



KPIJ

King Prajadhipok's Institute Journal
วารสารสถาบันพระปกเกล้า

Volume 24 Issue 1
(January - April 2026)

ปีที่ 24 ฉบับที่ 1
(มกราคม - เมษายน 2569)

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

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

บรรณาธิการบริหาร
รศ.ดร.อิสระ เสรีวัฒนวุฒิ
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ผู้จัดการ
นางสาวสุพรรณิ งามวุฒิกุล
ผู้ช่วยเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

บรรณาธิการ
นายภควัต อัจฉริยะปัญญา
ผอ.วิทยาลัยพัฒนการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า

กองบรรณาธิการ
รศ.ดร.กมลพร สอนศรี
ผู้ช่วยเลขาธิการ สถาบันพระปกเกล้า

ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา
ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการปกครองท้องถิ่น
และการคลังสาธารณะ

รศ.ดร.ชมพูนุท โกสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ผศ.ชาญณวุฒิ ไชยรักษา
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

นางสาวธีรพรรณ ใจมัน
ผอ.วิทยาลัยการนิติบัญญัติ สถาบันพระปกเกล้า

รศ.ดร.ไพลิน ภูจินาพันธุ์
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

รศ.ดร.ยุทธพร อิสระชัย
สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

นายศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์
ผอ.สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า

ศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์
อธิการบดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศ.ดร.สกันธ์ วรรณวัฒนา
อดีตคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ดร.สตีธร ธนานิธิโชติ
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศ.ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดร.สุนิสา เบาเออร์
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

รศ.ดร.อัชกรณ วงศ์ปรีดี
คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ปีที่ 24 ฉบับที่ 1 มกราคม – เมษายน 2569 ISSN 1685-9855

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. ธรรมาภิบาล
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

ส.า.ร.บ.ญ

เรื่อง

หน้า

การคมนาคมอย่างยั่งยืนเริ่มต้นจากการออกแบบอาคาร: นโยบายและมาตรการทางกฎหมาย เพื่อส่งเสริมการเดินทาง การใช้จักรยาน และการเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะ ในฐานะทางเลือกการเดินทางที่ยั่งยืน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตในเขตเมือง
สหรัฐ อภินิษฐศาสตร์

7

กระบวนการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกแบบและพัฒนาโครงการ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา
วิลาวัณย์ หงษ์นคร

35

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น กรณีศึกษา อบต. หนองแวง จ.ร้อยเอ็ด
อินทอร แสงอรุณ นิตยา โพธิ์นอก และภาวิณ จารุทวี

66

บทเรียนเชิงนโยบายสาธารณะจากการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในการจัดการทรัพยากรสาธารณะ ระดับท้องถิ่น: กรณีศึกษาคลองเจ็ดชัยบูชา จังหวัดนครปฐม
แพรวภาวรา เขียวชะอุ่ม

95

วัฏจักรอำนาจการเมืองท้องถิ่นกับธรรมาภิบาลที่ถูกกีดกัน
ศักยา ขาวหมื่นไวย รฤทธิ์ เขียนโคกกรวด และจักรวาล เหมือนแจ่ม

128

ชีวิตและความตายของรัฐธรรมนูญเวนซูเอลา ค.ศ. 1999 กับข้อพิจารณาบางประการต่อการจัดทำ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศไทย
ศุภณัฐ บุญสด

149

บทวิจารณ์หนังสือปรัชญาการเมืองของปัญญาประดิษฐ์ : ความรู้เบื้องต้น
ดุชนันท์ วรธรรมดุชนันท์

194

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

ผ่านพ้นไปแล้วสำหรับการเลือกตั้งเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2569 ที่ผ่านมา กับชัยชนะอย่างท่วมท้นของพรรคภูมิใจไทย จนในที่สุดประเทศไทยก็มีนายกรัฐมนตรีคนที่ 32 ที่ชื่อ อนุทิน ชาญวีรกูล ซึ่งได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกฯ สมัยที่ 2 เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2569 ที่ผ่านมา และพวกเราได้เห็นโฉมหน้าคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จำนวน 35 คน กันไปแล้ว ในขณะที่สถานการณ์บริเวณตะวันออกกลางระหว่างอิหร่านกับสหรัฐอเมริกา ยังคงร้อนแรงอย่างต่อเนื่อง ฉุดเอาเศรษฐกิจทั่วโลกเผชิญความผันผวนอย่างหนัก โดยมีวิกฤตพลังงานเป็นปัจจัยหลักที่ซ้ำเติมให้สถานการณ์เลวร้ายลง นานาประเทศต้องออกมาตรการรัดเข็มขัดด้านงบประมาณอย่างหนัก รวมถึงประเทศไทยถือเป็นสถานการณ์ที่ท้าทายต่อการรับการเข้ามาบริหารประเทศของรัฐบาลชุดใหม่

สำหรับวารสารฉบับแรกในปีนี้มีบทความหลายประเภททั้งบทความวิจัย บทความวิชาการ รวมถึงบทวิจารณ์หนังสือ เราขอเริ่มบทความวิจัยที่ในเล่มนี้มี 4 เรื่องด้วยกัน โดยขอเปิดตัวด้วยเรื่องการคมนาคมอย่างยั่งยืนเริ่มต้นจากการออกแบบอาคาร: นโยบายและมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการเดินทาง การใช้จักรยาน และการเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะ ในฐานะทางเลือกการเดินทางที่ยั่งยืน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตในเขตเมือง โดย ผศ.สหรัฐ อภิษฐศาสตร์ จาก คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งจากการวิจัยพบว่า แม้กรอบนโยบายของประเทศไทยจะปรากฏแนวทางการส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืนอยู่บ้าง แต่ในกรอบนโยบาย มาตรการทางกฎหมาย รวมถึงแนวทางปฏิบัติปัจจุบันกลับยังไม่ได้รองรับมาตรการส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืนด้วยการเปลี่ยนพฤติกรรมการเดินทางไปใช้ทางเลือกในการเดินทางที่ยั่งยืนกว่าการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล ต่างกับประเทศสิงคโปร์ที่ผู้เขียนยกมาศึกษาเปรียบเทียบกับกรอบนโยบายการคมนาคมอย่างยั่งยืนที่ชัดเจน ... เหตุใด ? จึงเป็นเช่นนั้น เชิญหาคำตอบได้จากบทความชิ้นนี้

บทความวิจัยชิ้นที่ 2 ถึงชิ้นที่ 4 จะขอพาผู้อ่านออกจากเมืองหลวงไปในบริบทที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก และเป็นประเด็นการวิจัยที่สำคัญในหลากหลายมิติ โดยขอเริ่มจากงานของ วิลาวัลย์ หงษ์นคร นักวิชาการผู้ชำนาญการ จากวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า กับเรื่อง กระบวนการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกแบบและพัฒนาโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ที่ทำงานวิจัยชิ้นนี้ต่อเนื่องมาหลายปี

สถาบันพระปกเกล้า

โดยมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนากระบวนการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการออกแบบและพัฒนาโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และเพื่อศึกษาผลลัพธ์จากการเสริมสร้างศักยภาพดังกล่าว ทั้งนี้จากการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยทำการศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากถึง 23 แห่ง ครอบคลุมทั้งองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จากหลากหลายพื้นที่ทั่วประเทศ ผลการศึกษาวิจัยเป็นอย่างไร ? ท้องถิ่นจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของไทยได้มากน้อยเพียงใด ? เปิดอ่านได้ที่บทความชิ้นนี้

เรื่องถัดมา จากมิติการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ขอไปสู่มิติที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในบทความวิจัยที่ชื่อว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น กรณีศึกษา อบต. หนองแขว จ.ร้อยเอ็ด โดย 3 สาวนักวิชาการจาก สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า ประกอบไปด้วย อินทุอร แสงอรุณ ดร.นิตยา โพธิ์นอก และภาวิณ จารุทวี ทั้ง 3 คนได้ร่วมกันทำการศึกษาร่วมกันและพบว่า กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น มีส่วนช่วยเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้นในชุมชนตำบลหนองแขว โดยมีจุดเริ่มต้นมาจากการระดมความคิดเห็นแล้วผลักดันประเด็นปัญหาในพื้นที่และข้อห่วงกังวลของประชาชน ไปเป็นกฎหมายท้องถิ่น ซึ่งเน้นไปที่ประเด็นเกี่ยวกับเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ ซึ่งจากกรณีศึกษาที่ยกมานั้นสามารถถอดเป็นรูปแบบ กระบวนการและขั้นตอนที่สำคัญ ในการนำไปสู่การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ได้เอง นอกจากนี้ ไม่เพียงแต่ช่วยให้ได้เนื้อหากฎหมายที่เหมาะสมกับพื้นที่เท่านั้น แต่กระบวนการนี้ยังช่วยสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของให้เกิดขึ้น ทำให้คนในพื้นที่มีความรู้สึกเชื่อมโยงและผูกพันกับข้อบัญญัติที่ร่างขึ้นอีกด้วย ท่านที่สนใจประเด็นการมีส่วนร่วมไม่ควรพลาดอ่านบทความชิ้นนี้ ... บทความวิจัยชิ้นสุดท้าย ยังอยู่ในมิติการมีส่วนร่วมของประชาชน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับบทความเรื่อง บทเรียนเชิงนโยบายสาธารณะจากการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่น: กรณีศึกษาคลองเจดีย์บูชา จังหวัดนครปฐม โดย ผศ.ดร.แพรวภัทรา เขียวขุ่ม จากคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม ซึ่งจากงานที่นำเสนอ พบว่าความสำเร็จของการจัดการทรัพยากรสาธารณะในระดับท้องถิ่นขึ้นอยู่กับกรอบการออกแบกลไกการมีส่วนร่วมที่เอื้อต่อการร่วมคิด การเชื่อมประสานภาคี และการสร้างความเป็นเจ้าของร่วม โดยอาศัยทุนทางสังคม ความไว้วางใจ และอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของพื้นที่ นอกจากนี้ หน่วยงานท้องถิ่นเอง ควรเอื้อให้มีการจัดเวทีการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง พัฒนากลไกคณะทำงานพหุภาคี และบูรณาการบทบาทของสถาบันการศึกษาในการสนับสนุนองค์ความรู้และการเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อเสริมสร้างความยั่งยืนของการจัดการทรัพยากรสาธารณะทั้งนี้ ข้อค้นพบที่เกิดขึ้น

จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการจัดการทรัพยากรสาธารณะในพื้นที่อื่นที่มีบริบทใกล้เคียงกันได้มากน้อยเพียงใด ? ติดตามรายละเอียดได้ในบทความนี้ครับ

บทความ 2 ชิ้นถัดมา จัดอยู่ในประเภทบทความวิชาการ โดยในบทความชิ้นแรกยังคงเป็นประเด็นในแวดวงการปกครองท้องถิ่นกับเรื่อง วัฏจักรอำนาจการเมืองท้องถิ่นกับธรรมาภิบาลที่ถูกกักกิน โดย ทีมผู้เขียนซึ่งเป็นนิสิตปริญญาตรีบัณฑิต จากสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ที่ประกอบไปด้วย สักยา ขาวหมื่นไวย์ รุทธี เขียนโคกกรวด และจักรวาล เหมือนแจ่ม ที่เห็นว่าปัญหาเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในปัจจุบัน มิได้เป็นเพียงปัญหาการทุจริตรายบุคคล แต่คือการแปรรูปอำนาจรัฐให้กลายเป็นสมบัติส่วนตัว โดยพบว่าหลักการสำคัญของธรรมาภิบาลนั้นถูกบิดเบือนไปมาก ซึ่งเป็นผลมาจากหลายๆ ปัจจัยประกอบกัน อาทิ การตัดสินใจภายใต้อิทธิพลของเครือข่ายที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง การจัดฉกการมีส่วนร่วมเพื่อเบิกจ่ายงบประมาณ และการใช้ช่องว่างทางกฎหมายเพื่อสืบทอดอำนาจภายในตระกูล พฤติกรรมเหล่านี้เปลี่ยนบทบาทของผู้นำท้องถิ่นจากผู้รับใช้สาธารณะ กลายเป็นนายทุนผู้มีอิทธิพลที่ใช้ตำแหน่งทางการเมืองมาต่อ ยอดอำนาจทางเศรษฐกิจ ทำยที่สุดประชาชนในพื้นที่ตกอยู่ในสภาวะจำยอมและสูญเสียความเชื่อมั่นในระบอบประชาธิปไตยฐานราก ท่านใดสนใจเรื่องการเมืองท้องถิ่นต้องไม่พลาดอ่านบทความชิ้นนี้ ... บทความวิชาการชิ้นต่อมาพาออกจากบริบทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกจากประเทศไทย ไปกันที่ประเทศเวเนซุเอลากับบทความเรื่อง ชีวิตและความตายของรัฐธรรมนูญเวเนซุเอลา ค.ศ. 1999 กับข้อพิจารณาบางประการต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศไทย โดย ศุภณัฐ บุญสด นักวิชาการ จากวิทยาลัยการนิติบัญญัติ สถาบันพระปกเกล้า ที่ได้ทำการศึกษาถึงรูปแบบความเป็นมาของรัฐธรรมนูญเวเนซุเอลาในมิติต่างๆ ทั้งกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญ กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ ตลอดจนผลที่ตามมาของรัฐธรรมนูญทั้งในแง่ โครงสร้างสถาบันทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ และปัญหาทางการเมืองการปกครองภายในประเทศ นอกจากนี้ยังได้หยิบยกมาเป็นบทเรียนสำหรับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศไทยในอนาคตอีกด้วย รายละเอียดน่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง สายกฎหมายรัฐธรรมนูญต้องอ่านบทความชิ้นนี้ครับ

วารสารฉบับนี้ขอปิดท้ายด้วย บทความวิจารณ์หนังสือ The Political Philosophy of AI: An Introduction ซึ่งเป็นงานเขียนของ Mark Coeckelbergh โดยงานชิ้นนี้วิจารณ์โดย ดุษฎี วรรณธรรมคุณ กรรมการสมาคมนักวิจัยแห่งประเทศไทย โดยในหนังสือเล่มนี้ได้พูดถึงปรัชญาทางการเมืองของปัญญาประดิษฐ์ (AI) ซึ่งเน้นให้เห็นว่าปัญญาประดิษฐ์ เปลี่ยนแปลงแนวคิดทางการเมืองหลักๆ เช่น เสรีภาพ ความยุติธรรม ประชาธิปไตย และอำนาจอย่างไร นอกจากนี้ ยังโต้แย้งว่าปัญญาประดิษฐ์

ไม่ใช่เครื่องมือที่เป็นกลาง แต่เป็นพลังที่กระตือรือร้นซึ่งกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม เสริมสร้างความไม่เท่าเทียม และมีอิทธิพลต่อการปกครอง ทั้งนี้ผู้วิจารณ์ได้ทำการสรุปสาระสำคัญที่อยู่ในบทต่างๆ ของหนังสือเล่มนี้ไว้ได้อย่างน่าสนใจ

สุดท้ายนี้ กองบรรณาธิการฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความต่างๆ ทั้ง 7 เรื่องในฉบับนี้ ที่ผ่านการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิและได้นำเสนอให้แก่ทุกท่านนั้น จะช่วยเสริมความรู้และมุมมองใหม่ๆ ทางวิชาการให้แก่ท่านผู้อ่านอย่างเต็มเปี่ยม

ด้วยความปรารถนาดีแก่ทุกท่าน

นายภควัต อัจฉริยะปัญญา

บรรณาธิการ

การคมนาคมอย่างยั่งยืนเริ่มต้นจากการออกแบบอาคาร: นโยบายและมาตรการทางกฎหมาย เพื่อส่งเสริมการเดิน การใช้จักรยาน และการเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะ ในฐานะทางเลือกการเดินทางที่ยั่งยืน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตในเขตเมือง

การคมนาคมอย่างยั่งยืนเริ่มต้นจากการออกแบบอาคาร:
นโยบายและมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการเดิน การใช้จักรยาน
และการเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะ ในฐานะทางเลือกการเดินทางที่ยั่งยืน
เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตในเขตเมือง*

Sustainable Transport Begins with Building Design: Legal and Policy Measures to Promote Walking, Cycling, and Public Transit Accessibility as Sustainable Alternative Modes of Transport for Enhancing Urban Quality of Life

สทรรฐ อกนิษฐศาสตร์**
Saharat Augnistasat***

บทความนี้
Received
19 กุมภาพันธ์ 2569
Revised
31 มีนาคม 2569
Accepted
10 เมษายน 2569

บทคัดย่อ

รายงานวิจัยฉบับนี้ต้องการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดทำแนวทางส่งเสริมทางเลือกการคมนาคมอย่างยั่งยืนในพื้นที่เมืองโดยเฉพาะการเดินเท้า การใช้จักรยาน และการใช้ระบบขนส่งมวลชนผ่านมาตรการออกแบบอาคารที่สร้างขึ้นใหม่ในประเทศไทย จากการศึกษาด้วยวิธีการค้นคว้าเอกสารรวมถึงศึกษาในเชิงเปรียบเทียบพบว่า แม้กรอบนโยบายของประเทศไทยจะปรากฏแนวทางการส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืนอยู่บ้าง ทว่า ในกรอบนโยบายดังกล่าว มาตรการทางกฎหมาย รวมถึงแนวทางปฏิบัติปัจจุบันยังไม่ได้รองรับมาตรการส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืนด้วยการเปลี่ยนพฤติกรรมการเดินทาง

* บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งและเป็นการสรุปย่อจากรายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง “การคมนาคมอย่างยั่งยืนเริ่มต้นจากการออกแบบอาคาร: นโยบายและมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการเดิน การใช้จักรยาน และการเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะ ในฐานะทางเลือกการเดินทางที่ยั่งยืน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตในเขตเมือง” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

*** Assistant Professor, Faculty of Law, Thammasat University.

สถาบันพระปกเกล้า

ไปใช้ทางเลือกในการเดินทางที่ยั่งยืนกว่าการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลด้วยมาตรการออกแบบอาคารข้างต้น ซึ่งจะต่างกับกรณีของประเทศสิงคโปร์ที่นำมาศึกษาถอดบทเรียนในรายงานฉบับนี้เพราะมีกรอบนโยบาย การคมนาคมอย่างยั่งยืนที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมการเดินทาง การใช้จักรยาน และการใช้ ระบบขนส่งมวลชนอย่างเป็นระบบ ทั้งสอดคล้องกับแผนการพัฒนาเมืองอื่นๆ รวมถึงมีการนำเอากลไก การประเมินผลกระทบทางจราจรมาใช้กับการออกแบบอาคาร ทำให้เครื่องมือนี้มิได้ทำหน้าที่เพียง บริหารจัดการจราจรในฐานะผลกระทบของโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์แต่ประการเดียวดังเช่นแนวคิด การประเมินผลกระทบทางจราจรแบบดั้งเดิม หากแต่ยังส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการเดินทาง ไปใช้ทางเลือกการเดินทางที่ยั่งยืนในรูปแบบข้างต้นด้วย กระนั้นแม้งานวิจัยฉบับนี้จะเห็นว่าประเทศไทย ควรดำเนินรอยตามแนวทางดังกล่าวของประเทศสิงคโปร์ ผ่านกลไกการอนุญาตก่อสร้างตามกฎหมาย ว่าด้วยการควบคุมอาคารประกอบกับคู่มือและแนวทางปฏิบัติสำหรับการออกแบบอาคาร แต่ก็ต้องดำเนินการ ด้วยความรอบคอบ คำนึงถึงอุปสรรคในบริบทของประเทศไทยเป็นการเฉพาะ และอาจต้องอาศัยการปฏิรูป รวมถึงปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ รวมถึงแนวโยบายที่เกี่ยวข้อง ทั้งในเรื่องกลไกการประเมินผลกระทบ ทางจราจร ตลอดจนกลไกว่าด้วยการผังเมืองและควบคุมอาคารที่เกี่ยวข้องซึ่งโดยสภาพเป็นเรื่องที่ เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับมาตรการออกแบบอาคารเพื่อส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืนอย่างมีนัยสำคัญ

คำสำคัญ ผังเมือง--กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ, การขนส่งมวลชน--กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ, การออกแบบสถาปัตยกรรม, จราจรในเมือง

Abstract

This study examines the feasibility of promoting sustainable urban transport in Thailand, specifically walking, cycling, and the use of public transport, through regulatory controls on the design of newly constructed buildings. Using documentary and comparative methodology, the findings indicate that although Thailand's policy framework acknowledges sustainable mobility to some extent, the existing policies, legal measures and administrative mechanisms do not adequately support the enhancement of sustainable transport through a shift in travel behaviors away from private car use by building-design measures. This situation contrasts with Singapore, which is examined in this report as a comparative case. While not without imperfections, Singapore has established a clear and coherent national framework for sustainable mobility, particularly through the systematic promotion of walking, cycling, and public transport in a way that is integrated into broader urban development plans. Singapore has also incorporated traffic impact assessment mechanisms that function not only to manage traffic as an externality of real estate development, as in the traditional approach to traffic impact assessment, but also to actively encourage a shift toward more sustainable modes of transport. The study concludes that Thailand may benefit from adopting elements of this approach through the construction permit mechanisms under building control laws, in conjunction with building design manuals and guidelines. However, any such reforms would need to proceed with care and close attention to Thailand's institutional and contextual constraints. Meaningful progress would likely require substantial reforms and revisions to relevant laws, regulations, and policy frameworks, including those governing traffic impact assessment mechanisms urban planning and building control systems, all of which are significantly connected to building-design measures for promoting sustainable transport.

Keywords: city planning, local transit--law and legislation, city planning and development law, architectural design, city traffic

1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

งานวิจัยนี้วิเคราะห์ความเป็นไปได้ของมาตรการออกแบบอาคารก่อสร้างใหม่ให้ต้องส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืน (Sustainable Transport) ในพื้นที่เมือง เหตุเพราะเมื่อเมืองยิ่งเจริญเติบโตมากขึ้นก็มักมีปริมาณการใช้รถยนต์ตลอดจนยานพาหนะส่วนบุคคลสูงขึ้นเป็นเงาตามตัว อันนำมาซึ่งปัญหาและความท้าทายของสังคมทั้งการทำให้ผู้คนในสังคมมีแนวโน้มพึ่งพาการใช้รถยนต์มากขึ้น และหากดำเนินต่อไปอย่างไม่มีการจัดการที่เหมาะสมย่อมเกิดความเสี่ยงที่จะนำไปสู่ปัญหาจราจร สุขภาพมลภาวะ สิ่งแวดล้อม ความไม่มีประสิทธิภาพของขนส่งสาธารณะ รวมไปถึงปัญหาค่าครองชีพ รวมถึงยังอาจทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนจนเมืองมีมากขึ้น ทั้งนี้ ปัญหาความยั่งยืนในบริบทของการพัฒนาเมืองโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับภาคการขนส่งข้างต้นเป็นเรื่องที่สากลโลกต่างให้ความสำคัญ ส่วนหนึ่งจะเห็นได้จากเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ในข้อที่ 3 7 9 11 และ ข้อที่ 13 โดยจากการสำรวจโดยโครงการตั้งถิ่นฐานมนุษย์แห่งสหประชาชาติ (UN Habitat) พบว่าในภาพรวม หลายประเทศมีดัชนีชี้วัดความยั่งยืนของภาคการขนส่งในพื้นที่เมืองไม่ดีขึ้น โดยเฉพาะเรื่องผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ปัญหาจราจร ความปลอดภัยบนท้องถนน ปัญหามลพิษ รวมถึงความสามารถในการเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะ โดยมีข้อสังเกตเพิ่มอีกว่าดัชนีชี้วัดของประเทศไทยเองมีแนวโน้มไม่ค่อยดีขึ้นเช่นกัน

ต่อประเด็นนี้ ทางเลือกหนึ่งที่รัฐสามารถใช้เสริมสร้างการคมนาคมอย่างยั่งยืนได้คือการกำหนดมาตรฐานการออกแบบอาคารก่อสร้างใหม่ให้ช่วยผู้ที่มาติดต่อใช้ประโยชน์รวมถึงผู้อยู่อาศัยในโครงการสามารถเข้าถึงทางเลือกการเดินทางที่ยั่งยืนกว่าการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลได้โดยง่าย โดยเฉพาะการเดินทางด้วยการออกกำลังกาย (active mobility) อย่างเช่นการเดินเท้าและการใช้จักรยาน รวมถึงการใช้ระบบขนส่งสาธารณะ ทั้งนี้ กลไกการออกแบบดังกล่าวอาจกำหนดผ่านมาตรการให้ใบอนุญาตก่อสร้างร่วมกับการวางแผนทางการออกแบบในคู่มือที่เกี่ยวข้อง เช่น การกำหนดป้ายบอกทางไปยังระบบขนส่งมวลชนที่เหมาะสม การจัดให้มีทางจักรยานและทางเดินเท้าที่สะดวกสบายเชื่อมต่อกับทางสาธารณะ ตลอดจนการอำนวยความสะดวกอื่นในทำนองเดียวกัน ทั้งนี้ หนึ่งในประเทศที่ใช้มาตรการในทำนองนี้คือ ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งนำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของเครื่องมือการประเมินผลกระทบทางจราจรและกลไกการให้ใบอนุญาตก่อสร้างในประการที่สอดคล้องกับแผนนโยบายด้านการคมนาคมอย่างยั่งยืนทั้งระบบ กรณีนี้จึงเกิดข้อคำถามต่อมาว่าในบริบทของประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพมหานครและพื้นที่เขตเมืองอื่นมีมาตรการนี้หรือไม่ หรือหากจะมีมาตรการนี้ในอนาคต ควรนำไปใช้ในฐานะส่วนหนึ่งของกลไกการประเมินผลกระทบทางจราจรและการให้ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังเช่นในประเทศสิงคโปร์หรือไม่

ในการตอบคำถามดังกล่าวนี้ งานวิจัยฉบับนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงเอกสารและการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ โดยคัดเลือกเอกสารปฐมภูมิทั้งในเชิงข้อกฎหมาย นโยบาย และเอกสารของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาหลักกฎหมาย กฎ และทฤษฎีในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมอย่างยั่งยืนในบริบทของการพัฒนาเมือง กลไกการอนุญาตก่อสร้างอาคาร และการประเมินผลกระทบทางจราจรของประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์ เพื่อเน้นวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีและความสอดคล้องสัมพันธ์กับนโยบายด้านการคมนาคมอย่างยั่งยืนของทั้งสองประเทศ เพื่อสังเคราะห์ข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่สะท้อนสภาพปัญหาและแนวทางการส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืนผ่านการออกแบบอาคารในประเทศไทยอย่างเป็นระบบต่อไป

2. กรอบความคิดหลักที่ใช้ในการวิจัย

2.1. การคมนาคมอย่างยั่งยืนกับการพัฒนาเมือง

การคมนาคมอย่างยั่งยืนอาจนับได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งมีหัวใจอยู่ที่การพัฒนาที่คำนึงถึงคนรุ่นหลัง (United Nations, 1987) จนต่อมา ก็เกิดการพัฒนาต่อยอดเป็นเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals หรือ SDGs) ที่มีบทบาทสำคัญเป็นกรอบการพัฒนาในปัจจุบันซึ่งในบรรดาเป้าหมายเหล่านั้นก็รวมถึงการคมนาคมอย่างยั่งยืนด้วย โดยเฉพาะตามเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในข้อ 3 7 9 13 และ 17 และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อ 11 (United Nations, n.d.) โดยนัยนี้แนวคิดการคมนาคมอย่างยั่งยืนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่ง และต่อยอดมาจากการพัฒนาอย่างยั่งยืนก็ย่อมสะท้อนหลักการพัฒนาที่คำนึงถึงคนในรุ่นถัดไปในทำนองเดียวกันเพียงแต่เน้นเฉพาะเจาะจงไปที่ภาคการขนส่งในฐานะเป็นภาคส่วนที่ก่อให้เกิดมลพิษและส่งผลกระทบต่อสังคมอื่นอย่างมาก (United Nations Development Programme, 2025; United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), United Nations Environment Programme (UNEP), 2024) อย่างไรก็ตาม นิยามที่ชัดเจนของแนวคิดดังกล่าวนี้ ดูยังไม่เป็นที่ยุตินัก ทว่าก็มีผู้ให้ความหมายให้เป็นรูปธรรมขึ้นอยู่บ้าง คำอธิบายหนึ่งซึ่งเป็นที่ยอมรับกันพอสมควรคือนิยามจากคณะมนตรีรัฐมนตรีคมนาคมแห่งสหภาพยุโรป (The European Union Council of Ministers of Transport) ว่าการคมนาคมอย่างยั่งยืนหมายถึงระบบคมนาคมขนส่งที่มีลักษณะทั้งสามประการ (European Commission, 2001) ดังนี้

ประการแรก “ช่วยตอบสนองต่อความต้องการในการเข้าถึงขั้นพื้นฐานและในการพัฒนาผ่านระบบขนส่งของทั้งบุคคล องค์กร และสังคม ให้เกิดขึ้นได้อย่างปลอดภัย ในประการที่สอดคล้องกับสุขภาวะของมนุษย์และระบบนิเวศ และส่งเสริมความเป็นธรรมทั้งในคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นถัดๆ ไปด้วย **ประการที่สอง** “สามารถเข้าถึงได้ในราคาที่เหมาะสม มีการดำเนินการอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ ช่วยให้เกิดทางเลือกด้านการเดินทาง และสนับสนุนเศรษฐกิจแบบแข่งขัน (competitive economy) ตลอดจนการพัฒนาส่วนภูมิภาคอย่างสมดุล และ**ประการที่สาม** “จำกัดการปล่อยมลพิษและของเสียให้อยู่ภายในขีดความสามารถในการรองรับของโลก ใช้ทรัพยากรหมุนเวียนในอัตราที่ไม่เกินความสามารถในการสร้างใหม่ และใช้พลังงานที่ไม่หมุนเวียนในอัตราที่ไม่เกินความสามารถในการพัฒนาแหล่งหมุนเวียนสำรอง พร้อมทั้งลดผลกระทบต่อการใช้ที่ดินและการเกิดเสียงรบกวนให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด”

ในแง่ี้ การสมานานการคมนาคมอย่างยั่งยืนย่อมเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเมืองในหลายมิติ เช่น ประการแรก มิติด้านสิ่งแวดล้อม เป็นการช่วยลดปริมาณการปล่อยมลพิษและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอื่นให้น้อยลง และช่วยรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ (United Nations Development Programme, 2025; OECD, 2020) ประการต่อมาคือประโยชน์ในแง่สุขภาพและคุณภาพชีวิตในการช่วยลดการสัมผัสต่อมลพิษจากควันท่อไอเสียและส่งผลดีต่อทั้งสุขภาพกายและสุขภาพจิตของคนในเมือง ประโยชน์ประการที่สามคือการเสริมสร้างความเท่าเทียมและความเป็นธรรมแก่สังคม ช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการเดินทางในเมือง (United Nations, 2021) ประการที่สี่เป็นมิติในด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในการลดค่าใช้จ่ายที่เป็นต้นทุนการคมนาคมในภาคธุรกิจและต่อเศรษฐกิจสังคมทั่วไป ตลอดจนการลดค่าใช้จ่ายภาครัฐสำหรับลงทุนหรือจัดการกับปัญหาที่เกิดจากภาคการขนส่ง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหารถจราจรติดขัด ต้นทุนด้านสาธารณสุข ตลอดจนมูลค่าความสูญเสียจากอุบัติเหตุบนท้องถนนได้ เป็นต้น (United Nations Development Programme, 2025; OECD, 2020)

2.2 แนวทางเชิงนโยบายหลักสามประการในการส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืน: ลด-เปลี่ยน-ปรับปรุง (Avoid-Shift-Improve)

ในทางทฤษฎี การส่งเสริมให้มีการพัฒนาตามกรอบแนวคิดการคมนาคมอย่างยั่งยืนมีแนวทางในเชิงนโยบายอยู่ 3 แนวทางหลักซึ่งเรียกกันว่าแนวทาง “ลด-เปลี่ยน-ปรับปรุง (Avoid-Shift-Improve)” โดยมีที่มาจากรายงานการศึกษาของคณะกรรมการการรัฐสภาของประเทศเยอรมนีเมื่อราว พ.ศ. 2537 (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2019; Rothengatter, 2025) และใช้แพร่หลายในฐานะที่เป็นเครื่องมือที่นำไปสู่การคมนาคมอย่างยั่งยืน (Deutsche Gesellschaft

für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2019; lamtrakul, 2020)

คำว่า “ลด (Avoid)” ในบริบทนี้หมายถึงการลดการขนส่งที่ไม่จำเป็น โดยเฉพาะการขนส่งประเภท ยานยนต์ ซึ่งรวมถึงการลดระยะทางในการเดินทางของการเดินทางเช่นว่านี้ด้วย (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), n.d.) อาทิ มาตรการทำงานจากที่บ้าน หรือการส่งเสริม การพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit Oriented Development หรือ TOD) เป็นต้น ส่วนมาตรการ “เปลี่ยน (Shift)” นั้นมุ่งถึงการเปลี่ยนไปใช้ทางเลือกการเดินทางที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และมีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ในกรณีที่ยังมีความจำเป็นต้องเดินทาง รูปแบบการเดินทาง ที่พึงเลือกใช้ก็ควรจะเป็นทางเลือกการเดินทางที่ยั่งยืนและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมกว่าการเดินทางด้วยการใช้ รถยนต์ส่วนบุคคลตามปกติ อย่างเช่น การเดินเท้าหรือการใช้จักรยาน การใช้ระบบขนส่งมวลชน ตลอดจน ทางเลือกการเดินทางอื่นที่ส่งผลดีในทำนองเดียวกัน อาทิ การส่งเสริมการสัญจรด้วยการออกกำลังกาย (active mobility) (OECD, 2025; OECD/ International Transport Forum, 2015; Turan et al., 2024; Creutzig et al., 2022; United Nations, 2020; lamtrakul, 2018) ทั้งนี้ แนวทางการเปลี่ยน ไปใช้ทางเลือกการเดินทางที่ยั่งยืนนี้มีบทบาทในฐานะเป็นกรอบคิดในทางนิเทศนโยบายที่สำคัญอย่างยิ่ง ส่วนมาตรการปรับปรุง (Improve) เป็นการเน้นที่ประสิทธิภาพของตัวเครื่องยานพาหนะและการใช้ พลังงานของยานพาหนะ (Turan et al., 2024)

2.3 แนวคิดการส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืนผ่านการออกแบบอาคาร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ แนวทางเปลี่ยน (Shift) สู่การคมนาคมอย่างยั่งยืน

รายงานวิจัยฉบับนี้ต้องการศึกษามาตรการออกแบบอาคารที่จะส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืน ในฐานะเป็นแนวทางนโยบายเพื่อสนับสนุนให้ผู้ใช้อาคารมีการเปลี่ยน (Shift) รูปแบบการเดินทางไปใช้ รูปแบบทางเลือกการเดินทางที่ยั่งยืนกว่า ความชอบธรรมของมาตรการนี้ตั้งอยู่ที่ว่าการก่อสร้างอาคาร ในพื้นที่เมืองก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกในบริบทของการขนส่งในระดับที่มีนัยสำคัญจากกิจกรรม การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ก่อให้เกิดความต้องการเดินทางมายังอาคารเช่นว่านั้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นไปได้ สูงว่ารูปแบบการคมนาคมที่จะเกิดเพิ่มขึ้นจากอาคารดังกล่าวจะเป็นการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลอันเกิดเป็น ความเสี่ยงที่จะทำให้จราจรติดขัดและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน แต่ในกระบวนการออกแบบ อาคารที่ผ่านมามักไม่ได้คำนึงถึงบรรดาผลกระทบทางการจราจรในฐานะต้นทุนผลกระทบต่อภายนอก ที่ตกแก่สังคมเช่นว่านี้เท่าใดนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคำนึงถึงแนวทางลดความต้องการเดินทางจากการ ใช้รถยนต์ส่วนบุคคลที่เพิ่มขึ้นจากการใช้อาคารนั้นไปใช้ทางเลือกอื่น เพราะปกติแล้วเจ้าของหรือผู้พัฒนา โครงการมักจะออกแบบอาคารโดยคำนึงถึงความสะดวกหรือประโยชน์ของโครงการหรือผู้ใช้งานทั่วไป

เป็นสำคัญยิ่งกว่าการคมนาคมอย่างยั่งยืนของสังคม ยกเว้นเสียแต่จะเป็นประโยชน์ของเอกชนเจ้าของโครงการนั้นเองโดยเฉพาะ เช่น โครงการที่ทำทางเชื่อมต่อกับสถานีรถไฟฟ้าที่อยู่ใกล้กับตัวอาคาร

เมื่อรัฐมีอาจห้ามการเดินทางเข้าออกอาคารได้อย่างสิ้นเชิง รัฐก็ควรวางมาตรการออกแบบอาคารซึ่งก่อให้เกิดความต้องการเดินทางมากอย่างมีนัยสำคัญ หรือตั้งอยู่ในพื้นที่ซึ่งมีศักยภาพการใช้ระบบขนส่งมวลชนให้ช่วยสนับสนุนให้เดินทางมายังอาคารแห่งนั้นด้วยทางเลือกการเดินทางที่ยั่งยืนแทน เพื่อที่จะได้ลดผลกระทบตลอดจนปัญหาต่างๆ ให้มากที่สุด ซึ่งในระยะยาวอาจช่วยส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืนให้เป็นระบบได้ โดยทางเลือกการเดินทางที่ยั่งยืนซึ่งควรส่งเสริมผ่านการออกแบบอาคาร มักประกอบด้วยสองกลุ่มทางเลือก กลุ่มแรกได้แก่การเดินทางด้วยกำลังแรง (active mobility) โดยเฉพาะการเดินทางเท้าและการใช้จักรยาน ส่วนกลุ่มที่สองคือการใช้ระบบขนส่งมวลชน (public transport) โดยเฉพาะอย่างยิ่งรถโดยสารประจำทาง รถไฟ และรถไฟฟ้า

ทั้งนี้ แม้จะมีหลายแนวทางที่รัฐสามารถใช้กลไกทางกฎหมายเพื่อใช้วางมาตรการออกแบบอาคารเพื่อส่งเสริมทางเลือกการเดินทางที่ยั่งยืนได้ แต่เมื่อพิจารณาจากสภาพของมาตรการที่มีความเป็นเทคนิคและมีรายละเอียดด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรมแล้ว แนวทางที่น่าจะเหมาะสมที่สุดคือ การวางหลักการใหญ่ว่าด้วยการส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืนไว้ในส่วนที่เป็นกลไกทางกฎหมายหลักและอาจนำมาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการออกใบอนุญาตก่อสร้างตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารหรือกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองเพื่อบังคับให้ต้องออกแบบอาคารที่ส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืน ร่วมกับคู่มือการออกแบบอาคาร ซึ่งเป็นส่วนที่ขยายความตลอดจนกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยในเรื่องทางเทคนิคของการออกแบบอาคารดังกล่าว อันจะเห็นได้ว่ามีความยืดหยุ่นพอสมควร และจะได้ชี้ให้เห็นต่อไปอีกว่าในประเทศสิงคโปร์ก็เป็นในลักษณะคล้ายกันนี้

2.4 การวิเคราะห์ผลกระทบด้านการจราจร (Traffic Impact Assessment: TIA) ในฐานะเครื่องมือที่เป็นไปได้ในการนำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของมาตรการออกแบบอาคารเพื่อส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืน

หากยึดตามแนวทางที่นำมาตราการออกแบบอาคารมาใช้ในขั้นตอนการออกใบอนุญาตก่อสร้างเพื่อส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืนด้วยการเปลี่ยนพฤติกรรมการเดินทางให้มีการเลือกใช้ทางเลือกที่ยั่งยืนกว่าการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลในโครงการที่มีแนวโน้มที่จะก่อผลกระทบทางจราจรอย่างมีนัยสำคัญรวมถึงพื้นที่เฉพาะบางพื้นที่นั้น ต้องเข้าใจก่อนว่าในทางปฏิบัติ การก่อสร้างอาคารจำเป็นต้องมีการประเมินผลกระทบทางจราจรในฐานะส่วนหนึ่งของการขออนุญาตก่อสร้างอยู่บ้างซึ่งอาจแทรกอยู่ในกลไกต่างๆ เช่น การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม แต่กลไกหนึ่งที่มีการใช้ในหลายประเทศและมีการนำมาใช้

ร่วมกับมาตรการส่งเสริมทางเลือกการเดินทางอย่างยั่งยืนคือกลไกการวิเคราะห์ผลกระทบด้านการจราจร (Traffic Impact Assessment: TIA) ซึ่งในภาพรวมเป็นมาตรการที่มีขึ้นเพื่อประเมินผลกระทบทางจราจรที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของโครงการหนึ่งโครงการใดโดยเฉพาะ (อนึ่ง เครื่องมือนี้เป็นหนึ่งในเครื่องมือการวางแผนจราจรอย่างหนึ่ง ซึ่งในทางปฏิบัติในสากลก็มีอยู่ด้วยกันหลายเครื่องมือด้วยกัน เพียงแต่ในงานวิจัยฉบับนี้จะเน้นเฉพาะการประเมินผลกระทบทางจราจรเท่านั้น (Litman, 2024) และนอกจากนั้น การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) ก็อาจมีการประเมินผลกระทบทางจราจรแทรกอยู่ได้เช่นกัน อย่างไรก็ตามความทับซ้อนกันระหว่างกลไกการประเมินผลกระทบทางจราจรและสิ่งแวดล้อมนี้อยู่นอกขอบเขตการวิจัยหลักของการศึกษา) กลไกเช่นนี้จึงสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ประโยชน์ที่ดินและผลกระทบทางจราจรได้เป็นอย่างดี และด้วยเหตุนี้ กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างอาคารในหลายประเทศจึงมักเรียกร้องให้การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาให้ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารนั้นๆ ในแง่นี้ กลไกดังกล่าวจึงสวมหมวกสองใบ คือเป็นทั้งเครื่องมือใช้วัดรวมถึงจัดการผลกระทบจราจรที่น่าจะเกิดขึ้นจากการก่อสร้าง และใช้เป็นจุดอ้างอิงได้ว่าโครงการที่อยู่ภายใต้การประเมินผลกระทบทางจราจรเหล่านี้ มีนัยสำคัญมากถึงขนาดควรต้องมีการส่งเสริมทางเลือกการเดินทางอย่างยั่งยืนไปพร้อมกับการบริหารจัดการจราจรโดยทั่วไปอีกด้วย

ทั้งนี้ ไม่ใช่ว่ากลไกการวิเคราะห์ผลกระทบทางจราจรจะมีจุดเริ่มต้นเพื่อใช้ส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืนเลยแต่แรก เดิมเชื่อว่ากลไกนี้เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาในยุคราวๆ ค.ศ. 1950 อันเป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากรและความต้องการใช้ยานพาหนะส่วนบุคคลหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่สวนทางกับความต้องการในการเดินทางผ่านทางเลือกอื่น (DeRobertis et al., 2014) แนวคิดการประเมินผลกระทบทางจราจรในยุคที่รถเป็นใหญ่เช่นนี้เน้นการประเมินผลเพื่อจัดการและประมาณการผลกระทบทางจราจรที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงการเพื่อกำหนดมาตรการรองรับความต้องการในการเดินทางที่มากขึ้น ลดผลกระทบทางจราจรรวมถึงปัญหาสืบเนื่องจากสภาวะจราจร (Combs et al., 2023) ซึ่งอาจถูกวิจารณ์ได้ว่าเป็นการตอบสนองผู้ใช้รถยนต์เป็นสำคัญ ในขณะที่เดียวกันกลับให้ความสำคัญต่อผู้สัญจรเดินเท้า ผู้โดยสารด้วยจักรยานและระบบขนส่งมวลชนรวมถึงทางเลือกการเดินทางอื่นน้อยมาก อย่างไรก็ตาม เมื่อปัญหาเมืองเริ่มรุนแรงซับซ้อนขึ้น กอปรกับความวิตกกังวลถึงความปลอดภัยของผู้สัญจรเดินเท้า ระคนกับแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนจากทวีปยุโรปที่เริ่มมีบทบาทมากขึ้น กลไกการประเมินผลกระทบทางจราจรก็เริ่มมีพัฒนาการในทิศทางสอดคล้องกัน (Combs et al., 2023; DeRobertis et al., 2014; Dos Santos Gonçalves & Da Silva Portugal, 2020) ในยุคหลังนี้ กลไกดังกล่าวมักคำนึงถึงการขนส่ง

ต่อเนื่องหลายรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคำนึงถึงผลกระทบและข้อมูลการเดินทางที่มีใช้รถยนต์ โดยเฉพาะผู้สัญจรเดินทางและการใช้จักรยาน (Combs et al., 2023; Litman, 2024) ตลอดจนการใช้ระบบขนส่งมวลชน

2.5 กรณีศึกษาของประเทศสิงคโปร์

นอกจากประเทศสิงคโปร์จะมีที่ตั้งอยู่ในทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เช่นเดียวกับประเทศไทยแล้ว ประเทศสิงคโปร์ยังมีพัฒนาการนโยบายด้านการคมนาคมขนส่งที่มุ่งส่งเสริมทางเลือกการเดินทางอื่น นอกจากการใช้นยานพาหนะส่วนบุคคล ในลักษณะสอดคล้องประสานกับนิตินโยบายด้านการผังเมืองและกลไกการอนุญาตก่อสร้างที่ดีและเป็นระบบขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ปี ค.ศ. 2017 ที่ทางรัฐบาลมุ่งลดการใช้รถยนต์อย่างจริงจังด้วยการเพิ่มทางเลือกการเดินทางอื่นให้แก่ประชาชน (Land Transport Authority and Urban Renewal Authority, 2018) รวมถึงปรากฏผ่านมาตรการออกแบบอาคารเพื่อส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืนตามที่ศึกษาในงานนี้

2.5.1 กฎหมาย กฎ และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

ประเทศสิงคโปร์มีมาตรการออกแบบอาคารเพื่อส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืนอย่างเป็นระบบ แม้จะไม่มีกฎหมายเฉพาะโดยตรง แต่ก็มีฐานในทางนิตินโยบาย ในส่วนกฎหมาย กฎ แนวปฏิบัติต่างๆ ต่อไปนี้ประกอบกัน

(1) **รัฐบัญญัติการผังเมือง ค.ศ. 1998 (Planning Act 1998)** เป็นกฎหมายสำคัญว่าด้วยระบบการขออนุญาตการพัฒนาโครงการ (planning permission) ต่อการฟื้นฟูเมือง (Urban Redevelopment Authority หรือ URA) นอกจากนั้นในทางปฏิบัติ หากการพัฒนาโครงการใดที่โดยสภาพจำเป็นต้องได้รับคำปรึกษาและความเห็นชอบกับหน่วยงานอื่นนอกจากการฟื้นฟูเมืองแห่งสิงคโปร์ในเรื่องทางเทคนิคหรือที่เกี่ยวกับการก่อสร้างพัฒนาโครงการ การยื่นคำร้องขออนุญาตการพัฒนาโครงการต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานเช่นว่านั้นเสียก่อน (Urban Renewal Authority, n.d.) ซึ่งรวมถึงการได้รับความเห็นชอบจากการคมนาคมทางบกแห่งสิงคโปร์ในการจัดทำวิเคราะห์ผลกระทบทางจราจรอันมีส่วนที่สัมพันธ์กับการออกแบบอาคารเพื่อส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืนด้วย (Land Transport Authority and Urban Renewal Authority, 2018)

(2) **รัฐบัญญัติจัดตั้งการขนส่งทางบกแห่งประเทศสิงคโปร์ ค.ศ. 1995 (Land Transport Authority of Singapore Act 1995)** การขนส่งทางบกแห่งประเทศสิงคโปร์ (Land Transport Authority of Singapore หรือ LTA) เป็นหน่วยงานหลักซึ่งรับผิดชอบวางแผนทั้งในการจัดทำรายการงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางจราจร ทั้งนี้แม้ในรัฐบัญญัติจัดตั้งองค์กรจะไม่ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่

เรื่องนี้โดยตรง แต่จากมาตรา 6(e) ก็รับฟังได้ว่ามาตรการดังกล่าวเป็นแนวปฏิบัติอย่างหนึ่งสำหรับการบริหาร
จราจร ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของการขนส่งทางบกในกฎหมายดังกล่าว

(3) รัฐบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานบนถนน ค.ศ. 1995 และ ประมวลหลักปฏิบัติสำหรับข้อเสนอ
การดำเนินงานบนถนนที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาโครงการ (Street Works Act 1995 & Code of Practice:
Street Work Proposals Relating to Development Works) รัฐบัญญัตินี้ให้อำนาจ LTA
วางขั้นตอนและหลักเกณฑ์การดำเนินโครงการที่เป็นการก่อสร้างถนนใหม่ หรือการพัฒนาโครงการที่มี
นัยสำคัญต่อถนนที่มีอยู่เดิม รวมถึงออกแนวปฏิบัติหนึ่งคือประมวลหลักปฏิบัติสำหรับข้อเสนอการดำเนินงาน
บนถนนที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาโครงการ ในประมวลหลักปฏิบัติที่ยืนยันการพัฒนาโครงการใดๆ ที่อยู่
ภายใต้มาตรการจัดทำวิเคราะห์ผลกระทบจราจร ต้องปฏิบัติตามและขอความเห็นชอบจาก LTA
ก่อนดำเนินการโครงการ (Land Transport Authority, 2019)

(4) แนวทางการพัฒนาโครงการว่าด้วยการประเมินผลกระทบทางจราจร ค.ศ. 2019 และที่
แก้ไขเพิ่มเติม (Transport Impact Assessment: Guidelines for Developments (2019
Edition)) การกำหนดแนวทางการประเมินผลกระทบทางจราจรโดย LTA นั้นมีมาอย่างยาวนานก่อนจะมี
การปรับปรุงพัฒนาจนถึงฉบับปัจจุบัน ซึ่งจากการศึกษาพบว่าแนวทางฉบับปัจจุบันคือ ฉบับปี
ค.ศ. 2019 (Land Transport Authority, 2018) (ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ.2020 (Land Transport
Authority, n.d.b)) นั้นยังรวมถึงการส่งเสริมภาพรวมการใช้ การเข้าถึง การเชื่อมต่อ และความสะดวก
สบายในการใช้ระบบขนส่งมวลชนและการเดินทางด้วยกำลังแรงโดยเฉพาะการเดินเท้าและการใช้จักรยาน
อีกด้วย

(5) คู่มือการออกแบบสำหรับการเดินเท้าและการใช้จักรยาน (Walking and Cycling Design
Guideline หรือ “WCP”) LTA และ URA ได้ร่วมกันออกคู่มือการออกแบบสำหรับการเดินเท้าและ
การใช้จักรยาน (Walking and Cycling Design Guideline หรือ “WCP”) ในฐานะส่วนหนึ่งของการประเมิน
ผลกระทบทางจราจร ซึ่งจะทำให้โครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์บางโครงการต้องออกแบบอาคาร
ให้รองรับการจัดการจราจรที่มีประสิทธิภาพและคำนึงถึงการส่งเสริมทางเลือกการเดินทางอย่างยั่งยืน
จำพวกการใช้ขนส่งสาธารณะ รวมถึงการเดินเท้า การใช้จักรยานด้วย

2.5.2 แผนและแนวนโยบายด้านการพัฒนาเมืองและการคมนาคมอย่างยั่งยืนที่เกี่ยวข้อง
การส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืนในสิงคโปร์เป็นผลมาจากแนวนโยบายที่มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง
ยาวนาน ทั้งยังบูรณาการร่วมกับแนวทางการพัฒนาเมืองทั้งระบบด้วย ซึ่งแผนและแนวนโยบายที่แสดงให้เห็น
แนวคิดเช่นว่านั้นมีอยู่จำนวนมาก โดยเฉพาะ วิสัยทัศน์ด้าน“เดิน-ปั่น-โดยสาร (Walk-Cycle-Ride SG Vision”

สถาบันพระปกเกล้า

ในแผนการขนส่งทางบก ค.ศ. 2040 (Land Transport Plan 2040) ซึ่งออกโดยการขนส่งทางบกของสิงคโปร์ (Land Transport Authority, n.d.a) ซึ่งเป็นกรอบคิดที่มีบทบาทที่สุดในการชี้นำพัฒนาการด้านการคมนาคมอย่างยั่งยืนรวมถึงเป็นฐานของมาตรการออกแบบอาคารที่งานวิจัยนี้มุ่งศึกษา

2.5.3 โครงการที่อยู่ในบังคับมาตรการส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืน

(1) โครงการที่จำเป็นต้องมีการประเมินผลกระทบทางจราจร

อาคารของโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในบังคับต้องทำการประเมินผลกระทบทางจราจรย่อมสื่อถึงโอกาสเกิดผลกระทบต่อจราจรอย่างมีนัยสำคัญ กรณีจึงควรส่งเสริมทางเลือกการเดินทางทั้งการเดินเท้า การใช้จักรยาน และการใช้ระบบขนส่งมวลชน โดยอาคารเช่นว่านั้นมีดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 โครงการที่จำเป็นต้องมีการประเมินผลกระทบทางจราจรของประเทศสิงคโปร์

Table 1: Projects Requiring Traffic Impact Assessment in Singapore

ประเภทโครงการ	ขนาดของโครงการ
1. ที่อยู่อาศัย 1.1 บ้านอันติออยู่กับที่ดิน (landed property) คอนโดมิเนียม, และ คอนโดมิเนียมแบบเอกเซกคิวทิฟ(Executive Condominiums) 1.2 โครงการบ้านเคหะของรัฐ (HDB Housing)	1.1 มากกว่าหรือเท่ากับ 700 ยูนิต 1.2 มากกว่าหรือเท่ากับ 1,000 ยูนิต
2. พาณิชยกรรม 2.1 ศูนย์การค้า / การใช้ประโยชน์เพื่อทำการค้า 2.2 สำนักงาน 2.3 โรงแรม	2.1 มากกว่าหรือเท่ากับ 10,000 ตารางเมตร (คิดจากพื้นที่อาคารรวมทั้งหมด) 2.2 มากกว่าหรือเท่ากับ 20,000 ตารางเมตร (คิดจากพื้นที่อาคารรวมทั้งหมด) 2.3 มากกว่าหรือเท่ากับ 700 ห้อง
3. อุตสาหกรรม 3.1 อุตสาหกรรมขนาดเบา และอุตสาหกรรมทั่วไป (ทั้งนี้ เฉพาะที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ลดการใช้รถตามกฎหมาย) 3.2 คลังสินค้า และศูนย์กระจายสินค้า (ทั้งนี้ เฉพาะที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ลดการใช้รถตามกฎหมาย) 3.3 อุทยานวิทยาศาสตร์/ นิคมเทคโนโลยีขั้นสูง (High Tech park) / นิคมธุรกิจ (Business Park)	3.1 มากกว่า หรือเท่ากับ 60,000 ตารางเมตร (คิดจากพื้นที่อาคารรวมทั้งหมด) 3.2 มากกว่า หรือเท่ากับ 50,000 ตารางเมตร (คิดจากพื้นที่อาคารรวมทั้งหมด) 3.3 มากกว่า หรือเท่ากับ 40,000 ตารางเมตร (คิดจากพื้นที่อาคารรวมทั้งหมด)

4. สถาบันการศึกษา 4.1 โรงเรียนระดับประถมศึกษา 4.2 โรงเรียนระดับมัธยมศึกษา 4.3 โรงเรียนนานาชาติ 4.4 วิทยาลัยเตรียมอุดมศึกษา (Junior College) 4.5 มหาวิทยาลัย โพลีเทคนิค และ วิทยาเขต ITE	4.1 มีจำนวนนักเรียนมากกว่าหรือเท่ากับ 1,500 คน (single session) หรือ มากกว่าหรือเท่ากับ 2,000 คน (double session) 4.2 มีจำนวนนักเรียนมากกว่าหรือเท่ากับ 2,000 คน 4.3 มีจำนวนนักเรียนมากกว่าหรือเท่ากับ 2,000 คน 4.4 มีจำนวนผู้เรียนมากกว่าหรือเท่ากับ 2,000 คน 4.5 ต้องทำการประเมินผลกระทบทางจราจร
5. สถานพยาบาล โรงพยาบาล	มีพื้นที่อาคารรวม ตั้งแต่ 40,000 ตารางเมตร หรือ มีจำนวนเตียงตั้งแต่ 320 เตียงขึ้นไป (แล้วแต่ว่าจะเป็นไปตามกรณีใดกรณีหนึ่งก่อน)
6. สันทนาการ ศูนย์นันทนาการ และสถานที่ท่องเที่ยวขนาดใหญ่	พื้นที่อาคารรวม ตั้งแต่ 30,000 ตารางเมตร

ที่มา: ผิดัดซ้ำมาจากภาคผนวก A ทั่วย Transport Impact Assessment Guidelines for Developments 2019 (Land Transport Authority, 2018)

Source: Reproduced from Appendix A of the Transport Impact Assessment Guidelines for Developments 2019 (Land Transport Authority, 2018)

(2) กรณีตั้งอยู่ในพื้นที่ส่งเสริมการใช้ขนส่งมวลชนหรือพื้นที่ลดการใช้ยานพาหนะส่วนบุคคล

โครงการที่มีจำต้องมีการประเมินผลกระทบทางจราจรอาจถูกเรียกร้องให้ต้องส่งเสริมการเดินเท้าและจักรยานตามคู่มือการออกแบบสำหรับการเดินเท้าและการใช้จักรยาน หรือ WCP ที่กล่าวไปก่อนหน้านี้ด้วย หากปรากฏว่าโดยสภาพของตำแหน่งที่ตั้งและสภาพการใช้งานมีลักษณะเป็นการเอื้อให้ผู้มาติดต่อสามารถใช้ขนส่งมวลชนได้โดยสะดวก หรือกรณีเป็นพื้นที่ทางภาครัฐกำหนดให้เป็นพื้นที่ส่งเสริมการลดการใช้ยานพาหนะส่วนบุคคล ซึ่งบรรดาพื้นที่เช่นนี้มีทั้งสิ้น 3 รายการ ได้แก่ “(1) โครงการในพื้นที่ลดการใช้รถ (car-lite precincts) ซึ่งเป็นพื้นที่ที่กำหนดไว้ อันได้แก่ย่าน Bayshore, Jurong Lake District, Kampong Bugis, Marina South และ Woodlands North (2) โครงการที่ตั้งอยู่ในระยะ 400 เมตรรอบโครงข่ายระบบขนส่งขนาดใหญ่ เช่น ตามโซน 2b หรือ (3) พื้นที่ค้าปลีก อาคารสำนักงาน และ การใช้งานแบบผสมผสาน (Mixed Use)” (Land Transport Authority, 2019)

2.5.4 สรุปเนื้อหาการส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืนด้วยการออกแบบอาคาร

(1) การสนับสนุนการเดินทางและการใช้จักรยาน

- **หลักการออกแบบทั่วไป** ในคู่มือ WCP ได้วางหลักทั่วไปสำหรับการออกแบบไว้ว่า ทางเข้าออกอาคารควรอยู่ในแนวเส้นทางที่เหมาะสมตามพฤติกรรมการใช้งานตามธรรมชาติของผู้ใช้ทาง สะดวกต่อการเข้าออกสถานีรถไฟฟ้าโดยไม่ต้องอ้อมมาจากอีกฝั่งของโครงการ รวมถึงต้องออกแบบเพื่อให้เกิดการเชื่อมต่ออย่างไร้รอยต่อระหว่างโครงการและโครงข่ายการเดินทางโดยรอบ ตลอดจนทางของผู้เดินเท้า และผู้ใช้จักรยานควรอยู่ห่างจากทางเข้าออกยานพาหนะเพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการใช้ทาง (Land Transport Authority, 2019)

- **หลักการออกแบบสำหรับผู้สัญจรด้วยการเดินเท้า** นอกจากผู้พัฒนาโครงการจะต้องออกแบบตามหลักการทั่วไปข้างต้นแล้ว ยังต้องออกแบบเพื่อสนับสนุนให้เกิดการเดินทางด้วยการเดินเท้าอย่างสะดวกและปลอดภัยอีกด้วย อาทิ การมีทางเดินเท้าเชื่อมต่อระหว่างโครงการและโครงข่ายการคมนาคมที่สำคัญซึ่งมีหลังคาปกคลุมอย่างเหมาะสม มีการเชื่อมต่ออย่างไร้รอยต่อระหว่างทางเดินที่มีหลังคาหรือทางเดินเชื่อมกับทางเดินกลางแจ้ง และเพียงพอรองรับปริมาณผู้เดินเท้าที่ประมาณการไว้ รวมถึงมีการเพิ่มความปลอดภัยให้กับผู้เดินเท้าด้วยมาตรการต่างๆ ตลอดจนมีการจัดให้มีป้ายบอกทางเพื่อนำผู้เดินเท้าไปยังโครงข่ายระบบขนส่งสาธารณะ พื้นที่กิจกรรมสำคัญและอาคารที่อยู่ติดกันภายในโครงการ (Land Transport Authority, 2019)

- **สำหรับผู้ใช้จักรยาน** นอกจากต้องออกแบบตามหลักการทั่วไปข้างต้นแล้ว จะต้องออกแบบเพื่อสนับสนุนให้เดินทางด้วยการใช้จักรยานอย่างสะดวกและปลอดภัยอีกด้วย อาทิ ในการก่อสร้างทางจักรยาน หากมีการวางแผนให้มีทางจักรยานอยู่ติดเขตที่พัฒนาโครงการ ผู้พัฒนาโครงการต้องจัดทำทางจักรยานกว้าง 2 เมตรเพิ่มเติมจากทางเดินเท้า รวมทั้งตีเส้นแบ่งช่องทางและจัดแสงสว่างภายในเขตถนนเพื่อขยายหรือทำให้เครือข่ายทางจักรยานที่มีอยู่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น มีมาตรการเพิ่มความปลอดภัยของผู้ใช้จักรยาน และจัดให้มีที่จอดจักรยานที่เพียงพอและเหมาะสมภายในอาคาร นอกจากนั้น ยังควรให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกหลังการเดินทาง (End-of-Trip หรือ EOT) (หากสามารถจัดให้ได้) มีการจัดให้มีทางเข้า-ออกที่เป็นมิตรกับผู้ใช้จักรยาน ทั้งทางเข้าสู่โครงการและภายในพื้นที่ เช่น ประตูบานเลื่อนอัตโนมัติ รวมถึงมีการเพิ่มความปลอดภัยของผู้ใช้จักรยาน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ต้องมีป้ายแนะนำเส้นทาง (wayfinding signs) เพื่อช่วยนำผู้ใช้จักรยานไปยังจุดจอดจักรยานและสิ่งอำนวยความสะดวกหลังการเดินทาง (End-of-Trip) ที่อยู่ใกล้เคียง (Land Transport Authority, 2019)

(2) การกำหนดแนวทางการออกแบบอาคารให้ส่งเสริมการใช้งานระบบขนส่งมวลชน

การกำหนดแนวทางออกแบบอาคารกลุ่มนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานการประเมินผลกระทบทาง
จราจร โดยไม่ได้มีคู่มือออกแบบแยกเฉพาะมาดั่งกรณีข้างต้น ด้วยเหตุนี้ จึงบังคับใช้เฉพาะโครงการที่อยู่
ในบังคับต้องจัดทำประเมินผลกระทบทางจราจรเท่านั้น ซึ่งในภาพรวมการออกแบบเพื่อส่งเสริม
การใช้ระบบขนส่งมวลชนมีหลักการอยู่ที่การส่งเสริมความสามารถในการเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนใน
โครงการที่ก่อสร้างใหม่ โดยเน้นไปที่ทางเข้าออกโครงการเพื่อเข้าสู่ระบบขนส่งสาธารณะต้องปลอดภัย
นำใช้งาน สะดวก มีหลังคาคลุม เชื่อมต่อผสานกับฟุตบอลสาธารณะอย่างเหมาะสม มีการให้ข้อมูลที่สะดวก
และเป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้ระบบขนส่งสาธารณะ เช่น ป้ายบอกทิศทาง แผนที่นำทาง ฯลฯ รวมถึงในแง่
คุณภาพและความปลอดภัยนั้น ทางเดินจะต้องใช้วัสดุที่มีคุณภาพดี ไม่มีอุปสรรคหรือพื้นที่ต่างระดับขวางกั้น
ทันทันต่อสภาพอากาศ เป็นต้น (Land Transport Authority, 2018)

2.6 กรณีศึกษาของประเทศไทย

2.6.1 กฎหมาย กฎ แนวปฏิบัติ ที่เกี่ยวข้อง

ประเทศไทยไม่ได้มีทั้ง (1) มาตรการส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืนผ่านการออกแบบอาคาร
อย่างเป็นกิจจะลักษณะ และ (2) มาตรการว่าด้วยการประเมินผลกระทบทางจราจรในลักษณะที่เป็น
เครื่องมือเฉพาะ เพราะขณะนี้การประเมินผลกระทบทางจราจรอยู่กระจัดกระจาย ปรากฏในการประเมิน
ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มติ
คณะรัฐมนตรี (มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ และที่ดินอันเป็นศาสนสมบัติกลาง
หรือของวัด วันที่ 12 มีนาคม 2545 (แก้ไขปรับปรุง โดยมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 8 ตุลาคม 2545) และระเบียบ
ภายในของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้อง (ระเบียบภายในกรุงเทพมหานครตามมติของคณะกรรมการ
ด้านงานโยธาและสาธารณูปโภคประจำสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2545 และหลักเกณฑ์การพิจารณา
ลดผลกระทบด้านการจราจรจากการเปิดทางเข้า-ออกรถยนต์ สำหรับโครงการอาคารขนาดใหญ่ ที่มีพื้นที่
จอดรถยนต์ตั้งแต่ 300 คันขึ้นไป ตามหนังสือเลขที่ กท 1603/2675 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2549 (A21
Consultant Co., Ltd. et al., 2019) แต่การประเมินผลกระทบเหล่านี้มีข้อจำกัดอยู่หลายประการ
ในการนำมาใช้เพื่อส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืนโดยตรง อันจะได้อธิบายต่อไปภายหลัง

2.6.2 แผนและแนวนโยบายด้านการพัฒนาเมืองและการคมนาคมอย่างยั่งยืนที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานด้านคมนาคมรวมถึงกรุงเทพมหานครมีการวางแผนยุทธศาสตร์รวมถึงแนวนโยบายตลอดจน
การศึกษาวิจัยด้านการคมนาคมอย่างยั่งยืนอยู่บ้างพอสมควร แต่ในภาพรวมแล้วยังไม่ปรากฏถึงแนวคิด
การส่งเสริมทางเลือกการเดินทางที่ยั่งยืนอย่างชัดเจนและเข้มข้นมากนัก โดยเฉพาะมาตรการออกแบบ

สถาบันพระปกเกล้า

อาคารตามที่ศึกษาในงานวิจัยฉบับนี้ที่ไม่ปรากฏอยู่เลย ไม่ว่าจะเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ของกระทรวงคมนาคม (Ministry of Transport, 2019) แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ฉบับปรับปรุง ของกรุงเทพมหานคร (Bangkok Metropolitan Administration, n.d.) แผนปฏิบัติการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ ปี พ.ศ. 2564-2573 สาขาคมนาคมขนส่ง ของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (Office of Transport and Traffic Policy and Planning, 2019) ตลอดจน แผนปฏิบัติการ ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2566-2570) ของกรมการขนส่งทางบก (Department of Land Transport, 2022)

อย่างไรก็ตาม แม้ปัจจุบันจะไม่มีมาตรการทางกฎหมายและนโยบายที่ชัดเจนทั้งมาตรการออกแบบอาคารและการประเมินผลกระทบทางจราจร แต่ในอดีตก็มีความพยายามศึกษาการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบทางจราจร คือโครงการศึกษาจัดทำมาตรฐานการวิเคราะห์ผลกระทบด้านการจราจร (Traffic Impact Assessment: TIA) ที่มีคณะศึกษาวิจัยได้นำเสนอต่อ สนข. (A21 Consultant Co., Ltd. et al., 2019) ในงานศึกษานี้มีการจัดทำการศึกษาวิเคราะห์เบื้องต้นเกี่ยวกับขนาดและประเภทของอาคารที่ต้องจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบทางจราจร สรุปได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 โครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบด้านการจราจรในประเทศไทยตามข้อเสนอของงานวิจัยอื่นในอดีต

Table 2 : Projects Requiring Traffic Impact Assessment (TIA) in Thailand as Proposed in the Previous Study

อาคาร		การเกิดการเดินทางในชั่วโมงเร่งด่วน		
		ผลกระทบน้อย	ผลกระทบปานกลาง	ผลกระทบสูง
		การประเมิน: ไม่ต้องมีการประเมิน	การประเมิน: มหานคร: ทำฉบับย่อ เทศบาลนคร: ทำฉบับย่อ เทศบาลเมือง/นอกเขตเทศบาล: ไม่ต้องมีการประเมิน	การประเมิน: มหานคร: ทำฉบับเต็ม เทศบาลนคร: ทำฉบับเต็ม เทศบาลเมือง/นอกเขตเทศบาล: ทำฉบับย่อ
หมู่บ้าน*	ขนาด	0 - 250 หลัง	251 - 500 หลัง	> 500 หลัง
คอนโด	ขนาด	0 - 250 ห้อง	251 - 1,000 ห้อง	> 1,000 ห้อง
โรงแรม	ขนาด	0 - 80 ห้อง	81 - 450 ห้อง	> 450 ห้อง

การคมนาคมอย่างยั่งยืนเริ่มต้นจากการออกแบบอาคาร: นโยบายและมาตรการทางกฎหมาย เพื่อส่งเสริมการเดินทาง การใช้จักรยาน และการเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะ ในฐานะทางเลือกการเดินทางที่ยั่งยืน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตในเขตเมือง

ตลาด	ขนาด	พื้นที่ขาย 0 - 600 ตร.ม.	พื้นที่ขาย 601 - 5,000 ตร.ม.	พื้นที่ขาย 601 - 5,000 ตร.ม.
ห้างสรรพสินค้า/ ห้างค้าปลีก	ขนาด	พื้นที่ใช้สอย 0 - 5,000 ตร.ม.	พื้นที่ใช้สอย 5,001 - 25,000 ตร.ม.	พื้นที่ใช้สอย > 25,000 ตร.ม.
สนามกีฬา	ขนาด	0 - 2,000 ที่นั่ง	2,001 - 10,000 ที่นั่ง	> 10,000 ที่นั่ง
อาคารสำนักงาน	ขนาด	พื้นที่ใช้สอย 0 - 2,000 ตร.ม.	พื้นที่ใช้สอย 2,001 - 10,000 ตร.ม.	พื้นที่ใช้สอย > 10,000 ตร.ม.
อุตสาหกรรม	ขนาด	0 - 18 ไร่	19 - 100 ไร่	> 100 ไร่
โรงพยาบาล	ขนาด	0 - 60 เตียง	61 - 200 เตียง	> 200 เตียง
หอประชุม	ขนาด	พื้นที่ใช้สอย 0 - 5,000 ตร.ม.	พื้นที่ใช้สอย 5,001 - 30,000 ตร.ม.	พื้นที่ใช้สอย > 30,000 ตร.ม.
โรงเรียนประถม	ขนาด	จำนวนนักเรียน 0 - 200 คน	จำนวนนักเรียน 201 - 1,200 คน	จำนวนนักเรียน > 1,200 คน
โรงเรียนมัธยม	ขนาด	จำนวนนักเรียน 0 - 200 คน	จำนวนนักเรียน 201 - 1,200 คน	จำนวนนักเรียน > 1,200 คน
มหาวิทยาลัย	ขนาด	จำนวนนักเรียน 0 - 300 คน	จำนวนนักเรียน 301 - 1,200 คน	จำนวนนักเรียน > 2,000 คน
ร้านอาหาร	ขนาด	พื้นที่ใช้สอย 0 - 2,000 ตร.ม.	พื้นที่ใช้สอย 2,001 - 5,000 ตร.ม.	พื้นที่ใช้สอย > 5,000 ตร.ม.

ที่มา: ผลิตซ้ำและดัดแปลงจากตารางที่ 4.2-1 และ 4.4-3 ของการศึกษาโครงการศึกษาจัดทำมาตรฐานการวิเคราะห์ผลกระทบด้านการจราจร (Traffic Impact Assessment: TIA) ของบริษัท เอ 21 คอนซัลแตนท์ จำกัด และคณะ (A21 Consultant Co., Ltd. et al., 2019)

Source: Reproduced and adapted from Tables 4.2-1 and 4.4-3 of the Traffic Impact Assessment (TIA) Standards Study Project by A 21 Consultant Co., Ltd. et al. (2019).

3. ผลการวิจัย

3.1 บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับนิตินโยบายด้านการคมนาคมอย่างยั่งยืนในขั้นตอนการออกแบบอาคารในประเทศไทย

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า การที่ประเทศไทยไม่มีทั้งมาตรการออกแบบอาคารเพื่อส่งเสริมทางเลือกการเดินทางอย่างยั่งยืน และมาตรการประเมินผลกระทบทางจราจรที่แยกออกมาเป็นการเฉพาะ นอกจากการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมนั้น ส่วนหนึ่งตั้งต้นมาจากกรอบนโยบายไม่ชัดเจนเพียงพอ

เพราะแม้ตามแผนปฏิบัติการของหน่วยงานต่างๆ จะกล่าวถึงการพัฒนาการคมนาคมอย่างยั่งยืนอยู่บ้าง แต่ยังขาดมาตรการที่เน้นการเปลี่ยนพฤติกรรมการเดินทางอย่างเป็นระบบซึ่งรวมถึงมาตรการออกแบบอาคารด้วย อันแตกต่างจากประเทศสิงคโปร์ที่ส่งเสริมแนวคิดคมนาคมอย่างยั่งยืนในเชิงนโยบายที่เป็นระบบกว่ามาก นอกจากนี้ ยังพบอีกว่า กลไกการประเมินผลกระทบทางจราจรของประเทศไทย ที่กระจายอยู่ตามกฎหมายและมาตรการต่างๆ ในปัจจุบันก็มีปัญหาหลายประการและเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืนรวมถึงต่อการใช้เป็นฐานในการออกมาตรการออกแบบอาคารด้วย ไม่ว่าจะเป็นที่ปรากฏในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม มติคณะรัฐมนตรี และระเบียบภายในของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้อง เพราะการประเมินผลกระทบทางจราจรจำพวกนี้ไม่ได้เน้นการเปลี่ยนพฤติกรรมในการเดินทาง หากแต่เน้นการจัดการจราจรเพื่ออำนวยความสะดวกในการใช้รถใช้ถนนเท่านั้น รวมถึงยังมีปัญหาการบังคับใช้ที่ไม่ครอบคลุมถึงอาคารบางประเภทที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางจราจรในระดับใกล้เคียงกันด้วย ทั้งหมดชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยยังขาดกรอบความคิดในเรื่องการคมนาคมอย่างยั่งยืนอย่างเป็นระบบ ฉะนั้น แนวทางการส่งเสริมเรื่องดังกล่าวจึงต้องออกแบบกลไกทางกฎหมายและกรอบความคิดใหม่ให้สอดคล้องกัน มีอาจารย์บรรณิศา เจริญศิริ อาจารย์ที่ปรึกษาโครงการที่อยู่ภายใต้การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมในกลไกปัจจุบันมาใช้เป็นฐานพิจารณากำหนดโครงการที่ต้องออกแบบเพื่อส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืนได้

3.2. การกำหนดแนวทางการออกแบบภายใต้บริบทของประเทศไทย

เมื่อพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงที่ว่าภาคการขนส่งของไทยยังมีความท้าทายในการพัฒนาสู่ความยั่งยืนไม่น้อยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของพื้นที่เมืองซึ่งประกอบไปด้วยปัญหาการเข้าถึงการขนส่งสาธารณะที่ไม่ดีนัก และการเดินทางยังพึ่งพารถยนต์ส่วนบุคคลเป็นสำคัญซึ่งมีส่วนก่อให้เกิดปัญหาอื่นตามมา ทั้งเมื่อระคนเชื่อมกับปัญหาการวางผังและพัฒนาเมืองรวมถึงปัญหาความปลอดภัยบนท้องถนนก็ทำให้การเดินทางด้วยการเดินเท้า การใช้จักรยาน รวมถึงการใช้ขนส่งมวลชนไม่ได้รับความนิยมนัก ความข้อนี้สอดคล้องกับงานวิจัยรวมถึงสถิติ จำนวนมาก รวมถึงรายงานขององค์การสหประชาชาติเอง (United Nations, 2001) ที่บ่งชี้ให้เห็นว่าการคมนาคมในประเทศไทยยังมีส่วนที่ทำได้ไม่ดีนักในแง่ดัชนีชี้วัดถึงความยั่งยืน โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครที่เป็นที่ปรากฏมาช้านานว่าการเดินเท้าค่อนข้างลำบากและโครงข่ายและสาธารณูปการด้านรถโดยสารประจำทางก็ไม่เพียงพอ และเชื่อมต่อการขนส่งอื่นได้ไม่ดีนัก ทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นว่าควรที่จะมีการศึกษาเพื่อหาหนทางและมาตรการที่จะบรรเทาปัญหาการคมนาคมที่ไม่ยั่งยืนในเมืองรวมถึงมาตรการในการออกแบบอาคารที่งานวิจัยนี้เสนอแนะจะช่วยให้คุณภาพชีวิตของคนเมืองดีขึ้นต่อไป ในการนี้ รายงานวิจัยฉบับนี้เสนอแนวทางการนำมาตรการออกแบบอาคารมาใช้ในประเทศไทยโดยสังเขป ดังต่อไปนี้

3.2.1 รูปแบบของกลไกทางกฎหมายที่มารองรับ

สำหรับกลไกทางกฎหมายรองรับมาตรการออกแบบอาคารอาจไม่จำเป็นต้องเป็นการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติขึ้นมาใหม่เป็นการเฉพาะ แต่ก็สมควรใช้กลไกด้านการผังเมืองหรือควบคุมอาคารที่มีอยู่ โดยเฉพาะกลไกการอนุญาตก่อสร้างเป็นฐานในทางกฎหมายที่สำคัญที่ให้อำนาจบังคับให้ผู้ก่อสร้างอาคารต้องออกแบบอาคารให้สอดคล้องกับหลักการส่งเสริมทางเลือกการเดินทางอย่างยั่งยืน รวมถึงสอดคล้องกับคู่มือและแนวปฏิบัติที่มีขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นภาพและรายละเอียดของหลักการเช่นนั้น หลักการในการทำงานนี้คล้ายกับในประเทศสิงคโปร์ ในการนี้งานวิจัยนี้เสนอว่า ในบริบทของประเทศไทย อาจแก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาต การอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การโอนใบอนุญาต การออกใบรับรอง และการออกใบแทนตามกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร พ.ศ. 2564 ให้ต้องมีการประเมินผลกระทบทางจราจรและมาตรการออกแบบอาคารที่ส่งเสริมทางเลือกการเดินทางอย่างยั่งยืนสามารถกระทำได้ แต่แนวทางนี้มีข้อกังวลเรื่องความไม่ลงรอยกันระหว่างการขออนุญาตก่อสร้างตามวิธีทั่วไป และวิธีการก่อสร้างโดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 39 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 อีกทางเลือกหนึ่งคือ อาจพิจารณาแก้ไขเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผังเมืองแห่งชาติ ตามมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ในการกำหนดประเภทอาคารที่ต้องจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบทางจราจรซึ่งพึงต้องออกแบบอาคารเพื่อส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืน หรืออาคารที่ไม่ต้องจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบทางจราจร แต่พึงต้องส่งเสริมการออกแบบอาคารเช่นนั้น โดยคณะกรรมการอาจมอบหมายให้มีการตั้งอนุกรรมการหรือมอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) เป็นผู้จัดทำมาตรฐานโครงการประเมินผลกระทบทางจราจร และประสานกับกรมโยธาธิการและผังเมืองในการกำหนดคู่มือสำหรับการออกแบบอาคารต่อไป ทั้งนี้ กำหนดให้เป็นรายการหนึ่งที่จะต้องจัดทำก่อนขออนุญาตก่อสร้าง

3.2.2 อาคารที่ต้องออกแบบเพื่อส่งเสริมทางเลือกการเดินทางอย่างยั่งยืน

(1) อาคารที่ต้องมีการประเมินผลกระทบทางจราจร: ต้องส่งเสริมทั้งการเดินทางเท้า การใช้จักรยาน และการใช้ระบบขนส่งมวลชน

งานวิจัยฉบับนี้เสนอเบื้องต้นให้อาคารดังตารางที่แนบมานี้ต้องส่งเสริมทางเลือกการเดินทางอย่างยั่งยืน โดยอิงจากงานศึกษาที่เสนอต่อ สนข. ในอดีต โครงการที่ต้องจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบทางจราจรในสิงคโปร์ และโครงการที่เป็นอาคารซึ่งอยู่ในบังคับต้องประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทย

สถาบันพระปกเกล้า

ตารางที่ 3 ข้อเสนอประเภทโครงการภายใต้มาตรการการออกแบบอาคารตามแนวทางของงานวิจัยนี้

Table 3 : Proposed Projects Under the Building Design Measures as Recommended in This Study

ลำดับ	ประเภทอาคารที่ต้องออกแบบเพื่อส่งเสริม ทางเลือกการเดินทางอย่างยั่งยืน	ขนาด
1	การจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือเพื่อประกอบการพาณิชย์ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน	> 500 หลัง หรือมีเนื้อที่เกิน กว่า 100 ไร่
2	อาคารอยู่อาศัยรวมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร	> 80 ห้อง หรือมีพื้นที่ใช้สอย > 4,000 ตร.ม.
3	โรงแรม หรือสถานที่พักตากอากาศตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม	> 80 ห้อง หรือมีพื้นที่ใช้สอย > 4,000 ตร.ม.
4	ตลาด	พื้นที่ขาย 601 - 5,000 ตร.ม.
5	ห้างสรรพสินค้า ศูนย์การค้า หรืออาคารพาณิชย์ที่ใช้ประโยชน์ในการ ประกอบธุรกิจอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อค้าปลีกหรือค้าส่งสินค้าอุปโภค บริโภคที่ใช้ในชีวิตประจำวัน หรือเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม แต่ไม่หมายความ รวมถึงตลาดตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หรือเพื่อค้าวัสดุ หรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการก่อสร้าง เครื่องใช้ไฟฟ้า หรือเครื่องเรือน ทั้งนี้ ให้รวมถึง อาคารขนาดใหญ่พิเศษที่ใช้เพื่อประโยชน์ในกิจการเพื่อ การพาณิชย์กรรมและกิจการประเภทอื่นในอาคารหลังเดียวกันด้วย	มีความสูงตั้งแต่ 23 เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่ใช้สอย > 10,000 ตร.ม.
6	สนามกีฬา	> 10,000 ที่นั่ง
7	อาคารสำนักงาน ทั้งนี้ รวมถึงอาคารสำนักงานของรัฐและสถานที่ ราชการ	พื้นที่ใช้สอย > 10,000 ตร.ม.
8	อุตสาหกรรม	> 100 ไร่
9	โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล	> 60 เตียง
10	หอประชุม	พื้นที่ใช้สอย > 30,000 ตร.ม.
11	โรงเรียนประถม	จำนวนนักเรียน > 1,200 คน
12	โรงเรียนมัธยม	จำนวนนักเรียน > 1,200 คน
13	มหาวิทยาลัย และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาทุกประเภท	ทุกขนาด
14	ร้านอาหารและสถานบันเทิง	พื้นที่ใช้สอย > 5,000 ตร.ม.

ท้องที่ที่ใช้บังคับ

- 1) กรุงเทพมหานครและปริมณฑล
- 2) เทศบาลนคร
- 3) เทศบาลเมือง ทั้งนี้ ให้เทศบาลเมืองแต่ละแห่งมีดุลพินิจตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดขนาดของอาคารที่ต้องส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืนในพื้นที่ของตนให้แตกต่างไปจากที่กำหนดข้างต้นได้

ที่มา: ดัดแปลงจากตารางที่ 4.2-1 และ 4.4-3 ของการศึกษาโครงการศึกษาจัดทำมาตรฐานการวิเคราะห์ผลกระทบด้านการจราจร (Traffic Impact Assessment: TIA) ของบริษัท เอ 21 คอนซัลแตนท์ จำกัด และคณะ (A21 Consultant Co., Ltd. et al., 2019); และโครงการที่อยู่ในข่ายต้องจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบทางจราจรของประเทศสิงคโปร์ (Land Transport Authority, 2018); และโครงการที่อยู่ในข่ายต้องประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมของไทยในปัจจุบัน ตามเอกสารแนบท้ายประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินงานซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2566 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2568 (ลำดับที่ 27-31)

Source: Adapted from Tables 4.2-1 and 4.4-3 of the Traffic Impact Assessment (TIA) Standards Study Project by A 21 Consultant Co., Ltd. et al. (2019); Land Transport Authority of Singapore (2018); and project categories subject to Environmental Impact Assessment (EIA) under the Notification of the Ministry of Natural Resources and Environment on Projects, Undertakings, or Operations Required to Provide an Environmental Impact Assessment Report and Rules, Procedure, and Conditions in Providing an Environmental Impact Assessment Report (2023) and No. 2 B.E. 2568 (2025), Items 27-31.

(2) อาคารที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ส่งเสริมทางเลือกการเดินทางอย่างยั่งยืน: เน้นส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งมวลชน

จากการศึกษา พบว่าประเทศไทยควรนำมาตรการของประเทศสิงคโปร์มาปรับใช้บางส่วน กล่าวคือ อาคารใดที่แม้ไม่อยู่ในขอบข่ายต้องจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบทางจราจร แต่หากตั้งอยู่ในพื้นที่ซึ่งเหมาะสมกับการส่งเสริมทางเลือกการเดินทางที่ยั่งยืนประเภทระบบขนส่งสาธารณะก็ควรต้องออกแบบเพื่อส่งเสริมทางเลือกการเดินทางรูปแบบดังกล่าว โดยเมื่อพิจารณาแนวทางการกำหนดของประเทศสิงคโปร์มาปรับใช้กับบริบทในประเทศไทยแล้ว งานวิจัยฉบับนี้เสนอต่อไปว่าอาคารที่ตั้งใน 3 บริเวณดังต่อไปนี้จะต้องออกแบบเพื่อส่งเสริมทางเลือกการเดินทางโดยเฉพาะประเภทการใช้ระบบขนส่งมวลชน (ก) อาคารในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองที่พื้นที่โครงการหรือทางเข้าออกอาคารอยู่ในระยะ 500 เมตร จากทางเข้าออกสถานีรถไฟ รถไฟฟ้า หรือโครงข่ายระบบขนส่งขนาดใหญ่ที่รัฐ

สถาบันพระปกเกล้า

อาจกำหนดเพิ่มเติมผ่านกฎหมายลำดับรองในภายหลัง (ข) อาคารในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลรวมถึงในเทศบาลนครที่พื้นที่โครงการหรือทางเข้าออกอาคารอยู่ในระยะ 250 เมตร จากป้ายรถโดยสารประจำทาง สำหรับจอดรถโดยสารประจำทาง (ค) อาคารในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลหรือในพื้นที่ในเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินระดับความหนาแน่นสูง หรือพื้นที่เฉพาะตามผังเมืองรวมซึ่งมีพื้นที่โครงการหรือทางเข้าออกอาคารอยู่ในระยะ 800 เมตร จากสถานีรถไฟ ในฐานะเป็นระยะที่อยู่อาศัยได้ (Serisakul, & Guntamueanglee, 2023)

3.2.3 ภาพรวมเนื้อหาของมาตรการออกแบบอาคาร

แนวทางสนับสนุนการส่งเสริมทางเลือกการเดินทางอย่างยั่งยืนสามารถประยุกต์ตามหลักการพื้นฐานของมาตรฐานการออกแบบในแนวปฏิบัติและคู่มือออกแบบของประเทศสิงคโปร์ได้ ดังนี้

(ก) **การกำหนดหลักการออกแบบทั่วไป** ไม่ว่าจะเป็นการออกแบบเพื่อส่งเสริมการเดินทางในรูปแบบใด ควรมีการกำหนดหลักการออกแบบที่เป็นการทั่วไปเอาไว้เป็นหลักการกว้างๆ ซึ่งอาจกำหนดให้ทางเข้าออกอาคารให้สะดวก เหมาะสมตามพฤติกรรมและธรรมชาติของผู้ใช้ทาง อยู่ในทิศทางเดียวกัน ทางขึ้นลงสถานีขนส่งมวลชน และสามารถเชื่อมต่ออย่างไร้รอยต่อกับโครงข่ายการเดินทางโดยรวม รวมถึงคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้ใช้ทาง

(ข) **การกำหนดแนวทางออกแบบสำหรับผู้สัญจรโดยการเดินเท้า** สำหรับการส่งเสริมการเดินทางด้วยการเดินเท้า นั้น อาจกำหนดให้มีทางเดินเท้าที่เชื่อมต่อโครงการและโครงข่ายการคมนาคมโดยรอบที่สะดวก มีหลังคาปกคลุม และมีความปลอดภัย รวมถึงจัดให้มีป้ายบอกทางสำหรับช่วยนำผู้สัญจรเดินเท้าไปยังโครงข่ายระบบขนส่งสาธารณะ และสถานที่สำคัญ เป็นต้น

(ค) **การกำหนดแนวทางออกแบบสำหรับผู้สัญจรโดยใช้จักรยาน** นอกจากจะออกแบบให้คำนึงถึงความสะดวกและปลอดภัยแล้ว อาจกำหนดให้มีการก่อสร้างทางและจุดจอดจักรยานภายในอาคาร คำนึงถึงการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกหลังการเดินทาง ทางเข้าออกที่เป็นมิตรกับผู้ใช้งาน รวมถึงมีป้ายนำทางที่เหมาะสม

(ง) **การกำหนดแนวทางออกแบบสำหรับผู้สัญจรโดยใช้ระบบขนส่งมวลชน** แนวทางให้อาคารที่ก่อสร้างใหม่ต้องคำนึงถึงการออกแบบเพื่อส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งมวลชนนั้น อาจกระทำได้โดยกำหนดให้ทางเข้าออกโครงการสามารถเข้าสู่ทางเข้าออกสถานีขนส่งมวลชนหรือป้ายจอดรถโดยสารประจำทางได้ง่าย การกำหนดป้ายและแผนที่นำทางที่เหมาะสม การทำให้ทางเดินไปสู่โครงข่ายสาธารณะมีหลังคาปกคลุม เป็นต้น

3.2.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับแนวทางการออกแบบภายใต้บริบทของประเทศไทยโดยเฉพาะ

นอกจากจะต้องพัฒนาเรื่องนโยบายและการสอดประสานกันในส่วนกฎหมายผังเมืองและนโยบายการคมนาคมอย่างยั่งยืน ที่ยังไม่สมบูรณ์แบบนักแล้ว ในการกำหนดมาตรฐานในการออกแบบอาคาร เพื่อส่งเสริมทางเลือกการเดินทางอย่างยั่งยืนในบริบทของประเทศไทยควรคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมอย่างละเอียดรอบคอบอีกด้วย เช่น ปัญหาซอยตัน รวมถึงระบบนำส่งผู้โดยสาร (Feeder) ประเภทรถจักรยานยนต์และรถโดยสารที่ใช้เดินทางร่วมกัน เช่น มูฟมี (MuvMi) และทางเลือกการเดินทางนอกระบบ รวมถึงพิจารณาปัญหาการบังคับใช้ระบบการแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 39 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ตลอดจน พิจารณาเรื่องต้นทุนและแรงดันจากเอกชนเพราะมาตรการนี้โดยสภาพก่อให้เกิดต้นทุนอยู่บ้าง การออกแบบขั้นตอนและวิธีการดำเนินการจึงควรคำนึงถึงต้นทุนในส่วนนี้ให้เหมาะสมและสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์ที่สังคมพึงได้จากการคมนาคมอย่างยั่งยืนดังกล่าว (Sonokho. Phut TIA Kae Panha Charachon, 2018) นอกจากนี้ ในระยะยาวควรมีการศึกษาวิจัยถึงความเป็นไปได้ในการส่งเสริมการคมนาคมตลอดจนการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนอย่างเป็นระบบขึ้น รวมถึงศึกษาค้นคว้าในประเด็นที่งานวิจัยฉบับนี้ยังมีข้อจำกัดในการศึกษาอยู่ เช่น การศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับสถิติ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับผลลัพธ์ของมาตรการในประเทศสิงคโปร์และความสัมพันธ์เชิงวิศวกรรมจราจรระหว่างประเภทและขนาดอาคารกับความต้องการเดินทางในบริบทของประเทศไทยที่ศึกษาต่อ ยอดจากงานของ สนช. ที่กล่าวถึงข้างต้น รวมถึงควรมีการคิดค้นหลักเกณฑ์สำหรับพิจารณาระดับการเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะ (Public Transport Accessibility Level หรือ PTAL) การศึกษา ซึ่งจะช่วยให้การวางแผนคมนาคมในเมืองมีประสิทธิภาพอย่างมีนัยสำคัญต่อไป

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะในการวิจัย

รัฐอาจส่งเสริมการคมนาคมอย่างยั่งยืนได้ด้วยการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการเดินทางให้ใช้ทางเลือกการเดินทางที่ยั่งยืนกว่าการใช้รถส่วนบุคคล (Shift) ผ่านมาตรการออกแบบอาคารให้มีการส่งเสริมการเดินทางเท้า การใช้จักรยาน และการใช้ระบบขนส่งมวลชน ซึ่งประเทศสิงคโปร์เป็นตัวอย่างที่ดี เพราะมีแผนนโยบายที่ชัดเจนเป็นระบบ โดยในส่วนของกลไกการออกใบอนุญาตก่อสร้างมีการกำหนดให้อาคารที่อยู่ในบังคับต้องมีการประเมินผลกระทบทางจราจร จะต้องมีการส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งมวลชน ประกอบกับส่งเสริมการเดินทางด้วยการออกกำลังกายโดยเฉพาะการเดินทางเท้าและการใช้จักรยานซึ่งมีคู่มือการออกแบบเฉพาะเป็นรายละเอียดในทางเทคนิคแยกออกมา ส่วนอาคารใดที่ไม่อยู่ในบังคับต้องมีการประเมินผลกระทบเช่นว่านั้น หากตั้งอยู่ในบริเวณที่กำหนดไว้ก็จะต้องมีการส่งเสริมทางเลือกการเดินทาง

สถาบันพระปกเกล้า

ประเพณีสงฆ์ชนเช่นกัน ซึ่งแม้กรอบนโยบายด้านการคมนาคมอย่างยั่งยืนและมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยจะไม่ได้ชัดเจนถึงขนาดรองรับมาตรการออกแบบอาคารตามที่อธิบายถึงข้างต้น แต่รัฐไทยก็ควรพิจารณานำมาตรการการออกแบบอาคารเพื่อส่งเสริมทางเลือกการเดินทางอย่างยั่งยืนมาใช้ในกลไกการออกใบอนุญาตก่อสร้างตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกลไกในการประเมินผลกระทบทางจราจรที่มีการคำนึงถึงแนวคิดการคมนาคมอย่างยั่งยืนนี้มาใช้บังคับอย่างจริงจังแทนกลไกและนโยบายในปัจจุบันที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายและไม่สอดคล้องกับแนวคิดการคมนาคมอย่างยั่งยืนมากนัก เพื่อที่จะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในเมืองและทำให้การคมนาคมในประเทศเข้าสู่ความยั่งยืนขึ้นได้ ในประการที่สอดคล้องกับแผนนโยบายต่างๆ รวมถึงสะท้อนผ่านกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองที่เกี่ยวข้องด้วย ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขและข้อพิจารณาถึงบริบททางกฎหมาย นิตินโยบาย และสภาพเศรษฐกิจสังคมของประเทศไทย

References

- A21 Consultant Co., Ltd. et al. (2019). *Khrongkan Suksa Chat Tam Mattrathan Kan Wikhro Phonkrathop Dan Kan Charachon* [The study of Traffic Impact Assessment Standard Full Report] . Office of Transport and Traffic Policy and Planning (OTP). https://www.otp.go.th/uploads/tiny_uploads/ProjectOTP/2561/Project01/FinalReport.pdf (In Thai)
- Bangkok Metropolitan Administration. (n.d.). *Phaen Phatthana Krung Thep Maha Nakhon Raya Yisip Pi (Pho. So. Songphanharoihoksipet - Songphanharoipætsip) Chabap Prapprung* [The 20-Year Bangkok Development Plan (B.E.2561-2580) Revised Edition]. Bangkok Metropolitan Administration. https://webportal.bangkok.go.th/public/user_files_editor/130/BMA-developmentplan/P20ys_rivise.pdf (In Thai)
- Combs, T, McDonald N., & Leimenstoll, W. (2023). Evolution in Local Traffic Impact Assessment Practices. *Journal of Planning Education and Research*, 43(4), 815-828. <https://doi.org/10.1177/0739456X20908928>
- Creutzig, F., Roy, J., Devine-Wright, P., Díaz-José, J., Geels, F.W., Grubler, A., Maïzi, N., Masane, E., Mulugetta, Y., Onyige, C.D., Perkins, P.E., Sanches-Pereira, A., & Weber, E.U. (2022). Demand, Services and Social Aspects of Mitigation. In Shukla, P. R., & Skea, J. (Eds.), *IPCC 2022: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (pp. 503-611). Intergovernmental Panel on Climate Change. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_FullReport.pdf
- Department of Land Transport. (2022). *Phaen Patibat Ratchakan Raya Ha Pi (Pho. So. Songphanharoihoksiphok - Songphanharoichetsip) Khong Krommakan Khonsong Thang Bok* [The 5-Year Action Plan (B.E. 2566-2570) of the Department of Land Transport]. Department of Land Transport. [https://sdo.dlt.go.th/web-upload/53x55a-084987dc6d8919ac62a437d2bcf15/filecenter/admin_dlt.super/plan%205Y%20\(2566-2570\)%20DLT.pdf](https://sdo.dlt.go.th/web-upload/53x55a-084987dc6d8919ac62a437d2bcf15/filecenter/admin_dlt.super/plan%205Y%20(2566-2570)%20DLT.pdf) (In Thai)

- DeRobertis, M. et al. (2014). Changing the Paradigm of Traffic Impact Studies: How Typical Traffic Studies Inhibit Sustainable Transportation. *ITE Journal*, May 2014, 30-35.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). (2019). *Sustainable Urban Transport: Avoid-Shift-Improve (A-S-I)*. März. https://www.transformative-mobility.org/wp-content/uploads/2023/03/ASI_TUMI_SUTP_iNUA_No-9_April-2019-Mykme0.pdf
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). (n.d.). *Mobility Transition*. GIZ. <https://www.giz.de/en/expertise/infrastructure/mobility-transition>
- Dos Santos Gonçalves, F. & Da Silva Portugal, L. (2020). Traffic Impact Studies Committed to Sustainability. *Journal of Environmental Management*, 253, 1-9. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2019.109573>
- European Commission. (2001, May 4). *2340th Council Meeting – Transport 4-5 April 2001 (The European Union Council of Ministers of Transport)*. European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/pres_01_131
- lamtrakul, P. (2018). *Kan Sanchon Withi Muang Yang Yangyun* [Sustainable Urban Mobility]. Thammasat University Press. (In Thai)
- lamtrakul, P. (2020). *Kanwangphaen Lae Kanphatthana Muang Phua Khwamyangyun* [Sustainable Urban Planning and Development]. Thammasat University Press. (In Thai)
- Land Transport Authority. (2018.) *Transport Impact Assessment Guidelines for Development 2019*. Land Transport Authority.
- Land Transport Authority. (2019). *Code of Practice: Street Work Proposals Relating to Development Works*. Land Transport Authority.
- Land Transport Authority. (n.d.a) *Land Transport Master Plan 2040*. Land Transport Authority.
- Land Transport Authority. (n.d.b) *Transport Impact Assessment Guidelines for Development–Addendum 2020*. Land Transport Authority.
- Land Transport Authority and Urban Renewal Authority. (2018). *Walking and Cycling Design Guide*. Land Transport Authority and Urban Renewal Authority.

- Litman, T. (2024, May 9). *Introduction to Multi-Modal Transportation Planning*. Victoria Transport Policy Institute. https://vtpi.org/multimodal_planning.pdf
- Ministry of Transport. (2019). *Yutthasat Kanphatthana Rabop Khamanakhom Khonsong Khong Thai Raya Yisip Pi (Pho.So. Songphanharoihoksipet - Songphanharoipadsip)* [Thailand's 20-Year Transport System Development Strategy Plan (B.E. 2018-2037)]. Ministry of Transport. https://web.dlt.go.th/dlt-direction/media/attachments/2565/07/08/-20-_-62.pdf (In Thai)
- OECD. (2020). *Improving Transport Planning for Accessible Cities 2020*. OECD Publishing.
- OECD. (2025). *Unlocking the Potential of Demand-side Climate Mitigation Strategies*. OECD Publishing.
- OECD/International Transport Forum. (2015). *A New Paradigm for Urban Mobility*. ITF-OECD. <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/cop-pdf-03.pdf>
- Office of Transport and Traffic Policy and Planning. (2019). *Phaen Patibatkan Lot Kat Ruan Krachok Khong Prathet Pho.So. Songphanharoihoksipsi - Songphanharoichetsipsam Sakha Khamanakhom Khonsong* [Thailand's Nationally Determined Contribution (NDC) Action Plan on Greenhouse Gas Mitigation (B.E. 2564-2573), Transport Sector]. Office of Transport and Traffic Policy and Planning. https://www.otp.go.th/uploads/tiny_uploads/PDF/2562-04/25620314-NDCPlan.pdf (In Thai)
- Rothengatter, W. (2025). Planning of Transport Systems under Increasing Complexity. *Journal of Sustainability Research*, 7(2), 1-27. <https://doi.org/10.20900/jsr20250023>
- Serisakul, N., & Guntamueanglee, A. (2023). *Walkable City* (2nd ed.). Li-Zenn. (In Thai)
- Sonokho. *Phut TIA Kae Panha Charachon Suksa Set Mi. Yo. Hoksipsong Bik Suphalai At Samson - Ekkachon Siahai* [OTP Pushes TIA to Solve Traffic Problems, Study Set to Finish June 2019]. (2018, December 24). Prachachat. <https://www.prachachat.net/property/news-269587> (In Thai)
- Thai Environment Co., Ltd. (2020). *Raingan Phonkrathop Thang Singwetlom Chabap Sombun Khrongkan Phaenthinam Maket* [Environmental Impact Assessment Full Report: Platinum Market Project]. Thai Environment Co., Ltd. (In Thai)

- Turan, B., Hemmelmayr, V., Larsen, A., & Puchinger, J. (2024). Transition Towards Sustainable Mobility. *Central European Journal of Operations*, 32, 435–456. <https://doi.org/10.1007/s10100-023-00888-8>
- United Nations Development Programme. (2025, June 3). *What is Sustainable Transport and What Role does it Play in Tackling Climate Change?*. Climatepromise UNDP. <https://climatepromise.undp.org/news-and-stories/what-sustainable-transport-and-what-role-does-it-play-tackling-climate-change>
- United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), United Nations Environment Programme (UNEP). (2024). *Review of Climate Ambition in Asia and the Pacific 2024*. United Nations Publication.
- United Nations. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development*. United Nations.
- United Nations. (2001). *Traffic and Transportation for Sustainable Environment, Mobility and Access: Application of a Comprehensive and Integrated Approach to Policy Development in the Rattanakosin Area of Bangkok*. (n.p.).
- United Nations. (2020). *A Handbook on Sustainable Urban Mobility and Spatial Planning: Promoting Active Mobility*. United Nations Publication.
- United Nations. (2021). *Sustainable Transport, Sustainable Development 2021*. United Nations Publication.
- United Nations. (n.d.). *Sustainable Development Goals: the 17 Goals*. SDGs UN. <https://sdgs.un.org/goals>
- Urban Renewal Authority. (n.d.). *Submission Requirements*. Urban Renewal Authority. <https://www.ura.gov.sg/Corporate/Guidelines/Development-Control/Planning-Permission/DASub/Submission-requirements>

กระบวนการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน การออกแบบและพัฒนาโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา*

The Process of Capacity Building for Local Administrative Organizations in Designing and Developing Projects to Reduce Educational Inequality

วิลาวัณย์ หงษ์นคร**

Wilawan Hongnakorn***

บทความนี้
Received

25 พฤศจิกายน 2568

Revised

12 มกราคม 2569

Accepted

9 กุมภาพันธ์ 2569

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ เพื่อพัฒนากระบวนการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกแบบและพัฒนาโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และเพื่อศึกษาผลลัพธ์จากการเสริมสร้างศักยภาพดังกล่าว การวิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) โดยมีกลุ่มตัวอย่าง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครเข้าร่วมโครงการวิจัย รวม 23 แห่ง ครอบคลุมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลจากหลากหลายพื้นที่ทั่วประเทศ

ผลการวิจัย พบว่า กระบวนการเสริมสร้างศักยภาพที่เหมาะสมประกอบด้วย 7 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การประเมินตนเองก่อนเริ่มขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทบทวนและทราบถึงภารกิจด้านการศึกษา

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นกลไกลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ปี พ.ศ. 2567 และ พ.ศ. 2568

** นักวิชาการผู้ชำนาญการ, วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, สถาบันพระปกเกล้า

*** Senior Academics, College of Local Government Development, King Prajadhipok's Institute

สภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น และศักยภาพขององค์กร (2) การสัมมนาเพื่อปลูกฝังทัศนคติและเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจพื้นฐาน ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความตระหนักและความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่ และแนวทางการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ (3) การแต่งตั้งคณะทำงานภายในองค์กร ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกลไกหลักในการออกแบบและพัฒนาโครงการ (4) การระดมความคิดเห็นของคณะทำงาน เพื่อคัดเลือกปัญหา วิเคราะห์สาเหตุ และกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ข้อมูลสำคัญเพื่อใช้ในการออกแบบและพัฒนาโครงการ (5) การสัมมนาเพื่อเรียนรู้ตัวอย่างและบทเรียนที่โดดเด่นทั้งในและต่างประเทศ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางต้นแบบที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ (6) การอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อเสริมสร้างทักษะในการออกแบบและพัฒนาโครงการ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำโครงการที่พร้อมนำไปขับเคลื่อนในพื้นที่ และ (7) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ช่วยขยายมุมมองและสนับสนุนการพัฒนาต่อยอดโครงการในพื้นที่

สำหรับผลลัพธ์ของการเสริมสร้างศักยภาพ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 23 แห่งสามารถพัฒนา “โครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา” ที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและบริบทพื้นที่ของตนได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยโครงการนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำใน 7 มิติ ได้แก่ (1) การเสริมสร้างคุณภาพการศึกษาของเด็กที่มีความต้องการพิเศษ (2) การเสริมสร้างโอกาสและคุณภาพทางการศึกษาของเด็กปฐมวัย (3) การเสริมสร้างโอกาสทางการศึกษาของเด็กที่เสี่ยงและหลุดออกจากระบบการศึกษา (4) การยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในกลุ่มสาระการเรียนรู้ต่างๆ ให้ได้มาตรฐาน (5) การพัฒนาทักษะการอ่าน-เขียนภาษาไทยเพื่อเสริมสร้างพื้นฐานทางการศึกษาที่เท่าเทียมกัน (6) การพัฒนาศักยภาพครูผู้สอนเพื่อเสริมสร้างคุณภาพทางการศึกษาที่เท่าเทียมกัน และ (7) การเสริมสร้างคุณภาพทางการศึกษาให้ได้มาตรฐานหรือเท่าเทียมกันด้วยการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล โดยการลดความเหลื่อมล้ำในแต่ละมิติได้ใช้แนวทางและกิจกรรมที่แตกต่างหลากหลาย

การวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะต่อกระบวนการเสริมสร้างศักยภาพ ดังนี้ (1) ควรกำหนดพื้นที่เป้าหมายประเด็นปัญหา หรือกลุ่มเด็กและเยาวชนให้ชัดเจน เพื่อมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาอย่างตรงจุด (2) ควรปรับวิธีคิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดูแลรับผิดชอบเด็กและเยาวชนทุกคนในพื้นที่ ควบคู่กับการให้ความสำคัญกับผู้ปกครองซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหา รวมถึงกระบวนการควรเริ่มต้นด้วยการทดลองทำ

โครงการขนาดเล็กก่อนแล้วจึงขยายผล และสร้างการมีส่วนร่วมหรือประสานเครือข่ายความร่วมมือในพื้นที่ และ (3) ควรเพิ่มเติมขั้นตอนการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขับเคลื่อนโครงการจริงในพื้นที่ มีการติดตามประเมินผล และถอดบทเรียนโครงการอย่างต่อเนื่อง

คำสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ความเหลื่อมล้ำ, การศึกษา, การเสริมสร้างศักยภาพ

Abstract

This study pursued two objectives: to develop a systematic capacity building process enabling local administrative organizations (LAOs) to design and implement projects aimed at reducing educational inequality and to examine the outcomes of this capacity-building effort. Employing an action research approach, the study involved 23 participating LAOs; provincial administrative organizations, municipalities, and subdistrict administrative organizations that are located across diverse regions of Thailand.

The findings indicate that an appropriate capacity building process comprises seven key steps. (1) self-assessment prior to implementation, through which local administrative organizations review their educational responsibilities, existing educational inequality issues, and organizational capacity; (2) seminars to foster positive attitudes and build foundational knowledge, enhancing LAOs' awareness and understanding of their roles, responsibilities, and approaches to reducing educational inequality; (3) establishment of an internal working committee, providing a core mechanism for project design and development; (4) collaborative brainstorming among committee members to identify priority issues, analyze root causes, and determine appropriate solutions, thereby generating essential information for project design and development; (5) learning seminars featuring exemplary domestic and international practices, enabling LAOs to draw upon adaptable models and lessons learned; (6) hands-on training workshops to strengthen project design and development skills, allowing LAOs to formulate projects that are ready for implementation in their local contexts; and (7) inter-LAO knowledge exchange, which broadens perspectives and supports the refinement and further development of locally grounded projects.

Regarding the outcomes of the capacity-building process, the findings reveal that all 23 participating LAOs were able to develop concrete projects aimed at reducing educational inequality that were well aligned with local problems and contextual conditions. These projects addressed educational inequality across seven dimensions:

(1) enhancing the quality of education for children with special needs; (2) improving educational access and quality for early childhood learners; (3) expanding educational opportunities for at-risk and out-of-school children; (4) raising academic achievement across subject areas to meet established standards; (5) strengthening Thai reading and writing skills as a foundation for equitable learning; (6) developing teacher capacity to promote equitable educational quality; and (7) improving educational quality and equity through the use of digital technologies. Across these dimensions, a wide range of strategies and activities were employed to address educational inequality in ways that were responsive to the specific needs and contexts of each locality.

Based on the findings, the study offers several recommendations for strengthening the capacity-building process. (1) target areas, priority issues, or specific groups of children and youth should be clearly identified in order to ensure focused and effective problem-solving; (2) LAOs should adopt a whole-population perspective by taking responsibility for all children and youth within their jurisdictions, while simultaneously engaging parents as key stakeholders, as parental factors contribute to educational inequality. In addition, the process should begin with small-scale pilot projects before scaling up and emphasize participatory approaches and the development of local collaborative networks; and (3) the process should incorporate an additional implementation-support phase that assists LAOs in translating projects into practice, including continuous monitoring and evaluation, as well as systematic reflection and lesson learning to enhance sustainability.

Keywords: local administrative organizations (LAOs), reducing inequality, education, capacity building

บทนำ

การศึกษาเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาศักยภาพของมนุษย์ตลอดช่วงชีวิต การลงทุนทางการศึกษาตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงช่วงวัยเรียนและวัยรุ่นถือเป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมสูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับเด็กและเยาวชนจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยหรืออยู่ในกลุ่มด้อยโอกาส (The Equitable Education Fund, 2023) การลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเพื่อให้เด็กและเยาวชนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาและได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเสมอภาค จึงเป็นวาระสำคัญของการพัฒนาทั้งในระดับโลก (Centre for SDG Research and Support, n.d.; United Nations, 1948) และเป็นเป้าหมายหลักของนโยบายสาธารณะด้านการศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบัน

ประเทศไทยยังคงเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาทั้งด้านโอกาสและคุณภาพ ซึ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นภายหลังการแพร่ระบาดของโควิด-19 สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนจากข้อมูลสำคัญ ได้แก่ เด็กนักเรียนยากจนพิเศษในระบบการศึกษามีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 15.87 เด็กเล็กที่ไม่ได้เข้าสู่ระบบการเตรียมความพร้อมก่อนการศึกษาในระดับปฐมวัยมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 21.30 เด็กนอกระบบที่ไม่ได้เข้ารับการศึกษาก่อนบังคับมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 39.46 และโรงเรียนขนาดเล็กถึงร้อยละ 36.28 ยังไม่ผ่านการประเมินเพื่อรับรองมาตรฐาน นอกจากนี้ คะแนนการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านพื้นฐาน (O-NET) ของโรงเรียนในกรุงเทพมหานครยังคงสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ (The Equitable Education Fund, 2025) สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของระบบการบริหารจัดการศึกษาของไทยที่ยังไม่สามารถลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำทั้งด้านการเข้าถึงและคุณภาพการศึกษาได้ ด้วยเหตุนี้ ภาครัฐจึงให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวผ่านการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนงานต่าง ๆ เพื่อมุ่งสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาในระยะยาว

เนื่องจากปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษามีความซับซ้อนและแตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละพื้นที่ การกำหนดนโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาในลักษณะรวมศูนย์หรือการดำเนินการแบบเดียวกันทั่วประเทศจึงไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการและสภาพปัญหาในระดับพื้นที่ได้อย่างแท้จริง แนวคิดการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจและการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในระดับพื้นที่จึงได้รับการผลักดันอย่างต่อเนื่อง (Chaosamun, 2022) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานหลักที่จัดบริการสาธารณะในระดับพื้นที่ จึงเป็นกลไกสำคัญในการจัดการศึกษาและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา เนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด อีกทั้งยังมีความเหมาะสมในการเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ด้วยเหตุผลสามประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง องค์การ

ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรทางการเมืองที่ประชาชนเป็นเจ้าของ จึงมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง (Social Accountability) ประการที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับปัญหาและความต้องการของประชาชน จึงสามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกเฉพาะพื้นที่ได้อย่างแท้จริง และประการที่สาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเชื่อมโยงการจัดการศึกษากับประเด็นปัญหาอื่นๆ ในท้องถิ่นได้อย่างบูรณาการ (Kokpol et al., 2019)

ด้วยเหตุนี้ การเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในระดับพื้นที่จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาศักยภาพในการออกแบบและพัฒนาโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและบริบทของพื้นที่ ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติและเกิดผลลัพธ์เชิงรูปธรรมในระดับพื้นที่ การวิจัยนี้มุ่งพัฒนาระบบการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกแบบและพัฒนาโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยมีสมมติฐานว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเหมาะสมดังที่ได้กล่าวมาแล้ว มีศักยภาพและความพร้อมในด้านนี้เพียงพอ ย่อมส่งผลให้การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษามีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาและบริบทของแต่ละพื้นที่ กล่าวได้ว่าเป็นการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุดและนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์อย่างยั่งยืน เด็กและเยาวชนทุกกลุ่มจะสามารถเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาและได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเสมอภาค ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพพร้อมจะกลายเป็นกลไกสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในระดับพื้นที่ต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อพัฒนาระบบการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกแบบและพัฒนาโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา
2. เพื่อศึกษาผลลัพธ์ของการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกแบบและพัฒนาโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

คำถามการวิจัย

1. กระบวนการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกแบบและพัฒนาโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร

2. ผลของการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกแบบและพัฒนาโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเป็นอย่างไร

กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อพัฒนากระบวนการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถออกแบบและพัฒนาโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาตามสภาพปัญหาและสอดคล้องบริบทของพื้นที่ โดยได้กำหนดขอบเขตของการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 7 ด้านหลัก ดังนี้

1) **ทัศนคติและการตระหนักรู้ต่อความสำคัญของการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา** เพื่อเสริมสร้างทัศนคติเชิงบวก ความตระหนักรู้ และความมุ่งมั่นของผู้บริหารและบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการขับเคลื่อนการดำเนินงานเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ของตน

2) **ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา** เพื่อให้มีความรู้และความเข้าใจในความหมาย ลักษณะปัญหา สถานการณ์ และผลกระทบของความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่เกิดขึ้นในระดับประเทศและระดับพื้นที่

3) **การเรียนรู้ตัวอย่างและบทเรียนที่ดี (Best Practices)** เพื่อให้มีตัวอย่างและบทเรียนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา หรือหน่วยงานอื่นที่ประสบความสำเร็จในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ซึ่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่

4) **ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการออกแบบและพัฒนาโครงการ** เพื่อให้มีความรู้และความเข้าใจในหลักการ ขั้นตอน และกระบวนการออกแบบและพัฒนาโครงการ ตลอดจนสามารถออกแบบและพัฒนาโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้อย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่

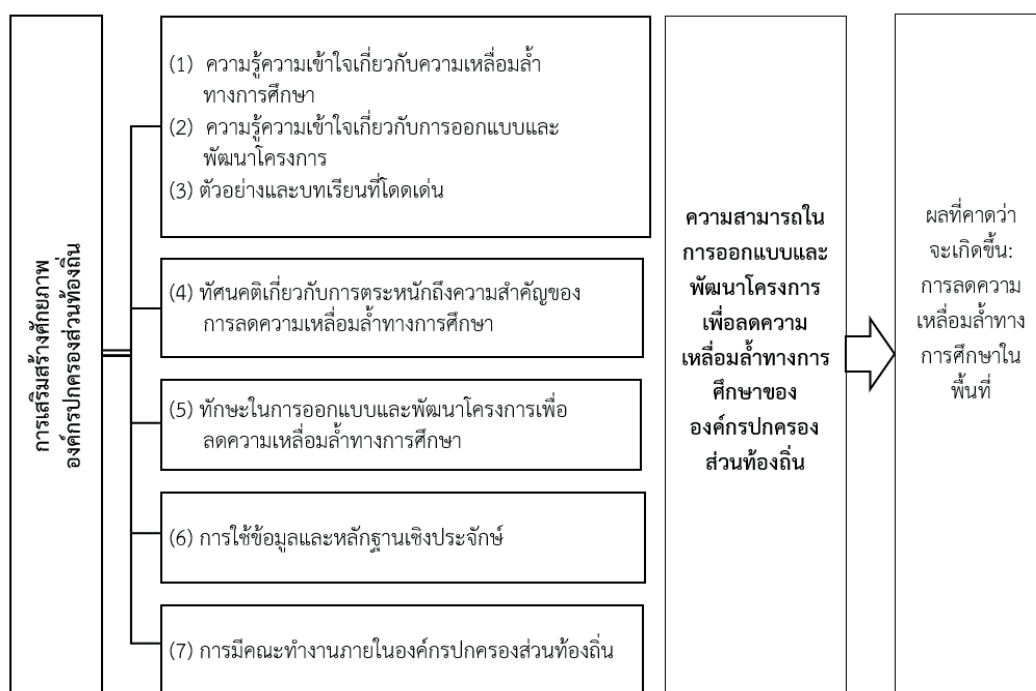
5) **ทักษะในการออกแบบและพัฒนาโครงการ** เพื่อพัฒนาทักษะในการวิเคราะห์ปัญหา การกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ กิจกรรม และตัวชี้วัดของโครงการให้ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม

6) **การใช้ข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ประกอบการออกแบบและพัฒนาโครงการ** เพื่อส่งเสริมการตัดสินใจโดยใช้ข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ประกอบ เพื่อให้การออกแบบและพัฒนาโครงการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษามีความถูกต้อง เหมาะสม และตอบสนองต่อสภาพปัญหาในพื้นที่

7) **การจัดตั้งและพัฒนาคณะทำงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** เพื่อให้มีกลไกการทำงานที่มีองค์ประกอบครบถ้วนและชัดเจน และสามารถดำเนินการออกแบบและพัฒนาโครงการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้สำเร็จ

การเสริมสร้างศักยภาพทั้ง 7 ด้านดังกล่าวดำเนินการผ่านกิจกรรมหลากหลายรูปแบบ ได้แก่ การบรรยายให้ความรู้ การสัมมนาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การระดมความคิดเห็น การประชุม/การอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) การฝึกปฏิบัติ รวมทั้งการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะ กระบวนการเหล่านี้ช่วยเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างรอบด้าน ทั้งในมิติความรู้ความเข้าใจ ทักษะ การใช้ข้อมูล และการสร้างกลไกภายในองค์กร ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกแบบและพัฒนาโครงการที่ตอบสนองต่อสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การลดช่องว่างทางโอกาสและคุณภาพการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรมในระยะต่อไป

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษาวิจัย



หมายเหตุ: กรอบแนวคิดนี้มุ่งศึกษาถึงการพัฒนากระบวนการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกแบบและพัฒนาโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยผลสัมฤทธิ์เชิงพื้นที่เป็นผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตต่อไป

จากกรอบแนวคิดดังกล่าวข้างต้นคาดว่าจะการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 7 ด้านจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาโครงการที่มีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาในพื้นที่ และนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม

วิธีการดำเนินวิจัย

กลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 23 แห่ง โดยใช้วิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สมัครเข้าร่วมโครงการวิจัย ทั้งนี้ การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างยึดเกณฑ์สำคัญ ได้แก่ (1) ความครอบคลุม ของประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความหลากหลายเชิงพื้นที่ (2) ความเกี่ยวข้องกับภารกิจ ด้านการศึกษาและการมีปัญหาคความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ (พิจารณาจากใบสมัครและฐานข้อมูล) และ (3) ระดับความพร้อมและระดับประสบการณ์ที่ยังอยู่ช่วงเริ่มต้นในการดำเนินโครงการลดความเหลื่อมล้ำ เพื่อให้เหมาะต่อการเสริมสร้างศักยภาพและการทำวิจัยเชิงปฏิบัติการ โดยพิจารณาข้อมูลจากใบสมัคร และฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อยืนยันความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย

ตารางที่ 1 รายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างของโครงการวิจัย

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์	13. เทศบาลเมืองสามพราน อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลา	14. เทศบาลเมืองเสาชิงหิน อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี
3. เทศบาลนครตรัง อำเภอเมือง จังหวัดตรัง	15. เทศบาลตำบลรับใหญ่ อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี
4. เทศบาลนครพิษณุโลก อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก	16. เทศบาลตำบลเขาพระงาม อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี
5. เทศบาลนครอ้อมน้อย อำเภอกะทู้แบบ จังหวัดสมุทรสาคร	17. เทศบาลตำบลท่าเสาตั้ง อำเภอเมือง จังหวัดสุพรรณบุรี
6. เทศบาลเมืองทุ่งสง อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช	18. เทศบาลตำบลโนนสะอาด อำเภอโนนสะอาด จังหวัดอุดรธานี
7. เทศบาลเมืองปากน้ำสมุทรปราการ อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ	19. เทศบาลตำบลปริก อำเภอเสนา จังหวัดสงขลา
8. เทศบาลเมืองพิบูล อำเภอเมือง จังหวัดพัทลุง	20. เทศบาลตำบลหนองควาย อำเภอหาดง จังหวัดเชียงใหม่
9. เทศบาลเมืองแพร่ อำเภอเมือง จังหวัดแพร่	21. เทศบาลตำบลหลักห้า อำเภอบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาคร
10. เทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม	22. เทศบาลตำบลอุโมงค์ อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน
11. เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด	23. องค์การบริหารส่วนตำบลวังทรายพูน อำเภอวังทรายพูน จังหวัดพิจิตร
12. เทศบาลเมืองสะเดา อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา	

เครื่องมือวิจัย

เครื่องมือหลักที่ใช้ในการศึกษาวิจัยนี้ คือ แบบเสนอโครงการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้วิจัยได้ออกแบบเพื่อใช้เป็นทั้งเครื่องมือสะท้อนความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกแบบและพัฒนาโครงการ และเป็นเครื่องมือเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพเกี่ยวกับแนวคิด วิธีการ และกระบวนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเก็บรวบรวมข้อมูลดำเนินการผ่านวิธีการที่หลากหลาย ได้แก่ การระดมความคิดเห็นผ่านการสนทนากลุ่ม (focus Group Discussion) การบันทึกข้อมูลจากกิจกรรมการอบรมเชิงปฏิบัติการ และการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะระหว่างการศึกษาวิจัย

กระบวนการวิจัย

การดำเนินการวิจัยใช้ระยะเวลา รวม 1 ปี ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2567-กันยายน 2568 และประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ ดังนี้

1) การวิเคราะห์บริบทพื้นที่และข้อมูลพื้นฐาน

ผู้วิจัยเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลด้านการศึกษาและบริบทพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง รวมถึงสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่และสาเหตุของปัญหา

2) การดำเนินกระบวนการเสริมสร้างศักยภาพ

ผู้วิจัยจัดกิจกรรมเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในด้านความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ ทักษะ การใช้ข้อมูล และการสร้างกลไกการทำงาน เพื่อให้สามารถออกแบบและพัฒนาโครงการได้ กระบวนการดังกล่าวดำเนินการผ่านกิจกรรมหลากหลายรูปแบบ ได้แก่ การบรรยายให้ความรู้ การสัมมนา แลกเปลี่ยนเรียนรู้ การระดมความคิดเห็น การประชุม/การอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) การฝึกปฏิบัติ รวมทั้งการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะ โดยจัดกิจกรรมรวมทั้งสิ้น 4 ครั้ง และมีผู้เข้าร่วมกิจกรรมเฉลี่ยประมาณ 10 คนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) การจัดทำแบบเสนอโครงการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

หลังจากกิจกรรมการเสริมสร้างศักยภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะจัดทำแบบเสนอโครงการที่สะท้อนสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ของตน

4) การวิเคราะห์ข้อมูลและสังเคราะห์ผลการวิจัย

ผู้วิจัยนำข้อมูลจากแบบเสนอโครงการมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) และนำมาสังเคราะห์ผลการวิจัย

วิธีวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการมาวิเคราะห์ โดยวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานและบริบทด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง สภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงสาเหตุและแนวทางในการแก้ไขปัญหา กระบวนการเสริมสร้างศักยภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรายละเอียดโครงการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งผู้วิจัยได้พัฒนาข้อเสนอแนะต่อกระบวนการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกแบบและพัฒนาโครงการที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเป็นกลไกหลักในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่

การวิเคราะห์ข้อมูลปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง นักวิจัยจะใช้วิธีการวิเคราะห์ส่วนประกอบ (Component Analysis) โดยนำปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา มาแยกส่วนประกอบเป็น 4 ส่วน ได้แก่ (1) สภาพปัญหา (2) สาเหตุของปัญหา (3) กลุ่มเป้าหมาย ประกอบด้วยใครบ้าง แบ่งเป็นกี่กลุ่ม จำนวนเท่าไร และ (4) วิธีการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ การวิเคราะห์ข้อมูลโครงการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์โดยการจำแนกชนิดข้อมูล (Typological Analysis) โดยเป็นการจัดกลุ่มโครงการที่มีลักษณะความสัมพันธ์บางอย่างร่วมกัน อาจเป็นแนวทางการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาลักษณะคล้ายคลึงกัน หรือกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน เป็นต้น

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยนำเสนอเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วนตามลำดับ ดังนี้

1. กระบวนการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกแบบและพัฒนาโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

กระบวนการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกแบบและพัฒนาโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา มุ่งเน้นการเสริมสร้างศักยภาพอย่างครอบคลุมและรอบด้านทั้งในด้านความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ ทักษะ การใช้ข้อมูล และองค์ประกอบเชิงโครงสร้าง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพและความพร้อมในการเป็นกลไกหลักในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ อันจะนำไปสู่การขับเคลื่อนการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม สอดคล้องกับสภาพปัญหาและบริบท

ของแต่ละพื้นที่ และส่งผลให้เด็กและเยาวชนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาและได้รับการศึกษา
ที่มีคุณภาพอย่างเสมอภาค

การเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการใน 7 ด้าน ได้แก่ (1) การปลูกฝัง
ทัศนคติและการตระหนักรู้ต่อความสำคัญของการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา (2) การเสริมสร้าง
ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา (3) การเรียนรู้ตัวอย่างและบทเรียนที่ดี
(Best Practices) (4) การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการออกแบบและพัฒนาโครงการ
(5) การเสริมสร้างทักษะในการออกแบบและพัฒนาโครงการ (6) การใช้ข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์
ประกอบการออกแบบและพัฒนา และ (7) การจัดตั้งและพัฒนาคณะทำงานภายในองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น โดยดำเนินการด้วยกิจกรรมที่หลากหลายรูปแบบ ได้แก่ การบรรยายให้ความรู้ การสัมมนา
แลกเปลี่ยนเรียนรู้ การระดมความคิดเห็น การประชุม/การอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) และ
การฝึกปฏิบัติ รวมทั้งได้รับคำแนะนำและข้อเสนอแนะจากผู้เกี่ยวข้องตลอดกระบวนการ

กระบวนการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกแบบและพัฒนา
โครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาประกอบด้วย 7 ขั้นตอนหลัก ดังนี้

1) การประเมินตนเอง (Self-Assessment) ก่อนเริ่มขับเคลื่อน

การประเมินตนเองถือเป็นขั้นตอนแรกที่สำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการเสริมสร้างศักยภาพ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการนี้เป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ได้ทบทวนภารกิจด้านการจัดการศึกษาของตนเอง สืบหาปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่เกิดขึ้น
ในพื้นที่เบื้องต้น ตลอดจนวิเคราะห์ศักยภาพ จุดแข็ง จุดอ่อน และความพร้อมขององค์กรในการดำเนินงาน
ด้านนี้ ข้อมูลที่ได้จากการประเมินตนเองนี้จึงเป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญสำหรับการวางแผนและกำหนด
แนวทางการเสริมสร้างศักยภาพที่เหมาะสมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขั้นตอนต่อไป

แบบประเมินตนเองประกอบด้วย 4 ส่วน ได้แก่ (1) ข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น อาทิ จำนวนประชากร พื้นที่รับผิดชอบ และรายได้ (2) การจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นทั้งในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย (3) ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่
ทั้งด้านโอกาสในการเข้าถึงและคุณภาพทางการศึกษา และ (4) ความสนใจและความพร้อมขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ งบประมาณ และเวลา

2) การปลูกฝังทัศนคติและเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเบื้องต้น

ภายหลังการประเมินตนเอง ผู้วิจัยได้ออกแบบให้มีการสัมมนาเพื่อปลูกฝังทัศนคติและเสริมสร้าง

สถาบันพระปกเกล้า

ความรู้ความเข้าใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเบื้องต้น โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก เพื่อสร้างการตระหนักรู้และทัศนคติเชิงบวกต่อการกิจการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และประการที่สอง เพื่อเสริมสร้างความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่และแนวทางการจัดการศึกษาในระดับพื้นที่ที่มุ่งเน้นการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

กิจกรรมสัมมนาดำเนินการในรูปแบบการบรรยายเชิงแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างวิทยากร ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย 3 หัวข้อหลัก ได้แก่ (1) จุดประกายความคิดและสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiring Talk): แนวทางการเสริมสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาของท้องถิ่นไทย (2) ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา: โจทย์สำคัญที่ท้องถิ่นไทยกำลังเผชิญ และ (3) อนาคตการศึกษาไทย: โอกาสและความท้าทายของท้องถิ่นในบริบทการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย

การสัมมนาครั้งนี้ถือเป็นกระบวนการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านทัศนคติและความรู้ความเข้าใจ เป็นเสมือนการปรับพื้นฐานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพและประสบการณ์แตกต่างกัน ทั้งองค์กรที่ยังไม่เคยดำเนินการด้านนี้มาก่อน องค์กรที่มีเพียงฐานข้อมูลหรือแผนงานเบื้องต้น องค์กรที่เคยดำเนินโครงการแต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จ และองค์กรที่มีประสบการณ์ในการดำเนินงานจนบรรลุผลสำเร็จ กล่าวได้ว่า กิจกรรมนี้เป็นฐานรากสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะต่อไป

3) การแต่งตั้งคณะทำงานอย่างเป็นรูปธรรม

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทัศนคติและความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาแล้ว ขั้นตอนต่อมาคือการแต่งตั้งคณะทำงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการออกแบบและพัฒนาโครงการ คณะทำงานมีบทบาทสำคัญในการประสานงาน รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุ ตลอดจนออกแบบแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่น กระทั่งพัฒนาขึ้นมาเป็นโครงการที่มีความสมบูรณ์ สามารถนำไปบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น และนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง

องค์ประกอบของคณะทำงานถือเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการออกแบบและพัฒนาโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา คณะทำงานที่มีคุณภาพควรมีองค์ประกอบที่ครอบคลุม ทั้งผู้บริหารท้องถิ่น (นายกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ปลัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการกองการศึกษา เจ้าหน้าที่ด้านการศึกษา และครูในสังกัด รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลเด็กและเยาวชน อาทิ ฝ่ายสาธารณสุขหรือสวัสดิการสังคม การบูรณาการ

บุคลากรจากหลากหลายฝ่ายในลักษณะดังกล่าว จะช่วยให้การออกแบบและพัฒนาโครงการเป็นไปอย่างรอบด้าน สามารถเชื่อมโยงปัญหาทางการศึกษากับประเด็นทางสังคมและสุขภาวะของเด็กและเยาวชนในพื้นที่ได้ และนำไปสู่ความสำเร็จของการดำเนินงานในระยะยาว

ทั้งนี้ การมีผู้บริหารท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นคณะทำงานถือเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จอีกประการหนึ่ง เพราะช่วยเพิ่มความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมของคณะทำงาน ส่งเสริมการบูรณาการนโยบายและทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นแรงหนุนเชิงนโยบาย (Policy Advocacy) ตั้งแต่ระยะเริ่มต้น และสร้างขวัญกำลังใจให้แก่คณะทำงาน ส่งผลให้คณะทำงานดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง มีประสิทธิผล และประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4) การทบทวนปัญหา วิเคราะห์สาเหตุและแนวทางการแก้ปัญหา

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะทำงานอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว ขั้นตอนต่อไปของการเสริมสร้างศักยภาพ คือ การพัฒนาให้คณะทำงานมีความเข้าใจเชิงลึกเกี่ยวกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตน ตลอดจนมีทักษะในการวิเคราะห์สาเหตุ กลุ่มเป้าหมาย และแนวทางการแก้ไขปัญหา เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ผู้วิจัยได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยมีกระบวนการที่เน้นการมีส่วนร่วมของคณะทำงานในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ สะท้อนปัญหาจากประสบการณ์ตรง และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ในพื้นที่ ทั้งนี้ กระบวนการประชุมเชิงปฏิบัติการมีลำดับขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่หนึ่ง การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และการเรียนรู้กรณีตัวอย่าง (Best Practices)

ผู้วิจัยได้จัดกิจกรรมเพื่อทบทวนและเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาให้แก่คณะทำงานอีกครั้ง โดยเนื้อหาครอบคลุมประเด็นสำคัญ ได้แก่ นิยาม ตัวชี้วัด ลักษณะปัญหา สาเหตุของปัญหา แนวทางการแก้ไขปัญหา และกรณีตัวอย่าง เพื่อให้คณะทำงานมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง ชัดเจน และสอดคล้องในทิศทางเดียวกัน

ขั้นตอนที่สอง การระดมปัญหา วิเคราะห์สาเหตุ และแนวทางการแก้ไข

ผู้วิจัยดำเนินกระบวนการระดมความคิดเห็นเพื่อระบุปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งวิเคราะห์สาเหตุและแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ กระบวนการดังกล่าวดำเนินในรูปแบบของการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) โดยมีลำดับขั้นตอนสำคัญ ดังนี้

(1) การทำความเข้าใจบริบทพื้นที่และบริบทด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอข้อมูลพื้นฐาน บริบททั่วไป และบริบทด้านการศึกษาของพื้นที่ เพื่อให้คณะทำงานทุกคนรวมถึงผู้วิจัยได้ทำความเข้าใจร่วมกัน อันจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการระบุปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่เกิดขึ้นในพื้นที่และวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาต่อไป

(2) การระดมคำสำคัญ (Keyword Brainstorming) เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

เพื่อกระตุ้นให้คณะทำงานเริ่มต้นคิดและสะท้อนภาพสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ ผู้วิจัยได้จัดกิจกรรมระดมคำสำคัญ โดยใช้คำถามกระตุ้นความคิดว่า “เมื่อนึกถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ท่านคิดถึงอะไรหรือใคร” คณะทำงานร่วมกันเสนอคำสำคัญที่สะท้อนปัญหา กลุ่มเป้าหมาย หรือปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ของตน

(3) การระดมปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

ผู้วิจัยให้คณะทำงานร่วมกันทบทวนและระบุปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตน โดยให้เขียนประเด็นปัญหาลงในบัตรคำ พร้อมตอบคำถามว่า “ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่เกิดขึ้นคือเรื่องอะไร และใครคือกลุ่มเป้าหมายของปัญหา” ภายหลังจากการระดมความคิดเห็นที่ผู้วิจัยได้รวบรวมและจัดกลุ่มปัญหาที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน พร้อมทั้งสรุปประเด็นปัญหาที่ได้จากทุกคน ก่อนเปิดโอกาสให้คณะทำงานร่วมกันอภิปรายเพิ่มเติม เพื่อให้ได้รายละเอียดและความเข้าใจร่วมเกี่ยวกับสภาพปัญหาที่แท้จริงในพื้นที่อย่างชัดเจน

ผลจากกระบวนการในขั้นตอนนี้ ทำให้คณะทำงานสามารถระบุและจำแนกปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ได้อย่างเป็นระบบ รู้ว่าในพื้นที่มีปัญหาเรื่องใดบ้าง ใครคือกลุ่มเป้าหมายของแต่ละปัญหา รวมถึงจำนวนและลักษณะของเด็กและเยาวชนกลุ่มเป้าหมาย อาทิ อายุ ช่วงชั้นการศึกษา และความต้องการพิเศษ อันเป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญสำหรับการวิเคราะห์สาเหตุและการออกแบบโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในขั้นตอนถัดไป

(4) การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและการคัดเลือกปัญหา

ภายหลังจากที่ผู้วิจัยได้สรุปและทำความเข้าใจปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่ได้จากการระดมความคิดเห็นร่วมกับคณะทำงานเรียบร้อยแล้ว ได้ดำเนินกิจกรรมเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา โดยให้คณะทำงานแต่ละคนพิจารณาและลงคะแนนเลือก “ปัญหาที่สำคัญที่สุด” เพียงหนึ่งปัญหา ซึ่งอาจเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรง หรือเป็นปัญหาที่มีความจำเป็นเร่งด่วนต่อการแก้ไขมากที่สุด

ผลการลงคะแนนในรอบแรกทำให้คณะทำงานเห็นภาพรวมของลำดับความสำคัญของปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่อย่างชัดเจน ซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับใช้ประกอบการตัดสินใจในการจัดทำโครงการต่อไป

อย่างไรก็ตาม ทีมวิจัยได้จัดให้มีการลงคะแนนในรอบที่สอง เพื่อให้คณะทำงานเลือก “ปัญหาที่ต้องการแก้ไขมากที่สุด” ภายใต้กรอบของโครงการวิจัยครั้งนี้เพียงหนึ่งปัญหา โดยตระหนักว่า ปัญหาที่ต้องการแก้ไขมากที่สุดอาจไม่จำเป็นต้องเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดเสมอไป ทั้งนี้ เนื่องจากการกระบวนการวิจัยมุ่งเน้นการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้และการฝึกปฏิบัติจริงในการออกแบบและพัฒนาโครงการ ผู้วิจัยจึงเปิดโอกาสให้คณะทำงานใช้ดุลยพินิจตัดสินใจเลือกปัญหาที่เหมาะสมต่อการเรียนรู้มากที่สุด ภายหลังการลงคะแนน ทีมวิจัยได้เปิดเวทีอภิปรายเพื่อให้คณะทำงานร่วมกันพิจารณาและตัดสินใจรอบสุดท้าย ซึ่งอาจยืนยันผลการลงคะแนนเดิมหรือปรับเปลี่ยนตามมติร่วมกันได้

ผลจากการดำเนินกิจกรรมในขั้นตอนนี้ ทำให้คณะทำงานสามารถมองเห็นลำดับความสำคัญของปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ได้อย่างเป็นระบบ เข้าใจถึงปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน และคัดเลือกปัญหาหลักที่จะใช้เป็นประเด็นในการเรียนรู้และออกแบบโครงการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในขั้นตอนถัดไปได้อย่างชัดเจน

(5) การวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา

หลังจากคณะทำงานได้คัดเลือกปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่ต้องการแก้ไขมากที่สุดแล้ว ผู้วิจัยได้ดำเนินกิจกรรมให้คณะทำงานร่วมกันวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาดังกล่าวอย่างรอบด้าน โดยเปิดโอกาสให้ระบุสาเหตุในหลากหลายมิติ ได้แก่ สาเหตุที่เกิดจากตัวผู้เรียน ผู้ปกครอง หรือครอบครัว ครูและบุคลากรทางการศึกษา หลักสูตร ระบบการจัดการศึกษาและการเรียนการสอน รวมถึงปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมและบริบททางสังคมในพื้นที่

ในกระบวนการดังกล่าว คณะทำงานได้เขียนสาเหตุลงในบัตรคำ ผู้วิจัยรวบรวมและจัดกลุ่มสาเหตุที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน พร้อมสรุปภาพรวมของสาเหตุที่ได้จากทุกกลุ่ม จากนั้นเปิดเวทีให้คณะทำงานร่วมอภิปรายและเพิ่มเติมข้อมูล เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับสาเหตุของปัญหาอย่างครอบคลุมและถูกต้องตรงตามบริบทของพื้นที่

ผลจากการเสริมสร้างศักยภาพในขั้นตอนนี้ ทำให้คณะทำงานสามารถวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้อย่างเป็นระบบ ครอบคลุมทุกมิติที่เกี่ยวข้อง และตระหนักถึง

ความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อการเกิดปัญหา ซึ่งถือเป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญสำหรับการออกแบบแนวทางและพัฒนาโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในขั้นตอนต่อไป

(6) การจัดลำดับความสำคัญของสาเหตุและการคัดเลือกสาเหตุ

ภายหลังจากที่ผู้วิจัยได้สรุปและทำความเข้าใจสาเหตุของปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอย่างรอบด้านแล้ว ผู้วิจัยได้ดำเนินกิจกรรมให้คณะทำงานร่วมกันจัดลำดับความสำคัญของสาเหตุ โดยให้คณะทำงานแต่ละคนพิจารณาและลงคะแนนเลือก “สาเหตุที่ต้องการแก้ไขมากที่สุด” เพียงหนึ่งสาเหตุ เพื่อสะท้อนความคิดเห็นของแต่ละบุคคลต่อสาเหตุที่เห็นว่าสมควรถูกแก้ไขเป็นลำดับแรก

การลงคะแนนดังกล่าวทำให้คณะทำงานเห็นถึงลำดับของสาเหตุที่ต้องการแก้ไขจากการตัดสินใจร่วมกัน ซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับใช้ประกอบการวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาในขั้นตอนถัดไป ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้เปิดเวทีให้คณะทำงานร่วมอภิปรายเพิ่มเติมเพื่อพิจารณาและตัดสินใจรอบสุดท้ายในการคัดเลือกสาเหตุที่ต้องการแก้ไขที่สุดในโครงการวิจัย ซึ่งผลการตัดสินใจอาจคงตามผลการลงคะแนนเดิมหรือปรับเปลี่ยนตามมติร่วมกันได้

ผู้วิจัยได้กำหนดให้มีการลงคะแนนเพียงรอบเดียว โดยไม่ให้คณะทำงานลงคะแนนแยกในประเด็น “สาเหตุที่สำคัญที่สุด” เนื่องจากปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนและเกิดจากหลายสาเหตุประกอบกัน การตัดสินใจสาเหตุใด “สำคัญที่สุด” จึงอาจไม่สะท้อนความเป็นจริงของบริบทปัญหา และอาจทำให้การแก้ไขไม่ครอบคลุมทุกมิติที่เกี่ยวข้อง

ผลจากการเสริมสร้างศักยภาพในขั้นตอนนี้ ทำให้คณะทำงานสามารถมองเห็นลำดับของสาเหตุที่ต้องการแก้ไขตามความคิดเห็นของตนและส่วนรวม ตลอดจนได้ข้อสรุปของ “สาเหตุหลัก” ที่จะใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับสาเหตุในขั้นตอนต่อไปได้อย่างชัดเจน

(7) การวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหา

ภายหลังจากคณะทำงานได้คัดเลือกปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่ต้องการแก้ไขมากที่สุดและวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาอย่างรอบด้านแล้ว ผู้วิจัยได้ดำเนินกิจกรรมให้คณะทำงานร่วมกันระดมความคิดเห็นเพื่อวิเคราะห์และกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับสาเหตุที่ได้คัดเลือกไว้ โดยให้คณะทำงานแต่ละกลุ่มช่วยกันคิดหาแนวทางการแก้ไขปัญหาในมิติต่างๆ และเขียนข้อเสนอแนะแต่ละแนวทางลงในบัตรคำ

ผู้วิจัยได้รวบรวมบัตรคำทั้งหมด จัดกลุ่มแนวทางที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน และสรุป
แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ได้จากการระดมความคิดเห็นร่วมกัน พร้อมเปิดโอกาสให้คณะทำงานเพิ่มเติม
รายละเอียดของแต่ละแนวทาง เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมในสาระสำคัญของแนวทางการแก้ไข และ
ให้แนวทางเหล่านั้นมีความสอดคล้องกับสาเหตุของปัญหาอย่างแท้จริง

ในขั้นตอนนี้ ผู้วิจัยยังได้เปิดเวทีให้คณะทำงานเสนอแนวทางใหม่ๆ เพิ่มเติม หากเห็นว่า
ยังมีแนวทางอื่นที่อาจช่วยแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การระดมแนวทางเป็นไปอย่าง
ครอบคลุมและครบถ้วนมากที่สุด

ผลจากการเสริมสร้างศักยภาพในขั้นตอนนี้ ทำให้คณะทำงานสามารถวิเคราะห์และ
กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้อย่างเป็นระบบ มีเหตุมีผล และสอดคล้อง
กับสาเหตุของปัญหาที่ได้เลือกไว้ ซึ่งถือเป็นพื้นฐานสำคัญในการออกแบบและพัฒนาโครงการ
ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในขั้นตอนถัดไป

(8) การสรุปผลการทบทวนปัญหา วิเคราะห์สาเหตุ และแนวทางการแก้ปัญหา

กระบวนการทบทวนปัญหา วิเคราะห์สาเหตุ และวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหา
ที่ดำเนินการร่วมกันระหว่างผู้วิจัยและคณะทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ได้ข้อมูลสำคัญ
ที่เป็นฐานสำหรับการออกแบบและพัฒนาโครงการในขั้นตอนถัดไป ข้อมูลดังกล่าวประกอบด้วย รายละเอียด
ของปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา สภาพปัญหาและบริบทในพื้นที่ สาเหตุของปัญหา เด็กและ
เยาวชนกลุ่มเป้าหมาย ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับสาเหตุที่คัดเลือกไว้

ผู้วิจัยได้จัดทำสรุปผลข้อมูลทั้งหมดในรูปแบบตาราง เพื่อแสดงให้เห็นความเชื่อมโยง
ระหว่าง ปัญหา สภาพปัญหา สาเหตุ กลุ่มเป้าหมาย แนวทางการแก้ไข และนำเสนอผลสรุปดังกล่าวต่อ
คณะทำงานเพื่อร่วมกันทบทวนและทำความเข้าใจให้ชัดเจนอีกครั้ง การสรุปผลในลักษณะนี้ช่วยให้
คณะทำงานเห็นภาพรวมของสถานการณ์ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ของตนอย่างเป็น
องค์รวม และตระหนักถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัญหา สาเหตุ และแนวทางการแก้ไข ซึ่งจะเป็นข้อมูล
สำคัญสำหรับใช้ประกอบการออกแบบและพัฒนาโครงการในขั้นตอนต่อไป

5) การเรียนรู้ตัวอย่างและบทเรียนที่โดดเด่นเพื่อการประยุกต์ใช้

ผู้วิจัยได้จัดสัมมนาเพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับหน่วยงานและ
สถาบันการศึกษาที่มีผลงานโดดเด่น ตลอดจนรับฟังบทเรียนจากนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญในประเด็นที่เกี่ยวข้อง
โดยมีกรณีศึกษาที่โดดเด่น 8 เรื่อง (1) การพัฒนาแอปพลิเคชันเพื่อใช้ในการทดลองทางวิทยาศาสตร์

ซึ่งช่วยทดแทนวัสดุอุปกรณ์ที่ไม่เพียงพอและทำให้นักเรียนทุกคนได้เรียนรู้อย่างทั่วถึง (2) การออกแบบการเรียนรู้ที่คำนึงถึงความแตกต่างของผู้เรียน เพื่อช่วยลดช่องว่างด้านคุณภาพการศึกษา (3) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างครูในโรงเรียนใกล้เคียง เพื่อทดแทนการขาดแคลนอัตรากำลังครูและเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการเรียนการสอน (4) การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการจัดการเรียนการสอน เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เรียนทุกกลุ่มเข้าถึงการศึกษาอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง (5) การบูรณาการความร่วมมือระหว่างครู ผู้ปกครอง และนักจิตวิทยา เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ของเด็กที่มีภาวะสมาธิสั้นอย่างต่อเนื่อง (6) การจัดกิจกรรมการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์ เพื่อพัฒนาทักษะการอ่านเขียนของเด็กที่มีพื้นฐานไม่เหมาะสมตามช่วงวัย (7) การบูรณาการภาคีเครือข่ายในพื้นที่เพื่อร่วมกันวางแผนและขับเคลื่อนการจัดการศึกษาอย่างเสมอภาค และ (8) การดำเนินนโยบายการศึกษาของประเทศมาเลเซียที่มุ่งเน้นความเสมอภาคและการเข้าถึงของประชากรทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางและในพื้นที่ชายขอบ

การเรียนรู้จากกรณีศึกษาทั้ง 8 เรื่องนี้ช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการวิจัยได้เห็นแนวทางการดำเนินงานที่ประสบผลสำเร็จจริงในหลากหลายบริบท เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้เชิงลึกและแรงบันดาลใจในการขับเคลื่อนงานด้านการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา อันนำไปสู่การปรับใช้แนวทางดังกล่าวในการออกแบบและพัฒนาโครงการของตนเองให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาในพื้นที่ต่อไป

6) การเสริมสร้างทักษะในการออกแบบและพัฒนาโครงการ

การเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขั้นตอนนี้ถือเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการทั้งหมด การดำเนินการเสริมสร้างศักยภาพในทุกขั้นตอนก่อนหน้านี้เป็นการปูพื้นฐานและเตรียมความพร้อม เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ ในขั้นตอนนี้ทีมวิจัยได้จัดอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการออกแบบและพัฒนาโครงการ ตลอดจนฝึกปฏิบัติการออกแบบและพัฒนาโครงการที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตน โดยมีผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดทำแผนงานและโครงการระดับท้องถิ่นเป็นวิทยากร การอบรมใช้ระยะเวลา 3 วัน ซึ่งส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำ “โครงการฉบับสมบูรณ์” ที่มีความชัดเจน ครบถ้วน และสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการออกแบบและพัฒนาโครงการ

ก่อนเข้าสู่กระบวนการฝึกปฏิบัติการออกแบบและพัฒนาโครงการ การอบรมเริ่มต้นด้วยภาคทฤษฎีเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้อง

ได้แก่ ความสำคัญของปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในระดับโลกและระดับประเทศ นโยบาย ยุทธศาสตร์ กฎหมาย และแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา เป้าหมายและ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา แนวทางและกลยุทธ์ การพัฒนาการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วงจรความสัมพันธ์ระหว่างวิสัยทัศน์ นโยบาย ยุทธศาสตร์ โครงการ แผนการดำเนินงาน และการติดตามประเมินผล รวมทั้งการใช้ข้อมูลสถิติด้านการศึกษา ที่สำคัญ การอบรมในขั้นตอนนี้ช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจพื้นฐานด้านนโยบาย กลยุทธ์ และข้อมูลทางการศึกษาที่จำเป็นต่อการออกแบบและพัฒนาโครงการได้อย่างเหมาะสมกับบริบท ของตน

(2) การฝึกปฏิบัติเพื่อออกแบบและพัฒนาโครงการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าร่วมการฝึกปฏิบัติการออกแบบและพัฒนาโครงการ โดยมีวิทยากรผู้เชี่ยวชาญให้คำแนะนำเกี่ยวกับองค์ประกอบของโครงการที่ควรมี และสอนเทคนิคการออกแบบ และพัฒนาโครงการในแต่ละองค์ประกอบ ซึ่งประกอบด้วย หลักการหรือที่มาของโครงการ สภาพการณ์ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ วัตถุประสงค์โครงการ ผลลัพธ์ ผลผลิต ความพึงพอใจ ของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง กลุ่มเป้าหมาย พื้นที่ดำเนินการ ขั้นตอนการดำเนินงาน การบริหารความเสี่ยง ในการดำเนินงาน การบริหารผลกระทบทางลบ การสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงาน การสร้างการมี ส่วนร่วม การสร้างเครือข่ายในการดำเนินงาน การสร้างความเสมอภาค รายละเอียดงบประมาณ และ แนวทางการติดตามและประเมินผล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ “คู่มือการพัฒนาโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ทางการศึกษาสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่จัดทำขึ้นโดยสถาบันพระปกเกล้าประกอบการฝึกปฏิบัติ ได้ เนื้อหาหลักของคู่มือประกอบด้วยแนวทางการพัฒนาโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา อย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ขั้นตอนการวิเคราะห์ปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์ การออกแบบกิจกรรม การจัดทำ แผนการดำเนินงานและงบประมาณ ตลอดจนวิธีการติดตามและประเมินผล พร้อมยกตัวอย่างโครงการ จริงในหลากหลายมิติ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการออกแบบและ พัฒนาโครงการของตนได้อย่างเหมาะสม (Thongpan, 2023)

การอบรมเชิงปฏิบัติการในขั้นตอนนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการ วิจัยแต่ละแห่งสามารถจัดทำร่างโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้แห่งละ 1 โครงการ โดยวิทยากร และผู้วิจัยได้ร่วมกันพิจารณาร่างโครงการแต่ละฉบับอย่างละเอียด พร้อมให้ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการเพื่อ การปรับปรุงและพัฒนาให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น จากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไข

ตามข้อเสนอแนะ และจัดส่งโครงการฉบับสมบูรณ์ที่มีรายละเอียดครบถ้วน ถูกต้องตามหลักวิชาการ และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงในบริบทของพื้นที่ให้แก่ผู้วิจัย

7) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขั้นตอนสุดท้าย คือ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งนำเสนอโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่ได้พัฒนาขึ้น เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ ข้อค้นพบ และแนวทางการดำเนินงานร่วมกัน ทั้งในด้านลักษณะของปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในมิติต่างๆ รวมถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับบริบทเฉพาะของแต่ละพื้นที่ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ดังกล่าวช่วยให้เกิดการถ่ายทอดองค์ความรู้และแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practices) ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้เกิด

แรงบันดาลใจและแนวคิดใหม่ๆ ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานต่อไปได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ด้านการจัดการศึกษาท้องถิ่น ด้านการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ด้านนวัตกรรมท้องถิ่น และด้านแผนงานและโครงการระดับท้องถิ่น โดยผู้ทรงคุณวุฒิได้ร่วมรับฟังการนำเสนอโครงการ ให้ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ และแนวทางการพัฒนาเพิ่มเติม เพื่อให้โครงการมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น สามารถนำไปบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณ และขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติจริงในพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม

2. ผลการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกแบบและพัฒนาโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

จากกระบวนการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างรอบด้าน ทั้งในมิติขององค์ความรู้ ทักษะ ทักษะ ข้อมูล และกลไกการทำงานภายใน ผ่านกิจกรรมตามลำดับขั้น ได้แก่ การประเมินศักยภาพตนเอง การปลูกฝังทัศนคติและเจตคติที่ดี การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา การสำรวจและวิเคราะห์ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ การเรียนรู้จากตัวอย่างและบทเรียนที่ประสบผลสำเร็จ การฝึกทักษะเชิงปฏิบัติในการออกแบบและพัฒนาโครงการ ตลอดจนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลจากกระบวนการดังกล่าวทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการวิจัยสามารถพัฒนา “โครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา” ได้อย่างเป็นรูปธรรม สอดคล้องกับสภาพปัญหาและบริบทของพื้นที่แห่งละ 1 โครงการ

รวมทั้งสิ้น 23 โครงการ ซึ่งสามารถจำแนกตามลักษณะของประเด็นปัญหาและแนวทางการแก้ไข
ออกเป็น 7 กลุ่มหลัก ดังนี้

กลุ่มที่ 1 การเสริมสร้างคุณภาพการศึกษาของเด็กที่มีความต้องการพิเศษ

โครงการกลุ่มที่ 1 มีลักษณะเป็นโครงการที่เสริมสร้างคุณภาพทางการศึกษาของเด็กที่มีความต้องการ
พิเศษที่อยู่ในระบบการศึกษา ซึ่งเด็กที่มีความต้องการพิเศษในกลุ่มนี้ ประกอบด้วย เด็กที่มีความบกพร่อง
ทางการเรียนรู้ (Learning Disabilities) ในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-6 เด็กปฐมวัยที่มีความต้องการ
พิเศษ และเด็กปฐมวัยที่มีพัฒนาการล่าช้าไม่สมวัยทางด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญา ทั้งนี้
การเสริมสร้างคุณภาพทางการศึกษาให้แก่เด็กกลุ่มนี้ได้ดำเนินการผ่านกิจกรรมหลากหลายรูปแบบ ซึ่งมีทั้ง
กิจกรรมที่จัดทำกับเด็กโดยตรงและกิจกรรมที่จัดทำกับครู ผู้ปกครอง และบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่
การจัดตั้งศูนย์พัฒนาการอ่าน การเขียน และการคิดคำนวณเพื่อเสริมสร้างทักษะพื้นฐานอย่างเร่งรัดและ
ต่อเนื่องโดยใช้เทคนิคการสอน สื่อประกอบการเรียนการสอน และการฝึกอบรมบุคคลและรายกลุ่ม การใช้
ละครหุ่นมือเป็นสื่อในการเสริมสร้างพัฒนาการของเด็กปฐมวัย และการอบรมเชิงปฏิบัติการร่วมกัน
ระหว่าง ครู ผู้ปกครอง และบุคลากรทางการศึกษา รวมถึงการศึกษาดูงานเกี่ยวกับการเสริมสร้าง
พัฒนาการของเด็กปฐมวัยเพื่อนำมาประยุกต์ใช้

กลุ่มที่ 2 การเสริมสร้างโอกาสและคุณภาพทางการศึกษาของเด็กปฐมวัย

โครงการกลุ่มที่ 2 แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ โครงการที่ช่วยเสริมสร้างโอกาสในการเข้าถึง
การศึกษาของเด็กปฐมวัย และโครงการที่เสริมสร้างคุณภาพทางการศึกษาของเด็กปฐมวัยที่อยู่ในระบบ
การศึกษา ซึ่งเด็กปฐมวัยที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของโครงการในกลุ่มนี้ คือ เด็กปฐมวัยในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก
สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เด็กกลุ่มนี้มีปัญหาสำคัญ 2 ประการ คือ การขาดเรียน และมีพัฒนาการ
ไม่เหมาะสมตามช่วงวัย ทั้งนี้ การเสริมสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาให้แก่เด็กปฐมวัยที่มักขาดเรียน
ได้ดำเนินการผ่านกิจกรรมการสำรวจปัญหารายกรณีและการอบรมผู้ปกครองเพื่อเสริมสร้างความรู้
ความเข้าใจ ขณะที่การเสริมสร้างคุณภาพทางการศึกษาให้แก่เด็กปฐมวัยที่มีพัฒนาการไม่เหมาะสมตามช่วงวัย
ได้ดำเนินการผ่านกิจกรรมการออกแบบหลักสูตรฝึกอบรมและการจัดอบรมผู้ปกครองเพื่อเสริมสร้างความรู้
ความเข้าใจ กล่าวได้ว่า โครงการกลุ่มที่ 2 เป็นการจัดทำกิจกรรมกับผู้ปกครองของเด็กปฐมวัย ซึ่งเป็น
สาเหตุสำคัญของปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่เกิดขึ้นกับเด็กกลุ่มนี้

กลุ่มที่ 3 การเสริมสร้างโอกาสทางการศึกษาของเด็กที่เสี่ยงและหลุดออกจากระบบการศึกษา

โครงการกลุ่มที่ 3 แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ โครงการที่เสริมสร้างโอกาสทางการศึกษาเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดหลุดออกจากระบบการศึกษา และโครงการที่เสริมสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาให้แก่เด็กที่หลุดออกจากระบบการศึกษา ดังนั้น กลุ่มเป้าหมายของโครงการในกลุ่มนี้จึงมี 2 กลุ่ม ประกอบด้วย เด็กกลุ่มเสี่ยงที่จะหลุดออกจากระบบการศึกษาโดยมุ่งเน้นไปที่เด็กนักเรียนในระดับชั้นมัธยมศึกษา และเด็กที่หลุดออกจากระบบการศึกษาโดยมุ่งเน้นไปที่เด็กนักเรียนในระดับชั้นมัธยมศึกษา ทั้งนี้ การเสริมสร้างโอกาสทางการศึกษาเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดหลุดออกจากระบบการศึกษาจะดำเนินการผ่านกิจกรรมการส่งเสริมอาชีพเพื่อสร้างรายได้ให้แก่เด็กนักเรียนระหว่างการศึกษา ขณะที่ การเสริมสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาให้แก่เด็กที่หลุดออกจากระบบการศึกษาจะดำเนินการผ่านกิจกรรมการแต่งตั้งผู้จัดการหรือผู้ช่วยเหลือนักเรียนเป็นรายกรณี (Case Manager) และนำเข้าสู่ระบบการดูแลและช่วยเหลืออย่างเหมาะสมในแต่ละกรณี

กลุ่มที่ 4 การยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในกลุ่มสาระการเรียนรู้ต่างๆ ให้ได้มาตรฐานหรือเท่าเทียมกัน

โครงการกลุ่มที่ 4 มีลักษณะเป็นโครงการที่ยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในกลุ่มสาระการเรียนรู้ต่างๆ ให้ได้ตามมาตรฐานของประเทศหรือของสังกัด หรือยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาให้มีความเท่าเทียมกันระหว่างโรงเรียนที่มีขนาดแตกต่างกันหรือระหว่างกลุ่มนักเรียนต่างๆ โดยเป็นการยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาทั้งกลุ่มสาระการเรียนรู้ศิลปะ (ดนตรี นาฏศิลป์) คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ กลุ่มเป้าหมายของโครงการในกลุ่มนี้ คือ นักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ทั้งนี้ การยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาดำเนินการผ่านกิจกรรมหลากหลายรูปแบบ ทั้งการสอนเสริม การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษารายบุคคล การนำโปรแกรมการเรียนการสอนออนไลน์มาใช้ และการจัดให้มีครูต่างชาติเป็นผู้สอน

กลุ่มที่ 5 การพัฒนาทักษะการอ่าน-เขียนภาษาไทยเพื่อเสริมสร้างพื้นฐานทางการศึกษาที่เท่าเทียมกัน

โครงการกลุ่มที่ 5 นี้มีลักษณะเป็นการพัฒนาทักษะการอ่านและการเขียนภาษาไทยเพื่อเสริมสร้างพื้นฐานทางการศึกษาที่เท่าเทียมกันระหว่างนักเรียนกลุ่มต่างๆ เพราะภาษาไทยเป็นเสมือนเครื่องมือการเรียนรู้ในทุกสาขาวิชา การเรียนรู้ในวิชาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สังคมศึกษา หรือศิลปะ ต่างใช้ภาษาไทยในการอ่าน การเขียน การฟัง และการพูด เพื่อให้เข้าใจความหมายของเนื้อหา

อย่างถูกต้อง ดังนั้น ภาษาไทยจึงไม่ได้เป็นเพียงวิชาหนึ่งที่ผู้เรียนต้องศึกษา แต่ยังเป็นฐานรากของการเรียนรู้ทุกแขนงวิชา และเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมพัฒนาการด้านความคิดและการสื่อสารของผู้เรียนอย่างรอบด้าน กลุ่มเป้าหมายของโครงการในกลุ่มนี้ คือ นักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนักเรียนกลุ่มนี้มีทักษะการอ่านที่ไม่เป็นไปตามเกณฑ์ระดับชั้น หรืออ่านไม่ออกและเขียนไม่ได้ ทั้งนี้ การพัฒนาทักษะการอ่านและการเขียนภาษาไทยเพื่อเสริมสร้างพื้นฐานทางการศึกษาที่เท่าเทียมกัน จะดำเนินการผ่านกิจกรรมหลากหลายรูปแบบ ทั้งคลินิกภาษาไทยที่มีการแต่งตั้งทีมที่ปรึกษาหรือหมอคูรจัดทำชุดฝึกเสริมทักษะ และจัดทำกิจกรรมต่างๆ อาทิ เพื่อนช่วยเพื่อน พี่ช่วยน้อง กิจกรรมรักการอ่าน และกิจกรรมสอนเสริม การฝึกอ่านด้วยกิจกรรม 6 ขั้น (การอ่านคำนำด้วยภาพ การอ่านคำ การอ่านประโยค การเรียบเรียงประโยค การอ่านเรื่อง และการอ่านรู้เรื่อง) และการจัดทำแบบฝึก “อ่านออก-เขียนได้”

กลุ่มที่ 6 การพัฒนาศักยภาพครูผู้สอนเพื่อเสริมสร้างคุณภาพทางการศึกษาที่เท่าเทียมกัน

โครงการกลุ่มที่ 6 มีลักษณะเป็นโครงการพัฒนาศักยภาพครูผู้สอนเพื่อเสริมสร้างคุณภาพทางการศึกษาที่เท่าเทียมกัน โดยมุ่งพัฒนาเทคนิคการสอนและทักษะการผลิตสื่อและนวัตกรรมประกอบการเรียนการสอน รวมทั้งจัดกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียน กลุ่มเป้าหมายของโครงการในกลุ่มนี้ คือ ครูผู้สอนกลุ่มสาระการเรียนรู้วิทยาศาสตร์ในระดับชั้นประถมศึกษาตอนปลาย มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย ของโรงเรียนในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 306 คน เหตุผลที่มุ่งเน้นครูผู้สอนในกลุ่มสาระการเรียนรู้นี้ เพราะวิชาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นรายวิชาที่สำคัญที่ช่วยในการพัฒนาทักษะการคิดวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ การขาดความรู้ในรายวิชานี้ทำให้ขาดทักษะในการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และกระบวนการคิด และทำให้การนำความรู้ไปใช้เกิดประโยชน์ได้น้อยและขาดคุณภาพ ทั้งนี้ การพัฒนาศักยภาพครูผู้สอนเพื่อเสริมสร้างคุณภาพทางการศึกษาที่เท่าเทียมกัน จะดำเนินการผ่านกิจกรรมการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาเทคนิคการสอน ทักษะการผลิตสื่อดิจิทัลหรือแอปพลิเคชัน และทักษะการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลประกอบการเรียนการสอน

กลุ่มที่ 7 การเสริมสร้างคุณภาพทางการศึกษาให้ได้มาตรฐานหรือเท่าเทียมกันด้วยการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล

โครงการกลุ่มที่ 7 มีลักษณะเป็นโครงการที่ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาช่วยในการเสริมสร้างคุณภาพทางการศึกษาให้ได้มาตรฐานหรือเท่าเทียมกัน กลุ่มเป้าหมายของโครงการในกลุ่มนี้ คือ นักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 และมัธยมศึกษาปีที่ 3 ของโรงเรียนในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากนักเรียนกลุ่มนี้มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในรายวิชาภาษาอังกฤษและวิทยาศาสตร์ต่ำกว่าเกณฑ์

มาตรฐาน โครงการในกลุ่มนี้จึงมุ่งยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของทั้งสองวิชาด้วยการจัดหาคอมพิวเตอร์แท็บเล็ตและสื่อเทคโนโลยีดิจิทัลสำหรับใช้ประกอบการเรียนการสอน

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

1. สรุปผลการศึกษา

การวิจัยนี้นำเสนอกระบวนการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกแบบและพัฒนาโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทที่แตกต่างหลากหลายได้ โดยเป็นการเสริมสร้างศักยภาพที่ครอบคลุมทั้งในด้านทัศนคติ ความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ ข้อมูล และกลไกการทำงานภายในองค์กร ทั้งนี้ กิจกรรมการเสริมสร้างศักยภาพประกอบด้วย 7 ขั้นตอน ตั้งแต่การประเมินตนเอง การปลูกฝังทัศนคติและเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจพื้นฐาน การสร้างกลไกการดำเนินงาน การวิเคราะห์ปัญหา สาเหตุ และแนวทางการแก้ไข การถอดบทเรียนจากกรณีตัวอย่าง การฝึกออกแบบและพัฒนาโครงการ ไปจนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน

กระบวนการเสริมสร้างศักยภาพดังกล่าวข้างต้นส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนา “โครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา” ขึ้นมาได้อย่างเป็นรูปธรรม สอดคล้องกับสภาพปัญหาและบริบทของพื้นที่ โดยโครงการสามารถจำแนกตามลักษณะของประเด็นปัญหาและแนวทางการแก้ไขออกเป็น 7 กลุ่มหลัก ได้แก่ (1) การเสริมสร้างคุณภาพการศึกษาของเด็กที่มีความต้องการพิเศษ (2) การเสริมสร้างโอกาสและคุณภาพทางการศึกษาของเด็กปฐมวัย (3) การเสริมสร้างโอกาสทางการศึกษาของเด็กที่เสี่ยงและหลุดออกจากระบบการศึกษา (4) การยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในกลุ่มสาระการเรียนรู้ต่างๆ ให้ได้มาตรฐานหรือเท่าเทียมกัน (5) การพัฒนาทักษะการอ่าน-เขียนภาษาไทยเพื่อเสริมสร้างพื้นฐานทางการศึกษาที่เท่าเทียมกัน (6) การพัฒนาศักยภาพครูผู้สอนเพื่อเสริมสร้างคุณภาพทางการศึกษาที่เท่าเทียมกัน และ (7) การเสริมสร้างคุณภาพทางการศึกษาให้ได้มาตรฐานหรือเท่าเทียมกันด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล โครงการที่พัฒนาขึ้นมานี้สามารถนำไปบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือขอรับทุนสนับสนุนจากแหล่งทุนภายนอก เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติจริงต่อไป

2. ข้อเสนอแนะต่อกระบวนการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

ข้อเสนอแนะต่อกระบวนการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกแบบและพัฒนาโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่

ได้อย่างเป็นรูปธรรม และมีศักยภาพพร้อมที่จะเป็นกลไกหลักในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา
ในพื้นที่ มี 3 ประการ ดังนี้

1) การปักหมุดพื้นที่เป้าหมาย ประเด็นปัญหา หรือกลุ่มเด็กและเยาวชนในการลดความเหลื่อม ล้ำทางการศึกษา

การคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเข้าร่วมโครงการวิจัยอาจกำหนดพื้นที่เป้าหมาย
ประเด็นปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา หรือกลุ่มเด็กและเยาวชน ดังนี้ (1) พื้นที่เป้าหมาย ที่มีปัญหา
ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษารุนแรง โดยอาศัยฐานข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจ (Department of
Local Administration, 2021) (2) ประเด็นปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ที่ต้องการให้ความสำคัญ
เป็นพิเศษ และ (3) กลุ่มเด็กและเยาวชนตามช่วงวัย ซึ่งแต่ละช่วงวัยมีลักษณะปัญหาและความต้องการ
ที่แตกต่างกัน

2) การปรับวิธีคิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกแบบและพัฒนาโครงการ

ในขั้นตอนการออกแบบและพัฒนาโครงการ นอกจากการให้ความรู้ความเข้าใจและการฝึก
ทักษะเกี่ยวกับการออกแบบและพัฒนาโครงการแล้ว ควรมีการปรับวิธีคิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในประเด็นต่างๆ ดังนี้ (1) เด็กและเยาวชนทุกคนในเขตพื้นที่อยู่ภายใต้ความดูแลรับผิดชอบขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่เฉพาะเด็กและเยาวชนที่อยู่ในสถานศึกษาภายใต้สังกัด (2) ผู้ปกครองเป็นอีกหนึ่ง
กลุ่มเป้าหมายสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ไม่เฉพาะเด็ก เยาวชน และคุณครูเพียงเท่านั้น
เพราะหากสามารถแก้ไขปัญหาก็ตัวผู้ปกครองได้ การแก้ไขปัญหในหลายกรณีจะเกิดขึ้นอย่างยั่งยืน
(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเริ่มต้นด้วยการทดลองทำโครงการที่มีกลุ่มเป้าหมายขนาดเล็กก่อน
หากการดำเนินโครงการประสบความสำเร็จและบรรลุเป้าหมาย ก็สามารถดำเนินการขยายผลกลุ่มเป้าหมาย
ให้ครอบคลุมครบถ้วนในที่สุด และ (4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสร้างการมีส่วนร่วม หรือประสาน
เครือข่าย เพราะเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งใน
ด้านองค์ความรู้ แนวปฏิบัติที่ดี และทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงาน รวมทั้งทำให้การดำเนินโครงการ
มีความสอดคล้องกับความต้องการของสังคมอย่างแท้จริง สร้างความเป็นเจ้าของร่วม (ownership)
ในการขับเคลื่อนโครงการในพื้นที่ และสามารถดำเนินการได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว

3) การเพิ่มเติมขั้นตอนการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขับเคลื่อนโครงการจริงในพื้นที่

แม้กระบวนการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการศึกษาวิจัยครั้งนี้สิ้นสุดเพียงการจัดทำโครงการฉบับสมบูรณ์ แต่เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์เชิงประจักษ์และสร้างการเปลี่ยนแปลงที่แท้จริงในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โครงการวิจัยควรเพิ่มเติมขั้นตอนที่มุ่งเน้นการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำโครงการที่ได้พัฒนาขึ้นมาไปสู่การปฏิบัติจริงในพื้นที่ การขับเคลื่อนเชิงปฏิบัติจะช่วยให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม

ดังนั้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินโครงการได้จริงในพื้นที่ โครงการวิจัยควรสนับสนุนทั้งในเชิงองค์ความรู้และงบประมาณ ดังนี้

- **การจัดให้มี “ที่ปรึกษาเชิงวิชาการ” (Academic Coach) หรือทีมพี่เลี้ยงระดับพื้นที่** การสนับสนุนด้านวิชาการและองค์ความรู้เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อนโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยควรจัดให้มี “ที่ปรึกษาเชิงวิชาการ” หรือทีมพี่เลี้ยงระดับพื้นที่ เพื่อให้คำแนะนำอย่างใกล้ชิดในทุกขั้นตอน

- **การสนับสนุนงบประมาณ** การสนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อนโครงการได้ในทางปฏิบัติ และเป็นการสร้างแรงจูงใจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม โครงการวิจัยควรสนับสนุนงบประมาณเพียงบางส่วน และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้งบประมาณของตนเองร่วมด้วย เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการ (Sense of Belonging) ใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่าและโปร่งใสมากที่สุด ขณะเดียวกันควรแนะนำแหล่งทุน หรือแหล่งงบประมาณอื่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขอรับการสนับสนุนได้เพิ่มเติม (Compan, 2019)

ทั้งนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ขับเคลื่อนโครงการจริงในพื้นที่ โครงการวิจัยควรมีการติดตามและประเมินผลโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบเป็นประจำทุก 6 เดือนช่วยสะท้อนให้เห็นทั้งจุดแข็ง ปัญหา และข้อจำกัดของโครงการ ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาโครงการให้มีความเหมาะสมและตอบสนองต่อปัญหาได้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งยังช่วยสร้างหลักฐานเชิงประจักษ์ที่สามารถใช้ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายสำหรับผู้บริหารท้องถิ่นในการดำเนินโครงการนี้ และใช้ประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับการขยายผลสู่กลุ่มเป้าหมายที่ครอบคลุมกว้างขวางมากขึ้น ขยายผลสู่กลุ่มเป้าหมายอื่น หรือขยายผลสู่พื้นที่อื่น (Ritcharoon et al., 2011)

นอกจากนี้ โครงการวิจัยควรมีการถอดบทเรียน (Lesson Learned) จากกระบวนการเสริมสร้าง
ศักยภาพและการดำเนินโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ เนื่องจากการถอดบทเรียน
เป็นการสรุปองค์ความรู้ ประสบการณ์ ปัจจัยแห่งความสำเร็จ ตลอดจนข้อจำกัดและอุปสรรคที่เกิดขึ้น
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทเรียนที่ได้สามารถใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาโครงการ
และเป็นตัวอย่างให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้นำไปประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องเหมาะสมกับบริบท
พื้นที่ การถอดบทเรียนยังเป็นกระบวนการสร้างพื้นที่แลกเปลี่ยนเรียนรู้ (Knowledge Sharing) ระหว่าง
ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งผู้บริหารท้องถิ่น บุคลากรทางการศึกษา ครอบครัว ชุมชน และภาคีเครือข่ายในพื้นที่
ทำให้เกิดความเข้าใจร่วมกันและตระหนักถึงบทบาทของตนในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา
นอกจากนี้ ผลการถอดบทเรียนยังสามารถจัดทำเป็นชุดความรู้หรือคู่มือ เพื่อนำไปใช้สนับสนุนการกำหนด
นโยบายด้านนี้ หรือเป็นฐานข้อมูลสำหรับการวิจัยและพัฒนาในอนาคตได้ต่อไป

References

- Centre for SDG Research and Support. (n.d.). *Chu Paomai Yoi Lae Tua Chi Wat* [Sub-Targets and Indicators]. Centre for SDG Research and Support. <https://www.sdgmovement.com/sdg-101/> (In Thai)
- Chaosamun, P. (2022, April 25). *Khwamluamlam Thangkan Suksa Panha Thi To Ong Wa Kan Pai Pen Phunthi* [Educational Inequality: A Place-Based Challenge]. Bangkokbiznews. <https://www.bangkokbiznews.com/social/1000893> (In Thai)
- Compan, P. (2019). Khwamsamoeaphak Nai Kanlongthun Thangkan Suksa Khong Ongkon Pokkhong Suan Thongthin [Educational Investment Equality by Local Administrative Organizations]. *Journal of Education Studies*, 47(4), 308-330. (In Thai)
- Department of Local Administration. (2021). *Rabop Khomun Klang Ongkon Pokkhong Suan Thongthin : Nawattakam Lae Kansuksa* [Central Information System for Local Administrative Organizations: Innovation and Education]. Department of Local Administration. <https://info.dla.go.th/onepage/info02.jsp> (In Thai)
- Kokpol, O., Sukhawattana, Th., & Limwatthanakun, P. (Eds.). (2019). *Guidebook Ongkon Pokkhong Suan Thongthin Kap Kan Khapkhluan Kanchatkan Suksa Phua Lot Khwamluamlam* [A Guidebook for Local Administrative Organizations on Advancing Education Management to Reduce Educational Inequality]. King Prajadhipok's Institute. (In Thai)
- Ritcharoon, P., Phuangsomchit, Ch., Urwongse, K., & Utoomporn N. (2011). Pramoenphon Kanchatkan Suksa khong Ongkon Pokkhong Suan Thongthin [Evaluation Research of Education Management of Local Administrative Organizations]. *Silpakom Educational Research Journal*, 3(1-2), 79-91. (In Thai)
- The Equitable Education Fund. (2023, January 12). *Thun Chiwit Dek Pathommawai Kanlongthun Thi Mai Mi Wan Khatthun* [Early Childhood Human Capital: An Investment with Guaranteed Returns]. <https://www.eef.or.th/invest-in-early-childhood-development/> (In Thai)

- The Equitable Education Fund. (2025). *Raingan Chabap Phiset Sathanakan Khwamluamlam Thangkan Suksa Pi Songphanharoihoksipchet Lae Thitthang Samkhan Nai Pi Songphanharoihoksippaet* [Special Report: Educational Inequality in Thailand, 2024, and Key Directions for 2025]. <https://www.eef.or.th/wp-content/uploads/2025/02/Inequality-situation-report.pdf> (In Thai)
- Thongpan, S. (2023). *Khumu Kanphatthana Khrongkan Phua Lot Khwamluamlam Thangkan Suksa Samrap Ongkon Pokkhrong Suan Thongthin* [Guidebook for Local Administrative Organizations on Developing Projects to Reduce Educational Inequality]. King Prajadhipok's Institute. (In Thai)
- United Nations. (1948). *Universal Declaration of Human Rights*. <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/03/udhr.pdf>

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น
กรณีศึกษา อบต. หนองแขวง จ.ร้อยเอ็ด

The Citizen Participation in Local Legislative Ordinance
Initiative: A Case Study of Nongwang Subdistrict
Administrative Organization, Roi-Et Province

อินทูร แสงอรุณ*

นิตยา โพธิ์นอก**

ภาริณ จารุทวี***

Intuon Sangarun****

Nittaya Ponok*****

Parin Charutawee*****

บทความนี้

Received

23 มีนาคม 2569

Revised

20 เมษายน 2569

Accepted

24 เมษายน 2569

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยนี้มุ่งเน้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 ผ่านกรณีศึกษา อบต. หนองแขวง จังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อนำไปสู่การจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกิดจากเจตจำนงของประชาชน ตลอดจนเพื่อพัฒนาแนวทางการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยศึกษาวิจัยในรูปแบบการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (PAR) รวบรวมข้อมูล

* นักวิชาการ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

** นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า (ดร.)

*** นักวิชาการ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

**** Academic, Office of Research and Development, King Prajadhipok's Institute

***** Academic Specialist, Office of Research and Development, King Prajadhipok's Institute. (Ph.D)

***** Academic, Office of Research and Development, King Prajadhipok's Institute

ผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมถอดบทเรียน ผลการศึกษาวิจัยที่สำคัญพบว่า กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้มีส่วนช่วยเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้นในชุมชนตำบลหนองแขว โดยมีจุดเริ่มต้นมาจากการระดมความคิดเห็นแล้วผลักดันประเด็นปัญหาในพื้นที่และข้อห่วงกังวลของประชาชนไปเป็นกฎหมายท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยประชาชนชาวหนองแขวได้ร่วมกันผลักดันให้มีกฎหมายท้องถิ่น นำไปสู่การยก (ร่าง) ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแขว เรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.... ซึ่งมีสาระสำคัญในการจัดตั้งกลไกเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการจัดตั้งกองทุนและกำหนดแนวทางการทำงานเพื่อให้เป็นเครื่องมือที่สนับสนุนกลไกดังกล่าวที่จัดตั้งขึ้น เพื่อฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศ ควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติตามวิถีชีวิตของคนในชุมชน นอกจากนี้ การศึกษาวิจัยยังแสดงให้เห็นว่า พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 ได้แก้ไขปัญหาลุทธิของกฎหมายเดิม และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการกำหนดกฎกติกาเพื่อดูแลชุมชนของตน กรณีศึกษา อบต. หนองแขว จึงเป็นตัวอย่างที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ได้

คำสำคัญ การมีส่วนร่วมทางการเมือง, การเสนอกฎหมายโดยประชาชน, กฎหมายท้องถิ่น, ประชาธิปไตย

Abstract

This research focuses on promoting public participation in proposing local ordinances under the Initiative of Local Ordinances Act, B.E. 2565 (2022), using the Nongwang Subdistrict Administrative Organization in Roi-Et Province as a case study. The objectives are to facilitate the creation of a draft local ordinance that reflects the actual will of the people and to develop a model for public participation in local legislative initiatives. The study employs Participatory Action Research (PAR), collecting data through in-depth interviews, workshops, and lesson-learned sessions with various stakeholders. The findings reveal that the initiative process significantly strengthened community participation in Nongwang's community. The process began with brainstorming sessions that transformed local concerns—particularly regarding natural resources and the environment—into a legal framework. This resulted in the (draft) Ordinance of Nongwang on Natural Resource and Environmental Management. Key components of the ordinance include the establishment of participation mechanisms at both village and subdistrict levels, the creation of a dedicated fund, and the definition of operational guidelines to restore ecological balance while supporting the community's traditional way of life. Furthermore, the study highlights that the Local Initiative Act B.E. 2565 effectively removed previous legal barriers, such as excessive signature requirements, thereby empowering citizens to exercise their rights in governing their own communities. The Nongwang case study serves as a successful model for citizen-led local legislation that can be adapted and applied by other local government organizations across Thailand.

Keywords: political participation, citizen initiatives, local laws, democracy

ที่มาและความสำคัญ

รากฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มีได้เป็นเพียงเรื่องการใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนในระบบรัฐสภาตามลักษณะประชาธิปไตยในเชิงสถาบัน แต่รวมไปถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการให้ข้อมูล การแสดงความคิดเห็น การแนะนำ การให้คำปรึกษา การวางแผนการปฏิบัติ ตลอดจนการควบคุมจากประชาชน (Burekul, 2019) ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) เป็นรูปแบบการใช้อำนาจในทางการเมืองโดยประชาชนมีอำนาจโดยตรงในการควบคุมการตัดสินใจทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งที่มีผลผูกพัน ซึ่งแตกต่างจากประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representatives democracy) หรือประชาธิปไตยทางอ้อม (Bühlmann, 2013) การให้สิทธิในการตัดสินใจทางการเมืองแก่ประชาชนหรือล่างขึ้นบน เมื่อประชาชนเป็นผู้ดำรงไว้ซึ่งอำนาจนิติบัญญัติที่สามารถเสนอกฎหมายเองได้ เรียกว่า การริเริ่มของพลเมือง (citizen's initiative) การริเริ่มของพลเมืองเป็นกลไกที่กำหนดให้ประชาชนจำนวนใดจำนวนหนึ่งสามารถเสนอการลงคะแนนเพื่อข้อเสนอใดๆ ที่เกิดจากกลุ่มประชาชนเหล่านั้น โดยข้อเสนอดังกล่าวอาจเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่มีอยู่ รวมถึงการเสนอกฎหมายใหม่โดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ กลไกการริเริ่มของพลเมืองจึงถือว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถวางกรอบแห่งกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญซึ่งใช้เป็นเครื่องมือปกครองตนได้โดยตรง (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005)

การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อริเริ่มกฎหมายท้องถิ่นได้รับการรับรองครั้งแรกในประเทศไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พร้อมกับสิทธิในการริเริ่มกฎหมายระดับชาติโดยมาตรา 287 รับรองให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ และในเวลาต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงระบุถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมในการริเริ่มข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ดังเดิม สืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 254 ได้รับรองให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่าสามพันคนหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งในยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 กำหนดไว้

สถาบันพระปกเกล้า

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมายอาจจะยังไม่ปรากฏแพร่หลายมากนัก ทั้งกฎหมายระดับท้องถิ่นและกฎหมายระดับชาติ กรณีกฎหมายระดับชาติ ในทางปฏิบัติบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวบรรลุผลหรือประสบความสำเร็จน้อยมาก (Bureekul et al., 2022) จากข้อมูลสถิติสรุปผลการดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเพียงกฎหมาย 1 ฉบับ คือ ร่าง พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ขณะที่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีจำนวน 8 ฉบับ เช่น ร่าง พ.ร.บ. วิชาชีพแพทย์แผนไทย ร่าง พ.ร.บ. วิชาชีพการสาธารณสุข ร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่) เป็นต้น และภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จนถึง พ.ศ.2567 มีเพียงจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ ร่าง พ.ร.บ. สหกรณ์ (ฉบับที่) และร่าง พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่) (The Secretariat of the House of Representatives, 2024) ขณะที่กรณีกฎหมายระดับท้องถิ่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมายท้องถิ่นมีเพียงร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่กี่ฉบับที่ผ่านกระบวนการริเริ่มกฎหมายโดยประชาชนในพื้นที่ เช่น ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา เรื่อง การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2552

ประกอบกับงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทยที่ผ่านมาส่วนใหญ่เป็นการศึกษาเชิงเอกสาร เพื่อศึกษาปัญหาบทบัญญัติกฎหมายและกลไกการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในการดำเนินการเรื่องขั้นตอนการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น ปัญหาจำนวนประชากรในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ปัญหากระบวนการ รูปแบบและขั้นตอนการให้สิทธิประชาชนออกเสียงประชามติรับรองข้อบัญญัติท้องถิ่น ปัญหาความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ปัญหาการมีส่วนร่วมในการชี้แจงหรือการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ปัญหาการตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมการปกครอง ปัญหาการไม่มีหลักประกันเพื่อป้องกันการประวิงเวลาในการพิจารณาของสภาท้องถิ่น ปัญหาการใช้อำนาจกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอโดยอ้างว่าร่างข้อบัญญัติไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปัญหาความไม่สะดวกของการรวบรวมรายชื่อประชาชน ปัญหาระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น (Poonpetpun & Ayu wattana, 2011; Office of the Constitutional Court, 2001; Kokpol, 2007; Panichkul, 2021; Bunma, 2022)

ด้วยเหตุนี้ในปี พ.ศ. 2566 สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า จึงได้ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสนใจในการขับเคลื่อนการใช้สิทธิและมีส่วนร่วมของประชาชน ดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และตาม พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 โดยร่วมกับประชาชนชาวเชียงคานและเทศบาลตำบลเชียงคาน อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย ผลักดันการริเริ่มกฎหมายท้องถิ่น นั่นคือ (ร่าง) เทศบัญญัติเทศบาลตำบลเชียงคาน เรื่อง การอนุรักษ์ ส่งเสริมและพัฒนาวิถีวัฒนธรรมชุมชนบ้านไม้เก่า พ.ศ.... เพื่อเป็นมาตรการในการปกป้องและสืบสานทุนทางวัฒนธรรมและวิถีชีวิตชุมชนตลอดจนการสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยในบริเวณชุมชนบ้านไม้เก่าเชียงคาน ต่อมาในปี พ.ศ. 2567 ยังได้ขยายผลเพิ่มเติม โดยร่วมกับประชาชนชาวร้อยเอ็ดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ นั่นคือ อบต. โคกสว่าง อำเภอพนมไพร และ อบต. โพธิ์ศรีสว่าง อำเภอโพนทอง จังหวัดร้อยเอ็ด ผลักดันการริเริ่มกฎหมายท้องถิ่น ได้แก่ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง เรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2567 และข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ศรีสว่าง เรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2567 เพื่อเป็นเครื่องมือในการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมที่ผ่านมาทั้ง 3 พื้นที่ มุ่งเน้นการถอดบทเรียนจากการศึกษาวิจัยในพื้นที่กรณีศึกษาที่มีบริบทที่แตกต่างกันออกไป ยังมิได้มีการพัฒนาเป็นต้นแบบสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ ประกอบกับงานศึกษาวิจัยในประเทศไทยที่ผ่านมาเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นการศึกษาเชิงเอกสารตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น โดยที่ยังมิได้มีการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการ (action research) เกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทยมาก่อน ฉะนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้ดำเนินโครงการศึกษาวิจัยในพื้นที่กรณีศึกษาอื่นๆ เพิ่มเติม นั่นคือ อบต. หนองแขว จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งเป็นชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท นอกจากจะเป็นการพัฒนาและปรับปรุงแนวทางการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น คำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น และในอีกทางหนึ่งจะมีส่วนช่วยส่งเสริมและให้คำแนะนำแก่ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ ได้ร่วมกันผลักดันการริเริ่มกฎหมายท้องถิ่นโดยประชาชนในพื้นที่ อันเป็นการสอดคล้องตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญอีกด้วย

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น
2. เพื่อจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มาจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. เพื่อพัฒนาตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. **แนวคิดประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy)** เป็นส่วนเสริมของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนด้วยการควบคุมการทำหน้าที่ และตั้งอยู่บนหลักการประชาธิปไตยที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน รวมถึงเสรีภาพ และความเสมอภาคทางการเมืองของประชาชน (Schiller, 2012) โดยกระบวนการประชาธิปไตยทางตรงในลักษณะล่างขึ้นบน สามารถเริ่มจากการให้สิทธิในการตัดสินใจทางการเมืองแก่ประชาชน เรียกว่าเป็นการริเริ่มของพลเมือง (citizen's initiative) เช่น การริเริ่มของพลเมืองเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ หรือการเสนอกฎหมายโดยประชาชนเพื่อให้มีฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาต่อไป ขณะเดียวกันในกรณีบนลงล่าง รัฐบาลหรือองคมนตรีของรัฐสภาสามารถยื่นเสนอเรื่องหรือกฎหมายที่มีความจำเป็นเพื่อให้ประชาชนได้ออกความคิดเห็น เรียกว่าเป็นการลงประชามติ (referendum) (Setala, 1997)

2. **แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy)** ถือว่าการปรึกษาหารือกันเป็นกระบวนการหนึ่งที่สำคัญยิ่งต่อความชอบธรรมของการตัดสินใจทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากความต้องการของประชาชนควรถูกคำนึงถึงก่อนการตัดสินใจมากกว่าการตัดสินใจด้วยความต้องการส่วนตน เนื่องจากการตัดสินใจทางการเมืองควรเป็นผลลัพธ์จากการหารือและถกกันอย่างเป็นธรรมระหว่างประชาชน โดยประชาชนสามารถแลกเปลี่ยนความเห็นกันเพื่อ หาทางออกร่วมกันได้ว่ากระบวนการ การกระทำ หรือนโยบายรูปแบบใดจะเหมาะสมที่สุดต่อประโยชน์สุขของสังคม (Eagan, 2016)

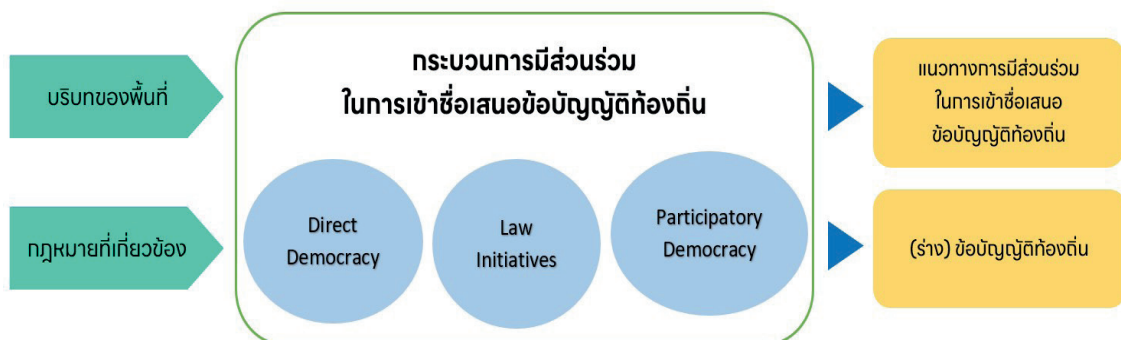
3. **แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy)** เป็นระบบการเมืองการปกครองรูปแบบหนึ่งที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมเชิงรุกได้ในกระบวนการตัดสินใจ และมีบทบาทโดยตรงในการออกแบบนโยบาย และเสนอกฎหมาย เช่น การปรึกษาหารือสาธารณะ การประชุมหมู่บ้าน การประชุมสภาพลเมือง ฯลฯ โดยจะต้องเป็นกระบวนการที่ไม่มีการแบ่งแยก มีความโปร่งใสและเข้าถึงได้ มุ่งเน้นกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจต่างๆ ให้แก่ชุมชนท้องถิ่น เพิ่มอำนาจ

ในการตัดสินใจของประชาชน มุ่งเน้นการตัดสินใจร่วมกันเพื่อระบุปัญหาและหาทางออกร่วมกัน ขณะเดียวกันประชาชนจะต้องมีการเรียนรู้ ปรับเปลี่ยน และพัฒนาตลอดเวลา (Jain, 2024)

4. แนวคิดการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (law initiatives) เป็นกระบวนการที่ประชาชนมีพื้นที่ในการกำหนดประเด็นหรือจัดสรรวาระในการพิจารณาของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งในกรณีระดับชาติและระดับสภาท้องถิ่น โดยกฎหมายจะระบุจำนวนลายมือชื่อขั้นต่ำในการเสนอร่างกฎหมายหรือข้อบัญญัตินั้นๆ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายจึงเป็นรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยทางตรงด้วยการริเริ่มของพลเมือง ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงในมาตรการทางการเมือง รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจำนวนหนึ่ง และไม่ใช่โดยรัฐบาล รัฐสภา หรือผู้มีอำนาจทางการเมืองอื่น การนำประเด็นเข้าสู่การลงมติ ผู้เสนอมาตรการต้องรวบรวมลายมือชื่อสนับสนุนให้เพียงพอตามที่กฎหมายการริเริ่มของพลเมืองกำหนด การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการสร้างกฎหมายเป็นส่วนสำคัญ of ประชาธิปไตยที่แข็งแกร่ง และสนับสนุนแนวคิดที่ประชาชนควรมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้นในกระบวนการตัดสินใจ

5. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2565 และระเบียบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าด้วยการดำเนินการของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

กรอบการดำเนินการศึกษาวิจัย



กรอบการศึกษาของงานวิจัยนี้ มุ่งเน้นศึกษาการสร้างการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในรูปแบบของการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) โดยทำการศึกษาบริบทของพื้นที่กรณีศึกษา ประเด็นปัญหาและความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่กรณีศึกษา รวมไปถึงการศึกษาแนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นทั้งประเทศไทยและกรณีศึกษาต่างประเทศ เพื่อนำมาออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่กรณีศึกษา โดยตั้งอยู่บนฐานคิดของแนวคิดประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) ที่มุ่งเน้นออกแบบกระบวนการที่ทำให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติทางตรง เพื่อนำไปสู่การจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้จริง ขณะเดียวกันตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) ที่มุ่งเน้นบทบาทเชิงรุกของประชาชนในการร่วมระบุปัญหาและหาทางแก้ไขด้วยตนเอง ผ่านการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (law Initiatives) ซึ่งในท้ายที่สุดจะนำไปสู่การจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน รวมไปถึงการพัฒนาแนวทางการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สามารถนำไปปรับประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่นๆ ได้

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ขั้นตอนการดำเนินการศึกษาวิจัย

(1) การเลือกพื้นที่กรณีศึกษาในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ ได้แก่ (ก.) เป็นพื้นที่ที่ต้องการให้มีข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มาจากการเข้าชื่อเสนอของประชาชน (ข.) เป็นพื้นที่ที่มีประสบการณ์กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน และ (ค.) เป็นพื้นที่ที่มีเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม ทั้งนี้ ขั้นตอนการพิจารณาพื้นที่กรณีศึกษา คณะผู้วิจัยได้เชิญชวนผู้บริหารหรือแกนนำภาคประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสนใจ แล้วพิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว หลังจากนั้นคณะผู้วิจัยร่วมกับผู้ประสานงานในพื้นที่ในการศึกษาข้อมูลขั้นต้นของพื้นที่ โดยการสัมภาษณ์ผู้บริหารหรือแกนนำภาคประชาชนและศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อศึกษาข้อมูลบริบทขั้นต้น ในการนี้พื้นที่กรณีศึกษา คือ อบต. หนองแวง

(2) การจัดกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม เพื่อจัดให้มีกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ขั้นตอนต่างๆ ได้แก่

หนึ่ง กระบวนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกอบด้วย

(ก.) การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อรวบรวมประเด็นปัญหาในพื้นที่และ
ความต้องการของประชาชนที่เล็งเห็นว่า เรื่องใดที่ควรผลักดันให้กำหนดเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป
โดยใช้เทคนิคการทำการกระบวนกรมีส่วนร่วม (Technology of participation) ในรูปแบบการประชุม
เชิงปฏิบัติการ (Workshop method) เป็นการเอื้ออำนวยให้ผู้เข้าร่วมได้ใช้กำลังความคิด กลั่นกรองความคิด
ที่มีอยู่ออกมา เพื่อนำไปสู่ข้อถกเถียงแลกเปลี่ยนและสร้างความเข้าใจของกลุ่มที่ลึกซึ้ง จนสามารถ
ตัดสินใจเป็นความเห็นพ้องร่วมกันได้อย่างเหมาะสม ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ การกำหนดขอบเขต
การถกเถียง (context) การระดมสมอง (brainstorm) การจัดหมวดหมู่ (cluster) การจัดกลุ่มความคิด
(title) และความเห็นพ้องร่วมกัน (reflect) (Bureekul, et al, 2013)

(ข.) การตั้งคณะทำงานยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่ประกอบด้วยผู้แทนประชาชน ผู้แทนองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างฯ

โดยนำประเด็นจากเวทีรับฟังความคิดเห็นมาประกอบกับการศึกษาเพิ่มเติมจากกฎหมายอื่นๆ
ทั้งกฎหมายระดับชาติ และกฎหมายท้องถิ่นในลักษณะเดียวกัน

(ค.) การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการจัดทำแล้วเสร็จ

(ง.) คณะทำงานยกร่างปรับปรุงแก้ไขร่างฯ ตามความเห็นจากเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
เพื่อให้ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวมีความสมบูรณ์และเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

สอง กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมาย เป็นการดำเนินการตามที่กฎหมาย
ที่เกี่ยวข้อง กำหนดไว้ ได้แก่ พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 พ.ร.บ. องค์การบริหาร
ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น (ฉบับที่ 3)
พ.ศ. 2565 และระเบียบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแขว ว่าด้วยการดำเนินการของประชาชน
ในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 โดยประชาชนในพื้นที่ เจ้าหน้าที่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเป็นหลัก

(3) การประชุมถอดบทเรียน ระดมความเห็นและแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อถอดบทเรียนกระบวนการ
มีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัดที่เกิดขึ้น ปัจจัย
ที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว และข้อเสนอแนะ หรือข้อควรปรับปรุงแก้ไข

(4) การสรุปผลการศึกษา ทำการวิเคราะห์และประมวลผล เพื่อนำไปสู่การสรุปผลการศึกษา
ตามวัตถุประสงค์และจัดทำรายงานผลการศึกษา ตลอดจนพัฒนาตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 ให้มี
ความเหมาะสมสำหรับพื้นที่อื่นๆ ในการนำไปปรับประยุกต์ใช้ได้

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

สำหรับการประชุมเชิงปฏิบัติการและการสนทนากลุ่ม เป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างจากประชากรในพื้นที่เป็นการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง จำนวน 60 คน โดยคัดเลือกจากตัวแทนกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่ ได้แก่ ประชาชนในพื้นที่ ผู้นำชุมชน ราษฎรชาวบ้าน ผู้นำทางความคิด ผู้ทรงคุณวุฒิในชุมชน ภาคประชาสังคม รวมถึงผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น สำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก เป็นการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง จำนวน 5 คน จากส่วนภูมิภาคที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเนื้อหาสาระที่ปรากฏในร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งในภายหลังพบว่า เนื้อหาสาระมีความเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่

3. การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลผ่านเครื่องมือสำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งผ่านการพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิและคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคนของสถาบันพระปกเกล้า ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อรวบรวมประเด็นและความต้องการของประชาชน การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น การสนทนากลุ่มเพื่อถอดบทเรียน โดยเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ บริบทของพื้นที่ เรื่องที่ควรผลักดันให้กำหนดเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น เรื่องใดบ้างที่มีกฎหมายรองรับอยู่แล้ว เรื่องใดบ้างที่ไม่มีกฎหมายรองรับและควรผลักดันให้เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป เรื่องใดบ้างไม่จำเป็นต้องเป็นจำเป็นต้องเป็นกฎหมายแต่ชุมชน/ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เลย ความเห็นต่อร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในแต่ละข้อที่ได้รับการยกเว้น ข้อเสนอแนะหรือข้อห่วงกังวลต่อร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ผลที่อาจเกิดขึ้นหลังจากประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ข้อมูลบริบทของพื้นที่กรณีศึกษา การมีส่วนร่วมของฝ่ายต่างๆ ในการสนับสนุนการขับเคลื่อนกระบวนการ ความสำเร็จที่เกิดขึ้น ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ตอบโจทย์ความต้องการของประชาชนและตอบสนองต่อประเด็นปัญหาในพื้นที่ แนวทางการเข้าข้อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ปัญหาและอุปสรรค ปัจจัยส่งเสริม/ข้อจำกัดที่มีผลต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผลการศึกษา

การเข้าข้อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของ อบต. หนองแวง ตามที่ได้ดำเนินการภายใต้การศึกษาวิจัยนี้มีผลการศึกษาที่สำคัญดังนี้

1. การเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นกรณี อบต. หนองแวง เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการที่ออกแบบมาเพื่อสร้างเสริมกระบวนการมีส่วนร่วม ควบคู่ไปกับความสอดคล้องตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ทั้งนี้ กระบวนการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนชาวหนองแวง แบ่งเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ

หนึ่ง กระบวนการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

เป็นการจัดทำเนื้อหาสาระของข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นก่อนที่จะนำไปสู่การร่วมลงชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตาม พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 กำหนดให้ประชาชนอาจร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำ หรือประชาชนมีร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ยกร่างมาเองอยู่ก่อนแล้วก็ได้ กระบวนการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนหนองแวง มีดังนี้

(1) การจัดเวทีรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ เพื่อรวบรวมประเด็นปัญหาและความต้องการของประชาชนที่เล็งเห็นว่าควรผลักดันให้กำหนดเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป โดยคณะผู้วิจัยทำหน้าที่เป็นผู้เอื้ออำนวยกระบวนการในการประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งนี้มีผู้แทนประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน รวมถึงผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ อบต. หนองแวง เข้าร่วมประมาณ 70 คน โดยรวบรวมประเด็นต่างๆ ได้แก่ สิ่งดีๆ ที่หนองแวงเคยมีในอดีตและปัจจุบัน อนาคตของหนองแวงที่ต้องการเห็น ประเด็นท้าทายในปัจจุบัน เรื่องใดบ้างที่มีกฎหมายรองรับอยู่แล้ว เรื่องใดบ้างที่ยังไม่มีกฎหมายรองรับและควรผลักดันให้เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป เรื่องที่ไม่จำเป็นต้องเป็นกฎหมายแต่ชุมชน/ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เลย และประเด็นที่ควรผลักดันให้กำหนดเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป

ผลที่ได้จากเวทีระดมความคิดเห็นพบว่า ในอดีตชุมชนหนองแวงเคยเป็นชุมชนสงบสุข วิถีชีวิตเรียบง่าย และมีทรัพยากรธรรมชาติที่มีความอุดมสมบูรณ์สูง โดยเฉพาะต้นไม้ใหญ่ที่ปรากฏให้เห็นโดยรอบชุมชน แม้ว่าในปัจจุบันหนองแวงจะมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยเฉพาะการพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและความสะดวกสบายในการคมนาคม อย่างไรก็ตาม ประเด็นท้าทายที่หนองแวงกำลังเผชิญในปัจจุบันที่สำคัญ คือ จำนวนต้นไม้และพื้นที่ป่ายังคงน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ขณะที่การฟื้นฟูป่าทำได้ยาก เนื่องจากมักมีการปลูกต้นไม้ในช่วงฤดูแล้งที่ไม่มีน้ำเพียงพอและไม่มีการบำรุงดูแลอย่างเหมาะสม อีกทั้งประสบปัญหาการลักลอบตัดต้นไม้ เนื่องจากไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและมีปัญหาผู้มีอิทธิพลในพื้นที่เข้ามาแทรกแซง ตลอดจนปัญหาความแห้งแล้งที่ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นทุกปี ทำให้ไม่มีแหล่งน้ำเพียงพอสำหรับรดต้นไม้และทำการเกษตร

สถาบันพระปกเกล้า

จะเห็นได้ว่า ประชาชนชาวหนองแขวงส่วนใหญ่ตระหนักและให้ความสำคัญกับปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน ทว่ายังขาดกฎระเบียบที่ชัดเจนในการจัดการปัญหาดังกล่าวในปัจจุบัน ในเวทีจึงมีความเห็นร่วมกันว่า ควรผลักดันให้เกิดกฎหมายท้องถิ่นเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมผ่านกระบวนการเข้าสู่เสนอกฎหมายโดยภาคประชาชน เพื่อใช้เป็นกติกาและเครื่องมือสำคัญของชุมชนในการปกป้อง อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืนต่อไป

(2) การยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เกิดขึ้นหลังจากการจัดเวทีข้างต้น และผู้แทนประชาชนจำนวน 10 คน ในฐานะผู้มีสิทธิเข้าสู่เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ยื่นคำร้องขอให้ดำเนินการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อประธานสภา อบต. หนองแขวง และประธานสภา อบต. หนองแขวง ได้ร้องขอให้นายก อบต. หนองแขวง สั่งการให้เจ้าหน้าที่ อบต. หนองแขวง ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำร้องดังกล่าว ทั้งนี้ นายก อบต. หนองแขวง จึงได้แต่งตั้งคณะทำงานยกร่าง ประกอบด้วย ผู้แทนประชาชน ผู้อาวุโสในชุมชน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัด อบต. หนองแขวง รองปลัด อบต. หนองแขวง หัวหน้าสำนักปลัดฯ ร่วมกันจัดทำเนื้อหาสาระของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่สอดคล้องตามความคิดเห็นของประชาชนจากเวทีรับฟังความคิดเห็น

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การยกร่างกฎหมายมีเนื้อหาครอบคลุมอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจตนารมณ์ของประชาชน ความถูกต้องตามหลักกฎหมาย คณะทำงานจึงต้องมีการศึกษากฎหมายระดับชาติ ที่ให้อำนาจชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่นๆ ท้ายที่สุดจึงนำไปสู่การยกร่าง ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแขวง เรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ... (สาระสำคัญของร่างฯ ปรากฏใน ผลการศึกษาข้อ 2)

(3) การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นการชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของร่างที่ได้มีการยกร่างขึ้น และเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายความคิดเห็นในแง่มุมต่างๆ ที่หลากหลาย โดยมีคณะผู้วิจัยเป็นวิทยากรกระบวนการ และมีผู้เข้าร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ ประมาณ 100 คน ได้แก่ ผู้บริหาร อบต. หนองแขวง เจ้าหน้าที่ อบต. หนองแขวง ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิในชุมชน และผู้แทนประชาชนชาวหนองแขวงแต่ละหมู่บ้านเข้าร่วม

ผลที่ได้จากการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นครั้งนี้ทำให้ได้ข้อเสนอแนะที่สำคัญหลายประการ เช่น การขอให้ยืดระยะเวลาบังคับใช้กฎหมายเป็น 30 วัน หลังการประกาศเพื่อให้รับทราบอย่างทั่วถึง การปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการให้ครอบคลุมผู้นำชุมชนจากทั้ง 15 หมู่บ้าน รวมถึงการเปิดพื้นที่

ให้ตัวแทนเยาวชนและผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วม ขณะเดียวกันประชาชนยังเสนอแนะเพิ่มเติมให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์และบังคับใช้ได้จริง โดยเสนอให้เพิ่มบทลงโทษและอัตราค่าปรับให้สูงขึ้น รวมถึงปลดคณะกรรมการที่กระทำความผิดเสียเอง นอกจากนี้ ประชาชนยังได้สะท้อนข้อห่วงกังวลเกี่ยวกับข้อห้ามในป่าชุมชน โดยต้องการให้กฎหมายมีความยืดหยุ่น ไม่ตึงเครียดจนเกินไป และยังคงเอื้อต่อวิถีชีวิตดั้งเดิม เช่น การอนุญาตให้เก็บเห็ดในพื้นที่ป่าชุมชน หรือการใช้ประโยชน์จากไม้แห้ง เป็นต้น

ทั้งนี้ ประชาชนส่วนใหญ่ที่เข้าร่วมเวทีต่างก็ให้การยอมรับและเห็นด้วยกับสาระสำคัญของร่างข้อบัญญัติอย่างเป็นเอกฉันท์ และจะเห็นได้ว่า ประชาชนมีความตื่นตัวและสามารถนำเสนอความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงรายละเอียดของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้รัดกุมและสอดคล้องกับบริบทชุมชนมากยิ่งขึ้น ซึ่งคณะทำงานยกร่างจะต้องนำไปพิจารณาแก้ไขต่อไป

(4) การปรับปรุงแก้ไขร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้เหมาะสม เป็นแก้ไขร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากเวทีรับฟังความคิดเห็นต่อร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมถึงปรึกษาหารือข้าราชการส่วนภูมิภาคด้านป่าไม้และนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ เพื่อทำการแก้ไขและเพิ่มเติมเนื้อหาสาระของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นอีกครั้ง ให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องตามความความคิดเห็นของประชาชนมากยิ่งขึ้น

สอง กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมาย เป็นการดำเนินการให้มีการร่วมลงชื่อของประชาชนตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ฝ่ายนิติบัญญัติท้องถิ่นหรือสภาท้องถิ่นพิจารณาร่างดังกล่าว ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

(1) การยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่น หลังจากมีการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและปรับปรุงแก้ไขเรียบร้อยแล้ว ประชาชนแกนนำในฐานะผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจำนวน 10 คน ได้ยื่นคำร้องอีกครั้งต่อประธานสภา อบต. หนองแวง เพื่อขอให้ดำเนินการเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

(2) การร่วมลงชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น โดย อบต. หนองแวง และแกนนำภาคประชาชนได้ร่วมกันสื่อสารประชาสัมพันธ์และประกาศเชิญชวนประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ร่วมเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นผ่านช่องทางต่างๆ เช่น หอกระจายข่าวหมู่บ้าน การประชุมหมู่บ้าน การแจกเอกสารเผยแพร่ผ่านกลุ่มสนทนาออนไลน์ เป็นต้น ขณะเดียวกัน อบต. หนองแวง ได้จัดเตรียมช่องทางการร่วมลงชื่อของประชาชน เป็นแบบฟอร์มหลักฐานการลงลายมือชื่อ

ในการนี้ ประชาชนชาวหนองแวงได้ร่วมกันลงชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า 3,000 คน หรือไม่น้อยกว่า 1 ใน 20

สถาบันพระปกเกล้า

ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นนั้นสิ้นอายุหรือถูกยุบครั้งหลังสุด แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า ฉะนั้น ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งของ อบต. หนองแวง ร่วมเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจำนวน 378 คน จากการรวบรวมเอกสารและหลักฐานของการร่วมลงชื่อพบว่า มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นผ่านแบบฟอร์มคำร้อง รวมทั้งสิ้น 383 คน ซึ่งถือว่าครบตามจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด ภายในระยะเวลา 1 เดือน ขณะเดียวกันเมื่อตรวจสอบคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ร่วมเข้าชื่อ พบว่า เป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดเช่นกัน

(3) การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นการแต่งตั้งกรรมการวิสามัญประชุมขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ได้มีการเข้าชื่อเสนอ โดยคณะกรรมการวิสามัญฯ ของ อบต. หนองแวง ประกอบด้วยสมาชิกสภา อบต. หนองแวง และฝ่ายประชาชนซึ่งเป็นผู้แทนของผู้เข้าชื่อ ได้ร่วมกันพิจารณาให้ความเห็น (ร่าง) ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวง เรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.... ในการนี้ ได้มีการพิจารณาปรับปรุงเนื้อความบางส่วนให้มีความสอดคล้องกับกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และท้ายที่สุดคณะกรรมการวิสามัญฯ มีมติเห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นฉบับนี้

(4) การประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวงในการประชุมสภาสมัยสามัญ สมัยที่ 4 ประจำปี 2568 เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2568 ได้มีการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเข้าชื่อและมีมติเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นฉบับดังกล่าว

(5) การพิจารณาให้ความเห็นชอบของนายอำเภอ เมื่อสภา อบต. หนองแวง มีมติเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว ประธานสภา อบต. หนองแวง ได้ทำหนังสือถึงนายอำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อพิจารณาอนุมัติให้ประกาศใช้ร่างดังกล่าว ก่อนที่จะนำไปสู่การประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นให้มีผลบังคับใช้ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

จะเห็นได้ว่า กระบวนการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นกรณี อบต. หนองแวง ครั้งนี้ ได้มีส่วนช่วยเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้นในชุมชนตำบลหนองแวง โดยข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวมีที่จุดเริ่มต้นมาจากการระดมความคิดเห็นจากประชาชนแล้วผลักดันประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่และข้อห่วงกังวลของประชาชนไปเป็นกฎหมายท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ป่าไม้ และแหล่งน้ำ ซึ่งถูกเพิกเฉยและไม่ได้ได้รับการดูแลรักษาอย่างเหมาะสมมาเป็นเวลานาน การมีส่วนร่วมตั้งจุดเริ่มต้นนี้จึงทำให้สาระสำคัญ

ของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของ อบต. หนองแขว มีความสอดคล้องกับประเด็นปัญหาและความประสงค์ของประชาชนในพื้นที่

ขณะเดียวกันกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามที่กฎหมายรับรอง ยังมีส่วนสำคัญที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติระดับท้องถิ่นเกิดขึ้น ตั้งแต่การยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อแจ้งเจตจำนงทางการเมือง การมีส่วนร่วมในการเป็นองค์คณะของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ตลอดจนการเข้าร่วมประชุมสภาท้องถิ่น ซึ่งถือได้ว่าสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2. การผลักดันประเด็นปัญหาในพื้นที่ไปเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น

บริบทโดยทั่วไปของตำบลหนองแขวเป็นชุมชนขนาดเล็กที่อยู่ใกล้กับตัวเมืองร้อยเอ็ด การใช้ประโยชน์จากที่ดิน ทั้งที่ดินเพื่อการเกษตร ที่อยู่อาศัย พื้นที่สาธารณะของชุมชน และพื้นที่ใช้ประโยชน์อื่นๆ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในชุมชนและความท้าทายต่างๆ เป็นประเด็นที่คนหนองแขวมีความห่วงกังวลที่สะท้อนผ่านเวทีรับฟังความคิดเห็น เช่น ความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศ การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม การครอบครองพื้นที่สาธารณะ พันธุ์ไม้พื้นเมืองดั้งเดิมสูญหาย แหล่งน้ำขาดแคลน ความหวงแหนในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่หนองแขวเคยมี เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายท้องถิ่นของ อบต. หนองแขว ที่รับมือกับประเด็นเหล่านี้เป็นการเฉพาะ หรือมีกฎหมายรองรับอยู่แล้วแต่ยังไม่ครอบคลุม ฉะนั้น การใช้ช่องทางที่ พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 เปิดโอกาสให้มีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น จะทำให้ อบต. หนองแขว มีกฎกติกาที่เป็นข้อตกลงร่วมกันของคนในตำบล อีกทั้งเป็นเครื่องมือหนึ่งในการดูแลรักษาและส่งเสริมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของตำบลต่อไป

โดยเจตนารมณ์ของร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแขว เรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ... ได้แก่ (1) เพื่อสร้างความตระหนักให้ชุมชนเกิดสำนึกในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับประเพณีวัฒนธรรม ความเชื่อและการมีส่วนร่วมของชุมชน (2) เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน (3) เพื่อให้ชุมชนบริหารจัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติฯ อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน (4) เพื่อสร้างเครือข่ายร่วมกับภาคีภาคส่วนต่างๆ และ (5) เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการให้กับบุคคลกลุ่มและองค์กรชุมชนในตำบลหนองแขว โดยจะเห็นได้จากสาระสำคัญของร่างข้อบัญญัติฉบับนี้ที่มุ่งเน้นสร้างกลไกการบริหารจัดการและแนวทางการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ

สถาบันพระปกเกล้า

1) สิทธิในการรวมกลุ่ม ประชาชนมีสิทธิรวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือเครือข่ายเพื่อดำเนินการอนุรักษ์ และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ มีส่วนร่วมในการจัดการ การได้ประโยชน์ใช้สอย เพื่อการยังชีพ รวมทั้งสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการระดับหมู่บ้าน

2) การจัดตั้งกลไกคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบล คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน และคณะกรรมการที่ปรึกษา

3) การจัดตั้งกองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบล ที่มาจากการสนับสนุนงบประมาณจาก อบต. หนองแวง การระดมทุนสนับสนุนจากภายในตำบลและภายนอกตำบล เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาค และดอกผลที่เกิดจากเงินและทรัพย์สินของกองทุน โดยวัตถุประสงค์กองทุนฯ เพื่อสนับสนุนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติฯ ตำบลให้มีประสิทธิภาพ โดยเน้นเรื่องการป้องกันอนุรักษ์ฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการสร้างจิตสำนึกการมีส่วนร่วมของประชาชนในตำบล ตลอดจนเพื่อการสนับสนุนการดำเนินงานและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติฯ ของคณะกรรมการระดับตำบล

4) มาตรการและวิธีการดำเนินการ โดยให้ อบต. หนองแวง ร่วมกับ คณะกรรมการระดับหมู่บ้าน และระดับตำบล ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาที่ประชาชนหรือผู้ที่มีหน้าที่ ไม่สามารถดำเนินการได้ และจัดประชุมเพื่อแสวงหามาตรการ หรือวิธีการเพื่อแก้ไข ตลอดจนเชิญบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริงข้อเสนอแนะ รวมทั้งทำข้อตกลงร่วมกับตำบลใกล้เคียงเพื่อหาแนวทางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่จัดการร่วมเพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของข้อบัญญัตินี้

5) ข้อห้ามกระทำในป่าของชุมชน ได้แก่ (1) ห้ามบุกรุก ยึดถือ ครอบครอง หรือใช้ประโยชน์ เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกิน (2) ห้ามบุคคลใดก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาสมุนไพร ชุดหาแร่ ล่าสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือกระทำการด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าชุมชน เว้นแต่เป็นการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตำบลหนองแวง เพื่อประโยชน์เรื่องความปลอดภัย หรือประโยชน์ในการอนุรักษ์ รักษา และคุ้มครองป่าชุมชน (3) ห้ามใช้ประโยชน์จากไม้ในบริเวณ เพื่อการอนุรักษ์ เว้นแต่ได้รับมติจากคณะกรรมการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลหนองแวง เพื่อประโยชน์เรื่องความปลอดภัยของประชาชน หรือประโยชน์ในการอนุรักษ์ รักษา และคุ้มครองป่าชุมชน (4) ห้ามก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง เว้นแต่เป็นการก่อสร้าง สิ่งปลูกสร้างที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมตำบลหนองแวง และ (5) ห้ามทิ้งขยะและสิ่งปฏิกูลในบริเวณป่าของชุมชน

จะเห็นได้ว่า ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแขว เรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ... มีการจัดตั้งกลไกเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับหมู่บ้านและระดับตำบล อีกทั้งให้เกิดการจัดตั้งกองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลขึ้น ตลอดจนกำหนดแนวทางการทำงานเพื่อให้เป็นเครื่องมือที่สนับสนุนกลไกดังกล่าวที่จัดตั้งขึ้น นอกจากนี้ ยังมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนให้ร่วมกันส่งเสริมดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ เพื่อฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศ สร้างความร่มรื่น เพิ่มพื้นที่สีเขียว ควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติตามวิถีชีวิตของคนในชุมชน ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกิดขึ้นนี้ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีช่องทางในการกำหนดประเด็นหรือเสนอกฎหมายท้องถิ่นเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่น อันเป็นการสะท้อนความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในประเด็นนั้นๆ ได้โดยตรง อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมประชาชนให้มีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติระดับท้องถิ่นและพัฒนาท้องถิ่นของตนอีกด้วย

3. การพัฒนาตัวแบบการริเริ่มกฎหมายท้องถิ่นโดยประชาชน

การพัฒนาตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 ให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น และสามารถเป็นตัวแบบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ ได้ ได้พัฒนามาจากกระบวนการศึกษาวิจัยในรูปแบบการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ควบคู่ไปกับการดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง สำคัญ มีดังนี้

ตัวแบบการริเริ่มกฎหมายท้องถิ่นโดยประชาชน คือ กระบวนการริเริ่มกฎหมายท้องถิ่นของประชาชนด้วยการเสนอร่างกฎหมายท้องถิ่นเข้าสู่การพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น สอดคล้องตามพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติระดับท้องถิ่นมีความง่าย สะดวก ประหยัด และมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จำแนกได้เป็น 2 ส่วน กล่าวคือ

หนึ่ง กระบวนการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในช่วงต้นเป็นการจัดทำเนื้อหาสาระของข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้น ก่อนที่จะนำไปสู่การร่วมลงชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น และการพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ตาม พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 กำหนดให้การจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ประชาชนอาจร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

จัดทำให้ หรือประชาชนมีร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ยกร่างมาเองอยู่ก่อนแล้ว ในการนี้ วิธีการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น นอกเหนือจากเป็นการที่ประชาชนยกร่างเอง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยกร่างให้แล้ว ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถร่วมกันยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะทำงานยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นมาคณะหนึ่ง องค์ประกอบของคณะทำงาน เช่น ผู้แทนภาคประชาชน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นิติกร ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งอาจมีผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก อาจารย์ด้านนิติศาสตร์จากสถาบันวิชาการในพื้นที่ ร่วมเป็นที่ปรึกษาคณะทำงาน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ตัวแบบนี้ขอนำเสนอกระบวนการจัดทำเนื้อหาสาระของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่เชื่อมโยงกับความต้องการของประชาชนและประเด็นปัญหาของพื้นที่ ดังนี้

(1) การระดมความเห็นเพื่อรวบรวมประเด็นปัญหาและความต้องการของประชาชน ผ่านการจัดเวทีเพื่อรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ โดยใช้ประเด็นคำถาม ได้แก่ ท้องถิ่นในอดีตเป็นอย่างไร สิ่งที่ดีของท้องถิ่นในปัจจุบันมีอะไร อนาคตของท้องถิ่นที่ต้องการเห็นคืออะไร ประเด็นท้าทายในท้องถิ่นคืออะไร และประเด็นที่ควรผลักดันให้กำหนดเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไปซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายท้องถิ่นรองรับเป็นการเฉพาะ จึงควรมีกฎ กติกาเพื่อเป็นเครื่องมือรองรับเรื่องดังกล่าว

(2) การยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นการจัดทำเนื้อหาสาระของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยนำมารับความคิดเห็นของประชาชนจากเวทีระดมความคิดเห็นไปสู่การผลักดันเป็นกฎหมายท้องถิ่น ซึ่งอาจจะมี การแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาคณะหนึ่งทำหน้าที่ยกร่างเนื้อหากฎหมาย ซึ่งคณะทำงานประกอบด้วย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ผู้แทนภาคประชาชน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ตามที่ได้กล่าวถึงในข้างต้น ทั้งนี้ เนื้อหาของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องถูกต้องตามหลักกฎหมายและไม่ขัดแย้งกับกฎหมายอื่น อีกทั้งเป็นไปตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องมีผู้มีความรู้ความสามารถทางด้านกฎหมายร่วมเป็นคณะทำงาน หรือเป็นที่ปรึกษาเพื่อให้คำแนะนำในการยกร่าง

(3) การรับฟังความเห็นของประชาชนต่อร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ได้มีการยกร่างเรียบร้อยแล้ว เพื่อให้มีการอภิปรายความคิดเห็นในแง่มุมต่างๆ เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างไร รวมถึงข้อห่วงกังวลที่ประชาชนในท้องถิ่นอาจสะท้อนความคิดเห็นออกมา ที่คณะทำงานยกร่างจะต้องนำไปพิจารณาทบทวนอีกครั้ง

(4) การปรับปรุงแก้ไขร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นแก้ไขร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากเวทีรับฟังความคิดเห็นต่อร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อทำการแก้ไขและเพิ่มเติม

เนื้อหาสาระของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องตามความคิดเห็นของประชาชนมากยิ่งขึ้น

สอง กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมาย

กระบวนการเข้าชื่อนอกกฎหมายท้องถิ่นเป็นการร่วมลงชื่อของประชาชนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นไปตามกระบวนการทางกฎหมายตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้

(1) การยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่น โดยแกนนำประชาชนได้รวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายจำนวนไม่เกิน 10 คน ยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่น ประสงค์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ และ/หรือ ดำเนินการเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

(2) การร่วมลงชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า 3,000 คน หรือไม่น้อยกว่า 1 ใน 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นนั้นสิ้นอายุหรือถูกยุบครั้งหลังสุด แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า โดยร่วมกันลงชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นผ่านช่องทางการร่วมลงชื่อที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเตรียมไว้ ซึ่งเป็นได้ทั้งแบบฟอร์มหลักฐานการลงลายมือชื่อและช่องทางอิเล็กทรอนิกส์

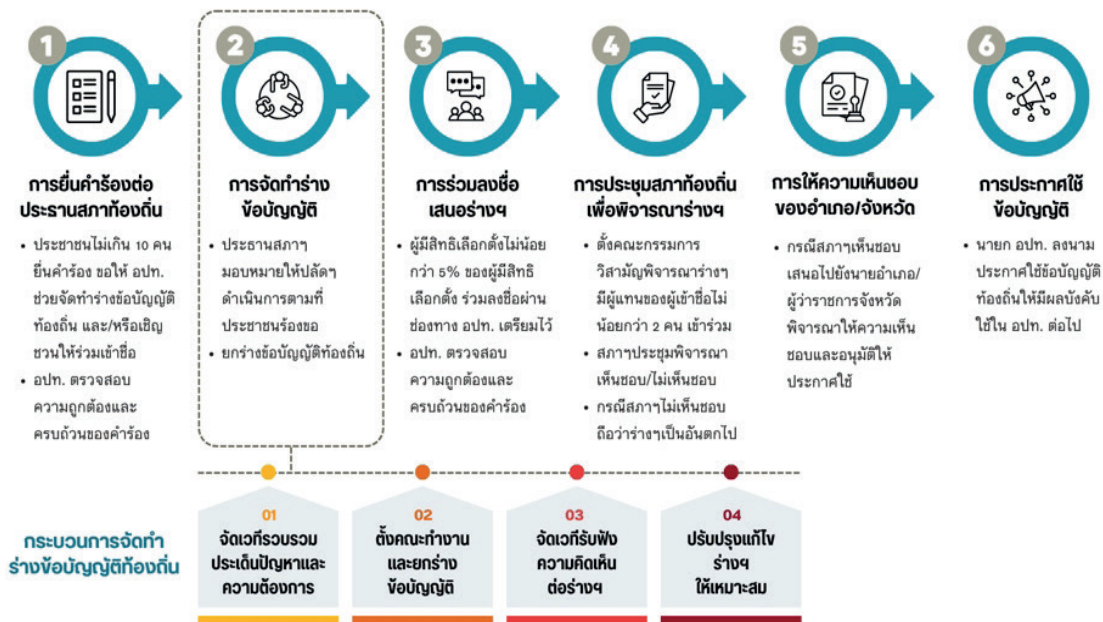
(3) การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นการแต่งตั้งกรรมการวิสามัญประชุมขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ได้มีการเข้าชื่อเสนอ โดยมีผู้แทนของประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอฯ ร่วมเป็นกรรมการวิสามัญตามที่กฎหมายกำหนด ร่วมกับสมาชิกสภาท้องถิ่น

(4) การประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นการประชุมสภาท้องถิ่น เพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ผ่านการเข้าชื่อมาแล้ว ซึ่งสภาท้องถิ่นจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัตินั้น โดยมีผู้แทน ผู้เข้าชื่อฯ เข้าร่วมประชุมด้วย กรณีไม่เห็นชอบ ถือว่าร่างข้อบัญญัติเป็นอันตกไป แต่กรณีเห็นชอบ ประธานสภาท้องถิ่นจะเสนอไปยังนายอำเภอพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

(5) การพิจารณาให้ความเห็นชอบของนายอำเภอ/ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไปยังนายอำเภอ/ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและอนุมัติให้ประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น ทั้งนี้ หากนายอำเภอมีข้อห่วงกังวล สามารถปรึกษาหารือไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดและกระทรวงมหาดไทย รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ และแจ้งกลับประธานสภาท้องถิ่นถึงข้อสังเกตและคำแนะนำเหล่านั้น ก่อนที่จะนำไปสู่การประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นให้มีผลบังคับใช้ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

สถาบันพระปกเกล้า

สรุปตัวแบบการริเริ่มกฎหมายท้องถิ่นโดยประชาชนและกระบวนการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้ดังรูปต่อไปนี้ ทั้งนี้ขั้นตอนที่ 1, 3, 4, 5, 6 เป็นกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และขั้นตอนที่ 2 เป็นกระบวนการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เป็นข้อค้นพบจากการดำเนินการเพิ่มเติมในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เพื่อให้การยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นมาจากเจตจำนงของชุมชนและผ่านการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้าน



ภาพที่ 1 ตัวแบบการริเริ่มกฎหมายท้องถิ่นโดยประชาชน

ที่มา: คณะผู้วิจัย

อภิปรายผลการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อีกทั้งเพื่อนำไปสู่การจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกิดจากเจตจำนงของประชาชนอย่างแท้จริง ตลอดจนเพื่อพัฒนาตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 กรอบการดำเนินการศึกษามีตัวแปรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ บริบทของพื้นที่ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และกระบวนการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ผ่านกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (PAR) รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลผ่านเครื่องมือต่างๆ ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมเชิงปฏิบัติการ และการประชุมถอดบทเรียน อภิปรายผลได้ดังนี้

ประเด็นเรื่อง **บริบทของพื้นที่** อบต. หนองแวง มีสภาพโดยทั่วไปเป็นชุมชนขนาดเล็กติดกับตัวเมืองร้อยเอ็ด ลักษณะกึ่งเมืองกึ่งชนบท ที่ชุมชนเกิดการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพอย่างเห็นได้ชัดระหว่างอดีตที่ผ่านมากับปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การใช้ประโยชน์จากที่ดิน เช่น การทำนา การปลูกพืชไร่ ที่ดินสำหรับชุมชนที่อยู่อาศัย พื้นที่สาธารณะ เป็นต้น รวมไปถึงความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศในพื้นที่ แม้ว่าที่ผ่านมาได้มีความพยายามฟื้นฟูป่าชุมชน หากแต่ยังไม่สามารถทำให้เกิดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม และยังไม่สามารถบำรุงดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนได้อย่างเหมาะสม ฉะนั้น การมีกฎหมายท้องถิ่นเป็นเครื่องมือหนึ่งในการดูแลรักษาและส่งเสริมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน ประกอบกับสาระสำคัญของข้อบัญญัตินั้นมีความเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญและผูกพันกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชาวหนองแวงอย่างแยกไม่ออก จึงทำให้ประชาชนชาวหนองแวงรู้สึกถึงความเชื่อมโยงในประเด็นดังกล่าว และเห็นชอบที่จะร่วมลงชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นฉบับดังกล่าวได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด

ขณะเดียวกันบริบททางสังคมของประชาชนใน อบต. หนองแวง ที่ยังคงให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ในชุมชนและการพึ่งพาผู้นำชุมชน ตามลักษณะของชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท ผลการศึกษาปรากฏให้เห็นว่าบทบาทของผู้นำชุมชน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ผู้อาวุโสของชุมชน ที่เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น จึงมีความเข้าใจในเนื้อหาสาระของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น และสามารถสื่อสารทำความเข้าใจกับคนในชุมชนได้เป็นอย่างดี ถือว่าเป็นปัจจัยเกื้อหนุนที่สำคัญที่ทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นครั้งนี้ดำเนินไปได้ด้วยดี

ประเด็นเรื่อง **กฎหมายที่เกี่ยวข้อง** ตามที่ปรากฏในบันทึกท้าย พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 กฎหมายใหม่นี้มีหลักการสำคัญเพื่อให้มีการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาเดิมของกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น นั่นคือ พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ การกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น การวิจัยเชิงปฏิบัติการของการศึกษานี้ ทำให้พบว่า การกำหนดเงื่อนไขจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเดิม (จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น) ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการรวบรวมรายชื่อประชาชน และทำให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม การปรับลดจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้เหลือเพียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามพันคน หรือน้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น นั่นคือ จำนวนเพียง 5 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น

สถาบันพระปกเกล้า

กรณีประชาชนชาวหนองแขง ใช้ระยะเวลาเพียง 1 เดือน ในการเชิญชวนประชาชนให้ร่วมลงชื่อให้ครบตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งถือว่าสามารถดำเนินการให้สำเร็จได้ภายในระยะเวลานาน สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของการปรับปรุงกฎหมาย รวมทั้งไม่เป็นไปตามข้อห่วงกังวลเรื่องความล่าช้าและความเบื่อหน่ายของประชาชนในงานศึกษาของกล้าณรงค์ บุญมา (Bunma, 2022) ที่ได้ศึกษาประเด็นปัญหาที่สำคัญของพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมายท้องถิ่น พ.ศ. 2565 เอาไว้

ขณะเดียวกันย่อมเป็นที่ตระหนักกันดีว่า การยกร่างกฎหมายหรือการเขียนถ้อยความของกฎหมายให้ถูกต้องตามหลักการ เข้าใจง่าย ครอบคลุม และบังคับใช้ได้ มีใช้อย่างง่าย การแก้ไขกฎหมายใหม่ พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 มาตรา 9 ที่กำหนดเพิ่มเติมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายเดิมมิได้กำหนดไว้เช่นนี้ ประชาชนจำเป็นต้องมีร่างกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว อย่างไรก็ตาม กรณี อบต. หนองแขง เมื่อประชาชนยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่นขอให้ อบต. หนองแขง ดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายให้แล้ว นายกฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานยกร่างที่ประกอบด้วยแกนนำประชาชน เจ้าหน้าที่ อบต. หนองแขง และผู้ทรงคุณวุฒิร่วมกันประชุมปรึกษาหารือเพื่อยกร่างเนื้อหาสาระของกฎหมาย ประมวลผลข้อมูลจากเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ควบคู่ไปกับการศึกษากฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เรียนรู้ตัวอย่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในลักษณะเดียวกัน รวมไปถึงการขอคำแนะนำจากข้าราชการส่วนภูมิภาคและผู้ทรงคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์เพื่อนำไปสู่การจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นมาจนสำเร็จ ฉะนั้น การให้ความช่วยเหลือประชาชนชาวหนองแขงในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นครั้งนี้ จึงทำให้ประชาชนมีที่พึ่งพาในการยกร่างกฎหมายตามที่ประสงค์

การประกาศใช้กฎหมายใหม่นี้ ถือว่าเป็นการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายเดิมหรือ พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติมีความง่าย สะดวก ประหยัด และมีประสิทธิภาพ สอดรับตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

ประเด็นเกี่ยวกับ **กระบวนการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น** จะเห็นได้ว่าการริเริ่มเสนอกฎหมายท้องถิ่นของประชาชนชาวหนองแขงตามกฎหมาย ถือว่าได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีช่องทางในการนำเสนอประเด็นหรือร่างกฎหมายท้องถิ่นที่สะท้อนความประสงค์ที่แท้จริงของประชาชน เข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นได้โดยตรง อีกทั้งทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่เป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน สอดคล้อง

ตามแนวคิดประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) ที่การตัดสินใจทางการเมืองผ่านเสียงของประชาชนในฐานะผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยตรงในลักษณะล่างขึ้นบน หรือ เรียกว่าเป็นการริเริ่มของพลเมือง (citizen's Initiative) และถือว่าเป็นนิติบัญญัติทางตรง (direct legislation) ที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติระดับท้องถิ่นโดยตรง

ขณะเดียวกัน การมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติระดับท้องถิ่นของประชาชนชาวหนองแวงนั้น ยังทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนแบบเชิงรุกในกระบวนการตัดสินใจและการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) กล่าวคือ แม้หลักการสำคัญของ พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติระดับท้องถิ่นอยู่แล้ว หากแต่การศึกษาวิจัยนี้ได้เพิ่มเติมบทบาทเชิงรุกของประชาชนมากยิ่งขึ้นผ่านกระบวนการจัดทำเนื้อหาสาระของข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยที่เนื้อหาของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวมาจากเวทีรับฟังความคิดเห็นของผู้แทนประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน ที่นำเสนอประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่และข้อห่วงกังวลต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในตำบลที่ถูกเพิกเฉยและไม่ได้รับการดูแลรักษาอย่างเหมาะสมมาเป็นเวลานาน

การมีส่วนร่วมตั้งแต่จุดเริ่มต้นนี้จึงทำให้สาระสำคัญของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของ อบต. หนองแวง มีความสอดคล้องกับประเด็นปัญหาและความประสงค์ของประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งเนื้อหาของกฎหมายมิได้มุ่งเน้นเชิงลบหรือจำกัดสิทธิเพียงอย่างเดียว แต่มุ่งสร้าง “กลไก” เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนร่วมกัน ประชาชนชาวหนองแวงจึงให้การยอมรับและเห็นด้วยกับสาระสำคัญของร่างข้อบัญญัติ ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ

จึงนำไปสู่ข้อสรุปสำคัญที่ว่า การยกร่างกฎหมายที่มาจากเจตจำนงของชุมชนและผ่านการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้าน ไม่เพียงแต่ช่วยให้ได้อีกหากกฎหมายที่เหมาะสมกับชุมชนเท่านั้น แต่กระบวนการนี้ยังช่วยสร้างความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของให้เกิดขึ้น ทำให้คนในชุมชนมีความรู้สึกเชื่อมโยงและผูกพันกับข้อบัญญัติฉบับนี้ มากกว่าข้อบัญญัติที่ถูกร่างและตราขึ้นโดยสภาท้องถิ่นเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของนี้เองที่จะเป็นรากฐานสำคัญ นำไปสู่ความเคารพและการปฏิบัติตามกติกาของชุมชนอย่างยั่งยืนในอนาคต กระบวนการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นกรณี อบต. หนองแวง ผ่านการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมครั้งนี้จึงมีส่วนช่วยเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้นในชุมชนตำบลหนองแวง สอดคล้องตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

บทสรุป

การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนใน อบต. หนองแวง ทำให้ประชาชนได้ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 254 ที่รับรองให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติได้ และ พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายท้องถิ่น พ.ศ. 2565 ที่นำไปสู่การยกร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวง เรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ... และผลักดันเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภา อบต. หนองแวง หากพิจารณาตามแนวคิดประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) คือ การที่ประชาชนชาวหนองแวงสามารถริเริ่มยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่นขอให้มีกฎหมายเรื่องที่ต้องการ ขณะที่ตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) คือการที่ประชาชนชาวหนองแวงได้ร่วมกันลงชื่อตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดเพื่อเสนอกฎหมายที่จัดทำขึ้นโดยตรงต่อสภาท้องถิ่น และเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติระดับท้องถิ่น เช่น การประชุมสภาท้องถิ่น การร่วมเป็นกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย เป็นต้น นอกจากนี้ หากพิจารณาตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) คือการที่ประชาชนชาวหนองแวงได้ร่วมกันแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเวทีรับฟังความคิดเห็นเพื่อรวบรวมประเด็นที่ควรผลักดันไปเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น ตลอดจนเวทีรับฟังความคิดเห็นที่มีต่อร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่คณะทำงานยกร่างโดยแกนนำภาคประชาชนร่วมกับเจ้าหน้าที่ อบต. หนองแวง ได้ร่วมกันจัดทำขึ้น

อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการพัฒนาแนวทางการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสมรรถนะของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรพัฒนาทักษะ ความรู้ และศักยภาพเช่น วิธีการยกร่างกฎหมายที่ชัดเจน สามารถบังคับใช้ได้ และสอดคล้องกับกฎหมายที่มีอยู่ การนำกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติได้จริง เป็นต้น ของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หัวหน้าสำนักปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นิติกร เป็นต้น เนื่องจาก พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 มาตรา 9 กำหนดให้ประชาชนสามารถร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความช่วยเหลือในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสนับสนุนประชาชนที่มีความประสงค์จะริเริ่มเสนอกฎหมายท้องถิ่น และเป็นที่พึ่งพาของประชาชนในการยกร่างกฎหมายต่อไป

อีกทั้งควรสื่อสารสู่สังคมเพื่อชี้ให้เห็นว่าการเข้าชื่อเสนอกฎหมายท้องถิ่น เป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการพัฒนาท้องถิ่นและแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้โดยไม่จำเป็นต้องกระทำความผ่านกลไก

การบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคและกลไกประชาธิปไตยตัวแทนเท่านั้น เช่น นายกองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงนักการเมืองท้องถิ่น ขณะเดียวกันควรทำการสื่อสารเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาคที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้เห็นความสำคัญของเจตจำนงทางการเมืองและสิทธิของการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงขอบเขตเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาวิจัยในอนาคตคือ ควรศึกษาเปรียบเทียบการเข้าชื่อนอกกฎหมายท้องถิ่นระหว่างกรณีศึกษาต่างประเทศและกรณีประเทศไทย เพื่อศึกษาบทเรียนของต่างประเทศและพัฒนาตัวแบบการริเริ่มกฎหมายท้องถิ่นของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ ควรศึกษาการรับรู้และความพร้อมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตาม พ.ร.บ.การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 ที่ทำให้การเข้าชื่อนอกกฎหมายท้องถิ่นยังไม่เป็นที่ปรากฏแพร่หลายในปัจจุบัน

เอกสารจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์

งานวิจัยนี้ได้รับการอนุมัติและดำเนินการตามหลักการที่กำหนดโดย คณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคนของสถาบันพระปกเกล้า รหัสโครงการวิจัย KP-IREC 02-09-67 หนังสือรับรองเลขที่ KPIREC 04-08/009-68

References

- Bühlmann, D. M. (2013). Innovations of Direct Democracy. In *Encyclopedia of Creativity, Invention, Innovation and Entrepreneurship* (pp. 1033–1039). Springer.
- Bunma, K. (2022). *Panha Thang Kotmai Tampha Ra Rat Banyat Kan Khaochu Sanoe Khobanyat Thongthin Pho So. Songphanharoihoksipa* [Legal Problems Under the Act on the Initiative of Local Ordinances, B.E. 2565]. Faculty of Law, Ramkhamhaeng University. <http://www.lawgrad.ru.ac.th/Abstracts/1623> (In Thai)
- Bureekul, T. (2019). Lakkan Mi So Won Ruam [Principles of Participation]. In T. Bureekul (Ed.), *Principles of Good Governance: From Concept to Practice in Thai society* (pp. 105–166). (3rd ed). King Prajadhipok’s Institute. (In Thai)
- Bureekul, T., et al. (2013). *Theknoloji Phua Kanmi Suanruam Withikan Ua Amnuai Kan Doi Chai Krabuankan Klum Naphun Than* [Technology for Participation: Basic Group Facilitation Methods]. King Prajadhipok’s Institute. (In Thai)
- Bureekul, T., Sangmahamad, R. & Bunthueng, A. (2022). Direct Democracy in Thailand, In *Ups and Downs of Direct Democracy Trends in Asia: Country Cases*. Asia Democracy Research Network. <http://www.adrnresearch.org/publications/list.php?cid=1&pn=1&st=&code=&at=view&idx=283&ckattempt=1>
- Eagan, J. L. (2016, May 17). *Deliberative Democracy*. Encyclopedia Britannica. <https://www.britannica.com/topic/deliberative-democracy>
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2005). *Citizens’ Initiatives*. The Electoral Knowledge Network. <https://aceproject.org/ace-en/topics/es/ese/ese08/ese08b/ese08b01>
- Jain, N. (2024, March 22). *What is Participatory Government? Definition, Model, Importance, and Examples*. IDEA Scale. <https://ideascale.com/blog/what-is-participatory-government/>

- Kokpol, O. (2007). *Kotmai Thi Kieokhong Kap Kanmi Suanruam Khong Prachachon Krop Khwamkhit Praden Samkhan Khwam Thathai Lae Thitthang Nai Anakhot* [Laws Related to Public Participation: Conceptual Framework, Key Issues, Challenges, and Future Directions]. King Prajadhipok's Institute. https://www.kpi.ac.th/media_kpi-acth/pdf/M10_229.pdf (In Thai)
- Local Ordinances Initiative Act, B.E. 2565. (2022, February 23). *Royal Thai Government Gazette*. Vol. 139, Part 13 A, pp. 1-18.
- Ministry of Interior Regulation on Local Assembly Meeting Rules (No. 3), B.E. 2565. (2022, September 26). *Royal Thai Government Gazette*. Vol. 139, Part 73 D, pp. 18-20.
- Office of the Constitutional Court. (2001). Sarup Kansammana Wichakan Ruang Prachachon Kap Kanchai Sitthi Khaochu Sanoe khokotmai Lae khobanyat Thongthin [Summary of the Academic Seminar on the Public and the Right to Initiate Legislation and Local Ordinances]. *Constitutional Court Journal*, 3(9), 1–6. (In Thai)
- Panichkul, P. (2021). *Bot Wi Khro Rang Phraratchabanyat Khaochu Sanoe Khobanyat Thongthin Pho.So. . . .* [An Analysis of the Draft Local Ordinances Initiative Act, B.E.]. King Prajadhipok's Institute. <https://kpi.ac.th/uploads/pdf/c5vOIFxPnlrWFyGYX4wd-NpgDc1HAipqjLG4Cs4Qa.pdf> (In Thai)
- Poonpetpun, P., & Ayu wattana, K. (2011). *Raingan Wichai Kanmi Suanruam Khong Prachachon Nai Kan Sen Arang Khobanyat Thongthin Tam Botbanyat Ratthammanun Haeng Ratcha Anachak Thai Phutthasakkarat Songphanharoihasip Mattra Songroipaetsiphok korani Suksa Chumchon Ongkan Borihan So Won Tambon Bang Rakam Tambon Sala Ya Tambon Khlong Yong Changwat Nakhon Pathom* [Research Report on Public Participation in Proposing Local Ordinances Under Section 286 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550: A Case Study of Bang Rakam Subdistrict Administrative Organization, Salaya Subdistrict, and Khlong Yong Subdistrict, Nakhon Pathom Province]. Suan Sunandha Rajabhat University. (In Thai)

Schiller, T. (2012). The Emergence of Direct Democracy. In Marxer, W. (Ed.), *Direct Democracy and Minorities* (pp. 33-46). Springer VS.

Setälä, M. T. (1997). *Theories of Referendum and the Analysis of Agenda-setting*. The London School of Economics and Political Science.

Tambon Council and Tambon Administrative Authority Act, B.E. 2537. (1994, December 2). *Royal Thai Government Gazette*. Vol. 111, Part 53 A, pp. 11-48.

The Secretariat of the House of Representatives. (2024). *Khomun Kan Sen Ara Ngok Da Mal* [Legislative Proposal Information]. <https://einitiative.parliament.go.th/draft-law-more?type=1&process=ALL> (In Thai)

บทเรียนเชิงนโยบายสาธารณะจากการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย
ในการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่น:
กรณีศึกษาคลองเจ็ดชัยบูชา จังหวัดนครปฐม

Public Policy Lessons from Multi-Stakeholder Participation
in Local Public Resource Governance: A Case Study of
Chedi Bucha Canal, Thailand

แพรภัทรา เขียวชะอุ่ม*
Praepattra Kiaochaoum**

บทความนี้
Received
11 กุมภาพันธ์ 2569
Revised
19 มีนาคม 2569
Accepted
27 มีนาคม 2569

บทคัดย่อ

การจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่นเป็นประเด็นสำคัญของการพัฒนาประเทศในบริบทที่สังคมเผชิญกับความซับซ้อนของปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและการขยายตัวของเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรน้ำซึ่งมีความเชื่อมโยงกับคุณภาพชีวิต ระบบนิเวศ และอัตลักษณ์ของชุมชน การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) วิเคราะห์รูปแบบและกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย (2) สังเคราะห์บทเรียนเชิงนโยบายสาธารณะ และ (3) เสนอข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่นอย่างมีส่วนร่วมและยั่งยืน การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้กรณีศึกษาเชิงลึก เก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้างกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เทศบาลนครนครปฐม องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม หน่วยงานภาครัฐ

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม (ดร.)

** Assistant Professor, Department of Political Science, Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Pathom Rajabhat University. (Ph.D.)

ที่เกี่ยวข้อง ผู้นำชุมชนริมคลองเจดีย์บูชา ตัวแทนวัดพระปฐมเจดีย์ราชวรมหาวิหาร เครือข่ายจิตอาสา และผู้แทนจากมหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม รวมทั้งการวิเคราะห์เอกสารนโยบายและการสังเกตการณ์ภาคสนาม โดยใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า

ผลการวิจัยพบว่า การจัดการคลองเจดีย์บูชามีลักษณะเป็นการกำกับดูแลแบบพหุภาคี โดยเทศบาลนครนครปฐมทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการประสานความร่วมมือ ร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม หน่วยงานส่วนราชการ วัดพระปฐมเจดีย์ราชวรมหาวิหาร ชุมชนริมคลองเจดีย์บูชา สถานศึกษา และมหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม ซึ่งมีบทบาทในการสนับสนุนองค์ความรู้ งานวิจัย และกิจกรรมบริการวิชาการแก่ชุมชน การมีส่วนร่วมครอบคลุมตั้งแต่การให้ข้อมูล การร่วมวางแผน การดำเนินกิจกรรม และการติดตามประเมินผล ส่งผลให้เกิดความเป็นเจ้าของร่วม และความต่อเนื่องของการจัดการทรัพยากรสาธารณะ

บทเรียนเชิงนโยบายชี้ให้เห็นว่า ความสำเร็จของการจัดการทรัพยากรสาธารณะในระดับท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับการออกแบบกลไกการมีส่วนร่วมที่เอื้อต่อการร่วมคิด การเชื่อมประสานภาคี และการสร้างความเป็นเจ้าของร่วม โดยอาศัยทุนทางสังคม ความไว้วางใจ และอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของพื้นที่ งานวิจัยนี้จึงเสนอ “CBM Model” (Chedi Bucha Model) เป็นนวัตกรรมเชิงองค์ความรู้เพื่ออธิบายกลไกดังกล่าว

ในเชิงนโยบาย หน่วยงานท้องถิ่นควรส่งเสริมการจัดเวทีการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง พัฒนากลไกคณะทำงานพหุภาคี และบูรณาการบทบาทของสถาบันการศึกษา เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม ในการสนับสนุนองค์ความรู้และการเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อเสริมสร้างความยั่งยืนของการจัดการทรัพยากรสาธารณะ ข้อค้นพบจากการวิจัยช่วยขยายความเข้าใจเกี่ยวกับการกำกับดูแลร่วมแบบพหุภาคีในบริบทท้องถิ่นของประเทศไทย และสามารถนำไปประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการจัดการทรัพยากรสาธารณะในพื้นที่อื่นที่มีบริบทใกล้เคียงกัน

คำสำคัญ การมีส่วนร่วม, นโยบายสาธารณะ, การจัดการทรัพยากรสาธารณะ, คลองเจดีย์บูชา

Abstract

Local public resource management has become a critical issue in national development, particularly in the context of increasing environmental complexity and rapid urbanization. Water resource management, in particular, is closely linked to quality of life, ecological sustainability, and community identity. This qualitative study aims to (1) analyze the patterns and processes of stakeholder participation, (2) synthesize public policy lessons, and (3) propose policy recommendations for enhancing participatory and sustainable local public resource management.

This research adopts an in-depth case study approach. Data were collected through semi-structured in-depth interviews with key informants, including administrators and officers from Nakhon Pathom Municipality, Nakhon Pathom Provincial Administrative Organization, relevant government agencies, community leaders from the Chedi Bucha canal area, representatives from Wat Phra Pathom Chedi Ratchaworamahawihan, volunteer networks, and representatives from Nakhon Pathom Rajabhat University. In addition, policy documents were analyzed, and field observations were conducted. Data triangulation was employed to enhance the reliability and validity of the findings.

The findings reveal that the management of the Chedi Bucha canal reflects a collaborative governance approach, with Nakhon Pathom Municipality serving as the central coordinating mechanism. This involves multi-sectoral collaboration among provincial and local government agencies, religious institutions, local communities, educational institutions, and Nakhon Pathom Rajabhat University, which plays a key role in providing academic support, research, and community engagement activities. Participation occurs at multiple levels, including information sharing, joint planning, implementation, and monitoring and evaluation, leading to the development of shared ownership and the continuity of resource management.

The policy lessons indicate that the success of local public resource management depends not solely on formal institutional structures but on the effective design of

participatory mechanisms that promote co-creation, bridging among stakeholders, and mutual ownership. These processes are supported by social capital, trust, and local cultural identity. Based on these findings, this study proposes the “CBM Model” (Chedi Bucha Model) as an innovative conceptual framework to explain multi-stakeholder collaborative mechanisms in local resource management.

In terms of policy implications, local authorities should promote continuous participatory platforms, develop multi-stakeholder working mechanisms, and integrate the role of academic institutions, such as Nakhon Pathom Rajabhat University, in supporting knowledge development and collaborative learning to enhance the sustainability of public resource management. The findings of this study extend the understanding of collaborative governance in the context of local governance in Thailand and offer a practical framework that can be applied to the management of public resources in other areas with similar socio-cultural contexts.

Keywords: participation, public policy, public resource management, collaborative governance, Chedi Bucha Canal

บทนำ

การจัดการทรัพยากรสาธารณะเป็นประเด็นสำคัญของการพัฒนาประเทศในบริบทที่สังคมร่วมสมัยเผชิญกับความซับซ้อนของปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ โดยเฉพาะทรัพยากรน้ำซึ่งมีบทบาทเชื่อมโยงทั้งในมิติการดำรงชีวิต ระบบนิเวศ เศรษฐกิจชุมชน และอัตลักษณ์ทางสังคมของพื้นที่ท้องถิ่น การเสื่อมโทรมของแหล่งน้ำสาธารณะในหลายพื้นที่สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของรูปแบบการจัดการแบบรวมศูนย์ การขาดการบูรณาการเชิงพื้นที่ และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ยังไม่เพียงพอ ส่งผลให้การจัดการทรัพยากรไม่สามารถตอบสนองต่อบริบทและความต้องการของชุมชนได้อย่างยั่งยืน

ในระดับสากล แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีส่วนร่วม โดยปรากฏอย่างชัดเจนในเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) โดยเฉพาะเป้าหมายที่ 6 ว่าด้วยการจัดการน้ำและสุขาภิบาล และเป้าหมายที่ 16 ที่เน้นสถาบันที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน (United Nations, 2015) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการจัดการทรัพยากรสาธารณะมิใช่เพียงประเด็นเชิงเทคนิค หากแต่เป็นประเด็นเชิงนโยบายและธรรมาภิบาล กรอบแนวคิดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการจัดการทรัพยากรสาธารณะมิได้เป็นเพียงประเด็นเชิงเทคนิคหรือวิศวกรรม หากแต่เป็นประเด็นเชิงนโยบายสาธารณะและธรรมาภิบาลที่ต้องอาศัยกลไกความร่วมมือจากหลายภาคส่วน

สำหรับประเทศไทย การจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่นได้รับการกำหนดให้เป็นหนึ่งในประเด็นยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในระยะยาว โดยยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580) ให้ความสำคัญกับการสร้างการเติบโตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการพัฒนา (Office of the National Strategy Committee Secretariat, 2018) ขณะเดียวกัน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570) ได้เน้นย้ำการพัฒนาที่ยั่งยืนเชิงพื้นที่ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการเสริมสร้างบทบาทของชุมชนและภาคีเครือข่ายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (National Economic and Social Development Council, 2022) อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกรอบนโยบายที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติ การจัดการทรัพยากรสาธารณะในระดับท้องถิ่นยังคงเผชิญข้อจำกัดทั้งด้านโครงสร้างการบริหาร กลไกการมีส่วนร่วม และความต่อเนื่องของนโยบาย ส่งผลให้หลายพื้นที่ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนได้อย่างเป็นรูปธรรม

สถาบันพระปกเกล้า

คลองเจดีย์บูชา จังหวัดนครปฐม เป็นทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่นที่มีคุณค่าทั้งในมิติสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยทำหน้าที่เป็นแหล่งน้ำ แหล่งเรียนรู้ทางประวัติศาสตร์ และพื้นที่กิจกรรมของชุมชนเมือง คลองสายนี้มีบทบาทเป็นเส้นทางคมนาคมและแหล่งน้ำสำคัญของชุมชนมาตั้งแต่อดีต เชื่อมโยงพื้นที่เมืองกับชุมชนโดยรอบ และสัมพันธ์กับวิถีชีวิต ศาสนา และกิจกรรมทางวัฒนธรรมของท้องถิ่น โดยเฉพาะบริเวณพื้นที่ใกล้องค์พระปฐมเจดีย์ ซึ่งเป็นศูนย์กลางทางศาสนาและประวัติศาสตร์ของจังหวัดนครปฐม ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา คลองเจดีย์บูชาประสบปัญหาความเสื่อมโทรมจากการขยายตัวของเมือง การใช้ประโยชน์ที่หลากหลาย และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและบทบาทของคลองในฐานะพื้นที่สาธารณะของชุมชน เพื่อตอบสนองต่อปัญหาดังกล่าว จังหวัดนครปฐมได้จัดทำแผนแม่บทการพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2566–2569) โดยมุ่งเน้นการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีเครือข่ายในพื้นที่ เพื่อฟื้นฟู อนุรักษ์ และพัฒนาคลองเจดีย์บูชาให้เป็นทรัพยากรสาธารณะที่ตอบสนองต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนในมิติต่างๆ (Committee for the Master Plan on Sustainable Management and Development of Chedi Bucha Canal, 2020) การดำเนินงานภายใต้แผนแม่บทดังกล่าวสะท้อนบทบาทของการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในระดับพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม และเป็นกรณีศึกษาที่สำคัญของการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่นในบริบทเมือง

การศึกษาการจัดการทรัพยากรสาธารณะในระดับท้องถิ่นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาได้เปลี่ยนผ่านจากกรอบคิดแบบรัฐเป็นศูนย์กลาง (state-centric approach) ไปสู่แนวคิดการกำกับดูแลเชิงความร่วมมือ (collaborative governance) ซึ่งเน้นบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายภาคส่วนในการร่วมกำหนดนโยบายและขับเคลื่อนการจัดการสาธารณะ (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012) แนวคิดดังกล่าวมองว่าปัญหาสาธารณะมีลักษณะซับซ้อน (complex problems) และไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยกลไกของรัฐเพียงลำพัง แต่ต้องอาศัยเครือข่ายความร่วมมือที่มีการตัดสินใจร่วม (joint decision-making) และการเรียนรู้ร่วมกัน (collaborative learning)

แม้การดำเนินงานตามแผนแม่บทดังกล่าวจะสะท้อนถึงความก้าวหน้าในการนำแนวคิดการมีส่วนร่วมมาประยุกต์ใช้ในระดับพื้นที่ แต่การศึกษาที่มุ่งสังเคราะห์ “บทเรียนเชิงนโยบายสาธารณะ” จากกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่นยังมีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะการเชื่อมโยงบทเรียนจากพื้นที่ไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายที่สามารถนำไปปรับใช้ในบริบทอื่นได้อย่างเป็นระบบ งานวิจัยนี้จึงมีความสำคัญในการเติมเต็มช่องว่างทางวิชาการและเชิงนโยบาย ด้วยการศึกษา

กรณีคลองเจดีย์บูชาเชิงลึก เพื่อสะท้อนบทเรียนเชิงนโยบายที่สามารถสนับสนุนการพัฒนาการจัดการ
ทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่นอย่างมีส่วนร่วมและยั่งยืน อันสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ
ในระยะยาว

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์รูปแบบและกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในการจัดการทรัพยากร
สาธารณะระดับท้องถิ่น กรณีคลองเจดีย์บูชา จังหวัดนครปฐม
2. เพื่อสังเคราะห์บทเรียนเชิงนโยบายสาธารณะจากการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย
ในการจัดการคลองเจดีย์บูชา
3. เพื่อเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่น
อย่างมีส่วนร่วมและยั่งยืน

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การศึกษาการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายใน
การจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่นสามารถอธิบายได้อย่างเป็นระบบผ่านทฤษฎีระบบทางการเมือง
ของเดวิด อีสตัน (Easton, 1975) ซึ่งมองว่านโยบายสาธารณะและการจัดการสาธารณะเป็นกระบวนการ
เชิงระบบที่มีความเชื่อมโยงระหว่างบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ปัจจัยนำออก และการสะท้อนกลับ
การวิจัยครั้งนี้จึงนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์กรณีคลองเจดีย์บูชา จังหวัดนครปฐม
โดยสามารถอธิบายองค์ประกอบของกรอบแนวคิดได้ดังนี้

1. บริบท (Context) บริบทของการวิจัยประกอบด้วยสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ
การเมือง และวัฒนธรรมของพื้นที่คลองเจดีย์บูชา จังหวัดนครปฐม รวมถึงกรอบนโยบายและแผนพัฒนา
ระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรสาธารณะ เช่น ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนแม่บทการบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชา บริบทดังกล่าว
เป็นเงื่อนไขสำคัญที่กำหนดทิศทาง รูปแบบ และขอบเขตของการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในพื้นที่

นอกจากการพิจารณาแผนระดับชาติและแผนพัฒนาท้องถิ่นแล้ว การศึกษานี้ยังได้พิจารณาแผนพัฒนา
จังหวัดนครปฐม ซึ่งเป็นกรอบนโยบายระดับพื้นที่ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนา โดยพบว่า
แผนพัฒนาจังหวัดนครปฐมได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การฟื้นฟูแหล่งน้ำ

สถาบันพระปกเกล้า

สาธารณะ และการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในระดับพื้นที่ ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาคลองเจดีย์บูชา ทั้งนี้ โครงการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงและฟื้นฟูคลองเจดีย์บูชา ได้ถูกเชื่อมโยงอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของจังหวัด ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมโยงเชิงนโยบายระหว่างระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น อันเป็นเงื่อนไขสำคัญที่เอื้อต่อการขับเคลื่อนการจัดการทรัพยากรสาธารณะในลักษณะพหุภาคี

2. ปัจจัยนำเข้า (Input) ปัจจัยนำเข้าในระบบการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่น หมายถึง ความต้องการ ปัญหา ข้อเสนอ และทรัพยากรที่ภาคีเครือข่ายนำเข้าสู่กระบวนการจัดการคลองเจดีย์บูชา ซึ่งประกอบด้วย

- ความต้องการและความคาดหวังของประชาชนและชุมชนต่อการฟื้นฟูและอนุรักษ์คลอง
 - นโยบาย แผนงาน และบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - ทรัพยากรทางสังคม เช่น เครือข่าย ความร่วมมือ ความไว้วางใจ และทุนทางวัฒนธรรมของพื้นที่
- ปัจจัยนำเข้าเหล่านี้เป็นฐานสำคัญของการก่อรูปกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในการจัดการ

ทรัพยากรสาธารณะ

3. กระบวนการ (Process) กระบวนการในกรอบแนวคิดนี้ หมายถึง กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในการจัดการคลองเจดีย์บูชา ซึ่งเกิดขึ้นในหลายระดับ ตั้งแต่การให้ข้อมูล การปรึกษาหารือ การร่วมวางแผน การร่วมดำเนินกิจกรรม ไปจนถึงการติดตามและประเมินผล โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการประสานความร่วมมือ กระบวนการดังกล่าวสะท้อนแนวคิดการกำกับดูแลร่วม (collaborative governance) ที่เน้นการทำงานข้ามภาคส่วนและการตัดสินใจร่วมกัน

4. ปัจจัยนำออก (Output) ปัจจัยนำออกของระบบ ได้แก่ ผลลัพธ์จากกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย ซึ่งครอบคลุมทั้งผลลัพธ์เชิงรูปธรรมและนามธรรม เช่น

- รูปแบบและกลไกการจัดการคลองเจดีย์บูชาที่เกิดจากความร่วมมือของภาคีเครือข่าย
- การพัฒนาแนวทางหรือกลยุทธ์การจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่น
- การเกิดบทเรียนเชิงนโยบายสาธารณะและข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดการทรัพยากรสาธารณะอย่างมีส่วนร่วมและยั่งยืน

ในกรอบแนวคิดการวิจัย ปัจจัยนำออก (Outputs and Outcomes) มิได้หมายถึงเพียงผลลัพธ์ในระยะยาว (outcomes) เท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงผลผลิต (outputs) ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการดำเนินงาน

ในระยะสั้นด้วย โดยผลผลิต (outputs) ได้แก่ กิจกรรมหรือโครงการที่เกิดขึ้น เช่น การฟื้นฟูคลอง การจัดเวทีชุมชน และการจัดตั้งคณะทำงานร่วม ขณะที่ผลลัพธ์ (outcomes) หมายถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงพฤติกรรมและสังคม เช่น การเพิ่มขึ้นของการมีส่วนร่วม ความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วม และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืน

5. การสะท้อนกลับ (Feedback) การสะท้อนกลับหมายถึง การนำผลลัพธ์จากการจัดการคลองเจ็ดยี่บูชามาประเมิน ทบทวน และปรับปรุงนโยบาย แผนงาน และกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง โดยผลการดำเนินงาน ความสำเร็จ ปัญหา และข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจะถูกส่งกลับไปเป็นข้อมูลย้อนกลับเพื่อพัฒนาการจัดการทรัพยากรสาธารณะในรอบถัดไป ซึ่งช่วยเสริมสร้างความยั่งยืนและความสามารถในการปรับตัวของระบบการจัดการในระยะยาว

กรอบแนวคิดดังกล่าวถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์รูปแบบและกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย สังเคราะห์บทเรียนเชิงนโยบายสาธารณะ และพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่นอย่างมีส่วนร่วมและยั่งยืน

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดและทฤษฎีระบบทางการเมืองของ Easton

การศึกษานี้ใช้ทฤษฎีระบบทางการเมืองของ Easton (1975) เป็นกรอบแนวคิดหลักในการอธิบายกระบวนการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่น โดย Easton มองว่านโยบายสาธารณะเป็นผลลัพธ์ของ “ระบบ” ที่ประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า (inputs) กระบวนการแปลงสภาพ (conversion process) ผลผลิตหรือผลลัพธ์ (outputs/outcomes) และป้อนกลับ (feedback) ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้บริบทแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

ทฤษฎีระบบของ Easton ช่วยอธิบายว่า การกำหนดและการดำเนินนโยบายสาธารณะมิใช่กระบวนการเชิงเส้น หากแต่เป็นกระบวนการพลวัตที่มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมอย่างต่อเนื่อง (Easton, 1975) แนวคิดดังกล่าวเหมาะสมกับการศึกษาการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่นซึ่งต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียหลายภาคส่วนและการปรับตัวเชิงนโยบายตามบริบทพื้นที่

2. การประยุกต์ทฤษฎีระบบกับการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่น

ในบริบทของการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่น ปัจจัยนำเข้า (inputs) ตามกรอบของ Easton สามารถอธิบายได้จากความต้องการ ปัญหา และข้อเรียกร้องของประชาชน รวมถึงทรัพยากร ความรู้ และ

บทบาทของภาคีเครือข่ายในพื้นที่ งานวิจัยด้านนโยบายสาธารณะระบุว่า การเปิดพื้นที่ให้ภาคีเครือข่ายมีส่วนร่วมในการสะท้อนปัญหาและความต้องการ จะช่วยเพิ่มคุณภาพของปัจจัยนำเข้าสู่ระบบนโยบาย (Howlett & Ramesh, 2003; Sabatier, 2007)

กระบวนการแปลงสภาพ (conversion process) ในระบบนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น หมายถึงกระบวนการตัดสินใจ การกำหนดแนวทาง และการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะกลไกหลักในการประสานและจัดการความร่วมมือของภาคีเครือข่าย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการกำกับดูแลร่วมแบบมีส่วนร่วมเชิงความร่วมมือ (collaborative governance) ที่เน้นการตัดสินใจร่วมกันและการทำงานข้ามภาคส่วน (Ansell & Gash, 2008)

แนวคิดการกำกับดูแลร่วมแบบมีส่วนร่วมเชิงความร่วมมือ (collaborative governance) เป็นกรอบแนวคิดสำคัญในทางรัฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ ที่ใช้อธิบายการทำงานร่วมกันของหลายภาคส่วนในการจัดการปัญหาสาธารณะ โดยเฉพาะปัญหาที่มีความซับซ้อนและไม่สามารถแก้ไขได้โดยรัฐเพียงลำพัง

ผลผลิตและผลลัพธ์ (outputs/outcomes) ในกรอบของ Easton สามารถอธิบายได้จากนโยบาย มาตรการ หรือกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากกระบวนการมีส่วนร่วม ตลอดจนผลลัพธ์เชิงสังคมและสิ่งแวดล้อม เช่น การฟื้นฟูคุณภาพทรัพยากร การเสริมสร้างความร่วมมือ และความยั่งยืนของการจัดการทรัพยากรสาธารณะ (Ostrom, 1990) ขณะเดียวกัน กลไกการป้อนกลับ (feedback) เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยให้ระบบนโยบายสามารถเรียนรู้และปรับตัว โดยข้อมูลย้อนกลับจากการดำเนินงานจะถูกนำมาใช้ในการปรับปรุงนโยบายและกระบวนการมีส่วนร่วมให้เหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป (Easton, 1975; Emerson et al., 2012)

แม้ว่าทฤษฎีระบบของ Easton จะช่วยอธิบายโครงสร้างของกระบวนการนโยบายได้อย่างเป็นระบบ แต่ในการศึกษานี้ ผู้วิจัยให้ความสำคัญกับแนวคิด collaborative governance ในฐานะกรอบวิเคราะห์หลัก เนื่องจากสามารถอธิบายพลวัตของการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในบริบทร่วมสมัยได้ดีกว่า

3. แนวคิดการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในการจัดการทรัพยากรสาธารณะ

แนวคิดการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายมองว่า การจัดการทรัพยากรสาธารณะจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคเอกชน และสถาบันทางสังคมในพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีความซับซ้อนและหลากหลายมิติ (Pretty, 2003; Bodin & Crona, 2009)

งานวิจัยหลายชิ้นชี้ว่า การมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพจะช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจ ความเป็นเจ้าของร่วม และความยั่งยืนของการจัดการทรัพยากรสาธารณะ (Ostrom, 1990; Reed et al., 2018) ซึ่งสอดคล้อง

กับบริบทของคลองเจดีย์บูชาที่มีการบูรณาการบทบาทของชุมชน วัด สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรร่วมกัน

แม้แนวทางการกำกับดูแลร่วมแบบมีส่วนร่วมเชิงความร่วมมือ (collaborative governance) จะได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในระดับนานาชาติ แต่ในบริบทของประเทศไทย งานวิจัยส่วนใหญ่ยังคงมุ่งเน้นการอธิบาย “การมีส่วนร่วมของชุมชน” ในเชิงปฏิบัติ มากกว่าการวิเคราะห์เชิงนโยบายและเชิงระบบของ “ภาคีเครือข่ายหลายภาคส่วน” โดยเฉพาะในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่เป็นกลไกเชื่อมโยงระหว่างรัฐและสังคม นอกจากนี้ยังพบข้อถกเถียงสำคัญในวรรณกรรมว่า collaborative governance แม้จะช่วยเพิ่มความชอบธรรมและการยอมรับของนโยบาย แต่ก็อาจเผชิญข้อจำกัดด้านอำนาจ ความไม่สมดุลของทรัพยากร และความต่อเนื่องของการมีส่วนร่วม (Ansell & Gash, 2008; Newig & Fritsch, 2009) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าความสำเร็จของการกำกับดูแลร่วมมิได้ขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับ “การออกแบบกลไกเชิงนโยบาย” ที่เหมาะสม ภายใต้บริบทดังกล่าว ช่องว่างขององค์ความรู้ (research gap) ที่สำคัญ คือ การขาดการศึกษาที่สังเคราะห์ “บทเรียนเชิงนโยบาย” จากกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในระดับพื้นที่อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะการอธิบายว่ากลไก collaborative governance สามารถแปลงไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบาย (policy design) ได้อย่างไร งานวิจัยนี้จึงมุ่งเติมเต็มช่องว่างดังกล่าว โดยใช้กรณีคลองเจดีย์บูชาเป็นพื้นที่ศึกษาที่สะท้อนพลวัตของการมีส่วนร่วมแบบพหุภาคี และนำไปสู่การพัฒนาองค์ความรู้เชิงนโยบายในระดับท้องถิ่น

วิธีการดำเนินวิจัย

บทความวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมุ่งศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่น และสังเคราะห์บทเรียนเชิงนโยบายสาธารณะจากการดำเนินงานดังกล่าว ใช้คลองเจดีย์บูชา จังหวัดนครปฐม เป็นกรณีศึกษา เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีการขับเคลื่อนการจัดการทรัพยากรสาธารณะอย่างต่อเนื่องผ่านแผนแม่บทการพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2566–2569) และมีการบูรณาการการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับภาคีเครือข่ายในระดับพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม

การออกแบบการวิจัยใช้แนวทางการศึกษากรณีศึกษาเชิงลึก (In-depth Case Study) ในงานวิจัยนี้มุ่งทำความเข้าใจปรากฏการณ์การจัดการทรัพยากรสาธารณะในบริบทจริงของพื้นที่ เพื่อทำความเข้าใจบริบทเชิงนโยบาย ปัจจัยเชิงสถาบัน และกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการ

ทรัพยากรสาธารณะ โดยเน้นการวิเคราะห์เชิงลึกทั้งในมิติบริบทเชิงสถาบัน ความสัมพันธ์ของภาคีเครือข่าย และกระบวนการมีส่วนร่วม เพื่ออธิบายกลไกเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นอย่างเป็นพลวัต ใช้กรอบทฤษฎีระบบของเดวิด อีสตัน (Easton) ในการอธิบายความเชื่อมโยงระหว่างบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ปัจจัยนำออก และการสะท้อนกลับของระบบการจัดการคลองเจดีย์บูชา การดำเนินการวิจัยแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาเอกสาร (Documentary Research) ผู้วิจัยศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรสาธารณะและนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น ได้แก่

- 1) กฎหมาย นโยบาย และแผนพัฒนาระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ การพัฒนาท้องถิ่น และการจัดการทรัพยากรน้ำ
- 2) แผนแม่บทการบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชา
- 3) รายงานวิจัย บทความวิชาการ และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย การกำกับดูแลเชิงความร่วมมือ และการจัดการทรัพยากรสาธารณะ

การศึกษาเอกสารดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ และใช้เป็นฐานข้อมูลในการเชื่อมโยงผลการศึกษาศาสนากับกรอบนโยบายและองค์ความรู้ทางวิชาการ

ขั้นตอนที่ 2 การศึกษาในพื้นที่ (Field Research) การเก็บข้อมูลภาคสนามดำเนินการโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพหลายวิธีร่วมกัน ได้แก่

1. การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) ในกิจกรรมและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคลองเจดีย์บูชา
2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อสะท้อนมุมมอง ประสบการณ์ และบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการจัดการทรัพยากรสาธารณะ
3. การเก็บข้อมูลจากเรื่องเล่าเชิงประสบการณ์ (Narrative Inquiry) เพื่อทำความเข้าใจพลวัตการมีส่วนร่วมและการเรียนรู้ร่วมกันของภาคีเครือข่าย

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) คัดเลือกด้วยวิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยพิจารณาจากบทบาทและประสบการณ์ในการจัดการคลองเจดีย์บูชา ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย 1) ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ผู้แทนภาคีเครือข่ายในพื้นที่ ได้แก่ ชุมชนริมคลอง วัด สถานศึกษา หน่วยงานภาครัฐ และภาคประชาชน 3) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านนโยบายสาธารณะ การพัฒนาท้องถิ่น และการจัดการทรัพยากรสาธารณะ รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 15 คน

เครื่องมือวิจัย ประกอบด้วย แนวคำถามสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview Guide) ซึ่งใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงประสบการณ์ มุมมอง และกระบวนการตัดสินใจของผู้ให้ข้อมูลอย่างละเอียด และแบบบันทึกการสังเกตการณ์ ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้ให้ข้อมูลสามารถสะท้อนความคิดเห็นและประสบการณ์ได้อย่างอิสระและลุ่มลึก เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือของข้อมูล (Trustworthiness) ผู้วิจัยใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ได้แก่ 1) การตรวจสอบด้านข้อมูล 2) การตรวจสอบด้านรวบรวมข้อมูล 3) การสร้างบทสรุปและยืนยันบทสรุป (Traimongkolkul & Chataporn, 2012)

การวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และการวิเคราะห์แก่นสาระ (Thematic Analysis) ในการวิเคราะห์ข้อมูล (Braun & Clarke, 2006) โดยดำเนินการ จัดหมวดหมู่ข้อมูลตามประเด็นการวิจัย วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ และตีความข้อมูล ภายใต้กรอบทฤษฎีระบบและแนวคิดการกำกับดูแลเชิงความร่วมมือ เพื่ออธิบายรูปแบบและกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย และสังเคราะห์บทเรียนเชิงนโยบายสาธารณะจากการจัดการคลองเจ็ดชัยบูชา อย่างเป็นระบบ

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 รูปแบบและกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่น กรณีคลองเจ็ดชัยบูชา จังหวัดนครปฐม ผลการวิจัยพบว่าการจัดการคลองเจ็ดชัยบูชาเป็นกระบวนการที่อาศัยการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายหลายภาคส่วน ในลักษณะ “การมีส่วนร่วมเชิงเครือข่าย” (network-based participation) โดยมีหน่วยงานภาครัฐระดับท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการประสานความร่วมมือ ขณะที่ภาคประชาชน ชุมชน วัด สถานศึกษา และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่ร่วมกันในการกำหนดทิศทาง วางแผน และดำเนินกิจกรรมในการจัดการคลองในมิติต่างๆ ดังนี้

1. รูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย รูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในการจัดการคลองเจ็ดชัยบูชา มีลักษณะเป็นการมีส่วนร่วมแบบพหุภาคี (multi-stakeholder participation) ซึ่งไม่จำกัดอยู่เฉพาะภาครัฐหรือประชาชนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่เป็นความร่วมมือระหว่างภาคีที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน การสรุปว่าการจัดการคลองเจ็ดชัยบูชาเป็น “การมีส่วนร่วมแบบพหุภาคี” เกิดจากการวิเคราะห์เชิงสังเคราะห์ที่พบว่า ภาคีเครือข่ายมีบทบาทแตกต่างกันแต่เชื่อมโยงกัน ได้แก่

สถาบันพระปกเกล้า

(1) เทศบาลทำหน้าที่กำหนดกรอบนโยบาย (2) ชุมชนสะท้อนปัญหา (3) วัดเป็นศูนย์กลางทางสังคม (4) สถานศึกษาเป็นกลไกการเรียนรู้ (5) ภาคประชาสังคมสนับสนุนการขับเคลื่อนกิจกรรม ซึ่งการมีปฏิสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องระหว่างภาคีเหล่านี้ทำให้เกิดการตัดสินใจร่วม (joint decision-making) จึงจัดอยู่ในรูปแบบ multi-stakeholder อย่างมีนัยสำคัญ โดยสามารถจำแนกบทบาทของภาคีเครือข่ายออกเป็น 3 กลุ่มหลักได้แก่

1.1 ภาครัฐระดับท้องถิ่นและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่กำหนดกรอบนโยบาย แผนงาน และสนับสนุนทรัพยากรทั้งด้านงบประมาณ กฎหมาย และกลไกการบริหารจัดการ ผลการวิจัยพบว่า หน่วยงานภาครัฐระดับท้องถิ่นที่ทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการขับเคลื่อนการจัดการคลองเจดีย์บูชา ได้แก่ เทศบาลนครนครปฐม ซึ่งมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและประสานความร่วมมือ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมมีบทบาทสนับสนุนงบประมาณและโครงการในระดับพื้นที่ นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษที่ 5 (นครปฐม) สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดนครปฐม สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนครปฐม มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม ที่เข้ามาสนับสนุนด้านวิชาการและโครงสร้างพื้นฐาน

1.2 ภาคประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง มีบทบาทในการสะท้อนปัญหา เสนอแนวทาง และร่วมดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์และฟื้นฟูคลอง ในส่วนของภาคประชาชนพบว่าชุมชนที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ ชุมชนริมคลองเจดีย์บูชา และชุมชนบริเวณรอบองค์พระปฐมเจดีย์ ซึ่งมีบทบาทในการสะท้อนปัญหาและเข้าร่วมกิจกรรมฟื้นฟูคลองอย่างต่อเนื่อง โดยผู้นำชุมชนและกลุ่มจิตอาสาในพื้นที่เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมในระดับฐานราก

1.3 ภาคีเครือข่ายทางสังคม เช่น วัด สถานศึกษา และภาคประชาสังคม ทำหน้าที่เป็นกลไกสนับสนุนทางสังคม วัฒนธรรม และการเรียนรู้ รวมถึงการปลูกฝังจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรสาธารณะ นอกจากนี้ ยังพบว่าภาคีเครือข่ายทางสังคมมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการจัดการทรัพยากรสาธารณะ ได้แก่ วัดพระปฐมเจดีย์ราชวรมหาวิหาร ซึ่งเป็นศูนย์กลางทางวัฒนธรรมและกิจกรรมของชุมชน สถานศึกษาในพื้นที่ เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม มหาวิทยาลัยศิลปากร โรงเรียนพระปฐมวิทยาลัย โรงเรียนวัดห้วยจรเข้มหาวิทยาลัยโรงเรียนวัดพระปฐมเจดีย์ (มหินทรศึกษาคาร) และโรงเรียนในเขตเทศบาลนครนครปฐม ซึ่งมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมและการเรียนรู้ รวมถึงภาคประชาสังคมและกลุ่มอาสาสมัครในพื้นที่ที่เข้ามาสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง

รูปแบบดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการจัดการคลองเจดีย์บูชาไม่ได้เป็นการบริหารจัดการโดยรัฐฝ่ายเดียว หากแต่เป็นการบริหารจัดการร่วม (co-management) ที่เปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามา มีบทบาทอย่างต่อเนื่อง ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมแบบพหุภาคีในกรณีคลองเจดีย์บูชา ไม่ได้เป็นเพียงแนวคิดเชิงนามธรรม แต่เกิดขึ้นจริงผ่านความร่วมมือของเทศบาลนครนครปฐม วัดพระปฐมเจดีย์ราชวรมหาวิหาร ชุมชนริมคลอง และสถานศึกษาในพื้นที่ ซึ่งร่วมกันกำหนดแนวทางการฟื้นฟูและใช้ประโยชน์ทรัพยากรสาธารณะ อันเป็นตัวอย่างของ collaborative governance ในระดับพื้นที่ที่มีความเป็นรูปธรรม

2. กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในการจัดการคลองเจดีย์บูชา มีลักษณะเป็นกระบวนการเชิงขั้นตอน (process-oriented participation) ซึ่งสามารถอธิบายได้เป็น 4 ขั้นตอนหลัก ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 การรับรู้ปัญหาและการกำหนดประเด็นร่วม ภาคีเครือข่ายมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล และมุมมองเกี่ยวกับปัญหาของคลองเจดีย์บูชา เช่น ปัญหาคุณภาพน้ำ การบุกรุกพื้นที่ และการใช้ประโยชน์จากคลอง โดยการประชุม การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น และกิจกรรมในชุมชน ส่งผลให้เกิดความเข้าใจร่วมกันต่อสถานการณ์และความจำเป็นในการจัดการคลองอย่างเป็นระบบ

ขั้นตอนที่ 2 การร่วมวางแผนและกำหนดแนวทางการจัดการ ภาคีเครือข่ายมีส่วนร่วมในการเสนอแนวทางและกิจกรรมในการจัดการคลอง ทั้งในมิติสิ่งแวดล้อม สังคม และวัฒนธรรม โดยภาครัฐทำหน้าที่รวบรวมข้อเสนอลงและแปลงเป็นแผนงานหรือโครงการ ขณะที่ภาคประชาชนและภาคอื่นๆ มีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นและสนับสนุนข้อมูลเชิงพื้นที่

ขั้นตอนที่ 3 การร่วมดำเนินการและขับเคลื่อนกิจกรรม ภาคีเครือข่ายมีบทบาทในการร่วมดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น การฟื้นฟูสภาพคลอง การดูแลรักษาความสะอาด การรณรงค์สร้างจิตสำนึก และการจัดกิจกรรมเชิงสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมในระดับการปฏิบัติ (implementation participation) มากกว่าการมีส่วนร่วมเชิงสัญลักษณ์

ขั้นตอนที่ 4 การติดตาม ประเมินผล และปรับปรุงการดำเนินงาน ภาคีเครือข่ายมีการแลกเปลี่ยนผลการดำเนินงาน ปัญหา และอุปสรรค ผ่านการประชุมหรือกิจกรรมร่วมกัน แม้การประเมินผลจะยังอยู่ในระดับไม่เป็นทางการ แต่กระบวนการดังกล่าวช่วยให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันและการปรับปรุงแนวทางการจัดการคลองอย่างต่อเนื่อง

3. ลักษณะเด่นของการมีส่วนร่วมในการจัดการคลองเจดีย์บูชา โดยภาพรวม การมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในการจัดการคลองเจดีย์บูชามีลักษณะเด่นคือ การมีความต่อเนื่องของความร่วมมือ การอาศัยความสัมพันธ์เชิงสังคมและวัฒนธรรมเป็นฐาน และการทำงานร่วมกันภายใต้บริบทของท้องถิ่น ส่งผลให้การจัดการทรัพยากรสาธารณะไม่ได้จำกัดอยู่ในกรอบการบริหารจัดการของรัฐเท่านั้น แต่ขยายไปสู่การสร้างความเป็นเจ้าของร่วม (shared ownership) ของภาคีเครือข่ายในพื้นที่ ความเป็นเจ้าของร่วม (shared ownership) ปรากฏในผลลัพธ์เชิงรูปธรรม ได้แก่ (1) การที่ชุมชนเข้าร่วมดูแลคลองอย่างต่อเนื่อง (2) การเกิดกิจกรรมสาธารณะโดยไม่ต้องพึ่งรัฐเพียงฝ่ายเดียว และ (3) การลดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์พื้นที่ ซึ่งสะท้อนว่าภาคีเครือข่ายไม่ได้เป็นเพียงผู้มีส่วนร่วม แต่เป็น “ผู้ร่วมรับผิดชอบ” ต่อทรัพยากร

ผลการวิจัยในประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นว่า รูปแบบและกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่น และเป็นฐานสำคัญในการนำไปสู่การสังเคราะห์บทเรียนเชิงนโยบายสาธารณะในลำดับถัดไป

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 บทเรียนเชิงนโยบายสาธารณะจากการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในการจัดการคลองเจดีย์บูชา ผลการวิจัย พบว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่น ก่อให้เกิดบทเรียนเชิงนโยบายสาธารณะสำคัญที่สะท้อนถึงเงื่อนไข ความสำเร็จ และข้อจำกัดของการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่นภายใต้บริบทของการมีส่วนร่วม โดยสามารถสังเคราะห์บทเรียนเชิงนโยบายออกเป็น 4 ประเด็นหลัก ดังนี้

1. การจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่นจำเป็นต้องอาศัยนโยบายที่เปิดพื้นที่ให้ภาคีเครือข่ายมีบทบาทอย่างเป็นระบบ บทเรียนสำคัญประการแรก คือ การจัดการคลองเจดีย์บูชาไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้โครงสร้างนโยบายที่เน้นบทบาทของภาครัฐฝ่ายเดียว หากแต่ต้องอาศัยนโยบายสาธารณะที่เปิดโอกาสให้ภาคีเครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะ “ผู้ร่วมกำหนดทิศทาง” มากกว่าผู้ปฏิบัติตามนโยบาย การมีส่วนร่วมในลักษณะดังกล่าวช่วยให้การจัดการทรัพยากรสาธารณะสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่และความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริง

การเปิดพื้นที่เชิงนโยบายในทางปฏิบัติ (How to) ประกอบด้วย (1) การจัดเวทีสาธารณะอย่างสม่ำเสมอ (2) การกำหนดกลไกให้ข้อเสนอของชุมชนเข้าสู่แผนงาน (3) การมีตัวแทนภาคีร่วมในคณะกรรมการ และ (4) การเปิดช่องทางสื่อสารสองทางระหว่างรัฐและชุมชน การเปิดพื้นที่เชิงนโยบายดังกล่าวยังช่วยลดช่องว่างระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติ โดยภาคีเครือข่ายสามารถสะท้อนปัญหาและข้อจำกัดเชิงพื้นที่กลับไปสู่กระบวนการกำหนดนโยบาย ทำให้นโยบายมีความยืดหยุ่นและปรับตัวได้ตามสถานการณ์

2. กลไกการประสานงานของภาครัฐระดับท้องถิ่นเป็นปัจจัยกำหนดความต่อเนื่องของการมีส่วนร่วม ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า บทบาทของภาครัฐระดับท้องถิ่นในฐานะ “ผู้ประสานนโยบาย” (policy coordinator) มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความต่อเนื่องของการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย การมีหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงภาคีต่างๆ เข้าด้วยกัน ช่วยให้การดำเนินงานไม่กระจัดกระจายและสามารถขับเคลื่อนกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่อง บทเรียนเชิงนโยบายในประเด็นนี้สะท้อนว่า นโยบายสาธารณะด้านการจัดการทรัพยากรสาธารณะควรกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนในการเป็นศูนย์กลางการประสานงาน สนับสนุนทรัพยากร และสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายในพื้นที่

3. ความสัมพันธ์เชิงสังคมและวัฒนธรรมเป็นฐานสำคัญของการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในระดับพื้นที่ บทเรียนเชิงนโยบายอีกประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในการจัดการคลองเจ็ดยี่บูชาอาศัยทุนทางสังคมและความสัมพันธ์เชิงวัฒนธรรมในพื้นที่เป็นฐานสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นบทบาทของวัด ชุมชน และสถาบันทางสังคม ซึ่งช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจและความร่วมมือระหว่างภาคีต่างๆ

บทเรียนนี้สะท้อนให้เห็นว่า นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นควรให้ความสำคัญกับบริบททางสังคมและวัฒนธรรม ไม่ใช่มุ่งเน้นเพียงเครื่องมือทางกฎหมายหรือโครงสร้างการบริหารเพียงอย่างเดียว การผสมผสานมิติทางสังคมและวัฒนธรรมเข้าไว้ในนโยบายจะช่วยเพิ่มพลังในการขับเคลื่อนและสร้างความยั่งยืนของการจัดการทรัพยากรสาธารณะ

4. การเรียนรู้ร่วมกันของภาคีเครือข่ายเป็นกลไกเชิงนโยบายที่นำไปสู่ความยั่งยืน ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดการคลองเจ็ดยี่บูชาไม่ได้ก่อให้เกิดเพียงผลลัพธ์เชิงกายภาพของการฟื้นฟูคลองเท่านั้น แต่ยังส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างภาคีเครือข่าย ทั้งในด้านความเข้าใจปัญหา บทบาทหน้าที่ และแนวทางการจัดการทรัพยากรสาธารณะ

บทเรียนเชิงนโยบายจากประเด็นนี้ คือ นโยบายสาธารณะควรออกแบบให้เอื้อต่อการเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ผ่านกระบวนการติดตาม ประเมินผล และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ของภาคีเครือข่าย เพื่อพัฒนานโยบายให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทพื้นที่ในระยะยาว

บทเรียนเชิงนโยบายสาธารณะที่ได้จากกรณีคลองเจ็ดยี่บูชา ชี้ให้เห็นว่า การจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน จำเป็นต้องอาศัยนโยบายที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายอย่างเป็นระบบ มีภาครัฐท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นกลไกประสานงาน และให้ความสำคัญกับบริบททางสังคม วัฒนธรรม และการเรียนรู้ร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสีย บทเรียนดังกล่าวสามารถนำไปใช้

เป็นฐานในการพัฒนานโยบายสาธารณะด้านการจัดการทรัพยากรสาธารณะในพื้นที่อื่นๆ ที่มีบริบทใกล้เคียงกันได้

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่นอย่างมีส่วนร่วมและยั่งยืน จากการวิเคราะห์รูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายและการสังเคราะห์บทเรียนเชิงนโยบายสาธารณะจากกรณีคลองเจดีย์บูชา จังหวัดนครปฐม ผลการวิจัยสามารถนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการพัฒนาการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่นอย่างมีส่วนร่วมและยั่งยืน โดยข้อเสนอเชิงนโยบายดังกล่าวตั้งอยู่บนฐานของบริบทพื้นที่ กลไกการมีส่วนร่วมและบทบาทของภาคีเครือข่าย ดังต่อไปนี้

1. การออกแบบนโยบายสาธารณะเชิงพื้นที่ที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายอย่างเป็นระบบ ผลการวิจัยเสนอว่า นโยบายสาธารณะด้านการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่นควรได้รับการออกแบบในลักษณะ “นโยบายเชิงพื้นที่” (place-based policy) ที่เปิดพื้นที่ให้ภาคีเครือข่ายในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดปัญหา การวางแผน ไปจนถึงการติดตามและประเมินผล การกำหนดกลไกการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจนในเชิงนโยบายจะช่วยลดลักษณะการมีส่วนร่วมเชิงสัญลักษณ์ และเสริมสร้างความเป็นเจ้าของร่วมของภาคีเครือข่ายต่อทรัพยากรสาธารณะ

ข้อเสนอเชิงนโยบายในประเด็นนี้ชี้ให้เห็นว่า รัฐควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและความยืดหยุ่นในการออกแบบกลไกการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ แทนการใช้รูปแบบนโยบายเดียวกันในทุกพื้นที่

2. การเสริมสร้างบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะกลไกประสานนโยบายและการมีส่วนร่วม ผลการวิจัยเสนอว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับการเสริมสร้างบทบาทในฐานะ “ศูนย์กลางการประสานนโยบายและการมีส่วนร่วม” (local policy integrator) เพื่อเชื่อมโยงการทำงานของภาคีเครือข่ายที่หลากหลาย การกำหนดบทบาทดังกล่าวในเชิงนโยบายจะช่วยให้การจัดการทรัพยากรสาธารณะมีความต่อเนื่อง ลดความซ้ำซ้อน และเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

ในเชิงนโยบาย รัฐควรสนับสนุนทรัพยากร องค์ความรู้ และกลไกการบริหารจัดการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ประสานงาน วางแผน และติดตามการดำเนินงานร่วมกับภาคีเครือข่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การบูรณาการทุนทางสังคมและมิติทางวัฒนธรรมเข้าสู่นโยบายการจัดการทรัพยากรสาธารณะ ผลการวิจัยเสนอว่า นโยบายสาธารณะด้านการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่น

ควรบูรณาการทุนทางสังคม ความสัมพันธ์ในชุมชน และมิติทางวัฒนธรรมเป็นส่วนหนึ่งของการออกแบบ และขับเคลื่อนนโยบาย เนื่องจากปัจจัยดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการสร้างความร่วมมือ ความไว้วางใจ และการยอมรับนโยบายในระดับพื้นที่

การบูรณาการมิติทางสังคมและวัฒนธรรมสามารถดำเนินการได้ผ่าน (1) การใช้วัดเป็นศูนย์กลาง กิจกรรม (2) การจัดกิจกรรมประเพณีเชื่อมโยงการอนุรักษ์คลอง (3) การบรรจุเนื้อหาในหลักสูตรท้องถิ่น และ (4) การสร้างอัตลักษณ์พื้นที่ผ่านกิจกรรมสาธารณะ การบูรณาการมิติทางสังคมและวัฒนธรรม จะช่วยให้นโยบายไม่เพียงเครื่องมือทางการบริหาร แต่เป็นกระบวนการทางสังคมที่ภาคีเครือข่าย สามารถเข้ามามีส่วนร่วมและขับเคลื่อนร่วมกันอย่างแท้จริง

4. การพัฒนากลไกการเรียนรู้ร่วมกันและการประเมินผลเชิงมีส่วนร่วม ผลการวิจัยเสนอว่า การจัดการทรัพยากรสาธารณะอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องมีกลไกการเรียนรู้ร่วมกัน (collaborative learning) และการประเมินผลเชิงมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง นโยบายสาธารณะควรสนับสนุนให้มีพื้นที่แลกเปลี่ยนเรียนรู้ การถอดบทเรียน และการปรับปรุงแนวทางการจัดการตามสถานการณ์ ที่เปลี่ยนแปลง กลไกดังกล่าวจะช่วยให้การจัดการทรัพยากรสาธารณะไม่หยุดอยู่ที่การดำเนินโครงการ ในระยะสั้น แต่สามารถพัฒนาไปสู่การจัดการเชิงระบบและเชิงนโยบายในระยะยาว

ข้อเสนอเชิงนโยบายจากการวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับ ท้องถิ่นอย่างมีส่วนร่วมและยั่งยืน จำเป็นต้องอาศัยนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคี เครือข่ายอย่างเป็นระบบ การเสริมสร้างบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบูรณาการมิติทาง สังคมและวัฒนธรรม และการพัฒนากลไกการเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ข้อเสนอเชิงนโยบายดังกล่าว สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการจัดการทรัพยากรสาธารณะในระดับท้องถิ่นอื่นๆ ที่มีบริบทใกล้เคียงกัน เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพและความยั่งยืนของการจัดการทรัพยากรสาธารณะในระยะยาว

อภิปรายผล

อภิปรายผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 การวิเคราะห์รูปแบบและกระบวนการมีส่วนร่วมของ ภาคีเครือข่ายในการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่น พบว่า การจัดการคลองเจดีย์บูชาเป็นรูปแบบ ของการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่นที่อาศัยการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายหลายภาคส่วน ในลักษณะการบริหารจัดการร่วม (co-management) และการมีส่วนร่วมเชิงเครือข่าย (network-based participation) โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการประสานความร่วมมือ

ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ชุมชน วัด สถานศึกษา และภาคประชาชน ซึ่งผลการวิจัยดังกล่าวสามารถอธิบายเชื่อมโยงกับกรอบแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

1. รูปแบบการมีส่วนร่วมเชิงเครือข่ายกับการจัดการทรัพยากรสาธารณะ ผลการวิจัยพบว่าการจัดการคลองเจดีย์บูชามีลักษณะเป็นการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายหลายภาคส่วน สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม (common-pool resources) และการบริหารจัดการร่วมที่เน้นบทบาทของผู้มีส่วนได้เสียในระดับพื้นที่ซึ่ง Ostrom (1990) เสนอว่า การจัดการทรัพยากรสาธารณะที่มีความซับซ้อนจำเป็นต้องอาศัยกลไกความร่วมมือของผู้ใช้ทรัพยากรและหน่วยงานรัฐ มากกว่าการควบคุมจากส่วนกลางเพียงฝ่ายเดียว ในทำนองเดียวกัน งานวิจัยระดับนานาชาติชี้ให้เห็นว่า รูปแบบการมีส่วนร่วมเชิงเครือข่ายช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรสาธารณะ เนื่องจากสามารถบูรณาการความรู้เชิงพื้นที่ ความต้องการของชุมชน และกลไกเชิงนโยบายเข้าด้วยกัน (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012)

เมื่อพิจารณาในบริบทของคลองเจดีย์บูชา รูปแบบการมีส่วนร่วมดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐระดับท้องถิ่น ภาคประชาชน ชุมชน วัด และภาคีเครือข่ายอื่นๆ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ Kieochaoum, Thawornrat, & Tanpichai (2025a) ที่พบว่า พลังบรรเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน

2. กระบวนการมีส่วนร่วมเชิงขั้นตอนกับการกำกับดูแลระดับท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดการคลองเจดีย์บูชาประกอบด้วยขั้นตอนตั้งแต่การรับรู้ปัญหา การร่วมวางแผน การดำเนินการ และการติดตามประเมินผล สอดคล้องกับแนวคิดการกำกับดูแลแบบมีส่วนร่วม (participatory governance) ซึ่งเน้นกระบวนการมากกว่าผลลัพธ์เพียงอย่างเดียว (Fung, 2015) งานวิจัยในวารสารหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่า กระบวนการมีส่วนร่วมที่ต่อเนื่องและเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีบทบาทในหลายขั้นตอน จะช่วยสร้างความชอบธรรมของการจัดการทรัพยากรสาธารณะ และเพิ่มความยั่งยืนของการดำเนินนโยบาย (Newig & Fritsch, 2009; Reed et al., 2018)

ผลการวิจัยสนับสนุนข้อค้นพบดังกล่าว โดยพบว่าการมีส่วนร่วมไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการเข้าร่วมกิจกรรม แต่ขยายไปสู่การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและการเรียนรู้ร่วมกัน ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Kieochaoum, Thawornrat, & Tanpichai (2025b) ที่ระบุว่า กระบวนการมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความต่อเนื่องของการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชาในเขตเทศบาลนครนครปฐม และสอดคล้องกับงานวิจัยของ Wongsakdirin (2022) ที่ศึกษาการจัดการพื้นที่คลองเจดีย์บูชาเพื่อพัฒนา

เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ โดยพบว่า ความสำเร็จของการพัฒนาพื้นที่คลองเจ็ดยี่บูชาขึ้นอยู่กับกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในพื้นที่เป็นสำคัญ โดยเฉพาะการประสานบทบาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และภาคประชาชน ซึ่งช่วยสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมและลดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์พื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Kieochaoum (2024) ที่พบว่า การพัฒนาคลองเจ็ดยี่บูชาตามแผนแม่บทฯ ประสบผลสำเร็จจากการเปิดพื้นที่ให้ชุมชนและภาคีเครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องในกระบวนการวางแผนและดำเนินกิจกรรม

3. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้ประสานเครือข่าย ผลการวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทเป็นศูนย์กลางในการประสานความร่วมมือของภาคีเครือข่าย สอดคล้องกับแนวคิด collaborative governance ที่มองว่าภาครัฐทำหน้าที่เป็น “ผู้อำนวยความสะดวก” (facilitator) มากกว่าผู้สั่งการ (Ansell & Gash, 2008)

งานวิจัยของ Emerson et al. (2012) ระบุว่า ความสำเร็จของการกำกับดูแลร่วมกันขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยงานรัฐในการสร้างเวทีความร่วมมือและรักษาความสัมพันธ์ระหว่างภาคีเครือข่าย ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยคลองเจ็ดยี่บูชาที่พบว่าการมีหน่วยงานหลักในการประสานงานช่วยให้การจัดการคลองมีความต่อเนื่องและลดความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังสอดคล้องกับงานของ Kieochaoum, Thawornrat, & Tanpichai (2025c) ที่ชี้ให้เห็นว่าบทบาทของเทศบาลและหน่วยงานรัฐเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนกลยุทธ์การอนุรักษ์คลองเจ็ดยี่บูชาให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 สอดคล้องกับองค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะและการจัดการทรัพยากรสาธารณะที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในระดับพื้นที่ ทั้งในมิติของรูปแบบและกระบวนการมีส่วนร่วม จากระดับ “การมีส่วนร่วมของชุมชน” ไปสู่ “การมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย” ในเชิงระบบ โดยชี้ให้เห็นถึงพลวัตของความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่างๆ และบทบาทเชิงสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้กำกับดูแลร่วม (collaborative governance) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่นมิได้เป็นเพียงกิจกรรมของชุมชน หากแต่เป็นกระบวนการจัดการเชิงนโยบายที่เชื่อมโยงหลายภาคส่วนเข้าด้วยกัน ผลการวิจัยช่วยยืนยันว่า การจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยกลไกความร่วมมือ ความไว้วางใจ และการเรียนรู้ร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งเป็นประเด็นที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในงานวิจัยระดับนานาชาติและระดับประเทศ

อภิปรายผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 การสังเคราะห์บทเรียนเชิงนโยบายสาธารณะจากการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในการจัดการคลองเจดีย์บูชา พบว่า การมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในการจัดการคลองเจดีย์บูชาก่อให้เกิดบทเรียนเชิงนโยบายสาธารณะที่สะท้อนถึงแนวทางการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่นที่เน้นการมีส่วนร่วม การประสานงานเชิงเครือข่าย และการคำนึงถึงบริบทพื้นที่ ซึ่งสามารถอภิปรายความสอดคล้องกับองค์ความรู้ทางวิชาการได้ดังนี้

1. บทเรียนเชิงนโยบายด้านการเปิดพื้นที่นโยบายและการมีส่วนร่วมเชิงความหมาย บทเรียนที่สำคัญจากผลการวิจัย คือ การจัดการคลองเจดีย์บูชาประสบผลในระดับหนึ่ง เนื่องจากการเปิดพื้นที่เชิงนโยบายให้ภาคีเครือข่ายเข้ามามีบทบาทอย่างมีความหมาย (meaningful participation) ไม่ใช่เพียงการมีส่วนร่วมเชิงสัญลักษณ์ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Arnstein (1969) ที่ชี้ว่าการมีส่วนร่วมที่แท้จริงต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีอำนาจในการกำหนดทิศทางและตัดสินใจ สอดคล้องกับงานวิจัยระดับนานาชาติด้านนโยบายสาธารณะและการจัดการทรัพยากรสาธารณะ พบว่า นโยบายที่เปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีบทบาทตั้งแต่ต้นจะช่วยเพิ่มความชอบธรรมและการยอมรับของนโยบายในระดับพื้นที่ (Fung, 2015; Reed et al., 2018) ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยคลองเจดีย์บูชาที่พบว่า ภาคีเครือข่ายสามารถร่วมสะท้อนปัญหาและเสนอแนวทางการจัดการที่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่น สอดคล้องกับงานวิจัยของ Kieochaoum, Thawornrat, & Tanpichai (2025a) ได้เสนอว่า การเปิดพื้นที่ให้พลังบวรเข้ามามีส่วนร่วม เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้การพัฒนาคลองเจดีย์บูชามีความต่อเนื่องและได้รับการยอมรับจากชุมชน ซึ่งผลการวิจัยปัจจุบันช่วยตอบข้อสงสัยที่พบดังกล่าวในมิติของ “บทเรียนเชิงนโยบาย” อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

2. บทเรียนเชิงนโยบายด้านบทบาทของรัฐท้องถิ่นในฐานะผู้ประสานนโยบาย ผลการวิจัยที่ชี้ให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการเป็นศูนย์กลางการประสานงานของภาคีเครือข่าย สอดคล้องกับแนวคิด collaborative governance ซึ่งมองว่าภาครัฐควรทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกและผู้ประสานความร่วมมือ มากกว่าผู้สั่งการ (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012) สอดคล้องกับงานวิจัยอื่นๆ ที่ระบุว่า บทบาทการประสานงานของรัฐเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยลดความขัดแย้ง สร้างความไว้วางใจ และรักษาความต่อเนื่องของการมีส่วนร่วม (Newig & Fritsch, 2009; Torfing et al., 2012) ซึ่งสอดคล้องกับบทเรียนจากคลองเจดีย์บูชาที่พบว่า การมีหน่วยงานหลักในการเชื่อมโยงภาคีเครือข่ายช่วยให้การดำเนินงานไม่กระจัดกระจายและสามารถขับเคลื่อนกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่อง ผลการวิจัยนี้ยังสอดคล้องกับงานวิจัยของ Kieochaoum, Thawornrat, & Tanpichai (2025b) ที่ชี้ให้เห็นว่า กลไกการประสานงานของเทศบาลนครนครปฐมเป็นปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนกลยุทธ์การอนุรักษ์

คลองเจดีย์บูชา โดยงานวิจัยปัจจุบันได้ยกระดับจากการระบุ “ปัจจัยความสำเร็จ” ไปสู่การสังเคราะห์
เป็น “บทเรียนเชิงนโยบายสาธารณะ”

3. บทเรียนเชิงนโยบายด้านการบูรณาการทุนทางสังคมและบริบทวัฒนธรรม ผลการวิจัยที่พบว่า
ทุนทางสังคม ความสัมพันธ์ในชุมชน และบทบาทของสถาบันทางสังคม เช่น วัดและสถานศึกษา เป็นฐานสำคัญ
ของการจัดการคลองเจดีย์บูชา สอดคล้องกับงานวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรสาธารณะที่เน้นความสำคัญ
ของบริบททางสังคมและวัฒนธรรม (Ostrom, 1990; Pretty, 2003) งานวิจัยระดับนานาชาติระบุว่า
การจัดการทรัพยากรสาธารณะที่ไม่คำนึงถึงทุนทางสังคมและบริบทพื้นที่ มักประสบปัญหาความไม่ยั่งยืน
ในระยะยาว (Bodin & Crona, 2009; Folke et al., 2005) ซึ่งสอดคล้องกับบทเรียนจากคลองเจดีย์บูชา
ที่ชี้ให้เห็นว่า ความสัมพันธ์

เชิงสังคมและวัฒนธรรมช่วยเสริมพลังการมีส่วนร่วมและความเป็นเจ้าของร่วมของภาคีเครือข่าย
รวมทั้งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Kieochaoum & Sisai (2025) ได้เสนอว่า การจัดการสิ่งแวดล้อม
ในคลองเจดีย์บูชาที่อาศัยกลไกจิตอาสาและทุนทางสังคม มีส่วนช่วยสร้างความยั่งยืนของการอนุรักษ์ ซึ่งผล
การวิจัยปัจจุบันช่วยสนับสนุนข้อค้นพบดังกล่าวในมิติของนโยบายสาธารณะอย่างชัดเจน และสอดคล้อง
กับงานวิจัยของ Wongsakdirin (2022) ที่ระบุว่า การจัดการพื้นที่คลองเจดีย์บูชาให้เกิดคุณค่า
เชิงเศรษฐกิจและสังคม จำเป็นต้องอาศัยนโยบายที่ยืดหยุ่น เปิดโอกาสให้ภาคีเครือข่ายในพื้นที่มีบทบาท
ในการกำหนดทิศทางการพัฒนา โดยเฉพาะการเชื่อมโยงทุนทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ท้องถิ่นเข้ากับ
กระบวนการนโยบาย

4. บทเรียนเชิงนโยบายด้านการเรียนรู้ร่วมกันและการปรับตัวเชิงนโยบาย ผลการวิจัยพบว่า
กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในการจัดการคลองเจดีย์บูชา นำไปสู่การเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง
ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด adaptive governance ที่เน้นการเรียนรู้ การปรับตัว และความยืดหยุ่นของ
นโยบาย (Folke et al., 2005; Emerson et al., 2012) งานวิจัยของ Reed et al. (2018) ระบุว่า
นโยบายสาธารณะที่เอื้อต่อการเรียนรู้ร่วมกันจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถของภาคีเครือข่ายในการรับมือกับ
ความเปลี่ยนแปลงและความไม่แน่นอนของปัญหาสาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยคลองเจดีย์บูชา
ที่พบว่า การแลกเปลี่ยนประสบการณ์และการถอดบทเรียนร่วมกันช่วยพัฒนาการจัดการคลองอย่างต่อเนื่อง
บทเรียนดังกล่าวมีความสอดคล้องกับข้อค้นพบของ Kieochaoum (2024) ที่ระบุว่า การส่งเสริมการมี
ส่วนร่วมของชุมชนตามแผนแม่บทฯ ช่วยสร้างความตระหนัก ความร่วมมือ และความต่อเนื่องในการพัฒนา
คลองเจดีย์บูชา อย่างไรก็ตาม งานวิจัยปัจจุบันได้ยกระดับข้อค้นพบดังกล่าวไปสู่การตีความในเชิงนโยบาย

สาธารณะ โดยชี้ให้เห็นว่าความสำเร็จของการมีส่วนร่วมมิได้เกิดจากกิจกรรมเฉพาะหน้า หากแต่เกิดจากการออกแบบนโยบายและกลไกการบริหารที่เอื้อต่อการเรียนรู้ร่วมกันและการสะท้อนกลับเชิงนโยบาย กล่าวได้ว่า งานของ Kieochaoum (2024) ทำหน้าที่เป็นฐานองค์ความรู้เชิงประจักษ์เกี่ยวกับ “แนวทางการมีส่วนร่วมในระดับปฏิบัติการ” ขณะที่งานวิจัยนี้ได้ต่อยอดไปสู่การสังเคราะห์บทเรียนในระดับ “นโยบายสาธารณะ” ซึ่งสามารถนำไปปรับใช้ในบริบทการจัดการทรัพยากรสาธารณะในพื้นที่อื่นได้

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 มีความสอดคล้องกับองค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะและการจัดการทรัพยากรสาธารณะทั้งในระดับนานาชาติและระดับประเทศ และช่วยยืนยันว่า บทเรียนเชิงนโยบายจากกรณีคลองเจดีย์บูชา จังหวัดนครปฐม สามารถใช้เป็นฐานความรู้สำหรับการพัฒนานโยบายสาธารณะด้านการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่นในบริบทอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงกันได้

อภิปรายผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่นอย่างมีส่วนร่วมและยั่งยืน ได้นำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายที่มุ่งพัฒนาการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่นอย่างมีส่วนร่วมและยั่งยืน โดยข้อเสนอเชิงนโยบายดังกล่าวสามารถอภิปรายความสอดคล้องกับองค์ความรู้ทางวิชาการได้ในประเด็นสำคัญต่อไปนี้

1. ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการออกแบบนโยบายเชิงพื้นที่และการกระจายอำนาจเชิงการมีส่วนร่วม

ข้อเสนอของการวิจัยที่เน้นการออกแบบนโยบายสาธารณะเชิงพื้นที่ (place-based policy) สอดคล้องกับงานวิจัยด้านนโยบายสาธารณะร่วมสมัยที่ชี้ว่า ปัญหาทรัพยากรสาธารณะมีลักษณะเฉพาะเชิงบริบท และไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยนโยบายแบบส่วนกลางหรือรูปแบบเดียวกันทุกพื้นที่ (Torfing et al., 2012; Ansell & Torfing, 2016) สอดคล้องกับงานวิจัยของ Newig & Fritsch, (2009) และ Emerson et al. (2012) ระบุว่า นโยบายที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบและปรับใช้นโยบาย จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความยั่งยืนของการจัดการทรัพยากรสาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยคลองเจดีย์บูชาที่เสนอให้เพิ่มความยืดหยุ่นเชิงนโยบายแก่ท้องถิ่นในการกำหนดกลไกการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ รวมทั้งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Kieochaoum (2024) และ Kieochaoum, Thawornrat, & Tanpichai (2025a) ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่า ความสำเร็จของแผนแม่บทและกลยุทธ์การอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชาเกิดจากการปรับใช้นโยบายให้สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ ซึ่งผลการวิจัยปัจจุบันได้ยกระดับข้อค้นพบดังกล่าวไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายที่สามารถขยายผลในระดับระบบได้ สอดคล้องกับแนวทางที่ Kieochaoum (2024) เสนอไว้ในเชิงปฏิบัติการ โดยเฉพาะการใช้แผนแม่บทเป็นเครื่องมือในการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างเป็นระบบ

2. ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกำกับดูแลร่วม ข้อเสนอที่ให้เสริมสร้างบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะศูนย์กลางการประสานนโยบาย สอดคล้องกับแนวคิด collaborative governance และ multi-level governance ซึ่งมองว่าการจัดการปัญหาสาธารณะต้องอาศัยความร่วมมือข้ามภาคส่วนและหลายระดับการปกครอง (Ansell & Gash, 2008; Hooghe & Marks, 2003) สอดคล้องกับงานวิจัยของ Emerson et al., (2012) ; Torfing et al. (2012) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการประสานเครือข่ายและจัดการความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้เสียจะสามารถสร้างความต่อเนื่องของนโยบายและลดข้อจำกัดของการทำงานแบบแยกส่วน (fragmentation) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับงานของ Kieochaoum, Thawornrat, & Tanpichai (2025b; 2025c) ที่ระบุว่า บทบาทของเทศบาลนครนครปฐมเป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงภาคีเครือข่ายและขับเคลื่อนการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชาอย่างต่อเนื่อง โดยงานวิจัยปัจจุบันได้ขยายข้อค้นพบนี้ไปสู่การเสนอเชิงนโยบายในระดับโครงสร้างการกำกับดูแลท้องถิ่น

แม้ว่างานวิจัยนี้จะอยู่ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับงานศึกษาก่อนหน้าของผู้วิจัย แต่มีความแตกต่างในเชิงกรอบแนวคิดและการวิเคราะห์ โดยมุ่งเน้นการสังเคราะห์บทเรียนเชิงนโยบายภายใต้กรอบ collaborative governance และการพัฒนาแบบจำลอง CBM Model ซึ่งเป็นองค์ความรู้ใหม่ที่มิได้ปรากฏในงานวิจัยก่อนหน้า

3. ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการบูรณาการทุนทางสังคมและวัฒนธรรมกับการจัดการทรัพยากรสาธารณะ สอดคล้องกับงานวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรร่วมที่ชี้ว่า ความไว้วางใจ เครือข่ายทางสังคม และบรรทัดฐานร่วม เป็นปัจจัยสำคัญต่อความยั่งยืนของการจัดการทรัพยากร (Ostrom, 1990; Pretty, 2003; Bodin & Crona, 2009) งานวิจัยระดับ Scopus พบว่า นโยบายที่ไม่คำนึงถึงทุนทางสังคมมักประสบปัญหาการขาดการยอมรับและความต่อเนื่องในระยะยาว (Folke et al., 2005; Reed et al., 2018) ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยคลองเจดีย์บูชาที่เสนอให้ใช้บทบาทของวัด ชุมชน และสถาบันทางสังคมเป็นฐานของการขับเคลื่อนนโยบาย ผลการวิจัยนี้ยังสอดคล้องกับงานของ Kieochaoum & Sisai (2025) ที่ชี้ว่า กลไกจิตอาสาและทุนทางสังคมเป็นปัจจัยสนับสนุนสำคัญของการจัดการสิ่งแวดล้อมในคลองเจดีย์บูชา โดยงานปัจจุบันได้ยกระดับข้อค้นพบดังกล่าวไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่นได้

4. ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการเรียนรู้ร่วมกันและการปรับตัวเชิงนโยบาย ข้อเสนอที่เน้นการพัฒนา
กลไกการเรียนรู้ร่วมกันและการประเมินผลเชิงมีส่วนร่วม สอดคล้องกับแนวคิด adaptive governance

และ learning-based policy ซึ่งมองว่านโยบายสาธารณะควรเป็นกระบวนการที่สามารถเรียนรู้และปรับตัวได้อย่างต่อเนื่อง (Folke et al., 2005; Emerson et al., 2012) ซึ่งงานวิจัยของ Reed et al. (2018) ระบุว่า การสร้างพื้นที่เรียนรู้ร่วมกันช่วยเพิ่มขีดความสามารถของภาคีเครือข่ายในการรับมือกับความซับซ้อนและความไม่แน่นอนของปัญหาทรัพยากรสาธารณะ สอดคล้องกับงานวิจัยของ Wongsakdirin (2022) ซึ่งเสนอให้การจัดการคลองเจดีย์บูชาควรยกระดับจากการดำเนินโครงการเฉพาะกิจ ไปสู่การกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาที่เปิดโอกาสให้ชุมชนและภาคีเครือข่ายมีบทบาทอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามงานวิจัยในบทความนี้ได้ขยายข้อเสนอเชิงนโยบายไปสู่การจัดการทรัพยากรสาธารณะโดยรวม มิได้จำกัดอยู่เฉพาะการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ แต่ครอบคลุมการใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรในระยะยาว ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยคลองเจดีย์บูชาที่พบว่า การแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการถอดบทเรียนร่วมกันช่วยเสริมความยั่งยืนของการจัดการคลองในระยะยาว ข้อเสนอเชิงนโยบายจากงานวิจัยนี้จึงสามารถมองได้ว่าเป็นการต่อยอดและขยายผลจากงานของ Kieochaoum (2024) จากระดับพื้นที่ไปสู่ระดับระบบ และจากการจัดการเชิงโครงการไปสู่การจัดการเชิงนโยบายสาธารณะ

การอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ชี้ให้เห็นว่า ข้อเสนอเชิงนโยบายจากการวิจัยกรณีคลองเจดีย์บูชามีความสอดคล้องกับองค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะและการจัดการทรัพยากรสาธารณะในระดับนานาชาติและระดับประเทศ และสามารถใช้เป็นกรอบอ้างอิงในการพัฒนานโยบายการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่นอย่างมีส่วนร่วมและยั่งยืนในบริบทอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงกันได้

องค์ความรู้ใหม่

ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นถึงพลวัตของการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในการจัดการคลองเจดีย์บูชา มีลักษณะเป็นการทำงานร่วมกันของหลายภาคส่วนอย่างต่อเนื่องและมีการพัฒนาเชิงกระบวนการ ผู้วิจัยจึงได้สังเคราะห์ข้อค้นพบดังกล่าวไปสู่การพัฒนาแบบจำลองเชิงแนวคิด เพื่ออธิบายกลไกการมีส่วนร่วมในเชิงระบบและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในเชิงนโยบายได้

ผลการวิจัยพบว่า การจัดการคลองเจดีย์บูชา มีลักษณะเป็นการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายหลายภาคส่วนอย่างต่อเนื่องและมีพลวัต ผู้วิจัยได้สังเคราะห์องค์ความรู้เชิงนโยบายและเชิงกระบวนการไปสู่การพัฒนาแบบจำลองเชิงแนวคิดที่เรียกว่า “CBM Model” (Chedi Bucha Model) ซึ่งถือเป็นนวัตกรรมเชิงองค์ความรู้ที่อธิบายกลไกการมีส่วนร่วมแบบพหุภาคีในการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ

CBM Model ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) Co-creation (การร่วมคิด) (2) Bridging (การเชื่อมประสานภาคี) และ (3) Mutual Ownership (ความเป็นเจ้าของร่วม) ซึ่งแต่ละองค์ประกอบมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันในลักษณะเชิงพลวัต และร่วมกันขับเคลื่อนกระบวนการจัดการทรัพยากรสาธารณะให้เกิดความยั่งยืนในระดับพื้นที่

ประการแรก Co-creation หมายถึง กระบวนการที่ภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหา วิเคราะห์สถานการณ์ และออกแบบแนวทางการจัดการร่วมกัน ไม่ใช่เพียงการรับฟังความคิดเห็น แต่เป็นการมีส่วนร่วมในเชิง “การร่วมสร้าง” (co-design) ซึ่งผลการวิจัยพบว่า การจัดเวทีชุมชน การประชุมหารือ และการเปิดพื้นที่ให้ชุมชนสะท้อนปัญหา เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เกิดการกำหนดทิศทางร่วม (shared direction) และช่วยลดช่องว่างระหว่างนโยบายกับความต้องการของพื้นที่

ประการที่สอง Bridging หมายถึง บทบาทของกลไกกลาง โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเชื่อมโยงภาคีเครือข่ายที่มีความหลากหลาย ทั้งในด้านบทบาท อำนาจ และทรัพยากร ให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า เทศบาลนครนครปฐมทำหน้าที่เป็น “ผู้ประสานนโยบาย” (policy integrator) ที่สำคัญ ผ่านการจัดตั้งคณะทำงานร่วม การประสานทรัพยากร และการสร้างพื้นที่กลางในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ซึ่งช่วยลดความซ้ำซ้อนและความขัดแย้งระหว่างภาคี

ประการที่สาม Mutual Ownership หมายถึง การพัฒนาไปสู่ความรู้สึกเป็น “เจ้าของร่วม” ของทรัพยากรสาธารณะในหมู่ภาคีเครือข่าย ซึ่งเป็นผลลัพธ์สำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพ โดยปรากฏทั้งในเชิงพฤติกรรมและเชิงสังคม เช่น การที่ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาคลองอย่างต่อเนื่อง การเกิดกิจกรรมสาธารณะโดยภาคประชาชน และการลดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์พื้นที่ ซึ่งสะท้อนว่าภาคีเครือข่ายไม่ได้เป็นเพียง “ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” แต่เป็น “ผู้ร่วมรับผิดชอบ” ต่อทรัพยากร

ในเชิงพลวัต CBM Model อธิบายว่าการร่วมคิด (Co-creation) เป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างความเข้าใจร่วมและความไว้วางใจ ซึ่งนำไปสู่การเชื่อมประสานภาคี (Bridging) ผ่านกลไกสถาบันและกระบวนการนโยบาย และในที่สุดพัฒนาไปสู่ความเป็นเจ้าของร่วม (Mutual Ownership) ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของความยั่งยืน ทั้งนี้ วงจรดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นแบบเชิงเส้น แต่เป็นกระบวนการหมุนเวียน (iterative process) ที่มีการสะท้อนกลับและเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

ในเชิงนโยบาย CBM Model สามารถนำไปประยุกต์ใช้เป็นกรอบแนวทางในการออกแบบนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น โดย (1) ส่งเสริมกลไก Co-creation ผ่านเวทีสาธารณะและกระบวนการมีส่วนร่วมเชิงลึก (2) พัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบทบาท Bridging และ (3) สร้างเงื่อนไขที่เอื้อต่อ Mutual Ownership เช่น การกระจายอำนาจและการสนับสนุนกิจกรรมของชุมชน

สถาบันพระปกเกล้า

ดังนั้น CBM Model ไม่เพียงเป็นกรอบอธิบายปรากฏการณ์เชิงประจักษ์จากกรณีคลองเจดีย์บุชานั่น แต่ยังเป็นข้อเสนอเชิงทฤษฎีและเชิงนโยบายที่ช่วยเชื่อมโยงแนวคิด collaborative governance เข้ากับการปฏิบัติในระดับพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม อันเป็นการสร้างคุณูปการใหม่ให้กับองค์ความรู้ด้านการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่นในบริบทสังคมไทย

บทสรุป

การวิจัยเรื่อง บทเรียนเชิงนโยบายสาธารณะจากการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่น: กรณีศึกษาคลองเจดีย์บุชา จังหวัดนครปฐม มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์รูปแบบและกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย สังเคราะห์บทเรียนเชิงนโยบายสาธารณะ และเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่นอย่างมีส่วนร่วมและยั่งยืน

ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่า การจัดการคลองเจดีย์บุชามีลักษณะเป็นการกำกับดูแลแบบพหุภาคี (collaborative governance) ที่เกิดขึ้นผ่านความร่วมมือของเทศบาลนครนครปฐมในฐานะกลไกหลัก ร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม หน่วยงานส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษที่ 5 (นครปฐม) สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดนครปฐม สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนครปฐม มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม วัดพระปฐมเจดีย์ราชวรมหาวิหาร ชุมชนริมคลองเจดีย์บุชา สถานศึกษา และเครือข่ายจิตอาสาในพื้นที่ โดยการมีส่วนร่วมครอบคลุมตั้งแต่การให้ข้อมูล การร่วมวางแผน การดำเนินกิจกรรม และการติดตามประเมินผล ซึ่งส่งผลให้เกิดความเป็นเจ้าของร่วม (shared ownership) และความต่อเนื่องของการจัดการทรัพยากรสาธารณะ

บทเรียนเชิงนโยบายสาธารณะที่สังเคราะห์ได้ชี้ให้เห็นว่า ความสำเร็จของการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่นมิได้ขึ้นอยู่กับโครงสร้างทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับกรอบการออกแบบกลไกการมีส่วนร่วมที่เอื้อต่อการร่วมกำหนดทิศทาง (co-creation) การเชื่อมประสานภาคีเครือข่าย (bridging) และการสร้างความเป็นเจ้าของร่วม (mutual ownership) โดยเฉพาะการสร้างควมไว้วางใจ การใช้ทุนทางสังคมและวัฒนธรรมของพื้นที่ และการพัฒนากลไกการเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

จากข้อค้นพบดังกล่าว งานวิจัยนี้ได้พัฒนา “CBM Model” (Chedi Bucha Model) ซึ่งเป็นนวัตกรรมเชิงองค์ความรู้ที่อธิบายกลไกการมีส่วนร่วมแบบพหุภาคีในการจัดการทรัพยากรสาธารณะระดับท้องถิ่น ประกอบด้วย (1) Co-creation การเปิดพื้นที่ให้ภาคีร่วมกำหนดทิศทาง (2) Bridging

การเสริมบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเชื่อมประสานภาคี และ (3) Mutual Ownership การสร้างความเป็นเจ้าของร่วมในระดับชุมชน ซึ่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการออกแบบนโยบายสาธารณะเชิงพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม

ในเชิงนโยบาย หน่วยงานท้องถิ่นสามารถนำผลการวิจัยไปใช้โดยการ (1) จัดเวทีการมีส่วนร่วมอย่างสม่ำเสมอ (2) พัฒนากลไกคณะทำงานพหุภาคี (3) บูรณาการทุนทางสังคมและวัฒนธรรมผ่านกิจกรรมชุมชน และ (4) จัดให้มีระบบติดตามและประเมินผลแบบมีส่วนร่วม เพื่อเสริมสร้างความยั่งยืนของการจัดการทรัพยากรสาธารณะในระยะยาว

งานวิจัยนี้จึงมีคุณค่าทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงนโยบาย โดยช่วยขยายองค์ความรู้ด้าน collaborative governance ในบริบทท้องถิ่นของประเทศไทย และสามารถใช้เป็นกรอบอ้างอิงในการพัฒนาการจัดการทรัพยากรสาธารณะในพื้นที่อื่นที่มีบริบทใกล้เคียงกันต่อไป

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 หน่วยงานภาครัฐควรส่งเสริมการออกแบบนโยบายสาธารณะด้านการจัดการทรัพยากรสาธารณะในลักษณะเชิงพื้นที่ (area-based policy) โดยกำหนดให้มี “กลไกการมีส่วนร่วมภาคบังคับ” ในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การดำเนินงาน และการติดตามประเมินผล ผ่านเวทีสาธารณะและคณะกรรมการพหุภาคีในระดับพื้นที่ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของชุมชน เช่น กรณีเทศบาลนครนครปฐม ร่วมกับชุมชนริมคลองเจ็ดยี่บูชา วัดพระปฐมเจดีย์ราชวรมหาวิหาร มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

1.2 ควรกำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาลนครนครปฐม ให้เป็น “กลไกกลางในการกำกับดูแลร่วม” (collaborative governance integrator) ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม หน่วยงานส่วนราชการ สถานศึกษา และภาคประชาชน ผ่านการจัดตั้งคณะทำงานร่วมและระบบประสานเครือข่ายอย่างเป็นทางการ เพื่อลดความซ้ำซ้อนและสร้างความต่อเนื่องของนโยบาย

1.3 นโยบายการจัดการทรัพยากรสาธารณะควรบูรณาการทุนทางสังคมและวัฒนธรรมของพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม โดยใช้วัด ชุมชน และเครือข่ายจิตอาสาเป็นฐานในการออกแบบกิจกรรม เช่น การจัดกิจกรรมฟื้นฟูคลอง การรณรงค์ด้านสิ่งแวดล้อม และการสร้างอัตลักษณ์พื้นที่ เพื่อส่งเสริมความเป็นเจ้าของร่วม (mutual ownership) และความยั่งยืนของนโยบาย

ทั้งนี้ ข้อเสนอเชิงนโยบายในงานวิจัยนี้ตั้งอยู่บนกรอบ CBM Model (Chedi Bucha Model) ซึ่งประกอบด้วยการร่วมคิด (Co-creation) การเชื่อมประสานภาคี (Bridging) และความเป็นเจ้าของร่วม (Mutual Ownership) โดยหน่วยงานท้องถิ่นสามารถนำไปประยุกต์ใช้ผ่านการออกแบบเวทีมีส่วนร่วม การพัฒนากลไกประสานเครือข่าย และการสร้างแรงจูงใจให้ชุมชนมีบทบาทในการดูแลทรัพยากรสาธารณะ

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง โดยจัดเวทีสาธารณะอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง และจัดตั้งคณะทำงานพหุภาคีที่ประกอบด้วยตัวแทนจากเทศบาลนคร นครปฐม ชุมชนริมคลอง วัดพระปฐมเจดีย์ราชวรมหาวิหาร มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม สถานศึกษา และภาคประชาสังคม เพื่อร่วมวางแผนและตัดสินใจ

2.2 ควรเสริมสร้างศักยภาพของภาคีเครือข่ายในระดับชุมชน ผ่านการฝึกอบรมด้านการจัดการทรัพยากรสาธารณะ การทำงานแบบเครือข่าย และการเรียนรู้เชิงนโยบาย เพื่อให้สามารถมีบทบาทเชิงรุก (active participation) และร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.3 ควรพัฒนาระบบการเรียนรู้ร่วมกัน (collaborative learning system) โดยจัดให้มีการถอดบทเรียน (lesson learned) และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างภาคีเครือข่ายอย่างสม่ำเสมอ รวมถึงการจัดทำฐานข้อมูลพื้นที่ เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบายและการปรับตัวตามบริบทที่เปลี่ยนแปลง

3. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

3.1 ควรมีการศึกษาวิจัยเชิงเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่ที่มีบริบทแตกต่างกัน เช่น พื้นที่เมืองและชนบท เพื่อพัฒนารอบการจัดการทรัพยากรสาธารณะที่สามารถประยุกต์ใช้ได้ในระดับที่กว้างขึ้น

3.2 ควรศึกษาต่อยอดในเชิงปริมาณหรือการวิจัยแบบผสมผสาน (mixed methods) เพื่อประเมินผลลัพธ์ (outcomes) และผลผลิต (outputs) ของการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายต่อความยั่งยืนของการจัดการทรัพยากรสาธารณะ

3.3 ควรศึกษากลไกการกำกับดูแลร่วมในมิติของอำนาจ ความสัมพันธ์ และความไว้วางใจระหว่างภาคีเครือข่ายในระยะยาว เพื่อทำความเข้าใจเงื่อนไขความสำเร็จและข้อจำกัดของ collaborative governance ในบริบทท้องถิ่นของประเทศไทย

References

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Ansell, C., & Torfing, J. (2016). *Public Innovation Through Collaboration and Design*. Routledge.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Bodin, Ö., & Crona, B. I. (2009). The Role of Social Networks in Natural Resource Governance. *Global Environmental Change*, 19(3), 366–374.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using Thematic Analysis in Psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101.
- Committee for the Master Plan on Sustainable Management and Development of Chedi Bucha Canal. (2020). *Phan Maeboet Kanphatthana Khlong Chedi Bucha Yang Yangyun Raya Sam Pi (Pho.so. 2564 - 2566)* [Three-year Master Plan for Sustainable Development of Chedi Bucha Canal (2021–2023)]. Nakhon Pathom Provincial Office. (In Thai)
- Easton, D. (1975). A Re-assessment of the Concept of Political Support. *British Journal of Political Science*, 5(4), 435–457.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., & Norberg, J. (2005). Adaptive Governance of Social-ecological Systems. *Annual Review of Environment and Resources*, 30, 441–473.
- Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*, 75(4), 513–522.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press.

- Kieochaoum, P. (2024). Patchai Khwamsamret Nai Kan Khapkhluan Phaen Maebot Borihan Chatkan Lae Phatthana Khlong Chedi Bucha Yang Yangyun Raya Sam Pi (Pho.so. 2564 - 2566) [Success Factors in Driving the Master Plan for Sustainable Management and Development of Chedi Bucha Canal (2021–2023)]. *Journal of the Ombudsman*, 17(2), 289–323. (In Thai)
- Kieochaoum, P., & Sisai, P. (2025). Kanchatkan Singwaetlom nai Khlong Chedi Bucha Tam Næothang Khong Sun Amnuai Kan Chit Asa Phraratchathan Changwat Nakhon Pathom [Environmental Management in Chedi Bucha Canal based on the Guidelines of the Royal Volunteer Center of Nakhon Pathom Province]. *Nakhon Pathom Rajabhat University Journal of Humanities and Social Sciences*, 15(1), 45–65. (In Thai)
- Kieochaoum, P., Thawornrat, J., & Tanpichai, P. (2025a). Kansuksa Rupbaep Kanmi Suanruam Khong Phakhi Khruakhai Nai Kanphatthana Khlong Chedi Bucha Changwat Nakhon Pathom Yang Yangyun Doi Phalang Bowon (Ban Wat Rongrian Ratchakan) [A Study of Participatory Models of Network Partners in the Sustainable Development of Chedi Bucha Canal, Nakhon Pathom Province through the “Bowon” concept (Home, Temple, School, Government)]. *Social Sciences Research Journal*, 16(1), 125–142. (In Thai)
- Kieochaoum, P., Thawornrat, J., & Tanpichai, P. (2025b). Konlayut Kanmi Suanruam Nai Kananurak Khlong Chedi Bucha Khong Phakhi Khruakhai Khet Thetsaban Nakhon Nakhon Pathom [Participatory Strategies for the Conservation of Chedi Bucha Canal Among Network Partners in Nakhon Pathom Municipality]. *Panyapiwat Journal*, 17(3), 162–181. (In Thai)
- Kieochaoum, P., Thawornrat, J., & Tanpichai, P. (2025c). Kanpramoen Kanmi Suanruam Khong Pracha Chon to Konlayut Kananurak Khlong Chedi Bucha Khong Phakhi Khruakhai Khet Thetsaban Nakhon Nakhon Pathom [Evaluation of Public Participation in Conservation Strategies of Chedi Bucha Canal in Nakhon Pathom Municipality]. *Journal of the Ombudsman*, 18(2), 162–187. (In Thai)

- National Economic and Social Development Council. (2022). *Phaen Phatthana Setthakit Lae Sangkhom Haeng Chat Chabap Thi Sipsam* [The Thirteenth National Economic and Social Development Plan]. Office of the National Economic and Social Development Council. (In Thai)
- Newig, J., & Fritsch, O. (2009). Environmental Governance: Participatory, Multi-level and Effective?. *Environmental Policy and Governance*, 19(3), 197–214.
- Office of the National Strategy Committee Secretariat. (2018). Yutthasat Chat (Pho.so. 2561–2580) [National Strategy (2018–2037)]. Office of the National Strategy Committee Secretariat. (In Thai)
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Pretty, J. (2003). Social Capital and the Collective Management of Resources. *Science*, 302(5652), 1912–1914.
- Reed, M. S., et al. (2018). A Theory of Participation: What Makes Stakeholder and Public Engagement in Environmental Management Work?. *Restoration Ecology*, 26(S1), S7–S17.
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the Policy Process* (2nd ed.). Westview Press.
- Traimongkolkul, P., & Chataporn, S. (2012). *Kanokbaep Kanwichai (Phim Khrang Thi Chet)*. [Research Design] (7th ed.). Kasetsart University. (In Thai)
- Torfin, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford University Press.
- United Nations. (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. United Nations.
- Wongsakdirin, W. (2022). *Khosanoe Choeng Nayobai Kanchatkan Phuthi Khlong Chedi Bucha Hai Pen Laeng Thongthieo Choeng Sangsan Khong Changwat Nakhon Pathom* [Policy Recommendations for Managing the Chedi Bucha Canal Area as a Creative Tourism Destination in Nakhon Pathom Province]. [Doctoral dissertation, Silpakorn University]. (In Thai)

วัฏจักรอำนาจการเมืองท้องถิ่นกับธรรมาภิบาลที่ถูกกัดกิน

The Erosion of the Local Political Power Cycle and Good Governance

สัทยา ขาวหมื่นไวย^{*}
รฤทธิ์ เขียนโคกกรวด^{**}
จักรวาล เหมือนแจ่ม^{***}

Sappaya Khaomuenwai^{****}
Rarit Khiankhokkrud^{*****}
Jakkawarn Mueanjaem^{*****}

บทความนี้
Received
4 กุมภาพันธ์ 2569
Revised
26 กุมภาพันธ์ 2569
Accepted
24 มีนาคม 2569

บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้วิเคราะห์ถึงวิกฤตการณ์ศรัทธาในระบอบประชาธิปไตยระดับฐานราก ซึ่งถูกกัดกร่อนด้วยวัฏจักรอำนาจของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลและตระกูลการเมืองในระดับท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ควรจะเป็นกลไกหลักในการส่งเสริมธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน กลับถูกแปรสภาพเป็นเครื่องมือในการรักษาผลประโยชน์ส่วนตนและการสืบทอดอำนาจผ่านสายเลือดจากระดับจังหวัดลงสู่หมู่บ้านอย่างเป็นระบบปรากฏการณ์นี้สะท้อนให้เห็นถึงการบิดเบือนโครงสร้างอำนาจที่ทำให้ตำแหน่งทางการเมืองกลายเป็นธุรกิจครอบครัว โดยมีผู้อยู่เบื้องหลังคอยชักใย

^{*} นิสิตปริญญาโท สาขาวิชารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

^{**} นิสิตปริญญาโท สาขาวิชารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

^{***} นิสิตปริญญาโท สาขาวิชารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

^{****} Doctoral student in Political Science, Mahachulalongkornrajavidyalaya University

^{*****} Doctoral student in Political Science, Mahachulalongkornrajavidyalaya University

การตัดสินใจเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ธุรกิจของพวกเขาทั้งในระดับบริหารและนิติบัญญัติท้องถิ่น พบพฤติกรรมใช้อำนาจที่ขัดต่อหลักความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ มีการควบคุมทิศทางการงบประมาณและโครงการพัฒนาให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มทุนเครือข่าย ขณะที่ในระดับหมู่บ้าน ผู้นำชุมชนบางส่วนได้ใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการสร้างความมั่งคั่งที่ผิดปกติดำเนินการจัดกิจกรรมบังหน้าเพื่อเบี่ยงเบนงบประมาณสาธารณะ และใช้อิทธิพลทางเศรษฐกิจจากการปล่อยเงินกู้เพื่อควบคุมมวลชนและผูกขาดคะแนนเสียง เมื่อสิ้นสุดวาระยังมีการส่งต่อตำแหน่งให้แก่คู่สมรสหรือเครือข่าย เพื่อสร้างกำแพงป้องกันการตรวจสอบและรักษาวงจรผลประโยชน์ให้คงอยู่ถาวร ผลกระทบที่เกิดขึ้นส่งผลเสียอย่างรุนแรงต่อการพัฒนาท้องถิ่นที่แท้จริง เนื่องจากทรัพยากรส่วนรวมถูกนำไปใช้ในโครงการที่ไร้ประสิทธิภาพและไม่ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน อีกทั้งยังทำลายจิตวิญญาณประชาธิปไตยทำให้เกิดภาวะความสิ้นหวังและการยอมจำนนต่ออำนาจของประชาชนในพื้นที่ บทความนี้จึงเสนอแนวทางในการปฏิรูปผ่านการสร้างกลไกตรวจสอบอิสระจากภายนอก การปรับเปลี่ยนรูปแบบการประเมินผลโครงการที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ต่อคุณภาพชีวิตมากกว่ากิจกรรม และการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติของผู้สมัครเพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจโดยเครือข่าย ทั้งนี้เพื่อฟื้นฟูหลักธรรมาภิบาลและคืนอำนาจการปกครองตนเองที่โปร่งใสและเป็นธรรมให้แก่สังคมไทยอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ การปกครองท้องถิ่น-การกระจายอำนาจ, ธรรมาภิบาล

Abstract

This academic article analyzes the crisis of faith in grassroots democracy, eroded by the power cycles of influential networks and political families at the local level. Local governance, which should be the primary mechanism for promoting good governance and citizen participation, has been transformed into a tool for maintaining personal interests and perpetuating power through hereditary succession, systematically extending from the provincial level down to the village. This phenomenon reflects a distortion of the power structure, turning political positions into family businesses, with those behind the scenes manipulating decisions to benefit their cronies at the local administrative and legislative levels. This is evidence of abuse of power that violates the principles of transparency and accountability. Budget and development projects are controlled to align with the interests of kinship-based business groups. At the village level, some community leaders use their positions to accumulate illicit wealth through front-line activities to secure public funds and leverage economic influence through lending to control the masses and monopolize votes. Upon termination of their terms, positions are passed on to spouses or relatives to create a barrier against scrutiny and perpetuate the cycle of benefits. The resulting impact severely undermines genuine local development, as public resources are used in inefficient projects that fail to meet the actual needs of the people. Furthermore, it erodes the spirit of democracy, leading to despair and submission among local residents. This article therefore proposes reform approaches through the creation of independent external oversight mechanisms, the modification of project evaluation methods to focus on quality of life outcomes rather than activities, and the improvement of laws regarding applicant qualifications to prevent nepotism and the monopolization of power by kinship-based network. The aim is to restore good governance and return transparent and fair self-governance to Thai society sustainably.

Keywords: local government, decentralization, good governance

บทนำ

การเมืองไทยในระดับประเทศมักถูกวิจารณ์ว่าเต็มไปด้วยการรวมศูนย์อำนาจและการสืบทอดทางการเมือง แต่ปัญหาที่กีดกันความศรัทธาในระบอบประชาธิปไตยอย่างรุนแรงและเจ็บแสบที่สุดนั้น กลับยังรากลึกอยู่ในระดับท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งควรเป็นรากฐานของการมีส่วนร่วมและธรรมาภิบาล กลับกลายเป็นเพียงฉากหลังของ “ระบอบอุปถัมภ์” ที่ถูกส่งต่อจากรุ่นสู่รุ่น (Chanruang, 2006) ในพื้นที่ชนบทห่างไกลโดยเฉพาะในจังหวัดที่มีฐานอำนาจทางการเมืองที่มั่นคง ปัญหาเหล่านี้ไม่ได้เป็นเพียงเรื่องของการทุจริตเล็กน้อย แต่คือการบิดเบือนโครงสร้างอำนาจทั้งหมด (Wongburanawat, 1998)

ในทางทฤษฎีการกระจายอำนาจ คือการมอบพลังและทรัพยากรให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถจัดการตนเองได้ตามหลักการของธรรมาภิบาล (Good Governance) (Uwanno, 2003) ที่ประกอบด้วย ความโปร่งใส (Transparency) การตรวจสอบได้ (Accountability) การมีส่วนร่วม (Participation) และการตอบสนองต่อประชาชน (Responsiveness) ทว่าในความเป็นจริง ประชาธิปไตยที่ไหลลงสู่รากหญ้า กลับถูกกรองผ่านระบบเครือข่ายผลประโยชน์จนเหลือเพียงน้ำขุ่นข้น เป็นหนึ่งในภาพสะท้อนที่ชัดเจนของปรากฏการณ์นี้ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่การเมืองท้องถิ่นถูกผูกขาดจนกลายเป็นมรดกตกทอดของตระกูลการเมืองไม่กี่ตระกูล

มีศักยภาพในการพัฒนาหลายด้าน ทั้งด้านการเกษตรและทรัพยากรชุมชน แต่ทุกความเคลื่อนไหวของการบริหารท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กลับถูกครอบงำด้วยกลไกที่เรียกว่า “วิจัการอำนาจ” ที่ไม่เคยเปลี่ยนผ่านอย่างแท้จริง เครือข่ายครอบครัวยุทธมีอิทธิพลได้สร้างกำแพงแก้วที่มองเห็นแต่ไม่สามารถทะลุผ่านได้ขึ้นมาปิดกั้นการเข้าถึงอำนาจของคนนอก พวกเขาไม่เพียงแต่ลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยตนเองเท่านั้น แต่ยังส่งต่อตำแหน่งให้เครือญาติ พี่น้อง และคนใกล้ชิด เพื่อให้อำนาจบริหาร และอำนาจนิติบัญญัติในสภาท้องถิ่นถูกควบคุมไว้เบ็ดเสร็จ การบริหารจัดการงบประมาณ และโครงการพัฒนาจึงหมุนเวียนอยู่ภายใต้การตัดสินใจของคนกลุ่มเดิม (Chutiang et al., 2023)

การสืบทอดอำนาจลักษณะนี้ไม่ต้องการคุณสมบัติหรือวิสัยทัศน์ที่โดดเด่น แต่ต้องอาศัยทุนทางการเมืองและทุนทางสังคมที่สะสมมานาน ทุนนี้แปลงรูปเป็นกลไกการเลือกตั้งที่ไร้ความยุติธรรม ทั้งการใช้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ค้ำจุน การตอบแทนบุญคุณ และที่สำคัญที่สุดคือการซื้อเสียงซึ่งกลายเป็นเรื่องปกติที่ถูกทำอย่างเปิดเผย จนทำให้การเลือกตั้งท้องถิ่นกลายเป็นเพียงพิธีกรรมที่ต้องทำตามกฎหมาย ไม่ใช่กระบวนการสรรหาผู้นำที่มีความสามารถและยึดโยงกับประชาชนอย่างแท้จริง

สถาบันพระปกเกล้า

ภายใต้การครอบงำของระบบเครือญาติ อำนาจในจึงถูกบริหารจัดการด้วยธรรมาภิบาลปลอม โครงสร้างการตรวจสอบถ่วงดุลถูกทำให้เป็นอัมพาต รายงานการประชุม เอกสารจัดซื้อจัดจ้าง และการประเมินผลโครงการต่างๆ อาจดูสมบูรณ์ตามระเบียบราชการ แต่ในทางปฏิบัติสิ่งเหล่านี้เป็นเพียงฉากหน้าที่ถูกใช้บังการทุจริตการจัดสรรงบประมาณโครงการพัฒนาท้องถิ่นไม่เป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชน แต่เป็นไปเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับเครือข่ายธุรกิจและผู้สนับสนุนทางการเมืองของครอบครัวนั้นๆ (Phuripinisanan, 2022)

ผลลัพธ์ที่ตามมา คือ งบประมาณที่รั่วไหลไปกับโครงการที่ไม่มีประสิทธิภาพ หรือมีราคาแพงเกินจริง การพัฒนาท้องถิ่นจึงติดหล่มไม่สามารถก้าวข้ามปัญหาพื้นฐานต่างๆ ได้ ขณะเดียวกันช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ถูกปิดตาย ประชาชนส่วนใหญ่รู้สึกท้อแท้และสิ้นหวัง เมื่อรู้ว่าการแสดงความคิดเห็น การเรียกร้อง หรือการตรวจสอบใดๆ ก็ไม่สามารถทำทลายอำนาจที่ฝังรากลึกได้ สถานการณ์เช่นนี้ทำให้เกิดบาดแผลลึกในหัวใจของประชาชนไปโดยระดับรากหญ้าความศรัทธาในระบบถูกบั่นทอนอย่างรุนแรง ประชาชนจำนวนมากหันหลังให้การเมืองท้องถิ่นมองว่ามั่นคงเป็นเรื่องสกปรกและไม่เกี่ยวข้องกับชีวิตของตนเอง จนเกิดเป็นภาวะการยอมจำนนต่ออำนาจ ซึ่งยิ่งทำให้อำนาจของครอบครัวการเมืองเข้มแข็งขึ้นไปอีก

บทนำนี้จึงเป็นการเปิดโปงและสะท้อนภาพจริงของผู้นำท้องถิ่นหมู่บ้านหนึ่ง และครอบครัวของ สจ. คนหนึ่งในอำเภอควนควาย จังหวัดหนึ่งที่กับขอนแก่นและสระบุรี ที่แท้จริงอำนาจถูกกำหนดโดยสายเลือด แทนที่จะเป็นเจตจำนงเสรีของประชาชน เป็นการตั้งคำถามต่อความล้มเหลวของธรรมาภิบาล และสำรวจผลกระทบอันเลวร้ายของการเมืองระบบครอบครัวที่กัดกินทรัพยากรสาธารณะ และทำลายความหวังที่จะเห็นการปกครองตนเองที่โปร่งใสและเป็นธรรมในสังคมไทยอย่างไม่ย่อท้อ

โครงสร้างอำนาจในระดับท้องถิ่น

อำนาจในระดับท้องถิ่นมิได้เกิดขึ้นอย่างโดดเดี่ยว แต่ถูกส่งผ่านและกำกับจากมิติครอบครัวที่ขยายอิทธิพลจากระดับจังหวัดลงสู่ตำบลและหมู่บ้าน ในกรณีของ ภาพสะท้อนของโครงสร้างอำนาจนี้ปรากฏชัดผ่านบทบาทของ สมาชิกสภาจังหวัด (นักการเมืองท้องถิ่น) ซึ่งโดยหลักการแล้วควรเป็นตัวแทนของประชาชนในการผลักดันนโยบายและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร แต่ในทางปฏิบัติ นักการเมืองท้องถิ่น ที่นี้กลับเป็นเพียงหุ่นเชิดที่ถูกชักใยอย่างแนบเนียน

นักการเมืองท้องถิ่นคนปัจจุบัน แม้จะมีตำแหน่งเป็นผู้ทรงเกียรติ แต่กลับไร้อิสระในการตัดสินใจอย่างสิ้นเชิง อำนาจที่แท้จริงกลับตกอยู่ในมือของมารดา ผู้ซึ่งเป็นอดีตนักการเมืองท้องถิ่นผู้ทรงอิทธิพล

และยังคงกุมเครือข่ายผลประโยชน์เดิมไว้ทั้งหมด การบริหารงานในพื้นที่จึงไม่ได้ขับเคลื่อนด้วยวิสัยทัศน์ของนักการเมืองท้องถิ่น ที่ได้รับการเลือกตั้ง แต่ด้วยคำสั่ง การชี้แนะ และการควบคุมรายละเอียดทุกอย่างจากเบื้องหลัง ไม่ว่าจะเป็นโครงการพัฒนางบประมาณที่จะต้องผ่านสภาจังหวัด หรือแม้แต่การคัดเลือกผู้รับเหมาในพื้นที่ คำสั่งของมารดาถือเป็นบัญชาจากเบื้องบนที่นักการเมืองท้องถิ่น ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด การเมืองระดับจังหวัดจึงกลายเป็นเพียงธุรกิจครอบครัวที่ใช้ตำแหน่งทางการเมืองเป็นเครื่องมือในการรักษาและขยายฐานอำนาจและผลประโยชน์ โดยไม่คำนึงถึงหลักการประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนเลยแม้แต่น้อย

เมื่ออำนาจจากระดับจังหวัดถูกส่งผ่านมายังท้องถิ่นที่เล็กกว่าอย่าง เทศบาลตำบล และ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กลไกการกีดกันธรรมาภิบาลก็ยิ่งทวีความรุนแรงขึ้น ภายใต้การนำของ นายกเทศมนตรี หรือ นายก อบต. ที่สืบทอดอำนาจกันมาเป็นทอดๆ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นถูกแปรสภาพเป็นศูนย์กลางในการสร้างผลกำไรให้กับธุรกิจของตระกูล ผู้เป็นเจ้าของธุรกิจท้องถิ่นขนาดใหญ่จะใช้ตำแหน่งบริหารในการรักษาดุลอำนาจเพื่อให้แน่ใจว่าโครงการพัฒนาทุกโครงการของเทศบาลหรือ อบต. จะต้องเอื้อประโยชน์สูงสุดแก่กิจการของตนเองหรือเครือข่ายพันธมิตรทางการค้า กลไกที่ใช้มีตั้งแต่การกำหนดรายละเอียดของโครงการให้ตรงกับสินค้าหรือบริการที่ตนเองมี การใช้ช่องว่างทางกฎหมายในการจัดซื้อจัดจ้างแบบเฉพาะเจาะจง หรือแม้แต่การควบคุมคณะกรรมการตรวจรับงาน (Thinbangtiao, 2022)

ธรรมาภิบาลอย่างความโปร่งใส จึงเป็นเพียงคำพูดสวยหรูที่ปรากฏในเอกสารราชการ การเปิดเผยข้อมูลมักเป็นไปอย่างจำกัดและซ่อนเงื่อน เพื่อให้ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างแท้จริง ผลประโยชน์ของครอบครัวนักการเมืองท้องถิ่นจึงเป็นตัวขับเคลื่อนหลักของการใช้งบประมาณ ไม่ใช่การแก้ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานหรือการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน การบริหารเช่นนี้มีใช้การบริหารท้องถิ่นเพื่อส่วนรวม แต่คือการบริหารอาณาจักรธุรกิจของตระกูลโดยใช้เงินภาษีของประชาชนเป็นทุน (Chankote et al., 2025)

โครงสร้างอำนาจที่เน่าเฟะนี้แผ่ขยายลงไปถึงระดับรากหญ้าที่สุด นั่นคือ หมู่บ้าน ผ่านตัวละครสำคัญอย่างผู้นำท้องที่ที่กลายเป็นกลไกในการดูดงบประมาณจากท้องถิ่นเข้ามาเลี้ยงดูตนเองและเครือข่ายผู้นำท้องที่คนนี้ได้สนใจการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน แต่ให้ความสำคัญกับการรักษางบประมาณที่ตนเองสามารถดึงเข้ามาจาก อบต. หรือหน่วยงานอื่นๆ

กลยุทธ์ของเขา คือ การจัดกิจกรรมของหมู่บ้านอย่างต่อเนื่อง โดยกิจกรรมเหล่านั้นมักเป็นการจัดซื้อจัดจ้างที่เอื้อต่อการทุจริต หรือเป็นเพียงการจัดกิจกรรมที่ไม่มีคุณค่าต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน

สถาบันพระปกเกล้า

อย่างแท้จริง การหลอกลวงประชาชนให้เข้าร่วมกิจกรรมเหล่านี้จึงเป็นไปเพื่อสร้างภาพว่ามีการดำเนินงานตามโครงการจริง และใช้เป็นหลักฐานในการเบิกจ่ายงบประมาณที่ตนเองดึงเข้ามา การเงินที่ไหลเข้ามาไม่ได้นำไปสู่การซ่อมแซมถนนที่ชำรุด หรือการสร้างแหล่งเรียนรู้ แต่กลับกลายเป็นการแปลงงบประมาณให้เป็นทรัพย์สินส่วนตัว (Isariyannont, 2025)

พฤติกรรมนี้แสดงออกอย่างชัดเจนผ่านการใช้ชีวิตที่หรูหราเกินตัว ทั้งการออกรถยนต์หรูคันใหม่ และการทำตัวเป็นนายทุนท้องถิ่น ด้วยการปล่อยเงินกู้ให้แก่ชาวบ้านในอัตราดอกเบี้ยสูง ทำให้ชาวบ้านยิ่งตกอยู่ภายใต้อำนาจทางเศรษฐกิจของเขา และเมื่อถึงวาระที่ตัวเองต้องพ้นจากตำแหน่ง ผู้นำท้องถิ่นนี้ก็จะใช้กลไกเดียวกับนักการเมืองระดับสูง คือ การส่งภรรยาของตนเองลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้นำท้องถิ่นเพื่อรักษาตุลอำนาจของครอบครัวไว้ในระดับหมู่บ้านอย่างเบ็ดเสร็จ อำนาจที่ถูกส่งต่อนี้จึงมีใช้อำนาจที่มาจาก การยอมรับของประชาชน แต่เป็นอำนาจที่ถูกหล่อเลี้ยงด้วยเงินทุจริตและการผูกขาดทางเศรษฐกิจ

วัฏจักรอำนาจใน จึงเป็นภาพสะท้อนที่โหดร้ายของการเมืองท้องถิ่นไทย ที่ซึ่งประชาธิปไตยถูกเปลี่ยนไปจากมือประชาชนที่ละเล็กละน้อย อำนาจที่ควรเป็นของคนส่วนใหญ่กลับกลายเป็น “สมบัติของตระกูล” การกีดกันธรรมาภิบาลเช่นนี้ไม่เพียงแต่ทำลายการพัฒนาในพื้นที่ แต่ยังทำลายความหวังของประชาชนที่อยากเห็นการเมืองท้องถิ่นที่ซื่อสัตย์และเป็นธรรมอย่างสิ้นเชิง

การแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่ง

ในอำนาจทางการเมืองที่เชื่อมโยงกับงบประมาณและโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของจังหวัด ถูกควบคุมอย่างเบ็ดเสร็จโดยเครือข่ายครอบครัวเก่าแก่ สมาชิกสภาจังหวัดซึ่งโดยหลักการต้องเป็นตัวแทนของประชาชนในการตรวจสอบและผลักดันนโยบายสาธารณะ กลับกลายเป็นเพียงหุ่นเชิดที่เคลื่อนไหวตามคำสั่งของบุคคลเดียวนั่นคือ มารดาของ นักการเมืองท้องถิ่น ผู้ซึ่งเป็นอดีตนักการเมืองท้องถิ่น ผู้ทรงอิทธิพล

มารดาผู้นี้ยังคงกุมอำนาจบริหารจัดการเครือข่ายผลประโยชน์และเส้นสายราชการไว้ทั้งหมด การตัดสินใจของนักการเมืองท้องถิ่นจึงไม่ใช่การตัดสินใจโดยอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เลือก แต่เป็นการทำตามคำสั่งลับที่กำหนดทิศทางของทุกการลงคะแนนในสภาจังหวัด รวมถึงการเลือกผู้รับเหมาในโครงการสำคัญๆ ที่เข้าสู่พื้นที่ อำนาจที่แท้จริงจึงมีได้อยู่กับตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง แต่กลับถูกยึดครองโดยผู้อยู่เบื้องหลัง ทำให้การบริหารงานระดับจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับนั้นเป็นเพียงธุรกิจครอบครัวที่ใช้ตำแหน่งทางการเมืองเป็นเครื่องมือรักษาและขยายอิทธิพล

การที่ตำแหน่ง นักการเมืองท้องถิ่น ถูกควบคุมอย่างสิ้นเชิงนี้มีเป้าหมายหลักคือ การแสวงหาผลกำไร จากงบประมาณสาธารณะ โครงการพัฒนาระดับจังหวัดที่ถูกจัดสรรมาให้ โดยมักถูกกำหนดขอบเขตและ เงื่อนไขเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มธุรกิจรับเหมา หรือซัพพลายเออร์ที่ผูกพันกับตระกูลของมารดา อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ระบบนี้ทำงานโดยการใช้ตำแหน่งของ นักการเมืองท้องถิ่น ในการเปิดทาง และ ลดการตรวจสอบ เพื่อให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างดำเนินไปอย่างรวดเร็วและเป็นไปตามความต้องการ ของเครือข่ายตัวเอง ธรรมาภิบาลในมิติของความโปร่งใส จึงถูกบิดเบือนอย่างน่าเศร้า การเปิดเผยข้อมูล เป็นไปในรูปแบบที่จำกัด และไม่เปิดช่องให้ประชาชนสามารถตรวจสอบรายละเอียดของการใช้จ่าย งบประมาณที่รั่วไหลไปสู่การทุจริตเชิงนโยบายนี้ได้อย่างแท้จริง อำนาจทางการเมืองจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือ สร้างความมั่งคั่งส่วนตัวในระดับที่สูงที่สุดของท้องถิ่น

การฉ้อฉลในระดับรากหญ้า - ผู้นำท้องถิ่น

เมื่อมองลงมายังระดับ หมู่บ้าน กลไกการแสวงหาผลประโยชน์ได้ปรับเปลี่ยนไปตามบริบทที่เล็กและ ใกล้ชิดกับชาวบ้านมากขึ้น ตัวละครสำคัญคือผู้นำท้องถิ่น ผู้นำที่ไม่ได้มุ่งเน้นการพัฒนาชุมชน แต่ให้ความสำคัญ กับการรักษาเส้นทางเงิน หรืองบประมาณที่ตนเองสามารถดึงเข้ามาจากองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือหน่วยงานภายนอกได้ บุคคลเหล่านี้มีความชำนาญในการสร้างโครงการและกิจกรรมขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง และถี่ถ้วน แม้กิจกรรมเหล่านั้นจะไม่มีผลเป็นแรงจูงใจ หรือแทบไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิต ของชาวบ้านอย่างยั่งยืนก็ตาม กลยุทธ์คือการหลอกลวงประชาชนให้เข้าร่วมกิจกรรม ในรูปแบบของการอบรม การประชุม หรือการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ที่ไม่จำเป็น เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการเบิกจ่ายงบประมาณ (Phra Maha Suphachai Yanatheero (Namkaew) & Srilah, 2024)

เงินที่ไหลเข้ามาภายใต้ชื่อโครงการพัฒนา เช่น โครงการส่งเสริมอาชีพ โครงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรือการจัดซื้อครุภัณฑ์ของหมู่บ้าน มักถูกปั่นราคาให้สูงเกินจริง หรือมีการทอนเงินจากร้านค้าที่สมยอม ส่วนต่างของงบประมาณเหล่านี้คือผลประโยชน์หลักที่ผู้นำท้องถิ่นและเครือข่ายของตนจะได้รับการพัฒนา จึงเป็นเพียงข้ออ้างที่ถูกใช้เพื่ออำพรางการทุจริตในระดับฐานราก โดยประชาชนเป็นเพียงเครื่องมือในการสร้าง ความชอบธรรมให้กับการใช้จ่ายเงินสาธารณะ

การแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่นี้ส่งผลให้ผู้นำท้องถิ่นมีฐานะที่ร่ำรวยเกินกว่ารายได้ ตามตำแหน่งหน้าที่ปกติอย่างเห็นได้ชัด ความมั่งคั่งนี้ถูกนำมาจัดแสดงอย่างเปิดเผยในชุมชน เพื่อเป็น สัญลักษณ์แห่งอำนาจ และเป็นการยืนยันความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรของรัฐ

การออกรถยนต์หรูคันใหม่ หรือการมีทรัพย์สินราคาแพงในขณะที่ชาวบ้านส่วนใหญ่ยังคงมีฐานะ

ยากจน กลายเป็นการตอกย้ำถึง ความเหลื่อมล้ำ ที่ตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นเป็นผู้สร้างขึ้น นอกเหนือจากทรัพย์สินแล้ว บุคคลเหล่านี้ยังสวมบทบาทเป็นนายทุนท้องถิ่นด้วยการปล่อยเงินกู้ให้แก่ชาวบ้านที่เดือดร้อนในอัตราดอกเบี้ยสูง ทำให้ชาวบ้านยิ่งตกอยู่ภายใต้อำนาจทางเศรษฐกิจของเขา อำนาจทางการเมืองจึงถูกผนวกเข้ากับอำนาจทางเศรษฐกิจอย่างแยกไม่ออก การควบคุมทางเศรษฐกิจนี้ไม่เพียงแต่สร้างผลกำไรจากการปล่อยกู้ แต่ยังถูกใช้เป็น เครื่องมือในการควบคุมคะแนนเสียง และการกำหนดทิศทางของกิจกรรมในชุมชนทั้งหมด การกลายเป็นหนี้ของผู้นำท้องถิ่นทำให้ชาวบ้านต้องอยู่ในภาวะจำยอมและไม่อาจท้าทายอำนาจของผู้นำคนนี้ได้

การธำรงรักษาอำนาจ - การสืบทอดที่ไร้จุดจบ

เมื่อถึงวาระที่ผู้นำท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่ง พวกเขาไม่ได้ปล่อยให้อำนาจและเครือข่ายผลประโยชน์ที่สร้างมาหลุดมือไป กลไกการสืบทอดอำนาจที่เคยเห็นในระดับสูงจึงถูกนำมาใช้ในระดับหมู่บ้านอย่างชัดเจน นั่นคือ การส่งภรรยาของตนเองลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้นำท้องถิ่นต่อไป การทำเช่นนี้มีเป้าหมายเดียว คือ การรักษาตุลาอำนาจและผลประโยชน์ของครอบครัวในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง การเปลี่ยนตัวผู้ดำรงตำแหน่งจากสามีเป็นภรรยาจึงเป็นเพียงการเปลี่ยนผู้เล่น แต่เกมการเมืองและผลกำไรยังคงเป็นของตระกูลเดิม ภรรยาจะรับช่วงต่อในการควบคุมเครือข่ายการจัดซื้อจัดจ้าง การดูแลฐานเสียงที่ถูกผูกมัดด้วยระบบอุปถัมภ์และหนี้สินเงินกู้ และการเป็นผู้ดูแลเส้นทางงบประมาณที่ดึงมาจาก อบต. หรือหน่วยงานอื่นๆ การเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นจึงกลายเป็นเพียง พิธีกรรมที่ถูกกำหนดผลลัพธ์ไว้แล้ว และประชาชนไม่มีโอกาสที่จะเลือกผู้นำคนใหม่ที่มีวิสัยทัศน์ที่แท้จริง (Chimphliwat, 2025)

การสืบทอดอำนาจในลักษณะนี้ทำให้ วัฏจักรอำนาจและการแสวงหาผลประโยชน์สมบูรณ์แบบมันเป็นระบบที่แข็งแกร่งและถูกหล่อเลี้ยงด้วยกลไกควบคุมที่ซับซ้อน เช่น

การควบคุมจากเบื้องบน (ระดับจังหวัด) มารดาควบคุม นักการเมืองท้องถิ่น เพื่อกำหนดทิศทางของงบประมาณและโครงการขนาดใหญ่

การควบคุมจากส่วนกลาง (ระดับท้องถิ่น) ควบคุมการใช้จ่ายและจัดซื้อจัดจ้างเพื่อเอื้อธุรกิจครอบครัว

การควบคุมจากฐานราก (ระดับหมู่บ้าน) ผู้นำท้องถิ่นและภรรยาควบคุมกิจกรรมชุมชน การเข้าถึงงบประมาณ และฐานเสียงด้วยระบบเงินกู้

กลไกเหล่านี้ทำงานประสานกันเป็น ห่วงโซ่อุปทานของการทุจริต ที่ทำให้ตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับถูกแปลงเป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวอย่างต่อเนื่อง

ต้นทุนทางสังคม - ธรรมชาติที่ถูกทำลาย

ผลกระทบที่เลวร้ายที่สุดของการแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งเหล่านี้คือ การทำลายหลักการ

ธรรมาภึบาล และ กักถึนศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย อย่างรุนแรงและเจึยบเจึยบ ประชาชนในจานวนมาก ได้เข้าสู่ภาวะความสึนหวังทางการเมือง (Political Apathy) พวกเขาเชื่อว่า การมีส่วนร่วมนันัร้ความหมาย การเรีกรอองหรือการตรวจสอบใดๆ ก็ไม่สามารถเอาชนะอานาจที่ฝึงรากลึกของเครือขายครอบครวัได้ การเลืกตั้งเป็นเพียงพิธีกรรม ผลลัพธ์ถูกกำหนดไว้แล้ว และการลงคะแนนเสียงมิได้นำมาซึ่ง การเปลี่นแปลงที่ดีขึ้น และการเมืองคือเรีองสกปรก การเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองทอองถึน มิแต่จะนำมาซึ่งปัญหาหรือความเสี่ยง

ความเชื่อเหล่านั้ทำให้ประชาชน ถอยห่างจากการตรวจสอบ และ ยอมจานนต่ออานาจ โดยปริยาย ซึ่งยังเป็นกาเปิดโอกาสให้เครือขายครอบครวัเหล่านั้สามารถดำเนินกิจกรรมที่แสวงหาผลประโยชน์ ต่อไปได้อย่างสะดวกโยธิน

ในขณะที่นักการเมืองทอองถึนร้าวร้ยขึ้นเรีองๆ ด้วยการทุจริตที่ถูกกฎหมาย การพัฒนาชุมชนที่แท้จริง กลับหยุดชะงัก งบประมาณมหาศาลที่ควรนำไปใช้ในการแก้ปัญหาพื้นฐาน เช่น การจัดการน้ำเพือ การเกษตร การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ยังยึน หรือการส่งเสริมการศึกษา กลับถูกนำไปใช้ในโครงการ ที่เอื้อต่อการทุจริต การพัฒนาจึงไม่ตอบโจทยความเดือดร้อนของประชาชน แต่ตอบโจทยความมั่งคั่ง ของคนกลุ่มเดียว วิจักรอานาจจึงเป็นอุทาหรณ์ที่น่าเศร้าของประเทศที่พยายามสร้างการกระจายอานาจ แต่กลับถูกกลไกการเมืองระบอบอุปถัมภ์ผูกขาดไว้ทุกระดับ ตั้งแต่ระดับจังหวัดลงสู่หมู่บ้าน การเมือง ที่ควรจะเป็นของประชาชนจึงถูกแปรสภาพเป็นสมบัติของตระกูล ที่ถูกส่งต่อและใช้เพือการแสวงหา ผลประโยชน์ส่วนตนอย่างไม่หยุดหย่อน การต่อสู้เพือธรรมาภึบาลในพื้นที่นี้จึงไม่เพียงแต่เป็นการต่อสู้กับ การทุจริต แต่เป็นการต่อสู้เพือทวงคืนความหมายและศักดิ์ศรีของประชาธิปไตยระดับรากหญ้ากลับคืนมา อย่างแท้จริง

ผลกระทบต่อธรรมาภึบาลและประชาธิปไตยฐานราก

ธรรมาภึบาล (Good Governance) คือหลักการพื้นฐานที่ทำให้การบริหารภาครัฐเป็นไปเพือ ประโยชน์สาธารณะ แต่ หลักการเหล่านั้ถูกกักตเซาะจนแทบไม่เหลือเค้าโครงความโปร่งใสกลายเป็นเพียง พิธีกรรมที่ต้องทำตามกฎหมายเท่านั้น โดยเฉพาะในระดับจังหวัดและทอองถึน การที่นักการเมืองทอองถึน ถูกมารดาควบคุมการตัดสินใจอย่างเบ็ดเสร็จ ทำให้กระบวนการพิจารณางบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้าง ขาดความโปร่งใสอย่างสึนเชิง การตัดสินใจในโครงการขนาดใหญ่จึงไม่ได้อิงตามข้อมูลสาธารณะหรือ ความต้องการที่แท้จริงของประชาชน แต่ขึ้นอยุ่กับคำสั่งที่ส่งผ่านเครือขายครอบครวั ซึ่งเป็นไปเพือ เอื้อประโยชน์ทางธุรกิจของตระกูลตนเองเป็นหลัก ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลเบื้องหลังของ

สถาบันพระปกเกล้า

การตัดสินใจได้จริง ขณะเดียวกัน หลักการตรวจสอบได้ (Accountability) ก็ถูกทำลาย ผู้แทนที่ควรถูกตรวจสอบกลับเป็นผู้ควบคุมกลไกการตรวจสอบเสียเอง การตรวจสอบภายในสภาท้องถิ่นจึงกลายเป็นการยกมือสนับสนุนตามคำสั่ง ไม่ใช่การทำหน้าที่อย่างเป็นอิสระความรับผิดชอบต่อประชาชนจึงถูกแทนที่ด้วยความรับผิดชอบต่อผู้มีอำนาจที่แท้จริงในครอบครัว (World Bank, 1992)

ในระดับหมู่บ้าน การกระทำของผู้นำท้องที่ได้ทำลายหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) อย่างรุนแรง กิจกรรมต่างๆ ที่จัดขึ้นเพื่อใช้ในการเบิกจ่ายและรักษางบประมาณที่ตนเองตั้งเข้ามานั้น เป็นเพียงการจัดฉาก (Staged Events) เพื่อสร้างภาพว่ามีการดำเนินงานจริง การที่ผู้นำท้องที่หลอกลวงประชาชนให้เข้าร่วมกิจกรรมที่ไร้ประโยชน์ต่อการพัฒนาแต่จำเป็นต่อการเบิกจ่ายเงิน เป็นการเปลี่ยนบทบาทของชาวบ้านจากผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจให้เป็นเพียงเครื่องมือในการรับรองความชอบธรรมให้กับการทุจริตในระดับรากหญ้า

เมื่อประชาชนถูกทำให้ไร้เสียง และกิจกรรมต่างๆ ไม่ได้สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของชุมชน หลักการตอบสนอง (Responsiveness) ของภาครัฐก็สูญหายไป ผู้บริหารท้องถิ่นจึงไม่ได้ตอบสนองต่อปัญหาเร่งด่วนของประชาชน เช่น ปัญหาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร หรือถนนที่ชำรุด แต่กลับตอบสนองต่อโอกาสในการแสวงหาผลประโยชน์ของตนเองเป็นหลัก การบริหารท้องถิ่นจึงกลายเป็นการบริหารเพื่อวงจรส่วนตัวไม่ใช่วงจรสาธารณะ

ประชาธิปไตยฐานราก (Grassroots Democracy) อาศัยการเลือกตั้งที่เสรีและเป็นธรรมในการเปลี่ยนถ่ายอำนาจและนำคนที่มีความสามารถมาบริหาร แต่การเลือกตั้งท้องถิ่นกลับถูกแปรรูปให้เป็นการสืบทอดมรดก (Hereditary Succession) การที่ผู้มีอำนาจสามารถส่งต่อตำแหน่งให้สมาชิกในครอบครัวได้อย่างต่อเนื่อง แสดงให้เห็นว่าอำนาจได้กลายเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของตระกูล ไม่ใช่ของสาธารณะที่ต้องผ่านการตรวจสอบจากเจตจำนงของประชาชน (Yanyongkasemsuk, 2021)

ตัวอย่างที่ชัดเจนคือการที่ผู้นำท้องที่หมดวาระแล้วส่งภรรยามาลงสมัครต่อ เพื่อรักษาตุลอำนาจของครอบครัวไว้ในชุมชน กลไกนี้ไม่ได้อาศัยความสามารถหรือวิสัยทัศน์ แต่ใช้ทุนทางการเมืองที่สั่งสมมา เช่น เครือข่ายอุปถัมภ์ เงินทองที่ได้จากการทุจริต และอำนาจทางเศรษฐกิจจากการปล่อยเงินกู้ ซึ่งผูกมัดชาวบ้านไว้ด้วยหนี้สิน เมื่อการเลือกตั้งกลายเป็นเพียงพิธีกรรมเพื่อสืบทอดอำนาจ คะแนนเสียงของประชาชนก็สูญเสียความหมายไป กลไกนี้สร้างความเชื่อฝังหัวให้กับคนในชุมชนว่าการเลือกตั้งไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงผู้สมัครที่เข้ามาใหม่หรือคนนอกเครือข่ายครอบครัวไม่สามารถเอาชนะระบบที่ถูกวางรากฐานไว้ด้วยอิทธิพลและเงินตราได้

การใช้เงินและอำนาจทางเศรษฐกิจในการควบคุมการเลือกตั้ง ทำให้การเมืองที่ดีที่สุดถูกตัดโอกาส (Exclusion of the Best Politics) บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และความตั้งใจจริงในการพัฒนาท้องถิ่น แต่ไม่มีทุนหรือเครือข่ายครอบครัวย่อมไม่สามารถเข้าสู่ตำแหน่งได้ การเมืองจึงถูกจำกัดอยู่แค่คนกลุ่มเดิมๆ ที่เชี่ยวชาญในการใช้ช่องโหว่ของระบบและแสวงหาผลประโยชน์เท่านั้น ทำให้ประชาธิปไตยฐานรากของอำเภอกลายเป็นประชาธิปไตยที่ตายด้าน (Stagnant Democracy) เพราะขาดการแข่งขันที่แท้จริงและการถ่ายทอดความคิดใหม่ๆ

การแสวงหาผลประโยชน์อย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ระดับนักการเมืองท้องถิ่นที่ควบคุมทิศทางงบประมาณไปจนถึงผู้นำท้องถิ่นที่ปั่นกิจกรรมเพื่อเบิกจ่าย ทำให้งบประมาณสาธารณะเกิดการรั่วไหล (Budget Leakage) อย่างมหาศาล เงินภาษีที่ควรถูกนำไปพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนอย่างแท้จริงกลับถูกจัดสรรผ่านโครงการที่ตั้งใจให้มีราคาแพงเกินจริง หรือเป็นโครงการที่ไม่จำเป็น เพื่อให้เกิดส่วนต่างกำไรเข้าสู่กระเป๋าของเครือข่ายครอบครัวย

ผลกระทบทางเศรษฐกิจที่ร้ายแรงคือ การหยุดชะงักของการพัฒนาท้องถิ่น (Stunted Development) โครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ เช่น ระบบชลประทานสำหรับการเกษตร หรือถนนที่เข้าถึงพื้นที่ทำกินไม่ได้รับการปรับปรุงตามความจำเป็นเร่งด่วน แต่โครงการที่ได้รับการอนุมัติกลับเป็นโครงการที่เอื้อต่อธุรกิจรับเหมาของตระกูลอำนาจ การพัฒนาจึงไม่ตอบสนองต่อ ความต้องการทางยุทธศาสตร์ของชุมชน แต่ตอบสนองต่อ ผลประโยชน์ทางการเงินของผู้นำ การที่ผู้นำท้องถิ่นแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งจนร่ำรวยเกินฐานะปกติและมีการอภรทรอย่างเปิดเผย เป็นการตอกย้ำความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนชนบท ภาพความมั่งคั่งของผู้มีอำนาจเมื่อเทียบกับความยากลำบากของชาวบ้านเป็นสัญลักษณ์ของระบบที่ล้มเหลวในการจัดสรรทรัพยากรอย่างยุติธรรม ยิ่งไปกว่านั้นการที่ผู้นำท้องถิ่นใช้เงินที่ได้มาจากการทุจริตในการปล่อยเงินกู้ให้แก่ชาวบ้านในอัตราดอกเบี้ยสูง เป็นการสร้างอำนาจกดขี่ทางเศรษฐกิจ (Economic Oppression) ชาวบ้านที่อยู่ในภาวะจำยอมเพราะติดหนี้ผู้นำท้องถิ่นจะไม่อาจท้าทายอำนาจทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่นและภรรยาคู่ได้เลย อำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจจึงถูกใช้ควบคู่กันในการผูกมัดและควบคุม พลเมืองในฐานราก ทำให้ชาวบ้านไม่กล้าที่จะลุกขึ้นมาตรวจสอบหรือเรียกร้องสิทธิของตนเอง (Karavekphan et al., 2017)

เมื่อการทุจริตและการแสวงหาผลประโยชน์กลายเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นอย่างเปิดเผยในทุกระดับของการเมืองท้องถิ่น มันได้สร้างวัฒนธรรมการเมืองที่เน่าเฟะ (A Culture of Corruption) ชาวบ้านเกิดความรู้สึก

สถาบันพระปกเกล้า

ชาจีนและยอมรับว่านี่ คือ กติกาของท้องถิ่นที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ ความรู้สึกเหล่านี้ทำให้เกิดภาวะการยอมจำนน (Resignation) และ ความสิ้นหวังทางการเมือง (Political Despair) การที่ผู้มีอำนาจทำผิดซ้ำแล้วซ้ำเล่าโดยไม่มีผู้ใดตรวจสอบหรือเอาผิดได้ เป็นการส่งสัญญาณว่าระบบนี้คุ้มครองผู้กระทำความผิดซึ่งทำให้คนดี คนเก่ง และคนที่ยึดมั่นในหลักการธรรมาภิบาลถอยห่าง--ออกจากการเมืองท้องถิ่นเหลือไว้แต่สนามรบที่เต็มไปด้วยผู้แสวงหาผลประโยชน์และผู้พร้อมจะทำทุกวิถีทางเพื่ออำนาจและเงินตรา ผลกระทบที่ใหญ่หลวงที่สุด คือ การสูญเสียความเชื่อมั่นในรัฐ (Loss of Trust in the State) และการแตกสลายของความสามัคคีในชุมชน ประชาชนเริ่มมองว่ากลไกของรัฐ ซึ่งรวมถึงการเลือกตั้งและหน่วยงานท้องถิ่น เป็นเครื่องมือที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อรับใช้คนกลุ่มเดียว ไม่ใช่เพื่อดูแลสวัสดิภาพของตนเอง ความเชื่อมั่นที่ถูกทำลายนี้ทำให้เกิดการตั้งคำถามถึงความชอบธรรมของการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในระดับชุมชนการกระทำของผู้นำท้องถิ่นที่ใช้ตำแหน่งเพื่อหาผลประโยชน์และปล่อยเงินก้อนนั้นได้สร้างความบาดหมางและการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายอย่างลึกซึ้ง ผู้ที่อยู่ฝ่ายเดียวกับผู้นำท้องถิ่นจะได้รับอุปถัมภ์ ส่วนผู้ที่ต่อต้านจะถูกกีดกันออกจากทรัพยากรและการสนับสนุนของรัฐ ความแตกแยกนี้ทำให้ความเข้มแข็งของชุมชน (Community Resilience) อ่อนแอลงอย่างรุนแรง และทำลายโอกาสที่จะเกิดการรวมตัวของชาวบ้านเพื่อแก้ไขปัญหาของตนเอง (Pijanan, 2025)

วัฏจักรอำนาจ จึงเป็นอุทาหรณ์ที่แสดงให้เห็นว่า การทุจริตและการผูกขาดอำนาจในระดับท้องถิ่นนั้น ไม่เพียงแต่สร้างความเสียหายทางการเงิน แต่ยังสร้าง ต้นทุนทางจิตวิทยาสังคมที่ประเมินค่าไม่ได้ด้วยการกัดกินหลักธรรมาภิบาลจนหมดสิ้น และทำให้ประชาธิปไตยฐานรากที่ควรจะเป็นความหวังของประเทศ กลายเป็นเพียงภาพลวงตา ที่สะท้อนความสิ้นหวังของประชาชน

วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่างอุดมคติธรรมาภิบาลกับพฤติกรรมการใช้อำนาจจริงของผู้นำท้องถิ่น

หลักความโปร่งใส (Transparency) ในทางอุดมคติของธรรมาภิบาล (Good Governance) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินงานด้วยความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลการตัดสินใจและงบประมาณต่อสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ หลักการนี้กลับถูกทำลายตั้งแต่ระดับจังหวัด เมื่อนักการเมืองท้องถิ่น ถูกมารดาควบคุมการตัดสินใจอย่างเบ็ดเสร็จ (World Bank, 1992)

อุดมคติธรรมาภิบาล	พฤติกรรมการใช้อำนาจจริง
ความโปร่งใส การตัดสินใจและข้อมูลการใช้งบประมาณต้องถูกเปิดเผยอย่างครบถ้วน	อำนาจในความคิด การตัดสินใจที่แท้จริงถูกกำหนดโดยคำสั่งของบุคคลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งงบประมาณโครงการใหญ่ถูกกำหนดทิศทางอย่างลับๆ เพื่อเอื้อประโยชน์แก่เครือข่ายธุรกิจของตระกูล เอกสารทางการเงินเป็นเพียงฉากบังหน้า

การกระทำนี้ชี้ให้เห็นว่า การเมืองได้ถูกแปรรูปเป็นองค์กรกึ่งส่วนตัว ที่ใช้ตำแหน่งทางการเมืองเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ การควบคุมอำนาจจากเบื้องหลังทำให้ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบการตัดสินใจที่แท้จริงได้ ซึ่งเป็นการปิดประตูสู่ความโปร่งใสและสร้างความชอบธรรมให้กับการทุจริตเชิงนโยบาย

หลักการตรวจสอบได้ (Accountability) คือหัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งกำหนดให้ผู้มีอำนาจต้องรับผิดชอบต่อการกระทำและการตัดสินใจของตนต่อประชาชน แต่เมื่ออำนาจบริหารและการตรวจสอบถูกควบคุมโดยเครือข่ายเดียวกัน ความรับผิดชอบต่อสาธารณะจึงถูกแทนที่ด้วยความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของตระกูล

อุดมคติธรรมาภิบาล	พฤติกรรมการใช้อำนาจจริง
การตรวจสอบได้ ผู้บริหารและสมาชิกสภาต้องพร้อมรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายและผลการดำเนินงานต่อสาธารณะ	การตรวจสอบเป็นศูนย์ นักการเมืองท้องถิ่น ตอบสนองต่อมารดาไม่ใช่ประชาชน การจัดสรรงบประมาณที่ไร้หลักและโครงการที่ไร้ประสิทธิภาพไม่เคยถูกนำมาทบทวนหรือลงโทษ ผู้มีอำนาจไม่ต้องรับผิดชอบต่อผลเสียใดๆ ที่เกิดขึ้นกับชุมชน

หลักการมีส่วนร่วม (Participation) เรียกร้องให้ประชาชนมีสิทธิ์และโอกาสในการแสดงความคิดเห็นร่วมตัดสินใจ และกำหนดทิศทางของการพัฒนาชุมชน แต่ในระดับหมู่บ้าน การมีส่วนร่วมกลับถูกปิดกั้นโดยผู้นำท้องถิ่นที่ใช้กลไกของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตน

สถาบันพระปกเกล้า

อุดมคติธรรมาภิบาล	พฤติกรรมการใช้อำนาจจริง
การมีส่วนร่วม ประชาชนเป็นศูนย์กลางของการตัดสินใจ และกิจกรรมการพัฒนาชุมชน	การหลอกลวงประชาชน การจัดกิจกรรมเพื่อสร้างหลักฐานงบประมาณ โดยให้ชาวบ้านเข้าร่วมเพียงเพื่อถ่ายรูป ไม่ได้มีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย ชาวบ้านจึงกลายเป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมให้กับการทุจริต

หลักการตอบสนอง (Responsiveness) การที่ผู้นำต้องตอบสนองต่อความต้องการและความเดือดร้อนเร่งด่วนของประชาชน แต่การกระทำของผู้นำท้องถิ่นที่มุ่งเน้นการออกรถหรู และปล่อยเงินกู้ได้แสดงให้เห็นว่าอำนาจไม่ได้ถูกใช้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของชุมชน แต่เพื่อผลประโยชน์ทางการเงินส่วนตัว และการขยายอิทธิพลทางเศรษฐกิจ

อุดมคติธรรมาภิบาล	พฤติกรรมการใช้อำนาจจริง
การตอบสนอง ผู้นำต้องตอบสนองต่อความเดือดร้อนเร่งด่วน และแก้ปัญหาของชุมชนอย่างรวดเร็ว	ตอบสนองต่อตนเอง ผู้นำตอบสนองต่อโอกาสในการแสวงหาผลกำไรเป็นหลัก ปัญหาพื้นฐานของชุมชน เช่น ถนนชำรุด ระบบน้ำ ไม่ได้ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง งบประมาณจึงถูกใช้เพื่อจัดอีเวนต์ปั่นราคา มากกว่าการพัฒนาที่ยั่งยืน

หลักนิติธรรม (Rule of Law) คือการที่ทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายและกฎหมายต้องถูกบังคับใช้อย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ต้องเปิดให้มีการแข่งขันอย่างเสรี แต่การที่ผู้นำท้องถิ่นหมดวาระแล้วส่งกรรมาลาลงสมัครต่อสะท้อนถึงการทำลายเจตนารมณ์ของกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น (World Bank, 1992)

อุดมคติธรรมาภิบาล	พฤติกรรมการใช้อำนาจจริง
หลักนิติธรรม กฎหมายการเลือกตั้งต้องส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมและให้ประชาชนเลือกผู้นำอย่างอิสระ	อำนาจเหนือกว่ากฎหมาย การสืบทอดอำนาจโดยเครือญาติเป็นการใช้ช่องว่างทางกฎหมายเพื่อรักษาดุลอำนาจของครอบครัว การเลือกตั้งจึงกลายเป็นเพียงพิธีกรรมตามกฎหมายที่ถูกกำหนดผลลัพธ์ไว้ล่วงหน้า ทำให้เจตนารมณ์ของประชาธิปไตยฐานรากถูกทำลาย

หลักความเสมอภาค (Equity) ในธรรมาภิบาลหมายถึงการจัดสรรทรัพยากรและโอกาสอย่างเป็นธรรม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างสังคมที่ยุติธรรม การใช้อำนาจจึงกลับยิ่งเพิ่มความเหลื่อมล้ำ และสร้างระบบการกดขี่ทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างชัดเจน

อุดมคติธรรมาภิบาล	พฤติกรรมการใช้อำนาจจริง
ความเสมอภาค การบริหารต้องสร้างความยุติธรรมและจัดสรรทรัพยากรอย่างเท่าเทียม	การสร้างความเหลื่อมล้ำ ผู้นำท้องถิ่นที่ใช้เงินทุจริต ออกรถหรู และเป็นนายทุนปล่อยเงินกู้ การกระทำนี้สร้างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง และใช้หนี้สินเป็นเครื่องมือ ผูกมัดและควบคุม ชาวบ้าน ทำให้ผู้ที่ต่อต้านถูกกีดกันออกจากโอกาสทางสังคม

วิสัยทัศน์การเมืองที่ถูกขับเคลื่อนด้วยผลประโยชน์ของเครือข่ายครอบครัวได้เผยให้เห็นถึงช่องว่างขนาดใหญ่ระหว่างอุดมคติธรรมาภิบาลกับความเป็นจริงในการใช้อำนาจ ผู้ดำรงตำแหน่งได้ใช้ตำแหน่งเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์อย่างเป็นระบบ ตั้งแต่การควบคุมนโยบายระดับจังหวัด ไปจนถึงการฉ้อฉลในระดับหมู่บ้าน การกระทำเหล่านี้ไม่เพียงแต่ทำให้เงินงบประมาณรั่วไหล แต่ยังได้ทำลายความศรัทธาของประชาชนในประชาธิปไตยฐานราก การต่อสู้เพื่อฟื้นฟูธรรมาภิบาลในท้องถิ่นจึงมิใช่แค่การจับกุมผู้ทุจริต แต่เป็นการฟื้นฟูความหมายของอำนาจที่แท้จริง ที่ต้องยึดโยงกับประชาชนและหลักการยุติธรรม คณะผู้จัดทำได้ออกแบบโมเดลมาเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหา ดังนี้



สถาบันพระปกเกล้า

สามารถอธิบายแผนภาพโมเดลองค์ความรู้ในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเมืองท้องถิ่นกับ
ธรรมาภิบาลที่ถูกกีดกัน ออกมาใน SAPPAYA Framework ดังนี้

1. S - Structural Reform (การปฏิรูปโครงสร้างและระยะห่างทางอำนาจ) การพัฒนาในมิตินี้
มุ่งเน้นการทลายการผูกขาดอำนาจแบบเครือญาติ โดยการกำหนดกฎกติกาการเข้าสู่ตำแหน่งที่ชัดเจน
เช่น การกำหนดระยะเวลาเว้นวรรคทางการเมืองของเครือญาติลำดับใกล้ชิด เพื่อป้องกันการสืบทอด
อำนาจผ่านอณิณี และการเปลี่ยนเกณฑ์การประเมินผลงานจากเดิมที่วัดเพียงการใช้งบประมาณ
ให้เป็นการวัดดัชนีความสุขและคุณภาพชีวิตจริงของคนในพื้นที่ ซึ่งจะบังคับให้ผู้นำต้องละทิ้งการสร้าง
โครงการทิ้งร้างเพื่อเงินทอง มาเป็นการพัฒนาที่ตอบโจทย์ประชาชน

2. A - Active Citizen Budgeting (งบประมาณฐานรากที่ตัดสินใจโดยพลเมือง) เปลี่ยนบทบาท
ประชาชนจากผู้สังเกตการณ์มาเป็นผู้ร่วมถือกระเป๋าเงิน โดยการจัดสรรงบประมาณบางส่วนให้ชุมชน
มีอำนาจตัดสินใจโครงการได้โดยตรง (Participatory Budgeting) กระบวนการนี้จะลดอิทธิพลของ
กลุ่มทุนผูกขาดในท้องถิ่น เพราะโครงการไม่ได้ถูกกำหนดจากห้องทำงานของนักการเมือง แต่มาจาก
ความต้องการและมติของชาวบ้านในพื้นที่อย่างแท้จริง

3. P - Proactive Digital Transparency (ความโปร่งใสเชิงรุกผ่านระบบดิจิทัล) การพัฒนา
ฐานข้อมูลเปิด (Open Data) ที่แสดงผลการใช้งบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้างแบบนาฬิกาที่ต่อนาฬิกา
โดยระบบต้องสามารถแสดงความเชื่อมโยง (Linkage) ระหว่างผู้รับเหมากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้
อัตโนมัติ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้ง่ายเพียงปลายนิ้วสัมผัส เป็นการเปลี่ยนการตรวจสอบจาก
หน้ากระดาษที่ถูกซ่อนไว้ มาอยู่บนหน้าจอสมาร์ทโฟนของทุกคน

4. P - Power of Oversight (พลังแห่งการตรวจสอบและการยับยั้ง) จัดตั้งคณะกรรมการ
ตรวจสอบภาคพลเมืองที่มีอำนาจตามกฎหมายในการกดปุ่มหยุดหรือระงับโครงการที่มีข้อพิพาทได้ทันที
โดยไม่ต้องรอผลการสอบสวนที่ล่าช้าจากส่วนกลาง กลไกนี้จะทำหน้าที่เป็นเบรกฉุกเฉินให้กับท้องถิ่น
ป้องกันความเสียหายก่อนที่งบประมาณจะถูกโอนย้ายไปเป็นทุนส่วนตัวของกลุ่มอิทธิพล

5. A - Apathy (ความสิ้นหวัง) การแก้ไขความสิ้นหวังในระดับฐานรากต้องเริ่มจากการคืนอำนาจ
ตัดสินใจงบประมาณให้ถึงมือประชาชนโดยตรงเพื่อทำลายระบบอุปถัมภ์ที่กัดกินศรัทธาอย่างยาวนาน
โดยใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นเครื่องมือสะท้อนเสียงเรียกร้องและติดตามการทำงานของผู้มีอำนาจ
แบบวินาทีต่อวินาทีเพื่อสร้างความโปร่งใสที่แท้จริงได้จริง เมื่อประชาชนสัมผัสได้ถึงชัยชนะเล็กๆ
จากการที่เสียงของตนสามารถเปลี่ยนแปลงชุมชนและระงับโครงการทุจริตของกลุ่มอิทธิพลได้ทันทั่วทั้ง
ความกลัวจะถูกแทนที่ด้วยความตื่นรู้และพลังในการตรวจสอบอย่างกล้าหาญ การปฏิรูปนี้จึงไม่ใช่เพียง

การแก้ไขระเบียบราชการแต่คือการปลุกความเชื่อมั่นว่าอำนาจในมือนั้นมีค่าเหนือกว่าอิทธิพลของตระกูลการเมืองใดๆ เพื่อเปลี่ยนความสยบยอมให้กลายเป็นการสร้างสรรค์ประชาธิปไตยท้องถิ่นที่กินได้และยั่งยืนอย่างแท้จริง

6. Y - Yielding Protection (การคุ้มครองและเสริมพลังผู้กล้า) สร้างระบบนิเวศที่ปลอดภัยสำหรับผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต โดยมีช่องทางร้องเรียนที่เป็นอิสระและเข้าถึงได้ง่าย พร้อมมาตรการคุ้มครองทางสังคมและเศรษฐกิจ เพื่อให้คนในชุมชนกล้าที่จะลุกขึ้นมาท้าทายอำนาจมืดโดยไม่ต้องหวาดกลัวต่อการล้างแค้นหรือการถูกตัดสิทธิจากระบบอุปถัมภ์เดิม

7. A - Authentic Accountability (ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้จริง) การพัฒนาความรับผิดชอบในระดับจิตสำนึกควบคู่ไปกับบทลงโทษทางกฎหมายที่รุนแรง โดยเฉพาะในกรณีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) หากพบความเชื่อมโยงกับธุรกิจเครือญาติ จะต้องมีการลงโทษทั้งทางแพ่งและอาญาอย่างรวดเร็ว เพื่อส่งสัญญาณว่าอำนาจรัฐมีไว้เพื่อรับใช้สาธารณะ ไม่ใช่เครื่องมือต่อ ยอดความมั่งคั่งของตระกูลใดตระกูลหนึ่ง

วิญจกรอำนาจ คือ ภาพสะท้อนของรัฐบาลท้องถิ่นที่ถูกยึดครอง (Captured Local Government) โดยชนชั้นนำตระกูลเดียว ธรรมาภิบาลที่ถูกกัดกินนี้มีต้นตอมาจากการผูกขาดอำนาจที่ทำให้หลักการพื้นฐาน เช่น ความโปร่งใส การตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วม ถูกลดทอนให้เป็นเพียงเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้กับการทุจริต การเมืองจึงกลายเป็นธุรกิจที่ผลกำไรเป็นของครอบครัว แต่ต้นทุนเป็นของประชาชน สิ่งนี้ไม่เพียงแต่ทำให้การพัฒนาท้องถิ่นซบเซา แต่ยังทำลายความเชื่อมั่นและสร้างความสิ้นหวังในประชาธิปไตยระดับฐานรากอย่างเป็นระบบ

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

วิกฤตธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในปัจจุบัน มิได้เป็นเพียงปัญหาการทุจริตรายบุคคล แต่คือการแปรรูปอำนาจรัฐให้กลายเป็นสมบัติส่วนตัว โดยพบว่าหลักการสำคัญของธรรมาภิบาลทั้ง 6 ด้าน ถูกบิดเบือนจนเหลือเพียงฉากหน้าทางเอกสาร ในขณะที่เนื้อในถูกควบคุมโดยกลไกที่มองไม่เห็น เช่น การตัดสินใจภายใต้อิทธิพลของเครือญาติที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง การจัดฉากการมีส่วนร่วมเพื่อเบิกจ่ายงบประมาณ และการใช้ช่องว่างทางกฎหมายเพื่อสืบทอดอำนาจภายในตระกูล พฤติกรรมเหล่านี้เปลี่ยนบทบาทของผู้นำท้องถิ่นจากผู้รับใช้สาธารณะ กลายเป็นนายทุนผู้มีอิทธิพลที่ใช้ตำแหน่งทางการเมืองมาต่อ ยอดอำนาจทางเศรษฐกิจ เช่น การปล่อยเงินกู้และการสร้างเครือข่ายธุรกิจผูกขาด

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจึงมิใช่แค่เม็ดเงินงบประมาณที่รั่วไหล คือ ความซบเซาและความสิ้นหวังของประชาชน เมื่อการตรวจสอบเป็นศูนย์และความเสมอภาคถูกแทนที่ด้วยระบบอุปถัมภ์ ประชาชนจึงตกอยู่ในสภาวะจำยอมและสูญเสียความเชื่อมั่นในระบอบประชาธิปไตยฐานราก

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการฟื้นฟู เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน จำเป็นต้องมีการปฏิรูปผ่านกลไก 3 ประสาน ดังนี้

1. ปฏิรูปกลไกความโปร่งใสและตรวจสอบ ต้องยกระดับจากการเปิดเผยข้อมูลบนกระดานสู่การใช้ดิจิทัลธรรมาภิบาลที่ประชาชนเข้าถึงได้แบบ Real-time บังคับใช้กฎหมายการขัดกันแห่งผลประโยชน์อย่างเข้มงวด โดยเฉพาะในโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่เชื่อมโยงกับเครือข่ายของผู้มีอำนาจ และควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภาคพลเมือง ที่มีอำนาจในการระงับโครงการที่ส่อไปในทางทุจริตได้ทันที โดยไม่ต้องรอการตรวจสอบจากส่วนกลางที่ล่าช้า

2. ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจและการสืบทอด ควรมีการทบทวนกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่นเพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจ เช่น การกำหนดระยะเวลาเว้นวรรคทางการเมืองของเครือข่ายในลำดับใกล้เคียง เพื่อป้องกันการสืบทอดอำนาจแบบนอมินี และการปฏิรูประบบประเมินผลงานผู้นำท้องถิ่น โดยเปลี่ยนจากประเมินตามกิจกรรม (Output) เป็นประเมินตามคุณภาพชีวิตที่เปลี่ยนไป (Outcome) เช่น รายได้ครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นหรือคุณภาพน้ำและถนนที่ได้รับมาตรฐานจริง

3. เสริมพลังภาคประชาชน หัวใจสำคัญคือการเปลี่ยนจากการมีส่วนร่วมเชิงพิธีกรรม มาเป็นงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจริง โดยให้ชาวบ้านมีอำนาจตัดสินใจในวงเงินงบประมาณบางส่วนของหมู่บ้านโดยตรง เพื่อสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของและฝึกฝนทักษะการตรวจสอบ ขณะเดียวกันต้องมีกลไกคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้คนในชุมชนกล้าที่จะลุกขึ้นมาท้าทายอำนาจมืดโดยไม่ต้องหวาดกลัวต่ออิทธิพลทางเศรษฐกิจและสังคม

การฟื้นฟูธรรมาภิบาลมิใช่เพียงการทำความสะอาดระบบเอกสาร แต่คือการฟื้นฟูศรัทธาให้ประชาชนกลับมาเชื่อมั่นว่าอำนาจในมือนั้นมีค่า และการพัฒนาท้องถิ่นต้องทำเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ ไม่ใช่เพื่อความมั่งคั่งของตระกูลใดตระกูลหนึ่งตามกรอบ SAPPAYA Framework ที่มุ่งหวังให้เกิดความยั่งยืนและความเป็นธรรมอย่างแท้จริง

References

- Chankote, P., Srisuwan, P., & Pattanagulchai, V. (2025). Rupbaep Kan Wat Kanborihan Ngan Wichakan Tam Lak Thon Ramaphi Ban Khong Sathan Suksa Nai Yu Khodi Chi Than [Measurement Models for Academic Administration Based on Good Governance Principles in Educational Institutions in the Digital Age]. *Academic Journal*, 8(2), 363-384. (In Thai)
- Chanruang C. (2006). *Karok Ra Cha Yaam Na Cho Thithae Ching Pen Yangrai* [What does True Decentralization Look Like?]. Prachathai. (In Thai)
- Chimphliwat, K. (2025). Kanprayukchai Lak Nititham Lae Thon Ramaphi Ban Phua Kanphatthana Witthayalai Chumchon Yang Yangyun [Applying the Rule of Law and Good Governance for the Sustainable Development of Community Colleges]. *Journal of Social Development Studies*, 8(1), 60-73. (In Thai)
- Chutiang, C., Saiboonchuen, S., Chitbun, C., & Wongwattanapong, K. (2023). Karok Ra Cha Yaam Na Cho Su Thongthin Phaitai Krabuan That Kan Pokkhong Thongthin Samai Mai [Decentralization to Local Authorities Under the Modern Local Governance Paradigm]. *Journal of Business Administration and Social Sciences Review*, 6(4), 297-308. (In Thai)
- Isariyannont, M. (2025). Bot Samruat Sathana Khong Phu Nam Radap Tambon Kap Khwampen Phonlamuang Nai Rabop Prachathipatai [A Survey of the Status of Village-level Leaders and Citizenship in a Democratic System]. *Ramkhamhaeng Journal of Public Administration*, 8(1), 51-82. (In Thai)
- Karavekphan, B. et al. (2017). *Kanchatkan Phak Rat Næo Mai* [New Government Management] . King Prajadhipok Institute. (In Thai)
- Phra Maha Suphachai Yanatheero (Namkaew), & Srilah, K. (2024). Sanya Chai Khong Phu Rai Amnat : Pracha Niyom Kap Kan Luaktang [The Pledge of the Powerless: Populism and Elections]. *Rattanabut Academic Journal*, 5(1), 708-725. (In Thai)

- Phuripinisanan, T. (2022). Karok Ra Cha Yaam Na Boka Raphat Na Thongthin Khong Ongkon Pokkhong Suan Thongthin Thai [Decentralization and Local Development by Thai Local Administrative Organizations]. *Journal of Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Pali Studies, Buddhaghosaparidassana*, 8(1), 85-100. (In Thai)
- Pijanan, P. (2025). Thon Ramaphi Ban Kap Kankaekhai Panha Khorap Chan Nai Rabop Ratchakan Thai [Good Governance and Addressing Corruption in the Thai Civil Service]. *Interdisciplinary Journal of Innovation Review*, 8(4), 267-278. (In Thai)
- Thinbangtiao, O. (2022). Khongsang Amnat Læ Kanmuang Khong Kan Luaktang Samachik Sapha Thetsaban Læ Nayokthetsamontri Nai Changwat Chon Buri Songphanharoihoksipsi [The Power Structure and Political Landscape of the Municipal Council and Mayoral Elections in Chonburi Province, 2021]. *Journal of Political Science and Public Administration, Khon Kaen University*, 7(2), 19-46. (In Thai)
- Uwanno, B. (2003). *Thon Ramaphi Ban Nai Ongkon Itsara*. [Good Governance in Independent Organizations]. King Prajadhipok Institute. (In Thai)
- Wongburanawat C. (1998). *Kanborihan Ratchakan Thai* [Thai public administration]. Department of Political Science, Faculty of Social Sciences, Chiang Mai University. (In Thai)
- World Bank. (1992). *Governance and Development*. World Bank.
- Yanyongkasemsuk, R. (2021). Khwampen Phonlamuang khong Phu Nam Ongkon Phak Pracha Sangkhom [Citizenship of Leaders in Civil Society Organizations. *Eastern Political Economy Journal*, 5(2), 1-26. (In Thai)

ชีวิตและความตายของรัฐธรรมนูญเวเนซุเอลา ค.ศ. 1999 กับ ข้อพิจารณาบางประการต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศไทย*

Lessons from Venezuela's 1999 Constitution for Designing a Democratic Constitution-Making Process in Thailand

ศุภณัฐ บุญสด**

Supanut Boonsod***

บทความนี้
Received
26 กุมภาพันธ์ 2569
Revised
2 เมษายน 2569
Accepted
9 เมษายน 2569

บทคัดย่อ

ประสบการณ์ของเวเนซุเอลาหลังการจัดทำรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ได้แสดงให้เห็นว่าหากกระบวนการร่างไม่เป็นเสรีประชาธิปไตยและโครงสร้างถ่วงดุลอำนาจอ่อนแอ รัฐธรรมนูญอาจกลายเป็นเครื่องมือในการทำลายประชาธิปไตยขึ้นมาได้ โดยบทเรียนสำคัญ คือ เนื่องจากเวเนซุเอลาเผชิญวิกฤตความเหลื่อมล้ำ ความเสื่อมถอยของชนชั้นนำ และความไม่ไว้วางใจต่อรัฐก่อนปี 1999 ทำให้ประชาชนสนับสนุนการดำเนินการทางการเมืองของฮูโก ชาเวซ อย่างล้นหลาม อันนำมาสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่กลุ่มการเมืองเดียวครอบงำอย่างเบ็ดเสร็จ แม้ในทางผลลัพธ์แล้วจะได้รัฐธรรมนูญที่มีการรับรองหลักสิทธิมนุษยชนและคุณค่านิติรัฐประชาธิปไตยในทางทฤษฎีออกมาได้ แต่ด้วยกระบวนการยกร่างที่ถูกครอบงำโดยกลุ่มการเมืองฝ่ายเดียวจึงส่งผลให้เกิดทฤษฎีรัฐธรรมนูญที่เอื้อให้ในทางปฏิบัติกับกลุ่มการเมืองเข้าแทรกแซงกลไกถ่วงดุลตามรัฐธรรมนูญจนใช้งานไม่ได้และสร้างระบอบอำนาจนิยมขึ้นมาได้แทน

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัย ศุภณัฐ บุญสด และนายภูริภัทร์ เครือณพรัตน์, “การล่มสลายของความฝันอันสูงสุด : ศึกษาบทเรียนความล้มเหลวของการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ เศรษฐกิจ และการเมืองประชานิยมในเวเนซุเอลา”, (รายงานวิจัยที่อยู่ระหว่างการดำเนินการเพื่อเสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า 2569).

** นักวิชาการ วิทยาลัยการนิติบัญญัติ สถาบันพระปกเกล้า

*** Academic, The Legislative College, King Prajadhipok's Institute

การสร้างรัฐธรรมนูญที่เป็นนิติรัฐประชาธิปไตยขึ้นมา กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพราะหากกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นในบริบทที่ผู้นำได้รับความนิยมนิยสูงและสามารถรอบจังกกลไกสาธารณะได้ทั้งหมดจนปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากกระบวนการดังกล่าวอาจกลายเป็นรัฐธรรมนูญอำนาจนิยมได้ ดังนั้นการออกแบบกลไกคุ้มครองอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชนในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญอย่างประณีต จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการป้องกันการแปรเปลี่ยนอำนาจประชาชนไปสู่สร้างความชอบธรรมให้กับระบอบอำนาจนิยม โดยบทเรียนของเวเนซุเอลาดังกล่าวสามารถนำมาถอดบทเรียนเป็นแนวทางการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่สำหรับประเทศไทย ได้แก่ การออกแบบกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญที่มุ่งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของกลุ่มการเมืองและประชาชนที่หลากหลาย และการประกันในเชิงเนื้อหาที่จะส่งผลให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีเนื้อหาที่ตั้งมั่นอยู่บนหลักนิติรัฐประชาธิปไตย

คำสำคัญ รัฐธรรมนูญ--เวเนซุเอลา, ประชาธิปไตย, รัฐธรรมนูญ

Abstract

The experience of Venezuela following the 1999 Constitution demonstrates that when the constitution-making process is not liberal-democratic and the system of checks and balances is weak, a constitution can become a tool for undermining democracy.

Amid deep inequality, elite decline, and public distrust before 1999, Hugo Chávez gained overwhelming popular support, leading to the drafting of a new constitution by a constituent assembly dominated by a single political group. Although the constitution formally guaranteed human rights and rule-of-law principles, the one-sided drafting process enabled provisions that allowed political interference with accountability mechanisms, ultimately facilitating the rise of an authoritarian regime.

This highlights that the process of constitution-making is as important as its content. When a dominant leader controls the process, the resulting constitution may become an “authoritarian constitution” rather than a democratic rule-of-law constitution.

Therefore, carefully designing safeguards to protect the people’s constituent power—both procedurally and substantively—is essential to prevent the transformation of popular sovereignty into a source of legitimacy for authoritarianism. The Venezuelan experience offers important lessons for future constitutional drafting in Thailand.

Keyword: Constitution--Venezuela, democracy, abusive constitutionalism

1. บทนำ: ประสบการณ์ทางรัฐธรรมนูญของลาตินอเมริกาและเวเนซุเอลา

เวเนซุเอลาเป็นประเทศที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคลาตินอเมริกาซึ่งเป็นภูมิภาคที่กล่าวได้ว่าระบอบประชาธิปไตยดำรงอยู่ในประเทศต่างๆ อย่างเปราะบาง (Fragile Democracy) อันเป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ดำรงอยู่อย่างสืบเนื่องยาวนานในฐานะปัจจัยที่ทำหน้าที่สั่นคลอนสถาบันทางการเมืองต่างๆ ในระบอบประชาธิปไตย โดยนอกจากนี้ยังอีกลักษณะที่มีร่วมกันในประเทศต่างๆ ของภูมิภาคนี้ คือ การเปลี่ยนแปลงและยกเลิกรัฐธรรมนูญอยู่บ่อยครั้ง รวมถึงรัฐธรรมนูญมีอายุบังคับใช้ที่ค่อนข้างสั้น โดยมีข้อมูลสถิติในรอบ 100 ปี ระหว่างปี 1900–2000 มีการเปลี่ยนแปลงของระบอบการเมืองการปกครองในภูมิภาคสูงถึง 155 ระบอบ กล่าวคือ เฉลี่ย 1.55 ระบอบต่อปี ทั้งนี้ความผันผวนดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัจจัยการเกิดขึ้นของรัฐประหารโดยกองทัพ ผู้เผด็จการ สงครามการก่อการร้าย การดำรงอยู่อย่างหยั่งรากลึกในทางวัฒนธรรมของระบอบเผด็จการ ความไม่เป็นธรรมทางสังคม และการทุจริตคอร์รัปชัน (Benvindo et al., 2019)

ด้วยเหตุข้างต้น ประสบการณ์ในทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Experiences) ของประเทศเวเนซุเอลาจึงมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับอัตลักษณ์ทางการเมืองและสังคมที่ประเทศต่างๆ ในลาตินอเมริกามีร่วมกันกันอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำรงอยู่ของ (1) ระบอบเผด็จการและสถาบันทางการเมืองที่ขาดเสถียรภาพ (2) การใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบเพื่อสนองผลประโยชน์ส่วนตน และ (3) ความไม่เป็นธรรมทางสังคมที่เป็นผลสืบเนื่องจากการดำรงอยู่ของระบบการเมืองที่ปฏิเสธการมีส่วนร่วมของประชาชนและสิทธิเลือกตั้ง (Barroso, 2019) โดยนับตั้งแต่ก่อตั้งประเทศด้วยการประกาศอิสรภาพจากสเปนในปี ค.ศ. 1811 จนกระทั่งปัจจุบัน ประเทศเวเนซุเอลามีรัฐธรรมนูญจำนวนทั้งสิ้นถึง 25 ฉบับ โดยมีค่าเฉลี่ยอายุการบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับอยู่ที่ 8 ปี สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุด คือ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกยกร่างขึ้นในยุคสมัยของประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ (Hugo Chavez) และผ่านการบังคับใช้ถึงปัจจุบันในปี ค.ศ. 2025 เป็นระยะเวลา 26 ปี (Constituteproject, 2026)

ด้านบริบทยุคสมัยทางการเมืองและรัฐธรรมนูญอันใกล้ก่อนการขึ้นสู่อำนาจของประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ และการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1999 อยู่ในยุคที่ Allan R. Brewer-Carias เรียกว่ายุคสมัยที่สี่ของรัฐธรรมนูญเวเนซุเอลา (1945-1999) อันมีลักษณะของระบอบการเมืองการปกครองตามรัฐธรรมนูญในลักษณะที่เป็นรัฐรวมศูนย์แบบประชาธิปไตยที่อยู่ภายใต้การครอบงำของพรรคการเมือง (the democratic centralized state of parties) โดยมีจุดเริ่มต้นมาจากรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1947 ที่ถูกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ยกร่างขึ้นมาด้วยหลักการพื้นฐาน 2 ประการ ได้แก่ หลักการประชาธิปไตยที่ถูกชี้นำโดยพรรคการเมือง
ของชนชั้นนำและหลักการรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ดำรงอยู่ได้เพียง 1 ปี
เท่านั้น เพราะในปี ค.ศ. 1948 การเมืองของเวเนซุเอลาได้ถูกแทรกแซงด้วยกองทัพด้วยการรัฐประหาร
ที่นำโดยนายพลมากอส เปเรซ ฮิเมเนซ (Marcos Perez Jimenez) ส่งผลให้เวเนซุเอลาถูกปกครองด้วย
ระบอบเผด็จการยาวนานถึง 10 ปี ในระหว่างปี ค.ศ. 1948-1958 โดยการฟื้นคืนกลับมาอีกครั้งของระบอบ
ประชาธิปไตยจะต้องรอจนเกิดความตกลงร่วมกันทางการเมืองระหว่างผู้นำของพรรคการเมืองที่สำคัญ
ในเวเนซุเอลาที่เรียกว่า “Pact of Punto Fijo” ในปี ค.ศ. 1958 ที่ได้บทสรุปร่วมกันถึงความล้มเหลว
ของระบอบเผด็จการทหารในการพัฒนาประเทศและจำเป็นต้องสถาปนาระบอบประชาธิปไตยที่ตั้งอยู่
การประนีประนอมทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองใหญ่สามพรรคที่มีอุดมการณ์แตกต่างในเวเนซุเอลา
อย่าง Acción Democrática (AD), COPEI (Social Christian Party) และ Unión Republicana
Democrática (URD) จนนำมาสู่การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาเป็นรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961
อันเป็นรัฐธรรมนูญที่สำคัญที่สุดของยุคนี้ เนื่องจากมีระยะเวลาบังคับใช้ที่ยาวนานหลายปีตั้งแต่
ปี ค.ศ. 1961 ถึง 1999 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นำมาสู่การสถาปนาระบบการปกครองในระบอบ
ประชาธิปไตยที่มีการถูกผูกขาดอำนาจทางการเมืองโดยพรรคการเมืองของชนชั้นนำที่มีส่วนเกี่ยวกับ
ข้อตกลงทางการเมือง “Pact of Punto Fijo” ผ่านการกำหนดระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนตามวิธี
คำนวณแบบดงต์ (D’Hondt Method) ที่เอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมืองขนาดใหญ่มากกว่า
พรรคการเมืองขนาดเล็กขึ้นมา นอกจากนี้ ภายใต้รัฐธรรมนูญและระบอบการเมืองเช่นนี้ แม้ว่าจะมี
การคงรูปแบบของรัฐในลักษณะสหพันธรัฐไว้ แต่รัฐบาลมลรัฐกลับมีอำนาจในการกำหนดนโยบายระดับ
มลรัฐน้อยและไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจในการกำหนดนโยบายที่สำคัญ
อย่างการเมือง เศรษฐกิจ กฎหมาย ภาษี การบริหารราชการแผ่นดิน และแรงงานไว้ที่รัฐบาลกลางทั้งหมด
โดยสภาพการณ์ทางรัฐธรรมนูญและการเมืองเช่นนี้ได้สร้างวิกฤตความไม่ธรรมทางสังคมที่เป็นเชื่อกัน
ความไม่พอใจของประชาชนต่อสภาพการเมือง สังคม และเศรษฐกิจที่สำคัญซึ่งช่วยหนุนเสริมการขึ้นสู่
อำนาจทางการเมืองของ ฮูโก ชาเวซ ผ่านการสร้างนิยมทางการเมืองด้วยการเกาะกระแสความไม่พอใจ
และต้องการการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ถูกผูกขาดโดยพรรคการเมืองของชนชั้นนำของประชาชน
ชาวเวเนซุเอลา (Brewer-Carias, 2015)

สำหรับวิกฤตทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 เป็นผล
โดยตรงมาจากระบบการเมืองการปกครองที่ออกแบบขึ้นมาเพื่อกีดกันการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ

สถาบันพระปกเกล้า

ประชาชนในการกำหนดนโยบายบริหารประเทศและการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ และสถาบันทางการเมืองที่ถูกผูกขาดจากชนชั้นนำซึ่งใช้อำนาจบริหารประเทศโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน โดยปรากฏการณ์ที่สำคัญ คือ การล่มสลายทางเศรษฐกิจที่มีจุดเริ่มต้นในปี ค.ศ. 1993 (Sanoja, 2009) ที่รัฐบาลของเวเนซุเอลามีการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศตามแนวทางเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) ภายใต้อิทธิพลของการเมืองระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกาอย่าง “ฉันทมติแห่งวอชิงตัน (the Washington Consensus)” อย่างการจำกัดการใช้จ่ายภาครัฐ การแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน (Privatization) และปรับทิศทางเศรษฐกิจโดยมุ่งเน้นการส่งออกเพื่อเร่งให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารทรัพยากรทางธรรมชาติที่สำคัญอันดับหนึ่งต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างน้ำมันด้วยการให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ของบริษัทเอกชนต่างชาติที่ได้รับสัมปทานจากรัฐบาลมากกว่าเพื่อผลประโยชน์สาธารณะของประชาชนชาวเวเนซุเอลา และแม้ว่าเศรษฐกิจของประเทศจะมีการเติบโตขึ้น แต่ด้วยการบริหารประเทศของรัฐบาลที่ไม่มีประสิทธิภาพจึงทำให้ประชาชนชาวเวเนซุเอลาไม่ได้รับผลประโยชน์ใดจากแนวทางบริหารเศรษฐกิจเช่นนี้ แฉมในทางกลับกันความผิดพลาดเช่นนี้ยังได้สร้างความไม่เป็นธรรมทางสังคมขึ้นมาอันสะท้อนได้จากในช่วงปี ค.ศ. 1988 ถึง 1990 ที่อัตราการว่างงานของประชาชนชาวเวเนซุเอลาเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 6.9 เป็นร้อยละ 9.6 ของประชากรทั้งหมด พร้อมกับการมีประชากรที่มี ได้รับความจำไม่เพียงพอต่อการครองชีพสูงถึงร้อยละ 50.24 ของประชากรที่มีงานทำทั้งหมดซึ่งเป็นสถิติที่สูงที่สุดในประวัติศาสตร์นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 นอกจากนี้แรงงานชาวเวเนซุเอลายังได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการส่งออกของประเทศลดลงจากร้อยละ 50.24 ในปี ค.ศ. 1983 เหลือเพียงร้อยละ 22.4 ของผลประโยชน์ทั้งหมด รวมถึงการบริหารภาคการเงินของรัฐบาลก็ประสบความล้มเหลวเช่นเดียวกัน เพราะมีการนำเงินสำรองของประเทศไปฟื้นฟูธุรกิจให้การล้มละลายของธนาคาร The Banco Latino ที่มีความใกล้ชิดกับผู้นำของรัฐบาล จนทำให้เงินสำรองของประเทศลดลงจนนำมาสู่วิกฤตทางการเงินของประเทศในปี 1994 ในที่สุดจากสภาพการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจเช่นนี้จึงสร้างความไม่พอใจให้ประชาชนชาวเวเนซุเอลาและกลุ่มอำนาจอื่นนอกพรรคการเมืองของชนชั้นนำอย่างมากจนกระทั่งเกิดการต่อต้านทางการเมืองต่อรัฐบาลและเรียกร้องการปฏิรูปทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง โดยการต่อต้านครั้งสำคัญครั้งแรก คือ ประท้วงและก่อจลาจลครั้งใหญ่ของประชาชนในเมืองหลวงของเวเนซุเอลาอย่างการากัส ในปี ค.ศ. 1989 (The Caracazo) ที่จบลงโดยการสั่งให้กองทัพเข้าดำเนินการปราบปรามด้วยรุนแรงของรัฐบาลจนกระทั่งมีผู้เสียชีวิตกว่า 300 คน บาดเจ็บสาหัสกว่า 700 คน และครั้งที่สอง คือ การกบฏที่นำโดยฮูโก ชาเวซ ในปี ค.ศ. 1992 (Lampa, 2014) ด้วยปัจจัยทางรัฐธรรมนูญ การเมือง เศรษฐกิจและสังคมเช่นนี้จึงสร้างเงื่อนไขความเป็น

ไปได้ทางประวัติศาสตร์ (Historical Possibility) ให้กับการเกิดขึ้นและการเรืองอำนาจของฮูโก ชาเวซ ในปี ค.ศ. 1998 รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญของประเทศเวเนซุเอลาในปี ค.ศ. 1999 ขึ้นมา

2. การกำเนิดของรัฐธรรมณูญฉบับใหม่ของเวเนซุเอลาในปี ค.ศ. 1999

2.1 ปัจจัยทางประวัติศาสตร์และกลยุทธ์ทางการเมืองในการขึ้นสู่อำนาจของฮูโก ชาเวซ

สำหรับการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ (Constitutional change) ถือว่าเป็นความหมายที่กว้าง สามารถหมายถึงได้ทั้งการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิมแล้วแทนที่ด้วยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และการแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยการดำเนินการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญทั้งสองประการจะเกี่ยวพันกับอำนาจที่สำคัญในทางรัฐธรรมนูญสองประเภท คือ อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ (Constituent Power) และอำนาจที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ (Constituted Power) โดยอำนาจประเภทแรกจะมีลักษณะเป็นอำนาจทางข้อเท็จจริงนอกกฎหมายและขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ (Saengkanokkul, 2017) ในขณะที่อำนาจชนิดหลังเป็นแต่เพียงอำนาจทางกฎหมายที่ถูกก่อตั้งขึ้นมาโดยรัฐธรรมนูญเท่านั้น (Saengkanokkul, 2017) ด้วยเหตุนี้ การที่ใครจะมีสถานะเป็นผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้และสามารถใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญจึงมิใช่เรื่องของกฎหมายหรือหลักพื้นฐานของระบอบการเมืองที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แต่เป็นเรื่องของการเมืองและการใช้อำนาจในทางความเป็นจริงที่ “บุคคล” หรือ “องค์กร” ได้รับความยินยอมจากสังคมและมนุษย์ในสังคมดังกล่าวว่ามีความชอบธรรม (Legitimate) ให้ดำรงสถานะและใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อยกเลิกและจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาได้โดยแท้ (Wongyannava, 2016) โดยการที่บุคคล หรือองค์กรใดจะครอบงำให้สังคมหรือมนุษย์ในสังคมดังกล่าวเชื่อว่าตนมีความชอบธรรมได้ในทางข้อเท็จจริงทางการเมืองสามารถดำเนินการครอบงำด้วยแบบแผนประเพณีผ่านการใช้มรดกทางวัฒนธรรมระหว่างผู้ครอบงำกับผู้ถูกครอบงำในการสร้างความชอบธรรมขึ้นมา (Wongyannava, 2016) แต่การครอบงำที่สำคัญที่สุด คือ การครอบงำโดยผู้นำฟ้าประทาน (Charismatic Leader) อันเป็นการครอบงำโดยอาศัยความพิเศษเหนือมนุษย์ทั่วไปของบุคคลหรือองค์กรดังกล่าวสร้างความไว้วางใจเพื่อมนุษย์ในสังคมติดตามบุคคลหรือองค์กรดังกล่าว (Wongyannava, 2016) โดยวิธีการเข้าสู่สถานะเป็นผู้นำฟ้าประทานจะผูกโยงอย่างแนบชิดกันกับการแสดงตน (Identification) กับการสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration) ของผู้ครอบงำต่อผู้ถูกครอบงำเพื่อให้ถูกยอมรับนับถือในฐานะศาสดา (Prophet) ที่ผู้ถูกครอบงำต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตาม (Wongyannava, 2013) สำหรับการเข้าสู่อำนาจในฐานะประธานาธิบดีและขับเคลื่อนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนที่รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1961 ของฮูโก ชาเวซ มีลักษณะใกล้ชิดโดยตรงกับการแสดงตนและการสร้างแรงบันดาลใจ

สถาบันพระปกเกล้า

ต่อประชาชนชาวเวเนซุเอลาในผู้นำฟ้าประทานที่มาพร้อมกับแนวคิดและวิธีการทางการเมืองที่จะปลดปล่อยประชาชนชาวเวเนซุเอลาออกจากประสบการณ์ทางรัฐธรรมนูญที่ประเทศเวเนซุเอลามีความร่วมกับประเทศอื่นๆ มีร่วมกันในภูมิภาคลาตินอเมริกาอย่างระบอบเผด็จการ การคอร์รัปชัน และความไม่เป็นธรรมทางสังคม

สืบเนื่องจากอารมณ์และความต้องการของประชาชนที่จะปฏิรูปการเมืองของประเทศเวเนซุเอลาเพื่อให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ลดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองจากนักการเมืองและพรรคการเมืองของชนชั้นนำในระบอบเก่าตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 ประกอบกับความไม่ยินยอมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของชนชั้นนำถือเป็นจุดเปลี่ยนทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญต่อการเกิดขึ้นของกระบวนการประท้วงและก่อจลาจลเพื่อสร้างแรงกดดันทางสังคมอย่างต่อเนื่องและแพร่หลายในเวเนซุเอลา นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 เป็นต้นมา ซึ่งกระบวนการดังกล่าวได้นำไปสู่การตัดข้ามเส้นแบ่งของชนชั้นทางสังคมเพื่อหลอมหลวมผู้คนหรือกลุ่มเคลื่อนไหวอันหลากหลายให้มาร่วมสร้างเครือข่ายประชาสังคม (Civil Society) เพื่อเข้าร่วมกดดันเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปการเมือง สังคม และเศรษฐกิจในทิศทางเดียวกัน จนกระทั่งเกิดสภาพการณ์ที่เรียกว่า “วัฏจักรแห่งการประท้วง (Cycle of Protest)” ยาวนานนับทศวรรษขึ้นมาในสังคมเวเนซุเอลาและสร้างแรงกดดันทางสังคมของความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอันมหาศาลขึ้นมา (Levine, 2002) รวมถึงฉันทามติใหม่ร่วมกันขึ้นม่ว่าปัญหาของระบอบเก่าตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของชาวเวเนซุเอลา คือ การบริหารรัฐกิจและเศรษฐกิจตามแนวเสรีนิยมใหม่ การออกแบบโครงสร้างรัฐแบบรัฐรวมศูนย์ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ และความล้มเหลวในการบริหารจัดการเศรษฐกิจของภาครัฐ (Braver, 2017) ด้วยปัจจัยทางประวัติศาสตร์ดังกล่าวได้ส่งผลให้การแสวงหาความหวังและความเป็นไปได้ใหม่ๆ เพื่อปลดปล่อยมวลชน (Masses) ออกจากการควบคุมทางการเมืองของชนชั้นนำ (Oligarchies) เช่นนี้จึงเป็นแสงสว่าง ณ ปลายอุโมงค์ที่ชาวเวเนซุเอลาตามหามาตลอดในประวัติศาสตร์ทศวรรษที่ 1990 เฉกเช่นเดียวกันประชาชนในประเทศอื่นๆ ของภูมิภาคลาตินอเมริกาที่มีประสบการณ์ทางรัฐธรรมนูญใกล้เคียงกัน (Rosavallon, 2021) โดยการแสดงตนในทางการเมืองของฮูโก ชาเวซ ช่วงทศวรรษที่ 1990 สามารถเข้ามา สอดรับกับปัจจัยทางประวัติศาสตร์ข้างต้นที่กล่าวเพื่อสร้างสถานะความเป็นผู้นำฟ้าประทานมาจากสามเหตุการณ์ที่สำคัญได้แก่

เริ่มจากเหตุการณ์แรก การปรากฏตัวทางการเมืองในฐานะนายทหารที่ยืนอยู่ข้างประชาชนภายหลังเหตุการณ์การประท้วงและก่อจลาจลครั้งใหญ่ของประชาชนในปี ค.ศ. 1989 (The Caracazo) โดยร่วมเป็นหนึ่งในนายทหารที่จะปฏิเสธคำสั่งของรัฐบาลให้ใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามประชาชน

ในเหตุการณ์ดังกล่าวที่แม้จะทำให้ฮูโก ชาเวซได้รับการลงโทษทางวินัยราชการจากการฝ่าฝืนคำสั่งของรัฐบาลในฐานะผู้บังคับบัญชา แต่อย่างไรก็ตามในทางสาธารณะแล้วการกระทำดังกล่าวได้ส่งผลให้ฮูโก ชาเวซ ได้รับการยกย่องจากประชาชนในฐานะมิตรแท้ของปวงชน (People's Friend) (Lampa, 2014)

เหตุการณ์ที่สอง การปรากฏตัวทางการเมืองในฐานะผู้เป็นปฏิปักษ์ต่อชนชั้นนำที่เป็นศัตรูของประชาชนและระบอบการเมืองเก่าผ่านการเคลื่อนไหวร่วมกับนายทหารและพลเรือนดำเนินการทำรัฐประหารอันล้มเหลวเมื่อปี ค.ศ. 1992 จากประธานาธิบดี Carlos Andrés Pérez ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการสังหารปรามประชาชนในเหตุการณ์ประท้วงปี ค.ศ. 1989 ส่งผลให้ฮูโก ชาเวซได้รับความนิยมทางการเมืองจากประชาชนในระดับสูง (Sylvia & Danopoulos, 2003) พร้อมทั้งทำให้ประเด็นการปฏิรูปรัฐธรรมนูญกลายมาประเด็นหลักที่ได้รับความสนใจจากประชาชนอย่างมาก และถูกตอกย้ำด้วยความล้มเหลวต่อการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของประชาชนในการปฏิรูปรัฐธรรมนูญดังกล่าวโดยสถาบันทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 อย่างรัฐสภาอีกประการซึ่งช่วยเน้นย้ำให้ประชาชนชาวเวนซูเอลาตระหนักว่าการปฏิรูปรัฐธรรมนูญของประเทศไม่อาจดำเนินการผ่านสถาบันทางการเมืองและกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 ได้ (Braver, 2023)

สำหรับเหตุการณ์ที่สาม การปรากฏตัวในฐานะผู้สมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดีผู้ให้คำมั่นสัญญาทางการเมืองว่าจะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้กับประชาชน โดยในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1998 ฮูโก ชาเวซ ได้จัดวางหัวใจนโยบายหาเสียงหลักของตนเองโดยมุ่งการตอบสนองข้อเรียกร้องยุคสมัยของประชาชนด้วยการสื่อสารที่ตรงไปตรงมากับประชาชนว่าต้องการเปลี่ยนแปลงเวนซูเอลาให้ออกจากระบอบการเมืองเก่าด้วยออกเสียงประชามติให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมายกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 ปฏิรูปสถาบันทางการเมืองและปฏิรูปการบริหารเศรษฐกิจของประเทศใหม่ให้ออกจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาสังคมต่างๆ ของประเทศ (Canache, 2002)

ผลของการปรากฏตัวทางการเมืองในลักษณะผู้นำทางการเมืองที่มีลักษณะพิเศษเหนือกว่าผู้นำทางการเมืองอื่นๆ ในระบอบเก่าต่อประชาชนเช่นนี้ได้สร้างความนิยมทางการเมืองต่อฮูโก ชาเวซจากประชาชนอย่างล้นหลามขึ้นมา ด้วยเหตุนี้ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1998 ฮูโก ชาเวซ ได้รับคะแนนเสียงสูงถึงร้อยละ 56 จากจำนวนประชาชนชาวเวนซูเอลาผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีซึ่งถือว่าผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบจากประชาชนเหนือผู้สมัครรายอื่นๆ สูงที่สุดในประวัติศาสตร์การเลือกตั้งของเวนซูเอลานับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1947 ในที่สุด (Braver, 2023) ด้วยเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์และการแสดงตนทางการเมืองเช่นนี้ของประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ ทำให้เขามีสถานะ

เป็นผู้ทรงอำนาจทางการเมืองในประเทศเวเนซุเอลา ณ ห้วงเวลาดังกล่าวในลักษณะของผู้นำฟ้าประทาน (Charismatic Leader) ตามทฤษฎีของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ขึ้นมา โดยคุณลักษณะของผู้ทรงอำนาจทางการเมืองในประเภทนี้ที่สำคัญคือการดำรงอยู่หรือใช้อำนาจแบบปฏิวัติถอนรากถอนโคนด้วยการสามารถปฏิเสธต่อสิ่งที่สังคมมนุษย์เคยยอมรับกันมาในอดีตได้ (Wongyannava, 2016) ซึ่งประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ ได้แสดงถึงคุณลักษณะดังกล่าวได้อย่างชัดเจนผ่านบทบาทการขับเคลื่อนให้มีการจัดทำและประกาศใช้ บังคับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อย่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 โดยมีต้องปฏิบัติตามข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้านเนื้อหาและกระบวนการใดๆ ที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับเก่าอย่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 ได้ พร้อมกับได้รับความยินยอมจากประชาชน และชนชั้นนำ รวมถึงองค์กรของรัฐในระบบการเมืองเก่าก็มีอาจต่อต้านการใช้อำนาจดังกล่าวได้

2.2 กระบวนการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญด้วยสภาร่างรัฐธรรมนูญของฮูโก ชาเวซ : จากองค์กรที่ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญสู่ผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ

สำหรับข้อจำกัดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Limitations on Constitutional Amendment) ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 ได้แบ่งประเภทการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญรายมาตรา และประเภทที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ (General Reform) โดยกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งสองประเภทโดยรายละเอียดที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 ต้องถือว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญแบบแก้ไขยาก (Constitution Rigide) ที่มีการกำหนดขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติมให้พิเศษกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั่วไป (Siriyutwatana, 2021) โดยการกำหนดกระบวนการที่ทั้งในแง่องค์กรที่ทำหน้าที่ริเริ่มเสนอ องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณา กระบวนการพิจารณา จำนวนคะแนนเสียงเห็นชอบต้องอาศัยเสียงข้างมากพิเศษ และขั้นตอนในการสัตยาบันร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ยุ่งยากและซับซ้อนอย่างมาก รวมถึงต้องอาศัยฉันทมติร่วมกันของทุกฝ่ายการเมืองและทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นมลรัฐ รัฐบาลกลาง และประชาชนทั้งหมดจึงจะสามารถผลักดันให้ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งรายมาตราและทั้งฉบับดำเนินการและมีผลใช้บังคับได้ (Constitution of the republic of Venezuela, 1961, 1963) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในทางการเมืองภายใต้บริบททางกฎหมายเช่นนี้จึงมีความเป็นไปได้ยากหรือเป็นไปได้เลย นอกจากนี้ข้อจำกัดข้างต้นแล้ว กลไกทางกฎหมายที่ป้องกันมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้หรือจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไปอีกชั้น โดยกำหนดการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใดที่ถูกปฏิเสธจากกระบวนการข้างต้น รัฐธรรมนูญกำหนดห้ามมิให้เสนอในหลักการและทำนองเดียวกันกับข้อเสนอดังกล่าวอีกตลอดไป (Constitution of the republic of Venezuela,

1961, 1963) และห้ามมิให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยขั้นตอนและกระบวนการอื่นใดนอกจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยกำหนดผลทางกฎหมายให้ถือว่าร่างแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวมิชอบด้วยกฎหมายและให้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีผลใช้บังคับต่อไป (Constitution of the republic of Venezuela, 1961, 1963)

โดยประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ และที่ปรึกษาของประธานาธิบดีได้ทราบถึงข้อจำกัดทางกฎหมายและความเป็นไปได้ทางการเมืองที่จะทำให้การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 สำเร็จลุล่วงได้ยากเช่นนี้เป็นอย่างดี เพราะแม้ว่าจะประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ จะได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนที่ลงมติเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอย่างล้นหลาม แต่ว่าผลการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาก่อนหน้าไม่กี่เดือนก่อนหน้านี้ ปรากฏว่าพรรคขบวนการสาธารณรัฐที่ห้า (Fifth Republic Movement) ของเขาก็กังไม่สามารถมีจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับการเลือกตั้งในรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวุฒิสภาเพียงพอที่จะออกเสียงสนับสนุนให้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ (General Reform) ตามวิธีการและขั้นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 ได้ (Braver, 2023) ประกอบกับหลังจากการได้รับการอภัยโทษจากการถูกดำเนินคดีจากการทำรัฐประหารล้มเหลวในปี ค.ศ. 1994 ฮูโก ชาเวซ ได้เดินทางไปเยือนประเทศโคลอมเบียที่มีประสบการณ์ทางรัฐธรรมนูญและการเมืองใกล้เคียงกับเวเนซุเอลา กล่าวคือ การมีรัฐธรรมนูญเป็นบ่อเกิดของความขัดแย้งและไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองและรัฐธรรมนูญที่มีการกำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่กระทำได้ยากเช่นกัน โดยการเยือนดังกล่าวมุ่งเน้นไปที่การเรียนรู้ประสบการณ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับด้วยวิธีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (Constituent Assembly) ของโคลอมเบียที่ ฮูโก ชาเวซ ได้วิเคราะห์ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญที่ล้มเหลวในการปฏิบัติทางสังคมอย่างถึงรากถึงโคน เพราะออกแบบที่มาและอำนาจหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญให้อยู่ภายใต้การควบคุมของพรรคการเมืองชนชั้นนำเก่าและข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเดิม ทั้งนี้ เพื่อนำมาปรับปรุงและพัฒนาเป็นต้นแบบในการปฏิรูปการเมืองในประเทศเวเนซุเอลาที่จะไม่ให้เกิดความผิดพลาดแบบโคลอมเบียอีก ในเวลาต่อมาบนฐานคิดเรื่องอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญแบบ Carl Schmitt (Braver, 2023) เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 มาตรา 4 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ซึ่งประชาชนใช้อำนาจนั้นผ่านการลงคะแนนเสียง โดยผ่านองค์กรของรัฐ (Sovereignty resides in the people, who exercise it through voting, by means of the organs of Public Power)” (Constitution of the republic of Venezuela, 1961, 1963) จึงเป็นเหตุให้ประชาชนมีสิทธิโดยสมบูรณ์ที่จะจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และ

สถาบันพระปกเกล้า

มีสถานะเป็นผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญในนามของประชาชนเพื่อเข้ามาแทนที่และล้มล้างรัฐธรรมนูญ รวมถึงองค์กรของรัฐในระบบกฎหมายเดิมได้ทั้งหมด

ด้วยเหตุนี้ เริ่มจากในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 อันเป็นวันสาบานตนเข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งประธานาธิบดีและวันปฏิบัติงานวันแรก ประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ ได้ประกาศต่อประชาชนชาวเวเนซุเอลาทันทีว่ารัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 เป็นรัฐธรรมนูญที่กำลังจะสิ้นชีวิตลง (Moribund Constitution) และมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สาธารณรัฐจะต้องมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พร้อมกับมีการลงนามในรัฐกฤษฎีกา (Decree) หนึ่งฉบับที่สำคัญกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติแบบปรึกษาหารือ (Consultative Referendum) จากประชาชนชาวเวเนซุเอลาในสองคำถาม ได้แก่ คำถามแรก เห็นชอบให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับหรือไม่ และคำถามที่สอง เห็นชอบให้มอบอำนาจให้ประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ กำหนดวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ทันที ปรากฏว่ารัฐกฤษฎีกาถูกโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อศาลฎีกาของเวเนซุเอลาทันทีเนื่องจากรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 มิได้กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้แต่ในท้ายที่สุดศาลฎีกาก็ได้มีคำพิพากษาให้การกำหนดคำถามประชามติคำถามแรกชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่การกำหนดคำถามที่สองมีลักษณะที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะไม่ได้กำหนดวิธีการเลือกตั้งให้ประชาชนเห็นชอบที่ชัดเจนแน่นอนเพียงพอ ประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ จึงปรับปรุงคำถามที่สองให้มีลักษณะชัดเจนขึ้นโดยกำหนดให้มีลักษณะเป็นคำถามที่ว่า เห็นชอบให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วยระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเสียงข้างมากธรรมดา (First past the Post method) (Sawasdee, 2018) ซึ่งเป็นกำหนดที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วยระบบการเลือกตั้งที่มีความแตกต่างจากระบบเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 ที่เป็นระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนซึ่งเอื้อต่อการผูกขาดอำนาจโดยพรรคการเมืองของชนชั้นนำในอดีต โดยผลการออกเสียงประชามติในวันที่ 25 เมษายน ค.ศ. 1999 คำถามที่จัดให้การออกเสียงประชามติทั้งสองคำถามได้รับการลงมติเห็นชอบโดยประชาชนทั้งสองคำถาม ต่อมาผลของการออกแบบระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วยระบบที่แตกต่างที่มาจากสมาชิกรัฐสภาดังกล่าวจึงทำให้เมื่อมีการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ. 1999 มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่สนับสนุนแนวทางการเมืองของประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซได้รับการเลือกตั้งเข้าสู่สภาร่างรัฐธรรมนูญเกินกว่าครึ่งของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมดก่อนที่จะจะดำเนินการปรับเปลี่ยนกฎการคำนวณผลการเลือกตั้งใหม่ที่ศาลฎีกาได้พิพากษาว่าเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้มีการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็น 121 ที่นั่งจากสมาชิกทั้งหมดในสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 131 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 93.1 ของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ทั้งหมด ทำให้สภาร่างรัฐธรรมนูญถูกควบคุมอย่างเบ็ดเสร็จโดยประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ ในท้ายที่สุด และด้วยการสนับสนุนของชาเวซ ต่อมาสภาร่างรัฐธรรมนูญประกาศตนเองเป็นรัฐาธิปัตย์และองค์กรเป็นแหล่งที่มาของอำนาจรัฐทั้งหมดแทนที่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 พร้อมกับดำเนินการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (a state of emergency) โดยให้ถ่ายโอนอำนาจจากองค์กรของรัฐทั้งหมดมาสู่สภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีอำนาจออกคำสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงและยกเลิกอำนาจขององค์กรของรัฐทั้งหมด รวมถึงดำเนินการที่จำเป็นในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติด้วยสภาพการณ์เช่นนี้สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงแปลงร่างจากองค์กรผู้ร่างรัฐธรรมนูญมามีสถานะเป็นองค์กรผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญในที่สุด โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองให้ฮูโก ชาเวซ ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีต่อไปในช่วงเปลี่ยนผ่านตามคำเรียกร้องของฮูโก ชาเวซ นอกจากนี้ยังได้มีการตรารัฐกฤษฎีกาอีกหลายฉบับในระหว่างเดือนสิงหาคมถึงเดือนธันวาคม ค.ศ. 1999 เพื่อล้างบางฝ่ายการเมืองในระบอบการเมืองเก่าที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงเวนซูเอลาตามแนวทางของฮูโก ชาเวซ ในทุกระดับทั้งระดับรัฐบาลกลางและระดับมลรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการประกาศยุบวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 โยกย้ายผู้ว่าการมลรัฐและปลดผู้พิพากษาจำนวนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้พิพากษาในศาลฎีกา (Braver, 2023)

สำหรับการดำเนินการทั้งหมดนี้ของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ถูกโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อศาลฎีกา แต่ปรากฏว่าศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม ค.ศ. 1999 ซึ่งแตกต่างจากคำวินิจฉัยก่อนหน้านี้โดยพิพากษาว่าการกระทำเหล่านั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญและรับรองสถานะของสภาร่างรัฐธรรมนูญว่าเป็น “อำนาจเหนือรัฐธรรมนูญ (Supraconstitutional power)” ซึ่งหมายความว่าศาลได้ยกอำนาจอธิปไตยให้แก่สภาร่างรัฐธรรมนูญและรับรองการใช้อำนาจที่ละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 ทั้งนี้ ด้วยการมีคำพิพากษาเช่นนี้จึงถือว่าศาลฎีกาได้ประกาศคำพิพากษาประหารชีวิตตนเองไปโดยปริยาย เพราะในเวลาอีกสองเดือนต่อมา ศาลแห่งนี้ได้ถูกสภาร่างรัฐธรรมนูญสั่งยุบให้หายไปจากระบบการเมืองของประเทศเวนซูเอลา (Brewer-Carias, 2010)

โดยสาเหตุทางการเมืองประการสำคัญที่ทำให้ศาลฎีกาในระบอบการเมืองเก่าตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 มีอาจต่อต้านหรือขัดขวางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการใช้อำนาจรัฐที่ประจักษ์ชัดแจ้งว่าอาศัยฐานอำนาจนอกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ กับสภาร่างรัฐธรรมนูญเช่นนี้ได้ เนื่องจากในห้วงเวลาดังกล่าวความชอบธรรมของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 และสถาบันทางการเมืองที่มีความเชื่อมโยงกับรัฐธรรมนูญดังกล่าวอยู่ในจุดที่ล่มสลายลงโดยสมบูรณ์ ในขณะที่ความชอบธรรมในฐานะผู้นำพาประชาชนของประธานาธิบดีของฮูโก ชาเวซ ได้รับการยอมรับจากประชาชน

สถาบันพระปกเกล้า

ชาวเวเนซุเอลาอย่างล้นหลาม ด้วยปัจจัยทางประวัติศาสตร์และการปรากฏตัวทางการเมืองที่ถูกต้อง ส่งผลให้การใช้อำนาจรัฐเพื่อขัดขวางกระบวนการดังกล่าวของศาลฎีกาที่เป็นสถาบันทางการเมือง ซึ่งไม่ได้รับความนิยมนอกจากประชาชนและปกป้องรัฐธรรมนูญจึงขาดความชอบธรรมทางการเมืองอย่างมาก ในห้วงเวลาดังกล่าว ประกอบกับกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยแนวทางของฮูโก ชาเวซ เป็นช่องทางหลักช่องทางเดียวที่เปิดให้ประชาชนทำการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองอย่างสันติได้ในห้วงที่อารมณ์และความต้องการในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประชาชนขึ้นสูงมาอย่างต่อเนื่องนับแต่ทศวรรษที่ถูกขนานนามว่าวัฏจักรแห่งการประท้วง โดยหากขาดช่องทางดังกล่าวนี้ไปแล้ว ย่อมสร้างความเสี่ยงในระดับสูงที่จะเกิดความรุนแรงทางการเมือง และสร้างความเสียหายต่อประเทศ เวเนซุเอลามากกว่าการยินยอมให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นตามแนวทางของฮูโก ชาเวซ ขึ้นมาโดยไม่จำเป็น ด้วยเหตุปัจจัยทางประวัติศาสตร์ดังกล่าว ศาลฎีกาจึงต้องยอมจำนนต่ออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชนในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 ที่ถูกอ้างอิงในทางการเมืองโดยประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ และสภาร่างรัฐธรรมนูญไปโดยปริยายทันที (Braver, 2017)

สำหรับในส่วนของอุดมการณ์ทางการเมืองที่มีบทบาทในการกำหนดกรอบการร่างเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แม้ว่าฮูโก ชาเวซ จะยึดถือแนวคิดอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชนเป็นพื้นฐานสำคัญในการผลักดันให้เกิดสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะหน่วยทางการเมืองของประชาชน ผู้ทรงอำนาจสูงสุดภายในรัฐเพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนให้เกิดสภาวะปราศจากรัฐธรรมนูญ ใช้อำนาจรัฐในห้วงเวลาเปลี่ยนผ่าน และสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพราะเห็นว่าพลังของประชาชนเป็นอำนาจที่ไม่มีข้อจำกัด และไม่สามารถหยุดยั้งได้จึงสามารถทำลายโซ่ตรวนอันเป็นอุปสรรคต่อการขัดขวางการเปลี่ยนแปลงที่มีลักษณะเป็นการปฏิรูปเชิงปฏิวัติ (Revolutionary Reform) ตามนิยามของ Joshua Braver อย่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 ได้ แต่ฮูโก ชาเวซ ก็เห็นว่าพลังดังกล่าวมีลักษณะคล้ายกับคลื่นสึนามิ หรือม้าพยศที่หากไม่ถูกขึ้นน้ำที่ตีโดยผู้นำทางการเมือง หรือสถาบันทางการเมือง พลังดังกล่าวย่อมนำประเทศหรือสาธารณรัฐไปสู่สถานการณ์จลาจลและอนาธิปไตยได้ ด้วยเหตุนี้ ฮูโก ชาเวซ จึงถือว่าแม้การปฏิวัติจะถูกริเริ่มไม่ได้หากขาดประชาชนในสมการ แต่ประชาชนในสมการดังกล่าวจะต้องเป็นประชาชนที่ถูกชี้นำจากผู้นำที่แท้จริงที่มีจุดมุ่งหมายสูงสุดในทางการเมืองเพื่อประโยชน์ของประชาชน (Braver, 2023) ด้วยแนวคิดเช่นนี้จึงสะท้อนออกมาในการออกแบบและควบคุมในส่วนของที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ สัดส่วนทางการเมืองของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่อยู่ภายใต้ควบคุมของประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ แบบเบ็ดเสร็จเพื่อให้สภา

ร่างรัฐธรรมนูญเป็นกลไกทางการเมืองที่สำคัญของเขาในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเพื่อกวาดล้างสถาบันเดิมและระบบกฎหมายเก่า พร้อมกับสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อก่อตั้งระบอบอำนาจนิยมแบบแข่งขัน (Competitive authoritarian regime) (Levitsky & Way, 2002) ที่มุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดีให้มีความเข้มแข็ง (Strengthen presidential power) เนือสถาบันทางการเมือง อื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภาและศาลฎีกาเป็นสำคัญ (Landau, 2013b) พิจารณาได้จากกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญมีระยะเวลาที่สั้นเพียงไม่กี่เดือนและกระบวนการดังกล่าวเป็นไปโดยแทบมิได้มีการถกเถียงบทบาทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นสำคัญๆ (Landau, 2013a)

จึงสามารถวิเคราะห์ได้ว่ารัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 มิได้มีอุดมการณ์ทางการเมืองประเภทใดประเภทหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อที่มีบทบาทต่อการกำหนดกรอบการร่างรัฐธรรมนูญเป็นพิเศษนอกเหนือจากตัวบุคคลอย่างประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ ในฐานะเป็นผู้นำฟ้าประทานต่างหากที่มีบทบาทโดยตรงในฐานะที่มา กรอบ และเป้าประสงค์ทางการเมืองของรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยความไว้วางใจต่ออุดมการณ์ทางการเมืองของส่วนบุคคลของฮูโก ชาเวซ อย่าง Chavismo (Hawkins, 2010) และการศรัทธาในโครงสร้างทางการเมืองที่มุ่งเน้นปลดปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวจากพันธนาการทางรัฐธรรมนูญให้สามารถใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อบรรลุอุดมการณ์ทางการเมืองได้ผ่านการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่องค์กรในฝ่ายบริหาร (Executive Branch) อย่างตำแหน่งประธานาธิบดีเป็นสำคัญ สำหรับลักษณะเด่นที่สะท้อนถึงอุดมการณ์ดังกล่าวที่มีบทบาทในฐานะกรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญดังกล่าวสะท้อนออกมาได้อย่างดีผ่านแคมเปญทางการเมืองที่ใช้ในรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีภายหลังรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 มีผลบังคับใช้ของฮูโก ชาเวซ เมื่อปี ค.ศ. 2000 ว่า “เมื่อมีชาเวซ ประชาชนได้เป็นใหญ่ (With Chavez, the people rule)” (Hawkins, 2010)

2.3 ข้อวิจารณ์ทางวิชาการบางประการต่อกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ของฮูโก ชาเวซ

เมื่อพิจารณาในทางรูปแบบของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ และสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ถูกก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1998 เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนที่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 มีลักษณะเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิมด้วยการละเมิดกฎเกณฑ์ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 กำหนดไว้ในทางทฤษฎีรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแล้วถือว่ามีลักษณะ “การปฏิวัติรัฐธรรมนูญ (Constitutional revolution)” (Saengkanokkul, 2017) แต่เมื่อพิจารณาในแง่เนื้อหาของกระบวนการและเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการจัดทำรัฐธรรมนูญของฮูโก ชาเวซ ดังกล่าวได้รับการวิจารณ์อย่างรุนแรงจากนักวิชาการด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีจุดยืนทางวิชาการอิงอยู่กับหลักการทางรัฐธรรมนูญอย่างประชาธิปไตย

สถาบันพระปกเกล้า

และนิติรัฐ เริ่มจากนักกฎหมายรัฐธรรมนูญชาวเวเนซุเอลาอย่าง Allan R. Brewer-Carias ที่ในช่วงร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยซึ่งไม่ได้สังกัดกลุ่มการเมืองที่สนับสนุนฮูโก ชาเวซ และอยู่ในกลุ่มที่รณรงค์ให้ประชาชนออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้วิพากษ์วิจารณ์กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญดังกล่าวว่ามีลักษณะที่เร่งรัดและกีดกันการมีส่วนร่วมของประชาชน (Haste and Exclusion) เนื่องจากกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1999 เป็นไปโดยไม่สอดคล้องกับจารีตประเพณีที่ยึดถือกันในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยเหมือนในประเทศอื่นๆ อย่างการเปิดกว้างให้เกิดความหลากหลายทางการเมืองและคุณสมบัติอื่นของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ รวมถึงมีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญที่มิการทำงานอย่างเข้มข้นในการยกร่างรัฐธรรมนูญผ่านการเจรจาและการตกลงร่วมกันของกลุ่มการเมืองที่มีความหลากหลายดังกล่าว โดยสาเหตุที่เขาวิจารณ์เช่นนั้นนอกจากสัดส่วนทางการเมืองของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่แทบจะทั้งหมดอยู่ในกลุ่มการเมืองที่สนับสนุนฮูโก ชาเวซแล้ว การจัดทำรัฐธรรมนูญยังดำเนินการด้วยการให้คณะกรรมการรายประเด็นจำนวน 20 คณะที่สภาร่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้งขึ้นมา ยกร่างบทบัญญัติในประเด็นที่ตัวเองรับผิดชอบอย่างเร่งรีบเพียงไม่กี่วันระหว่างวันที่ 2-28 กันยายน ค.ศ. 1999 ก่อนที่จะมีการนำเสนอต้นร่างบทบัญญัติจำนวนมากกว่า 800 มาตรา ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญนำมารวบรวมและปรับปรุงเป็นร่างรัฐธรรมนูญฉบับเดียวภายในสองสัปดาห์ พร้อมกับนำเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญที่มีความยาวถึง 350 มาตราสู่สภาร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ 18 ตุลาคม ค.ศ. 1999 โดยความเร่งรัดในการจัดทำรัฐธรรมนูญยังคงดำเนินการสืบเนื่องมากถึงกระบวนการอภิปรายและลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วย กล่าวคือกระบวนการดังกล่าวดำเนินการโดยใช้ระยะเวลาเพียง 1 เดือนในระหว่างวันที่ 19 ตุลาคม ถึงวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ. 1999 เท่านั้น นอกจากนี้กระบวนการยังขาดการให้ความสำคัญกับการถ่ายทอดสดการอภิปรายในหัวข้อสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญกับประชาชนอย่างมาก ก่อนที่ต่อมาจะได้เปิดให้มีการรณรงค์ออกเสียงประชามติระหว่างผู้สนับสนุนและผู้คัดค้านร่างรัฐธรรมนูญกับประชาชนอีกเพียงแค่หนึ่งเดือนเท่านั้นและมีการออกเสียงประชามติในวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1999 โดยมีประชาชนออกมาใช้สิทธิออกเสียงประชามติที่ค่อนข้างต่ำเพียงแค่ร้อยละ 44.3 ของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด และแม้ว่าเสียงข้างมากเห็นชอบอยู่ที่ร้อยละ 71.8 ของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงและมีเสียงที่ไม่เห็นชอบเพียงร้อยละ 28.2 แต่เมื่อพิจารณาในภาพรวมจากจำนวนประชาชนชาวเวเนซุเอลาผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติจะพบว่า มีประชาชนชาวเวเนซุเอลาเห็นชอบรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 เพียงร้อยละ 30 เท่านั้น (Brewer-Carias, 2010)

โดยนอกจากในแง่กระบวนการแล้ว Allan R. Brewer-Carias ยังได้วิจารณ์ต่อในทางเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ว่าล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่เป็นฉันทมติร่วมของประชาชนซึ่งต้องการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยที่เปิดกว้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจให้มลรัฐต่างๆ มีอำนาจดำเนินการกิจการภายในมลรัฐให้มากยิ่งขึ้น เนื่องจากแม้ว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะได้มีการรับรองหลักการพื้นฐานใหม่ๆ มากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการรับรองสิทธิใหม่และการรับรองหลักการสหพันธรัฐที่มีการกระจายอำนาจ (Decentralized Federation) แต่กลับมีการออกแบบโครงสร้างการแบ่งแยกอำนาจในลักษณะที่เอื้อให้เกิดระบอบอำนาจนิยมและรื้อถอนประชาธิปไตยอย่างเป็นระบบ (Dismantling democracy) ผ่านการขยายอำนาจตามรัฐธรรมนูญอย่างมากให้กับตำแหน่งประธานาธิบดีและขยายบทบาทของกองทัพเข้ามาในภารกิจทางการเมือง (Brewer-Carias, 2010) พร้อมกับละเมิดหลักนิติรัฐด้วยการทำลายความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการลงและปรับเปลี่ยนให้องค์กรดังกล่าวอยู่ภายใต้การควบคุมของประธานาธิบดีผ่านอำนาจการแต่งตั้งและถอดผู้พิพากษา (Brewer-Carias, 2010)

จากข้อวิจารณ์เกี่ยวกับกระบวนการร่างและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ดังกล่าว ต่อมา David Landau ได้นำข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของเวนซุเอลาภายใต้การชี้นำของประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ มาต่อยอดพัฒนาเป็นทฤษฎีทางรัฐธรรมนูญที่มีชื่อว่า “การใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทำลายประชาธิปไตย (Abusive Constitutionalism)” ที่มุ่งหมายถึงการกระทำที่ใช้กลไกในแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของรัฐให้ลักษณะไม่เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ไม่ว่าจะเป็นผ่านกระบวนการที่ถูกกำหนดไว้ในบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการ (formal) หรือกระบวนการที่ไม่เป็นทางการ (informal) เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ตาม สำหรับการกระทำความดังกล่าวมีลักษณะใกล้เคียงอย่างยิ่งกับการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองหนึ่งไปสู่อีกระบอบการปกครองหนึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากระบอบประชาธิปไตยไปสู่ระบอบอำนาจนิยมในยุคสมัยใหม่ ผ่านการที่ผู้เล่นในรัฐธรรมนูญซึ่งมีความประสงค์จะเปลี่ยนแปลงระบอบอาศัยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปในทางที่ผิดเพื่อบ่อนทำลายและจำกัดอำนาจของสถาบันการเมืองที่เป็นปฏิปักษ์กับตนหรือฝ่ายบริหารอย่างองค์กรตุลาการและองค์กรอิสระ โดยการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทำลายประชาธิปไตย (Abusive Constitutionalism) ในเวนซุเอลาเช่นนี้เป็นสิ่งที่กำลังเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในโลกทุกวันนี้และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแสวงหากลไกทางรัฐธรรมนูญที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่ยังไม่ให้เกิดการกระทำดังกล่าวได้ (Landau, 2013a)

สำหรับกลไกในการเมืองที่ได้มีนักวิชาการรัฐธรรมนูญอย่าง Joshua Braver ได้นำเสนอขึ้นมาจากบทเรียนของกรณีศึกษาเวเนซุเอลา คือ การหาสมดุลตรงกลางระหว่างการยอมรับการมีอยู่ของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญและพลังของประชาชนในเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองถอนรากถอนโคนกับความพยายามในการจำกัดอำนาจดังกล่าวไม่ให้ถูกชักนำโดยผู้นำเผด็จการมาใช้เป็นเครื่องมือในการก่อตั้งระบอบอำนาจนิยมและความพยายามขจัดอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกไปจากระบบกฎหมายเพื่อมุ่งธำรงรักษาความมั่นคงรัฐธรรมนูญแต่เพียงประการเดียว ด้วยการมุ่งเน้นออกแบบให้หน่วยทางการเมืองที่ทำหน้าที่เปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอย่างประชาชนมีความหลากหลายและเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดผ่านการกำหนดที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วยระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน เพื่อสร้างหลักประกันขั้นต่ำในการเมืองว่าหากมีผู้แทนของประชาชนในสภาร่างรัฐธรรมนูญที่หลากหลายมากพอและไม่ถูกผูกขาดการชี้นำโดยผู้นำทางการเมืองคนใดคนหนึ่งย่อมส่งผลให้สภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะรื้อถอนระบอบประชาธิปไตยและสถาปนาระบอบอำนาจนิยมได้ในที่สุด (Braver, 2017) โดยข้อเสนอทางวิชาการดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกับข้อเสนอในการจำกัดอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชนด้วยกลไกทางการเมืองของ Mikael Spang นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ ชาวสวีเดนที่เสนอว่าอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชนจะมีที่มา ดำรงอยู่ และดำเนินไปได้อย่างมีความชอบธรรม รวมถึงสอดคล้องกับเจตจำนงของประชาชนอย่างแท้จริงในโลกสมัยใหม่ได้ต้องอาศัยพลังจากความคิดเห็นสาธารณะ (Public Opinion) ของประชาชนอย่างมากผ่านการรับรองเสรีภาพการแสดงความคิดเห็นและการรวมตัวของประชาชนในพื้นที่สาธารณะเพื่อทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนที่สามารถขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่องและป้องกันมิให้การจัดทำรัฐธรรมนูญถูกครอบงำโดยผู้นำทางการเมืองคนใดคนหนึ่งหรืออุดมการณ์ทางการเมืองใดอุดมการณ์หนึ่ง (Spang, 2014)

3. ชีวิตและความตายของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999

3.1 โครงสร้างสถาบันทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999

กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อยกร่างบทบัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญและคณะอนุกรรมการรายประเด็นได้นำเข้าที่มาของบทบัญญัติจากหลายแหล่งที่มาไม่ว่าจะเป็นการนำบทบัญญัติเดิมในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 กลับมาใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การนำร่างบทบัญญัติในเอกสารข้อเสนอที่ประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ นำเสนอต่อรัฐสภา และปลูกถ่ายทางกฎหมาย (Legal Transplant) จากรัฐธรรมนูญต่างประเทศมาเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเวเนซุเอลา ได้แก่

รัฐธรรมนูญของประเทศโคลอมเบียและประเทศสเปน นอกจากนี้ยังได้รับบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลในอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนแห่งทวีปอเมริกา (American Convention on Human Rights) เข้ามาเป็นบทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของชาวเวเนซุเอลาอีกด้วย (Brewer-Carias, 2010) โดยคำปรารภของรัฐธรรมนูญ (preamble) ที่สะท้อนถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้มีการสะท้อนถึงหลักการโบลิวารในฐานะอุดมการณ์ของรัฐอย่างชัดเจน แต่มีลักษณะการอ้างอิงคุณค่าต่างๆ ที่ปรากฏในทางสากลของคำปรารภของรัฐธรรมนูญอื่นๆ ในโลก เช่น อำนาจอธิปไตยของประชาชน ประวัติศาสตร์ของชาติ ความหลากหลายทางวัฒนธรรม การกระจายอำนาจ สันติภาพสากล และประเด็นสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยลักษณะเด่นเฉพาะที่มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญอื่นๆ จะมีแต่เพียงความมุ่งหมายที่ให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ขับเคลื่อนประเทศและภูมิภาคลาตินอเมริกาให้หลุดพ้นจากการแทรกแซงของสหรัฐอเมริกา ตลอดจนพัฒนาการร่วมมือกันแบบบูรณาการระดับภูมิภาคเพื่อกำหนดชะตากรรมของลาตินอเมริกา (Tushnet, 2017)

โดยรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ของเวเนซุเอลา ฉบับนี้ถูกจัดอยู่กลุ่มรัฐธรรมนูญที่มีชื่อเรียกว่า “รัฐธรรมนูญโบลิเวเรียน” (Bolivarian Constitutions)” เฉกเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของโบลิเวียและเอกวาดอร์ เนื่องจากมีลักษณะร่วมกันโดยอ้างอิงกับแนวคิดทางการเมืองของ ซิโมน โบลิวาร (Simon Bolivar) โดยมีเป้าประสงค์เพื่อจัดตั้งโครงสร้างทางการเมืองและบทบัญญัติสิทธิเสรีภาพของบุคคลพลตติชนทางประวัติศาสตร์ของประเทศจากลัทธิการล่าอาณานิคมและอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ (Neo liberalism) (Tushnet, 2017) ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 จึงมุ่งเน้นในการสถาปนาระบอบการเมืองและการรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในลักษณะการสะท้อนอุดมการณ์ “สังคมนิยมประชาธิปไตย (social democracy)” ทั้งในมิติของสิทธิและเสรีภาพ (liberal rights) และสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม (socio-economic rights) อย่างมาก (Tushnet, 2017) นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังมีลักษณะที่สะท้อนอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญในภาพรวมของภูมิภาคลาตินอเมริกา ที่มีมักจะมีการออกแบบโครงสร้างสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญตามหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยเชื่อมโยงกับระบบประธานาธิบดีและมีการออกแบบให้อำนาจอธิปไตยรวมศูนย์ไว้ที่ฝ่ายบริหารอย่างมาก ทั้งนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญทั้งในเวเนซุเอลาและลาตินอเมริกามีรากฐานมาจากการเมืองประชานิยมเป็นสำคัญ (Benvindo et al., 2019)

เพื่อให้เกิดการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญนี้อย่างรอบด้านที่จะเป็นฐานในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับเงื่อนไขในเชิงบทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญที่เอื้อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ภายใต้การเมืองในทางความเป็นจริงภายใต้ประธานาธิบดีชาเวซและมาดуроที่นำมาสู่ความตายของรัฐธรรมนูญเวเนซุเอลา

จึงขออธิบายโครงสร้างองค์กรระดับชาติของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ซึ่งได้แบ่งแยกอำนาจออกเป็น 5 อำนาจ (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) ได้แก่ อำนาจประการแรก คือ อำนาจบริหารใช้โดยประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรี อำนาจที่สอง คือ อำนาจนิติบัญญัติที่ใช้โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อำนาจที่สาม คือ อำนาจตุลาการที่ใช้โดยศาล อำนาจที่สี่ คือ อำนาจตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน (Citizen power) ที่ใช้โดยสภาจริยธรรมแห่งชาติ และอำนาจที่ห้า คือ อำนาจตรวจสอบการเลือกตั้ง (Electoral power) ที่ใช้โดยสภาการเลือกตั้งแห่งชาติ โดยมีรายละเอียดของสถานะ ที่มา วาระ การพ้นจากตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรที่ใช้อำนาจระดับชาติ ดังนี้

(1) ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ

สถานะของประธานาธิบดี : รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 กำหนดให้ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ (President of Republic) ดำรงตำแหน่งเป็นประมุขของรัฐและองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารในระดับชาติ โดยทำหน้าที่เป็นหัวหน้ารัฐบาลที่ประกอบไปด้วยรองประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรี โดยมีอำนาจบังคับบัญชาหน่วยงานราชการในฝ่ายบริหารระดับชาติทั้งหมด (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) นอกจากนี้ตำแหน่งประธานาธิบดีมีภารกิจที่สำคัญในทางรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรของรัฐที่ประกันความต่อเนื่องของรัฐ (Continuity of state) ให้กับประเทศเวเนซุเอลาด้วยการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานาธิบดีมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายในการพิทักษ์อำนาจอธิปไตยของสาธารณรัฐและประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) พร้อมกับดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพอากาศเวเนซุเอลา (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

ที่มา วาระ และการพ้นจากตำแหน่งของประธานาธิบดี : รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยผู้สมัครที่จะได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีจะต้องเป็นผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงสูงสุดเป็นอันดับหนึ่งจากประชาชนในการเลือกตั้ง (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) โดยบุคคลที่จะมีคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญที่จะสมัครรับเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีได้จะต้องเป็นบุคคลอายุตั้งแต่ 30 ปีขึ้นไป โดยมีสัญชาติเวเนซุเอลาโดยกำเนิดและไม่ถือครองสัญชาติอื่นร่วมด้วย รวมถึงมิได้มีสถานะเป็นนักบวชในศาสนา ดำรงตำแหน่ง

ในองค์กรของรัฐอย่างเช่นรองประธานาธิบดี รัฐมนตรี ผู้ว่าการมลรัฐ และนายกเทศมนตรี ณ ขณะสมัคร
ลงรับเลือกตั้ง หรือเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้มีความผิดในคดีอาญา (Venezuela (Bolivarian
Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

สำหรับประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐดำรงตำแหน่งได้วาระละ 6 ปี โดยเมื่อพ้นจากตำแหน่ง
ประธานาธิบดีอาจจะลงสมัครรับเลือกตั้งได้อีกโดยมีจำกัดวาระ (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s
Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) ทั้งนี้ สืบเนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติม
รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 2009 ที่ได้ปลดปล่อยตำแหน่งประธานาธิบดีออกจากพันธนาการทางรัฐธรรมนูญ
ที่เรียกว่าข้อจำกัดด้านวาระลง โดยการพ้นจากตำแหน่งของประธานาธิบดีสามารถจำแนกเหตุแห่ง
การพ้นจากตำแหน่งออกมาได้เป็น 3 ประเภท คือ 1) การพ้นจากตำแหน่งโดยเหตุตามธรรมชาติ ได้แก่
การตายและการทุพพลภาพถาวรทางร่างกายหรือจิตใจของบุคคลที่ดำรงตำแหน่ง 2) การพ้นจากตำแหน่ง
โดยเหตุแห่งใจสมัคร ได้แก่ การแสดงเจตนาลาออกของบุคคลที่ดำรงตำแหน่ง (Venezuela (Bolivarian
Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) และ 3) การพ้น
จากตำแหน่งโดยเหตุตามกฎหมาย ได้แก่ การดำรงตำแหน่งครบตามวาระ (Venezuela (Bolivarian
Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) การถูกถอดถอน
จากตำแหน่งโดยศาลฎีกา การถูกสภานิติบัญญัติแห่งชาติประกาศให้สละตำแหน่ง และถูกประชาชนออกเสียง
ประชามติถอดถอนจากตำแหน่ง (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999
with Amendments through 2009, 2022)

อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ: รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ที่สำคัญ
หลายประการให้ตำแหน่งประธานาธิบดี โดยสามารถแบ่งอำนาจออกมาเป็น 4 ประเภทตามลักษณะของ
ภารกิจ ดังนี้

เริ่มจากประเภทแรก อำนาจที่เป็นกลาง (Neutral power) ในฐานะประมุขของรัฐ
(Head of state) เพื่อแก้ไขความขัดแย้งทางการเมืองในความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารอย่างรอง
ประธานาธิบดีกับฝ่ายนิติบัญญัติอย่างสภานิติบัญญัติแห่งชาติผ่านการให้อำนาจประธานาธิบดียุบสภา
นิติบัญญัติแห่งชาติตามเงื่อนไขและข้อจำกัดที่รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจ
กับสภานิติบัญญัติลงมติถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดีได้โดยอาศัยการลงมติเสียง
ข้างมากสองในสามของสมาชิกสภาทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตามหากปรากฏเหตุที่สภานิติบัญญัติได้มีการลงมติ
ถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดีติดต่อกันสามครั้งในวาระการดำรงตำแหน่งของ

สถาบันพระปกเกล้า

ประธานาธิบดีสมัยเดียว รัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้ประธานาธิบดีใช้อำนาจออกคำสั่งยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติและจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติใหม่ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวได้ โดยการใช้อำนาจดังกล่าวของประธานาธิบดีจะถูกจำกัดได้เฉพาะในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการออกคำสั่งยุบสภาดังกล่าวได้กระทำในที่สุดท้ายของวาระสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดดังกล่าวเท่านั้น (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

ประเภทที่สอง อำนาจบริหารในฐานะหัวหน้ารัฐบาล (Head of the National Executive) ของประธานาธิบดีที่เกี่ยวข้องกับการกิจบริหารโดยแท้ซึ่งจะมีลักษณะอำนาจหน้าที่ในส่วนนี้จะเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายเป็นสำคัญ (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) โดยมีรายละเอียดดังนี้ เริ่มจาก 1) อำนาจในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลและหน่วยงานราชการ 2) อำนาจในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีอย่างรองประธานาธิบดีและรัฐมนตรี รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานราชการตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด 3) อำนาจบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานราชการต่างๆ ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน 4) อำนาจดำเนินการในกิจการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ 5) อำนาจในการใช้งบประมาณแผ่นดิน 6) อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (states of exception) หรือสถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ (a state of alarm) พร้อมงดเว้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

ประเภทที่สาม อำนาจบริหารที่ใช้โดยมีลักษณะเป็นการถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ คือ อำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านการเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) และอำนาจในการอภัยโทษบุคคลที่ต้องคำพิพากษาของศาล (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

และประเภทที่สี่ อำนาจนิติบัญญัติในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยมีลักษณะเป็นการมอบอำนาจให้กับประธานาธิบดีออกมาตรการที่มีค่าบังคับเป็นกฎหมายได้ในกรณีที่มีการตรากฎหมายมอบอำนาจ (enabling act) โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นมา (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

(2) สถานิติบัญญัติแห่งชาติ

สถานะของสถานิติบัญญัติแห่งชาติ : รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 กำหนดให้ระบบรัฐสภาของเวเนซุเอลาอยู่ในระบบสภาเดียว โดยในแง่องค์กร รัฐธรรมนูญกำหนดให้สถานิติบัญญัติแห่งชาติ (National Assembly) เป็นองค์กรเดียวที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติระดับชาติ (National Legislative Power) (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) ส่วนในแง่สมาชิกองค์กร สมาชิกสถานิติบัญญัติมีสถานะทางรัฐธรรมนูญเป็นผู้แทนของประชาชนและมีเอกสิทธิ์ในการลงมติตามเจตจำนงของตนได้อย่างเสรี โดยมีต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของบุคคลที่เลือกตั้งตนมา (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

ที่มา วาระ และการพ้นจากตำแหน่งของสถานิติบัญญัติแห่งชาติ : รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 กำหนดให้ที่มาของสมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติมาจากการเลือกตั้งโดยทั่วไป โดยตรง และเป็นการลับของประชาชนด้วยระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน สำหรับจำนวนของสมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติจะอิงกับสัดส่วนต่อมลรัฐและเขตเมืองหลวง โดยมีมลรัฐละ 3 คน และอิงสัดส่วนของประชาชนชาวเวเนซุเอลาโดยประชากรทุกร้อยละ 1.1 ของประเทศจะมีสมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้แทน 1 คน โดยมีการกำหนดจำนวนสมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติ 3 ตำแหน่งไว้สำหรับผู้แทนของชนเผ่าพื้นเมือง (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) สำหรับคุณสมบัติของบุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติ รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลดังกล่าวต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 21 ปีเป็นชาวเวเนซุเอลาโดยกำเนิดหรือเป็นบุคคลที่ได้รับสัญชาติและมีถิ่นที่อยู่ในดินแดนเวเนซุเอลาเป็นเวลา 15 ปี พร้อมกับมีถิ่นที่อยู่ติดต่อกันเป็นเวลาสี่ในเขตเลือกตั้งที่ตนลงสมัครรับเลือกตั้ง (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

โดยวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นเวลา 5 ปี และสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งกลับมาได้โดยไม่จำกัดวาระ (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) ส่วนการพ้นออกจากตำแหน่งสามารถพ้นได้เมื่อดำรงตำแหน่งครบวาระ การลาออก และการถูกถอดถอนโดยการออกเสียงประชามติของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) สำหรับสมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติที่ถูกถอดถอน

สถาบันพระปกเกล้า

จะถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญห้ามมิให้ลงสมัครรับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในสมัยถัดไปได้ (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ: รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการให้กับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยสามารถแบ่งอำนาจออกมาเป็น 5 ประเภทตามลักษณะของภารกิจ ดังนี้

ประเภทแรก อำนาจในการตรากฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจตรากฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นภารกิจขององค์กรที่ใช้อำนาจระดับชาติและตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐระดับชาติอีกด้วย รวมถึงอำนาจในการตรากฎหมายอนุมัติงบประมาณแผ่นดินประจำปี และเวนคืนกิจการเอกชนมาเป็นของรัฐ (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) สำหรับอำนาจดังกล่าวนี้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีสิทธิตรากฎหมายมอบอำนาจให้ประธานาธิบดีใช้แทนได้ด้วย (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

ประเภทที่สอง อำนาจในการตรวจถ่วงดุลฝ่ายบริหารของสภานิติบัญญัติแห่งชาติประกอบไปด้วยอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลและหน่วยงานราชการระดับชาติตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญกำหนด และอนุมัติแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาล รวมถึงอำนาจในการลงมติถอดถอนรองประธานาธิบดีและรัฐมนตรี (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

ประเภทที่สาม อำนาจที่เกี่ยวข้องกับกิจการระหว่างประเทศของสภานิติบัญญัติแห่งชาติประกอบไปด้วยอำนาจในการอนุมัติข้อตกลงระหว่างประเทศและสนธิสัญญาที่รัฐบาลได้ทำกับรัฐอื่น รวมถึงอำนาจในการอนุมัติให้มีปฏิบัติการทางการทหารในต่างประเทศ (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

ประเภทที่สี่ อำนาจในการเสนอและพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

และประเภทที่ห้า อำนาจในการแต่งตั้งและควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรอื่นๆ ประกอบไปด้วยอำนาจในการแต่งตั้งอัยการสูงสุดของสาธารณรัฐและหัวหน้าคณะทูต (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

และอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้พิพากษาในศาลฎีกา (Venezuela (Bolivarian Republic of)’s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

โดยการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับการคุ้มครองเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน (privilege and immunity) ตามรัฐธรรมนูญหลายประการเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีความเป็นอิสระและปลอดจากแทรกแซงโดยองค์กรภายนอก อันได้แก่ ประการแรก การคุ้มครองเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาที่บุคคลจะนำการลงมติและถ้อยคำในการอภิปรายของสมาชิกสภานิติบัญญัติที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ไปดำเนินคดีได้ (Venezuela (Bolivarian Republic of)’s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) ประการที่สอง การคุ้มครองเสรีภาพจากการถูกจับกุมและคุมขัง โดยห้ามมิให้มีการดำเนินคดีและคุมขังสมาชิกสภานิติบัญญัติในระหว่างสมัยประชุมได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (Venezuela (Bolivarian Republic of)’s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) และประการที่สาม อำนาจในการตราข้อบังคับเพื่อจัดการกิจการภายในและควบคุมสมาชิกภายในองค์กรของตน (Venezuela (Bolivarian Republic of)’s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

(3) ศาลฎีกา

สถานะของศาลฎีกา : รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 กำหนดให้ศาลในกระบวนการยุติธรรมทั้งหมด (The Justice system) เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการซึ่งเป็นอำนาจที่มาจากประชาชนและถูกใช้ในนามของสาธารณรัฐตามที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ตามในบรรดาศาลทั้งหมดมีเพียงศาลฎีกา (Supreme Tribunal of Justice) เท่านั้นที่ได้รับการจัดตั้งองค์กรและอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรงในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Venezuela (Bolivarian Republic of)’s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้รับรองความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ การบริหารงานบุคคล และงบประมาณให้กับศาลฎีกาไว้โดยตรง (Venezuela (Bolivarian Republic of)’s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) และกำหนดให้ศาลฎีกาเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการตีความรัฐธรรมนูญ พร้อมกับเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Venezuela (Bolivarian Republic of)’s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

สำหรับการแบ่งองค์กรย่อยภายในศาลฎีกา รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีแผนกต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีที่แตกต่างกันออกไปทั้งหมด 6 แผนก ได้แก่ ศาลฎีกาแผนกคดีรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาแผนกคดีปกครอง ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง ศาลฎีกาแผนกอุทธรณ์คดีแพ่ง ศาลฎีกาแผนก

สถาบันพระปกเกล้า

อุทธรณ์คดีอาญา และศาลฎีกาแผนกอุทธรณ์คดีทางสังคม (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

ที่มา วาระ และการพ้นจากตำแหน่งของศาลฎีกา : บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกาได้รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องมีคุณสมบัติเป็นบุคคลที่มีสัญชาติเวเนซุเอลาโดยกำเนิด มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และเป็นนักกฎหมายที่ได้รับการยอมรับและมีชื่อเสียง โดยประสบการณ์การทำงานด้านวิชาชีพหรือด้านวิชาการในอาจารย์มหาวิทยาลัยด้านนิติศาสตร์ หรือเป็นผู้พิพากษาไม่น้อยกว่า 15 ปี หากเป็นกรณีวิชาชีพต้องสำเร็จการศึกษาขั้นต้นระดับปริญญาโท หรือกรณีอาจารย์มหาวิทยาลัยด้านนิติศาสตร์ต้องมีตำแหน่งทางวิชาการระดับศาสตราจารย์ หรือกรณีผู้พิพากษาต้องเป็นผู้ที่มีเกียรติประวัติที่ยอมรับในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้จะต้องมีคุณสมบัติอื่นๆ ที่กฎหมายกำหนดด้วย (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) โดยบุคคลที่จะทำการแต่งตั้งให้เข้าดำรงตำแหน่งศาลฎีกาได้จะต้องได้เสนอชื่อ หรือได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรทำงานด้านกฎหมายต่อคณะกรรมการสรรหาตุลาการ (Judicial Nominations Committee) สำหรับกระบวนการคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลฎีกา รัฐธรรมนูญได้กำหนดขั้นตอนและกระบวนการดังต่อไปนี้ (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

ขั้นตอนแรก การคัดเลือกรายชื่อเบื้องต้นโดยคณะกรรมการสรรหาตุลาการด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ

ขั้นตอนที่สอง อัยการสูงสุด ผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจเงินในฐานะองค์กรที่ใช้อำนาจตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน (Citizen power) ทำหน้าที่คัดกรองรายชื่อที่ได้รับจากคณะกรรมการสรรหาตุลาการอีกชั้นหนึ่ง

และขั้นที่สาม สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติเห็นชอบรายชื่อบุคคลที่ผ่านการคัดกรองให้เข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลฎีกา

สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษาในศาลฎีกา รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีระยะเวลา 12 ปีโดยสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น โดยการพ้นออกจากตำแหน่งของผู้พิพากษานอกจากเหตุแห่งการดำรงตำแหน่งโดยครบวาระแล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจลงมติถอดถอนผู้พิพากษาศาลฎีกาออกจากตำแหน่งได้ โดยต้องเป็นกรณีที่ปรากฏพฤติการณ์ที่มีลักษณะเป็นการประพฤติจรรยาบรรณอย่างร้ายแรงเท่านั้นและกระบวนการถอดถอนต้องเปิดโอกาสให้ผู้พิพากษาที่ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและแก้ข้อกล่าวหา รวมถึงการถอดถอนจะต้องอาศัยการลงมติสองในสาม

ของสมาชิกรัฐธรรมนูญแห่งชาติทั้งหมด (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ: รัฐธรรมนูญได้กำหนดเขตอำนาจพิจารณาตีของศาลฎีกาที่สำคัญจำนวน 9 ประเภหคดี ได้แก่ (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

ประเภทแรก มีอำนาจพิจารณาตีหารัฐธรรมนูญตามที่กำหนดไว้ในหมวดที่ 8 ของรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐบัญญัติที่ตราโดยสมาชิกรัฐธรรมนูญแห่งชาติ การวินิจฉัยความด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมลรัฐและเทศบาล การวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมายของรัฐบาล การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของสนธิสัญญาที่ก่อนและหลังลงนามโดยสาธารณรัฐ การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการดเว้นปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาล สภามลรัฐและสมาชิกรัฐธรรมนูญแห่งชาติ การวินิจฉัยความขัดกันแห่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและรัฐกำหนด การวินิจฉัยขัดกันแห่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคำพิพากษาและระเบียบของศาล และเขตอำนาจอื่นที่รัฐธรรมนูญ รวมถึงกฎหมายกำหนด (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

ประเภทที่สอง มีอำนาจพิจารณาตีการถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง

ประเภทที่สาม มีอำนาจพิจารณาตีการถอดถอนผู้ดำรงรองประธานาธิบดี สมาชิกสมาชิกรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ผู้พิพากษาศาลฎีกา รัฐมนตรี อัยการสูงสุด ผู้ตรวจการการแผ่นดิน ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้ว่าการมลรัฐ นายพลของกองทัพ หรือหัวหน้าคณะทูตออกจากตำแหน่ง

ประเภทที่สี่ มีอำนาจพิจารณาตีขัดกันแห่งอำนาจหน้าที่ระหว่างมลรัฐและเทศบาล

ประเภทที่ห้า มีอำนาจพิจารณาตีทางปกครอง

ประเภทที่หก มีอำนาจวินิจฉัยการร้องทุกข์ว่าการวินิจฉัยข้อกฎหมายของศาลขัดหรือแย้งกับกฎหมาย

ประเภทที่เจ็ด มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

ประเภทที่แปด มีอำนาจวินิจฉัยการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาล

ประเภทที่เก้า เขตอำนาจอื่นๆ ที่กฎหมายกำหนด

โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้คดีประเภทที่หนึ่งถึงสามอยู่ในเขตอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีรัฐธรรมนูญ และคดีประเภทที่สี่ถึงห้าอยู่ในเขตอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีปกครอง ส่วนคดีประเภทอื่นอยู่ในเขตอำนาจใดเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(4) สภาจริยธรรมแห่งชาติ

สถานะของสภาจริยธรรมแห่งชาติ : รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 กำหนดให้สภาจริยธรรมแห่งชาติ (the Republican Ethics Council) เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน (Citizen power) และรัฐธรรมนูญได้รับรองความเป็นอิสระในการปฏิบัติ การบริหารงานบุคคล และงบประมาณไว้ให้ สำหรับองค์กรย่อยภายในสภาจริยธรรมแห่งชาติประกอบไปด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน อัยการสูงสุด และผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

ที่มา วาระ และการพ้นจากตำแหน่งของสภาจริยธรรมแห่งชาติ : บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน อัยการสูงสุด และผู้ตรวจเงินแผ่นดินจะต้องบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อจำนวนตำแหน่งละสามคนโดยคณะกรรมการสรรหาผู้ใช้อำนาจตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน (Citizen power Nomination Evaluating Committee) ที่ประกอบไปด้วยตัวแทนของภาคส่วนต่างๆ ในสังคม เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งด้วยคะแนนสองในสามของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมด เว้นแต่ถ้ารายชื่อทั้งหมดถูกปฏิเสธโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้คณะกรรมการเลือกตั้งนำรายชื่อทั้งหมดไปออกเสียงประชามติเพื่อผู้สมัครที่รับคะแนนเสียงสูงให้ดำรงตำแหน่ง (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) โดยบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในสภาจริยธรรมแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปี (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) ส่วนการพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระของสมาชิกสภาจริยธรรมแห่งชาติจะเกิดขึ้นได้เพียงกรณีเดียว คือ สภานิติบัญญัติลงมติเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีรัฐธรรมนูญวินิจฉัยถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ : รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 กำหนดให้สภาจริยธรรมแห่งชาติมีภารกิจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายในการป้องกัน สอบสวน และลงโทษการบริหารราชการแผ่นดินที่มีลักษณะเป็นการบ่อนทำลายมาตรฐานทางจริยธรรม ตรวจสอบการการบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐ

ให้เป็นไปตามกฎหมายและมีความโปร่งใส และส่งเสริมการศึกษากับประชาชนให้มีความรับผิดชอบและมีส่วนร่วมในฐานะพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อปฏิบัติการกิจดังกล่าวสภาจริยธรรมแห่งชาติมีอำนาจในการไต่สวน ตักเตือน ลงโทษตามกฎหมาย และรายงานให้หน่วยงานของเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวดำเนินการแก้ไขโดยองค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องให้ความร่วมมือต่อการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว รวมถึงให้ข้อมูลที่สภาจริยธรรมแห่งชาติใช้อำนาจเรียกเพื่อไต่สวนทุกกรณี (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

(5) สภาการเลือกตั้งแห่งชาติ

สถานะของสภาการเลือกตั้งแห่งชาติ : รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 กำหนดให้สภาการเลือกตั้งแห่งชาติ (The National Electoral Council) เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจการกำกับดูแลและตรวจสอบการเลือกตั้ง (Electoral power) โดยองค์กรย่อยที่อยู่ภายใต้การกำกับของสภาดังกล่าวนี้ ประกอบไปด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และคณะกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้รับการประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ การบริหารงานบุคคลและงบประมาณ รวมถึงความเป็นกลางทางการเมืองจากพรรคการเมืองให้กับสภาการเลือกตั้งแห่งชาติด้วย (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

ที่มา วาระ และการพ้นจากตำแหน่ง : รัฐธรรมนูญให้สมาชิกสภาการเลือกตั้งแห่งชาติมีจำนวนทั้งสิ้นห้าคน โดยต้องบุคคลที่เป็นกลางทางการเมืองและได้รับการเสนอชื่อโดยภาคประชาชนสังคมจำนวนสามคน จากการเสนอชื่อโดยคณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยจำนวนหนึ่งคน และมาจากการเสนอชื่อโดยองค์กรที่ใช้อำนาจตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินอีกหนึ่งคน เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงคะแนนเสียงสองในสามเพื่อเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่ง โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลา 7 ปี (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) สำหรับการพ้นออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระจะเกิดขึ้นได้เพียงกรณีเดียว คือ สภานิติบัญญัติลงมติเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีรัฐธรรมนูญวินิจฉัยถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ : ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภาการเลือกตั้งแห่งชาติ ได้แก่ ประการแรก อำนาจในการกำกับกฎหมายการเลือกตั้ง ประการที่สอง ดำเนินการจัดการเลือกตั้งทั้งหมด รวมถึงการออกเสียงประชามติ ประการที่สาม ดำเนินการดูแลการลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และ ประการที่สี่ การกำกับดูแลพรรคการเมือง (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

3.2 บทวิเคราะห์ความตายของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ในยุคประธานาธิบดีชาเวซ (1998-2013) สยุคประธานาธิบดีมาตุไร (2013-2026)

แม้ว่าในเชิงบทบัญญัติและสถาบันของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีลักษณะที่ถูกร่างขึ้นให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานที่มีความจำเป็นในออกแบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional design) สำหรับรัฐที่เป็นเสรีประชาธิปไตยอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้ที่มาขององค์กรของรัฐเชื่อมโยงกับประชาชน การรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคล การแบ่งแยกอำนาจ และการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการที่มีความเป็นอิสระก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญดังกล่าวกลับถูกข้อวิจารณ์อย่างมากว่ามีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นนิติรัฐประชาธิปไตยแต่เพียงแคเปลือกหรือบทบัญญัติ (Constitution Facade) เท่านั้น เพราะระบอบการเมืองที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้บังคับใช้รัฐธรรมนูญในทางความเป็นจริงแล้ว กลับมีลักษณะเป็นระบอบอำนาจนิยมอย่างมาก เนื่องจากรัฐธรรมนูญถูกใช้เป็นเครื่องมือทางกฎหมายในการดำเนินโครงการทางการเมืองของฮูโก ชาเวซ (Chavista Project) ในฐานะรัฐธรรมนูญของช่วงเวลาการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบอบสังคมนิยมแห่งศตวรรษที่ 21 เป็นสำคัญเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นอิสระของตุลาการและการจำกัดอำนาจของประธานาธิบดีจึงเป็นสิ่งที่ไม่ได้ดำรงอยู่ในทางความเป็นจริงของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพราะฮูโก ชาเวซได้อาศัยอิทธิพลทางการเมืองเข้าควบคุมกระบวนการแต่งตั้งของศาลฎีกาและสามารถแต่งตั้งบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองสอดคล้องกับรัฐบาลเข้าสู่ตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลฎีกาเป็นจำนวนมาก พร้อมกับอาศัยการเพิ่มงบประมาณประจำปีให้ศาลฎีกาเพื่อควบคุมการดำเนินงานศาลฎีกาเป็นสำคัญ นอกจากนี้แล้ว การดำเนินการทางการเมืองของฮูโก ชาเวซ ได้อาศัยฐานอำนาจเบ็ดเสร็จในการตรากฎหมายและบังคับใช้กฎหมายของประธานาธิบดีจากกฎหมายมอบอำนาจ (Enabling law) ที่ได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่อยู่ตลอดเวลามากกว่าใช้อำนาจหน้าที่ตามกระบวนการปกติที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นสำคัญอีกด้วย (Casal, 2013)

แม้แต่กระทั่งหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่มุ่งเน้นให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีส่วนร่วมในการปกครองของเวเนซุเอลาทุกระดับผ่านกลไกทางรัฐธรรมนูญต่างๆ แต่การมีส่วนร่วมในเวเนซุเอลาในทางความเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน

และมีพลวัตซึ่งเกิดจากความต้องการที่แท้จริงในระดับรากหญ้าเพื่อการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน แต่ในทางปฏิบัติแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวกลับถูกขับเคลื่อนและกำหนดทิศทางจาก ศูนย์กลางอำนาจอย่างมากซึ่งนำมาสู่ความท้าทายอย่างต่อเนื่องในการรักษาสมดุลระหว่างการมีส่วนร่วมของประชาชนกับแนวโน้มการรวมศูนย์อำนาจเช่นเดียวกัน (Smilde & Hellinger, 2011) ทั้งนี้ เพราะกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนผูกโยงอย่างใกล้ชิดกับการสร้างความนิยมทางการเมืองของ ฮูโก ชาเวซ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่เป็นฐานเสียงทางการเมืองของฮูโก ชาเวซ (Smilde & Hellinger, 2011) เพื่อใช้ช่องทางดังกล่าวในทางรัฐธรรมนูญมุ่งเน้นไปที่การควบคุมทางการเมืองและซื้อความภักดีของ ประชาชนผ่านโครงการของรัฐเป็นสำคัญ (Smilde & Hellinger, 2011)

จากข้อวิจารณ์ข้างต้นจึงสามารถสรุปข้อวิจารณ์ในทางวิชาการได้ว่ารัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญที่คาร์ล โลเวนสไตน์ (Karl Lowenstein) จัดประเภทให้อยู่ในลักษณะของ รัฐธรรมนูญแบบ Semantic กล่าวคือเป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกบังคับใช้ในลักษณะที่สวนทางกับหลักการพื้นฐาน ที่ปรากฏในบทบัญญัติอย่างเป็นทางการของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว และรัฐธรรมนูญไม่ได้สถานะเป็น กฎเกณฑ์ทางกฎหมายและการเมืองที่สามารถจำกัดอำนาจรัฐได้ แต่มีสถานะเป็นเครื่องมือที่สนับสนุน การใช้อำนาจของผู้ปกครองเป็นสำคัญ (Loewenstein, 1957) สำหรับรายละเอียดว่าเหตุใดรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวจึงได้รับการวิจารณ์เช่นนี้จะกล่าวถึงสภาพข้อเท็จจริงทางการเมืองของการปรับใช้รัฐธรรมนูญ โดยละเอียดดังนี้

(1) การปกครองด้วยกฎหมายมอบอำนาจ (Enabling law) (Garcia-Serra, 2001)

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 มีกลไกตามรัฐธรรมนูญหนึ่งกลไกที่เปิดช่องในทางกฎหมายให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติกระทำการงดเว้นหลักการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญด้วยการถ่ายโอนอำนาจ นิติบัญญัติของตนเองไปให้เป็นอำนาจของประธานาธิบดีเป็นการชั่วคราวได้โดยเรียกกลไกดังกล่าว ว่า“กฎหมายมอบอำนาจ (Enabling law)” ด้วยกระบวนการลงมติเห็นชอบกฎหมายมอบอำนาจต้องอาศัย การลงมติเห็นชอบจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนสามในห้าของสมาชิกที่มีอยู่ทั้งหมด โดย การถ่ายโอนอำนาจดังกล่าวไม่มีข้อจำกัดทางรัฐธรรมนูญด้านเนื้อหาไว้ การกำหนดวัตถุประสงค์และ ขอบเขตการถ่ายโอนอำนาจนิติบัญญัติให้ประธานาธิบดีเป็นดุลพินิจโดยแท้ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำหรับผลในทางผลกฎหมายที่เกิดขึ้นภายหลังจากมีการออกกฎหมายมอบอำนาจแล้ว ประธานาธิบดีมี อำนาจตรารัฐกฤษฎีกา (decree) ในขอบเขตที่ได้รับมอบอำนาจให้ที่มีผลบังคับใช้เสมือนเป็นรัฐบัญญัติ (Law) ที่ตราโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามกระบวนการปกติที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้ทันที (Venezuela (Bolivarian Republic of)’s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

สถาบันพระปกเกล้า

โดยการใช้อำนาจดังกล่าวนี้สามารถใช้กระทั้งการมอบอำนาจให้ประธานาธิบดีตรากฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณประจำปี ภาษีและการเงินอันเป็นขอบเขตสำคัญที่รัฐธรรมนูญมอบให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบ ถ่วงดุลฝ่ายบริหารอีกด้วย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้มีการออกแบบกลไกการตรวจสอบทางการเมืองของการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จำกัดด้วยการกำหนดให้มีแค่รัฐสภาที่ออกตามกฎหมายมอบอำนาจ บางเรื่องเท่านั้นที่สามารถนำออกไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อยกเลิก โดยหากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ ภาษี หนี้สาธารณะ นิรโทษกรรม กลไกคุ้มครอง รับรองและพัฒนากฎหมาย สิทธิมนุษยชน รวมถึงให้สัตยาบันสนธิสัญญาระหว่างประเทศ (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

การออกแบบรัฐธรรมนูญที่เอื้อให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี เช่นนี้ได้ถูกประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ นำมาเป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อขับเคลื่อนโครงการทางการเมืองของตนเองด้วยการดเว้นหลักการนิติรัฐประชาธิปไตยที่ปรากฏในกระบวนการปกติของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ตั้งแต่ปีแรกที่ได้รับการเลือกตั้งกลับมาดำรงตำแหน่งในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยในวันที่ 7 พฤศจิกายน 2000 กฎหมายมอบอำนาจฉบับแรกถูกอนุมัติโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติถ่ายโอนอำนาจในการตรากฎหมายให้ประธานาธิบดีเป็นระยะเวลาหนึ่งปีในขอบเขตที่กว้างขวางตั้งแต่การตรากฎหมายเกี่ยวกับการธนาคาร พลังงาน จนกระทั่งถึงการปฏิรูปที่ดินของรัฐ ในขณะที่อีกฉบับได้รับการอนุมัติในวันที่ 15 พฤศจิกายน 2000 ที่มอบอำนาจครอบคลุมถึงขอบเขตทั้งด้านการเงิน เศรษฐกิจ สังคม โครงสร้างพื้นฐานของรัฐ สิทธิของบุคคล ความมั่นคง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการบริหารข้าราชการพลเรือน โดยประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ ได้อธิบายถึงความสำคัญของกลไกกฎหมายอำนาจดังกล่าวในฐานะเครื่องมือในการปฏิบัติและการขับเคลื่อนสร้างการเปลี่ยนผ่าน นอกจากนี้กลไกกฎหมายมอบอำนาจดังกล่าวยังได้ผลกระทบให้กับระบบการเมืองของเวเนซุเอลาที่สำคัญ คือ การทำลายความเข้มแข็งสมาชิกสภาฝ่ายค้านในสภานิติบัญญัติแห่งชาติและกลุ่มทางสังคมที่ไม่สนับสนุนแนวทางการเมืองของฮูโก ชาเวซ ได้แก่ ประการแรกมีผลโดยตรงเป็นการงดเว้นกระบวนการนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการปิดโอกาสไม่ให้ฝ่ายค้านสามารถใช้การอภิปรายในที่ประชุมสภาและคณะกรรมการการพิจารณาที่เสนอโดยฝ่ายบริหารเพื่อสื่อสารกับสังคมเพื่อสร้างความนิยมทางการเมืองให้กับฝ่ายค้านและอธิบายถึงความผิดพลาดในการบริหารราชการที่ผิดพลาดของรัฐบาลได้ และประการที่สองมีผลโดยอ้อมผ่านการที่รัฐสภาหลายฉบับที่ตราขึ้นโดยประธานาธิบดีมุ่งตรงในการทำลายผลประโยชน์ของชนชั้นนำที่แสวงหารายได้จากระบบเศรษฐกิจของเวเนซุเอลาด้วยการขยายบทบาทของรัฐเข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจและตลาด โดยการทำลายความเข้มแข็งของฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองดังกล่าวเป็นกระบวนการสำคัญที่เอื้อให้

ฮูโก ชาเวซ รวบรวมอำนาจต่างๆ ในทางการเมืองเข้าสู่ตนเองอันนำมาสู่จุดจบของระบบการเมืองแบบ
นิติรัฐประชาธิปไตยต่อไป

สำหรับธรรมเนียมปฏิบัติการปกครองโดยกฎหมายมอบอำนาจดังกล่าวนี้ยังคงดำรงสืบทอด
มาตลอดสมัยการครองอำนาจของชาเวซและผู้สืบทอดทางการเมืองอย่างประธานาธิบดีปีนิโคลัส มาตูโร
อย่างในปี 2007 มีการมอบอำนาจให้ประธานาธิบดีตรากฎหมายทั้งสิ้น 11 เรื่องตั้งแต่การปฏิรูปรัฐไปถึง
ปฏิรูปพลังงานเป็นเวลา 18 เดือน (Wilpert, 2007) ซึ่งมีการออกกฎหมายจำนวน 26 ฉบับเพื่อปรับเปลี่ยน
กฎหมายระดับรองจากรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับแนวทางสังคมนิยมแห่งศตวรรษที่ 21 ซึ่งประชาชน
ปฏิเสธผ่านกระบวนการออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ชาเวซเสนอ
ในปี 2007 (Brewer-Carias, 2010) ในปี 2010 มีการมอบอำนาจในขอบระยะเวลาเดียวกัน (France 24,
2010) ในปี 2013 มีการมอบอำนาจให้ประธานาธิบดีตรากฎหมายเพื่อต่อสู้กับสงครามทางเศรษฐกิจ
เป็นเวลา 12 เดือน (Ellsworth & Wallis, 2013) และอีกครั้งในปี 2015 (BBC, 2015)

(2) ฝ่ายค้านในสถานิติบัญญัติแห่งชาติไม่มีประสิทธิภาพในการใช้กลไกรัฐธรรมนูญ

ควบคุมรัฐบาล

เมื่อพิจารณาจากกลไกที่จัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติใน
รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 จะพบว่ารัฐธรรมนูญได้วางเงื่อนไขที่จะส่งเสริมประสิทธิภาพของกลไกการตรวจสอบ
การบริหารราชการแผ่นดินให้ตั้งอยู่บนสัดส่วนสมาชิกสมานิติบัญญัติที่มีได้มีสังกัดทางการเมืองเดียวกับ
บุคคลที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีหรือฝ่ายค้าน (opposition) เป็นสำคัญ กล่าวคือ หากสมาชิกสภา
นิติบัญญัติแห่งชาติจากกลุ่มการเมืองดังกล่าวได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอยู่ในสภาที่มีจำนวนเสียงตามที่กลไก
รัฐธรรมนูญต่างๆ กำหนด กลไกการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินหรือการแต่งตั้งบุคคลในองค์กร
ตุลาการและองค์กรอิสระย่อมสามารถดำเนินการไปได้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็น
กลไกคัดค้านการอนุมัติกฎหมายมอบอำนาจ การลงมติไม่ไว้วางใจบุคคลในคณะรัฐมนตรีและการแต่งตั้ง
บุคคลให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกา สภาจริยธรรมแห่งชาติ รวมถึงสภาการเลือกตั้งแห่งชาติ

แต่ปรากฏว่าในทางความเป็นจริงกลไกทางการเมืองและทางรัฐธรรมนูญที่ดำเนินโดยรัฐบาล
มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่บ่อนทำลายประสิทธิภาพของกลไกดังกล่าวหลายประการ *ประการแรก* รัฐบาล
มีอำนาจควบคุมสภาการเลือกตั้งแห่งชาติผ่านการแต่งตั้งบุคคลที่สนับสนุนรัฐบาลเข้าไปเป็นสมาชิกสภาดังกล่าว
เพื่อให้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ส่งให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่เสรี และเป็นธรรม
จนส่งผลกระทบต่อสมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติที่ไม่ได้สนับสนุนแนวทางการเมืองของฮูโก ชาเวซ
มีจำนวนน้อยลง และในขณะเดียวกันสัดส่วนของสมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติที่สนับสนุนแนวทางการเมือง

ของฮูโก ชาเวซ มีสัดส่วนมากขึ้นจนเป็นฝ่ายเสียงข้างมากจนถึงขนาดที่ประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการควบคุมสถานิติบัญญัติแห่งชาติตามปรากฏในสัดส่วนสมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติผ่านการเลือกตั้งในปี 2005 ที่ฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลมีที่นั่งในสภาสูงถึง 164 ที่นั่งจาก 167 ที่นั่ง *ประการที่สอง* รัฐบาลยังได้อาศัยกลไกทางกฎหมายและเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงของรัฐใช้กำลังคุกคาม การเคลื่อนไหวและร่วมตัวของกลุ่มทางการเมืองที่ไม่สนับสนุนแนวทางการเมืองของฮูโก ชาเวซ ทั้งในและนอกสถานิติบัญญัติแห่งชาติผ่านสลายการชุมนุม การจับกุมดำเนินคดี การซ้อมทรมาน รวมถึงสังหาร โดยอาศัยกระบวนการทั้งในและนอกกฎหมายอีกด้วย นอกจากนี้กลุ่มผู้สนับสนุนแนวทางการเมืองของฮูโก ชาเวซอย่างกลุ่ม Bolivian Circles และกลุ่มกองกำลังความรุนแรงอย่าง Tupamaros ยังได้มีบทบาทในการโจมตีด้วยอาวุธและคุกคามกลุ่มการเมืองที่ไม่สนับสนุนแนวทางการเมืองของฮูโก ชาเวซ เป็นประจำอีกด้วย โดยการกระทำที่มีลักษณะนอกกฎหมายของกลุ่มบุคคลเหล่านี้มักจะมีลักษณะพ้นผิดลอยนวล เพราะเจ้าหน้าที่รัฐไม่ดำเนินการสอบสวนและดำเนินคดีกับบุคคลเหล่านี้อย่างจริงจัง (Noriega, 2006) *ประการที่สาม* รัฐบาลดำเนินการข่มขู่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งก่อความวุ่นวายของฝ่ายค้าน และการใช้ทรัพยากรของรัฐในปริมาณมหาศาลเพื่อสร้างความนิยมทางการเมืองให้กับรัฐบาล ตัวอย่างเช่น การให้กองทัพได้จัดการชุมนุมหาเสียงอย่างเป็นทางการ การแจกเครื่องใช้ไฟฟ้าจากเงินในราคาครึ่งหนึ่ง บัตรเครดิตอาหาร และแพ็คเกจท่องเที่ยวแบบอุดหนุนให้แก่ประชาชนก่อนการเลือกตั้ง เพื่อจูงใจให้มาลงคะแนนเสียงสนับสนุนผู้สมัครฝ่ายรัฐบาล รวมถึงใช้กฎหมายบังคับให้สถานีโทรทัศน์และวิทยุทั้งหมดถ่ายทอดการรณรงค์ทางการเมืองของฮูโก ชาเวซ ที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนผู้สมัครจากพรรค United Socialist Party of Venezuela (PSUV) ของตน และทำให้ฝ่ายค้านเป็นผู้ร้ายในสายตาประชาชน โดยกล่าวหาว่าหากฝ่ายค้านชนะจะยกเลิกโครงการสังคมทั้งหลาย สื่อของรัฐ รวมถึงสถานีโทรทัศน์ห่อหุ้มทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงโฆษณาชวนเชื่อของพรรครัฐบาล ให้พื้นที่ข่าวแก่การรณรงค์ของ PSUV อย่างเต็มที่ และโจมตีผู้สมัครฝ่ายค้านหรือไม่ก็เพิกเฉยต่อการรณรงค์หาเสียงของฝ่ายค้านโดยสิ้นเชิง (Tarre, 2011) และ*ประการที่สี่* การทำลายความเป็นอิสระของสถานิติบัญญัติแห่งชาติในเชิงสถาบันและทำให้กลายเป็นกลไกที่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลโดยศรัทธาแผนกคดีทางรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องจากหลังเปลี่ยนเข้าสู่ยุคของประธานาธิบดีนิโคลาส มาดูโร ปรากฏว่าภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป สมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติในปี ค.ศ. 2015 ที่นักการเมืองฝ่ายค้านได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในสัดส่วนที่มากกว่าฝ่ายรัฐบาลอย่างมาก โดยมีสัดส่วนฝ่ายค้านที่ 109 ที่และฝ่ายที่สนับสนุนรัฐบาลเพียง 55 ที่ จากทั้งหมด 167 ที่ของสมาชิกในสภาทั้งหมดซึ่งจะส่งผลให้ฝ่ายค้านสามารถใช้กลไกต่างๆ ในรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผ่านกระบวนการ

วินัยคดีของศาลฎีกาแผนกคดีทางรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบไปด้วยคณะผู้พิพากษาที่สนับสนุนแนวทางการเมืองของฮูโก ชาเวซ ในคดีที่มีการวินิจฉัยว่ารัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นโดยสภานิติบัญญัติชุดดังกล่าวว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เนื่องจากดำเนินด้วยกระบวนการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายพร้อมกับการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยของศาลที่มีลักษณะเป็นการปรับเปลี่ยนข้อบังคับในกิจการภายในที่ตราขึ้นโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติขนาดใหญ่ เช่น กำหนดให้อำนาจรองประธานาธิบดีในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตรัฐมนตรีมาเข้าสู่กระบวนการอภิปรายไม่ไว้วางใจและตอบกระทู้ถามของสภานิติบัญญัติก็ได้ ยกเลิกอำนาจในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติ รัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดีในสถานการณ์ฉุกเฉินของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ห้ามสภาแห่งชาติโหวตไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ปฏิเสธข้อผูกพันตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ประธานาธิบดีต้องแถลงประจำปีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติและเลือกให้ประธานาธิบดีไปแถลงต่อศาลสูงแทน ยกเลิกข้อกำหนดที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องกฎหมายงบประมาณ โดยเปลี่ยนให้กลายเป็นเพียงรัฐกฤษฎีกาของฝ่ายบริหารที่ศาลสูงให้ความเห็นชอบแทน ตัดอำนาจของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการทบทวนและยกเลิกมติของตนเองซึ่งเดิมที่จะทำได้ จากในกรณีการแต่งตั้งตุลาการศาลสูงอย่างขัดรัฐธรรมนูญเมื่อเดือนธันวาคม 2015 ขัดขวางไม่ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติแสดงความเห็นทางการเมืองระหว่างการอภิปราย และเพิกถอนร่างกฎหมาย การลงมติ และถ้อยแถลงสำคัญทั้งหมดที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่ได้ให้ความเห็นชอบ (Brewer-Caras, 2020) นอกจากนี้แล้วยังได้มีคำวินิจฉัยครั้งประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญเวเนซุเอลาอย่างศาลฎีกาสั่งยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติในเดือนสิงหาคม 2016 อีกด้วย (Bennaim, 2025)

(3) ความเป็นอิสระของศาลฎีกาที่ไม่มีอยู่จริงในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ภายใต้เงื่อนไขทางรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ของเวเนซุเอลา ความเป็นอิสระของศาลฎีกาที่จะทำให้เกิดขึ้นจริงได้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยการดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความศรัทธาในระบอบนิติรัฐประชาธิปไตยในทางการเมือง เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 กำหนดให้ที่มาของผู้พิพากษาในศาลฎีกาเชื่อมโยงกับประธานาธิบดีและสภานิติบัญญัติในระดับที่สูงเพื่อรับมอบความชอบธรรมทางประชาธิปไตยมาจากผู้ที่ได้รับเลือกตั้งของประชาชนอีกทอด แต่เมื่อฮูโก ชาเวซ และนิโคลัส มาดูโร รวมถึงพรรค United Socialist Party of Venezuela (PSUV) ยึดมั่นในอุดมการณ์ทางการเมืองที่มีความแตกต่างจากนิติรัฐประชาธิปไตยอย่างลัทธิมาร์กซ์-เลนิน หรือสังคมนิยม ประกอบกับสัดส่วนสมาชิกสภานิติบัญญัติฝ่ายรัฐบาลมีจำนวนมากเพียงพอที่ครอบงำกระบวนการแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกาได้เพียงฝ่ายเดียว ในขณะที่ฝ่ายค้านมีสัดส่วนสมาชิกสภาที่น้อยเกินกว่าจะมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวได้ กระบวนการแต่งตั้งดังกล่าวจึงถูกแปรเปลี่ยนไปเป็นให้กระบวนการครอบงำ

องค์ประกอบศาลโดยฝ่ายการเมือง (Court Packing) เพื่อนำผู้พิพากษาที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกันกับรัฐบาลเข้าสู่ศาลฎีกาและทำให้ศาลกลายสภาพเป็นเครื่องมือของระบอบเผด็จการในการกดปราบนักการเมืองฝ่ายค้านแทนการทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและพิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมาภิบาลตามแนวคิดนิติรัฐประชาธิปไตยดังจะเห็นได้จากการวินิจฉัยคดีของศาลที่ปรากฏในข้อ 2.2 (Brewer-Carias, 2020) นอกจากนี้แล้วรัฐบาลยังได้มีการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลยุติธรรม (Organic Law of the Supreme Court of Justice of 2004) ปรับเปลี่ยนกระบวนการแต่งตั้งผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ในศาลยุติธรรมทุกระดับที่ต้องได้รับการเห็นชอบจากสมาชิกสภานิติบัญญัติจำนวนสองในสามของสมาชิกที่มีทั้งหมดเป็นเพียงอาศัยเสียงข้างมากธรรมดาเพื่อให้รัฐบาลมีอำนาจครอบงำการแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลต่าง ๆ ได้มากยิ่งขึ้น (Bennaim, 2025)

อีกทั้ง กระบวนการถอดถอนผู้พิพากษาตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายยังมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งอีกประการในการทำลายความเป็นอิสระของศาล เนื่องจากภายหลังการพยายามรัฐประหารเพื่อถอดถอน สุโก ชาเวช ออกจากอำนาจในปี ค.ศ. 2002 ประสบความล้มเหลว กลไกทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลยุติธรรมที่เปิดช่องสภานิติบัญญัติแห่งชาติประกาศให้การแต่งตั้งผู้พิพากษาเป็นโมฆะเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลทุกระดับได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการล้างบางทางการเมืองกับผู้พิพากษาที่มีท่าทีเป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาล โดยกรณีตัวอย่างเชิงประจักษ์มาจากการปลดผู้พิพากษาสมาท่นในศาลยุติธรรมของกรุงการากัส จากสภาพการณ์เช่นนี้ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะสรุปว่าสถานะความเป็นอิสระของศาลในเวเนซุเอลาอยู่ในภาวะทรุดโทรมอย่างสิ้นเชิง การแก้ไขกฎหมายข้างต้นได้เปิดทางให้เกิดการแต่งตั้งผู้พิพากษาและการเพิกถอนตำแหน่งของผู้พิพากษาอย่างเสรี โดยมีเป้าหมายชัดเจนในการสร้างเงื่อนไขทางกฎหมายที่ทำให้ผู้พิพากษาจงรักภักดีต่อรัฐบาลและเปิดทางให้รัฐบาลสามารถปลดผู้พิพากษาที่ไม่เชื่อฟังต่อแนวทางทางการเมืองของรัฐบาลได้ กล่าวคือ มันถูกออกแบบเพื่อให้ฝ่ายการเมืองใช้อำนาจควบคุมฝ่ายตุลาการโดยแท้ และ ณ จุดนี้องค์กรศาลจึงถูกกัดกร่อนจนสิ้นสภาพในทางความเป็นจริงไปโดยปริยาย (Bennaim, 2025)

4. บทสรุป: ข้อพิจารณาบางประการต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศไทยในอนาคต

เมื่อเปรียบเทียบบทเรียนของการจัดทำและบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ของเวเนซุเอลาซึ่งมีลักษณะเป็นกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่ล้มเหลว (Constitution-Making Fails) ในลักษณะที่มีการล้มเหลวในบางส่วน (Partial failure) โดยไม่ถึงขนาดเป็นกระบวนการที่ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในการรับรองรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือไม่สามารถทำให้สำเร็จลุล่วงตามกรอบเวลา

ที่กำหนดไว้ได้ แต่เป็นกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่มีการสาระสำคัญของข้อตกลงทางการเมืองระหว่างผู้จัดทำรัฐธรรมนูญกับประชาชนถูกบิดเบือนไปในขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การจัดทำรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ตั้งอยู่การมอบความไว้วางใจของประชาชนต่อฮูโก ชาเวซ เพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นนิติรัฐประชาธิปไตยมากกว่ารัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 แต่ผลลัพธ์ของการร่างดังกล่าวกลับสร้างรัฐธรรมนูญที่สถาปนาระบอบอำนาจนิยมขึ้นมาแทน โดยทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการออกแบบกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่เหมาะสม การกีดกันผู้นำทางการเมืองกับประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียทางการเมืองออกจากกระบวนการร่าง และการขาดข้อตกลงทางการเมืองที่เห็นร่วมกันระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองมาเป็นพื้นฐานในการจัดทำรัฐธรรมนูญ (Zulueta-Fülscher, 2023) ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศเป็นกระบวนการที่ล้มเหลวและนำมาสู่ผลลัพธ์เป็นร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐประชาธิปไตยแล้วสามารถหาข้อสรุปในทางวิชาการที่จะมีประโยชน์ต่อการเปลี่ยนผ่านจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่กำเนิดขึ้นในช่วงเผด็จการทหารเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และสถาปนาระบอบนิติรัฐประชาธิปไตยขึ้นมาให้สำเร็จในประเทศไทยได้สองแง่มุม ดังนี้

(1) แง่มุมในส่วนของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจในทางข้อเท็จจริงทางการเมืองของประชาชนที่จะมีผลให้รัฐธรรมนูญฉบับเดิมสิ้นผลลงและประกาศให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีผลใช้บังคับได้ อำนาจในส่วนนี้มีสถานะสูงกว่าอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและอำนาจที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้บรรดาข้อจำกัดที่ถูกสร้างโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างศาลรัฐธรรมนูญย่อมสามารถถูกลบล้างด้วยการใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชนให้ออกไปจากระบบกฎหมายได้ หากฝ่ายการเมืองมีความประสงค์ที่จะหวังผลเลิศในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้สอดคล้องหลักทางวิชาการและมีความเชื่อมโยงกับประชาชนแบบกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย ย่อมสามารถอาศัยการดำเนินการทางการเมืองที่พึงพึงประชาชนชาวไทยในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยผ่านการที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบคำถามออกเสียงประชามติที่ประชาชนจำนวน 211,904 รายชื่อ เสนอไว้เมื่อปี พ.ศ. 2566 ได้และนำคำถามดังกล่าวไปออกเสียงประชามติตามกระบวนการที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2560 กำหนดต่อไป และเมื่อประชาชนได้ออกเสียงประชามติเห็นชอบต่อคำถามดังกล่าวแล้วย่อมไม่มีข้อจำกัดทางกฎหมายใดจะกีดขวางให้มีการกำหนดให้องค์กรที่จะทำหน้าที่ยกร่างและพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนอีกต่อไป แต่อย่างไรก็ตามข้อควรพึงระวังที่สำคัญซึ่งจะทำให้เล็งผลเลิศ

สถาบันพระปกเกล้า

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐประชาธิปไตยได้มากที่สุดและไม่ซ้ำรอยความล้มเหลวที่เกิดขึ้นในเวเนซุเอลา กระบวนการออกแบบการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกในองค์กรที่จัดทำและพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ควรจะต้องออกแบบในลักษณะที่มุ่งเน้นสะท้อนเสียงของประชาชนทุกกลุ่มมากที่สุดและป้องกันมิให้มีกลุ่มการเมืองใดสามารถผูกขาดกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่เพียงกลุ่มเดียว โดยประเทศไทยสามารถออกแบบกระบวนการดังกล่าวในลักษณะที่ตรงกันข้ามกับสิ่งที่เกิดขึ้นในเวเนซุเอลาได้ทั้งหมดด้วยการให้ที่มาของสมาชิกในองค์กรดังกล่าวในระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (proportional electoral system) และไม่ผูกติดกับการคัดเลือกจากพื้นที่เขตเลือกตั้ง เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ได้กลุ่มการเมืองของผู้กร่างรัฐธรรมนูญที่หลากหลายและไม่มีที่มาที่ทับซ้อนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปในขณะเดียวกัน นอกจากระบบเลือกตั้งดังกล่าวนี้จะป้องกันมิให้ผู้นำทางการเมืองที่ครองอำนาจในสภาผู้แทนราษฎรสามารถผูกขาดสัดส่วนสมาชิกในองค์กรที่จัดทำและพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้แล้ว แม้แต่ในสภาวะที่สังคมมีความแตกแยกหรือเห็นต่างกันในประเด็นอ่อนไหวทางสังคมสูงและมีพรรคการเมืองที่ได้รับความนิยมจากประชาชนอย่างเบ็ดเสร็จขึ้นมา เพราะเป็นระบบเลือกตั้งที่การลงคะแนนเสียงของประชาชนทุกคนถูกนำมาคำนวณสัดส่วนของสมาชิกในองค์กรที่จัดทำและพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงเป็นการสร้างหลักประกันขึ้นมาในทางรัฐธรรมนูญว่าไม่ว่ากลุ่มการเมืองไหนและอยู่ในบรรยากาศทางการเมืองแบบใดจะมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสมอ

สำหรับกระบวนการใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชนเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีบทเรียนในทางความเป็นจริงจากกรณีของเวเนซุเอลาว่ามักจะเกิดขึ้นภายใต้การนำของผู้นำทางการเมืองที่มากบารมีและมีความนิยมทางการเมืองในระดับสูงที่เพียงพอจะผลักดันวาระการแก้ไขรัฐธรรมนูญและชักจูงใจให้ประชาชนคล้อยตามวาระทางการเมืองดังกล่าวได้ และอาจนำไปสู่การบิดเบือนอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชนไปตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐประชาธิปไตยได้โดยง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีปัญหาทางการเมืองและสังคมสูงเหมือนกับประเทศไทยกับเวเนซุเอลา การออกแบบกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่สำคัญที่สุดที่จะสร้างหลักประกันพื้นฐานในแง่กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะถูกทำขึ้นมาใหม่จะสร้างระบอบนิติรัฐประชาธิปไตยขึ้นมาได้สำเร็จ คือ การกำหนดขอบเขตเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้ให้ชัดเจนว่าต้องการให้โครงสร้างสถาบันทางการเมืองต่างๆ และการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานภายในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีลักษณะเช่นไรเพื่อกำหนดกรอบการดำเนินการของฝ่ายการเมืองในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้ตั้งมั่นอยู่บนหลักสำคัญๆ ของนิติรัฐประชาธิปไตยเอาไว้ และอีกประการ คือ กระบวนการยกร่างและการพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะต้องไม่เร่งรัดเกินไป

และสามารถถูกตรวจสอบจากประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ตลอดเวลา ผ่านการรับประกันการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของผู้ร่าง การถ่ายทอดสดกระบวนการพิจารณารัฐธรรมนูญ และการให้ประชาชนออกเสียงประชามติในประเด็นสำคัญๆ ที่ผู้ร่างและพิจารณารัฐธรรมนูญเมื่อเห็นประเด็นที่มีลักษณะก่อให้เกิดข้อโต้แย้งที่หลากหลายในทางสังคมเพื่อหาข้อยุติทางการเมืองที่แน่ชัดและสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยได้ ทั้งนี้ เพื่อทำให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและเกิดการเรียนรู้ร่วมกันจนเกิดฉันทามติของประชาชนต่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

(2) แง่มุมในส่วนเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ข้อพึงระวังที่สำคัญสำหรับการออกแบบให้ที่มาขององค์กรที่มีลักษณะเป็นสถาบันปฏิบัติเสี่ยงข้างมาก (Countermajoritarian Institutions) ที่เครื่องมือทางกฎหมายของฝ่ายเสียงข้างน้อยในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นศาลและองค์กรอิสระต่างๆ มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยขึ้นมากับการออกแบบรัฐธรรมนูญให้ที่มาของสมาชิกในองค์กรดังกล่าวเชื่อมโยงกับประชาชนโดยอ้อมด้วยการให้คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรคัดเลือกเบื้องต้นและเสนอให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่ลงมติเห็นชอบด้วยมติเสียงข้างมากพิเศษ เช่น สองในสามหรือสามในห้าของสมาชิกสภาที่มีอยู่ทั้งหมด เป็นต้น โดยตั้งอยู่สมมติฐานเบื้องต้นว่าผลการเลือกตั้งของประชาชนต้องออกมาในทิศทางที่ฝ่ายรัฐบาลในรัฐสภาจะมีเสียงไม่ถึงจำนวนเสียงข้างมากพิเศษดังกล่าวเสมอ และสามารถอาศัยกระบวนการเจรจาทางการเมืองระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านในรัฐสภาเพื่อคัดเลือกบุคคลที่มีลักษณะเป็นคนกลางและปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เอนเอียงไปในสนับสนุนการเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งขึ้นมาได้ แต่ปรากฏว่าในทางความเป็นจริงแล้ว กลุ่มประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบประธาธิบดีและมีความเหลื่อมล้ำทางสังคมสูง การดำเนินการรณรงค์ทางการเมืองด้วยกลยุทธ์ทางการเมืองแบบประชานิยมที่มุ่งเน้นการสื่อสารแบบแบ่งขั้วกับดี หรือศัตรูกับมิตรอย่างสุดขั้ว (Manichaeian outlook) ผ่านการมุ่งเน้นถึงความเลวร้ายของระบอบเก่าหรือผู้นำทางการเมืองที่ครองอำนาจอยู่ ณ ขณะนั้นในฐานะฝ่ายตรงข้ามหรือศัตรูต่อผลประโยชน์ของประชาชน และมุ่งเน้นสถานะความเป็นมิตรแท้ของประชาชนให้กับผู้นำทางการเมืองหรือพรรคการเมืองอีกฝ่ายที่มีได้อยู่ในอำนาจ ณ ขณะนั้นอาจสามารถสร้างผลลัพธ์ทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อผลการเลือกตั้งในลักษณะอาจทำลายสมมติฐานของระบบที่อาศัยเสียงข้างมากพิเศษของรัฐสภาในการธำรงความเป็นกลาง และความเป็นอิสระของศาลกับองค์กรอิสระได้ซึ่งเห็นได้จากกรณีของเวนซุเอลาที่พรรคการเมืองของฮูโก ชาเวซ ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนจนมีคะแนนเสียงในสภาเพียงพอจนสามารถควบคุมการแต่งตั้งศาลกับองค์กรอิสระได้อย่างเบ็ดเสร็จและสามารถเปลี่ยนสถาบันเหล่านี้กลายเป็นกลไกปราบฝ่ายค้านได้สำเร็จ แนวทางการแก้ไขที่จะสามารถธำรงความชอบธรรมทางประชาธิปไตยให้กับศาลและองค์กรอิสระ พร้อมกับรับประกันความเป็นอิสระและเป็นกลางในทางการเมือง

ขององค์กรเหล่านี้ไว้ในทุกสถานการณ์ไม่ว่าผลการเลือกตั้งของประชาชนจะออกมาในทิศทางใดก็ตามก็คือ การกำหนดแบ่งโควตาสัดส่วนของผู้พิพากษาและสมาชิกในองค์กรอิสระในสัดส่วนที่เท่าเทียมกันกระจาย ไปให้คณะรัฐมนตรีและผู้นำฝ่ายค้านคัดเลือกและแต่งตั้งแบบแยกขาดออกจากกันตายตัว ตัวอย่างเช่น ตุลาการในศาลรัฐธรรมนูญมีองค์ประกอบ 9 ท่าน แบ่งให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง 3 คน ผู้นำฝ่ายค้านในสภา ผู้แทนราษฎร 3 คน และประธานวุฒิสภา หรือศาลแต่งตั้งอีก 3 คน หรือผู้ตรวจการแผ่นดินมีองค์ประกอบ 3 ท่าน แบ่งให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง 1 คน ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร 1 คน ประธานวุฒิสภา หรือศาล แต่งตั้งอีก 1 คน เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากกลไกการแต่งตั้งเช่นนี้จะมีได้ค้ำึงถึงสัดส่วนของผลการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ยึดติดกับตำแหน่งทางการเมืองของฝ่ายการเมืองต่างๆ ในรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบรัฐสภาแบบประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นสภาก็จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุน รัฐบาลมากกว่ากึ่งหนึ่งหรือครอบครองเสียงข้างมากจนถึงสองในสาม หรือสามในห้าของสมาชิกสภาที่มีอยู่ ทั้งหมดก็ตามก็ไม่สามารถรอบการแต่งตั้งสมาชิกในองค์กรศาลและองค์กรอิสระได้ทั้งหมด เพราะถูกจำกัดด้วย จำนวนสัดส่วน หรือโควตาการแต่งตั้งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ในขณะเดียวกันไม่ว่าสภาก็จะมีสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรที่สังกัดฝ่ายค้านจำนวนน้อยเพียงใด รัฐธรรมนูญก็ประกันให้ผู้นำพรรคการเมืองที่มีคะแนนสูงสุดใน ฝ่ายค้านให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำฝ่ายค้านโดยอัตโนมัติอยู่แล้ว ดังนั้น ฝ่ายค้านจึงได้รับประกันว่าจะมีส่วนร่วม ในการแต่งตั้งสมาชิกในองค์กรศาลและองค์กรอิสระได้ตามสัดส่วน หรือโควตาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่นเดิมเสมอไม่ว่าจะมีสัดส่วนในสภาน้อยเพียงใดก็ตาม โดยการสร้างหลักประกันขั้นต่ำในทางรัฐธรรมนูญเช่นนี้ จะเอื้อให้ความเป็นอิสระของศาลกับองค์กรอิสระดำรงอยู่ได้อย่างตั้งมั่นอยู่ได้ แม้แต่ในยามที่ผลการเลือกตั้ง ของประชาชนเป็นไปในทิศทางที่สนับสนุนผู้นำทางการเมืองที่ดำเนินกลยุทธ์ทางการเมืองแบบประชานิยม (Populism) ในระหว่างหาเสียงเลือกตั้งได้ก็ตาม

แต่อย่างไรก็ตามบทวิเคราะห์ในส่วนของการกำหนดรูปแบบที่มาของศาลและองค์กรอิสระดังกล่าว โดยการนำบทเรียนเวเนซุเอลามาปรับใช้กับกรณีของประเทศไทยมีข้อจำกัดในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบใน แ่งเชิงสถาบันและสังคมวิทยาอยู่สองประการ ได้แก่ ประการแรก ระบบการแบ่งแยกอำนาจระหว่าง เวเนซุเอลากับไทยแตกต่างกันโดยเวเนซุเอลาอยู่ในระบบประธานาธิบดี ส่วนไทยอยู่ในระบบรัฐสภา และ ประการที่สอง องค์กรอิสระกับศาลในระบบกฎหมายไทย ในทางความเป็นจริงเป็นเครื่องมือทางกฎหมาย ของรัฐพันลึก (Deep State) เพื่อโค่นล้มนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยของกับ สร้างวิกฤติทางการเมืองให้เกิดการรัฐประหารโดยกองทัพเป็นสำคัญมากกว่าเป็นเครื่องมือของฝ่ายเสียงข้างมาก เหมือนกับในเวเนซุเอลา (Mérieau, 2016) ดังนั้น การกำหนดโควตาหรือสัดส่วนในการแต่งตั้งจากตำแหน่ง หรือฝ่ายการเมืองต่างๆ ในเชิงรายละเอียดจึงจำเป็นที่จะต้องคำนึงลักษณะเฉพาะในระบบการแบ่งแยกอำนาจ

และสังคมวิทยาของการเมืองในประเทศไทยเป็นสำคัญประกอบด้วยกันเพื่อให้สามารถร่างรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาในการสร้างประกันให้ทุกฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีส่วนร่วมในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในศาลกับองค์กรอิสระได้อย่างเท่าเทียมและเป็นประชาธิปไตยที่สุดขึ้นมา

นอกจากนี้แล้วกลไกการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะอย่างอำนาจของฝ่ายบริหารและอำนาจของศาลกับองค์กรอิสระจะต้องพึงระวังอย่างมากมิให้มีการออกแบบการใช้อำนาจหน้าที่ที่มุ่งหวังการแก้ไขปัญหาทางการเมืองและสังคมแต่เพียงอย่างเดียวโดยละเลยต่อการคำนึงถึงคุณค่าทางการเมืองอื่นๆ ที่จะดำรงให้ระบอบการเมืองและกลไกในรัฐธรรมนูญดำเนินไปได้ อย่างปกติ เช่น ความมีเสถียรภาพทางการเมืองและหลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นต้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดกรณีเช่นเดียวกับความล้มเหลวแบบรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ของเวเนซุเอลา ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลกับองค์กรอิสระในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงควรมีบทบาทที่จำกัดอยู่เฉพาะการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระทำต่างๆ ของรัฐบาลกับรัฐสภาเท่านั้น เช่น ศาลรัฐธรรมนูญควรมีบทบาทเพียงตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภา หรือองค์กรอิสระควรมีบทบาทเพียงแค่ควบคุมกิจการที่เกี่ยวข้องทางการเมืองในลักษณะที่ไม่กระทบต่อเสถียรภาพทางการเมือง และปล่อยให้การถดถอยผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรทางการเมืองเป็นความรับผิดชอบทางการเมืองที่ให้องค์กรทางการเมืองกับประชาชนเป็นผู้ตัดสินผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ลงโทษทางจริยธรรม หรือการออกเสียงประชามติ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ศาลกับองค์กรอิสระในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ใช้อำนาจหน้าที่เข้ามาในเรื่องที่เป็นพรหมแดนทางการเมืองและกลายสภาพเป็นเครื่องมือทางการเมืองของฝ่ายการเมืองใดฝ่ายการเมืองหนึ่งในการกดปราบอีกฝ่าย เดกเช่นในเวเนซุเอลา ส่วนข้อพึงระวังอีกประการที่จะเกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ถูกคาดหวังให้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองและสังคมต่างๆ มักจะมีการออกแบบกระบวนการใช้อำนาจพิเศษที่เอื้อให้เกิดการลดข้อจำกัดทางการเมืองและกฎหมายเพื่อช่องดุลพินิจโดยองค์กรของรัฐออกมาตรการพิเศษเพื่อขับเคลื่อนโครงการทางการเมืองในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นอยู่บ่อยครั้ง เช่น กระบวนการออกกฎหมายพิเศษในสถานการณ์ฉุกเฉินของฝ่ายบริหาร เป็นต้น ดังที่ปรากฏในมาตรา 203 ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ของเวเนซุเอลา รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศไทยที่จะจัดทำขึ้นมาจึงควรระมัดระวังมิให้มีมาตรการดังกล่าวนี้ดำรงอยู่ในฐานะกลไกรัฐธรรมนูญมากที่สุด เพราะหากกลไกเหล่านี้อยู่มือของผู้นำทางการเมืองหรือพรรคการเมืองที่มีได้ยึดมั่นในหลักนิติรัฐประชาธิปไตยแล้ว กลไกเหล่านี้นิยมถูกนำไปใช้ในลักษณะที่ละเมิดหลักการพื้นฐานต่างๆ ในรัฐธรรมนูญและกีดร่อนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้ทรุดโทรมลงไปได้ง่ายดายในทางการเมืองเช่นกัน ดังที่ปรากฏในกรณีศึกษาของเวเนซุเอลา

References

- Barroso, L. R. (2019). Foreword: The Life and Death of Constitutions in Latin America. In Benvindo, J. Z., Bernal, C. and Albert, R. (Eds.), *Constitutional Change and Transformation in Latin America* (pp. v-ix). Hart Publishing.
- BBC news. (2015, March 15). *Venezuela: President Maduro Granted Power to Govern by Decree*. BBC. <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-31899510>
- Bennaim, A. (2025). The Death of the Autonomous Venezuelan Judiciary. *University of Miami Inter-American Law Review*, 57(1), 137–179.
- Benvindo, C. Bernal, & R. Albert (Eds.). (2019). Introduction: Facts and Fictions in Latin American Constitutionalism. In Benvindo, J. Z., Bernal, C. and Albert, R. (Eds.), *Constitutional Change and Transformation in Latin America* (pp. 1–10). Hart Publishing.
- Braver, J. (2017). Revolutionary Reform in Venezuela. In R. Albert, X. Contiades, & A. Fotiadou (Eds.), *Comparative Constitutional Law in Latin America* (pp. 137–156). Hart Publishing.
- Braver, J. (2023). *We, the Mediated People*. Oxford University Press.
- Brewer-Carias, A. R. (2010). *Dismantling Democracy in Venezuela: The Chávez Authoritarian Experiment*. Cambridge University Press.
- Brewer-Carias, A. R. (2015). *Constitutional Law in Venezuela*. Kluwer Law International.
- Brewer-Carias, A. R. (2020). The Collapse of the Rule of Law in Venezuela 1999–2019. *NYU Journal of International Law and Politics*, 52, 741–775.
- Canache, D. (2002). From Bullets to Ballots. *Latin American Politics and Society*, 44(1), 69–90.
- Casal, J. M. (2013). The Constitutional Situation in Venezuela. *Venezuelan Studies*, 24, 127–140.
- Constitution of the Republic of Venezuela, 1961*. (1963). Pan American Union.

Constituteproject. (2026, November 11). *Venezuela (Bolivarian Republic of) 1999 (Rev. 2009)*.

Constituteproject. <https://www.constituteproject.org/countries/Americas/Venezuela>

Ellsworth B. and Wallis D. (2013, November 20). *Venezuela Gives President Decree Powers for Economic War*. Reuters. <https://www.reuters.com/article/world/venezuela-gives-president-decree-powers-for-economic-war-idUSBRE9AI16L/>

France 24. (2010, December 18) *Parliament Grants Chavez Power to Rule by Decree*.

France 24. <https://www.france24.com/en/20101218-parliament-grants-president-chavez-power-rule-decree-venezuela>

Garcia-Serra, M. J. (2001). The Enabling Law. *University of Miami Inter-American Law Review*, 32(2), 265–293.

Hawkins, K. A. (2010). *Venezuela's Chavismo and Populism in Comparative Perspective*. Cambridge University Press.

Lampa, R. (2014). *Venezuela and the Economics of Upheaval*. *Il Politico*, 79(2), 128–147.

Landau, D. (2013a). Abusive Constitutionalism. *UC Davis Law Review*, 47(1), 189–260.

Landau, D. (2013b). Constitution-making Gone Wrong. *Alabama Law Review*, 64(4), 923–998.

Levine, D. H. (2002). The Decline and Fall of Democracy in Venezuela. *Bulletin of Latin American Research*, 21(2), 248–269.

Levitsky, S., & Way, L. A. (2002). The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy*, 13(2), 51–66.

Loewenstein, K. (1957). *Political Power and the Governmental Process*. University of Chicago Press.

Mérieau, E. (2016). Thailand's Deep State, Royal Power and the Constitutional Court (1997–2015). *Journal of Contemporary Asia*, 46(3). 445-466.

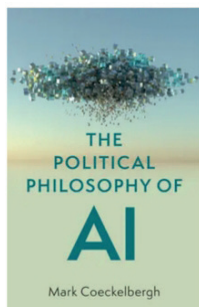
Noriega, R. F. (2006). *Venezuela Under Chávez: The Path Toward Dictatorship*. American Enterprise Institute.

Rosavallon, P. (2021). *The Populist Century: History, Theory, Critique*. Polity Press.

- Saengkanokkul, P. (2017). *Kotmai Ratthammanun : Kan Kotang Ratthammanun Lae Kankaekhai Ratthammanun* [Constitutional Law: Constitution-making and Constitutional Amendment]. Faculty of Law, Thammasat University. (In Thai)
- Sanoja, P. (2009). Ideology, Institutions and Ideas: Explaining Political Change in Venezuela. *Bulletin of Latin American Research*. 28(3). 394-410.
- Sawasdee, S. N. (2018). *Rabop Luaktang Priapthiap* [Comparative Electoral Systems]. Siam Publishing. (In Thai)
- Siriyutwatana, S. (2021). *Kotmai Ratthammanun : Lak phunthan Haeng Kotmai Ratthammanun Lae Rabop Prachathipatai* [Constitutional Law: Fundamental Principles of Constitutional Law and Democratic Regime]. Winyuchon. (In Thai)
- Smilde, D., & Hellinger, D. (Eds.). (2011). *Venezuela's Bolivarian Democracy*. Duke University Press.
- Spang, M. (2014). *Constituent Power and Constitutional Order*. Palgrave Macmillan.
- Sylvia, R. D., & Danopoulos, C. P. (2003). The Chávez Phenomenon. *Third World Quarterly*, 24(1), 63–76.
- Tarre, A. (2011). Venezuela's Legislative Elections. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 35(1), 137–144.
- Tushnet, M. (2017). The New “Bolivarian” Constitutions. In R. Dixon & T. Ginsburg (Eds.), *Comparative Constitutional Law in Latin America* (pp. 128–149). Edward Elgar.
- Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009. (2022, Apr 27). Constituteproject. https://www.constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009.pdf
- Wilpert, G. (2007, February 1). *Venezuelan Legislature Allows President to Pass Laws by Decree for 18 Months*. Venezuelaanalysis. <https://venezuelanalysis.com/news/2204/>
- Wongyannava, T. (2013). *Max Weber : Withi Haeng Kan Bamphen Taba Lae Achip Kanmuang* [Max Weber: Asceticism and the Vocation of Politics]. Siam Publishing. (In Thai)

- Wongyannava, T. (2016). *Khvam Somhet Somphon Khong Khwamchop Tham (Kan Khropngam)* [The Rationality of Legitimacy (Domination)]. Sommut Publishing. (In Thai)
- Zulueta-Fülscher, K. (2023). *How Constitution-making Fails and What We Can Learn from It*. Discussion Paper 2/2023. International IDEA.

บทวิจารณ์หนังสือ
ปรัชญาการเมืองของปัญญาประดิษฐ์ : ความรู้เบื้องต้น



ผู้แต่ง : Mark Coeckelbergh (2022)
London: Polity, 176 p.
ISBN: 978-1-509-54854-5

Book Review
The Political Philosophy of AI: An Introduction

ดุษฎี วรธรรมดุษฎี*
Dusadee Vorathumdusdee**

บทความนี้
Received
14 มกราคม 2569
Revised
23 กุมภาพันธ์ 2569
Accepted
25 กุมภาพันธ์ 2569

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาปรัชญาทางการเมืองของปัญญาประดิษฐ์ (AI) ผ่านผลงานของมาร์ค โคเคิลเบิร์ก โดยเน้นให้เห็นว่าปัญญาประดิษฐ์เปลี่ยนแปลงแนวคิดทางการเมืองหลัก ๆ เช่น เสรีภาพ ความยุติธรรม ประชาธิปไตย และอำนาจอย่างไร บทความนี้ได้แย้งว่าปัญญาประดิษฐ์ไม่ใช่เครื่องมือที่เป็นกลาง แต่เป็นพลังที่กระตือรือร้นซึ่งกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม เสริมสร้างความไม่เท่าเทียม และมีอิทธิพลต่อการปกครอง การศึกษานี้สำรวจประเด็นต่าง ๆ รวมถึงอคติของอัลกอริธึม การสอดส่อง ทุนนิยมข้อมูล และการกีดเซาะกระบวนการประชาธิปไตยผ่านห้องสะท้อนเสียงและการครอบงำ นอกจากนี้ยังขยายการอภิปรายไปยังตัวแสดงที่ไม่ใช่มนุษย์ โดยพิจารณาจากมุมมองด้านสิ่งแวดล้อมและหลังมนุษย์นิยมอีกด้วย

คำสำคัญ ปัญญาประดิษฐ์, การเมือง, ปรัชญาการเมือง, มาร์ค คอคเคิลเบิร์ก

* กรรมการ สมาคมนักวิจัยแห่งประเทศไทย

** Committee, The Association of Researchers of Thailand

Abstract

This article examines the political philosophy of artificial intelligence through the work of Mark Coeckelbergh, highlighting how AI reshapes core political concepts such as freedom, justice, democracy, and power. It argues that AI is not a neutral tool but an active force that structures social relations, reinforces inequalities, and influences governance. The study explores issues including algorithmic bias, surveillance, data capitalism, and the erosion of democratic processes through echo chambers and manipulation. It also extends the discussion to non-human actors, considering environmental and posthumanist perspectives.

Keywords: AI, politics, political philosophy, Mark Coeckelbergh

Mark Coeckelbergh ศาสตราจารย์ด้านปรัชญาสื่อและเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเวียนนา มีผลงานเป็นผู้เขียนหนังสือเกี่ยวกับจริยธรรม เทคโนโลยี และการเมืองหลายเรื่อง สำหรับหนังสือ “บทแนะนำเบื้องต้นสู่ปรัชญาการเมืองของปัญญาประดิษฐ์” หรือ The Political Philosophy of AI: An Introduction (2022) นั้น ได้ทำการสำรวจว่าปัญญาประดิษฐ์ส่งผลกระทบต่อประเด็นทางการเมืองต่างๆ อย่างไร เป็นการนำไปสู่ความท้าทายทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับปัญญาประดิษฐ์โดยใช้ปรัชญาทางการเมืองเป็นเลนส์พิเศษในการสำรวจข้อถกเถียงสำคัญต่างๆ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าปัญหาทางการเมืองต่างๆ ได้รับผลกระทบจากเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ที่เกิดขึ้นแล้วอย่างไร ตั้งแต่ความยุติธรรมและการเลือกปฏิบัติไปจนถึงประชาธิปไตยและการสอดส่อง Coeckelbergh เน้นย้ำถึงความจำเป็นในการทำความเข้าใจที่มีอยู่ต่อความท้าทายที่เกิดจากปัญญาประดิษฐ์ผ่านแนวคิดทางการเมืองแบบพื้นฐาน และเน้นย้ำถึงความสำคัญของการแก้ไขปัญหเหล่านี้ในวาทกรรมร่วมสมัย ซึ่งเป็นการตรวจสอบผลกระทบทางจริยธรรมและสังคมเทคโนโลยีของปัญญาประดิษฐ์ อีกทั้งอิทธิพลของเทคโนโลยีเหล่านี้ต่อการบริหารปกครอง (governance) และนโยบายสาธารณะ

คำถามพื้นฐานบางข้อที่เราคุ้นเคยเช่นเดียวกับพาดหัวข่าว เช่น สื่อสังคมควรมีการควบคุมอย่างเข้มงวดยิ่งขึ้นหรือควบคุมตัวเองมากขึ้น เพื่อสร้างการอภิปรายสาธารณะและการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีคุณภาพดีขึ้น เป็นต้น เราใช้ความสามารถของปัญญาประดิษฐ์ตรวจจับข้อความที่เข้าใจผิด หรือสร้างความเกลียดชังและทำการลบข้อความเหล่านั้น หรืออย่างน้อยก็ลดการมองเห็นข้อความเหล่านั้น ไม่ว่าจะการอภิปรายใดๆ ก็ตามในเรื่องนี้ จะต้องย้อนกลับไปพิจารณาข้อโต้แย้งที่ได้รับการยอมรับอย่างดีว่า เสรีปราศรัย (free speech) หรือเสรีภาพในการพูดเป็นสิทธิโดยเด็ดขาด หรือถูกจำกัดด้วยข้อจำกัดที่ต้องชี้แจงให้เห็นชัดเจน เช่น การชุมนุมควรได้รับการคุ้มครองในฐานะเสรีภาพในการพูดหรือไม่ หากไม่เป็นเช่นนั้น จะเป็นการเรียกร้องให้ฆ่าล้างเผ่าพันธุ์หรือไม่ เป็นต้น ขณะที่เทคโนโลยีใหม่ๆ เกิดขึ้นได้บังคับให้เราต้องย้อนกลับไปสู่คำถามคลาสสิกมากมายในประวัติศาสตร์ของความคิดทางการเมือง ในแง่นี้ ปรัชญาการเมืองของปัญญาประดิษฐ์ทำหน้าที่เป็นบทนำสู่การอภิปรายแบบดั้งเดิมในแนวทางร่วมสมัย อีกทั้ง Coeckelbergh ยังแสวงหาสิ่งที่เขาเรียกว่า “ความเข้าใจเทคโนโลยีที่ไม่เป็นเครื่องมือ” (a non-instrumental understanding of technology) ซึ่งเทคโนโลยีไม่เพียงแต่เป็นวิธีการที่จะไปถึงจุดหมายเท่านั้น แต่ยังกำหนดจุดหมายเหล่านั้นอีกด้วย เครื่องมือที่สามารถระบุและปิดกั้นการแพร่กระจายของความเท็จอาจใช้เพื่อ «กระตุก» ความสนใจไปที่ข้อมูลที่ถูกต้อง ซึ่งอาจได้รับการสนับสนุนโดยระบบปัญญาประดิษฐ์ที่สามารถประเมินได้ว่าแหล่งข้อมูลที่กำหนดใช้สถิติที่ถูกต้องหรือไม่ และตีความสถิติเหล่านั้น ในลักษณะที่น่าเชื่อถือหรือไม่ การพัฒนาดังกล่าวอาจทำให้เส้นทางการเมืองบางเส้นทางสิ้นสุดลงก่อนที่จะ

เส้นทางเหล่านั้นจะเริ่มต้น แต่ที่น่ากังวลกว่าก็คือ เทคโนโลยีดังกล่าวอาจถูกใช้เพื่อผลักดันความเข้าใจทางการเมืองแบบเหตุผลนิยมหรือแบบเทคโนโลยีแก้ปัญหา ซึ่งละเลยมิติการต่อสู้อย่างโดยธรรมชาติมนุษย์ นั่นคือ มิติการขัดแย้งของการเมืองและเสียงที่จะดัดมุมมองอื่นๆ ออกไปอีกด้วย

แต่ละบทของหนังสือจะพิจารณาแนวคิดหลักบางประการที่เกี่ยวข้องกับปัญญาประดิษฐ์ ได้แก่ เสรีภาพ ความเท่าเทียมและความยุติธรรม ประชาธิปไตย อำนาจ และสิ่งที่ไม่ใช่มนุษย์ ภายในแต่ละบทจะมีการสำรวจแนวคิดพื้นฐานที่จะนำมาถกเถียงและนำไปใช้ ตลอดทั้งตรวจสอบประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับปัญญาประดิษฐ์ ตัวอย่างเช่น บทที่เกี่ยวกับประชาธิปไตยไม่เพียงแต่จะกล่าวถึงความเข้าใจที่แตกต่างกันเกี่ยวกับประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังรวมถึงประเด็นเกี่ยวกับการบิดเบือน ข้อมูลที่ผิดพลาด ประชาชนนิยมลัทธิเผด็จการ และการเกิดขึ้นของห้องเสียงสะท้อน (echo chamber) ที่ผู้คนอยู่ในพื้นที่ที่พบเจอแต่ความคิดเห็นคล้ายกัน เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เป็นต้น แนวคิดหลักๆ ได้ถูกนำมาพิจารณาในประเด็นต่างๆ ที่สรุปไว้ในตอนต้นของแต่ละบท โดยอภิปรายถึงวิธีการ การใช้งาน และการพัฒนาของปัญญาประดิษฐ์อันก่อให้เกิดประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเหล่านี้ รวมถึงวิธีการที่ปัญญาประดิษฐ์สามารถทำให้เราต้องคิดทบทวนแนวคิดเหล่านี้เสียใหม่ ดังนั้น หนังสือเล่มนี้จึงไม่ใช่แค่ผลงานด้านปรัชญาการเมืองประยุกต์เท่านั้น แต่ยังเป็นผลงานด้านปรัชญาการเมืองด้วยเช่นกัน ดังที่ Coeckelbergh กล่าวไว้ว่า เนื้อหาในแต่ละบทมีความทับซ้อนกันมาก ซึ่งหมายความว่าคำถามที่เกิดขึ้นในบทหนึ่งอาจถูกนำไปวางไว้ในอีกบทหนึ่งได้เช่นกัน และบางครั้งก็ถูกนำมาพิจารณาใหม่

Coeckelbergh ได้จัดระเบียบภาพรวมของการผสมผสานความเป็นไปได้ของปรัชญาการเมืองและการสะท้อนความคิดเกี่ยวกับปัญญาประดิษฐ์ โดยการอภิปรายแนวคิดที่สำคัญและแนวทางเชิงทฤษฎีจากปรัชญาการเมือง ผ่านโครงสร้างเนื้อหาทั้ง 7 บท 1. Introduction 2. Freedom: Manipulation by AI and Robot Slavery 3. Equality and Justice: Bias and Discrimination by AI 4. Democracy: Echo Chambers and Machine Totalitarianism 5. Power: Surveillance and (Self-)Disciplining by Data 6. What about Non-Humans?: Environmental Politics and Posthumanism 7. Conclusion: Political Technologies ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ

เริ่มจากยกกรณีเหตุการณ์เมื่อปี ค.ศ. 2020 ที่ตำรวจเมืองดีทรอยต์ รัฐมิชิแกน จับชายผิวสีผิดคน ต่อหน้าครอบครัวที่เข้าให้การอย่างเต็มที่ เนื่องจากเจ้าตัวไม่ได้ทำอะไรผิดกฎหมายในอาชญากรรมหลักขโมย โดยมีการอ้างว่าเป็น “การจับคู่ที่มีข้อบกพร่องจากอัลกอริธึมการจดจำใบหน้า” ระบบการจดจำใบหน้า

ใช้ปัญญาประดิษฐ์ในรูปแบบการเรียนรู้ของเครื่องที่รู้จักกันทั่วไปว่า machine learning แต่กลับมีความผิดพลาดไปในทางอคติ ด้วยเพราะระบบสามารถทำงานได้ดีกับประชากรชายผิวขาว จึงเป็นข้อผิดพลาดของระบบรวมกับการทำงานที่ไม่ละเอียดดีพอของเจ้าหน้าที่ ผลที่ได้คือการจับชายผิวสีในอาญากรรมที่เขาไม่ได้ก่อด้วยข้อกล่าวหาที่ไม่เป็นจริงโดยอัลกอริธึมที่ปราศจากคำอธิบายใดๆ กล่าวได้ว่า เรื่องที่เกิดขึ้นเป็นความผิดของคอมพิวเตอร์ การใช้ปัญญาประดิษฐ์ยังทำให้ระบบความยุติธรรมและเท่าเทียมที่มีอยู่แย่งลงไปอีกด้วย จากกรณีดังกล่าวพลเมืองควรมีสติในการอธิบายชี้แจงเมื่อมีการพิจารณาตัดสินที่เกี่ยวข้องกับพวกเขาโดยตรง ยิ่งไปกว่านั้น ปัญญาประดิษฐ์ส่งผลกระทบและมีนัยสำคัญทางการเมือง โดยเฉพาะการยกข้อโต้แย้งทางการเมืองประเด็นการเหยียดเชื้อชาติและความยุติธรรม ซึ่งทั้งสองประเด็นนี้้นก็มากเกินไปที่จะกล่าวได้ว่าเป็นการเมืองของปัญญาประดิษฐ์และเกี่ยวเนื่องไปกับเทคโนโลยี (Coeckelbergh, 2022)

บทนี้ Coeckelbergh ชี้ให้เห็นถึงบริบทการเมืองปัจจุบันที่สาธารณะให้ความสนใจในประเด็นเสรีภาพ ความเป็นทาส การเหยียดเชื้อชาติ ลัทธิอาณานิคม ประชาธิปไตย อำนาจ และสภาพภูมิอากาศ โดยที่การถกอภิปรายไม่ได้ให้ความสำคัญกับเทคโนโลยีมากนัก ปัญญาประดิษฐ์หรือหุ่นยนต์ถูกมองว่าเป็นหัวข้อทางเทคนิค และถ้าเชื่อมโยงไปสู่การเมือง เทคโนโลยีถูกมองว่าเป็นเครื่องมือที่ใช้สำหรับการครอบงำหรือสอดส่องทางการเมือง ในทางตรงกันข้าม นักวิทยาศาสตร์และนักพัฒนาที่ทำงานในสาขาปัญญาประดิษฐ์ ศาสตร์ข้อมูล และหุ่นยนต์มักจะใส่ประเด็นทางจริยศาสตร์เข้าไปในการทำงานของพวกเขา แต่ยังไม่ได้ตระหนักถึงปัญหาทางสังคมและการเมืองที่ซับซ้อนซึ่งประเด็นเหล่านี้เข้าไปเกี่ยวข้องด้วยคำถามอย่างปรัชญาเทคโนโลยีซึ่งเป็นคำถามร่วมสมัย เทคโนโลยีไม่เพียงเป็นวิธีการที่จะไปถึงเป้าหมาย หากแต่ยังได้กำหนดรูปร่างเป้าหมายเหล่านี้ด้วย เป็นการใช้กรอบแนวคิดปรัชญาและพื้นฐานมโนทัศน์เพื่อการประเมินเชิงบรรทัดฐานของเทคโนโลยี ซึ่งก็คือจริยศาสตร์นั่นเอง

ในขณะเดียวกันที่ บทนี้ได้ทำการเชื่อมต่อปรัชญาการเมืองกับปรัชญาเทคโนโลยีเพื่อเติมเต็มช่องว่างระหว่างทั้งสองที่มีต่อประเด็นร่วมสมัย อาทิ การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ความไม่เท่าเทียมกัน ภาวะสูงวัย การกีดกันในรูปแบบใหม่ สงคราม อำนาจนิยม และโรคระบาด เป็นต้น ประเด็นทั้งหลายไม่ได้เกี่ยวข้องเพียงทางการเมืองเท่านั้น ยังเกี่ยวข้องไปกับเทคโนโลยีในทางที่หลากหลาย จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องสร้างบทสนทนาระหว่างการคิดเกี่ยวกับการเมืองและการคิดเกี่ยวกับเทคโนโลยี Coeckelbergh ระบุชัดว่า ได้ใช้ปรัชญาการเมืองคู่ไปกับปรัชญาเทคโนโลยีและจริยศาสตร์ โดยมีเป้าหมายคือ เพื่อทำความเข้าใจที่ดีขึ้นต่อประเด็นเชิงบรรทัดฐานที่เกิดขึ้นโดยปัญญาประดิษฐ์และหุ่นยนต์ และเพื่อให้ความกระจ่างต่อประเด็นการเมืองที่เร่งด่วนและแนวทางที่ประเด็นเหล่านี้พันกันกับการใช้เทคโนโลยีใหม่ ปัญญาประดิษฐ์

ในท้ายที่สุดได้เป็นประเด็นทางการเมืองไปแล้ว ไม่ใช่เพียงความสำคัญทางเทคนิคหรือแค่เกี่ยวกับสติปัญญา ไม่ใช่เรื่องความเป็นกลางในความหมายของการเมืองและอำนาจ “ปัญญาประดิษฐ์คือ การทะลุทะลวงทางการเมือง” (Coeckelbergh, 2022) ซึ่งทำให้งานเล่มนี้ให้ความสำคัญไปกับประเด็นเฉพาะในปรัชญาการเมืองร่วมสมัยชุดของธีมอย่าง - เสรีภาพ การครอบงำ การขูดรีด และความเป็นทาส - ความเท่าเทียม ความยุติธรรม การเหยียดเชื้อชาติ การเหยียดเพศ อีกทั้งรูปแบบของอคติต่างๆ และการเลือกปฏิบัติ - ประชาธิปไตย การมีส่วนร่วม ความเชี่ยวชาญ และลัทธิเผด็จการ - อำนาจ ระเบียบวินัย การสอดส่อง และการจัดตั้งตนเอง - สัตว์ สิ่งแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศในความสัมพันธ์ต่อลัทธิมนุษยนิยม ได้อภิปรายกระจำจตถึงผลกระทบทั้งที่ตั้งใจและไม่ได้ตั้งใจของปัญญาประดิษฐ์ ศาสตร์ข้อมูล และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องอย่างหุ่นยนต์

บทที่ 2 เสรีภาพ: การควบคุมโดยปัญญาประดิษฐ์และหุ่นยนต์ทาส

Coeckelbergh กล่าวในประเด็น ปัญญาประดิษฐ์ การสอดส่อง และการบังคับใช้กฎหมาย โดยที่ปัญญาประดิษฐ์สามารถนำมาใช้ในการบังคับใช้กฎหมายได้ นอกจากนี้ ยังสามารถใช้ในงานตำรวจตระเวนชายแดนและความปลอดภัยของสนามบินได้อีกด้วย ทั่วโลกมีการใช้เทคโนโลยีการจดจำใบหน้าและเทคโนโลยีไบโอเมตริกซ์ อื่นๆ เช่น ลายนิ้วมือและการสแกนม่านตา ที่ได้นำมาใช้ในสนามบิน และสถานที่ข้ามพรมแดนอื่นๆ ซึ่งสามารถก่อให้เกิดความเสี่ยงต่ออคติ การเลือกปฏิบัติ และภัยคุกคามต่อความเป็นส่วนตัวอีกด้วย สิ่งนี้อาจนำไปสู่การแทรกแซงในรูปแบบต่างๆ ที่ละเมิดเสรีภาพของบุคคล รวมถึงการจับกุมและจำคุก หากเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ทำผิดพลาด เช่น การจัดหมวดหมู่บุคคลผิด ไม่รู้จักใบหน้า บุคคลนั้นอาจถูกจับกุมโดยแท้ หรือปฏิเสธการขอสถานะผู้ลี้ภัย หรือถูกกล่าวหาต่อสาธารณะ ฯลฯ (Coeckelbergh, 2022) ในแง่ของเทคโนโลยีการสอดส่อง เราสามารถขยายแนวคิดเรื่องเสรีภาพนี้ให้ครอบคลุมไปถึงเสรีภาพในการไม่เสี่ยงต่อการถูกแทรกแซง เสรีภาพนี้จะตกอยู่ในความเสี่ยงเมื่อเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ถูกนำมาใช้ในการสอดส่อง เพื่อให้ผู้คนอยู่ในสถานะของการเป็นทาสหรือถูกขูดรีด เทคโนโลยีดังกล่าวสร้างโซ่ตรวนที่มองไม่เห็น และดวงตาที่ไม่ใช่มนุษย์ ซึ่งคอยจับตาดูตลอดเวลา กล้องหรือหุ่นยนต์จะอยู่ที่นั่นตลอดเวลา “การรู้ว่าคุณกำลังถูกจับตามองอยู่ตลอดเวลา หรืออาจถูกจับตามองอยู่ตลอดเวลา เพียงพอที่จะทำให้คุณอยู่ในระเบียบวินัยได้ ... การติดตามมักถูกซ่อนไว้ เราไม่เห็นอัลกอริธึม ข้อมูล และผู้ที่ใช้ข้อมูลเหล่านี้” (Coeckelbergh, 2022)

คำถามสำคัญของบทนี้คือ ปัญญาประดิษฐ์สุดสอ่งไม่ได้นำมาใช้เพียงการบังคับใช้กฎหมายและโดยรัฐบาลหรือในบริบทการทำงานของภาคเอกชน แต่ยังนำมาใช้ในพื้นที่ส่วนบุคคลอีกด้วย อย่างสื่อสังคมที่ใช้ในการดูเรื่องราวของกันและกันด้วยการจัดการของอัลกอริธึม ผู้คนใช้อุปกรณ์สื่อสารเคลื่อนที่เพื่อบันทึกถึงสิ่งที่เกิดขึ้นโดยสมัครใจ ข้อมูลต่างๆ ที่ผู้ใช้ได้ใช้และบันทึกเพื่อจุดประสงค์ทางสังคมได้กลายมาเป็นเครื่องมือในการเฝ้าระวังในเวลาเดียวกัน ยิ่งไปกว่านั้น อุปกรณ์ที่ใช้ในการตรวจเช็คร่างกายจากการออกกำลังกายหรือการนอนหลับก็ได้บันทึกและส่งข้อมูลส่วนบุคคลไปยังบริษัทและแอปพลิเคชันซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะถูกนำไปใช้ในการตลาดหรือการทำนายการตลาดก็เป็นสิ่งที่ผู้ใช้ล้วนสมัครใจ ทำให้ปัญญาประดิษฐ์กำกับพฤติกรรมมนุษย์จนกระทั่งไปถึงขั้นชี้นำโดยที่มนุษย์เองเต็มใจหรือไม่รู้ตัวก็ตาม

ประเด็นน่าสนใจของ Coeckelbergh ที่ยกมาที่นี้อย่างแนวคิดเสรีภาพมีความหมายอย่างไรต่อปัญญาประดิษฐ์และหุ่นยนต์ สำหรับปัญญาประดิษฐ์และเจ้าของของมันต้องการข้อมูล เราในฐานะผู้ใช้สื่อสังคมและแอปอื่นๆ มันต้องการข้อมูลของเรา ในขณะเดียวกัน เราคือผู้ปฏิบัติงานที่สร้างข้อมูลเหล่านี้ สื่อสังคมและเครื่องมือค้นหา เช่น กูเกิล ไม่ได้ปลดปล่อย แต่ถูกครอบงำโดยทุนนิยม เรากำลังทำงานให้ฟรีกับบริษัทสื่อสังคมและลูกค้าของพวกเขาผู้ลงโฆษณา เราผลิตสินค้าที่เป็นข้อมูล ซึ่งขายให้กับบริษัทต่างๆ ซึ่งนี่คือรูปแบบหนึ่งของการแสวงประโยชน์ ระบบทุนนิยมต้องการให้เราทำงานและบริโภคอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์เพื่อผลิตข้อมูล พวกเราส่วนใหญ่ใช้ชีวิตในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม 24 ชั่วโมงทุกวัน แม้แต่ “อิสระ” เพียงอย่างเดียวที่เราคิดว่าหาได้ก็คือการนอนหลับก็อาจจะไม่จริง ในทางเดียวกัน สำหรับหุ่นยนต์เป็นเทคโนโลยีที่ใช้เป็นระบบอัตโนมัติซึ่งส่งผลกระทบต่อเสรีภาพของมนุษย์แล้วนำไปสู่ความแปลกแยก คนงานได้กลายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของเครื่องจักรและสูญเสียโอกาสในการตระหนักรู้ถึงตนเองผ่านการทำงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วในการผลิตแบบโรงงานและเร็วๆ นี้ในธุรกิจภาคบริการหุ่นยนต์ได้เข้ามาแทนที่คนงาน ทำให้เกิดการว่างงาน ขาดเสรีภาพ จำยอมให้ถูกขูดรีดและขาดโอกาสในการตระหนักรู้ในตนเอง (Coeckelbergh, 2022)

อย่างไรก็ดี ประเด็นการเมืองเกี่ยวข้องกับปัญญาประดิษฐ์อย่างไร และเพียงใด ในบทนี้ได้ยกแนวคิดแบบมาร์กซ์ (Marxian) ในการอธิบายถึงแรงงาน เสรีภาพ การขูดรีด และความแปลกแยก ที่ปัญญาประดิษฐ์กับหุ่นยนต์เข้ามาเกี่ยวข้องกับมนุษย์ หรือการเมืองตามคติดอริสโตเติล (Aristotelian) ที่เสรีภาพคือการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองอาจถูกชักจูงด้วยวิธีการของปัญญาประดิษฐ์อย่างที่เคยมีบทบาทในการรณรงค์เลือกตั้งผ่านสื่อสังคมด้วยอัลกอริธึม ความเป็นอิสระโดยที่ถูกชักจูงหรือครอบงำไม่ได้เป็นเพียงการครอบงำทางการเมือง แต่เป็นการชักจูงเพื่อจุดประสงค์ทางการเมืองในบริบทที่โดยปรกตินิยามได้ว่าเป็นการเมือง หรือเสรีปราศรัยของการแสดงความคิดเห็นในแบบเสรีนิยมที่มนุษย์โดนจำกัดโดยแพลตฟอร์มของปัญญาประดิษฐ์ที่ทำการควบคุมเนื้อหา ข้อถกเถียงที่ตามมาก็คือการตัดสินใจ

โดยมนุษย์ปะทะกับการตัดสินใจโดยปัญญาประดิษฐ์แบบไหนที่ดีกว่ากันนั้น ก็สามารถนำมาอภิปรายต่อกันได้อย่างกว้างขวาง

บทที่ 3 ความเท่าเทียมและความยุติธรรม: อคติและการเลือกปฏิบัติโดยปัญญาประดิษฐ์

ในบทนี้ชี้ให้เห็นถึงสื่อและเทคโนโลยีดิจิทัลนั้น ไม่ได้ส่งผลต่อเสรีภาพเท่านั้น แต่ส่งผลต่ออคติและการเลือกปฏิบัติอีกด้วย โดยเฉพาะการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สร้างสังคมกับความต่างด้วย “ความเร็ว” ของการพัฒนา จะมีคนและประเทศที่ได้ประโยชน์อย่างมากจากสื่อและเทคโนโลยี ปัญญาประดิษฐ์ได้สร้างผลกระทบต่อสังคมโดยรวม การแบ่งช่วงทางสังคมและรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น อย่างที่ทราบกันทั่วไป ปัญญาประดิษฐ์กับการเรียนรู้ของเครื่องอาจแนะนำ คางัว และทำให้อคติรุนแรงขึ้น ส่งผลถึงการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลหรือกลุ่มใดโดยเฉพาะ “อคติสามารถเกิดขึ้นได้หลายวิธี เช่น อาจมีความลำเอียงในข้อมูลการฝึก ในอัลกอริธึม ในข้อมูลที่น่าอัลกอริธึมไปใช้ และในทีมที่เขียนโปรแกรมเทคโนโลยี” (Coeckelbergh, 2022) จากนั้น การแบ่งแยกด้วยดิจิทัลทำให้คนเข้าถึงและใช้ข้อมูลออนไลน์ได้อย่างไม่เท่าเทียมกัน ส่งผลต่อความไม่เท่าเทียมกันของโอกาสทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม “เมื่อรัฐบาลนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ ทำให้การกระทำดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดอคติเพิ่มมากขึ้น” (Coeckelbergh, 2022)

Coeckelbergh ชี้ให้เห็นว่า การใช้เครื่องมือค้นหาที่ใช้ปัญญาประดิษฐ์ทำให้เกิดปัญหาได้ เครื่องมือค้นหา เช่น กูเกิล ตอกย้ำการเหยียดเชื้อชาติและการเหยียดเพศ และสิ่งนี้ควรได้รับการมองว่าเป็น «การกดขี่ทางอัลกอริธึม» (algorithmic oppression) ซึ่งมีต้นกำเนิดมาจากการตัดสินใจของมนุษย์และควบคุมโดยบริษัทต่างๆ อัลกอริธึมและระบบการจำแนกนั้น “ฝังอยู่ภายใน” (embedded) และมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางสังคม รวมถึงความสัมพันธ์ทางอำนาจทางเชื้อชาติทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับโลก (Coeckelbergh, 2022) ดังนั้น ปัญหาไม่ได้อยู่ที่เพียงอัลกอริธึมของปัญญาประดิษฐ์ที่เฉพาะเจาะจง มีอคติต่อกรณีระบุไว้และมีผลที่ตามมาเฉพาะเจาะจงเท่านั้น แต่ปัญหาหลักอยู่ที่เทคโนโลยีเหล่านี้ได้ตอบและสนับสนุนโครงสร้างลำดับชั้นที่มีอยู่ในสังคม ตลอดทั้งแนวคิดและอุดมการณ์ที่เป็นปัญหาซึ่งเป็นแรงผลักดันพวงโครงสร้างเหล่านั้น เทคโนโลยีเหล่านี้สนับสนุนตรรกะทางสังคม การเมือง และการค้าเฉพาะเจาะจง และสร้างกรอบโลกในลักษณะเฉพาะเจาะจง แม้ว่าผู้ใช้จะไม่ทราบก็ตาม ซึ่งสามารถนำมาอภิปรายสาธารณะในประเด็นที่ปัญญาประดิษฐ์สัมพันธ์ไปสู่อคติ การเลือกปฏิบัติ การเหยียดเชื้อชาติ ความยุติธรรม ความเสมอภาค การเลือกปฏิบัติ ความเป็นทาส ลัทธิอาณานิคม และอื่นๆ ที่กลายมาเป็นวิวาทะทางอุดมการณ์และแบ่งขั้วอย่างรุนแรงในบริบทเฉพาะ

ประเด็นความเท่าเทียมที่นำมาพิจารณาบนพื้นฐานปรัชญาการเมืองเสรีนิยม (Liberal) ก็คือ ความเท่าเทียมกันของโอกาส ผู้คนควรได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงภูมิหลังทางเศรษฐกิจ สังคม เพศ เชื้อชาติ ฯลฯ ซึ่งถ้าพิจารณาผ่านการคัดเลือกการทำงานโดยปัญญาประดิษฐ์ ผู้ที่มีภูมิหลังทางการศึกษาและประสบการณ์การทำงานที่ไม่ดีนักก็ย่อมไม่ได้รับการคัดเลือกตามคุณสมบัติที่ตั้งไว้อยู่แล้ว จึงเป็นอคติและการเลือกปฏิบัติโดยปัญญาประดิษฐ์ (Coeckelbergh, 2022) ในขณะเดียวกันที่ มุมมองแบบมาร์กซ์วิพากษ์ปรัชญาเสรีนิยมที่มองความยุติธรรมและความเท่าเทียมด้วยหลักการนามธรรมและเป็นรูปแบบโดยไม่ได้แตะต้องโครงสร้างสังคมทุน ซึ่งยังคงแบ่งแยกและคงไว้ซึ่งลำดับชั้นระหว่างชนชั้น อันที่จริงควรให้ความสำคัญที่ชนชั้นและการต่อสู้ระหว่างชนชั้น (Coeckelbergh, 2022) ปัญญาประดิษฐ์ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการเอารัดเอาเปรียบ และหุ่นยนต์ถูกใช้แทนคนงานและสร้างชนชั้นกรรมาชีพที่ว่างงาน ซึ่งทำให้การเอารัดเอาเปรียบผู้ที่ยังมีงานทำเป็นเรื่องง่ายขึ้น ปัญหาไม่ได้อยู่ที่ปัญญาประดิษฐ์ แต่เป็นสิ่งที่เรียกว่า “ทุนนิยมปัญญาประดิษฐ์” (AI capitalism) ต่างหาก

ข้อถกเถียงที่น่าสนใจในบทนี้ก็คือการที่ปัญญาประดิษฐ์ไม่มีความเป็นกลาง เทคโนโลยีเหล่านี้ไม่เป็นกลางทางการเมือง แต่ทำให้การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ความไม่เท่าเทียม และความอยุติธรรมรุนแรงมากขึ้น อีกทั้ง การล่าอาณานิคมข้อมูล เพื่อแสดงให้เห็นว่าความไม่เท่าเทียมในปัจจุบันนั้นเป็นการสานต่อรูปแบบประวัติศาสตร์ของจักรวรรดิและการแสวงประโยชน์ อย่างน้อยขยายไปในระดับที่เราถูกแสวงประโยชน์ผ่านการใช้ข้อมูลที่เรสร้างขึ้น ข้อมูลของผู้คน แรงงาน และในท้ายที่สุดความสัมพันธ์ทางสังคม ถูกยึดครองโดยทุนนิยม กล่าวได้ว่า อัลกอริธึมปัญญาประดิษฐ์ไม่เคยเป็นกลาง ทั้งอคติในสังคมและอคติที่เกิดจากอัลกอริธึม ตลอดทั้งกระบวนการศาสตร์ข้อมูลจำเป็นต้องได้รับการประเมิน ด้วยการนำกรอบแนวคิดทางปรัชญาการเมืองมาใช้ ที่อิงตามแนวคิดอย่างเช่นความเท่าเทียมและความยุติธรรม สิ่งเหล่านี้อาจนำมาใช้ในการอภิปรายเกี่ยวกับการเมืองของปัญญาประดิษฐ์ในพื้นที่ที่พัฒนาและใช้เทคโนโลยีอีกด้วย (Coeckelbergh, 2022)

บทที่ 4 ประชาธิปไตย: ห่วงเสียงสะท้อนและเผด็จการเครื่องจักร

ประเด็นเริ่มต้นคำถามของบทนี้ที่ว่า ปัญญาประดิษฐ์คุกคามประชาธิปไตย การใช้ปัญญาประดิษฐ์สร้างเวทีการเมืองรูปแบบใหม่ เกรงกันว่าเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์จะทำให้โลกเป็นประชาธิปไตยน้อยลง หรืออาจถึงขั้นโลกดิสโทเปียที่เลวร้ายน่าหวาดกลัว (Dystopia) ก็ได้ นักวิจารณ์ตั้งคำถามต่อแนวคิดที่ว่าเทคโนโลยีเป็นกลางทางการเมือง หรือสงสัยว่าเทคโนโลยีดิจิทัล เช่น อินเทอร์เน็ตและปัญญาประดิษฐ์ จะนำไปสู่ความก้าวหน้าหรือไม่ Coeckelbergh ได้ยกตัวอย่างจากงานของ Zuboff (2019) ที่ใช้โมนัทส์

“ทุนนิยมสอดส่อง” (Surveillance capitalism) ซึ่งใช้เทคนิคปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของมวลชน ถือเป็นภัยคุกคามไม่เพียงแต่ต่อความเป็นอิสระในตนเองของแต่ละบุคคลเท่านั้น แต่ยังรวมถึงประชาธิปไตยอีกด้วย เนื่องจากมันลบล้างอำนาจอธิปไตยของประชาชน (Coeckelbergh, 2022) การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และการเมืองไม่สามารถตามทันได้อีกต่อไป ในขณะนี้ การตัดสินใจที่สำคัญที่ส่งผลต่อชีวิตของเรา เช่น การตัดสินใจเกี่ยวกับอินเทอร์เน็ต ไม่ได้ผ่านกระบวนการทางประชาธิปไตย แม้แต่เผด็จการก็ยังรู้สึกหนักใจกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่รวดเร็ว

บทนี้ได้ศึกษาผลกระทบของปัญญาประดิษฐ์ต่อประชาธิปไตยเพิ่มเติมโดยไปศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีปรัชญาการเมืองเกี่ยวกับประชาธิปไตยและเงื่อนไขต่างๆ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างความรู้/ความเชี่ยวชาญและประชาธิปไตย ในทางหนึ่ง มโนทัศน์การเมืองแบบเพลโต (Platonic) หรือแบบเทคโนแครต (Technocracy) ที่ให้ความสำคัญกับความรู้ การศึกษา และความเชี่ยวชาญกับผู้ปกครอง ในทางตรงกันข้าม แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและปรีกษาหรือแบบดิวอี้ (John Dewey) และฮาเบอร์มาส (Jürgen Habermas) ปัญญาประดิษฐ์อาจคุกคามหรือสนับสนุนแนวคิดและมโนทัศน์เกี่ยวกับประชาธิปไตยที่แตกต่างกันเหล่านี้ ตัวอย่างเช่น ปัญญาประดิษฐ์อาจใช้เพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยโดยตรงได้ แต่ก็อาจสนับสนุนเทคโนโลยีเผด็จการได้เช่นกัน เทคโนโลยีดิจิทัลอาจช่วยอำนวยความสะดวกได้ แต่ยังมีปรากฏการณ์บางอย่างที่นำไปสู่การแตกแยกและความขัดแย้งในพื้นที่สาธารณะ และคุกคามแนวคิดประชาธิปไตย ท้ายที่สุด “ปัญญาประดิษฐ์อาจถูกนำมาใช้โดยผู้ที่ต้องการทำลายการเมือง” (Coeckelbergh, 2022)

สิ่งที่น่าสนใจในการอภิปรายก็คือฟองอากาศข้อมูลข่าวสารกับห้องเสียงสะท้อนที่เกิดขึ้นในการเลือกรับข้อมูลที่มีซ้ำๆ อยู่ในขอบเขตที่จำกัด การกำหนดค่าส่วนบุคคลสร้างฟองอากาศตัวกรองขึ้นมา อัลกอริทึมปรับแต่งค่าส่วนบุคคลโดยที่จะป้อนข้อมูลให้กับผู้คนที่พวกเขาสนใจ และผลที่ได้ก็คือการแบ่งแยกเป็นกลุ่มตามความเชื่อของพวกเขาเอง และได้รับการเสริมสร้างจนกระทั่งพวกเขาจะไม่ได้รับการเปิดเผยต่อมุมมองที่มีตรงกันข้าม กล่าวได้ว่า อัลกอริทึมจะทำการปิดรับการมองเห็นในสิ่งที่ตัวกรองเห็นว่าไม่เกี่ยวข้องกับค่าส่วนบุคคล (personalisation) ที่เรากำลังพูดถึงในสื่อสังคม นอกจากนี้ ยังมีความขัดแย้งทางการเมืองมากขึ้น ซึ่งทำให้ไม่สามารถบรรลุฉันทมติและดำเนินการร่วมกันได้ มีความเสี่ยงที่จะเกิดการแตกแยกและการล่มสลายของสังคม สื่อสังคมถูกมองว่าเป็นปัญหาอย่างยิ่ง แม้ว่าสิ่งพิมพ์ โทรทัศน์ และวิทยุจะมีห้องเสียงสะท้อนเป็นของตัวเอง แต่สื่อเหล่านี้ยังคง «มีอำนาจควบคุมบรรณาธิการได้ในระดับหนึ่ง» ซึ่งสิ่งนี้ขาดหายไปในห้องเสียงสะท้อนของสื่อสังคม ทำให้เกิดความขัดแย้งและการใช้ถ้อยคำที่แสดงความเกลียดชัง (Coeckelbergh, 2022) ปัญญาประดิษฐ์อาจมีบทบาทในเรื่องนี้โดยการกรองและควบคุมข้อมูล

สถาบันพระปกเกล้า

ในรูปแบบของบอต ซึ่งมีอิทธิพลต่อการสื่อสารทางการเมืองและอาจรวมถึงความชอบของผู้ลงคะแนนเสียงด้วย สิ่งนี้อาจเตรียมสังคมให้พร้อมสำหรับผู้นำเผด็จการที่อ้างว่าเป็นตัวแทนของเจตจำนงของประชาชนและความหมกมุ่นส่วนตัว ทั้งนี้ ปัญญาประดิษฐ์สามารถมีส่วนสนับสนุนให้เกิดลัทธิประชานิยม (Populism) และในที่สุดก็กลายเป็นลัทธิเผด็จการได้ผ่านสื่อสังคม (Coeckelbergh, 2022)

ต่อมาปัญญาประดิษฐ์สามารถใช้เพื่อครอบงำผู้คนได้ ซึ่งส่งผลกับความสามารถในการตัดสินใจ นำมาใช้เพื่อกำหนดประสบการณ์และความคิดเห็น โดยปรับแต่งปรัชญาความคิดของเรา จัดการกับประสบการณ์ทางปัญญาของเราโดยตรงผ่านการโต้แย้ง ไม่ใช่ทางอ้อม อย่างที่ปรากฏในบริบทของประชาธิปไตยแบบตัวแทนและขั้นตอนการลงคะแนนเสียง ปัญญาประดิษฐ์และเทคโนโลยีดิจิทัลอื่นๆ สามารถผลักดันผู้ลงคะแนนเสียงให้สนับสนุนนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใดพรรคหนึ่งได้ผ่านโฆษณาที่ปรับแต่งเฉพาะบุคคล สิ่งที่ย้อนรอยไม่ได้มีเพียงแค่การที่ปัญญาประดิษฐ์เข้ามาควบคุมที่อาจจะทำลายมนุษยชาติเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการที่ปัญญาประดิษฐ์เข้ามาปกครองหรืออ้างว่าปกครองเพื่อประโยชน์สูงสุดของมนุษยชาติอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น สิ่งที่เกิดขึ้นแล้วในการที่อัลกอริธึมของสื่อสังคมได้เป็นตัวกรองสิ่งที่มองเห็นสนับสนุนห้องเสียงสะท้อนให้แคบและแข็งแกร่งโดยเต็มไปด้วยฟองอากาศข้อมูล ทำให้เราเชื่อมั่นในข้อมูลที่รับมาเข้าไปเข้ามาตอกย้ำจนสนิทใจโดยมิได้ล่วงรู้ว่ตนเองถูกครอบงำ หรือชี้นำด้วยการตั้งค่าการจัดการส่วนบุคคลในสื่อสังคมของเราด้วยตัวของเราเอง

บทที่ 5 อำนาจ: การสอดส่องและวินัย (โดยตนเอง) ด้วยข้อมูล

มนัทัศน์ว่าด้วยอำนาจนั้นเป็นหัวข้อสำคัญทางปรัชญาการเมือง ด้วยที่การเมืองต้องเป็นการต่อสู้เพื่อให้ได้ถึงอำนาจ รวมไปถึงการกระจายอำนาจระหว่างชนชั้นทางสังคมแล้วใครเป็นผู้ที่ถือครองอำนาจ อำนาจเชื่อมโยงไปสู่การต่อสู้ทางชนชั้นซึ่งสามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้เงื่อนไขเฉพาะ ตัวอย่างอื่นของอำนาจเมื่อเทียบกับอุดมคติ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญญาประดิษฐ์คืออำนาจเทียบกับเสรีภาพในฐานะความยินยอม ในสหรัฐอเมริกาและยุโรป การคลิกเพื่อยอมรับเงื่อนไขการให้บริการของแพลตฟอร์มอินเทอร์เน็ตใดแพลตฟอร์มหนึ่ง รวมถึงนโยบายการประมวลผลข้อมูลและวิธีการทำงานของปัญญาประดิษฐ์ มีไว้เพื่อปกป้องสิทธิของผู้บริโภค รวมถึงเสรีภาพของพวกเขาด้วย หากความไม่สมดุลของอำนาจกำลังกำหนดสภาพแวดล้อมที่ใช้ในการตัดสินใจยินยอม ดังนั้น ความยินยอมก็จะเป็น «โครงสร้างที่ว่างเปล่า» (empty structure) อีกทั้ง อำนาจยังถูกมองว่าเป็นอันตรายต่อความจริงและอาจหลอกลวงได้ อำนาจสามารถใช้เพื่อการบังคับ เช่น ในบริบทของรัฐเผด็จการ แต่ก็ยังสามารถนำไปใช้ในรูปแบบการจัดการต่างๆ ได้อีกด้วย (Coeckelbergh, 2022) กล่าวได้ว่า ไม่ว่าจะยินยอมหรือไม่

หรือยินยอมในระดับใด หรือยินยอมโดยการจัดการขั้นที่ต่ำสุด ปัญญาประดิษฐ์ก็เข้าถึงเสรีภาพและความเป็นส่วนบุคคลของเราอยู่ดี

ในบทนี้ ได้เสนอกรอบแนวคิดทั่วไปของอำนาจกับปัญญาประดิษฐ์ โดยที่เราสามารถเชื่อมโยงแนวคิดที่เกี่ยวกับอำนาจเข้ากับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจและเทคโนโลยีได้ ประการแรก เทคโนโลยีสามารถช่วย ล่องลง ขู่เช็ก บังคับ หรือบงการผู้คน และสามารถใช้เพื่อใช้สิทธิอำนาจได้ นอกจากนี้ อาจกล่าวได้ว่าอำนาจประเภทนี้ถูกมอบให้กับเทคโนโลยี หรือหยิบยกแนวคิดที่มักใช้ในปรากฏการณ์หลังเทคโนโลยีขึ้นมา ซึ่งเทคโนโลยีทำหน้าที่เป็นสื่อกลาง ประการที่สอง เทคโนโลยีสามารถให้อำนาจกับผู้คนได้ ในแง่ที่ว่าเทคโนโลยีสามารถเพิ่มความสามารถและศักยภาพในการกระทำของพวกเขาได้ นอกจากนี้ยังสามารถเสริมพลังให้กับมนุษยชาติโดยทั่วไปได้อีกด้วย เทคโนโลยีได้มอบอำนาจมหาศาลให้กับมนุษยชาติ เมื่อพิจารณาแนวคิดเรื่องแอนโทรโปซีน (Anthropocene) มนุษยชาติโดยรวมได้กลายเป็นพลังทางธรณีวิทยาชนิดหนึ่ง ประการที่สาม เมื่อพูดถึงอำนาจเชิงระบบ เราจะเห็นได้ว่าเทคโนโลยีสามารถรองรับระบบและอุดมการณ์เฉพาะต่างๆ ได้อย่างไร ตัวอย่างเช่น จากมุมมองแบบมาร์กซ์ (Marxian) เทคโนโลยีสนับสนุนความก้าวหน้าของระบบทุนนิยม อำนาจในที่นี้ไม่ได้ขึ้นอยู่กับสิ่งที่บุคคลทำ แต่ขึ้นอยู่กับระบบการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคมเฉพาะที่เทคโนโลยีมีส่วนสนับสนุน อย่างเช่นที่สื่อมวลชนกำหนดความคิดเห็นของสาธารณะ สิ่งนี้ยังใช้ได้กับสื่อสังคม ซึ่งอาจสนับสนุนระบบการเมือง-เศรษฐกิจเฉพาะของระบบทุนนิยม เป็นต้น และ ประการสุดท้าย หากอำนาจไม่ใช่เพียงสิ่งที่บุคคลครอบครองหรือใช้อำนาจหรือให้กับบุคคลเท่านั้น แต่ยังเป็นองค์ประกอบของบุคคล ตัวตน และอัตลักษณ์ ดังที่ ฟูโกต์ (Foucault) ได้โต้แย้งไว้ เทคโนโลยีสามารถนำมาใช้เพื่อสร้างบุคคล ตัวตน และอัตลักษณ์ดังกล่าวได้ บ่อยครั้งที่ผู้พัฒนาเทคโนโลยีและผู้ใช้เทคโนโลยีไม่ได้มีเจตนาที่จะทำเช่นนั้น แต่ถึงอย่างไรก็อาจเกิดขึ้นได้ ตัวอย่างเช่น สื่อสังคมอาจหล่อหลอมอัตลักษณ์ของเรา แม้ว่าเราจะไม่รู้ตัวก็ตาม (Coeckelbergh, 2022)

อย่างไรก็ดี ประเด็นที่น่าเสนอนั้น ได้เน้นย้ำถึงปัญญาประดิษฐ์ล่องลง ขู่เช็ก บังคับ หรือบงการผู้คน และอัลกอริธึมได้กำหนดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรมผู้ใช้ บุคคลต่างๆ จะถูกจัดกลุ่มตามความสนใจ และพฤติกรรมที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งอาจสร้างแบบแผนทางสังคมและยืนยันโครงสร้างอำนาจเก่าๆ ขึ้นมาใหม่ นอกจากนี้ ผู้คนยังถูกควบคุมโดยการกำหนดราคาแบบพลวัตและเทคนิค «ปรับแต่งเฉพาะบุคคล» (personalisation) อื่นๆ โดยใช้ประโยชน์จากจุดอ่อนในการตัดสินใจของแต่ละบุคคลรวมถึงอคติอีกด้วย เช่นเดียวกับการจัดการทุกรูปแบบ ผู้คนถูกชักจูงให้กระทำการในลักษณะใดลักษณะหนึ่งโดยที่พวกเขาไม่รู้ตัวถึงอิทธิพลดังกล่าว ดังที่เราได้เห็นการชักจูงการตัดสินใจของบุคคลในลักษณะแอบแฝงดังกล่าว คุกคามเสรีภาพ ซึ่งหมายถึงความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคล หากสิ่งนี้เกิดขึ้น เราจะไม่สามารถควบคุม

สถาบันพระปกเกล้า

ทางเลือกของเราได้อีกต่อไป และไม่เข้าใจแม้แต่กลไกเบื้องหลังว่าสิ่งนี้เกิดขึ้นได้อย่างไร ในขณะที่ แนวคิดสมัยใหม่เกี่ยวกับความเป็นอิสระ ซึ่งเราเป็นหรือควรเป็นปัจเจกบุคคลที่มีแนวคิดแบบเหตุผลนั้นไม่เพียงพออีกทั้งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ทั้งภายในและภายนอกกระแสหลักของปรัชญาตะวันตก แม้ว่าเราจะเป็นสิ่งมีชีวิตทางสังคมและความสัมพันธ์ แต่เราก็ต้องการควบคุมการตัดสินใจและชีวิตของเรา และเราไม่ต้องการถูกควบคุม ในแง่ของอำนาจ รูปแบบการล่อลวงและควบคุมโดยปัญญาประดิษฐ์ ที่กล่าวถึงนี้จะเปลี่ยนสมดุลอำนาจอย่างมากยิ่งขึ้นให้กับผู้ที่รวบรวม เป็นเจ้าของ และหารายได้จากข้อมูลของเรายิ่งไปกว่านั้น กลุ่มบางกลุ่มในสังคม เช่น กลุ่มเหยียดเชื้อชาติ อาจพยายามแสวงหาอำนาจโดยการชักใยผู้คนบนสื่อสังคม (Coeckelbergh, 2022)

ในหัวข้อ “การแสดงทางเทคโนโลยี อำนาจ และ ปัญญาประดิษฐ์” เราสามารถใช้แนวคิด “การแสดง” (performance) เพื่อสร้างแนวคิดเกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยี เน้นย้ำถึงวิธีที่เทคโนโลยีมีอำนาจเหนือเรา และเปิดเผยความเชื่อมโยงระหว่างการแสดงของแต่ละคนกับบริบททางการเมืองของพวกเขา นี่คือการประเดิมของการเชื่อมโยงเทคโนโลยีเข้ากับการแสดงที่แสดงออกมา ไม่ได้หมายความว่ามีการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการแสดงเชิงศิลปะเท่านั้น แต่การแสดงสามารถใช้เป็นอุปมาและแนวคิดในการคิดเกี่ยวกับเทคโนโลยีได้ และด้วยมุมมองสู่อำนาจ แนวทางนี้ช่วยให้เราสามารถอธิบายและประเมินสิ่งที่เกิดขึ้นในแง่ของอำนาจเมื่อเทคโนโลยีมีอำนาจมากขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งที่ Coeckelbergh (2019 ,2020) เรียกว่า “พฤติกรรมเชิงเทคโนโลยี”(Technoperformances) หรือการใช้อุปมาจากศิลปะการแสดงเพื่อการใช้เทคโนโลยีแบบหลังปรากฏการณ์วิทยาและแบบหลังการตีความ เทคโนโลยีมีบทบาทในการเป็นผู้นำและจัดการมากขึ้นเรื่อยๆ เราไม่ได้แสดงโดยใช้เทคโนโลยีเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่เทคโนโลยียังทำงานร่วมกับเราด้วย มนุษย์ไม่ได้หายไปไหน เราทำหน้าที่ร่วมกันและกำกับการแสดงร่วมกัน รวมถึงออกแบบท่าเต้นด้วย แต่เทคโนโลยียังกำหนดรูปแบบการแสดงอีกด้วย คำถามก็คือ เราต้องการสร้างบทละคร การออกแบบท่าเต้น และอื่นๆ ด้วยเทคโนโลยี และบทบาทของเราในการแสดงเหล่านี้ จากแนวทางนี้ยืนยันได้ว่า ปัญญาประดิษฐ์ไม่ใช่เพียงเครื่องมือที่มนุษย์ใช้เพื่อใช้อำนาจเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจอีกด้วย ปัญญาประดิษฐ์ได้รับอำนาจหน้าที่ๆ เป็นมากกว่าตัวแทนมากขึ้น เช่น ในรูปแบบของรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ หุ่นยนต์ และอัลกอริธึมที่ทำงานบนอินเทอร์เน็ต แต่เมื่ออิทธิพลที่ไม่ได้ตั้งใจของปัญญาประดิษฐ์แพร่หลายมากขึ้น ปัญญาประดิษฐ์ก็กลายเป็นนักออกแบบท่าเต้น ผู้กำกับ และอื่นๆ ของการเคลื่อนไหว การพูด อารมณ์ และชีวิตทางสังคมของเรา ปัญญาประดิษฐ์ไม่ใช่แค่เครื่องมือหรือสิ่งของ แต่จัดระเบียบวิธีที่เราทำสิ่งต่างๆ ซึ่งไม่ได้หมายความว่ามนุษย์ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือไม่ต้องรับผิดชอบ แต่ปัญญาประดิษฐ์

มีบทบาทมากกว่าเครื่องมือในการกำหนดสิ่งที่เราทำและวิธีที่เราทำสิ่งต่างๆ ปัญญาประดิษฐ์มีอำนาจในการจัดระเบียบการแสดงของเราและเปลี่ยนแปลงขอบเขตของพลังและความสัมพันธ์ทั้งหมดที่มีอำนาจ (Coeckelbergh, 2022) “ไม่ใช่แค่เรื่องอื่นหรืออัลกอริธึมของปัญญาประดิษฐ์เท่านั้นที่ทำให้เรากลายเป็นข้อมูล จากการที่เราใช้เทคโนโลยี เราก็ทำให้ตัวเองกลายเป็นข้อมูลเช่นกัน เนื่องจากเราสร้างตัวเราบนสื่อสังคมและที่อื่นๆ เราจึงมีส่วนสนับสนุนทั้งการสร้างตัวตนและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลของเรา” (Coeckelbergh, 2022)

บทที่ 6 อะไรที่ไม่ใช่มนุษย์? การเมืองสิ่งแวดล้อมและลัทธิหลังมนุษยนิยม

Coeckelbergh กล่าวว่า “การประยุกต์ปรัชญาการเมืองสู่ปัญญาประดิษฐ์เป็นเรื่องการเมืองสำหรับมนุษย์” (Coeckelbergh, 2022) ต่อมา จริยธรรมและการเมืองของปัญญาประดิษฐ์และหุ่นยนต์มักถูกตีกรอบในลักษณะที่เน้นมนุษย์เป็นศูนย์กลาง กล่าวคือ มีการอ้างว่าปัญญาประดิษฐ์และหุ่นยนต์ควรเน้นที่มนุษย์เป็นศูนย์กลาง ไม่ใช่ขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีและเศรษฐกิจ แต่จะเกิดอะไรขึ้นหากเราท้าทายสมมติฐานเหล่านี้ และเปิดขอบเขตทางการเมืองให้กับสิ่งที่ไม่ใช่มนุษย์ สิ่งนี้มีความหมายอย่างไรต่อการเมืองของปัญญาประดิษฐ์และหุ่นยนต์ และปรัชญาการเมืองและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องช่วยให้เราสร้างแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้อย่างไร บทนี้ได้พิจารณาทฤษฎีทางการเมืองที่ข้ามพรมแดนระหว่างมนุษย์กับสิ่งที่ไม่ใช่มนุษย์ (non-human) ทฤษฎีเกี่ยวกับสัตว์และสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ โดยได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษกับข้อโต้แย้งล่าสุดเกี่ยวกับสถานะทางการเมืองของสัตว์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อโต้แย้งที่ยึดโยงกับแนวทางเชิงสัมพันธ์และหลังมนุษยนิยม (Posthumanist) จากนั้น บทนี้ได้อภิปรายว่าการเปลี่ยนแปลงในทฤษฎีทางการเมืองนี้ส่งผลต่อการเมืองของปัญญาประดิษฐ์และหุ่นยนต์อย่างไร โดยได้ถามคำถามสองประการ ประการแรก พิจารณาถึงผลกระทบที่ปัญญาประดิษฐ์มีต่อสิ่งที่ไม่ใช่มนุษย์ เช่น สัตว์ และสิ่งแวดล้อม การคิดทางการเมืองเกี่ยวกับปัญญาประดิษฐ์และหุ่นยนต์ควรคำนึงถึงผลที่ตามมาสำหรับสิ่งที่ไม่ใช่มนุษย์ เช่น สัตว์และระบบนิเวศหรือไม่ เนื่องจากระบบนิเวศอาจมีสถานะทางการเมืองหากเป็นเช่นนั้น แนวคิดใดที่สามารถนำมาใช้เพื่อพิสูจน์เรื่องนี้ได้ และ ประการที่สอง ระบบปัญญาประดิษฐ์และหุ่นยนต์เองสามารถมีสถานะทางการเมือง (political status) ได้หรือไม่ พวกมันสามารถเป็นพลเมือง (citizen) ได้หรือไม่ ตัวอย่างเช่น ข้ามมนุษยนิยม (Transhumanism) และหลังมนุษยนิยม (Posthumanism) เกี่ยวข้องกับคำถามนี้อย่างไร ปัญญาประดิษฐ์สามารถและควรเข้าควบคุมการเมืองหรือไม่ และเราจะจินตนาการการเมืองและสังคมใหม่ในลักษณะที่รวมถึงสิ่งที่ไม่ใช่มนุษย์ได้อย่างไร

อย่างที่ทฤษฎีหลังมนุษย์นิยมเสนอพื้นฐานสำหรับแนวการศึกษาที่ไม่เน้นมนุษย์เป็นศูนย์กลาง และสามารถตีความได้ว่าเป็นการสนับสนุนการให้สัตว์ที่ไม่ใช่มนุษย์ได้รับการพิจารณาทางการเมือง หลังมนุษย์นิยมซึ่งหมายถึง “หลัง” หรือ “ไปเกินกว่า” มนุษย์นิยม หมายถึงแนวทางทฤษฎีจำนวนหนึ่งที่วิพากษ์วิจารณ์มนุษย์นิยม สังคมและวัฒนธรรมร่วมสมัย โดยทฤษฎีนี้แตกต่างจากทฤษฎีข้ามมนุษย์นิยม ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเพิ่มศักยภาพของมนุษย์ อีกทั้งทฤษฎีนี้มองว่าปัญญาประดิษฐ์เข้ามาแทนที่มนุษย์หรือยึดอำนาจจากมนุษย์ ในรูปแบบปรัชญา หลังมนุษย์นิยมจะรื้อโครงสร้าง “มนุษย์” และมุมมองแบบลำดับชั้น (hierarchical) รวมทั้งทวินิยม (dualism) ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการต่อต้านมนุษย์นิยม เนื่องจากหลังมนุษย์นิยมตั้งคำถามถึงสถานะที่มีสิทธิพิเศษของมนุษย์ในชนบปรัชญาตะวันตก และดึงความสนใจไปที่สิ่งที่ไม่ใช่มนุษย์และการผสมข้ามพันธุ์ แนวคิดหลังมนุษย์เป็นศูนย์กลางและแนวคิดต่อต้านทวิภาวะของหลังมนุษย์นิยมมีความเชื่อมโยงกัน นอกจากนี้ ทวิภาวะ เช่น อัตวิสัย/วัตถุวิสัย และ ชาย/หญิงแล้ว หลังมนุษย์นิยมยังพยายามเอาชนะทวิภาวะ เช่น มนุษย์/ไม่ใช่มนุษย์ มนุษย์/สัตว์ สิ่งมีชีวิต/สิ่งไม่มีชีวิต และอื่นๆ ดังนั้นหลังมนุษย์นิยมจึงพยายามลดความกลัวเทคโนโลยีของชาวตะวันตก แทนที่จะมองว่าเทคโนโลยีเป็นเครื่องมือหรือเป็นภัยคุกคาม (Coeckelbergh, 2022)

หัวข้อ “นัยสำคัญสำหรับการเมืองของปัญญาประดิษฐ์และหุ่นยนต์” หรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับปัญญาประดิษฐ์ในบทนี้ Coeckelbergh มองว่า ประการแรก อาจกล่าวได้ว่าการใช้และการพัฒนาปัญญาประดิษฐ์ควรคำนึงถึงว่าสัตว์ สิ่งแวดล้อม และอื่นๆ ให้มีสถานะทางศีลธรรมและการเมือง และหลีกเลี่ยงอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตตามธรรมชาติเหล่านี้ และหากเป็นไปได้ ควรมีส่วนสนับสนุนในเชิงบวกต่อแนวทางปฏิบัติที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้นตลอดทั้งในการแก้ปัญหา เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เราสามารถส่งเสริมปัญญาประดิษฐ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและสภาพอากาศได้ และประการที่สอง อาจกล่าวได้ว่าปัญญาประดิษฐ์เองก็มีสถานะทางการเมือง และด้วยเหตุนี้ เราจึงควรพูดถึงเสรีภาพ ความยุติธรรม ประชาธิปไตย สิทธิทางการเมือง และอื่นๆ สำหรับปัญญาประดิษฐ์หรืออย่างน้อยก็ปัญญาประดิษฐ์บางประเภท (Coeckelbergh, 2022)

อย่างไรก็ดี ในส่วนท้ายของบทนี้ ได้กล่าวถึงหลังมนุษย์นิยมที่เตือนเราว่า การพูดคุยเกี่ยวกับอนาคตของ “มนุษยชาติ” และความสัมพันธ์ของเรากับ “ธรรมชาติ” หรือแม้แต่กับ “ผู้อื่น” ที่ไม่ใช่มนุษย์และเครื่องจักร อาจทำให้เราเสียสมาธิจากการเมืองในระดับครัวเรือนและระดับบุคคล การเมือง «เล็กๆ» ที่เชื่อมโยงกับการเมือง “ใหญ่ๆ” สิ่งที่เราทำกับปัญญาประดิษฐ์ และกันและกันในชีวิตประจำวันก็เป็นเรื่องการเมืองเช่นกัน การเมืองของปัญญาประดิษฐ์เข้าถึงส่วนลึกของสิ่งที่เราทำกับเทคโนโลยีที่บ้าน ที่ทำงาน กับเพื่อน และอื่นๆ ซึ่งในทางกลับกัน ก็ได้กำหนดการเมืองนั้น บางทีนี่อาจเป็นพลังที่แท้จริงของ

ปัญญาประดิษฐ์ ด้วยสิ่งที่เราทำบนสมาร์ทโฟนและหน้าจออื่นๆ ในโลกของชีวิตประจำวัน เรามอบพลังให้กับปัญญาประดิษฐ์และผู้ที่ใช้มันเพื่อสะสมทุน สนับสนุนโครงสร้างสังคมที่มีอำนาจเหนือกว่าอย่างเฉพาะเจาะจง เสริมสร้างการแตกขั้วตรงข้าม และปฏิเสธความหลากหลาย “ปัญญาประดิษฐ์และการเมืองของปัญญาประดิษฐ์เกี่ยวข้องกับผู้คน ซึ่งเป็นคนที่สนใจที่จะทำให้เราเสียดิต ในขณะที่เดียวกัน สิ่งนี้ยังเปิดโอกาสให้เกิดการต่อต้านและการเปลี่ยนแปลงอีกด้วย” (Coeckelbergh, 2022)

บทที่ 7 บทสรุป “เทคโนโลยีทางการเมือง”

ในบทนี้ Coeckelbergh ได้สรุปว่าหนังสือได้โต้แย้งว่าเมื่อต้องใช้ปรัชญาในเชิงปฏิบัติการ ไม่ได้ใช้แค่จริยธรรมเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการนำปรัชญาการเมืองมาใช้ประโยชน์อีกด้วย ในแต่ละบทได้เสนอแนะวิธีสร้างสะพานเชื่อมระหว่างปัญญาประดิษฐ์กับปรัชญาการเมืองโดยเน้นที่หลักการและปัญหาทางการเมือง อันเฉพาะเจาะจงและเชื่อมโยงเข้ากับปัญญาประดิษฐ์มาสู่ปัญหาที่เราสนใจในปัจจุบันในการอภิปรายทางการเมืองและสังคมที่มีความสำคัญและเร่งด่วนมากขึ้นในแง่ของการพัฒนาด้านเทคโนโลยี เช่น ปัญญาประดิษฐ์และหุ่นยนต์ และปรัชญาทางการเมืองสามารถช่วยสร้างแนวคิดและอภิปรายประเด็นและความหมายเหล่านี้ได้ดียิ่งขึ้น

ในทางหนึ่ง Coeckelbergh ได้แสดงให้เห็นว่าแนวคิดและทฤษฎีจากปรัชญาการเมืองและทฤษฎีสังคมสามารถช่วยให้เรากำหนดกรอบ ทำความเข้าใจ และรับมือกับความท้าทายทางการเมืองเชิงบรรทัดฐานที่ปัญญาประดิษฐ์ เสนอขึ้นได้อย่างไร สิ่งนี้ส่งผลให้เกิดโครงร่างทางปรัชญาการเมืองของปัญญาประดิษฐ์ ซึ่งเป็นกล่องเครื่องมือเชิงแนวคิดประเภทหนึ่งที่สามารถช่วยให้เราคิดเกี่ยวกับการเมืองของปัญญาประดิษฐ์ได้ ซึ่งแน่นอนว่า “ปัญญาประดิษฐ์เป็นทั้งเทคโนโลยีและการเมือง” (Coeckelbergh, 2022) ในอีกทางหนึ่ง Coeckelbergh ได้แสดงให้เห็นถึงการใช้ปรัชญาการเมืองเชิงประยุกต์ของปัญญาประดิษฐ์ควบคู่ไปกับการใช้งานจริงนี้ ยังมีความสำคัญเชิงปรัชญาที่มากกว่าการนำไปประยุกต์ใช้จริง เห็นได้ว่า การสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับการเมืองของปัญญาประดิษฐ์และหุ่นยนต์ไม่ใช่แค่เพียงการนำแนวคิดที่มีอยู่แล้วจากปรัชญาการเมืองและทฤษฎีสังคมมาใช้เท่านั้น แต่ยังเชิญให้เราตั้งคำถามถึงแนวคิดและค่านิยมต่างๆ อาทิ เสรีภาพ ความเท่าเทียม ความยุติธรรม ประชาธิปไตย อำนาจ การเมืองที่เน้นมนุษย์เป็นศูนย์กลาง เป็นต้น จากนั้นชวนกลับมาทบทวนคำถามที่น่าสนใจเกี่ยวกับธรรมชาติและอนาคตของการเมืองอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น หนังสือเล่มนี้แสดงให้เห็นว่าการอภิปรายเกี่ยวกับปัญญาประดิษฐ์เชิญชวนให้เรากลับมาพิจารณาแนวคิดและการอภิปรายทางการเมืองและปรัชญาอีกครั้ง และในท้ายที่สุดยังท้าทายให้เราตั้งคำถามเกี่ยวกับมนุษย์นิยมหรือน้อยก้นแนวคิดที่มีปัญหาบางสำนวน (version) ของแนวคิดเหล่านี้

อย่างไรก็ดี Coeckelbergh ได้ตั้งคำถามทิ้งท้ายในหัวข้อ “สิ่งที่ต้องทำต่อไป: คำถามเกี่ยวกับเทคโนโลยีทางการเมือง” (Coeckelbergh, 2022) โดยเสนอว่า ประการแรก จำเป็นต้องมีการวิจัยและการคิดมากขึ้นเพื่อพัฒนารอบการทำงานต่อไป กรอบนี้เสมือนกับโครงค้ำจุน คอยพยุงตัวแต่ชั่วคราว และสิ่งที่จำเป็นต่อจากนี้คือการก่อสร้างเพิ่มเติม เนื่องจากวรรณกรรมเกี่ยวกับการเมืองของปัญญาประดิษฐ์มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว ดังที่หนังสือแสดงให้เห็นด้วยการใช้ทรัพยากรของปรัชญาการเมือง เราสามารถพัฒนาแนวคิดที่ว่าเทคโนโลยีเป็นเรื่องการเมือง และหาหรืออย่างมีวิจารณ์ญาณถึงผลกระทบของเทคโนโลยีอย่างปัญญาประดิษฐ์ ประการต่อมา ถ้าการเมืองจะต้องถูกกำหนดให้เป็นสิ่งที่สาธารณชนให้ความสนใจและเราทุกคนควรมีส่วนร่วม การคิดเกี่ยวกับการเมืองของปัญญาประดิษฐ์ ก็ควรเกิดขึ้นนอกวงวิชาการเช่นกัน และควรดำเนินการโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกประเภทและในบริบททุกประเภท การเมืองของปัญญาประดิษฐ์ ไม่ใช่สิ่งที่เราควรคิดและเขียนถึงในหนังสือเท่านั้น แต่เป็นสิ่งที่เราควรลงมือทำด้วย ประการต่อมา การเมืองของปัญญาประดิษฐ์ควรได้รับการพูดคุยและมีส่วนร่วมต่อสาธารณะ และควรทำในลักษณะที่ครอบคลุม แต่สิ่งนี้ไม่ได้ตัดบทบาทของปรัชญาและนักปรัชญาออกไป แนวคิดและทฤษฎีจากปรัชญาการเมืองตามที่เสนอไว้ในหนังสือเล่มนี้อาจช่วยยกระดับคุณภาพของการอภิปรายต่อสาธารณะดังกล่าวได้ดียิ่งขึ้น ในขณะที่เราเผชิญกับความท้าทายว่าจะรับมือกับความท้าทายเหล่านี้อย่างไร และจะปรับปรุงการอภิปรายอย่างไร เราต้องมีขั้นตอน โครงสร้างพื้นฐาน และรูปแบบความรู้ใดบ้างสำหรับการอภิปรายเกี่ยวกับปัญญาประดิษฐ์และเทคโนโลยีอื่นๆ อย่างเป็นประชาธิปไตยและครอบคลุม

สิ่งที่น่าสนใจในการตั้งคำถามกับปัญญาประดิษฐ์ในมิติปรัชญาการเมือง ได้ดำเนินต่อเนื่องจากการศึกษาและนำเสนอแนวคิดที่สามารถค้นหาได้ทั่วไปอย่างงานของ Nick Couldry กับ Ulises A. Mejias (2019) เสนอว่าปัจจุบันมนุษยชาติกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และกฎหมายในระดับใหญ่ โดยอาศัยการยึดครองชีวิตทางสังคมจำนวนมากผ่านการดึงข้อมูล การวัดปริมาณทางสังคมนี้ถือเป็นการเคลื่อนไหวครั้งใหม่ของอาณานิคม คือระบบทุนนิยมทั้งหมดกำลังถูกทำให้เป็นโรคโดยลัทธิอาณานิคมรูปแบบใหม่ ซึ่งก็คือ “อาณานิคมข้อมูล” (data colonialism) นั่นเอง ในขณะที่ Shoshana Zuboff (2019) ได้สำรวจว่าบริษัทเทคโนโลยีรายใหญ่ โดยเฉพาะ กูเกิล และ เฟซบุ๊ก เป็นผู้บุกเบิกระบบทุนนิยมรูปแบบใหม่ได้อย่างไร โดยเปลี่ยนข้อมูลส่วนบุคคลให้กลายเป็นสินค้าโภคภัณฑ์ โดยได้เสนอว่า “ทุนนิยมสอดส่อง” (surveillance capitalism) นี้ ดำเนินการโดยรวบรวมข้อมูลพฤติกรรมของผู้ใช้ ซึ่งมักจะไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ใช้ทั้งหมด เพื่อทำนายและมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมในอนาคต เพื่อแสวงหากำไร ระบบนี้กัดกร่อนความเป็นส่วนตัว ทำลายความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคล และคุกคาม

ประชาธิปไตย จากที่กล่าวมาจึงเป็นการต่อยอดและอธิบายปรากฏการณ์ของปัญญาประดิษฐ์ที่มีต่อมนุษย์ และความเป็นอยู่ของมนุษย์ที่จะดำเนินต่อไปในวันข้างหน้า

ท้ายสุดแต่สำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน เห็นได้ว่า “ปรัชญาการเมืองของปัญญาประดิษฐ์” ของ Coeckelbergh ได้เจาะลึกถึงจริยธรรม ค่านิยมทางสังคม และความสัมพันธ์ทางอำนาจใน “ระบบ” ที่ซับซ้อนของปัญญาประดิษฐ์โดยใช้ปรัชญาการเมืองตั้งคำถามถึงการเมือง อำนาจ ความยุติธรรม และโครงสร้างทางสังคม เพื่อประเมินสถาบัน อำนาจ และความเชื่อมโยงภายในชุมชน หนังสือสรุปภาพรวมได้ว่า ประการแรก ประเด็นต่างๆ ที่เรากำลังสนใจในปัจจุบันในการอภิปรายทางการเมืองและสังคม เช่น เสรีภาพ การเหยียดเชื้อชาติ ความยุติธรรม และประชาธิปไตย นั้นมีความเร่งด่วนและมีความสำคัญมากขึ้น เมื่อพิจารณาจากพัฒนาการทางเทคโนโลยี เช่น ปัญญาประดิษฐ์และหุ่นยนต์ อีกทั้งประการต่อมา การสร้างแนวคิดเกี่ยวกับการเมืองของปัญญาประดิษฐ์และหุ่นยนต์ไม่ใช่แค่การนำแนวคิดที่มีอยู่แล้วจากปรัชญาการเมืองและทฤษฎีการเมืองมาใช้เท่านั้น แต่ยังเชิญชวนให้เราตั้งคำถามถึงแนวคิดเหล่านี้ เสรีภาพ ความเท่าเทียม ความยุติธรรม ประชาธิปไตย ฯลฯ และตั้งคำถามที่น่าสนใจเกี่ยวกับธรรมชาติและอนาคตของการเมืองที่เกี่ยวกับตัวเราในฐานะมนุษย์อีกด้วย (Coeckelbergh, 2022)

งานของ Coeckelbergh ทำหน้าที่เป็นแหล่งข้อมูลสำคัญเชิงวิพากษ์วิจารณ์แก่นักวิชาการผู้กำหนดนโยบาย และนักเทคโนโลยีที่ต้องการทำความเข้าใจต่อภัยสำคัญทางการเมืองของปัญญาประดิษฐ์ โดยมีข้อถกเถียงที่ว่าเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ตั้งแต่ขั้นตอนวิธีการควบคุมการพยากรณ์ไปจนถึงระบบเฝ้าระวังสอดส่อง ล้วนเกี่ยวพันอย่างลึกซึ้งกับแนวคิดทางการเมือง สิ่งที่ทำลายแนวคิดก็คือ เทคโนโลยีเป็นกลางทางการเมือง โดยยืนยันว่าปัญญาประดิษฐ์เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขตาม que การเมืองดำเนินไป หรือหนีไม่พ้นการควบคุมโดยการเมือง ซึ่งก็คือการนำปรัชญาการเมืองมาพิจารณาปัญญาประดิษฐ์ ในขณะเดียวกัน สิ่งที่เป็นข้อเสนอต่างๆ ของ Coeckelbergh ยังคงเป็นข้อเสนอทั่วไป ผู้เชี่ยวชาญทางปัญญาประดิษฐ์ก็มองว่าหนังสือไม่ได้ลงรายละเอียดเพียงพอในประเด็นเทคนิค หรือผู้เชี่ยวชาญทางปรัชญาการเมืองก็มองว่าปัญญาประดิษฐ์เป็นเพียงเครื่องมือหรือเทคโนโลยี กล่าวได้ว่า ปรัชญาการเมืองของปัญญาประดิษฐ์จึงเป็นการตรวจสอบที่ทันต่อสถานการณ์และชวนให้คิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างปัญญาประดิษฐ์กับชีวิตทางการเมือง กล่าวได้ว่า หนังสือได้เสนอการสำรวจอย่างครอบคลุมเกี่ยวกับมิติทางการเมืองของปัญญาประดิษฐ์ โดยเน้นว่าปัญญาประดิษฐ์ ไม่ใช่เพียงแค่เครื่องมือที่เป็นกลางแต่ยังเป็นพลังที่มีบทบาทในการกำหนดโครงสร้างและค่านิยมของสังคมอีกด้วย

References

Coeckelbergh, Mark. (2019). *Moved by Machines: Performance Metaphors and Philosophy of Technology*. Routledge.

Coeckelbergh, Mark. (2020). Technoperformances: Using Metaphors from the Performance Arts for a Postphenomenology and Posthermeneutics of Technology use. *AI & Society*, 35, 557-568.

Coeckelbergh, Mark. (2022). *The Political Philosophy of AI: An Introduction*. Polity.

Couldry, Nick & Mejias, Ulises A. (2019). *The Costs of Connection: How Data is Colonizing Human Life and Appropriating It for Capitalism*. Stanford University Press.

Zuboff, Shoshana. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. Profile Books.

สถาบันพระปกเกล้า

KPIJ

King Prajadhipok's Institute Journal



สถาบันพระปกเกล้า

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

วารสารสถาบันพระปกเกล้า
ISSN 3057-1065

BARCODE

ราคา 120 บาท

