ์ต่างๆ ที่มีความขัดแย้งกันทางความคิดที่เกิดความรุนแรงขึ้น เช่น ความวุ่นวายทางการเมือง ทางทหาร ทางเศรษฐกิจ หรือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม เป็นต้น

การล้างมลทิน (rehabilitation) เป็นวิธีการแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำความผิดอีกวิธีหนึ่งโดยคำว่า rehabilitation หมายถึง การคืนสิทธิให้แก่ผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะไม่ยุติธรรม ทำให้ความผิดนั้นยังติดตัวผู้กระทำความผิดอยู่ตลอดไปในประวัติการลงโทษในทางคดี แม้จะพ้นโทษไปแล้ว ด้วยเหตุนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคมและใช้ชีวิตอย่างคนปกติไม่มีประวัติทางคดีในอดีตแต่อย่างใด โดยการล้างมลทินจะทำให้ผู้กระทำความผิดดังกล่าวกลายเป็นบุคคลที่ไม่เคยกระทำความผิดหรือไม่เคยต้องโทษมาก่อน บรรดาสิทธิและความสามารถของผู้กระทำความผิดที่สูญเสียไปทั้งหมดจากผลของการกระทำความผิดหรือการลงโทษ ได้รับกลับคืนมาเป็นปกติทุกประการ

Lederach (1997) เน้นย้ำว่าการปรองดองอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องบูรณาการองค์ประกอบของความจริง ความยุติธรรม ความเมตตา และสันติภาพเข้าด้วยกัน เขาเสนอว่าการปรองดองไม่ใช่เพียงกระบวนการทางการเมืองหรือกฎหมายเท่านั้น หากแต่เป็นการเดินทางแห่งการเปลี่ยนผ่าน (transformative journey) ที่ต้องมีการยอมรับความจริงของอดีต และการจินตนาการถึงอนาคตร่วมกันในฐานะสังคมเดียวกัน ในบริบทของสังคมที่แตกแยก การแสวงหาความจริง (แม้จะไม่มี การดำเนินคดีหรือผ่านกระบวนการยุติธรรม) จะสามารถทำหน้าที่ฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางสังคมและการเยียวยาได้ กรอบแนวคิดของเขาส่งให้เห็นว่า การปรองดองไม่สามารถบรรลุได้ด้วยกลไกทางการเมืองเพียงลำพัง โดยเฉพาะในกรณีของการตรากฎหมายนิรโทษกรรม ที่ต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อที่จะระบุดึงความขัดแย้งทางอารมณ์และศีลธรรมของการละเว้นการบังคับใช้กฎหมายควบคู่กันไป

ในการศึกษาด้านความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน (transitional justice) กฎหมายนิรโทษกรรม มักถูกอภิปรายกับเป้าหมายของการปรองดองสมานฉันท์ โดยที่ทฤษฎีนิติศาสตร์ เช่น Teitel (2000) และ Mallinder (2008) เห็นว่านิรโทษกรรมสามารถอำนวยความสะดวกต่อการเจรจาสันติภาพ และการคืนผู้กระทำความผิดสู่สังคม (reintegration) โดยหลีกเลี่ยงวงจรการล้างแค้น แต่ฝ่ายวิพากษ์กลับเตือนว่า การนิรโทษกรรมแบบไม่เจาะจงหรือครอบคลุมโดยสิ้นเชิง (blanket amnesty) หรือที่มีการเรียกว่า นิรโทษกรรมเหมาเข่ง ซึ่งการนิรโทษกรรมอาจบ่อนทำลายความยุติธรรม ส่งเสริมวัฒนธรรมลอยนวลพ้นผิด และลดทอนความไว้วางใจของสาธารณชน สอดคล้องกับข้อค้นพบของ อภิญา ดิสสะมาน และ ธรธู สนธิเนร (2567) การคืนผู้กระทำความผิดสู่สังคม (reintegration) จะนำมาซึ่งความเจ็บปวด (trauma)

สถาบันพระปกเกล้า

ของผู้บริสุทธิ์หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากผู้กระทำความผิด ดังนั้น ความชอบธรรมของนิรโทษกรรมจึงขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่เข้มงวด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นว่าเป็นนิรโทษกรรมแบบมีเงื่อนไข (conditional) มีขอบเขตเวลา (time-bound) ไม่ครอบคลุมอาชญากรรมร้ายแรง และมีมาตรการควบคู่ เช่น กลไกการเปิดเผยความจริง (truth-telling) หรือการเยียวยา (reparations) ร่วมด้วย

Mallinder (2008) กฎหมายนิรโทษกรรมสามารถนำมาใช้เพื่อตอบสนองต่อความท้าทายที่หลากหลายภายในประเทศซึ่งอาจมีความรุนแรงแตกต่างกัน ตั้งแต่การประท้วงทางการเมืองอย่างสงบ ไปจนถึงความขัดแย้งทางทหารที่ใช้ความรุนแรง บ่อยครั้งที่การออกกฎหมายนิรโทษกรรมจะเป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์ที่รัฐบาลใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายเชิงนโยบายอื่นๆ เช่น การเสริมสร้างอำนาจของตนเอง การบรรเทาผลกระทบของนโยบายที่ไม่เป็นที่นิยม หรือการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์หลังจากปฏิบัติการทางทหารล้มเหลว นอกจากนี้ นิรโทษกรรมมักไม่ใช่เครื่องมือที่ใช้เพียงลำพัง แต่สามารถเกิดขึ้นควบคู่กับการปฏิรูปในวงกว้างหรือแม้แต่การปฏิบัติการทางการเมือง ในลักษณะของกลยุทธ์ไม้แข็งและไม้อ่อน (a carrot and stick approach) ต่อกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ หากกฎหมายนิรโทษกรรมถูกนำมาใช้อย่างสุจริตด้วยเจตนาเพื่อยุติความรุนแรงจากความไม่สงบภายในประเทศ หรือความขัดแย้งที่กำลังดำเนินอยู่ ก็สามารถมีบทบาทสำคัญในการลดการละเมิดสิทธิมนุษยชนและสร้างเสถียรภาพเพื่อให้การเจรจาสามารถดำเนินต่อไปได้ แม้ว่าเป้าหมายเหล่านี้จะเป็นผลลัพธ์ระยะสั้น เช่นเดียวกับ Lederach (1997) ที่เห็นว่า แนวคิดเรื่องการปรองดองทางสังคมกลายเป็นประเด็นสำคัญที่ถูกกล่าวถึงในบริบทของสังคมหลังความขัดแย้ง โดยมีเป้าหมายเพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์ที่แตกร้าวและสร้างความไว้วางใจในสังคมอีกครั้ง การปรองดองทางสังคมในภาพรวมหมายถึง กระบวนการที่สังคมซึ่งเคยประสบกับความขัดแย้งที่ฝังรากลึกหรือความรุนแรงทางการเมืองพยายามสร้างความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างกลุ่มที่แตกแยก เยียวยาความยุติธรรมในอดีต และส่งเสริมความเข้าใจร่วมกันรวมถึงการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ

ฉะนั้นแล้ว การตรากฎหมายนิรโทษกรรมจึงเป็นเรื่องของการนิรโทษกรรมให้กับการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นแล้ว และตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้มีผลย้อนหลังว่าการกระทำนั้นไม่เป็นความผิด การพิจารณาแนวทางการตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมจึงต้องมีการรอบในการพิจารณาที่ชัดเจน ทั้งในเรื่องของการกำหนดเงื่อนไขของฐานความผิด ผู้กระทำความผิด เหตุการณ์การกระทำความผิด ซึ่งการนิรโทษกรรมนั้นไม่ได้นิรโทษกรรมให้กับทุกเหตุการณ์ แต่ต้องนำเหตุการณ์ที่เห็นควรจะนิรโทษกรรมมาพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ข้อสรุปว่าควรนำเรื่องใดบ้างมาดำเนินการนิรโทษกรรม อย่างไรก็ตาม การนิรโทษกรรม อาจทำให้ผู้กระทำความผิดบางคนมีความรู้สึกว่าการกระทำไปนั้นไม่เป็นความผิด เหตุใดจึงต้องยกเว้นความผิด จึงควรหาวิธีสร้างความเข้าใจให้กับบุคคลนั้นรู้ถึงการกระทำความผิดของตน เพื่อให้สังคม

สามารถกลับมาอยู่ร่วมกันได้ และเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างกัน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมาธิการ 2, 2567)

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของการใช้กระบวนการนิรโทษกรรมในประเทศไทยดังที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้นำเสนอการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญโดยเป็นการนำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยนิรโทษกรรมประชาชนในคดีทางการเมืองโดยที่ความขัดแย้งทางการเมืองของประเทศไทยดำเนินมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ในช่วงความขัดแย้งของการเมืองไทยร่วมสมัยที่ผ่านมาได้ปรากฏความพยายามทางการเมืองในการออกกฎหมายนิรโทษกรรมประชาชน โดยเชื่อว่าการนิรโทษกรรมประชาชนนั้นจะนำพาสังคมไทยไปสู่ความปรองดองสมานฉันท์ เช่น การศึกษาของสถาบันพระปกเกล้าที่มาจากกรรมาธิการของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการสร้างความปรองดองแห่งชาติสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) ที่มาจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2553 ให้อกระเปียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ พ.ศ.2553 เพื่อให้มีคณะกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิมีความอิสระ และความเป็นกลางเป็นผู้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แนวทาง และกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ โดยให้คำนึงถึงความหลากหลายของสาขาวิชา และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง และเป็นกลาง หรือ การที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 26 ปีที่ 1 ครั้งที่ 14 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ 1 กุมภาพันธ์ 2567 ได้พิจารณาญัตติ เรื่องขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม (นางสาวชัตติยา สวัสดิผล เป็นผู้เสนอ) และมีมติตั้งกรรมาธิการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางการตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562 ข้อ 49 เป็นต้น

วุฒิสาร ตันไชย และคณะ (2555) ได้ทำการศึกษาวิจัยความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างปี 2549-2552 ซึ่งหมายถึงความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นหลังจาก การรัฐประหาร ปี 2549 เพื่อกำหนดข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาแนวทางการสร้างความปรองดองแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร โดยวิเคราะห์แนวทางในอดีตที่ประเทศไทยเคยใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งรวมถึงความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้จากการสัมภาษณ์ แบ่งออกเป็น 2 ทางเลือก ได้แก่

(1) ออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมคดีที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมทางการเมืองทั้งหมดทุกประเภท ทั้งคดีการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 และคดีอาญาที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง

(2) ออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมเฉพาะคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 โดยความผิดอาญาอื่นซึ่งแม้จะมีมูลเหตุจูงใจทางการเมืองจะไม่ได้รับการยกเว้น

Dziedzic & Yam (2019) ได้ศึกษาบทเรียนทางเลือกหลากหลายในการออกแบบกฎหมายนิรโทษกรรมจากทั่วโลก เพื่อการออกแบบนิรโทษกรรมสำหรับกรณีความขัดแย้งทางการเมืองในเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ซึ่งผลจากการศึกษาบ่งชี้ถึงการใช้กฎหมายนิรโทษกรรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์ คือ การนิรโทษกรรมควรใช้เพื่อแก้ไขความขัดแย้งภายในประเทศที่ยังดำเนินอยู่ หรือการนิรโทษกรรมจะสัมฤทธิ์ผลในการลดความขัดแย้ง และความรุนแรงที่กำลังเกิดขึ้น เพื่อชักนำให้ผู้กระทำความผิดไม่ได้กระทำความผิดเพิ่ม และไม่ทำให้สถานการณ์ที่ตั้งเครียดนั้นเลวร้ายลงจนกลายเป็นความขัดแย้งที่ฝังรากลึก

นอกจากนี้ Lederach (1997) เห็นว่าการสร้างความปรองดองในสังคมประกอบด้วย ความจริง (truth) ความยุติธรรม (justice) ความเมตตา (mercy) และ สันติภาพ (peace) จากแนวคิดนี้จะเห็นว่าหากคาดหวังให้เกิดความสมานฉันท์ปรองดองในสังคมที่มีความขัดแย้ง สิ่งแรกที่ไม่อาจปฏิเสธได้คือ การค้นหาความจริง รวบรวมข้อเท็จจริงและเปิดเผยข้อเท็จจริงในสถานการณ์ที่เหมาะสม การเล่าและยอมรับความจริงจะบรรเทาความเจ็บปวดของผู้สูญเสียและสังคมจะได้เรียนรู้ บางแห่งเน้นการให้ผู้กระทำความผิดยอมรับความจริง แลกกับการได้รับนิรโทษ ต่อมาคือ ความยุติธรรม ทั้งแบบที่เน้นลงโทษผู้กระทำความผิดกับไม่เน้นลงโทษผู้กระทำความผิด การไม่ลงโทษยังแบ่งได้อีก 2 ลักษณะคือ ยกเว้นความผิดให้ทั้งหมดโดยผู้ได้รับผลกระทบไม่ได้รับการเยียวยา กับเว้นโทษให้ผู้กระทำความผิดแต่มีการเยียวยาให้ผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งส่วนนี้มีความสอดคล้องกับการศึกษาแนวทางการออกแบบนิรโทษกรรมของ Dziedzic & Yam (2019) การนิรโทษกรรมจะไม่เป็นการบั่นทอนหรือขัดขวางกระบวนการสอบสวนหรือกระบวนการยุติธรรมที่กำลังดำเนินการอยู่

จากนั้นเมื่อสังคมได้รับรู้ความจริงและความยุติธรรมแล้ว จึงเป็นการส่งเสริม ความเมตตา การยอมรับ การให้อภัย การสนับสนุน ความเห็นใจ การเยียวยา สิ่งเหล่านี้นำไปสู่การปล่อยผ่านไปและเริ่มต้นใหม่ และสันติภาพ คือ สันติภาพเชิงบวก หรือการแก้ปัญหาที่ระดับโครงสร้าง องค์ประกอบของการสร้างความปรองดองต่อไป

สำนักกรรมาธิการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2567) ปัจจุบันมีการเสนอร่างกฎหมายนิรโทษกรรมโดยมีกลไกอย่างหนึ่งอย่างใด อาทิ การกำหนดให้มีคณะกรรมการหรือองค์กรขึ้นมาเพื่อกลั่นกรองเกี่ยวกับการนิรโทษกรรม แต่การนิรโทษกรรม โดยการยกโทษแต่เพียงอย่างเดียวไม่อาจทำให้

ความขัดแย้งในปัจจุบันล้นสุดลง จึงควรมีการกำหนดกลไกที่มีความสอดคล้องกับเหตุการณ์โดยไม่มองว่า การนิรโทษกรรมเป็นเพียงวิธีการเดียวในการแก้ปัญหาของสังคมแต่อาจมีการกำหนดเงื่อนไขหรือกลไก อย่างอื่น

จากข้อมูลสถิติคดีจากหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมเป็นข้อมูล สถิติโดยรวมของคดีความผิดในปิ่นนี้ๆ ว่ามีการฟ้องร้องคดีในฐานะความผิดใดบ้างไม่ได้แยกเป็นการเฉพาะ ว่าคดีใดเป็นคดีความผิดอันเนื่องมาจากแรงจูงใจทางการเมือง จึงทำให้ตัวเลขจำนวนคดีนั้นมีจำนวนมาก ไม่สอดคล้องกับจำนวนผู้กระทำความผิดอันเนื่องมาจากการกระทำที่เกิดจากแรงจูงใจทางการเมือง ประกอบกับในหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานมีการจัดเก็บสถิติคดีที่แตกต่างกัน บางหน่วยงานข้อมูล สถิติไม่ได้มีการจัดเก็บรวมในส่วนกลางจะเป็นข้อมูลที่อยู่ในแต่ละพื้นที่กระจายไปทั่วประเทศ บางหน่วยงาน มีหน่วยงานภายในที่จัดเก็บข้อมูลหลายหน่วยงานแต่มีข้อมูล ที่ไม่ตรงกัน นอกจากนี้ ข้อมูลที่จัดเก็บ ยังเป็นการจัดเก็บแบบรายคดี ทำให้ไม่สามารถทราบว่าคุณคดีดังกล่าว มีจำนวนผู้ที่กระทำความผิดเท่าใดและ เป็นการกระทำที่เกิดจากแรงจูงใจทางการเมืองหรือไม่ และการจะลงไปศึกษาเป็นรายคดีเพื่อให้ชัดเจนว่า คดีใดเป็นคดีที่เป็นการกระทำที่เกิดจากแรงจูงใจทางการเมืองทำได้ยากเพราะสำนวนคดีมีจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ข้อมูลสถิติดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะบางประการของกลุ่มชุมนุม ทำให้ สามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาได้ว่า คดีใดเป็นคดีที่เป็นการกระทำที่เกิดจากแรงจูงใจ ทางการเมือง และข้อมูลที่ใช้เป็นหลักในการพิจารณา คือ ข้อมูลของสำนักงานศาลยุติธรรม เนื่องจาก เป็นข้อมูลที่มีการรวบรวมสถิติไว้อย่างเป็นระบบ มีความชัดเจนพอสมควรและได้มีการฟ้องร้องเป็น คดีแล้ว อย่างไรก็ตาม ยังสมควรต้องสืบค้นจำนวนผู้กระทำความผิดในแต่ละฐานความผิดมาประกอบการ พิจารณาด้วย

ทั้งนี้ รองประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนคนหนึ่งให้ความเห็นว่าปัจจัยสำคัญประการหนึ่งของการสร้าง ความปรองดองในสังคมด้วยการให้อภัย คือบรรยากาศที่เอื้ออำนวยเห็นพ้องต้องกันของคนส่วนใหญ่ ในสังคม แม้ว่าจะไม่ใช่ความเห็นที่สอดคล้องกันทั้งหมด แต่ก็ต้องไม่ใช่ความเห็นความคิดที่ยังมีขั้ว (polarization) ที่ชัดเจน ซึ่งในสถานการณ์ปัจจุบันยังไม่มีบรรยากาศในลักษณะที่เอื้อต่อการให้อภัยหากแต่ อาจมีความเสี่ยงที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งใหม่ประกอบกับเหตุการณ์ที่เป็นกรณีผู้กระทำความผิดบางราย ถูกกล่าวหา และอยู่ระหว่างดำเนินคดีก็มีลักษณะที่ยังไม่เอื้อต่อการให้อภัย เช่น การหลบหนีระหว่าง การประกันตัว (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมการสิทธิมนุษยชน, 2567)

3. วิธีการศึกษา

ในการวิจัยนี้จะใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยมีกลุ่มเป้าหมาย (target group) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีบทบาทเป็นผู้กระทำการหลักในการผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรม และจะเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูล (key-informants) คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้อภิปรายญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 24 คน (ดูตารางที่ 1) ข้อมูลการวิจัยจึงเป็นข้อมูลแบบทุติยภูมิ (secondary data) และใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 ข้อมูลการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้ข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งเป็นข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะ โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์เนื้อหาจากบันทึกการอภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย โดยเลือกศึกษาจากสรุปประเด็นการอภิปรายญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 26 ปีที่ 1 ครั้งที่ 14 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่ 2) เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2567

ตารางที่ 1 จำนวนและการจำแนกผู้อภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

พรรคการเมือง	จำนวนผู้อภิปราย (คน)	หมายเหตุ
พรรคเพื่อไทย	8	มีผู้อภิปราย 8 คน แต่มีการอภิปราย 9 ครั้ง
พรรคภูมิใจไทย	1	
พรรคพลังประชารัฐ	1	
พรรคก้าวไกล	13	
พรรคเป็นธรรม	1	

จากตารางที่ 1 จำนวนของสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ ที่มีบทบาทในการอภิปรายโดยเมื่อจำแนกตามพรรคการเมืองแล้วจะเห็นได้ว่าพรรคก้าวไกลและพรรคเพื่อไทยที่เป็นผู้นำฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน มีจำนวนคนที่ลุกขึ้นอภิปรายสูงกว่าพรรคร่วมรัฐบาลหรือพรรคร่วมฝ่ายค้าน จากตารางที่หนึ่งจะเห็นจำนวนของสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ ที่มีบทบาทในการอภิปรายโดยเมื่อจำแนกตามพรรคการเมืองแล้วจะเห็นได้ว่าพรรคก้าวไกลและพรรคเพื่อไทยที่เป็นผู้นำฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านมีจำนวนคนที่ลุกขึ้นอภิปรายสูงกว่าพรรคร่วมรัฐบาลหรือพรรคร่วมฝ่ายค้าน

3.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยนี้ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงคุณภาพ (qualitative content analysis) โดยอาศัยการวิเคราะห์ถ้อยแถลงและข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ปรากฏในบันทึกการประชุมรัฐสภา ที่ระบุไว้ในหมวดข้อมูลและแหล่งข้อมูล กระบวนการวิเคราะห์ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนหลัก คือ

(1) การอ่านและทำความเข้าใจข้อมูลอย่างละเอียด (data cleaning) ผู้วิจัยอ่านบันทึกถ้อยแถลงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างเป็นระบบ เพื่อจับประเด็นหลัก แนวคิดซ้ำซ้อน (repeated idea) และความหลากหลายของมุมมองต่อกฎหมายนิรโทษกรรม

(2) การเข้ารหัสข้อมูล (coding) ทำการแยกข้อความสำคัญออกเป็นหน่วยวิเคราะห์ (meaning units) และกำหนดรหัส (codes) ให้สอดคล้องกับเนื้อหาหลักตามหมวดหมู่ที่กำหนดไว้ในรหัส ตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2 กรอบการกำหนดรหัสเพื่อวิเคราะห์ข้อมูล

หมวดรหัส	คำอธิบาย/	ตัวอย่างประโยค
กฎหมายนิรโทษกรรม	อภิปรายถึงการใช้กฎหมายนิรโทษกรรมในอดีต	เคยมีการออกกฎหมายนิรโทษกรรม
คดีการเมือง	อภิปรายถึงพฤติกรรมของผู้ชุมนุมประท้วงว่าเป็นการกระทำโดยมีจุดมุ่งหมายทางการเมืองซึ่งมีความชอบธรรมในการใช้สิทธิในลักษณะประชาธิปไตยทางตรง ไม่ใช่การกระทำผิดกฎหมายอาญา	การแสดงออกทางการเมืองของประชาชนในช่วงที่ผ่านมา ล้วนมีมูลเหตุจูงใจที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับความขัดแย้งทางการเมือง
สิทธิมนุษยชน	อภิปรายถึงภาพลักษณ์ประเทศด้านการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนสากล	ประเทศไทยได้รับแรงกดดันในเวทีประชาคมโลก
ให้อภัย	อภิปรายถึงความผิดของผู้ชุมนุมประท้วงและขอให้สังคมให้ออกาสนิรโทษเพื่อหลักประโยชน์โดยรวมของสังคม โน้มน้าวด้วยความเห็นอกเห็นใจ	บางครั้งไปด้วยอุดมการณ์แต่อุดมการณ์ทางการเมืองไม่ได้เป็นทางออกสำหรับปัญหาทุกเรื่อง

สถาบันพระปกเกล้า

รัฐบาล/อำนาจ (รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หลังการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ.2562)	อภิปรายถึงการความไม่เหมาะสมในบังคับ ใช้กฎหมายกับผู้ชุมนุมประท้วง ความไม่ เหมาะสมของกระบวนการพิจารณาคดีของศาล กับจำเลยที่ทำความผิดคดีทางการเมือง	เมื่อบุคคลเหล่านี้ออกมาแสดงความเห็น ที่ไม่ตรงกับแนวทางของรัฐ กลับถูกจับกุม ดำเนินคดี
อนาคต (สร้างเงื่อนไข)	อภิปรายถึงสถานการณ์ความรุนแรงหรือ ความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต	...เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเหล่านี้ขึ้นอีก

(3) การจัดกลุ่มและตีความเชิงประเด็น (thematic categorization) นำรหัสที่ได้ไปจัดกลุ่มเป็นประเด็นหลัก (theme) เพื่อแสดงให้เห็นแนวโน้มทางความคิด บทบาทของรัฐบาล และทัศนคติต่อกฎหมายดังกล่าว จากชุดข้อมูลที่น่ามาวิเคราะห์เนื้อหาเพื่อระบุแนวโน้ม ความหลากหลายของมุมมอง และบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการเสนอและพิจารณาแนวทางการตรากฎหมายนิรโทษกรรมในบริบทของความขัดแย้งทางการเมืองร่วมสมัย

4. ผลการวิจัยและการอภิปราย

4.1 ผลการวิจัย

ส่วนผลการวิจัยจะเป็นการอธิบายถึงบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกลไกของรัฐบาลในการผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมสำหรับผู้ชุมนุมประท้วง ระหว่างปี 2561-2566 ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ซึ่งจากการวิเคราะห์ข้อมูล ประเด็นการอภิปรายยุติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 26 ปีที่ 1 ครั้งที่ 14 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่ 2) เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2567 พบว่ามี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นอภิปราย จำนวน 24 คน จากพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน ตามตารางที่ 1 โดยมีความยาว 11,338 คำ ซึ่งนำมาจัดกลุ่มและตีความเชิงประเด็น นำรหัสที่ได้ไปจัดกลุ่มเป็นประเด็นหลัก เพื่อแสดงให้เห็นแนวโน้มทางความคิด บทบาทของรัฐบาล และทัศนคติต่อกฎหมายดังกล่าวตามกรอบรหัส ได้ดังนี้

ตารางที่ 3 ความถี่ของรหัสวิธีการผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรม

	กฎหมาย นิรโทษกรรม	คดีการเมือง	โจมตีฝ่าย บริหาร/ ตุลาการ	สร้างเงื่อนไข (อนาคต)	ให้อภัย/ ก้าวข้าม	สิทธิมนุษยชน
พรรคเพื่อไทย	5	8	8	4	3	0
พรรคก้าวไกล	4	13	13	4	0	4
พรรคพลังประชารัฐ	0	1	1	1	1	0
พรรคเป็นธรรม	1	1	1	0	1	0
พรรคภูมิใจไทย	1	1	1	1	1	0
รวม	11	24	24	10	10	4

จากตารางที่ 3 จะพบว่าบทบาทและเนื้อหาของกรอภิปรายดังกล่าว แบ่งออกเป็น 6 ประเด็นหลัก ซึ่งสามารถอธิบายและยกตัวอย่าง ได้ดังนี้

4.1.1 ความเป็นไปได้ของการออกกฎหมายนิรโทษกรรม

หมวดที่สนั้สะท้อนการหยิบยกแบบอย่างทางกฎหมายจากอดีตหรือจากต่างประเทศ เพื่อยืนยันถึงความเป็นไปได้ในทางกฎหมายของการตรากฎหมายนิรโทษกรรม การอภิปรายในลักษณะนี้มักใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมเชิงประวัติศาสตร์แก่ข้อเสนอทางนโยบาย พรรคเพื่อไทยปรากฏถ้อยแถลงในหมวดนี้สูงที่สุด (5 ครั้ง) รองลงมาคือ พรรคก้าวไกล (4 ครั้ง) ขณะที่พรรคฝ่ายรัฐบาล เช่น พรรคพลังประชารัฐ ไม่ปรากฏถ้อยแถลงในหมวดนี้ อันอาจสะท้อนถึงความระมัดระวังในการแสดงจุดยืนเกี่ยวกับความชอบธรรมของการตรากฎหมายในลักษณะดังกล่าวสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติได้อภิปรายถึงความเป็นไปได้ของการออกกฎหมายนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ร่วมชุมนุมประท้วงทางการเมือง

ในอดีตมีการนิรโทษกรรมมาแล้วโดยตราเป็นกฎหมายในระดับพระราชกำหนดพระราชบัญญัติ ไม่น้อยกว่า 21 ครั้ง และการนิรโทษกรรมผ่านรัฐธรรมนูญอีก 2 ครั้ง จึงเห็นได้ว่าการนิรโทษกรรมมาแล้วทั้งหมดไม่น้อยกว่า 23 ครั้ง โดยเป็นการนิรโทษกรรมให้กับผู้มีอำนาจ 17 ครั้ง อันเป็นการนิรโทษกรรมให้กับการรัฐประหารหรือการกบฏทั้งที่สำเร็จและไม่สำเร็จ และอีก 3 ครั้ง เป็นการนิรโทษกรรมให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปราบปรามพี่น้องประชาชนเพื่อให้ไม่ต้องรับผิดชอบ ในเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 ในเหตุการณ์วันที่ 6 ตุลาคม 2519 และในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ปี 2535 (ผู้อภิปรายคนที่ 24, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2567)

จากข้อความที่ยกมาพบความสอดคล้องกันว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะอภิปรายต่อรัฐสภาว่า กฎหมายนิรโทษกรรมไม่ใช่เรื่องแปลกใหม่ในสังคมไทย แต่ปรากฏว่ามีการใช้กฎหมายดังกล่าวจำนวนมาก ตั้งแต่อดีตหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทย จากผลการวิจัยทำให้พบรูปแบบการอภิปรายที่อาศัยลักษณะการยกตัวอย่างการออกกฎหมายนิรโทษกรรมที่มีมาในอดีตของประเทศไทย โดยตัวอย่างกฎหมายนิรโทษกรรมที่ผู้อภิปรายมีการอ้างถึงมากที่สุดก็คือ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 66/2523 เรื่อง นโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นการนิรโทษกรรมให้กับผู้เข้าร่วมพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยให้กลับคืนสู่สังคมกลายเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติ เนื่องจากต่างมีความเห็นว่ามีเพียงกฎหมายนิรโทษกรรมฉบับนี้เท่านั้นที่เป็นกฎหมายนิรโทษกรรมประชาชนอย่างแท้จริง ไม่ใช่กฎหมายนิรโทษกรรมให้กับชนชั้นนำหรือทหารที่กระทำการยึดอำนาจรัฐ นอกจากนี้ ยังพบการยกตัวอย่างการออกกฎหมายนิรโทษกรรมในต่างประเทศ เพื่อยืนยันความชอบธรรมของการออกกฎหมาย โดยในบริบทของการอภิปรายและตัวอย่างที่ผู้อภิปรายนำมาประกอบนั้น เป็นการพูดถึงเชิงเปรียบเทียบให้ความเหลื่อมล้ำในสังคมระหว่างชนชั้นนำที่ทำการรัฐประหารกับประชาชนที่ออกมาเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือการล้มล้างการปกครอง

4.1.2 คดีการเมือง

ถ้อยแถลงที่เข้ารหัสในหมวดนี้มุ่งเน้นการนิยามการกระทำของผู้ชุมนุมว่าเป็นการแสดงออกทางการเมืองที่อยู่ในกรอบประชาธิปไตย มากกว่าการกระทำที่ผิดกฎหมายอาญา พรรคก้าวไกลปรากฏถ้อยแถลงในหมวดนี้มากที่สุด (13 ครั้ง) รองลงมาคือ พรรคเพื่อไทย (8 ครั้ง) แสดงให้เห็นถึงความพยายามของพรรคฝ่ายค้านในอดีตต่อการสร้างวาทกรรมต่อผู้ชุมนุมประท้วงว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ และพฤติกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการชุมนุมประท้วงนั้นเป็นคดีความผิดที่มีแรงจูงใจในทางการเมืองเท่านั้น

เนื่องจากบุคคลดังกล่าวได้เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองเพราะเชื่อจริงๆ ว่าตนเองกำลังทำในสิ่งที่ถูกต้อง กำลังผลักดันความคิด ความฝันในสิ่งที่ตัวเองเชื่อว่ามันดีต่ออนาคตของประเทศ หลายคนถูกดำเนินคดีเพราะแสดงออกในทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ เพื่อต่อต้านความอยุติธรรม เพื่อต่อต้านการรัฐประหารหรือเพื่อปกป้องประชาธิปไตย หลายคนถูกดำเนินคดีเพียงเพราะมีความคิดที่ต่อต้านรัฐหรือหน่วยงานความมั่นคง (ผู้อภิปรายคนที่ 24, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2567)

จากข้อความด้านบนจะเห็นถึง การเลือกใช้วาทกรรมที่เน้นการสร้างข้อเท็จจริงทางสังคม (social-constructed reality) ชูหนึ่งขึ้นมาเพื่อปฏิเสธข้อเท็จจริงที่ว่ากลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงที่ถูกดำเนินคดี

ได้มีการละเมิดกฎหมายในช่วงเวลาดังกล่าว และมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ตลอดจนการสร้างวาทกรรมว่าผลจากการดำเนินคดีเป็นผลกระทบต่อประชาชนผู้บริสุทธิ์ ในขณะเดียวกันก็เป็นความพยายามสร้างความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกดำเนินคดี การนิยามพฤติการณ์ของผู้ชุมนุมประท้วงว่าเป็นการแสดงออกทางการเมืองตามสิทธิที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และการแสดงออกนั้นมีลักษณะเป็นการกระทำที่กล้าหาญ (heroic) เพื่อต่อสู้กับความไม่เท่าเทียมระหว่างรัฐ ผู้มีอำนาจ และประชาชน

เนื่องจากมีประชาชนจำนวนมากซึ่งแม้จะมีความเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกันแต่ได้รับผลกระทบถูกจับกุมคุมขังหรือต้องอพยพไปต่างถิ่นจากการชุมนุมทางการเมืองเช่นกัน ทั้งที่การชุมนุมทางการเมืองดังกล่าวไม่ได้มีเจตนาประสังค์ร้ายต่อบ้านเมือง (ผู้อภิปรายคนที่ 11, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2567)
...แต่ประชาชนผู้ชุมนุมซึ่งเป็นผู้บริสุทธิ์จำนวนมากยังได้รับผลกระทบกับเรื่องเหตุการณ์การชุมนุม เช่น การหลบหนีไปต่างประเทศ การถูกตัดสิทธิทางการเมือง หรือการยุบพรรคการเมือง จึงควรวางแนวทางแก้ไข (ผู้อภิปรายคนที่ 19, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2567)

อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยบ่งชี้ว่าการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนกฎหมายนิรโทษกรรมสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างพรรคกับมวลชน (ผู้ชุมนุมประท้วง) โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกจากพรรคก้าวไกลและพรรคเพื่อไทย ซึ่งมีฐานสนับสนุนร่วมกับกลุ่มผู้เคลื่อนไหวทางการเมืองรุ่นใหม่ ภายใต้การเคลื่อนไหวของกลุ่มคณะราษฎร 2563 ความใกล้ชิดดังกล่าวปรากฏผ่านการเลือกใช้วาทกรรมที่เน้นการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกดำเนินคดี การนิยามพฤติกรรมของผู้ชุมนุมว่าเป็นการแสดงออกทางการเมืองที่ชอบธรรม

การที่ได้เป็นทนายความให้กับผู้ชุมนุมทำให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ชัดเจนยิ่งขึ้น รวมถึงได้พบกับความยุติธรรมที่เกิดขึ้นกับนักโทษคดีทางการเมือง การละเมิดสิทธิประชาชนโดยรัฐความไม่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐ ผู้มีอำนาจ และประชาชน (ผู้อภิปรายคนที่ 4, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2567)

จากตัวอย่างในข้อความที่ยกมา จะเห็นถึงความใกล้ชิดดังกล่าวปรากฏผ่านการเลือกใช้วาทกรรมที่เน้นการสร้างข้อเท็จจริงทางสังคมดังกล่าว รวมถึงการเคลื่อนไหวร่วมกันระหว่าง องค์การสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่ง และยังแสดงถึงความพยายาม ฟันคั้น/ขยายฐานมวลชนในกลุ่มเยาวชน นักเรียน นิสิต/นักศึกษา พรรคก้าวไกลและพรรคเพื่อไทยต่างเคยได้คะแนนจากกลุ่มเหล่านี้ และการยืนยันว่าผู้ชุมนุมไม่ควรถูกตีตราว่าเป็นอาชญากร เป็นการเรียกคืนศรัทธาทางการเมืองกลับมาสู่พรรคการเมือง

สถาบันพระปกเกล้า

4.1.3 โจมตีฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ

หมวดรหัสสี่สะท้อนการวิพากษ์กลไกของรัฐ ทั้งในด้านการบังคับใช้กฎหมายและการพิจารณาคดี ซึ่งมีผลกระทบต่อผู้ชุมนุม พรรคก้าวไกลมีถ้อยแถลงมากที่สุด (13 ครั้ง) รองลงมาคือ พรรคเพื่อไทย (8 ครั้ง) สะท้อนความพยายามวิพากษ์เชิงโครงสร้างต่ออำนาจรัฐ ในขณะที่พรรคอื่นไม่นำประเด็นนี้ในลักษณะเดียวกัน

ทำให้ไม่สามารถดำเนินการไปสู่กระบวนการปกครองที่ถูกต้องและยุติธรรมได้ประชาชนจำนวนมากจึงไม่อาจยอมรับในกระบวนการปกครองที่ไม่เป็นธรรม และเมื่อไม่สามารถใช้อำนาจทางอ้อมหรืออำนาจนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรได้ ประชาชนจึงไปใช้อำนาจทางตรงโดยการออกมาเรียกร้องด้วยตนเองจากการออกมาชุมนุม... แต่ไปกดดันหรือควบคุมประชาชน โดยใช้ข้อบังคับ ข้อกฎหมายให้ถูกกักขังหรือจำคุกเพื่อให้ประชาชนเกิดความกลัว รู้สึกหวั่นเกรง แล้วยอมรับกฎระเบียบเหล่านั้น ไม่สามารถที่จะทำให้ประชาชนรู้สึกยอมรับกับสภาพความเป็นอยู่และกระบวนการใช้อำนาจเช่นนี้ได้ (ผู้อภิปรายคนที่ 8, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2567)

จากข้อความด้านบนผู้วิจัยพบรูปแบบของการใช้วาทกรรมเพื่อสร้างความชอบธรรมในการออกกฎหมาย นิรโทษกรรมแก่ผู้ชุมนุมประท้วง โดยการสร้างเรื่องเล่าถึงรัฐบาลที่ปราศจากความชอบธรรม รัฐบาลสืบทอดอำนาจจากการรัฐประหาร ปี 2557 ของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (รัฐบาลก่อนหน้า) ซึ่งเป็นเหตุจูงใจในการเมืองของผู้ชุมนุมประท้วง ทั้งนี้ จะเห็นว่าการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคก้าวไกลและพรรคเพื่อไทยได้แสดงบทบาท เพราะทั้งสองพรรคที่กล่าวถึงเป็นพรรคฝ่ายค้าน และเป็นคู่ตรงข้ามทางการเมืองของรัฐบาลก่อนหน้าที่อาศัยวาทกรรมแบ่งขั้วทางการเมืองที่สำคัญ คือ ฝ่ายเผด็จการ (รัฐบาลก่อนหน้า) และฝ่ายประชาธิปไตย (พรรคเพื่อไทย พรรคก้าวไกล และพรรคร่วมฝ่ายค้านอื่นในขณะนั้น)

เหตุผลจูงใจที่เป็นแกนหลักหัวใจสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้น คือ วงจรอุบาทว์การเมืองไทย...ซึ่งประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรี มีรัฐบาลที่บริหารประเทศมาจากการรัฐประหารดำรงอยู่ในตำแหน่งยาวนานกว่าการมีรัฐบาลที่มีนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง และองค์กรต่างๆ ที่มาตัดสินความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศมาจากการรัฐประหาร มากกว่าการแต่งตั้งหรือการสถาปนาโดยอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ไม่สามารถดำเนินการไปสู่กระบวนการปกครองที่ถูกต้องและยุติธรรมได้ประชาชนจำนวนมากจึงไม่อาจยอมรับในกระบวนการปกครองที่ไม่เป็นธรรม (ผู้อภิปรายคนที่ 8, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2567)

จากข้อความจะเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพยายามโน้มน้าวให้สังคมเชื่อว่าความขัดแย้งและการแบ่งขั้วทางการเมืองอย่างรุนแรงในสังคมไทยที่ปรากฏขึ้นเป็นการชุมนุมประท้วงขนาดใหญ่ในประเทศนั้น เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และมีความชอบธรรมสำหรับผู้ชุมนุมประท้วงในการแสดงออกเพื่อโค่นล้มรัฐบาลก่อนหน้า และโครงสร้างสถาบันทางสังคมต่างๆ ที่เชื่อว่าเกี่ยวข้องหรือเป็นพวกเดียวกับรัฐบาลก่อนหน้า

ซึ่งหลักการในการนิรโทษกรรมนั้น ไม่ใช่เป็นการช่วยเหลือคนที่ทำผิดให้กลายเป็นถูก แต่ต้องการคืนความยุติธรรมให้กับผู้ที่แสดงความคิดเห็นทางการเมือง ในฐานะนักการเมืองจะทราบว่าการตั้งข้อกล่าวหาต่างๆ ถือว่าเป็นการสร้างภาระทางคดีให้กับผู้ที่แสดงความคิดเห็นทางการเมืองถือเป็นการหยุดความเคลื่อนไหวและเป็นการปิดปากประชาชน (ผู้อภิปรายคนที่ 4, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2567)

...บ่งบอกว่ารัฐบาลได้รับรู้ข้อผิดพลาดในอดีตที่มีการใช้เครื่องมือทางกฎหมายดำเนินการกับบุคคลที่มีความเห็นต่างทางการเมือง (ผู้อภิปรายคนที่ 18 , การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2567)

กรณีการดำเนินคดีทางการเมืองต่างๆ โดยรัฐนั้น เป็นการสร้างภาระทางคดีให้กับประชาชนผู้ถูกดำเนินคดี การที่บุคคลออกมาแสดงถึงความคิด ความเชื่อ ถือเป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชน...เป็นการใช้กฎหมายปิดปาก...แม้บางคดีภายหลังศาลจะได้ยกฟ้องแล้วก็ตาม แต่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยเหล่านั้นไม่ได้รับกลับคืนมา คือความยุติธรรม การถูกคุมขังเพราะแสดงความคิดเห็น ความเชื่อความคิดทางการเมืองโดยไม่ได้รับสิทธิในการประกันตัวต่อสู้คดี (ผู้อภิปรายคนที่ 21, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2567)

เช่นเดียวกัน จากข้อความด้านบนจะเห็นว่า นอกจากการอภิปรายด้วยวาจากรรมเพื่อโจมตีการทำงานของฝ่ายบริหารในรัฐบาลก่อนหน้า ยังเห็นการใช้วาจากรรมเพื่อโจมตีฝ่ายตุลาการและกระบวนการยุติธรรมที่ถูกโจมตีด้วยวาจากรรมกฎหมายปิดปาก ซึ่งจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกของผู้ชุมนุมประท้วง

นอกจากนี้ บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้สะท้อนข้อเท็จจริงที่นักการเมืองจำนวนหนึ่งได้มีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือผู้ชุมนุมประท้วงที่ถูกดำเนินคดี เช่น การประกันตัว หรือการกล่าวชื่นชมผู้ชุมนุมประท้วงที่ถูกดำเนินคดีในสาธารณะ อีกทั้ง ยังเชื่อมโยงกับวาทกรรมที่ใช้ทำลายความชอบธรรมของโครงสร้างอำนาจรัฐของรัฐบาลก่อนหน้า และโครงสร้างสถาบันทางสังคมในประเทศ โดยที่พรรคอื่นๆ ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวมิได้เน้นย้ำประเด็นนี้ในลักษณะเดียวกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างเชิงอุดมการณ์และบทบาททางการเมืองที่แยกขั้วกันอย่างชัดเจนในปัจจุบัน

สถาบันพระปกเกล้า

4.1.4 สร้างเงื่อนไข (ในอนาคต)

ผลการวิจัยพบว่าหมวดนี้เน้นการชี้ให้เห็นความจำเป็นในการผ่านหรือการผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมเพื่อคลี่คลายความขัดแย้งเดิม ป้องกันไม่ให้เกิดความรุนแรงหรือความขัดแย้งในอนาคต พรรคก้าวไกลและพรรคเพื่อไทยมีถ้อยแถลงในหมวดนี้เท่ากัน (4 ครั้ง) สะท้อนแนวทางที่ให้ความสำคัญกับการป้องกันความขัดแย้งในระยะยาวมากกว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ผ่านมาเพื่อกระบวนการนิรโทษกรรม

...ดังนั้น การนิรโทษกรรมในครั้งนี้ไม่ใช่เพียงการคืนความยุติธรรมให้กับประชาชนเท่านั้น แต่ยังเป็นการคืนความรัก ความเชื่อมั่น และความศรัทธา ที่ประชาชนมีให้กับนักการเมืองและกระบวนการยุติธรรมของไทยด้วย (ผู้อภิปรายคนที่ 12, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2567)

จากข้อความด้านบนจะเห็นการพูดถึง ความไว้วางใจสาธารณะ (public trust) หรือความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล ซึ่งเป็นการต่อขยายประเด็นการโจมตีฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการรัฐบาลก่อนหน้านี้ (ในข้อ 4.1.3) ว่าเป็นรัฐที่ล้มเหลวทั้งในด้านการบริหาร และการได้รับความไว้วางใจสาธารณะ

การพิจารณาของคณะกรรมการเกี่ยวกับแนวทางการตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมเป็นการสร้างหลักประกันและพื้นที่ความปลอดภัยในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการนิรโทษกรรมเพื่อลดความขัดแย้งและสร้างความปรองดองให้แก่สังคมไทย (ผู้อภิปรายคนที่ 14 , การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2567)

ข้อความด้านบนนี้เป็นตัวอย่างของบทบาทการผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเชิงทัศนคติ ที่พยายามจะโน้มน้าวสังคมว่า กฎหมายนิรโทษกรรมแบบเหมารวมเป็นทางออกของสังคมไทยในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและสร้างความสมานฉันท์ปรองดอง ฉะนั้นแล้ว คำว่านิรโทษกรรมจึงถูกใช้เป็นเงื่อนไขของอนาคตที่สงบสุขในประเทศไทย

4.1.5 การให้อภัย และการก้าวข้ามความขัดแย้งในอดีต

ข้อค้นพบในหมวดนี้สะท้อนแนวคิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อภิปรายเกี่ยวกับเรื่องการเยียวยาทางสังคมผ่านการให้อภัย โดยฐานความเชื่อว่าการนิรโทษกรรมที่จะเป็นกลไกสู่การปรองดองสมานฉันท์นั้น ต้องมีการค้นหาความจริงและการให้อภัยความผิดพลาดในอดีตเพื่อก้าวข้ามความขัดแย้ง จากการแจกแจงความถี่ พรรคเพื่อไทยมีการกล่าวถึง (3 ครั้ง) รองลงมาคือ พรรคร่วมอื่นๆ

ในปัจจุบันที่มีกลุ่มวัยรุ่นบางกลุ่มไปร่วมการชุมนุมด้วยอุดมการณ์แต่กลับได้รับหมายศาลและจำคุกถือเป็นการตัดโอกาสทางการศึกษาและการทำงานเลี้ยงดูครอบครัว ซึ่งบางครั้งอุดมการณ์ทางการเมืองไม่ได้เป็นทางออกสำหรับปัญหาในทุกเรื่อง...ดังนั้น การเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ร่วมกันหาทางออกให้กับผู้ชุมนุมที่ไม่ได้มีความผิด หรือมีความผิดเพียงเล็กน้อย และต้องการที่จะก้าวข้ามความขัดแย้งเพื่อหาทางออก (ผู้อภิปรายคนที่ 5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2567)

จากข้อความด้านบนนี้ ผู้วิจัยพบรูปแบบการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พยายามโน้มน้าวให้สังคมเกิดความเมตตา เห็นอกเห็นใจ ผู้ชุมนุมประท้วงที่ถูกดำเนินคดีเพราะความหลงผิด และครอบครัวของผู้ชุมนุมประท้วงที่ถูกดำเนินคดี จึงทำให้มีการอภิปรายถึงจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาลต่างๆ เนื่องจากพรรคร่วมรัฐบาลในปัจจุบันเป็นพรรคร่วมรัฐบาลในรัฐบาลก่อนหน้าเช่นกัน

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้พบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคก้าวไกลไม่ได้มีการอภิปรายที่บ่งชี้ถึงการยอมรับผิดเพื่อการให้อภัยและการก้าวข้ามความขัดแย้ง ซึ่งผู้วิจัยคาดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวได้พยายามข้อเท็จจริงทางสังคมที่สร้างขึ้นมาเพื่อการบอกเล่าเรื่องราวว่า ที่ผู้ชุมนุมประท้วงที่ถูกดำเนินคดีนั้นเป็นผู้บริสุทธิ์ และการอภิปรายที่สื่อถึงการยอมรับผิดนำมาซึ่งความย้อนแย้ง (dilemma)

4.1.6 สิทธิมนุษยชนสากล

หมวดนี้สะท้อนการนำเสนอสิทธิมนุษยชนในฐานะกลไกที่ตอบสนองต่อหลักสิทธิมนุษยชนสากลจากการวิจัยพบว่า เฉพาะพรรคก้าวไกลเท่านั้นที่ปรากฏถ้อยแถลงในหมวดนี้ (4 ครั้ง) แสดงถึงความพยายามเชื่อมโยงประเด็นทางนโยบายกับกรอบสิทธิมนุษยชนระดับนานาชาติ ในขณะที่พรรคอื่นไม่มีการอ้างอิงต่อวาทกรรมดังกล่าว

การนิรโทษกรรมที่ความหมายต่อประเทศไทยในเวทีประชาคมโลกเพราะในช่วงที่ผ่านมา กระทรวงการต่างประเทศได้รับความกดดันเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยในเวทีการประชุมกับประชาคมโลก ซึ่งการนิรโทษกรรมครั้งนี้จะเป็นผลดีกับรัฐบาลในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ... การแสดงความเห็นของสหประชาชาติ หรือนานาประเทศต่อสถานการณ์สิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในประเทศไทยจึงไม่ใช่การแทรกแซงแต่เป็นการช่วยเหลือประคับประคองให้ประเทศที่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติร่วมกันรักษามาตรฐานในเรื่องนี้ การแก้ไขปัญหาดีทางการเมืองหรือการใช้กฎหมาย และการกระทำของรัฐบาลที่มีการเลือกปฏิบัติต่อประชาชนที่มีความเห็นต่างทางการเมืองตั้งแต่การชุมนุม (ผู้อภิปรายคนที่ 18, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2567)

จากข้อความด้านบนจะเห็นถึงการใช้วาทกรรมเพื่อสร้างภาพลักษณ์ของประเทศไทยในงานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยสร้างชุดความเชื่อเรื่องการได้รับการยอมรับในเวทีสากล เช่น คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ซึ่งมีเงื่อนไขคือ การนิรโทษกรรม และการยกเว้นความผิดแก่ผู้ชุมนุมประท้วงที่ถูกดำเนินคดี ปกป้องผู้ที่ถูกดำเนินคดีทางการเมืองไม่ให้ถูกบังคับสูญหาย ฯลฯ นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังพบความใกล้ชิดระหว่างผู้ใช้วาทกรรมสิทธิมนุษยชนสากลกับองค์การสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หน่วยงานระหว่างประเทศ รวมถึงสถานทูตต่างๆ แม้นักการเมืองที่ใช้วาทกรรมสิทธิมนุษยชนจะอ้างว่าไม่มีการแทรกแซงกิจการภายในจากองค์กรเหล่านี้

4.2 อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยข้างต้นจะเห็นถึงบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการสนับสนุนเพื่อผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมแก่ผู้ชุมนุมประท้วงที่ถูกดำเนินคดี โดยมีเนื้อหาประเด็นหลักในการอภิปรายที่ประกอบด้วย การออกกฎหมายนิรโทษกรรมในอดีต การตีความฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาให้เป็นคดีทางการเมือง การโจมตีรัฐบาลก่อนหน้าและกระบวนการยุติธรรมว่าดำเนินคดีกับผู้ชุมนุมประท้วงในลักษณะการปิดปากไม่ให้ใช้สิทธิในการแสดงออกทางการเมือง การสร้างเงื่อนไขว่าการออกกฎหมายนิรโทษกรรมเป็นทางออกเดียวของการบ่มเพาะสังคมปรองดองสมานฉันท์ในอนาคต การขอให้อภัยผู้กระทำผิดและก้าวข้ามความขัดแย้ง และการสร้างภาพลักษณ์ประเทศไทยในประเด็นสิทธิมนุษยชนสากล

อย่างไรก็ตาม จะเห็นว่าบทบาทข้างต้นไม่ครอบคลุมจุดอ่อนของกฎหมายนิรโทษกรรมโดยเฉพาะที่วุฒิสภา ต้นไชย และคณะ (2555) ชี้ว่ากฎหมายนิรโทษกรรมไม่อาจแก้ไขความขัดแย้งในระยะยาว เพราะเป็นการทอดทิ้งผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าว และการนิรโทษกรรมจะไม่ทำให้ผู้กระทำผิดหรือสังคมเกิดกระบวนการเรียนรู้จากความผิด ซึ่งจะนำไปสู่ความขัดแย้งต่อกลุ่มตรงข้ามทางการเมือง ทำให้สังคมบางส่วนเห็นว่ารัฐไม่ได้ใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาด ละเลยกับคนบางกลุ่ม และสร้างตัวอย่างที่ไม่ดีให้แก่ผู้ชุมนุมและผู้แสดงความเห็นทางการเมืองในอนาคต (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงานกรรมการ 2, 2567) และที่สำคัญ อภิญา ดิสสะมาน และ ธรรม์ สนธิเนตร (2567) ยังมีข้อโต้แย้งว่าการนำผู้กระทำผิดกลับเข้าสู่ชุมชนหรือสังคมโดยปราศจากมาตรการที่รอบคอบกลับสร้างความบอบซ้ำแก่สมาชิกของชุมชนหรือสังคมที่เคยได้รับผลกระทบจากการกระทำของผู้กระทำผิด ซึ่งข้อโต้แย้งนี้สามารถยืนยันด้วยผลการศึกษาของ อรรถสิทธิ์ พานแก้ว และ ภูริภัทร์ เครือณพรัตน์ (2565) เกี่ยวกับการกลับมาของอุดมการณ์ฝ่ายซ้ายในพรรคการเมือง โดย อานนท์ ศักดิ์วรวิชญ์ (13 มีนาคม 2567) ให้ข้อมูลว่ามีเจ้าอุดมการณ์ในโครงสร้างของพรรคการเมืองที่แบ่งปีกออกเป็นฝ่ายนิยมแนวคิดของลัทธิคอมมิวนิสต์โดยเป็นผู้ได้รับการยอมรับอย่างสูงจากสมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าว

ในประเด็นด้านบริบทที่เหมาะสมต่อการใช้กฎหมายนิรโทษกรรมนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ข้อเสนอของ Dziedzic & Yam (2019) สามารถเปรียบเทียบกับประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศไทย เรื่องการใช้คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 66/2523 เรื่อง นโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ ในสมัยรัฐบาลของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งให้ปฏิบัติต่อผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์หรือผู้หลงผิดที่เข้ามาอบตัวหรือที่จับได้อย่างเพื่อนประชาชนร่วมชาติ ช่วยเหลือให้ผู้ที่กำลังกระทำผิดได้กลับมาใช้ชีวิตใหม่ในสังคมได้และกลายเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติ ฉะนั้น การใช้กฎหมายนิรโทษกรรมจึงควรเป็นการใช้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการประท้วงบานปลายและมีผู้กระทำผิดซ้ำเป็นจำนวนมาก

ประเด็นสำคัญคือบทบาทของการผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมประชาชนโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามการวิจัยนี้ มีลักษณะของอคติทางการเมือง ความพยายามในการชี้ว่าฝ่ายรัฐ (รัฐบาลก่อนหน้าและศาล) เป็นฝ่ายผิดและพัวพันกับต้นตอของความขัดแย้งทางการเมืองในสังคมไทย การสร้างวาทกรรมคติการเมืองซึ่งปฏิเสธความจริงและการยอมรับผิดซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการฟื้นฟูผู้กระทำผิดและสร้างความบาดหมางในสังคมเมื่อต้องคืนผู้กระทำผิดสู่สังคมต่อไป โดยผู้วิจัยมีความเห็นที่สอดคล้องกับ Mallinder (2008) ที่ว่าเมื่อใดก็ตามที่รัฐพยายามจะผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรม ความพยายามทางนิติบัญญัติดังกล่าวมักมีแรงจูงใจเชิงยุทธศาสตร์ (strategic) ของพรรคการเมืองในปัจจุบันมากกว่าใช้หลักการ (principled) ในการนิรโทษกรรม ซึ่งหมายความว่าความพยายามผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมดังกล่าวไม่ได้มีความจริงจังในการที่จะทำให้สังคมให้อภัยกันต่อความผิดที่เคยได้กระทำ แต่กลับทำเพื่อการสร้างความแข็งแกร่งและฐานมวลชนให้กับพรรคการเมืองเองเท่านั้น

5. ข้อเสนอแนะและสรุปผลการวิจัย

5.1 ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

จากผลการวิจัยที่ได้วิเคราะห์บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกลไกของรัฐสภาในการผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมสำหรับผู้ชุมนุมประท้วง ตลอดจนการเปรียบเทียบการใช้หรือการออกแบบการนิรโทษกรรมในส่วนของการอภิปรายผลการวิจัย ผู้วิจัยจึงกำหนดข้อเสนอแนะการใช้ประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในการร่างกฎหมายนิรโทษกรรมประชาชนดังกล่าวเป็น 3 เงื่อนไขที่สำคัญ ดังนี้

5.1.1 บริบทของความขัดแย้ง – จากการศึกษาการออกแบบนิรโทษกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในเขตปกครองพิเศษฮ่องกง และการยกตัวอย่าง คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 66/2523 เรื่อง นโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ ระหว่างการอภิปรายของกลุ่มเป้าหมายนั้น ผู้วิจัยสรุปว่า กฎหมายนิรโทษกรรมจะก่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลสูงสุดในระหว่างที่ความขัดแย้งนั้นรุนแรง เช่น เมื่อปรากฏพฤติการณ์

สถาบันพระปกเกล้า

การใช้ความรุนแรงด้วยอาวุธ การปล้นทรัพย์หรือทำลายทรัพย์สินเอกชนและราชการ หรือแม้แต่ประเด็นที่มีความอ่อนไหวต่อสังคมไทยและความมั่นคง เช่น การดูหมิ่นหรืออาฆาตมาดร้ายสถาบันพระมหากษัตริย์ การละเว้นโทษจะทำหน้าที่เป็นเครื่องมือจูงใจให้ผู้กระทำความผิดยอมกลับใจและไม่กระทำความผิดซ้ำให้ความขัดแย้งนั้นปานปลายและสร้างผลกระทบมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ความขัดแย้งทางการเมืองไทยได้เข้าสู่ภาวะที่สงบลงไม่มีการแสดงออกอย่างชัดเจนรุนแรงด้วยการประท้วงทางการเมืองขนาดใหญ่ ฉะนั้น เมื่อพิจารณาในเงื่อนไขบริบทความขัดแย้งผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะว่าสังคมไทยในขณะนี้ไม่มีความจำเป็นต้องใช้กฎหมายนิรโทษกรรม

5.1.2 ความจริงและความยุติธรรม – จากหลักการจำนวนมากการสร้างความปลอดภัยขึ้นมาบนสังคมที่มีความขัดแย้ง การกระทำความผิดกฎหมายและผู้ได้รับผลกระทบ ต้องเริ่มจากการแสวงหาและยอมรับข้อเท็จจริง เพื่อนำไปสู่ความสำนึกผิดและการให้อภัยในที่สุด อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยชี้ชัดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกลุ่มเป้าหมายกลับมีความเชื่อในข้อเท็จจริงทางสังคมที่ถูกสร้างขึ้นมา (social-constructed reality) ซึ่งปรากฏออกมาในรูปแบบของวาทกรรมคติการเมือง แม้ว่าข้อเท็จจริงคือผู้กระทำความผิดที่เป็นเป้าหมายในการได้รับนิรโทษกรรมจะเป็นผู้กระทำความผิดในคดีตามประมวลกฎหมายอาญา ปรากฏการณ์นี้จึงเป็นการบ่อนทำลายกระบวนการค้นหาความจริง เช่นเดียวกับความยุติธรรม จากการออกแบบการนิรโทษกรรมในต่างประเทศพบว่า รัฐไม่ควรปล่อยให้กฎหมายนิรโทษกรรมไปทำลายกระบวนการยุติธรรมของประเทศ การร่างกฎหมายนิรโทษกรรมให้ผู้กระทำความผิดที่กำลังรับโทษหรืออยู่ในกระบวนการยุติธรรมได้รับการละเว้นจะนำไปสู่ความไม่พึงพอใจของสังคม เมื่อพิจารณาในเงื่อนไขนี้ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่าหากจะมีการออกกฎหมายนิรโทษกรรมก็ไม่สมควรมีวาทกรรมคติการเมือง โดยฝ่ายนิติบัญญัติอาจกำหนดคณะทำงานหรือคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อละเว้นโทษหรือบรรเทาโทษในความผิดที่ไม่ได้อยู่ในประมวลกฎหมายอาญา โดยผู้ชุมนุมประท้วงกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาจะต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม มีการพิจารณาคดีและรับโทษโดยปกติ ทั้งนี้ ผู้วิจัยพบว่าศาลมีการพิพากษาให้ชุมนุมประท้วงที่กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาสามารถทำประโยชน์แก่สังคมหรือควบคุมความประพฤติแทนการรับโทษทางอาญา โดยเฉพาะเมื่อผู้กระทำความผิดเป็นเยาวชน

5.1.3 การเพาะสร้างความปลอดภัย – จากผลการวิจัยพบประเด็นการนำกฎหมายนิรโทษกรรมมาเป็นเงื่อนไขทางการเมืองหากไม่ต้องการให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรงขึ้นอีก ประเด็นนี้เองที่ขัดแย้งกับข้ออภิปรายทางวิชาการจำนวนมากทั้งในและต่างประเทศที่ระบุชัดเจนว่า ความเป็นไปได้อีกเงื่อนไขหนึ่งของการใช้กฎหมายนิรโทษกรรม คือสังคมจะต้องอยู่ในบรรยากาศที่พร้อมจะให้อภัย และมีความเจ็บปวดที่ได้รับจากผลกระทบจากความรุนแรงและการกระทำความผิดกฎหมาย ฉะนั้น ในเงื่อนไขการเพาะสร้าง

ความปรองดองนี้ ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้องไม่ควรจะเร่งรัดการออกกฎหมายนิรโทษกรรม โดยเฉพาะการอ้างว่าหากไม่มีกฎหมายนิรโทษกรรมจะเกิดความขัดแย้งที่รุนแรงขึ้นมาอีก ความพยายามผลักดันในลักษณะนี้จะทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมประท้วงที่มีความรุนแรงยิ่งบอบช้ำ และยากที่จะให้อภัยและอยู่ร่วมกับผู้กระทำผิดได้ การออกแบบนิรโทษกรรมจึงควรเป็นการออกแบบย้อนกลับ (backward design) คือ ต้องเริ่มจากการศึกษาและการสร้างความมีส่วนร่วมจากผู้ได้รับผลกระทบ ชุมชน และสังคมว่าจะต้องมีเยียวยาอย่างไร และทำอะไรที่จะให้สังคมพร้อมรับผู้กระทำความผิดกลับเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งต่อไป

5.2 สรุปผลการวิจัย

การจากศึกษาความพยายามในการผลักดันร่างกฎหมายนิรโทษกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแสดงให้เห็นถึงความเชื่อในการใช้กฎหมายนิรโทษกรรมประชาชนเพื่อเป็นวิถีทางไปสู่สังคมไทยที่มีความปรองดองสมานฉันท์ อย่างไรก็ตาม ยังพบว่านอกจากการเพาะสร้างสังคมไทยที่มีความปรองดองสมานฉันท์แล้ว ความพยายามผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมผู้ชุมนุมประท้วงที่กระทำผิดกฎหมายยังปรากฏแรงจูงใจเชิงยุทธศาสตร์ของพรรคการเมืองเพื่อสร้างความแข็งแกร่งและฐานมวลชนพรรคการเมืองให้พร้อมสำหรับการเคลื่อนไหวมวลชนของพรรคการเมืองในอนาคต จากข้อค้นพบนี้การผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมจึงจำเป็นต้องมีการถอยกลับมาเพื่อทบทวนทัศนคติและท่าทีของฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องในภูมิรัฐศาสตร์ของความขัดแย้งนี้ใหม่ ไม่อาจดำเนินการโดยเร่งรีบตามข้อเสนอของฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนความพยายามในการเข้าใจ ละวางอคติ และอดทนอดกลั้นต่อผู้ที่อยู่ตรงข้ามจุดยืนทางการเมืองของพวกเขาจนให้ได้เสียก่อน จึงจะเกิดบรรยากาศของการปรองดองที่เกิดขึ้นกับทุกฝ่ายที่จะได้รับผลกระทบจากการนิรโทษกรรม โดยต้องเกิดความรู้สึกร่วมกันที่จะทิ้งความขัดแย้งไว้เบื้องหลังแล้ว

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ. (2555). *รายงานฉบับสมบูรณ์ คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) กรกฎาคม 2553- กรกฎาคม 2555 (รายงานฉบับสมบูรณ์)*. คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ.

ไชยันต์ ไชยพร และ ศุภมิตร ปิติพัฒน์. (2557). *รัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 กับอนาคตประชาธิปไตยของไทย (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์)*. โครงการมหาวิทยาลัยวิจัยแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2557.

ชตรัฐ สนิธเนตร, และ สมเกียรติ นาคระโทก. (2566). *การประท้วงสมัยใหม่ในประเทศไทย : ขบวนการเคลื่อนไหวของเยาวชน (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์)*. สถาบันพระปกเกล้า.

ยุทธพงศ์ ปิ่นอนงค์. (ม.ป.ป.). *นิรโทษกรรม*. ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า. http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%99%E0%B8%B4%E0%B8%A3%E0%B9%82%E0%B8%97%E0%B8%A9%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1#cite_note-2

วุฒิสภา ดันไชย และคณะ. (2555). *การสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ*. สถาบันพระปกเกล้า.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมาธิการ 2. (26 กรกฎาคม 2567). *รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม*. สภาผู้แทนราษฎร.

อภิญา ดิสสะมาน และ ชตรัฐ สนิธเนตร. (2567). หลักประกันความปลอดภัยสามชั้นกับพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในจังหวัดชายแดนภาคใต้. *วารสารความขัดแย้งและสันติศึกษา*. 3(1), 114–142.

อรรถสิทธิ์ พานแก้ว, และ ภูริภัทร์ เครือณพรรัตน์. (2565). *การประยุกต์ใช้อุดมการณ์ประชานิยมฝ่ายซ้ายในพรรคการเมือง : กรณีศึกษาในประเทศสเปน กรีซ และไทย (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์)*. สถาบันพระปกเกล้า

อานนท์ ศักดิ์วีระชัย (สนธิญาณ story). (13 มีนาคม 2567). *เปิดโปง!! เจาะลึก...สงครามประชาชน!! บุกลอบไปถึงปริญญาเอก [วิดีโอ]*. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=FX4GaW_PR0

ภาษาอังกฤษ

- Dziedzic, A., & Yam, J. (2019). *Amnesties in Hong Kong: Preliminary Discussion Paper*. Centre for Comparative and Public Law. [https://ccpl.law.hku.hk/content/uploads/2019/12/CCPL%20Amnesty%20-%20Discussion%20Paper%20\(English\).pdf](https://ccpl.law.hku.hk/content/uploads/2019/12/CCPL%20Amnesty%20-%20Discussion%20Paper%20(English).pdf)
- Lederach, J.P. (2019). *Building Peace Sustainable Reconciliation in Divided Society*. Ministry of Defence – Sri Lanka. <https://pestuge.iliauni.edu.ge/wp-content/uploads/2017/12/John-P.-Lederach-Building-Peace.-Sustainable-Reconciliation-in-Divided-Society.pdf>
- Mallinder, L. (2008). *Amnesty, Human Rights and Political Transitions: Bridging the Peace and Justice Divide*. Hart Publishing. <http://dx.doi.org/10.5040/9781472564481>
- Ortiz, I., Burke, S., Berrada, M., & Cortés, H. (2022). *World Protests: A Study of Key Issues in the 21st Century*. Palgrave Macmillan.
- Teitel, R. G. (2000). *Transitional Justice*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780195100648.001.0001>

การเมืองและพฤติกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2566 :
กรณีศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด*

Politics and Voting Behavior in the 2023 Thai General Election:
A Case Study of Roi Et Province

ศุทธิกานต์ มีจั่น**
Suthikarn Meechan***

บทความนี้
Received
23 มิถุนายน 2568
Revised
21 กรกฎาคม 2568
Accepted
8 สิงหาคม 2568

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมือง พฤติกรรมการเลือกตั้ง และบทบาทของตัวแสดงทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2566 ในจังหวัดร้อยเอ็ด การเก็บข้อมูลดำเนินการทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังการเลือกตั้ง ผ่านการวิเคราะห์เอกสาร การสังเกตการณ์ภาคสนาม การสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม และการสำรวจความคิดเห็นผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง หลังการลงคะแนนเสียง

ผลการศึกษาพบว่า ความเข้มข้นของการแข่งขันและความเคลื่อนไหวทางการเมืองในแต่ละเขตเลือกตั้งมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญอันเป็นผลจากปัจจัยสำคัญที่ส่งผลการแข่งขัน ได้แก่ จำนวนและการกระจายตัวของผู้มีสิทธิ์ที่มีฐานเสียงเข้มแข็ง การปรับเปลี่ยนเขตเลือกตั้ง และบทบาทของ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง การศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2566 จังหวัดมหาสารคาม ได้รับทุนสนับสนุนจากสถาบันพระปกเกล้า นอกจากนี้การเก็บแบบสอบถามและการออกแบบข้อคำถามดำเนินการภายใต้โครงการวิจัย เรื่อง “โครงการปฏิรูปการเมืองสุจริตบนฐานของการเลือกตั้ง” โดยมี ศ.ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นหัวหน้าโครงการ ทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง

** รองศาสตราจารย์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ดร.)

*** Associate Professor, College of Politics and Governance, Mahasarakham University. (Ph.D.)

เครือข่ายการเมืองท้องถิ่น ด้านกลยุทธ์การหาเสียง ผู้สมัครส่วนใหญ่ใช้วิธีผสมผสานระหว่างกลยุทธ์แบบดั้งเดิมกับการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ อิทธิพลของเครือข่ายหวั่นคะแนนลดลง ขณะที่สื่อสังคมออนไลน์กลายเป็นช่องทางที่ใช้อย่างแพร่หลายทั้งจากพรรคการเมืองและผู้สมัครในการสื่อสารกับผู้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ในส่วนของผลการเลือกตั้งแสดงให้เห็นถึงเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างฐานเสียงระดับพื้นที่ โดยพรรคเพื่อไทยสูญเสียที่นั่งแบบแบ่งเขตมากที่สุดนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2544 ขณะที่พรรคก้าวไกลได้รับคะแนนแบบแบ่งเขตในสัดส่วนที่น่าสนใจและได้คะแนนบัญชีรายชื่อเป็นอันดับสองรองจากพรรคเพื่อไทย ข้อค้นพบชี้ว่า พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงสัมพันธ์กับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ การเข้าถึงเทคโนโลยี รวมทั้งความรู้ความเข้าใจในระบบเลือกตั้งและการเปลี่ยนแปลงกติกาทางการเมือง ปัจจัยเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยเฉพาะการเปลี่ยนผ่านจากอิทธิพลของกลุ่ม “เสื้อแดง” และพรรคเพื่อไทยไปสู่การแข่งขันแบบหลายขั้วอำนาจที่ไม่มีพรรคใดครองความได้เปรียบหรือผูกขาดความนิยมของประชาชนได้อย่างเด็ดขาด

ข้อเสนอแนะเชิงทฤษฎีของการศึกษานี้ คือ การวิเคราะห์ร่วมกันของปัจจัยด้านระบบการเลือกตั้ง เทคโนโลยีทางการเมือง และทุนทางการเมืองในระดับพื้นที่ เพื่อทำความเข้าใจพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป ส่วนข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เน้นย้ำความจำเป็นในการพัฒนาบทบาทของผู้ตรวจการเลือกตั้ง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและเครือข่ายความร่วมมือ พร้อมเสริมสร้างกลไกกำกับดูแลกระบวนการเลือกตั้งที่มีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: การเมืองไทย, การเลือกตั้ง, พฤติกรรมการลงคะแนนเสียง, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

Abstract

This research employs a qualitative approach to explore the political activities, electoral behavior, and the roles of various political actors during the 2023 general election in Roi Et Province. Data were collected before, during, and after the election using multiple methods, including field observations, interviews, focus group discussions, and post-election voter opinion surveys.

The findings reveal that the degree of electoral competition and the intensity of political activities varied significantly across constituencies. This variation was shaped by factors such as the number and distribution of prominent candidates, recent constituency boundary changes, and the influence of local political networks. In terms of campaign strategies, most candidates employed a hybrid approach that integrated traditional methods with modern technology. While the importance of vote-canvassing networks has declined, social media has become an essential platform for political parties and candidates to engage with voters. Electoral results show that the Pheu Thai Party suffered its most substantial loss of constituency seats since 2001. The Move Forward Party, despite being relatively new, gained a significant share of constituency votes and ranked second in party-list votes, following the Pheu Thai Party. These shifts indicate a transformation in the structure of local political support. The findings indicate that voting behavior is closely linked to economic development levels, access to technology, electoral literacy, and understanding of national regulatory changes. These factors have significantly shaped local political dynamics, marking a shift from the historical dominance of the “Red Shirt” movement and the Pheu Thai Party toward a more fragmented and competitive political landscape, in which no single party commands overwhelming public support. Theoretically, the research underscores the importance of integrating analyses of the electoral system, political technology, and local political capital to understand evolving patterns of voter behavior. Policy recommendations include strengthening the role of election inspectors, promoting public and network-based engagement, and improving mechanisms for efficient electoral oversight.

Keywords: Thai Politics, Elections, Voting Behaviors, Members of the House of Representatives

บทนำ

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2566 ถือเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สองภายหลังรัฐประหารเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2557 ภายใต้ระบบการเลือกตั้งและเงื่อนไขทางการเมืองที่แตกต่างไปจากเดิม เนื่องจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562 เป็นการเลือกตั้งในรูปแบบจัดสรรปันส่วนผสมที่ใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียว ซึ่งทำให้การเลือกตั้งครั้งนี้มีความน่าสนใจในหลายมิติ บทความนี้มุ่งศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและแบบแผนพฤติกรรมของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตลอดจนกลุ่มการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งโดยใช้จังหวัดร้อยเอ็ดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลางเป็นกรณีศึกษา ซึ่งมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากกลุ่มจังหวัดอื่นๆ ในภูมิภาค ทั้งในฐานะที่เคยเป็นฐานมวลชนสำคัญของเครือข่ายคนเสื้อแดง ซึ่งมีบทบาทอย่างมากในการสนับสนุนพรรคเพื่อไทยและการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านการรัฐประหารในอดีต รวมทั้งเป็นจังหวัดแรกในการประกาศเป้าหมาย “แลนด์สไลด์” เพื่อชนะการเลือกตั้งแบบถล่มทลายของพรรคเพื่อไทย (เนชั่นทีวี, 2565)

สำหรับแนวคิดที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการศึกษานี้ สามารถจำแนกได้เป็น 3 แนวทางหลัก (ศุทธิกันต์ มีจั่น, 2567ก; Antunes, 2010) ได้แก่ (1) แนวทางเชิงสังคมวิทยา เน้นบทบาทของปัจจัยแวดล้อมทางสังคมที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้ลงคะแนนเสียง เช่น เครือญาติ เครือข่ายชุมชน หรือความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ในขณะที่ (2) แนวทางจิตวิทยา มุ่งเน้นที่ความรู้สึกหรือความผูกพันทางการเมือง ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงตามทัศนคติต่อประเด็นทางการเมือง ความสนใจในตัวผู้สมัคร นโยบายพรรค สถานการณ์ทางการเมืองและบรรยากาศการแข่งขัน และ (3) แนวทางการเลือกที่มีเหตุผล ถือว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งใช้เหตุผลในการไตร่ตรองเพื่อตัดสินใจลงคะแนน โดยคำนึงถึงนโยบายที่ตอบสนองผลประโยชน์หรือความต้องการของตน

ในกรณีจังหวัดร้อยเอ็ด แนวคิดทั้งสามแนวทางนี้สามารถอธิบายพฤติกรรมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้อย่างครอบคลุม เช่น แนวทางสังคมวิทยาอาจช่วยอธิบายการลงคะแนนเสียงที่ผูกโยงกับโครงสร้างเครือญาติ และเครือข่ายพรรคพวกอุปถัมภ์ในระดับท้องถิ่น แนวทางจิตวิทยาอธิบายอิทธิพลของความผูกพันต่อพรรคเพื่อไทยหรือขบวนการเสื้อแดงที่ฝังรากอยู่ในพื้นที่มายาวนาน ส่วนแนวคิดเลือกอย่างมีเหตุผลสะท้อนถึงการตัดสินใจของกลุ่มผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งที่คำนึงถึงผลประโยชน์ ทางเลือกเชิงนโยบายและแนวทางการพัฒนาทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่ตอบสนองความต้องการมากขึ้นโดยเฉพาะกลุ่มคนรุ่นใหม่ ที่เริ่มตั้งคำถามต่อระบบเดิม ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงในช่วงเวลานั้นๆ กล่าวได้ว่า แนวคิดทั้งสามแนวทางจึงช่วยให้สามารถมองเห็นความหลากหลายของเหตุผลเบื้องหลังการลงคะแนน ความต่อเนื่องและการเปลี่ยนผ่านในพฤติกรรมผู้มีสิทธิเลือกตั้งในร้อยเอ็ด ซึ่งผสมผสานทั้งความผูกพันเดิม โครงสร้างสังคม และเหตุผลเชิงนโยบายได้อย่างซับซ้อน

ด้านงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานี้ สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่ 1 การศึกษาบริบททางการเมืองภาคอีสาน กล่าวได้ว่า ภาคอีสานเคยถูกมองว่าเป็น “ภูมิภาคที่เป็นปัญหา” ซึ่งมีรากฐานจากสภาพความยากจนและข้อจำกัดด้านภูมิศาสตร์ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ (Keyes, 1966) อย่างไรก็ตาม ภายหลังรัฐประหาร พ.ศ.2549 ภาคอีสานได้รับความสนใจจากนักวิชาการมากขึ้น โดยถูกมองว่าเป็นฐานกำลังสำคัญของกลุ่มคนเสื้อแดงและแหล่งสนับสนุนหลักของทักษิณ ชินวัตร รวมถึงพรรคการเมืองในเครือข่าย (Somchai, 2008) ความเคลื่อนไหวทางการเมืองในภูมิภาคนี้จึงสะท้อนอัตลักษณ์ของชาวอีสาน และแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของภูมิทัศน์ทางการเมืองจากภูมิภาคอื่นๆ ทั้งในแง่ของตัวแสดงทางการเมืองและฐานความนิยมจากมวลชน (Keyes, 2014; Somchai, 2016; Saowanee & McCargo, 2019)

กลุ่มที่ 2 การศึกษาพฤติกรรมการเลือกตั้งในภาคอีสาน จากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562 พบว่า ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในภาคอีสานยังคงผูกพันกับพรรคเพื่อไทย และเริ่มให้ความสนใจกับพรรคอื่นๆ ที่มีแนวทางสนับสนุนประชาธิปไตยโดยเฉพาะพรรคอนาคตใหม่ นอกจากนี้ นักการเมืองท้องถิ่นที่สามารถเข้าถึงทรัพยากรในช่วงรัฐประหารสามารถนำทรัพยากรดังกล่าวมาใช้ในการเลือกตั้งระดับชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ศิวัช ศรีโศคนกุล, 2563) ขณะเดียวกัน เครือข่ายพรรคพวกอุปถัมภ์ในรูปแบบของ “ตระกูลการเมือง” ยังคงมีบทบาทสำคัญ (ศุทธิกานต์ มีจั่น, 2563)

นอกจากนี้ ยังพบความแตกต่างของพฤติกรรมตามช่วงวัย โดยกลุ่มวัยกลางคนและผู้สูงอายุมีแนวโน้มเลือกพรรคที่เคยมีนโยบายเศรษฐกิจที่กระตุ้นเศรษฐกิจระดับฐานราก เช่น พรรคเพื่อไทย (ประเทือง ม่วงอ่อน, 2563) กลุ่มนี้ยังมีแนวโน้มยอมรับการซื้อสิทธิขายเสียงและการว่าจ้างหัวคะแนนซึ่งยังคงพบเห็นอยู่ (กตัญญู แก้วหานาม และ พิมพ์ลิขิต แก้วหานาม, 2563) ในขณะที่กลุ่มคนรุ่นใหม่ให้ความสำคัญกับพรรคที่มีแนวนโยบายด้านสวัสดิการ ความต้องการในการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และมุ่งหวังเสรีภาพทางการเมืองควบคู่กับการเติบโตทางเศรษฐกิจ (พิสมัย ศรีเนตร และจันทรา ธนะวัฒนาวงศ์, 2563)

กลุ่มที่ 3 การศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดร้อยเอ็ด เป็นพื้นที่ที่ได้รับความสนใจทั้งในเชิงพฤติกรรมทางการเมืองและการเลือกตั้ง โดยเฉพาะประเด็นการซื้อสิทธิขายเสียงในภาคอีสานหรือที่รู้จักกันว่า “โรคร้อยเอ็ด” (Daungyewa, 2023) ซึ่งถูกกล่าวถึงตั้งแต่การเลือกตั้งปี พ.ศ.2524 เป็นต้นมา อีกทั้งยังเป็นพื้นที่ของ “อาจสามารถโมเดล” (ธีรศักดิ์ มณีวงษ์, 2566) ซึ่งเป็นต้นแบบในการแก้ปัญหาความยากจนของคนชนบทในยุครัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ก่อนรัฐประหารปี พ.ศ.2549 ทั้งนี้ ในการศึกษาความเคลื่อนไหวและพฤติกรรมเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า แม้การเมืองเก่าแบบหัวคะแนนยังคงอยู่ แต่ปัจจัยในการตัดสินใจของประชาชนกลับได้รับอิทธิพลอย่างมากจากการแข่งขันเชิงนโยบาย

ความขัดแย้งในพื้นที่ รวมถึงอิทธิพลที่เพิ่มสูงขึ้นของการใช้อินเตอร์เน็ตและสื่อสังคมออนไลน์ ที่ส่งผลให้ ภูมิทัศน์ทางการเมืองของจังหวัดร้อยเอ็ดมีแนวโน้มของการเมืองแบบพื้นที่เปิดให้กลุ่มการเมืองหรือ พรรคการเมืองใหม่ได้เติบโตมากขึ้น (ศุทธิกานต์ มีจั่น, 2563)

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาต่อยอดจากการศึกษาที่ผ่านมา ภายใต้บริบทที่จังหวัดร้อยเอ็ดมีระดับ การแข่งขันทางการเมืองที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นทั้งในเชิงของจำนวนและบทบาทของตัวแสดงการเมืองต่างๆ ที่มีความเชื่อมโยงทั้งการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นพื้นที่ในการแข่งขันเชิงนโยบาย และบทบาทนำของการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเห็นได้จาก การใช้ “อาจสามารถ” เป็นพื้นที่ตัวอย่างของ คณะก้าวหน้าในการทดลองสร้างต้นแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทันสมัยและมีคุณภาพ ซึ่งกลายเป็น พื้นที่แข่งขันกันในการสร้างตัวแบบการพัฒนาที่ส่งผลต่อความนิยมของพรรคการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ (กองบรรณาธิการไทยรัฐพลัส, 2565; อึ้งอึ้ง, 2566) นอกจากนี้ จังหวัดร้อยเอ็ดยังเป็นฐานที่มั่นของกลุ่ม คนเสื้อแดงและมีความเปลี่ยนแปลงของกลุ่มการเมืองอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น ผลการเลือกตั้งในพื้นที่ จึงสะท้อนมากกว่าความนิยมของตัวบุคคลหรือพรรค แต่เป็นตัวชี้วัดแนวโน้มของภูมิทัศน์ทางการเมืองใน ระดับจังหวัดด้วย ด้วยเหตุนี้ การทำความเข้าใจพลวัตทางการเมืองและพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของ ประชาชนในจังหวัดร้อยเอ็ด จึงเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยในระดับ ภูมิภาคและระดับประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาความเคลื่อนไหวและพฤติกรรมทางการเมืองที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร พ.ศ.2566 รวมทั้งบทบาทของภาคการเมือง ภาคประชาชน คณะกรรมการการเลือกตั้ง และหน่วยงาน ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงบทบาทของภาคส่วนอื่นๆ ที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรเฝ้าระวัง (Watchdog) ในการจัดการการเลือกตั้งของภาครัฐในจังหวัดร้อยเอ็ด

วิธีการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลหลัก 4 ประเภท ได้แก่

(1) การเก็บข้อมูลจากเอกสาร โดยวิเคราะห์เนื้อหาจากข้อมูลทางการเมืองและปรากฏการณ์ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2566 จากการรวบรวมเอกสารราชการ รายงาน และบทความทางวิชาการ ข้อมูลทางสถิติ สื่อสิ่งพิมพ์และสื่อออนไลน์ รวมถึงกฎหมายและระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

(2) การสัมภาษณ์ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งในจังหวัดร้อยเอ็ด จำนวนทั้งสิ้น 16 คน ได้แก่ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตัวแทนของพรรคการเมือง ข้าราชการส่วนภูมิภาค นักการเมืองท้องถิ่น ผู้ช่วยหาเสียงของผู้สมัครในพื้นที่ สื่อมวลชนท้องถิ่นและอาสาสมัครสังเกตการณ์การเลือกตั้ง

(3) การสนทนากลุ่มย่อย กลุ่มเป้าหมายจำนวน 3 กลุ่ม โดยใช้การคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง ประกอบด้วย หัวหน้าคณะหรือผู้ช่วยหาเสียงของผู้สมัคร นักการเมืองท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในการจัดการเลือกตั้ง เพื่อสะท้อนมุมมองจากผู้มีบทบาทโดยตรงในกระบวนการเลือกตั้ง

(4) การสังเกตการณ์ เพื่อบันทึกและวิเคราะห์บรรยากาศทั่วไป พฤติกรรมทางการเมืองของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง บทบาทของหน่วยงานภาครัฐ บริษัทเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชน ทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังการเลือกตั้ง

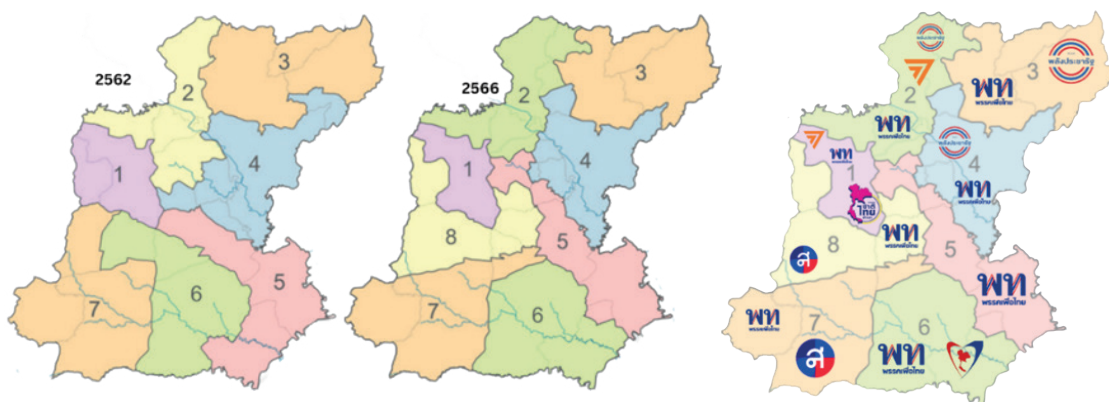
นอกจากนั้น ยังมีการสำรวจความคิดเห็นของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวน 100 คน ภายหลังการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยใช้แบบสอบถาม ประกอบด้วยเนื้อหา 3 ส่วน ได้แก่ (1) ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม และ (2) ปัจจัยหรือเหตุผลในการตัดสินใจลงคะแนนเสียงให้แก่พรรคการเมืองและผู้สมัคร (3) ความคิดเห็นเกี่ยวกับบรรยากาศและการดำเนินการเลือกตั้ง โดยมีทั้งคำถามแบบเลือกตอบและคำถามปลายเปิด ซึ่งการเลือกกลุ่มตัวอย่างใช้วิธีการสุ่มแบบไม่เฉพาะเจาะจง (non-probability sampling) เนื่องจากข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมด โดยผู้ตอบกระจายอยู่ในทั้ง 8 เขตเลือกตั้งของจังหวัดร้อยเอ็ด ในสัดส่วนใกล้เคียงกัน (เขตละประมาณ 12-13 คน) การเก็บข้อมูลดำเนินการหลังจากผู้ตอบได้ใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว โดยคัดเลือกให้มีความหลากหลายในด้านเพศ อายุ และอาชีพ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สะท้อนลักษณะประชากรในพื้นที่อย่างครอบคลุม

ผลการศึกษา

ความเคลื่อนไหวในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดร้อยเอ็ด พ.ศ.2566 มีความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ การปรับจำนวนเขตเลือกตั้งจากเดิม 7 เขต เป็น 8 เขตเลือกตั้ง โดยแม้ภาพรวมของการแบ่งเขตยังคงใกล้เคียงกับการเลือกตั้งครั้งก่อน แต่มีผลกระทบเชิงโครงสร้างต่อฐานคะแนนเสียงในบางพื้นที่อย่างชัดเจน ตัวอย่างสำคัญคือ อำเภอธวัชบุรี ซึ่งถูกแบ่งออกเป็น 4 เขต ได้แก่ เขตเลือกตั้งที่ 2, 4, 5 และ 8 การแบ่งลักษณะนี้ส่งผลให้ เขตเลือกตั้งที่ 5 ได้รับผลกระทบสูงสุด โดยเฉพาะในแง่ของความต่อเนื่องของฐานคะแนนเสียงดั้งเดิมของผู้สมัคร ขณะที่เขตเลือกตั้งที่ 1 ซึ่งครอบคลุมเฉพาะอำเภอเมืองร้อยเอ็ดถือเป็นพื้นที่ได้เปรียบ เนื่องจากรวมเขตเทศบาลเมืองและพื้นที่ชั้นในซึ่งอยู่ภายใต้ฐานเสียงของ

“กลุ่มพิทักษ์ท้องถิ่น” ที่ครองอำนาจบริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดอย่างต่อเนื่องยาวนาน ทั้งยังมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติและให้การสนับสนุนนายอนุรักษ์ จูริมาศ (Suthikarn, 2019; ผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 เมษายน 2566) สถานการณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลทางการเมืองอย่างมากโดยเฉพาะในแง่ของการจัดวางยุทธศาสตร์ของผู้สมัครการบริหารจัดการพื้นที่หาเสียงและการรักษาฐานเสียงเดิมในเขตที่ถูกแบ่งใหม่

ภาพที่ 1 แสดงการเปรียบเทียบแผนที่เขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จ.ร้อยเอ็ด ระหว่าง พ.ศ.2562 (ซ้าย) และ 2566 (กลาง) และแสดงการเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งและความโดดเด่นของผู้สมัครในแต่ละเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด พ.ศ.2566 (ขวา)



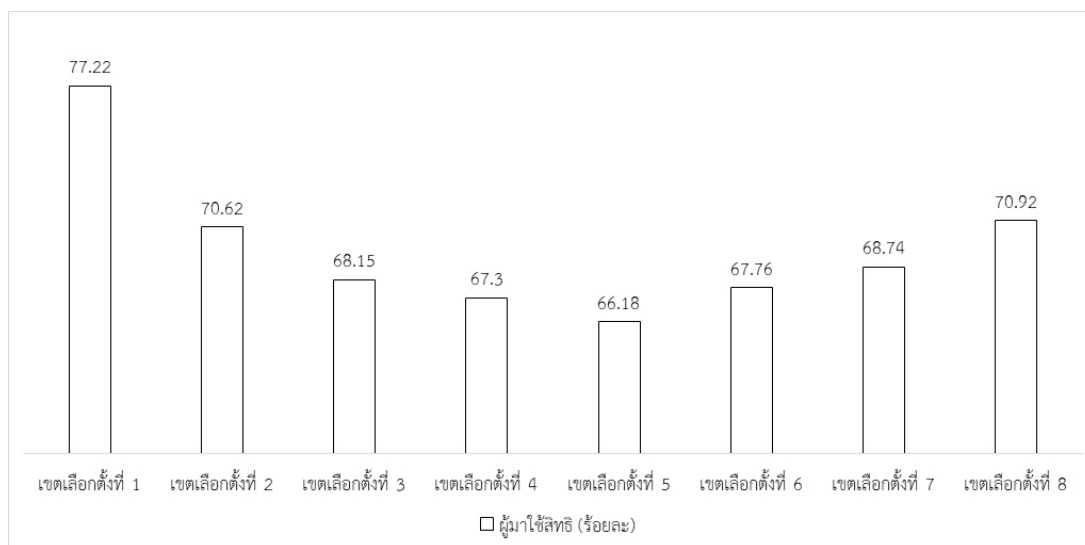
ที่มา: ศุทธิกานต์ มีจัน, 2567ข

อย่างไรก็ดี แม้เขตเลือกตั้งในภาพรวมจะได้รับผลกระทบจากการแบ่งเขตใหม่ ทั้งในแง่ของการสูญเสียฐานคะแนนเสียงเดิม การรักษาคะแนนเสียงเดิมและการสร้างฐานเสียงใหม่ในพื้นที่ที่เพิ่มเข้ามา แต่โดยภาพรวม พื้นที่ส่วนใหญ่ยังคงอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมืองเดิมที่เคยได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งในปี พ.ศ.2562 ได้แก่ พรรคเพื่อไทยและเครือข่ายคนเสื้อแดงในพื้นที่ นอกจากนี้ นักการเมืองท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เริ่มลงพื้นที่และดำเนินกิจกรรมหาเสียงอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่สิ้นสุดการเลือกตั้งท้องถิ่นช่วงปลายปี พ.ศ.2563 เริ่มจากการเลือกตั้งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ, 2563) ต่อเนื่องถึงการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีสมาชิกสภาเทศบาล และการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเชื่อมโยงระหว่างการเมืองท้องถิ่นกับการเลือกตั้งระดับชาติได้อย่างชัดเจน

อัตราการใช้สิทธิและผลการเลือกตั้ง

ในการเลือกตั้งครั้งนี้ จังหวัดร้อยเอ็ดมีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเฉลี่ยร้อยละ 69.58 ซึ่งอยู่ในอันดับที่ 72 ของประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2566) จากภาพที่ 2 พบว่า เขตเลือกตั้งที่ 1 มีอัตราการใช้สิทธิสูงสุด คือ ร้อยละ 77.22 ขณะที่เขตเลือกตั้งที่ 5 มีอัตราการใช้สิทธิต่ำที่สุด คือ ร้อยละ 66.18 ความแตกต่างนี้สัมพันธ์กับระดับการแข่งขันของผู้สมัครในแต่ละพื้นที่ โดยเขตเลือกตั้งที่ 1 มีผู้สมัครแข่งขันกัน 3 ราย และเป็นพื้นที่จัดเวทีปราศรัยใหญ่ของทุกพรรคการเมือง รวมถึงตั้งอยู่ในเขตเทศบาลเมือง ซึ่งมีความตื่นตัวทางการเมืองสูง เงื่อนไขเหล่านี้สอดคล้องกับแนวคิดเรื่อง “แรงจูงใจ” (motivating effect) ที่อธิบายว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีแนวโน้มออกมาใช้สิทธิมากขึ้นเมื่อรับรู้ว่าการแข่งขันระหว่างผู้สมัครมีความเข้มข้น โดยเฉพาะหากผู้สมัครหรือพรรคที่ตนสนับสนุนมีโอกาสชนะหากได้รับคะแนนเพิ่มขึ้น

ภาพที่ 2 แสดงอัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต จ.ร้อยเอ็ด พ.ศ.2566



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดร้อยเอ็ด

ในทางตรงกันข้าม เขตเลือกตั้งที่ 5 ซึ่งมีผู้สมัครที่โดดเด่นเพียงคนเดียว แสดงให้เห็นลักษณะของพฤติกรรมการณ์ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งอันเกิดจากแรงจูงใจที่ลดลง (demotivating effect) กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมากอาจตัดสินใจไม่ไปใช้สิทธิ เนื่องจากเชื่อว่าผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่โดดเด่นทั้งที่ตน

ขึ้นชอบหรือแม้แต่ไม่ขึ้นชอบจะชนะการเลือกตั้งอย่างแน่นอน อีกทั้งยังมองว่าคะแนนเสียงของตนไม่มีผลต่อผลการเลือกตั้งแต่อย่างใด (Morton & Ou, 2015) พฤติกรรมเช่นนี้แตกต่างจากเขตเลือกตั้งอื่นๆ เช่น เขตเลือกตั้งที่ 1, 2 และ 8 ซึ่งมีการแข่งขันกันอย่างเข้มข้นระหว่างผู้สมัครจากพรรคต่างๆ และนำไปสู่การกระตุ้นให้ผู้มีสิทธิออกมาใช้สิทธิมากขึ้น เนื่องจากมีความรู้สึกว่าคะแนนเสียงของตนมี “ความหมาย” และอาจชี้ขาดผลการเลือกตั้งได้

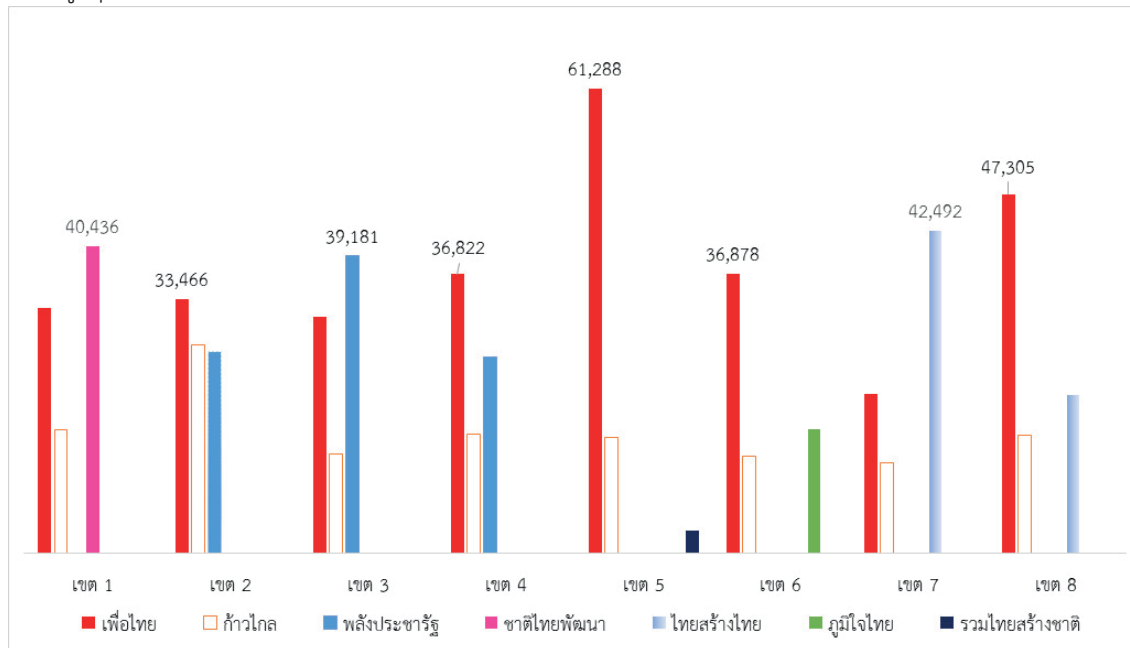
ทั้งนี้ ยังเป็นที่น่าสังเกตว่า เขตเลือกตั้งที่ 5 มีสัดส่วนผู้มาใช้สิทธิต่ำที่สุดในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562 ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะของการแข่งขันที่ไม่สูสีและไม่มีแรงจูงใจเพียงพอในการออกมาใช้สิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ เมื่อเปรียบเทียบกับเขตเลือกตั้งที่มีการแข่งขันสูงมาก เช่น เขตเลือกตั้งที่ 1, 2 และ 8 ซึ่งมีอัตราการมาใช้สิทธิสูงกว่าอย่างมีนัยสำคัญ ยิ่งตอกย้ำให้เห็นว่า “ความเข้มข้นของระดับการแข่งขัน” มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อพฤติกรรมการออกมาใช้สิทธิของประชาชนในแต่ละเขตเลือกตั้ง

ผลการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต

พรรคเพื่อไทยเป็นพรรคที่ได้รับคะแนนสูงสุดในการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อ และได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบแบ่งเขตมากที่สุด จำนวน 5 เขตเลือกตั้ง ได้แก่ เขตเลือกตั้งที่ 2, 4, 5, 6 และ 8 ขณะที่ผู้สมัครจากพรรคชาติไทยพัฒนาชนะการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ 1 ผู้สมัครจากพรรคพลังประชารัฐชนะในเขตเลือกตั้งที่ 3 และผู้สมัครจากพรรคไทยสร้างไทยชนะในเขตเลือกตั้งที่ 7

นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตว่าการเลือกตั้งครั้งนี้มีความตื่นตัวสูงกว่าการเลือกตั้งที่ผ่านมา โดยเฉพาะในกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งรุ่นใหม่ที่ออกมาใช้สิทธิเป็นจำนวนมาก รวมถึงการตัดสินใจเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองมีการวิเคราะห์และลงคะแนนเชิงกลยุทธ์มากขึ้นโดยพิจารณาถึงโอกาสในการจัดตั้งรัฐบาลเป็นสำคัญ อีกทั้งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและพื้นที่สื่อในรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น ยังส่งผลต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (นักการเมืองท้องถิ่นอำเภอเกษตรวิสัย จ.ร้อยเอ็ด, สันทนา กลุ่มย่อย, 26 มกราคม 2566; กำนันในอำเภออาจสามารถ จ.ร้อยเอ็ด, การสื่อสารส่วนบุคคล, 17 พฤษภาคม 2566)

ภาพที่ 3 ผลการเลือกตั้งของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จ.ร้อยเอ็ด พ.ศ.2566 ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด 3 อันดับแรก จำแนกรายเขต



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดร้อยเอ็ด

เมื่อจำแนกเป็นคะแนนและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตเลือกตั้งที่ได้รับการเลือกตั้งของผู้สมัครที่มีคะแนนสูงสุด 3 อันดับแรกดังแผนภาพที่ 3 และรูปแบบของระดับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งของจังหวัดร้อยเอ็ด ได้ดังนี้

ลักษณะที่ 1 เขตเลือกตั้งที่ผู้ชนะการเลือกตั้งมีคะแนนนำแบบเด็ดขาด

เขตเลือกตั้งที่ผู้ได้รับการเลือกตั้งได้คะแนนนำผู้สมัครที่มีคะแนนรองลงมามากกว่า 20,000 คะแนน ได้แก่ เขตเลือกตั้งที่ 5, 6, 7 และ 8 โดยในเขตเลือกตั้งที่ 5 นางสาวจิราพร สินธุไพร จากพรรคเพื่อไทย ชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนน 61,288 คะแนน ซึ่งเป็นคะแนนสูงสุดในระบบแบ่งเขตของจังหวัด ส่วนเขตเลือกตั้งที่ 6 นายกิตติ สมทรัพย์ ผู้สมัครจากพรรคเพื่อไทยซึ่งเป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายสมัย สามารถเอาชนะนายคารม พรพลกลาง ผู้สมัครจากพรรคภูมิใจไทย ซึ่งเดิมเคยสังกัดพรรคอนาคตใหม่ และพรรคก้าวไกลได้สำเร็จ

ด้านเขตเลือกตั้งที่ 7 นายชัชวาล แพทยาไทย จากพรรคไทยสร้างไทย สามารถเอาชนะอดีตสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรหลายสมัยจากพรรคเพื่อไทย นายศักดิ์ดา คงเพชร โดยมีคะแนนนำห่างถึง 21,536 คะแนน อย่างไรก็ตามในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562 นายชัชวาล ในฐานะผู้สมัครหน้าใหม่สังกัดพรรคพลังประชารัฐ เคยพ่ายแพ้ให้แก่นายศักดิ์ดา คงเพชร ด้วยคะแนนห่างถึง 33,025 คะแนน ส่วนในเขตเลือกตั้งที่ 8 นางสาวชญาภา สินธุไพร ผู้สมัครจากพรรคเพื่อไทย สามารถเอาชนะนางจรีพร สินธุไพร จากพรรคไทยสร้างไทย โดยได้รับคะแนนมากกว่าถึง 26,477 คะแนน นอกจากนี้ ยังเป็นที่สังเกตว่าเขตเลือกตั้งที่ผู้ชนะมีคะแนนนำแบบเด็ดขาด ส่วนใหญ่เป็นนักรการเมืองรุ่นใหม่ที่มีอายุไม่เกิน 40 ปี

ลักษณะที่ 2 เขตเลือกตั้งที่ผู้ชนะการเลือกตั้งไม่มีคะแนนนำแบบเด็ดขาด

เขตเลือกตั้งที่ผู้ได้รับการเลือกตั้งได้คะแนนนำผู้สมัครที่มีคะแนนรองลงมาต่ำกว่า 20,000 คะแนน ได้แก่ เขตเลือกตั้งที่ 1, 2, 3 และ 4 ซึ่งเป็นเขตที่มีการแข่งขันสูงมากระหว่างผู้สมัครที่มีฐานเสียงหนาแน่น โดยในเขตเลือกตั้งที่ 1 นายอนุรักษ์ จูริมาศ ผู้สมัครจากพรรคชาติไทยพัฒนา สามารถเอาชนะนายสถาพร ว่องสัจจนพงษ์ ผู้สมัครจากพรรคเพื่อไทย ด้วยคะแนนห่างเพียง 8,118 คะแนน อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบกับผลการเลือกตั้ง พ.ศ.2562 ที่นายอนุรักษ์ ได้คะแนนนำถึง 20,899 คะแนนเหนือผู้สมัครจากพรรคเพื่อไทย ทำให้การเลือกตั้งครั้งนี้สะท้อนถึงการแข่งขันที่เข้มข้นและการกระจายตัวของคะแนนเสียงในพื้นที่ที่เพิ่มมากขึ้น

ผลการเลือกตั้งในลักษณะเดียวกันเกิดขึ้นในเขตเลือกตั้งที่ 2 แม้นายฉลาด ขามช่วง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายสมัยจากพรรคเพื่อไทยจะสามารถรักษาชัยชนะไว้ได้ แต่มีคะแนนนำผู้สมัครอันดับสองนายทินกร อ่อนประทุม พรรคก้าวไกล เพียง 5,989 คะแนน เช่นเดียวกับเขตเลือกตั้งที่ 3 นางรัชณี พลเชื้อ จากพรรคพลังประชารัฐ สามารถเอาชนะอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคเพื่อไทย นายนิรมิต สุจारी ด้วยคะแนนนำ 8,088 คะแนน โดยในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562 นายนิรมิต เคยเอาชนะนายเอกภาพ พลเชื้อ ผู้สมัครจากพรรคพลังประชารัฐ เพียง 4,670 คะแนน

ส่วนเขตเลือกตั้งที่ 4 เป็นการเปลี่ยนผ่านของตระกูลการเมือง เมื่อนายนรากร นาเมืองรักษ์ จากพรรคเพื่อไทย บุตรชายของนายนิรันดร์ นาเมืองรักษ์ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายสมัย สามารถเอาชนะนางสาวกัญจน์พร วงศ์เวไนย จากพรรคพลังประชารัฐ ด้วยคะแนนนำ 10,969 คะแนน ทั้งนี้ในอดีตนายนิรันดร์ นาเมืองรักษ์ ผู้เป็นบิดา เคยชนะนางสาวกัญจน์พร ด้วยคะแนนนำถึง 31,664 คะแนน

ผลการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ

พรรคเพื่อไทยได้รับคะแนนเสียงเป็นอันดับหนึ่ง จำนวน 366,956 คะแนน ขณะที่พรรคก้าวไกลได้รับคะแนนเป็นอันดับสอง รวมทั้งสิ้น 215,728 คะแนน ซึ่งนับว่ามีสัดส่วนที่สูงอย่างมีนัยสำคัญในฐานะพรรคการเมืองที่ได้รับความนิยมรองลงมาจากพรรคเพื่อไทย ดังแสดงในตารางที่ 1 ในทางตรงกันข้ามพรรคการเมืองอื่นๆ ที่ได้รับการเลือกตั้งในระบบแบ่งเขต ได้แก่ พรรคพลังประชารัฐ พรรคไทยสร้างไทย และพรรคชาติไทยพัฒนา กลับได้รับคะแนนเสียงในสัดส่วนที่ต่ำมาก โดยเฉพาะพรรคชาติไทยพัฒนาที่ได้เพียง 3,654 คะแนน ซึ่งน้อยกว่าพรรครวมไทยสร้างชาติที่ได้ 24,011 คะแนน และพรรคพลังประชารัฐที่ได้ 10,399 คะแนน ทั้งนี้ คะแนนของพรรครวมไทยสร้างชาติ นอกจากจะมาจากการหาเสียงของผู้สมัครและกลุ่มผู้สนับสนุนพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาแล้ว ยังสะท้อนอิทธิพลของเครือข่ายทางการเมืองฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลที่เข้ามาช่วยรณรงค์ในส่วนของคะแนนพรรค โดยในจังหวัดร้อยเอ็ด มีการเรียกประชุมกลุ่มเกษตรกรเพื่อขอรับคะแนนเสียงและการสนับสนุนให้ลงคะแนนให้แก่พรรครวมไทยสร้างชาติ เป็นต้น

ตารางที่ 1 แสดงผลการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด 5 อันดับ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จ.ร้อยเอ็ด พ.ศ.2566

อันดับ	พรรคการเมือง	คะแนนที่ได้
1	เพื่อไทย	366,956
2	ก้าวไกล	215,728
3	รวมไทยสร้างชาติ	24,011
4	ไทยสร้างไทย	11,253
5	พลังประชารัฐ	10,399

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดร้อยเอ็ด

ผลการลงคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อยังแสดงให้เห็นถึงการแข่งขันหลักระหว่างพรรคเพื่อไทยและพรรคก้าวไกล โดยคะแนนของพรรคเพื่อไทยมีความสอดคล้องกับโครงสร้างประชากรของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มช่วงวัย Gen X (เกิดระหว่าง พ.ศ.2508–2522, อายุ 42–57 ปี)

รองลงมาคือกลุ่ม Gen Y (เกิดระหว่าง พ.ศ.2523–2540, อายุ 26–41 ปี) และกลุ่มผู้สูงอายุที่มีอายุ 58 ปีขึ้นไป ซึ่งล้วนเป็นประชากรที่ผ่านประสบการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจสำคัญ อาทิ การเติบโตทางเศรษฐกิจในยุครัฐบาลภายใต้การนำของทักษิณ ชินวัตร ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างกลุ่มเสื้อเหลืองและเสื้อแดง ตลอดจนความไม่พอใจต่อการรัฐประหารตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 เป็นต้น

ขณะเดียวกัน คະแนนเสียงในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคก้าวไกลมีแนวโน้มสอดคล้องกับโครงสร้างประชากรกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งในช่วงวัยผู้ใช้สิทธิครั้งแรก (First Voter) อายุ 18–22 ปี และกลุ่ม Gen Z (เกิดตั้งแต่ พ.ศ.2540 เป็นต้นมา, อายุ 18–25 ปี) ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 10.26 ของประชากรทั้งหมดในจังหวัดร้อยเอ็ด (สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดร้อยเอ็ด, 2565) กลุ่มดังกล่าวมักถูกมองว่าเป็นฐานเสียงสำคัญของพรรคก้าวไกล (ไทยพีบีเอส, 2566; วชิรชานนท์ ทองเทพ, 2566; Napon & Ricks, 2024) โดยผลการสำรวจจากแบบสอบถามยังพบว่า กลุ่มตัวอย่างในช่วงอายุดังกล่าวให้ความสนใจต่อนโยบายการปรับขึ้นค่าแรงขั้นต่ำควบคู่กับนโยบายเชิงก้าวหน้าอื่นๆ เช่น การปฏิรูปโครงสร้างทางการเมือง และการยกเลิกระบบการเกณฑ์ทหาร ซึ่งแนวโน้มเหล่านี้ยังปรากฏในกลุ่มตัวอย่างที่มีอายุระหว่าง 27–42 ปี

อิทธิพลของตระกูลการเมืองและพรรคการเมืองต่อผลการเลือกตั้ง

ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด พ.ศ.2566 ทั้งในระบบแบ่งเขตและระบบบัญชีรายชื่อ สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของเครือข่ายตระกูลการเมือง รวมถึงผลของการย้ายพรรคและความสำคัญของพรรคการเมืองที่ผู้สมัครสังกัด กล่าวคือ

เครือข่ายตระกูลการเมือง

ผลการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตในเขตเลือกตั้งที่ 1 นายอนุรักษ จูริมาศ จากพรรคชาติไทยพัฒนา เขตเลือกตั้งที่ 2 นางรัชณี พลเชื้อ จากพรรคพลังประชารัฐ เขตเลือกตั้งที่ 4 นายนรากร นาเมืองรักษ์ จากพรรคเพื่อไทย เขตเลือกตั้งที่ 5 นางสาวจิราพร สินธุไพร และ เขตเลือกตั้งที่ 8 นางสาวชญาภา สินธุไพร จากพรรคเพื่อไทย ชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลทางการเมืองและความนิยมของผู้สมัครจากตระกูลการเมืองที่ยังคงดำรงอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของนายอนุรักษ จูริมาศ และ นางรัชณี พลเชื้อ ซึ่งไม่ได้สังกัดพรรคที่ได้รับความนิยมในพื้นที่มากนัก แต่ได้รับการสนับสนุนจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง ความสำเร็จของตัวอย่าง 2 กรณีนี้ ยังเป็นผลมาจากเครือข่ายและความร่วมมือระหว่างผู้สมัครกับกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง ประกอบกับการสังกัดพรรคฝ่ายรัฐบาลในขณะนั้นได้สร้างโอกาสและเสริมศักยภาพในการจัดหา

สถาบันพระปกเกล้า

และเข้าถึงทรัพยากรทางการเมืองต่างๆ ที่มีผลต่อการรักษาและขยายความนิยมในเขตเลือกตั้งหรือในจังหวัดได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ ความได้เปรียบยิ่งเพิ่มขึ้นหากผู้สมัครของพรรคเพื่อไทยเป็นผู้สมัครหน้าใหม่ในพื้นที่ รวมทั้งหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคเพื่อไทยในเขตเลือกตั้งนั้นๆ ไม่สามารถรักษาฐานเสียงหรือความนิยมในพื้นที่ได้ดีพอ (ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 มิถุนายน 2566; วิทยาเย้ย, 2566) ดังนั้น การช่วงชิงโอกาสในการเอาชนะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตที่ตระกูลการเมืองนั้นๆ มีบทบาทนำหรือความนิยมในพื้นที่จึงมีแนวโน้มเป็นไปได้มากยิ่งขึ้น

ในกรณีพรรคเพื่อไทย แม้จะเป็นพรรคที่มีฐานเสียงเดิมในจังหวัดร้อยเอ็ด แต่การแข่งขันในระดับชาติกลับสะท้อนถึงความเปลี่ยนแปลงผ่านของตระกูลการเมือง เช่น ตระกูลนาเมืองรักษ์ และตระกูลสินธุ์ไพรที่สามารถสืบทอดอิทธิพลจากรุ่นสู่รุ่นได้ ขณะที่บางตระกูลอย่างพลเชื้อและขามช่วง เริ่มเผชิญกับความท้าทายในการรักษาคะแนนเสียงท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของพรรคและฐานมวลชน นอกจากนี้ ยังกล่าวได้ว่าตระกูลสินธุ์ไพรเป็นอีกตัวอย่างที่น่าสนใจ เนื่องจากสามารถรักษาชัยชนะไว้ได้ทั้งสองเขตเลือกตั้งและมีบทบาทนำในการขยายเครือข่ายในระดับภาคอีสาน โดยเฉพาะจiraพรและชญาภาที่มีภาพลักษณ์ตัวแทนคนรุ่นใหม่ย่อมส่งผลให้การเมืองจากตระกูลสินธุ์ไพรมีบทบาทนำมากยิ่งขึ้นทั้งในกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคเพื่อไทยในจังหวัดร้อยเอ็ด รวมถึงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจากบทบาทในการช่วยเหลือภัยให้แก่ผู้สมัครในหลายจังหวัดร่วมกับสมาชิกพรรคอาวุโสคนสำคัญ เช่น นายสุทิน คลังแสง และนายอดิสร เพ็ญเกษ เป็นต้น อีกทั้งหากจiraพรและชญาภาสามารถรักษาความนิยมและชัยชนะทั้งสองเขตเลือกตั้งได้อย่างต่อเนื่องจะส่งผลให้ตระกูลสินธุ์ไพรกลายเป็นตระกูลการเมืองที่มีทั้งบทบาทนำและครองพื้นที่เขตเลือกตั้งได้มากที่สุดของจังหวัดร้อยเอ็ด แม้ว่าสมาชิกในตระกูลคนอื่นๆ จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองภายใต้สังกัดพรรคการเมืองอื่นก็ตาม แต่เงื่อนไขนี้กลับยังเป็นปัจจัยเชิงบวกต่อการขยายเครือข่ายทางการเมืองของตระกูลสินธุ์ไพร แม้ว่าในบางเขตเลือกตั้งจะเป็นการแข่งขันกันเองระหว่างสมาชิกตระกูลเดียวกันก็ตาม

อย่างไรก็ดี ภายใต้สถานการณ์ทั่วไปเครือข่ายตระกูลการเมืองของจังหวัดร้อยเอ็ดมีลักษณะของการทำงานทางการเมืองที่พึ่งพิงทรัพยากรและมุ่งเน้นการสร้างความนิยมภายในพื้นที่หรือเขตเลือกตั้งของตนเองเป็นสำคัญ แต่เมื่อมีเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เขตเลือกตั้งได้มีความร่วมมือในการลงพื้นที่หาเสียงระหว่างตระกูลการเมืองที่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน เพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนผู้สมัครของพรรคเพื่อไทยในการลงพื้นที่พบปะประชาชนในพื้นที่ของผู้สมัครที่ไม่มีฐานเสียงหรือไม่มีประสบการณ์ในการหาเสียงพื้นที่นั้นๆ มาก่อน (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจ.ร้อยเอ็ด, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 กันยายน 2566)

ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด ชี้ให้เห็นว่า ความสำเร็จของผู้สมัครจากตระกูลการเมืองไม่ได้ขึ้นอยู่กับชื่อเสียงของตระกูลแต่เพียงประการเดียว หากยังต้องอาศัยทั้งศักยภาพส่วนบุคคลของผู้สมัครและบทบาทของพรรคการเมืองที่สังกัดอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในบริบทของการเลือกตั้ง พ.ศ.2562 และ พ.ศ.2566 เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองที่ผู้สมัครสังกัดมากยิ่งขึ้น การเป็นสมาชิกของตระกูลการเมืองจึงไม่สามารถเป็นปัจจัยชี้ขาดเพียงลำพังในการได้รับเลือกตั้ง

เมื่อเป็นเช่นนี้ ชัยชนะของผู้สมัครจากตระกูลการเมืองจึงมักขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยร่วมกัน ได้แก่ ระดับการแข่งขันในเขตเลือกตั้ง ความโดดเด่นและความสามารถในการสื่อสารทางการเมืองของผู้สมัคร ตลอดจนภาพลักษณ์และกระแสนิยมของพรรคการเมืองที่สังกัด โดยคะแนนเสียงในระบบบัญชีรายชื่อยังเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ยืนยันว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดร้อยเอ็ดมีแนวโน้มให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้น ทั้งในเชิงความนิยมที่มีต่อพรรคและการตัดสินใจเลือกผู้สมัครในเขตเลือกตั้ง (ข้าราชการฝ่ายปกครองจังหวัดร้อยเอ็ด, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 มิถุนายน 2566)

การสังกัดพรรคการเมืองและศักยภาพของผู้สมัคร

ข้อมูลเปรียบเทียบคะแนนของผู้สมัครที่ทำการย้ายสังกัดพรรคในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด พ.ศ.2566 จากตารางที่ 2 ชี้ให้เห็นว่า ผู้สมัครที่ลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งในปี พ.ศ.2562 และ พ.ศ.2566 ซึ่งมีคะแนนเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญระหว่างการเลือกตั้งสองครั้งนั้น มักมีแนวโน้มได้รับผลกระทบจากพรรคการเมืองที่สังกัดอยู่ในแต่ละช่วงเวลา จากการวิเคราะห์สามารถจำแนกแนวโน้มได้เป็น 2 รูปแบบหลัก ได้แก่

แบบที่ 1 กลุ่มที่ได้รับคะแนนเพิ่มขึ้นหลังย้ายพรรค

รูปแบบนี้มักเป็นการย้ายไปสังกัดพรรคที่มีความนิยมเพิ่มขึ้นในพื้นที่ หรือพรรคที่มีภาพลักษณ์และนโยบายสอดคล้องกับฐานเสียงเดิมของผู้สมัคร ซึ่งผู้สมัครในกลุ่มนี้มักเคยเป็นผู้สมัครจากพรรคฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลอนุรักษนิยมหรือได้รับการสนับสนุนจากคณะรัฐประหารไปสู่พรรคฝ่ายก้าวหน้าหรือพรรคที่ไม่สนับสนุนการรัฐประหาร ผู้สมัครที่มีการย้ายพรรคในลักษณะนี้ทุกคนในจังหวัดร้อยเอ็ดต่างได้รับคะแนนเสียงที่เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ได้แก่ นายทินกร อ่อนประทุม ที่ย้ายจากพรรคประชาธิปัตย์มาสังกัดพรรคก้าวไกล นายเกียรติศักดิ์ ไคนุ่นกา ย้ายจากพรรคพลังท้องถิ่นไทมาสังกัดพรรคก้าวไกล ตลอดจนการย้ายจากพรรคร่วมอุดมการณ์เดียวกันอย่างนายวัจน์คมกริช ศรีวะรมย์ ที่เคยลงสมัครในนามพรรค

สถาบันพระปกเกล้า

เพื่อชาติและต่อมาย้ายมาสังกัดพรรคก้าวไกล รวมทั้งการย้ายพรรคนำไปสู่การได้รับการเลือกตั้ง ดังกรณีตัวอย่างของ นายชัชวาล แพทยาไทย ที่เคยลงสมัครในสังกัดพรรคพลังประชารัฐในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562 และต่อมาได้ย้ายมาสังกัดพรรคไทยสร้างไทยจนชนะการเลือกตั้งใน พ.ศ.2566

ตารางที่ 2 แสดงเปรียบเทียบคะแนนของผู้สมัครที่ทำการย้ายสังกัดพรรคในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จ.ร้อยเอ็ด พ.ศ.2566

รายชื่อผู้สมัคร	2562	2566	การเปลี่ยนแปลง
	พรรคที่สังกัด (คะแนนที่ได้)	พรรคที่สังกัด (คะแนนที่ได้)	
อัมพร พัสตร	อนาคตใหม่ (14,263)	ไทยสร้างไทย (376)	-13,887
ทินกร อ่อนประทุม	ประชาธิปัตย์ (7,079)	ก้าวไกล (27,477)	+20,398
เกียรติศักดิ์ ไคนุ่นกา	พลังท้องถิ่นไท (353)	ก้าวไกล (16,306)	+15,953
ร่วมภูมิศักดิ์ พลเยี่ยม	อนาคตใหม่ (12,881)	ไทยสร้างไทย (623)	-12,258
วัจนคมกริช ศรีวะรมย์	เพื่อชาติ (217)	ก้าวไกล (15,691)	+15,474
ชำนาญ โปธิคลัง	อนาคตใหม่ (14,325)	รวมไทยสร้างชาติ (1,322)	-13,003
ชัชวาล แพทยาไทย	พลังประชารัฐ (18,024)	ไทยสร้างไทย (42,492)	+24,468

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดร้อยเอ็ด

แบบที่ 2 กลุ่มที่ได้รับคะแนนลดลงหลังย้ายพรรค

ผู้สมัครส่วนใหญ่ในกลุ่มนี้มักย้ายออกจากพรรคเดิมที่เคยได้รับความนิยมในพื้นที่ ไปสังกัดพรรคที่มีภาพลักษณ์ไม่สอดคล้องกับฐานเสียงหรือมีความขัดแย้งทางอุดมการณ์กับพรรคเดิมที่เคยสังกัด ทำให้สูญเสียคะแนนจากฐานเสียงเดิมจำนวนมากในภาพรวม ตัวอย่างในจังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า ผู้สมัครในกลุ่มนี้มักย้ายพรรคจากพรรคฝ่ายก้าวหน้าหรือพรรคที่ไม่สนับสนุนการรัฐประหารไปสู่ฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล

อนุรักษ์นิยมหรือได้รับการสนับสนุนจากคณะรัฐประหาร ได้แก่ นายชานาญ โพธิ์คลัง ที่เคยลงสมัครในสังกัดพรรคอนาคตใหม่และต่อมาได้ย้ายมาสังกัดพรรครวมไทยสร้างชาติ นอกจากนี้แล้วยังสังเกตได้ว่าอดีตผู้สมัครจากพรรคอนาคตใหม่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562 เมื่อย้ายมาสังกัดพรรคการเมืองอื่นๆ ในการเลือกตั้ง พ.ศ.2566 มีคะแนนเสียงที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัด ได้แก่ นายอัมพร พัสตร และนายร่วมภูมิศักดิ์ พลเยี่ยม ที่ย้ายจากพรรคอนาคตใหม่มาสังกัดพรรคไทยสร้างไทย ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการลงคะแนนเลือกตั้งในการเลือกตั้ง พ.ศ.2562 และ พ.ศ.2566 ประชาชนลงคะแนนเลือกจากความนิยมในพรรคอนาคตใหม่หรือพรรคก้าวไกลเป็นสำคัญ

ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงของคะแนนเสียงเช่นนี้ชี้ให้เห็นว่าแม้พรรคการเมืองไทยอาจยังไม่พัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองทั้งในเชิงโครงสร้างและเสถียรภาพของพรรค แต่ลักษณะของการแบ่งแยกทางสังคม (social cleavage) ออกเป็นกลุ่มต่างๆ รวมทั้งการมีผลประโยชน์หรือเป้าหมายทางการเมืองที่แตกต่างกันของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งที่บ่มเพาะมาในช่วงเวลาทศวรรษของการปฏิรูปและความขัดแย้งทางการเมืองส่งผลให้การแสดงออกถึงความนิยมต่อพรรคการเมืองของประชาชนมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทั้งยังส่งผลให้พรรคการเมืองจำเป็นต้องแสดงจุดยืนหรือแนวทางของพรรคให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นด้วย

พฤติกรรมการเลือกตั้งภายใต้ระบบบัตรสองใบ: ความนิยมต่อผู้สมัครกับความนิยมต่อพรรคการเมือง

ระบบการเลือกตั้งที่มีการแยกคะแนนระหว่างการลงคะแนนให้ผู้สมัครในระบบแบ่งเขตกับการลงคะแนนให้พรรคการเมืองในระบบบัญชีรายชื่อ ส่งผลให้สามารถวิเคราะห์และแยกแยะความนิยมที่ประชาชนมีต่อผู้สมัครบุคคลกับความนิยมที่มีต่อพรรคการเมืองได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น (Mathis & Napon, 2023) จากข้อมูลในตารางที่ 3 พบว่า ความแตกต่างระหว่างคะแนนเสียงที่ผู้สมัครได้รับกับคะแนนที่พรรคการเมืองต้นสังกัดได้รับในระบบบัญชีรายชื่อมีนัยสำคัญ โดยแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

ลักษณะที่ 1 ความนิยมส่วนบุคคลที่เหนือกว่าพรรคการเมือง

จากผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด พ.ศ.2566 พบว่า ผู้สมัครบางรายได้รับคะแนนเสียงในระบบแบ่งเขตสูงกว่าคะแนนของพรรคต้นสังกัดในระบบบัญชีรายชื่ออย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในเขตเลือกตั้งที่มีช่องว่างระหว่างคะแนนของผู้สมัครกับพรรคเกินกว่า 30,000 คะแนน ตัวอย่างเช่น เขต 1 นายอนุรักษ์ จุริมาศ จากพรรคชาติไทยพัฒนา ได้รับ 40,436 คะแนน ขณะที่พรรคได้เพียง 2,932 คะแนน (ช่องว่าง 37,504 คะแนน) เขต 3 นางรัชนี พลซื่อ จากพรรคพลังประชารัฐ ได้รับ 39,181 คะแนน ขณะที่พรรคได้รับ 4,552 คะแนน (ช่องว่าง 34,629 คะแนน) และในเขต 7 นายชัชวาล แพทยาไทย

สถาบันพระปกเกล้า

จากพรรคไทยสร้างไทย ได้รับ 42,492 คะแนน ขณะที่พรรคได้เพียง 4,263 คะแนน (ช่องว่าง 38,280 คะแนน) นอกจากนี้ แนวโน้มที่ความนิยมของตัวบุคคลสูงกว่าพรรคการเมืองยังพบได้ในอีกหลายเขต เช่น เขต 2 และเขต 4 ที่ผู้สมัครได้รับคะแนนเสียงมากกว่าพรรคต้นสังกัดอย่างพรรคพลังประชารัฐ และเขต 5 ที่นายคารม พรพลกลาง ได้รับคะแนนในระบบแบ่งเขตสูงกว่าคะแนนที่พรรคภูมิใจไทยในระบบบัญชีรายชื่อเป็นจำนวนมาก ข้อมูลเหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มที่ปรากฏในหลายพื้นที่ของจังหวัดร้อยเอ็ดว่า ในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีแนวโน้มให้ความสำคัญกับตัวบุคคลมากกว่าพรรคที่ผู้สมัครสังกัด

ปรากฏการณ์นี้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของความนิยมส่วนบุคคลที่มีน้ำหนักเหนือกว่าภาพลักษณ์ของพรรคการเมือง ซึ่งอาจเกิดจากหลายปัจจัยประกอบกัน ได้แก่ ความผูกพันของผู้สมัครกับพื้นที่ โดยเฉพาะผู้ที่มีฐานเสียงจากการทำงานในพื้นที่มายาวนาน หรือผู้ที่มาจากตระกูลการเมืองท้องถิ่น กลยุทธ์การหาเสียงที่มุ่งเน้นการสื่อสารผลงานส่วนตัวและหมายเลขผู้สมัครมากกว่าการนำเสนอนโยบายพรรค นอกจากนี้ อิทธิพลของเครือข่ายท้องถิ่นและระบบอุปถัมภ์ยังมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้ผู้สมัครเหล่านี้สามารถแยกตัวเองออกจากความนิยมหรือภาพลักษณ์ของพรรคและได้รับคะแนนเสียงอย่างท่วมท้นในระบบแบ่งเขต

ตารางที่ 3 แสดงช่องว่างของคะแนนเสียงระหว่างคะแนนที่ผู้สมัครได้รับ (แบ่งเขต) กับคะแนนที่พรรคได้รับ (บัญชีรายชื่อ) ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จ.ร้อยเอ็ด พ.ศ.2566

เขตเลือกตั้ง	ชื่อผู้สมัคร	พรรคการเมือง	คะแนนที่ผู้สมัครได้รับ (แบ่งเขต)	คะแนนที่พรรคได้รับ (บัญชีรายชื่อ)	ช่องว่างคะแนน
เขต 1	นายอนุรักษ์ จูริมาศ*	ชาติไทยพัฒนา	40,436	2,932	37,504
	นายสถาพร ว่องสั่นพงษ์	เพื่อไทย	32,318	40,949	8,631
	นายเกียรติศักดิ์ ไคนุ่นกา	ก้าวไกล	16,306	33,261	16,955

เขต 2	นายฉลาด ขามช่วง*	เพื่อไทย	33,466	45,602	12,136
	นายทินกร อ่อนประทุม	ก้าวไกล	27,477	31,403	3,926
	นายเอกรัฐ พลเชื้อ	พลังประชารัฐ	26,568	1,973	24,595
เขต 3	นางรัชณี พลเชื้อ*	พลังประชารัฐ	39,181	4,552	34,629
	นายนิรมิต สุจारी	เพื่อไทย	31,093	41,491	10,398
	นายทักษิณ พลเยี่ยม	ก้าวไกล	13,005	27,580	14,575
เขต 4	นายนรากร นาเมืองรักษ์*	เพื่อไทย	36,822	44,001	7,179
	น.ส.กัญจน์พร วงศ์เวไนย	พลังประชารัฐ	25,853	1,839	24,014
	นายวัจนคมกริช ศรีวะรมย์	ก้าวไกล	15,691	25,885	10,194
เขต 5	นางสาวจิราพร สินธุ์ไพร*	เพื่อไทย	61,288	47,433	13,855
	นายประวิทย์ มานะดี	ก้าวไกล	15,201	24,657	9,456
	นายเผด็จศึก สลักศิลป์	รวมไทยสร้างชาติ	2,910	3,172	262
เขต 6	นายกิตติ สมทรัพย์*	เพื่อไทย	36,878	48,371	11,493
	นายคารม พรพลกลาง	ภูมิใจไทย	16,306	1,705	14,601
	นายพงศธร จันทรอ่อน	พรรคก้าวไกล	12,838	22,836	9,998
เขต 7	นายชัชวาล แพทยาไทย*	ไทยสร้างไทย	42,492	4,263	38,280
	นายศักดิ์ดา คงเพชร	เพื่อไทย	20,956	49,144	28,077
	นายประทักษ์ พาโคกหม	ก้าวไกล	11,980	25,035	13,027
เขต 8	นางสาวชญาภา สินธุ์ไพร*	เพื่อไทย	47,305	49,965	2,660
	นางจุรีพร สินธุ์ไพร	ไทยสร้างไทย	20,828	3,218	17,610
	นายวันชัย วงศ์อำมาตย์	ก้าวไกล	15,533	25,071	9,538

หมายเหตุ * ผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จ.ร้อยเอ็ด พ.ศ.2566

ลักษณะที่ 2 ความนิยมในพรรคการเมืองที่เหนือกว่าตัวผู้สมัคร

ในทางตรงกันข้ามกับกรณีที่ผู้สมัครได้รับคะแนนเสียงสูงกว่าพรรคที่สังกัดโดยเฉพาะพรรคขนาดใหญ่ เช่น พรรคเพื่อไทย และพรรคก้าวไกล ผู้สมัครในระบบแบ่งเขตมักได้รับคะแนนเสียงน้อยกว่าคะแนนของพรรคในระบบบัญชีรายชื่ออย่างมีนัยสำคัญ สะท้อนให้เห็นว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยตัดสินใจลงคะแนนโดยพิจารณาจากนโยบายหรือความนิยมที่มีต่อพรรคมากกว่าคุณลักษณะของผู้สมัครในพื้นที่ ตัวอย่างเช่น เขต 7 ผู้สมัครจากพรรคเพื่อไทยได้รับ 20,956 คะแนน ขณะที่พรรคเพื่อไทยได้รับคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อถึง 49,144 คะแนน (ช่องว่าง 28,188 คะแนน) ส่วนพรรคก้าวไกลนั้นมีแนวโน้มเช่นเดียวกันในทุกเขตที่ลงแข่งขัน เช่น ในเขต 1 ผู้สมัครแบบแบ่งเขตของพรรคได้คะแนน 16,306 คะแนน ขณะที่พรรคได้รับ 33,261 คะแนน แนวโน้มดังกล่าวพบได้ในเกือบทุกเขตเลือกตั้งที่พรรคเพื่อไทยและพรรคก้าวไกลส่งผู้สมัครลงแข่งขัน โดยเฉพาะพรรคก้าวไกลซึ่งไม่มีผู้สมัครคนใดได้รับคะแนนสูงกว่าคะแนนของพรรคที่สังกัดในระบบบัญชีรายชื่อ แม้บางเขตผู้สมัครของพรรคเพื่อไทยจะสามารถคว้าชัยชนะได้ในระบบแบ่งเขต แต่เมื่อเปรียบเทียบกับระบบบัญชีรายชื่อที่พรรคได้รับในแต่ละเขตพบว่าคะแนนโดยรวมของพรรคมักสูงกว่าคะแนนของผู้สมัครแบบแบ่งเขตอย่างชัดเจน

ปรากฏการณ์นี้สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงสำคัญในพฤติกรรมเลือกตั้งจากการมุ่งเน้นตัวผู้สมัครเป็นหลักไปสู่การเมืองที่ให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองเป็นศูนย์กลางอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในกลุ่มผู้สนับสนุนพรรคเพื่อไทยและพรรคก้าวไกล ซึ่งเลือกพรรคตามนโยบายและทิศทางทางการเมือง มากกว่าการพิจารณาความสัมพันธ์เฉพาะถิ่นหรือบุคลิกภาพของผู้สมัครในเขตเลือกตั้ง ขณะเดียวกัน ผู้สมัครบางรายที่ขาดฐานเสียงหรือเครือข่ายทางการเมืองในพื้นที่จึงไม่สามารถแข่งขันในระดับเขตได้อย่างมีประสิทธิภาพ แตกต่างจากบางพรรค เช่น พรรคชาติไทยพัฒนาในเขตเลือกตั้งที่ 1 ที่ยังคงพึ่งพาความนิยมเฉพาะตัวของผู้สมัครเป็นหลัก

กล่าวได้ว่า ระบบเลือกตั้งแบบบัตรสองใบเปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแยกการตัดสินใจระหว่างตัวบุคคลกับพรรคการเมืองอย่างชัดเจนในจังหวัดร้อยเอ็ด สะท้อนถึงพฤติกรรมลงคะแนนของประชาชนที่สามารถพิจารณาทั้งผลงานส่วนบุคคลและนโยบายของพรรคได้อย่างแยกจากกัน ปัจจัยที่เอื้อต่อพฤติกรรมนี้ ได้แก่ การกำหนดหมายเลขผู้สมัครที่แตกต่างกันในแต่ละเขต ทำให้การหาเสียงมุ่งเน้นไปที่ตัวบุคคลมากกว่าพรรค รวมถึงกลยุทธ์เฉพาะตัวของผู้สมัคร เช่น การลงพื้นที่อย่างต่อเนื่องหรือการใช้เครือข่ายท้องถิ่น ในขณะที่พรรคใหญ่ที่มีจุดแข็งด้านการนำเสนอโน้มน้าวยังสามารถสร้างความนิยมในระบบบัญชีรายชื่อได้ในระดับสูง แม้ผู้สมัครในพื้นที่จะพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตก็ตาม

พฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งในลักษณะนี้สามารถจำแนกออกเป็น 3 มิติ ได้แก่ มิติส่วนบุคคล อาทิ ความนิยมเฉพาะตัวของผู้สมัคร มิติพรรคการเมืองที่ให้ความสำคัญกับความนิยมที่มีต่อพรรคและนโยบายที่ใช้หาเสียง รวมทั้งมิติโครงสร้างระบบเลือกตั้งและกลยุทธการสื่อสาร ซึ่งทั้งหมดล้วนสะท้อนถึงความซับซ้อนของการตัดสินใจเลือกตั้งในยุคปัจจุบัน พรรคการเมืองจึงต้องเผชิญความท้าทายในการสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมผู้สมัครที่เข้าถึงประชาชนในเขตเลือกตั้งกับการรักษาความนิยมและนโยบายของพรรคในระดับชาติให้สนับสนุนซึ่งกันและกัน

การปรับตัวของนักการเมืองในการใช้สื่อสังคมออนไลน์

ความเคลื่อนไหวในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จ.ร้อยเอ็ด พ.ศ.2566 ยังชี้ให้เห็นถึงการปรับตัวของนักการเมืองในการใช้สื่อสังคมออนไลน์ของนักการเมืองในกลุ่มตระกูลการเมือง ดังตัวอย่างนักการเมืองจากตระกูลจุริมาศ และ ตระกูลสินธุ์ไพรที่ต่างได้รับการเลือกตั้งใน พ.ศ.2562 ที่แม้นักการเมืองจากทั้งสองตระกูลจะมีฐานเสียงที่เหนียวแน่นในพื้นที่และมีเครือข่ายหัวคะแนนเสียงดั้งเดิมที่เข้มแข็ง แต่การให้ความสำคัญต่อการพัฒนาแพลตฟอร์มและสื่อสังคมออนไลน์ชี้ให้เห็นถึงตัวอย่างของการปรับตัวของบ้านใหญ่ในการหาเสียงที่มุ่งเป้าไปสู่การขยายฐานความนิยมและการแข่งขันในพื้นที่ออนไลน์มากขึ้น

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบการใช้สื่อสังคมออนไลน์ระหว่างนายอนุรักษ์ จุริมาศ และนางสาวจิราพร สินธุ์ไพร ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จ.ร้อยเอ็ด พ.ศ.2566

ผู้สมัคร (อายุ)	วันที่เริ่มใช้ เฟสบุคเพื่อ การหาเสียง	ผู้ติดตามในเฟสบุค		เนื้อหา กิจกรรมส่วนตัว ในการหาเสียง (โพสต์)	เนื้อหา นโยบายหาเสียง ของพรรค (โพสต์)
		การเลือกตั้ง ส.ส. 2562	การเลือกตั้ง ส.ส. 2566		
อนุรักษ์ จุริมาศ (63)	21 ธันวาคม 2561	3,954	8,400	131	4
จิราพร สินธุ์ไพร (35)	22 ธันวาคม 2561	1,519	106,000	120	50

ที่มา ศุทธิกานต์ มีจัน, 2563; ศุทธิกานต์ มีจัน, 2567ข

สถาบันพระปกเกล้า

ตารางที่ 4 ชี้ให้เห็นว่า นายอนุรักษ จูริมาศ ได้แสดงให้เห็นถึงการปรับตัวในการใช้สื่อสังคมออนไลน์อย่างมีกลยุทธ์ โดยเริ่มต้นจากการเสริมสร้างสถานะบน เฟซบุ๊ก เพื่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562 ซึ่งในขณะนั้นมีผู้ติดตาม 3,954 คน และขยายการเข้าถึงไปยัง อินสตาแกรม และ ดิกด็อก ต่อมาในการเลือกตั้ง พ.ศ.2566 อนุรักษสามารถเพิ่มจำนวนผู้ติดตามบน เฟซบุ๊ก ได้ถึง 8,400 คน ซึ่งเนื้อหาที่นำเสนอส่วนใหญ่เน้นไปที่การประชาสัมพันธ์กิจกรรมส่วนตัวในการหาเสียง โดยพบว่าจากจำนวนโพสต์ทั้งหมด 131 โพสต์ มีเพียง 4 โพสต์เท่านั้นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายหาเสียงของพรรคชาติไทยพัฒนา การเน้นเนื้อหาส่วนตัวมากกว่านโยบายพรรคอาจสะท้อนกลยุทธ์การสร้างคามผูกพันส่วนบุคคลกับผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในพื้นที่มากกว่าการพึงพิงกระแสความนิยมของพรรค

ในขณะเดียวกัน นางสาวจิราพร สินธุไพร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดในจังหวัดร้อยเอ็ด ได้แสดงให้เห็นถึงพลังของฐานเสียงที่แข็งแกร่งและความสำเร็จในการใช้สื่อสังคมออนไลน์ จิราพรมีฐานสนับสนุนจากกลุ่มคนเสื้อแดงจำนวนมาก ซึ่งสอดคล้องกับภูมิหลังทางครอบครัวที่บิดาและมารดา คือ นายนิสิต สินธุไพร และ นางเอมอร สินธุไพร ซึ่งเป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเพื่อไทย และเป็นแกนนำคนสำคัญของกลุ่มเสื้อแดง นางสาวจิราพรได้เปิดบัญชีเฟซบุ๊ก อย่างเป็นทางการสำหรับการรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562 โดยเริ่มต้นที่ผู้ติดตาม 1,519 คน และสามารถขยายฐานผู้ติดตามได้อย่างก้าวกระโดดเป็นกว่า 106,000 คน ในการเลือกตั้ง พ.ศ.2566 รูปแบบเนื้อหาของจิราพร ประกอบด้วยโพสต์เกี่ยวกับการหาเสียงส่วนตัวประมาณ 120 โพสต์ และมีการแบ่งปันโพสต์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายพรรคเพื่อไทยประมาณ 50 โพสต์ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการผสมผสานการสร้างตัวตนส่วนบุคคลกับการสื่อสารนโยบายพรรคและเข้าถึงได้ทุกช่วงวัย

ในขณะที่การขยายตัวในการใช้แพลตฟอร์มออนไลน์ของผู้สมัครจากตระกูลการเมืองที่มีชื่อเสียงถือเป็นเครื่องมือเสริมในการสร้างความนิยมทั้งในและนอกพื้นที่เขตการเลือกตั้ง ตรงข้ามกับความสามารถในการพัฒนาเนื้อหาและการใช้สื่อและแพลตฟอร์มออนไลน์ของผู้สมัครจากพรรคก้าวไกล ซึ่งเป็นพรรคที่มีจุดขายในความเป็นคนรุ่นใหม่ แนวคิดก้าวหน้าและในภาพรวมมักเน้นการสื่อสารผ่านสื่อออนไลน์เป็นหลัก พบว่าผู้สมัครที่มีคะแนนสูงสุดของพรรคในจังหวัดร้อยเอ็ดและยังเป็นผู้สมัครที่มีการเคลื่อนไหวบนแพลตฟอร์มและสื่อสังคมออนไลน์มากที่สุดของพรรคก้าวไกลในจังหวัด ได้แก่ นายทินกร อ่อนประทุม มีผู้ติดตามบน เฟซบุ๊ก เพียง 3,100 คน ตัวเลขนี้ชี้ให้เห็นว่า แม้แพลตฟอร์มออนไลน์จะมีความสำคัญเพิ่มขึ้น แต่การสร้างฐานผู้ติดตามและความนิยมบนสื่อสังคมออนไลน์ในบริบทของจังหวัดร้อยเอ็ด โดยเฉพาะการในเลือกตั้งแบบแบ่งเขตอาจไม่ได้เป็นผลโดยตรงที่สอดคล้องกับกระแสความนิยมของพรรคในระดับชาติเสมอไป ซึ่งอาจเกิดจากปัจจัยหลายประการ เช่น ความคุ้นเคยกับแพลตฟอร์มของกลุ่มเป้าหมาย

อายุเฉลี่ยของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง หรือการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตในพื้นที่ชนบทบางส่วน นอกจากนี้ยังตั้งข้อสังเกตได้ว่า คะแนนนิยมของนายทินกรยังเป็นผลมาจากการเป็นอดีตนักการเมืองท้องถิ่นที่ยังคงทำกิจกรรมในพื้นที่อย่างต่อเนื่องและเป็นอดีตผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคประชาธิปัตย์นอกเหนือจากการเป็นผู้สมัครของพรรคก้าวไกล

ภูมิทัศน์ทางการเมืองของจังหวัดร้อยเอ็ดในการเลือกตั้ง

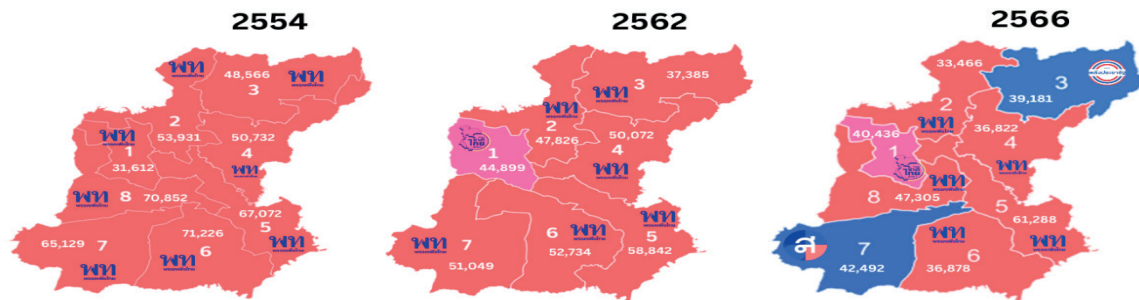
ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด พ.ศ.2566 สะท้อนการเปลี่ยนแปลงสำคัญในภูมิทัศน์ทางการเมืองในจังหวัดโดยเฉพาะการลดลงของอิทธิพลและความนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคเพื่อไทย ซึ่งไม่สามารถครองเสียงข้างมากแบบแบ่งเขตได้ทั้งจังหวัด และนับเป็นการสูญเสียที่นั่งมากที่สุดในรอบ 20 ปีนับตั้งแต่เป็นพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชนและพรรคเพื่อไทยในปัจจุบัน ซึ่งผลการเลือกตั้งในครั้งนี้ ได้แสดงให้เห็นถึงจุดเปลี่ยนสำคัญ 2 ประการ

ประการที่ 1 การกระจายตัวของคะแนนที่พรรคได้รับในระบบบัญชีรายชื่อ เนื่องจากคะแนนความนิยมที่เคยรวมศูนย์อยู่ที่พรรคเพื่อไทยได้กระจายไปยังพรรคอื่น โดยเฉพาะพรรคก้าวไกลส่งผลให้ร้อยเอ็ดกลายเป็นจังหวัดที่มีความหลากหลายทางการเมืองมากขึ้น

ประการที่ 2 แนวโน้มความนิยมที่ลดของพรรคเพื่อไทย ผลการเลือกตั้งได้แสดงให้เห็นขึ้นระดับคะแนนที่ลดลงในแต่ละเขตเลือกตั้งและการสูญเสียเขตเลือกตั้งในภาพรวมของทั้งภาคตะวันออกเฉียงเหนือเปรียบเทียบระหว่าง พ.ศ.2554 จากจำนวนที่ได้รับเลือกตั้ง 104 ที่นั่ง (ร้อยละ 83) ตามมาด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ.2562 จำนวน 84 ที่นั่ง (ร้อยละ 72) จนถึง พ.ศ.2566 ซึ่งพรรคเพื่อไทยได้รับการเลือกตั้ง จำนวน 73 เขต (ร้อยละ 54.88) แสดงให้เห็นการถดถอยของความนิยมของผู้สมัครพรรคเพื่อไทยอย่างต่อเนื่อง

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ เป็นผลมาจากการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองทางเลือกใหม่ โดยเฉพาะพรรคก้าวไกล ตลอดจนความต้องการเปลี่ยนแปลงของประชาชนทั้งที่ผ่านประสบการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองหลังการรัฐประหาร พ.ศ.2557 และความไม่พอใจต่อรัฐบาลภายใต้คณะรัฐประหาร (ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 มิถุนายน 2566) รวมไปถึงการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับพรรคการเมือง ภาพที่ 4 แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการเปลี่ยนแปลงนี้ ทั้งในแง่ของระดับคะแนนเสียงในแต่ละเขต และจำนวนเขตเลือกตั้งที่พรรคเพื่อไทยสูญเสียไป การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงการสิ้นสุดยุคแห่งการผูกขาดทางการเมืองของพรรคเพื่อไทยในจังหวัดร้อยเอ็ด และการเข้าสู่ยุคใหม่ของการเมืองร้อยเอ็ดที่มีความแข่งขันทางการเมืองสูงขึ้น

ภาพที่ 4 แผนที่แสดงการเปรียบเทียบการแบ่งเขตและผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
จ.ร้อยเอ็ด พ.ศ.2554 , 2562 และ 2566



ที่มา : ศุทธิกานต์ มีจัน, 2567ข

เช่นเดียวกับในพื้นที่อีกหลายจังหวัดในภาคอีสานที่พรรคเพื่อไทยสูญเสียที่นั่งในหลายเขตเลือกตั้งอีกทั้งในบางจังหวัด เช่น มุกดาหารและอำนาจเจริญ ผู้สมัครจากพรรคเพื่อไทยพ่ายแพ้ในทุกเขตเลือกตั้ง โดยมีเพียงจังหวัดหนองบัวลำภูเพียงจังหวัดเดียวเท่านั้นที่พรรคเพื่อไทยสามารถเอาชนะได้ในทุกเขตเลือกตั้งทั้งจังหวัด ปรากฏการณ์เช่นนี้ชี้ให้เห็นถึงการคลายตัวของฐานเสียงและความนิยมที่เคยเหนียวแน่นของพรรคเพื่อไทย ซึ่งส่งผลให้อีสานกลายเป็นภูมิภาคที่เปิดรับการปักหลักและขยายตัวทั้งจากบรรดาผู้สมัครและพรรคการเมืองที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้แล้วยังมีข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ ช่วงอายุของผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งและได้คะแนนเสียงข้างมากได้ขาดมักเป็นคนรุ่นใหม่ ในขณะที่นักการเมืองอาวุโสมีระดับคะแนนที่ลดลง ซึ่งลักษณะเช่นนี้อาจถือเป็นสัญญาณที่ทำให้พรรคเพื่อไทย รวมไปถึงพรรคการเมืองอื่นๆ จำเป็นต้องพิจารณาถึงการเปลี่ยนผ่านรุ่นของผู้สมัครทั้งในกลุ่มตระกูลการเมืองเดียวกันหรือแม้แต่การสรรหาคัดเลือกผู้สมัครรุ่นใหม่ที่มีศักยภาพเพื่อการแข่งขันเลือกตั้งในอนาคต

จากผลการเลือกตั้งดังกล่าวมาแล้ว ภูมิทัศน์ทางการเมืองในภาพรวมของจังหวัดร้อยเอ็ดยังแสดงให้เห็นหลังจากการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการจัดตั้งรัฐบาลผสมใหม่ที่นำโดยพรรคเพื่อไทยและพรรคร่วมรัฐบาลอื่นๆ ที่ถูกวิจารณ์ว่าเป็นรัฐบาลผสมอดีตพรรคฝ่ายค้านและพรรคทหาร (สุรชาติ บำรุงสุข, 2566) ที่เป็นโอกาสให้พรรคเพื่อไทยนอกจากมีโอกาสในการผลักดันนโยบายที่หาเสียงไว้แล้ว ยังสร้างโอกาสในการทำงานร่วมกันกลไกของคณะรัฐประหารเดิมที่สอดแทรกอยู่ในอดีตพรรครัฐบาลเดิม ซึ่งอาจนำไปสู่การแข่งขันกันในการผลักดันนโยบายหรือโครงการพัฒนาต่างๆ ที่ให้ประโยชน์แก่พื้นที่ ตลอดจนการแข่งขันในการจัดสรรงบประมาณระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ที่มีตำแหน่งทางการเมืองจากพรรคร่วมรัฐบาล ซึ่งทำให้ร้อยเอ็ดในภูมิทัศน์ใหม่นี้มีแนวโน้ม

ของการก้าวข้ามอดีตความขัดแย้ง ในฐานะพื้นที่ของการต่อต้านของคนเสื้อแดงและการเข้าสู่ยุคของ
การแข่งขันทางการเมืองในรูปแบบที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น

ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จ.ร้อยเอ็ด พ.ศ.2566 ได้ส่งสัญญาณต่อพรรคเพื่อไทยใน
เชิงของการถูกท้าทายจากผู้สมัครพรรคการเมืองอื่น ๆ และความนิยมทั้งต่อผู้สมัครและพรรคที่ลดลงไป
ในบางเขตเลือกตั้ง ประกอบกับภายใต้ระบบการเลือกตั้งที่ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีโอกาสในการลงคะแนน
เลือกมากขึ้น ส่งผลให้การเมืองหลังการเลือกตั้งในจังหวัดร้อยเอ็ดเป็นการแข่งขันกันระหว่างผู้สมัคร
ทั้งที่ได้รับเลือกและแพ้การเลือกตั้งที่ต้องการลงสมัครแข่งขันในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ส่งผลให้สมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะแบบแบ่งเขตจำเป็นต้องทำหน้าที่ทั้งการเป็นตัวกลางระหว่างการเมืองระดับชาติ
และการเมืองท้องถิ่น รวมทั้งการแสวงหาความร่วมมือกับกลุ่มทางการเมืองและตัวแสดงต่างๆ ที่มีความสำคัญ
ทั้งในระดับชาติและในพื้นที่เขตเลือกตั้งหรือในระดับจังหวัด ดังภาพที่ 5

ภาพที่ 5 ตัวอย่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการรักษาและขยายฐานเสียงของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง
เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จ.ร้อยเอ็ด



ที่มา : ศุทธิกานต์ มีจั่น, 2567ข

สถาบันพระปกเกล้า

ตัวแสดงเหล่านี้ล้วนมีบทบาททั้งในฐานะเครือข่ายความร่วมมือในการทำงาน การนำนโยบายไปปฏิบัติ การส่งเสริมภาพลักษณ์ ตลอดจนเป็นกลไกที่มีความสำคัญในการแข่งขันทางการเมืองในอนาคต ทั้งนี้ การที่ร้อยเอ็ดได้รับเลือกเป็น 1 ใน 4 จังหวัดนำร่องนโยบาย “30 บาทรักษาทุกที่” ถือเป็นสัญญาณที่ดีถึงการได้รับความสำคัญในการถูกเลือกให้เป็นพื้นที่ตัวอย่างความสำเร็จในการกลับมาสถาปนาศักยภาพในการดำเนินนโยบายและการให้บริการสาธารณะที่ผลักดันโดยรัฐบาลพรรคเพื่อไทย เช่นเดียวกับที่เคยสร้างภาพจำของการหาเสียงในภาคอีสานดังตัวอย่างเรียลลิตี้แก๊งจนและอาจสามารถโมเดลในพื้นที่จังหวัดร้อยเอ็ดของรัฐบาล ทักษิณ ชินวัตร เป็นต้น นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นถึงศักยภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดหรือในเขตเลือกตั้งที่สามารถผลักดันให้นักรัฐบาลและแกนนำคนสำคัญของพรรคไปพบปะประชาชนหรือปรากฏตัวในพื้นที่ได้ ในขณะที่พรรคการเมืองอื่นๆ ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ อาทิ พรรคพลังประชารัฐ ได้จัดประชุมใหญ่สาขาพรรคภาคอีสาน ที่อำเภอโพนทอง จ.ร้อยเอ็ด และเปิดเวที “ประชารัฐร่วมใจเพื่อสร้างชีวิตที่ดีให้คนไทยทั่วประเทศ” เพื่อรับฟังปัญหาและข้อเสนอแนะของประชาชน ภายใต้แนวทางอนุรักษ์นิยมทันสมัยที่เน้นการปกป้องสถาบันทันสมัยเศรษฐกิจ มีชีวิตที่ดีให้คนไทย เป็นต้น

นอกจากนี้แล้ว แม้จังหวัดร้อยเอ็ดจะไม่มี การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ที่เป็นภาพตัวแทนของสนามการแข่งขันของพรรคการเมือง กลุ่มการเมืองระดับจังหวัด เครือข่ายท้องถิ่น เช่นเดียวกับจังหวัดอื่นๆ ซึ่งมีขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2568 เนื่องจากนายเศกสิทธิ์ โวนิยมพงศ์ นายก อบจ.ร้อยเอ็ดซึ่งเป็นผู้สมัครจากพรรคเพื่อไทยจะสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งใน พ.ศ.2569 แต่กล่าวได้ว่า นักการเมืองคนสำคัญของจังหวัดโดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีบทบาทโดดเด่นในพรรคจะมีบทบาทสำคัญในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นในจังหวัดใกล้เคียงหรือในภาคอีสาน รวมทั้งแกนนำของพรรคการเมืองฝ่ายค้านอย่างพรรคก้าวไกลจะหยิบยกตัวอย่างจากการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดร้อยเอ็ดเป็นนโยบายในการหาเสียง ดังที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นั้นหมายความว่าร้อยเอ็ดยังคงเป็นแหล่งทรัพยากรและฐานการเมืองที่สำคัญของภูมิภาค รวมไปถึงการเป็นตัวอย่างของการรักษาและการเรียกคืนความนิยมของพรรคเพื่อไทยที่เคยเป็นพรรคที่ได้รับความนิยมโดดเด่นเพียงพรรคเดียวของจังหวัดร้อยเอ็ดและภาคอีสาน

อภิปรายและสรุปผล

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด พ.ศ.2566 เป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สองภายหลังรัฐประหาร พ.ศ.2557 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ซึ่งร่างขึ้นภายใต้

เจตนารมณ์ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ส่งผลต่อการควบคุมและกำหนดทิศทางของระบบการเมืองไทย การเลือกตั้งครั้งนี้จึงเกิดขึ้นท่ามกลางกระแสความเปลี่ยนแปลงทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเคยเป็นฐานเสียงสำคัญของกลุ่มคนเสื้อแดงและพรรคเพื่อไทย

จากการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการที่หลากหลาย พบว่า แม้ภาพรวมของจังหวัดนี้จะยังมีความทรงจำทางการเมืองที่โยงกับการเคลื่อนไหวของคนเสื้อแดงในอดีต แต่อิทธิพลของกลุ่มดังกล่าวเริ่มลดลงอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในมิติของความภักดีต่อพรรคเพื่อไทย ปรากฏการณ์นี้สะท้อนการเปลี่ยนแปลงทางความรู้สึกและความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับพรรคการเมืองหลักในอดีต นอกจากนี้แล้ว เมื่อวิเคราะห์ผ่านกรอบแนวคิดเชิงสังคมวิทยา พบว่า บริบททางสังคม เช่น เครือข่ายตระกูลการเมือง วิถีชีวิตชุมชนและความสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่น ยังคงมีบทบาทสำคัญต่อการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละพื้นที่ ตระกูลการเมืองที่มีอิทธิพลส่วนใหญ่ยังคงดำรงบทบาทผ่านการเชื่อมโยงกับกลุ่มการเมืองที่เข้มแข็งในพื้นที่หรือพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ตลอดจนผู้สมัครที่มีศักยภาพในการสร้างฐานเสียงมีแนวโน้มในการเลือกสังกัดพรรคที่ได้รับการยอมรับในพื้นที่

ทั้งนี้ สอดคล้องกับแนวคิดจิตวิทยาการเมืองซึ่งชี้ว่าความผูกพันทางการเมือง และทัศนคติต่อพรรคหรือบุคคลผู้สมัคร ยังคงเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมลงคะแนนเสียงของผู้เลือกตั้ง โดยเฉพาะในเขตเลือกตั้งที่มีการแข่งขันสูง ในอีกด้านหนึ่ง แนวทางการเลือกที่มีเหตุผลปรากฏชัดในบางพื้นที่ที่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งตัดสินใจโดยใช้ข้อมูลเชิงนโยบายของพรรคและประเมินความสามารถของผู้สมัครมากกว่าการยึดโยงกับเครือข่ายส่วนตัวหรือภูมิหลังทางการเมือง การปรากฏของพฤติกรรมเชิงเหตุผลนี้ชัดเจนยิ่งขึ้นภายใต้ระบบเลือกตั้งที่ใช้บัตรเลือกตั้งสองใบ ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้ใช้สิทธิสามารถเลือกพรรคและบุคคลแยกจากกัน ส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์การเลือกแบบแยกบัตรที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์แบบสองระดับที่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งแยกแยะระหว่างผู้สมัครในฐานะตัวแทนของเขตเลือกตั้งกับพรรคในฐานะตัวแทนนโยบายหรือทิศทางทางการเมืองระดับชาติได้ชัดเจนขึ้น

นอกจากนี้แล้ว ผลการศึกษายังพบว่า รูปแบบการหาเสียงในพื้นที่มีลักษณะผสมผสานระหว่างวิธีการแบบดั้งเดิม เช่น การปราศรัย การใช้ป้ายหาเสียงและเครือข่ายห้วคะแนน ร่วมกับวิธีการสมัยใหม่ที่เน้นการสื่อสารผ่านสื่อสังคมออนไลน์ ซึ่งช่วยเพิ่มการเข้าถึงและการมีส่วนร่วมของประชาชนในวงกว้างมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มคนรุ่นใหม่และผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกพื้นที่ โดยสรุป ผลการเลือกตั้งในจังหวัดร้อยเอ็ดสะท้อนพลวัตทางการเมืองที่ซับซ้อน ซึ่งผู้สมัครและพรรคการเมืองต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งยังชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของปัจจัยเชิงจิตวิทยา

สถาบันพระปกเกล้า

และเหตุผลในการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างของระบบเลือกตั้งที่ส่งผลต่อพฤติกรรมทางการเมืองในระดับพื้นที่ รวมถึงชี้ให้เห็นถึงการเมืองของการเลือกตั้งในระดับภูมิภาคของภาคตะวันออกเฉียงเหนืออย่างมีนัยสำคัญ

ข้อเสนอแนะ

การศึกษานี้นำเสนอข้อเสนอแนะในสองส่วนหลัก ได้แก่ ข้อเสนอเชิงทฤษฎีและข้อเสนอเชิงนโยบาย โดยในด้านทฤษฎี การศึกษานี้เน้นการวิเคราะห์ร่วมกันระหว่างปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยจิตใจที่ส่งผลต่อพฤติกรรมของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เช่น ระบบการเลือกตั้ง เทคโนโลยีทางการเมือง และทุนทางการเมืองในระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญที่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงของพฤติกรรมลงคะแนนเสียงในปัจจุบัน การทำความเข้าใจปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเหล่านี้จะช่วยให้นักวิชาการสามารถอธิบายพฤติกรรมผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายใต้บริบททางการเมืองที่ซับซ้อนได้อย่างรอบด้านยิ่งขึ้น อีกทั้งยังสนับสนุนให้เกิดการศึกษาวิจัยเชิงเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นในภูมิภาคเดียวกัน หรือข้ามภูมิภาค เพื่อประเมินว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนแนวโน้มในระดับภูมิภาคหรือระดับประเทศอย่างไร

ในด้านนโยบาย การศึกษาแนะนำให้เสริมสร้างบทบาทของผู้ตรวจการเลือกตั้งให้เป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอย่างเป็นระบบ ครอบคลุมทั้งการประสานงาน การเฝ้าระวัง และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับพื้นที่ พร้อมทั้งเสนอให้พัฒนาเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งกับหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มอาสาสมัครในชุมชน เพื่อสร้างฐานสนับสนุนที่เข้มแข็งต่อกระบวนการเลือกตั้งในระยะยาว นอกจากนี้ ควรปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพช่องทางการประสานงาน และประชาสัมพันธ์ ทั้งในรูปแบบเดิมและผ่านสื่อออนไลน์ รวมถึงส่งเสริมให้ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับผู้สมัครและพรรคการเมืองเปลี่ยนจากความสัมพันธ์เชิงตรวจสอบไปสู่ความร่วมมือที่สร้างสรรค์และเป็นธรรม เพื่อสนับสนุนการประชาสัมพันธ์ การรณรงค์ และการกำกับดูแลการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กตัญญู แก้วหานาม และ พิมพ์ลิขิต แก้วหานาม. (2563). การศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2562 จังหวัดกาฬสินธุ์. สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- กองบรรณาธิการไทยรัฐพลัส. (2565, 20 ธันวาคม). อาจสามารถโมเดล จากเรียลลิตี้แก้จนยุคทักษิณสู่การให้น้ำประปาให้ดื่มได้ยุคคณะก้าวหน้า. ไทยรัฐออนไลน์. <https://plus.thairath.co.th/topic/politics&society/102560>
- ไทยพีบีเอส. (2566, 3 พฤษภาคม). หักปากกาเขียน คน Gen ไหนส่งใคร นายก. <https://www.thaipbs.or.th/news/content/327317>
- ธีรศักดิ์ มณีวงษ์. (2566, 1 กันยายน). เรียลลิตี้แก้จนที่อาจสามารถ ทวีร์นกขมิ้นบนแผ่นดินอีสาน ตำแหน่งและตำนานของ ทักษิณ ชินวัตร. The Isaan Record. <https://theisaanrecord.co/2023/09/01/thaksin-in-isan-adsamad-model/>
- เนชั่นทีวี. (2565, 26 กันยายน). เพื่อไทยแลนด์สไลด์ บททดสอบผ่านทุกสนามเลือกตั้งที่มีอยู่จริง โดย อสนีบาต. <https://www.nationtv.tv/columnist/politc-insider/378887621>
- ประเทือง ม่วงอ่อน. (2563). การศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2562 จังหวัดอุบลราชธานี. สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- พิสมัย ศรีเนตร และ จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์. (2563). ความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2562 จังหวัดสุรินทร์. สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- วัชรานันท์ ทองเทพ. (2566, 24 มีนาคม). วิเคราะห์ : X,Y หรือ Z Gen ไหน จะชี้ขาดผลเลือกตั้ง. บีบีซีไทย. <https://www.bbc.com/thai/articles/cn32zyv9nr2o>
- วิทยา เย้ย เพื่อไทย เพื่อเจ้าแลนด์สไลด์ ชี้ควรเก็บไว้ใช้แค่ปลอบใจในฝัน. (2566, 27 มีนาคม). มติชนออนไลน์. https://www.matichon.co.th/politics/news_3895076
- ศิวัช ศรีโกคางกุล. (2563). การศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2562 จังหวัดขอนแก่น. สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุทธิกานต์ มีจั่น. (2563). การศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2562 จังหวัดร้อยเอ็ด. สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.

สถาบันพระปกเกล้า

- ศุทธิกานต์ มีจั่น. (2567ก). *พรรคการเมืองและการเลือกตั้ง*. ทริปเพิ้ล เอ็ดดูเคชั่น.
- ศุทธิกานต์ มีจั่น. (2567ข). *การศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมกาเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2567 จังหวัดร้อยเอ็ด*. สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2566, 14 พฤษภาคม). *ข้อมูลจากการเลือกตั้ง สส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง วันที่ 14 พ.ค. 2566*. <https://ectreport66.ect.go.th/by-province>
- สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดร้อยเอ็ด. (2565). *รายงานสถานการณ์ทางสังคมประจำปี 2565 จังหวัดร้อยเอ็ด*. https://www.m-society.go.th/ewtadmin/ewt/mso_web/download/article/article_20220920152346.pdf
- สุรชาติ บำรุงสุข. (2566, 15 สิงหาคม). *ความท้าทายบนทางแพร่ง: พรรคเพื่อไทยกับรัฐบาลผสมใหม่*. *มติชนสุดสัปดาห์*. https://www.matichon.co.th/weekly/column/article_702293
- หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ. (2563, 6 ธันวาคม). *เลือกตั้งท้องถิ่น : ปรากฏการณ์ใหม่-ข้อมูล-สถิติที่น่าสนใจในศึกเลือกตั้ง อบจ. 63*. *บีบีซีไทย*. <https://www.bbc.com/thai/thailand-55186329>
- อึ้งอิ่ง เสียตาย ‘อาจสามารถโมเดล’ ถูกทิ้งหลังรัฐประหาร. (2566, 18 กุมภาพันธ์). *เดอะ รีพอร์เตอร์*. <https://www.thereporters.co/tw-politics/1802231602/>

ภาษาอังกฤษ

- Antunes, Rui. (2010). Theoretical Models of Voting Behaviour. *Exedra*, 4, 145-170.
- Daungyewa Utarasint. (2023, September 18). *Vote-buying and Islamic Politics in Thailand's Deep South*. ISEAS - Yusof Ishak Institute. <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2023-73-vote-buying-and-islamic-politics-in-thailands-deep-south-by-daungyewa-hong-utarasint/>
- Keyes, Charles F. (1966). *Peasant and Nation: A Thai-Lao Village in a Thai State*. [Unpublished Doctoral dissertation]. Cornell University.
- Keyes, Charles F. (2014). *Finding Their Voice: Northeastern Villagers and the Thai State*. Silkworm Books.
- Mathis Lohatepanont & Napon Jatusripitak. (2023, July 28). *One Constituency, Two Parties: Ballot Splitting and Divided Loyalties in Thailand's Election*. Fulcrum. <https://fulcrum.sg/one-constituency-two-parties-ballot-splitting-and-divided-loyalties-in-thailands-election/>

- Morton, Rebecca B. & Ou, Kai. (2015). What Motivates Bandwagon Voting Behavior: Altruism or a Desire to Win?. *European Journal of Political Economy*, 40(Part B), 224-241. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2015.04.009>
- Napon Jatusripitak & Ricks, J. I. (2024). Age and ideology: The Emergence of New Political Cleavages in Thailand's 2566 (2023) Election. *Pacific Affairs*, 97(1), 117-136. https://ink.library.smu.edu.sg/soss_research/3911
- Saowanee T. Alexander & McCargo, Duncan. (2019). Exit, Voice, (Dis)loyalty? Northeast Thailand after the 2014 Coup. In Michael J Montesano, Terence Chong, & Mark Heng Shu Xun (Eds). *After the Coup: The National Council for Peace and Order Era and the Future of Thailand* (pp. 90-113). ISES-Yusof Ishak Institute.
- Somchai Phatharathananunth. (2008). The Thai Rak Thai Party and Elections in Northeastern Thailand. *Journal of Contemporary Asia*, 38(1), 106-123.
- Somchai Patharathananunth. (2016). Rural Transformations and Democracy in Northeast Thailand. *Journal of Contemporary Asia*, 46(3), 504-519.
- Suthikarn Meechan. (2019). Clans and Networks: Thai Clientelistic Politics at the Local Level. *Kyoto Review of Southeast Asia, Trendsetters*. <https://kyotoreview.org/trendsetters/clans-and-networks-thai-clientelistic-politics-at-the-local-level/>

การเลือกวุฒิสมาชิก พ.ศ.2567: แนวคิดและวิธีปฏิบัติที่ยังไม่ลงตัว

The 2024 Selection of Senators: Unsettled Concepts and Practices

นิยม รัฐอมฤต*
Niyom Rathamarit**

บทความนี้
Received
5 กุมภาพันธ์ 2568
Revised
17 มีนาคม 2568
Accepted
24 มีนาคม 2568

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ต้องการสร้างสมาชิกวุฒิสภาพันธุ์ใหม่ที่เป็นตัวแทนกลุ่มอาชีพ ทำหน้าที่ประสานผลประโยชน์ของกลุ่มอาชีพต่างๆ และของประชาชนทุกชนชั้นในสังคม มีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่ฝักใฝ่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง โดยแก้ไขลดทอนคุณสมบัติของผู้สมัคร และวิธีการเลือกสมาชิกวุฒิสภา (สว.) ด้วยการให้ผู้สมัครเลือกกันเอง แต่ไม่แก้ไขบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ สว. ทำให้ได้ สว. ที่เลือกใน พ.ศ.2567 จำนวนหนึ่งที่มีคุณสมบัติไม่สอดคล้องกับงานในความรับผิดชอบ ประกอบกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ขาดมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำละเมิดกฎหมายการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ทำให้พรรคการเมืองบางพรรคฉวยโอกาสแทรกแซงการเลือกสมาชิกวุฒิสภาโดยว่าจ้างชาวบ้านมาสมัครเพื่อเลือกคนของพรรค และโดยวิธีการดังกล่าวสามารถยึดครองที่นั่งในวุฒิสภาได้มากถึง 3 ใน 4 ของที่นั่งทั้งสภา

คำสำคัญ ไทย-รัฐสภา, วุฒิสภา-การเลือกตั้ง, สมาชิกวุฒิสภา-การเลือกตั้ง, การเลือกตั้ง-วุฒิสภา, วุฒิสภา, ความเป็นกลางทางการเมือง

* รองศาสตราจารย์ ภาควิชาสังคมศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสภา (ดร.)

** Associate Professor, Associate Member of Political Science and Public
Administration, Law and Politics Department, Royal Society of Thailand.
(Ph.D)

Abstract

The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 aims to create a new generation of senators who represent various career groups, act as coordinators among these groups and social classes, maintain political neutrality, and avoid affiliation with any political party. To achieve these goals, the Constitution revised relevant legal provisions by lowering candidate qualifications and changing the selection method—allowing candidates to elect senators from among themselves. However, it did not revise the roles of senators in legislative review, government oversight, or the approval of high-ranking officials in independent bodies, the Constitutional Court, the Supreme Administrative Court, and other entities as prescribed by law.

As a result, the qualifications of some senators selected in 2024 do not align with their duties and responsibilities in the position. Furthermore, the Election Commission’s failure to effectively prevent and suppress violations of the senatorial selection law has allowed a political party to manipulate the process by hiring local individuals to register as candidates who would, in turn, vote for the party’s nominees. Through such manipulation, the political party secured three-fourths of the Senate seats and is now effectively gaining full control of the chamber.

Keywords: Thailand Parliament Senate Election, Senate Election, Senate Selection, Political Neutrality.

บทนำ

การเมืองไทยยังคงวนเวียนอยู่ในวังวน ไม่คืบหน้าไปไหน แม้จะมีการรัฐประหารมาแล้วกว่า 10 ครั้ง จัดทำรัฐธรรมนูญมาแล้วมากถึง 20 ฉบับ (นิยม รัฐอมฤต, 2558) ครั้งล่าสุด โดยอาศัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) แก้ไขระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) เป็นระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม โดยให้ผู้ออกเสียงเลือกตั้งหย่อนบัตรเพียงใบเดียวเลือกผู้สมัครในแบบแบ่งเขต (มาตรา 85 วรรค 1 และวรรค 2) ส่วนการเลือกตั้งในแบบบัญชีรายชื่อ ให้จัดสรรที่นั่งโดยถือสัดส่วนของคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับทั้งประเทศจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต หักด้วยจำนวน ส.ส.แบบแบ่งเขตที่พรรคการเมืองนั้นได้รับ (มาตรา 91) ทั้งนี้ เพื่อสลายพรรคใหญ่ ส่งเสริมพรรคเล็ก (นิยม รัฐอมฤต และ อุดม รัฐอมฤต, 2564) สถาปนารัฐบาลผสมทหาร-นักการเมืองในช่วงเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลพลเรือนเต็มรูป แต่ผลที่ตามมายังคงได้รัฐบาลพลเรือนที่ไม่ต่างไปจากก่อนการรัฐประหารเท่าใดนัก ในส่วนที่เกี่ยวกับวุฒิสภา ได้มีการแก้ไขโดยกำหนดให้การเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิก กระทำโดยให้ผู้สมัครเลือกกันเอง และยกเลิกการกำหนดคุณสมบัติการศึกษาขั้นต่ำ ยิ่งทำให้การได้มาซึ่ง สว. ถูกพรรคการเมืองแทรกแซงได้ง่ายขึ้น สมาชิกวุฒิสภา (สว.) จำนวนหนึ่งมีวุฒิมหาบัณฑิตต่ำมาก และวุฒิสภาถูกครอบงำโดยพรรคการเมืองหนักขึ้น

ในโอกาสที่สังคมไทยมีการเคลื่อนไหวผลักดันให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ จึงเป็นเรื่องน่าสนใจว่า ควรที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงในส่วนที่เกี่ยวกับวุฒิสภาอย่างไรหรือไม่ เพื่อให้ได้ สว. ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่เหมาะสม สอดคล้องกับภาระหน้าที่ของวุฒิสภาในฐานะสถาบันการเมืองสถาบันหนึ่งให้มากที่สุด

ระบบสองสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สถาบันนิติบัญญัติระดับชาติของประเทศไทยประกอบด้วยสองสภา ได้แก่ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 79)

วุฒิสภาแตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎร คือวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 200 คน เข้าสู่ตำแหน่งโดยวิธีให้ผู้สมัครรับเลือกเป็น สว. เลือกกันเอง (มาตรา 107) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี (มาตรา 109) และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา 108 (9)) แต่ข้อกำหนดเรื่องจำนวนสมาชิก และการเข้าสู่ตำแหน่งโดยวิธีเลือกกันเองยังไม่ใช้บังคับใน 5 ปีแรกนับจากวันที่มีการจัดตั้งวุฒิสภา โดยมีบทเฉพาะกาล ให้วุฒิสภาในระยะเริ่มแรกประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 250 คน เข้าสู่ตำแหน่งโดยการแต่งตั้งตามที่ คสช.ถวายคำแนะนำ (มาตรา 269) และมีอำนาจให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควร

ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีร่วมกับ สส. (มาตรา 272) บทเฉพาะกาลนี้มีความสำคัญมากต่อการสืบทอดอำนาจของ คสช. หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ส่วนสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 500 คน เข้าสู่ตำแหน่งโดยการเลือกตั้งของประชาชนในระบบแบ่งสรรปันส่วนตามสัดส่วนแบบใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียว โดยให้ประชาชนออกเสียงเลือกผู้แทนในแบบแบ่งเขต 350 คน และนำคะแนนรวมในแบบแบ่งเขตทั้งประเทศของแต่ละพรรคมาคำนวณหาสัดส่วนที่นั่งที่ควรได้รับของแต่ละพรรค หักด้วยที่นั่งในแบบแบ่งเขตที่พรรคได้รับ ส่วนที่เหลือคือจำนวนที่นั่งในแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคแต่ละพรรคจะได้รับ (มาตรา 83) สส. มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี (มาตรา 99) ไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง แต่ต่อมาใน พ.ศ.2564 เมื่อรัฐบาล คสช. เห็นว่าพรรคฝ่ายรัฐบาลเข้มแข็งดีพอแล้ว ระบบเลือกตั้งแบบแบ่งสรรปันส่วนตามสัดส่วนแบบใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียวได้ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลง เป็นระบบคู่ขนาน ผสมระหว่างระบบเสียงข้างมากแบบแบ่งเขต เขตเดียวคนเดียว กับระบบสัดส่วนซึ่งจัดสรรที่นั่งตามบัญชีรายชื่อพรรค โดยในการเลือกตั้งใช้บัตรเลือกตั้ง 2 ใบ ใบหนึ่งเลือก สส. ในแบบแบ่งเขต อีกใบหนึ่งเลือก สส. ในแบบบัญชีรายชื่อพรรค ทั้งนี้ การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตมี 400 ที่นั่ง และแบบบัญชีรายชื่อพรรคมี 100 ที่นั่ง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ.2564)

ในด้านคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกเป็น สว. ต่างจากคุณสมบัติของ สส. ใน 3 ประการสำคัญดังนี้

1) มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีในวันสมัครรับเลือก 2) มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ หรือทำงานในด้านที่สมัครไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือเป็นผู้มีลักษณะตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และ 3) เกิด มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ทำงาน หรือมีความเกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่สมัครตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2561 (มาตรา 108) ในกรณีนี้ “ความเกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่สมัคร” หมายถึงอำเภอ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2561 มาตรา 13 (4))

ส่วนคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น สส. 1) มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีนับถึงวันเลือกตั้ง 2) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภา ระยะเวลา 90 วันดังกล่าวให้ลดลงเหลือ 30 วัน และ 3) เกิด และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ทำงาน หรือมีความเกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่สมัครพื้นที่ที่สมัครในที่นี้หมายถึงจังหวัด (มาตรา 97)

สถาบันพระปกเกล้า

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาคือ 1) กลั่นกรองร่างกฎหมาย (มาตรา 136) 2) ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่ (มาตรา 150) 3) เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ (มาตรา 153) 4) การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลหรือกิจการสำคัญ หรือรับทราบการดำเนินการกิจสำคัญของประเทศร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 156) และ 5) การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 204) ตุลาการศาลปกครองสูงสุด กรรมการองค์กรอิสระ (มาตรา 222, มาตรา 228 มาตรา 232 มาตรา 238 มาตรา 246) และหัวหน้าผู้บังคับบัญชาสำนักงานขององค์กรอิสระ (มาตรา 241)

ทั้งนี้ วุฒิสภา 1) ไม่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 131 และ มาตรา 133) 2) การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติต้องเริ่มจากสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 136) 3) ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันด้วยคะแนนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว (มาตรา 138) 4) วุฒิสภาไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล อำนาจถอดถอนรัฐบาลเป็นอำนาจเฉพาะของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 151) และ 5) วุฒิสภาไม่มีอำนาจให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีหรือผู้นำรัฐบาล อำนาจนี้เป็นอำนาจโดยเฉพาะของสภาผู้แทนราษฎรเช่นกัน (มาตรา 158 วรรค 2)

โดยสรุป วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมาย และการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคลากรระดับสูงด้านตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นหลัก ส่วนอำนาจควบคุมนโยบายและควบคุมการบริหารประเทศเป็นภารกิจหลักของสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม ในช่วงแรกนับจากที่มีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 เป็นต้นมา คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ต้องการทำลายการผูกขาดอำนาจของพรรคใหญ่ โดยเฉพาะพรรคเพื่อไทยที่กุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรอย่างเหนียวแน่นหลังการปฏิรูปการเมือง พ.ศ.2540 เป็นต้นมา ทำให้เกิดการคัดค้านวิธีการเลือกตั้งระบบแบ่งสรรปันส่วนตามสัดส่วนคะแนนแบบใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียว (มาตรา 91) อีกทั้งต้องการอยู่ในอำนาจต่อไปอีกอย่างน้อย 2 สมัย หรือ 5-8 ปี จึงได้มีบทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 กำหนดมาตรการพิเศษให้ สว. ชุดแรกมีจำนวน 250 คน เข้าสู่อำนาจโดยการแต่งตั้งตามบัญชีรายชื่อที่ คสช. ถวายคำแนะนำ (มาตรา 269) คือบทบัญญัติเกี่ยวกับ สว. ที่กล่าวถึงข้างต้นยังมิใช่บังคับใน 5 ปีแรกนับจากวันที่มี

การแต่งตั้ง สว. ชุดแรก และให้ สว. ชุดแรกนี้มีอำนาจหน้าที่ ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ รวมทั้งร่วมกับ สส. ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ (มาตรา 271) และมีอำนาจร่วมกับ สส. ในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี (มาตรา 272)

ปัญหาของ สว. ในอดีต

ประเทศไทยเริ่มใช้ระบบสองสภา ตั้งแต่ พ.ศ.2489 สว. ชุดแรกของไทยเข้าสู่ตำแหน่งโดยการเลือกตั้งทางอ้อม คือให้ สส. ที่กำลังจะพ้นจากตำแหน่งเป็นผู้เลือก สว. (มาตรา 90 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489) แต่ สว. ชุดดังกล่าวอยู่ในตำแหน่งได้ราว 1 ปี 6 เดือน ก็ถูกยุบเลิกไปเนื่องจากรัฐประหาร พ.ศ.2490 แล้ว สว. ชุดต่อมา เข้าสู่ตำแหน่งโดยการแต่งตั้งทั้งสิ้น ได้แก่ สว. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2490 (มาตรา 33) สว. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 (มาตรา 82) สว. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 (มาตรา 78) สว. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 (มาตรา 107) สว. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 (มาตรา 84) และ สว. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 (มาตรา 100) จนกระทั่งถึงยุคการปฏิรูปการเมืองและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของ สว. จึงได้ถูกเปลี่ยนไป และการเข้าสู่ตำแหน่งของ สว. มีการเปลี่ยนแปลงทุกครั้งที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และครั้งล่าสุดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

ทำไมจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของ สว. คำตอบคือ การเลือกตั้งทางอ้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 ไม่ตอบสนองความต้องการของคณะทหารที่ยึดอำนาจการปกครอง ซึ่งต้องการวุฒิสภาไว้ใช้ในการทำหน้าที่สนับสนุน และค้ำยันอำนาจของตน รวมทั้งสร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจของตนที่ยึดมาได้ นอกจากนี้ วุฒิสภาที่สมาชิกเข้าสู่ตำแหน่งโดยการแต่งตั้งจะมีอำนาจมากกว่าสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง เช่น กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา (มาตรา 86 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534) มีอำนาจลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิลงมติในญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 151 และ 219 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534)

ต่อมาในยุคหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ.2535 มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้ปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย การเข้าสู่ตำแหน่งของ สว. โดยวิธีแต่งตั้งถูกมองว่าไม่สอดคล้องกับยุคสมัย ในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งเน้นย้ำความเป็นประชาธิปไตยของระบบการเมือง จึงได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของ สว. เป็นวิธีเลือกตั้ง (มาตรา 121 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540) แต่ผลของการมี สว. ที่มาจากการเลือกตั้ง พบว่า สว. จำนวนหนึ่งมีความเกี่ยวข้องกับ ส.ส. ซึ่งสังกัดพรรคการเมืองในเชิงเครือญาติ เป็นสามัคคีธรรมกัน หรือเกี่ยวข้องเป็นลูกหลานหรือเครือญาติกัน ทำให้ สว. ชุดเลือกตั้งได้สมญานามว่า “สภาผีแว่” และเมื่อ สว. ถูกครอบงำโดยพรรครัฐบาล ทำให้ สว. ไม่สามารถทำหน้าที่ถ่วงดุลหรือคานอำนาจรัฐบาล ดังนั้น เมื่อรัฐบาลสมัยนั้นกระทำการผิดกฎหมาย ถูกกลุ่มการเมืองชุมนุมประท้วงอย่างต่อเนื่อง สูญเสียความชอบธรรม จนกระทั่งถูกยึดอำนาจ คณะทหารที่ยึดอำนาจในครั้งนั้น ได้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และได้แก้ไขวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของ สว. เสียใหม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ยังคงให้มีสถาบันนิติบัญญัติประกอบด้วยสองสภา โดยกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 150 คน ส่วนการเข้าสู่ตำแหน่งของ สว. กำหนดให้มาจาก 2 ทาง คือทางหนึ่งมาจากการเลือกตั้งจังหวัดละ 1 คน ที่เหลือให้มาจากการสรรหา ประเทศไทยใน พ.ศ.2551 ซึ่งเป็นปีที่มีการเลือกตั้ง สว. มี 76 จังหวัด รวมกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ สว. ที่มาจากการเลือกตั้งใน พ.ศ.2551 จึงมี 76 คน ส่วน สว. ที่มาจากการสรรหา คือ 74 คน (มาตรา 111 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550)

สว. ชุดนี้มีปัญหาคือการเข้าสู่ตำแหน่งไม่เหมือนกัน ทำให้เข้ากันไม่ได้ เข้าลักษณะปลาสองน้ำ ต่างฝ่ายต่างถือศักดิ์ศรีของตน ฝ่ายหนึ่งถือว่าตนเองมาจากการเลือกตั้ง เป็นตัวแทนประชาชน อีกฝ่ายหนึ่งถือว่าตนมีความรู้ความเชี่ยวชาญ เหนือกว่าฝ่ายที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ที่สำคัญคือ สว. ที่มาจากการเลือกตั้งโน้มไปในทางสนับสนุนรัฐบาล และทำตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเห็นได้ชัด ในขณะที่สังคมเกิดการแตกแยกเป็นฝักฝ่ายอย่างรุนแรง เป็นกลุ่มเสื้อเหลืองกับกลุ่มเสื้อแดง การชุมนุมประท้วงในใจกลางกรุงเทพฯ ยึดเยื้อ ประชาชนเดือดร้อน รัฐบาลแก้ปัญหาไม่สำเร็จ ในที่สุดรัฐบาลถูกโค่นล้มโดยรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 และเมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ฉบับ พ.ศ.2560 การเข้าสู่ตำแหน่งของ สว. โดยการเลือกตั้งและการสรรหา จึงถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่ง กล่าวโดยสรุปวิธีการได้มาซึ่ง สว. ด้วยวิธีผสมเลือกตั้งกับสรรหาแล้วยังไม่ดีพอ การเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่ง สว. จึงต้องเปลี่ยนแปลงอีก ดังนั้น จึงเป็นที่มาของการเลือก สว. โดยให้ผู้สมัครเลือกกันเอง โดยคาดหวังว่าวิธีการเช่นนี้จะสามารถหลีกเลี่ยงอิทธิพลการแทรกแซงของพรรคการเมืองได้

แนวคิด สว. พันธุ์ใหม่และวิธีการเลือก สว. แบบใหม่

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสถาบันวุฒิสภา ในหลายเรื่อง การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมีดังนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของวุฒิสภา มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่เคยกำหนดให้ทำหน้าที่เป็น “พิเลียง” ของสภาผู้แทนราษฎร เปลี่ยนมาเป็นผู้ประสานความคิดเห็นของบุคคลจากหลากหลาย อาชีพ วิถีชีวิต และประสบการณ์ (ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่เจตนารมณ์ ร่างรัฐธรรมนูญ, 2562)

2. การแบ่งกลุ่มอาชีพของผู้สมัคร โดยที่มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทหรือหน้าที่ของ สว. เป็นตัวแทน กลุ่มอาชีพ ดังนั้น จึงได้มีการปรับเปลี่ยนการเข้าสู่ตำแหน่งของ สว. ให้สอดคล้องกับแนวคิดข้างต้น โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2561 (มาตรา 11) ได้มีการแบ่งกลุ่มคนในสังคมออกเป็น 20 กลุ่มอาชีพ หรือกลุ่มอัตลักษณ์ ดังนี้

(1) กลุ่มการบริหารราชการแผ่นดินและความมั่นคง ได้แก่ ผู้เคยเป็นข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(2) กลุ่มกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ผู้เป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษา ตุลาการ อัยการ ตำรวจ ผู้ประกอบวิชาชีพด้านกฎหมาย หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(3) กลุ่มการศึกษา ได้แก่ ผู้เป็นหรือเคยเป็นครู อาจารย์ นักวิจัย ผู้บริหารสถานศึกษา บุคลากรทางการศึกษา หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(4) กลุ่มการสาธารณสุข ได้แก่ ผู้เป็นหรือเคยเป็นแพทย์ทุกประเภท เทคนิคการแพทย์ สาธารณสุข พยาบาล เภสัชกร หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(5) กลุ่มอาชีพทำนา ปลุกพืชล้มลุก หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(6) กลุ่มอาชีพทำสวน ป่าไม้ ปศุสัตว์ ประมงหรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(7) กลุ่มพนักงานหรือลูกจ้างของบุคคลซึ่งมิใช่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้ใช้แรงงาน หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(8) กลุ่มผู้ประกอบการด้านสิ่งแวดล้อม ผังเมือง อสังหาริมทรัพย์และสาธารณูปโภค ทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(9) กลุ่มผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมตามกฎหมายว่าด้วยการค้า หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(10) กลุ่มผู้ประกอบการอื่น นอกจากกิจการตามข้อ 9

- (11) กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจหรืออาชีพด้านการท่องเที่ยว ได้แก่ ผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ ผู้ประกอบกิจการหรือพนักงานโรงแรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (12) กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (13) กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสาร การพัฒนานวัตกรรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (14) กลุ่มสตรี
- (15) กลุ่มผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มอัตลักษณ์อื่น หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (16) กลุ่มศิลปะ วัฒนธรรม ดนตรี การแสดงและบันเทิง นักกีฬา หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (17) กลุ่มประชาสังคม องค์กรสาธารณประโยชน์ หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (18) กลุ่มสื่อสารมวลชน ผู้สร้างสรรค์วรรณกรรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (19) กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (20) กลุ่มอื่นๆ

3. คุณสมบัติของผู้สมัคร พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2561 กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกเป็น สว. ต้องมีคุณสมบัติ เช่น ต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ หรือทำงานในด้านที่สมัครไม่น้อยกว่า 10 ปี โดย คุณสมบัติข้อนี้ไม่ใช่บังคับกับสตรี ผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ และกลุ่มอัตลักษณ์อื่นที่สมัครในกลุ่มที่ 14 กลุ่มสตรี และกลุ่มที่ 15 กลุ่มผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ และกลุ่มอัตลักษณ์อื่น (มาตรา 13) ไม่มีลักษณะต้องห้าม 26 ประการ เช่น เป็นบุคคลติดยาเสพติดให้โทษ เป็นบุคคลล้มละลาย เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใดๆ เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่ได้พ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือก เป็นสมาชิกพรรคการเมือง เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง เว้นแต่ได้พ้นจากการดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือก เป็นหรือเคยเป็นรัฐมนตรี เว้นแต่ได้พ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือก เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เว้นแต่ได้พ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือก เคยเป็นสมาชิกวุฒิสภา เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาในคราวเดียวกันหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 108 ข้อ ข. มาตรา 14)

4. การสมัคร ในการสมัครรับเลือกเป็น สว. ผู้สมัครจะต้องปฏิบัติดังนี้

4.1 สมัครในกลุ่มอาชีพที่ตนมีคุณสมบัติจะสมัครได้เพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ในจำนวน 20 กลุ่มอาชีพ ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น (มาตรา 15 วรรค 2) กรณี กลุ่ม 20 ได้แก่ กลุ่มอื่นๆ ผู้ที่มีคุณสมบัติสมัคร กลุ่มอาชีพหรือความเชี่ยวชาญเฉพาะอาชีพได้ ก็มีสิทธิสมัครกลุ่มนี้ได้เช่นกัน ถ้าเลือกจะสมัคร (มาตรา 15 วรรค 3)

4.2 ยื่นสมัครที่อำเภอที่ตนมีคุณสมบัติสมัครได้เพียงอำเภอใดอำเภอหนึ่งเท่านั้น (มาตรา 15 วรรค 2) อำเภอที่มีสิทธิสมัครได้ ได้แก่ อำเภอที่ผู้สมัครมีความเกี่ยวพันไม่ทางใดก็ทางหนึ่งดังต่อไปนี้ (ก) อำเภอที่เป็นสถานที่เกิด (ข) อำเภอที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ปีนับถึงวันสมัครรับเลือก (ค) อำเภอที่ตนทำงานเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ปีนับถึงวันสมัครรับเลือก (ง) อำเภอที่ตนเคยทำงาน หรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน แล้วแต่กรณี เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือ (จ) อำเภอที่ตนเคยศึกษาอยู่ในสถานศึกษาเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ปีการศึกษา (มาตรา 13 (4))

5. **วิธีเลือก** พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2561 กำหนดให้ สว. มีที่มาจากการที่ผู้สมัครเลือกกันเอง (มาตรา 11) การเลือก สว. จัดดำเนินการเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ โดยการเลือกให้เริ่มจากระดับอำเภอ หากได้รับเลือกในระดับอำเภอแล้ว จึงจะมีสิทธิ์เข้าสู่การเลือกในระดับจังหวัด และระดับประเทศ ตามลำดับ วิธีเลือกในแต่ละระดับจะประกอบด้วยการเลือก 2 ขั้นตอน ขั้นตอนที่ 1 เป็นการเลือกภายในกลุ่มอาชีพของตนเอง หากได้รับเลือกจะเข้าสู่การเลือกในขั้นตอนที่ 2 ซึ่งเป็นการเลือกไขว้ หรือการเลือกผู้สมัครในกลุ่มอาชีพอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน (ในทางปฏิบัติ กรณีมีครบทุกกลุ่มอาชีพ 1 สายจะประกอบด้วย 5 กลุ่มอาชีพ)

6. **การเลือกในระดับอำเภอ** ขั้นตอนที่ 1 เลือกภายในกลุ่ม ให้เหลือ 5 คน โดยแต่ละคนมี 2 เสียง เลือกได้ 2 คน คนละ 1 เสียง เลือกตัวเองก็ได้ ขั้นตอนที่ 2 เลือกไขว้ เลือกให้เหลือกลุ่มละ 3 คน โดยในขั้นตอนนี้แต่ละคนเลือกคนในกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน กลุ่มละ 1 คน 1 เสียง

7. **การเลือกในระดับจังหวัด** ขั้นตอนที่ 1 เลือกภายในกลุ่ม ให้เหลือ 5 คน โดยแต่ละคนมี 2 เสียง เลือกได้ 2 คน คนละ 1 เสียง เลือกตัวเองก็ได้ ขั้นตอนที่ 2 เลือกไขว้ เลือกให้เหลือกลุ่มละ 2 คน โดยในขั้นตอนนี้แต่ละคนเลือกคนในกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน กลุ่มละ 1 คน 1 เสียง

8. **การเลือกในระดับประเทศ** ขั้นตอนที่ 1 เลือกภายในกลุ่ม ให้เหลือ 40 คน โดยแต่ละคนมี 10 เสียง เลือกได้ 10 คน คนละ 1 เสียง เลือกตัวเองก็ได้ ขั้นตอนที่ 2 เลือกไขว้ เลือกคนในกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกันได้กลุ่มละไม่เกิน 5 คน คนละ 1 เสียง ผู้ที่ได้เสียงมากลำดับ 1-10 ในแต่ละกลุ่มจะได้เป็น สว.

สถาบันพระปกเกล้า

ซึ่งมี 20 กลุ่ม รวม 200 คน และ ผู้ได้คะแนนลำดับที่ 11-15 ในแต่ละกลุ่ม จำนวน 20 กลุ่ม รวม 100 คน จะได้เป็น สว. สำรอง

ทั้งหมดนี้คือกระบวนการและขั้นตอนการเลือก สว. โดยผู้สมัครเลือกกันเอง

การดำเนินการเลือก สว. ปี 2567

ในการเลือก สว. โดยให้ผู้สมัครเลือกกันเองเคยปฏิบัติกันมาครั้งหนึ่งแล้วในปี 2562 แต่ครั้งนั้นเป็นการเลือกแบบไม่เต็มรูปแบบ การแบ่งกลุ่มอาชีพแบ่งเป็น 10 กลุ่มเท่านั้น และ คสช. จะคัดเลือกเพียง 50 คน จาก 200 คน ที่ได้รับเลือก ทำให้การเลือกครั้งนั้นไม่ได้รับความสนใจจากประชาชนเท่าที่ควร ต่างจากการเลือก สว. ใน พ.ศ.2567 เป็นการเลือกแบบเต็มรูปแบบครั้งแรก และไม่มี คสช. มาเป็นผู้คัดเลือก ในขั้นตอนสุดท้ายว่าใครจะได้เป็น สว. ตัวจริง

วันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ.2567 กกต.ประกาศตารางเวลาการดำเนินการรับสมัครและเลือก สว. ดังนี้ (ประกาศ กกต. 13 พฤษภาคม 2567) รับสมัครผู้สมัครรับเลือกเป็น สว. พ.ศ.2567 ระหว่างวันที่ 20-24 พฤษภาคม พ.ศ.2567 ตั้งแต่เวลา 08.30-16.30 น. ณ สถานที่ที่ผู้อำนวยการเลือกระดับอำเภอ กำหนด โดยไม่เว้นวันหยุดราชการ ผลการรับสมัคร ปรากฏรายละเอียดดังนี้

1. หลังจากสิ้นสุดวันรับสมัคร ในวันที่ 25 พฤษภาคม กกต.เผยแพร่บัญชีผู้สมัคร สว. ทั่วประเทศ ทางเว็บไซต์ มีผู้สมัครทั่วประเทศ (928 อำเภอ/เขต) จำนวน 48,226 คน ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม 108 คน คงเหลือผู้สมัคร 48,118 คน

2. กลุ่มที่ 15 คือ กลุ่มผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มอัตลักษณ์อื่น มีคนสมัครมากที่สุด 5,211 คน คิดเป็นร้อยละของผู้สมัครทั้งหมดเท่ากับ 10.83 ในขณะที่กลุ่มผู้ประกอบอุตสาหกรรม มีผู้สมัครน้อยที่สุด 609 คน คิดเป็นร้อยละของผู้สมัครทั้งหมดเท่ากับ 1.27 (เปิดสถิติ, 2567)

3. จังหวัดที่มีผู้สมัครมากเป็นอันดับต้น 5 จังหวัด ได้แก่ ศรีสะเกษ มีผู้สมัคร 2,764 คน กรุงเทพฯ 2,489 คน เชียงใหม่ 2,000 คน บุรีรัมย์ 1,836 คน นครศรีธรรมราช 1,798 คน

4. จังหวัดที่มีคนสมัครน้อยเป็นอันดับต้นๆ 10 จังหวัด ได้แก่ น่าน 98 คน ตาก 102 คน สมุทรสงคราม 128 คน พังงา 138 คน อุตรดิตถ์ 150 คน นครพนม 150 คน ตราด 163 คน สิงห์บุรี 166 คน กำแพงเพชร 168 คน สระแก้ว 170 คน (เปิด 10 จังหวัด, 2567)

5. ภูมิหลังของผู้สมัคร พบว่าในหลายจังหวัด เช่น เพชรบุรี ตราด ศรีสะเกษ ผู้สมัครมีคุณสมบัติด้านการศึกษาต่ำมากเพียงระดับประถมหรือมัธยม พอๆ กับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน หรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ในด้านอาชีพมีทั้ง ผู้ประกอบอาชีพพนักงานขับรถรับส่งนักท่องเที่ยว คนจัดคิวรถ พนักงานรักษาความปลอดภัยของสถานที่พักนักท่องเที่ยว (สมัครในกลุ่ม 11 ผู้ประกอบธุรกิจ

หรืออาชีพด้านการท่องเที่ยว) ผู้ประกอบอาชีพทำนา คนเลี้ยงไก่ ช่างตัดเย็บเสื้อผ้าและทำงานบ้าน หมอนวด (สมัครในกลุ่ม 16 กลุ่มศิลปะ วัฒนธรรม ดนตรี การแสดง) (สมชาย แสงการ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 8 มกราคม 2568) การเลือก สว. ซึ่งเริ่มต้นเลือกในระดับอำเภอ ดำเนินการในวันที่ 9 มิถุนายน มีผู้ผ่านการเลือกระดับอำเภอสู่ระดับจังหวัดเพียง จำนวน 23,645 คน (เช็ก! รายชื่อ, 2567) น้อยกว่าจำนวนเต็ม ที่กฎหมายกำหนดให้มีได้ถึง 32,035 คน เนื่องจากในหลายอำเภอมีผู้สมัครไม่ครบ 5 คน ในหลายกลุ่ม อาชีพ ส่งผลให้ผู้สมัครที่จะไปใช้สิทธิเลือกในระดับจังหวัดมีน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดให้มีได้ (กกต. สรุปภาพรวม, 2567)

การเลือกระดับจังหวัดกระทำในวันที่ 16 มิถุนายน มีผู้ผ่านการเลือกระดับจังหวัดเข้าสู่ระดับ ประเทศ จำนวน 3,000 คน (ผลเลือก สว., 2567) น้อยกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดให้มีได้เล็กน้อย เนื่องจากบางจังหวัดส่งผู้สมัครได้ไม่ครบ 40 คน

การเลือกระดับประเทศกระทำในวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ.2567 กกต. ประกาศผลการเลือก สว. ทั้ง 20 กลุ่ม จำนวน 200 คน ในวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ.2567 และสำรอง 99 คน ทั้งนี้ สว. สำรองมีเพียง 99 คน เนื่องจาก สว. กลุ่มที่ 18 กลุ่มสื่อสารมวลชน ฯลฯ ขาดคุณสมบัติ 1 คน จึงเลื่อน สว. สำรองอันดับ 1 ในกลุ่มที่ 18 ขึ้นไปแทนที่

ภูมิหลังของ สว. ชุดที่มาจากการเลือกกันเองของผู้สมัครปี 2567

จาก สว. จำนวน 200 คน ที่ได้รับเลือกตามกระบวนการและขั้นตอนที่ กกต.ดำเนินการในช่วง พฤษภาคม-กรกฎาคม พ.ศ.2567 จำแนกตามเพศ อายุ วุฒิการศึกษา กลุ่มอาชีพ และจังหวัดที่สมัคร ได้ดังนี้ (หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ, 2567)

เพศ

- ชาย 155 คน คิดเป็นร้อยละเท่ากับ 77.5
- หญิง 45 คน คิดเป็นร้อยละเท่ากับ 22.5
- อัตราส่วนชายต่อหญิง เท่ากับ 3.5 ต่อ 1 โดยประมาณ

อายุ

- อายุ 40-49 ปี จำนวน 40 คน
- อายุ 50-59 ปี จำนวน 44 คน
- อายุ 60-69 ปี จำนวน 102 คน
- อายุ 70-79 ปี จำนวน 14 คน

สถาบันพระปกเกล้า

วัยเกษียณอายุราชการ (60-79 ปี) มากกว่าวัยยังไม่เกษียณอายุราชการ (40-59 ปี) คือ มีวัยเกษียณอายุราชการ 116 คน เท่ากับร้อยละ 58.0 ส่วนวัยยังไม่เกษียณอายุราชการ 84 คน เท่ากับร้อยละ 42.0

วุฒิการศึกษา

- ปริญญาเอก จำนวน 35 คน
- ปริญญาโท จำนวน 71 คน
- ปริญญาตรี จำนวน 67 คน
- ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง จำนวน 2 คน
- ประกาศนียบัตรทางเทคนิคขั้นต้น จำนวน 3 คน
- ประกาศนียบัตรครูชั้นต้น จำนวน 2 คน
- มัธยมศึกษา จำนวน 14 คน
- ประถมศึกษา จำนวน 4 คน
- การศึกษานอกระบบโรงเรียน จำนวน 2 คน

แบ่งตามระดับวุฒิการศึกษาของผู้ได้รับเลือกเป็น สว. เป็น 3 กลุ่มหลัก โดยถือระดับปริญญาตรีเป็นแกนกลาง คือ ระดับสูงกว่าปริญญาตรี (ปริญญาเอก-โท) มีจำนวน 106 คน หรือเท่ากับร้อยละ 53.0 ระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า มี 67 คน หรือเท่ากับร้อยละ 33.5 และ ระดับต่ำกว่าปริญญาตรี มี 27 คน หรือเท่ากับร้อยละ 13.5

กลุ่มอาชีพ

สว. ที่ได้รับเลือกเข้าสู่สภาครอบครัวกลุ่มอาชีพและกลุ่มอัตลักษณ์ 20 กลุ่มที่กฎหมายกำหนด แต่เนื่องจากในกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มอัตลักษณ์ประกอบด้วยคนหลายกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มอัตลักษณ์รวมอยู่ด้วยกันในกลุ่มเดียว ปรากฏว่ากลุ่ม 15 ซึ่งรวมกลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มคนพิการหรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มอัตลักษณ์อื่น เข้าไว้ด้วยกัน ผู้ได้รับเลือกในกลุ่มนี้เป็นผู้สูงอายุทั้งหมด ไม่มีคนในกลุ่มทุพพลภาพ กลุ่มเชื้อชาติ หรือกลุ่มอัตลักษณ์ได้รับเลือกเป็น สว. เลยแม้แต่คนเดียว

จังหวัดที่สมัคร

ในบรรดาผู้ได้รับเลือกเป็น สว. พบว่า ผู้สมัครจากจังหวัดบุรีรัมย์ ได้รับเลือกมากที่สุดถึง 14 คน กรุงเทพฯ 9 คน สุรินทร์ และอยุธยา จังหวัดละ 7 คน อ่างทอง สตูล และสงขลา จังหวัดละ 6 คน อุทัยธานี อำนาจเจริญ ศรีสะเกษ เลย และนครศรีธรรมราช จังหวัดละ 5 คน ในขณะที่มี 13 จังหวัดไม่มีผู้ได้รับเลือกเลยแม้แต่คนเดียว ได้แก่ กาฬสินธุ์ ตาก นราธิวาส เพชรบุรี มหาสารคาม แม่ฮ่องสอน ร้อยเอ็ด ลพบุรี สกลนคร สระแก้ว อุตรดิตถ์ และอุดรธานี

ปัญหาแนวคิดในการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

สมาชิกรัฐสภาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกรัฐสภา พ.ศ.2561 ถูกกำหนดบทบาทให้เป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มอัตลักษณ์ ทำหน้าที่ประสานผลประโยชน์ของกลุ่มอาชีพต่างๆ และของประชาชนทุกชนชั้น ดังนั้น กฎหมายดังกล่าวจึงไม่เคร่งครัดในเรื่องการแบ่งกลุ่มอาชีพ และลดระดับคุณสมบัติด้านการศึกษาลงมาถึงขั้นไม่กำหนดระดับ แต่บทบาทหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญยังคงกำหนดให้ทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองสูงสุด และองค์กรอื่นที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีบทบาทสำคัญต่ออนาคตและความก้าวหน้าของประเทศและประชาชนโดยรวม พิจารณาในแง่มุมดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการแบ่งกลุ่มอาชีพที่ไม่เคร่งครัด และการไม่กำหนดวุฒิการศึกษาให้เหมาะสมกับภาระหน้าที่ของ สว. อาจไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารงานบุคคล คือ ได้คนไม่ตรงสาขาอาชีพ และใช้คนที่มีความรู้ความสามารถไม่ถึงเกณฑ์

จากการที่ตรวจสอบผู้สมัครรับเลือกเป็น สว. พบว่ามีผู้สมัครจำนวนไม่น้อยมีคุณวุฒิการศึกษาในระดับประถมหรือมัธยม และประกอบอาชีพประเภทแรงงานไร้ฝีมือ โดยที่ไม่มีประสบการณ์ในงานวิชาชีพในภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม คุณสมบัติในลักษณะดังกล่าวหากได้รับเลือกเป็น สว. ก็อาจทำงานในหน้าที่ไม่ได้ และหากพิจารณาในทางทฤษฎี อาจกล่าวได้ว่าหน้าที่ของ สว. ต้องใช้ความรู้ทักษะ และประสบการณ์ระดับสูงกว่าสภาอื่นๆ เช่น สมาชิกผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาเทศบาล เนื่องจากเป็นกลไกกลั่นกรองงาน และควบคุมงาน หรือให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะรับผิดชอบงานในตำแหน่งสำคัญของประเทศ กล่าวอีกนัยหนึ่ง สว. ไม่ใช่กรรมการหมู่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนสะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ระดับต่างๆ

อีกประการหนึ่ง โดยระบบการปกครองตามปกติมีสภาประเภทตัวแทนประชาชนมากอยู่แล้ว อีกทั้งการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมีการทับซ้อนกัน 2-3 ชั้น เช่น มีการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด มีเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ครอบคลุมพื้นที่ทั้งตำบล ไม่มีพื้นที่ว่างเว้นที่ไม่มีการปกครอง แต่กระนั้น ยังมีหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่เรียกว่า จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน จัดทำบริการในพื้นที่เดียวกันทับซ้อนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกด้วย ในบางกรณีรวมถึงหน่วยงานราชการส่วนกลางก็ขยายงานไปทำในพื้นที่ของท้องถิ่นโดยตรง

พิจารณาในแง่แล้ว จะเห็นได้ว่าไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะกำหนดให้วุฒิสภาต้องมาทำหน้าที่อย่างคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาท้องถิ่น หรือสภาผู้แทนราษฎร ควรคงบทบาทหน้าที่ในฐานะสภาที่ทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรอิสระ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และองค์กรของรัฐระดับสูงอื่นต่อไปจะเหมาะสมกว่า

ปัญหาในการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือก

รัฐธรรมนูญ มาตรา 108 ข้อ ข. และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2561 มาตรา 14 กำหนดข้อห้ามไว้กว้างขวางมาก พยายามกีดกันไม่ให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการเมืองท้องถิ่น รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาและบุคคลในครอบครัว เข้ามาสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา อีกทั้งห้ามบุคคลที่เคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้วสมัครรับเลือกอีก การห้ามในลักษณะนี้เห็นได้ชัดว่า ต้องการให้วุฒิสภาเป็นกลางในทางการเมือง และไม่ต้องการให้บุคคลที่เคยเป็นแล้วกลับมารับตำแหน่งอีก เพื่อเปิดทางให้คนใหม่ได้มีโอกาสเข้ามาทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาบ้าง จะได้ไม่เกิดการผูกขาดอำนาจ แต่หากพิจารณาในด้านกลับกัน อาจเป็นการปิดกั้นโอกาสของประเทศไทยที่จะได้คนที่มีความรู้และประสบการณ์มารับใช้ประเทศ ขณะเดียวกันก็เป็นการขัดขวางสถาบันวุฒิสภาไม่ให้พัฒนาเข้มแข็ง เนื่องจากขาดบุคคลที่มีความรู้ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญในหน้าที่ แต่ละชุดของวุฒิสภาที่เข้าออกพร้อมกันทั้งสภา และเป็นคนใหม่ทั้งหมด ก็จะต้องมาเรียนรู้งานกันใหม่อยู่ร่ำไป สถาบันในลักษณะนี้ยากที่จะพัฒนาให้เข้มแข็ง

นอกจากนี้ การกำหนดข้อห้ามที่ห้ามสถาบันการเมืองยุ่งเกี่ยวกับพรรคการเมือง เป็นเรื่องที่ผิดธรรมชาติของการเมือง และขวางกั้นความก้าวหน้าของตัวบุคคลด้วย จึงเป็นเป็นหลักเล็งยากที่จะเกิดกรณีสมาชิกวุฒิสภาสนับสนุนพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง

ปัญหาในการแบ่งและรวมกลุ่มอาชีพ

การแบ่งกลุ่มอาชีพโดยกำหนดให้หลายกลุ่มอาชีพรวมอยู่ในกลุ่มเดียวกัน เช่น กลุ่ม 2 กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม รวมผู้เป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษา ตุลาการ อัยการ ตำรวจ ผู้ประกอบวิชาชีพด้านกฎหมาย กลุ่ม 4 การสาธารณสุข รวมผู้เป็นหรือเคยเป็นแพทย์ทุกสาขา พยาบาล เภสัชกร กลุ่ม 6 อาชีพทำสวนครอบคลุมไปถึง อาชีพป่าไม้ ปศุสัตว์ ประมง กลุ่ม 8 ผู้ประกอบอาชีพด้านสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงผู้ประกอบอาชีพด้านผังเมือง อสังหาริมทรัพย์ สาธารณูปโภค ทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน ฯลฯ อีกทั้งเปิดทางให้เพิ่มเติมกลุ่มอาชีพอื่นที่ใกล้เคียงกันในแต่ละกลุ่มอาชีพได้ ดังจะเห็นได้ว่าในหลายกลุ่มอาชีพปิดท้ายนิยามของกลุ่มด้วยคำว่า “หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน” โดยขาดความแน่ชัดว่าต้องการ

กลุ่มใดเป็น หลัก กลุ่มใดเป็นรอง กลุ่มใดขาดไม่ได้ กลุ่มใดขาดได้ หรือกลุ่มใดจำนวนเท่าใด ทำให้บางกลุ่มอาชีพได้รับเลือกมาก บางกลุ่มอาชีพได้รับเลือกน้อย หรือไม่ได้รับเลือกเลย ดังกรณีของกลุ่ม 15 ซึ่งรวมกลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มคนพิการหรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มอัตลักษณ์อื่น เข้าไว้ด้วยกัน ปรากฏว่าผู้ได้รับเลือกเป็น สว. ทั้ง 10 คน เป็นผู้สูงอายุทั้งหมด ไม่มีคนในกลุ่มทุพพลภาพ กลุ่มเชื้อชาติ หรือกลุ่มอัตลักษณ์ได้รับการเลือกเป็น สว. เลย (ธนธร จิรจุริช และคณะ, 2567) เพราะฉะนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเขียนกฎหมายให้มีความชัดเจนในเรื่องกลุ่มอาชีพ และ สัดส่วนของแต่ละกลุ่มให้แน่นอน จะทำให้เป้าหมายของการแบ่งกลุ่มบรรลุเป้าหมายในการได้บุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ทางวิชาการหรือวิชาชีพได้ดีกว่า

ในอีกแง่หนึ่ง การเขียนกฎหมายเปิดกว้างให้ผู้สมัครเลือกสมัครได้หลายกลุ่ม จะทำให้การแบ่งกลุ่มอาชีพมีความหมายน้อยลง เช่น กลุ่ม 19 กลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน กลุ่ม 20 กลุ่มอื่นๆ ทั้งๆ ที่กลุ่ม 19 ก็เขียนไว้อย่างเปิดกว้างแล้ว ยังมีกลุ่ม 20 อีกเสมือนว่านี่คืออะไรออก และอาจสะท้อนถึงการขาดข้อมูลของผู้เขียนกฎหมายในด้านความต้องการของวุฒิสภาที่เกี่ยวกับความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ จึงเขียนเปิดกว้างไว้ สุดแต่เลือก อะไรก็ได้

ปัญหาการรับสมัคร

การตีความกลุ่มอาชีพในขั้นตอนรับสมัครไม่เคร่งครัด และไม่ยึดเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น กฎหมายกำหนดว่า “ต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ หรือทำงานในด้านที่สมัครไม่น้อยกว่า 10 ปี” (มาตรา 13 (3) พรป.ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา) แต่ในการรับสมัครไม่มีการตรวจสอบคุณสมบัติด้านความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ในกลุ่มอาชีพที่สมัครว่าเป็นจริงตามที่แจ้งหรือไม่ เพียงมีบุคคล 1 คนรับรอง ก็ถือว่าผ่านเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ประเด็นนี้ถือว่าสำคัญมาก เพราะผู้สมัครเหล่านี้คือ ผู้เลือก สว. ในขั้นตอนและระดับต่างๆ ถ้าบุคคลเหล่านี้ไม่มีคุณสมบัติตรงตามที่แจ้ง แล้วปล่อยให้มาเข้ามามีสิทธิเลือก จะส่งผล ต่อการเลือกอย่างแน่นอน ยิ่งในกรณีมีการวางแผนส่งคนสมัครเพื่อกำจัดคู่แข่งในการเลือก สว. คนที่มีคุณสมบัติตรงตามกลุ่มอาชีพและมีความเชี่ยวชาญอาจถูกกำจัดออกจากเส้นทางการเลือก อย่างไม่ยุติธรรม แม้ว่าคนที่มีคุณสมบัติไม่ตรงกลุ่มจำนวนมากจะถูกรอบการเลือกไปก่อนถึงระดับประเทศก็ตาม แต่ก็ได้ขจัดผู้สมัครที่มีคุณสมบัติโดดเด่นออกจากเส้นทางการเลือกในระดับอำเภอหรือระดับจังหวัดไป

นอกจากการตีความในการรับสมัครไม่เคร่งครัดแล้ว การตีความว่ากลุ่มอาชีพใดกลุ่มอาชีพหนึ่งใน 20 กลุ่มที่กฎหมายกำหนดว่าครอบคลุมไปถึงกลุ่มอาชีพใดบ้าง ก็เปิดกว้างมากถึงขั้นเป็นคนละกลุ่มอาชีพ เช่น ตีความว่าคนขับรถรับส่งนักท่องเที่ยว คนจัดคิวรถรับส่งนักท่องเที่ยว คนรักษาความปลอดภัย

สถาบันพระปกเกล้า

ของนักท่องเที่ยวนิยมสมัครในกลุ่ม 11 (กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจหรืออาชีพด้านการท่องเที่ยว) คนทำนา คนเลี้ยงไก่ คนตัดเย็บเสื้อผ้าและทำงานบ้าน สมัครในกลุ่ม 16 (กลุ่มศิลปะ วัฒนธรรม ดนตรี การแสดง) ตัวอย่างเหล่านี้บ่งชี้ว่ามีการสมัครไม่ตรงกลุ่มอาชีพอย่างแท้จริง และส่งผลกระทบต่อความเที่ยงตรงและคุณภาพในการเลือก สว.

ปัญหาการเลือกกันเอง

การเลือก สว. มีทั้งการเลือกในกลุ่ม และการเลือกนอกกลุ่ม การเลือกในกลุ่มอาจจะพอกล่าวได้ว่า คนในวงการเดียวกันพอจะรู้จักกัน แต่การเลือกไขว้หรือการเลือกนอกกลุ่มอาชีพอาจมีปัญหาว่าไม่รู้จักกัน อีกทั้งระเบียบการเลือกที่ กกต. กำหนดขึ้น ห้ามผู้สมัครหาเสียง ทำได้เพียงการแนะนำตัว ปัญหาจึงมีว่าเพียงการแนะนำตัวจะเพียงพอทำให้รู้จักผู้สมัครดีพอหรือไม่ ในความเป็นจริง การเป็นสมาชิกสภา ไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา คุณสมบัติที่จำเป็นอย่างยิ่งประการหนึ่งคือทักษะความรู้ความสามารถในการอภิปรายปัญหา ซึ่งสิ่งนี้ นอกจากจะต้องอาศัยทักษะในการพูดหรืออภิปรายแล้ว ยังต้องการความรู้ที่กว้างขวางและลึกซึ้งอีกด้วย จึงจะทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้ดี ดังนั้น การเลือกโดยไม่ให้มีการหาเสียง จึงเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการทำความรู้จักและรู้สึกในความรู้ความสามารถของบุคคลที่เสนอตัวมาให้เลือก

ปัญหาการบังคับใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามทุจริต

จากผลงานการจัดการเลือก สว. ครั้งนี้ สะท้อนให้เห็นว่า กกต. ขาดความพร้อมในการดำเนินการอย่างมาก เพราะมีการปล่อยให้ผู้ขาดคุณสมบัติเข้าไปใช้สิทธิสมัครอย่างกว้างขวาง และใช้สิทธิเลือกผู้สมัคร ซึ่งส่งผลกระทบต่อได้รับเลือกหรือไม่ได้รับเลือกโดยขาดมาตรการป้องกัน ความบกพร่องเกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนในการรับสมัคร และมีได้ติดตามสอบสวนเอาผิดกับคนกระทำทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพบว่าผู้มีที่ไม่ควรสมัคร เช่น จบการศึกษาชั้นประถม 6 หรือจบการศึกษาชั้นมัธยม และมีอาชีพทำนาทำไร่ ยามเฝ้าอาคารสถานที่ พนักงานขับรถ ฯลฯ ซึ่งเป็นอาชีพไร้ทักษะยื่นสมัครกันเป็นจำนวนมาก กกต. ต้องทำอะไรหรือไม่เพื่อป้องกันการทุจริตในการเลือก เพราะบุคคลเหล่านี้เป็นผู้เลือก และมีบทบาทต่อผลการเลือก คาดการณ์กันว่าในการเลือก สว. ที่ผ่านมา กกต. อำเภอกว่าทั่วประเทศปล่อยให้ผู้รับจ้างสมัครจำนวนราว 12,000-15,000 คน เข้าไปทำหน้าที่รับจ้างออกเสียง โดยไม่เลือกตัวเอง (มี 0 คะแนน) จำนวนมากทั้งระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ (สมชาย แสวงการ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 8 มกราคม 2568)

ความผิดปกติของผลการเลือก สว. คือผู้สมัครในบางจังหวัดได้รับเลือกมากผิดปกติ ในขณะที่ผู้สมัครในบางจังหวัดไม่ได้รับเลือกเลย จังหวัดบุรีรัมย์ มีผู้ได้รับเลือกมากถึง 14 คน กรุงเทพฯ 9 คน

สุรินทร์ และอยุธยา จังหวัดละ 7 คน อ่างทอง สตูล และสงขลา จังหวัดละ 6 คน อุทัยธานี อำนาจเจริญ ศรีสะเกษ เลย และนครศรีธรรมราช จังหวัดละ 5 คน ในขณะที่มี 13 จังหวัดไม่มีผู้ได้รับเลือกเลยแม้แต่คนเดียว ได้แก่ กาฬสินธุ์ ตาก นราธิวาส เพชรบุรี มหาสารคาม แม่ฮ่องสอน ร้อยเอ็ด ลพบุรี สกลนคร สระแก้ว อุตรธานี และอุดรดิตถ์ สำนักข่าวไทยพีบีเอสตั้งข้อสังเกตว่า จังหวัดที่ผู้สมัครได้รับเลือกเป็น สว. จำนวนมาก “มักจะเป็นจังหวัดที่มี สส. จากพรรคภูมิใจไทยครองพื้นที่ส่วนใหญ่ในจังหวัด” (ธนธร จิรจิระ และคณะ, 2567)

ในประเด็นเกี่ยวกับพฤติกรรมของบุคคลหลังได้รับเลือกเป็น สว. พบว่ามี สว. จำนวน 153 คนที่มีพฤติกรรมรวมตัวเป็นกลุ่มก้อน มีการจัดตั้งวางตัวบุคคลให้ทำหน้าที่ผู้นำกลุ่มและมีเครือข่ายทำงานเป็นหมู่คณะ ออกเสียงตามนโยบายของผู้นำหรือโผของพรรคการเมือง ซึ่งเรื่องนี้ไม่มีอะไรเป็นความลับ ผู้ที่ติดตามพฤติกรรมการออกเสียงของ สว. กลุ่มดังกล่าวย่อมทราบได้ รวมทั้งสื่อมวลชนที่ทำข่าวเกี่ยวกับวุฒิสภายังได้ขนานนาม สว. กลุ่มดังกล่าวว่า “สว. พรรคสีน้ำเงิน” เพียงแต่ไม่มีเจ้าหน้าที่ออกมาแสดงความรับผิดชอบจัดการเรื่องนี้ให้หายสงสัยเท่านั้นเอง

สรุปผลการศึกษา ข้อสังเกต และข้อเสนอแนะ

สรุปผลการศึกษา

การปรับเปลี่ยนบทบาทของวุฒิสภา คุณสมบัติ และการได้มาของ สว. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 โดยมีจุดมุ่งหมายให้วุฒิสภามีหน้าที่เป็นตัวแทนกลุ่มอาชีพต่างๆ ในสังคมอย่างทั่วถึง ไม่กำหนดคุณสมบัติด้านการศึกษา หากมีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์สูงก็สมัครได้ และต้องการจะหลีกเลี่ยงอิทธิพลของพรรคการเมืองหรือนักการเมืองไม่ให้เข้ามาเกี่ยวข้องครอบงำ การเลือก โดยให้ผู้สมัครสมัครตามกลุ่มอาชีพที่ตนมีความรู้ความเชี่ยวชาญและเลือกกันเอง ผลปรากฏว่าการไม่กำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำของผู้สมัครรับเลือกเป็น สว. และเปลี่ยนแปลงวิธีได้มาซึ่ง สว. โดยการแบ่งเป็นกลุ่มอาชีพและให้ผู้สมัครเลือกกันเองนั้นไม่สามารถป้องกันการแทรกแซงการเลือก สว. ได้ ตรงกันข้ามกลับทำให้การแทรกแซงการเลือก สว. ทำได้ง่ายขึ้น และได้ สว. จำนวนหนึ่งที่มีคุณภาพความเชี่ยวชาญน้อย เนื่องจากการกำหนดกลุ่มอาชีพไม่เคร่งครัดและไม่รัดกุม ผู้สมัครจะเลือกสมัครกลุ่มใดเลือกได้หลายกลุ่ม

นอกจากนี้ การตรวจสอบคุณสมบัติขั้นรับสมัครไม่เคร่งครัดเข้มงวด เพียงมีคนรับรองคุณสมบัติด้านอาชีพ 1 คน ก็เข้าเกณฑ์ด้านดังกล่าวที่จะสมัคร สว. ได้แล้ว ฝ่ายรับสมัครไม่มีเวลามากพอที่จะไปตรวจสอบว่าที่รับรองมานั้นตรงกับความเป็นจริงหรือไม่ และก็ไม่ได้เตรียมพร้อมหาวิธีป้องกันการรับรองที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง ได้แต่ปล่อยให้เป็นไปตามความสำนึกรับผิดชอบของผู้รับรองกับผู้ขอให้รับรองเอง

สถาบันพระปกเกล้า

ข้อสังเกตประการต่อไปคือ การจัดการเลือก สว. ครั้งที่กำลังจะถึงนี้ขาดมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการแทรกแซงการเลือก และเร่งรัดการประกาศผลการเลือกโดยไม่ให้ความสนใจเท่าที่ควรว่า ผู้ได้รับเลือกเป็น สว. จะเป็นผลมาจากการวางแผนบงการการเลือกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ผลการเลือก สว. ที่ได้จึงมีการวิพากษ์วิจารณ์ตามมามากมาย ในขณะที่การติดตามฟ้องร้องคนที่กระทำความผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายไม่ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรม

ข้อสังเกต

การสรรหาบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาโดยแบ่งกลุ่มตามสายอาชีพไม่ปรากฏว่ามีประเทศใดนำมาใช้ เว้นแต่ประเทศจีนที่จัดสรรที่นั่งในสภาที่ปรึกษาทางการเมือง ให้กลุ่มอาชีพ สมาคม ชนกลุ่มน้อย สตรี เขตปกครองพิเศษ องค์กรอาชีพหรือวิชาชีพด้านต่างๆ เช่น การเมือง เศรษฐกิจ สังคม ศิลปะ วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การกีฬา ฯลฯ รวมทั้งมีการเชิญปัจเจกบุคคลที่มีชื่อเสียงโดดเด่น ทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมอันเป็นที่ประจักษ์ เช่น นักวิทยาศาสตร์ นักประดิษฐ์ นักเขียน นักการศึกษา นักแสดง นักกีฬา อดีตผู้นำเขตปกครองพิเศษฮ่องกง (中国人民政治协商会议全国委员会办公厅, 2003) แต่สภาที่ปรึกษาทางการเมืองของจีนไม่มีอำนาจทางนิติบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นและเสนอแนะประเด็นหรือปัญหาของประเทศชาติต่อสภาผู้แทนประชาชน ซึ่งมีอำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบายและตรากฎหมาย (อุดม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต, 2558)

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ ข้อกำหนดและแนวปฏิบัติของไทยขัดแย้งกับกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่ประเทศอื่นๆ ใช้ปฏิบัติกัน เช่น ในเรื่องการสังกัดพรรคการเมือง การหาเสียงเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่งต่อเนื่อง การดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นได้โดยไม่มีเงื่อนไขด้านเวลาเป็นข้อห้าม เป็นต้น (Patterson & Mughan, 1999)

สังคมไทยอาจคุ้นเคยกับระบบราชการ และระบบการปกครองที่คนในระบบราชการมีอำนาจมาก ต่อเนื่องมาเป็นเวลายาวนาน ครั้นถูกกดดันให้ต้องปรับเปลี่ยนเป็นประชาธิปไตย จึงยังมีข้อขัดข้องใจหรือไม่ไว้วางใจนักการเมืองและพรรคการเมือง ประกอบกับ นักการเมืองและพรรคการเมืองในอดีตที่ผ่านมา มีการต่อสู้แข่งขันระหว่างกันอย่างรุนแรง และให้ความสำคัญกับการแพ้ชนะการเลือกตั้ง และการรักษาอำนาจเป็นสำคัญกว่าเป้าหมายของประเทศโดยรวม อีกทั้งในช่วง 20-30 ปีที่ผ่านมา นโยบายประชานิยมที่นักการเมืองและพรรคการเมืองนำเสนอต่อประชาชนแพร่หลายกว้างขวางและรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ ดังนั้น ระบบการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ซึ่งมีข้าราชการและนักวิชาการเป็นฝ่ายชี้นำ จึงพยายามจำกัดบทบาทของนักการเมืองและพรรคการเมืองไม่ให้เป็นอิสระและหลุดลอยไปจากการควบคุมของระบบกฎหมาย

และระบบราชการมากเกินไป รวมทั้งการพยายามออกแบบให้มีสถาบันวุฒิสภา ซึ่งเป็นสถาบันการเมือง เช่นกัน ให้เป็นสถาบันฝ่ายอนุรักษ์นิยมหรือสถาบันฝ่ายระบบราชการ ที่คอยทำหน้าที่เป็นปูโสมเผ่าทรัพย์ คอยคานอำนาจสถาบันการเมืองอื่นที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมาชิกวุฒิสภา และรัฐบาลที่สภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองให้การสนับสนุน

การให้สถาบันวุฒิสภามีหน้าที่คอยคานอำนาจพรรคการเมือง สมาชิกวุฒิสภา และหรือรัฐบาล ภายใต้สภาพที่กลไกเหล่านี้มีอำนาจมาก เป็นการยากที่จะเห็นยวดยิ่งให้วุฒิสภายืนอยู่ข้างระบบราชการ ย่ำเท้าอยู่กับที่ ดังจะเห็นได้จากปรากฏการณ์ในอดีตที่ผ่านมาว่า ทำไม่สำเร็จ ล้มเหลวมาตลอด วิธีการที่ประเทศพัฒนาแล้วต่างๆ นำมาใช้คือ ปล่อยให้วุฒิสภามีหน้าที่ทางการเมืองตามวิถีทางแห่งการเมือง คือ จะสังกัดพรรคการเมืองหรือไม่สังกัดพรรคการเมืองก็ได้ และสมาชิกวุฒิสภาสามารถแสดงบทบาททางการเมืองได้ตามความรู้ความสามารถของตนอย่างเปิดกว้าง จะไม่พยายามปิดกั้นการแสดงบทบาททางการเมืองของวุฒิสมาชิก กรณีของสหรัฐอเมริกา ตำแหน่ง สว. คือบันไดไต่เต้าสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น เช่น รัฐมนตรี ผู้ว่าการรัฐ ประธานาธิบดี ตัวอย่างของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาที่ก้าวขึ้นมาจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา เช่น จอห์น เอฟ. เคนเนดี (John F. Kennedy) ลินดอน บี. จอห์นสัน (Lyndon B. Johnson) ริชาร์ด เอ็ม. นิกสัน (Richard M. Nixon) บารัค โอบามา (Barak Obama)

การคานอำนาจทางการเมืองโดยวิธีการอื่นๆ เช่น ใช้พรรคการเมืองด้วยกันคานอำนาจกันเอง โดยเฉพาะบทบาทของพรรคฝ่ายค้าน และพยายามเสริมสร้างความเป็นสถาบันและความเข้มแข็งในการทำหน้าที่ของฝ่ายค้าน ใช้วิธีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ลดทอนอำนาจรัฐบาลส่วนกลางลง เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้รัฐบาลท้องถิ่น ส่งเสริมบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่น ส่งเสริมบทบาทของสื่อมวลชนและภาคประชาสังคม ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะ ติดตามตรวจสอบการบริหารงานภาครัฐ และช่วยป้องกันการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงในภาครัฐ

ข้อเสนอแนะ

การปฏิรูปการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับการได้มาซึ่งวุฒิสมาชิกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 จะเห็นได้ว่าประสบปัญหาไม่น้อย และผลที่ได้ยังห่างไกลจากเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจตนารมณ์ที่ต้องการให้การเลือก สว. เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม สว. ที่ได้รับเลือกมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ เป็นกลางทางการเมือง และเป็นตัวแทนของกลุ่ม อาชีพหรือกลุ่มอัตลักษณ์ต่างๆ ของสังคมอย่างแท้จริง สามารถทำหน้าที่สำคัญในการถ่วงดุลอำนาจ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และให้ความเห็นชอบการดำรงตำแหน่งของบุคคลใน องค์กรอิสระ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองสูงสุด และองค์กรอื่นที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ สว. และวุฒิสภาได้ทำหน้าที่ตามหลักการและอุดมการณ์

สถาบันพระปกเกล้า

ประชาธิปไตย ไม่ถูกบิดเบือนให้ผิดไปจากธรรมชาติแห่งวิถีการเมือง การแก้ไขปรับปรุงเกี่ยวกับ สว. อาจทำได้ ดังนี้

1. วุฒิสภาของผู้สมัคร สว. ขึ้นดำรงตำแหน่งปริญาตรีหรือเทียบเท่า เพราะภารกิจหลักของ สว. คือการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติ ติดตามตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน และการให้ความเห็นชอบในตัวบุคคลที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองสูงสุด และองค์กรอื่นที่กฎหมายกำหนด มีความจำเป็นที่ผู้ดำรงตำแหน่ง สว. จะต้องมีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์อย่างกว้างขวาง จึงจะสามารถเข้ามาทำงานในวุฒิสภาอย่างได้ผลตามสมควร การกำหนด วุฒิสภาขั้นต่ำที่เหมาะสมจะสามารถแก้ไขปัญหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถหรือความเชี่ยวชาญ ไม่เหมาะสมมาสมัครรับเลือก สว.

2. ควรกำหนดให้ผู้สมัครระบุความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ในงาน หรือกลุ่มวิชาชีพ ที่สมัครให้ชัดเจน รวมทั้งความสามารถหรือศักยภาพ ความมุ่งมั่นที่จะทำงานรับใช้สถาบันวุฒิสภาหากได้รับเลือกเป็น สว. การให้ผู้สมัครสำรวจศักยภาพและความพร้อมของตนเองในการสมัคร เป็นการเตรียมตัวที่ดีและแสดงถึงความกระตือรือร้นต่อการทำงานในตำแหน่ง สว. อีกด้วย

3. ควรกำหนดให้สถาบันวิชาชีพ สหกรณ์ สมาคมที่จดทะเบียนตามกฎหมาย ส่งผู้แทนสมัครในนามของกลุ่มวิชาชีพที่ตนมีความเชี่ยวชาญก็ได้ หรือปัจเจกบุคคลจะสมัครเองก็ได้ เพื่อให้ได้บุคคลที่เป็นตัวแทนกลุ่มวิชาชีพที่แท้จริงเข้าไปมีบทบาทในวุฒิสภา ขณะเดียวกันก็ไม่ปิดกั้นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและต้องการเข้าไปมีบทบาทในวุฒิสภา

4. แบ่งกลุ่มวิชาชีพให้ชัดเจน และกำหนดสัดส่วนของแต่ละกลุ่มให้เหมาะสมโดยคำนึงถึงภารกิจของวุฒิสภาและพัฒนาการของโลกที่เปลี่ยนไปเป็นสำคัญ เช่น ความจำเป็นที่จะต้องมีบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านเศรษฐกิจและการเงินการธนาคาร ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้จะแบ่งกลุ่มให้มีมากกว่า 20 กลุ่มก็ได้ และแต่ละกลุ่มก็ไม่จำเป็นต้องเท่ากันเสมอไป ขึ้นอยู่กับความจำเป็นและความต้องการของงานวุฒิสภา

5. ไม่ควรจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของ สว. ควรเปิดให้ สว. สมัครรับเลือกเป็น สว. ต่อไปได้ หากต้องการทำงานในตำแหน่งดังกล่าวต่อไป ต้องถือว่างาน สว. เป็นวิชาชีพที่ต้องการประสบการณ์และความเชี่ยวชาญ ไม่ใช่งานที่ใครๆ ก็ทำได้ ในอีกด้านหนึ่งเท่ากับเปิดโอกาสให้ประเทศได้ใช้ประโยชน์จากความรู้ความเชี่ยวชาญของบุคลากรที่มีอย่างเต็มที่ ประเทศจะต้องพัฒนาก้าวหน้าต่อไป ต้องแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ไม่ได้อยู่ตามลำพังประเทศไทยประเทศเดียว ตัวอย่างสมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐล้วนมีแต่ชนชั้นนำในวงการวิชาชีพ ไม่ปรากฏว่ามีชาวบ้านไร้มือเป็นดิน แม่บ้านรับสวัสดิการสังคม พนักงานขับรถ ช่างไม้ ช่างยนต์ ในหมู่ผู้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา (Morgan et al, 1979)

6. ไม่ห้ามการเป็นสมาชิกพรรค เพราะพรรคการเมืองไม่ใช่สิ่งชั่วร้ายเสมอไป ถ้าชั่วร้ายก็ควรที่จะห้ามจัดตั้ง อีกทั้งโดยธรรมชาติของคนที่มีบทบาททางการเมือง ไม่มีใครที่ไม่มีความคิดโน้มน้าวไปในทางใดทางหนึ่ง หรือสนับสนุนสนับสนุนพรรคใดพรรคหนึ่ง แม้จะห้ามก็ห้ามไม่อยู่ ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นแล้ว ตรงกันข้าม การห้ามไม่ให้สังกัดพรรคการเมืองกลับสร้างปัญหาข้อขัดแย้งโดยไม่จำเป็น และห่วงหวั่นเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของ สว. ไม่ให้คืบหน้าไปทางใดทางหนึ่ง หากไม่ห้ามผู้สมัครเลือก สว. เป็นสมาชิกพรรคการเมืองแล้ว ก็ไม่มีเหตุผลที่จะห้ามผู้เคยดำรงตำแหน่งต่อไปนี้สมัครรับเลือกเป็น สว. ได้แก่ ผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง ผู้เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ผู้เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่พ้นจากตำแหน่งข้างต้น แล้วแต่กรณี ยังไม่ถึง 5 ปีนับถึงวันสมัครรับเลือก เพราะการห้ามผู้เคยดำรงตำแหน่งต่างๆ ข้างต้นล้วนมีสาเหตุมาจากความกลัวในเรื่องความเกี่ยวพันกับพรรคการเมืองทั้งสิ้น การห้ามบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งข้างต้นสมัครรับเลือกเป็น สว. นับเป็นการจำกัดทรัพยากรบุคคลที่วุฒิสภาจะพึงหาได้โดยไม่จำเป็น

7. ไม่ห้ามการดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น การที่บุคคลก้าวเข้าสู่ทางการเมืองก็หวังความก้าวหน้าในทางการเมือง และคุณประโยชน์ที่จะเกิดจากการทำหน้าที่นั้น การห้ามไม่ให้ สว. ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เท่ากับปิดกั้นความก้าวหน้าของบุคคลนั้น และเป็นการมองโลกในแง่ร้ายว่าผู้นั้นมองแต่ประโยชน์ส่วนตน ซึ่งในหลายสังคมไม่เชื่อเช่นนั้น

8. ไม่ห้ามการหาเสียงแสดงความรู้ความเชี่ยวชาญและประโยชน์ที่สภาและประเทศจะได้รับ เพราะสภาคือเวทีอภิปรายปัญหาสาธารณะ ต้องการบุคคลที่มีทักษะและความสามารถในการอภิปรายปัญหา (Schmitt, 1988) การสมัครรับเลือกเป็น สว. คือการอาสาประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของบ้านเมือง จะรู้ได้ลึกซึ้งเพียงใดว่าผู้สมัครมีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ที่สมัคร ถ้าห้ามการหาเสียง ดังนั้นการห้ามการหาเสียงจึงเท่ากับให้ผู้เลือกใช้ดุลพินิจเลือกโดยขาดข้อมูลที่มากพอ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงไม่ควรห้ามการหาเสียง

โดยสรุป การกำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำระดับปริญญาตรีและประสบการณ์ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับผู้สมัคร สว. เพื่อกีดกันไม่ให้บุคคลที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมเข้าสู่ตำแหน่ง รวมทั้งควรปลดปล่อยการเลือกสรร สว. ให้เป็นไปตามหลักการแข่งขันเข้าสู่ตำแหน่งตามวิถีทางระบอบประชาธิปไตยที่มีพรรคการเมืองและสถาบันตัวแทนกลุ่มอาชีพร่วมกันปกป้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กกต. สรุปภาพรวมเลือกระดับอำเภอเรียบร้อยแล้ว-ส่งผลไประดับจังหวัด 10 มิ.ย. (2567, 9 มิถุนายน). *บีบีซี นิวส์ ไทย*. <https://www.bbc.com/thai/articles/cw00pg5172wo>
- เช็ก! รายชื่อผู้ได้รับเลือก สว. ระดับอำเภอ. (2567, 11 มิถุนายน). *ไทยพีบีเอส*. <https://www.thaipbs.or.th/news/content/340937>
- ธนธร จิรจุริช, พิรตณย์ ภาคิเนตร และ อภิวรรณ หวังเจริญไพศาล. (2567, 3 กรกฎาคม). บทสรุปเลือก สว. 200 คน: ถอดรหัสกลเกมจากผลการเลือก สว. *เดอะ แอคทีฟ*. <https://theactive.thaipbs.or.th/data/senator-election-conclusion>
- นิยม รัฐอมฤต. (2558). *คุณภาพทางการเมืองคุณภาพทางสังคม*. สถาบันพระปกเกล้า.
- นิยม รัฐอมฤต และ อุดม รัฐอมฤต. (2564). *การเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็งเป็นสถาบันของประชาชน*. สถาบันพระปกเกล้า.
- เปิดสถิติที่สูดในการเปิดรับสมัคร สว. 67. (2567, 26 พฤษภาคม). *บีบีซี นิวส์ ไทย*. <https://www.bbc.com/thai/articles/cg33y4nrjxeo>
- เปิด 10 จังหวัด ผู้สมัคร สว. 2567 ทั่วประเทศมากที่สุด-น้อยสุด เช็กที่นี่. (2567, 27 พฤษภาคม). *ประชาชาติธุรกิจออนไลน์*. <https://www.prachachat.net/politics/news-1572600>
- ผลเลือก สว. 77 จังหวัด ผ่านเข้าชิงระดับประเทศ 3,000 คน. (2567, 17 มิถุนายน). *ไทยพีบีเอส*. <https://www.thaipbs.or.th/news/content/341073>
- ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการตรวจพิจารณำบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ. (2562). *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายการมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (ภาคผนวก ข)*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561. (2561, 12 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 63 ก. หน้า 1-39.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560. (2560, 13 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 93 ก. หน้า 1-31.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560. (2560, 7 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 105 ก. หน้า 1-41.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2564. (2564, 21 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 138 ตอนที่ 76 ก. หน้า 1-4.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490. (2490, 9 พฤษภาคม).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 64 ตอนที่ 53. หน้า 1-32.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489. (2489, 10 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา.

เล่ม 63 ตอนที่ 30. หน้า 318-368.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492. (2492, 23 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา.

เล่ม 66 ตอนที่ 17. หน้า 1-80.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511. (2511, 20 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา.

เล่ม 85 ตอนพิเศษ. หน้า 1-68.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517. (2517, 7 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา.

เล่ม 91 ตอนที่ 169. หน้า 1-90.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521. (2521, 22 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา.

เล่ม 99 ตอนที่ 146. หน้า 1-66.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534. (2534, 9 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา.

เล่ม 108 ตอนที่ 216. หน้า 1-80.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540, 11 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา.

เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก. หน้า 1-99.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, 24 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา.

เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก. หน้า 1-127.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา.

เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. หน้า 1-90.

หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ. (2567, 10 กรกฎาคม). เปิดภูมิหลังของวุฒิสภาชุดใหม่ หลัง กกต. ประกาศ

รับรอง 200 สว. – สำนอง 99 คน. บีบีซี ไทย. <https://www.bbc.com/thai/articles/c1rw304wwego>

อุดม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต. (2558). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. วิญญูชน.

ภาษาต่างประเทศ

Morgan, Richard E., Poetholm, Christian P. & Donovan, John C. (1979). *American Politics:*

Directions of Change, Dynamics of Choice, Reading. Addison-Wesley Publishing

Company.

Patterson, Samuel C. & Mughan, Anthony. (1999). *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*. Ohio State University Press.

Schmitt, Carl. (1988). *The Crisis of Parliamentary Democracy* [Die Geistesgeschichtliche Lage des Heutigen Parlamentarismus]. The MIT press.

中国人民政治协商会议全国委员会办公厅. (2003). 中国人民政治协商会议第十届全国委员会第一次会议文件. 人民出版社.

วิเคราะห์ระบบรัฐบาลไทย: การอุปถัมภ์ของนายทุนในยุคโลกาภิวัตน์

An Analysis of the Thai Government System: Capitalist Patronage in the Era of Globalization

จักรวาล เหมือนแจ่ม*

Jakkawarn Mueanjaem**

สัทยา ขาวหมื่นไวย***

Sappaya Khaomuenwai****

บทความนี้

Received

28 เมษายน 2568

Revised

5 มิถุนายน 2568

Accepted

10 มิถุนายน 2568

บทคัดย่อ

บทความนี้วิเคราะห์ระบบรัฐบาลไทยภายใต้บริบทโลกาภิวัตน์ โดยเน้นความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มทุนกับรัฐซึ่งส่งผลต่อโครงสร้างการเมือง เศรษฐกิจ และคุณภาพประชาธิปไตยของประเทศ ผ่านการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับทุนผูกขาด ทุนนิยมพวกพ้อง และระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย ในการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองและการขาดกลไกตรวจสอบมีประสิทธิภาพ ทำให้กลุ่มทุนสามารถแทรกซึมและใช้อิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจของรัฐ ส่งผลให้การจัดสรรทรัพยากรเอื้อประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ขาดความโปร่งใส และเกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม การแทรกแซงของกลุ่มทุนปรากฏในหลายมิติ ทั้งในองค์กรนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร องค์กรอิสระ และรัฐวิสาหกิจ ผ่านกลไกการบริจาคเงิน สนับสนุนพรรคการเมือง แต่งตั้งบุคคลใกล้ชิดกับทุนเข้าสู่ตำแหน่งสำคัญ และการใช้กฎหมายเพื่อเอื้อผลประโยชน์ นอกจากนี้ กลุ่มทุนต่างชาติยังมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางนโยบายผ่านการลงทุน

* นิสิตปริญญาโท สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

** Doctoral student, School of Political Science, Mahachulalongkornrajavidyalaya University.

*** นิสิตปริญญาโท สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

**** Doctoral student, School of Political Science, Mahachulalongkornrajavidyalaya University.

สถาบันพระปกเกล้า

การลือบับ ขั้ตกลงการค้ำเสรี และควบคุมข้อมูลข่าวสาร ซึ่งนำไปสู่การลดอำนาจอธิปไตยของประเทศไทยในการบริหารประเทศตามเจตนารมณ์ของประชาชน การแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างนี้ควรดำเนินควบคู่กับการปฏิรูปกฎหมาย กลไกบริหาร และการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการเมือง โดยเน้นการกระจายอำนาจ เสริมสร้างความโปร่งใส เปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบาย และพลังภาคประชาสังคม และสื่ออิสระ การปฏิรูประบบราชการให้ยึดหลักวิชาชีพ ลดอิทธิพลทางการเมืองและผลประโยชน์ทับซ้อน และปลูกฝังพลเมืองให้ตระหนักถึงสิทธิ หน้าที่ และบทบาทของตนในระบอบประชาธิปไตย จะช่วยฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชน และสร้างระบบการเมืองที่ยั่งยืน

คำสำคัญ : การบริหารรัฐกิจ, ระบบอุปถัมภ์, นายทุน

Abstract

This article analyzes the Thai government system under the context of globalization, emphasizing the relationship between capital and the state, and its impact on the political structure, economy, and quality of democracy in the country. This study examines key concepts of monopoly capital, crony capitalism, and the patronage system in Thai society. The centralization of political power and the absence of effective oversight mechanisms have enabled capital groups to infiltrate and influence the government's decision-making processes. This results in the allocation of resources that favor specific groups, lack transparency, and contribute to economic and social inequality.

The intervention of capital groups manifests across multiple dimensions, including in the legislative, executive, independent organizations, and state enterprises. These interventions occur through mechanisms such as political donations, support for political parties, the appointment of individuals with close ties to capital into key positions, and the manipulation of legal frameworks for private benefit. In addition, foreign capital groups play an important role in shaping national policy through investment, lobbying, free trade agreements, and control of information. This influence contributes to the erosion of Thai state sovereignty and undermines the government's ability to govern in accordance with the will of the people.

Addressing these structural challenges requires comprehensive reform. Legal and administrative reforms must be accompanied by a transformation in political culture—emphasizing decentralization, promoting transparency, creating inclusive spaces for public participation in policy decision-making, and empowering civil society and independent media. Furthermore, reforming the civil service to uphold professional standards, reduce political interference and conflicts of interest, and foster public awareness of citizens' rights and responsibilities under a democratic regime will be essential. These efforts can help restore public trust and establish a sustainable and democratic political system.

Keywords: Public Administration, Patronage System, Capitalist

บทนำ

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ระบบการเมืองไทยได้แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงอย่างลึกซึ้งระหว่างภาครัฐกับกลุ่มทุน ซึ่งปรากฏผ่านรูปแบบของการอุปถัมภ์ทางเศรษฐกิจและการเมือง ความสัมพันธ์ดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นโดยบังเอิญ หากแต่เป็นผลจากโครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่เปิดช่องให้กลุ่มผลประโยชน์สามารถเข้าถึงและมีอิทธิพลเหนือกระบวนการตัดสินใจของรัฐได้อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในบริบทของโลกาภิวัตน์ที่การไหลเวียนของทุนและอำนาจทางเศรษฐกิจข้ามพรมแดนได้เพิ่มอำนาจต่อรองของกลุ่มทุนอย่างมีนัยสำคัญ

การพัฒนาเช่นนี้ทำให้เกิดความท้าทายต่อประชาธิปไตยและความโปร่งใสในการบริหารงานของรัฐ เนื่องจากกลุ่มทุนมักจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อตนเองมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม การวิเคราะห์ความสัมพันธ์นี้จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสังคมและเศรษฐกิจในระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกลุ่มทุนมีอิทธิพลในการกำหนดทิศทางการนโยบายสาธารณะ ซึ่งอาจนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางสังคมและการขาดความเชื่อมั่นจากประชาชนต่อระบบรัฐบาล (Sassen, 1998b)

โลกาภิวัตน์ไม่เพียงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทย หากยังส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจในระบบการปกครอง โดยกลุ่มทุนสามารถสถาปนาสถานะของตนในฐานะ “ผู้เล่นหลัก” (Key Players) ที่แทรกซึมเข้าไปในกลไกรัฐ ตั้งแต่ระดับนโยบายไปจนถึงกระบวนการเลือกตั้ง การอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมืองกับกลุ่มทุนจึงกลายเป็นกลไกสำคัญในการดำรงอำนาจของทั้งสองฝ่าย ซึ่งนำไปสู่ภาวะที่รัฐไม่สามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวมได้อย่างแท้จริง พลวัตนี้ส่งผลให้ระบบการกำกับดูแลที่มักให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของคนไม่กี่คนที่เลือก นำไปสู่ความผิดหวังของประชาชนที่เพิ่มขึ้นและเรียกร้องให้มีการปฏิรูป การเรียกร้องนี้ไม่เพียงแต่สะท้อนถึงความต้องการในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง แต่ยังเป็นสัญญาณเตือนว่า ประชาชนเริ่มตระหนักถึงอำนาจของตนเองและมีความตั้งใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่ส่งผลต่อชีวิตของพวกเขาอย่างจริงจัง

เพื่อให้การวิเคราะห์มีความเฉพาะเจาะจงและทันสมัย บทความนี้จะมุ่งเน้นการศึกษา ระบบรัฐบาลไทยในช่วงปี พ.ศ.2540 ถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นช่วงเวลาในประเทศไทยได้เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญ ทั้งการมีรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 ที่ถูกขนานนามว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” การเลือกตั้งที่มีการแข่งขันสูง การเติบโตของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ไปจนถึงการรัฐประหารหลายครั้ง และการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลที่มาจากการแต่งตั้ง

จึงจะจำแนกความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างภาครัฐกับกลุ่มทุนออกเป็นสองประเภทหลัก เพื่อให้เห็นถึงพลวัตที่แตกต่างกัน 1) รัฐบาลไทยที่มาจากการเลือกตั้ง ในช่วงที่รัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง

กลุ่มทุนมักเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนพรรคการเมืองและนักการเมืองผ่านช่องทางต่างๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อแลกกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือนโยบายที่เอื้อต่อธุรกิจของตน 2) รัฐบาลไทยภายใต้ระบอบอำนาจนิยมหรือรัฐบาลที่มาจากคณะรัฐประหาร ในช่วงที่รัฐบาลไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับกลุ่มทุนอาจมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบไป กลุ่มทุนบางกลุ่มอาจใช้โอกาสนี้ในการสร้างความสัมพันธ์โดยตรงกับผู้มีความอำนาจเพื่อรักษาผลประโยชน์ หรือเข้าถึงโอกาสทางธุรกิจใหม่ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

ระบบอุปถัมภ์ยังสะท้อนให้เห็นถึงการบิดเบือนโครงสร้างประชาธิปไตยไทย ซึ่งถูกลดทอนให้เหลือเพียงเครื่องมือสำหรับการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างชนชั้นนำ มากกว่าจะเป็นกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลตามหลักการประชาธิปไตย การขาดความโปร่งใสและการรวมศูนย์อำนาจไว้ในกลุ่มบุคคลเพียงไม่กี่กลุ่ม ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาระบบการเมืองที่มีความเป็นธรรมและยั่งยืนจึงกลายเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อสร้างโอกาสให้ประชาชนทุกระดับสามารถเข้าถึงทรัพยากรและผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน ความจำเป็นในการปฏิรูปที่ครอบคลุมในการกำกับดูแลและการกำหนดนโยบายไม่เคยเป็นเรื่องเร่งด่วนมากกว่านี้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้สามารถส่งเสริมการรวมและความรับผิดชอบมากขึ้นภายในระบบการเมือง การสร้างกลไกที่สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพจะเป็นปัจจัยสำคัญในการฟื้นฟูความไว้วางใจของประชาชนต่อระบบรัฐบาล และช่วยให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมได้อย่างแท้จริง การสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองจึงเป็นอีกหนึ่งกลยุทธ์ที่สำคัญในการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองอย่างจริงจัง และส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืนในระบบประชาธิปไตยไทย (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2535)

การสนับสนุนจากนายทุนผ่านพรรคการเมือง ซึ่งประกอบด้วยนายทุนระดับชาติ นายทุนระดับท้องถิ่น และนายทุนต่างชาติ มีการดำเนินการสนับสนุนนี้ผ่านพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่จัดตั้งรัฐบาล กลไกที่ใช้ในการสนับสนุนรวมถึงการให้เงินทุนทางการเมือง การให้คำปรึกษาด้านนโยบาย การสนับสนุนการรณรงค์หาเสียง และการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ส่วนบุคคล การสนับสนุนและแทรกแซงของนายทุน ผ่านพรรคการเมือง มีการสนับสนุนสำหรับทุกพรรคการเมืองหรือทุกรัฐบาล โดยมุ่งเน้นไปที่รูปแบบการกระจายการสนับสนุน และปัจจัยที่ทำให้นายทุนเลือกที่จะสนับสนุนบางพรรคหรือบางรัฐบาลมากกว่าพรรคอื่นหรือรัฐบาลอื่น

บทความนี้มีเป้าหมายเพื่อวิเคราะห์ระบบรัฐบาลไทยภายใต้กรอบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในบริบทของโลกาภิวัตน์ โดยจะศึกษาทั้งในเชิงโครงสร้างอำนาจ กลไกนโยบาย และผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประชาธิปไตย

เพื่อเสนอแนวทางในการปฏิรูประบบการเมืองไทยให้มีความโปร่งใส เป็นธรรม และสามารถสร้างสมดุลระหว่างรัฐ กลุ่มทุน และประชาชนได้อย่างยั่งยืน การวิเคราะห์จะเจาะลึกถึงพลวัตที่ซับซ้อนระหว่างโครงสร้างอำนาจและกลไกนโยบาย โดยเน้นว่าความสัมพันธ์เหล่านี้มีอิทธิพลต่อกระบวนการประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของพลเมืองในภูมิทัศน์ทางการเมืองของประเทศไทยอย่างไร การศึกษาในเรื่องนี้จะช่วยให้เข้าใจถึงความท้าทายที่ระบบรัฐบาลไทยเผชิญอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งเสนอแนวทางในการสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและลดอิทธิพลของนายทุนในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง

ระบบการบริหารของรัฐบาลไทย

การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบการเมืองไทยตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์แน่นแฟ้นระหว่างกลุ่มทุนและภาครัฐ ความสัมพันธ์ดังกล่าวไม่ได้ดำรงอยู่ในลักษณะของความร่วมมือเพื่อประโยชน์สาธารณะ หากแต่ดำเนินไปในลักษณะของระบบอุปถัมภ์ที่ส่งเสริมผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ยิ่งในยุคโลกาภิวัตน์ซึ่งเศรษฐกิจแบบทุนนิยมกลายเป็นกระแสหลักของโลก ทุนเอกชนจึงมีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายรัฐมากยิ่งขึ้น โดยบทความนี้จะวิเคราะห์ปัญหาของระบบรัฐบาลไทยในบริบทของความสัมพันธ์กับกลุ่มทุนภายใต้โลกาภิวัตน์ โดยแบ่งออกเป็น 4 ประเด็นหลัก

1. การรวมศูนย์อำนาจและการขาดกลไกถ่วงดุล รัฐไทยมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่กลุ่มชนชั้นนำในระดับบริหารอย่างเข้มข้น โดยเฉพาะในยุครัฐรวมศูนย์สมัยใหม่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 เป็นต้นมา ส่งผลให้ระบบการถ่วงดุลอำนาจทั้งในเชิงสถาบันและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอ่อนแออย่างเห็นได้ชัด (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2535) การตรวจสอบและถ่วงดุลจึงกลายเป็นกลไกที่ไม่สามารถใช้งานได้จริง โดยเฉพาะเมื่อนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับกลุ่มทุนที่ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายของรัฐ กลุ่มทุนสามารถใช้อิทธิพลผ่านการลobbี บริจาคทางการเมือง หรือการเข้าสู่อำนาจทางตรงเพื่อควบคุมทรัพยากรสาธารณะ

2. ระบบทุนนิยมพวกพ้อง (Crony Capitalism) การอุปถัมภ์ของกลุ่มทุนในรัฐบาลไทยปรากฏชัดในรูปแบบของ “ทุนนิยมพวกพ้อง” ซึ่งหมายถึงการที่ภาครัฐให้สิทธิพิเศษหรือโอกาสทางเศรษฐกิจแก่กลุ่มธุรกิจที่ใกล้ชิดกับผู้ที่มีอำนาจทางการเมือง (Hewison, 2000) ตัวอย่างชัดเจนคือการผูกขาดสัมปทานรัฐ หรือการสนับสนุนทางนโยบายแก่บริษัทเอกชนขนาดใหญ่โดยไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันเสรี ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจไม่สามารถเติบโตบนฐานของความเป็นธรรมและประสิทธิภาพ แต่กลับตกอยู่ในมือของกลุ่มทุนจำกัดเพียงไม่กี่กลุ่มที่สามารถเข้าถึงเครือข่ายอุปถัมภ์ได้

3. ความเปราะบางของสถาบันประชาธิปไตย แม้ประเทศไทยจะมีระบบรัฐสภาและการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย แต่กระบวนการทางการเมืองกลับถูกแทรกแซงโดยกลุ่มผลประโยชน์อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในช่วงที่กลุ่มทุนสามารถเข้ามาบีบบังคับในกระบวนการเลือกตั้งผ่านการสนับสนุนพรรคการเมืองหรือผู้สมัครที่เอื้อต่อผลประโยชน์ของตน (McCargo, 2008) ส่งผลให้สถาบันการเมือง เช่น รัฐสภา และพรรคการเมือง ขาดความชอบธรรมและไม่สามารถเป็นตัวแทนของประชาชนได้อย่างแท้จริง (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2562) นอกจากนี้ กลไกการตรวจสอบ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือศาลรัฐธรรมนูญ ยังถูกตั้งคำถามเรื่องความเป็นอิสระและความโปร่งใส (Ferrara, 2015)

4. ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและโอกาส ระบบการเมืองที่เปิดช่องให้กลุ่มทุนแทรกแซงนโยบายรัฐ ย่อมนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากนโยบายส่วนใหญ่มักมุ่งเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนขนาดใหญ่ ขณะที่กลุ่มประชาชนทั่วไปได้รับผลประโยชน์น้อยหรือถูกมองข้าม นโยบายการจัดสรรทรัพยากร สัมปทาน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน หรือแม้แต่แนวนโยบายการคลัง มักถูกชี้นำโดยกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะ ซึ่งทำให้การพัฒนาประเทศขาดความสมดุลทั้งในเชิงพื้นที่และระดับชนชั้น (Sassen, 1998a)

ดังนั้น ระบบอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึกในโครงสร้างการเมืองไทยเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยและความเท่าเทียมในสังคม ยิ่งในยุคโลกาภิวัตน์ที่ทุนสามารถเคลื่อนไหวข้ามพรมแดนได้อย่างเสรี ประเทศไทยจำเป็นต้องมีกลไกที่เข้มแข็งในการถ่วงดุล ตรวจสอบ และควบคุมการใช้อำนาจของกลุ่มทุน เพื่อสร้างความโปร่งใสและยั่งยืนทางการเมืองและเศรษฐกิจ

ระบบอุปถัมภ์ของนายทุนที่แทรกแซงในองค์กร

ในยุคโลกาภิวัตน์ซึ่งทุนสามารถไหลเวียนข้ามพรมแดนได้อย่างเสรี อำนาจของกลุ่มทุนจึงไม่ได้จำกัดอยู่เพียงในตลาดเศรษฐกิจเท่านั้น หากแต่แผ่ขยายเข้าสู่โครงสร้างการเมืองและระบบราชการของประเทศไทยอย่างลึกซึ้ง โดยเฉพาะผ่านกลไกของ “ระบบอุปถัมภ์” ที่ทำให้ทุนสามารถแทรกแซงองค์กรภาครัฐได้อย่างกว้างขวาง การแทรกแซงของกลุ่มทุนในองค์กรรัฐผ่านระบบอุปถัมภ์ แบ่งออกเป็น 4 ประเด็นหลัก ดังนี้

1. การแทรกแซงในองค์กรนิติบัญญัติ เช่น รัฐสภา เป็นเวทีหลักที่กลุ่มทุนพยายามเข้ามามีอิทธิพล โดยเฉพาะผ่านการสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองและนักการเมืองในช่วงการเลือกตั้ง การบริจาคเงิน การระดมทุน หรือการจัดกิจกรรมระดมทุน ฯลฯ ล้วนเป็นช่องทางให้นายทุนสามารถสร้างความสัมพันธ์และวางตัวแทนของตนในสภาได้ เมื่อ สส. เหล่านี้ได้รับเลือกตั้ง พวกเขาจะทำหน้าที่เป็น “ผู้ผลักดัน” นโยบายหรือกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนที่ให้การสนับสนุน นอกจากนี้ การลobbypassing บริษัท

ที่ปรึกษาหรือสมาคมธุรกิจต่างๆ ก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่กลุ่มทุนใช้เพื่อเข้าถึงและโน้มน้าว สส. ในการออกกฎหมาย เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษี สัมปทาน หรือการผ่อนปรนกฎระเบียบต่างๆ (Hewison, 2000) เช่น การแก้ไขกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ทางธุรกิจมักถูกวิพากษ์วิจารณ์ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน โทรคมนาคม หรือผังเมือง โดยมีวาระซ่อนเร้นในการสนับสนุนกลุ่มทุนใหญ่ การใช้ตำแหน่งทางการเมืองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ เช่น นักการเมืองที่ถือหุ้นหรือมีเครือข่ายธุรกิจ แสดงถึงความขัดแย้งทางผลประโยชน์ และการออกกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว (McCargo, 2005) การบิดเบือนหลักการประชาธิปไตย ส่งผลให้กฎหมายไม่สะท้อนเจตจำนงของประชาชน แต่สนองประโยชน์กลุ่มทุน ทำให้หลักการ “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน” ถูกบั่นทอน กฎหมายที่เอื้อประโยชน์เฉพาะกลุ่มสร้างความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ และอาจนำไปสู่การผูกขาด เพิ่มความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ กระบวนการออกกฎหมายมักขาดความโปร่งใส ทำให้ยากต่อการตรวจสอบว่าใครมีอิทธิพล และบทบาทของ สส. ในการผลักดันกฎหมายเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นอย่างไร

2. การครอบงำองค์กรบริหาร ในระดับฝ่ายบริหาร กลุ่มทุนสามารถเข้าแทรกแซงได้อย่างลึกซึ้งผ่านกลไกการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งสำคัญ ทั้งข้าราชการประจำระดับสูง รัฐมนตรี หรือผู้บริหารหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเหล่านี้มักเป็นผู้ที่มีสายสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกลุ่มทุน หรือเคยทำงานในแวดวงธุรกิจที่เกี่ยวข้อง การแต่งตั้งบุคคลเหล่านี้เป็นการเปิดช่องให้กลุ่มทุนสามารถมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย การอนุมัติโครงการใหญ่ๆ หรือการออกกฎระเบียบที่เป็นประโยชน์ต่อธุรกิจของตนโดยตรง นอกจากการแต่งตั้งแล้ว ยังมีการให้ผลตอบแทนลับ หรือ “สินบน” ในรูปแบบต่างๆ เพื่อจูงใจให้เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการตามความต้องการของกลุ่มทุน โดยเฉพาะในโครงการขนาดใหญ่ที่มีมูลค่ามหาศาล (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2535) โดยเฉพาะ การแต่งตั้งรัฐมนตรีที่มีพื้นเพทางธุรกิจ มักเกิดข้อสงสัยว่าการตัดสินใจเชิงนโยบายอาจเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนที่ตนมีความสัมพันธ์ด้วย และการทุจริตในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ เช่น โครงการโครงสร้างพื้นฐาน หรือการจัดซื้อครุภัณฑ์ มักถูกกล่าวหาว่ามีกลุ่มทุนให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่รัฐเพื่อแลกกับสัมปทานหรือสัญญา (Ferrara, 2015) ปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น การกำหนดนโยบายที่ขาดความชอบธรรม ตอบสนองผลประโยชน์ของกลุ่มทุนบางกลุ่ม ทำให้ขาดการพิจารณาผลประโยชน์ส่วนรวม และอาจนำไปสู่ความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจหรือสังคม การที่เจ้าหน้าที่รัฐบางรายรับผลประโยชน์ ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน สร้างความเสียหายต่อเงินงบประมาณและบั่นทอนความเชื่อมั่นของประชาชน การบริหารจัดการที่ไร้ประสิทธิภาพ ทำให้การตัดสินใจขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของกลุ่มทุน ขาดประสิทธิภาพและความโปร่งใส โดยไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะสูงสุด

3. การแทรกซึมในองค์กรอิสระ แม้องค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) หรือศาลรัฐธรรมนูญ จะถูกออกแบบมาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจอย่างเป็นกลาง แต่ในทางปฏิบัติ กลุ่มทุนและนักการเมืองกลับพยายามแทรกซึมผ่านกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งสำคัญขององค์กรเหล่านี้ การแต่งตั้งมักเกี่ยวข้องกับการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ทางการเมือง เพื่อให้ได้บุคคลที่ “เป็นกลาง” ในสายตาของกลุ่มอำนาจ หรือผู้ที่สามารถใช้กลไกขององค์กรอิสระเพื่อจัดการกับฝ่ายตรงข้าม หรือคุ้มครองผลประโยชน์ของพวกเขาได้ ในการแต่งตั้งกรรมการในองค์กรอิสระมักถูกวิจารณ์ว่าไม่เป็นกลาง หรือมาจากการเจรจาทางการเมือง ทำให้ความน่าเชื่อถือขององค์กรลดลง และองค์กรอิสระบางแห่งถูกมองว่าเลือกปฏิบัติในการดำเนินคดีหรือการตัดสินคดีที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองหรือกลุ่มทุน ทำให้ขาดความน่าเชื่อถือ ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ หลักนิติธรรมถูกบ่อนทำลายเมื่อองค์กรอิสระไม่สามารถทำงานได้อย่างเป็นกลาง ส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ องค์กรอิสระอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการกับฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองหรือปกป้องกลุ่มผลประโยชน์ ทำให้บทบาทบิดเบือนไปจากวัตถุประสงค์เดิม ส่งผลให้ความศรัทธาของประชาชนต่อระบบลดลงอย่างมาก (Hewison & Kitirianglarp, 2014)

4. การแทรกแซงในองค์กรราชการและรัฐวิสาหกิจ นอกเหนือจากองค์กรนโยบายและองค์กรอิสระ กลุ่มทุนยังแทรกซึมเข้าไปในระบบราชการและรัฐวิสาหกิจอย่างกว้างขวางผ่านรูปแบบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ การว่าจ้างอดีตข้าราชการระดับสูงมาเป็นที่ปรึกษาในบริษัทเอกชน ถือเป็นการใช้ประโยชน์จากเครือข่ายความสัมพันธ์และข้อมูลภายในที่ข้าราชการเหล่านั้นเคยมี นอกจากนี้ กลุ่มทุนยังอาจให้การสนับสนุนเจ้าหน้าที่ราชการบางกลุ่มเพื่อให้ได้เลื่อนตำแหน่ง ซึ่งจะทำให้สามารถควบคุมหรือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในหน่วยงานนั้นๆ ได้โดยง่าย ในส่วนของ รัฐวิสาหกิจ เช่น การไฟฟ้า การประปา หรือบริษัทน้ำมันขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นแหล่งรวมโครงการลงทุนขนาดใหญ่และสัมปทานที่มีมูลค่ามหาศาล กลุ่มทุนสามารถใช้ความสัมพันธ์กับผู้บริหารหรือคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเพื่อเข้าถึงสิทธิประโยชน์ต่างๆ เช่น การได้สัญญาโครงการผูกขาดการจัดซื้อจัดจ้าง หรือการกำหนดราคาที่ไม่เป็นธรรม (Sassen, 1998a) มีข่าวลือเกี่ยวกับการโยกย้ายหรือแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงที่ไม่ได้อิงตามความสามารถ แต่เกิดจากใบสั่งของกลุ่มอำนาจหรือทุน เพื่อให้บุคคลที่เอื้อประโยชน์เข้ามาดำรงตำแหน่งสำคัญ หลายโครงการรัฐวิสาหกิจถูกตั้งข้อสังเกตเรื่องการทุจริต เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง หรือการให้สัมปทานแก่บริษัทที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มทุน ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ขาดความเป็นกลางและประสิทธิภาพของระบบราชการ ข้าราชการถูกอิทธิพลของกลุ่มทุน ทำให้

ปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นกลางและบริการสาธารณะไม่เต็มที่ อาจเกิดงบประมาณรั่วไหล การผูกขาดจากสิทธิพิเศษของรัฐวิสาหกิจ ลดโอกาสแข่งขันธุรกิจอื่น การใช้งบประมาณไม่คุ้มค่า เมื่อโครงการรัฐวิสาหกิจถูกกำหนดโดยผลประโยชน์ของกลุ่มทุน นำไปสู่การลงทุนไม่ประสิทธิภาพหรือเกินความจำเป็น

ดังนั้น การแทรกแซงของกลุ่มทุนในองค์กรภาครัฐทั้ง 4 ประเภทไม่เพียงแต่บิดเบือนกลไกการทำงานของระบบราชการและกระบวนการยุติธรรม แต่ยังส่งผลกระทบโดยตรงต่อหลักการประชาธิปไตย ความเป็นธรรมทางสังคม และการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน การทำความเข้าใจกลไกเหล่านี้จึงเป็นสิ่งสำคัญในการแสวงหาแนวทางปฏิรูปเพื่อสร้างระบบการเมืองที่โปร่งใสและตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น การสร้างกลไกคุ้มครององค์กรให้พ้นจากอิทธิพลทุนและการปรับโครงสร้างเพื่อกระจายอำนาจอย่างเป็นธรรมจึงเป็นแนวทางที่จำเป็นในการปฏิรูประบบการเมืองของไทยให้สามารถรับมือกับโลกาภิวัตน์ได้อย่างยั่งยืน

รัฐบาลไทยในระบอบอุปถัมภ์ของนายทุนต่างชาติ

ในบริบทโลกาภิวัตน์ นอกจากการแทรกแซงของกลุ่มทุนภายในประเทศแล้ว การเข้ามาของ กลุ่มทุนต่างชาติ ก็มีอิทธิพลอย่างมากต่อระบบการเมืองไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของโลกาภิวัตน์ที่ทำให้เส้นแบ่งระหว่างเศรษฐกิจในประเทศและเศรษฐกิจโลกเลือนลางลง บทบาทของกลุ่มทุนต่างชาติปรากฏผ่านช่องทางต่างๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่ออธิปไตยทางเศรษฐกิจและการบริหารราชการของไทย บทความนี้มุ่งวิเคราะห์การมีอยู่และอิทธิพลของนายทุนต่างชาติผ่าน 4 มิติหลัก ดังนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทยกับบริษัทข้ามชาติ การเข้ามาของ บริษัทข้ามชาติ (Multinational Corporations - MNCs) ในไทยตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 2530 (พ.ศ. 2530-2539) เป็นต้นมาได้เปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ รัฐบาลไทยหลายชุดได้ปรับนโยบายเศรษฐกิจเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติอย่างกว้างขวาง โดยเสนอมาตรการจูงใจมากมาย เช่น การลดภาษีเงินได้นิติบุคคล การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่หลากหลาย เช่น การยกเว้นภาษีนำเข้าวัตถุดิบและเครื่องจักร การผ่อนคลายนกฏเกณฑ์การถือครองที่ดินสำหรับธุรกิจ การอนุญาตให้ถือหุ้นได้ 100% ในบางธุรกิจ และการให้สิทธิพิเศษในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและตลาดภายในประเทศ กลไกเหล่านี้ทำให้เกิดการพึ่งพาทุนต่างชาติในเชิงโครงสร้าง ซึ่งแม้จะนำมาซึ่งการลงทุน เทคโนโลยี และการจ้างงาน แต่ในระยะยาวก็อาจลดทอนอธิปไตยทางเศรษฐกิจของชาติได้ เนื่องจากรัฐบาลอาจต้องยอมผ่อนปรนกฎระเบียบหรือนโยบายเพื่อรักษารฐานการลงทุนของ MNCs (Sassen, 1998b)

นโยบายส่งเสริมการลงทุนของ BOI (Board of Investment) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ได้ออกแพ็คเกจส่งเสริมการลงทุนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมเป้าหมาย เช่น อุตสาหกรรมยานยนต์ อิเล็กทรอนิกส์ หรือ ปิโตรเคมี ซึ่งการลงทุนส่วนใหญ่จากบริษัทข้ามชาติ (MNCs) มีสิทธิประโยชน์หลากหลาย เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสูงสุด 13 ปี หรือการอนุญาตให้ถือครองที่ดินได้ สิทธิประโยชน์เหล่านี้ดึงดูดการลงทุนจาก MNCs อย่างมาก อีกกรณี เช่น การผ่อนปรนกฎหมายควบคุมต่างชาติ มีการเสนอให้ผ่อนปรนกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว เพื่อให้ต่างชาติสามารถเข้ามาลงทุนในภาคบริการหรือภาคธุรกิจอื่นๆ ได้ง่ายขึ้น ซึ่งเปิดโอกาสให้ MNCs เข้ามามีบทบาทในเศรษฐกิจไทยมากขึ้น และการทำข้อตกลงการค้าเสรี (FTA) การทำข้อตกลงการค้าเสรีกับหลายประเทศและภูมิภาค ทำให้มีการเปิดเสรีการค้าและการลงทุน ซึ่งเอื้อประโยชน์ให้ MNCs สามารถเข้ามาดำเนินธุรกิจและเข้าถึงตลาดในไทยได้ง่ายขึ้น แต่ก็อาจส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศบางประเภท (Pasuk & Baker, 1998) ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ อำนาจในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลอาจถูกลดทอนจากแรงกดดันของ MNCs เพื่อคงมาตรการจูงใจหรือหลีกเลี่ยงกฎระเบียบที่เข้มงวดขึ้น ซึ่งส่งผลให้รัฐไม่สามารถกำหนดนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม การให้สิทธิพิเศษแก่ MNCs อาจทำให้ผู้ประกอบการไทยเสียเปรียบในการแข่งขัน เนื่องจาก MNCs ได้รับการสนับสนุนมากกว่า และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม การผ่อนปรนกฎหมายเพื่อดึงดูดการลงทุน อาจนำไปสู่การละเลยการบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมหรือแรงงาน ส่งผลกระทบต่อประชาชนและทรัพยากรธรรมชาติ

2. บทบาทขององค์กรระหว่างประเทศและกองทุนการเงิน กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารโลก (World Bank) มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 (วิกฤตต้มยำกุ้ง) ที่รัฐบาลไทยต้องยอมรับเงื่อนไขโครงการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจตามแนวทางเสรีนิยมใหม่ (neoliberal restructuring) เพื่อแลกกับเงินกู้เงื่อนไขเหล่านี้มีลักษณะบังคับให้รัฐต้องถอนตัวออกจากภาคเศรษฐกิจ ลดบทบาทของรัฐวิสาหกิจ และเปิดทางให้ทุนต่างชาติเข้ามาควบคุมภาคการเงินและอุตสาหกรรมสำคัญของประเทศ เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การเปิดเสรีภาคการเงิน การยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้า และการลดการใช้จ่ายภาครัฐ (Stiglitz, 2002) หลังวิกฤตปี 2540 IMF กำหนดให้ไทยแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เปิดเสรีภาคการเงิน อนุญาตให้ต่างชาติถือหุ้นในสถาบันการเงิน และลดงบประมาณภาครัฐ ซึ่งทำให้สถาบันการเงินและกิจการของรัฐหลายแห่งต้องอยู่ในมือของต่างชาติในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ถูกแปรรูปและจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ทำให้หุ้นส่วนหนึ่งอยู่ในมือของนักลงทุนต่างชาติ และการเปิดเสรีภาค

การเงิน เปิดให้ต่างชาติเข้ามาถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์ของไทยมากขึ้น ทำให้ภาคการเงินไทยตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของทุนต่างชาติ (วรารุณ วังระพันธ์, 2567) ปัญหาที่ตามมา เช่น การสูญเสียอธิปไตยทางเศรษฐกิจ นโยบายเศรษฐกิจของไทยถูกกำหนดโดยองค์กรระหว่างประเทศ ทำให้รัฐบาลขาดอำนาจในการกำหนดทิศทางเศรษฐกิจตามบริบทและความต้องการของประเทศ ความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้น นโยบายเสรีนิยมใหม่เน้นลดบทบาทรัฐและเปิดเสรี อาจเพิ่มความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ เนื่องจากกลุ่มทุนใหญ่ได้ประโยชน์จากการผูกขาดและการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ความเสี่ยงจากภาวะผันผวนของเศรษฐกิจโลก การพึ่งพาทุนต่างชาติและการเปิดเสรีเศรษฐกิจ ทำให้เศรษฐกิจไทยเปราะบางต่อความผันผวนของเศรษฐกิจโลก

3. ความร่วมมือเชิงผลประโยชน์ระหว่างนักการเมืองกับกลุ่มทุนต่างชาติ นักการเมืองไทยจำนวนไม่น้อยมีสายสัมพันธ์เชิงผลประโยชน์กับกลุ่มทุนต่างชาติ ผ่านการถือหุ้นในกิจการที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ หรือการรับเงินสนับสนุนเพื่อดำเนินนโยบายที่เอื้อต่อบริษัทต่างชาติ ตัวอย่างเช่น การให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทเทคโนโลยีต่างชาติในเขตเศรษฐกิจพิเศษ รัฐบาลได้จัดตั้งเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) และเสนอมาตรการจูงใจมากมายแก่บริษัทเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมเป้าหมายจากต่างชาติ ซึ่งนักการเมืองบางรายอาจมีบทบาทสำคัญในการผลักดันมาตรการเหล่านี้ และมีข้อสงสัยว่าอาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้น (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2546) หรือการผลักดันโครงการขนาดใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับทุนต่างชาติ โครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่หลายโครงการ เช่น รถไฟความเร็วสูง หรือการพัฒนาท่าเรือและสนามบิน มีการลงทุนจากต่างชาติเข้ามาเกี่ยวข้อง และมักมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการทุจริตและการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนต่างชาติบางราย (สุรางค์รัตน์ สุริยสมบูรณ์ และ สุรพล ราชภัณฑารักษ์, 2567) ปัญหาที่ตามมา คือ ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ การที่นักการเมืองมีผลประโยชน์ร่วมกับกลุ่มทุนต่างชาติ ทำให้การตัดสินใจเชิงนโยบายไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศ แต่กลับเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มทุนบางราย การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน นโยบายที่เอื้อต่อกลุ่มทุนต่างชาติ โดยเฉพาะในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ มักถูกผลักดันโดยไม่ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่และประชาชนเสียโอกาส และการทุจริตคอร์รัปชัน การให้สิทธิพิเศษหรือการอนุมัติโครงการขนาดใหญ่โดยแลกกับผลประโยชน์ส่วนตนหรือพรรคพวก นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันในวงกว้าง

4. ความเปราะบางของระบบนิติธรรมและอธิปไตยทางนโยบาย ความเปราะบางของระบบนิติธรรมในไทย ไม่ว่าจะเป็นความไม่โปร่งใสในการบังคับใช้กฎหมาย หรือการขาดความเป็นอิสระของกระบวนการยุติธรรม ได้เปิดช่องให้กลุ่มทุนต่างชาติเข้ามาแทรกแซงผ่านกลไกทางกฎหมายและกระบวนการบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ สิ่งนี้ปรากฏผ่านการทำสัญญาสัมปทานที่ให้สิทธิผูกขาดแก่บริษัทต่างชาติ

เป็นเวลานานเกินสมควร หรือการใช้อนุญาตตุลาการระหว่างประเทศในการตัดสินข้อพิพาทกับรัฐ ซึ่งบางครั้งคำตัดสินอาจไม่เป็นคุณกับฝ่ายไทย ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลบางชุดถึงกับเสนอข้อกฎหมายพิเศษ เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของกลุ่มทุนข้ามชาติ โดยละเลยหลักการของความยุติธรรมและความเท่าเทียม เช่น การออกกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองนักลงทุนต่างชาติมากกว่านักลงทุนในประเทศ หรือการกำหนดเงื่อนไขการลงทุนที่เอื้อประโยชน์ฝ่ายเดียว ผลที่เกิดขึ้นคือการลดทอนอำนาจของรัฐไทยในการควบคุมทรัพยากรของตนเองในระยะยาว และการสูญเสียอธิปไตยทางนโยบายในการบริหารจัดการประเทศเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน (Hewison, 2005) ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลบางชุดถึงกับเสนอข้อกฎหมายพิเศษเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของกลุ่มทุนข้ามชาติ เช่น การทำสัญญาสัมปทานที่มีข้อก้ำกัฏ สัญญาสัมปทานโครงการเมกะโปรเจกต์หลายฉบับ เช่น สัมปทานโทรคมนาคม หรือสัมปทานเหมืองแร่ ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีข้อกำหนดที่เอื้อประโยชน์แก่บริษัทต่างชาติมากเกินไป และมีการทำสัญญาเป็นเวลานานจนยากที่จะแก้ไขในภายหลัง หรือในกรณีคืออนุญาตตุลาการระหว่างประเทศ มีหลายคดีที่บริษัทต่างชาติฟ้องร้องรัฐบาลไทยผ่านกระบวนการอนุญาตตุลาการระหว่างประเทศ ซึ่งมักเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับสัญญาหรือสัมปทานที่ถูกยกเลิกหรือแก้ไข และหลายครั้งรัฐไทยต้องชดใช้ค่าเสียหายจำนวนมหาศาลให้กับบริษัทต่างชาติ และการร่างกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม มีการผลักดันกฎหมายบางฉบับที่ถูกมองว่าให้ความคุ้มครองหรือสิทธิพิเศษแก่นักลงทุนต่างชาติมากเกินไป โดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบต่อผู้ประกอบการไทยหรือประชาชนโดยรวม ผลที่เกิดขึ้น คือ การสูญเสียอำนาจในการควบคุมทรัพยากร เมื่อรัฐไทยถูกผูกมัดด้วยสัญญาหรือกฎหมายที่เอื้อประโยชน์แก่ทุนต่างชาติ ทำให้ขาดอำนาจในการบริหารจัดการและควบคุมทรัพยากรธรรมชาติหรือกิจการสำคัญของประเทศอย่างอิสระ ความไม่เป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม การใช้อนุญาตตุลาการระหว่างประเทศอาจทำให้รัฐไทยเสียเปรียบ เนื่องจากขาดความคุ้นเคยกับระบบกฎหมายระหว่างประเทศ หรือข้อจำกัดในการต่อสู้คดี และบ่อนทำลายอธิปไตยทางนโยบาย การที่นโยบายของรัฐต้องสอดคล้องกับข้อเรียกร้องหรือเงื่อนไขของกลุ่มทุนต่างชาติ ทำให้รัฐบาลขาดความยืดหยุ่นในการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาภายในประเทศ และบั่นทอนอำนาจอธิปไตยในการปกครองตนเอง

ดังนั้น บทบาทของนายทุนต่างชาติในระบบการเมืองและรัฐบาลไทย ไม่ได้เป็นเพียงปัจจัยภายนอกที่เข้ามากระทบแบบผิวเผิน แต่เป็นโครงสร้างที่ฝังแน่นผ่านระบบอุปถัมภ์ ซึ่งมีทั้งรูปแบบทางตรงและทางอ้อม การสร้างกลไกที่เสริมสร้างความเข้มแข็งของอำนาจอธิปไตยภายในประเทศ และการปฏิรูปกระบวนการใช้อำนาจของรัฐอย่างโปร่งใส จึงเป็นแนวทางที่จำเป็นเพื่อฟื้นฟูศักยภาพของรัฐไทยให้สามารถยืนหยัดท่ามกลางแรงกดดันจากโลกาภิวัตน์

การแทรกแซงของนายทุนต่างชาติในระบบอุปถัมภ์การเมืองไทย

ในยุคโลกาภิวัตน์ที่เศรษฐกิจ การเมือง และเทคโนโลยีเชื่อมโยงกันอย่างซับซ้อน รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย ไม่สามารถแยกตัวออกจากอิทธิพลของทุนข้ามชาติได้ หนึ่งในลักษณะเด่นของการเมืองไทยในยุคปัจจุบันคือ “ระบบอุปถัมภ์” (patronage system) ซึ่งนายทุนต่างชาติมีบทบาทมากขึ้นผ่านการลงทุน การลobbี และการสนับสนุนทางการเมือง จากการศึกษาจึงได้กำหนดประเด็นที่สามารถวิเคราะห์ระบบดังกล่าวผ่าน 5 ประเด็นหลัก เพื่อชี้ให้เห็นถึงกลไก ความสัมพันธ์ และผลกระทบที่มีต่อประชาธิปไตยและอธิปไตยของไทย

1. บทบาทของบริษัทข้ามชาติในการกำหนดนโยบายสาธารณะ บริษัทข้ามชาติ (Multinational Corporations - MNCs) มีอิทธิพลอย่างมากในการกำหนดทิศทางการนโยบายของรัฐบาลไทย โดยมักเข้ามา มีบทบาทผ่านการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones - SEZs) หรือโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระดับเมกะโปรเจกต์ เช่น รถไฟความเร็วสูง ท่าเรือน้ำลึก สนามบิน และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่างๆ บริษัทเหล่านี้จะใช้กลยุทธ์การลobbี (Lobbying) หน่วยงานราชการ และผู้มีอำนาจทางการเมือง เพื่อผลักดันให้เกิดกฎเกณฑ์ นโยบาย หรือมาตรการทางภาษีที่เอื้อประโยชน์ต่อการลงทุนและการดำเนินธุรกิจของตนเอง ซึ่งบ่อยครั้งก็นำไปสู่การขาดความโปร่งใสในกระบวนการกำหนดนโยบาย และอาจไม่ตอบสนองต่อผลประโยชน์ในระยะยาวของประชาชนส่วนใหญ่ การพึ่งพิงเงินทุนและเทคโนโลยีจากบริษัทข้ามชาติมากเกินไปอาจทำให้เกิดความไม่สมดุลในโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากผลประโยชน์ของกลุ่มทุนมักถูกให้ความสำคัญมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชนทั่วไป และอาจนำไปสู่การสูญเสียการควบคุมทรัพยากรและอำนาจการตัดสินใจของประเทศ

2. การเชื่อมโยงของทุนต่างชาติกับพรรคการเมืองไทย พรรคการเมืองไทย บางพรรค โดยเฉพาะพรรคขนาดใหญ่หรือพรรคที่เคยเป็นรัฐบาล มักได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มทุนที่มีสายสัมพันธ์กับนักธุรกิจต่างชาติ โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรม พลังงาน โทรคมนาคม หรือเทคโนโลยี การสนับสนุนนี้อาจแฝงมาในรูปแบบของการ บริจาคเงินทางการเมือง (Political Donations) ทั้งที่เปิดเผยและไม่เปิดเผย การสนับสนุนด้านการประชาสัมพันธ์ผ่านเครือข่ายสื่อที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของทุน และการสร้างเครือข่ายผลประโยชน์ที่ซับซ้อน การอุปถัมภ์รูปแบบนี้ทำให้เกิดการผูกขาดเชิงอำนาจภายในพรรคการเมือง โดยกลุ่มทุนสามารถมีอิทธิพลต่อการคัดเลือกผู้สมัคร สส. และการกำหนดทิศทางการนโยบายของพรรค เมื่อพรรคเหล่านี้ได้เป็นรัฐบาล นโยบายที่ออกมาจึงมักจะเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มนายทุนและนักธุรกิจที่ให้การสนับสนุน มากกว่าที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนทั่วไป

3. อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและความตกลงทางการค้า การที่ไทยเข้าเป็นภาคีในความตกลงระหว่างประเทศ (International Agreements) และ ความตกลงทางการค้าเสรี (Free Trade Agreements - FTAs) ต่างๆ เช่น CPTPP, RCEP หรือ FTA ทวิภาคีกับประเทศคู่ค้า ได้เปิดช่องให้นายทุนต่างชาติใช้ข้อกฎหมายในความตกลงเหล่านี้มา กดดันรัฐบาลไทย ให้ผ่อนปรนกฎระเบียบด้านแรงงาน สิ่งแวดล้อม สิทธิบัตรยา หรือแม้แต่สิทธิของประชาชน เพื่อเอื้อผลประโยชน์แก่ทุนต่างชาติ กลายเป็นรูปแบบของการอุปถัมภ์ที่ซ่อนอยู่ในกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ส่งผลให้เกิดความไม่สมดุลในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกระจายรายได้และการเข้าถึงทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับประชาชนทั่วไป เนื่องจากข้อจำกัดตามความตกลงอาจทำให้รัฐบาลไม่สามารถออกมาตรการเพื่อคุ้มครองกลุ่มเปราะบางได้อย่างเต็มที่

4. การควบคุมข้อมูลข่าวสารและสื่อผ่านทุนต่างชาติ ในยุคดิจิทัล นายทุนต่างชาติ โดยเฉพาะเจ้าของแพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์ยักษ์ใหญ่ หรือบริษัทที่ลงทุนในสื่อกระแสหลัก ได้เข้ามามีอิทธิพลอย่างมหาศาลในการกำหนดเนื้อหา (Content Curation) และ แนวทางข่าวสาร (Narrative Framing) เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ของตนเอง และลดบทบาทของเสียงวิพากษ์วิจารณ์ระบบทุนนิยม หรือข้อมูลที่ไม่เป็นคุณต่อภาพลักษณ์ของพวกเขา การแทรกแซงนี้บั่นทอน เสรีภาพสื่อ (Press Freedom) และ กระบวนการประชาธิปไตยอย่างรุนแรง เนื่องจากประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นกลางได้เท่าเทียมกัน ทำให้เกิด ความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงข้อมูล การจัดการข้อมูลและสื่อโดยทุนต่างประเทศไม่เพียงแต่คุกคามความสมบูรณ์ของกระบวนการประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังทำลายความไว้วางใจของประชาชนในประเทศ นำไปสู่สังคมที่แยกส่วนซึ่งข้อมูลที่ผิดเจริญเติบโตขึ้น การสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับปัญหานี้จึงเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและตั้งคำถามต่อข้อมูลที่ได้รับ รวมถึงสนับสนุนการพัฒนาสื่อท้องถิ่นที่มีคุณภาพและเป็นกลางในการนำเสนอข่าวสาร

5. ผลกระทบต่อประชาธิปไตยและอธิปไตยของไทย ระบบอุปถัมภ์ที่อิงกับทุนต่างชาติทำให้ประชาธิปไตยกลายเป็นเพียงฉากหน้า (Facade of Democracy) โดยรัฐบาลและพรรคการเมืองมักตอบสนองต่อผลประโยชน์ของทุนมากกว่าต่อประชาชน ส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนลดลง ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและอำนาจเพิ่มขึ้น และเกิด การคอร์รัปชันเชิงโครงสร้าง (Structural Corruption) ที่ยากต่อการแก้ไข พลวัตนี้ไม่เพียงแต่ทำลายหลักการของการกำกับดูแลและบอบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่ผลประโยชน์ของคนกลุ่มน้อยมีน้ำหนักมากกว่าความต้องการ

และสิทธิของคนส่วนใหญ่ นำไปสู่การละเว้นสิทธิอย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชน การขยายตัวของอำนาจนายทุนและการพึ่งพาทุนต่างชาติยังส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบการเมือง ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณคิดเห็นและเสียงของตนถูกมองข้าม ส่งผลให้เกิดความไม่พอใจและการต่อต้านทางสังคมที่อาจนำไปสู่ความไม่สงบในอนาคต

ดังนั้น การอุปถัมภ์ทางการเมืองโดยนายทุนต่างชาติในประเทศไทยเป็นปรากฏการณ์ที่เติบโตควบคู่กับโลกาภิวัตน์และระบบทุนนิยมโลก สะท้อนถึงความเปราะบางของระบบการเมืองไทยที่ขาดกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างมีประสิทธิภาพ การปฏิรูปเชิงโครงสร้างเพื่อลดอิทธิพลของทุนต่างชาติควรได้รับการผลักดันควบคู่กับการเสริมสร้างภาคประชาสังคมให้เข้มแข็ง เพื่อปกป้องประชาธิปไตยและอธิปไตยของชาติในระยะยาว และการสร้างความตระหนักรู้ในหมู่ประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบจากอิทธิพลของนายทุนจะเป็นกุญแจสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการพัฒนานโยบายที่ยั่งยืน การสร้างกลไกที่โปร่งใสในการบริหารจัดการทรัพยากรและการใช้จ่ายของรัฐจะช่วยให้เกิดความเชื่อมั่นในระบบประชาธิปไตย และสามารถลดช่องว่างระหว่างชนชั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวทางการสร้างความไว้วางใจแก่ประชาชนต่อระบบอุปถัมภ์ของนายทุนต่อระบบรัฐและองค์กร

ในยุคที่ทุนสามารถแทรกซึมเข้าสู่ระบบรัฐได้อย่างแนบเนียน ความไว้วางใจของประชาชนต่อรัฐบาลและองค์กรรัฐจึงเป็นประเด็นสำคัญที่ถูกตั้งคำถามมากขึ้น ระบบอุปถัมภ์ของนายทุนที่ฝังลึกในกลไกการบริหาร การเมือง และนโยบาย กลายเป็นปัจจัยบั่นทอนความชอบธรรมของรัฐไทยเมื่อประชาชนรู้สึกว่ารัฐไม่ได้ยืนอยู่บนหลักประโยชน์สาธารณะ แต่เป็นเครื่องมือของกลุ่มทุน ความเชื่อมั่นในรัฐย่อมเสื่อมถอยลงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การสร้างความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางนโยบายจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อฟื้นฟูความไว้วางใจ และลดอิทธิพลของนายทุนที่มีต่อระบบรัฐบาลไทย

1. การสร้างความโปร่งใสในกระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำนโยบายเป็นรากฐานของประชาธิปไตยที่แท้จริง หากนโยบายถูกกำหนดโดยกลุ่มทุนหลังฉาก ประชาชนจะมองว่ารัฐเป็นเพียงตัวแทนผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม การสร้างระบบ “Open Data” และระบบติดตามงบประมาณแบบเปิดจะช่วยให้ประชาชนสามารถตรวจสอบ

แหล่งที่มาของนโยบายและเส้นทางของงบประมาณได้อย่างชัดเจน การมีข้อมูลที่โปร่งใสและเข้าถึงได้ จะส่งเสริมการตรวจสอบจากภาคประชาสังคม และช่วยให้เกิดความรับผิดชอบต่อผู้มีอำนาจ ในการตัดสินใจ นอกจากนี้ยังสามารถกระตุ้นให้เกิดการอภิปรายและข้อเสนอแนะที่สร้างสรรค์ จากประชาชนในทุกระดับ

2. การแยกบทบาทของกลุ่มทุนออกจากกระบวนการบริหารรัฐ การสร้างความไว้วางใจที่ยั่งยืน ระหว่างภาครัฐและประชาชนเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาประเทศ แต่ในประเทศไทย เรายังคงเผชิญกับความท้าทายจากการแทรกแซงของกลุ่มทุนในกระบวนการบริหารรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตำแหน่งผู้บริหาร และคณะกรรมการนโยบายต่างๆ ซึ่งทำให้ประชาชนเคลือบแคลงสงสัยว่ารัฐบาลกำลังรับใช้นายทุน มากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ประเทศไทยมีบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ “Conflict of Interest” (ผลประโยชน์ทับซ้อน) อยู่แล้ว ทั้งใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (มาตรา 184 และ 186) ที่กำหนดห้าม สส., สว., และรัฐมนตรีมีส่วนได้เสียในกิจการสัมปทานหรือผูกขาดกับรัฐ นอกจากนี้ ยังมี พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ที่ครอบคลุมเจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับในเรื่องการแสดงบัญชีทรัพย์สินและการห้ามรับผลประโยชน์โดยมิชอบ รวมถึง พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ.2543 ที่บังคับให้รัฐมนตรีต้องโอนหุ้น ให้ผู้บริหารจัดการที่เป็นอิสระ และประมวลจริยธรรมของหน่วยงานรัฐต่างๆ ต้องเสริมสร้างการบังคับใช้ กฎหมายอย่างเข้มงวด อุดช่องโหว่ทางกฎหมายและปรับปรุงกลไกป้องกัน เพิ่มความโปร่งใสในการแต่งตั้ง และการเข้าถึงข้อมูล และส่งเสริมบทบาทภาคประชาชนและการตรวจสอบ

3. การเสริมสร้างบทบาทของภาคประชาสังคมและสื่ออิสระภาคประชาสังคมและสื่ออิสระ ทำหน้าที่เป็นกลไกถ่วงดุลที่สำคัญในการตรวจสอบอิทธิพลของทุนที่มีต่อรัฐ การสนับสนุนให้เกิด องค์การตรวจสอบที่เป็นอิสระจากรัฐและทุน เช่น องค์การติดตามนโยบายสาธารณะ หรือกองทุน สนับสนุนสื่ออิสระ จะช่วยกระตุ้นให้เกิดความรับผิดชอบต่อ (accountability) อย่างเป็นรูปธรรม การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาคประชาสังคมและสื่ออิสระจะช่วยเพิ่มพูน ประสิทธิภาพในการตรวจสอบและให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่ประชาชน เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วม ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐอย่างยั่งยืน

4. การปฏิรูปโครงสร้างราชการและองค์กรอิสระ ระบบราชการไทยในปัจจุบันมีลักษณะ “รวมศูนย์และปิดล้อม” ทำให้การตัดสินใจล่าช้า ขาดความเข้าใจบริบทท้องถิ่น และเปิดช่องให้กลุ่มทุน เข้ามาแทรกแซงได้ง่าย การรวมศูนย์อำนาจทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพและขาดความโปร่งใส ส่วนการปิดล้อมทำให้ระบบไม่เปิดรับความคิดเห็นจากภายนอก ขาดการตรวจสอบถ่วงดุล และ

สถาบันพระปกเกล้า

ข้อมูลไม่ไหลเวียน ส่งผลให้ระบบราชการไม่สามารถต้านทานอิทธิพลจากกลุ่มทุนและไม่ตอบสนองประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง การปฏิรูประบบราชการและองค์กรอิสระให้เป็นอิสระจากแรงกดดันทางการเมืองและกลุ่มทุน ถือเป็นหัวใจสำคัญในการสร้าง “ระบบบริหารที่ยึดหลักวิชาชีพ” ซึ่งจะดำเนินการบนพื้นฐานของความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก เช่น กระจายอำนาจและเสริมสร้างท้องถิ่น สร้างความเป็นอิสระและธรรมาภิบาลในหน่วยงานราชการ และพัฒนาระบบบริหารที่ยึดหลักวิชาชีพ

การปฏิรูประบบราชการและองค์กรอิสระให้เป็นอิสระจากแรงกดดันทางการเมืองและกลุ่มทุนคือการลงทุนระยะยาวเพื่อสร้าง ระบบการบริหารที่ยึดหลักวิชาชีพ และตอบสนองต่อประชาชนอย่างแท้จริง การสร้างความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตัดสินใจนโยบายจะเป็นกุญแจสำคัญในการลดอิทธิพลของกลุ่มทุน และส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งจะนำไปสู่การฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบรัฐอย่างแท้จริง

5. การปลูกฝังวัฒนธรรมการเมืองแบบใหม่ การสร้างความไว้วางใจต้องอาศัยกระบวนการระยะยาวในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการเมืองไทยจากระบบอุปถัมภ์ไปสู่ระบบนิติธรรมและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ การศึกษาทางพลเมือง (civic education) ที่เน้นให้ประชาชนเข้าใจสิทธิหน้าที่ และกระบวนการตรวจสอบอำนาจรัฐ จะเป็นรากฐานของสังคมที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ การเน้นการศึกษาพลเมืองจะช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการกำกับดูแล การส่งเสริมให้ทั้งความรับผิดชอบและความโปร่งใสเกิดขึ้นในทุกระดับของการบริหารจัดการภาครัฐ จึงเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับระบบประชาธิปไตย ทำให้ประชาธิปไตยมีความแข็งแกร่ง มีเสถียรภาพ สามารถแก้ไขปัญหาได้ และเป็นที่พักของประชาชนได้อย่างแท้จริง หากขาดสิ่งเหล่านี้ ประชาธิปไตยก็จะป่วยไข้เสื่อมถอย และอาจนำไปสู่การสูญเสียศรัทธาของประชาชน การสร้างระบบการศึกษาและการฝึกอบรมที่มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาความรู้และทักษะในการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองจะเป็นอีกหนึ่งกลไกสำคัญที่จะช่วยให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ระบบอุปถัมภ์ของนายทุนที่ฝังลึกในรัฐไทยไม่เพียงทำลายหลักประชาธิปไตย แต่ยังบั่นทอนความไว้วางใจของประชาชนอย่างต่อเนื่อง แนวทางการฟื้นฟูความเชื่อมั่นดังกล่าวต้องดำเนินควบคู่กันทั้งในเชิงโครงสร้าง การบริหาร และวัฒนธรรมทางการเมือง หากรัฐไทยสามารถลดอิทธิพลของทุนและสร้างระบบที่เปิดกว้าง โปร่งใส และรับผิดชอบต่อประชาชนได้อย่างจริงจัง ความไว้วางใจจากประชาชนย่อมสามารถกลับคืนมาอย่างยั่งยืน การสร้างกลไกตรวจสอบและสมดุลที่มีประสิทธิภาพจะเป็นปัจจัยสำคัญในการสนับสนุนความโปร่งใส และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ระบบการเมืองไทยตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมาเผชิญกับการแทรกแซงของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ ทั้งในระดับนโยบายและโครงสร้างอำนาจ โดยเฉพาะในยุคโลกาภิวัตน์ที่ทุนสามารถเคลื่อนย้ายได้รวดเร็ว รัฐบาลจึงมักอ่อนแอและตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มทุนข้ามชาติและทุนผูกขาดในประเทศ ซึ่งส่งผลให้การกำหนดนโยบายไม่ได้ตั้งอยู่บนประโยชน์ของประชาชนโดยรวม แต่สะท้อนผลประโยชน์ของนายทุนผู้มีอิทธิพล ทำให้เกิดระบบ “รัฐอุปถัมภ์” ที่ไม่โปร่งใส ขาดความรับผิดชอบ และลดทอนความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐอย่างรุนแรง การพึ่งพิงทุนเหล่านี้นำไปสู่การสร้างความไม่เท่าเทียมในสังคม และทำให้ประชาชนส่วนใหญ่รู้สึกว่าตนไม่มีเสียงในการกำหนดอนาคตของประเทศ ซึ่งเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนเพื่อฟื้นฟูระบบประชาธิปไตยและสร้างความมั่นคงให้กับสังคมไทย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย: สร้างระบบตรวจสอบและถ่วงดุลที่เข้มแข็ง การสร้างกลไกตรวจสอบที่เป็นอิสระและมีอำนาจจริงจึงเป็นหัวใจสำคัญของการสกัดอิทธิพลทุน ระบบรัฐสภา หน่วยงานตรวจสอบทางการเงิน สื่อมวลชนอิสระ และภาคประชาสังคมต้องสามารถทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและได้รับการคุ้มครองจากการแทรกแซงของรัฐและกลุ่มทุน นอกจากนี้ ควรมีการพัฒนากฎหมาย “ความขัดแย้งทางผลประโยชน์” (Conflict of Interest Law) ที่ชัดเจนและบังคับใช้อย่างจริงจัง เพื่อจำกัดการเข้าถึงผลประโยชน์ของกลุ่มทุนในระดับนโยบาย การสร้างความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลจะช่วยลดโอกาสในการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนและเพิ่มความเชื่อมั่นจากประชาชนต่อระบบการปกครอง

ข้อเสนอแนะเชิงการศึกษา: ปลูกฝังวัฒนธรรมพลเมืองและประชาธิปไตย การสร้างประชาชนที่มีวิจรณาญาณและสามารถตรวจสอบอำนาจรัฐได้ ต้องอาศัยการพัฒนาการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยเฉพาะการส่งเสริม “การศึกษาทางพลเมือง” (Civic Education) ที่ช่วยให้ประชาชนเข้าใจสิทธิหน้าที่และกระบวนการทางประชาธิปไตย รวมถึงบทบาทของทุนในระบบการเมืองอย่างลึกซึ้ง ระบบการศึกษาควรเน้นให้คนรุ่นใหม่สามารถตั้งคำถามกับโครงสร้างอำนาจ และกล้าที่จะตรวจสอบระบบอุปถัมภ์ในสังคม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมทางการเมืองและสังคมจะช่วยให้เกิดความตระหนักรู้เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตนเองมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างสังคมที่เข้มแข็งและมีความรับผิดชอบต่อกัน

ข้อเสนอแนะเชิงเศรษฐกิจ: สร้างเศรษฐกิจที่เป็นธรรมและไม่เอื้อทุนผูกขาด การลดอิทธิพลของทุนในระบบรัฐจะไม่สามารถทำได้ หากระบบเศรษฐกิจยังเอื้อให้นายทุนบางกลุ่มสามารถผูกขาดทรัพยากรและควบคุมกลไกตลาดอย่างไม่เป็นธรรม รัฐควรมีบทบาทในการส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก วิสาหกิจชุมชน

สถาบันพระปกเกล้า

และธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ให้สามารถแข่งขันได้อย่างเท่าเทียม รวมทั้งต้องปรับระบบภาษี และสัญญาสัมปทานรัฐให้โปร่งใส และยุติธรรมมากขึ้น การสร้างโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรและการสนับสนุนจากภาครัฐจะช่วยให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำในสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะเชิงวัฒนธรรมการเมือง: ยุติวัฒนธรรมอุปถัมภ์ ระบบอุปถัมภ์ฝังรากลึกในวัฒนธรรมการเมืองไทย ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมือง นายทุน และข้าราชการมักเป็นไปในลักษณะพึ่งพิงกันแทนที่จะเป็นระบบแห่งหน้าที่และความรับผิดชอบ รัฐจึงควรส่งเสริมวัฒนธรรม “รัฐแห่งสัญญา” (Contractual State) ซึ่งเน้นการรับผิดชอบนโยบายและการบริหารต่อประชาชน ไม่ใช่การตอบแทนผู้สนับสนุน การใช้กลไกเลือกตั้งท้องถิ่น การกระจายอำนาจ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน จะเป็นหนทางสำคัญในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการเมืองนี้ การสร้างความโปร่งใสในระบบการบริหารและการกำกับดูแลที่เข้มงวดจะช่วยลดอิทธิพลของนายทุน และส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันทางการเมืองที่เป็นธรรมมากขึ้น

ดังนั้น การแก้ปัญหารบบอุปถัมภ์ของนายทุนในรัฐบาลไทยไม่อาจทำได้เพียงแค่การเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายหรือเชิงนโยบายเท่านั้น หากแต่ต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงในทุกระดับ ทั้งโครงสร้างรัฐ เศรษฐกิจ การศึกษา และวัฒนธรรมทางการเมือง โดยเฉพาะในยุคโลกาภิวัตน์ที่ทุนสามารถเคลื่อนที่และแทรกแซงระบบได้รวดเร็วมากยิ่งขึ้น การสร้าง “รัฐที่โปร่งใส เป็นธรรม และยึดประโยชน์สาธารณะ” จะเป็นทางออกที่ยั่งยืนที่สุดในการฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชน และนำพาประเทศไทยไปสู่ความยั่งยืนในระยะยาว การสร้างรัฐที่โปร่งใส ยุติธรรม และขับเคลื่อนโดยผลประโยชน์สาธารณะจะต้องมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้นจากประชาสังคมตลอดจนการสร้างกลไกที่ทำให้ทั้งนักการเมืองและผู้นำธุรกิจรับผิดชอบต่อการทำของพวกเขา การพัฒนากลไกเหล่านี้จะต้องรวมถึงการส่งเสริมความรู้และการศึกษาให้กับประชาชน เพื่อให้สามารถตรวจสอบและมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2562, 31 ธันวาคม). ทบทวนการเมืองในปี 2562. *มติชนออนไลน์*, https://www.matichon.co.th/columnists/news_1853710
- วรารุณ วังระพันธ์. (2567). การขับเคลื่อนนโยบายทางการศึกษากับการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่ท้องถิ่นเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม. *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 44(3), 186-216.
- สุรางค์รัตน์ สุริยสมบูรณ์ และ สุรพล ราชภัณฑารักษ์. (2567). พัฒนาการนโยบายการจัดการที่ดินของรัฐบาลไทยในช่วงเวลา พ.ศ. 2500-2564. *วารสารรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา*, 7(1), 78-97.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2535). *ธุรกิจกับการเมืองในประเทศไทย: ความเปลี่ยนแปลงของรูปแบบและโครงสร้าง*. ไทยวัฒนาพานิช.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2546). *ทุนต่างชาติในประเทศไทย*. มติชน.

ภาษาต่างประเทศ

- Ferrara, Federico. (2015). *The Political Development of Modern Thailand*. Cambridge University Press.
- Hewison, Kevin. (2000). *Political Economy of Thailand: From Crisis to Crisis*. Routledge.
- Hewison, Kevin. (2005). Neo-liberalism and Domestic Capital: The Political Outcomes of the Economic Crisis in Thailand. *The Journal of Development Studies*, 41(2), 310-330.
- Hewison, Kevin & Kitirianglarp, Kengkij. (2014). Thai-style Democracy: The Royalist Struggle for Thailand's Politics. *Southeast Asian Studies*, 3(3), 453-470.
- McCargo, Duncan. (2005). Network Monarchy and Legitimacy Crises in Thailand. *The Pacific Review*, 18(4), 499-519.
- McCargo, Duncan. (2008). *Tearing Apart the Land: Islam and Legitimacy in Southern Thailand*. Cornell University Press.
- Pasuk Phongpaichit & Baker, Chris. (1998). *Thailand's Boom and Bust*. Silkworm Books.
- Sassen, Saskia. (1998a). *Globalization and Its Discontents*. The New Press.
- Sassen, Saskia. (1998b). *Globalization and Its Discontents: Essays on the New Mobility of People and Money*. The New Press.
- Stiglitz, Joseph. (2002). *Globalization and Its Discontents*. W.W. Norton.

ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและ
การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562

Legal Issues in Determining Compensation under
the Expropriation and Acquisition of
Immovable Property Act, B.E. 2562 (2019)

พนารัตน์ มาศฉมาดล*
Panarat Machamadol**

บทความนี้
Received
6 มิถุนายน 2568
Revised
1 กรกฎาคม 2568
Accepted
7 กรกฎาคม 2568

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความเหมาะสมของอำนาจในการกำหนดค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 โดยเฉพาะประเด็นที่เปิดโอกาสให้กำหนดค่าทดแทนได้ทั้งโดยคณะกรรมการตามมาตรา 19 และโดยการตราไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 29 วรรคสอง ซึ่งก่อให้เกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ตลอดจนความชัดเจนของกระบวนการเยียวยาผู้ถูกเวนคืน

การกำหนดค่าทดแทนโดยคณะกรรมการโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ถือเป็นการกระทำทางปกครองที่อยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบโดยศาลปกครองและสามารถอุทธรณ์ได้ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่การกำหนดค่าทดแทนโดยการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กลับไม่เปิดช่องให้ตรวจสอบในทางปกครองได้ จึงเกิดความเหลื่อมล้ำในกระบวนการคุ้มครองสิทธิของประชาชน

* รองศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ดร.)

** Associate Professor, Faculty of Law, Mahasarakham University. (Ph.D)

นอกจากนี้ บทความยังเสนอข้อสังเกตด้านการปฏิบัติ เช่น ปัญหาการใช้ดุลพินิจที่ขาดมาตรฐาน และความซ้ำซ้อนในกระบวนการเวนคืน ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินและหลักนิติธรรม

ผู้เขียนเสนอให้มีการทบทวนบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการยกเลิกหรือปรับปรุงกลไกการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่เจ้าของไม่ยินยอมขาย และให้คงการกำหนดค่าทดแทนไว้ในอำนาจของคณะกรรมการที่สามารถตรวจสอบได้อย่างแท้จริง และเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม โปร่งใส และเคารพสิทธิของประชาชนตามหลักนิติรัฐ

คำสำคัญ: การกระทำทางปกครอง, การขัดกันแห่งกฎหมาย--การเวนคืนที่ดิน, การเวนคืนที่ดิน, พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562

Abstract

This article aims to analyze legal issues concerning the appropriateness of the authority to determine compensation under the Expropriation and Acquisition of Immovable Property Act B.E.2562 (2019). The focus is on the dual mechanisms provided by the Act: compensation may be determined either by a committee under section 19 or directly prescribed in an expropriation act under section 29, paragraph two. This dual mechanism raises concerns regarding the principles of checks and balances, as well as the clarity of remedies available to affected property owners.

Compensation determined by the committee under the 2019 Act is considered as an administrative action, subject to judicial review by the Administrative Court and appealable through administrative procedures. In contrast, compensation prescribed directly within an expropriation act constitutes a legislative act, which is not subject to administrative review. This legal distinction creates inequality in the protection of citizens' rights.

Moreover, the article highlights practical concerns such as the lack of standardized discretion, procedural redundancies, and delays in the expropriation process. These issues contradict constitutional principles related to the right to property and the rule of law.

The author proposes legal reform, particularly the repeal or revision of the mechanism requiring the enactment of a separate expropriation act in cases where property owners refuse to sell. It is recommended that the authority to determine compensation be vested exclusively in the committee, whose decisions would remain subject to transparent and judicially reviewable procedures. Additionally, enhancing public participation by including citizen representatives on the committee is proposed to promote fairness, transparency, and the protection of individual rights in accordance with the rule of law.

Keywords: Administrative Act, Administrative Action, Legislative Action, Administrative Law, Eminent Domain, Expropriation Act 2019

บทนำ

ภายใต้การรับรองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนในมาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม และการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กระทำได้เท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อให้สอดคล้องกับสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ขึ้นใช้บังคับ เพื่อให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ตามหลักการของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 การกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนให้กระทำโดย “คณะกรรมการ” ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง (มาตรา 19) คณะกรรมการต้องกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นภายในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งและประกาศให้ประชาชนทราบ ณ สถานที่ที่กำหนด (มาตรา 21)

ปัญหาอันเป็นที่มาของบทความนี้ เป็นกรณีการกำหนดค่าทดแทนซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ แต่ในกรณีที่เจ้าของรายใดไม่ตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ให้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไปโดยเร็ว (มาตรา 28) ทั้งนี้ ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกำหนดจำนวน “เงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน” ไว้ด้วยก็ได้ (มาตรา 29 วรรคสอง) โดยนำหลักการคำนวณเงินค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์การกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืนให้คำนึงถึงราคา สภาพ เหตุ และวัตถุประสงค์ตามมาตรา 20(1) – (5) แต่ต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมและความทัดเทียมระหว่างผู้ที่ตกลงซื้อขายหรือยินยอมให้ทางราชการเข้าไปใช้ที่ดินไปก่อนหน้านี้ มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กับเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ด้วย (มาตรา 38 วรรคสาม)

ประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่เป็นหัวใจสำคัญของปัญหาการกำหนดค่าทดแทน คือ ปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากข้อกฎหมายตามมาตรา 29 วรรคสอง ที่ให้กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนสำหรับ

สถาบันพระปกเกล้า

อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน “ไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ด้วยก็ได้” พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงเป็นบทกฎหมายที่กำหนดให้เงินค่าทดแทนสามารถกำหนดได้โดยบุคคลที่ทำหน้าที่ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หาใช้โดยคณะกรรมการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ไม่ กรณีดังกล่าวนี้จึงเป็นประเด็นที่ควรจะต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้ เป็นการกำหนดอำนาจในการกำหนดค่าทดแทนอันเป็นการยกเว้นหลักการทั่วไปที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนให้กระทำโดย “คณะกรรมการ” ตามมาตรา 19 ประเด็นที่สำคัญตามมาหากพิจารณาตามหลักการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยคณะกรรมการและโดยการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คือ

- กรณีการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยคณะกรรมการ **ถือเป็นการกระทำทางปกครอง** โดยอาศัยผลผลิตของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ถือเป็น “คำสั่งทางปกครอง” กระบวนการในการตรวจสอบการกระทำดังกล่าวจึงตรวจสอบโดยศาลปกครอง และมีกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งไว้ในท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ กำหนดไว้เป็นกฎหมายเฉพาะ

- กรณีการกำหนดเงินค่าทดแทนไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ **ถือเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติ** โดยผลผลิตของอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ กระบวนการในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติจึงอยู่ภายใต้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

นอกจากปัญหาที่กล่าวมาในข้างต้นแล้ว ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาตรวจพบว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ยังมีปัญหาในอื่นๆ อยู่ เช่น ส่วนของการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการในการกำหนดค่าทดแทน หรือ การกำหนดค่าทดแทนที่ไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่แท้จริง หรือ การจ่ายค่าทดแทนล่าช้าจนเกิดความเสียหาย หรือ การเวนคืนไปเนิ่นนานแต่รัฐยังไม่ดำเนินการต่อเพื่อให้เกิดประโยชน์มหาชน หรือ ปัญหาการอุทธรณ์และกลไกเยียวยา กรณีที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นมิได้กำหนดค่าทดแทน หรือ ค่าเสียหายอย่างใดๆ ไว้ในสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 25 หรือพนักงานเจ้าหน้าที่สำรวจข้อเท็จจริงของอสังหาริมทรัพย์ไม่ครบถ้วน มีปัญหาว่าจะต้องอุทธรณ์ตามกฎหมายใด

วัตถุประสงค์สำคัญของบทความ คือ การวิเคราะห์ความเหมาะสมของการกำหนดค่าทดแทนโดยคณะกรรมการ หรือโดยการออกเป็นพระราชบัญญัติเป็นมาตรการที่เหมาะสมหรือไม่ และ

ควรจะดำเนินการด้วยกระบวนการทางปกครองหรือกระบวนการทางนิติบัญญัติ โดยในส่วนที่หนึ่งของบทความนี้ ผู้เขียนจะบรรยายถึงแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครองและการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ ในส่วนที่สอง ผู้เขียนจะมุ่งบรรยายถึงหลักการของการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ ส่วนที่สามผู้เขียนจะบรรยายและวิเคราะห์สภาพปัญหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 และ ให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ให้มีความเหมาะสมกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ หรือ หลักการตรวจสอบการกระทำทางปกครอง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองให้มากยิ่งขึ้น

ส่วนที่ 1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครองและการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ

1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

หลักการพื้นฐานของทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจสืบเนื่องมาจากแนวความคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันผูกขาดอำนาจไว้โดยไม่มียุติธรรมตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจก็อาจเกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ มองเตสกีเอ (Montesquieu) ได้กล่าวไว้ว่า “เมื่ออำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารได้รวมกันอยู่ในบุคคลเดียวกันหรือในองค์กรเดียวกัน ... เสรีภาพจะไม่มีเลยเพราะเราอาจเกรงว่ากษัตริย์หรือคณะบุคคลอื่นเดียวกันนั้นจะออกกฎหมายแบบทรราชย์และใช้บังคับกฎหมายโดยวิธีของทรราชย์...อีกอย่างหนึ่งกรณีจะไม่มีเสรีภาพ ถ้าอำนาจในการตัดสินใจไม่แยกออกมาจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ถ้าอำนาจนี้รวมกันเข้ากับอำนาจนิติบัญญัติ ชีวิตและเสรีภาพของผู้อยู่ในปกครองจะต้องเผชิญกับการควบคุมที่ลำเอียงเพราะผู้พิพากษาจะกลายเป็นผู้ออกกฎหมาย ถ้าอำนาจนี้รวมเข้ากับอำนาจบริหาร ผู้พิพากษาที่อาจประพฤติตัวแบบรุนแรงและกดขี่ ... กรณีจะเป็นการอวดอ้างของทุกสิ่งทุกอย่างถ้าอำนาจทั้งสามนั้นคือการตรากฎหมายตามมติมหาชนและการพิจารณาคดีของเอกชนได้ถูกใช้โดยบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันไม่ว่าจะเป็นกรณีของบรรดาขุนนางหรือประชาชนก็ตาม” อย่างไรก็ตาม แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเอแม้จะยังไม่ได้เสนอให้มีการกำหนดถึงองค์กรที่จะมาใช้อำนาจตุลาการอย่างชัดเจน แต่ก็นำให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการความเป็นอิสระจากกัน โดยเน้นการตรวจสอบและคานอำนาจร่วมกัน ต่อมา เซอร์วิลเลียม แบล็กสโตน (Sir William Blackstone) ได้พัฒนาแนวคิดของมองเตสกีเอโดยเน้นความมีอยู่ของอำนาจตุลาการในลักษณะของอีกองค์กรหนึ่ง และต้องมีความเป็นอิสระของศาล (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2559)

สาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการแบ่งแยกอำนาจเพื่อไม่ให้ใช้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจมากกว่าอีกอำนาจเพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาดซึ่งอำนาจ จึงจำเป็นต้องแบ่งแยกองค์กรที่เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ ดังนี้

1) องค์กรนิติบัญญัติ ทำหน้าที่ในการตรากฎหมาย อันเป็นอำนาจที่ประชาชนในรัฐมอบให้ องค์กรนิติบัญญัติทำหน้าที่นิติบัญญัติ

2) องค์กรบริหาร ทำหน้าที่ในการบริหารและปกครองประเทศ

3) องค์กรตุลาการ ทำหน้าที่ด้านความยุติธรรมแก่ประชาชนเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น

โดยหลักการแบ่งแยกอำนาจไม่จำเป็นที่องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามจะต้องมีความเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจอยู่เหนืออีกอำนาจได้แต่มีใช้ในลักษณะเด็ดขาดสมบูรณ์ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบและคานอำนาจระหว่างอำนาจทั้งสาม (Checks and Balances) สิ่งสำคัญที่ตามมาของหลักการแบ่งแยกอำนาจก็คือ การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการแบ่งแยกอำนาจ ไม่จำเป็นต้องให้แต่ละอำนาจมีอำนาจเท่าเทียมกัน หลักการสำคัญจึงอยู่ที่การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันภายในความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจดังนี้

1) การตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร

ความสัมพันธ์ของทั้งสององค์กรสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้ ในการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างอำนาจทั้งสองจำเป็นต้องพิจารณาระบบการปกครองของแต่ละรัฐ กล่าวคือ ระบบรัฐสภา หรือ ระบบประธานาธิบดี เนื่องจากระบบการปกครองนำมาซึ่งรูปแบบของการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาดและการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด ดังนี้

1.1) การแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาดในระบบการปกครองแบบรัฐสภา

ระบบการปกครองแบบรัฐสภาถือเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจหน้าที่ในการทำงานให้เกิดความสมดุลในการใช้อำนาจอธิปไตย โดยส่วนมากจะใช้รูปแบบการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด กล่าวคือ องค์กรใดองค์กรหนึ่งสามารถใช้อำนาจของอีกองค์กรได้ โดยปกติแล้วอำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติในการออกกฎหมาย ส่วนอำนาจบริหารเป็นขององค์กรฝ่ายบริหารในการบริหารและปกครองรัฐ การแบ่งแยกอำนาจที่ไม่เด็ดขาดนี้ส่งผลให้อำนาจบริหารสามารถใช้อำนาจในการนิติบัญญัติได้ในบางกรณี ดังที่ปรากฏในระบบการปกครองของประเทศฝรั่งเศส โดยรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดขอบเขตการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องที่กำหนดเท่านั้น ส่วนเรื่องที่อยู่นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร

ในการออกกฎหมาย หรือในกรณีของประเทศไทยที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมาย
ที่มีค่าบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้ ภายใต้เงื่อนไขบางประการที่
รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่น เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัย
สาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ (มาตรา 172
แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560) เป็นต้น

ทั้งนี้ การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในรูปแบบการปกครอง
แบบรัฐสภา ที่มีการแบ่งแยกอำนาจที่ไม่เด็ดขาดนั้น เห็นได้จากการที่รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ
สามารถตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือองค์กรฝ่ายบริหารได้ ในขณะที่องค์กร
ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจในการยุบรัฐสภาเพื่อนำไปสู่การเลือกตั้งใหม่ได้ หรือ ในกรณีของประเทศฝรั่งเศส
ที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐและเป็นผู้ว่าฝ่ายบริหารก็มีอำนาจในการยุบสภาอันเนื่องมาจาก
รัฐบาลมีนโยบายไม่ตอบสนองต่อนโยบายของประธานาธิบดี ในขณะที่รัฐสภาก็มีอำนาจตั้งกระทู้ถาม
การทำงานของฝ่ายบริหารหรือมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีได้ในกรณีที่ประธานาธิบดีทรยศ
ต่อชาติ เป็นต้น

1.2) การแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาดในระบบการปกครองแบบประธานาธิบดี

ระบบประธานาธิบดีเป็นระบบที่ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศต่างๆ ในทวีปอเมริกา เป็น
ระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด เนื่องจากแต่ละองค์กรโดยเฉพาะองค์กรนิติบัญญัติ และองค์กร
ฝ่ายบริหารต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงทำให้ทั้งสององค์กรต่างมีอำนาจเต็มที่
ในการทำหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตยที่ประชาชนมอบหมายให้ ในขณะที่อำนาจตุลาการมีที่มาจาก
การแต่งตั้งโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แต่เมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วองค์กรตุลาการ
จะมีวาระการดำรงตำแหน่งตลอดชีพ จึงเป็นอิสระปราศจากอำนาจการแทรกแซงจากองค์กร
นิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหารนั่นเอง เมื่ออำนาจแต่ละอำนาจเป็นอิสระต่อกันส่งผลให้ฝ่าย
นิติบัญญัติไม่มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนฝ่ายบริหาร ตลอดทั้งการตั้งกระทู้ถามการบริหารงานและ
การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ในขณะที่อำนาจฝ่ายบริหารโดยประธานาธิบดีก็ไม่มีอำนาจในการยุบสภา
เช่นเดียวกัน เพราะแต่ละอำนาจมีที่มาจากจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด ลักษณะเช่น
นี้จึงแสดงออกถึงการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด

ทั้งนี้ ในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติต่อฝ่ายบริหาร และระหว่าง
ฝ่ายบริหารต่อฝ่ายนิติบัญญัติในระบบประธานาธิบดีหรือระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาดนั้น
โดยหลักรัฐสภาจะทำหน้าที่ในการนิติบัญญัติหรือร่างกฎหมาย โดยมีประธานาธิบดีลงนามให้ความเห็นชอบ

สถาบันพระปกเกล้า

ในฐานะประมุขของรัฐ หากร่างกฎหมายใดที่ประธานาธิบดีในฐานะฝ่ายบริหารไม่เห็นชอบด้วยก็จะใช้สิทธิคัดค้านร่างกฎหมายนั้น (Veto Right) ในขณะที่ฝ่ายบริหารสามารถตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารด้วยระบบการปลดบุคคลสำคัญออกจากตำแหน่ง (Impeachment) คือ ระบบที่เปิดโอกาสให้รัฐสภาสามารถฟ้องร้องประธานาธิบดี หากประธานาธิบดีกระทำความผิดฐานกบฏ (Treason) รับสินบน (Bribery) หรือ กระทำความผิดร้ายแรง หรือ ความผิดต่อกระบวนการยุติธรรม เช่น การให้การเท็จ การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม การยุ่งเหยิงกับพยาน เป็นต้น และการถอดถอนฝ่ายบริหารที่ประธานาธิบดีแต่งตั้งทุกตำแหน่งที่กระทำความผิดทางอาญา (ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ) ให้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง

2) การตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ

ตามหลักการแล้วอำนาจในการจัดทำกฎหมายถือเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ในกรณีกฎหมายที่ออกมานั้นมีข้อความไม่ชัดเจนหรือมีประเด็นข้อพิพาทว่ากฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ย่อมต้องพิจารณาถึงองค์กรที่จะมีหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติจะเป็นองค์กรใด จากประเด็นดังกล่าวนี้ได้มีการยอมรับถึงแนวคิดที่ให้ศาลมีอำนาจในการควบคุมกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา ดังที่ปรากฏในคดีบรรทัดฐาน คือ Marbury vs. Madison ที่ได้วางหลักไว้ว่า ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายที่สภาคองเกรสตราขึ้นนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและใช้บังคับไม่ได้ ซึ่งเป็นการตัดสินใจที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรง (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538) คดีดังกล่าวได้แสดงถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจ คือ โดยหลักแล้วองค์กรนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการออกกฎหมาย ดังนั้น การจะให้ผู้ออกกฎหมายเป็นผู้ตีความกฎหมายที่ตนออกมาเสียเองถือว่าเป็นการรวบอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการไว้ที่องค์กรนิติบัญญัติแต่ผู้เดียวซึ่งหาเป็นการสมควรไม่เนื่องจากจะขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ดังนั้น จึงให้ศาลเป็นองค์กรที่ตรวจสอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยทางกฎหมายเพื่อป้องกันระบบเผด็จการรัฐสภา (Tyranny by Assembly) คดีดังกล่าวจึงแสดงถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจที่อำนาจนิติบัญญัติจะอยู่ที่องค์กรเดียวในการบัญญัติกฎหมายและเป็นผู้ตีความกฎหมายเสียเองย่อมถือเป็นการรวบอำนาจตุลาการไว้ที่องค์กรนิติบัญญัติแต่ผู้เดียวซึ่งหาเป็นการสมควรไม่และการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ การตีความกฎหมายจึงสมควรให้องค์กรตุลาการที่เป็นองค์กรกลางและเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงได้วินิจฉัยและตีความกฎหมาย ทั้งนี้ องค์กรศาลที่จะทำหน้าที่ตีความกฎหมายย่อมแล้วแต่ระบบศาลในแต่ละรัฐ เช่น การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ตรวจสอบกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือการกำหนดให้ศาลยุติธรรมทำหน้าที่ตีความกฎหมาย เป็นต้น

3) การตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้น ได้ยึดถือหลักสำคัญประการหนึ่ง คือ การรับรองความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในการพิจารณาคดี ภายใต้หลักกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติสร้างขึ้น โดยองค์กรตุลาการมีหน้าที่นำกฎหมายที่มีอยู่มาปรับเข้ากับข้อเท็จจริงแห่งคดีด้วยความรอบคอบตามมาตรฐานวิชาชีพเพื่อรักษาและปกป้องความยุติธรรมให้ดำรงอยู่ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ประชาชนว่าจะได้รับความยุติธรรมโดยไม่มีอำนาจใดมาแทรกแซงการพิจารณาคดีได้ ทั้งนี้ องค์กรฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่บริหารประเทศย่อมไม่สามารถแทรกแซงการพิจารณาพิพากษาคดีขององค์กรตุลาการได้ อย่างไรก็ตาม ในความสัมพันธ์เพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการนั้น จำต้องพิจารณาประเภทของการกระทำใดอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลใด หรือการกระทำบางกรณี ย่อมไม่อยู่ภายใต้การพิจารณาตรวจสอบขององค์กรตุลาการ กล่าวคือ

- กรณีที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะถือเป็นการกระทำทางบริหารที่ไม่อาจอยู่ในอำนาจการตรวจสอบขององค์กรตุลาการได้เลย

- กรณีที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติถือเป็นการกระทำทางปกครองอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหาร

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าองค์กรตุลาการหาได้มีอำนาจในการวินิจฉัยคดีที่ฝ่ายบริหารกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอันเป็นการกระทำที่เกิดจากอำนาจบริหาร ซึ่งเป็นการยึดตามหลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการและหน้าที่ของฝ่ายบริหาร หากเป็นการกระทำในการบริหารประเทศในเชิงนโยบายขององค์กรตุลาการจะไม่ใช้อำนาจก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยการดำเนินการขององค์กรฝ่ายบริหาร แต่หากเป็นการกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เช่น การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง ระเบียบ ข้อบังคับ จะอยู่ในการตรวจสอบการกระทำโดยองค์กรตุลาการ

สำหรับองค์กรตุลาการของประเทศไทย มีระบบศาลที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารได้แก่ ศาลปกครอง นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี เป็นหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติ กระทำผิดหน้าที่ทางราชการ เป็นหน้าที่และอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

สถาบันพระปกเกล้า

จากหลักการแบ่งแยกอำนาจของประเทศไทยภายใต้ระบบการปกครองแบบรัฐสภาที่เป็นระบบการแบ่งแยกอำนาจที่ไม่เด็ดขาดระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจในการออกกฎหมายได้เช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงมีโอกาสดำเนินใช้อำนาจอธิปไตยได้มากกว่าอำนาจของตนเอง แม้ตนจะมีอำนาจหน้าที่หลักอยู่แล้วก็ตาม (มานิตย์ จุมปา, 2556)

การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องอำนาจอธิปไตยทั้ง 3 อำนาจ เช่น

(1) ฝ่ายปกครองใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคารมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจตราไม่ให้มีการก่อสร้างอาคารที่ผิดไปจากที่กฎหมายกำหนด หากมีการกระทำผิดก็มีอำนาจออกคำสั่งให้มีการรื้อถอนได้ หากผู้รับคำสั่งไม่ดำเนินการรื้อถอน เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็สามารถเข้าไปรื้อถอนเองได้ เป็นต้น

(2) ฝ่ายปกครองใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดในส่วนที่กฎหมายแม่บทไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้ เพื่อดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแม่บท

(3) ฝ่ายปกครองใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ เช่น ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพื่อให้สิทธิประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของฝ่ายปกครอง สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้น หรือ อาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ และถือว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเป็นการใช้อำนาจตุลาการ แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายยังเปิดช่องไว้ว่าหากผู้ที่ถูกกระทบสิทธิไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการก็สามารถนำคดีไปสู่ศาลปกครองได้

1.2 หลักการกระทำทางปกครอง

การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง แบ่งการกระทำเหล่านั้นได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การกระทำของรัฐบาล (Act of Government) และ การกระทำทางปกครอง (Administrative Act) แนวทางการแบ่งแยกการกระทำทางปกครองและการกระทำของรัฐบาลโดยอาศัยทฤษฎีที่ได้รับการยอมรับและนำมาปรับใช้ ได้แก่ “ทฤษฎีที่พิจารณาจากกฎหมายที่เป็นที่มาของอำนาจกระทำการ” ดังนั้น หากพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีรายบุคคลรวมถึงองค์กรอื่นๆ จะเป็นฝ่ายปกครองก็ต่อเมื่ออาศัยอำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมือนกับพระราชบัญญัติกระทำการ

ความหมายของการกระทำทางปกครอง คือ การกระทำใดๆ ของรัฐ ที่ไม่ใช่การกระทำทางนิติบัญญัติ (การตรากฎหมาย) ไม่ใช่การกระทำทางตุลาการ (การพิพากษา) และ ไม่ใช่การกระทำในทางรัฐบาล (ในฐานะผู้บริหารประเทศ) นอกนั้นถือเป็นการกระทำทางปกครองทั้งสิ้น ดังนั้น การกระทำทางปกครองจึงเป็นการกระทำเพื่อที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน หรือระงับซึ่งสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ที่เกิดจากผลผลิตของการใช้อำนาจอรรถตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติของฝ่ายปกครอง (วรพจน์ วิศวตพิชญ์, ม.ป.ป.)

การกระทำทางปกครอง” นั้น อาจจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) นิติกรรมทางปกครอง หมายถึง การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือ องค์กรเอกชนที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติกระทำลงไปในนามของหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และในนามของหน่วยงานดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว เพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลคนหนึ่งหรือบุคคลคณะหนึ่งว่า ตนประสงค์จะให้เกิดผลทางกฎหมายอันเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐฝ่ายปกครอง หรือ หน่วยงานอื่นของรัฐกับบุคคลคนนั้นหรือบุคคลคณะนั้น โดยที่บุคคลคนนั้นหรือบุคคลคณะนั้นไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอม

นิติกรรมทางปกครองจึงแบ่งออกเป็น กฎ คำสั่งทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ ในส่วนของการกำหนดค่าทดแทนโดยคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ถือเป็นนิติกรรมทางปกครองประเภทคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เมื่อเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้เสียหายจากการกำหนดค่าทดแทนจึงต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน อันเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 อย่างไรก็ดี ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ได้กำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะไว้ในส่วนที่ 5 ตั้งแต่มาตรา 49 - มาตรา 50

2) ปฏิบัติการทางปกครอง หมายถึง การกระทำทางปกครองต่าง ๆ ที่ไม่ใช่ในนิติกรรมทางปกครอง ปฏิบัติการทางปกครองถือเป็นการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการใช้กำลังทางกายภาพ (Real Act) กล่าวคือ เป็นการกระทำในทางข้อเท็จจริงที่มีการเคลื่อนไหวร่างกายของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อปฏิบัติงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนให้สำเร็จโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจเป็นเพียงการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะทั่วไปของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองเท่านั้น เช่น เจ้าหน้าที่กรมโรงงานออกตรวจโรงงาน หรือ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายควบคุมอาคารหรือถนนอาคารที่สร้างผิดแบบ อาจารย์สอนหนังสือ

สถาบันพระปกเกล้า

เจ้าหน้าที่ตำรวจไล่จับผู้ร้าย เป็นต้น ปฏิบัติการทางปกครองจึงต่างจากนิติกรรมทางปกครอง เพราะไม่ได้ประสงค์สร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลให้เกิดขึ้น เป็นเพียงการปฏิบัติหน้าที่โดยการใช้กำลังทางกายภาพของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเท่านั้นโดยมิได้อำนาจอำนาจจากกฎหมายมาเป็นแหล่งอ้างอิงอำนาจในการกระทำการใดๆ

การกระทำทางปกครองที่สำคัญและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จึงได้แก่ นิติกรรมทางปกครอง ถือเป็นการดำเนินการอันเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ต่อบุคคลภายนอก โดยเฉพาะการออกกฎหรือ การออกคำสั่งทางปกครอง อันเป็นลักษณะของการใช้อำนาจฝ่ายเดียวโดยที่มิต้องขอความยินยอมจากคู่กรณี การใช้อำนาจดังกล่าวนี้ จึงถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง การกระทำดังกล่าวนี้ จึงแตกต่างจากการกระทำทางรัฐบาลอันเป็นการบริหารนโยบายของประเทศ การกระทำทางรัฐบาลจึงไม่ถูกตรวจสอบภายใต้อำนาจของศาลปกครอง การกระทำทางรัฐบาล การกระทำทางนิติบัญญัติ และการกระทำทางตุลาการต่างต้องตรวจสอบและคานอำนาจระหว่างกันเอง

ส่วนที่ 2 หลักการเวนคืนและกำหนดค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562

ก) การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน

หลักการเวนคืนและกำหนดค่าทดแทนมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น รวมตลอดทั้งเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ถูกเวนคืน และให้เจ้าหน้าที่เข้าไปในอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการสำรวจและรังวัดได้

การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยการเวนคืนจำเป็นต้องสำรวจเพื่อให้ทราบถึงที่ดินที่ต้องได้มาโดยแน่ชัด โดยตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน โดยในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียด ดังต่อไปนี้ (มาตรา 7 และ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ)

- (1) วัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน
- (2) ระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา
- (3) แนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น
- (4) ระยะเวลาการเริ่มต้นเข้าสำรวจ

(5) เจ้าหน้าที่เวนคืน

(6) แผนที่หรือแผนผังแสดงแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน

เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาแล้ว ให้เจ้าหน้าที่เผยแพร่พระราชกฤษฎีกา ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป (มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ) ระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาให้กำหนดเท่าที่จำเป็นเพื่อการสำรวจที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ และการรังวัดที่ดิน แต่จะกำหนดเกินห้าปีมิได้ (มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ) หลังจากนั้น ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อให้ทราบถึงอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องได้มาโดยแน่ชัดให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ) และ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เข้าทำการสำรวจชี้แจงเผยแพร่ข้อมูลและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนให้ประชาชนทราบ พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาด้วย (มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ) และให้เจ้าหน้าที่แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินที่อยู่ในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนให้กรมที่ดินทราบ และให้เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินที่อยู่ในแนวเขตที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว (มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ)

ข้อสังเกต การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยการเวนคืนในส่วนที่ 1 การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ถือเป็นการออกกฎ หรือ กฎหมายลำดับรอง ประเภทพระราชกฤษฎีกา ถือเป็นการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่ง ที่การดำเนินการออกกฎนี้จะต้องระบุให้มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ข) การกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้น

เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้ง “คณะกรรมการ” ขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทน (มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ) ทั้งนี้ การกำหนดราคาเบื้องต้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง การกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่จะเวนคืน ให้คำนึงถึงราคา สภาพ เหตุและวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้ประกอบกัน (มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ)

สถาบันพระปกเกล้า

- (1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา
 - (2) ราคาประเมินที่ดินของทางราชการที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
 - (3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน
 - (4) สภาพและที่ตั้งของที่ดินนั้น และ
 - (5) เหตุและวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน
- ให้คณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นภายในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่รับแต่งตั้งและประกาศให้ประชาชนทราบ ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ (มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ)

ค) การเจรจาตกลงซื้อขายและการเวนคืน

การเจรจาซื้อขายจะเกิดขึ้นเมื่อเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำสัญญาซื้อขายกับเจ้าของโดยเร็วตามแบบที่เจ้าหน้าที่กำหนด และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของภายใน 120 วันนับแต่วันทำสัญญาซื้อขาย ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนับแต่วันชำระเงิน (มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ) ทั้งนี้ การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์และการโอนที่ได้มาจากการเวนคืน ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินและได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับบุคคลธรรมดา ภาษีธุรกิจเฉพาะ และค่าอากรแสตมป์ โดยให้ดำเนินการตามที่กำหนดในประมวลรัษฎากร (มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ)

ในกรณีที่เจ้าของรายใดไม่ตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ให้ดำเนินการตรา “พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์” ต่อไปโดยเร็ว (มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ) ในการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- (1) วัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน
- (2) ระยะเวลาการเข้าใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์
- (3) เจ้าหน้าที่เวนคืน
- (4) รายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน
- (5) รายชื่อเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์

(6) แผนที่แสดงแนวเขตที่ดินที่เวนคืนอย่างชัดเจน

ในพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งจะกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไว้ด้วยก็ได้ (มาตรา 29 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ) ทั้งนี้ ในกรณี ที่ทราบรายละเอียดตามมาตรา 29 (4) (5) และ (6) แล้ว จะดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์โดยไม่ตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ก่อนก็ได้ (มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนฯ)

ประเด็นทางกฎหมายที่สำคัญของมาตรา 29 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ คือ การตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติ โดยรัฐสภา ส่วนการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ถือเป็นการกระทำทางปกครอง ดังนั้น จากมาตรา 30 หากมีรายละเอียดในเรื่องเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน รายชื่อเจ้าของที่ดินหรือ อสังหาริมทรัพย์ และแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินที่เวนคืนอย่างชัดเจนสามารถออกพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ได้โดยตรง สิ่งที่ต้องคำนึงถึง คือ ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจที่แตกต่างกัน ดังนั้น ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ฉบับเดียวจึงระบุการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและฝ่ายนิติบัญญัติ ไว้พร้อมๆ กัน อันจะเป็นประเด็นที่จะวิเคราะห์ต่อไป

เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์สำหรับอสังหาริมทรัพย์ใดแล้ว ให้กรรมสิทธิ์ ในอสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่ จะเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามที่บัญญัติ ไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว (มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ)

ประเด็นตามมาตรา 31 ที่น่าสนใจ คือ การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าของไม่ตกลงซื้อขายให้ ดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่การจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนให้กลับมาใช้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ถือเป็นการดำเนินการเวนคืนโดยต้องบังคับใช้กฎหมายระดับ พระราชบัญญัติถึงสองฉบับ นอกจากนี้แล้ว การวางเงินหรือจ่ายเงินค่าทดแทนหากใช้กฎหมาย ระดับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ แล้ว จะดำเนินการอุทธรณ์ราคาค่าทดแทนอย่างไร เพราะในกรณีที่มีการกำหนดค่าทดแทนไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว แต่ให้ วางเงินหรือจ่ายเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติอีกฉบับ

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว ให้เจ้าหน้าที่เผยแพร่ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป และปิดประกาศสำเนา

สถาบันพระปกเกล้า

ของพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แผนที่ทำนายพระราชบัญญัติและรายชื่อเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนโดยเปิดเผย ณ สถานที่ตามมาตรา 11 และสถานที่อื่นตามควรแก่กรณี (มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ)

ง) เงินค่าทดแทน

เงินค่าทดแทนสำหรับกรณีเวนคืนที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง และอสังหาริมทรัพย์อื่นอันอยู่ติดกับที่ดิน ให้ประกอบด้วยค่าที่ดิน ค่ารั้วถนน ค่าขนย้าย ค่าปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างใหม่ ค่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างและอสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน และค่าเสียหายอื่นอันเกิดจากการที่เจ้าของต้องออกจากที่ดินที่เวนคืน (มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ) โดยหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา 37 นี้ให้คณะกรรมการตามมาตรา 19 นำหลักเกณฑ์การกำหนดราคาเบื้องต้นตามมาตรา 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่ารั้วถนน ค่าขนย้าย ค่าโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรือ อสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน ค่าปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างใหม่และอสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน ค่าเสียสิทธิจากการใช้อสังหาริมทรัพย์ และค่าเสียหายอื่นอันเกิดจากการที่เจ้าของต้องออกจากที่ดินที่เวนคืนตามมาตรา 37 ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ)

ข้อสังเกต การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดเงินทดแทนต่างๆ ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการและการกำหนดหลักเกณฑ์ให้เป็นไปในกฎกระทรวงนั้น ล้วนแล้วแต่เป็นการกระทำทางปกครอง ได้แก่ กฎ หรือ กฎกระทรวง นั้นเอง ดังนั้น จึงมีประเด็นที่น่าสนใจในทางกฎหมายที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนบน หากการกำหนดค่าทดแทน ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยฝ่ายนิติบัญญัติ แต่มาตรา 31 ให้มาใช้ค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ประเด็นการตรวจสอบการกระทำจะแตกต่างกันในแง่การตรวจสอบพระราชบัญญัติ และในแง่การตรวจสอบการกระทำทางปกครองประเภทการออกกฎ เป็นต้น

ในการจ่ายเงินค่าทดแทน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน โดยแจ้งให้เจ้าของนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับเจ้าของมาส่งมอบให้แก่เจ้าหน้าที่ด้วย พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบด้วยว่าหากเจ้าของไม่มารับเงินภายในกำหนดเวลา เจ้าหน้าที่จะดำเนินการวางเงินค่าทดแทน (มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ) ในการวางเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กระทำโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์

หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย ในการฝากดังกล่าวถ้ามีดอกเบี้ยหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้นให้ตกเป็นสิทธิแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้นด้วย ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวาง ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ)

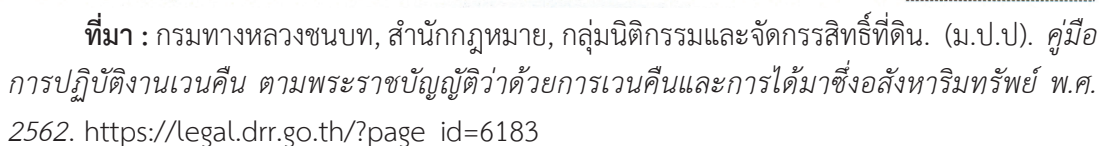
จ) การอุทธรณ์

ผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนแล้วไม่พอใจเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขาย และเงินค่าทดแทนเพิ่มเติม เงินค่าทดแทนที่ได้รับหรือวางเงินค่าทดแทน ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับเงินจากเจ้าหน้าที่หรือรับเงินที่วางไว้ แล้วแต่กรณี การพิจารณาอุทธรณ์ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน เป็นผู้พิจารณา และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์และให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ ได้รับความเห็นจากคณะกรรมการดังกล่าว ในกรณีที่มิเหตุจำเป็น คณะกรรมการไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลา ให้คณะกรรมการเสนอรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาขยายระยะเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องเสนอต่อรัฐมนตรี ก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลา และรัฐมนตรีจะอนุญาตให้ขยายครั้งเดียว หรือหลายครั้งก็ได้ แต่เมื่อรวมเวลาที่ขยายแล้วต้องไม่เกินหนึ่ง 180 วันนับแต่วันสิ้นกำหนดระยะเวลา (มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ)

ในกรณีที่เจ้าของไม่พอใจคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 49 หรือ เมื่อพ้นกำหนดเวลา ตามมาตรา 49 วรรคสอง แล้ว เจ้าของยังมิได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี ให้มีสิทธิฟ้องคดี ต่อศาลได้ภายใน 1 ปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลา ตามมาตรา 49 วรรคสอง แล้วแต่กรณี (มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ)

ข้อสังเกต กรณีคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นมิได้กำหนดค่าทดแทนหรือค่าเสียหายใดๆ ไว้ในสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 25 กรณีดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้หลักการอุทธรณ์ ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ หรือ ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 อันเป็นประเด็นที่จะวิเคราะห์ในลำดับต่อไป

ภาพที่ 1 ขั้นตอนการเวนคืนตามพระราชบัญญัติการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562



ส่วนที่ 3 วิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อเสนอแนะในการกำหนดค่าทดแทนตามพระราช บัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562

3.1 ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 37 กำหนดให้บุคคลมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก ดังนั้น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับการเวนคืนนั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติ กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา 26 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวคือ เป็นบทกฎหมายที่ยกเว้นกฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

การตรากฎหมายเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น จึงต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ ต้องจนต้องระบุเหตุผลในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย (มาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560)

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 จึงสอดคล้องกับ มาตรา 37 และมาตรา 26 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อนึ่ง การเวนคืนต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ อันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ดังนั้น การเวนคืนจึงต้องพึงดำเนินการวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ด้วย (มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560)

ทั้งนี้ ในกรณีที่เจ้าของไม่ยินยอมมาทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ให้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไปโดยเร็ว (มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ) ประเด็นที่ต้อง

คํานึงเรื่องการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คือ เรื่องกระบวนการตราพระราชบัญญัติต้องเป็นไปตามมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวคือ ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เนื่องจากพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นกฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญตามมาตรา 77 ดังนั้น ในกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่ยินยอมสัญญาซื้อขาย ต้องดำเนินการตรากฎหมายเวนคืนที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย จุดนี้ สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องตรากฎหมายอีกฉบับ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงต้องอาศัยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติถึง 2 ฉบับ

3.2 บทวิเคราะห์สภาพปัญหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562

ประเด็นปัญหาแรก คือ การกำหนดค่าทดแทนโดยคณะกรรมการและโดยการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ การกำหนดค่าทดแทนโดยคณะกรรมการถือเป็นการกระทำทางปกครอง เริ่มต้นตั้งแต่การตราพระราชกฤษฎีกาอันถือเป็นการออก “กฎ” และ การกำหนดค่าทดแทนอันถือเป็นการออก “คำสั่งทางปกครอง” ในขณะที่การตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติ โดยรัฐสภาในการออกกฎหมาย ดังนั้น หากมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และกำหนดค่าทดแทนไว้ในกฎหมายดังกล่าวนี้ จะไม่สามารถอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองได้ และไม่สามารถให้ศาลปกครองตรวจสอบการกำหนดค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติได้ ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญก็จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดเท่านั้น ในกรณีการกำหนดค่าทดแทนไว้ในพระราชบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจเข้ามาตรวจสอบการกำหนดราคาดังกล่าวได้ ศาลรัฐธรรมนูญคงตรวจสอบได้เพียงกระบวนการตรากฎหมายและเนื้อหาของกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ที่กำหนดให้ทั้งคณะกรรมการสามารถกำหนดราคาค่าทดแทน และ กำหนดให้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และกำหนดราคาค่าทดแทนไว้ในกฎหมายเลยจะก่อให้เกิดปัญหาในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดความสับสนของผู้อยู่ในบังคับของ

กฎหมายหากต้องการจะอุทธรณ์ค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะไม่สามารถดำเนินการได้เหมือนกรณีการอุทธรณ์ค่าทดแทนที่กำหนดโดยคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562

ข้อสังเกต หากผู้อ่านดูขั้นตอนการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ที่เริ่มต้นด้วยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน ต่อมาให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น และทำหนังสือสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ หากเจ้าของไม่มาทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ให้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่เมื่ออ่านเนื้อหาของกฎหมายต่อมาจะพบว่าในกระบวนการก่อนตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เจ้าหน้าที่เวนคืนโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีจะประกาศการเข้าครอบครองและใช้อสังหาริมทรัพย์ก่อนก็ได้ และในกรณีที่เจ้าของมารับเงินจากการวางทรัพย์และไม่พอใจก็สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับเงินและหากไม่พอใจผลอุทธรณ์ก็สามารถนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองได้ กระบวนการขั้นตอนเหล่านี้ต่างเกิดจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ดังนั้น ขั้นตอนการดำเนินการหลังจากการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงมิได้มีการกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการอื่นใดเลย การวางเงินหรือจ่ายเงินค่าทดแทนหากใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 แล้ว จะดำเนินการอุทธรณ์ราคาค่าทดแทนอย่างไรเพราะในกรณีที่มีการกำหนดค่าทดแทนไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว แต่ให้วางเงินหรือจ่ายเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติอีกฉบับ

ในกรณีดังกล่าวนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าการกำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกครั้งภายหลังจากที่เจ้าของไม่ยินยอมทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์จึงเป็นการกำหนดไว้แต่ไม่ได้ดำเนินการในทางปฏิบัติจริง ในทางปฏิบัติต่างดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ทั้งสิ้น การตราพระราชบัญญัติเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อันอาศัยเหตุจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 จึงเปรียบเสมือนการตรากฎหมายซ้อนกฎหมายเพื่อดำเนินการเวนคืนอีกขั้นตอนหนึ่ง อันเป็นภาระในการเวนคืนและไม่เป็นไปตามมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพราะการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นการตรากฎหมายอีกฉบับ ดังนั้น ก่อนการตรากฎหมายรัฐจึงต้องรับฟังความเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องและต้องวิเคราะห์ผลกระทบอย่างรอบด้าน นอกจากนั้น รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น ดังนั้น การตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงต้องผ่านกระบวนการตรากฎหมายตามมาตรา 77 ด้วย การตรากฎหมายนี้จึงเป็นเรื่องยุ่งยากและซับซ้อน ดังนั้น

ผู้ปฏิบัติในการใช้กฎหมายจึงใช้เพียงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 เท่านั้น ผู้เขียนจึงมีประเด็นเสนอแนะในการพิจารณาทบทวนแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ในประเด็นการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพราะหากมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เกิดขึ้นจริงประเด็นในการตรวจสอบค่าทดแทน จะดำเนินการอุทธรณ์อย่างไร

ปัญหาอื่นๆ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 กล่าวคือ

1) ประเด็นในเรื่องการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการในการกำหนดค่าทดแทนยังคงมีปัญหาในเรื่องความเชี่ยวชาญของผู้ประเมินซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ เช่น ผู้แทนเจ้าหน้าที่เวนคืน ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขตและผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวอาจจะไม่มีความเชี่ยวชาญในการกำหนดค่าที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่สอดคล้องกับมูลค่าที่แท้จริงของที่ดิน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ยังมีหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนบางประการที่ยังไม่สามารถสร้างราคาค่าทดแทนที่ยุติธรรมได้ การใช้หลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาค่าทดแทนในแต่ละหน่วยงานแตกต่างกัน จึงทำให้ขาดความเป็นเอกภาพและความไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ส่งผลให้ไม่สามารถทดแทนมูลค่าความเสียหายที่แท้จริงให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าทดแทน (อิศรพงษ์ ทองพณัง, 2565) ดังนั้น ในส่วนของการกำหนดราคาค่าทดแทน นอกจากจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นคณะกรรมการแล้ว ควรส่งเสริมให้การกำหนดราคามีความโปร่งใสโดยสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้ามาเป็นคณะกรรมการกำหนดราคา ร่วมกับกับภาครัฐ

2) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 “ไม่มีบทบัญญัติชัดเจนความเสียหายอย่างอื่นอันเป็นผลมาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์” ความเสียหายอย่างอื่นนอกเหนือจากค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน อาจรวมถึงความเสียหายจากการย้ายออก การสูญเสียรายได้จากการทำธุรกิจที่ต้องหยุดชะงัก หรือความเสียหายต่อทรัพย์สินอื่นๆ ที่อยู่ในที่ดินที่ถูกเวนคืน นอกจากนี้ ยังมีความเสียหายทางจิตใจที่เกิดจากการสูญเสียที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมเดิม ในประเด็นความเสียหายอื่นที่เกิดขึ้น ศาลปกครองควรมีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยเฉพาะในการกำหนดค่าทดแทนจาก “หลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความรับผิดชอบ” เพื่อกำหนดค่าชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดินที่ได้รับความเสียหายอย่างอื่นนอกเหนือจากราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 อย่างไรก็ตาม การกำหนดราคา

ค่าชดเชยจากความเสียหายอย่างอื่นโดยปราศจากความรับผิดชอบนี้จำเป็นต้องฟ้องคดียังศาลปกครองเพื่อให้ศาลกำหนดราคาค่าชดเชยดังกล่าวได้ เนื่องจากความเสียหายอย่างอื่นนี้มิได้มีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายและเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานภาครัฐมิได้มีการกระทำที่ผิดกฎหมาย ดังนั้น ในประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้นี้ จำเป็นต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ให้ได้ทราบถึงสิทธิในการเรียกค่าชดเชยอย่างอื่นอันเป็นผลจากการเวนคืนด้วย เพื่อให้เกิดสิทธิที่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินสูงสุด

3) กฎกระทรวงว่าด้วยว่าด้วยการกำหนดค่าทดแทนอื่นนอกจากค่าที่ดิน พ.ศ.2564 ข้อ 9 (5) กำหนดให้ค่าชดเชยการขาดรายได้จากการเก็บเกี่ยวผลผลิต ให้กำหนดในอัตราร้อยละ 20 ของค่าทดแทนต้นไม้ ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 กฎกระทรวงดังกล่าวนี้ไม่สอดคล้องกับแนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ที่เคยพิจารณาในประเด็นการกำหนดราคาต้นไม้ที่ถูกเวนคืนไว้ว่า การกำหนดราคาค่าทดแทนต้นไม้ นั้น จะต้องคำนึงถึงค่าเสียโอกาสสำหรับเวลาที่ใช้ปลูกต้นไม้ และค่าเสียโอกาสในการเก็บเกี่ยวผลผลิตด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.913/2558) โดยค่าเสียโอกาสจากการเก็บเกี่ยวผลผลิตอาจคิดจากผลตอบแทนหลังหักต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการเก็บผลผลิตออก หรือกำไรจากการขายผลผลิต (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.113/2557) (อิศรพงษ์ ทองพั่ง, 2565) ดังนั้น ควรแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าวเพื่อไม่ให้กระทบสิทธิของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน เนื่องจากการมีอยู่ของกฎกระทรวงดังกล่าวส่งผลให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามโดยเฉพาะในกรณีที่มีได้มีการติดตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อันจะส่งผลให้ประชาชนถูกระทบสิทธิเกินเหตุ

4) การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการกระทบต่อเจ้าของที่ดินที่สละประโยชน์ส่วนตนเพื่อให้เกิดประโยชน์มหาชน โดยการเสียสละเป็นการเฉพาะนี้ จึงสมควรต้องได้รับการทดแทนที่เหมาะสมและเพียงพอ เพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนมีสถานะที่ไม่ด้อยไปกว่าเดิมก่อนที่จะทรัพย์สินจะถูกเวนคืนไป ดังนั้น ประเด็นปัญหาที่น่าสนใจประการต่อมา คือ กรณีตามมาตรา 8 วรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 กล่าวคือ “เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 แล้ว ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงบประมาณจัดสรรเงินค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายตามพระราชบัญญัตินี้เสนอพร้อมกับการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับแผนการดำเนินการที่เจ้าหน้าที่ได้จัดทำ ระยะเวลาการใช้จ่ายและตามกำลังเงินของแผ่นดิน โดยให้นำเงินนอกงบประมาณหรือเงินรายได้ มาประกอบการพิจารณาด้วย” ดังนั้น การจัดสรรเงินค่าทดแทนจะกำหนดตามที่คณะกรรมการประเมิน ดังนั้น เพื่อรักษาสิทธิของเจ้าของที่ดินที่ต้องเสียสละตนเองเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

ประเด็นที่น่าพิจารณาประกอบการจัดสรรงบประมาณนอกเหนือจากเงินที่กำหนดโดยคณะกรรมการแล้ว ยังต้องพิจารณาสำรองในส่วนของค่าทดแทนที่เกิดจากการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีในกรณีที่ไม่พอใจ เงินค่าทดแทน และเงินค่าชดเชยการขาดรายได้จากการเก็บเกี่ยวผลผลิตที่คำนวณนอกเหนือจากอัตรา ร้อยละ 20 ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง นอกจากนี้ การจ่ายเงินค่าทดแทนโดยเร็วก็เป็นการคุ้มครองสิทธิ ของประชาชนที่เสียสิทธิของตนเองอีกทางหนึ่ง สร้างความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิของประชาชน ที่ถูกเวนคืนทรัพย์สิน

ส่วนที่ 4 บทส่งท้าย

จากการศึกษาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 พบว่าบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการกำหนดค่าทดแทนสามารถดำเนินการได้ทั้งโดย “คณะกรรมการ” และ โดยการตราเป็น “พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์” ก่อให้เกิดปัญหาเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย อย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในด้านกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับ ฝ่ายนิติบัญญัติ และกระทบต่อความชัดเจนในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ถูกเวนคืน

แม้บทบัญญัติจะพยายามสร้างกลไกในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการเวนคืน เช่น การให้สิทธิ อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีและการฟ้องคดีต่อศาล แต่ในทางปฏิบัติยังมีความไม่ชัดเจนในกรณีที่ค่าทดแทน ถูกกำหนดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งไม่อาจไม่สามารถอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือตรวจสอบ โดยศาลปกครองได้เช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองทั่วไป ทั้งยังขัดต่อหลักการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ ในระบบนิติรัฐ อีกทั้ง กฎหมายฉบับนี้ยังเผชิญกับปัญหาเชิงปฏิบัติ เช่น ค่าชดเชยการขาดรายได้จากการ เก็บเกี่ยวผลผลิต หรือ ไม่มีบทบัญญัติชดเชยความเสียหายอย่างอื่นอันเป็นผลมาจากการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ ตามหลักหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความรับผิดชอบส่งผลให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเสียหาย ซึ่งไม่สามารถเยียวยาได้โดยสมบูรณ์

ดังนั้น ผู้เขียนเสนอให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการ กำหนดค่าทดแทน เพื่อให้มีความชัดเจนว่าควรกระทำโดยคณะกรรมการที่สามารถตรวจสอบได้ใน ทางปกครองเท่านั้น รวมถึงส่งเสริมให้กระบวนการเวนคืนเป็นไปโดยสุจริต โปร่งใส และเคารพสิทธิใน ทรัพย์สินของประชาชนตามหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมทางหลวงชนบท, สำนักกฎหมาย, กลุ่มนิติกรรมและจัดการสิทธิที่ดิน. (ม.ป.ป.). *คู่มือการปฏิบัติงาน
เวนคืน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562.*

https://legal.drr.go.th/?page_id=6183

เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. (2559). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. วิญญูชน.

บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. (2538). *คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 3*. นิติธรรม.

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562. (2562, 29 พฤษภาคม).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนที่ 71 ก. หน้า 1-36.

มานิตย์ จุมปา. (2556). *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป*. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134
ตอนที่ 40 ก. หน้า 1-90.

วรพจน์ วิศุรตพิชญ์. (ม.ป.ป.). *เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายปกครอง*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อิศรพงษ์ ทองพั่ง. (2565). *ปัญหาข้อกฎหมายในการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราช
บัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562*. [วิทยานิพนธ์ปริญญา
บัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์]. NIDA Wisdom Repository. [https://repository.
nida.ac.th/items/e864f0a9-8c28-456b-ba1f-06578f5ba8d5](https://repository.nida.ac.th/items/e864f0a9-8c28-456b-ba1f-06578f5ba8d5)