



KPIJ

King Prajadhipok's Institute Journal
วารสารสถาบันพระปกเกล้า

Volume 24 Issue 2

(May - August 2026)

ปีที่ 24 ฉบับที่ 2

(พฤษภาคม - สิงหาคม 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
นายกคัต อัจฉริยะปัญญา
ผอ.วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
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
.....

นางสาวอิสรพรณ ใจมั่น
ผอ.วิทยาลัยการนิเทศศาสตร์ สถาบันพระปกเกล้า
.....

รศ.ดร.ไพสิน ภูจินาพันธุ์
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
.....

รศ.ดร.ยุทธพร อิสระชัย
สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
.....

นายศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์
ผอ.สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า
.....

ศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์
อธิการบดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
.....

ศ.ดร.สกนธ์ วรรณวัฒนา
อดีตคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
.....

ดร.สตีล ธานีโชติ
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
.....

ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
.....

ศ.ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
.....

ดร.สุนิสา เบาเออร์
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
.....

รศ.ดร.อัชกรณ วังศรีปรีดี
คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
.....



วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ปีที่ 24 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม – สิงหาคม 2569 ISSN 1685-9855

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

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

ขอบเขตเนื้อหาของบทความในวารสารฯ ได้แก่ประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. ประชาธิปไตย และกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย
2. ธรรมาภิบาล
3. แนวทางการบริหารงานพัฒนาประเทศ
4. นโยบายสาธารณะและองค์กรทางการบริหารราชการแผ่นดิน
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
การตรวจสอบบทวนโดยศาลในเชิงละเมิดต่อประชาธิปไตย : ศึกษาปัญหาการใช้หลักกฎหมายในคำวินิจฉัยคดี การเมืองของศาลรัฐธรรมนูญไทย (พ.ศ. 2550-2563) ภัทรกร การพิมพ์	6
บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างประชาธิปไตยฐานราก: การวิเคราะห์เชิงสถาบันนิยมใหม่ อมร หวังอัครางกูร	55
คุณภาพใหม่ของการบริหารจัดการพื้นที่: ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่ สุทธิเกียรติ อังกาบฐานะ	81
อดีต อุบาทว์ อนาคต : ธรรมชาติและการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน กับการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คชตริย์ เจริญสุข ชารินทร์ เกษร	122
พลวัตชุมชนจากชุมชนท้องถิ่นสู่รัฐสภา: การวิเคราะห์เจาะลึกกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและตัว แสดงทางการเมืองในการขับเคลื่อนข้อเสนอสันติภาพชายแดนใต้ พลธรรม จันทร์คำ ชาริต้า ประสิทธิ์หิมะ ขอชาลี อาแว	160
สันติภาพในชีวิตจากเสียงสะท้อนของประชาชน: กรณีศึกษาอำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา อภิญญา ดิสมะมาน	190
การขับเคลื่อนการจัดการคาร์บอนฟุตพริ้นต์ในธุรกิจโรงพยาบาล : กรณีศึกษาโรงพยาบาลเอกชนแห่งหนึ่งในจังหวัดสุราษฎร์ธานี ธรรมรงค์ ช่วงโชติ ธัชกร อิตัลักษณ์	212

ทางคณะผู้จัดทำยินดีที่จะเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลที่มีประโยชน์หรือน่าสนใจต่อ
สาธารณชนและ ขอสงวนสิทธิ์ในการสรุปย่อ ตัดทอนหรือเพิ่มเติมตามความเหมาะสม

ความเห็นและทัศนะในแต่ละเรื่องเป็นของผู้เขียน ซึ่งทางคณะผู้จัดทำและสถาบันพระปกเกล้าไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป

พิมพ์ที่

บริษัท เอ.พี.กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด

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



บรรณาธิการแถลง

วารสารสถาบันพระปกเกล้าฉบับนี้ เป็นฉบับต้อนรับการกลับขึ้นมายู่ Tier 1 อีกครั้ง หลังจากหล่นไปอยู่ Tier 2 มา 1 ปี กองบรรณาธิการและคณะทำงานวารสารทุกคน ขอให้เชื่อมั่นแก่ผู้อ่านรวมถึงผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ว่าเราจะมุ่งมั่นรักษามาตรฐานและพัฒนางานวารสารของสถาบันพระปกเกล้าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ TCI กำหนด และยึดถือจริยธรรมในการดำเนินงานวารสารฯ ตามที่เราได้ประกาศไว้

สำหรับวารสารฉบับนี้ มี 7 เรื่องเช่นเคย เป็นบทความวิชาการจำนวน 4 เรื่อง และบทความวิจัย 3 เรื่อง ... ขอชวนทุกท่านมาเริ่มกันที่บทความวิชาการกันก่อน กับบทความแรกที่ว่า “การตรวจสอบทบทวนโดยศาลในเชิงละเมิดต่อประชาธิปไตย : ศึกษาปัญหาการใช้หลักกฎหมายในคำวินิจฉัยคดีการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญไทย (พ.ศ. 2550–2563)” โดย ภัทรกร การะพิมพ์ ผอ.ฝ่ายกฎหมายสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) กระทรวงการคลัง ที่ได้ตั้งคำถามสำคัญไว้ 2 ข้อ คือ 1) กลไกการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของไทยมีความเสี่ยงที่จะถูกใช้ในเชิงละเมิดต่อประชาธิปไตยหรือไม่ ? และ 2) ระบบกฎหมายไทยมีกลไกคุ้มครองเชิงสถาบันที่เพียงพอในการลดความเสี่ยงดังกล่าวในระดับใด ? ท่านผู้อ่านสามารถไปหาคำตอบ รวมถึงบทสรุปในประเด็นดังกล่าวได้ที่บทความชิ้นนี้

บทความวิชาการอีก 3 ชิ้นต่อมา เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นทั้งสิ้น แต่มีจุดมุ่งเน้นที่จะนำเสนอแนวคิดในมิติที่แตกต่างกันไป เรื่องแรกกับงานเขียนที่ว่า “บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างประชาธิปไตยฐานราก: การวิเคราะห์เชิงสถาบันนิยมใหม่” โดย ดร.อมร หวังอัศวรางกูร อาจารย์สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี ซึ่งมุ่งเน้นในมิติที่มองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีบทบาทของการสร้างประชาธิปไตยฐานราก โดยอาศัยทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่สามสายเป็นแนวทางในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันท้องถิ่นกับการก่อรูปวัฒนธรรมประชาธิปไตยในระดับชุมชน ทั้งนี้แต่ละแนวทางวิเคราะห์อย่างไร และบทสรุปสะท้อนความเป็นจริงที่เป็นอยู่หรือไม่ ติดตามได้จากบทความชิ้นนี้ ... สำหรับเรื่องถัดมา นำเสนอถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่เป็นหลัก กับบทความเรื่อง “ดุลยภาพใหม่ของการบริหารจัดการพื้นที่: ข้อเสนอแนะ

เชิงนโยบายเพื่อการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่” โดย สุทธิเกียรติ อังกาบุรณะ นักวิจัยชำนาญการ สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งผู้เขียนพบว่า อำนาจหน้าที่ของเทศบาลในปัจจุบันนั้น เทศบาลมีข้อจำกัดเกี่ยวกับขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหา และรับมือกับความท้าทายของการบริหารจัดการเมืองขนาดใหญ่ ขณะที่บทเรียนประสบการณ์ของประเทศญี่ปุ่นและประเทศฝรั่งเศสได้ชี้ให้เห็นว่าการทลายกระบวนทัศน์แบบเดิม และแทนที่ด้วย กระบวนทัศน์กระจายอำนาจแบบอสมมาตรได้กลายเป็นทางออกที่ประสบผลสำเร็จ ซึ่งช่วยให้เทศบาล สามารถบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาของมหานครยุคใหม่ได้อย่างตรงจุด ทั้งนี้กระจายอำนาจแบบ อสมมาตรคืออะไร แก้ปัญหาการบริหารจัดการพื้นที่ในปัจจุบันได้แค่ไหน ผู้อ่านที่สนใจประเด็น ในแวดวงท้องถิ่น พลาดไม่ได้ ... บทความสุดท้ายในหมวดบทความวิชาการเป็นประเด็นการปกครอง ท้องถิ่นในมิติธรรมาภิบาลและการป้องกันการทุจริตกับบทความที่มีชื่อว่า “อดีต อุบาทว์ อนาคต : ธรรมาภิบาลและการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนกับการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดย ศษตรีย์ เจริญสุข นักศึกษาปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์ และ อ.ชารินทร์ เกสร จาก คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม ที่ต้องการ เสนอแนวทางใหม่ในการออกแบบกลไกการบริหารท้องถิ่นที่ยึดโยงกับหลักธรรมาภิบาล ผ่านกรอบ แนวคิดการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน ซึ่งมุ่งเน้นการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กับประชาชน รายละเอียดมีความน่าสนใจอย่างมากเหมาะแก่การนำไปปรับใช้ในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

บทความอีก 3 เรื่องที่เหลือในฉบับนี้เป็นบทความวิจัย โดยสองบทความวิจัยเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับ จังหวัดชายแดนใต้ที่กำลังมีเหตุการณ์หนักหน่วงไม่เว้นแต่ละวันในช่วงนี้ โดยขอเริ่มต้นที่ “พลวัตชุมชน จากชุมชนท้องถิ่นสู่รัฐสภา: การวิเคราะห์เจาะลึกกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและตัวแสดง ทางการเมืองในการขับเคลื่อนข้อเสนอสันติภาพชายแดนใต้” ซึ่งเป็นงานของ สถาบันสิทธิมนุษยชน และสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล โดย พลธรรม์ จันทร์คำ, ชาริต้า ประสิทธิหิมะ และ ฆอฮา ลี อาแว ทั้งนี้ ผลการวิจัยพบว่า สองภาคส่วนคือชุมชนท้องถิ่นกับรัฐสภาโดยได้แสดงออกถึงเจตจำนงในการขับเคลื่อน นโยบายผ่านช่องทางเฉพาะของตน โดยชุมชนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็น ผู้เปิดพื้นที่และริเริ่มนโยบาย จากฐานราก ผ่าน 5 ปฏิบัติการหลัก ขณะที่สถาบันนิติบัญญัติทำหน้าที่เป็น ผู้แปรญัตติและส่งผ่าน เชิงนโยบาย ควบคู่ไปกับการเป็นวาล์วระบายความดันเชิงระบบ ที่ทำหน้าที่ลดทอนและเปลี่ยนผ่าน ความขัดแย้งที่แหลมคมนอกสภาให้เข้าสู่กระบวนการสถาบันโดยผ่านกลไกต่างๆ รายละเอียดของบทความ มีความทันสมัยและน่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง พร้อมมีคำตอบข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อเหตุการณ์

ในปัจจุบัน อีกบทความในประเด็นจังหวัดชายแดนใต้ คือ “สันติภาพในชีวิตจากเสียงสะท้อนของประชาชน: กรณีศึกษาอำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา” โดย ดร.อภิญา ดิสสะมาน นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญสำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า ที่ต้องการเห็นความเปลี่ยนแปลงจากสังคมที่มีความรุนแรงจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้ ด้วยการฟังเสียงของประชาชนอย่างแท้จริง งานชิ้นนี้จึงพยายามให้เสียงของประชาชนว่า พวกเขาอยากมีส่วนร่วมในสันติภาพที่เกิดขึ้นในพื้นที่อย่างไรบ้าง? และจะร่วมกับผู้ขับเคลื่อนและส่งต่อไปยังนโยบายรวมถึงเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐที่เป็นตัวแทนในการเจรจาสันติภาพ รวมถึงตัวแทนจากผู้เห็นต่างให้ร่วมรับรู้เสียงของประชาชนส่วนใหญ่ ต้องการผลักดันสันติภาพในมุมมองแบบใด? ท่านที่สนใจในประเด็นนี้ไม่ควรพลาดที่จะหาคำตอบในบทความชิ้นนี้

บทความวิจัยชิ้นต่อมาและเป็นบทความชิ้นสุดท้ายในวารสารฉบับนี้ ขอบิดด้วยเรื่อง “การขับเคลื่อนการจัดการคาร์บอนฟุตพริ้นต์ในธุรกิจโรงพยาบาล: กรณีศึกษาโรงพยาบาลเอกชนแห่งหนึ่งในจังหวัดสุราษฎร์ธานี” โดย ธรรมรงค์ ช่วงโชติ นักศึกษาหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยผู้นำและนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต และ ดร.ธัชกร ธิติลักษณ์ อาจารย์วิทยาลัยผู้นำและนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต ที่มุ่งศึกษาแนวทางการขับเคลื่อนคาร์บอนฟุตพริ้นต์ของธุรกิจโรงพยาบาลเอกชนในเชิงคุณภาพ เพื่อนำเสนอกรอบแนวคิด ปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่จะนำไปสู่การพัฒนาาระบบสุขภาพที่ยั่งยืนและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเป็นต้นแบบให้แก่โรงพยาบาลเอกชนแห่งอื่นๆ ในประเทศไทย ทั้งนี้ผู้สนใจในแวดวงสุขภาพ และผู้สนใจสิ่งแวดล้อม ไม่ควรพลาดข้อมูลดีๆ จากบทความชิ้นนี้

สุดท้ายนี้ กองบรรณาธิการฯ หวังว่าผู้อ่านทุกท่าน จะได้รับสาระทางวิชาการที่เป็นประโยชน์จากทั้ง 7 บทความที่เราคัดสรรมานำเสนอในวารสารฉบับนี้

ด้วยความปรารถนาดี

ภควัต อัจฉริยปัญญา

บรรณาธิการ

การตรวจสอบทบทวนโดยศาลในเชิงละเมิดต่อประชาธิปไตย :
ศึกษาปัญหาการใช้หลักกฎหมายในคำวินิจฉัยคดีการเมือง
ของศาลรัฐธรรมนูญไทย (พ.ศ. 2550–2563)

Selective Application of Legal Principles in Political Cases:
An Analysis of Abusive Judicial Review Through Decisions
of the Thai Constitutional Court (2007–2020)

ภัทรกร การะพิมพ์*

Bhadrakorn Garapim**

บทความนี้
Received
7 เมษายน 2569
Revised
14 พฤษภาคม 2569
Accepted
2 มิถุนายน 2569

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาการใช้อำนาจพิจารณาทบทวนความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในเชิงละเมิดต่อประชาธิปไตย (abusive judicial review) ของศาลรัฐธรรมนูญไทยในคดีการเมืองที่สำคัญระหว่าง พ.ศ. 2550 ถึง พ.ศ. 2563 โดยประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดของศาสตราจารย์เดวิด แลนเดา (David Landau) และศาสตราจารย์โรซาลินด์ ดิกสัน (Rosalind Dixon) ในบริบทของกฎหมายรัฐธรรมนูญไทย

บทความตั้งคำถามว่า กลไกการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของไทยมีความเสี่ยงที่จะถูกใช้ในเชิงละเมิดต่อประชาธิปไตยตามกรอบแนวคิดดังกล่าวหรือไม่ และระบบกฎหมายไทยมีกลไกคุ้มครองเชิงสถาบันที่เพียงพอในการลดความเสี่ยงดังกล่าวในระดับใด การศึกษาใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผสมผสานการวิเคราะห์เอกสารเชิงนิติศาสตร์กับการวิเคราะห์เชิงกรณีศึกษา โดยคัดเลือกคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 6 คดี ประกอบด้วย คดีเป้าหมาย 5 คดี ได้แก่ คดียุบพรรคไทยรักไทย (พ.ศ. 2550) คดียุบพรรค

* ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) กระทรวงการคลัง

** Legal Affairs Director Neighbouring Countries Economic Development Cooperation Agency, Ministry of Finance

พลึงประชาชน (พ.ศ. 2551) คดีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2555) คดียุบพรรคไทยรักษาชาติ (พ.ศ. 2562) และคดียุบพรรคอนาคตใหม่ (พ.ศ. 2563) และคดีควบคุม 1 คดี ได้แก่ คดีพรรคประชาธิปัตย์ (พ.ศ. 2553)

กรอบการวิเคราะห์ถูกพัฒนาเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับมหภาค ซึ่งใช้ตัวชี้วัดสภาวะการละเมิด 4 ประการตามแนวคิดของเดวิด และโรซาลินด์ ได้แก่ การครอบงำศาล ความผิดปกติทางกระบวนการพิจารณา การให้เหตุผลที่บิดเบือนหลักกฎหมาย และการใช้หลักกฎหมายแบบเลือกปฏิบัติ และระดับจุลภาค ซึ่งประกอบด้วยเกณฑ์การวิเคราะห์เชิงนิติวิธี 4 ประการ ได้แก่ นิติวิธีในการตีความกฎหมาย ภาระการพิสูจน์ และมาตรฐานการชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐาน ขอบเขตดุลพินิจและการขยายแดนอำนาจตุลาการ และผลกระทบต่อแก่นขั้วต่ำของประชาธิปไตย

ผลการศึกษาพบแบบแผนเชิงโครงสร้างที่สอดคล้องกันตลอดช่วงเวลาที่ศึกษา กล่าวคือ ในคดีเป้าหมาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนเสียงข้างมาก ศาลมีแนวโน้ม ลดเพดานมาตรฐานการพิสูจน์ และขยายขอบเขตการตีความ เพื่อเปิดทางให้การใช้อำนาจยุบพรรคและมาตรการรุนแรงเกิดขึ้นได้ง่าย ขณะที่ในคดีควบคุม ศาลกลับยกระดับเพดานมาตรฐานการพิสูจน์ ใช้การตีความเคร่งครัด และจำกัดดุลพินิจของตน จนทำให้การยุบพรรคเกิดขึ้นได้ยากกว่าอย่างมีนัยสำคัญ ความถักถักเชิงนิติวิธีดังกล่าว บ่งชี้ถึงการยึดครองทางอุดมการณ์ (ideological capture) มากกว่าการครอบงำศาลในเชิงโครงสร้าง

บทความนี้ได้พัฒนา “รูปแบบไทยโมเดลของ abusive judicial review” ซึ่งประกอบด้วย 3 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) การยึดครองทางอุดมการณ์ 2) การใช้หลักกฎหมายแบบเลือกปฏิบัติอย่างเป็นระบบ และ 3) การให้เหตุผลที่บิดเบือนอย่างเป็นระบบ โดยผู้เขียนได้ขยายกรอบแนวคิดเดวิด และโรซาลินด์ ไปสู่บริบทที่ศาลยังคงรักษาความเป็นอิสระเชิงสถาบันในรูปแบบภายนอก แต่ใช้อำนาจในทางที่บั่นทอนรากฐานประชาธิปไตยจากภายใน ข้อเสนอแนะเรียกร้องให้มีการปฏิรูปเพื่อสร้างกลไกความรับผิดชอบเชิงเหตุผล เพื่อปกป้องแก่นขั้วต่ำของระบอบประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐในอนาคต

คำสำคัญ ประชาธิปไตย, นิติสงคราม, แก่นขั้วต่ำของประชาธิปไตย, การถดถอยของประชาธิปไตย, ศาลรัฐธรรมนูญ--ไทย

หมายเหตุ: บทความนี้ใช้คำว่า “ละเมิด” ในความหมายทางทฤษฎีและเชิงวิชาการเท่านั้น

Abstract

This article examines the phenomenon of abusive judicial review in Thai constitutional law by applying the theoretical framework developed by Rosalind Dixon and David Landau to analyze the conduct of the Thai Constitutional Court in major political cases between 2007 and 2020.

The central research question investigates whether Thailand's system of judicial review is susceptible to abusive deployment under the Landau–Dixon framework, and to what extent the Thai legal system provides adequate institutional safeguards to mitigate such risks. The study adopts a qualitative legal research methodology, combining doctrinal analysis with case-based analysis. Six Constitutional Court decisions are selected: five target cases—the dissolution of Thai Rak Thai Party (2007), People Power Party (2008), the constitutional amendment ruling (2012), Thai Raksa Chart Party (2019), and Future Forward Party (2020)—and one control case, the Democrat Party ruling (2010).

The analytical framework operates on two levels. At the macro level, four abusive indicators derived from Landau and Dixon are applied: court capture, procedural irregularities, distorted reasoning, and selective application of legal principles. At the micro level, four comparative doctrinal criteria are employed: interpretative methodology, standard of proof, scope of judicial discretion, and impact on the democratic minimum core.

The findings reveal a consistent structural pattern across the study period. The Thai Constitutional Court demonstrates a tendency to apply more permissive evidentiary standards and expansive interpretative approaches in target cases involving majority-aligned political parties, while imposing stricter standards and heightened burdens of proof in the control case. This doctrinal asymmetry indicates a form of ideological capture rather than overt institutional court-packing.

The article advances the “Thai Model of Abusive Judicial Review,” consisting of three structural components: ideological capture and systematic selective application of legal principles. The article concludes with policy recommendations aimed at

restructuring the judicial selection process and establishing a robust framework for reason-based accountability, thereby strengthening institutional checks on judicial power in alignment with democratic and rule-of-law principles.

Keywords: democracy, lawfare, democratic minimum core, democratic backsliding, constitutional court.

1. บทนำ

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกับได้ให้ความสนใจเพิ่มมากขึ้น ต่อปรากฏการณ์ที่ศาลมีได้ทำหน้าที่เป็น “ผู้พิทักษ์ประชาธิปไตย” หากแต่กลับมีบทบาทในการบ่อนทำลายระบอบประชาธิปไตยเสียเอง ภัยคุกคามต่อประชาธิปไตยในยุคปัจจุบันมิได้เกิดขึ้นจากการรัฐประหาร หรือการล่มสลายของระบอบการปกครองอย่างฉับพลันเท่านั้น หากแต่เกิดจากกระบวนการกัดเซาะอย่างค่อยเป็นค่อยไปผ่านกลไกทางกฎหมาย ซึ่งยังคงรักษารูปแบบของความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไว้ภายนอก แต่ส่งผลกระทบต่อสาระสำคัญของประชาธิปไตยในเชิงโครงสร้าง

ในบริบทของประเทศไทยผู้เขียนขอเสนอกรณีศึกษาที่มีนัยสำคัญเป็นพิเศษ นับตั้งแต่การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันถาวรภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ศาลได้มีบทบาทเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ในกระบวนการทางการเมืองของประเทศ คำวินิจฉัยสำคัญหลายคดี เช่น การยุบพรรคไทยรักไทย (พ.ศ. 2550) การถอดถอนนายกรัฐมนตรีสมัคร สุนทรเวช (พ.ศ. 2551) และการวินิจฉัยเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ก่อให้เกิดข้อถกเถียงอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับขอบเขตและความชอบธรรมของอำนาจตุลาการ นักวิชาการจำนวนหนึ่งเห็นว่าศาลมีบทบาททางการเมืองเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ และในบางกรณีการใช้เหตุผลทางกฎหมายของศาลอาจมีลักษณะของการใช้หลักกฎหมายแบบเลือกปฏิบัติ (selective application) ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นธรรมในกระบวนการทางการเมือง

ในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญไทยมีบทบาทหลัก 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่ง เป็นบทบาทหลักเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นๆ ได้แก่ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ รวมถึงการวินิจฉัยปัญหาหน้าที่และอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่สอง เป็นบทบาทตามรัฐธรรมนูญในคดีการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญไทยบัญญัติให้อำนาจตรวจสอบพรรคการเมือง รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

บทความนี้มุ่งพิจารณาเฉพาะปัญหาการใช้กฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญไทยในบทบาทส่วนที่สอง กล่าวคือ คดีการเมืองระหว่าง พ.ศ. 2550-2563 มิได้มุ่งศึกษาคดีอื่นที่ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ คำว่าคดีการเมือง ในบทความนี้ มีนิยามเชิงปฏิบัติการหมายถึง คดีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยโดยตรงที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างเชิงสถาบันและตัวแสดงทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบแข่งขัน ซึ่งจำกัดขอบเขตการศึกษาไว้ที่สองประเภทคดีหลัก ได้แก่

- (1) คดียุบพรรคการเมืองและตัดสิทธิทางการเมืองของคณะกรรมการบริหารพรรค และ
 - (2) คดีตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา
- แม้ว่าในบริบทศาลรัฐธรรมนูญไทยจะมีคดีการเมืองประเภทอื่น เช่น คดีถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรายบุคคล หรือคดีวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง แต่คดีเหล่านี้อยู่นอกขอบเขตการศึกษานี้ เนื่องจากไม่สามารถจัดหาคดีควบคุม (Control Case) ที่มีโครงสร้างข้อเท็จจริงใกล้เคียงกันมาเปรียบเทียบได้อย่างเป็นระบบ

บทความนี้จะเสนอว่า บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในคดีการเมืองสำคัญหลายกรณีสามารถอธิบายได้ผ่านกรอบแนวคิดการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ (abusive judicial review) กล่าวคือ เป็นการใช้อำนาจตุลาการที่ยังคงความชอบด้วยกฎหมายในเชิงรูปแบบ แต่มีผลค่อยๆ บ่อนทำลายระบอบประชาธิปไตยแบบแข่งขัน (competitive democracy) และทำให้ศาลกลายเป็นผู้จัดการระเบียบทางการเมืองในเชิงโครงสร้าง

จากกรอบดังกล่าว บทความนี้ตั้งคำถามหลักว่า (1) การใช้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของไทยมีความเสี่ยงที่จะเข้าข่ายการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ ในระดับใด และ (2) ระบบกฎหมายไทยมีกลไกคุ้มครองเชิงสถาบันที่เพียงพอในการลดความเสี่ยงดังกล่าวหรือไม่

2. แนวคิด Abusive Judicial Review ของ Landau และ Dixon

2.1 นิยามและองค์ประกอบสำคัญ

แนวคิดการตรวจสอบทบทวนโดยศาลในเชิงละเมิดต่อประชาธิปไตย ได้รับการพัฒนาโดยศาสตราจารย์เดวิด แลงดา (David Landau) และศาสตราจารย์โรซาลินด์ ดิกสัน (Rosalind Dixon) ในบทความสำคัญที่ตีพิมพ์ในปี 2020 เรื่อง “Abusive Judicial Review: Courts Against Democracy” (Dixon & Landau, 2020) แนวคิดนี้เกิดขึ้นจากการสังเกตปรากฏการณ์ที่ศาลในหลายประเทศทั่วโลก ไม่ได้ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ของระบอบประชาธิปไตยตามที่ทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมคาดหวัง แต่กลับกลายเป็นเครื่องมือในการทำลายระบอบประชาธิปไตย โดยเดวิด และโรซาลินด์ นิยาม การใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ ว่าเป็นการตรวจสอบโดยศาลที่ล่วงละเมิดต่อประชาธิปไตย คือ การที่ศาลใช้อำนาจตีความรัฐธรรมนูญหรืออำนาจตุลาการอื่นในลักษณะที่มีเจตนาโจมตีต่อแก่นขั้นต่ำของระบอบประชาธิปไตย (democratic minimum core) แทนที่จะปกป้องมัน (Dixon & Landau, 2020) นิยามนี้ประกอบด้วยสององค์ประกอบสำคัญ ซึ่งจะถือว่าเป็นการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ

องค์ประกอบที่ 1 ผลกระทบต่อแก่นขั้นต่ำของระบอบประชาธิปไตย การกระทำของศาลต้องส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งเดวิดได้นิยามว่าประกอบด้วย (Dixon & Landau, 2020)

(1) การเลือกตั้งที่เสรีและเป็นธรรม หมายถึงการที่ประชาชนมีโอกาสเท่าเทียมในการใช้สิทธิเลือกตั้ง การแข่งขันทางการเมืองที่เป็นธรรม และการนับคะแนนที่โปร่งใส

(2) สิทธิเสรีภาพทางการเมืองขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพในการสมาคม และสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล

(3) ระบบถ่วงดุลอำนาจที่มีประสิทธิภาพ หมายถึงการมีสถาบันอิสระที่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้จริง เช่น รัฐสภา ศาล สื่อมวลชนอิสระ และองค์กรอิสระต่างๆ

เดวิด และโรซาลินด์ เน้นว่า นิยามของแก่นขั้นต่ำของระบอบประชาธิปไตยนี้เป็นแบบขั้นต่ำสุดคือครอบคลุมเฉพาะองค์ประกอบพื้นฐานที่จำเป็นที่สุดของระบอบประชาธิปไตย ไม่รวมถึงความมุ่งหมายที่กว้างขวางกว่า เช่น ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจหรือการมีส่วนร่วมในเชิงลึก เพราะหากใช้นิยามที่กว้างเกินไปจะทำให้ยากต่อการประเมินว่าสิ่งใดเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิด และสิ่งใดเป็นเพียงความแตกต่างทางอุดมการณ์ (Dixon & Landau, 2016)

องค์ประกอบที่ 2 เจตนาการกระทำของศาลต้องมีเจตนาโจมตีต่อแก่นขั้นต่ำของระบอบประชาธิปไตย หรืออย่างน้อยที่สุดต้องรู้อยู่ว่าจะส่งผลกระทบดังกล่าวแต่ยังดำเนินการต่อไป องค์ประกอบนี้เป็นสิ่งที่แยก abusive judicial review ออกจากปรากฏการณ์อื่นๆ ที่คล้ายคลึงกัน (Dixon & Landau, 2020) เช่น

1) ความผิดพลาดโดยสุจริต ศาลอาจตีความกฎหมายผิดพลาดโดยเชื่อว่าจริงๆ แล้วตนเองตีความถูกต้อง

2) การพิจารณาเชิงกลยุทธ์ ศาลอาจเลือกไม่แทรกแซงเพื่อหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับฝ่ายการเมือง

3) ข้อจำกัดทางสถาบันศาลอาจถูกบีบบังคับโดยปัจจัยภายนอกการประเมินเจตนาเป็นเรื่องยากในทางปฏิบัติ เพราะศาลไม่มีทางประกาศอย่างเปิดเผยว่ามีเจตนาทำลายระบอบประชาธิปไตย เดวิด และโรซาลินด์ จึงเสนอตัวชี้วัด (indicators) ที่ช่วยประเมินเจตนาของศาลไว้ด้วยกัน 4 ประการ (Dixon & Landau, 2020; Garcia Holgado & Sánchez Urribarri, 2023) ได้แก่

(3.1) หลักฐานการเข้ายึดครองหรือครอบงำศาลโดยฝ่ายการเมือง (court capture) หรือสถานะที่สถาบันตุลาการสูญเสียความเป็นอิสระและถูกเปลี่ยนให้เป็นเครื่องมือทางการเมืองของผู้ถืออำนาจการเปลี่ยนแปลง โดยอาจพบองค์ประกอบศาลอย่างผิดปกติ เช่น การปลดตุลาการ การเปลี่ยนแปลงวิธีการแต่งตั้งกลไกที่ฝ่ายบริหารหรือผู้ถืออำนาจทางการเมืองใช้ในการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของศาล เพื่อควบคุมทิศทางการตัดสินใจให้เป็นคุณแก่ฝ่ายตนเอง

(3.2) ความผิดปกติทางขั้นตอน (procedural irregularities) เช่น การพิจารณาคดีอย่างเร่งรีบ ผิดปกติ การแต่งตั้งองค์คณะผู้พิพากษาแบบเลือกข้าง

(3.3) การใช้เหตุผลที่บิดเบือน (distorted reasoning) การตีความกฎหมายแบบคลุมเครือ ไม่สอดคล้องกับหลักการที่ยอมรับโดยทั่วไป หรือขัดแย้งกับคำพิพากษาก่อนหน้า

(3.4) รูปแบบการใช้หลักกฎหมายแบบเลือกปฏิบัติ (selective application) การใช้มาตรฐานแตกต่างกันในคดีที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

2.2 รูปแบบของการละเมิดแบบ Weak form และ Strong form

เดวิด และโรซาลินด์ ได้แยกแนวความคิดการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ ตามระดับของความร้ายแรงออกเป็นสองรูปแบบตามการกระทำของศาล (Tushnet, 2003)

(1) การตรวจสอบโดยศาลที่รับรองและทำให้มาตรการบ่อนทำลายประชาธิปไตยของฝ่ายการเมือง ดูชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (weak form abusive judicial review) คือการใช้การตีความรัฐธรรมนูญ หรือการตรวจสอบกฎหมายในลักษณะที่เอียงทางการเมือง หรือบิดเบือนหลักการประชาธิปไตย บางประการแต่ยังไม่ถึงขั้นทำลายระบอบประชาธิปไตยโดยตรง โดยเกิดขึ้นเมื่อศาลไม่ได้ดำเนินการโดยรุนแรงแต่เพียงปฏิเสธที่จะปกป้องแก่นขั้นต่ำของระบอบประชาธิปไตย ตัวอย่าง เช่น ศาลอาจปฏิเสธการรับคำร้องขอเพื่อพิจารณาคดี ที่มีเหตุผลอันบ่งบอกถึงความชอบธรรมแบบตราประทับ คือสถานะที่สถาบันตุลาการ หรือองค์กรตรวจสอบทำหน้าที่เพียงแค่ประทับตรารับรองการกระทำหรือกฎหมายของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติให้ผ่านไปโดยสะดวก ปราศจากการตรวจสอบอย่างแท้จริง แต่ผลลัพธ์ของการกระทำนั้นกลับช่วยสร้างภาพลักษณ์ความชอบธรรมทางกฎหมาย ให้กับระบอบอำนาจนิยม หรือการใช้มาตรฐาน การตรวจสอบที่หละหลวม โดยใช้มาตรฐานทางกฎหมายเข้มงวดกับฝ่ายหนึ่งแต่ผ่อนปรนกับอีกฝ่าย ตีความสิทธิหรือเสรีภาพอย่างแคบในคดีการเมือง และมีการขยายอำนาจองค์กรที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยอ้างหลักนิติรัฐ (Dixon & Landau, 2020; Sánchez Urribarri, 2011)

(2) การตรวจสอบโดยศาลที่ใช้อำนาจอวินิจฉัยของตนเองเป็นเครื่องมือทำลายกลไกและสถาบันประชาธิปไตยโดยตรง (strong-form abusive judicial review) เป็นการใช้อำนาจอตุลาการเชิงรุก เพื่อเปลี่ยนแปลงหรือปิดกั้นกลไกหลักของประชาธิปไตยอย่างเป็นระบบ ศาลไม่ได้เป็นเพียงผู้ไม่ปกป้อง แต่กลายเป็นผู้เล่นหลักในการถอยหลังของระบอบประชาธิปไตย เช่น การยุบพรรคการเมือง การเพิกถอนสิทธิทางการเมือง หรือการขยายอำนาจให้กลไกอำนาจนิยม (Tushnet, 2003)

คำวินิจฉัยของศาลมีผลผูกพันสูงสุด ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถถ่วงถ่วงคำวินิจฉัยได้โดยง่าย ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจสุดท้ายในการตีความรัฐธรรมนูญ อำนาจเช่นนี้ หากถูกใช้ในทิศทางที่บิดเบือนจะทำให้ศาลกลายเป็นผู้กำหนดทิศทางของระบอบการเมืองแทนกลไกประชาธิปไตย (Tushnet, 2003)

รูปแบบการตรวจสอบโดยศาลที่รับรองและทำให้มาตรการบ่อนทำลายประชาธิปไตยของฝ่ายการเมืองชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นั้นตั้งอยู่ในเงาเพราะอาจดูเหมือนเป็นเพียงการทำให้ไม่สมควร แต่จากการวิเคราะห์ของเดวิด และโรซาลินด์ แสดงให้เห็นว่าประสิทธิผลของรูปแบบดังกล่าวต่อการทำลายระบอบประชาธิปไตยมักไม่น้อยกว่าการตรวจสอบโดยศาลที่ใช้คำวินิจฉัยของตนเองเป็นเครื่องมือทำลายกลไกและสถาบันประชาธิปไตยโดยตรง เนื่องจากเกิดผลสะสมแบบค่อยเป็นค่อยไปและยากต่อการต่อต้านจากสาธารณชน (Dixon & Landau, 2020)

2.3 บทบาทของศาลในทางการเมืองและการเสื่อมถอยของระบอบประชาธิปไตย

2.3.1 การเสื่อมถอยของระบอบประชาธิปไตยและการถอยหลังของรัฐธรรมนูญ (democratic backsliding)

งานศึกษาของแอนนา เอ็ม. เมเยอร์โรส (Anna M. Meyerrose) ชี้ให้เห็นว่าการเสื่อมถอยของประชาธิปไตยในยุคปัจจุบันมีความแตกต่างจากการรัฐประหารด้วยกำลังทหารแบบในอดีต เนื่องจากมักเป็นกระบวนการทำลายและกัดเซาะสถาบันประชาธิปไตยจากภายในโดยเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้ง ผู้นำเหล่านี้มักอาศัยความชอบธรรมที่ได้จากการเลือกตั้งมาเป็นฉากบังหน้า เพื่อค่อยๆ รวบอำนาจเข้าสู่ฝ่ายบริหารและทำลายกลไกการตรวจสอบต่างๆ โดยที่เปลือกนอกของประเทศยังคงดูเหมือนเป็นประชาธิปไตย (Meyerrose, 2020)

ในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างการปลดตุลาการ (court-packing) กับความเสื่อมถอยของประชาธิปไตย (democratic decay) งานวิจัยพบว่าการแทรกแซงหรือการเพิ่มจำนวนตุลาการเพื่อเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของศาลเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยเสื่อมถอยลง การแทรกแซงโครงสร้างนี้เข้าไปทำลายความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ และสร้างเงื่อนไขที่เอื้อให้เกิดการใช้อำนาจตุลาการในทางที่ผิดเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐบาลและทำลายฝ่ายตรงข้าม (Garcia Holgado & Sánchez Urribarri, 2023)

งานวิจัยดังกล่าวแบ่งการเพิ่มจำนวนตุลาการออกเป็น 2 ประเภทที่มีผลกระทบต่อระบอบประชาธิปไตยที่แตกต่างกัน คือ (1) การแทรกแซงเพื่อผลักดันนโยบายบางอย่างให้ผ่านได้ง่ายขึ้น เช่น กรณีของประธานาธิบดี Menem ในอาร์เจนตินาที่ต้องการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี ซึ่ง

แม้จะลดความเป็นอิสระของศาลแต่ก็ไม่ได้ทำลายระบอบประชาธิปไตยในภาพรวม และ (2) การแทรกแซงโดยมีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองและบ่อนทำลายประชาธิปไตยอย่างเป็นระบบ (Garcia Holgado & Sánchez Urribarri, 2023; Casal Hernández, 2020)

กรณีศึกษาของประเทศเวเนซุเอลาเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการใช้ศาลเป็นเครื่องมือทางการเมือง โดยศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นตัวละครหลักและเป็นผู้ลงมือในการทำลายระบอบประชาธิปไตยโดยเมื่อฝ่ายค้านชนะการเลือกตั้งและได้รับเสียงข้างมากในสภาปี 2015 ศาลได้ออกคำวินิจฉัยหลายฉบับที่ทำให้รัฐสภากลายเป็นสภาที่ไร้อำนาจ โดยจัดให้อยู่ในสภาวะขัดแย้งอำนาจศาล และบิดเบือนการตีความรัฐธรรมนูญเพื่อขยายอำนาจฝ่ายบริหารออกไปจนถึงขั้นให้ประธานาธิบดีสามารถบริหารประเทศและออกงบประมาณได้โดยไม่ต้องผ่านการอนุมัติจากรัฐสภา (Garcia Holgado & Sánchez Urribarri, 2023; Casal Hernández, 2020)

2.3.2 ความเป็นอิสระของศาลและการครอบงำการทำงานของศาล (court capture)

ในงานศึกษาเรื่อง abusive judicial review ของเดวิด และโรซาลินด์ ได้อธิบายว่า ผู้ที่ต้องการสถาปนาตนเองเป็นเผด็จการในยุคใหม่มักพยายามที่จะครอบงำศาล เพื่อเปลี่ยนศาลให้เป็นอาวุธในการบ่อนทำลายประชาธิปไตยเสียเอง (Dixon & Landau, 2020) การใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ ทำให้การกีดเซาะประชาธิปไตยตรวจจับได้ยากขึ้น เพราะถูกซ่อนอยู่ภายใต้ภาพลักษณ์ของความชอบธรรมทางกฎหมาย และอาศัยความเป็นสถาบันที่ดูน่าเชื่อถือของศาลมาบังหน้าเจตนาเผด็จการ (Garcia Holgado & Sánchez Urribarri, 2023)

การครอบงำศาลมักดำเนินผ่านกลไกการเพิ่มจำนวนหรือปรับเปลี่ยนองค์คณะศาลโดยระบอบผู้ปกครองเพื่อประโยชน์ของตน (regime-driven court-packing) ซึ่งเป็นการเพิ่มจำนวนหรือตั้งตุลาการโดยมีเป้าหมายทางการเมืองอย่างชัดเจนเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือรักษาระบอบอำนาจนิยม กลไกนี้ต้องอาศัยการดึงเอาศาล (co-optation) เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของโครงการและผลประโยชน์ของรัฐบาล โดยการแต่งตั้งตุลาการที่มีความภักดีต่อระบอบอย่างลึกซึ้ง ทำให้ศาลแปรสภาพเป็นทั้งโล่ที่ปกป้องรัฐบาลและดาบที่ใช้ฟาดฟันฝ่ายค้าน (Garcia Holgado & Sánchez Urribarri, 2023)

งานวิจัยของ โปโปวา (Popova) อธิบายปรากฏการณ์กระบวนการยุติธรรมที่ถูกทำให้เป็นเรื่องการเมือง (politicized justice) ไว้อย่างชัดเจนในบริบทของประเทศประชาธิปไตยใหม่ว่า การแข่งขันทางการเมืองที่ดุเดือดไม่ได้ทำให้ศาลมีความเป็นอิสระมากขึ้น ในทางตรงกันข้าม ฝ่ายบริหารที่อ่อนแอ

หรือกังวลว่าจะพ่ายแพ้การเลือกตั้งจะยิ่งเพิ่มแรงกดดันและเข้าแทรกแซงศาลอย่างหนักเพื่อเอาตัวรอด การทำให้กระบวนการยุติธรรมเป็นเรื่องของการเมืองส่งผลให้ศาลไม่สามารถถ่วงดุลหรือตรวจสอบอำนาจของฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง (Popova, 2012)

สำหรับการวิเคราะห์ในบริบทของไทย การครอบงำศาลมีลักษณะเฉพาะตัว กล่าวคือฝ่ายบริหารไม่ได้มีการแทรกแซงทางโครงสร้างของตุลาการโดยตรง โดยการเพิ่มจำนวนตุลาการจากฝ่ายบริหารอย่างชัดเจนเหมือนในประเทศอื่น แต่กระบวนการยุติธรรมของไทยตกอยู่ภายใต้การครอบงำทางอุดมการณ์ (ideological capture) จากเครือข่ายชนชั้นนำและกลุ่มอนุรักษ์นิยม ตุลาการมักมีอุดมการณ์ที่สอดคล้องกับระบอบสถานะเดิมซึ่งส่งผลต่อการแข่งขันทางการเมืองอย่างเป็นระบบ ผ่านคำวินิจฉัยที่นำไปสู่การยุบพรรคการเมืองของฝ่ายประชาธิปไตย และปลดนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งแล้วซ้ำเล่า (Popova, 2012; Ginsburg & Huq, 2018)

อย่างไรก็ดี การนำกรอบแนวคิดการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ มาปรับใช้กับประเทศไทยจำเป็นต้องมีการวิพากษ์และปรับปรุงนัยสำคัญในเชิงบริบท เนื่องจากแนวความคิดการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ ในระดับสากลของเดวิด และโรชาลีนด์ มีสมมติฐานเบื้องต้นตั้งอยู่บนปรากฏการณ์ผู้นำประชานิยมใช้อำนาจใหม่ที่พยายามครอบงำศาล เพื่อทำลายกลไกการตรวจสอบและรักษาอำนาจของตนเองไว้

แต่ในทางตรงกันข้าม ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมีลักษณะเฉพาะตัว ที่กลับด้านกัน กล่าวคือ การใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ ในไทยมิได้เกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมอำนาจของฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง แต่กลับถูกใช้เป็นเครื่องมือผ่านปรากฏการณ์ที่ขอบเขตอำนาจของศาลและตุลาการขยายตัวเข้าไปในพื้นที่ของการเมือง โดยมีการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างมีนัยสำคัญเพื่อสกัดกั้นหรือบั่นทอนอำนาจของฝ่ายเสียงข้างมาก โดยกลุ่มเครือข่ายอำนาจดั้งเดิม ที่อาศัยสถาบันตุลาการเป็นปราการด่านสุดท้าย ลักษณะเฉพาะตัวนี้ทำให้รูปแบบไทยโมเดลของการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ ปรากฏในรูปของตุลาการภิวัตน์ในเชิงละเมิด (abusive judicial activism) ที่ศาลสถาปนาตนเองเป็นผู้ใช้อำนาจสิทธิขาดเหนือเจตจำนงของประชาชนผ่านการตีความกฎหมาย

2.4 ขอบเขตอำนาจของศาลขยายตัวเข้าไปในพื้นที่ของการเมืองและศาลรัฐธรรมนูญในบริบทไทย

แนวความคิดทำให้การเมืองเป็นเรื่องของตุลาการ (judicialization of politics) หมายถึงปรากฏการณ์ที่ขอบเขตอำนาจของศาลและตุลาการขยายตัวเข้าไปในพื้นที่ของการเมืองและการกำหนด

นโยบายสาธารณะอย่างมีนัยสำคัญ แนวคิดดังกล่าวเป็นกรอบการวิเคราะห์เชิงพรรณนา ที่ใช้อธิบายการปรับเปลี่ยนดุลอำนาจระหว่างสถาบันทางการเมืองกับสถาบันตุลาการในรัฐสมัยใหม่ มีใช้ทฤษฎีเชิงบรรทัดฐานที่มุ่งเสนอว่าศาลควรมีบทบาทเพิ่มขึ้นหรือลดลง หากแต่สะท้อนสภาพความเป็นจริงที่ศาลและกระบวนการยุติธรรมเข้ามามีบทบาทในการตัดสินหรือกำหนดผลลัพธ์ของประเด็นที่เดิมอยู่ภายใต้กระบวนการทางการเมืองแบบผู้แทนหรืออำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร (Hirschl, 2004)

ในเชิงโครงสร้างการเมืองเป็นเรื่องของตุลาการ สามารถจำแนกได้อย่างน้อยสามมิติ ได้แก่ (1) การขยายขอบเขตอำนาจของศาลไปสู่การวินิจฉัยประเด็นทางการเมืองระดับสูง เช่น ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือนโยบายสาธารณะ (2) การย้ายสนามความขัดแย้งจากกระบวนการทางการเมืองไปสู่เวทีศาล ซึ่งทำให้การต่อสู้เชิงอำนาจถูกแปรรูปเป็นกระบวนการพิจารณาคดี และ (3) การแปรข้อถกเถียงเชิงนโยบายและอำนาจให้ถูกนำเสนอและตัดสินภายใต้หลักการทางรัฐธรรมนูญ (Hirschl, 2004) ปรัชญาการดังกล่าวส่งผลให้ศาลมีสถานะเป็นผู้แสดงทางการเมืองโดยพฤตินัย แม้จะยังคงอ้างถึงความชอบธรรมจากเหตุผลและกระบวนการทางกฎหมายก็ตาม

อย่างไรก็ดี การขยายบทบาทของศาลภายใต้กระบวนการดังกล่าว มิได้หมายความว่าศาลจะทำหน้าที่เป็นกลไกคุ้มครองประชาธิปไตยโดยอัตโนมัติ หากแต่ทำให้คำถามเชิงทฤษฎีเคลื่อนจากประเด็นว่าศาลมีอำนาจเพิ่มขึ้นหรือไม่ ไปสู่ประเด็นที่ว่าศาลใช้อำนาจดังกล่าวภายใต้เงื่อนไขของความเป็นอิสระในระดับใด และเพื่อผลลัพธ์ทางสถาบันแบบใด ในบริบทนี้แนวคิดเรื่องความเป็นอิสระของศาล และการครอบงำศาล จึงมีความสำคัญในฐานะกรอบอธิบายเงื่อนไขเชิงสถาบันที่กำหนดทิศทางการใช้อำนาจของศาล (Popova, 2012; Ginsburg & Huq, 2018)

เมื่อความเป็นอิสระของศาลถูกบ่อนทำลายผ่านกระบวนการยึดครองหรือการครอบงำการใช้อำนาจพิจารณาคดีภายใต้บริบททางการเมืองเป็นเรื่องของตุลาการ อาจแปรเปลี่ยนจากการทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลไปสู่การรับรองหรือเอื้อให้การใช้อำนาจทางการเมืองที่กีดกร่อนหลักการประชาธิปไตยดำรงอยู่ภายใต้ศรับของความชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่ปรากฏการณ์การใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ (Dixon & Landau, 2020; Landau, 2013)

ในบริบทของประเทศไทย ปรากฏการณ์การเมืองเป็นเรื่องของตุลาการ มิได้ดำเนินไปในลักษณะที่เป็นกลาง หากแต่มีความแนบแน่นกับสิ่งที่คิม เลน เชพเพเล (Kim Lane Scheppele) เรียกว่านิติธรรมอำนาจนิยม (autocratic legalism) กล่าวคือ การใช้องค์ประกอบเชิงรูปแบบของกฎหมายและกระบวนการทางนิติวิธีเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่การใช้อำนาจรัฐที่มีผลในเชิงโครงสร้างต่อการจำกัด

หรือบ่อนทำลายระบอบประชาธิปไตยจากภายใน (Scheppele, 2018) ลักษณะสำคัญของนิติวิธีดังกล่าวอยู่ที่การสร้างฉกัทัศน์แห่งความชอบธรรม ผ่านการอ้างอิงบทบัญญัติทางกฎหมายหรือหลักการเชิงนามธรรม รวมถึงการใช้เทคนิคทางกฎหมาย เพื่อบดบังเป้าหมายทางการเมืองที่อยู่เบื้องหลัง (Scheppele, 2018; Tonsakulrungruang, 2018) ภายใต้เงื่อนไขเช่นนี้ ศาลยังคงรักษารูปแบบของกระบวนการยุติธรรมและเหตุผลทางกฎหมายไว้ได้อย่างครบถ้วน แต่ผลในเชิงโครงสร้างกลับนำไปสู่การลดทอนการแข่งขันทางการเมืองและการจำกัดเจตจำนงของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Mérieau, 2022; Dressel & Tonsakulrungruang, 2019; Scalia, 1997; Fallon, 2015)

ดังนั้น การทำความเข้าใจบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยจึงไม่อาจพิจารณาเพียงผลลัพธ์ของคำวินิจฉัย หากแต่ต้องวิเคราะห์นิติวิธีที่ศาลเลือกใช้ โดยเฉพาะปรากฏการณ์ที่อาจเรียกว่านิติวิธีแบบเลือกปฏิบัติ (selective legalism) ซึ่งสะท้อนผ่านการสลับใช้มาตรฐานการตีความระหว่างการตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัด (textualism) ในคดีที่มุ่งคุ้มครองสถานะเดิม กับการตีความเชิงเจตนารมณ์ที่ขยายขอบเขต

อย่างกว้าง ในคดีที่มีผลกระทบต่อคู่แข่งทางการเมือง (Dressel & Tonsakulrungruang, 2019; Mérieau, 2022; Scalia, 1997; Fallon, 2015) ความลักลั่นเชิงนิติวิธีดังกล่าวมิได้เป็นเพียงความไม่สม่ำเสมอเชิงเทคนิค หากแต่ทำหน้าที่เป็นกลไกที่ช่วยอำพรางการใช้อำนาจตุลาการซึ่งมีผลในเชิงบ่อนทำลายประชาธิปไตยสามารถดำเนินไปได้ภายใต้ภาพลักษณ์ของหลักนิติรัฐ (Dixon & Landau, 2020)

เมื่อพิจารณาแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทยในคดีการเมืองภายใต้กรอบแนวคิดการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ จะเห็นได้ว่าศาลมิได้ปฏิเสธคุณค่าของประชาธิปไตยในเชิงถ้อยคำ หากแต่การใช้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในลักษณะที่ก่อให้เกิดผลกระทบเชิงโครงสร้างต่อแก่นขัณฑ์ของประชาธิปไตย โดยเฉพาะในมิติของสิทธิเลือกตั้งและการแข่งขันทางการเมืองอย่างเสรีและเป็นธรรม

การวิเคราะห์แบบแผนดังกล่าวผ่านกรอบตัวชี้วัดที่ผู้เขียนได้พัฒนาขึ้นในส่วนที่ 3 จะช่วยให้ผู้อ่านเห็นได้ชัดว่าความลักลั่นเชิงนิติวิธีที่สะสมอยู่ในคำวินิจฉัยคดีการเมืองสำคัญมีลักษณะเป็นแบบแผนเชิงโครงสร้างที่สอดคล้องกันอย่างต่อเนื่อง และยากที่จะอธิบายได้อย่างเพียงพอว่าเป็นเพียงความผิดพลาดโดยสุจริตในแต่ละกรณี ทั้งนี้ ส่วนถัดไปของบทความจะทำการวิเคราะห์คำวินิจฉัยดังกล่าวในเชิงระบบ โดยใช้กรอบตัวชี้วัดของ เดวิด และโรซาลินด์ เป็นเครื่องมือในการประเมิน (Dixon & Landau, 2020)

3. ระเบียบวิธีวิจัย

บทความนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพในทางนิติศาสตร์ โดยใช้การวิเคราะห์เอกสารเชิงนิติศาสตร์ และการวิเคราะห์เชิงกรณีศึกษา เพื่อศึกษาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยภายใต้กรอบแนวคิดการใช้ อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ ของเดวิด และโรซาลินด์ โดยการออกแบบการศึกษามุ่งพัฒนา กรอบการวิเคราะห์เชิงปฏิบัติผ่านการสร้างชุดตัวชี้วัด ที่สามารถใช้ประเมินคำวินิจฉัยของศาลได้อย่าง เป็นระบบและตรวจสอบซ้ำได้ในบริบทอื่น

3.1 รูปแบบการวิจัยและรูปแบบการวิเคราะห์

การศึกษานี้ออกแบบเป็นการวิจัยเชิงอธิบายและเชิงวิเคราะห์โดยมีวัตถุประสงค์หลักสองประการ ได้แก่

- (1) เพื่อตรวจสอบว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทยในคดีการเมืองที่สำคัญเข้าข่ายเป็นการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ ตามกรอบแนวคิดของเดวิด และโรซาลินด์ หรือไม่ และ
- (2) เพื่อจำแนกรูปแบบเชิงโครงสร้างของการใช้อำนาจตุลาการที่มีผลกระทบต่อแก่นขั้นต่ำของประชาธิปไตย

รูปแบบของการวิเคราะห์ตั้งอยู่บนการเชื่อมโยงสามระดับ ได้แก่ 1) ระดับทฤษฎี ซึ่งใช้กรอบการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ เป็นฐานในการประเมิน 2) ระดับตัวชี้วัด ซึ่งแปลงแนวคิดเชิงทฤษฎีเป็นเกณฑ์ประเมินที่จับต้องได้ผ่านชุดตัวชี้วัด 2 ระดับ ได้แก่ (1) ตัวชี้วัดสถานะการละเมิดประชาธิปไตย (Abusive Indicators) และ (2) เกณฑ์การวิเคราะห์เปรียบเทียบเชิงนิติวิธี (Comparative Doctrinal Criteria) และ 3) ระดับกรณีศึกษา ซึ่งนำตัวชี้วัดไปใช้กับคำวินิจฉัยจริงทั้ง 6 คดี ผ่านการเปรียบเทียบระหว่างคดีเป้าหมาย (target cases) และคดีควบคุม (control case) เพื่อทดสอบรูปแบบการใช้หลักกฎหมายแบบเลือกปฏิบัติในเชิงประจักษ์

3.2 การวิเคราะห์ความลักลั่นของนิติวิธีจากหลักการสู่สถานะการเลือกปฏิบัติทางกฎหมาย

ภายหลังจากการวางกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีว่าด้วยการตรวจสอบทบทวนโดยศาลในเชิงละเมิดต่อประชาธิปไตย และการครบจำศาลแล้ว ในส่วนหัวข้อนี้ของบทความมุ่งย้ำระดับการวิเคราะห์จากเชิงนามธรรมและเชิงโครงสร้าง มาสู่การทดสอบเชิงประจักษ์ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีการเมืองสำคัญได้สะท้อนการใช้นิติวิธีที่ลักลั่น และมีลักษณะของการใช้หลักกฎหมายแบบเลือกปฏิบัติ (selective application of legal principles) เพียงใด

กล่าวคือหัวข้อที่ 2 ได้แสดงให้เห็นแล้วว่า กรอบ การใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ ของเดวิด และโรชาลีนด์ เปิดเผยรูปแบบของการใช้ศาลเป็นกลไกทางกฎหมายเป็นอาวุธ ผ่านตัวชี้วัด ทั้ง 4 ประการ ได้แก่ 1) การครอบงำศาล 2) ความผิดปกติทางกระบวนการพิจารณา 3) การให้เหตุผล ที่บิดเบือนหลักกฎหมาย และ 4) การใช้หลักกฎหมายแบบเลือกปฏิบัติ ซึ่งมีผลกระทบต่อแกนกลางขั้นต่ำ ของประชาธิปไตย ในส่วนนี้ผู้เขียนจะนำกรอบดังกล่าวมาประยุกต์ใช้กับชุดคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ไทยที่เกิดขึ้นในบริบทจริง

หัวข้อที่ 3 จึงมีเป้าหมายในการพิสูจน์ว่า ศาลรัฐธรรมนูญไทยได้ก้าวล้ำจากบทบาทผู้พิทักษ์ รัฐธรรมนูญ ตามความเข้าใจดั้งเดิม ไปสู่การทำหน้าที่เสมือนผู้แสดงทางการเมืองเชิงรุกที่ใช้กลไก ทางกฎหมายเป็นอาวุธเพื่อจัดระเบียบการแข่งขันทางการเมืองอย่างเป็นระบบเพียงใด โดยเฉพาะผ่านรูปแบบ การให้เหตุผล การกำหนดมาตรฐานการตีความ และการวางภาระการพิสูจน์ในคดีที่มีโครงสร้างข้อเท็จจริง ไกลเคียงกันแต่คู่ความทางการเมืองแตกต่างกัน การวิเคราะห์จะมุ่งสำรวจว่า ในสถานการณ์ที่ศาล ต้องพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองซึ่งมีฐานสนับสนุนและตำแหน่งในสมการอำนาจต่างกัน ศาลยังคงยึดมั่นในมาตรฐานทางนิติวิธีเดียวกันหรือไม่ หรือกลับปรับเปลี่ยนมาตรฐานดังกล่าวไปตามบริบท ทางการเมืองของคู่ความ โดยให้ความสำคัญกับการเคลื่อนจากหลักการที่ศาลประกาศใช้ ไปสู่สถานะ การเลือกปฏิบัติทางกฎหมาย ที่สะท้อนออกมาจากผลลัพธ์และโครงสร้างการให้เหตุผลในคำวินิจฉัย

ภายใต้กรอบคิดดังกล่าว บทความนี้จะนำตัวชี้วัดทั้ง 4 ของเดวิด และโรชาลีนด์ ได้แก่ 1) การครอบงำศาล 2) ความผิดปกติทางกระบวนการพิจารณา 3) การให้เหตุผลที่บิดเบือนหลักกฎหมาย และ 4) การใช้หลักกฎหมายแบบเลือกปฏิบัติ มาใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินว่า ความลักลั่นทางนิติวิธี ของศาลรัฐธรรมนูญไทยในคดีการเมืองที่สำคัญนั้น เป็นเพียงความผิดพลาดเฉพาะกรณี หรือสะท้อน แบบแผนเชิงโครงสร้างของการใช้อำนาจตุลาการที่เชื่อมโยงกับปรากฏการณ์การใช้อำนาจตรวจสอบโดย ศาลในทางมิชอบในลักษณะไทยโมเดล โดยเฉพาะในมิติของการครอบงำทางอุดมการณ์ ที่มีน้ำหนัก เนือการใช้เหตุผลทางกฎหมาย

3.3 ขอบเขตและเกณฑ์การคัดเลือกคดีศึกษา

เพื่อให้การวิเคราะห์มีฐานเชิงประจักษ์ที่เพียงพอในการสะท้อนพลวัตของการใช้อำนาจตุลาการ หลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 บทความนี้คัดเลือกคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจำนวนทั้งสิ้น 6 คดี ครอบคลุมช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2550–2563 โดยแบ่งออกเป็นสองกลุ่มหลัก

คดีเป้าหมาย หมายถึง คดีการเมืองที่คำวินิจฉัยของศาลส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพการดำรงอยู่ หรือขอบเขตอำนาจของพรรคการเมือง หรือผู้แทนกลุ่มชั่วอำนาจที่เป็นตัวแทนของเสียงข้างมากที่มาจากการเลือกตั้ง ขณะที่คดีควบคุม หมายถึง คดีการเมืองที่มีโครงสร้างข้อเท็จจริงฐานข้อหา และกรอบแห่งกฎหมายมหาชนที่ใกล้เคียงกับคดีเป้าหมายในสาระสำคัญ แต่ตัวความหรือคู่กรณีเป็นพรรคการเมืองหรือตัวแทนที่สังกัดอยู่ฝ่ายชั่วอำนาจฝั่งอนุรักษนิยมหรือกลุ่มชนชั้นนำดั้งเดิม ซึ่งถูกนำมาใช้เป็นฐานเปรียบเทียบมาตรฐานเชิงนิติวิธี เพื่อทดสอบความสม่ำเสมอของการบังคับใช้กฎหมายของศาล

(1) คดีหลัก 5 คดี ที่เป็นคดีเป้าหมาย ซึ่งถูกคัดเลือกเนื่องจากการมีคุณลักษณะร่วมกันคือ (ก) เป็นคดีที่มีนัยสำคัญทางการเมืองสูง (ข) คำวินิจฉัยส่งผลโดยตรงต่อการสิ้นสภาพหรือการจำกัดบทบาทของพรรคการเมืองที่ได้รับความนิยมสูง หรือ (ค) เป็นการสกัดกั้นกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญของฝ่ายเสียงข้างมาก ได้แก่

(1.1) คำวินิจฉัยที่ 3/2550 (คดียุบพรรคไทยรักไทย) จุดเริ่มต้นของการใช้นิติวิธีภายใต้อิทธิพลของคณะรัฐประหารและการใช้มาตรการยุบพรรคต่อพรรคการเมืองหลักในระบบ

(1.2) คำวินิจฉัยที่ 20/2551 (คดียุบพรรคพลังประชาชน) การขยายตรรกะหรือวิธีคิดแบบประชาธิปไตยเชิงต่อสู้หรือการปกป้องตนเองของระบอบประชาธิปไตยจากภัยคุกคามที่ต้องการล้มล้าง (militant democracy) เพื่อยุบพรรคเสียงข้างมากที่สืบเนื่องจากฐานการสนับสนุนเดิม

(1.3) คำวินิจฉัยที่ 18–22/2555 (คดีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ) ตัวอย่างของการใช้อำนาจตรวจสอบเชิงรุก (judicial activism) เพื่อกำกับและจำกัดอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของรัฐสภา

(1.4) คำวินิจฉัยที่ 3/2562 (คดียุบพรรคไทยรักษาชาติ) การใช้อำนาจตรวจสอบในเชิงสกัดกั้นล่วงหน้า (pre-emptive intervention) ก่อนการเลือกตั้ง ด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงของสถาบันทางการเมือง

(1.5) คำวินิจฉัยที่ 5/2563 (คดียุบพรรคอนาคตใหม่) เป็นการใช้ข้ออ้างเชิงเทคนิคทางกฎหมายเพื่อตัดตัวเลือกทางการเมืองที่มีนัยสำคัญออกจากสนามเลือกตั้ง

(2) คดีควบคุม 1 คดี ได้แก่

คำวินิจฉัยที่ 15/2553 (คดีพรรคประชาธิปัตย์) ซึ่งถูกเลือกมาใช้เป็นบรรทัดฐานเชิงเปรียบเทียบเนื่องจากมีลักษณะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายพรรคการเมือง ที่คล้ายคลึงกับคดีอื่น แต่ศาลกลับใช้เหตุผลเชิงขั้นตอนเพื่อสั่งไม่ยุบพรรค ซึ่งถือว่าเป็นการเปิดโอกาสให้การตรวจสอบความแปรผันของมาตรฐานการพิสูจน์ และโครงสร้างการให้เหตุผลทางกฎหมายเมื่อคู่ความเป็นพรรคการเมืองคนละชั่ว

ผู้เขียนได้คัดเลือกคดีควบคุมจำนวน 1 คดี คือ คำวินิจฉัยที่ 15/2553 (คดีพรรคประชาธิปัตย์) มาเปรียบเทียบกับคดีเป้าหมายจำนวน 5 คดี การเลือกใช้คดีควบคุมเพียงคดีเดียวนั้นเป็นข้อจำกัดที่ตั้งขึ้นตามเหตุผลทางระเบียบวิธีวิจัย เนื่องจากในประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญไทยหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 คดีนี้เป็นคดีเดียวที่มีโครงสร้างข้อเท็จจริงในระดับมหภาคสอดคล้องกับคดียุบพรรคฝ่ายเสียงข้างมากอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ เป็นข้อกล่าวหาว่าด้วยกระบวนการจัดการเงินอุดหนุนพรรคการเมืองจำนวนมหาศาล (258 ล้านบาท) ที่มีลักษณะการกระทำอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง และพิจารณาโดยองค์คณะตุลาการชุดเดียวกันในช่วงเวลาที่ซ้อนทับกัน จึงทำให้คดีนี้มีคุณค่าสูงสุดในการใช้เป็นหลักเพื่อนำมาเทียบเคียงเชิงระเบียบวิธีวิจัยได้ดีที่สุด

นอกจากนี้ การที่บทความนี้จำกัดขอบเขตประเภทคดีไว้เฉพาะคดียุบพรรคการเมืองและคดีควบคุมการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เนื่องจากทั้งสองมิตินี้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อแก่นขั้นต่ำของระบอบประชาธิปไตยตามกรอบแนวคิดของเดวิด และโรซาลินด์ มากที่สุด แม้ว่าในบริบทของศาลรัฐธรรมนูญไทยจะมีคดีการเมืองประเภทอื่น เช่น คดีถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรายบุคคล หรือคดีวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเลือกตั้ง แต่คดีเหล่านั้นมักมีฐานข้อเท็จจริงและมาตรฐานการพิจารณาเชิงอัตวิสัยเฉพาะตัวสูง ไม่สามารถจัดหาคดีควบคุม ที่มีโครงสร้างข้อเท็จจริงและฐานกฎหมายที่ละม้ายคล้ายคลึงกันอย่างเป็นระบบมาเปรียบเทียบได้อย่างยุติธรรมในเชิงการออกแบบการวิจัย

คดีทั้ง 6 คดีนี้จึงทำหน้าที่เสมือนจิ๊กซอว์สำคัญที่ช่วยให้สามารถประเมินได้ว่า บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในช่วงหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2549 เป็นต้นมาได้แปรสภาพไปสู่การเป็นกลไกที่มีลักษณะอำนาจที่ไม่ต้องรับผิดชอบในเชิงโครงสร้าง และเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการถดถอยของระบอบรัฐธรรมนูญเพียงใด ความสำคัญของการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบคดีทั้งหกจึงมิได้จำกัดอยู่ที่การอธิบายผลของคำวินิจฉัยรายคดีเท่านั้น ผู้เขียนยังมุ่งค้นหารูปแบบเชิงโครงสร้างของการใช้อำนาจตุลาการว่ามีลักษณะของการใช้หลักกฎหมายแบบเลือกปฏิบัติอันเป็นหนึ่งในลักษณะสำคัญของการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบหรือไม่ หากพบว่ามาตรฐานทางกฎหมายที่ศาลใช้แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญในคดีที่มีโครงสร้างข้อเท็จจริงใกล้เคียงกัน ผลการวิเคราะห์ดังกล่าวจะกลายเป็นฐานรองรับข้อเสนอเชิงแนวคิดในหัวข้อถัดไปเกี่ยวกับสิ่งที่บทความนี้เรียกว่า รูปแบบไทยโมเดลของการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ ซึ่งสะท้อนรูปแบบเฉพาะของการใช้อำนาจตุลาการในบริบทการเมืองไทย

3.4 เกณฑ์การวิเคราะห์เชิงนิติวิธี

เพื่อให้การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีความเป็นระบบ บทความนี้จึงได้ประยุกต์ใช้กรอบตัวชี้วัดที่ เดวิด และโรซาลินด์ เสนอไว้ในทฤษฎีการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ เป็นกรอบแนวคิดเชิงวิเคราะห์หลักเดวิด และโรซาลินด์ เพื่อประเมินว่าศาลใช้อำนาจตรวจสอบรัฐธรรมนูญ ในลักษณะที่บ่อนทำลายประชาธิปไตยหรือไม่ เพื่อเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ไทย 6 คดีหลัก โดยให้น้ำหนักเป็นพิเศษกับตัวชี้วัด (4) ว่าด้วยการใช้หลักกฎหมายแบบเลือกปฏิบัติ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการพิสูจน์รูปแบบการใช้อำนาจตุลาการในลักษณะการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาล ในทางมิชอบ สามารถพิจารณาได้ผ่านตัวชี้วัดสำคัญสี่ประการ

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะจำแนกเครื่องมือวิเคราะห์ออกเป็นสองระดับได้แก่ (1) ตัวชี้วัดสถานะการ ละเมิดต่อประชาธิปไตย (Abusive Indicators) และ (2) เกณฑ์การวิเคราะห์เปรียบเทียบเชิงนิติวิธี (Comparative Doctrinal Criteria) เพื่อให้การตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีความแม่นยำ และเป็นระบบ

ระดับที่ 1 ตัวชี้วัดสถานะการละเมิดประชาธิปไตย

(1) การครอบงำศาลเป็นตัวชี้วัดในระดับมหภาค ที่ใช้ตรวจสอบว่าศาลมีลักษณะของการใช้อำนาจ ในการตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบหรือไม่ โดยพิจารณาจากบริบทเชิงโครงสร้างของสถาบัน ไม่ใช่เพียง คำวินิจฉัยรายคดี

การวิเคราะห์การครอบงำศาล เน้นที่บริบททางการเมืองในแต่ละช่วงเวลา เพื่อประเมินว่า องค์ประกอบของศาลสะท้อนความสอดคล้องทางอุดมการณ์กับกลุ่มอำนาจทางการเมืองหรือไม่ ความสอดคล้องดังกล่าวถือเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่เปิดพื้นที่ให้การใช้อำนาจตรวจสอบทบทวนทางกฎหมาย กลายสภาพเป็นการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ

(2) ความผิดปกติทางกระบวนการพิจารณา

การตรวจสอบความปกติของวิธีพิจารณาคดี เช่น การเร่งรัดการพิจารณาอย่างผิดสังเกต การรับคำร้อง โดยอาศัยฐานอำนาจที่ไม่ชัดเจน หรือการกำหนดขั้นตอนที่เบี่ยงเบนจากหลักทั่วไป เพื่อประเมินว่า กระบวนการได้ถูกปรับให้สอดคล้องกับผลลัพธ์ทางการเมืองที่ต้องการหรือไม่

(3) การให้เหตุผลที่บิดเบือนหลักกฎหมาย

การวิเคราะห์นิติวิธีที่ศาลใช้ในการให้เหตุผล เช่น การตีความบทบัญญัติทางเทคนิคอย่างกว้างขวาง เกินสมควร การสร้างจิตวิญญาณรัฐธรรมนูญหรือหลักการเชิงนามธรรมขึ้นมาเป็นฐานในการจำกัดสิทธิทางการเมืองในลักษณะที่เบี่ยงเบนความหมายดั้งเดิมของหลักการประชาธิปไตยให้กลายเป็นเครื่องมือ จำกัดการแข่งขันทางการเมือง

(4) การใช้หลักกฎหมายแบบเลือกปฏิบัติ

การถือเป็นแกนกลางของการพิสูจน์เชิงประจักษ์ โดยเปรียบเทียบคดีที่มีโครงสร้างข้อเท็จจริงคล้ายคลึงกัน แต่ถูกจัดเป็นคดีเป้าหมายและคดีควบคุม เพื่อชี้ให้เห็นความลักลั่นของมาตรฐานการพิสูจน์และโครงสร้างการให้เหตุผลที่แปรผันตามอัตลักษณ์ทางการเมืองของคู่ความ ซึ่งสะท้อนถึงรูปแบบของการใช้หลักกฎหมายอย่างไม่สม่ำเสมอ

การแบ่งคดีออกเป็นคดีเป้าหมายและคดีควบคุม ดังกล่าวจึงเป็นเครื่องมือเชิงวิธีวิทยาที่บทความนี้พัฒนาต่อยอดจากกรอบ เดวิด และโรซาลินด์ เพื่อให้การตรวจจบบรูปแบบการเลือกปฏิบัติสามารถทำได้อย่างเป็นระบบในเชิงเปรียบเทียบ

ตัวชี้วัดทั้ง 4 ประการดังกล่าวข้างต้นทำหน้าที่เป็นเกณฑ์การวินิจฉัยเชิงโครงสร้างสำหรับประเมินว่าศาลมีแนวโน้มใช้อำนาจตุลาการในลักษณะที่อาจส่งผลกระทบต่อองค์ประกอบพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยหรือไม่

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเกณฑ์ของ เดวิด และโรซาลินด์ ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อวิเคราะห์บทบาทของศาลในระดับโครงสร้างของระบอบการเมืองเป็นหลัก การนำเกณฑ์ดังกล่าวมาประยุกต์ใช้กับการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทยจำเป็นต้องมีเครื่องมือวิเคราะห์เชิงนิติวิธีเพิ่มเติม เพื่อให้สามารถตรวจสอบความสม่ำเสมอของการใช้เหตุผลทางกฎหมายในระดับคดีได้อย่างเป็นระบบ

ด้วยเหตุนี้ บทความนี้ผู้เขียนจึงได้พัฒนาเกณฑ์การวิเคราะห์เชิงนิติวิธี ขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทยในเชิงเปรียบเทียบ เป็นเครื่องมือวิเคราะห์ในระดับที่ 2 ดังนี้

ระดับที่ 2 เกณฑ์การวิเคราะห์เปรียบเทียบเชิงนิติวิธีเป็นกรอบจุลภาค หรือเครื่องมือผ่าตัดคำวินิจฉัย เครื่องมือนี้พัฒนาขึ้นเพื่อขยายความตัวชี้วัดที่ (4) การใช้หลักกฎหมายแบบเลือกปฏิบัติ เพื่อตอบคำถามว่า ความลักลั่นที่เกิดขึ้นปรากฏชัดในเทคนิคทางกฎหมายอย่างไร เพื่อทำการสำรวจตรวจสอบความสม่ำเสมอของการใช้เหตุผลทางกฎหมายของศาลในคดีที่มีโครงสร้างข้อเท็จจริงใกล้เคียงกัน ผ่าน 4 เกณฑ์พิจารณา ดังนี้

เกณฑ์ที่ 1 นิติวิธีในการตีความกฎหมาย (Legal Interpretative Methodology)

เพื่อพิจารณาว่าศาลใช้วิธีตีความแบบการตีความตามตัวอักษร (textualism) หรือการตีความตามเจตนารมณ์ (purposivism) และการเปลี่ยนผ่านระหว่างวิธีตีความทั้งสองในคดีที่มีโครงสร้างข้อเท็จจริงคล้ายคลึงกัน

เกณฑ์ที่ 2 ภาระการพิสูจน์และมาตรฐานการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน (Standard of Proof)

เพื่อวิเคราะห์ว่าศาลใช้มาตรฐานปราศจากข้อสงสัยอันสมควร หรือเชื่อได้ว่าและความแตกต่างของมาตรฐานในคดีที่คล้ายคลึงกัน โดยการใช้มาตรฐานที่เข้มงวดกับฝ่ายหนึ่งแต่ผ่อนปรนกับอีกฝ่าย อาจบ่งชี้ถึงการเลือกปฏิบัติ

เกณฑ์ที่ 3 ขอบเขตดุลพินิจและการขยายแดนอำนาจตุลาการ (Scope of Judicial Discretion and Judicial Overreach)

พิจารณาว่าศาลใช้อำนาจดุลพินิจในการตีความกฎหมายอย่างกว้างเพียงใด โดยเฉพาะกรณีที่ศาลขยายขอบเขตอำนาจของตนเกินกว่าที่บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน หรืออาศัยหลักการเชิงนามธรรมของรัฐธรรมนูญแทนการผูกโยงกับข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ การขยายดุลพินิจในลักษณะดังกล่าวอาจสะท้อนปรากฏการณ์การรุกร้าอำนาจตุลาการ (judicial overreach) ซึ่งเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญที่เอื้อให้เกิด การใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ

เกณฑ์ที่ 4 ผลกระทบต่อแกนขั้นต่ำของประชาธิปไตย (Impact on Democratic Minimum Core)

พิจารณาว่าคำวินิจฉัยส่งผลกระทบต่อองค์ประกอบพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยอย่างไร โดยเฉพาะ (1) ผลกระทบต่อการแข่งขันทางการเมืองและระบบการเลือกตั้ง (2) ผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพทางการเมืองขั้นพื้นฐาน และ (3) ผลกระทบต่อระบบถ่วงดุลอำนาจระหว่างสถาบันทางการเมือง

การวิเคราะห์ในมิตินี้ช่วยให้บทความนี้สามารถเชื่อมโยงการศึกษาคำวินิจฉัยรายคดีเข้ากับกรอบแนวคิด การใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ และรองรับการอภิปรายข้อค้นพบเชิงโครงสร้างในส่วนถัดไปของบทความได้

การนำเกณฑ์ดังกล่าวไปประยุกต์ใช้กับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทยทั้ง 5 คดีเป้าหมาย และ 1 คดีควบคุม ผู้เขียนจะนำเสนอในตอนที่ 4 (ผลการวิเคราะห์) โดยแต่ละคดีได้รับการวิเคราะห์ผ่านทั้งตัวชี้วัดระดับที่ 1 ตัวชี้วัดสถานะการละเมิดต่อประชาธิปไตยและเกณฑ์เปรียบเทียบเชิงนิติวิธีระดับที่ 2 เพื่อแสดงให้เห็นความลักลั่นของมาตรฐานการพิสูจน์และโครงสร้างการให้เหตุผลของคำวินิจฉัยก่อนที่จะสังเคราะห์ผลสู่ข้อเสนอรูปแบบไทยโมเดลของการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบในส่วนที่ 6 ต่อไป

3.5 การใช้หลักกฎหมายแบบเลือกปฏิบัติในฐานะกลไกทางนิติวิธีของการตรวจสอบโดยศาลที่รับรองและทำให้มาตรการบ่อนทำลายประชาธิปไตยของฝ่ายการเมืองดูชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

แม้แนวคิดการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบของ เดวิด และโรชาลินด์ จะได้รับการพัฒนาอย่างกว้างขวางในวรรณกรรมกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ แต่การศึกษาส่วนใหญ่ยังคงมุ่งเน้นการวิเคราะห์ในระดับโครงสร้างของระบอบการเมืองและสถาบันตุลาการเป็นหลัก กล่าวคือ งานวิจัยจำนวนมาก

มุ่งอธิบายว่าศาลถูกรองรับโดยฝ่ายการเมืองอย่างไร หรือมีบทบาทอย่างไรในการเอื้อให้เกิดกระบวนการถดถอยของประชาธิปไตยในระดับสถาบัน อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ในระดับดังกล่าวยังมีได้อธิบายอย่างเพียงพอว่า กลไกเชิงนิติวิธีภายในคำวินิจฉัยของศาลเองทำงานอย่างไรในการทำให้ใช้อำนาจตุลาการสามารถบ่อนทำลายประชาธิปไตยได้ภายใต้กรอบของความชอบด้วยกฎหมายในเชิงรูปแบบ

บทความนี้เสนอว่า หนึ่งในกลไกสำคัญของการตรวจสอบโดยศาลที่รับรองและทำให้มาตรการบ่อนทำลายประชาธิปไตยของฝ่ายการเมืองดูชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คือปรากฏการณ์ที่เรียกว่าการใช้หลักกฎหมายแบบเลือกปฏิบัติ (selective application of legal principles) กล่าวคือ การที่ศาลใช้มาตรฐานทางกฎหมาย โครงสร้างการให้เหตุผล หรือระดับความเข้มงวดของการตรวจสอบทางตุลาการแตกต่างกันในคดีที่มีโครงสร้างข้อเท็จจริงและกรอบกฎหมายใกล้เคียงกัน ความแตกต่างดังกล่าวมิได้ปรากฏในรูปของการปฏิเสธหลักประชาธิปไตยอย่างเปิดเผย หากแต่เกิดขึ้นผ่านการปรับเปลี่ยนวิธีการตีความกฎหมาย การกำหนดภาระการพิสูจน์ หรือการประเมินพยานหลักฐานในลักษณะที่แปรผันตามบริบททางการเมืองของคู่ความ

ในเชิงทฤษฎี ปรากฏการณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับข้อสังเกตของทอม กินส์เบิร์ก (Tom Ginsburg) และอาซิช ฮุก (Aziz Huq) ที่ชี้ให้เห็นว่า การถดถอยของประชาธิปไตยในยุคปัจจุบันมักเกิดขึ้นผ่านการบิดเบือนการตีความกฎหมายมากกว่าการละเมิดกฎหมายโดยตรง ศาลอาจยังคงอ้างอิงหลักการทางรัฐธรรมนูญ เช่น การพิทักษ์ระบอบประชาธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ หรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่กลับใช้หลักการดังกล่าวในลักษณะที่นำไปสู่การจำกัดการแข่งขันทางการเมืองหรือการลดทอนบทบาทขององค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งส่งผลสะสมเชิงโครงสร้างต่อแก่นขนานต่ำของระบอบประชาธิปไตย

ด้วยเหตุนี้ บทความนี้จึงพัฒนาแนวทางการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่างคดีและคดีควบคุมเพื่อตรวจสอบความสม่ำเสมอของการใช้หลักกฎหมายของศาล วิธีการดังกล่าวตั้งอยู่บนสมมติฐานว่า หากคดีสองคดีมีโครงสร้างข้อเท็จจริงและกรอบกฎหมายใกล้เคียงกัน แต่ศาลกลับใช้มาตรฐานการตีความ

หรือโครงสร้างเหตุผลที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ความแตกต่างดังกล่าวย่อมสะท้อนรูปแบบของการใช้หลักกฎหมายแบบเลือกปฏิบัติ มากกว่าความแตกต่างในข้อเท็จจริงของคดีเอง แนวทางดังกล่าวทำให้สามารถแปลงกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีของการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบให้กลายเป็นเครื่องมือวิเคราะห์เชิงประจักษ์ในระดับคำวินิจฉัยได้

3.6 ผลการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ ตารางสรุปตัวชี้วัด 4 ประการใน 6 คดี

ตารางที่ 1 ด้านล่างสรุปผลการวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญไทยทั้ง 6 คดี ผ่านกรอบตัวชี้วัด 4 ประการของเดวิด และโรชาลินด์ โดยจัดแบ่งระหว่างคดีเป้าหมาย และคดีควบคุม เพื่อให้เห็นความแปรผันของมาตรฐานนิติวิธีระหว่างคดีที่มีโครงสร้างข้อเท็จจริงใกล้เคียงกัน ซึ่งเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์รองรับข้อเสนอไทยโมเดลของการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบในหัวข้อ 4

ตารางที่ 1

คดี / คำวินิจฉัย	ตัวชี้วัดที่ 1 การครอบงำศาล (Court Capture)	ตัวชี้วัดที่ 2 ความผิดปกติทาง กระบวนการพิจารณา (Procedural Irregularities)	ตัวชี้วัดที่ 3 การให้เหตุผลที่ บิดเบือน (Distorted Reasoning)	ตัวชี้วัดที่ 4 การใช้หลักกฎหมาย แบบเลือกปฏิบัติ (Selective Application)	ผลคำวินิจฉัย และ ประเภท AJR
คำวินิจฉัยที่ 3/2550 ยุบพรรคไทยรักไทย พ.ศ. 2550 (Target 1)	- ตุลาการแต่งตั้งโดย คมช. ผ่านประกาศ คมช. ฉ. 24 ไม่ผ่าน กระบวนการสรรหา ตามรัฐธรรมนูญถาวร - ใช้คณะตุลาการ รัฐธรรมนูญ ซึ่งตั้งขึ้น โดย คมช. มิใช่ศาล รัฐธรรมนูญ ตาม รัฐธรรมนูญ 2540 - สภาวะ de facto capture ผ่านโครงสร้าง แต่งตั้งที่สมบูรณแบบ	- ฐานอำนาจรับคดี คือ ประกาศ คมช. ไม่ใช่รัฐธรรมนูญถาวร - ไม่มีกระบวนการถ่วง ดุลโดยรัฐสภาหรือ องค์กรอิสระอื่น - กระบวนการพิจารณา อยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย ชั่วคราวที่ร่างโดย คณะรัฐประหาร	- ใช้หลักความรับผิดชอบ องค์กร (vicarious li- ability) ขยายโทษจาก กก.บห. บางส่วนสู่พรรค ทั้งพรรค - อนุมานว่าพรรครู้เห็น โดยไม่ต้องพิสูจน์ความ รู้เห็นโดยตรง - บิดเบือนประชาธิปไตย เชิงปกป้องตนเอง (militant democracy) ทุจริตเลือกตั้ง ≠ กัย ต่อระบอบในทางทฤษฎี ดั้งเดิม	- เปรียบเทียบกับคดี ประชาธิปไตย: ข้อกล่าว หาทุจริตเงินพรรค - ไม่ยุบ - มาตรการสูงสุด (ยุบ + ตัดสิทธิ 5 ปี) ใช้กับ พรรคที่ครองเสียงข้าง มาก - ไม่มีหลักฐานว่าศาล พิจารณาใช้มาตรการ เบากว่าตามหลักความได้ สัดส่วน	ยุบพรรค ตัดสิทธิ 5 ปี Strong-form

คดี / คำวินิจฉัย	ตัวชี้วัดที่ 1 การครอบงำศาล (Court Capture)	ตัวชี้วัดที่ 2 ความผิดปกติทาง กระบวนการพิจารณา (Procedural Irregularities)	ตัวชี้วัดที่ 3 การให้เหตุผลที่ บิดเบือน (Distorted Reasoning)	ตัวชี้วัดที่ 4 การใช้หลักกฎหมาย แบบเลือกปฏิบัติ (Selective Application)	ผลคำวินิจฉัย และ ประเภท AJR
วินิจฉัยที่ 20/2551 ยุบพรรคพลังประชาชน พ.ศ. 2551 (Target 2)	- ตุลาการส่วนหนึ่งยัง สืบเนื่องจากกระบวนการ แต่งตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญ ชั่วคราว 2549 - กระบวนการสรรหา ตาม รธน. 2550 ยังคง รับมรดกกลไกที่ออกแบบ หลังรัฐประหาร	- มีรายงานว่าพิจารณา คดีรวดเร็วผิดปกติ - คณะองค์คณะ บางส่วนเคยเกี่ยวข้อง กับกระบวนการตรวจ สอบที่นำสู่การยุบพรรค ก่อนหน้า - ยังไม่มีกลไกถ่วงดุล ที่ทันเวลาต่อการทบทวน องค์คณะ	- ขยายหลักความรับผิดชอบ ต่อเนื่องจากคดี 3/2550 โดยไม่มีการ พัฒนาเหตุผลใหม่	- โครงสร้างข้อเท็จจริง ไม่เกี่ยวข้องกับคดี ประชาธิปัตย์ 2553 แต่ผลลัพธ์ต่างกันอย่ง มีนัยสำคัญ - พรรคเสียงข้างมาก ในสภา (ชนะเลือกตั้ง 2550) ถูกยุบก่อนครบ วาระ - มาตรฐานการพิสูจน์ เชีงองค์การไม่ถูกนำไป ใช้อย่างสม่ำเสมอในคดี อื่น	ยุบพรรค ตัดสิทธิ 5 ปี Strong-form
คำวินิจฉัยที่ 18- 22/2555 การแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2555 (Target 3)	- ตุลาการดำรงตำแหน่ง ภายใต้ รธน. 2550 ซึ่งร่างโดยคณะที่ คมช. แต่งตั้ง - กลไกสรรหาต่อ เนื่องจากโครงสร้างหลัง รัฐประหาร 2549	- รับคำร้องโดยตรงจาก ประชาชนข้ามขั้นตอน กกต./อสส. — ขัดกับ หลักเกณฑ์ปกติ - ศาลแปลงมาตรา 68 ให้เปิดช่องรับคำร้อง ex-ante โดยไม่มี บทบัญญัติชัดเจน • วิถีพิจารณาเปิดทาง ให้ศาลกลายเป็นผู้ตรวจ สอบกระบวนการ นิติบัญญัติล่วงหน้า	- แปลงการแก้ไข รัฐธรรมนูญโดยชอบ → “ภัยต่อการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย” - สร้างอำนาจตรวจสอบ ล่วงหน้า (ex-ante review) ที่ไม่มีรากฐาน ในตัวบทรัฐธรรมนูญ • ยกคำร้องแต่วาง บรรทัดฐานขยายอำนาจ ศาลสู่อำนาจสถาปนา (constituent power)	- การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในยุคก่อน/หลังที่ไม่ กระทบกลุ่มอนุรักษ์ นิยมไม่เคยถูกตรวจสอบ ลักษณะนี้ - มาตรฐานภัยต่อระบอบ ใช้แตกต่างกันตามแต่ ว่า ผู้ริเริ่มแก้ไขคือ ฝ่ายใด	ยกคำร้อง (แต่ขยายอำนาจ ศาล) Weak-form (Precedent)

คดี / คำวินิจฉัย	ตัวชี้วัดที่ 1 การครอบงำศาล (Court Capture)	ตัวชี้วัดที่ 2 ความผิดปกติทาง กระบวนการพิจารณา (Procedural Irregularities)	ตัวชี้วัดที่ 3 การให้เหตุผลที่ บิดเบือน (Distorted Reasoning)	ตัวชี้วัดที่ 4 การใช้หลักกฎหมาย แบบเลือกปฏิบัติ (Selective Appli- cation)	ผลคำวินิจฉัย และ ประเภท AJR
คำวินิจฉัยที่ 3/2562 ยุบพรรคไทยรักชาติ พ.ศ. 2562 (Target 4)	- ตุลาการแต่งตั้งภายใต้ รธน. 2560 ที่ร่างโดย สปท. ซึ่ง คสช. แต่งตั้ง - วุฒิสภา 250 คน (คสช. แต่งตั้งทั้งหมด) มีส่วนในกระบวนการสรรหาองค์กรอิสระและตุลาการ	- ยื่นคำร้องและมีคำวินิจฉัยภายใน ~ 30 วัน - เร็วผิดปกติสำหรับคดีที่มีผลเพิกถอนสิทธิ महाศาล - คำวินิจฉัยก่อนการเลือกตั้ง 7 มีนาคม 2562 เพียง 28 วัน - ไม่มีการสอบสวนพยานหลักฐานเชิงลึกเกี่ยวกับเจตนาของพรรค	- การเสนอชื่อแคนดิเดต (การกระทำ 1 ครั้ง) = ภัยต่อสถาบัน = ยุบพรรค - ใช้การให้เหตุผลเชิงป้องกันไว้ก่อน (pre-cautionary reasoning) ไม่ต้องพิสูจน์เจตนาล้มล้างหรือแผนการอย่างเป็นระบบ - หน้าที่ของพรรคในการปกป้องสถาบันถูกตีความกว้างเกินขอบเขตรัฐธรรมนูญ	- มาตรการสูงสุด (ยุบ + ตัดสิทธิ 10 ปี) จากการกระทำครั้งเดียวที่ไม่เคยมีบรรทัดฐานมาก่อน - ไม่มีมีการพิจารณามาตรการเบากว่าตามหลักความได้สัดส่วน - ผลกระทบโดยตรงตัดตัวเลือกทางการเมืองออกจากการเลือกตั้งก่อนเปิดหีบ	ยุบพรรค ตัดสิทธิ 10 ปี Strong-form (Pre-emptive)
คำวินิจฉัยที่ 5/2563 ยุบพรรคอนาคตใหม่ พ.ศ. 2563 (Target 5)	- ตุลาการชุดเดิมภายใต้โครงสร้าง รธน. 2560/คสช. - กระบวนการสรรหาเป็นไปตามกลไก ideological alignment ที่วางรากฐานไว้แล้ว	- กกต. ส่งเรื่องให้ศาลภายในระยะเวลาสั้นหลังการเลือกตั้ง 2562 เพียง 10 เดือน - ไม่มีกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงทางบัญชีการเงินโดยผู้เชี่ยวชาญอิสระ	- แปลงสัญญากู้ยืมเงิน (มีสัญญาลายลักษณ์อักษร มีการชำระคืนบางส่วน) → บริจาคแฝง - อ้างอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าปกติทางการค้าโดยไม่มีมาตรฐานเปรียบเทียบที่ชัดเจนในคำวินิจฉัย - ขยายความการบริจาคในพร.ป. พรรคการเมือง 2560 ม. 66 อย่างกว้างเกินขอบเขตเจตนารมณ์	- มาตรฐานพิสูจน์ผ่อนปรนกว่าคดีประชาธิปไตย ซึ่งมีข้อกล่าวหาการทุจริตเงินอย่างเป็นระบบ - ผลกระทบ ตัดพรรคที่ได้คะแนนเสียงอันดับ 3 (6 ล้านเสียง+) ออกจากระบบการเมือง - ใช้มาตรการสูงสุดจากการกระทำทางการเงินที่เป็นปัญหาเชิงเทคนิค	ยุบพรรค ตัดสิทธิ 10 ปี Strong (Technical)

คดี / คำวินิจฉัย	ตัวชี้วัดที่ 1 การครอบงำศาล (Court Capture)	ตัวชี้วัดที่ 2 ความผิดปกติทาง กระบวนการพิจารณา (Procedural Irreg- ularities)	ตัวชี้วัดที่ 3 การให้เหตุผลที่ บิดเบือน (Distorted Reasoning)	ตัวชี้วัดที่ 4 การใช้หลักกฎหมาย แบบเลือกปฏิบัติ (Selective Appli- cation)	ผลคำวินิจฉัย และ ประเภท AJR
คำวินิจฉัยที่ 15/2553 พรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ. 2553 CONTROL CASE	- ตุลาการชุดเดียวกับที่พิจารณาคดียุบพรรคก่อนหน้านี้ - ไม่มีหลักฐานการแทรกแซงโดยตรงในคดีนี้ - ชุดตุลาการเดิมมีความสอดคล้องเชิงอุดมการณ์ (ideological alignment) ยังคงเหมือนเดิม	- ศาลอ้างข้อบกพร่องในกระบวนการสอบสวนกกต. เพื่อยกคำร้องโดยไม่พิจารณาเนื้อหา - ไม่มีการเร่งกระบวนการเหมือนคดีเป้าหมาย พิจารณาอย่างค่อยเป็นค่อยไป	- ใช้การตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัด (textualism) ตีความแคบ ไม่ขยายความรับผิดชอบองค์กร - ข้อบกพร่องขั้นตอนของ กกต. ถูกยกให้เป็นเหตุยกคำร้อง ≠ มาตรฐานที่ใช้กับคดีเป้าหมาย - ไม่มีการใช้เหตุผลเชิงป้องกันไว้ก่อน (pre-cautionary reasoning) แม้ข้อกล่าวหาจะเป็นระบบ	★ ข้อกล่าวหา: ใช้เงินอุดหนุน พรรค 258 ล้านบาทผิดวัตถุประสงค์ - ระบบ/ซ้ำซาก ★ ผลลัพธ์ ยกคำร้อง ≠ คดีเป้าหมาย (ยุบพรรค) แม้โครงสร้างข้อเท็จจริงใกล้เคียง ★ ความแตกต่างใน: มาตรฐานพิสูจน์ + วิธีตีความ + ขอบเขตมาตรการ	ยกคำร้อง (ไม่ยุบพรรค) Baseline Comparator

หมายเหตุ

Target Case	คดีที่ศาลมีคำวินิจฉัยยุบพรรค / จำกัดสิทธิทางการเมืองของพรรคฝ่ายเสียงข้างมาก
Control Case	คดีที่ใช้เป็นบรรทัดฐานเปรียบเทียบ (พรรคประชาธิปัตย์ 2553)
Target (weak)	คดีเป้าหมายที่ผลคำวินิจฉัยเป็นขยายอำนาจศาล / วางบรรทัดฐาน (weak-form AJR)

3.7 ศาลรัฐธรรมนูญไทยในฐานะ weak form

เมื่อพิจารณาบริบทของประเทศไทย จะพบว่าลักษณะของการตรวจสอบโดยศาลมิได้สอดคล้องกับโมเดลศาลที่ถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหาร หากแต่สะท้อนรูปแบบที่ซับซ้อนกว่า กล่าวคือ ศาลไทยมีความเป็นอิสระเชิงสถาบันในระดับหนึ่ง แต่กลับใช้อำนาจตรวจสอบในลักษณะที่ส่งผลกระทบต่อการแข่งขันทางการเมืองและอำนาจขององค์กรที่มาจากการเลือกตั้งอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญได้ขยายตัวอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการยุบพรรคการเมือง คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การเพิกถอนสิทธิทางการเมือง

และกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยหลายกรณีส่งผลกระทบโดยตรงต่อองค์ประกอบหลักของแก่นขั้นต่ำของระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ สิทธิในการเลือกตั้ง การแข่งขันทางการเมือง และอำนาจของรัฐสภา โดยได้จำกัดพื้นที่การตัดสินใจของประชาชน โดยอาศัยถ้อยคำว่าด้วยการพิทักษ์ระบอบประชาธิปไตยและความมั่นคงของรัฐธรรมนูญ

ภายใต้กรอบของเดวิด และโรซาลินด์ ลักษณะดังกล่าวสามารถจัดวางอยู่ในกลุ่ม การตรวจสอบโดยศาลที่รับรองและทำให้มาตรการบ่อนทำลายประชาธิปไตยของฝ่ายการเมืองดูชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ศาลมิได้ปฏิเสธประชาธิปไตยในเชิงหลักการ หากแต่ใช้อำนาจตีความเชิงนามธรรมและขาดกลไกถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้คำวินิจฉัยมีผลเป็นการตัดตัวเลือกทางการเมืองออกจากกระบวนการประชาธิปไตยก่อนที่ประชาชนจะได้ตัดสินใจผ่านการเลือกตั้ง (Mérieau, 2022)

ในกรณีของประเทศไทย คำสั่งและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 เป็นต้นมา ได้แสดงให้เห็นแนวโน้มของการขยายเขตอำนาจตุลาการผ่านการตีความหลักการเชิงนามธรรม เช่น การล้มล้างการปกครอง หรือเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ เพื่อเข้าควบคุมกระบวนการที่โดยสภาพควรเป็นพื้นที่ของการตัดสินใจทางการเมือง

ภายใต้กรอบการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ การกระทำเช่นนี้มีได้เป็นการตรวจสอบโดยศาลที่ใช้คำวินิจฉัยของตนเองเป็นเครื่องมือทำลายกลไกและสถาบันประชาธิปไตยโดยตรง ในลักษณะการยกเลิกอำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยตรง หากแต่เป็นการตรวจสอบโดยศาลที่รับรองและทำให้มาตรการบ่อนทำลายประชาธิปไตยของฝ่ายการเมืองดูชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ที่ศาลใช้การตีความเชิงหลักการเพื่อแข่งแย้งความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนแปลงอำนาจผ่านกระบวนการประชาธิปไตย

กรณีประเทศไทยที่สอดคล้องกับกรอบแนวคิดของเดวิด และโรซาลินด์ คือการใช้กลไกตุลาการเพื่อตัดตัวเลือกทางการเมืองออกจากสนามการแข่งขันอย่างเป็นระบบ ผ่านมาตรการยุบพรรคการเมืองและการจำกัดสิทธิทางการเมืองของคณะกรรมการบริหารพรรค ในทางทฤษฎีการเลือกตั้งในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเท่านั้น แต่หัวใจสำคัญคือ การรักษาตัวเลือกที่มีความหมายสำหรับประชาชน กล่าวคือ ประชาชนต้องมีทางเลือกที่หลากหลาย และสามารถแข่งขันกันได้อย่างเสรีบนฐานของความเท่าเทียมในการเข้าถึงระบบการเมือง การยุบพรรคการเมืองโดยขาดสัดส่วนที่เหมาะสมจึงเป็นมาตรการที่กระทบต่อบรรทัดฐานขั้นต่ำของประชาธิปไตยโดยตรง

เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญไทย จะพบรูปแบบร่วมกันคือ

(1) การตีความบทบัญญัติทางกฎหมายอย่างกว้าง ศาลมีแนวโน้มในการตีความกฎหมายหรือข้อเท็จจริงในลักษณะที่ขยายขอบเขตความผิดให้ครอบคลุมถึงการกระทำที่อาจไม่ผิดกฎหมายโดยตรง

2) การให้ความสำคัญกับความเป็นระเบียบของระบบมากกว่าการคุ้มครองการแข่งขันทางการเมือง การให้ลำดับความสำคัญกับความมั่นคงของรัฐ หรือความเป็นระเบียบเรียบร้อยของระบบการเมือง มากกว่าการคุ้มครองเสรีภาพในการแข่งขันทางการเมือง โดยศาลมักใช้เหตุผลเรื่องการพิทักษ์ระบอบ การปกครองมาเป็นฐานความชอบธรรมในการจำกัดพรรคการเมืองที่ถูกมองว่าเป็นภัยต่อระบบเดิม

(3) การทำหน้าที่เป็นผู้เล่นทางการเมือง คำวินิจฉัยมักถูกวิจารณ์ว่ามีลักษณะของการใช้อำนาจ ในจังหวะเวลาที่มีผลต่อความได้เปรียบเสียเปรียบทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ กลายเป็นองค์กรที่มี บทบาทในการคัดกรอง หรือตัดตัวเลือกทางการเมืองออกไปจากระบบ เพื่อรักษาเสถียรภาพตามแนวคิด ของฝ่ายอนุรักษ์นิยม

ในกรอบการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ การยุบพรรคเช่นนี้ไม่จำเป็นต้องถูกมองว่า เป็นการละเมิดประชาธิปไตยในตัวเอง หากแต่จะกลายเป็นการละเมิดต่อหลักประชาธิปไตย เมื่อมาตรการดังกล่าวถูกใช้ซ้ำๆ อย่างไม่สมดุลจนทำให้การเลือกตั้งยังคงมีอยู่ในเชิงรูปแบบ แต่สูญเสีย ความหมายเชิงสาระในทางปฏิบัติ

3.8 ข้อจำกัดของการวิจัยและขอบเขตของการอ้างอิงผล

การศึกษานี้มีข้อจำกัดที่สำคัญซึ่งควรนำมาพิจารณาร่วมกับการตีความผลการวิเคราะห์ใน 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก ข้อจำกัดด้านจำนวนคดี การศึกษานี้คัดเลือกคำวินิจฉัยจำนวน 6 คดีโดยใช้เกณฑ์ ของการมีนัยสำคัญทางการเมืองและความสามารถในการเปรียบเทียบเชิงโครงสร้าง แม้การออกแบบคดี ที่มุ่งควบคุมบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมาย จะสร้างแรงเสริมทางการวิเคราะห์ที่ดี แต่ตัวอย่างขนาด 6 คดี มีข้อจำกัดในการอ้างอิงผลไปยังแนวคำวินิจฉัยโดยรวมของศาลรัฐธรรมนูญในทุกประเภทคดี ผลการศึกษา ควรอ่านในฐานะการพิสูจน์รูปแบบในคดีที่มีนัยสำคัญทางการเมืองสูง มากกว่าการสรุปลักษณะพฤติกรรม ของศาลในทุกบริบท

ประการที่สอง ข้อจำกัดด้านการอนุมานเชิงเหตุ การวิเคราะห์ในบทความนี้บันทึกความสัมพันธ์ เชิงรูปแบบ ระหว่างการจัดวางทางการเมืองของคดีกับลักษณะนิติวิธีที่ศาลเลือกใช้ แต่การพิสูจน์ ความเชื่อมโยงเชิงเหตุที่แน่ชัดระหว่างการครอบงำทางอุดมการณ์กับผลลัพธ์ของคดีเฉพาะรายนั้น เกินขอบเขตของระเบียบวิธีเชิงคุณภาพที่ใช้ในบทความนี้ การพิสูจน์กลไกเชิงเหตุอย่างสมบูรณ์จะต้อง อาศัยการวิเคราะห์กระบวนการ หรือการศึกษาภูมิหลังและเส้นทางอาชีพของตุลาการแต่ละท่านที่เกิน ขอบเขตของบทความนี้

ประการที่สาม ข้อจำกัดด้านคำอธิบายทางเลือก แม้บทความจะแสดงให้เห็นความไม่สมมาตรเชิงนิติวิธีอย่างสม่ำเสมอ แต่ยังมีคำอธิบายทางเลือกที่เป็นไปได้ เช่น ความแตกต่างของข้อเท็จจริงเฉพาะคดี ความซับซ้อนทางกฎหมายที่แตกต่างกัน หรือบรรทัดฐานที่ศาลสะสมตามลำดับ

บนพื้นฐานการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างที่นำเสนอไว้ในส่วนที่ 3 ทั้งกรอบตัวชี้วัดระดับมหภาค และเกณฑ์เชิงนิติวิธีระดับจุลภาค ส่วนที่ 4 จะดำเนินการพิสูจน์เชิงประจักษ์ผ่านการวิเคราะห์คำวินิจฉัยทั้ง 6 คดีเป็นรายคดี โดยมุ่งทดสอบว่าความลักลั่นเชิงนิติวิธีที่คาดการณ์ไว้ในกรอบทฤษฎีปรากฏขึ้นจริงในระดับเหตุผลทางกฎหมายของศาลหรือไม่ และมีลักษณะเป็นแบบแผนเชิงโครงสร้างที่สอดคล้องกันข้ามช่วงเวลา หรือเป็นเพียงความผิดพลาดเฉพาะกรณี

4. ผลการวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญภายใต้กรอบการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ

เพื่อให้สอดคล้องกับกรอบวิธีวิจัยสองระดับที่พัฒนาไว้ในหัวข้อที่ 3 การนำเสนอผลการศึกษาในส่วนนี้จะจัดเรียงจากระดับจุลภาคไปสู่ระดับมหภาค กล่าวคือ ในหัวข้อย่อย 4.1–4.3 บทความจะมุ่งวิเคราะห์เชิงนิติวิธีในระดับจุลภาคเป็นหลัก ผ่านเกณฑ์การตีความกฎหมาย มาตรฐานการพิสูจน์ ขอบเขตดุลพินิจตุลาการ และผลกระทบต่อแก่นขั้นต่ำของประชาธิปไตย โดยอาศัยตารางที่ 1 เป็นฐานข้อมูลเชิงโครงสร้างเกี่ยวกับตัวชี้วัดสถานะการละเมิดทั้งสี่ประการในแต่ละคดีอยู่แล้ว ส่วนหัวข้อย่อย 4.4 และ 4.5 จะยกระดับการวิเคราะห์ไปสู่การสังเคราะห์แบบแผนเชิงโครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญไทยในภาพรวม โดยใช้ตัวชี้วัดระดับมหภาคเป็นกรอบวินิจฉัยหลักในการประเมินว่าชุดคำวินิจฉัยที่ศึกษาเข้าข่ายปรากฏการณ์การใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบในลักษณะไทยโมเดลเพียงใด

การวิเคราะห์ในส่วนนี้ผู้เขียนใช้กรอบเครื่องมือ 2 ระดับที่พัฒนาขึ้นจากหัวข้อที่ 3 เพื่อค้นหาและพิสูจน์ว่ามีแบบแผนเชิงโครงสร้างของการใช้อำนาจตุลาการที่สม่ำเสมอในคดีที่มีลักษณะทางการเมืองใกล้เคียงกันหรือไม่อย่างไร

ข้อเสนอเชิงประจักษ์ที่ผู้เขียนวิเคราะห์นี้มุ่งพิสูจน์ว่า ศาลรัฐธรรมนูญไทยใช้นิติวิธีที่แตกต่างกันอย่างเป็นระบบระหว่างคดีเป้าหมายและคดีควบคุม กล่าวคือ ในคดีเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างมาก ศาลใช้การตีความตามเจตนารมณ์ เพื่อขยายขอบเขต ซึ่งเป็นมาตรฐานการพิสูจน์ที่ผ่อนปรนและดุลพินิจที่กว้าง ในขณะที่ในคดีควบคุมซึ่งเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองฝ่ายชนชั้นนำ ศาลใช้การตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัด ซึ่งเป็นมาตรฐานการพิสูจน์สูง และดุลพินิจที่จำกัดความแตกต่างนี้ไม่สามารถ

อธิบายได้ด้วยข้อเท็จจริงเฉพาะของคดีตามรูปแบบของการใช้หลักกฎหมายแบบเลือกปฏิบัติ ตามกรอบแลนเดา-ดิกสัน (Dixon & Landau, 2020)

เพื่อให้สอดคล้องกับระดับที่พัฒนาไว้ในหัวข้อที่ 3 การนำเสนอผลการศึกษาในส่วนนี้จึงจัดเรียงจากการวิเคราะห์เชิงนิติวิธีในระดับจุลภาคไปสู่การสังเคราะห์เชิงโครงสร้างในระดับมหภาค ในหัวข้อ 4.1–4.3 บทความนี้มุ่งวิเคราะห์คำวินิจฉัยในระดับจุลภาค โดยเปรียบเทียบวิธีการตีความกฎหมายมาตรฐานการพิสูจน์ ขอบเขตดุลพินิจของตุลาการ และผลกระทบต่อแก่นขนั้ต่ำของประชาธิปไตย เพื่อระบุความลักลั่นเชิงนิติวิธีระหว่างคดีที่มีโครงสร้างข้อเท็จจริงใกล้เคียงกัน ส่วนหัวข้อ 4.4 และ 4.5 ผู้เขียนจะทำการสังเคราะห์แบบแผนเชิงโครงสร้าง โดยใช้ตัวชี้วัดระดับมหภาคเป็นกรอบในการประเมินว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวสะท้อนลักษณะของ การใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบในบริบทไทยเพียงใด

4.1 พลวัตจากการรัฐประหารสู่มาตรการรุนแรงเชิงรุก คดียุบพรรคไทยรักไทยและพรรคพลังประชาชน (2550–2551)

หลังการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ได้ออกประกาศแต่งตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เพื่อพิจารณาคดีทุจริตเลือกตั้งและความชอบด้วยกฎหมายของพรรคไทยรักไทย การจัดตั้งศาลภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญชั่วคราวดังกล่าวเป็นจุดตั้งต้นสำคัญในเชิงโครงสร้าง เนื่องจากทำให้ตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญถูกโยงโดยตรงกับคณะรัฐประหารในลักษณะหนึ่งของการครอบงำศาลทางสถาบัน

คำวินิจฉัยยุบพรรคไทยรักไทยเมื่อปี 2550 มิได้เป็นเพียงการลงโทษการทุจริตเลือกตั้งระดับปัจเจกของผู้สมัคร หากแต่ขยายผลไปสู่การตัดสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคเป็นเวลาห้าปี โดยอาศัยคำสั่งของ คมช. เป็นฐาน ทั้งที่คำสั่งดังกล่าวไม่มีรากฐานชัดเจนในรัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตยก่อนรัฐประหาร การลงโทษเชิงโครงสร้างในระดับนี้จึงมีผลเท่ากับการทำให้คะแนนเสียงของประชาชนจำนวนมากที่ลงคะแนนให้พรรคไทยรักไทยกลายเป็นโมฆะ และตัดสิทธิของผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง (Kham Winitchai San Ratthammanun Thai 3–5/2550, 2007)

ต่อมาในปี 2551 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยยุบพรรคพลังประชาชนและพรรคการเมืองอื่น โดยถือว่าการทุจริตเลือกตั้งของกรรมการบริหารบางคนเพียงพอให้ถือว่าพรรคทั้งพรรคมิ่ส่วนรู้เห็นและรับผิดชอบร่วมกัน (Kham Winitchai San Ratthammanun Thai 20/2551, 2009) การขยายความรับผิดชอบจากการกระทำของปัจเจกบุคคลไปสู่การยุบทั้งพรรคและตัดสิทธิกรรมการบริหารทั้งหมด โดยมิได้พิจารณาความเหมาะสมของมาตรการที่ได้สัดส่วนกว่า สะท้อนตรรกะแบบประชาธิปไตยที่รู้จักป้องกัน

ตนเองจากภัยคุกคามที่ต้องการล้มล้างระบอบในเชิงรุกที่ขยายตัวอย่างกว้างขวาง และเอื้อต่อการจัดสรรอำนาจใหม่ให้แก่กลุ่มชนชั้นนำที่ได้ผ่านการเลือกตั้ง ซึ่งนักวิชาการอย่าง เออฌินี เมรีโอ (Eugénie Mérieau) ได้วิเคราะห์ว่าเป็นรูปแบบของการใช้กฎหมายและศาลรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนผ่านระบอบประชาธิปไตยไปสู่รูปแบบอำนาจนิยมผ่านกระบวนการยุติธรรม (Mérieau, 2022)

จากมุมมองของเดวิด และโรซาลินด์ การยุบพรรคลักษณะนี้สามารถจำแนกได้ว่าเข้าข่ายการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในลักษณะเชิงรุกอย่างเข้มข้น กล่าวคือ ศาลใช้อำนาจของตนเองเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำลายผลของการเลือกตั้งโดยตรง ผ่านการยุบพรรคที่ครองเสียงข้างมากและตัดสิทธิกรรมการบริหารทั้งชุดภายใต้บริบทที่โครงสร้างของศาลถูกสถาปนาโดยคณะรัฐประหาร การรวมกันของการครอบงำศาลทางสถาบันและการใช้มาตรการขั้นสูงสุดเช่นนี้ทำให้บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในช่วงปี 2550–2551 ใกล้เคียงกับผู้เล่นทางการเมืองเชิงรุก มากกว่าที่จะเป็นผู้พิทักษ์ประชาธิปไตยในความหมายแบบคลาสสิก

การวิเคราะห์ระดับที่ 2 (Comparative Doctrinal Criteria คดีที่ 3/2550 และ 20/2551)

เกณฑ์ที่ 1 นิติวิธีในการตีความกฎหมาย

ศาลใช้การตีความตามเจตนารมณ์ การอ้างอิงเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตยและหลักประชาธิปไตยเชิงปกป้องตนเองเป็นฐานในการขยายความรับผิดชอบการออกไปเกินกว่าที่ตัวบทบัญญัติกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดไว้อย่างชัดเจน แทนที่จะใช้การตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัดผูกโยงกับบทบัญญัติเฉพาะ

เกณฑ์ที่ 2 ภาระการพิสูจน์และมาตรฐานการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน

ศาลรัฐธรรมนูญยอมรับนิติวิธีที่นำหลักความรับผิดในทางละเมิดแทนผู้อื่น (vicarious liability) (ซึ่งปกติใช้ในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) มาประยุกต์ใช้เพื่อสั่งยุบพรรคการเมือง โดยพิจารณาว่าการกระทำผิดของบุคคลเพียงคนเดียว ส่งผลให้พรรคการเมืองทั้งพรรคต้องรับผิดชอบด้วย โดยไม่ต้องพิสูจน์ความรู้เห็นโดยตรงของพรรค ซึ่งสวนทางกับมาตรฐานที่ศาลใช้ในคดีควบคุม (15/2553) ซึ่งกำหนดภาระพิสูจน์ในระดับสูงกว่ามาก โดยอ้างข้อบกพร่องทางขั้นตอนของ กกต. เพื่อยกคำร้อง

เกณฑ์ที่ 3 ขอบเขตดุลพินิจและการขยายแดนอำนาจตุลาการ

ศาลขยายบทลงโทษการตัดสิทธิกรรมการบริหารพรรคถึง 5 ปี อาศัยคำสั่ง คมช. เป็นฐาน โดยไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนรัฐประหาร และไม่มีการประเมินมาตรการที่ได้สัดส่วน (less restrictive alternatives)

เกณฑ์ที่ 4 ผลกระทบต่อแกนขั้นต่ำของประชาธิปไตย

คำวินิจฉัยทำให้คะแนนเสียงของประชาชนหลายล้านเสียงสิ้นความหมายในเชิงสถาบัน ลดพื้นที่การแข่งขันทางการเมือง และสร้างบรรทัดฐานที่ศาลสามารถใช้อำนาจยุบพรรคเสียงข้างมากในสภาโดยไม่มีกลไกถ่วงดุลจากรัฐสภาหรือสาธารณะ

4.2 การขยายแดนอำนาจเพื่อสกัดกั้นอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญคดีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2555

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 18-22/2555 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2555 ซึ่งวินิจฉัยกรณีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญ นับเป็นกรณีสำคัญที่สะท้อนบทบาทเชิงรุกของศาลรัฐธรรมนูญไทยในลักษณะที่ขยายขอบเขตอำนาจของฝ่ายตุลาการเข้าไปกำกับและแทรกแซงการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างมีนัยสำคัญ ศาลให้เหตุผลว่าการดำเนินการดังกล่าวอาจเข้าข่ายเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 68 และอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวเป็นฐานอำนาจในการเข้าตรวจสอบทั้งเชิงกระบวนการและเนื้อหาของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แม้ว่าตัวบทจะมีได้บัญญัติอำนาจนี้ไว้โดยชัดแจ้งก็ตาม (Kham Winitchai San Ratthammanun Thai 18-22/2555, 2012)

แนวความคิดใช้อำนาจตรวจสอบเชิงรุกเป็นการใช้อธิบายลักษณะการใช้อำนาจของศาลที่ขยายขอบเขตการตีความออกไปเกินกว่าการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด การประเมินความชอบธรรมหรือความไม่ชอบธรรมของการใช้อำนาจตรวจสอบเชิงรุก จึงจำเป็นต้องพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อแกนขั้นต่ำของประชาธิปไตย โดยเฉพาะการเลือกตั้งที่เสรีและเป็นธรรม ความรับผิดชอบของใช้อำนาจรัฐ และบทบาทของสถาบันที่ยึดโยงกับเจตจำนงของประชาชน ในคดีนี้ ลักษณะสำคัญของการใช้อำนาจตรวจสอบเชิงรุก มีได้อยู่ที่ผลสุดท้ายซึ่งศาลยกคำร้อง หากแต่อยู่ที่เหตุผลและวิธีการวินิจฉัยที่ศาลใช้ในการนิยามขอบเขตอำนาจของตนเองโดยศาลได้ตีความมาตรา 68 ให้ทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงป้องกัน (preventive mechanism) เปิดช่องให้ฝ่ายตุลาการสามารถเข้ากำกับกระบวนการทางรัฐสภาก่อนที่จะผลทางกฎหมายจะเกิดขึ้นจริง

ณัฐพงษ์ สายวงศ์ ชี้ให้เห็นว่าการใช้มาตรา 68 ในลักษณะการตรวจสอบล่วงหน้า (ex ante review) ดังกล่าวเป็นการขยายบทบาทของศาลออกไปไกลกว่าขอบเขตการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามแบบอย่างเดิม (Saiwong, 2017) ศาลไม่ได้ทำหน้าที่เพียงตรวจสอบความสอดคล้องของกฎหมายสำเร็จรูป หากแต่เข้ามากำหนดกรอบความชอบธรรมของกระบวนการใช้อำนาจสถาปนา

รัฐธรรมนูญ (constituent power) ซึ่งโดยหลักประชาธิปไตยควรเป็นของประชาชนและผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้ง การแทรกแซงในระดับนี้จึงส่งผลให้ความขัดแย้งทางการเมืองของชนชั้นนำถูกแปรรูปให้เป็น ข้อพิพาททางกฎหมาย และทำให้การตัดสินใจในประเด็นทางการเมืองที่มีนัยสำคัญถูกเคลื่อนย้ายออกจากเวทีประชาธิปไตยแบบผู้แทนไปสู่เวทีตุลาการ ดังที่ดันแคน แม็กคาร์โก (Duncan McCargo) เรียกว่า เป็นกระบวนการ “judicialization of politics” (McCargo, 2014)

เมื่อพิจารณาภายใต้กรอบการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ ของเดวิด และโรซาลินด์ คำวินิจฉัยที่ 18-22/2555 สามารถอธิบายได้ว่า การตรวจสอบโดยศาลที่รับรองและทำให้มาตรการ บ่อนทำลายประชาธิปไตยของฝ่ายการเมืองชอบด้วยรัฐธรรมนูญในหลายมิติ

ประการแรก ศาลมิได้ปฏิเสธกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่ใช้การตีความมาตรา 68

ในลักษณะขยายขอบเขต โดยยกระดับการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กลายเป็นประเด็น ว่าด้วยการล้มล้างระบอบประชาธิปไตย อันเป็นการแปรกระบวนการทางนิติบัญญัติที่อยู่ในอำนาจของ รัฐสภาให้กลายเป็นภัยต่อระบอบรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง ศาลใช้อำนาจกำกับและแทรกแซงกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญในเชิงล่วงหน้า

โดยไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้ศาลขยายบทบาทจากผู้ตรวจสอบความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญไปสู่การเป็นผู้กำหนดกรอบความชอบธรรมของกระบวนการเมืองเองและ

ประการที่สาม แม้ศาลจะอ้างเหตุผลในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญและปกป้องระบอบประชาธิปไตย แต่ผลในทางโครงสร้างคือการจำกัดอำนาจของสถาบันที่มาจากการเลือกตั้ง และสร้างบรรทัดฐาน ที่เปิดโอกาสให้ศาลสามารถแทรกแซงกระบวนการทางการเมืองได้อย่างกว้างขวางในอนาคต (Landau & Dixon, 2020; Popova, 2012)

คำวินิจฉัยที่ 18-22/2555 จึงถือเป็นจุดเปลี่ยนที่ศาลหันจากการใช้ป็น (strong-form) มาใช้ปากกา แทน (weak-form) ซึ่งอันตรายนกว่า เหตุเพราะว่าชอบด้วยกฎหมาย และบรรทัดฐานดังกล่าวถูกนำไป ต่อยอดในคดีไทยรักษาชาติที่ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ต่อไป

การวิเคราะห์ระดับที่ 2 (Comparative Doctrinal Criteria) คดีที่ 18-22/2555

เกณฑ์ที่ 1 นิติวิธีในการตีความกฎหมาย

ศาลใช้การตีความตามเจตนารมณ์ เชิงนามธรรมสูงในการตีความมาตรา 68 วรรคสอง โดยได้ยกระดับ การเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญให้กลายเป็นภัยต่อระบอบประชาธิปไตยทั้งที่การตีความโดยตัวบท ไม่สนับสนุน การขยายอำนาจศาลในลักษณะนี้

เกณฑ์ที่ 2 ภาระการพิสูจน์และมาตรฐานการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน

ศาลรับพิจารณาคำร้องเพื่อทำการตรวจสอบล่วงหน้า โดยไม่กำหนดให้ผู้ร้องต้องพิสูจน์ว่ามีภัยที่เกิดขึ้นแล้วอย่างเป็นรูปธรรม มาตรฐานนี้ผ่อนปรนกว่าคดียุบพรรคทั่วไปอย่างมีนัยสำคัญ และสร้างช่องทางให้ศาลเข้าแทรกแซงกระบวนการนิติบัญญัติก่อนที่จะกฎหมายจะมีผลบังคับใช้

เกณฑ์ที่ 3 ขอบเขตดุลพินิจและการขยายแดนอำนาจตุลาการ

ศาลขยายขอบเขตอำนาจของตนเข้าสู่พื้นที่ กระบวนการใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ (constituent power) โดยไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ทำให้เส้นแบ่งระหว่างอำนาจตุลาการกับอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant) เลื่อนรางลง

เกณฑ์ที่ 4 ผลกระทบต่อแกนขั้นต่ำของประชาธิปไตย

แม้ศาลจะยกคำร้อง แต่บรรทัดฐานการตรวจสอบล่วงหน้าที่วางไว้มีผลจำกัดอำนาจสถาบันที่ยึดโยงกับเจตจำนงของประชาชน และทำให้กระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภาต้องผ่านการอนุมัติจากศาลก่อน

4.3 การจัดการระเบียบการเมืองผ่านนิติวิธีเชิงศักดิ์กัน คดียุบพรรคไทยรักษาชาติ (2562)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2562 คดียุบพรรคไทยรักษาชาติ จากกรณีการเสนอพระบรมวงศานุวงศ์เป็นแคนดิเดตนายกรัฐมนตรีก่อนการเลือกตั้งทั่วไป เป็นจุดตัดเชิงโครงสร้างที่สำคัญในพัฒนาการของกฎหมายรัฐธรรมนูญไทย ทั้งในมิติของบทบาทศาลรัฐธรรมนูญและในมิติของความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์ กฎหมาย และการแข่งขันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (Kham Winitchai San Ratthammanun Thai 3/2562, 2019) ศาลให้เหตุผลว่าการกระทำได้กล่าวเป็นการฉวยใช้สถาบันพระมหากษัตริย์เพื่อประโยชน์ทางการเมือง และเข้าข่ายเป็นภัยต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 จึงเลือกใช้มาตรการรุนแรงขั้นสูงสุดคือการยุบพรรคและเพิกถอนสิทธิทางการเมืองของกรรมการบริหารทั้งหมด

ภายใต้กรอบการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ ของเดวิด และโรซาลินด์ คำวินิจฉัยดังกล่าวสามารถจัดวางได้ในฐานะที่การตรวจสอบโดยศาลที่รับรองและทำให้มาตรการบ่อนทำลายประชาธิปไตยของฝ่ายการเมืองดูชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ภายนอกศาลยังคงยึดโยงกับภาษากฎหมายรัฐธรรมนูญ และเหตุผลเชิงหลักการว่าด้วยการปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์และระบอบประชาธิปไตย แต่ผลในเชิงโครงสร้างกลับบ่อนทำลายแกนขั้นต่ำของประชาธิปไตยอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะสิทธิของประชาชนในการเลือกตั้งอย่างมีความหมาย และหลักการแข่งขันทางการเมืองอย่างเสรีและเป็นธรรม การยุบพรรค

ไทยรักษาชาติส่งผลโดยตรงต่อการตัดสินใจเลือกทางการเมืองออกจากสนามแข่งขันก่อนการเลือกตั้ง ซึ่งเท่ากับการทำให้เจตจำนงของประชาชนบางส่วนไม่อาจถูกแปรรูปเป็นอำนาจทางการเมืองได้ผ่านกระบวนการเลือกตั้งที่กำลังจะมีขึ้น (Landau & Dixon, 2020)

ลักษณะสำคัญที่ทำให้คำวินิจฉัยนี้เข้าข่ายการยืนยันความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งไม่ได้อยู่ที่การล้มล้างการเลือกตั้งอย่างเปิดเผย หากแต่อยู่ที่การแทรกแซงเชิงรุกโดยอาศัยการคาดการณ์ภัยในอนาคต มากกว่าการพิสูจน์การบ่อนทำลายที่เกิดขึ้นแล้วอย่างเป็นรูปธรรม ศาลจึงสามารถใช้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการกำหนด “ขอบเขตของการแข่งขันทางการเมือง” โดยไม่จำเป็นต้องปฏิเสธคุณค่าของประชาธิปไตยในเชิงถ้อยคำ การใช้วิธีวิธีเช่นนี้ใกล้เคียงกับรูปแบบ “การสกัดกั้นเชิงป้องกัน” (pre-emptive lawfare) คือการใช้เหตุผลด้านความมั่นคงและการพิทักษ์สถาบันเป็นฐานในการปิดกั้นผู้เล่นทางการเมืองก่อนที่จะเข้าสู่สนามเลือกตั้งจริง (Landau & Dixon, 2020)

เมื่อพิจารณาในมิติเปรียบเทียบ คำวินิจฉัยยุบพรรคไทยรักษาชาติมีลักษณะใกล้เคียงกับประสบการณ์ของประเทศฮังการีและโปแลนด์ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ในฮังการี ศาลรัฐธรรมนูญถูกใช้เป็นกลไกให้ความชอบธรรมทางกฎหมายแก่การปรับโครงสร้างการแข่งขันทางการเมืองภายใต้รัฐบาลวิกตอร์ ออร์บาน (Viktor Orbán) โดยอาศัยถ้อยคำว่าด้วยการปกป้องรัฐธรรมนูญและอัตลักษณ์ของชาติ ขณะที่โปแลนด์ การตีความกฎหมายและรัฐธรรมนูญโดยศาลภายใต้บริบทของการครอบงำศาลทำให้การจำกัดฝ่ายค้านและองค์กรอิสระสามารถดำเนินไปได้ภายใต้กรอบของหลักนิติรัฐ คิม อธิบายปรากฏการณ์นี้ไว้ในกรอบนิติวิธีแบบอำนาจนิยม (autocratic legalism) และอำนาจนิยมผ่านกระบวนการตุลาการ (judicialized authoritarianism) ว่าเป็นรูปแบบของการใช้อำนาจศาลและกระบวนการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือหลักในการรักษาอำนาจและกดขี่ฝ่ายค้าน แทนที่จะใช้กำลังทหารหรือความรุนแรงโดยตรง (Scheppele, 2018)

กล่าวโดยสรุป คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2562 มิใช่เพียงกรณีการบังคับใช้กฎหมายพรรคการเมือง หากแต่เป็นกรณีศึกษาคลาสสิกของการตรวจสอบโดยศาลที่รับรองและทำให้มาตรการบ่อนทำลายประชาธิปไตยของฝ่ายการเมือง ซึ่งส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการกำหนด “การเมืองที่อนุญาตได้” ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบจำกัด และวางบรรทัดฐานที่มีนัยต่อการเสื่อมถอยของแกนหลักขั้นต่ำของประชาธิปไตยในระยะยาว จากมุมมองของกรอบคิด Landau–Dixon คำวินิจฉัยดังกล่าวสะท้อนรูปแบบของการใช้อำนาจตุลาการเพื่อตีความและบังคับใช้กฎหมายพรรคการเมืองในลักษณะที่ขยับศาลให้กลายเป็นกลไกกำกับและจัดระเบียบสนามการเมือง มากกว่าจะเป็นเพียงผู้พิทักษ์ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (Landau & Dixon, 2020)

การวิเคราะห์ระดับที่ 2 (Comparative Doctrinal Criteria) คดีที่ 3/2562 (ไทยรักษาชาติ)

เกณฑ์ที่ 1 นิติวิธีในการตีความกฎหมาย

ศาลใช้การตีความตามเจตนารมณ์ เชิงนามธรรมสูงในการตีความหน้าที่ในการปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยแปลงการกระทำครั้งเดียว (เสนอชื่อแคนดิเดต) ให้เป็นสัญญาณเจตนาล้มล้างระบอบ แทนที่จะใช้การตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัด ผูกโยงกับบทบัญญัติเฉพาะที่กำหนดเงื่อนไขการยุบพรรค ซึ่งต่างจากคดีควบคุม (15/2553) ที่ศาลใช้การตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัด เคร่งครัดเพื่อยกคำร้อง

เกณฑ์ที่ 2 ภาระการพิสูจน์และมาตรฐานการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน

ศาลมีคำวินิจฉัยภายใน 28 วัน โดยไม่มีการสอบสวนพยานหลักฐานเชิงลึก ยอมรับเพียงการเสนอชื่อแคนดิเดตเป็นหลักฐานความเป็นภัยโดยไม่ต้องพิสูจน์อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งต่างจากมาตรฐานสูงในคดีควบคุมที่มีข้อกล่าวหาร้ายแรงกว่า สะท้อนมาตรฐานการพิสูจน์ด้วยวิธีการให้เหตุผลทางกฎหมายของศาลที่มุ่งป้องกันความเสียหายที่ยังไม่เกิดขึ้น

เกณฑ์ที่ 3 ขอบเขตดุลพินิจและการขยายแดนอำนาจตุลาการ

ศาลขยายบทบาทของตนออกไปจากการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายตามปกติ ไปสู่การวินิจฉัยเจตนาทางการเมืองของพรรคและสมาชิก โดยอาศัยหลักการพิทักษ์สถาบันประชาธิปไตยที่มีขอบเขตคลุมเครือและยืดหยุ่นได้ตามบริบท

ที่น่ากังวลยิ่งกว่านั้น คือศาลเลือกใช้มาตรการขั้นรุนแรงที่สุด ทั้งการยุบพรรคและการตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา 10 ปี โดยมิได้พิจารณาว่ามีมาตรการที่ได้สัดส่วนกว่านี้หรือไม่ พฤติกรรมดังกล่าวสะท้อนการรุกรานอำนาจตุลาการ ในรูปแบบที่เรียกว่า การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเชิงป้องกันไว้ก่อน กล่าวคือ การใช้กระบวนการทางกฎหมายโดยอ้างเหตุผลเชิงป้องกันล่วงหน้า เพื่อกำจัดฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองก่อนที่จะเป็นภัยคุกคามที่จะเกิดขึ้นจริง

เกณฑ์ที่ 4 ผลกระทบต่อแกนขั้นต่ำของประชาธิปไตย

การยุบพรรคก่อนการเลือกตั้งตัดตัวเลือกทางการเมืองออกจากสนาม ทำให้ประชาชนบางกลุ่มไม่สามารถแปรเจตจำนงเป็นอำนาจทางการเมืองผ่านกระบวนการเลือกตั้งที่กำลังจะมีขึ้น กระทบทั้งสิทธิเลือกตั้ง หลักการแข่งขันเสรี และความสมดุลอำนาจระหว่างสถาบันตุลาการกับสถาบันการเมืองที่มาจากประชาชน

4.4 การใช้เทคนิคทางกฎหมายเป็นอาวุธ คดียุบพรรคอนาคตใหม่ (2563)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2563 ซึ่งมีคำสั่งยุบพรรคอนาคตใหม่ จากกรณีการกักขังเงินจำนวน 191.2 ล้านบาทจากหัวหน้าพรรค เป็นกรณีตัวอย่างที่สำคัญของการใช้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในลักษณะที่แตกต่างจากการอ้างเหตุผลเชิงอุดมการณ์หรือความมั่นคงของระบอบโดยตรง หากแต่สะท้อนรูปแบบการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบในเชิงเทคนิค กล่าวคือ การขยายความและการตีความบทกฎหมายเฉพาะทางอย่างกว้างเกินสมควร จนก่อให้เกิดผลกระทบเชิงโครงสร้างต่อการแข่งขันทางการเมืองและสิทธิเลือกตั้งของประชาชน (Landau & Dixon, 2020)

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสัญญาซื้อขายเงินระหว่างพรรคอนาคตใหม่กับหัวหน้าพรรคเข้าข่ายเป็นการบริจาคแฝง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 66 วรรคสอง โดยอาศัยเหตุผลเชิงนามธรรม เช่น ความไม่ปกติของธุรกรรมทางธุรกิจ อัตราดอกเบี้ยที่ศาลเห็นว่าต่ำ และการติดตามหนี้ที่ไม่เคร่งครัด ทั้งที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร มีเงื่อนไขดอกเบี้ย และมีการชำระคืนบางส่วนแล้ว แม้อัตราดอกเบี้ยจะไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า ในความเห็นของศาลก็ตาม (Kham Winitchai San Ratthammanun Thai 5/2563, 2020) การตีความให้เงินกู้กลายเป็นการบริจาคโดยไม่มีเกณฑ์เชิงเปรียบเทียบที่ชัดเจนในคำวินิจฉัย จึงทำให้กรณีนี้เป็นตัวอย่างของการใช้นิติวิธีเชิงเทคนิคเพื่อเปลี่ยนลักษณะของนิติกรรมทางแพ่งพาณิชย์ให้กลายเป็นเครื่องมือในการยุบพรรคการเมืองในเชิงโครงสร้างและเพิกถอนสิทธิกรรมการบริหารเป็นเวลาสิบปี

ภายใต้กรอบการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ การขยายความดังกล่าวสามารถจัดเข้าในตัวชี้วัด การให้เหตุผลที่บิดเบือนหลักกฎหมายของเดวิด และโรซาลินด์ ได้อย่างชัดเจน (Landau & Dixon, 2020) ศาลมิได้ใช้อำนาจในลักษณะยุติหรือระงับการเลือกตั้งโดยตรง หากแต่แทรกแซงการแข่งขันทางการเมืองผ่านการตีความเทคนิคทางกฎหมาย ซึ่งโดยปกติควรเป็นพื้นที่ของฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรกำกับดูแลการเลือกตั้ง การแทนที่ดุลพินิจของผู้เล่นทางการเมืองและองค์กรอิสระด้วยดุลพินิจของศาลในลักษณะนี้ทำให้เส้นแบ่งระหว่างการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายกับการตัดสินความเหมาะสมของการตัดสินใจทางการเมืองเลือนรางลง ซึ่งสอดคล้องกับข้อสังเกตของ Landau และ Dixon ว่าเป็นหนึ่งในโลกสำคัญที่ศาลสามารถบ่อนทำลายแก่นขัณฑ์ของประชาธิปไตยได้โดยไม่จำเป็นต้องปฏิเสธหลักการประชาธิปไตยในเชิงถ้อยคำ (Landau & Dixon, 2020)

ผลของคำวินิจฉัยยุบพรรคอนาคตใหม่มีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบการเมืองแบบเลือกตั้ง เนื่องจากพรรคอนาคตใหม่เป็นพรรคที่ได้รับคะแนนเสียงสูงเป็นอันดับสามในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562

และเป็นตัวแทนทางการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมาก การยุบพรรคและตัดสิทธิกรรมการบริหาร ในช่วงเวลาหลังการเลือกตั้งไม่นาน จึงมิใช่เป็นเพียงการบังคับใช้กฎหมายพรรคการเมืองตามปกติ หากแต่เป็นการตัดตัวเลือกทางการเมืองออกจากสนามแข่งขัน และทำให้เจตจำนงของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สูญเสียความหมายเชิงสถาบันอย่างมีนัยสำคัญ McCargo ชี้ให้เห็นว่าปรากฏการณ์ลักษณะนี้เข้ากับ แบบแผน “อำนาจนิยมผ่านกระบวนการตุลาการ (judicialized authoritarianism)” ซึ่งทำให้โครงสร้าง การเป็นตัวแทนทางการเมืองถูกกำหนดโดยคำวินิจฉัยของศาลมากกว่ากระบวนการเลือกตั้งตามปกติ (McCargo, 2014)

ในมิติเชิงเปรียบเทียบ แนวคำวินิจฉัยที่ใช้เทคนิคทางกฎหมายเป็นเครื่องมือจัดการพรรคการเมือง เช่นนี้มีความคล้ายคลึงกับรูปแบบอำนาจนิยมผ่านกระบวนการตุลาการ ที่เกิดขึ้นในรัฐซึ่งเผชิญภาวะ การถดถอยของประชาธิปไตย โดยระบอบประชาธิปไตยค่อยๆ เสื่อมสภาพลงจากภายในผ่านการใช้อำนาจ ตุลาการเป็นกลไกในการแปลงกติกาทางกฎหมายที่ดูเป็นกลางให้กลายเป็นเครื่องมือคัดกรองหรือกำจัด คู่แข่งทางการเมือง คิมวึเคราะหว่ากระบวนการดังกล่าวคือการเปลี่ยนสิทธิให้กลายเป็น “โครงสร้าง” ที่เอื้ออำนวยต่อการคงอยู่ของระบอบอำนาจนิยมภายใต้ฉากหน้าของหลักนิติรัฐ (Scheppele, 2025) กล่าวโดยสรุป คำวินิจฉัยยุบพรรคอนาคตใหม่จึงมิใช่เพียงกรณีการบังคับใช้กฎหมายพรรคการเมืองตามปกติ หากแต่เป็นกรณีศึกษาสำคัญของการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลที่บ่อนทำลายประชาธิปไตยจากภายใน ผ่านการตีความเทคนิคทางกฎหมายภายใต้คราบของความเป็นกลางทางกฎหมายอันสะท้อนความเสี่ยง เชิงโครงสร้างของ abusive judicial review ในบริบทกฎหมายมหาชนไทยร่วมสมัย

การวิเคราะห์ระดับที่ 2 (Comparative Doctrinal Criteria) คดีที่ 5/2563 (อนาคตใหม่)

เกณฑ์ที่ 1 นิติวิธีในการตีความกฎหมาย

ศาลใช้การตีความตามเจตนารมณ์ ตีความสัญญาที่ยืมเงิน (นิติกรรมแพ่ง) ว่าเป็นบริจาคนำไปใช้ พ.ร.บ. พรรคการเมือง มาตรา 66 วรรคสอง โดยอ้างอัตราดอกเบี้ยต่ำและการติดตามหนี้ที่ไม่เคร่งครัด แทนที่จะใช้การตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัด ที่ต้องการหลักฐานการโอนกรรมสิทธิ์โดยไม่มีข้อผูกมัด ตอบแทนก่อนถือว่าเป็นการบริจาคนำไปใช้

เกณฑ์ที่ 2 ภาระการพิสูจน์และมาตรฐานการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน

ศาลมิได้กำหนดมาตรฐานที่ชัดเจนว่าอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าปกติเพียงใดจึงถือเป็นบริจาคนำไปใช้ ปรากฏสัญญาลายลักษณ์อักษรและการชำระคืนบางส่วน มาตรฐานพิสูจน์จึงผ่อนปรนกว่าคดีควบคุม (15/2553) อย่างมีนัยสำคัญ ขณะที่คดีนี้กำหนดภาระพิสูจน์สูงสำหรับข้อกล่าวหาทุจริตเงินพรรค ที่ร้ายแรงกว่า

เกณฑ์ที่ 3 ขอบเขตดุลพินิจและการขยายแดนอำนาจตุลาการ

ศาลเข้าตัดสินในลักษณะทางกฎหมายของนิติกรรมแห่งพาณิชย์ภายในพรรคโดยไม่มีผู้เชี่ยวชาญทางบัญชีให้ความเห็นอิสระ เป็นการขยายดุลพินิจเข้าพื้นที่ที่ควรอยู่ในความรับผิดชอบของ กกต. และองค์กรกำกับดูแลการเงินพรรค การแทนที่ดุลพินิจขององค์กรอิสระด้วยดุลพินิจของตุลาการสะท้อนการรุกร้าอำนาจตุลาการในเชิงเทคนิค

เกณฑ์ที่ 4 ผลกระทบต่อแกนขั้นต่ำของประชาธิปไตย

การยุบพรรคที่ได้คะแนนเสียงอันดับสาม (6.3 ล้านเสียง) และตัดสิทธิกรรมการบริหาร 10 ปี ภายหลังการเลือกตั้งเพียง 10 เดือน ทำให้เจตจำนงผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมากสูญเสียความหมายเชิงสถาบัน และสร้างบรรทัดฐานการใช้เทคนิคทางกฎหมาย ที่ข้อเทคนิคทางกฎหมายสามารถใช้ขจัดผู้เล่นทางการเมืองออกจากระบบได้

4.5 บรรทัดฐานเชิงเปรียบเทียบคดีพรรคประชาธิปัตย์ (คำวินิจฉัยที่ 15/2553) ในฐานะคดี

ควบคุม

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2553 กรณียื่นคำร้องขอยุบพรรคประชาธิปัตย์จากเหตุการณ์การใช้เงินกองทุนพัฒนาการเมืองผิดวัตถุประสงค์จำนวนกว่า 258 ล้านบาท ถูกเลือกมาเป็นคดีควบคุม (Control Case) เพราะมีโครงสร้างข้อเท็จจริงที่ใกล้เคียงกับคดีเป้าหมายในสาระสำคัญ กล่าวคือ เป็นคดียุบพรรคการเมืองภายใต้กฎหมายพรรคการเมืองฉบับเดียวกัน มีข้อกล่าวหาการใช้เงินพรรคผิดวัตถุประสงค์อย่างเป็นระบบ และอยู่ภายใต้การพิจารณาของตุลาการชุดเดียวกันกับบางส่วนของคดีเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์แตกต่างออกไปอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือศาลยกคำร้องโดยอ้างข้อบกพร่องทางขั้นตอนของ กกต.

การวิเคราะห์ระดับที่ 2 (Comparative Doctrinal Criteria) คดีที่ 15/2553 (ประชาธิปัตย์)

เกณฑ์ที่ 1 นิติวิธีในการตีความกฎหมาย

ศาลใช้การตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัด โดยพิจารณาว่าคำร้องของ กกต. มีข้อบกพร่องทางขั้นตอนอย่างไร แทนที่จะอ้างเจตนารมณ์ของกฎหมายพรรคการเมืองเพื่อขยายอำนาจศาลเช่นที่ทำในคดีเป้าหมาย การยึดถือตัวบทอย่างเคร่งครัดและไม่ขยายความตีความเพื่อเอื้อต่อผลลัพธ์ที่ต้องการ เป็นข้อแตกต่างที่ชัดเจนที่สุดจากคดีเป้าหมาย

เกณฑ์ที่ 2 ภาระการพิสูจน์และมาตรฐานการชี้แนะนักพยานหลักฐาน

ศาลกำหนดภาระการพิสูจน์ในระดับสูง ต้องพิสูจน์ว่ากระบวนการของ กต. ถูกต้องครบถ้วนก่อน จึงจะรับพิจารณา ข้อบกพร่องทางขั้นตอนเพียงอย่างเดียวเป็นเหตุยกคำร้อง ขณะที่ในคดีเป้าหมาย ศาลกลับผ่อนปรนข้อบกพร่องทางขั้นตอนและเน้นที่ผลลัพธ์ทางการเมืองที่ต้องการบรรลุ ความแปรผันนี้คือหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ชัดเจนที่สุดของการใช้หลักกฎหมายแบบเลือกปฏิบัติ

เกณฑ์ที่ 3 ขอบเขตดุลพินิจและการขยายแค้นอำนาจตุลาการ

ศาลมิได้ขยายอำนาจของตนเองเพื่อพิจารณาเนื้อหาของข้อกล่าวหา (การใช้เงินกองทุนพัฒนาการเมืองผิดวัตถุประสงค์) หากแต่จำกัดการพิจารณาอยู่ที่ความถูกต้องของกระบวนการของผู้ร้อง การยึดมั่นในขอบเขตอำนาจที่ชัดเจนนี้ต่างจากคดีเป้าหมายที่ศาลขยายดุลพินิจเข้าสู่พื้นที่เนื้อหาซึ่งเกินกว่าบทบัญญัติกฎหมาย

เกณฑ์ที่ 4 ผลกระทบต่อแกนขั้นต่ำของประชาธิปไตย

ผลการยกคำร้องรักษาสีทึบในการแข่งขันทางการเมืองของพรรคที่ได้รับความไว้วางใจจากกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ได้ อันเป็นผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับหลักการแข่งขันทางการเมืองอย่างเสรี

การเปรียบเทียบกับคดีเป้าหมายที่มีโครงสร้างข้อเท็จจริงใกล้เคียงกันแต่ได้รับผลลัพธ์ต่างกัน อย่างสิ้นเชิงนี้คือแกนกลางของข้อพิสูจน์การใช้หลักกฎหมายแบบเลือกปฏิบัติในบทความนี้

เมื่อนำผลการวิเคราะห์คดีควบคุม (15/2553) มาเปรียบเทียบกับคดีเป้าหมายทั้งหมด จะเห็นได้ว่าความแตกต่างในนิติวิธี ภาระพิสูจน์ และขอบเขตดุลพินิจมีลักษณะผกผันอย่างมีรูปแบบ กล่าวคือ ในคดีเป้าหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับพรรคที่ได้รับความนิยมสูงหรือเป็นตัวแทนเสียงข้างมาก ศาลใช้การตีความตามเจตนารมณ์ อย่างกว้าง โดยมีมาตรฐานการพิสูจน์ต่ำ และใช้ดุลพินิจขยายวงกว้างออกไป ส่วนในคดีควบคุมซึ่งเกี่ยวข้องกับพรรคที่ใกล้ชิดฝ่ายอนุรักษ์นิยมศาลกลับใช้การตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัด มาตรฐานพิสูจน์สูง และจำกัดดุลพินิจของตนเอง ความลักลั่นเชิงระบบนี้คือรากฐานเชิงประจักษ์ของรูปแบบไทยโมเดลของการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ ที่บทความนี้เสนอ

4.6 สรุปแบบแผนการแทรกแซงและตัวชี้วัด

เมื่อพิจารณาทุกคดีรวมกันรวมกันแล้วจะพบว่าการยุบพรรคไทยรักไทยและพลังประชาชน คดีการแก้ไขรัฐธรรมนูญปี 2555 การยุบพรรคไทยรักษาชาติ และการยุบพรรคอนาคตใหม่ จะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญไทยได้พัฒนาแบบแผนการใช้อำนาจที่มีลักษณะของการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ ทั้งในเชิงการใช้ป็น (strong-form) และการใช้ปากกา (weak-form) อย่างต่อเนื่อง โดยมีจุดร่วมที่สำคัญคือ

- (1) บริบทของการครอบงำศาลเชิงสถาบันหรือการยึดครองทางอุดมการณ์ภายหลังรัฐประหาร
- (2) ความผิดปกติของกระบวนการพิจารณาในเชิงเร่งรัดหรือการขยายอำนาจตรวจสอบเชิงล่วงหน้า
- (3) การให้เหตุผลที่ขยายความบัพัญญูติและหลักกฎหมายอย่างบิดเบือน และ
- (4) การใช้มาตรการรุนแรงต่อพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างมากหรือนักการเมืองที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผู้เลือกตั้งจำนวนมาก ขณะที่คดีอื่นที่มีลักษณะข้อเท็จจริงคล้ายคลึงกันแต่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองฝ่ายชนชั้นนำกลับได้รับการปฏิบัติอย่างผ่อนปรนกว่า

แบบแผนเหล่านี้ เมื่อเปรียบเทียบกับคดีควบคุม อย่างเช่น คดีพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ. 2553 ทำให้เห็นความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญในมาตรฐานการพิสูจน์ วิธีการตีความบัพัญญูติ และความรุนแรงของมาตรการที่ศาลเลือกใช้ ซึ่งล้วนแล้วสามารถบ่งชี้ได้ถึงปรากฏการณ์การใช้หลักกฎหมายแบบเลือกปฏิบัติในเชิงโครงสร้าง ความลักลั่นที่ปรากฏในทั้งห้าคดีที่ยกเป็นกรณีศึกษา เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับคดีควบคุมดังกล่าว จะเผยให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติทางนิติวิธีซึ่งได้กลายเป็นองค์ประกอบสำคัญของรูปแบบไทยในลักษณะการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ ซึ่งในส่วนถัดไปของบทความนี้ จะสังเคราะห์ให้เห็นอย่างเป็นระบบในฐานะรูปแบบไทยโมเดลที่มีนัยต่อการถดถอยของประชาธิปไตยภายใต้กรอบของหลักนิติธรรมที่ศาลชอบยกขึ้นอ้างเอง

5. อภิปรายผล

เมื่อเปรียบเทียบผลการวิเคราะห์กับกรอบแนวคิด Abusive Judicial Review ของเดวิด และ โรชาลินด์ จะพบว่าแบบแผนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไทยมีลักษณะเข้าใกล้ทั้งการใช้ปากกา (weak-form) และ การใช้ปืน (strong-form) ในบริบทที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในบางกรณีศาลทำหน้าที่ให้ความชอบธรรมแก่กระบวนการทางการเมืองที่มีลักษณะถดถอยจากหลักประชาธิปไตย เช่น การยอมรับผลของการรัฐประหารหรือกติกาที่ออกแบบโดยคณะรัฐประหาร ขณะที่ในบางคดีศาลเป็นผู้ใช้อำนาจเชิงรุกในการยุบพรรค ตัดสิทธิทางการเมือง และกำหนดกรอบการแก้ไขรัฐธรรมนูญเสียเอง ผลลัพธ์ร่วมกันของคำวินิจฉัยเหล่านี้คือการบั่นทอนการแข่งขันทางการเมืองอย่างเสรีและเท่าเทียม และทำให้คะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมากเสื่อมความหมายลงในทางปฏิบัติ

เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาต่างประเทศ เช่น อังกฤษและเวเนซุเอลา ซึ่งการถดถอยของประชาธิปไตยมักเกิดขึ้นผ่านกระบวนการการปลดตุลาการ และการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่อง แต่ในบริบทของไทยกลับมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างออกไปในสองประการสำคัญ กล่าวคือ (1) ศาล

รัฐธรรมนูญไทยยังคงรักษาความเป็นอิสระในเชิงรูปแบบ ไม่มีหลักฐานชัดเจนของการใช้มาตรการการปลดตุลาการ และ (2) กลไกการได้มาซึ่งตุลาการจำนวนมากถูกออกแบบผ่านรัฐธรรมนูญภายหลังรัฐประหาร ทำให้เกิดการยึดครองทางอุดมการณ์มากกว่าการครอบงำทางสถาบันโดยตรง ด้วยเหตุนี้บริบทไทยจึงไม่ตรงกับกรณีฮังการีหรือเวเนซุเอลาที่การครอบงำศาลเป็นผลของนโยบายฝ่ายบริหารโดยตรง แต่สะท้อนรูปแบบที่ คิม เรียกว่า นิติวิธีแบบอำนาจนิยม ซึ่งการจำกัดประชาธิปไตยเกิดขึ้นผ่านกระบวนการทางกฎหมายที่ดูชอบด้วยหลักนิติรัฐภายนอก (Scheppele, 2018)

ในบริบทดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญไทยจึงอาจถูกมองว่าเป็นผู้เล่นทางการเมืองเชิงรุก ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการจัดระเบียบสนามแข่งขันทางการเมือง ผ่านการใช้กฎหมายเป็นอาวุธมากกว่าจะเป็นเพียงผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ ตามรูปแบบในระบอบประชาธิปไตยที่มีเสรีภาพ ดังที่ดันแคนชี้ให้เห็นว่า ในบริบทที่ขาดกลไกความรับผิดชอบประชาธิปไตยที่เพียงพอ กระบวนการอำนาจนิยมผ่านกระบวนการตุลาการอาจพัฒนาไปสู่การใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ ได้อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะเมื่อศาลมีอำนาจแบบการใช้ป็น (strong-form) ที่ไม่อาจถูกตรวจสอบโดยรัฐสภา (McCargo, 2014)

ในมิติเปรียบเทียบเชิงนิติวิธี งานวิจัยนี้พบว่าสิ่งที่ทำให้ไทยโมเดลแตกต่างจากกรณีฮังการีและเวเนซุเอลาอย่างชัดเจน คือการที่รูปแบบ การใช้หลักกฎหมายแบบเลือกปฏิบัติ ดำเนินการผ่านนิติวิธีที่ดูเป็นกลาง ไม่ใช่ผ่านคำสั่งทางการเมืองโดยตรง ในฮังการี ศาลรัฐธรรมนูญมักออกคำวินิจฉัยที่ตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐบาลวิكتورอย่างชัดเจน ขณะที่ในไทย ความลักลั่นของนิติวิธีปรากฏในเชิงการใช้มาตรฐานคู่ ภายในคำวินิจฉัยที่ยังคงรักษาโครงสร้างทางกฎหมายไว้อย่างครบถ้วน สิ่งนี้ทำให้การตรวจจับและวิพากษ์วิจารณ์เป็นเรื่องยากกว่า และทำให้การใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ สามารถดำเนินต่อเนื่องภายใต้ฉากหน้าของความชอบธรรมทางกฎหมายได้ในระยะยาว (Scheppele, 2018)

จุดอ่อนสำคัญที่ปรากฏจากการวิเคราะห์คือการขาดหลักความได้สัดส่วนในคำวินิจฉัยยุบพรรค กล่าวคือ ศาลมิได้แสดงให้เห็นการประเมินเปรียบเทียบระหว่างความร้ายแรงของการละเมิดกฎหมายกับความรุนแรงของมาตรการยุบพรรคและตัดสิทธิกรรมการบริหารทั้งหมด ทั้งที่ในระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบหลายระบบ หลักความได้สัดส่วนถือเป็นหลักจำกัดอำนาจตุลาการที่สำคัญ โดยเฉพาะในคดีที่มาตรการของรัฐกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานและการมีส่วนร่วมทางการเมือง การละเลยหลักการนี้ในคำวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองหลายคดีสะท้อนถึงความอ่อนแอเชิงหลักคำสอนที่เอื้อให้เกิดการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ ในระยะยาว

6. ไทยโมเดล การใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ

จากผลการวิเคราะห์คำวินิจฉัยทั้ง 6 คดีในส่วนที่ 4 และการเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาต่างประเทศ ในส่วนที่ 5 พบแบบแผนเชิงโครงสร้างที่มีความสอดคล้องกันอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ความลักลั่นเชิงนิติวิธีมิได้เกิดขึ้นแบบสุ่มหรือแยกส่วน หากแต่ปรากฏขึ้นซ้ำๆ ซ้ำมคดีในลักษณะที่ชวนให้สันนิษฐานถึงแบบแผนการใช้อำนาจตุลาการที่มีลักษณะเฉพาะเป็นของตนเอง ส่วนที่ 6 นี้จึงสังเคราะห์ข้อค้นพบดังกล่าวให้กลายเป็นข้อเสนอเชิงทฤษฎี โดยเรียกปรากฏการณ์นี้ว่า รูปแบบไทยโมเดล ซึ่งประกอบด้วยสามองค์ประกอบหลักที่ขยายและปรับแต่งแนวคิดแลนเดา-ดิกสัน ให้สอดคล้องกับบริบทที่ศาลมีความเป็นอิสระในเชิงรูปแบบ แต่ปรากฏการณ์ที่แสดงออกมากลับกลายเป็นการครอบงำทางอุดมการณ์ในเชิงพหุนัย

6.1 โครงสร้างโมเดล

จากข้อค้นพบทั้งเชิงโครงสร้างและเชิงนิติวิธี ผู้เขียนจึงได้เสนอรูปแบบไทยโมเดล ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบหลักสามประการ ได้แก่

(1) การยึดครองทางอุดมการณ์ของศาล (ideological capture) อันเกิดจากกระบวนการสรรหาและวัฒนธรรมทางกฎหมายที่ทำให้ศาลมีแนวโน้มสอดคล้องกับระบอบการเมืองที่ไม่ยึดโยงกับประชาชนมากกว่ากับหลักประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม

(2) การใช้หลักกฎหมายแบบเลือกปฏิบัติอย่างเป็นระบบระหว่างคดีการเมืองที่มีโครงสร้างข้อเท็จจริงคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะในประเด็นการยุบพรรคและการเพิกถอนสิทธิทางการเมือง (systematic selective application of legal principles) และ

(3) การให้เหตุผลทางกฎหมายที่บิดเบือนอย่างเป็นระบบแต่ยังคงรักษารูปแบบภายนอกของกระบวนการยุติธรรมไว้ (systematically distorted legal reasoning) องค์ประกอบทั้งสามประการนี้ทำงานร่วมกับอำนาจตรวจสอบเชิงรุกของศาลรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้เกิดการถดถอยของประชาธิปไตยผ่านกลไกที่ไม่ต้องพึ่งพาการละเมิดกฎหมายอย่างเปิดเผย หากแต่ใช้ภาษากฎหมายและรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมให้แก่ผลลัพธ์ที่บั่นทอนแก่นแท้ของระบอบประชาธิปไตย

6.2 นัยทางทฤษฎีและข้อเสนอแนะเชิงสถาบัน

ในเชิงทฤษฎี บทความนี้ขยายกรอบการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ ของเดวิด และโรชาลินด์ ในสองมิติสำคัญ ประการแรก คือการชี้ให้เห็นว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้

แม้ในกรณีที่ศาลมีความเป็นอิสระทางสถาบันในเชิงรูปแบบ โดยไม่มีหลักฐานชัดเจนของการใช้มาตรการการปลดตุลาการ แต่เกิดจากการยึดครองทางอุดมการณ์และแบบแผนการใช้หลักกฎหมายที่บิดเบือนอย่างเป็นระบบ ประการที่สอง คือการพัฒนาสะพานเชื่อมเชิงนิติวิธี ระหว่างตัวชี้วัดเชิงโครงสร้างทั้งสี่ ประการกับเกณฑ์เชิงนิติวิธีในระดับจุลภาค เช่น วิธีตีความ มาตรฐานการพิสูจน์ และขอบเขตดุลพินิจ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือวิเคราะห์การใช้อำนาจของศาลในคดีการเมืองอย่างเป็นระบบและสามารถเปรียบเทียบข้ามบริบทได้

ในเชิงนโยบาย โมเดลนี้ชี้ว่าการปฏิรูปกลไกการตรวจสอบโดยศาลให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยสากลไม่สามารถมุ่งเน้นเพียงการปรับโครงสร้างองค์กรหรือขั้นตอนทางกระบวนการเท่านั้น หากจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับกลไกการคัดเลือกตุลาการ วิธีการสร้างความรับผิดชอบต่อสาธารณะผ่านเหตุผล และการพัฒนาบรรทัดฐานภายในชุมชนวิชาชีพกฎหมายเพื่อต่อต้านการใช้มาตรฐานนิติวิธีแบบสองมาตรฐานด้วย ข้อเสนอเชิงนโยบายเหล่านี้จึงมุ่งเสริมสร้างภูมิคุ้มกันเชิงสถาบัน เพื่อป้องกันไม่ให้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบเกิดขึ้นซ้ำในอนาคต แม้ในบริบทที่ศาลยังคงมีความเป็นอิสระในเชิงรูปแบบก็ตาม

7. บทสรุป

จากที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาในภาพรวมแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า กลไกการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญในบริบทประเทศไทยมิได้ทำหน้าที่จำกัดอยู่เพียงการพิทักษ์รัฐธรรมนูญในความหมายแบบดั้งเดิม หากแต่ได้พัฒนาไปสู่การเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดทิศทาง ขอบเขต และเงื่อนไขของระบอบประชาธิปไตยในเชิงโครงสร้าง ภายใต้กรอบแนวคิดการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบของเดวิด และโรซาลินด์ บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยไม่อาจอธิบายได้ว่าเป็นเพียงการใช้ดุลพินิจเพื่อคุ้มครองแก่นขั้นต่ำของระบอบประชาธิปไตย หากแต่สะท้อนการใช้อำนาจตุลาการเชิงรุกที่ส่งผลบ่อนทอนความสามารถของระบบการเมืองแบบเลือกตั้ง เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการแสดงเจตจำนงของประชาชนในระยะยาว

พบว่ามีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจเกี่ยวกับปรากฏการณ์การตรวจสอบโดยศาลที่ล่วงละเมิดต่อประชาธิปไตยในบริบทไทยมิใช่ผลจากความคลาดเคลื่อนเชิงนิติวิธีของคำวินิจฉัยรายกรณี หากแต่เป็นผลลัพธ์ของการจัดวางอำนาจเชิงสถาบันที่ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในลักษณะการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลโดยปราศจากกลไกถ่วงดุลและความรับผิดชอบเชิงประชาธิปไตยที่เพียงพอ

ไม่ว่าจะเป็นจากรัฐสภา พรรคการเมือง หรือสาธารณะที่เชื่อมโยงกับประชาชน เมื่อศาลมีอำนาจขั้นสุดท้ายในการเพิกถอนกฎหมาย ยุบพรรคการเมือง ตัดสิทธิทางการเมือง และกำกับกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยหลักการเชิงนามธรรมที่มีความคลุมเครือสูง เช่น การป้องกันการล้มล้างการปกครอง หรือ การพิทักษ์ระบอบประชาธิปไตย ผลที่ตามมาคือการบั่นทอนดุลยภาพตามรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งกับองค์กรที่ยึดโยงกับเจตจำนงของประชาชน

สำหรับประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่า เมื่อพิจารณาประกอบกับบริบทของระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยของไทย ระบบการตรวจสอบโดยศาลในไทยจึงเสี่ยงอย่างยิ่งที่จะกลายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการถอยหลังของระบอบรัฐธรรมนูญ ตามที่ทอม และอาซิซ ได้วิเคราะห์ไว้ ภัยคุกคามต่อประชาธิปไตยไทยจึงมิได้ปรากฏเพียงในรูปของการยึดอำนาจอย่างฉับพลัน หากแต่รวมถึงการใช้กฎหมายและคำวินิจฉัยของศาลเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่การจำกัดพื้นที่ทางการเมืองของฝ่ายที่ยึดโยงกับเจตจำนงของประชาชนในระยะยาว อีกทั้งยังเป็นการเคลื่อนย้ายศูนย์กลางการตัดสินใจทางการเมืองออกจากกระบวนการเลือกตั้งไปสู่เวทีตุลาการในระยะยาว

ตามที่ได้ศึกษาผู้เขียนขอเสนอข้อเสนอแนะจากการศึกษาในสามระดับหลัก เพื่อการปฏิรูปกลไกการตรวจสอบโดยศาลให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยสากล

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา ผู้เขียนมีแนวทางการพัฒนามาตรการทางกฎหมายใน 3 ประการหลักด้วยกัน ดังต่อไปนี้

(1) ประการแรก การออกแบบขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญใหม่

การทบทวนขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญมิได้หมายถึงการลดทอนบทบาทของศาลในฐานะผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นการจัดวางขอบเขตและเงื่อนไขการใช้อำนาจให้สอดคล้องกับหลักระบอบประชาธิปไตยแบบแข่งขัน และแก่นขั้นต่ำของระบอบประชาธิปไตย ในความหมายที่เดวิด และโรชาลินด์ เสนอว่าเป็นแก่นขั้นต่ำที่ต้องคงไว้เพื่อให้ระบบการเลือกตั้งยังสามารถทำงานได้จริง ในทัศนะนี้ การให้อำนาจศาลในการยุบพรรคการเมือง ตัดสิทธิทางการเมือง หรือแทรกแซงกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จึงไม่ใช่อำนาจที่ผิดโดยตัวมันเอง หากแต่ก่อให้เกิดปัญหาเมื่อถูกใช้โดยปราศจากหลักเกณฑ์ที่จำกัดอำนาจอย่างเคร่งครัด และส่งผลให้คะแนนเสียงของประชาชนจำนวนมากสิ้นผลไปโดยไม่มีหลักฐานว่ามีการบ่อนทำลายระบอบประชาธิปไตยในเชิงโครงสร้างอย่างแท้จริง

ในเชิงเปรียบเทียบ ประสพการณ์ของสหราชอาณาจักรภายใต้พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 ของสหราชอาณาจักร (Human Rights Act 1998) แสดงให้เห็นว่า กลไกการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลในทางมิชอบ สามารถถูกออกแบบในลักษณะที่ศาลมีบทบาทที่ข้อขัดกันตามรัฐธรรมนูญ

โดยไม่ทำหน้าที่เป็นผู้เล่นคนสุดท้ายในการตัดสินใจเชิงการเมือง ผ่านการออกคำประกาศชี้ข้อขัดกันทางกฎหมายซึ่งเปิดพื้นที่ให้รัฐสภาเป็นผู้ตัดสินใจทางนโยบายขั้นสุดท้ายด้วยตนเอง แนวคิดเช่นนี้สะท้อนตรรกะของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลที่มุ่งรักษาดุลยภาพระหว่างอำนาจตุลาการกับกระบวนการประชาธิปไตย

ในบริบทไทย การทบทวนขอบเขตอำนาจศาลยังสัมพันธ์อย่างลึกซึ้งกับคำถามเรื่องอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดกติกาพื้นฐานของการเมืองการปกครอง หากศาลสามารถใช้อำนาจตีความเพื่อขยายความหมายของภัยต่อระบอบการปกครองจนครอบคลุมการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภาในแทบทุกกรณี ความชอบธรรมของอำนาจตุลาการย่อมเสี่ยงต่อการขัดแย้งกับหลักการที่ว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ดังนั้น การกำหนดให้มาตรการยุบพรรคและการตัดสิทธิทางการเมืองเป็นมาตรการสุดท้าย ภายใต้อำนาจความได้สัดส่วนที่เข้มงวด จึงเป็นทั้งข้อเสนอเชิงทฤษฎีและเชิงสถาบันที่มุ่งป้องกันมิให้ศาลกลายเป็นผู้บังคับการทางการเมืองโดยพฤตินัย

(2) ประการที่สอง การพัฒนากลไกความรับผิดชอบเชิงประชาธิปไตยของศาล

การสร้างควมรับผิดชอบเชิงประชาธิปไตยของศาล มิได้หมายถึงการทำให้ศาลต้องตอบสนองต่อเสียงข้างมากในลักษณะที่บั่นทอนความเป็นอิสระของศาลจนเกินสมควร หากแต่เป็นการออกแบบกลไกที่ทำให้การใช้อำนาจตุลาการสามารถถูกตั้งคำถาม วิพากษ์ และตรวจสอบได้อย่างมีเหตุผล ภายใต้อำนาจของหลักนิติรัฐ ตามที่ทอม และอาซิช ชีให้เห็นว่า ศาลอาจทำหน้าที่ได้ทั้งในฐานะผู้พิทักษ์และผู้ร่วมรื้อระบอบประชาธิปไตย ขึ้นอยู่กับโครงสร้างแรงจูงใจและกลไกความรับผิดชอบที่ร่ายล้อมสถาบันตุลาการในแต่ละบริบท

ในระดับกระบวนการ เครื่องมืออย่างการเปิดเผยทรัพย์สินและ การกำหนดมาตรฐานการให้เหตุผลที่ชัดเจน และการเปิดพื้นที่ให้เกิดการวิพากษ์อย่างอิสระ เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้เหตุผลของศาลต้องเผชิญกับการตรวจสอบทางวิชาการและทางสาธารณะอย่างจริงจัง การมีทรัพย์สินและยังมิได้มีผลเปลี่ยนผลของคำวินิจฉัย หากแต่ช่วยเปิดเผยมิติทางความคิดภายในศาล และเสริมสร้างความรับผิดชอบเชิงเหตุผล ซึ่งเป็นหัวใจของความชอบธรรมเชิงประชาธิปไตยของอำนาจตุลาการ

ในระดับโครงสร้าง การทบทวนกระบวนการสรรหา วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการป้องกันการครอบงำศาล ตามกรอบคิดของนักวิชาการอย่าง โปโปวา ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการครอบงำศาลอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในรูปแบบเชิงโครงสร้างเชิงนอกระบบ และเชิงอุดมการณ์ การเปิดกระบวนการสรรหาให้มีความโปร่งใส การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ และการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ในเชิงระบบ จะช่วยลดสถานะอำนาจที่ไม่ต้องรับผิดชอบและเสริมสร้างความเชื่อมั่นของสาธารณะต่อสถาบันตุลาการในระยะยาว

(3) ประการที่สาม การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางรัฐธรรมนูญและวิชาชีพตุลาการ

ข้อเสนอให้เสริมสร้างวัฒนธรรมทางรัฐธรรมนูญและแนวปฏิบัติทางวิชาชีพของตุลาการตั้งอยู่บนสมมติฐานสำคัญว่า การออกแบบตัวบทกฎหมายและโครงสร้างสถาบันเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอหากขาดวัฒนธรรมทางกฎหมายที่ตระหนักถึงผลกระทบเชิงโครงสร้างของการใช้อำนาจตุลาการ วัฒนธรรมทางรัฐธรรมนูญในที่นี้หมายรวมถึงทัศนคติ ความเข้าใจ และสำนึกของผู้พิพากษาและผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมายต่อบทบาทของศาลในระบอบประชาธิปไตย ว่าศาลควรทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์เงื่อนไขของการแข่งขันทางการเมืองที่เป็นธรรม มากกว่าการเป็นผู้กำหนดเนื้อหาทางการเมืองแทนประชาชน

การพัฒนาวัฒนธรรมดังกล่าวอาจดำเนินการผ่านการปรับปรุงหลักสูตรอบรมตุลาการ ให้มีเนื้อหาด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกับ ทฤษฎีประชาธิปไตย และกรณีศึกษาว่าด้วยการถดถอยของระบอบรัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ เช่น ฮังการี เวเนซุเอลา และโปแลนด์ ตลอดจนกรณีของประเทศไทยเอง การตระหนักว่าคำวินิจฉัยที่คู่ชอบด้วยกฎหมายในเชิงรูปแบบ อาจกลายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติวิธีแบบอำนาจนิยม หรือการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือทางการเมือง ซึ่งจะช่วยยกระดับความรับผิดชอบเชิงวิชาชีพของตุลาการต่อผลกระทบระยะยาวของดุลพินิจตนเอง

นอกจากนี้ การสนับสนุนงานวิจัยเชิงเปรียบเทียบและเชิงประจักษ์เกี่ยวกับผลกระทบของคำวินิจฉัยศาลต่อคุณภาพของประชาธิปไตย เช่น การแข่งขันทางการเมือง การมีส่วนร่วมของประชาชน และความไว้วางใจต่อสถาบันตุลาการ จะช่วยสร้างฐานข้อมูลสำหรับการเรียนรู้และการวิพากษ์เชิงสถาบันอย่างต่อเนื่อง ในมิติทางสังคมกฎหมาย การเปิดพื้นที่ให้ชุมชนวิชาการและสาธารณะสามารถอภิปรายบทบาทของศาลได้อย่างปลอดภัยภายใต้กรอบกฎหมาย ย่อมเป็นองค์ประกอบสำคัญของวัฒนธรรมรัฐธรรมนูญที่ทำให้ศาลคงความศักดิ์สิทธิ์ในฐานะสถาบัน โดยไม่กลายเป็นสถาบันที่ไม่อาจตั้งคำถามได้

References

- Casal Hernández, J. M. (2020). The Constitutional Chamber and the Erosion of Democracy in Venezuela. *ZaöRV*, 80, 916–917.
- Dixon, R., & Landau, D. (2016). Competitive Democracy and the Constitutional Minimum Core. In T. Ginsburg & A. Z. Huq (Eds.), *Assessing Constitutional Performance* (pp. 268–292). Cambridge University Press.
- Dixon, R., & Landau, D. (2020). Abusive Judicial Review: Courts Against Democracy. *UC Davis Law Review*, 53(3), 1313–1364.
- Dressel, B., & Tonsakulrungruang, K. (2019). Coloured Judgements? The Work of The Thai Constitutional Court, 1998–2016. *Journal of Contemporary Asia*, 49(1), 1–23.
- Fallon, R. H., Jr. (2015). The Meaning of Legal “Meaning” and Its Implications for Theories of Legal Interpretation. *University of Chicago Law Review*, 82, 1235.
- Garcia Holgado, B., & Sánchez Urribarri, R. (2023). Court-packing and Democratic Decay: A Necessary Relationship?. *Global Constitutionalism*, 12(2), 350–377. <https://doi.org/10.1017/S2045381723000011>
- Ginsburg, T., & Huq, A. Z. (2018). *How to Save a Constitutional Democracy*. University of Chicago Press.
- Hirschl, R. (2004). *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Harvard University Press.
- Kham Winitchai San Ratthammanun Thai 15/2553 [Constitutional Court Ruling No. 15/2553]. (2010, November 29). *Royal Thai Government Gazette*. Vol. 127, Part 73 A, pp. 1–45. (In Thai)
- Kham Winitchai San Ratthammanun Thai 18–22/2555 [Constitutional Court Ruling No. 18–22/2555]. (2012, December 14). *Royal Thai Government Gazette*. Vol. 129, Part 118 A, pp. 1–95. (In Thai)
- Kham Winitchai San Ratthammanun Thai 20/2551 [Constitutional Court Ruling No. 20/2551]. (2009, March 23). *Royal Thai Government Gazette*. Vol. 126, Part 20 A, pp. 52–109. (In Thai)

- Kham Winitchai San Ratthammanun Thai 3/2562 [Constitutional Court Ruling No. 3/2562]. (2019, April 3). *Royal Thai Government Gazette*. Vol. 136, Part 41 A, pp. 29–50. (In Thai)
- Kham Winitchai San Ratthammanun Thai 5/2563 [Constitutional Court Ruling No. 5/2563]. (2020, March 18). *Royal Thai Government Gazette*. Vol. 137, Part 21 A, pp. 23–46. (In Thai)
- Kham Winitchai San Ratthammanun Thai 3–5/2550 [Constitutional Tribunal Ruling No. 3–5/2550]. (2007, July 13). *Royal Thai Government Gazette*. Vol. 124, Part 33 A, pp. 1–412, (In Thai)
- Landau, D. (2013). Abusive Constitutionalism. *UC Davis Law Review*, 47(1), 189–260.
<https://ir.law.fsu.edu/articles/555>
- McCargo, D. (2014). Judicialization of Politics in Thailand. *Journal of Contemporary Asia*, 44(2), 279–296.
- Mérieau, E. (2022). Democratic Breakdown Through Lawfare by Constitutional Courts: The Case of Post-democratic Transition Thailand. *Pacific Affairs*, 95(3), 471–500.
- Meyerrose, A. M. (2020). The Unintended Consequences of Democracy Promotion: International Organizations and Democratic Backsliding. *Comparative Political Studies*, 53(10–11), 1547–1581.
- Popova, M. (2012). *Politicized Justice in Emerging Democracies: A Study of Courts in Russia and Ukraine*. Cambridge University Press.
- Saiwong, N. (2017). *Kan Khwabkhum Khwam Chop Duai Ratthathammanun Khong Kan Kae Khai Phoem Toem Ratthathammanun: Sueksa Korani San Sungsut Khong Prathet Saharat Amerika Kap San Ratthathammanun Thai* [Judicial Review of Constitutional Amendments: A Study of the Supreme Court of the United States and the Constitutional Court of Thailand] [Master’s thesis, Thammasat University]. TU Digital Collections. https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:25605701032137ZNC (In Thai)
- Sánchez Urribarri, R. A. (2011). Courts between Democracy and Hybrid Authoritarianism: Evidence from the Venezuelan Supreme Court. *Law and Social Inquiry*, 36, 854–883.

- Scalia, A. (1997). *A matter of Interpretation*. Princeton University Press.
- Scheppele, K. L. (2018). Autocratic Legalism. *University of Chicago Law Review*, 85(2), 545–583.
- Scheppele, K. L. (2025). Rights into Structures: Judging in a Time of Democratic Backsliding. *German Law Journal*, 26(2), 255–273. <https://doi.org/10.1017/S2632534725000073>
- Tonsakulrungruang, K. (2018). The Constitutional Court of Thailand: From Activism to Arbitrariness. In A. H. Y. Chen & A. Harding (Eds.), *Constitutional Courts in Asia: A Comparative Perspective* (pp. 184–213). Cambridge University Press.
- Tushnet, M. (2003). Alternative forms of Judicial Review. *Michigan Law Review*, 101, 2781–2856. <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol101/iss8/9>

บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างประชาธิปไตยฐานราก: การวิเคราะห์เชิงสถาบันนิยมใหม่

The Role of Local Government Organizations in Building Grassroots Democracy: A New Institutionalism Analysis

อมร หวังอัครางกูร*

Amorn Wangukkarangkul**

บทความนี้
Received
5 พฤษภาคม 2569
Revised
15 มิถุนายน 2569
Accepted
30 มิถุนายน 2569

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มุ่งวิเคราะห์บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในการสร้างประชาธิปไตยฐานราก โดยอาศัยทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ทั้งสามสายเป็นแนวทางในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันท้องถิ่นกับการก่อรูปวัฒนธรรมประชาธิปไตยในระดับชุมชน ได้แก่ สถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์ซึ่งช่วยอธิบายการพึงพิงเส้นทางและความต่อเนื่องของสถาบัน สถาบันนิยมใหม่เชิงสังคมวิทยาซึ่งช่วยอธิบายอิทธิพลของบรรทัดฐาน ค่านิยม และวัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่เป็นทางการ และสถาบันนิยมใหม่เชิงทางเลือกที่มีเหตุผลซึ่งช่วยอธิบายโครงสร้างแรงจูงใจของผู้กระทำการในท้องถิ่น ผลการสังเคราะห์พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีบทบาทสำคัญในการเปิดพื้นที่ให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมกับกิจการสาธารณะ การพัฒนาทุนทางสังคมในชุมชน การทำให้พลเมืองรับรู้ว่าการมีส่วนร่วมของตนสามารถส่งผลต่อการตัดสินใจสาธารณะ และการรักษาความต่อเนื่องของกลไกสถาบันท้องถิ่นให้เอื้อต่อการสะสมวัฒนธรรมประชาธิปไตยในระยะยาว บทบาทเหล่านี้

* อาจารย์, สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี (ดร.)

** Lecturer, Department of Political Science, Faculty of Humanities and Social Sciences, Suratthani Rajabhat University. (Ph.D.)

สัมพันธ์กับเงื่อนไขเชิงสถาบันหลายด้าน ได้แก่ ความสอดคล้องระหว่างกติกาทางการกับบรรทัดฐานไม่เป็นทางการ กลไกที่ทำให้พลเมืองเห็นผลจากการเข้าร่วม ทูตทางสังคมที่มีอยู่ในชุมชน และความต่อเนื่องของนโยบายข้ามวาระการบริหาร บทความเสนอให้พัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยผ่านการปรับโครงสร้างแรงจูงใจของสถาบันท้องถิ่น การทำให้กลไกการมีส่วนร่วมของพลเมืองมีสถานะที่มั่นคงทั้งในพื้นที่กายภาพและพื้นที่ดิจิทัล และการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสถาบันการศึกษา เพื่อให้การเรียนรู้ประชาธิปไตยของเด็กและเยาวชนเชื่อมโยงกับกระบวนการปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม

คำสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ทูตทางสังคม, การมีส่วนร่วมทางการเมือง, ประชาธิปไตยฐานราก

Abstract

This academic article analyzes the role of Thai local government organizations in building grassroots democracy through three strands of new institutionalism: historical institutionalism, sociological institutionalism, and rational choice institutionalism. Rather than treating local governments merely as administrative units, the article considers how local institutions shape democratic practices and civic life at the community level. Historical institutionalism helps explain path dependency and institutional continuity; sociological institutionalism illuminates the influence of informal norms, values, and political culture; and rational choice institutionalism clarifies the incentive structures that shape the behavior of local actors. The synthesis reveals that Thai local government organizations contribute to grassroots democracy by creating spaces for citizens to engage in public affairs, developing community social capital, enabling citizens to recognize that their participation can influence public decisions, and sustaining local institutional arrangements that allow democratic culture to accumulate over time. These roles are conditioned by the relationship between formal rules and informal norms, the presence of mechanisms that allow citizens to experience the consequences of participation, the stock of community social capital, and policy continuity across administrative terms. The article proposes that Thai local governments should be strengthened through institutional reforms that reshape local incentives, the consolidation of civic participation mechanisms in both physical and digital spaces, and partnerships between local government organizations and educational institutions so that democratic learning among children and youth can be meaningfully connected to local governance processes.

Keywords: local administrative organizations, social capital, political participation, grassroots democracy

บทนำ

ประชาธิปไตยฐานราก (Grassroots Democracy) เป็นแนวคิดที่ตั้งอยู่บนความเข้าใจว่าความมั่นคงของระบอบประชาธิปไตยต้องหยั่งรากลงไปถึงระดับชุมชน สถาบันการเมืองระดับชาติอาจกำหนดกติกาหลักของระบอบการเมือง แต่ชีวิตของประชาธิปไตยในความหมายที่พลเมืองสัมผัสได้มักเกิดขึ้นใกล้ตัวกว่านั้น กล่าวคือ เกิดขึ้นในพื้นที่ที่ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่อปัญหาของชุมชน ได้ร่วมกำหนดลำดับความสำคัญของนโยบาย ได้ติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณ และได้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของตนมีผลต่อความเปลี่ยนแปลงในชีวิตประจำวัน การปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญในฐานะพื้นที่ฝึกฝนความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย ควบคู่ไปกับบทบาทด้านการจัดบริการสาธารณะในระดับพื้นที่

แนวคิดดังกล่าวมีรากฐานทางทฤษฎีที่ยาวนาน Mill (1861) เห็นว่าการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นเป็นพื้นที่สำคัญในการฝึกฝนพลเมืองให้คุ้นเคยกับการตัดสินใจสาธารณะ ขณะที่ Tocqueville (2000) ชี้ให้เห็นว่า สมาคมพลเมืองและสถาบันท้องถิ่นในสังคมอเมริกันมีบทบาทต่อการหล่อหลอมทักษะการปกครองตนเอง ความคิดของนักทฤษฎีทั้งสองสะท้อนประเด็นร่วมกันว่า ประชาธิปไตยที่เข้มแข็งต้องอาศัยพลเมืองที่มีประสบการณ์ตรงกับการใช้สิทธิ การรับผิดชอบ และการตัดสินใจร่วมกับผู้อื่น

ในบริบทของประเทศไทย รากฐานของการปกครองท้องถิ่นมีพัฒนาการมายาวนานนับตั้งแต่การจัดตั้งสุขาภิบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจและการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการกิจการสาธารณะของตนเอง แม้พัฒนาการดังกล่าวจะมีช่วงที่ต้องหยุดชะงักตามความผันผวนทางการเมืองในแต่ละยุค แต่แนวคิดเรื่องการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นก็ได้รับการสืบทอดและพัฒนาเรื่อยมา จนกระทั่งถึงจุดเปลี่ยนสำคัญเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติหลักการกระจายอำนาจไว้อย่างชัดเจน และนำไปสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกหลักของการกระจายอำนาจและการสร้างประชาธิปไตยฐานราก

อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากยังเผชิญข้อจำกัดด้านอำนาจ งบประมาณ บุคลากร และความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย Chardchawarn (2018) ชี้ให้เห็นว่าการกระจายอำนาจของไทยยังไม่บรรลุเจตนารมณ์อย่างเต็มที่ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องพึ่งพา

การสนับสนุนงบประมาณจากส่วนกลางในสัดส่วนสูง ข้อจำกัดดังกล่าวส่งผลต่อคุณภาพการมีส่วนร่วมของพลเมือง ความเข้มแข็งของวัฒนธรรมประชาธิปไตยในชุมชน และความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำหน้าที่เป็นกลไกสถาบันของประชาธิปไตยท้องถิ่น ความสำคัญของประชาธิปไตยฐานรากในสังคมไทยจึงอยู่ที่การทำให้ประชาธิปไตยมีความหมายมากกว่าการเลือกตั้งหรือการออกแบบสถาบันทางรัฐธรรมนูญ หากประชาธิปไตยจะกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ยั่งยืน พลเมืองต้องมีส่วนร่วมโดยตรงกับกระบวนการที่เสี่ยงของตนได้รับการรับฟัง ได้รับการพิจารณา และสามารถส่งผลต่อการตัดสินใจสาธารณะ เวทีประชาคม การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณ การติดตามตรวจสอบโครงการ และการสื่อสารกับผู้บริหารท้องถิ่นจึงเป็นมากกว่ากิจกรรมตามระเบียบราชการ เพราะกระบวนการเหล่านี้สามารถกลายเป็นพื้นที่เรียนรู้ประชาธิปไตยในชีวิตประจำวันได้ หากถูกออกแบบอย่างจริงจังและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีศักยภาพสูงในบทบาทดังกล่าว เนื่องจากเป็นสถาบันที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ศักยภาพนี้ยังไม่อาจถูกแปรเปลี่ยนเป็นผลลัพธ์ของประชาธิปไตยได้อย่างเต็มที่ สาเหตุสำคัญอยู่ที่เงื่อนไขเชิงสถาบันที่แวดล้อมการทำงานของท้องถิ่น ทั้งความสัมพันธ์ระหว่างกติกากฎหมายกับบรรทัดฐานไม่เป็นทางการ วัฒนธรรมลำดับชั้น ระบบอุปถัมภ์ โครงสร้างแรงจูงใจของผู้บริหารท้องถิ่น ระดับทุนทางสังคมในชุมชน และความต่อเนื่องของนโยบาย ข้ามวาระการบริหาร เงื่อนไขเหล่านี้ทำให้การมีเวทีหรือกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่เพียงพอต่อการสร้างประชาธิปไตยฐานรากในทางปฏิบัติ

วรรณกรรมจำนวนมากเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ด้านกฎหมาย การบริหารจัดการสาธารณะ การคลังท้องถิ่น หรือประสิทธิภาพของการจัดบริการสาธารณะ งานเหล่านี้มีคุณูปการสำคัญต่อการทำความเข้าใจท้องถิ่นของไทย แต่ยังคงมีพื้นที่ที่สามารถพิจารณาต่อไปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นสถาบันสร้างประชาธิปไตยฐานรากได้อย่างไร และเงื่อนไขใดทำให้บทบาทดังกล่าวประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว บทความนี้จะอาศัยทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ในการพิจารณาคำถามดังกล่าว เพราะทฤษฎีนี้ช่วยให้มองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างกติกากฎหมายกับบรรทัดฐานไม่เป็นทางการ พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ และแรงจูงใจของผู้กระทำการทางการเมืองได้พร้อมกัน บทความนี้จึงมีเป้าหมายเพื่อสังเคราะห์ทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่และนำมาใช้พิจารณาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในการสร้างประชาธิปไตยฐานราก พร้อมทั้งชี้ให้เห็นเงื่อนไข

เชิงสถาบันที่ส่งผลต่อความสามารถของท้องถิ่นในการทำหน้าที่ดังกล่าว และเสนอแนวทางเชิงนโยบายสำหรับการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยให้สามารถทำให้ประชาธิปไตยดำรงอยู่ในระดับชุมชนได้อย่างเป็นรูปธรรม ต่อเนื่อง และสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย

ทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่กับการวิเคราะห์ประชาธิปไตยฐานราก

ทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ให้ความสำคัญกับสถาบันในฐานะกฎเกณฑ์ บรรทัดฐาน ความหมาย และแรงจูงใจที่กำกับพฤติกรรมของผู้คนในสังคม การนำทฤษฎีนี้มาใช้พิจารณาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงช่วยให้การวิเคราะห์ก้าวพ้นจากคำถามที่ว่ากฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างไรไปสู่คำถามที่ลึกกว่า เช่น เหตุใดกติกาเดียวกันจึงให้ผลแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ เหตุใดเวทีการมีส่วนร่วมบางแห่งจึงสร้างพลังของพลเมืองได้จริง ขณะที่บางแห่งกลายเป็นเพียงพิธีกรรมทางราชการ และเหตุใดนโยบายสร้างประชาธิปไตยฐานรากจึงมักขาดความต่อเนื่องเมื่อเปลี่ยนผู้บริหารท้องถิ่น

ด้วยเหตุนี้ การทำความเข้าใจประชาธิปไตยฐานรากผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องอาศัยกรอบการวิเคราะห์ที่พิจารณามากกว่ารูปแบบทางกฎหมายหรือประสิทธิภาพของการจัดบริการสาธารณะเพียงด้านเดียว แนวคิดธรรมาภิบาลช่วยให้เห็นคุณภาพของการบริหาร ความโปร่งใส และความรับผิดชอบของท้องถิ่น ขณะที่แนวคิดการกระจายอำนาจช่วยอธิบายการจัดสรรอำนาจ หน้าที่ และทรัพยากรระหว่างรัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ปัญหาของประชาธิปไตยฐานรากในสังคมไทยยังเกี่ยวข้องอยู่กับคำถามที่สำคัญคือ เหตุใดโครงสร้างทางการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมแล้ว จึงยังไม่สามารถแปรเปลี่ยนเป็นวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างแท้จริงในหลายพื้นที่ เหตุใดกติกาเดียวกันจึงให้ผลแตกต่างกันเมื่ออยู่ในบริบทของชุมชนที่มีบรรทัดฐาน ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และแรงจูงใจทางการเมืองต่างกัน คำถามดังกล่าวทำให้ทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่มีบทบาทสำคัญต่อการวิเคราะห์ประชาธิปไตยฐานราก เพราะช่วยให้พิจารณาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะสถาบันที่ถูกกำหนดพร้อมกันจากเส้นทางประวัติศาสตร์ กติกาทางการเมือง บรรทัดฐานไม่เป็นทางการ และแรงจูงใจของผู้กระทำการทางการเมือง การวิเคราะห์ในลักษณะนี้จึงสะท้อนให้เห็นว่า ประชาธิปไตยฐานรากมิได้เกิดขึ้นจากการมีโครงสร้างท้องถิ่นตามกฎหมายเท่านั้น แต่ก่อตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไปผ่านความสัมพันธ์ระหว่างกติกา วัฒนธรรม และพฤติกรรมของผู้คนในพื้นที่

สถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์ช่วยอธิบายว่า สถาบันท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันเป็นผลจากเส้นทางประวัติศาสตร์ที่ยาวนานของรัฐรวมศูนย์ การกระจายอำนาจแบบค่อยเป็นค่อยไป และจุดเปลี่ยนทางการเมือง

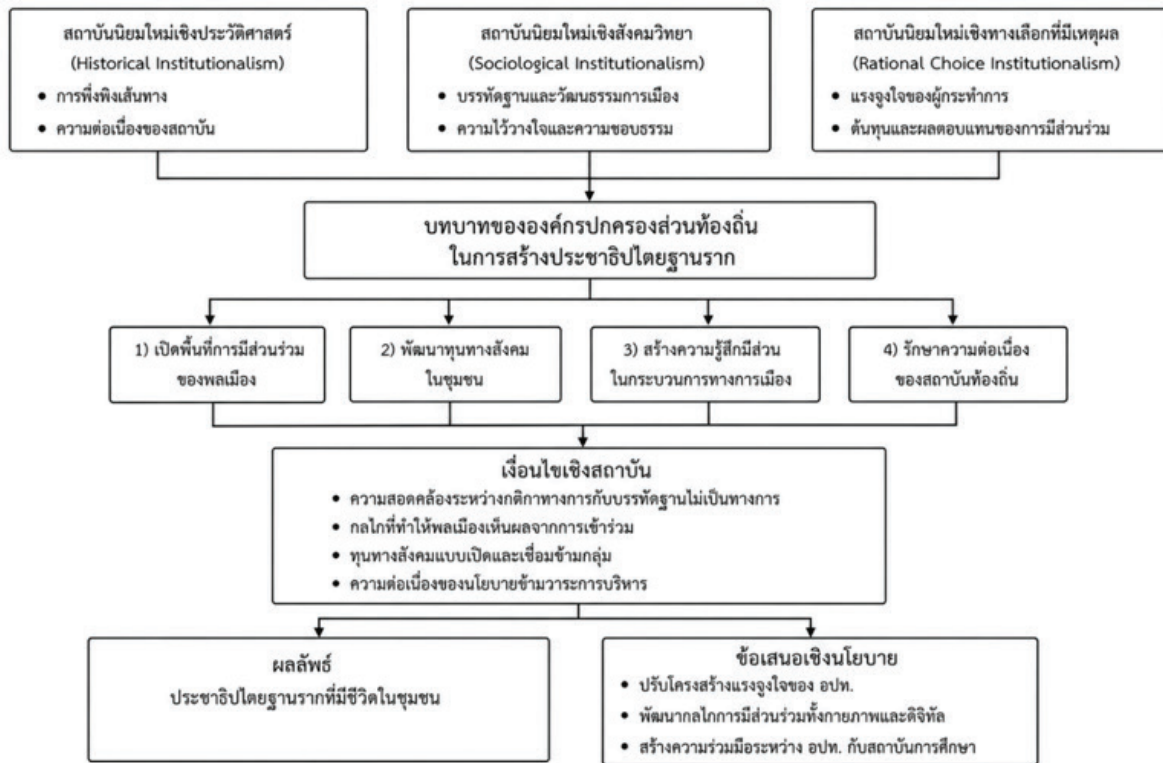
ที่เปิดหรือปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีบทบาทเพิ่มขึ้น แนวคิดเรื่องการพึ่งพิงเส้นทางทำให้เห็นว่าเมื่อรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นก่อตัวขึ้นแล้ว การเปลี่ยนแปลงย่อมมีต้นทุนสูงขึ้น เพราะผู้คน องค์กร และกลไกจำนวนมากได้ปรับตัวเข้ากับกติกาเดิมแล้ว กรอบแนวคิดนี้จึงอธิบายได้ว่า เหตุใด แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายกระจายอำนาจและการเลือกตั้งท้องถิ่น แต่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบรวมศูนย์ และการพึ่งพิงส่วนกลางยังคงปรากฏอยู่ในหลายลักษณะ (Thelen, 1999; Pierson, 2004)

สถาบันนิยมใหม่เชิงสังคมวิทยาช่วยขยายมุมมองให้พิจารณาบรรทัดฐาน ความหมาย และ วัฒนธรรมทางการเมืองที่ฝังอยู่ในชุมชน สถาบันในความหมายนี้ครอบคลุมทั้งกฎที่เขียนไว้ในกฎหมาย และสิ่งที่ผู้คนรับรู้เป็นบรรทัดฐานร่วมกันว่าเหมาะสม ควรทำ หรือไม่ควรทำในบริบทหนึ่งๆ กรอบแนวคิด นี้มีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เพราะเวทีประชาคมหรือกลไก การมีส่วนร่วมที่มีฐานทางกฎหมายอาจไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมที่แท้จริงได้ หากบรรทัดฐานของ ชุมชนยังให้ความสำคัญกับความเกรงใจ ลำดับชั้น ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ หรือการหลีกเลี่ยงการแสดง ความคิดเห็นที่ขัดแย้งกับผู้มีอำนาจในพื้นที่ (DiMaggio & Powell, 1983; Hall & Taylor, 1996)

สถาบันนิยมใหม่เชิงทางเลือกที่มีเหตุผลช่วยให้เห็นว่าสถาบันกำหนดแรงจูงใจของผู้กระทำการ อย่างไร ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และพลเมือง ต่างตัดสินใจ ภายใต้กติกา ข้อจำกัด และผลตอบแทนบางประการ หากกระบวนการเมืองท้องถิ่นให้รางวัลแก่โครงการ ที่เห็นผลเร็วกว่าการสร้างทุนทางสังคมระยะยาว ผู้บริหารท้องถิ่นย่อมมีแรงจูงใจจำกัดในการลงทุน กับกิจกรรมสร้างประชาธิปไตยฐานราก เช่น การพัฒนาเยาวชน การฝึกทักษะพลเมือง หรือการสร้างพื้นที่ สนทนาสาธารณะที่ต้องใช้เวลาในการสะสมความไว้วางใจ (North, 1990)

เมื่อนำข้ออธิบายจากทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ทั้งสามสายมาพิจารณาร่วมกัน จะเห็นได้ว่า องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเป็นสถาบันทางการเมืองที่ถูกกำหนดขึ้นทั้งจากประวัติศาสตร์ของรัฐ รวมศูนย์ บรรทัดฐานทางสังคมในชุมชน และจากแรงจูงใจของผู้กระทำการทางการเมือง การวิเคราะห์ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างประชาธิปไตยฐานรากจึงต้องพิจารณาความสัมพันธ์ ระหว่างเส้นทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมทางการเมือง และการออกแบบแรงจูงใจในระดับท้องถิ่น อย่างรอบด้าน

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิเคราะห์บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการสร้างประชาธิปไตยฐานรากผ่านทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่



หมายเหตุ: จัดทำโดยผู้เขียน โดยสังเคราะห์จาก Hall and Taylor (1996), North (1990), Pierson (2004), Thelen (1999), Putnam (1993; 2000) และ Verba, et al. (1995)

รากฐานทางทฤษฎีของประชาธิปไตยฐานรากผ่านการปกครองท้องถิ่น

แนวคิดประชาธิปไตยฐานรากผ่านการปกครองท้องถิ่นมีรากฐานทางทฤษฎีที่ยาวนาน Mill (1861) เสนอในงานเขียนเรื่อง Considerations on Representative Government ว่า การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นเป็นวิธีการสำคัญในการบ่มเพาะพลเมืองที่กระตือรือร้นและมีความรู้ทางการเมือง เพราะการเมืองท้องถิ่นใกล้ชิดกับชีวิตประจำวัน เข้าถึงได้ง่าย และผลลัพธ์ของนโยบายสะท้อนกลับมาสู่ผู้เกี่ยวข้องโดยตรง ข้อเสนอนี้สอดคล้องกับข้อสังเกตของ Tocqueville (2000) ในงานเขียนเรื่อง Democracy in America ซึ่งพบว่าสมาคมพลเมืองในระดับท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นโรงเรียนแห่งการปกครองตนเองที่ฝึกทักษะการอยู่ร่วมกันและการตัดสินใจร่วมกับพลเมือง

การศึกษาของ Putnam (1993) ผ่านกรณีภูมิภาคต่างๆ ของอิตาลีชี้ให้เห็นว่า คุณภาพของการปกครองท้องถิ่นสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นกับระดับทุนทางสังคมในชุมชน ภูมิภาคที่มีเครือข่ายความสัมพันธ์แนวนอนหนาแน่น มีบรรทัดฐานแห่งความร่วมมือ และมีความไว้วางใจซึ่งกันและกันสูง มีแนวโน้มพัฒนาสถาบันการปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพได้ดีกว่าภูมิภาคที่ขาดองค์ประกอบเหล่านี้ ข้อค้นพบดังกล่าวทำให้เห็นความสัมพันธ์แบบสองทิศทาง กล่าวคือ ทุนทางสังคมช่วยลดเลี้ยงบ้งสถาบันประชาธิปไตยที่ดีและในเวลาเดียวกัน สถาบันประชาธิปไตยที่ทำงานได้ดีก็ช่วยสะสมทุนทางสังคมให้เพิ่มพูนขึ้น

สำหรับประเทศไทย ข้อพิจารณาที่สำคัญคือ ทุนทางสังคมและสถาบันการปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันในลักษณะเดียวกันกับที่ Putnam พบในอิตาลีหรือไม่ และหากมีอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่แตกต่างออกไป ควรออกแบบสถาบันท้องถิ่นอย่างไรจึงจะสามารถสร้างกลไกที่เอื้อต่อการหนุนเสริมกันระหว่างทุนทางสังคมกับประชาธิปไตยท้องถิ่น ประเด็นดังกล่าวมีความสำคัญเพราะสังคมไทยมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ซับซ้อน Dhiravegin (1986) ชี้ว่าการกล่อมเกลางานการเมืองของคนไทยมีรากฐานจากค่านิยมแบบลำดับขั้นที่หล่อหลอมความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคม ขณะที่ Winichakul (2024) ชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างอำนาจที่ไม่เป็นทางการในสังคมไทยมีความสามารถในการปรับตัวและดำรงอยู่ภายใต้รูปแบบสถาบันทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป สอดคล้องกับงานของ Eoseewong (2011) ที่มองว่าวัฒนธรรมทางการเมืองไทยมีความซับซ้อนและไม่อาจเข้าใจได้ด้วยกรอบความคิดแบบตะวันตกเพียงอย่างเดียว

ภาพรวมจากงานวิชาการเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า วัฒนธรรมทางการเมืองไทยมีลักษณะผสมผสานระหว่างค่านิยมแบบลำดับขั้นที่ยังรากลึกกับแรงผลักดันสู่การมีส่วนร่วมที่ปรากฏชัดขึ้นในกลุ่มคนรุ่นใหม่ การผสมผสานกันระหว่างสองแนวโน้มนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำรงอยู่ในบริบทสถาบันที่ซับซ้อน โครงสร้างทางการเมืองของการกระจายอำนาจจึงไม่สามารถผลิตผลลัพธ์ด้านประชาธิปไตยได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากขาดการออกแบบสถาบันที่สอดคล้องกับบริบททางสังคมและแรงจูงใจของผู้กระทำการในพื้นที่ ความซับซ้อนดังกล่าวปรากฏในวิธีที่ผู้บริหารท้องถิ่นจัดลำดับความสำคัญของนโยบาย Chaiyadit (2022) ชี้ให้เห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นจำนวนหนึ่งมักมองยาวจนกว่าไม่ใช่กลุ่มผู้มีสิทธิออกเสียงในระยะใกล้ ทำให้การพัฒนาเยาวชนและการสร้างประชาธิปไตยฐานรากถูกจัดสรรทรัพยากรต่ำกว่าที่ควร ประเด็นนี้สะท้อนว่าแรงจูงใจของผู้กระทำการในสถาบันท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้อิทธิพลของตรรกะทางการเมืองระยะสั้นมากกว่าเป้าหมายการสร้างประชาธิปไตยในระยะยาว

กรณีศึกษาจากต่างประเทศในการสร้างประชาธิปไตยฐานรากผ่านการปกครองท้องถิ่น

การพิจารณากรณีศึกษาจากต่างประเทศช่วยให้เห็นว่าประชาธิปไตยฐานรากต้องอาศัยการออกแบบสถาบันที่ทำให้การมีส่วนร่วมของพลเมืองส่งผลต่อการตัดสินใจสาธารณะอย่างแท้จริง ตัวอย่างที่มักถูกกล่าวถึงคือ การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) ของเมืองปอร์โตอาเลเกร (Porto Alegre) ประเทศบราซิล ซึ่งเริ่มต้นในช่วงปลายทศวรรษ 1980 ภายใต้บริบทการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของบราซิล (Baiocchi, 2005; Wampler, 2007) ความน่าสนใจของกรณีศึกษานี้อยู่ที่การเชื่อมโยงเวทีการมีส่วนร่วมของพลเมืองเข้ากับการจัดสรรงบประมาณจริง พลเมืองไม่ได้เข้าร่วมเพียงเพื่อแสดงความคิดเห็น แต่มีส่วนในการเสนอ จัดลำดับความสำคัญ และติดตามโครงการที่ใช้งบประมาณสาธารณะ กลไกดังกล่าวทำให้ประชาชนเห็นความสัมพันธ์ระหว่างการเข้าร่วมกับผลลัพธ์ทางนโยบายอย่างเป็นรูปธรรม ในแง่การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของเมืองปอร์โตอาเลเกร จึงสะท้อนให้เห็นการออกแบบแรงจูงใจที่ทำให้พลเมืองรับรู้ว่าการเข้าร่วมมีความสำคัญ และเมื่อกลไกดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ก็ช่วยสร้างบรรทัดฐานใหม่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองในการร่วมกำหนดทิศทางของเมือง (Souza, 2001)

อีกกรณีศึกษาหนึ่งที่สำคัญคือการรณรงค์การวางแผนของประชาชน (People's Plan Campaign) ในรัฐเกรละ (Kerala) ประเทศอินเดีย Heller (2001) วิเคราะห์ว่ารัฐเกรละสามารถสร้างการกระจายอำนาจที่มีประสิทธิภาพได้ เพราะรัฐโอนทั้งอำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นควบคู่กับการสร้างศักยภาพของประชาชนผ่านการฝึกอบรมและการระดมการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง กรณีศึกษาที่สำคัญจากกรณีดังกล่าวคือ การกระจายอำนาจที่ขาดการโอนทรัพยากรและการสร้างศักยภาพของประชาชนย่อมยากที่จะสร้างประชาธิปไตยฐานรากที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นประเด็นที่สอดคล้องกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของการกระจายอำนาจในประเทศไทย

เมื่อสังเคราะห์บทเรียนจากกรณีศึกษาการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของเมืองปอร์โตอาเลเกร ประเทศบราซิล และการรณรงค์การวางแผนของประชาชนในรัฐเกรละ ประเทศอินเดีย จะพบเงื่อนไขร่วมของความสำเร็จ ได้แก่ การเปิดพื้นที่ให้พลเมืองมีอำนาจต่อการตัดสินใจจริง การสร้างกลไกที่ทำให้การตัดสินใจของพลเมืองผูกพันต่อการปฏิบัติ และความต่อเนื่องของกระบวนการที่ยาวนานพอจะสะสมความไว้วางใจและทุนทางสังคม เงื่อนไขเหล่านี้สอดคล้องกับทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ที่บทความนี้จะนำมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์และทำความเข้าใจประชาธิปไตยฐานรากผ่านบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในฐานะสถาบันสร้างประชาธิปไตยฐานราก

เมื่อพิจารณาผ่านทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในการสร้างประชาธิปไตยฐานรากไม่ได้ปรากฏในรูปของภารกิจใดภารกิจหนึ่งโดยลำพัง แต่ก่อตัวขึ้นผ่านกระบวนการหลายด้านที่สัมพันธ์กัน เริ่มจากการเปิดพื้นที่ให้พลเมืองเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ การเสริมสร้างความไว้วางใจและเครือข่ายความร่วมมือในชุมชน การทำให้พลเมืองเห็นว่าการมีส่วนร่วมของตนมีผลต่อการตัดสินใจ และการรักษาความต่อเนื่องของกลไกเหล่านี้ให้ดำรงอยู่ข้ามวาระการบริหาร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีศักยภาพในการเป็นพื้นที่การมีส่วนร่วมของพลเมือง เพราะเป็นสถาบันที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เวทีประชาคม การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การประชุมสภาท้องถิ่น การรับฟังความคิดเห็นต่อโครงการพัฒนา และการติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณ ล้วนแต่เป็นพื้นที่ที่พลเมืองสามารถฝึกฝนทักษะประชาธิปไตยในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พบบ่อยอยู่เสมอคือกลไกเหล่านี้จำนวนไม่น้อยยังมีลักษณะเป็นกิจกรรมตามระเบียบปฏิบัติทางราชการ มากกว่าเป็นกระบวนการที่ให้อำนาจแก่พลเมืองในการกำหนดทิศทางของชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

Hart (1992) เสนอให้เห็นความแตกต่างระหว่างการมีส่วนร่วมเชิงพิธีการกับการมีส่วนร่วมที่เปิดให้ผู้เข้าร่วมมีอำนาจจริง ข้อสังเกตดังกล่าวมีความสำคัญต่อการพิจารณาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เพราะการมีเวทีตามกฎหมายไม่รับประกันว่าพลเมืองจะมีอำนาจต่อผลลัพธ์ของการตัดสินใจ หากประชาคมหมู่บ้านหรือเวทีรับฟังความคิดเห็นถูกจัดขึ้นเพียงเพื่อให้ครบถ้วนตามระเบียบ ขณะที่ข้อเสนอของประชาชนไม่ถูกนำไปบรรจุในแผนพัฒนาหรืองบประมาณ แรงจูงใจของพลเมืองในการเข้าร่วมย่อมลดลง ในทางตรงกันข้าม หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีระบบตอบกลับอย่างเป็นทางการ เช่น การแจ้งว่าข้อเสนอใดได้รับการบรรจุในแผน ข้อเสนอใดไม่สามารถดำเนินการได้ และเหตุผลของการตัดสินใจคืออะไร เวทีการมีส่วนร่วมก็จะ เปลี่ยนผ่านจากพิธีกรรมทางกฎหมายไปสู่พื้นที่เรียนรู้ประชาธิปไตยที่สำคัญ

บทบาทด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนเชื่อมโยงกับการพัฒนาทุนทางสังคมในชุมชนอย่างใกล้ชิด ทุนทางสังคมหมายถึงความไว้วางใจ เครือข่ายความร่วมมือ บรรทัดฐานแห่งการช่วยเหลือเกื้อกูล และความสามารถของคนในชุมชนในการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเสริมสร้างทุนทางสังคมผ่านกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้กลุ่มต่างๆ ทำงานร่วมกัน เช่น โครงการพัฒนาหมู่บ้าน การดูแลผู้สูงอายุ การจัดการสิ่งแวดล้อม การป้องกันภัยพิบัติ การจัดการขยะ หรือกิจกรรมเยาวชนอาสาพัฒนาชุมชน

ในทางสังคมวิทยาสถาบัน ทูทางสังคมไม่ได้เกิดจากกิจกรรมเพียงครั้งเดียว หากแต่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์ซ้ำๆ ที่ทำให้สมาชิกในชุมชนเรียนรู้ว่าการร่วมมือกันมีคุณค่าและให้ผลตอบแทนต่อส่วนรวม หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดพื้นที่ให้คนหลากหลายกลุ่มมีบทบาทจริง โดยเฉพาะกลุ่มที่มักถูกกันออกจากกระบวนการทางการเมือง เช่น เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้มีรายได้น้อย และกลุ่มชาติพันธุ์ ทูทางสังคมแบบเชื่อมข้ามกลุ่มย่อมมีโอกาสเติบโตมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ทูทางสังคมในสังคมไทยบางรูปแบบอาจผูกติดกับเครือข่ายอุปถัมภ์หรือความสัมพันธ์แนวดิ่ง หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เครือข่ายเดิมในการระดมคนเข้าร่วมกิจกรรมโดยไม่เปิดพื้นที่ให้กลุ่มอื่นมีเสียงอย่างเสมอภาค ทูทางสังคมที่เกิดขึ้นอาจเสริมอำนาจของกลุ่มเดิมมากกว่าขยายประชาธิปไตยฐานราก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรปรับบทบาทจากผู้ระดมการเข้าร่วม ไปสู่ผู้ออกแบบพื้นที่ความร่วมมือที่เสมอภาค โดยเน้นการเชื่อมโยงเครือข่ายแนวนอนระหว่างกลุ่มต่างๆ ในชุมชน

อีกด้านหนึ่งที่มีความสำคัญคือ การสร้างความรู้สึกร่วมในกระบวนการทางการเมือง ความรู้สึกดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อพลเมืองรับรู้ว่าการแสดงความคิดเห็น การเข้าร่วมประชุม การเสนอปัญหา หรือการติดตามนโยบายของตนสามารถนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรม หากพลเมืองเข้าร่วมอย่างสม่ำเสมอโดยไม่เห็นผลลัพธ์ ความเชื่อมั่นต่อสถาบันท้องถิ่นย่อมลดลง และการถอนตัวจากพื้นที่สาธารณะย่อมเพิ่มขึ้นตามมา

จากมุมมองสถาบันนิยมใหม่เชิงทางเลือกที่มีเหตุผล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องออกแบบกลไกที่ทำให้พลเมืองเห็นความเชื่อมโยงระหว่างเสียงของประชาชนกับผลลัพธ์ของนโยบาย ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้ข้อเสนอจากเวทีประชาคมเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการจัดทำแผน การรายงานผลต่อชุมชนภายในระยะเวลาที่กำหนด การจัดทำรายงานข้อเสนอของประชาชนที่สามารถติดตามสถานะได้ หรือการกันงบประมาณบางส่วนไว้สำหรับโครงการที่ประชาชนร่วมกันจัดลำดับความสำคัญ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากร อาจเริ่มต้นจากเวทีประชาคมพร้อมระบบตอบกลับ โดยกำหนดให้ทุกข้อเสนอที่ประชาชนเสนอในเวทีได้รับการบันทึก จัดหมวดหมู่พิจารณา และแจ้งข้อมูลย้อนกลับอย่างเป็นทางการ กลไกเช่นนี้มีความสำคัญต่อการทำให้พลเมืองรู้สึกว่าการแสดงเสียงของตนได้รับการรับฟังอย่างแท้จริง

บทบาทเหล่านี้จะส่งเสริมเป็นวัฒนธรรมประชาธิปไตยได้ต่อเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรักษาความต่อเนื่องของสถาบันและนโยบาย ประชาธิปไตยฐานรากต้องอาศัยเวลาในการสร้างความไว้วางใจ ทูทางสังคม และประสบการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชน หากโครงการสร้างการมีส่วนร่วม

ถูกเปลี่ยนแปลงหรือยุติทุกครั้งที่เปลี่ยนผู้บริหารท้องถิ่น ผลลัพธ์ที่เคยสะสมไว้อยู่มาตลอด และไม่สามารถพัฒนาเป็นวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่มั่นคงได้ ในมุมมองของสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์ ความต่อเนื่องของนโยบายจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสร้างประชาธิปไตยฐานราก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำให้กลไกการมีส่วนร่วมบางประเภทมีสถานะมั่นคงมากกว่าเป็นโครงการเฉพาะวาระ เช่น การบรรจุการพัฒนาพลเมืองไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว การกำหนดงบประมาณขั้นต่ำสำหรับกิจกรรมมีส่วนร่วม การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นที่มีตัวแทนประชาชน เยาวชน สถาบันการศึกษา และภาคประชาสังคม หรือการทำให้สภาเด็กและเยาวชนมีช่องทางเสนอประเด็นต่อสภาท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

นอกจากบทบาทต่อพลเมืองแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีบทบาทเฉพาะในการส่งเสริมการกล่อมเกลாதองเมืองของเยาวชน เพราะเป็นการลงทุนในอนาคตของประชาธิปไตยฐานรากที่ให้ผลตอบแทนในระยะยาว Flanagan and Gallay (1995) พบว่าการมีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชนตั้งแต่วัยเยาว์สัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในวัยผู้ใหญ่ โรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นพื้นที่สำคัญ เพราะสามารถเชื่อมโยงการเรียนรู้ในห้องเรียนกับกระบวนการปกครองท้องถิ่นได้โดยตรง การศึกษาของ Permpoonwivat et al. (2021) รวมถึง Khaomuenwai and Panyavaro (2025) ชี้ให้เห็นว่า ประสิทธิภาพของการกล่อมเกลาชิงสถาบันขึ้นอยู่กับว่ากิจกรรมเหล่านั้นเปิดให้เยาวชนมีบทบาทจริงหรือเป็นเพียงพิธีการ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของ Hart (1992) เกี่ยวกับคุณภาพของการมีส่วนร่วม

กล่าวโดยสรุป เวทีการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพช่วยสร้างทุนทางสังคม ทุนทางสังคมทำให้การมีส่วนร่วมมีฐานความไว้วางใจรองรับ ประสบการณ์การมีส่วนร่วมที่ให้ผลจริงช่วยเพิ่มความรู้สึกละเอียดอ่อนต่อวิถีชีวิตทางการเมือง และความต่อเนื่องของสถาบันช่วยให้ผลลัพธ์เหล่านี้สะสมเป็นวัฒนธรรมประชาธิปไตยในระยะยาว บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในการสร้างประชาธิปไตยฐานรากจึงควรทำความเข้าใจในฐานะกระบวนการสั่งสมทางสถาบัน มากกว่าการดำเนินกิจกรรมแยกส่วนเป็นครั้งคราว

กรณีศึกษาแนวปฏิบัติที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในการสร้างประชาธิปไตยฐานราก

การสร้างประชาธิปไตยฐานรากในระดับท้องถิ่นสามารถพิจารณาได้อย่างเป็นรูปธรรมผ่านแนวปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พัฒนากลไกการบริหาร การมีส่วนร่วม และการจัดการปัญหาสาธารณะจนเกิดผลในทางปฏิบัติ กรณีเหล่านี้ช่วยให้เห็นว่า ประชาธิปไตยฐานรากไม่ได้เกิดจากการมีเวทีประชาคม

หรือกระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามระเบียบเท่านั้น แต่ก่อตัวขึ้นจากความสามารถของสถาบันท้องถิ่น ในการเปิดเผยข้อมูล สร้างความไว้วางใจ เชื่อมโยงเครือข่ายความร่วมมือ และลดเงื่อนไขที่ทำให้ประชาชน บางกลุ่มถูกกันออกจากชีวิตสาธารณะของชุมชน กรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแนวปฏิบัติ โดดเด่นในด้านเหล่านี้จึงเป็นพื้นที่สำคัญสำหรับการทำความเข้าใจว่า ประชาธิปไตยฐานรากสามารถแปร จากหลักการไปสู่การปฏิบัติได้อย่างไรในบริบทของสังคมไทย (King Prajadhipok's Institute, 2025)

เมื่อพิจารณาในเชิงสถาบัน แนวปฏิบัติที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยสะท้อนบทเรียน สำคัญที่เชื่อมโยงกันระหว่างความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน การเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม และการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยความโปร่งใสทำให้พลเมืองเข้าถึงข้อมูล ตรวจสอบอำนาจท้องถิ่น และรับรู้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจสาธารณะ เครือข่ายความร่วมมือ ช่วยขยายทุนทางสังคมและเพิ่มความสามารถของชุมชนในการจัดการปัญหาร่วมกัน ส่วนการลด ความเหลื่อมล้ำทำให้สิทธิในการมีส่วนร่วมมีความสำคัญมากกว่าหลักการทางกฎหมาย เพราะประชาชน กลุ่มต่างๆ ต้องมีความสามารถจริงในการเข้าถึงทรัพยากร โอกาส และกระบวนการตัดสินใจของท้องถิ่น ประเด็นทั้งสามจึงเป็นฐานสำคัญของการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ประชาชนเข้าถึงได้ ไว้วางใจได้ และมีบทบาทในการหล่อเลี้ยงวัฒนธรรมประชาธิปไตยในชีวิตประจำวันของชุมชน

1) ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากการเปิดเผยข้อมูลสู่ความรู้สึก เป็นเจ้าของท้องถิ่น

กรณีของเทศบาลเมืองเขาส่งขอม จังหวัดลพบุรี เทศบาลตำบลป่าเมต จังหวัดแพร่ เทศบาล ตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง และเทศบาลตำบลทุ่งหัวช้าง จังหวัดลำพูน ซึ่งได้รับการยอมรับในด้านความโปร่งใส และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ช่วยให้เห็นว่า ประชาธิปไตยฐานรากเริ่มต้นจากการทำให้ ประชาชนเข้าถึงข้อมูลและกระบวนการตัดสินใจของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง (King Prajadhipok's Institute, 2025) ความโปร่งใสในที่นี้จึงไม่ได้มีความหมายจำกัดอยู่ที่การเปิดเผยเอกสารหรือข้อมูลตามระเบียบ ราชการเท่านั้น แต่หมายถึงการจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับพลเมือง ให้ประชาชนสามารถติดตาม ตรวจสอบ ตั้งคำถาม และมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของชุมชนได้ อย่างเป็นรูปธรรม

เมื่อพิจารณาผ่านสถาบันนิยมใหม่เชิงทางเลือกที่มีเหตุผล ความโปร่งใสช่วยลดต้นทุนของการเข้าร่วม ทางการเมืองในระดับท้องถิ่น เพราะพลเมืองจะตัดสินใจเข้าร่วมได้ก็ต่อเมื่อเห็นว่าตนมีข้อมูลเพียงพอและ การเข้าร่วมมีโอกาสส่งผลต่อการตัดสินใจสาธารณะ ในทางตรงกันข้าม หากข้อมูลของท้องถิ่น

การจัดกระจาย เข้าถึงยาก หรือถูกนำเสนอในลักษณะที่ประชาชนไม่สามารถใช้ตรวจสอบได้ การมีส่วนร่วมก็ย่อมเหลือเพียงรูปแบบทางพิธีการมากกว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมที่สร้างพลังของพลเมืองอย่างแท้จริง

ในมุมมองสถาบันนิยมใหม่เชิงสังคมวิทยา กรณีกุุ่มนี้ยังสะท้อนบทเรียนสำคัญว่า ความโปร่งใสที่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องสามารถเปลี่ยนบรรทัดฐานของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐท้องถิ่นกับประชาชนได้ กล่าวคือ จากเดิมที่ประชาชนอาจรับรู้ตนเองในฐานะผู้รับบริการจากท้องถิ่น ก็สามารถเคลื่อนไปสู่การเป็นเจ้าของร่วมในกิจการสาธารณะของชุมชน การมีส่วนร่วมจึงไม่ได้เกิดขึ้นจากการเชิญประชาชนเข้าประชุมเท่านั้น แต่ต้องอาศัยวัฒนธรรมการบริหารที่เปิดให้ประชาชนรับรู้ แสดงความคิดเห็น และตรวจสอบการตัดสินใจของท้องถิ่นได้อย่างสม่ำเสมอ

บทเรียนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแนวปฏิบัติที่ดีด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงสะท้อนให้เห็นว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการสร้างประชาธิปไตยฐานรากอย่างจริงจัง ความโปร่งใสต้องถูกออกแบบให้สัมพันธ์กับการมีส่วนร่วม กล่าวคือ การเปิดเผยข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรนำไปสู่การสนทนา การตัดสินใจร่วม และการติดตามผล ไม่ใช่สิ้นสุดลงที่การเผยแพร่ข้อมูลฝ่ายเดียว ความโปร่งใสจึงเป็นทั้งเงื่อนไขของความไว้วางใจและฐานของความรู้สึกว่าประชาชนมีส่วนเป็นเจ้าของท้องถิ่นของตนเอง

2) เครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม: จากการบริหารโดยท้องถิ่นสู่การปกครองร่วมของชุมชน

กรณีของเทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา เทศบาลตำบลท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ และเทศบาลตำบลเชียงคาน จังหวัดเลย ซึ่งได้รับการยอมรับในด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม สะท้อนให้เห็นว่า ประชาธิปไตยฐานรากไม่ได้เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในลักษณะเส้นตรงเท่านั้น แต่ต้องอาศัยเครือข่ายความร่วมมือที่เชื่อมโยงรัฐท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ชุมชน และสถาบันทางสังคมอื่นๆ เข้าด้วยกัน (King Prajadhipok's Institute, 2025)

กรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแนวปฏิบัติที่ดีด้านเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจทุนทางสังคมในระดับท้องถิ่น เพราะทุนทางสังคมที่เอื้อต่อประชาธิปไตยมักไม่ได้เกิดจากความสัมพันธ์แบบปิดภายในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่เกิดจากความสามารถในการเชื่อมผู้คน กลุ่ม องค์กร และผลประโยชน์ที่แตกต่างกันให้มาทำงานร่วมกันได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถสร้างเครือข่ายข้ามภาคส่วนจึงไม่ได้ทำหน้าที่เพียงผู้จัดบริการสาธารณะ แต่ยังทำหน้าที่เป็นผู้ประสานความร่วมมือและผู้ออกแบบพื้นที่กลางของชุมชน

เมื่อพิจารณาผ่านสถาบันนิยมใหม่เชิงสังคมวิทยา เครือข่ายเหล่านี้ช่วยสร้างบรรทัดฐานของความร่วมมือ ความไว้วางใจ และความรับผิดชอบร่วมต่อปัญหาสาธารณะ ขณะที่ในเชิงทางเลือกที่มีเหตุผล เครือข่ายข้ามภาคส่วนช่วยกระจายต้นทุนและเพิ่มแรงจูงใจให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมแก้ไขปัญหาของชุมชน เพราะแต่ละฝ่ายเห็นประโยชน์ร่วมจากการทำงานประสานกันมากกว่าการทำงานแยกส่วน ส่วนในเชิงประวัติศาสตร์ หากเครือข่ายเหล่านี้ได้รับการส่งเสริมและรักษาความต่อเนื่อง ก็อาจกลายเป็นทุนทางสถาบันที่ช่วยให้ชุมชนรับมือกับปัญหาใหม่ๆ ได้เข้มแข็งขึ้นในระยะยาว

บทเรียนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแนวปฏิบัติที่ดีด้านเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม จึงอยู่ที่การเปลี่ยนความเข้าใจจากการบริหารโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่ การปกครองร่วมของชุมชน กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็งไม่ใช่องค์กรที่ทำทุกอย่างด้วยตนเอง แต่เป็นองค์กรที่สามารถสร้างเครือข่ายแห่งความร่วมมือ ทำให้ภาคส่วนต่างๆ เห็นปัญหาสาธารณะร่วมกัน และเปิดพื้นที่ให้ทรัพยากร ความรู้ และความไว้วางใจจากหลายฝ่ายถูกนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของชุมชนโดยรวม

3) การลดความเหลื่อมล้ำในสังคม: ประชาธิปไตยฐานรากกับความสามารถในการเข้าถึงชีวิตสาธารณะ

กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล เทศบาลนครนนทบุรี เทศบาลนครพิษณุโลก เทศบาลเมืองบ้านสวน เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด เทศบาลเมืองลำพูน เทศบาลตำบลก้อ และองค์การบริหารส่วนตำบลพลับพลาไชย ซึ่งได้รับการยอมรับในด้าน การลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ช่วยขยายความหมายของประชาธิปไตยฐานรากให้กว้างกว่าการมีเวทีรับฟังความคิดเห็นหรือการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วม เพราะประชาธิปไตยในระดับชุมชนจะมีความหมายอย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อประชาชนกลุ่มต่างๆ มีความสามารถเพียงพอในการเข้าถึงบริการสาธารณะ โอกาส ทรัพยากร และพื้นที่การตัดสินใจของท้องถิ่น (King Prajadhipok's Institute, 2025)

การลดความเหลื่อมล้ำจึงไม่ใช่ประเด็นด้านสวัสดิการหรือการพัฒนาเชิงสังคมที่แยกออกจากประชาธิปไตย แต่เป็นเงื่อนไขพื้นฐานของประชาธิปไตยฐานราก เพราะพลเมืองที่ขาดโอกาส ขาดข้อมูล ขาดทรัพยากร หรือถูกกีดกันจากบริการสาธารณะ ย่อมมีข้อจำกัดในการเข้าร่วมชีวิตสาธารณะของชุมชน แม้กฎหมายจะรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมไว้ก็ตาม กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความเสมอภาคในการเข้าถึงทรัพยากรพื้นฐานเป็นเงื่อนไขที่ทำให้สิทธิทางการเมืองสามารถใช้ได้จริงในชีวิตประจำวัน

ในเชิงสถาบันนิยมใหม่ กรณศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแนวปฏิบัติที่ดีด้านการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำหน้าที่ลดช่องว่างระหว่างสิทธิทางการกับความสามารถจริงของพลเมืองได้ ผ่านการออกแบบบริการสาธารณะและกลไกการมีส่วนร่วมที่เข้าถึงกลุ่มเปราะบาง ผู้สูงอายุ ผู้มีรายได้น้อย ผู้พิการ เด็ก เยาวชน หรือกลุ่มที่อยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางอำนาจของชุมชน การทำงานเช่นนี้ช่วยเปลี่ยนประชาธิปไตยจากหลักการทางกฎหมายไปสู่ประสบการณ์ทางสังคมที่ประชาชนรับรู้ได้ว่าตนเองไม่ถูกละทิ้งจากชุมชนทางการเมืองของท้องถิ่น

บทเรียนจากกรณศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแนวปฏิบัติที่ดีด้านการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมจึงอยู่ที่การทำให้ประชาธิปไตยฐานรากสัมพันธ์กับความเป็นธรรมทางสังคมอย่างชัดเจน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ลดความเหลื่อมล้ำได้ดี ไม่ได้เพียงแก้ปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า แต่กำลังขยายฐานของความเป็นพลเมืองให้กว้างขึ้น ทำให้ประชาชนที่เคยอยู่ชายขอบของกระบวนการตัดสินใจมีโอกาสเข้าถึงทรัพยากร มีเสียง และมีพื้นที่ในการกำหนดทิศทางของชุมชนมากขึ้น

4) ถอดบทเรียนความสำเร็จจากกรณศึกษา

เมื่อสังเคราะห์กรณศึกษาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแนวปฏิบัติที่ดีทั้งในด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม และด้านการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม จะเห็นได้ว่าแนวปฏิบัติที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีลักษณะร่วมที่สำคัญ คือ การทำให้ประชาธิปไตยฐานรากดำรงอยู่ผ่านสถาบันที่ประชาชนสัมผัสได้จริง ด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมชี้ให้เห็นความสำคัญของข้อมูล ความไว้วางใจ และความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่น ด้านเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคมชี้ให้เห็นบทบาทของทุนทางสังคมแบบเชื่อมข้ามกลุ่มและการปกครองร่วมของชุมชน ส่วนด้านการลดความเหลื่อมล้ำชี้ให้เห็นว่าประชาธิปไตยฐานรากต้องตั้งอยู่บนความสามารถของประชาชนทุกกลุ่มในการเข้าถึงชีวิตสาธารณะอย่างเสมอภาค

กรณศึกษาเหล่านี้ยังสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่กับการปฏิบัติจริงอย่างชัดเจน ในเชิงประวัติศาสตร์ แนวปฏิบัติที่ดีต้องอาศัยความต่อเนื่องของนโยบายและการสะสมประสบการณ์ของชุมชน ในเชิงสังคมวิทยา ความสำเร็จของท้องถิ่นขึ้นอยู่กับบรรทัดฐานของความไว้วางใจ ความร่วมมือ และความรับผิดชอบร่วม ในเชิงทางเลือกที่มีเหตุผล การออกแบบกลไกต้องทำให้ประชาชนภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และผู้บริหารท้องถิ่นเห็นแรงจูงใจร่วมในการเข้ามาแก้ไขปัญหาสาธารณะ การสร้างประชาธิปไตยฐานรากจึงไม่ได้เกิดจากการมีเวทีตามกฎหมายเท่านั้น แต่เกิดจากการจัดวางสถาบันที่ทำให้การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส เครือข่ายความร่วมมือ และความเป็นธรรมทางสังคมหนุนเสริมกันอย่างต่อเนื่อง

กล่าวโดยสรุป กรณีศึกษาเหล่านี้นอกจากจะมีคุณค่าในฐานะตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพัฒนาการด้านการบริหารและการมีส่วนร่วมอย่างโดดเด่นแล้ว ยังมีคุณค่าในฐานะบทเรียนที่สะท้อนให้เห็นว่า ประชาธิปไตยฐานรากต้องอาศัยการออกแบบสถาบันท้องถิ่นที่ทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล มีพื้นที่ร่วมตัดสินใจ เชื่อมโยงกับเครือข่ายความร่วมมือ และได้รับโอกาสอย่างเป็นธรรมในการเข้าร่วมชีวิตสาธารณะของชุมชน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยสามารถพัฒนาองค์ประกอบเหล่านี้ให้มีความต่อเนื่องและมั่นคง ประชาธิปไตยฐานรากย่อมมีโอกาสก่อตัวเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ดำรงอยู่ในระดับชุมชนอย่างแท้จริง

พื้นที่ดิจิทัลกับการมีส่วนร่วมของพลเมืองยุคใหม่

ในยุคปัจจุบัน กลไกสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างการมีส่วนร่วมไม่ควรจำกัดอยู่เฉพาะพื้นที่ทางกายภาพ พื้นที่ดิจิทัลได้กลายเป็นช่องทางการสื่อสาร การรวมกลุ่ม และการแสดงออกทางการเมืองที่สำคัญ โดยเฉพาะในกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่คุ้นเคยกับเครือข่ายความสัมพันธ์แบบแนวราบผ่านสื่อสังคมออนไลน์ การเปลี่ยนแปลงนี้มีความสำคัญในเชิงสถาบัน เพราะเครือข่ายแนวราบในพื้นที่ดิจิทัลมีลักษณะแตกต่างจากโครงสร้างการมีส่วนร่วมแบบลำดับชั้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคุ้นเคย

จากมุมมองสถาบันนิยมใหม่เชิงสังคมวิทยา หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ปรับกลไกการมีส่วนร่วมให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานและรูปแบบการสื่อสารของคนรุ่นใหม่ กลไกการมีส่วนร่วมแบบเดิมอาจเข้าไม่ถึงประชากรกลุ่มนี้ พื้นที่ดิจิทัลเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนากลไกใหม่ เช่น การเปิดให้ประชาชนเสนอและติดตามปัญหาสาธารณะผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ การรับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นผ่านช่องทางดิจิทัลควบคู่กับเวทีกายภาพ และการรายงานผลการดำเนินงานอย่างโปร่งใสผ่านสื่อสังคมออนไลน์ กลไกเหล่านี้มีศักยภาพในการขยายการมีส่วนร่วมให้ครอบคลุมกลุ่มที่เข้าถึงเวทีกายภาพได้ยาก โดยเฉพาะเยาวชนและวัยทำงาน

อย่างไรก็ตาม พื้นที่ดิจิทัลมีข้อจำกัดที่ต้องพิจารณาร่วมกัน ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงเทคโนโลยีระหว่างกลุ่มประชากรอาจสร้างการกีดกันรูปแบบใหม่ และการมีส่วนร่วมผ่านช่องทางดิจิทัลเพียงอย่างเดียวอาจขาดความลึกของการปฏิสัมพันธ์ที่จำเป็นต่อการสะสมทุนทางสังคม ดังนั้น พื้นที่ดิจิทัลควรทำหน้าที่เสริมเวทีการมีส่วนร่วมแบบกายภาพ มากกว่าทดแทนเวทีเดิมทั้งหมด การออกแบบกลไกการมีส่วนร่วมที่เชื่อมโยงพื้นที่กายภาพกับพื้นที่ดิจิทัลอย่างสมดุลจึงเป็นความท้าทายเชิงสถาบันที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน

เงื่อนไขเชิงสถาบันที่ส่งผลต่อความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในการสร้างประชาธิปไตยฐานรากจะเกิดผลน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขเชิงสถาบันที่แวดล้อมการทำงานของท้องถิ่น เงื่อนไขเหล่านี้มีความสัมพันธ์และส่งผลต่อกันอย่างต่อเนื่อง ความบกพร่องในเงื่อนไขหนึ่งอาจทำให้เงื่อนไขอื่นอ่อนแรงลงด้วย

เงื่อนไขแรกคือความสอดคล้องระหว่างสถาบันที่เป็นทางการและสถาบันที่ไม่เป็นทางการ สถาบันที่เป็นทางการซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบ หรือแผนพัฒนาท้องถิ่นจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อไม่ขัดแย้งอย่างรุนแรงกับบรรทัดฐานและค่านิยมที่ฝังอยู่ในชุมชน ในบริบทสังคมไทย ความขัดแย้งที่พบได้บ่อยคือความขัดแย้งระหว่างโครงสร้างการกระจายอำนาจที่เป็นทางการกับวัฒนธรรมลำดับชั้นและระบบอุปถัมภ์ที่ยังดำรงอยู่ ความขัดแย้งนี้ปรากฏในกรณีที่เวทีประชาคมถูกจัดขึ้นตามระเบียบแต่ประชาชนไม่กล้าแสดงความคิดเห็นแตกต่างจากผู้นำชุมชน หรือในกรณีที่ผลการรับฟังความคิดเห็นถูกเพิกเฉยเพราะขัดกับผลประโยชน์ของเครือข่ายอุปถัมภ์ที่เชื่อมโยงกับผู้บริหารท้องถิ่น สถานการณ์ดังกล่าวทำให้กลไกทางการกลายเป็นพิธีกรรมมากกว่าพื้นที่ตัดสินใจร่วม

เงื่อนไขต่อมาคือการมีกลไกที่ทำให้พลเมืองเห็นผลจากการเข้าร่วม Verba, Scholzman, and Brady (1995) ชี้ให้เห็นว่าความรู้สึกมีประสิทธิผลทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญต่อการมีส่วนร่วม หากพลเมืองเชื่อว่าการกระทำของตนไม่สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงได้ พลเมืองเหล่านั้นย่อมถอนตัวจากกระบวนการทางการเมือง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรออกแบบกลไกที่ทำให้พลเมืองเห็นว่าข้อเสนอ ความเห็น หรือการติดตามตรวจสอบของตนส่งผลต่อการตัดสินใจจริง ไม่ว่าจะเป็นการบรรจุข้อเสนอในแผน การแจ้งผลการพิจารณา หรือการติดตามผลการดำเนินงานอย่างเปิดเผย

ทุนทางสังคมในชุมชนเป็นอีกเงื่อนไขหนึ่งที่ส่งผลต่อความสามารถของท้องถิ่นในการสร้างประชาธิปไตยฐานราก ชุมชนที่มีความไว้วางใจและเครือข่ายความร่วมมือสูงย่อมมีพื้นฐานที่เอื้อต่อการจัดเวทีมีส่วนร่วมและการตัดสินใจร่วมมากกว่าชุมชนที่มีความแตกแยกหรือขาดความไว้วางใจ การศึกษาของ Duangphummes et al. (2016) ชี้ให้เห็นว่าชุมชนในภาคใต้ของไทยมีทุนทางวัฒนธรรมในรูปของประเพณีการช่วยเหลือเกื้อกูล ซึ่งสามารถต่อยอดเป็นฐานของการมีส่วนร่วมในกระบวนการประชาธิปไตยท้องถิ่นได้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกแบบกลไกที่เชื่อมโยงทุนทางวัฒนธรรมดังกล่าวเข้ากับกระบวนการตัดสินใจสาธารณะอย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตาม ทุนทางสังคมไม่ได้มีลักษณะเป็นบวกเสมอไป หากทุนทางสังคมผูกอยู่กับเครือข่ายปิดหรือระบบอุปถัมภ์ ก็อาจทำให้การมีส่วนร่วมถูกจำกัดอยู่ในกลุ่มเดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องส่งเสริมทุนทางสังคมแบบเชื่อมข้ามกลุ่ม ซึ่งช่วยเปิดพื้นที่ให้กลุ่มที่แตกต่างกันสามารถทำงานร่วมกันได้

ความต่อเนื่องของนโยบายข้ามวาระการบริหารเป็นเงื่อนไขที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสะสมวัฒนธรรมประชาธิปไตย ประชาธิปไตยฐานรากต้องอาศัยการปฏิสัมพันธ์อย่างสม่ำเสมอความไว้วางใจที่ก่อตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป และประสบการณ์ที่พลเมืองเรียนรู้จากการเข้าร่วม หากโครงการด้านการมีส่วนร่วมถูกยุติ หรือเปลี่ยนทิศทางทุกครั้งที่เปลี่ยนผู้บริหาร ผลลัพธ์ที่สะสมไว้อย่อมขาดตอน ปัญหานี้ไม่ได้เกิดจากเจตนาของผู้บริหารรายใดรายหนึ่งเท่านั้น แต่สัมพันธ์กับโครงสร้างแรงจูงใจของการเมืองท้องถิ่นที่มักให้ความสำคัญกับผลงานที่มองเห็นได้ในระยะสั้นมากกว่าโครงการที่ให้ผลในระยะยาว

เมื่อพิจารณาร่วมกันเงื่อนไขเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า การสร้างประชาธิปไตยฐานรากต้องเริ่มจากการออกแบบสถาบันที่ทำให้กติกาทางการสัมพันธ์กับบรรทัดฐานของชุมชน ทำให้การมีส่วนร่วมให้ผลจริง หล่อเลี้ยงทุนทางสังคมแบบเปิด และรักษาความต่อเนื่องของกลไกสำคัญให้ดำรงอยู่เกินกว่าวาระของผู้บริหารรายบุคคล

แนวทางการพัฒนาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการวิเคราะห์ข้างต้น แนวทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยให้สามารถสร้างประชาธิปไตยฐานรากได้อย่างมีประสิทธิภาพควรมุ่งปรับทั้งโครงสร้างสถาบัน กลไกการมีส่วนร่วมและความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นกับสถาบันการศึกษา โดยไม่ควรพิจารณาแต่ละด้านเป็นมาตรการแยกส่วน แต่ควรพิจารณาเป็นกระบวนการที่หนุนเสริมกัน

ในด้านโครงสร้างสถาบัน ควรปรับระบบแรงจูงใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสร้างประชาธิปไตยฐานรากเป็นภารกิจที่มีสถานะชัดเจนในระบบประเมินผล แผนพัฒนาท้องถิ่น และกระบวนการงบประมาณ ตัวชี้วัดด้านการมีส่วนร่วมควรครอบคลุมทั้งจำนวนเวทีที่จัดขึ้น ความหลากหลายของผู้เข้าร่วม จำนวนข้อเสนอของประชาชนที่ถูกนำไปใช้จริง ระบบรายงานผลย้อนกลับ และระดับความเชื่อมั่นของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การทำให้ตัวชี้วัดเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของระบบประเมินผลจะช่วยลดความเสี่ยงที่งานด้านประชาธิปไตยฐานรากถูกมองเป็นกิจกรรมเสริมซึ่งขึ้นอยู่กับความสนใจของผู้บริหารแต่ละวาระ

ในด้านกลไกการมีส่วนร่วม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพัฒนาเวทีประชาคมและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นพื้นที่ตัดสินใจร่วมที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น กลไกดังกล่าวควรมีขั้นตอนที่ประชาชนคาดการณ์ได้ มีระบบบันทึกข้อเสนอ มีการจัดลำดับความสำคัญอย่างโปร่งใส และมีการแจ้งผลการพิจารณากลับไปยังประชาชนอย่างชัดเจน การรายงานผลย้อนกลับเป็นองค์ประกอบสำคัญ เพราะทำให้พลเมืองเห็นว่าการเข้าร่วมของตนได้รับการพิจารณาและส่งผลกระทบต่อกระบวนการตัดสินใจ

ในบริบทปัจจุบัน กลไกการมีส่วนร่วมควรขยายไปสู่พื้นที่ดิจิทัลควบคู่กับพื้นที่กายภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาระบบเสนอปัญหาออนไลน์ ระบบติดตามสถานะข้อเสนอของประชาชน แบบสำรวจความคิดเห็นต่อแผนพัฒนาท้องถิ่น และช่องทางรายงานความก้าวหน้าของโครงการผ่านสื่อดิจิทัล อย่างไรก็ตาม การออกแบบพื้นที่ดิจิทัลต้องคำนึงถึงความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงเทคโนโลยี จึงควรใช้เป็นกลไกเสริมเพื่อขยายการมีส่วนร่วม มากกว่าทดแทนเวทีพบปะและสนทนาในชุมชน

ในด้านความร่วมมือกับสถาบันการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเชื่อมโยงโรงเรียนในสังกัด สภาเด็กและเยาวชน และสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่เข้ากับกระบวนการปกครองท้องถิ่น อย่างเป็นรูปธรรม ตัวอย่างเช่น การให้นักเรียนสำรวจปัญหาชุมชนและนำเสนอต่อสภาท้องถิ่น การเปิดพื้นที่ให้สภาเด็กและเยาวชนเสนอประเด็นต่อผู้บริหารท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ หรือการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับการจัดทำแผนและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิธีการเหล่านี้จะช่วยให้การเรียนรู้ประชาธิปไตยของเยาวชนไม่จำกัดอยู่ในห้องเรียน แต่เชื่อมโยงกับประสบการณ์จริงของการมีส่วนร่วมในชุมชน การศึกษาของ Kaewmano (2023) ชี้ให้เห็นว่าการเรียนรู้คุณค่าประชาธิปไตยของเยาวชนไทยเกิดขึ้นภายใต้ข้อจำกัดของการกล่อมเกลாதงการเมืองที่ไม่เปิดกว้างเพียงพอ ประเด็นนี้ยิ่งตอกย้ำความสำคัญของการออกแบบพื้นที่เรียนรู้ประชาธิปไตยที่เยาวชนสามารถเชื่อมโยงความรู้ในห้องเรียนกับประสบการณ์จริงในชุมชนได้

ข้อเสนอเหล่านี้จะเกิดประสิทธิผลได้ก็ต่อเมื่อถูกออกแบบให้มีความต่อเนื่องข้ามวาระการบริหาร การสร้างประชาธิปไตยฐานรากไม่ควรขึ้นอยู่กับบุคลิกหรือวิสัยทัศน์ของผู้บริหารรายบุคคลเพียงอย่างเดียว แต่ต้องถูกทำให้เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างสถาบันท้องถิ่น เช่น การบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว การกำหนดงบประมาณขั้นต่ำสำหรับกิจกรรมมีส่วนร่วม และการจัดตั้งคณะกรรมการหรือกลไกถาวรที่มีตัวแทนจากประชาชน เยาวชน โรงเรียน และภาคประชาสังคมร่วมรับผิดชอบ

บทสรุป

บทความนี้พิจารณาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในการสร้างประชาธิปไตยฐานรากผ่านทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ โดยนำแนวทางการอธิบายจากสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์ สถาบันนิยมใหม่เชิงสังคมวิทยา และสถาบันนิยมใหม่เชิงทางเลือกที่มีเหตุผลมาใช้ร่วมกัน ผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีความหมายกว้างกว่าการเป็นหน่วยจัดบริการสาธารณะระดับพื้นที่ เพราะเป็นสถาบันทางการเมืองที่สามารถทำให้ประชาธิปไตยปรากฏอยู่ในชีวิตประจำวันของพลเมือง

สาระสำคัญของบทความนี้อยู่ที่การชี้ให้เห็นว่า ประชาธิปไตยฐานรากเกิดขึ้นผ่านกระบวนการส่งสมทางสถาบันหลายด้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดพื้นที่ให้พลเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ พื้นที่ดังกล่าวช่วยสร้างความไว้วางใจและเครือข่ายความร่วมมือในชุมชน เมื่อพลเมืองเห็นว่าการเข้าร่วมของตนมีผลต่อการตัดสินใจสาธารณะ ความรู้สึกมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองย่อมเพิ่มขึ้น และหากกลไกเหล่านี้ดำรงอยู่ต่อเนื่องข้ามวาระการบริหาร ก็มีโอกาสสะสมเป็นวัฒนธรรมประชาธิปไตยในระดับชุมชน

การวิเคราะห์ผ่านทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ทำให้เห็นว่า ความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในการสร้างประชาธิปไตยฐานรากขึ้นอยู่กับเงื่อนไขเชิงสถาบันหลายด้าน กติกาทางการเมืองต้องสอดคล้องกับบรรทัดฐานไม่เป็นทางการของชุมชน กลไกการมีส่วนร่วมต้องทำให้พลเมืองเห็นผลจากการเข้าร่วม ทุนทางสังคมในชุมชนต้องได้รับการหล่อเลี้ยงและขยายจากเครือข่ายแนวดิ่งไปสู่เครือข่ายแนวนอน และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพลเมืองต้องมีความต่อเนื่องเพียงพอที่จะสะสมผลในระยะยาว หากเงื่อนไขเหล่านี้อ่อนแอ การมีเวทีหรือกลไกทางกฎหมายเพียงอย่างเดียวก็ยากที่จะสร้างประชาธิปไตยฐานรากให้เกิดขึ้นได้จริงในชุมชน

กรณีศึกษาแนวปฏิบัติที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในการสร้างประชาธิปไตยฐานรากช่วยยืนยันให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่มีพัฒนาการด้านการบริหารและการมีส่วนร่วมอย่างโดดเด่นล้วนมีแนวปฏิบัติที่สัมพันธ์กับองค์ประกอบสำคัญของประชาธิปไตยฐานราก ไม่ว่าจะเป็นความโปร่งใส การมีส่วนร่วม เครือข่ายความร่วมมือ และการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม กรณีเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า ประชาธิปไตยฐานรากไม่อาจแยกออกจากความสามารถของท้องถิ่นในการสร้างสถาบันที่พลเมืองไว้วางใจ เข้าถึงได้ และมีความต่อเนื่องเพียงพอที่จะหล่อหลอมวัฒนธรรมประชาธิปไตยในชีวิตประจำวัน

แนวทางเชิงนโยบายที่สำคัญจึงควรมุ่งปรับโครงสร้างแรงจูงใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองกลายเป็นภารกิจที่มีสถานะมั่นคงในแผนและระบบประเมินผลของท้องถิ่น ควบคู่กับการพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้จริง ทั้งในพื้นที่กายภาพและพื้นที่ดิจิทัล นอกจากนี้ ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสถาบันการศึกษาควรถูกยกระดับให้เป็นกลไกถาวรของการกล่อมเกลาก่อนวัยเรียน โดยเฉพาะการเชื่อมโยงโรงเรียน สภากีฬาและเยาวชน และสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่เข้ากับกระบวนการปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม

ท้ายที่สุด ประชาธิปไตยฐานรากจะเกิดขึ้นได้เมื่อพลเมืองเชื่อมั่นว่าเสียงของตนมีความหมาย การมีส่วนร่วมของตนสามารถส่งผลต่อการตัดสินใจสาธารณะ และสถาบันท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับตนตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนอย่างจริงจัง ความเชื่อมั่นดังกล่าวไม่อาจสร้างได้จากกิจกรรมระยะสั้นหรือโครงการเฉพาะวาระ แต่ต้องอาศัยกลไกที่โปร่งใส ต่อเนื่อง และเปิดให้พลเมืองเรียนรู้จากประสบการณ์ตรง เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำให้พลเมืองเห็นว่าประชาธิปไตยเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของตน ประชาธิปไตยก็จะค่อยๆ เคลื่อนจากถ้อยคำเชิงหลักการไปสู่การปฏิบัติที่ดำรงอยู่ในวิถีชุมชนได้อย่างแท้จริง

References

- Baiocchi, G. (2005). *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford University Press.
- Chaiyadit, S. (2022, January 22). *Thongthin Yu Trong Nai Nai Kanphatthana Dek Lae Yaowachon* [Where does Local Government Stand in Child and Youth Development?]. Social Innovation Foundation. <https://siythailand.org/4427/> (In Thai)
- Chardchawarn, S. (2018). Khosanoe Nai Kanpatirup Khongsang Kanpokkhong Thongthin Nai Prathet Thai [Proposal for Local Government Reform in Thailand]. *King Prajadhipok's Institute Journal*, 16(1), 51–72. (In Thai)
- Dhiravegin, L. (1986). *Watthanatham Thang Kanmuang Lae Kanklomklao Rianru Thang KanMuang* [Political Culture and Political Socialization]. Thammasat University Research Center. (In Thai)
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.
- Duangphummes, N., Chantharangsu, N., & Saengsingkaew, N. (2016). *Prachathipatai Nai Withi Thai Khwamkhaochai Phua Kanphatthana Dek Lae Yaowachon Su Sangkhom Sukphawa* [Democracy in Thai Ways: Understanding for the Development of Children and Youth Toward a Healthy Society]. Research Institute for Languages and Cultures of Asia, Mahidol University. (In Thai)
- Eoseewong, N. (2011). Watthanatham Thang Kanmuang Thai [Thai Political Culture]. *Journal of the Institute of Culture and Arts, Srinakharinwirot University*, 12(2), 49–52. (In Thai)
- Flanagan, C., & Gallay, L. S. (1995). Reframing the Meaning of “Political” in Research with Adolescents. *Perspectives on Political Science*, 24(1), 34–41. <https://doi.org/10.1080/10457097.1995.9941863>

- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Hart, R. A. (1992). *Children's Participation: From Tokenism to Citizenship* (Innocenti Essays No. 4). UNICEF International Child Development Centre.
- Heller, P. (2001). Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre. *Politics & Society*, 29(1), 131–163. <https://doi.org/10.1177/0032329201029001006>
- Kaewmano, J. (2023). Khao Bok Na Nu Thuk Pan: Kanrianru Khunkha Prachathipatai Khong Yaowachon Khon Run Mai Phaitai Kanklomklao Khunkha Prachathipatai Thi chamkat Karani Suksa Op Nakrian Thai Nai Pi Songphanharoihoksipsam [They Said We were Brain Washed: How Thai Students Learn Democratic Values Under the Limited Socialization of Democratic Values. The Case Study of the Thai Student Mob in 2020.] *King Prajadhipok's Institute Journal*, 21(3), 102–128. (In Thai)
- Khaomuenwai, S., & Panyavaro, P. P. (2025). Naeothang Kansongsoem Yaowachon Nai Yuk Lokaphiwat Khong Nakkanmuang Thongthin [Guidelines for Promoting Youth in the Era of Globalization by Local Politicians]. *Journal of Interdisciplinary Innovation Review*, 8(1), 198–208. (In Thai)
- King Prajadhipok's Institute. (2025). *Rangwan Phra Pok Klao Songphan Haroi Hoksipchet* [KPI Awards 2024: King Prajadhipok's Award 2024]. King Prajadhipok's Institute. (In Thai)
- Mill, J. S. (1861). *Considerations on Representative Government*. Parker, Son, and Bourn.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511808678>
- Permpoonwiwat, S., Thitinan, W., & Promsawat, S. (2021). *Phalang Yaowachon Phonlamuang Songphan Haroi Hoksipsi* [Civic Youth Power 2021]. King Prajadhipok's Institute. (In Thai)
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton University Press.

- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt7s8r7>
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster. <https://doi.org/10.1145/358916.361990>
- Souza, C. (2001). Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions. *Environment and Urbanization*, 13(1), 159–184. <https://doi.org/10.1177/095624780101300112>
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 369–404. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>
- Tocqueville, A. de. (2000). *Democracy in America* (H. C. Mansfield & D. Winthrop, Trans.). University of Chicago Press. (Original work published 1835/1840)
- Verba, S., Schlozman, K. L., & Brady, H. E. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Harvard University Press.
- Wampler, B. (2007). *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. Pennsylvania State University Press.
- Winichakul, T. (2024, June 22). *Pathakatha Phiset Sangkhom Thai Kap Phonlawat Songphan Siroi Chetsipha* [Special Lecture: Thai Society and the Dynamics of 1932]. Silpa Wattanatham. https://www.silpa-mag.com/history/article_134384 (In Thai)

ดุลยภาพใหม่ของการบริหารจัดการพื้นที่:
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการออกแบบอำนาจหน้าที่
ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่

Toward a New Equilibrium in Spatial Governance:
Policy Recommendations for a Capacity-Based Design
of Municipal Functions and Authority

สุทธิเกียรติ อังกาบบูรณ์*
Sutthikeat Aungkaburana**

บทความนี้
Received
10 เมษายน 2569
Revised
11 พฤษภาคม 2569
Accepted
12 มิถุนายน 2569

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดวาง “ดุลยภาพใหม่ (New Equilibrium)” ของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ด้วยการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่ ผ่านการศึกษาสภาวะความถักถักและความแข็งแกร่งของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในการบริหารจัดการเมืองขนาดใหญ่ที่เติบโตอย่างก้าวกระโดด ควบคู่ไปกับ การถอดบทเรียนการกระจายอำนาจแบบอสมมาตร (Asymmetric Decentralization) ที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ ผลการศึกษาพบว่าวิกฤตการณ์ความถักถักและความแข็งแกร่งของเทศบาล ซึ่งถูกออกแบบภายใต้กระบวนทัศน์แบบสมมาตร (Symmetric) ให้มีลักษณะเป็นเอกรูป (Uniformity) ได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกับหน้าที่ที่ถูกคาดหวังให้ต้องทำ จนส่งผลให้เทศบาลสูญเสียขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาและรับมือกับความท้าทายของการบริหารจัดการเมืองขนาดใหญ่ ขณะที่บทเรียน

* นักวิจัยชำนาญการ สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** Researcher, Professional Level, Thai Khadi Research Institute, Thammasat University

ประสบการณ์ของประเทศญี่ปุ่นและประเทศฝรั่งเศสได้ชี้ให้เห็นว่าการทลายกระบวนทัศน์แบบเอกรูป และแทนที่ด้วยกระบวนทัศน์กระจายอำนาจแบบอสมมาตรได้กลายเป็นทางออกที่ประสบผลสำเร็จ ซึ่งช่วยให้เทศบาลสามารถบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาของมหานครยุคใหม่ได้อย่างตรงจุด ผู้เขียน จึงเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อจัดวางดุลยภาพใหม่ของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ 2 แนวทาง ได้แก่ (1) การใช้กลไกข้อตกลงการมอบอำนาจหน้าที่แบบเจาะจงเทศบาลตามศักยภาพเพื่อเปลี่ยนความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐกับเทศบาลสู่การเป็นคู่สัญญา และ (2) การยกระดับสถานะของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่ ให้เป็นเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด (Designated Metropolitan Municipality)

คำสำคัญ การกระจายอำนาจปกครอง, เทศบาล, เมือง, การกระจายอำนาจแบบอสมมาตร

Abstract

This article develops policy recommendations for establishing a “new equilibrium” in area-based management through the institutional design of municipal authority aligned with spatial capacity. It interrogates institutional misalignment and structural rigidity in the governance of large and rapidly growing cities, while drawing on comparative insights from asymmetric decentralization in selected foreign contexts. The analysis demonstrates that a crisis of institutional misalignment—embedded in a symmetric, uniformity-driven paradigm—has produced a decoupling between formal authority and functional responsibilities. This decoupling has, in turn, eroded municipal problem-solving capacity and constrained the ability of local governments to address the complexities of large-scale urban governance. Comparative evidence from Japan and France indicates that a shift toward asymmetric decentralization constitutes a viable institutional response, enabling more differentiated, capacity-sensitive governance arrangements that better align authority with context-specific demands in metropolitan areas. Building on these findings, the article advances two policy propositions to reconfigure state–municipal relations and restore institutional equilibrium: (1) the adoption of capacity-based, negotiated delegation agreements to institutionalize a contractual mode of intergovernmental relations; and (2) the stratification of municipal status based on spatial capacity through the designation of “metropolitan municipalities” with differentiated authority.

Keywords: decentralization in government, municipality, cities and towns, asymmetric decentralization

1. บทนำ: เมื่อโครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นวิกฤตการบริหารจัดการเชิงพื้นที่

ท่ามกลางบริบทความเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่จากการเข้ามามีบทบาทในพื้นที่สาธารณะของกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) และความเป็นสากล (Internationalization) ของระบบเศรษฐกิจโลก (Haslam et al., 2009) ผสมกับ การเข้ามามีบทบาทของเทคโนโลยีที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโลก (Disruptive Technology) ได้พลิกโฉมการดำเนินวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศไทย จากสังคมชนบทหรือกึ่งเมืองกึ่งชนบทไปสู่สถานะ “ความเป็นเมืองและการเติบโตของเมืองอย่างก้าวกระโดด (Rapid Urbanization)” ในทุกภูมิภาคทั่วประเทศ ปรากฏการณ์นี้ก่อให้เกิด “ความเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่” ในมิติต่างๆ ทั้งด้านกายภาพ ประชากร โครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และวิถีชีวิตของประชาชน ฯลฯ นำมาสู่สถานะความคาดหวังของประชาชนต่อบริการสาธารณะที่จะได้รับ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่หลากหลายและแปรผันอย่างรวดเร็วอย่างเป็นพลวัต

พลวัตความเป็นเมืองดังกล่าวได้แปรสภาพเป็น “โจทย์ท้าทายสำคัญของการบริหารจัดการท้องถิ่น” ภายใต้บริบทเชิงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย โดยเฉพาะ “เทศบาล” ที่ถูกพัฒนาการไว้ด้วยพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พุทธศักราช 2562 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พุทธศักราช 2542 ซึ่งมีรากฐานแนวคิดส่วนหนึ่งมาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ตรึงขึ้นภายใต้กระบวนการที่สนความสมมาตรเชิงสถาบัน (Institutional Symmetry) ออกแบบให้โครงสร้างและอำนาจหน้าที่เทศบาลมีลักษณะเป็นเอกรูปทั่วประเทศ (Uniformity) เปรียบดังการตัดเสื้อโหล (One Size Fits All) ละเลยความหลากหลายของศักยภาพเชิงพื้นที่ (Spatial Potential) ส่งผลให้โครงสร้างและอำนาจหน้าที่เทศบาล “ขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัว” และ “ไม่ตอบสนองต่อสภาพปัญหาใหม่ๆ ” ของเมืองขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Chardchawarn, 2016)

วิกฤตการณ์ดังกล่าวปรากฏชัดเจนผ่าน “ความล้าหลัง” ระหว่างโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่บัญญัติไว้ในกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความคาดหวังของประชาชนในเขตเทศบาล จนกลายเป็นความเหลื่อมล้ำระหว่าง “หน้าที่ที่ถูกต้องคาดหวังให้ต้องทำ” กับ “อำนาจที่เทศบาลสามารถจัดทำได้” ตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงสถานะความล้าหลังดังกล่าวได้อย่างชัดเจน อาทิ กรณีเทศบาลนครหัวหิน ในฐานะเมืองศูนย์กลางทางการท่องเที่ยวทางทะเลที่ไม่ใกล้และไม่ไกลจากกรุงเทพมหานครที่มีนักท่องเที่ยวและประชากรแฝงเดินทางหมุนเวียนเข้ามาท่องเที่ยวใช้ทรัพยากร โครงสร้างพื้นฐาน และพื้นที่สาธารณะ

เพื่อการพักผ่อน พานักอาศัยระยะยาว และประกอบอาชีพเป็นจำนวนมากกว่า 8,000,000 คน ใน พ.ศ. 2561 และสามารถสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวให้กับประเทศไทยได้มากถึง 42,987 ล้านบาท ส่งผลให้ประชาชนในเขตเทศบาลนครหัวหินต่างคาดหวังในเทศบาลต้องจัดทำบริการสาธารณะด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยว การบริการ และการจัดการประชากรแฝงในพื้นที่

อย่างไรก็ดี เทศบาลนครหัวหินกลับมีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การคลังและงบประมาณ กรอบอัตรา กำลัง และระบบการบริหารจัดการที่ถูกจำกัดอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พุทธศักราช 2562 ที่ออกแบบให้มีลักษณะเป็นเอกรูปทั่วประเทศ (Uniformity) เฉกเช่นเทศบาลนครที่มีการจัดตั้งขึ้นเป็นการทั่วไป โดยมีเปิดช่องให้เทศบาลนครหัวหินมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพิ่มเติมในฐานะเมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยวและสามารถแสวงหารายได้หรือได้รับการจัดสรรทรัพยากรที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ อาทิ ได้รับจัดสรรงบประมาณอุดหนุนที่คำนวณจากฐานประชากรตามทะเบียนราษฎรที่มีเพียง 61,513 คน (Chardchawarn et al., 2025) ซึ่งไม่สอดคล้องกับภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงเชิงพื้นที่ส่งผลให้เทศบาลนครหัวหินต้อง **“แบกรับต้นทุนแฝง (Hidden Costs)”** ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อการดำเนินวิถีชีวิตและยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้คนที่เข้ามาพำนักอาศัยและท่องเที่ยวในเขตเทศบาล เช่น การจัดการขยะมูลฝอย การบำบัดน้ำเสีย การประปา ฯลฯ

กรณีตัวอย่างดังกล่าวมีเพียงสะท้อนให้เห็นถึงสภาวะการออกแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และระบบบริหารจัดการที่ขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวและไม่ตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความท้าทายใหม่ๆ ของเมืองขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้วนั้น หากแต่แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของกระบวนการทัศนคติความสมมาตรเชิงสถาบัน (Institutional Symmetry) ที่ละเลยบริบทความหลากหลายเชิงพื้นที่พิเศษที่มีลักษณะแตกต่างจากพื้นที่ทั่วไปอย่างสิ้นเชิงและกลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่บั่นทอนขีดความสามารถในการบริหารจัดการเมืองขนาดใหญ่ในประเทศไทยอย่างยั่งยืน

ยิ่งไปกว่านั้น วิฤตการณ์ดังกล่าวถูกซ้ำเติมจากระบบการกำกับดูแลและตรวจสอบที่มีลักษณะขาดความยืดหยุ่นและยึดติดกับระเบียบปฏิบัติอย่างตายตัวโดยหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และองค์กรอิสระต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ฯลฯ ที่ยึดติดกับกรอบแนวคิดการดำเนินงานที่มุ่งเน้นเพียง **“ความชอบด้วยระเบียบ (Procedural Legality)”** มากกว่าการมุ่งเน้น **“ผลสัมฤทธิ์เชิงพื้นที่ (Spatial Performance)”** ส่งผลให้เทศบาลไม่สามารถสร้างนวัตกรรมการบริหารจัดการเมืองที่เติบโตแบบก้าวกระโดดภายใต้โจทย์และความท้าทายใหม่ๆ ได้อย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพ

แม้ที่ผ่านมาภาคส่วนต่างๆ มีความพยายามผลักดันให้เทศบาลเหล่านั้นได้รับการยกฐานะจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษบางส่วนของพื้นที่จังหวัดเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์การบริหารจัดการเมือง (Chardchawarn & Aungkaburana, 2021; Chardchawarn et al., 2025; Luangprapat et al., 2011) หากแต่ความพยายามดังกล่าวต้องเผชิญกับอุปสรรคทางการเมืองและทิศทางการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) จนไม่ปรากฏการจัดตั้งอย่างเป็นรูปธรรม (พ.ศ. 2569) (Subcommittee on the Study of the Establishment of Special Local Government Organizations, 2022)

ฉะนั้น เพื่อก้าวข้ามวิกฤตการณ์บริหารจัดการเมืองใหญ่ บทความนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง เพื่อศึกษาถึงสถานะความล้าหลังและความแข็งแกร่งของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในการบริหารจัดการเมืองขนาดใหญ่ที่เติบโตอย่างก้าวกระโดด

ประการที่สอง เพื่อถอดบทเรียนการกระจายอำนาจแบบอสมมาตร (Asymmetric Decentralization) ที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ

ประการที่สาม เพื่อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดวาง “ดุลยภาพใหม่ (New Equilibrium)” ของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ด้วยการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่

อนึ่ง เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวบทความวิจัยนี้จึงออกแบบวิธีการศึกษาในรูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผ่านการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยมุ่งรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากตัวบทกฎหมาย หนังสือ บทความ งานวิจัย งานวิชาการ และเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถานะความล้าหลังและความแข็งแกร่งเชิงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไทย รวมถึงการกระจายอำนาจแบบอสมมาตร (Asymmetric Decentralization) ในต่างประเทศ โดยข้อมูลทั้งหมดจะถูกนำมาสังเคราะห์เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อจัดวางดุลยภาพใหม่ของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ด้วยการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่

เนื้อหาของบทความนี้แบ่งเป็น 6 ส่วนหลัก ส่วนแรก เป็นการกล่าวถึงบทนำ วัตถุประสงค์ และวิธีการศึกษา ส่วนที่สอง เป็นการอธิบายถึงกรอบแนวคิดที่ด้วยกรอบแนวคิดที่ด้วยการกระจายอำนาจแบบอสมมาตร และความจำเป็นของพื้นที่ ส่วนที่สาม เป็นการนำเสนอถึงวิกฤตความแข็งแกร่งและสถานะความล้าหลังเชิงพื้นที่ของเทศบาลไทย ส่วนที่สี่ เป็นการนำเสนอบทเรียนการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรในต่างประเทศ ส่วนที่ห้า เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่ และส่วนสุดท้าย เป็นบทสรุป

2. กรอบแนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรและความจำเพาะของพื้นที่

กรอบแนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรและความจำเพาะของพื้นที่เป็นรากฐานของการศึกษาและเลนส์วิเคราะห์ (Analytical Lens) ปรากฏการณ์ความลึกลับและแข็งตัวของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ไปพร้อมกับ การทลายกรอบแนวคิดแบบดั้งเดิมที่มุ่งออกแบบและจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลให้มีลักษณะเป็นเอกรูปทั่วประเทศเพื่อก้าวไปสู่ความอสมมาตร (Asymmetry) ที่สอดคล้องกับความจำเพาะของพื้นที่ กรอบแนวคิดดังกล่าวประกอบสร้างขึ้นจากรากฐานสำคัญ 2 ส่วน คือ การกระจายอำนาจแบบอสมมาตร (Asymmetric Decentralization) และความจำเพาะของพื้นที่ (Spatial Specificity) มีรายละเอียดดังนี้

2.1 การกระจายอำนาจแบบอสมมาตร (Asymmetric Decentralization)

“กระจายอำนาจแบบอสมมาตร” เป็นกระบวนการของการกระจายอำนาจที่เข้ามา

มีบทบาทหลายข้อจำกัดการกระจายอำนาจภายใต้โครงสร้าง “รัฐเดียวที่มีโครงสร้างการบริหารราชการแบบรวมศูนย์และเป็นเอกรูป” เช่นเดียวกับประเทศไทย ที่มุ่งเน้นความเป็นเอกภาพผ่านการสร้างความเป็นเอกรูปทางสถาบัน (Institutional Uniformity) (Triwahyuningsih et al., 2025) ควบคู่ไปกับ ยึดติดกับ “ความสมมาตรเชิงสถาบัน (Institutional Symmetry)” ที่มอบอำนาจหน้าที่และทรัพยากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเดียวกันอย่างเท่าเทียมและเป็นมาตรฐานเดียว (Congleton, 2006)

โดยการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรมีรากฐานมาจากแนวคิดของ Charles Tarlton (1965) นักวิชาการกลุ่มแรกที่ยืนยันให้เห็นว่าพื้นที่ย่อยๆ ในรัฐล้วนมีองค์ประกอบของความอสมมาตรซ่อนอยู่ทั้งในด้านความแตกต่างด้านเศรษฐกิจ ประชากร ภูมิศาสตร์ อัตลักษณ์ ฯลฯ เช่นนี้ การยึดยึดโครงสร้างแบบสมมาตรครอบพื้นที่ที่มีความหลากหลาย อาจนำไปสู่ความขัดแย้งและไร้ประสิทธิภาพ ดังนั้น การออกแบบระบบที่ยอมรับรูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันจึงเป็นทางออกสำคัญในการตอบสนองบริบทลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่ สอดคล้องกับ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรมิใช่ความบกพร่องทางโครงสร้าง แต่เป็นเครื่องมือเชิงนโยบายในการสนองต่อความเหลื่อมล้ำทางขีดความสามารถและลักษณะเฉพาะของพื้นที่ด้วยการจัดสรรอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน (Allain-Dupré et al., 2020) เปรียบดังการออกแบบอำนาจหน้าที่ “สั่งตัด (Tailor Made)” ให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่เพื่อขับเคลื่อนไปสู่การเป็น “รัฐเดียวที่มีโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่ยืดหยุ่น (Flexible Unitary State)” (Triwahyuningsih et al., 2025)

อนึ่ง การบรรลุเป้าหมายของการกระจายอำนาจแบบสมมาตรจำเป็นต้องสร้างให้เกิดความสมมาตรเชิงกฎหมายที่มีการรับรองอย่างชัดเจนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มิใช่การจัดการเชิงนโยบายหรือมอบอำนาจ (Delegation) จากรัฐบาลที่ขาดความยั่งยืนเชิงสถาบัน (Triwahyuningsih et al., 2025) เช่นประเทศไทยที่รัฐบาลมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทแทน (เป็นการชั่วคราว) อนึ่ง การกระจายอำนาจแบบสมมาตรสามารถจำแนกเป็น 3 มิติ ดังนี้

หนึ่ง การกระจายอำนาจทางการเมืองแบบอสมมาตร (Political Asymmetric Decentralization): เป็นรูปแบบกระจายอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งได้รับสิทธิการปกครองตนเองทางการเมือง การออกกฎหมาย หรือระบบเลือกตั้งแตกต่างไปจากมาตรฐานโดยทั่วไป

สอง การกระจายอำนาจทางการบริหารแบบอสมมาตร (Administrative Asymmetric Decentralization): เป็นรูปแบบกระจายอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่และภารกิจรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะในระดับเดียวกันอย่างไม่เท่ากัน

สาม การกระจายอำนาจทางการคลังแบบอสมมาตร (Fiscal Asymmetric Decentralization): เป็นรูปแบบกระจายอำนาจที่ให้สิทธิและความเป็นอิสระกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งจัดเก็บรายได้กำหนดภาษี (Tax Autonomy) หรือข้อกำหนดงบประมาณรายจ่ายในระดับต่างกัน (OECD, 2019)

ดังนั้น แนวคิดการกระจายอำนาจแบบอสมมาตร (Asymmetric Decentralization) จึงเป็นแนวคิดที่มุ่งทลายข้อจำกัดการกระจายอำนาจภายใต้รัฐเดี่ยวที่มีโครงสร้างการบริหารราชการแบบรวมศูนย์และเป็นเอกรูปไปสู่การออกแบบโครงสร้างทางการเมือง การบริหารและอำนาจหน้าที่ และการคลังที่มีลักษณะสั่งตัดให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่เพื่อขับเคลื่อนไปสู่การเป็นรัฐเดี่ยวแบบยืดหยุ่นที่มีการรับรองอย่างชัดเจนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.2 ความจำเพาะของพื้นที่ (Spatial Specificity)

“ความจำเพาะของพื้นที่” ถือเป็นบริบทแวดล้อมและเงื่อนไขพื้นฐานในการกำหนดว่าพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่นโดยทั่วไปหรือแตกต่างไปจากท้องถิ่นโดยรอบ ที่ผ่านมากำหนดความจำเพาะของพื้นที่ให้ความสำคัญกับเกณฑ์เชิงปริมาณแบบเส้นตรง อาทิ เส้นแบ่งเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนประชากรตามทะเบียนบ้าน รายได้ที่จัดเก็บได้ ฯลฯ เป็นเงื่อนไขพื้นฐานในการกำหนดจนกลายเป็นข้อจำกัดสำคัญภายใต้บริบทความเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นพลวัต เนื่องจากเกณฑ์เชิงปริมาณเหล่านั้นไม่สามารถสะท้อนบริบทความซับซ้อนที่แท้จริงของเมืองและไม่สอดคล้องกับเส้นแบ่งอาณาเขตทางเศรษฐกิจที่แท้จริงของเมืองต่างๆ เหล่านั้นที่มีลักษณะเป็นพลวัตได้ (Slack, 2011)

เช่นนี้ การพิจารณาความจำเพาะของพื้นที่จึงต้องพิจารณาผ่านองค์ประกอบที่มีความเป็นพลวัต และสะท้อนภาพความเป็นจริงเชิงพื้นที่มากกว่าตัวเลขสถิติแบบดั้งเดิม ตั้งแต่การพิจารณาพื้นฐานสภาพทางภูมิศาสตร์และทรัพยากร การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และชาติพันธุ์ ฯลฯ (Luangprapat, n.d.) ไปจนถึงการพิจารณารายละเอียดด้านความจำเพาะของท้องถิ่นที่เกิดจากการสร้างอัตลักษณ์ของท้องถิ่น ด้านพื้นที่เชิงหน้าที่และผลกระทบข้ามเขต ด้านสภาวะประชากรแฝงและความหนาแน่นเชิงกิจกรรม ด้านบทบาทในเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติและนานาชาติ ด้านฐานทางเศรษฐกิจและหน้าที่ของเมือง ด้านบริบทสถานการณ์และกายภาพเฉพาะถิ่นเป็นต้น (Oates, 1999; OECD, 2019; Slack, 2011; World Bank, 2009)

ด้วยบริบทความจำเพาะของพื้นที่ที่มีความซับซ้อนส่งผลให้เมืองใหญ่ต่างๆ นิยมออกแบบโครงสร้างการปกครองและบริหารจัดการท้องถิ่นแบบหลายชั้นหรือแบ่งออกเป็นหน่วยย่อย พร้อมกระจายอำนาจภายในไปยังหน่วยย่อยรูปแบบต่างๆ (Sub-Metropolitan Units) อาทิ เขต (Districts/Boroughs) ย่านชุมชน (Neighbourhoods) ไปจนถึงองค์การความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล (Incorporate Entities) อันส่งผลให้การตัดสินใจในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่เกิดขึ้นสามารถทำได้ในระดับที่ใกล้ชิดกับผู้คนในระดับท้องถิ่นมากที่สุด (Sisk, 2001)

ฉะนั้น กรอบแนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรและความจำเพาะของพื้นที่ จึงถือเป็นแนวคิดสำคัญของการศึกษาดุลยภาพใหม่ของการบริหารจัดการพื้นที่ โดยจะเข้ามามีบทบาทสำคัญ การวิเคราะห์ให้เห็นถึงสภาวะความลักลั่นและความแข็งตัวของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในการบริหารจัดการเมืองขนาดใหญ่ที่เติบโตอย่างก้าวกระโดด ควบคู่ไปกับ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดวางดุลยภาพใหม่ (New Equilibrium) ของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ด้วยการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่

3. วิฤตความแข็งตัวและสภาวะความลักลั่นเชิงหน้าที่ของเทศบาลไทย (Analysis of Thai Context)

การออกแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่ลักษณะเป็นเอกรูปทั่วประเทศ (Uniformity) ก่อให้เกิดสภาวะความแข็งตัวเชิงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่ไม่สามารถตอบสนองต่อโจทย์ท้าทายการบริหารจัดการเมืองขนาดใหญ่ยุคใหม่ได้ นำมาสู่วิฤตการณ์ความลักลั่นเชิงหน้าที่ของเทศบาลไทย มีรายละเอียดดังนี้

3.1 กับดักมาตรฐานเดียวเชิงโครงสร้าง

“เทศบาล” เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower Tier) รูปแบบทั่วไปภายใต้ระบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบ 2 ชั้น (Two Tier) ที่ถูกออกแบบและจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลภายใต้กระบวนการกระจายอำนาจแบบสมมาตร (Symmetric Decentralization) ผ่านการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พุทธศักราช 2562 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ด้วยมุ่งออกแบบให้เทศบาลทุกลำดับชั้น ณ ปัจจุบัน (พ.ศ. 2569) ที่มีจำนวนมากถึง 2,774 แห่ง (เทศบาลนคร จำนวน 35 แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน 246 แห่ง และเทศบาลตำบล จำนวน 2,493 แห่ง) (National Local Election Information Center, 2026) ให้ความสมมาตรเชิงสถาบันและมีลักษณะเป็นเอกรูป (Uniformity) หรือมีลักษณะเชิงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การคลังและงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และระบบบริหารจัดการที่มีลักษณะเป็น “มาตรฐานเดียวกันทุกเทศบาลทั่วประเทศ” (Phraratchabanyat Thetban Phutthasakrat 2496, 1953; Phraratchabanyat Kamnot Phaen Lae Khan Ton Kanko Ra Cha Ya Am Na Cho Hai Kae Ongkon Pokkhong Suanthongthin Phutthasakrat 2542, 1999)

อย่างไรก็ดี การออกแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การคลังและงบประมาณ การบริหารงานบุคคล ระบบบริหารจัดการเทศบาล และหลักเกณฑ์ในการแบ่งลำดับชั้นเทศบาลต่างๆ ให้มีลักษณะและมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศซึ่งเปรียบดังความพยายามยึดยึดโครงสร้างเทศบาลในลักษณะ “ตัดเสื้อโหล (One-Size-Fits All)” เพื่อสวมทับพื้นที่เมืองที่มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ประชากร ภูมิศาสตร์และทรัพยากรที่มีความแตกต่างและหลากหลายกันไป ได้กลายเป็น “กับดัก” ที่ทำให้โครงสร้างอำนาจหน้าที่ ระบบบริหารจัดการ ฯลฯ ขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวให้เข้ากับบริบทเชิงพื้นที่และชุมชน (Chardchawarn, 2016) และ “ไม่สามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหาใหม่ๆ” ของเมืองขนาดใหญ่ที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วและรอบด้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เทศบาลกลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตกอยู่ในสภาวะ “ถูกแช่แข็งเชิงสถาบัน (Institutional Freezing)” จนไม่สามารถปรับเปลี่ยนและตอบสนองต่อโจทย์ท้าทายสำคัญของการบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลตรงตามความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่น

3.2 ความล้าหลังระหว่างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกับการที่ซ่อนเร้น

วิกฤตการณ์ที่เทศบาลตกอยู่ในสภาวะถูกแช่แข็งจนไม่สามารถตอบสนองต่อโจทย์ท้าทายอย่างรอบด้านในการบริหารจัดการท้องถิ่นปรากฏชัดเจนผ่าน “สภาวะความล้าหลังอย่างรุนแรง” ระหว่างโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่บัญญัติไว้ในกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความคาดหวัง

ของประชาชนในเขตเทศบาล โดยเฉพาะเขตเทศบาลเมืองขนาดใหญ่มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และประชากรเติบโตอย่างก้าวกระโดดต้องเผชิญกับโจทย์ท้าทายที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและรอบด้านในปัจจุบัน จนก่อให้เกิดเป็นความเหลื่อมล้ำระหว่าง “อำนาจหน้าที่ที่เทศบาลสามารถจัดทำได้” ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กับ “หน้าที่ที่ถูกคาดหวังให้ต้องทำ” และ “ภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงเชิงพื้นที่” ที่เทศบาลที่เป็นศูนย์กลางความเจริญที่มีการเติบโตแบบก้าวกระโดดหลายแห่ง อาทิ เทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ เทศบาลนครแม่สอด จังหวัดตาก เทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น เทศบาลนครแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี เทศบาลนครหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เทศบาลนครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี เทศบาลนครภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต เทศบาลนครรังสิต จังหวัดปทุมธานี เทศบาลนครนนทบุรี เทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ฯลฯ ล้วนเผชิญกับการแบกรับภาระตามความเป็นจริงของพื้นที่ที่นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายต่างๆ

จุดร่วมสำคัญประการหนึ่งของเทศบาลเหล่านี้คือ การต้องแบกรับภาระหน้าที่ทางด้านงบประมาณและทรัพยากรมิติต่างๆ ในการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานในมิติต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชากรที่เข้ามาดำเนินวิถีชีวิตในเขตเทศบาลทั้งในส่วนของประชากรตามทะเบียนราษฎรในเขตเทศบาลในท้องถิ่นและกลุ่มประชากรแฝง (Hidden Population) ในรูปแบบต่างๆ อาทิ แรงงาน นักท่องเที่ยว ผู้ประกอบการ ฯลฯ ที่เข้ามาใช้ชีวิตจริงในเวลากลางวันหรือเข้ามาพำนักชั่วคราว กิจการ และถาวรในพื้นที่เขตเทศบาลนั้นๆ โดยไม่มีสถานะเป็นประชากรตามหลักฐานทะเบียนราษฎรในเขตเทศบาล ซึ่งเทศบาลกลับมิได้รับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุน กรอบอัตรากำลัง และทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นจากรัฐบาล ส่งผลให้เทศบาลในเขตพื้นที่เมืองขนาดใหญ่ต้องตกอยู่ในสภาวะตึงเครียดทางการคลังที่เทศบาลต้องแบกรับภาระที่ซ่อนเร้นจากการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่ออุดหนุนบริการสาธารณะต่างๆ ให้กับประชากรแฝงที่ดำเนินวิถีชีวิตในเขตเทศบาล

นอกจากการแบกรับการให้บริการสาธารณะกับประชากรแฝงแล้วเทศบาลขนาดใหญ่จำนวนมากยังเผชิญกับภาระหน้าที่ที่ประชาชนในท้องถิ่นคาดหวังให้เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการอันเนื่องจากเทศบาลถือเป็นหน่วยจัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น อาทิ กรณีปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งในพื้นที่เทศบาลนครหัวหิน แม้เทศบาลนครหัวหินจะมีศักยภาพทางการคลังเพียงพอและประชาชนคาดหวังในเทศบาลนครหัวหินเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งในพื้นที่ที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการท่องเที่ยวและพักผ่อนทางทะเลในพื้นที่นครหัวหิน หากแต่ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ได้บัญญัติให้กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม มีอำนาจสูงสุดในการบริหารจัดการและการอนุมัติการก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำทั้งหมด เช่นนี้ ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาการกัดเซาะ

ชายฝั่งที่เกิดขึ้นเทศบาลนครหัวหินจึงมีสถานะเป็นเพียงผู้เสนอโครงการที่จำเป็นต้องได้รับการอนุมัติจากกรมเจ้าท่าและ/หรือผู้ประกอบการงานไปยังราชการบริหารส่วนกลางที่เกี่ยวข้องให้เข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเท่านั้น (Chardchawarn et al., 2025; Phraratchabanyat Kan Doenrue Nai Nannam Thai Phutthasakrat 2456, 1913) ก่อให้เกิดความล่าช้าและอาจนำไปสู่การได้รูปแบบทางวิศวกรรมที่ไม่สอดคล้องกับการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ (Area Based Management) ของเมืองท่องเที่ยวทางทะเลอย่างแท้จริง กรณีศึกษาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าข้อจำกัดของเทศบาลมิได้หยุดอยู่เพียงข้อจำกัดด้านระดับความเป็นอิสระ (Degree of Autonomy) ภายใต้อำนาจหน้าที่เดิมของเทศบาลเท่านั้น หากแต่ภายใต้บริบทเมืองที่มีความซับซ้อน เทศบาลจำเป็นต้องได้รับการมอบหมายอำนาจหน้าที่ใหม่เป็นการเฉพาะ (Designated Functions) เพื่อยกระดับการบริหารจัดการพื้นที่ให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงเชิงพื้นที่

ยิ่งไปกว่านั้น ภายใต้พลวัตการขยายตัวของเมืองแบบก้าวกระโดดได้ส่งผลให้โครงสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และประชากร มิถูกจำกัดอยู่เพียงเส้นแบ่งเขตการปกครองแบบดั้งเดิม (Allain-Dupré et al., 2020) สอดคล้องกับสภาพปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั้งมิติด้านสิ่งแวดล้อม อาทิ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ การจัดการน้ำท่วมพรมแดน มลพิษทางอากาศและฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM2.5) ฯลฯ ไปจนถึงผลกระทบจากการขยายตัวของเมือง อาทิ ขยะมูลฝอย น้ำเสีย ความแออัดด้านการจราจร ประชากรแฝง ฯลฯ ล้วนเป็น “ปัญหาไร้พรมแดน (Boundary-Spanning Problems)” ที่ส่งผลให้ภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงของเทศบาลจำเป็นต้องก้าวข้ามขีดจำกัดเส้นแบ่งเขตการปกครองของเทศบาล หากแต่ในทางปฏิบัติอำนาจหน้าที่และการจัดการงบประมาณของเทศบาลกลับถูกแช่แข็งและตีกรอบไว้อย่างเข้มงวดโดยบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ บทบัญญัติในมาตรา 50 51 53 54 56 และมาตรา 57 ตรี ของพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พุทธศักราช 2562 จำกัดเงื่อนไขให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะได้เฉพาะในเขตเทศบาลหรือดำเนินการกิจนอกเขตเทศบาลได้ในกรณีที่ได้รับคามยินยอมจากสภาเทศบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น

การตีกรอบอำนาจหน้าที่ไว้อย่างเข้มงวดก่อให้เกิดความล้าสมัยที่กลายเป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการปัญหาพร้อมเชิงพื้นที่ที่ไร้พรมแดนภายใต้บริบทความเหลื่อมล้ำทางทรัพยากรอย่างมีนัยสำคัญ ตัวอย่าง เทศบาลนครภูเก็ตที่ประสบปัญหาน้ำท่วมขังฉับพลันในพื้นที่ย่านเศรษฐกิจเมืองเก่าเป็นประจำ

เนื่องจากข้อจำกัดทางกายภาพที่เทศบาลนครภูเก็ตเป็นพื้นที่รับน้ำหลากจากพื้นที่กลางน้ำในเขตเทศบาล ตำบลวิชิตและเทศบาลตำบลรัชฎาที่ไหลมารวมกัน ส่งผลให้คลองบางใหญ่แบกรับมวลน้ำจำนวนมาก จนเอ่อล้นตลิ่งในเขตนครภูเก็ต หากแต่การแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นเทศบาลนครภูเก็ตในฐานะเทศบาล ที่ศักยภาพสูงทางการคลังจากการมีงบประมาณรายจ่ายประจำปีถึง 1,208 – 1,491 ล้านบาท/ปี (ระหว่าง พ.ศ. 2564 - 2568) กลับไม่สามารถเข้าไปจัดการหรือจัดสรรงบประมาณข้ามเขตเพื่อจัดทำ พื้นที่แก้มลิงหรือขุดลอกคูคลองในพื้นที่กลางน้ำเขตเทศบาลตำบลวิชิตและเทศบาลตำบลรัชฎาหรือพื้นที่ ดันน้ำในเขตอำเภอกระทุ่มใต้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องบัญญัติให้ เทศบาลนครภูเก็ตมีอำนาจหน้าที่และสามารถจัดสรรงบประมาณจัดทำบริการสาธารณะได้เฉพาะในเขต เทศบาล หรือสามารถดำเนินการกิจนอกเขตเทศบาลได้ในกรณีที่ได้รับคามยินยอมจากสภาเทศบาล/ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ภายใต้ข้อจำกัดทางการเมืองและการประสานงานระหว่างเทศบาลนครภูเก็ต เทศบาลตำบลวิชิต เทศบาล ตำบลรัชฎา และจังหวัดภูเก็ต (Tanchai et al., 2023; Phuket City Municipality, 2025) ส่งผลให้ การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นต้องเผชิญกับต้นทุนการประสานงานสูง (Transaction Costs) และขาดเอกภาพ จนนำไปสู่สถานะชะงักงัน (Gridlock) ในการบริหารจัดการน้ำข้ามพรมแดน ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น มีลักษณะแยกส่วน (Fragmentation) จนลดทอนขีดความสามารถของเทศบาลในการรับมือกับ วิกฤตการณ์อย่างยั่งยืน

3.3 คอขวดทางการกำกับดูแลและกีดกันความชอบด้วยระเบียบ

วิกฤตการณ์ความขัดแย้งตัวของเทศบาลและความลักลั่นระหว่างโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ของเทศบาลกับความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่กลับถูกซ้ำเติมจากระบบการกำกับดูแลและตรวจสอบ ที่มีลักษณะเชิงตัวโดยหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และองค์กรอิสระ ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด/นายอำเภอ สำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ผู้ตรวจการแผ่นดิน ฯลฯ (The Standard Team, 2021a, 2021b) กลไกต่างๆ เหล่านี้มักยึดติดกับกระบวนการตีความ ระเบียบปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นเพียง “ความชอบด้วยระเบียบ” ภายใต้หลักคิดที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” (Pakeerut, 2011) มากกว่าการมุ่งเน้น “ผลสัมฤทธิ์เชิงพื้นที่และประโยชน์ที่ประชาชน จะได้รับ”

แนวทางการตีความดังกล่าวกระทบต่อหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) ส่งผลให้เทศบาลถูกตีกรอบให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้เฉพาะภารกิจบริการสาธารณะที่กฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น ข้อจำกัดนี้ได้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างนวัตกรรมเพื่อบริหารจัดการเมืองที่เติบโตแบบก้าวกระโดด ทำให้เทศบาลไม่สามารถรับมือกับโจทย์ ปัญหา และความท้าทายใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพ หากเทศบาลพยายามริเริ่มโครงการหรือนวัตกรรมเพื่อการให้บริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาต่างๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่นที่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ ขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบ หรือทับซ้อนกับหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เทศบาลจะตกเป็นเป้าหมายของการตรวจสอบทันทีว่ามีการกระทำที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่มักนำไปสู่การชี้มูลความผิดและการบังคับใช้มาตรการทางปกครองในลำดับต่อไป อาทิ การลงโทษวินัย การเรียกเงินคืนจากผู้บริหารหรือข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรายบุคคล การฟ้องร้องต่อศาลปกครอง การให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ฯลฯ (Isranews Agency, 2019; State Audit Office of the Kingdom of Thailand, 2025)

กรณีที่เด่นชัดของคอขวดทางการกำกับดูแลและกีดกันความชอบด้วยระเบียบนั้นปรากฏให้เห็นในความพยายามแก้ไขปัญหาโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่เทศบาลในเขตเมืองขนาดใหญ่หรือมหานครที่มีการเติบโตแบบก้าวกระโดด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและระงับโรคติดต่อตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และมีศักยภาพทางการคลังพยายามจัดสรรงบประมาณสะสมของตนเองเพื่อจัดหาวัคซีนเข้ามาฉีดป้องกันการติดเชื้อให้กับประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตามความพยายามดังกล่าวกลับถูกตักเตือนโดยรัฐบาลว่าเทศบาลกลับไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดซื้อวัคซีนได้ อันเนื่องจากไม่มีระเบียบต่างๆ รองรับและตกเป็นเป้าหมายของการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) (The Standard Team, 2021a, 2021b) อันส่งผลให้การป้องกันและระงับโรคติดต่อภายในเขตเทศบาลไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเท่าทันต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดที่เกิดขึ้น จนกระทบโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตและความปลอดภัยต่อประชาชนในเขตเทศบาลต่างๆ

ท้ายที่สุดสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้บ่มเพาะ “ความหวาดกลัว” ที่ฝังลึกในระบบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จนก่อให้เกิดสภาวะชะงักงันและชะลอการตัดสินใจในประเด็นต่างๆ ที่เป็นประโยชน์สูงสุดกับประชาชนในเขตเทศบาล ซึ่งส่งผลให้เทศบาลในเขตเมืองขนาดใหญ่ส่วนใหญ่เลือกที่เป็นเพียง “ผู้ปฏิบัติ

ตามกับटकความชอบด้วยระเบียบ” มากกว่าการเป็น “ผู้สร้างสรรค์นวัตกรรมเชิงนโยบาย” จนทำให้เทศบาลสูญเสียขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาและความท้าทายของเมืองใหญ่ให้เท่าทันกับความเปลี่ยนแปลงของมหานครยุคใหม่อย่างสิ้นเชิง

4. บทเรียนการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรในต่างประเทศ

การออกแบบโครงสร้างการบริหารจัดการเมืองขนาดใหญ่ที่มีการเติบโตอย่างก้าวกระโดด มิใช่เพียงการออกแบบและจัดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และทรัพยากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่ต้องปรับเปลี่ยนไปสู่กระบวนการ “กระจายอำนาจแบบอสมมาตร (Asymmetric Decentralization)” เพื่อปลดล็อกขีดความสามารถให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงเชิงพื้นที่และหน้าที่ที่ถูกคาดหวังให้ต้องทำ ส่วนนี้เป็นการนำเสนอบทเรียนและประสบการณ์จากต่างประเทศจำนวน 2 ประเทศ ประกอบด้วย ประเทศญี่ปุ่นและประเทศฝรั่งเศส โดยเหตุผลสำคัญของการเลือกศึกษาทั้ง 2 ประเทศนี้ มิใช่เพียงแต่มีบริบทพื้นฐานความเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) เช่นเดียวกับประเทศไทย หากแต่เป็นกรณีศึกษาของประเทศที่เผชิญกับสภาวะความล้าหลังและความแข็งตัวของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการมหานครท่ามกลางพลวัตการเติบโตแบบก้าวกระโดด ผนวกกับ ความโดดเด่นในการก้าวข้ามข้อจำกัดการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ด้วยการออกแบบอำนาจหน้าที่รูปแบบใหม่ที่ช่วยสร้างความยืดหยุ่นให้เทศบาลสามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อสภาพปัญหา ความท้าทาย และภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงเชิงพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อนึ่ง ทั้ง 2 สองประเทศได้นำเสนอแนวทางกระจายอำนาจแบบอสมมาตรที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศญี่ปุ่นโดดเด่นในการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรเป็นลำดับขั้นตามศักยภาพเชิงพื้นที่ ขณะที่ประเทศฝรั่งเศสใช้กลไกการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรเชิงระบบสัญญา มอบอำนาจเพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่ โดยทั้ง 2 แนวทางดังกล่าวล้วนเป็นทางเลือกเชิงนโยบายที่สำคัญสำหรับประเทศไทย มีรายละเอียดดังนี้

4.1 ญี่ปุ่น: การกระจายอำนาจแบบอสมมาตรเป็นลำดับขั้นตามศักยภาพเชิงพื้นที่

“ญี่ปุ่น (Japan)” เป็นประเทศที่มีพลวัตด้านการปกครองตนเองของท้องถิ่นมาอย่างยาวนานและได้รับการยอมรับว่ามีความก้าวหน้าด้านการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเป็น “กลไกหลัก” ในการบริหารจัดการท้องถิ่นและจัดทำบริการสาธารณะอย่างรอบด้าน (Chardchawarn, 2020) พร้อมทั้ง ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (Local-Self Government) โดยหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางจะทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะสำคัญที่เกี่ยวข้องกับ

ผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนส่วนรวมเท่านั้น อนึ่ง จากการออกแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น (Two Tier System) ที่ประกอบด้วย จังหวัดและเทศบาล (Mektrairat et al., 2003) ส่งผลให้เมืองขนาดใหญ่ในเขตเทศบาลหลายแห่งที่มีการเติบโตแบบก้าวกระโดดจนกลายเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมชั้นสูง มหาวิทยาลัยชั้นนำ ศูนย์กลางการแพทย์ที่ดึงดูดผู้มาเยือนและนักลงทุนจากทั่วโลก (The Japan Designated Cities Mayors Association [JDCMA], 2026a) ต้องเผชิญกับภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงและภาระซ่อนเร้นจากการเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาเชิงพื้นที่อย่างรอบด้าน ด้วยบริบทการเติบโตแบบก้าวกระโดดของเมืองขนาดใหญ่ดังกล่าวส่งผลให้ในช่วงทศวรรษที่ 1920 เมืองใหญ่ ประกอบด้วย โยโกฮามา นาโกยา เกียวโต โอซาก้า และโกเบ เรียงร้อยและผลักดันให้เมืองขนาดใหญ่มีอำนาจเบ็ดเสร็จและไม่ขึ้นตรงกับจังหวัด อย่างไรก็ตาม ความพยายามดังกล่าวกลับเกิดกระแสการต่อต้านจากจังหวัดด้วยเกรงว่าจะสูญเสียฐานภาษีรายได้ของจังหวัดและอำนาจการปกครอง

โจทย์ท้าทายที่เกิดขึ้นส่งผลให้รัฐบาลญี่ปุ่นได้นำเอากระบวนการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรมาประยุกต์ใช้เพื่อตอบสนองต่อความเหลื่อมล้ำทางขีดความสามารถและลักษณะเฉพาะของพื้นที่ด้วยการออกแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลให้แตกต่างกันเป็นลำดับขั้นตามศักยภาพเชิงพื้นที่ให้เกิดความสอดคล้องกับภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงและภาระซ่อนเร้นของเมืองขนาดใหญ่ เปรียบเสมือนการออกแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่แบบ “สั่งตัด (Tailor Made)” ให้กับเทศบาลเพื่อรองรับเมืองที่มีการเติบโตแบบก้าวกระโดด โดยการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรดังกล่าวแบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้

หนึ่ง เทศบาลศูนย์กลาง (Core City/中核市): เป็นเทศบาลของเมืองใหญ่ที่เกิดขึ้นภายใต้กระบวนการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรที่มีสถานะและอำนาจหน้าที่พิเศษบางประการมากกว่าเทศบาลนครรูปแบบทั่วไป โดยการจัดตั้งเทศบาลศูนย์กลางนั้นกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Act) ค.ศ. 1947 กำหนดให้เมืองที่มีประชากรมากกว่า 200,000 คนขึ้นไป (Local Autonomy Act, 1947) และได้รับฉันทมติเห็นชอบจากสภาเมือง สภาจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด ให้มีการยกฐานะเทศบาลเป็นเทศบาลศูนย์กลาง จากนั้นนายกรัฐมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัดจะร่วมกันยื่นหนังสือไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร (Minister of Internal Affairs and Communications) โดยกระทรวงฯ จะพิจารณาความพร้อมของเมืองในมิติต่างๆ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะพิจารณาถึงศักยภาพ ขีดความสามารถ และความพร้อมของเมืองในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่อำนาจหน้าที่เพิ่มเติมและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ (Minister of

Internal Affairs and Communications, n.d.) นำมาสู่การตราและประกาศใช้ข้อบัญญัติรัฐบาล (Cabinet Order) จัดตั้งเทศบาลศูนย์กลางชั้น (Local Autonomy Act, 1947)

สำหรับอำนาจหน้าที่พิเศษของเทศบาลศูนย์กลางที่แตกต่างไปจากเทศบาลนครทั่วไปนั้นกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Act) ค.ศ. 1947 ได้บัญญัติให้เลือกและถ่ายโอนภารกิจพิเศษที่เทศบาลศูนย์กลางสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้จากภารกิจพิเศษที่นครที่ตั้งขึ้นโดยข้อบัญญัติรัฐบาล (Designated City) ยกเว้นภารกิจที่จังหวัดสามารถดำเนินการผ่านการบูรณาการได้มีประสิทธิภาพมากกว่าเพื่อประโยชน์สูงสุดของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ (Local Autonomy Act, 1947) อย่างไรก็ตาม พระราชกฤษฎีกาบังคับใช้พระราชบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่น (Order for Enforcement of the Local Autonomy Act) ค.ศ. 1947 กำหนดให้เทศบาลศูนย์กลางมีอำนาจหน้าที่จัดทำภารกิจพิเศษเพิ่มเติมเพียงบางภารกิจเท่านั้น (Cabinet Order for Enforcement of the Local Autonomy Act, 1947) ประกอบด้วย

(1) ภารกิจด้านสวัสดิการสังคมและสวัสดิภาพเด็ก อาทิ อนุญาตจัดตั้งและกำกับดูแลสถานรับเลี้ยงและสงเคราะห์เด็ก กำหนดมาตรฐานสวัสดิการเด็ก จัดการบ้านพักคนชรา และสวัสดิการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการ จัดการสิทธิสวัสดิการสำหรับผู้ยากไร้ เป็นต้น

(2) ภารกิจด้านสาธารณสุขและอนามัย อาทิ ออกใบอนุญาตโรงแรม โรงมหรสพ และการกำกับดูแลสุขาภิบาลอาหาร การควบคุมโรคและอนามัยครอบครัว การกำกับดูแลเวชภัณฑ์ เป็นต้น

(3) ภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมและการควบคุมมลพิษ อาทิ การควบคุมมลพิษ การจัดการขยะและขยะอุตสาหกรรม

(4) ภารกิจด้านผังเมืองและการจัดการที่ดิน อาทิ การพัฒนาที่ดิน การควบคุมทัศนียภาพ

อนึ่ง เทศบาลศูนย์กลาง (Core City) ยังคงมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower Tier) รูปแบบทั่วไปที่อยู่ภายใต้คำสั่งหรือการกำกับดูแลจากผู้ว่าราชการจังหวัด ยกเว้นการจัดทำภารกิจพิเศษของเทศบาลศูนย์กลางที่ถูกกำกับดูแลโดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง (Local Autonomy Act, 1947) ณ ปัจจุบัน (ค.ศ. 2026) มีเทศบาลศูนย์กลางจำนวน 62 แห่ง อาทิ กลุ่มเมืองศูนย์กลางที่เป็นเมืองหลวงของจังหวัด (เช่น คานาซาวะ นางาซากิ นาฮะ คาโกชิมะ นารา ฯลฯ) กลุ่มเมืองศูนย์กลางอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจเฉพาะด้าน (เช่น โตโยต้า โยโกฮามะ คุราชิกิ ฟุนาบาชิ ฯลฯ) กลุ่มเมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยวและประวัติศาสตร์ (เช่น ฮิเมจิ ฮาโกดาเตะ คาวาโกเอะ ฯลฯ) เป็นต้น (Minister of Internal Affairs and Communications, n.d.)

สอง นครที่สร้างขึ้นโดยข้อบัญญัติรัฐบาล (Designated City): เป็นเทศบาลของมหานครขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นภายใต้กระบวนการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรที่มีสถานะ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่พิเศษมากกว่าเทศบาลทุกรูปแบบในประเทศญี่ปุ่น การจัดตั้งนครที่สร้างขึ้นโดยข้อบัญญัติรัฐบาลนั้นกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Act) ค.ศ. 1947 กำหนดให้เมืองที่มีประชากรมากกว่า 500,000 คนขึ้นไป (Local Autonomy Act, 1947) หากแต่ในทางปฏิบัติกลับสงวนไว้สำหรับมหานครที่มีประชากรอย่างน้อย 700,000 คน ที่คาดว่าจะเพิ่มถึง 1,000,000 คน ในอนาคตอันใกล้ (Council of Local Authorities for International Relations [CLAIR], 2023) และเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมระดับสูงต่างจากท้องถิ่นทั่วไป อาทิ การเป็นที่ตั้งภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมชั้นสูง สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา ศูนย์กลางการแพทย์ และการเป็นพื้นที่ดึงดูดผู้มาเยือนและนักลงทุนทั่วโลก จึงสามารถจัดตั้งนครที่สร้างขึ้นโดยข้อบัญญัติรัฐบาลได้ (The Japan Designated Cities Mayors Association [JDCMA], 2026a)

การจัดตั้งนครที่สร้างขึ้นโดยข้อบัญญัติรัฐบาลต้องได้รับฉันทมติเห็นชอบจากสภาเมือง สภาจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีการยกฐานะเทศบาลนั้นขึ้นเป็นนครที่สร้างขึ้นโดยข้อบัญญัติรัฐบาล จากนั้นนายกรัฐมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัดจะร่วมกันยื่นหนังสือไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร (Minister of Internal Affairs and Communications) และกระทรวงจะดำเนินการพิจารณาความพร้อมของมหานครดังกล่าวในมิติต่างๆ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบนำมาสู่การตราและประกาศใช้ข้อบัญญัติรัฐบาล (Cabinet Order) จัดตั้งนครที่สร้างขึ้นโดยข้อบัญญัติรัฐบาล (Niigata City, 2026)

ในส่วนของอำนาจหน้าที่พิเศษกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Act) ค.ศ. 1947 ได้กำหนดให้นครที่สร้างขึ้นโดยข้อบัญญัติรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่จัดทำภารกิจที่โดยปกติเป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัด (Prefecture) ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper Tier) มากถึง 20 ภารกิจ (Aungkaburana, 2026; Local Autonomy Act, 1947) ประกอบด้วย

- (1) ภารกิจด้านสวัสดิการเด็ก อาทิ การคุ้มครองชั่วคราวแก่เด็ก การอนุญาตจัดตั้ง กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ ตรวจสอบ และกำกับสถานรับเลี้ยงเด็ก ฯลฯ
- (2) ภารกิจด้านคณะกรรมการสวัสดิการชุมชน อาทิ แต่งตั้งคนในพื้นที่เป็นอาสาสมัครสวัสดิการชุมชนในการสอดส่องดูแลคนแก่และคนจนของเมือง ฯลฯ
- (3) ภารกิจด้านสวัสดิการของผู้พิการทางร่างกาย อาทิ การพิจารณาและออกสมุดประจำตัวผู้พิการ อนุมัติจ่ายเงินค่าเช่าเหมา รถเช่าไฟฟ้า หรือเครื่องช่วยฟัง ฯลฯ

- (4) การกิจด้านการคุ้มครองชีวิต อาทิ ตรวจสอบ ติดตาม และอนุมัติจ่ายเบี้ยยังชีพให้ผู้ยากไร้ ฯลฯ
- (5) การกิจด้านดูแลผู้ป่วยและผู้เสียชีวิตที่เดินทาง อาทิ จัดการศพไร้ญาติ ดูแลคนเร่ร่อนที่ป่วยถูกฉีดยาในในที่สาธารณะ ฯลฯ
- (6) การกิจด้านกิจการสวัสดิการสังคม อาทิ กำกับดูแลบ้านพักคนชราสถานรับเลี้ยงเด็ก ฯลฯ
- (7) การกิจด้านสวัสดิการของผู้พิการทางสติปัญญา อาทิ ออกสมุดประจำตัว จัดหาศูนย์ฝึกอาชีพหรือสถานคุ้มครองให้ผู้พิการทางสติปัญญา ฯลฯ
- (8) การกิจด้านสวัสดิการของครอบครัวที่มีพ่อแม่เลี้ยงเดี่ยวและหญิงหม้าย อาทิ การบริหารกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อใช้เป็นทุนการศึกษาบุตรหรือทุนประกอบอาชีพ ฯลฯ
- (9) การกิจด้านสวัสดิการผู้สูงอายุ อาทิ การมีอำนาจออกใบอนุญาตจัดตั้ง ตรวจสอบมาตรฐานและสั่งปิดบ้านพักคนชรา/สถานรับเลี้ยงผู้สูงอายุ ฯลฯ
- (10) การกิจด้านสุขภาพของแม่และเด็ก อาทิ ให้บริการตรวจสุขภาพทารก ออกสมุดบันทึกสุขภาพแม่และเด็ก ฯลฯ
- (11) การกิจด้านการประกันการดูแลระยะยาว อาทิ บริหารกองทุน กำหนดอัตราเบี้ยประกันประเมินผู้สูงอายุเพื่อรับรองระดับความต้องการดูแล ฯลฯ
- (12) การกิจด้านสนับสนุนการพึ่งพาตนเองของผู้พิการ อาทิ อนุมัติงบจ้างผู้ช่วยคนพิการ ฯลฯ
- (13) การกิจด้านการสนับสนุนการพึ่งพาตนเองของผู้ที่ประสบปัญหาทางชีวิต อาทิ จัดโปรแกรมฝึกอาชีพให้คนจนที่เสี่ยงไร้บ้านหรือคนไร้บ้าน ฯลฯ
- (14) การกิจด้านสุขอนามัยอาหาร อาทิ ออกใบอนุญาตหรือสั่งปิดร้านอาหาร ภัตตาคาร โรงงานผลิตอาหาร ฯลฯ
- (15) การกิจด้านการแพทย์ อาทิ อนุญาตให้เปิดโรงพยาบาลและคลินิก ตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยโรงพยาบาลเอกชน ฯลฯ
- (16) การกิจด้านสุขภาพจิตและสวัสดิการของผู้ป่วยจิตเวช อาทิ บังคับรักษาหรือนำตัวผู้ป่วยจิตเวชคลุ้มคลั่งที่เสี่ยงก่ออันตรายต่อผู้อื่นส่งเข้าโรงพยาบาลจิตเวช ฯลฯ
- (17) การกิจด้านการป้องกันโรค อาทิ กักตัวผู้ป่วยวัณโรคระยะแพร่เชื้อ อนุมัติงบค่ารักษาพยาบาล ฯลฯ
- (18) การกิจด้านการรักษาพยาบาลสำหรับผู้ป่วยโรคหายาก อาทิ พิจารณาอนุมัติเงินช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาลสำหรับโรคเฉพาะทางราคาแพง ฯลฯ

(19) การกิจด้านการจัดรูปที่ดิน อาทิ การจัดรูปที่ดิน การผังเมือง ฯลฯ

(20) การกิจด้านควบคุมป้ายโฆษณากลางแจ้ง อาทิ การออกข้อบัญญัติควบคุมชนิด ป้ายโฆษณา
สิ่งรื้อถอนป้ายอันตราย ฯลฯ

ความโดดเด่นอีกประการของนครที่ตั้งขึ้นโดยข้อบัญญัติรัฐบาลอยู่ที่สามารถจัดตั้ง “เขต” เป็นหน่วยงานย่อยของนครที่ตั้งขึ้นโดยข้อบัญญัติรัฐบาลแบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ เขตบริหารทั่วไป (Administrative Ward) มีผู้อำนวยการเขตมาจากการแต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรีจากข้าราชการระดับสูงกับเขตบริหารแบบเบ็ดเสร็จ (Comprehensive Ward) มีผู้อำนวยการเขตมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี (ข้าราชการประจำหรือไม่เป็นข้าราชการประจำก็ได้) โดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ทำหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการเขต ปฏิบัติตามนโยบายและคำสั่งนายกเทศมนตรี และดูแลเชื่อมประสานระหว่างประชาชนในเขตกับนครที่ตั้งขึ้นโดยข้อบัญญัติรัฐบาล (Local Autonomy Act, 1947)

ณ ปัจจุบัน (ค.ศ. 2026) นครที่ตั้งขึ้นโดยข้อบัญญัติรัฐบาลในประเทศญี่ปุ่นมีจำนวน 20 แห่ง ประกอบด้วย โอซาก้า นาโกย่า เกียวโต โยโกฮามา โกเบ คิตะคิวชู ซัปโปโร คาวาซากิ ฟูกูโอกะ ฮิโรชิมา เซนได ชิบะ ไชตามะ ชิซุโอกะ ซาไก นิงาตะ ฮามามัตสึ โอคายามา ซากามิฮาระ และคุมาโมโตะ (The Japan Designated Cities Mayors Association [JDCMA], 2026b) นครที่ตั้งขึ้นโดยข้อบัญญัติรัฐบาลครอบคลุมพื้นที่ 3% ของประเทศญี่ปุ่น หากแต่มีประชากรมากถึงร้อยละ 40 และมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นกว่าร้อยละ 30 ในพื้นที่ (Aungkaburana, 2026; The Japan Designated Cities Mayors Association [JDCMA], 2026a)

ฉะนั้น การกระจายอำนาจแบบอสมมาตรเป็นลำดับขั้นตามศักยภาพเชิงพื้นที่ของประเทศญี่ปุ่น ถือเป็นบทเรียนประสบการณ์ของรัฐบาลในการนำเอากระบวนการทศน์กระจายอำนาจแบบอสมมาตรมาประยุกต์ใช้เพื่อตอบสนองต่อความเหลื่อมล้ำทางขีดความสามารถ ภาระหน้าที่ตามความเป็นจริง และภาระซ่อนเร้นของเมืองขนาดใหญ่จากเป็นศูนย์กลางการพัฒนาเชิงพื้นที่ของเมืองใหญ่หรือมหานครขนาดใหญ่หลายแห่งผ่านการออกแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ให้แตกต่างกันเป็นลำดับขั้นตามศักยภาพเชิงพื้นที่

4.2 ฝรั่งเศส: การกระจายอำนาจแบบอสมมาตรเชิงระบบสัญญามอบอำนาจเพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่

“ฝรั่งเศส (France)” เป็นหนึ่งในประเทศต้นแบบการปกครองท้องถิ่นและบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีการจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินค่อนข้างสลับซับซ้อนเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ

ในยุโรป หากแต่ระบบการบริหารราชการแผ่นดินของฝรั่งเศสกลับมีความคล้ายคลึงกับระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีเขตปกครองตั้งอยู่ในภาคพื้นทวีปและดินแดนโพ้นทะเล (Chardchawarn, 2020) โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของฝรั่งเศสเป็นการจัดโครงสร้างในระบบสามชั้น (Three Tier System) ประกอบด้วย ภาค จำนวน 18 ภาค จังหวัด จำนวน 101 จังหวัด และเทศบาล จำนวน 34,753 แห่ง ซึ่งถือเป็นประเทศรัฐเดี่ยวที่มีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดในโลก (Mairie De Sinard, 2025; Nguyen, 2025; SNG-WOFI, 2022)

อย่างไรก็ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างหรือเทศบาลที่มีจำนวนมากถึง 34,753 แห่ง (ค.ศ. 2026) และมีลักษณะสมมาตรเชิงสถาบัน โดยมีโครงสร้าง สถานะ และอำนาจหน้าที่ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกเทศบาลทั่วประเทศฝรั่งเศส (Vie Publique, 2025) กลับส่งผลให้เมืองขนาดใหญ่ในเขตเทศบาลหลายแห่งที่มีการเติบโตแบบก้าวกระโดดจนกลายเป็นศูนย์กลางกิจกรรมเศรษฐกิจ เมืองท่องเที่ยวระดับโลก เขตอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยชั้นนำ ฯลฯ ซึ่งดึงดูดนักลงทุน นักท่องเที่ยว และผู้มาเยี่ยมเยือนจากทั่วทุกมุมโลก ตลอดจนเทศบาลในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะ ต้องเผชิญกับภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงและภาระซ่อนเร้นจากการเป็นศูนย์กลางกระจุกตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจของพื้นที่ และจากลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะของเทศบาลที่แตกต่างไปจากเขตเทศบาลอื่นๆ (Gilbert et al., 2026; Vie Publique, 2022)

โจทย์ท้าทายที่เกิดขึ้นส่งผลให้รัฐบาลฝรั่งเศสนำเอากระบวนการทศน์กระจายอำนาจแบบอสมมาตรมาประยุกต์ใช้เพื่อตอบสนองต่อความเหลื่อมล้ำทางขีดความสามารถ ลักษณะเฉพาะ และความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ด้วยการอนุญาตให้เทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน “มีอำนาจหน้าที่ต่างกันได้” ตามศักยภาพของเทศบาลและสภาพภูมิศาสตร์และสังคมของแต่ละพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนของแต่ละพื้นที่ได้ตรงจุด (Loi N° 2022-217, 2022; Vie Publique, 2022) โดยการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรที่เกิดขึ้นดังกล่าวแบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้

หนึ่ง การกระจายอำนาจแบบอสมมาตรตามคุณลักษณะเฉพาะด้านการท่องเที่ยว: เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรที่เกิดขึ้นจากการประกาศใช้ “ประมวลกฎหมายการท่องเที่ยว (Code Du Tourisme)” ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2015 ซึ่งบัญญัติให้เทศบาลโดยความเห็นชอบของสภาเทศบาลซึ่งมีความโดดเด่น มีชื่อเสียง และมีอัตลักษณ์เฉพาะตัวจนได้รับการรับรองตามกฎหมาย โดยเฉพาะเทศบาลที่รัฐได้ประกาศให้เป็น “เมืองตากอากาศที่ได้รับการจัดชั้น (Stations Classées De Tourisme)”

(Code Du Tourisme, 2026) สามารถร้องขออำนาจหน้าที่ด้านการจัดการท่องเที่ยวจากองค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาล (Établissement Public De Coopération Intercommunale: EPCI) กลับมาบริหารจัดการท่องเที่ยวโดยเทศบาลเองผ่านการจัดตั้งองค์กรส่งเสริมการท่องเที่ยวหรือ “สำนักงานการท่องเที่ยว (Office De Tourisme)” มีสถานะเป็นสถานประกอบการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมของเทศบาล (Code Du Tourisme, 2026; Loi n° 2019-1461, 2019)

สำนักงานการท่องเที่ยวที่จัดตั้งขึ้นจะถูกบริหารจัดการในรูปแบบของ “คณะกรรมการบริหาร (Comité De Direction)” (Code Du Tourisme, 2026) โดยมีประธานคณะกรรมการบริหารหนึ่งคน และรองประธานคณะกรรมการบริหารไม่เกินสองคนมาจากการเลือกตั้งของกรรมการ (Code Du Tourisme, 2026) ที่ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลและคณะผู้บริหารเทศบาลเป็นกรรมการเสียงข้างมากเพื่อเป็นหลักประกันให้การบริหารจัดการท่องเที่ยวของเมืองเป็นไปตามนโยบายของเทศบาล กับผู้แทนจากวิชาชีพหรือสมาคมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในเขตเทศบาลร่วมเป็นกรรมการ โดยมีผู้อำนวยการ (Directeur) สำนักงานการท่องเที่ยวซึ่งเป็นนักบริหารมืออาชีพ (Professional Manager) มาจากการแต่งตั้งโดยสัญญาจ้างทำหน้าที่บริหารจัดการสำนักงานการท่องเที่ยวให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการบริหารได้กำหนดไว้ (Code Du Tourisme, 2026) โดยสำนักงานการท่องเที่ยวที่จัดตั้งขึ้นมีอำนาจหน้าที่ในมิติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการท่องเที่ยวของเทศบาล (Code Du Tourisme, 2026) ประกอบด้วย

(1) ให้ข้อมูลบริการข้อมูลการท่องเที่ยว ส่งเสริมการท่องเที่ยวของเทศบาล โดยประสานงานร่วมกับคณะกรรมการการท่องเที่ยวระดับจังหวัดและระดับภูมิภาค

(2) ประสานการดำเนินงานของภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยวในท้องถิ่น

(3) ภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากสภาเทศบาลในการจัดทำและดำเนินการตามนโยบายการท่องเที่ยว และแผนพัฒนาการท่องเที่ยวท้องถิ่น โดยเฉพาะการจัดทำบริการด้านการท่องเที่ยว การบริหารจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยวและนันทนาการ การจัดงานเทศกาลและกิจกรรมทางวัฒนธรรม ฯลฯ

(4) ดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์เพื่อจำหน่ายบริการด้านการท่องเที่ยว

(5) เป็นที่ปรึกษาเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคด้านการท่องเที่ยว

อนึ่ง งบประมาณในการบริหารจัดการสำนักงานการท่องเที่ยวที่จัดตั้งขึ้นนั้นประกอบด้วยรายได้จากแหล่งต่างๆ อาทิ เงินอุดหนุนจากเทศบาลหรือรัฐ เงินสมทบเฉพาะกิจและเงินช่วยเหลือ เงินบริจาค

และทรัพย์สินมรดก ภาษีที่พัก รายได้บางส่วนจากภาษีผู้ประกอบการกระเช้าไฟฟ้า รายได้จากการจัดการ
บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกด้านกีฬาและการท่องเที่ยวที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาล ฯลฯ (Code Du
Tourisme, 2026)

สอง การกระจายอำนาจแบบอสมมาตรตามสัญญา (Asymétrie Contractuelle): เป็นรูปแบบ
การกระจายอำนาจแบบอสมมาตรที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทการเติบโตแบบก้าวกระโดดของเมืองขนาดใหญ่
ผนวกกับ การแบกรับภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงและภาระซ่อนเร้นของเทศบาลจำนวนมาก จนส่งผล
ให้สมาคมนายกเทศมนตรีแห่งฝรั่งเศส (AMF) สมัชชาสภาจังหวัดแห่งฝรั่งเศส (ADF) และสมาคมแคว้น
แห่งฝรั่งเศส (Régions De France) รวมตัวกันนามกลุ่ม “Territoires Unis” เรียกร้องให้รัฐบาลเริ่มต้น
กระจายอำนาจครั้งใหม่และลดบทบาทรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะยกเว้นที่เป็นภารกิจหลักของรัฐ
เท่านั้น ควบคู่ไปกับ ปรับใช้กฎหมายให้เข้ากับบริบทแต่ละท้องถิ่นภายใต้หลักการความแตกต่างทางดินแดน
(Beurey, 2019) สอดคล้องกับหนึ่งในข้อเรียกร้องของกลุ่มผู้ชุมนุมในวิกฤตการณ์เสื้อกั๊กเหลือง (Gilets
Jaunes) เรียกร้องให้รัฐบาลยุติการรวมศูนย์อำนาจและนำการจัดทำบริการสาธารณะไปใกล้ชิด
กับประชาชนเพื่อลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ (Vie Publique, 2021)

โจทย์ท้าทายดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลกลางฝรั่งเศสนำเอากระบวนการที่ศึกระบายอำนาจแบบ
อสมมาตรมาปรับเปลี่ยนนโยบายสาธารณะต่างๆ ควบคู่ไปกับ ประกาศใช้ “กฎหมายว่าด้วยการสร้าง
ความแตกต่าง การกระจายอำนาจ ลดอำนาจส่วนกลาง และมาตรการต่างๆ เพื่อลดขั้นตอนความยุ่งยาก
ของการดำเนินงานสาธารณะในระดับท้องถิ่น (Loi N° 2022-217 Du 21 Février 2022 Relative À La
Différenciation, La Décentralisation, La Déconcentration Et Portant Diverses Mesures De
Simplification De L’action Publique Locale)” หรือ กฎหมาย 3DS ใน ค.ศ. 2022 เพื่อตอบสนองต่อ
ความเหลื่อมล้ำทางขีดความสามารถ ลักษณะเฉพาะ และความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ด้วยการอนุญาต
ให้เทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน “มีอำนาจหน้าที่ต่างกันได้” ตามศักยภาพ
ของเทศบาลและสภาพภูมิศาสตร์และสังคมของแต่ละพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนของแต่ละพื้นที่
ได้ตรงจุด (Loi N° 2022-217, 2022; Vie Publique, 2022)

โดยกฎหมาย 3DS เป็นการดำเนินงานผ่านระบบสัญญา (Contractualisation) ในรูปของ “สัญญา
มอบหมายอำนาจหน้าที่ (Convention De Délégation)” ที่อนุญาตให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะ
ตัวแทนของรัฐบาลกลางในจังหวัดหรือประธานองค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาล (Le Président De
L’epci) สามารถจัดทำสัญญากับเทศบาลเป็นรายกรณีเพื่อมอบหมายหรือส่งคืนอำนาจหน้าที่และ

งบประมาณให้กับเทศบาลที่มีศักยภาพ มีความพร้อม และมีความจำเป็นในการจัดทำบริการสาธารณะ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของเทศบาล มีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามความเป็นจริงและปัญหาซ่อนเร้นเชิงพื้นที่ที่มีความซับซ้อน อันเป็นการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับเทศบาลจาก “ผู้สั่งการ/ผู้กำกับดูแล (รัฐ)” กับ “ผู้รับคำสั่ง (เทศบาล)” ไปสู่การเป็น “คู่สัญญา” (Gilbert et al., 2026; Loi N° 2022-217, 2022; Vie Publique, 2022) เปรียบดังการออกแบบอำนาจหน้าที่ “สั่งตัด (Tailor Made)” ให้กับเทศบาลเพื่อรองรับเมืองที่เติบโตแบบก้าวกระโดดและลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดทำสัญญามอบหมายอำนาจหน้าที่ “ประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น (Code Général Des Collectivités Territoriales)” และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมาย 3DS ใน ค.ศ. 2022 บัญญัติให้เทศบาลต้องประเมินตนเองและพบว่ามีความสามารถ และมีความพร้อมในมิติต่างๆ ในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะที่ประสงค์ขอรับมอบอำนาจหน้าที่โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล และแสดงเจตนารมณ์ยืนยันความประสงค์ขอรับมอบอำนาจหน้าที่ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือประธานองค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาล จึงเข้าสู่กระบวนการเจรจาจัดทำรายละเอียดสัญญา การเจรจาดังกล่าวให้ความสำคัญกับรายละเอียดในมิติต่างๆ อาทิ อำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะ การจัดสรรและถ่ายโอนทรัพยากรทางการเงินและบุคลากรให้กับเทศบาล กรอบระยะเวลามอบหมายอำนาจหน้าที่ ตัวชี้วัดความสำเร็จ การติดตามและประเมินผลเทศบาล เงื่อนไขบังคับตามกฎหมาย ฯลฯ (Code Général Des Collectivités Territoriales, 2022)

พร้อมกันนี้ นายกเทศมนตรีต้องนำรายละเอียดสัญญาเสนอต่อสภาเทศบาลเพื่อลงมติให้ความเห็นชอบต่อหลักการและรายละเอียดร่างสัญญามอบหมายอำนาจหน้าที่และสัญญาผูกพันต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (Code Général Des Collectivités Territoriales, 2022) เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วนายกเทศมนตรีจึงสามารถลงนามในสัญญากับผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนของรัฐได้ ทั้งนี้ กรณีการรับคืนอำนาจหน้าที่จากองค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาลนั้นประธานองค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาลจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาลก่อนจึงสามารถลงนามได้ (Code Général Des Collectivités Territoriales, 2022) โดยสัญญามอบหมายอำนาจหน้าที่หรือคืนอำนาจหน้าที่จะมีสภาพบังคับใช้โดยสมบูรณ์ได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด (Code Général Des Collectivités Territoriales, 2022) ดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของสัญญามอบหมายอำนาจหน้าที่ที่ต้องไม่ละเมิดกฎหมายอื่นๆ และไม่เกี่ยวกับการรับมอบอำนาจหน้าที่ด้านการศาลและยุติธรรม การต่างประเทศ

การป้องกันประเทศ ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย และการออกเงินตรา ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หลักที่สงวนไว้สำหรับรัฐเท่านั้น (Code Général Des Collectivités Territoriales, 2022)

อนึ่ง รายละเอียดของอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะที่รัฐสามารถมอบหมายหรือองค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาลคืนอำนาจให้กับเทศบาลโดยความสมัครใจผ่านสัญญามอบหมายอำนาจหน้าที่ จำแนกได้ ดังนี้

(1) อำนาจที่รัฐมอบหมายโดยความสมัครใจผ่านสัญญามอบหมายอำนาจหน้าที่ อาทิ

- การบริหารงบประมาณที่อยู่อาศัยเพื่อสังคม (Code Général Des Collectivités Territoriales, 2022)

- การดำเนินงานสาธารณสุขเชิงป้องกัน (Code De La Santé Publique, 2018)

- การบริหารจัดการสาธารณสุขสมบัติของรัฐ

- การรับสัมปทานชายหาด (Code Général De La Propriété Des Personnes Publiques, 2016)

- การเป็นเจ้าของภาพบูรณะมรดกทางประวัติศาสตร์ (Code Du Patrimoine, 2005).

- การติดตั้งกล้องตรวจจับความเร็วอัตโนมัติ (Loi N° 2022-217, 2022)

- การระงับข้อพิพาททางอาญาเบื้องต้น (Code De Procédure Pénale, 2011)

- การดูแลพื้นที่อนุรักษ์ธรรมชาติ (Code De L'environnement, 2022)

(2) อำนาจหน้าที่ที่องค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาลคืนอำนาจให้กับเทศบาลโดยความสมัครใจผ่านสัญญามอบหมายอำนาจหน้าที่ (Code Général Des Collectivités Territoriales, 2022) อาทิ

- การพัฒนาและการจัดวางผังพื้นที่ในเชิงเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และชุมชน

- ด้านนโยบายเมืองและที่อยู่อาศัยท้องถิ่น

- การบริหารจัดการบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

- การสร้างและบริหารจัดการพื้นที่พักผ่อนและที่ดินเช่าตามที่กฎหมายกำหนด

- ด้านสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิต

ฉะนั้น การกระจายอำนาจแบบอสมมาตรเชิงระบบสัญญามอบอำนาจเพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่ของประเทศฝรั่งเศสถือเป็นบทเรียนประสบการณ์ที่สำคัญของรัฐบาลฝรั่งเศสในการนำเอากระบวนการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรมาประยุกต์ใช้เพื่อตอบสนองต่อความเหลื่อมล้ำทางขีดความสามารถลักษณะเฉพาะ ความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ และตอบสนองต่อข้อเรียกร้องทางการเมืองที่มุ่งให้รัฐบาล

เริ่มต้นกระจายอำนาจครั้งใหม่และลดบทบาทของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะเชิงพื้นที่ผ่านการออกแบบและอนุญาตให้เทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกันอื่นๆ มีอำนาจหน้าที่ต่างกันได้ตามคุณลักษณะเฉพาะ ศักยภาพของเทศบาล และสภาพภูมิศาสตร์และสังคมของแต่ละพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนของแต่ละพื้นที่ได้ตรงจุด

5. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่

การออกแบบข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่ให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องต่อการบริหารจัดการเชิงพื้นที่เขตเทศบาลมีเป้าหมายเพื่อการจัดวาง “ดุลยภาพใหม่ (New Equilibrium)” ของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ด้วยการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่ ควบคู่ไปกับ ลดข้อจำกัดทางการเมืองในการยกฐานะและจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษบางส่วนของพื้นที่จังหวัดเพื่อการบริหารจัดการเชิงพื้นที่และส่งมอบบริการสาธารณะตามความเป็นจริงของพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ/ลักษณะเฉพาะบางส่วนของพื้นที่จังหวัดในประเทศไทย มีสาระสำคัญ ดังนี้

5.1 หลักการพื้นฐานของการออกแบบข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่

สำหรับการออกแบบข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่ ผู้เขียนกำหนดหลักการพื้นฐานไว้ 8 ประการ ดังนี้

5.1.1 ดำรงอยู่บนพื้นฐานความสมัครใจและความพร้อมของเทศบาล

ข้อเสนอแนะการออกแบบต้องดำรงอยู่บนพื้นฐานความสมัครใจผ่านการแสดงเจตนารมณ์ของเทศบาลโดยความเห็นชอบร่วมกันของนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลต่อการขอรับอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมหรือการยกระดับสถานะเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่ พร้อมกันนี้ เทศบาลต้องมีศักยภาพและความพร้อมในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่เพิ่มเติม โดยต้องไม่กระทบการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน

5.1.2 การออกแบบอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมต้องสอดคล้องกับบริบทเชิงพื้นที่ของเทศบาล

ข้อเสนอแนะการออกแบบต้องหลุดพ้นจากกรอบที่กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะและมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ไปสู่การจัดสรรอำนาจหน้าที่แตกต่างกันตามบริบทเชิงพื้นที่ของเทศบาล เปรียบดังการออกแบบอำนาจหน้าที่แบบสั่งตัด (Tailor Made) ให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่และภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงและภาระซ่อนเร้นของเทศบาล

5.1.3 เสริมสร้างความเป็นอิสระให้กับเทศบาลในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่

ข้อเสนอแนะการออกแบบต้องเสริมสร้างให้กับเทศบาลมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ หลุดพ้นจากกรอบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระบบงบประมาณ ระเบียบปฏิบัติ การบริหารงานบุคคล และระบบการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ที่ถูกออกแบบมาให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้การตัดสินใจบริหารจัดการเชิงพื้นที่ดำเนินไปได้อย่างเป็นอิสระและสอดคล้องกับภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงและภาระซ่อนเร้นของเทศบาล

5.1.4 เสริมสร้างให้เทศบาลเป็นผู้ขับเคลื่อนการบริหารจัดการเชิงพื้นที่อย่างเป็นเอกภาพ

ข้อเสนอแนะการออกแบบต้องเสริมสร้างให้เทศบาลกลายเป็นผู้ขับเคลื่อนการบริหารจัดการเชิงพื้นที่อย่างเป็นเอกภาพและสามารถรับมือกับความท้าทายและความเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นพลวัตได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยการมอบหมายอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมหรือดึงเอาอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ โดยเฉพาะภาระที่เกิดขึ้นจริงและภาระซ่อนเร้นมาเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล พร้อมกันนี้ รัฐต้องดำเนินการจัดสรรและถ่ายโอนงบประมาณและทรัพยากรต่างๆ ให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมของเทศบาล

5.1.5 เสริมสร้างให้เทศบาลมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

ข้อเสนอแนะการออกแบบต้องเสริมสร้างให้เทศบาลมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ในการใช้อำนาจหน้าที่และทรัพยากรในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่เขตเทศบาล โดยต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ที่ถูกต้อง ชัดเจน และเพียงพอให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย ควบคู่ไปกับ เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ตรวจสอบ ประเมินผล และร่วมบริหารจัดการท้องถิ่น

5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่

จากหลักการพื้นฐานของการออกแบบฯ ที่ผู้เขียนได้กำหนดไว้ข้างต้นภายใต้กระบวนการกระจายอำนาจแบบอสมมาตร (Asymmetric Decentralization) ผนวกกับ บทเรียนประสบการณ์กระจายอำนาจแบบอสมมาตรเพื่อก้าวข้ามวิกฤตการณ์และสร้างความคล่องตัวให้กับการบริหารจัดการเมืองใหญ่ที่เติบโตแบบก้าวกระโดดในประเทศญี่ปุ่นและฝรั่งเศส ได้นำมาสู่การ “พัฒนาต่อยอด” เพื่อประยุกต์ใช้ในการจัดวางดุลยภาพใหม่ (New Equilibrium) ของการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่ มีเป้าหมายเพื่อเสนอแนะต่อรัฐบาลและรัฐสภานำไปสู่การขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป การออกแบบข้อเสนอแนะแบ่งเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

5.2.1 แนวทางเลือกที่ 1 การออกแบบอำนาจหน้าที่ผ่านกลไกข้อตกลงการมอบอำนาจหน้าที่แบบเจาะจงเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่

“ข้อตกลงการมอบอำนาจหน้าที่แบบเฉพาะเจาะจงเทศบาล” เป็นแนวทางเลือกประการแรกของการออกแบบอำนาจหน้าที่เฉพาะเจาะจงเทศบาลผ่านการยอมรับถึงบริบทการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ที่เทศบาลแต่ละแห่งต่างมีความแตกต่างและหลากหลายในภาระที่เกิดขึ้นจริงและภาระซ่อนเร้นเชิงพื้นที่เช่นนี้ ส่งผลให้เทศบาลที่มีสถานะในระดับเดียวกัน จึงไม่จำเป็นต้องมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกประการ ด้วยเหตุนี้ ข้อตกลงการมอบอำนาจหน้าที่แบบเฉพาะเจาะจงเทศบาลในฐานะข้อตกลงทางปกครอง (Administrative Agreement) จึงกลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่เข้ามาแก้ปัญหา “เจรจาต่อรอง” เพื่อขอรับมอบอำนาจหน้าที่และทรัพยากรการจัดทำบริการสาธารณะตามศักยภาพแท้จริงเชิงพื้นที่จากรัฐบาลเป็นรายกรณี

อนึ่ง การออกแบบข้อเสนอแนะอำนาจหน้าที่ตามแนวทางนี้ยังได้เปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับเทศบาลจากการกำกับดูแลที่เน้นควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่างๆ อย่างเข้มงวดไปสู่การเป็น “คู่สัญญา” และ “หุ้นส่วน” ที่รัฐและเทศบาลมีความรับผิดชอบร่วมกันต่อการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ อีกทั้งแนวทางการออกแบบอำนาจหน้าที่ในรูปแบบนี้ยังมีส่วนสำคัญในการลดขั้นตอนและความเสี่ยงทางการเมืองที่อาจจะเกิดขึ้นได้มากกว่า

แนวทางการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษบางส่วนของพื้นที่จังหวัด ไปพร้อมกับเป็นแนวทางที่สามารถนำไปปรับใช้เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ความล้าหลังและความแข็งตัวของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในการบริหารจัดการเมืองขนาดใหญ่ที่เติบโตอย่างก้าวกระโดดได้อย่างรวดเร็วและเป็นรูปธรรม โดยมีรายละเอียดการขับเคลื่อนแนวทางดังกล่าว ดังนี้

(1) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องเพื่อปลดล็อกสิทธิการจัดทำข้อตกลงการมอบอำนาจหน้าที่ให้กับเทศบาล: รัฐบาลและรัฐสภาต้องผลักดันแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พุทธศักราช 2562 เพื่อ “ปลดล็อกสิทธิ” ให้เทศบาลสามารถมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะนอกเหนืออำนาจหน้าที่ทั่วไปได้ผ่านการจัดทำบันทึกข้อตกลงรับมอบอำนาจหน้าที่จากหน่วยงานรัฐ พร้อมแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2549 เพื่อสร้าง “กลไกและเครื่องมือ” ในการขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรมทั้งการจัดทำบัญชีอำนาจหน้าที่ทางเลือกและมาตรฐานขั้นต่ำ การจัดตั้งคณะกรรมการบริหารและขับเคลื่อนฯ การจัดทำข้อตกลงฯ การติดตามและประเมินผล การยกเลิกข้อตกลงฯ ฯลฯ

(2) จัดทำบัญชีอำนาจหน้าที่ทางเลือกและมาตรฐานขั้นต่ำของการจัดทำบริการสาธารณะเพิ่มเติมแบบเฉพาะเจาะจงเทศบาล: รัฐบาลต้องดำเนินการจัดทำบัญชีอำนาจหน้าที่ทางเลือกที่รัฐสามารถมอบอำนาจหน้าที่ให้เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการแทนได้ อาทิ การส่งเสริมการลงทุน การจัดระเบียบประชากรแฝง การทำงานและประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว การจัดการจราจร การบริหารจัดการน้ำ การบริหารจัดการภัยพิบัติ จัดทำระบบขนส่งมวลชนสาธารณะ จัดการสิ่งแวดล้อม ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ฯลฯ ทั้งนี้ ต้องไม่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ด้านการศาลและยุติธรรมการต่างประเทศ การป้องกันประเทศและความมั่นคง และเศรษฐกิจภาพรวม พร้อมทั้งจัดทำมาตรฐานขั้นต่ำของการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่และเป็นหลักประกันถึงบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับจากการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมของเทศบาลที่ต้องไม่น้อยกว่ารัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการ

(3) จัดตั้งคณะกรรมการบริหารและขับเคลื่อนการมอบอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะแบบเฉพาะเจาะจงเทศบาล: รัฐบาลโดยคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารและขับเคลื่อนการมอบอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะแบบเฉพาะเจาะจงเทศบาลขึ้นที่กรรมการประกอบด้วย ผู้แทนรัฐบาล ผู้แทนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนเทศบาล และผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเป็น “กลไก” การบริหารและขับเคลื่อนการมอบอำนาจหน้าที่การประเมินศักยภาพและความพร้อมเทศบาล การจัดทำบันทึกข้อตกลงฯ การจัดสรรและถ่ายโอนทรัพยากรในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ การติดตามและประเมินผล ฯลฯ อนึ่ง การลงนามในบันทึกข้อตกลงฯ ให้ประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ลงนามเห็นชอบตามที่คณะกรรมการบริหารฯ เสนอ

(4) การนำร่องทดลองจัดทำข้อตกลงการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในพื้นที่เป้าหมาย: คณะกรรมการบริหารและขับเคลื่อนฯ ต้องดำเนินการคัดเลือกเทศบาลที่มีความพร้อมสูงและมีศักยภาพท้าทายการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ที่ตรงกับบัญชีอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ อาทิ กลุ่มเมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยว (เทศบาลนครเกาะสมุย เทศบาลเมืองหัวหิน เทศบาลนครภูเก็ต) กลุ่มเมืองเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม (เทศบาลนครแหลมฉบัง) กลุ่มเมืองเขตเศรษฐกิจชายแดน (เทศบาลนครแม่สอด) และกลุ่มปริมณฑลกรุงเทพฯ (เทศบาลนครรังสิต เทศบาลนครนนทบุรี ฯลฯ) ทั้งนี้ การนำร่องทดลองต้องอยู่บนพื้นฐานความสมัครใจและเทศบาลต้องได้รับจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรเพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะเพิ่มเติมดังกล่าว ผลการทดลองเชิงปฏิบัติการจะเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์สำหรับอุดช่องโหว่และปรับปรุงรายละเอียดให้มีความรัดกุมก่อนขยายผลไปยังพื้นที่อื่นๆ

(5) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามข้อตกลงการมอบหมายอำนาจหน้าที่:

คณะกรรมการบริหารและขับเคลื่อนฯ ต้องดำเนินการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามข้อตกลงมอบหมายอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมแบบเฉพาะเจาะจงเทศบาลว่ามีความสอดคล้องและเป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้หรือไม่ หากสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ให้พิจารณาขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่และระยะเวลาที่ระบุไว้ในข้อตกลงให้เทศบาลจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวต่อไป อย่างไรก็ตาม หากเทศบาลไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ให้คณะกรรมการบริหารและขับเคลื่อนฯ ดำเนินการทักเตือนหรือพิจารณายกเลิกการมอบอำนาจหน้าที่ต่อไป

(6) ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามและตรวจสอบการทำงานของ

เทศบาล: คณะกรรมการฯ ควรเข้ามาส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมติดตามและตรวจสอบการทำงานของเทศบาลเพื่อเป็น “กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances)” ผู้บริหารเทศบาลในการบริหารจัดการท้องถิ่น อันสะท้อนถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของเทศบาลรูปแบบใหม่อย่างยั่งยืนต่อไป

5.2.2 แนวทางเลือกที่ 2 การออกแบบอำนาจหน้าที่ผ่านการยกระดับสถานะของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่

“การยกระดับสถานะของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่” ถือเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ก้าวหน้าไปอีกขั้นในการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่ไปพร้อมกับ การยกระดับขีดความสามารถของเทศบาลในระยะยาวผ่านการออกแบบและปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่การจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาลให้สอดคล้องกับโจทย์และความท้าทายการบริหารจัดการเชิงพื้นที่จากภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงและภาระซ่อนเร้นของเมืองใหญ่ในเขตเทศบาลที่มีการเติบโตแบบก้าวกระโดดให้สอดคล้องกับกระบวนการกระจายอำนาจแบบอสมมาตร (Asymmetric Decentralization) โดยมียกระดับสถานะทางกฎหมายของเทศบาลที่มีศักยภาพสูงเชิงพื้นที่ให้เป็น “เทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด (Designated Metropolitan Municipality)” ซึ่งมีลำดับชั้นทางกฎหมายและอำนาจหน้าที่การจัดทำบริการสาธารณะกว้างขวางกว่าเทศบาลนครทั่วไป ครอบคลุมถึงอำนาจหน้าที่การจัดทำบริการสาธารณะในบางภารกิจของส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงและภาระซ่อนเร้นของการบริหารจัดการ

เชิงพื้นที่เขตเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด ภายใต้ข้อเสนอแนะแนวทางเลือกนี้รัฐและเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนดจะมีความสัมพันธ์กันในฐานะ “หุ้นส่วน” ของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ โดยมีรายละเอียดการขับเคลื่อนแนวทางดังกล่าว ดังนี้

(1) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 เพื่อปลดล็อกการยกระดับสถานะของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่: รัฐบาลและรัฐสภาต้องผลักดันแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พุทธศักราช 2562 เพื่อ “ปลดล็อก” การยกระดับสถานะของเทศบาลผ่านการบัญญัติเพิ่มหมวดว่าด้วย “เทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด” ให้เป็นเทศบาลลำดับขั้นสูงสุดตามพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยการยกระดับสถานะเป็นเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนดนั้นให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการพิจารณาเห็นชอบยกสถานะเทศบาลรายเทศบาลขึ้นเป็นเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนดผ่านการตราและประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา พร้อมกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาลในหมวดว่าด้วยเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนดจะต้องมีการกำหนดรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนดไว้อย่างชัดเจน อาทิ คุณสมบัติและขั้นตอนการจัดตั้งเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด โครงสร้าง (นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และอื่นๆ) อำนาจหน้าที่ทั่วไป อำนาจหน้าที่พิเศษเพิ่มเติมในฐานะเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด ระเบียบปฏิบัติการคลังและงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การกำกับดูแล มาตรฐานกลางต่างๆ ฯลฯ

อนึ่ง อำนาจหน้าที่พิเศษใหม่ๆ ที่ต้องการเพิ่มเติมในฐานะเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด เทศบาลมหานครที่รัฐกำหนดแต่ละแห่งอาจมีแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับรายละเอียดอำนาจหน้าที่พิเศษใหม่ๆ ที่ต้องการเพิ่มเติมที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ การกำหนดรายละเอียดต่างๆ และความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนดต้องดำรงอยู่บนพื้นฐานหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy)

(2) จัดทำบัญชีรายชื่ออำนาจหน้าที่เพิ่มเติมในฐานะเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด: รัฐบาลโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ต้องดำเนินการจัดทำ “บัญชีรายชื่ออำนาจหน้าที่เพิ่มเติม” เพื่อเป็นกรอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลสามารถให้ความเห็นชอบมอบหมายอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้กับเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนดเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนได้อย่างสอดคล้องกับภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงและภาระซ่อนเร้นของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่เขตเทศบาล ทั้งนี้ รัฐอาจกำหนดให้เทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด

มีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติม อาทิ การส่งเสริมการลงทุน การจัดระเบียบประชากรแฝง การทำงานและประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว การจัดการจราจร การบริหารจัดการน้ำ การบริหารจัดการภัยพิบัติ จัดทำระบบขนส่งมวลชนสาธารณะ การจัดการสิ่งแวดล้อม ธุรกิจนำเข้าและส่งออก ฯลฯ อนึ่ง การมอบหมายอำนาจหน้าที่ต้องดำเนินไปควบคู่กับการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรที่เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะให้กับเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด

(3) ปฏิรูปกฎหมายและระบบงบประมาณต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง: รัฐบาลและรัฐสภาต้องดำเนินการปฏิรูปกฎหมายและระบบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ภารกิจ และงบประมาณตามบัญชีรายชื่ออำนาจหน้าที่เพิ่มเติมจากหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปสู่เทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด เพื่อให้เทศบาลมหานครที่รัฐกำหนดมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพิ่มเติมตามภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงและการระดมทุนโดยสมบูรณ์ ไปพร้อมกับการมีงบประมาณและทรัพยากรที่เพียงพอและต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมเหล่านั้น

(4) จัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการยกระดับสถานะของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่: รัฐบาลต้องดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการยกระดับสถานะของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่เพื่อเป็น “กลไก” ในการขับเคลื่อนการยกระดับสถานะของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ที่สะท้อนความเป็นศูนย์กลางการพัฒนาเชิงพื้นที่ ประเมินศักยภาพและความพร้อมของเทศบาล และการพิจารณากระดับสถานะของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่ขั้นต้นเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในลำดับต่อไป ให้ถูกขับเคลื่อนอย่างโปร่งใสและสอดคล้องกับศักยภาพเชิงพื้นที่เขตเทศบาลอย่างแท้จริง อนึ่ง คณะกรรมการชุดดังกล่าวควรประกอบด้วยผู้แทนรัฐบาล ผู้แทนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนเทศบาล และผู้ทรงคุณวุฒิ

(5) นำร่องทดลองยกฐานะเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนดในพื้นที่เป้าหมาย: ระยะแรกเริ่มรัฐบาลและคณะกรรมการฯ ควรพิจารณาคัดเลือกเทศบาลที่มีศักยภาพและมีความพร้อมสูงเพื่อประกาศเป็นพื้นที่นำร่อง (Sandbox) ยกกระดับสถานะเทศบาลรายเทศบาลขึ้นเป็นเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและการประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา (ตัวอย่างพื้นที่นำร่องโปรดดูใน (4) การนำร่องทดลองฯ ข้างต้น) การทดลองเชิงปฏิบัติการดังกล่าวช่วยให้รัฐบาลและคณะกรรมการฯ สามารถประเมินผลสัมฤทธิ์ ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดต่างๆ ที่เกิดขึ้นจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงให้สมบูรณ์ก่อนขยายผลไปยังพื้นที่อื่น

(6) **ยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามและตรวจสอบการทำงานของเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด:** คณะกรรมการฯ ควรเข้ามาส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมติดตามและตรวจสอบการทำงานของเทศบาลเพื่อเป็น “กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances)” ผู้บริหารเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด อันสะท้อนถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของเทศบาลรูปแบบใหม่อย่างยั่งยืนต่อไป

6. บทสรุป

บทความนี้มุ่งนำเสนอถึงวิกฤตการณ์ความล้าหลังและความแข็งแกร่งของเทศบาลภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ที่ออกแบบเทศบาลภายใต้กระบวนการกระจายอำนาจแบบสมมาตร (Symmetric Decentralization) ให้มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การคลังและงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และระบบบริหารจัดการที่มีลักษณะเป็นเอกรูป (Uniformity) สวมทับพื้นที่เมืองที่แตกต่างกันไปทำให้โครงสร้างและอำนาจหน้าที่เทศบาลขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวและไม่ตอบสนองต่อสภาพปัญหาใหม่ๆ ของเมืองขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อเกิดเป็นความเหลื่อมล้ำระหว่างอำนาจหน้าที่ที่เทศบาลสามารถจัดทำได้กับหน้าที่ที่ถูกคาดหวังให้ต้องทำ ยิ่งไปกว่านั้น กลับถูกซ้ำเติมจากระบบการกำกับดูแลและตรวจสอบที่แข็งแกร่ง มุ่งเน้นเพียงความชอบด้วยระเบียบมากกว่า ผลสัมฤทธิ์เชิงพื้นที่และประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ จนส่งผลให้เทศบาลสูญเสียขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาและรับมือกับความท้าทายของการบริหารจัดการเมืองขนาดใหญ่

ขณะที่บทเรียนประสบการณ์การกระจายอำนาจแบบอสมมาตรของประเทศญี่ปุ่นและประเทศฝรั่งเศสได้สะท้อนให้เห็นว่าการทลายกระบวนการแบบเอกรูปทั่วประเทศ แทนที่ด้วยกระบวนการกระจายอำนาจแบบอสมมาตร (Asymmetric Decentralization) ได้กลายเป็นทางออกให้กับเทศบาล ด้วยการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงเชิงพื้นที่ และหน้าที่ที่ถูกคาดหวังให้ต้องทำ โดยรัฐยอมรับและอนุญาตให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่ต่างกันได้ตามคุณลักษณะเฉพาะ ศักยภาพ และบริบทเชิงพื้นที่ได้กลายเป็นกุญแจสำคัญที่ช่วยปลดล็อกเทศบาลในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาของมหานครยุคใหม่ได้อย่างตรงจุด

ฉะนั้น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของบทความนี้มุ่งจัดวางดุลยภาพใหม่ (New Equilibrium) ของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ โดยยึดหลักการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรที่ตั้งอยู่บนพื้นฐาน

ความสมัครใจและความพร้อมของเทศบาล การออกแบบอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมต้องสอดคล้องกับบริบทเชิงพื้นที่ มีส่วนเสริมสร้างความเป็นอิสระให้เทศบาลเป็นกลไกหลักในการพัฒนาเมืองอย่างมีเอกภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ จากหลักการดังกล่าว ผู้เขียนขอเสนอแนะ 2 แนวทางการปฏิรูปที่สำคัญต่อรัฐบาลและรัฐสภา ได้แก่ แนวทางที่ 1 การออกแบบอำนาจหน้าที่ผ่านกลไกข้อตกลงการมอบอำนาจหน้าที่แบบเจาะจงเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่เพื่อเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเทศบาลสู่การเป็นคู่สัญญา โดยต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อปลดล็อกสิทธิการจัดทำข้อตกลงการมอบอำนาจหน้าที่ให้กับเทศบาลและจัดทำบัญชีอำนาจหน้าที่ทางเลือก ควบคู่ไปกับ การตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนเพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อน นำร่องทดลองในพื้นที่เป้าหมาย และติดตามและประเมินผล การดำเนินงานตามข้อตกลง กับ แนวทางที่ 2 การออกแบบอำนาจหน้าที่ผ่านการยกระดับสถานะของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่ให้เป็นเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด (Designated Metropolitan Municipality) โดยต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 เพื่อปลดล็อกให้สามารถจัดตั้งและจัดทำบัญชีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมของเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด ดำเนินการปฏิรูปกฎหมายและระบบงบประมาณ จัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนเพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อน คัดกรอง และทดลองยกฐานะในพื้นที่นำร่อง อนึ่ง การขับเคลื่อนทั้งสองแนวทางต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามและตรวจสอบเพื่อสะท้อนถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของเทศบาลรูปแบบใหม่อย่างยั่งยืนต่อไป

References

- Allain-Dupré, D., Chatry, I., & Moisis, A. (2020). *Asymmetric Decentralization: Trends, Challenges and Policy Implications* (OECD Regional Development Working Papers, No. 10). OECD.
- Aungkaburana, S. (2026). *Nakorn Thi Tang Khun Doi Khobanyat Ratthaban (Designated City): Khosanoenae Choeng Nayobai Phua Thang luak Mai Nai Kan Chattang Ongkon Pokkhrong Suanthongthin Rupbaep Piset Choeng Phunthi Bang So Won Khong Phunthi Changwat Samrap Prathed Thai* [Designated City: Policy Recommendations for a New Alternative in Establishing Area-Based Special Local Government Organizations at the Sub-Provincial Level in Thailand]. Thai Khadi Research Institute, Thammasat University. (In Thai)
- Beurey, T. (2019, March 13). *Territoires Unis: “La décentralisation est la réponse à la crise des gilets jaunes”*. Banque des Territoires. <https://www.banquedesterritoires.fr/territoires-unis-la-decentralisation-est-la-reponse-la-crise-des-gilets-jaunes>
- Cabinet Order for Enforcement of the Local Autonomy Act. (1947). Cabinet Order No. 16 of 1947.
- Chardchawarn, S. (2016). *Khosanoen Nai Kanpatirup Khongsang Thongthin Nai Prathed Thai* [Proposals for Local Structural Reform in Thailand]. King Prajadhipok’s Institute. (In Thai)
- Chardchawarn, S. (2020). *Kan Pokkhrong Thongthin: Mummong Chak Prathed Farangset Yipun Saratcha Anachak Saharat Omerika Lae Thai* [Local Government: Perspectives from France, Japan, the United Kingdom, the United States, and Thailand]. Sanya Dharmasakti Institute for Democracy. (In Thai)

Chardchawarn, S., & Aungkaburana, S. (2021). *Kansamruat Pharakit Lae Ngoppraman Kho Ong So Won Ratchakan Nai Phunthi Ko Samui : Kansuksa Phua Triam Khomun Sanapsanun Samrap Kanphatthana Phunthi Ko Samui Pen Ongkon Pokkhrong Suanthongthin Rupbaep Piset* [A survey of Missions and Budgets of Government Agencies in Koh Samui: A Study to Prepare Supporting Data for the Development of Koh Samui into a Special Local Government Organization]. King Prajadhipok's Institute. (In Thai)

Chardchawarn, S., et al. (2025). *Kansuksa Rupbaep Kanborihan Lae Naeothang Kanphatthana Choeng Phunthi Thetban Muang Hua Hin Pen Ongkon Pokkhrong Suanthongthin Rupbaep Piset* [A Study of Management Models and Spatial Development Guidelines for Hua Hin Town Municipality as a Special Local Government Organization]. Thammasat University Research and Consultancy Institute. (In Thai)

Code de la Santé Publique [Public Health Code]. (2018). Légifrance. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006072665/

Code de l'environnement [Environment Code]. (2022). Légifrance. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074220/

Code de Procédure Pénale [Code of Criminal Procedure]. (2011). Légifrance. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071154/

Code du Patrimoine [Heritage Code]. (2005). Légifrance. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074236/

Code du Tourisme [Tourism Code]. (2026). Légifrance. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074073/

Code Général de la Propriété des Personnes Publiques [General Code of the Property of Public Persons]. (2016). Légifrance. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070299/

Code Général des Collectivités Territoriales [CGCT]. (2022). Légifrance. <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070633/>

- Congleton, R. D. (2006). Asymmetric Federalism and the Political Economy of Decentralization. In E. Ahmad & G. Brosio (Eds.), *Handbook of Fiscal Federalism* (pp. 131-153). Edward Elgar.
- Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR). (2023). *Local Government in Japan 2020* (2022 Revised Edition). Council of Local Authorities for International Relations.
- Gilbert, G., Madiès, T., & Paty, S. (2026). *Asymmetric Decentralization in France: A Municipal-centered Exception* [Working Paper]. International Center for Decentralization and Governance (IDEAGOV). <https://hal.science/hal-05601609v1>
- Haslam, P., Schafer, J., & Beaudet, P. (2009). *Introduction to International Development: Approaches, Actors and Issues*. Oxford University Press.
- Isranews. (2019). *Thetban Bang Phae Ratchaburi Ko Don ! Samnakngan Kan Truat Ngoen Phaendin Riakkhun 12.93 Lan Chai Ngoen Sasom Samsipchet Khrongkan Phit Rabiap* [Bang Phae Municipality in Ratchaburi also Hit! SAO Recalls 12.93 Million Baht]. Isranews Agency. https://www.isranews.org/content-page/item/83121-news05_83121.html (In Thai)
- Local Autonomy Act*. (1947). Act No. 67 of 1947. Japaneselawtranslation. <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/>
- Loi n° 2019-1461 du 27 Décembre 2019 Relative à L’engagement dans la vie Locale et à la Proximité de L’action Publique. (2019). *Journal Officiel de la République Française*. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000039683921>
- Loi n° 2022-217 du 21 Février 2022 Relative à la Différenciation, la Décentralisation, la Déconcentration (Loi 3DS). (2022). *Journal Officiel de la République Française*. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045197395>
- Luangprapat, W., et al. (2011). *Khongkan Wichai Phua Suksa Naeothang Kankamnot Khopkhai Lae Rupbaep Nai Kandamnoen Pharakit Nathi Khong Nakorn Mae Sot Nai Thana Ongkon Pokkhong Suanthongthin Rupbaep Piset* [A Research Project to Study Guidelines for Determining the Scope and form of Carrying Out the Mission and Duties of Mae Sot City as a Special Local Government Organization]. Thammasat University Research and Consultancy Institute. (In Thai)

Luangprapat, W. (n.d.). *Raingan Sup Kansuksa Rupbaep Ongkan Borihan Chatkan Nai Phunthi Piset Krani Muang Mae Sot Kap Kan Chattang Ongkon Pokkhrong Suanthongthin Rupbaep Piset* [Summary Report on the Study of Management Models in Special Areas: The Case of Mae Sot City and the Establishment of a Special Local Governmentorganization]. Proposed to Mae Sot City Municipality. (In Thai)

Mairie de Sinard. (2025). *Collectivités: 34 753 communes au 1er janvier 2026*. Commune de Sinard. <https://sinardwp.fr/collectivites-communes>

Mektrairat, N., et al. (2003). *Thitthang Kan Pokkhrong Thongthin Thai Lae Tangprathet Priapthiap* [Directions of Thai and Comparative Local Government. Winyuchon Publication. (In Thai)

Minister of Internal Affairs and Communications. (n.d.). *Core Cities and Special Cities*. <https://www.soumu.go.jp/cyukaku/>

National Local Election Information Center. (2026). *Chamnuan Ongkon Pokkhrong Suan Thongthin* [Number of Local Government Organizations]. Local Educational Information System (LEC). <https://nlc.dla.go.th/public/orgInfo01.do> (In Thai)

Nguyen, M. A. (2025). Comparative Analysis of Local Government Structures in European Nations and Experiences for Vietnam. *VNU Journal of Science: Legal Studies*, 41(1), 20-32.

Niigata City. (2026). *Process of Transition to a Designated City*. <https://www.city.niigata.lg.jp/shisei/>

Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.

OECD. (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-makers*. OECD Publishing.

- Pakeerut, W. (2011). *Kotmaipokkhrong Phak Thuapai*. [Administrative Law: General Part]. Nitirat. (In Thai)
- Phraratchabanyat Kamnot Phaen Lae Khan Ton Kanko Ra Cha Ya Am Na Cho Hai Kae Ongkon Pokkhrong Suanthongthin Phutthasakrat 2542 [Determining Plans and Process of Decentralization to Local Government Organization Act, B.E. 2542]. (1999, November 17). Royal Thai Government Gazette, 116(114A), 48-66. (In Thai)
- Phraratchabanyat Kan Doenrua Nai Nannam Thai Phutthasakrat 2456 [Navigation in Thai Waters Act, B.E. 2456]. (1913, August 5). *Royal Thai Government Gazette*, 30, 74-175. (In Thai)
- Phraratchabanyat Thetban Phutthasakrat 2496 [Municipality Act, B.E. 2496]. (1953, February 17). *Royal Thai Government Gazette*, 70(14), 222-257. (In Thai)
- Phuket City Municipality. (2025, December 16). *Prakat Thetban Nakorn Phu Ket Ong Ngop Sadaeng Thana Kanngoen Pracham Pingoppraman 2568* [Phuket City Municipality Announcement on Statement of Financial Position for the Year 2025]. Phuket City Municipality. (In Thai)
- Sisk, T. D. (Ed.). (2001). *Democracy at the Local level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance*. International IDEA.
- Slack, E. (2011). *Financing Large Cities and Metropolitan Areas* (IMFG Papers, No. 3). Institute on Municipal Finance and Governance.
- SNG-WOFI. (2022). *France*. World Observatory on Subnational Government Finance and Investment. https://www.sng-wofi.org/country_profiles/france.html
- State Audit Office of the Kingdom of Thailand. (2025). *Phu Wakan Truat Ngoen Phaendin Yamchai Ngoen Chuai Phu Prasop Ching Mai To Ong Klua Thuk Truat Sop* [SAO Governor Emphasizes that Spending Money to Help Real Victims...]. <https://www.audit.go.th> (In Thai)

Subcommittee on the Study of the Establishment of Special Local Government Organizations.

(2022). *Raingan Kansuksa Khong Khana Anukon Ramathi Kanphicharana Suksa Kan chattang Ongkon Pokkhrong Suanthongthin Rupbaep Piset Ong Kan Chattang Ongkon Pokkhrong Suanthongthin Rupbaep Piset* [Study Report of the Subcommittee on the Study of the Establishment of Special Local Government Organizations Regarding the Establishment of Special Local Government Organizations]. Secretariat of the House of Representatives. (In Thai)

Tanchai, W., et al. (2023). *Khrongkan Wichai Kanborihan Chatkan Lae Naeothang Kanphatthana Choeng Phunthi Thetban Nakorn Phu Ket* [Research Project on Management and Spatial Development Guidelines for Phuket City Municipality]. King Prajadhipok's Institute. (In Thai).

Tarlton, C. D. (1965). Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation. *The Journal of Politics*, 27(4), 861-874.

The Japan Designated Cities Mayors Association (JDCMA). (2026a). *About us*. <https://www.siteitosi.jp/en/about/cities/>

The Japan Designated Cities Mayors Association (JDCMA). (2026b). *Cities Information on the Designated Cities*. <https://www.siteitosi.jp/en/about/cities/>

The Standard Team. (2021a). *Wissanu Tuan Thongthin Su Waksin Eng At Don Sot Ngo. Sop Chai Ngoen Phit Praphet To Ong Ro Mot. Anuyat Kon* . [Wissanu Warns Local Governments Against Purchasing Vaccines Independently, Citing Potential SAO Audits for Budget Misuse and Noting Ministry of Interior Approval is Required]. The Standard. <https://thestandard.co/wissanu-warns-dia-about-buying-vaccine/> (In Thai).

The Standard Team. (2021b). *Kham Winitchai Phu Truatkan Phaendin Brek Thongthin-ek Chon Su Waksin Kho Wit - sipkao Eng Chi Raya Raek Hai Rat Domnern Kan* [Ombudsman's Ruling Halts Local Governments and Private Sector from Purchasing COVID-19 Vaccines Independently, Indicating State Action in the Initial Phase]. The Standard. <https://thestandard.co/ombudsman-decision/> (In Thai)

- Triwahyuningsih, Islahuddin, & Putranti, D. (2025). Asymmetric Decentralization in a Unitary State: Lessons from Pattani, Thailand. *Journal of Human Rights, Culture and Legal System*, 5(3), 897-921.
- Vie Publique. (2021). *De L'écotaxe à la Taxe Carbone, la Difficile Mise en Oeuvre du Principe Pollueur-payeur*. <https://www.vie-publique.fr/eclairage/280841-de-lecotaxe-la-taxe-carbone>
- Vie Publique. (2022). *Loi du 21 Février 2022 Relative à la Différenciation, la Décentralisation, la Déconcentration (Loi 3DS)*. <https://www.vie-publique.fr/loi/279815-loi-3ds>
- Vie Publique. (2025). *Qu'est-ce Qu'une Commune?. Direction de L'information Légale et Administrative (DILA)*. <https://www.vie-publique.fr/fiches/19613-quest-ce-quune-commune>
- World Bank. (2009). *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. World Bank.

อดีต อุบาทว์ อนาคต : ธรรมาภิบาลและการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน
กับการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Past, Wicked, Future: Using Collaborative Governance and
Ethics to Prevent Local Government Organization
Corruption in Thailand

คชตริย์ เจริญสุข*

ชารินทร์ เกษร**

Khotchatrai Charoensuk***

Charin Kesorn****

บทความนี้
Received
12 พฤษภาคม 2569
Revised
24 มิถุนายน 2569
Accepted
31 กรกฎาคม 2569

บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้มุ่งวิเคราะห์บทบาทของหลักธรรมาภิบาลในการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยโดยเสนอว่าการทุจริตมิได้เป็นเพียงพฤติกรรมเฉพาะบุคคลของผู้ใช้อำนาจ แต่เป็นผลผลิตของโครงสร้างอำนาจที่บิดเบี้ยว ซึ่งถูกหล่อหลอมผ่านกระบวนการรวมศูนย์ การแทรกแซงทางการเมือง และวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึกมาอย่างต่อเนื่อง การมอบอำนาจจากส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้แนวนโยบายการกระจายอำนาจที่เสมือนเป็นการเสริมสร้างความเป็นอิสระในการบริหารพื้นที่ แต่ในทางปฏิบัติกลับขาดการออกแบบกลไกกำกับตรวจสอบที่รัดกุมและสมดุล จนก่อให้เกิดช่องว่างเชิงอำนาจ ที่เอื้อให้การใช้อำนาจในระดับท้องถิ่นกลายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ มากกว่าจะเป็นกลไกในการขับเคลื่อน

* นักศึกษาปริญญาโท, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** อาจารย์, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

*** Student, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration

**** Lecturer, Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Pathom Rajabhat University

ประโยชน์สาธารณะ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขความเสี่ยงเชิงโครงสร้าง อาจตกอยู่ในวงจรอุบาทว์ของการใช้อำนาจในลักษณะที่ปราศจากหลักธรรมาภิบาล บทความนี้จึงเสนอแนวทางใหม่ในการออกแบบกลไกการบริหารท้องถิ่นที่ยึดโยงกับหลักธรรมาภิบาล ผ่านกรอบแนวคิดการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน ซึ่งมุ่งเน้นการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เข้ามามีบทบาทร่วมกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และตรวจสอบอย่างเท่าเทียม การเปลี่ยนผ่านจากรัฐผู้ควบคุมไปสู่รัฐผู้ประสานผลประโยชน์สาธารณะ คือหัวใจสำคัญของการวางรากฐานรัฐประชาธิปไตยท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และยึดโยงกับประชาชนอย่างแท้จริง

คำสำคัญ การกระจายอำนาจ, ระบบอุปถัมภ์, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ธรรมาภิบาล, การทุจริตและประพฤติมิชอบ

Abstract

This academic article analyzes the role of good governance in preventing corruption in local government organizations of Thailand. Corruption is not individual official behavior, but a product of distorted power structures shaped by centralization, political intervention, and an ingrained patronage culture. Decentralizing by delegating power from central to local government organizations seemingly enhances local administration independence, but the effective absence of a strictly balanced oversight mechanism design leads to a power gap. This permits local-level authority to be instrumentalized for seeking illicit benefits rather than a public interest mechanism. Consequently, local government organizations facing structural risk factors may fall into a vicious cycle of exercising power in a manner devoid of good governance principles. Therefore, a new approach to designing local administration mechanisms linked to good governance is proposed in a multi-sectoral power sharing framework. State-citizen interactions are restructured in an equivalent power-sharing partnership between public, private, and civil society for policymaking, resolutions, and oversight. Transitioning from a controlling state to one coordinating the public interest builds a foundation for local democracy that is effective, transparent, and engaged with the people.

Keywords: decentralization, patronage, political, local administrative organizations, good governance, corruption

1. บทนำ

ห้วงเวลากว่าสามทศวรรษที่ผ่านมา การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้กลายเป็นหัวใจของการปฏิรูประบบราชการไทย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายหลายฉบับจะสนับสนุนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อย่างชัดเจน อาทิพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า อปท. จำนวนไม่น้อยต้องเผชิญกับความท้าทายจากการแทรกแซงของกลุ่มอำนาจทางการเมือง วัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์ และการขาดกลไกตรวจสอบถ่วงดุลภายในองค์กรอย่างเป็นระบบ (Chardchawarn, 2010) ปรากฏการณ์นี้นำไปสู่การสั่งสมของปัญหาการทุจริตที่สะท้อนถึงโครงสร้างที่มีความผิดปกติฝังลึกในกระบวนการบริหาร ซึ่งขาดการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ และได้รับอิทธิพลจากความสัมพันธ์ทางการเมืองและระบบอุปถัมภ์ที่ยังคงมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานขององค์กรท้องถิ่นก็ยิ่งเพิ่มความซับซ้อนและความยั่งยืนของปัญหานี้

ปัญหาการทุจริตในประเทศไทยยังคงเป็นปัญหาเชิงระบบที่ฝังรากลึกอยู่ในกลไกภาครัฐทุกระดับ โดยเฉพาะในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นกลไกแรกๆ ที่เชื่อมโยงกับชีวิตประจำวันของประชาชน การดำเนินงานของ อปท. จึงควรเป็นไปอย่างโปร่งใสและมีธรรมาภิบาล ทว่าภายใต้โครงสร้างการเมืองแบบรวมศูนย์ การแทรกแซงทางการเมืองและวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์กลับทำให้ อปท. จำนวนมากกลายเป็นพื้นที่เปราะบางต่อการทุจริตเชิงโครงสร้าง (Phongpaichit & Piriyaarangsarn, 2005; Suwanmongkol, 2011; Puttapak & Pouaree, 2021) ปรากฏการณ์เช่นนี้สะท้อนผ่านการยั่วยุประมุขการจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่โปร่งใส และการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนของผู้บริหารท้องถิ่นได้กลายเป็นเรื่องปกติในหลายพื้นที่ สะท้อนถึงความล้มเหลวของกลไกตรวจสอบในระดับท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ

การวิเคราะห์สภาพปัญหาดังกล่าวในเชิงโครงสร้างนำไปสู่ข้อเสนอที่ว่า การส่งเสริมธรรมาภิบาลที่ยั่งยืนจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงกลไกการบริหารแบบรัฐรวมศูนย์ไปสู่การบริหารร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน (Collaborative Governance) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้รับการพัฒนาขึ้นในบริบทตะวันตกเพื่อรับมือกับความซับซ้อนของปัญหาสาธารณะในยุคหลังสมัยใหม่ โดย Ansell and Gash (2007) ได้นิยามการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนว่าเป็นกระบวนการที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายฝ่าย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เข้าร่วมตัดสินใจและร่วมรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายผ่านการเจรจาและสร้างฉันทมติ การนำแนวคิดนี้มาใช้ในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจึงอาจช่วยแก้ปัญหาคอร์รัปชันเชิงโครงสร้างได้อย่างเป็นระบบ ผ่านการสร้างกลไกตรวจสอบและความรับผิดชอบแบบพหุภาคี

การร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนมิใช่เพียงกระบวนการสร้างพันธมิตร แต่เป็นการออกแบบโครงสร้างที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง การเปิดพื้นที่สาธารณะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบงบประมาณ แผนพัฒนา และผลการดำเนินงานของ อบต. สามารถช่วยสร้าง “ธรรมาภิบาลเชิงปฏิบัติ” ที่มีได้จำกัดอยู่แค่ในตัวบทกฎหมาย แต่แปรเปลี่ยนเป็นกลไกวัฒนธรรมการบริหารโปร่งใสอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ กลไกของการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนยังเอื้อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ ลดการผูกขาดข้อมูลและทรัพยากรโดยนักการเมืองท้องถิ่น และเปิดทางให้เกิดภาวะผู้นำที่ยึดหลักจริยธรรมสาธารณะมากยิ่งขึ้น (Luangprapat, 2020)

ในทศวรรษที่ผ่านมา งานวิจัยเชิงประจักษ์ในต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา เนเธอร์แลนด์ และเกาหลีใต้ พบว่า การร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนไปประยุกต์ใช้กับการบริหารท้องถิ่นช่วยลดอัตรา การทุจริต เพิ่มประสิทธิภาพ และสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐบาลท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ (van Meerkerk & Edelenbos, 2017; Alblas & van Zeben, 2023; Koebele et al., 2024; Kim & Han, 2024) อย่างไรก็ตาม การร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนมาประยุกต์ใช้ในบริบทประเทศไทย จำเป็นต้องพิจารณาภูมิทัศน์ทางการเมือง วัฒนธรรมระบบราชการแบบไทย ซึ่งยังคงยึดติดกับโครงสร้าง แนวตั้งและอำนาจนิยมแบบรวมศูนย์ (Seedam, 2021) ความท้าทายที่สำคัญ ได้แก่ 1) การขาดความเชื่อมั่น ในภาครัฐจากประชาชน 2) วัฒนธรรมองค์กรที่ไม่เปิดรับการมีส่วนร่วม 3) การขาดทรัพยากรและ ศักยภาพของภาคประชาสังคม และ 4) กลไกกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการจัดการเชิงเครือข่าย (Chardchawarn, 2010) การสร้างธรรมาภิบาลเชิงระบบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจึงจำเป็นต้องพัฒนาไปพร้อมกับการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง อาทิ การออกแบบพื้นที่กลางในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่มีลักษณะ “ปลอดภัย” (Safe Space) การสร้างฐานข้อมูลสาธารณะ (Open Data) ที่เข้าถึงได้ง่าย และการส่งเสริม ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม (Ethical Leadership) ที่ไม่ขึ้นต่อผลประโยชน์ทางการเมืองท้องถิ่น เพื่อวางรากฐาน การบริหารท้องถิ่นที่ยึดโยงกับความโปร่งใส ความพร้อมรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วม

บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์บทบาทของธรรมาภิบาลในการป้องกันการทุจริต ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบปัญหาการทุจริตและอยู่ภายใต้เงื่อนไขความเสี่ยงเชิงโครงสร้าง ได้แก่ การกระจุกตัวของอำนาจและข้อมูล ความสัมพันธ์ทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ การใช้ดุลพินิจ ในกระบวนการงบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนความไม่เข้มแข็งของกลไกตรวจสอบและ การมีส่วนร่วมของประชาชน ท้ายที่สุดของบทความฉบับนี้ได้เสนอแนะการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน เป็นเครื่องมือในการอธิบายกลไกความร่วมมือเชิงโครงสร้างระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่นๆ บทความ

วิชาการนี้จะมุ่งเน้นไปที่การทำความเข้าใจเงื่อนไขที่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือ ความไว้วางใจทางสถาบัน และความสามารถในการออกแบบระบบตรวจสอบเชิงพหุภาคีในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อนำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายที่สามารถขับเคลื่อนให้เกิดธรรมาภิบาลเชิงระบบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยได้อย่างยั่งยืน การศึกษานี้เชื่อมั่นว่าการป้องกันการทุจริตมิใช่ภารกิจของรัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่คือกระบวนการร่วมสร้าง (Co-Production) ความยุติธรรมระหว่างภาครัฐกับประชาชน การวางโครงสร้างความร่วมมือให้เป็นระบบ ผ่านกลไกที่มีความยืดหยุ่นและเปิดกว้างย่อมจะช่วยสถาปนารัฐในฐานะผู้ประสานผลประโยชน์สาธารณะมากกว่าการเป็นผู้ควบคุมจากเบื้องบน แนวทางดังกล่าวจะเป็นรากฐานสำคัญของธรรมาภิบาลในยุคสมัยใหม่ ซึ่งมุ่งสร้างรัฐที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และยึดโยงกับพลเมืองอย่างแท้จริง

2. กรอบแนวคิดทางทฤษฎี

1. ธรรมาภิบาล (Good Governance)

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล เป็นหลักการสำคัญของการบริหารภาครัฐยุคใหม่ที่เน้นความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และยึดหลักคุณธรรม โดยได้รับความสนใจเพิ่มขึ้นในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 20 ภายใต้แรงกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศ ซึ่งมองว่าธรรมาภิบาลมีบทบาทในการลดคอร์รัปชันและส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Grindle, 2004) แนวคิดนี้ปรากฏชัดในรายงานของธนาคารโลกปี 1989 Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth ที่เสนอให้ยึดหลักธรรมาภิบาลในการพัฒนาประเทศ (World Bank, 1989) ต่อมา International Monetary Fund ได้สนับสนุนแนวคิดนี้โดยชี้ว่าธรรมาภิบาลช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศที่ได้รับเงินกู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (International Monetary Fund, 1997) และในเวลาต่อมา แนวคิดนี้ได้รับการส่งเสริมต่อโดยองค์การระหว่างประเทศอย่าง UNESCAP และ OECD ในฐานะกลไกสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย เศรษฐกิจ และระบบราชการในศตวรรษที่ 21

องค์การสหประชาชาติด้านการพัฒนา (UNDP) และธนาคารโลก (World Bank) เป็นสององค์กรหลักที่กำหนดกรอบแนวคิดธรรมาภิบาลอย่างเป็นระบบ โดย UNDP (United Nations Development Programme, 1997) มองว่าธรรมาภิบาล คือกระบวนการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง และการบริหารในการจัดการทรัพยากรเพื่อการพัฒนาโดยเน้นหลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ และหลักนิติธรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของประชาชน ขณะที่ World Bank (1992) ให้นิยามว่า

เป็นรูปแบบการใช้อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยมุ่งลดการผูกขาดและเสริมสร้างกลไกตรวจสอบถ่วงดุล

องค์ประกอบของธรรมาภิบาลตามแนวคิดสากลของทั้ง UNDP และ World Bank สามารถสังเคราะห์เป็นหลักการธรรมาภิบาลทั้งห้า ได้แก่ หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักประสิทธิภาพ และหลักนิติธรรม ถือเป็นหลักการสำคัญในการป้องกันและลดการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความโปร่งใส (Transparency) ช่วยให้ข้อมูลข่าวสารของรัฐเปิดเผยต่อประชาชนอย่างครบถ้วน ตรวจสอบได้ (Heeks, 2001) ขณะที่การมีส่วนร่วม (Participation) เปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและการตรวจสอบอำนาจของรัฐอย่างเท่าเทียม (UNDP, 1997) ส่วนหลักความรับผิดชอบ (Accountability) คือ กลไกควบคุมอำนาจที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจต้องรายงานผลและรับผลจากการกระทำของตน (Bovens, 2007) ด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) เน้นการบริหารให้บรรลุเป้าหมายด้วยทรัพยากรจำกัด ลดความล่าช้าและช่องทางการทุจริต (Peters & Pierre, 2018) และหลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นฐานของความยุติธรรมในการใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและปราศจากอคติ (Krygier, 2018) ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนเป็นหลักการที่เสริมสร้างระบบราชการที่เข้มแข็งและต้านการทุจริต

การตีความธรรมาภิบาล : ระบบราชการแบบอุปถัมภ์ การเมืองท้องถิ่น และพิธีกรรมเชิงสัญลักษณ์

Pathranarakul (2021) ได้ชี้ให้เห็นถึงความตื่นตัวเรื่องธรรมาภิบาลในสังคมไทยที่เกิดขึ้นภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล โดยน้อมนำมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูประบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินผ่านรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งเน้นหลักความโปร่งใส การตรวจสอบได้ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม แม้แนวคิดธรรมาภิบาลจะได้รับการหยิบยกมาใช้อย่างแพร่หลาย แต่เมื่อพิจารณาเชิงโครงสร้างอำนาจของรัฐไทยที่ยังคงฝังแน่นด้วยระบบราชการแบบรวมศูนย์ การเมืองท้องถิ่นที่แฝงเร้นด้วยกลุ่มอิทธิพล และแนวโน้มการปฏิบัติที่แปรสภาพสู่พิธีกรรมเชิงสัญลักษณ์ แนวคิดธรรมาภิบาล

ในประเทศไทยจึงไม่สามารถแปรรูปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างได้อย่างแท้จริง ผ่านเงื่อนไข 3 ประการสำคัญ ได้แก่ 1) ความซ้อนทับของระบบอุปถัมภ์ภายในโครงสร้างราชการแบบรวมศูนย์ ซึ่งทำให้หลักความโปร่งใสและความรับผิดชอบถูกแปรเปลี่ยนให้ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนบุคคลมากกว่าหลักนิติธรรม ส่งผลให้กลไกธรรมาภิบาลไม่สามารถปฏิบัติได้จริงในเชิงระบบ (Phongpaichit &

Piriyarangsarn, 2005; Rock, 2009) 2) การเมืองท้องถิ่นในบางพื้นที่ยังได้รับอิทธิพลจากความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ด้วยกลุ่มอิทธิพลและฐานเสียงทางการเมือง ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนกลายเป็นเพียงฉากหน้าของการจัดสรรงบประมาณและตำแหน่งเพื่อประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยขาดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ (World Bank, 1992; UNDP, 1997; UNDP, 2004; Saengkaew & Roengtam, 2020) และ 3) การสถาปนาธรรมชาติในลักษณะของพิธีกรรมเชิงสัญลักษณ์ ซึ่งส่งผลให้การดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับธรรมชาติกลายเป็นเพียงการแสดงออกเชิงรูปแบบ (Formality) ที่ไร้สาระสำคัญในเชิงเนื้อหา ไม่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างหรือจิตสำนึกของความพร้อมรับผิดชอบในระยะยาวได้ (Suwanmongkol, 2017; Chanmanee, 2025)

2. การร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน (Collaborative Governance)

แนวคิดการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนถือเป็นกรอบแนวคิดสำคัญในการพิเคราะห์การจัดการในหลายระดับ ตั้งแต่ระดับโลก (Global Governance) ภูมิภาค (Regional Governance) องค์กร (Organizational Governance) จนถึงภาครัฐ (Public Governance) ซึ่งต่างเน้นความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และความพร้อมรับผิดชอบ (Aunphattanasip, 2024) แนวคิดเหล่านี้พัฒนาไปสู่ธรรมชาติที่เน้นการบริหารโดยยึดประโยชน์สาธารณะ และการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชน ต่อมาแนวคิดการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนได้ถูกเสนอเป็นกรอบพิเคราะห์ที่ตอบสนองต่อปัญหาสาธารณะยุคใหม่ที่สลับซับซ้อน ข้ามองค์การ และต้องอาศัยความร่วมมือหลากหลายฝ่าย แนวคิดนี้เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม บนพื้นฐานของความไว้วางใจ ความโปร่งใส และการตัดสินใจร่วม โดยได้รับการสนับสนุนจากงานวิชาการหลากหลายแขนง ถือเป็นพัฒนาการสำคัญของการบริหารยุคใหม่ที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง

หนึ่งในแนวคิดต้นแบบที่ได้รับการยอมรับอย่างสูง คือ กรอบแนวคิดของ Ansell and Gash (2007) ซึ่งได้นิยามการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนว่า เป็นกระบวนการที่มีการรวมตัวกันของภาครัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ไม่มีหน่วยงานภาครัฐ ภายใต้เวทีการเจรจาที่เป็นทางการ มีการตัดสินใจร่วมกันเพื่อจัดการหรือแก้ไขนโยบายสาธารณะ โดยเน้นปัจจัยเงื่อนไขเบื้องต้น ได้แก่ ความไว้วางใจ ความไม่เท่าเทียมเชิงโครงสร้าง และกลไกเชิงสถาบันที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม งานของ Ansell and Gash แม้จะถือเป็นรากฐาน แต่ยังมีนักวิชาการคนสำคัญอีกจำนวนหนึ่งที่ได้พัฒนารอบแนวคิดเสริมในมิติที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้น ทั้งในเชิงทฤษฎี นโยบาย และการปฏิบัติ

งานของ Emerson, Nabatchi and Balogh (2011) การบริหารแบบมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบหนึ่งในกรอบแนวคิดที่เสริมการบริหารร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนอย่างมีนัยสำคัญ Emerson and Nabatchi (2015) ซึ่งได้นำเสนอโมเดลเกี่ยวกับ Collaborative Governance Regime (CGR) ไว้ว่าเป็นระบบ โดยเสนอว่าการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมควรได้รับการออกแบบให้เป็นระบบ ไม่ใช่เพียงกิจกรรมเชิงเหตุการณ์เฉพาะกิจ โมเดล CGR ประกอบด้วย 3 องค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ Drivers Collaborative Dynamics และ Collaborative Actions ซึ่งเป็นผลผลิตจากการดำเนินงานร่วมกัน เช่น การออกแบบนโยบาย การบริหารจัดการทรัพยากรร่วม หรือการกำหนดตัวชี้วัดร่วม กรอบแนวคิดนี้เน้นการพัฒนากลไกเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมของการทำงานร่วมกันในระยะยาว ไม่ใช่เพียงการมีเวทีพูดคุยหรือปรึกษาหารือเพียงชั่วคราว จุดแข็งของแนวคิดนี้คือ การผสมผสานมิติเชิงองค์การ เชิงนโยบาย และเชิงพฤติกรรมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าไว้ด้วยกันอย่างเป็นระบบ

อีกหนึ่งกรอบแนวคิดที่มีบทบาทสำคัญในงานของ Bryson, Crosby and Stone (2006) ได้เสนอว่าความร่วมมือในรูปแบบการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนจำเป็นต้องมีภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ร่วม (Shared and Enabling Leadership) ที่สามารถสร้างความเข้าใจระหว่างกลุ่มผลประโยชน์หลากหลาย ปรับโครงสร้างเชิงอำนาจ และประสานเป้าหมายที่แตกต่างกันให้สามารถบรรลุผลร่วมกัน โดยเน้นย้ำว่าไม่ควรตีความการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนเป็นความสัมพันธ์แบบอุดมคติที่ปราศจากความขัดแย้ง หากแต่ควรมองว่าความขัดแย้งเป็นองค์ประกอบของธรรมชาติของระบบความร่วมมือ และผู้นำที่ดีคือผู้ที่สามารถเปลี่ยนความขัดแย้งให้เป็นเวทีแห่งการเรียนรู้ร่วมกัน

การร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนแบบไทยๆ (Thai-style Collaborative Governance)

แนวคิดการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน แม้จะมีต้นกำเนิดจากสังคมประชาธิปไตยตะวันตกที่เน้นความเท่าเทียมและความโปร่งใส แต่เมื่อนำมาปรับใช้ในบริบทไทย กลับสะท้อนลักษณะเฉพาะของโครงสร้างอำนาจ วัฒนธรรมราชการ และระบบอุปถัมภ์ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น การมีส่วนร่วมมักเป็นไปในลักษณะที่รัฐเป็นฝ่ายกำหนดกรอบ และภาคส่วนอื่นๆ เพียงแค่ “ถูกเชื้อเชิญ” ให้เข้าร่วม โดยปราศจากอำนาจต่อรองที่แท้จริง (Dockthaisong, 2019) ตัวอย่างเช่น นโยบายประชารัฐ ภายหลังเหตุการณ์รัฐประหาร 2557 แม้จะกล่าวถึงความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และประชาสังคม แต่ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐอย่างเข้มงวด กระบวนการมีส่วนร่วมจึงมีลักษณะบนลงล่าง (Top-Down) มากกว่าเป็นการบริหารแบบแนวนราบ (Horizontal Governance) นำไปสู่ข้อวิจารณ์ว่า การบริหารแบบร่วมใช้อำนาจในไทยยังขาดพลวัตประชาธิปไตย และจำเป็นต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างเพื่อสร้างพื้นที่การมีส่วนร่วมที่แท้จริง

Luangprapat (2014) ได้นำเสนอ Collaborative Governance Model หรือ “การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือ” ซึ่งถือเป็นกรอบแนวคิดที่สะท้อนความสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐโดยอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วน โดยเริ่มต้นจากรัฐในฐานะผู้เปิดพื้นที่และริเริ่มความร่วมมือ ซึ่งต้องมีตัวแสดงที่หลากหลายทั้งรัฐ เอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชน เข้ามามีบทบาทร่วมในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจอย่างเท่าเทียม ผ่านโครงสร้างการทำงานที่เป็นระบบและมีข้อตกลงร่วมกัน โดยการตัดสินใจต้องเน้นฉันทมติ ไม่ใช่การต่อรองเพื่อผลประโยชน์ และเป้าหมายหลักของความร่วมมือต้องเป็นการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่ใช่เพื่อกลุ่มทุน ทั้งนี้ ความสำเร็จของโมเดลดังกล่าวขึ้นอยู่กับทักษะของผู้ประสานงาน เช่น ภาวะผู้นำ การเจรจา และความเข้าใจ ความแตกต่าง ตลอดจนวัฒนธรรมองค์การที่เปิดกว้างและผู้นำที่สนับสนุนการทำงานแบบข้ามภาคส่วน

Nakfon (2024) ได้ชี้ให้เห็นบทบาทขององค์การที่ไม่ใช่รัฐที่ได้ เข้ามามีบทบาทขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในประเทศไทยในบางระดับ ซึ่งมีลักษณะของการขับเคลื่อน 2 แนวทางหลัก ได้แก่ 1) การดำเนินงานบนพื้นฐานของการประสานความร่วมมือเชิงสถาบัน ที่มีใช้เพียงการแบ่งงานในระบบราชการ แต่รวมถึงการปรับบทบาทของภาครัฐให้เป็นผู้ประสาน หรือผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) ให้หน่วยงานต่างๆ สามารถทำงานร่วมกันได้ในการกิจกรรมที่กำหนดร่วมกันอย่างมีส่วนร่วม และ 2) การเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายนโยบาย (Policy Networks) ที่เปิดพื้นที่ให้องค์การที่ไม่ใช่รัฐ เข้ามามีบทบาท ร่วมขับเคลื่อนนโยบายภายใต้กรอบภารกิจที่มีความเชื่อมโยงหรือเฉพาะเจาะจงกับพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมาย โดยมีกลไกการจัดการร่วมที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมและโปร่งใส

3. ความหลากหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและขอบเขตของการพิเคราะห์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยไม่ได้มีลักษณะเป็นเนื้อเดียวกัน หากแต่มีความแตกต่างกันทั้งด้านประเภทและขนาดขององค์การ ฐานรายได้และทรัพยากร ศักยภาพของบุคลากร ภาวะผู้นำและวัฒนธรรมองค์การ ตลอดจนความเข้มแข็งของประชาชนและภาคประชาสังคมในแต่ละพื้นที่ ความแตกต่างดังกล่าวส่งผลให้ขีดความสามารถในการบริหาร การเปิดเผยข้อมูล การตรวจสอบ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของแต่ละองค์การแตกต่างกันไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งสามารถพัฒนาระบบบริหารที่โปร่งใส มีภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในการกำหนดนโยบาย และสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรม กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การทุจริตมิใช่ผลลัพธ์ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ของการกระจายอำนาจ แต่สัมพันธ์กับเงื่อนไขด้านโครงสร้างอำนาจ ระบบตรวจสอบ วัฒนธรรมองค์การ และความเข้มแข็ง

ของภาคประชาชนในแต่ละพื้นที่ ดังนั้น บทความนี้มีได้มุ่งเสนอว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งของไทยมีปัญหาการทุจริตหรือขาดธรรมาภิบาลในลักษณะเดียวกัน หากแต่มุ่งวิเคราะห์องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นบางกลุ่มหรือบางพื้นที่ที่ปรากฏเงื่อนไขความเสี่ยงเชิงโครงสร้าง ได้แก่ การกระจุกตัวของอำนาจและข้อมูล การใช้ดุลพินิจด้านงบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้างโดยขาดการตรวจสอบความสัมพันธ์ทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ยังไม่สามารถส่งผลต่อการตัดสินใจได้อย่างแท้จริง

ข้อมูลเกี่ยวกับคำกล่าวหา การชี้มูลความผิด และกรณีปัญหาที่นำมาใช้ในบทความจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อสะท้อนแนวโน้มและเงื่อนไขความเสี่ยง มิใช่หลักฐานสำหรับสรุปว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งมีปัญหาในระดับเดียวกัน ซึ่งข้อถกเถียงหลักของบทความจึงปรับจากการเสนอว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีปัญหาการทุจริตเชิงโครงสร้างโดยทั่วไป เป็นข้อเสนอว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขเชิงโครงสร้างบางประการมีความเสี่ยงต่อการเข้าสู่วงจรการทุจริต ขณะที่องค์กรที่มีกลไกตรวจสอบที่เข้มแข็ง มีผู้นำเชิงจริยธรรม และมีประชาชนกับภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง ย่อมมีศักยภาพในการสร้างธรรมาภิบาลและลดความเสี่ยงต่อการทุจริตได้

หลักฐานเชิงประจักษ์แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากสามารถพัฒนาการบริหารตามหลักคุณธรรมและความโปร่งใสได้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 7,850 แห่งเข้าร่วมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยผ่านเกณฑ์จำนวน 7,268 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 92.59 สะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากไม่น้อยสามารถพัฒนาระบบการเปิดเผยข้อมูลการปฏิบัติงาน และมาตรการป้องกันการทุจริตให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดได้ (Office of the National Anti-Corruption Commission, 2025a)

อย่างไรก็ตาม ผลการประเมินดังกล่าวควรใช้เป็นตัวชี้วัดด้านคุณธรรม ความโปร่งใส และการเปิดเผยข้อมูล มิใช่หลักฐานยืนยันว่าองค์กรที่ผ่านเกณฑ์ปราศจากความเสี่ยงต่อการทุจริตในทุกมิติ กรณีเชิงบวกเหล่านี้จึงมีความสำคัญในฐานะหลักฐานว่า การทุจริตมิใช่ผลลัพธ์ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ของการกระจายอำนาจ หากแต่สัมพันธ์กับเงื่อนไขด้านการเปิดเผยข้อมูล ภาวะผู้นำ วัฒนธรรมองค์การ ระบบตรวจสอบ และความเข้มแข็งของการมีส่วนร่วมในแต่ละพื้นที่ เพื่อแสดงให้เห็นความแตกต่างของเงื่อนไขการบริหารอย่างเป็นระบบ ผู้เขียนจึงสังเคราะห์ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเงื่อนไขความเสี่ยงเปรียบเทียบกับองค์กรที่มุ่งเน้นธรรมาภิบาล ดังตารางที่ 1

**ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบเงื่อนไขการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเสี่ยง
กับองค์การที่มุ่งเน้นธรรมาภิบาล**

มิติการบริหาร	องค์การที่มีเงื่อนไขความเสี่ยง	องค์การที่มุ่งเน้นธรรมาภิบาล
การเปิดเผยข้อมูล	อุมูลกระจุกตัวหรือเข้าถึงได้ยาก	เปิดเผยข้อมูลอย่างเป็นระบบและเข้าใจง่าย
การมีส่วนร่วม	ประชาชนเข้าร่วมภายหลังการตัดสินใจ	ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่กำหนดปัญหาและวางแผน
การตัดสินใจ	ผู้บริหารหรือกลุ่มการเมืองเป็นศูนย์กลาง	มีกระบวนการปรึกษาหารือและตัดสินใจร่วม
การตรวจสอบ	เป็นไปตามพิธีการหรือขาดความต่อเนื่อง	มีกลไกตรวจสอบภายในและภายนอกอย่างต่อเนื่อง
การร้องเรียน	ช่องทางและผลการดำเนินงานไม่ชัดเจน	มีช่องทางติดตามสถานะและรายงานผล
ความรับผิดชอบ	กระจุกตัวอยู่ในหน่วยงานหรือผู้บริหาร	มีความพร้อมรับผิดชอบร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคส่วนต่างๆ

แหล่งที่มา : ผู้เขียนสังเคราะห์จาก OECD (2025 ;2023), Zhao et al. (2023), Kurkela et al. (2024), Shin et al. (2024) และ World Bank (2025)

จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่า ความแตกต่างระหว่างองค์การทั้งสองลักษณะมิได้ขึ้นอยู่กับประเภทหรือขนาดขององค์การเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับกรอบโครงสร้างและกระบวนการบริหารเป็นสำคัญ องค์การที่มีเงื่อนไขความเสี่ยงมักมีการกระจุกตัวของอำนาจและข้อมูล การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นภายหลังการตัดสินใจ และกลไกตรวจสอบไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง ขณะที่องค์การที่มุ่งเน้นธรรมาภิบาลเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบที่เข้าถึงได้ เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ เข้าร่วมตั้งแต่การกำหนดปัญหา และสร้างกลไกความพร้อมรับผิดชอบร่วมในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงาน ด้วยเหตุนี้บทความจึงมิได้มุ่งเสนอว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งมีปัญหาการทุจริตหรือขาดธรรมาภิบาล

ในลักษณะเดียวกัน หากแต่มุ่งพิเคราะห์ห้วงการบางกลุ่มหรือบางพื้นที่ที่ปรากฏเงื่อนไขความเสี่ยงเชิงโครงสร้าง ได้แก่ การกระจุกตัวของอำนาจและข้อมูล การใช้ดุลพินิจโดยขาดการตรวจสอบ ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ยังไม่สามารถส่งผลต่อการตัดสินใจได้อย่างแท้จริง

3. อดีต อุบาทว์ และอนาคตของธรรมาภิบาลกับการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

1. อดีต: ธรรมาภิบาลกับการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

1.1 บทเรียนจากอดีต: การปฏิรูประบบราชการท้องถิ่น กับข้อจำกัดของการกระจายอำนาจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นไทย โดยมีผลต่อการกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจและส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อย่างเป็นระบบมากขึ้น ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ทั้งในรูปแบบของการเลือกตั้ง การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Suwanmongkol, 2011) ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการเสริมสร้างความพร้อมรับผิดชอบและความโปร่งใสในกลไกของ อปท. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้รับการตราขึ้นเพื่อรองรับแนวนโยบายตามรัฐธรรมนูญปี 2540 โดยมุ่งกระจายอำนาจทั้งในเชิงภารกิจ (Functional Decentralization) อำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) และอำนาจในการบริหารบุคลากร (Personnel Decentralization) ไปยังองค์กรในระดับท้องถิ่น (Kokpol et al., 2020) แนวทางนี้ได้สะท้อนความพยายามของรัฐในด้านการเสริมสร้างขีดความสามารถของท้องถิ่นให้เป็นหน่วยงานที่สามารถกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และบริหารจัดการทรัพยากรได้อย่างเป็นอิสระจากส่วนกลางมากขึ้น

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะได้วางรากฐานของการกระจายอำนาจอย่างเป็นระบบ โดยเน้นย้ำถึงความชัดเจนด้านนโยบายและเจตนารมณ์ในการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติกลับเผชิญข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและกลไกหลายประการ อาทิ อิทธิพลของระบบราชการส่วนกลางที่ยังคงสถาปนาอำนาจในการควบคุมเชิงนโยบาย การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในระดับพื้นที่ ตลอดจนการที่ระบบกำกับและตรวจสอบยังคงผูกโยงกับหน่วยงานของรัฐส่วนกลางเป็นหลัก (Chardchawarn, 2019)

สภาพการณ์เหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า แม้การกระจายอำนาจในช่วงเวลาดังกล่าวจะมีลักษณะ “ก้าวหน้า
เชิงนโยบาย” หากแต่ยังไม่สามารถผลักดันให้เกิด “ความสมบูรณ์เชิงโครงสร้างและการปฏิบัติการ”
ได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมิได้มีอำนาจและความยืดหยุ่นเพียงพอ
ในการบริหารจัดการพื้นที่ของตนเองให้สอดคล้องกับบริบทของชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาในมิติของธรรมชาติและความเสี่ยงเชิงโครงสร้างจะพบว่า การที่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอำนาจในการจัดบริการสาธารณะ บริหารจัดการบุคลากร และจัดหารายได้ด้วย
ตนเองนั้น แม้จะเป็นหัวใจสำคัญของการส่งเสริมความเป็นอิสระของท้องถิ่น ทว่า อำนาจที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว
กลับเป็นดาบสองคมที่อาจนำไปสู่การใช้อำนาจโดยปราศจากกลไกถ่วงดุลที่เข้มแข็ง โดยเฉพาะ
ในกระบวนการที่ต้องอาศัยดุลพินิจ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารงบประมาณ ซึ่งมักตกอยู่ภายใต้
ความเสี่ยงต่อการทุจริตและแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน ปัญหานี้ยังทวีความซับซ้อนเมื่อจำนวนองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนเกินขีดความสามารถของหน่วยงานตรวจสอบจากส่วนกลาง
ที่จะติดตามและควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผลลัพธ์คือการที่รัฐบาลกลางมีแนวโน้มออกมาตรการ
กำกับดูแลที่เข้มงวดมากขึ้น (Kokpol et al., 2020) แม้จะมีเป้าประสงค์เพื่อป้องกันการทุจริต แต่อาจ
นำไปสู่การสั่นคลอนหลักการกระจายอำนาจในระยะยาว โดยลดทอนความสามารถในการตัดสินใจ
อย่างอิสระของท้องถิ่น และโน้มเอียงกลับไปสู่การรวมศูนย์อำนาจโดยมิได้ตระหนักถึงผลกระทบ
ที่อาจเกิดขึ้น

ประเด็นสำคัญอีกประการ คือ อำนาจที่ถูกกระจายลงสู่ท้องถิ่นนั้น ไม่ได้มาพร้อมกับระบบ
ธรรมาภิบาลที่แข็งแกร่ง หรือกลไกตรวจสอบภายในที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดช่องว่างในการใช้อำนาจ
และเป็นปัจจัยเอื้อให้เกิดการทุจริต หรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบภายใน อปท. (World Bank,
2006) ดังนั้น แม้รัฐจะมีเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยและประสิทธิภาพ
ในการบริหารราชการ แต่หากปราศจากการเสริมสร้างกลไกธรรมาภิบาล การกระจายอำนาจอาจกลับกลายเป็น
เป็น “การกระจายอำนาจที่ไม่มีกลไกธรรมาภิบาลรองรับ” ซึ่งอาจเพิ่มความเสี่ยงต่อการกระจายโอกาส
ในการทุจริตแทนที่จะเป็นการกระจายอำนาจ (Tanchai & Meesuk, 2020)

เมื่อพิจารณาการกระจายอำนาจของประเทศไทยภายหลังรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 จะเห็นได้ว่า
การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมิได้เป็นเพียงการปรับโครงสร้างอำนาจรัฐในเชิงรูปแบบเท่านั้น หากแต่ยังเป็น
จุดเริ่มต้นของการเปิดพื้นที่ทางการเมืองและการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)
ได้มีโอกาสแสดงบทบาทในมิติใหม่อย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม หากการกระจายอำนาจดังกล่าวมิได้

มาพร้อมกับการพัฒนาแนวคิดเรื่อง “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) ในเชิงลึก ทั้งในระดับโครงสร้างและวัฒนธรรมทางการเมือง การกระจายอำนาจนั้นอาจไม่ต่างจาก “ภาวะหลอกลวงของประชาธิปไตย” (Democratic Illusion) ซึ่งสร้างเพียงภาพลักษณ์แห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่น แต่กลับไม่สามารถจัดปัญหาการทุจริตได้จริง และอาจกลายเป็นการกระจายทั้งอำนาจและผลประโยชน์ที่บั่นทอนศักยภาพการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืนแทน (Angthong et al., 2025)

1.2 จุดอ่อนในอดีต: การแทรกแซงทางการเมือง ความไม่เข้มแข็งของประชาชนและภาคประชาสังคม

การพัฒนาธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยสะท้อนถึงความพยายามของรัฐในการกระจายอำนาจและเสริมสร้างกลไกตรวจสอบภายในพื้นที่ให้มีความเป็นธรรม โปร่งใส และรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติความพยายามดังกล่าวกลับต้องเผชิญกับอุปสรรคเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมทางการเมืองที่ฝังลึก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแทรกแซงทางการเมือง ซึ่งปรากฏให้เห็นอย่างเป็นระบบนับตั้งแต่ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ทั้งในรูปของการใช้กลไกการแต่งตั้งผู้บริหารท้องถิ่นตามสายสัมพันธ์ทางการเมือง การลอบป็นโยบาย หรือโครงการพัฒนาที่อิงผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม และการใช้อิทธิพลของนักการเมืองระดับชาติแทรกซึมเข้ามาควบคุมกลไกการจัดสรรงบประมาณในระดับพื้นที่ ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้โครงสร้างอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปราะบาง และไม่สามารถดำรงหลักธรรมาภิบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Chardchawarn, 2020)

การแทรกแซงทางการเมืองดังกล่าว ยังสะท้อนรูปแบบของการเมืองอุปถัมภ์ (Patron-Client Politics) ที่ยังคงดำรงอยู่ในระดับท้องถิ่นอย่างเหนียวแน่น แม้ว่าจะมีการพัฒนาแนวคิดการกระจายอำนาจในเชิงนโยบาย ตัวอย่างเช่น การบัญญัติหลักการปกครองตนเองในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 การจัดตั้งองค์การอิสระในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ หรือแม้แต่การส่งเสริมการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง แต่กลไกเหล่านี้ก็ไม่สามารถป้องกันการครอบงำของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่อาศัยฐานเสียงหรืออิทธิพลทางสังคมมาแทรกแซงการทำงานของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง (Dockthaisong, 2019) การควบคุมการทุจริตจึงตกอยู่ในสภาวะอ่อนแอ เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐในระดับท้องถิ่นไม่ได้รับแรงกดดันให้รับผิดชอบต่อสาธารณะ หากแต่ต้องตอบสนองต่อกลุ่มอำนาจที่มีบทบาทอยู่เบื้องหลังการแต่งตั้งหรือสนับสนุนทางการเมือง

กระบวนการพัฒนาโครงสร้างประชาธิปไตยของไทย จึงเกิดปรากฏการณ์ “จุดอ่อน” (Weak Institutionalism) ได้กลายเป็นจุดตัดสำคัญที่อธิบายถึงสภาพการดำรงอยู่ของประชาธิปไตยเชิงพิธีกรรม และข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของภาคประชาชนในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะในมิติของการเมืองภาคพลเมืองที่มีบทบาทจำกัด ท่ามกลางบริบทของการแทรกแซงทางการเมือง การรวมศูนย์อำนาจ และการขาดการส่งเสริมจากภาครัฐ จากผลการศึกษาของ Suwanmongkol (2017) ชี้ให้เห็นถึงปัญหาหลักที่ขัดขวางการพัฒนาและเสริมพลังภาคพลเมืองในระดับท้องถิ่น สามารถวิเคราะห์ปัญหาเหล่านี้กับโครงสร้างจุดอ่อนในอดีตได้อย่างเป็นระบบ โดยพิจารณาผ่านสามประเด็นสำคัญ ได้แก่ 1) การแทรกแซงทางการเมืองและการเมืองแบบอุปถัมภ์ การเมืองท้องถิ่นไทยยังคงอยู่ภายใต้โครงสร้างการแทรกแซงของกลุ่มการเมืองในลักษณะอุปถัมภ์ ซึ่งสะท้อนผ่านระบบการเมืองแบบรวมศูนย์ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจเชิงโครงสร้าง โดยละเอียดประชาชน 2) ความไม่เข้มแข็งของประชาชนในฐานะพลเมืองตื่นรู้ พลังของประชาชนในการมีส่วนร่วมเชิงรุกในการกำหนดนโยบาย ตรวจสอบ และขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงในชุมชนมีอยู่ในระดับต่ำ และ 3) ภาวะเปราะบางของภาคประชาสังคมในระดับชุมชน การขาดการสนับสนุนงบประมาณ ขาดผู้นำที่เข้มแข็ง และปัญหาทางสังคมและวัฒนธรรม ล้วนสะท้อนความเปราะบางของโครงสร้างภาคประชาสังคมในท้องถิ่นไทย ที่ไม่สามารถยืนอยู่ได้อย่างอิสระจากรัฐ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นมักอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการเชิญชวนจากรัฐมากกว่าการริเริ่มจากประชาชนเอง ซึ่งสะท้อนแนวโน้มของธรรมาภิบาลแบบบนลงล่าง (Top-down) ที่ยังครอบงำกระบวนการตัดสินใจในพื้นที่ โดยเฉพาะในช่วงก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่การเมืองในระดับท้องถิ่นยังไม่เปิดพื้นที่ให้แก่การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม (Puang-ngam, 2007) แม้ว่าหลังปี 2540 จะเริ่มมีแนวโน้มของการเกิดองค์การภาคประชาชน และเครือข่ายภาคประชาสังคมในระดับพื้นที่มากขึ้น แต่บทบาทของกลุ่มเหล่านี้ยังคงเผชิญกับข้อจำกัดด้านอำนาจ ข้อมูล และทรัพยากรในการตรวจสอบรัฐ จึงทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกถ่วงดุลอำนาจที่มีประสิทธิภาพการขยายบทบาทของภาคประชาชนและภาคประชาสังคมมักนำไปสู่แรงต้านจากกลุ่มการเมืองภาคตัวแทนและระบบราชการ ซึ่งมีแนวโน้มระแวดระวังต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่กระทบต่อโครงสร้างอำนาจและอภิสิทธิ์ของชนชั้นนำ (Suwanmongkol, 2021) ส่งผลให้เกิดสภาพของการเปลี่ยนเพื่อรักษาไว้มากกว่าการเปลี่ยนผ่านสถานการณ์เช่นนี้ การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองและธรรมาภิบาลของไทยจึงมีได้ดำเนินไปในลักษณะของการสร้างฐานอำนาจใหม่ให้แก่ภาคประชาชนอย่างยั่งยืน แต่กลับตอกย้ำลักษณะความต่อเนื่องของเส้นทางเดิม (path dependency) ที่ทำให้โครงสร้างอำนาจรัฐและระบบราชการยังคงมีอิทธิพล

เหนือพื้นที่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การกระจายอำนาจของไทยกลายเป็นกระบวนการที่คงไว้ซึ่งความไม่สมดุลระหว่างรัฐและประชาชนในนามของการปฏิรูปประชาธิปไตยท้องถิ่น (Singkaneti, 2025)

กล่าวโดยสรุป จุดอ่อนของธรรมาภิบาลในอดีตไม่ได้เกิดจากการขาดเจตนารมณ์ทางนโยบายเพียงเท่านั้น แต่เกิดจากโครงสร้างอำนาจทางการเมืองและสังคมที่ยังไม่เอื้อต่อการตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างแท้จริง ทั้งการแทรกแซงของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง และความไม่เข้มแข็งของประชาชนและภาคประชาสังคมที่เป็นกลไกสำคัญของธรรมาภิบาลในเชิงปฏิบัติ ทำให้การควบคุมการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในอดีตยังคงเป็นภาวะท้าทายที่รอการแก้ไขอย่างเป็นระบบ

2. อุปาทว์ : ธรรมาภิบาลกับการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

แม้กระแสการกระจายอำนาจจะได้รับการผลักดันในสังคมไทยมากกว่าสามทศวรรษ หากแต่ประสิทธิภาพและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงเป็นประเด็นท้าทายอย่างต่อเนื่องภายใต้หลักการปกครองตนเองและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามอุดมคติแห่งรัฐประชาธิปไตย ทว่าในทางปฏิบัติ อปท. จำนวนมากกลับดำเนินอยู่ในวัฏจักรซ้ำซากแห่งความไร้ธรรมาภิบาล ที่ไม่เพียงบั่นทอนความไว้วางใจของประชาชนต่อท้องถิ่น แต่ยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระดับพื้นที่ วัฏจักรที่วนนี้ คือ “วงจรอุบาทว์” (Vicious Cycle) ซึ่งประกอบด้วยสามองค์ประกอบที่เกื้อหนุนและต่อยอดกันอย่างแนบแน่น ได้แก่ การใช้เงินเป็นเครื่องมือทางการเมือง การทุจริตในกระบวนการใช้งบประมาณ และการขาดกลไกตรวจสอบจากภาคประชาชนที่เข้มแข็ง ดังสามารถอธิบายในรายละเอียดได้ดังนี้

วงอุบาทว์ที่หนึ่ง การใช้เงินเป็นเครื่องมือทางการเมือง (Vote Buying Politics)

รูปแบบของวงอุบาทว์แรกเริ่มจากการใช้เงินเป็นเครื่องมือทางการเมือง ระบบการเมืองที่ฝังรากลึกในระบบการเมืองท้องถิ่นของไทย คือ ปรากฏการณ์การซื้อเสียง (Vote Buying) ซึ่งมีได้เป็นเพียงการแจกเงินหรือสิ่งของแลกกับคะแนนเสียงในช่วงเวลาการเลือกตั้งเท่านั้น หากแต่เป็นกระบวนการที่มีพลวัตเชิงอำนาจ แฝงด้วยเจตนาแสวงหาผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม และบ่อนทำลายโครงสร้างของธรรมาภิบาลในระดับรากฐานอย่างลึกซึ้ง (Paijuntuek et al., 2021; Tuansiri & Thongfhua, 2021) การซื้อเสียงในท้องถิ่นจึงไม่ใช่แค่เรื่องของพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนจากหลักประชาธิปไตยแบบอุดมคติ แต่คือกลไกสำคัญของระบบการเมืองแบบอุปถัมภ์ที่สถาปนาความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบแนวดิ่งระหว่างผู้แทนกับประชาชนที่ประชาชนมิใช่ผู้ถืออำนาจตัดสินใจอย่างแท้จริง หากแต่เป็นผู้รับบริการจากนักการเมืองที่ใช้ทรัพยากรเป็นเครื่องมือตอบสนอง

การซื้อเสียงในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่เพียงส่งผลให้กลไกการเลือกตั้งสูญเสียความชอบธรรมในฐานะพื้นที่แข่งขันทางนโยบาย แต่ยังส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การแต่งตั้งโยกย้าย และระบบผลประโยชน์ทับซ้อนภายในหน่วยงาน ซึ่งนักการเมืองท้องถิ่นจำเป็นต้องถอนทุนหลังชนะเลือกตั้ง โดยอาศัยอำนาจในฐานะผู้บริหาร อปท. เพื่อสร้างความมั่งคั่งให้กับเครือข่ายที่หนุนหลัง (Arghiros, 2001) กลไกการซื้อเสียงจึงไม่ใช่จุดจบของการเลือกตั้ง แต่เป็นจุดเริ่มต้นของระบบการทุจริตอย่างเป็นระบบ (Systemic Corruption) ที่ดำเนินต่อไปในห้วงของการบริหารราชการแผ่นดิน

ทั้งนี้ ลักษณะของการซื้อเสียงในปัจจุบันมีความสลับซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตอย่างมีนัยสำคัญ จากเดิมที่เน้นการแจกเงินสดก่อนวันเลือกตั้งมาสู่รูปแบบที่ซ่อนเร้นมากขึ้น เช่น การโอนเงินผ่านธุรกรรมออนไลน์ การจัดเลี้ยง การให้สินค้าหรือบริการในนามของกลุ่มการเมือง การสัญญาแต่งตั้งคนใกล้ชิดในตำแหน่งบริหาร หรือแม้แต่การสร้างเครือข่ายทุนทางสังคม (Social Capital) ในรูปแบบการอุปถัมภ์ระยะยาว ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ล้วนทำให้ประชาชนในพื้นที่กลายเป็นผู้ติดหนี้บุญคุณมากกว่าผู้ทรงอำนาจในการเลือกผู้นำท้องถิ่น (Dechprasurt, 2018; Teerapipattanakul, 2021; Hicken, 2007) เมื่อประชาชนถูกผูกพันกับระบบผลประโยชน์เช่นนี้ ความสามารถในการตรวจสอบ ถ่วงดุล หรือมีส่วนร่วมในนโยบายจึงถูกทำให้ไร้อำนาจโดยปริยาย การซื้อเสียงยังมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับพฤติกรรมของข้าราชการท้องถิ่นในฐานะผู้สมรู้ร่วมคิดที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้มีอำนาจทางการเมืองหลังการเลือกตั้ง การบริหารงานบุคคลภายในองค์กรจึงไม่เป็นไปตามหลักคุณธรรม แต่กลายเป็นพื้นที่ของการจัดสรรผลประโยชน์ให้กับกลุ่มที่สนับสนุนตนเอง ส่งผลให้บุคลากรที่มีความสามารถถูกกีดกัน และสร้างวัฒนธรรมองค์การที่ยอมจำนนต่ออำนาจไม่ชอบธรรมอย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นภัยต่อการพัฒนาศักยภาพการบริหารภาครัฐโดยรวม

ปรากฏการณ์การซื้อเสียงยังสะท้อนถึงความอ่อนแอของภาคประชาสังคมในระดับท้องถิ่นที่ยังขาดกลไกในการถ่วงดุลอย่างมีประสิทธิภาพ ความไม่เท่าเทียมเชิงอำนาจและการขาดข้อมูลข่าวสาร ทำให้ประชาชนจำนวนมากตกอยู่ภายใต้อำนาจนำ (Hegemonic Power) ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่ครอบงำผ่านทุน เครือข่าย และการสร้างวาทกรรมประชานิยมในระดับจุลภาค กล่าวคือ ระบบการเมืองท้องถิ่นถูกลดทอนให้กลายเป็นเพียงเวทีของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างนายทุนท้องถิ่นกับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยปราศจากความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนหรือหลักธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง การแก้ไขปัญหา

การซื้อเสียงจึงไม่สามารถพึ่งพากลไกทางกฎหมาย หรือตัวบทเพียงลำพัง หากแต่ต้องอาศัยการปฏิรูปเชิงโครงสร้างเพื่อกระจายอำนาจให้กับภาคประชาชนในฐานะกลไกถ่วงดุลที่แท้จริง ต้องมีการส่งเสริมระบบข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่โปร่งใส และสร้างพื้นที่ให้กับการรวมกลุ่มภาคประชาสังคม องค์กรชุมชน และสื่อท้องถิ่นให้สามารถติดตาม ตรวจสอบ และมีบทบาทในการชี้นำเชิงนโยบาย (Pingsham et al., 2024) ทั้งนี้ แนวคิดการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน ถือเป็นกรอบทางทฤษฎีที่มีศักยภาพในการนำมาประยุกต์ใช้เพื่อลดแรงจูงใจของการซื้อเสียง โดยย้ายศูนย์กลางของอำนาจจากการเมืองแบบตัวบุคคล สู่การเมืองของการร่วมกำหนดอนาคตร่วมกัน

การซื้อเสียงจึงเป็นวงอุบาทว์เชิงโครงสร้างที่ต้องเผชิญหน้าด้วยการออกแบบนวัตกรรมเชิงสถาบัน เพื่อสกัดกั้นพฤติกรรมที่บิดเบือนประชาธิปไตยจากรากฐาน ในขณะเดียวกันต้องเร่งเสริมสร้างพลเมืองที่มีศักยภาพในการต่อต้านการครอบงำของทุนและอำนาจในระดับท้องถิ่น หากปราศจากความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ วงจรของการทุจริตอันเริ่มต้นจากเงินซื้อเสียงย่อมหมุนวนเวียนกลับแบบไม่รู้จบ และลุกลามสู่การทุจริตในกระบวนการใช้งบประมาณ ซึ่งมักเกิดจากแรงจูงใจในการตอบแทนฐานเสียงหรือคินทุนทางการเมือง ส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณกลายเป็นเครื่องมือสร้างผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม มากกว่าการตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะ

วงอุบาทว์ที่สอง การทุจริตในกระบวนการใช้งบประมาณ

อุบาทว์ที่สอง การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถวิเคราะห์ได้จากข้อมูลจากรายงานสถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ตลอดช่วงเวลาช่วงปีงบประมาณ 2563–2567 (Office of the National Anti-Corruption Commission, 2021b, 2022, 2023, 2024, 2025) สะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มที่น่าวิตกเกี่ยวกับระดับการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 แม้จะเป็นช่วงเวลาที่ระบอบราชการท้องถิ่นอยู่ภายใต้แรงกดดันจากสถานการณ์โรคระบาด COVID19- แต่รายงานป.ป.ช. กลับสะท้อนว่า การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงดำรงอยู่ในระดับสูง โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับคำกล่าวหาที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 2,303 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 38 ของคำกล่าวหาทั้งหมด ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์การที่ปรากฏสัดส่วนการชี้มูลความผิดสูงในกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคิดเป็นร้อยละ 62.28 ข้อมูลดังกล่าวควรพิจารณาโดยจำแนกระหว่างจำนวนคำกล่าวหากับผลการชี้มูลความผิด เนื่องจากคำกล่าวหายังมิใช่ข้อยุติว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม รูปแบบเรื่องที่ปรากฏบ่อย ได้แก่ ความไม่โปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง การเบียดบังทรัพย์สินของทางราชการ และการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเสี่ยงในกระบวนการบริหารงบประมาณและการใช้ดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางกลุ่ม (Office of the National Anti-Corruption Commission, 2021)

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สถานการณ์ทุจริตในปีชี้ให้เห็นถึงความต่อเนื่องของปัญหาเชิงโครงสร้างในระบบท้องถิ่น โดยเฉพาะในองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งยังครองสัดส่วนสูงสุดของค่ากล่าวหาในกลุ่มอปท. คิดเป็นร้อยละ 65.71 พฤติกรรมการทุจริตในปีนี้ได้จำกัดอยู่เพียงการจัดซื้อจัดจ้าง แต่ยังรวมถึงการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้บริหารท้องถิ่น เช่น การแต่งตั้งพนักงานโดยไม่โปร่งใส และการปกป้องผู้กระทำความผิดภายในองค์การ ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนถึงความล้มเหลวของกลไกการกำกับดูแลที่ควรมีลักษณะเป็นระบบหลักความรับผิดชอบ (Accountability System) ในระดับท้องถิ่น ซึ่งไม่สามารถตรวจสอบพฤติกรรมของผู้ใช้อำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้เกิดพฤติกรรมทุจริตที่เป็นระบบมากขึ้นต่อเนื่อง (Office of the National Anti-Corruption Commission, 2022)

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ในปีนี้ จำนวนค่ากล่าวหาที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน โดยมีมากถึง 2,792 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 39.64 ของคำร้องเรียนทั้งหมดทั่วประเทศ รายงานสะท้อนถึงการแพร่กระจายของพฤติกรรมทุจริตในลักษณะ “ฮั้วประมูล” และการบริหารโครงการโดยปราศจากหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะในโครงการขนาดเล็กที่ใช้งบประมาณต่ำแต่มีจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น การซ่อมถนนและโครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ส่งผลให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างกลายเป็นช่องทางแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจท้องถิ่น การทุจริตในปีไม่เพียงแต่เพิ่มขึ้นในเชิงปริมาณเท่านั้น แต่ยังแสดงลักษณะของการฝังรากลึกเชิงสถาบันที่ซับซ้อนมากขึ้นต่อเนื่อง (Office of the National Anti-Corruption Commission, 2023)

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ข้อมูลในปีงบประมาณ 2566 ยังคงยืนยันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลุ่มที่มีการร้องเรียนสูงสุดในประเทศ คิดเป็นร้อยละ 44.96 ของค่ากล่าวหาทั้งหมด โดย อบต. ยังเป็นเป้าหมายหลักของข้อกล่าวหาด้วยสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 49.05 ความร้ายแรงของสถานการณ์สะท้อนผ่านมูลค่าความเสียหายทางการคลังที่สูงถึง 26,247 ล้านบาท โดยร้อยละ 51 ของกรณีทุจริตมาจากการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งยังคงเป็นรูปแบบที่พบบ่อยที่สุด พฤติกรรมทุจริตในปีไม่ใช่เรื่องของ “บุคคลกระทำความผิด” เท่านั้น หากแต่มีลักษณะของการสมรู้ร่วมคิดในระดับองค์กร โดยอาศัยจุดอ่อนของระบบการตรวจสอบที่ไม่เป็นอิสระและขาดประสิทธิภาพ (Office of the National Anti-Corruption Commission, 2024)

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ปีล่าสุดนี้ยังคงยืนยันแนวโน้มที่ต่อเนื่องของปัญหาทุจริตในระดับท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกร้องเรียนสูงสุดถึง 1,550 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 45.75 ของคำกล่าวหาทั้งหมด มูลค่าความเสียหายจากการจัดซื้อจัดจ้างเพียงประเภทเดียวอยู่ที่ 8,602 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 72.69 ของมูลค่ารวมทั้งหมดของกรณีทุจริต แสดงให้เห็นถึงการบิดเบือนกลไกการบริหารงบประมาณและการจัดสรรทรัพยากรในระดับท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ ความล้มเหลวในการสร้างความโปร่งใสและการตรวจสอบภายใน อบต. ยังคงเป็นข้อท้าทายสำคัญที่สะท้อนถึงการไม่สอดคล้องของการกระจายอำนาจกับการสร้างวัฒนธรรมความพร้อมรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอย่างยั่งยืน (Office of the National Anti-Corruption Commission, 2025b)

จากข้อมูลย้อนหลังในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2567–2563 พบว่า เรื่องร้องเรียน คำกล่าวหา และผลการตรวจสอบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางกลุ่มมีรูปแบบปัญหาที่ปรากฏซ้ำ โดยเฉพาะในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การฮั้วประมูล การบริหารงบประมาณ การใช้อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล กระบวนการดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจและการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ จึงอาจเปิดโอกาสให้เกิดการเรียกรับผลประโยชน์ การแต่งตั้งบุคลากรโดยไม่เป็นธรรม หรือการใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์แก่เครือข่ายทางการเมือง (Nilrat, 2019; Kesiranon, 2023; Thip-ut, 2024; Wattanasiritham, 2024)

ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีฐานอำนาจจากระบบอุปถัมภ์อาจใช้เครือข่ายผลประโยชน์ ความสัมพันธ์ส่วนบุคคล และทรัพยากรของรัฐเพื่อรักษาฐานอำนาจและเพิ่มโอกาสกลับเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองในรอบถัดไป เปรียบเสมือนการดำรงอยู่บนส่วนยอดของพีระมิดแห่งชนชั้นอำนาจ (Preecharush, 2023) สถานการณ์เช่นนี้ไม่เพียงก่อให้เกิดความเสียหายด้านงบประมาณและเศรษฐกิจ แต่ยังบั่นทอนความไว้วางใจของประชาชนต่อรัฐและระบบราชการท้องถิ่น ทำให้ประชาชนรู้สึกไร้อำนาจในการตรวจสอบ หรือมีส่วนร่วม และเปิดโอกาสให้ระบบอุปถัมภ์กับการใช้อำนาจโดยมิชอบดำรงอยู่ต่อไป

อย่างไรก็ตาม จำนวนเรื่องร้องเรียนหรือคำกล่าวหาไม่ได้เท่ากับจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการพิสูจน์ว่ากระทำการทุจริต และไม่อาจใช้สรุปว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งมีปัญหาในระดับเดียวกัน ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนแนวโน้มของเรื่องที่เกิดขึ้นสู่กระบวนการตรวจสอบและชี้ให้เห็นกระบวนการที่มีความเสี่ยง มากกว่าจะเป็นหลักฐานยืนยันความผิดของทุกองค์การที่ถูกกล่าวหา ดังนั้น ข้อมูลจากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงถูกใช้เพื่อแสดงรูปแบบและเงื่อนไขความเสี่ยง โดยเฉพาะกระบวนการที่มีการใช้ดุลพินิจสูง ขาดการเปิดเผยข้อมูล

และมีกลไกตรวจสอบที่ไม่เพียงพอ มิใช่ใช้เพื่อเหมารวมว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยทั้งหมดตกอยู่ในวงจรอุบาทว์ ข้อพิเคราะห์ของบทความจึงมุ่งอธิบายกระบวนการและเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่เอื้อต่อการทุจริต มากกว่าการตัดสินคุณลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระบบ

วงอุบาทว์ที่สาม ภาคประชาชนยังมีข้อจำกัดด้านการตรวจสอบถ่วงดุล

การตรวจสอบถ่วงดุลโดยภาคประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐที่ตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นที่ประชาชนควรเป็นผู้มีบทบาทอย่างใกล้ชิดในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและการใช้งบประมาณสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส อย่างไรก็ตาม ความเป็นจริงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยกลับสะท้อนให้เห็นถึง วงอุบาทว์ที่สามที่เกิดจากการขาดกลไกภาคประชาชนที่เข้มแข็งในการตรวจสอบถ่วงดุล ซึ่งไม่เพียงส่งผลให้เกิดการทุจริตอย่างกว้างขวาง หากยังบั่นทอนความน่าเชื่อถือของประชาธิปไตยในระดับฐานรากอย่างรุนแรง

พลเมืองมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้เฝ้าระวังและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตจึงเป็นแนวทางที่จำเป็นต่อการสร้างระบบบริหารที่โปร่งใส หลายประเทศได้นำนโยบายที่เน้นการขับเคลื่อนจากฐานรากมาใช้ เช่น การสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ การกระจายอำนาจลงสู่ระดับท้องถิ่น การปฏิรูปการศึกษาเพื่อปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์ รวมถึงการจัดตั้งเครือข่ายภาคพลเมืองที่ทำงานร่วมกับหน่วยงานรัฐในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างต่อเนื่อง (Mongkhonsubseuk, 2023)

สำหรับประเทศไทย ภาคประชาชนแสดงความต้องการมีบทบาทในการติดตาม ตรวจสอบ และมีส่วนร่วมกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสูง โดยเฉพาะในด้านการรับรู้ข้อมูล การแสดงความคิดเห็น และการร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (Dhiraputra, 2019) อย่างไรก็ตาม แม้รัฐจะเปิดช่องทางให้ประชาชนตรวจสอบ อปท. แต่ยังมีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลสำคัญ การมีส่วนร่วมของกลุ่มอย่าง STRONG ด้านทุจริตประเทศไทย ปฏิบัติการหมาเฝ้าบ้าน และองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) สะท้อนพลังพลเมืองที่จับต้องได้ หากรัฐสนับสนุนและขยายเครือข่ายเหล่านี้ โอกาสในการสร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริตย่อมมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Maneenuch, 2023) สภาพการณ์ในปัจจุบันกลับสะท้อนปรากฏการณ์ที่อาจเรียกได้ว่า “ภาวะไร้เสียงของประชาชน” (Citizen Silence) ซึ่งเป็นภาวะที่ประชาชนขาดกลไกหรือพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพในการแสดงออก ส่งผลให้การใช้อำนาจในทางที่มีขอบหรือการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นสามารถเกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้โดยปราศจากแรงต้านหรือการตรวจสอบอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ กลไกการถ่วงดุลภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สภาท้องถิ่นหรือหน่วยงานตรวจสอบภายใน ยังมักประสบปัญหาการขาดความเป็นอิสระ

หรือมีลักษณะของความสมยอมต่ออำนาจฝ่ายบริหาร ส่งผลให้การถ่วงดุลอำนาจในเนวราบอยู่ในภาวะอ่อนแอและไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การต่อต้านการทุจริตผ่านสื่อสังคมออนไลน์ได้กลายเป็นแนวโน้มสำคัญที่สะท้อนถึงบทบาทเชิงรุกของประชาชนในฐานะพลเมืองสาธารณะ ซึ่งการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อรับรู้และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในเวลาอันรวดเร็ว มีส่วนช่วยลดอุปสรรคด้านต้นทุนในการรวมตัวของบุคคลที่มีเป้าหมายร่วมกันในการตรวจสอบและวิพากษ์การใช้อำนาจของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของ Maneenuch (2023) พบว่า แม้ภาคประชาชนจะมีบทบาทเพิ่มขึ้นในการแจ้งเบาะแสผ่านช่องทางออนไลน์ เช่น เว็บไซต์ ป.ป.ช. แอปพลิเคชัน NACC Mobile และแพลตฟอร์มอย่าง เฟซบุ๊ก หรือ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) แต่ช่องทางเหล่านี้ยังมีข้อจำกัดที่สำคัญ โดยเฉพาะเรื่องความไม่ครบถ้วนของข้อมูล เช่น การไม่ระบุตำแหน่งของผู้ถูกร้อง หรือการไม่ระบุพฤติกรรมแห่งการกระทำผิดอย่างชัดเจน ซึ่งส่งผลต่อความล่าช้าในการดำเนินการทางกฎหมาย สาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดจากการขาดการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นในการตรวจสอบหรือให้ข้อมูลที่ครบถ้วนเพื่อประกอบการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ (Neekul, 2022)

Sudasna Na Ayudhaya (2023) เน้นย้ำว่า การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนและโปร่งใส การมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะภาคประชาสังคม ภาคประชาชน และเครือข่ายภาคชุมชน ซึ่งมีบทบาททั้งในการกำหนดทิศทางการพัฒนา ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่อต้านการทุจริต และเสนอแนวทางเชิงนโยบายในประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนโดยตรง การทำงานร่วมกันในลักษณะเครือข่ายแนวระนาบ แทนระบบสั่งการแบบแนวตั้ง จึงเป็นกลไกสำคัญที่เปิดพื้นที่ให้เสียงของประชาชนมีความหมายและทรงพลัง ภาคส่วนเหล่านี้ต้องได้รับการเสริมสร้างศักยภาพผ่านกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิต การปลูกฝังค่านิยมด้านความซื่อสัตย์ และการส่งเสริมความเป็นพลเมืองที่ตื่นรู้ เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนสังคมไทยด้วยพลังจากฐานรากอย่างแท้จริง ไม่ใช่เพียงเป็นผู้รับนโยบาย แต่เป็นผู้ร่วมบริหารอำนาจ ทั้งนี้ หากภาครัฐสามารถปรับบทบาทตนเองให้สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง โดยไม่ทำหน้าที่เพียงในฐานะผู้กำหนด แต่เป็นผู้เอื้อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมย่อมจะนำไปสู่การเสริมพลังพลเมืองและเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีบทบาทอย่างเป็นระบบ Langkhulanon (2024) จึงเสนอว่า การเสริมสร้างความร่วมมือเชิงรุกของภาครัฐ ควบคู่กับภาวะผู้นำที่ยึดโยงกับประโยชน์สาธารณะ จะสามารถปลดล็อกศักยภาพของเครือข่ายพลเมืองในระดับต่างๆ ให้ลุกขึ้นมาต่อต้านการทุจริตอย่างยั่งยืน ทั้งยังเป็นจุดตั้งต้นของความโปร่งใสที่หยั่งรากลึกในโครงสร้างของสังคมไทย

แนวคิดการบริหารร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน จึงเป็นกรอบทางทฤษฎีที่สามารถนำมาใช้เพื่อเสริมสร้างกลไกภาคประชาชนในการตรวจสอบภาครัฐได้อย่างเป็นระบบ โดยยึดหลักความร่วมมือระหว่างรัฐ ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ สถาบันการศึกษา และประชาชนทั่วไป ในการกำหนดนโยบาย ติดตามงบประมาณ และตรวจสอบการดำเนินงานของ อปท. อย่างต่อเนื่อง กลไกเหล่านี้ต้องมีการจัดสรรทรัพยากรสนับสนุน สร้างพื้นที่ปลอดภัยทางการแสดงออก และพัฒนาศักยภาพของพลเมืองให้สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบด้วยเครื่องมือที่มีมาตรฐาน เช่น การอ่านงบประมาณท้องถิ่น การใช้ข้อมูลแบบเปิด (Open Data) และการใช้เทคโนโลยีเพื่อสื่อสารความผิดปกติ กล่าวโดยสรุป การขาดกลไกประชาชนที่เข้มแข็งมีใช้เพียงความล้มเหลวในด้านนโยบาย หากแต่เป็นอาการของโครงสร้างทางอำนาจที่ยังไม่เปิดกว้างต่อการถ่วงดุลจากภายนอกอย่างแท้จริง การสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นจึงต้องไม่หยุดเพียงการเลือกตั้ง แต่ต้องเป็นกระบวนการปลูกพลังพลเมืองให้ตื่นรู้ กล้าตรวจสอบ และสามารถร่วมบริหารอำนาจร่วมกับภาครัฐอย่างเท่าเทียมภายใต้หลักธรรมาภิบาลและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

3. อนาคต : ธรรมาภิบาลกับการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยผ่านการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไทยที่เผชิญกับปัญหาการทุจริตเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์การที่เอื้อต่อการแสวงหาประโยชน์ส่วนตน แนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลโดยอาศัยแนวคิดการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนได้รับความสนใจเพิ่มขึ้นในฐานะกลไกการป้องกันและลดทอนปัญหาการทุจริตในระยะยาว แนวทางดังกล่าวมีใช้เพียงการกระจายอำนาจแบบรูปธรรมในเชิงโครงสร้าง แต่ยังคงครอบคลุมถึงการถักทอความร่วมมือเชิงกลไก (Institutional Collaboration) ที่มีพลังของความไว้วางใจ (Trust) หลักความพร้อมรับผิดชอบร่วม (Shared Accountability) และการมีส่วนร่วมที่มีความหมาย (Meaningful Participation) จากทุกภาคส่วนในสังคม (Ansell & Gash, 2007; Juito, 2024)

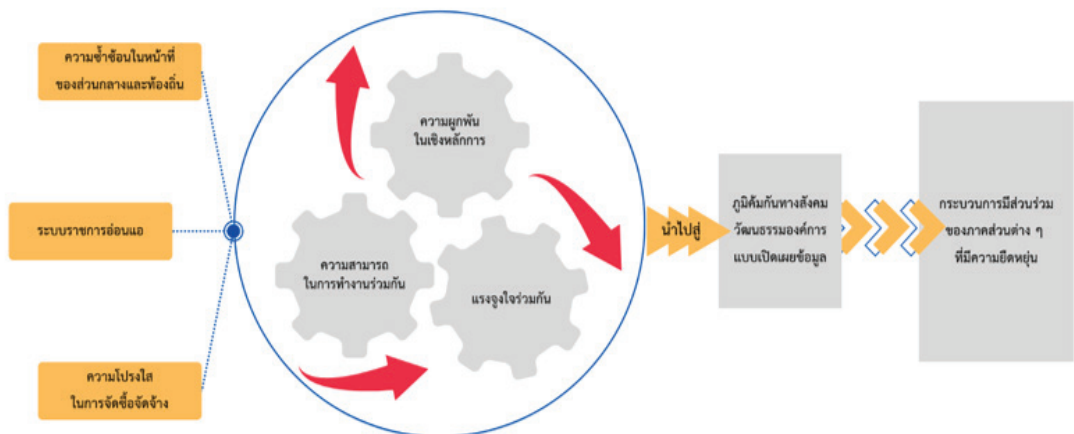
การนำแนวคิดการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนมาใช้ป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องออกแบบระบบบริหารที่เปิดให้ภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคมเข้าถึงข้อมูล ร่วมกำหนดปัญหา ติดตามโครงการ และตรวจสอบการใช้อำนาจผ่านกลไกต่างๆ เช่น เวทีสภาเมือง ภาคพลเมือง งบประมาณแบบมีส่วนร่วม และคณะกรรมการธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Yomnak & Ruckchart, 2021) อย่างไรก็ตาม การร่วมใช้อำนาจมิได้หมายถึงการถ่ายโอนอำนาจตามกฎหมายให้ประชาชนอย่างเท่าเทียมในทันที เนื่องจากอำนาจอนุมัติยังคงอยู่กับผู้บริหารและสภาท้องถิ่น อีกทั้งการเปิดพื้นที่ตรวจสอบอาจเผชิญแรงต้านจากผู้มีอำนาจในพื้นที่

การร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยไม่อาจตั้งอยู่บนสมมติฐานว่า ภาครัฐและภาคพลเมืองสามารถแบ่งปันอำนาจตัดสินใจได้อย่างเท่าเทียมในทันที เนื่องจากอำนาจอนุมัติตามกฎหมายยังคงอยู่กับผู้บริหารและสภาท้องถิ่น อีกทั้งการเปิดพื้นที่ที่ตรวจสอบอาจเผชิญแรงต้านจากผู้มีอำนาจ ดังนั้น บทบาทของภาคพลเมืองจึงควรเริ่มจากการเข้าถึงข้อมูล การร่วมกำหนดปัญหา การติดตามโครงการ และการเรียกร้องความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ซึ่งภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าว ข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Data) เทคโนโลยีดิจิทัล และสื่อสังคมออนไลน์สามารถสร้าง “อำนาจจากข้อมูล” ให้แก่ประชาชน โดยทำให้ข้อมูลงบประมาณ โครงการ การจัดซื้อจัดจ้าง และผลการดำเนินงานสามารถค้นหา เปรียบเทียบ และตรวจสอบได้ พลังในการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะย่อมเพิ่มต้นทุนทางชื่อเสียงและการเมืองของการทุจริต แม้ไม่แทนที่อำนาจตามกฎหมาย แต่สามารถลดการผูกขาดข้อมูล จำกัดการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และกดดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใสและรับผิดชอบต่อมากขึ้น

จากข้อจำกัดดังกล่าว ข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Data) เทคโนโลยีดิจิทัล และสื่อสังคมออนไลน์จึงเป็นกลไกสำคัญในการสร้าง “อำนาจจากข้อมูล” ให้แก่ภาคพลเมือง โดยทำให้ข้อมูลงบประมาณ แผนงาน โครงการ การจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่าย และผลการดำเนินงานสามารถค้นหา เปรียบเทียบ และนำไปตรวจสอบต่อได้ การเปิดเผยข้อมูลอย่างเป็นปัจจุบันยังช่วยให้ประชาชนติดตามความผิดปกติ สื่อสารต่อสาธารณะ และสร้างแรงกดดันให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องชี้แจงและรับผิดชอบต่อมากขึ้น (Emerson et al., 2011; Pring, 2017) ดังนั้น การมีส่วนร่วมในบริบทท้องถิ่นไทยควรพัฒนาเป็นลำดับจากการเข้าถึงข้อมูล การร่วมกำหนดปัญหา การเสนอความคิดเห็น และการตรวจสอบต่อสาธารณะ ก่อนขยายไปสู่การร่วมตัดสินใจในประเด็นที่กฎหมายเปิดช่อง แนวทางดังกล่าวสามารถลดการผูกขาดข้อมูล จำกัดการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และทำให้การมีส่วนร่วมเกิดผลในทางปฏิบัติมากกว่าการเป็นเพียงพิธีกรรม

ภายใต้บริบทสังคมไทย การร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนต้องเผชิญความท้าทายหลายประการ ทั้งในด้านวัฒนธรรมอำนาจนิยม การขาดทุนทางสังคม และความไม่สมดุลของพลังระหว่างภาคส่วน อย่างไรก็ตาม แนวทางในการส่งเสริมความร่วมมือสามารถดำเนินการผ่านการออกแบบนวัตกรรมเชิงกระบวนการ (Process Innovation) เช่น การสร้างข้อตกลงภาคี (Collaborative Compact) การสร้างขบวนการเฝ้าระวังจากภาคประชาชน และการเสริมพลัง (Empowerment) ให้กับกลุ่มที่เปราะบางหรือถูกกีดกัน (Marginalized Groups) ให้สามารถเข้าถึงและมีอิทธิพลต่อระบบการตัดสินใจในระดับท้องถิ่น (Fung & Wright, 2003) ที่สำคัญ การร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนควรพัฒนาไปสู่การเป็น

วัฒนธรรมความร่วมมือที่ฝังรากอยู่ในกระบวนทัศน์ของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน ซึ่งหมายถึงการเปลี่ยนจากแนวคิดรัฐเป็นเจ้าของอำนาจมาเป็นรัฐเป็นผู้เอื้ออำนวย ในขณะที่ประชาชนและภาคอื่นๆ ทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ร่วมออกแบบ (Co-Designer) ผู้ร่วมดำเนินการ (Co-Producer) และผู้ร่วมประเมินผล (Co-Evaluator) ของนโยบายและบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น (Bryson et al., 2014) แนวทางการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยผ่านการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน จำต้องขยับจากระบบราชการแนวตั้งแบบเดิม ไปสู่ระบบการบริหารที่เน้นความสัมพันธ์แนวนอน (Horizontal Relations) ที่มีลักษณะของการเรียนรู้ร่วม การไว้วางใจร่วม และการตรวจสอบร่วม อันจะส่งผลให้เกิดระบบธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่มีความยั่งยืน โปร่งใส และยืดหยุ่นต่อความเปลี่ยนแปลงในระยะยาว โดยมีรายละเอียดดังสามารถอธิบายได้ดังภาพที่ 1



ที่มา : ดัดแปลงจาก Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015)

4. ปัจจัยผลักดันความร่วมมือจากหลายภาคส่วน : บริบทแห่งความไม่ไว้วางใจและภาวะวิกฤตทางธรรมาภิบาล

ปัจจัยผลักดัน (Drivers) ที่ก่อให้เกิดความจำเป็นของการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยสะท้อนให้เห็นจากความไม่แน่นอนที่เกิดจากระบบราชการที่อ่อนแอ ความไม่โปร่งใสในกลไกจัดซื้อจัดจ้าง และความซ้ำซ้อนของบทบาทระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น นอกจากนี้ การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Interdependence) มีความชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อหน่วยงานภาครัฐเพียงลำพังไม่สามารถควบคุมกลไกการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่ภาคประชาชนและองค์กร

อิสระทางสังคมเริ่มแสดงบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุล การเกิดขึ้นของแรงกดดันจากภายในและภายนอก (Consequential Incentives) อาทิ การตรวจสอบจากองค์การอิสระ ปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง และกระแสเรียกร้องสังคมโปร่งใสจากกลุ่มพลเมืองตื่นรู้ กลายเป็นพลังขับเคลื่อนสำคัญ เช่นเดียวกับการเกิดขึ้นของผู้นำท้องถิ่นที่มีความริเริ่ม (Initiating Leadership) ในการสร้างพื้นที่ความร่วมมือที่ไม่จำกัดอยู่ในระบบราชการเดิม

ระบอบการบริหารแบบข้ามพรมแดนอำนาจ : ก่อรูปกระบวนการป้องกันการทุจริตร่วมกัน

เมื่อพิจารณาจากระบอบการบริหารและการจัดการผ่านการร่วมใช้อำนาจร่วมมือหลายภาคส่วน แนวทางการป้องกันการทุจริตจึงต้องตั้งอยู่บนฐานของการมีส่วนร่วมที่มีโครงสร้างและกระบวนการอย่างชัดเจน กล่าวคือ ต้องส่งเสริมพลวัตของความร่วมมือ (Collaborative Dynamics) ผ่านกลไกการพูดคุย ตัดสินใจ และลงมือปฏิบัติร่วมกัน โดยเฉพาะในประเด็นการใช้จ่ายงบประมาณ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และการกำกับดูแลพนักงานส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบของกระบวนการดังกล่าวจำเป็นต้องเริ่มจากความผูกพันในเชิงหลักการ (Principled Engagement) อาทิ การตั้งเวทีสาธารณะถาวรเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบนโยบายและงบประมาณ รวมถึงส่งเสริม แรงจูงใจร่วมกัน (Shared Motivation) ที่ยึดโยงกับคุณค่าร่วม ตัวอย่างเช่น ความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส และการพัฒนาอย่างยั่งยืน สำหรับองค์ประกอบสุดท้าย คือ ความสามารถสำหรับการทำงานร่วมกัน (Capacity for Joint Action) ซึ่งหมายถึง การบ่มเพาะทักษะให้แต่ละภาคส่วนสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการฝึกอบรมด้านกฎหมายป้องกันทุจริตแก่ภาคประชาชน หรือการส่งเสริมภาครัฐให้เข้าใจภาษาการสื่อสารของภาคประชาสังคมเพื่อสร้างภาวะผู้นำแบบใหม่ที่เปิดรับการเรียนรู้ข้ามภาคส่วน

ผลลัพธ์ของความร่วมมือ : จากความโปร่งใสเชิงโครงสร้างสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงวัฒนธรรม

ในมิติเชิงผลลัพธ์ (Collaborative Outcomes) การบริหารหารร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน เพื่อป้องกันการทุจริตมิได้เน้นเพียงการลงโทษผู้กระทำผิดเท่านั้น หากแต่เป็นการสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมผ่านการเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์การแบบเปิดเผย การประเมินผลกระทบ (Impact) ของกลไกนี้อาจปรากฏในรูปของการลดข้อร้องเรียนเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนโครงการที่ได้รับความเห็นชอบจากภาคประชาชน และการพัฒนานวัตกรรมการติดตามงบประมาณโดยภาคพลเมืองในขณะเดียวกัน ศักยภาพในการปรับเปลี่ยน (Adaptation) ปรากฏผ่านการพัฒนาเครื่องมือดิจิทัลเพื่อเปิดเผยข้อมูลการใช้งบประมาณ และการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมที่ยืดหยุ่น เช่น การจัดเวทีภาคประชาชนผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ในพื้นที่ห่างไกล แนวทางการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน

ในการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจึงมิใช่เพียงการขยายบทบาทของภาคประชาชน แต่ต้องสร้างระบอบความร่วมมือที่มีโครงสร้าง กระบวนการ และกลไกถาวร โดยมีรัฐเป็นผู้เอื้ออำนวยมากกว่าจะเป็นผู้ควบคุม อนาคตของการป้องกันการทุจริตจึงขึ้นอยู่กับความสามารถของสังคมในการเปลี่ยนผ่านจากระบบราชการแบบอำนาจนิยมสู่ระบบนิเวศความร่วมมือ (Collaborative Ecosystem) ที่ยึดโยงกับประชาชนในฐานะหุ้นส่วนที่เท่าเทียม

บทสรุป

ห้วงเวลากว่าสามทศวรรษที่ผ่านมาความพยายามในการปฏิรูประบบราชการของไทย โดยเฉพาะการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นถูกวางเป้าหมายไว้ เพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยเชิงพื้นที่ เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนา อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์ที่ปรากฏกลับไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางกลุ่มหรือบางพื้นที่ยังคงเผชิญกับปัญหาการทุจริต การแทรกแซงทางการเมือง และความล้มเหลวของกลไกตรวจสอบอย่างเป็นระบบ ปรากฏการณ์นี้สะท้อนให้เห็นถึง “ช่องว่างเชิงโครงสร้าง” ระหว่างแนวคิดกับการปฏิบัติ และชี้ให้เห็นถึงภาวะ “ธรรมชาติบิดาจำลอง” ที่มีอยู่เพียงในรูปแบบเชิงสัญลักษณ์ แต่ขาดแก่นแท้ของวัฒนธรรมการบริหารที่ยึดโยงกับหลักคุณธรรม ความโปร่งใส และความรับผิดชอบอย่างแท้จริง

บทความฉบับนี้สะท้อนพัฒนาการและพลวัตของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยผ่านสามห้วงเวลา ได้แก่ อดีต อุบาทว์ และอนาคต โดยมีธรรมชาติเป็นแกนกลางของการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างและอำนาจอย่างเป็นระบบ **ห้วงเวลาอดีต** การกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แม้จะได้รับการยกย่องว่าเป็นจุดเริ่มต้นของประชาธิปไตยเชิงพื้นที่ในระดับท้องถิ่น แต่กลับถูกจำกัดด้วยกรอบคิดแบบราชการรวมศูนย์และโครงสร้างอำนาจที่ยังฝังรากแน่นในวัฒนธรรมอุปถัมภ์และการแทรกแซงจากส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกออกแบบให้มีอิสระทางกฎหมาย แต่กลับขาดอิสรภาพเชิงโครงสร้างและทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบริหารตนเองอย่างแท้จริง ส่งผลให้การกระจายอำนาจกลายเป็นเพียงนโยบายเชิงสัญลักษณ์ที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงพลวัตอำนาจในพื้นที่ได้จริง

ในปัจจุบัน หรือที่บทความเรียกว่า “อุบาทว์” ได้ปรากฏภาพที่ชัดเจนของ “วงจรแห่งความไร้ธรรมชาติ” ซึ่งกลายเป็นความปกติวิสัยของการเมืองท้องถิ่น วัฏจักรอุบาทว์นี้ประกอบด้วยการใช้เงินเป็นเครื่องมือทางการเมือง การทุจริตเชิงระบบในการจัดสรรงบประมาณ และการไร้กลไกตรวจสอบจากประชาชนที่เข้มแข็งเพียงพอ สถานะนี้ไม่เพียงแต่บ่อนทำลายความไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชน

หากยังตอกย้ำว่าธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่นยังดำรงอยู่ในรูปของพิธีกรรมทางราชการ มากกว่าการฝังราก เป็นวัฒนธรรมการบริหารที่มีความพร้อมรับผิดชอบต่อสาธารณะอย่างแท้จริง

ขณะที่อนาคตอันพึงปรารถนา มิได้มุ่งหวังเพียงการปฏิรูปรูปแบบการบริหาร แต่คือการเปลี่ยนผ่านไปสู่ ระบอบธรรมาภิบาลเชิงภาคี (Collaborative Governance Regime) ที่รัฐมิใช่ศูนย์กลางของอำนาจแต่เพียงฝ่ายเดียว หากเป็นผู้ประสานประโยชน์ร่วมของภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะประชาชน ในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย บทบาทของประชาชนในอนาคตจึงมิใช่เพียงผู้รับบริการของรัฐ แต่คือผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมกำกับดูแล และร่วมตรวจสอบกลไกการใช้อำนาจในทุกระดับ แนวทางดังกล่าวจะนำไปสู่การสร้างวัฒนธรรมการบริหารที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีความพร้อมรับผิดชอบ และตั้งอยู่บนฐานของความยุติธรรมเชิงกระบวนการ ซึ่งเป็นหัวใจของธรรมาภิบาลในระบอบประชาธิปไตยร่วมสมัย

ข้อพิเคราะห์ของบทความนี้ได้ชี้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งตกอยู่ภายใต้ตัวจรรออุปสรรคหรือขาดธรรมาภิบาล หากแต่เสนอว่า เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานภายใต้การกระตุ้นตัวของอำนาจและข้อมูล ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ การใช้ดุลพินิจที่ขาดการตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จำกัด เงื่อนไขเหล่านี้อาจเกื้อหนุนให้เกิดวงจรใช้อำนาจเพื่อประโยชน์เฉพาะกลุ่มได้ในทางตรงกันข้าม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกลไกการเปิดเผยข้อมูล ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม ประชาชนที่มีศักยภาพ และระบบตรวจสอบหลายภาคส่วน ย่อมมีโอกาสสร้างธรรมาภิบาลและลดความเสี่ยงต่อการทุจริตได้มากกว่า ดังนั้น การร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนจึงไม่ควรถูกจำกัดอยู่เพียงการจัดประชุมหรือเชิญตัวแทนภาคส่วนต่างๆ เข้าร่วมในเชิงพิธีกรรม แต่ต้องถูกออกแบบให้เป็นโครงสร้างและกระบวนการที่กระจายอำนาจด้านข้อมูล การกำหนดวาระ การตัดสินใจ การติดตาม และการประเมินผลอย่างแท้จริง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเปลี่ยนจากการมีส่วนร่วมเชิงรูปแบบไปสู่ความรับผิดชอบร่วม และสร้างระบบป้องกันการทุจริตที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่

ส่วนท้ายของบทความได้เสนอแนวทางการวางรากฐานธรรมาภิบาลที่ยั่งยืนในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านกระบวนการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน โดยเน้นการป้องกันการทุจริตจะไม่ประสบผลสำเร็จอย่างแท้จริง หากยังคงยึดรูปแบบการบริหารแบบรวมศูนย์และจำกัดบทบาทของประชาชนไว้เพียงในฐานะผู้รับบริการ รัฐจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทของตนจาก “ผู้ควบคุม” ไปสู่ “ผู้อำนวยความสะดวก” ที่เอื้อให้ประชาชนและภาคีอื่นๆ มีส่วนร่วมอย่างจริงจังในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย ตั้งแต่การวางแผน การตัดสินใจ การกำกับติดตาม ไปจนถึงการประเมินผล โดยไม่ถูกจำกัดอยู่

ภายใต้กรอบเทียมนของพิธีกรรมทางราชการ ภายใต้บริบทของสังคมไทยซึ่งยังฝังรากด้วยระบบอุปถัมภ์ ความเหลื่อมล้ำเชิงอำนาจ และการรวมศูนย์อย่างเหนียวแน่น การนำแนวคิดการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน จึงมิใช่เพียงการปฏิรูปเชิงเทคนิค หากแต่เป็นความพยายามในการรื้อสร้าง “จินตภาพใหม่ของรัฐท้องถิ่น” ให้เป็นพื้นที่ประชาธิปไตยที่มีชีวิตและเปิดกว้าง โดยมีกลไกสนับสนุนที่จำเป็น การต่อสู้กับการทุจริต ในบริบทท้องถิ่นจำเป็นต้องเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยยกระดับสถานะของประชาชนจาก “ผู้ถูกปกครอง” ไปสู่ “เจ้าของอำนาจร่วม” ซึ่งมีได้เป็นเพียงเป้าหมายของการพัฒนา แต่คือกระบวนการฟื้นฟูสัญญาทางสังคมระหว่างรัฐกับพลเมือง เพื่อให้การปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยดำรงอยู่อย่างชอบธรรม และโปร่งใส ดังนั้น ธรรมชาติและการร่วมใช้อำนาจ หลายภาคส่วนมิได้จัดการทุจริตโดยตรง แต่เปลี่ยนโครงสร้างที่ทำให้การทุจริตเกิดขึ้นได้ง่าย ด้วยการกระจายข้อมูล ขยายการตรวจสอบ และเพิ่มต้นทุนของการใช้อำนาจโดยมิชอบ

References

- Alblas, E., & van Zeven, J. (2023). Collaborative Agri-environmental Governance in the Netherlands: A Novel Institutional Arrangement to Bridge Social-ecological Dynamics. *Ecology and Society*, 28(1), 1-18.
- Anghong, S., Charoensuk, K., & Kesorn, C. (2025). Power and Interests: Political Challenges to Sustainable Development in Thailand. *Political Science and Public Administration Journal*, 16(Suppl. 1), 111–138.
- Ansell, C. , & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571.
- Arghiros, D. (2001). *Democracy, Development and Decentralization in Provincial Thailand*. Routledge.
- Aunphattanasilp, C. (2024). *Policy Implementation from the Perspective of Administration and Management Through Collaborative Governance* [Unpublished Manuscript]. Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66(1), 44-55.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C., & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Chanmanee, D. (2025). Jean-Jacques Rousseau and the Legitimation of Democracy. *Academic Journal of Political Science and Public Administration*, 7(1), 119–130.

- Chardchawarn, S. (2010). *Local Governance in Thailand: The Politics of Decentralization and the Roles of Bureaucrats, Politicians and the People*. Institute of Developing Economies.
- Chardchawarn, S. (2019). *The Dynamics of Decentralization in Thailand from 1992 to 2018*. King Prajadhipok's Institute.
- Chardchawarn, S. (2020). *Local Government: Perspectives from France, Japan, the United Kingdom, the United States, and Thailand*. Sanya Dharmasakti Institute for Democracy, Thammasat University.
- Dechprasurt, N. (2018). *The Pattern of Electoral Vote Buying in Local Government* [Master's thesis, Rangsit University].
- Dhiraputra, S. (2019). Pattern of Citizen Participation in Countering Corruption: The Case Study of Local Government Organizations. *NACC Academic Journal*, 12(2), 139–150.
- Dockthaisong, B. (2019). *Public Administration that Changes the World*. Mahachulalongkornrajavidyalaya University.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Georgetown University Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration and Theory*, 22, 1-29.
- Fung, A., & Wright, E.O. (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Verso.
- Grindle, M. S. (2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 17(4), 525-548.
- Heeks, R. (2001). *Understanding E-governance for Development*. Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.

- Hicken, A. (2007). Vote Buying: The Role of Money in the Election Process. In F. C. Schaffer (Ed.), *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying* (pp. 47–60). Lynne Rienner Publishers.
- International Monetary Fund (IMF). (1997). Good Governance: The IMF’s Role. International Monetary Fund.
- Juito, S. (2024). *Good Governance: Prototype of Local Government Organization Towards Excellence*. Chulalongkorn University Press.
- Kesiranon, K. (2023). Red Flags of Bid Tailoring: Considerations Drawn from International Guidelines and Practices Under the Thai Legal Framework. *NACC Academic Journal*, 16(2), 2–26.
- Kim, S., & Han, C. (2024). The Origins of Collaborative Governance in South Korea: An Analysis of the First Ten Years After Democratisation. *Journal of Contemporary Asia*, 54(4), 714–731.
- Koebele, E. A., Méndez-Barrientos, L. E., Nadeau, N., & Gerlak, A. K. (2024). Beyond Engagement: Enhancing Equity in Collaborative Water Governance. *WIREs Water*, 11(2), 1–19.
- Kokpol, O., Thanarithichot, S., Permpoonwiwat, S., Atcharyapanya, P., Jaimun, T., Phanphuet, T., Rattanapornboon, N., Wijitintaramat, S., Klinhom, T., & Kaewthong, S. (Eds.). (2020). *Fundamental Concepts of Decentralization and Local Governance*. Office of Innovation for Democracy. King Prajadhikok’s Institute.
- Krygier, M. (2018). Why the Rule of Law Matters. *Jurisprudence*, 9(1), 146–158.
- Kurkela, K., Kork, A.-A., Jantti, A., & Paananen, H. (2024). Citizen Participation as an Organisational Challenge in Local Government. *International Journal of Public Sector Management*, 37(1), 124–140.
- Langkhulanon, S. (2024). Innovation in Public Sector Management for Transparency and Participation: The Lesson Learned from Naga City Government, Philippines. *NACC Academic Journal*, 17(2), 93–109.

- Luangprapat, W. (2014). *A Study and Compilation of Examples of Collaborative Governance Among the Public Sector, Local Government Organizations, Private Sector, Civil Society, and Communities* (Research Report). Thammasat University.
- Luangprapat, W. (2020). *Collaborative Governance in Thailand: Centerless Society, Fragmented Centralism and a New Framework for Subnational Governance*. King Prajadhipok's Institute.
- Maneenuch, W. (2023). Anti-corruption by Empowering People. *NACC Academic Journal*, 16(2), 27–50.
- Mongkhonsubseuk, W. (2023). Roles of Citizens in Building Participation in Anti-corruption. *NACC Academic Journal*, 16(1), 20–35.
- Nakfon, P. (2024). *Public Policy Administration* (2nd ed.). Prayunsarn Thai Printing.
- Neekul, N. (2022). Open Government Data: A Tool to Fight Corruption. *NACC Academic Journal*, 15(1), 2–19.
- Nilrat, S. (2019). Corruption Patterns and Risk Factors in Local Government Organizations. *NACC Academic Journal*, 12(1), 105–120.
- OECD. (2023). *Open Government for Stronger Democracies: A Global Assessment*. OECD Publishing.
- OECD. (2025). *Government at a Glance 2025*. OECD Publishing.
- Office of the National Anti-Corruption Commission. (2021). *Thailand Corruption Situation Report: Fiscal Year 2020*. National Anti-Corruption Commission. <https://nacc.go.th/files/article/attachments/2695767268d61df99f363a129083f47a2c06c9f.pdf?csrt=12353916607469186744>
- Office of the National Anti-Corruption Commission. (2022). *Thailand Corruption Situation Report: Fiscal Year 2021*. National Anti-Corruption Commission. <https://nacc.go.th/files/article/attachments/2695767268d61df99f363a129083f47a2c06c9f.pdf?csrt=12353916607469186744>

Office of the National Anti-Corruption Commission. (2023). *Thailand Corruption Situation Report: Fiscal Year 2022*. National Anti-Corruption Commission. <https://www.nacc.go.th/files/article/attachments/2711726a1ab2bcb9dba3f3fd686c36e72ab78aa.pdf?csrt=11669935999474316672>

Office of the National Anti-Corruption Commission. (2024). *Thailand Corruption Situation Report: Fiscal Year 2023*. National Anti-Corruption Commission. <https://www.nacc.go.th/files/article/attachments/2729694a15ab23ce6d2602ff991c88078794964.pdf?csrt=11669935999474316672>

Office of the National Anti-Corruption Commission. (2025a). *NACC Aims to Enhance the ITA Performance of Local Administrative Organizations to Develop Measures for Strengthening the Prevention of Corruption and Misconduct, Bribery, and Conflicts of Interest*. <https://www.nacc.go.th/categorydetail/20180831184638361/20250310171133?>

Office of the National Anti-Corruption Commission. (2025b). *Thailand Corruption Situation Report: Fiscal Year 2024*. National Anti-Corruption Commission. <https://www.nacc.go.th/files/article/attachments/27523707decfa5ce6806ca7746f14f0c0bbe45a.pdf?csrt=11669935999474316672>

Paijuntuek, T., Sripokangkul, S., Mueangming, A., Surayasimapong, T., & Ruangthamsing, C. (2021). Competition and Factors Affecting Victory of House of Representatives Candidates in Loei Province During the 2019 General Election. *King Prajadhipok's Institute Journal*, 18(3), 58–78.

Pathranarakul, P. (2021). *Contemporary Public Administration theory* (2nd ed.). Ratnatri. Peters, B. G., & Pierre, J. (2018). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration* (7th ed.). Routledge.

Phongpaichit, P., & Piriyaangsan, S. (2005). *Corruption and Democracy in Thailand*. Silkworm Books.

- Pingkharn, T., Phacharoen, W., Watcharapalangkul, T., Saadsri, P., Kongnoon, P., & Chaikavil, P. (2024). The Vicious Cycle and Election in Thailand: Concepts and Academic Controversies for Solutions. *Journal of Social Research*, 3(1), 36–49.
- Preecharush, D. (2023). *Elites and Power in Southeast Asia*. Matichon.
- Pring, C. (2017). *People and Corruption: Citizens' Voices from Around the World – Global Corruption Barometer*. Transparency International.
- Puang-ngam, K. (2007). *Thai Local Government: Principles and New Dimensions for the Future* (6th ed.). Winyuchon.
- Puttapak, T., & Pouaree, S. (2021). Nepotism in Patronage System and Operation of Local Administrative Organization: A Case Study of the Local Administrative Organization in Muang District of Nakhon Ratchasima Province. *Journal of Politics and Governance*, 11(1), 21–41.
- Rock, M. T. (2009). Corruption and Democracy. *Journal of Development Studies*, 45(1), 55–75.
- Saengkaew, A., & Roengtam, S. (2020). Citizen Engagement and Effectiveness Local Governance Development: The case of Khon Kaen Province, Thailand. *Revista UNISCI*, 18, 193-206.
- Seedam, I. (2021). Public Sector Administration in the Model of Network Governance and Its Implementation for Thailand. *Journal of Administrative and Management Innovation*, 9(3), 95–106.
- Shin, B., Floch, J., Rask, M., Baeck, P., Edgar, C., Berditchevskaia, A., Mesure, P., & Branlat, M. (2024). A Systematic Analysis of Digital Tools for Citizen Participation. *Government Information Quarterly*, 41(3), 1-18.
- Singkaneti, B. (2025). *Local-level Democracy: The Foundation of Thai Democracy — A Spatial Reflection of Empowerment in the Thai Social Context*. Office of Research.

- Sudasna Na Ayudhaya, B. (2023). Citizen Power Against Corruption for a Clean and Transparent Thailand. *NACC Academic Journal*, 15(2), 32–47.
- Suwanmongkol, P. (2011). Decentralization: Concepts and Experiences from Asia. Sukhothai Thammathirat Open University Press.
- Suwanmongkol, P. (2017). The Reform of Civic Politics in Thai Local Politics and Administration. *King Prajadhipok's Institute Journal*, 15(1), 87–103.
- Suwanmongkol, P. (2021). Turning Back, Looking Forward at Decentralization of the Thai State: A Dim Light at the End of the Tunnel. *King Prajadhipok's Institute Journal*, 19(3), 119–140.
- Tanchai, W., & Meesuk, A. (2020). *Decentralization and Local Governance in Thailand Under the New Constitution: Challenges of Re-centralizing Politics and Administration*. King Prajadhipok's Institute Journal of Democracy and Governance, 2, 3–26.
- Teerapipattanakul, S. (2021). *The Local Election and Patronage System in Bangbo Subdistrict Municipality of Samutprakan Province* [Master's thesis, Sukhothai Thammathirat Open University]. STOUIR at Sukhothai Thammathirat Open University. <https://ir.stou.ac.th/handle/123456789/11770>
- Thip-ut, S. (2024). Types of Corruption in Local Administrative Organizations in Region 4. *NACC Academic Journal*, 17(1), 78–97.
- Tuansiri, E., & Thongfhua, S. (2021). Study of the Patterns, Methods and Impacts of the Election According to the New Constitution: A Case Study of Pattani Province. *King Prajadhipok's Institute Journal*, 19(1), 28–47.
- United Nations Development Programme (UNDP). (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. United Nations Development Programme.
- United Nations Development Programme (UNDP). (2004). *Human Development Report 2004: Cultural Liberty in Today's Diverse World*. United Nations Development Programme.

- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). (2009). *What is Good Governance?*. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
- van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2017). Facilitating Conditions for Boundary-spanning Behaviour in Governance Networks. *Public Management Review*, 20(4), 1-22.
- Wattanasiritham, S. (2024). Solicitation of Bribes by State Officials: A Case Study of Local Government Organizations. *NACC Academic Journal*, 17(1), 56-77.
- World Bank (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. A long-Term Perspective Study*. World Bank.
- World Bank. (1992). *Governance and Development*. World Bank.
- World Bank. (2006). *Thailand - Country Development Partnership: Governance and Public Sector Reform (CDP-G): Program Assessment and Implementation Completion Report*. World Bank.
- World Bank. (2025). *Guinea Support to Local Governance Project: Implementation Completion and Results Report*. World Bank.
- Yomnak, T., & Ruckchart, S. (2021). Collaboration Network of Thailand's Anti-corruption Organizations. *Southeast Asian Journal of Economics*, 9(1), 27-46.
- Zhao, B., Cheng, S., Schiff, K. J., & Kim, Y. (2023). Digital Transparency and Citizen Participation: Evidence from the Online Crowdsourcing Platform of the City of Sacramento. *Government Information Quarterly*, 40(4), 1-15.

พลวัตคู่ขนานจากชุมชนท้องถิ่นสู่รัฐสภา: การวิเคราะห์เจาะลึกกลไก
การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและตัวแสดงทางการเมือง
ในการขับเคลื่อนข้อเสนอสันติภาพชายแดนใต้*

Parallel Dynamics from Local Communities to Parliament:
Unpacking the Participatory Mechanisms of Civil Society and
Political Actors in Advancing Peace Proposals in the Southern
Border Provinces of Thailand

พลธรรม จันทร์คำ**

ชาร์ิตา ประสิทธิหิมะ***

ฆอชาลี อาแว****

Poldham Chancome*****

Charita Prasithima*****

Ghazalee Awae*****

บทความนี้

Received

31 มีนาคม 2569

Revised

12 พฤษภาคม 2569

Accepted

15 มิถุนายน 2569

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้เป็นการวิจัยคุณภาพเชิงตีความ มีวัตถุประสงค์เพื่อ
(1) วิเคราะห์กลไกปฏิสัมพันธ์เชิงปฏิบัติการระหว่างภาคประชาสังคมระดับ
ฐานรากกับตัวแสดงทางการเมืองในการขับเคลื่อนข้อเสนอเชิงนโยบาย

* บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย “รูปแบบการมีส่วนร่วมระหว่างภาคประชาสังคม
และนักการเมืองเกี่ยวกับข้อเสนอเชิงนโยบายสันติภาพชายแดนใต้” ได้รับการสนับสนุนจาก
โครงการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล

** ผู้ประพันธ์อันดับแรก, อาจารย์, สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล (ดร.)

*** ผู้ประพันธ์บรรณกิจ, เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา
มหาวิทยาลัยมหิดล

**** เจ้าหน้าที่วิจัย สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล

***** First Author, Lecturer, Institute of Human Rights and Peace Studies, Mahidol
University (Ph.D)

***** Corresponding author, General Administration Officer, Institute of Human Rights
and Peace Studies, Mahidol University

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

สันติภาพชายแดนใต้สู่รัฐสภา (2) วิเคราะห์พลวัตการต่อรอง บทบาทสถาบันนิติบัญญัติในฐานะกลไกลด
แรงกดดัน และความท้าทายภายใต้ข้อจำกัดด้านความมั่นคง และ (3) สังเคราะห์รูปแบบพลวัตคู่ขนาน
เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีสามเส้าผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก การสานเสวนากลุ่ม และเวทีสาธารณะ
จากกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงจำนวน 20 คน ประกอบด้วย ตัวแสดงทางการเมือง (สส. และ สว.) 10
คน และตัวแสดงภาคประชาสังคม 10 คน วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์แนวเรื่อง

ผลการวิจัยพบว่า ทั้งสองภาคส่วนแสดงออกถึงเจตจำนงที่มีความสนใจในการขับเคลื่อนนโยบาย
ผ่านช่องทางเฉพาะของตน โดยภาคประชาสังคมระดับฐานรากทำหน้าที่เป็น “ผู้เปิดพื้นที่และริเริ่มนโยบาย
จากฐานราก” ผ่าน 5 ปฏิบัติการหลัก ได้แก่ การสร้างพื้นที่ทางเลือกรับฟังเสียงประชาชนกว่า 200 เวที
การจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายทางเลือก การสร้างความตระหนักรู้ การเชื่อมประสานเครือข่ายหลากหลายระดับ
และการปฏิบัติการด้านมนุษยธรรมข้ามวัฒนธรรมพุทธ-มลายูมุสลิม ขณะที่ตัวแสดงทางการเมือง
และสถาบันนิติบัญญัติทำหน้าที่เป็น “ผู้แปรญัตติและส่งผ่านเชิงนโยบาย” ควบคู่ไปกับการเป็น
“วาล์วระบายความดันเชิงระบบ” ที่ทำหน้าที่ลดทอนและเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งที่แหลมคมนอกสภา
ให้เข้าสู่กระบวนการสถาบัน โดยผ่านกลไกประชาธิปไตยแบบตัวแทนและยุทธศาสตร์พรรคการเมือง
ที่แตกต่างกัน โดยมีเงื่อนไขความสำเร็จมาจากอุดมการณ์พรรค การรักษาสถานเสถียรเชิงชาติพันธุ์และศาสนา
และเครือข่ายความสัมพันธ์ส่วนบุคคล

การวิจัยนี้เสนอ “แบบจำลองพลวัตคู่ขนาน” เพื่ออธิบายการสอดประสานนโยบาย ประกอบด้วย
3 กลไก คือ (1) กลไกการส่งผ่านและการแปรรูปทรัพยากรข้อมูล ซึ่งเปลี่ยนความขัดแย้งนอกระบบ
และอารมณ์ร่วมเชิงอัตลักษณ์ให้เป็นการถกแถลงอย่างสันติเชิงสถาบัน (2) กลไกพื้นที่ร่วมและการร่วมผลิต
นโยบายเชิงสถาบัน และ (3) ความท้าทายเชิงโครงสร้างและการถูกทำให้เป็นประเด็นความมั่นคง ที่ยังคง
พึ่งพิงตัวบุคคลและเผชิญแรงกดดันเชิงระบบจากการบังคับใช้กฎหมายพิเศษ ปฏิบัติการข่าวสารและ
ความหวาดระแวงของรัฐส่วนกลาง ซึ่งทำหน้าที่เป็นสิ่งที่กีดขวางโครงสร้างไม่ให้นโยบายถูกบังคับใช้จริง
ในภาคปฏิบัติการอย่างสมบูรณ์

คำสำคัญ ประชาสังคม, สันติภาพ, การบริหารความขัดแย้ง--ไทย (ภาคใต้), ความขัดแย้งทางสังคม--ไทย
(ภาคใต้), การก่อความไม่สงบ--ไทย (ภาคใต้), แบบจำลองพลวัตคู่ขนาน, วาล์วระบายความดันเชิงระบบ

Abstract

This article employs an interpretive qualitative research methodology with three primary objectives: (1) to analyze the operational interaction mechanisms between grassroots civil society organizations (CSOs) and political actors in driving peace policy proposals from the Southern Border Provinces into the parliament; (2) to examine the negotiation dynamics, the role of the legislative institution as a pressure-reducing mechanism, and the challenges encountered under structural security constraints; and (3) to synthesize a parallel dynamics model. Data were gathered through a triangulation method encompassing in-depth interviews, focus group discussions, and public forums, drawing from a purposive sample of 20 key informants, evenly divided between 10 political actors (Members of Parliament and Senators) and 10 civil society actors. The data were systematically analyzed using thematic analysis.

The research findings reveal that both sectors exhibit highly fluid agency in mobilizing peace policies through their respective dedicated channels. Grassroots civil society acts as a “space opener and policy initiator from below,” operating through five core actions: creating alternative public spheres across more than 200 listening forums, drafting alternative policy proposals, fostering public awareness, building multi-level network alliances, and implementing cross-cultural humanitarian actions between Buddhist and Malay-Muslim communities. Concurrently, political actors and the legislative institution function as “policy amenders and transmitters.” Crucially, they simultaneously serve as a “structural safety-valve” that mitigates and transforms sharp out-of-system conflicts into formalized institutional processes through representative democratic mechanisms and diverse political party strategies. The success of this translation depends heavily on party ideologies, the preservation of ethnic and religious constituencies, and personal networks. Furthermore, this study introduces the “Parallel Dynamics Model” to conceptualize policy alignment, which comprises three interconnected mechanisms: (1) the information resource transmission and transformation mechanism, which channels out-of-system conflicts and identity-driven collective emotions into peaceful institutional deliberations; (2) the co-created space and institutional policy co-production mechanism;

and (3) structural challenges and securitization. The latter reveals that the policy alignment remains highly dependent on individual actors and faces systemic pressures from the enforcement of special security laws, information operations (IO), and the deep-seated distrust of the central government—all of which serve as formidable structural barriers preventing the full and seamless implementation of peace policies in the operational sphere.

Keywords: civil society, peace, conflict management--Thailand, Southern, social conflict--Thailand, Southern, insurgency--Thailand, Southern, Parallel Dynamics Model, structural safety - valve, parallel Dynamics Model, structural safety - valve

บทนำ

สถานการณ์ความขัดแย้งรุนแรงที่ยืดเยื้อในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ นำมาซึ่งความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่อย่างมหาศาล โดยนับตั้งแต่วันที่ 4 มกราคม 2547 ถึง 30 เมษายน พ.ศ. 2569 มีเหตุการณ์ความไม่สงบเกิดขึ้นรวมทั้งสิ้น 23,794 ครั้ง ส่งผลให้มีผู้บาดเจ็บ 14,867 ราย และผู้เสียชีวิตสูงถึง 7,818 ราย (Deep South Watch, 2026) วิกฤตการณ์ดังกล่าวผลักดันให้หน่วยงานและองค์กรต่างๆ หลากหลายภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการในพื้นที่จะเป็นกลไกหลัก ทว่าองค์กรภาคประชาสังคม องค์กรระหว่างประเทศ ภาควิชาการ ตลอดจนตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ ต่างให้ความสำคัญและเข้ามาหนุนเสริมกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้ เพื่อร่วมกันแสวงหาทางออกทางการเมืองและสถาปนาสันติภาพให้เกิดขึ้นจริง

เนื่องจากสถานการณ์ความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยมีความซับซ้อนและเรื้อรังยาวนาน การแก้ไขปัญหาต้องอาศัยแนวทางที่ครอบคลุมทุกมิติ ทั้งในด้านการเมือง การจัดการปกครอง และกระบวนการสร้างสันติภาพ ในกระบวนการนี้ ภาคประชาสังคมในพื้นที่ได้แสดงบทบาทนำในการผลักดันประเด็นสันติวิธีมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะ “เครือข่ายประชาสังคม” ที่สามารถขับเคลื่อนพลวัตและถอดบทเรียนการพัฒนาไปสู่สันติภาพจากฐานราก ขณะเดียวกัน ตัวแสดงทางการเมือง (Political Actors) ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ก็ถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนข้อเสนอเชิงนโยบายและกระบวนการทางนิติบัญญัติในรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม ปฏิสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมระหว่างภาคประชาสังคมกับตัวแสดงทางการเมืองในการขับเคลื่อนนโยบายยังคงเผชิญกับความท้าทายเชิงโครงสร้างอย่างยิ่ง (Sumon, 1998) ถึงกระนั้น วรรณกรรมระดับสากลและระดับประเทศหลายชิ้นชี้ให้เห็นถึงความพยายามของภาคประชาสังคมในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสันติภาพ เช่น ในกรณีของบังซาโมโรและอาเจห์ ซึ่งภาคประชาสังคมสามารถก้าวขึ้นมาเป็นผู้เล่นสำคัญในกระบวนการเจรจาสันติภาพได้ (Anuwaturodom, 2012; Panjor, 2017) สำหรับบริบทชายแดนใต้ของไทย เครือข่าย Peace Survey ได้รวบรวม “8 ข้อเสนอประชาชน” เพื่อส่งต่อสู่ผู้กำหนดนโยบายโดยตรง (Peace Survey Network, 2025) ขณะที่คณะทำงานวาระผู้หญิงชายแดนใต้ (PAOW) ก็ปรับบทบาทจากงานเฝ้าระวังสู่การเป็นตัวแสดงหลักในการยื่นข้อเสนอเชิงนโยบาย เช่น “พื้นที่สาธารณะปลอดภัย” ต่อคู่ขัดแย้ง (Boonyarit, 2018) ในมิติของปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจงานวิจัยของ Sattar & Sahoh (2022) สะท้อนว่า ทั้งตัวแสดงทางการเมืองและภาคประชาสังคมต่างเป็นพลังขับเคลื่อนที่ได้รับผลกระทบจากบริบทการเมืองที่ผันผวน และต่างแสวงหาพื้นที่ทางประชาธิปไตย

ที่ปลอดภัยเพื่อดำเนินกิจกรรมท่ามกลางความท้าทายด้านอุดมการณ์และอัตลักษณ์ ขณะที่ Piyasiripon (2015) เน้นย้ำว่า ความร่วมมือระหว่างนักการเมืองกับภาคประชาสังคมในท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นปัจจัยที่ไม่เป็นทางการ (Informal factors) ที่ช่วยบูรณาการความร่วมมือเพื่อตอบสนองต่อประเด็นปัญหาในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ

ถึงแม้จะปรากฏความพยายามในการศึกษาบทบาทและข้อเสนอจากวรรณกรรมข้างต้น แต่งานศึกษาวิจัยในปัจจุบันยังคงมี “ช่องว่างทางวิชาการ” (Research Gap) ที่สำคัญในระดับสากล กล่าวคือ วรรณกรรมส่วนใหญ่มักศึกษาบทบาทของภาคประชาสังคมหรือตัวแสดงทางการเมืองแยกส่วนจากกัน หรือมีเช่นนั้นก็เน้นยึดโยงกับการวิเคราะห์กระบวนการสันติภาพที่มี “รัฐเป็นศูนย์กลาง” (State-centric approach) เป็นหลัก (Paffenholz, 2010; Richmond, 2005) ส่งผลให้แวดวงวิชาการยังขาดการศึกษาอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับ “กลไกปฏิสัมพันธ์เชิงปฏิบัติการ” (Operational interactions) ในลักษณะประสานความร่วมมือคู่ขนาน และพลวัตการต่อรองท่ามกลางข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจริงระหว่างภาคประชาสังคมระดับฐานรากกับตัวแสดงทางการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับข้อสังเกตของ Wanis-St. John & Kew (2008) ที่ระบุว่า งานวิจัยส่วนใหญ่ยังขาดการวิเคราะห์เชิงประจักษ์เกี่ยวกับกลไกการมีส่วนร่วมและปฏิสัมพันธ์ของภาคประชาสังคมในกระบวนการสันติภาพที่เป็นทางการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำมาพิจารณาในบริบทการขับเคลื่อนนโยบายผ่านโครงสร้างนิติบัญญัติ เพื่อทำความเข้าใจว่าข้อเสนอสันติภาพจากระดับชุมชนท้องถิ่นถูกแปรความ สื่อสาร และขับเคลื่อนผ่านเงื่อนไขความมั่นคงอันเข้มงวดเข้าสู่รัฐสภาได้อย่างไร รวมถึงบทบาทของสถาบันนิติบัญญัติในการทำหน้าที่ลดทอนและระบายความขัดแย้งเชิงโครงสร้าง

ดังนั้น การวิจัยนี้จึงมุ่งเข้ามา “อุดช่องว่างทางวิชาการ” ดังกล่าว โดยวิเคราะห์เจาะลึกรูปแบบและกลไกปฏิสัมพันธ์เชิงปฏิบัติการนี้ ซึ่งไม่เพียงแต่จะช่วยทลายขอบเขตการศึกษาแบบแยกส่วนเดิม แต่ยังสร้างองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับพลวัตการต่อรองเชิงนโยบายสันติภาพภายใต้บริบทความขัดแย้งรุนแรง ยกกระดับความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและตัวแสดง (Structure and Agency) ในทางรัฐศาสตร์ (Giddens, 1984; Hay & Wincott, 1998) รวมถึงการทำความเข้าใจสภาผู้แทนราษฎรในฐานะเครื่องจักรกลเชิงทฤษฎีที่ทำหน้าที่เป็นวาล์วลดทอนแรงกดดันเชิงระบบ และนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นรูปธรรมในการพัฒนาและสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป

คำถามการวิจัย

1) ภาคประชาสังคมระดับฐานรากและตัวแสดงทางการเมืองในโครงสร้างนิติบัญญัติ มีรูปแบบ “กลไกปฏิสัมพันธ์เชิงปฏิบัติการ” (Operational interactions) อย่างไรในการสื่อสาร แปลความ และขับเคลื่อนข้อเสนอสันติภาพจากชุมชนท้องถิ่นเข้าสู่รัฐสภา?

2) ปฏิสัมพันธ์และการทำงานร่วมกันคู่ขนานดังกล่าว เปรียบกับ “พลวัตการต่อรองและความท้าทาย” อย่างไร ท่ามกลางข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและเงื่อนไขด้านความมั่นคงอันเข้มงวดในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้?

วัตถุประสงค์

1) ศึกษาและวิเคราะห์ “กลไกปฏิสัมพันธ์เชิงปฏิบัติการ” (Operational interactions) ระหว่างภาคประชาสังคมระดับฐานรากกับตัวแสดงทางการเมืองในการขับเคลื่อนและส่งต่อข้อเสนอเชิงนโยบายสันติภาพจากชุมชนท้องถิ่นสู่รัฐสภา

2) วิเคราะห์พลวัตการต่อรอง และบทบาทสถาบันนิติบัญญัติในฐานะกลไกลดแรงกดดันเชิงระบบ (Structural Safety-Valve) ภายใต้เงื่อนไขและความท้าทายด้านความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้

3) สังเคราะห์ “แบบจำลองพลวัตคู่ขนาน” (Parallel Dynamics Model) และเสนอแนะแนวทางเชิงนโยบายที่เป็นรูปธรรมในการส่งเสริมความร่วมมือเพื่อสร้างกลไกสนับสนุนกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้อย่างยั่งยืน

วรรณกรรมและกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี

การศึกษาทฤษฎีปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาสังคมและตัวแสดงทางการเมืองในการขับเคลื่อนข้อเสนอสันติภาพชายแดนใต้ จำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีที่ก้าวข้ามการมองโครงสร้างและตัวแสดงแบบแยกส่วน งานวิจัยชิ้นนี้จึงใช้ **ทฤษฎีโครงสร้างและตัวแสดง** (Structure and Agency) ของ Giddens (1984) เป็นแนวคิดหลักในการอธิบายว่า ภาคประชาสังคมระดับฐานรากและตัวแสดงทางการเมืองในโครงสร้างสถาบันนิติบัญญัติ ต่างทำหน้าที่เป็น “ตัวแสดงที่มีเจตจำนงและขีดความสามารถ” (Agency) ที่ไม่ได้สยบยอมต่อกฎระเบียบหรือสภาวะกดดัน หากแต่พยายามปฏิบัติการเชิงนโยบายเพื่อตอบโต้ ต่อบริการ และทะลุทะลวงผ่าน “โครงสร้างและข้อจำกัดด้านความมั่นคงอันเข้มงวด” (Structure) ของรัฐบาลส่วนกลาง (Giddens, 1984; Hay & Wincott, 1998) ซึ่งในบริบทนี้

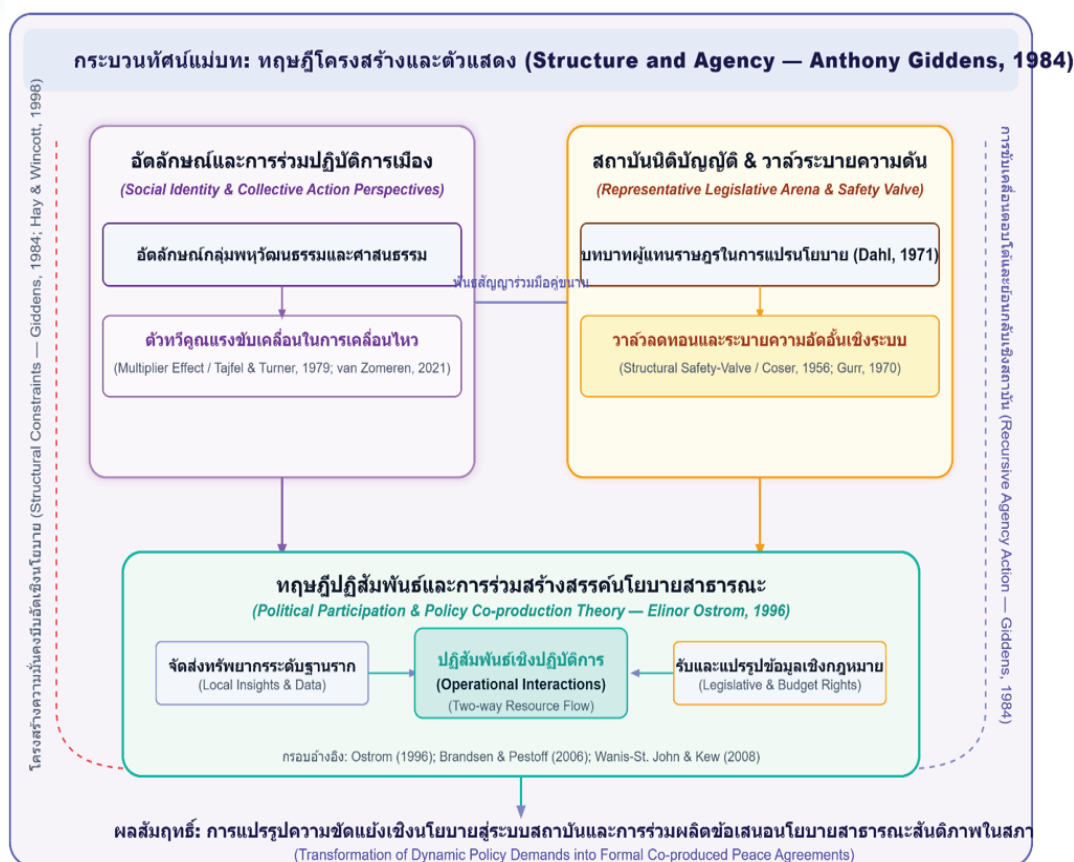
โครงสร้างความมั่นคงและกรอบกฎหมายพิเศษในพื้นที่ชายแดนใต้ไม่ได้ทำหน้าที่เป็นเพียงอุปสรรคขัดขวาง (Constraints) เท่านั้น แต่ในอีกมิติหนึ่งยังกลายเป็นเงื่อนไขที่บีบอัดและกระตุ้นให้ตัวแสดงทั้งสองภาคส่วนต้องปรับตัวและพัฒนารูปแบบการเคลื่อนไหวคู่ขนานร่วมกัน (Giddens, 1984)

พลวัตการเคลื่อนไหวคู่ขนานดังกล่าว ถูกขับเคลื่อนผ่านกลไกทางสถาบันนิติบัญญัติซึ่งสามารถอธิบายได้ด้วย **ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบตัวแทนและสถาบันนิติบัญญัติ** (Representative Democracy & Legislative Institutions) ตามแนวคิดฐานรากของ The Liberal View (John Locke) และ The Utilitarian View (John Stuart Mill) ที่มองว่าสถาบันทางการเมืองและผู้แทนราษฎรมีหน้าที่อันชอบธรรมในการเป็นสะพานเชื่อมรองรับและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน (Locke, 1980; Mill, 1977) สอดรับกับแนวคิด Polyarchy ของ Dahl (1971) ที่ชี้ว่าระบบการเมืองที่มีความหลากหลายทางความคิดจำเป็นต้องเปิดพื้นที่ให้สถาบันและตัวแสดงทางการเมือง (Political Actors) ซึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้ครอบคลุมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) ที่ยึดโยงกับระบบพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง และสมาชิกวุฒิสภา (สว.) ที่ทำหน้าที่ในระบบสรรหาเชิงสถาบัน ได้ทำหน้าที่เป็นช่องทางและ “ผู้แปลนโยบาย” (Policy Translators) เพื่อเปลี่ยนผ่านข้อเสนอสันติภาพจากระดับชุมชนท้องถิ่นเข้าสู่ระเบียบวาระการพิจารณาที่เป็นทางการในรัฐสภา ขณะเดียวกัน การทำหน้าที่ของกลไกทางนิติบัญญัติและคณะกรรมการในการโอบรับข้อเสนอที่แหลมคมจากพื้นที่ความขัดแย้งนี้ ยังสอดคล้องกับ “**ทฤษฎีวาล์วความปลอดภัย**” (Safety-Valve Theory) และแนวคิด “**ลิ้นระบายความดันทางการเมือง**” (Pressure-Release Valve) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ระบบการเมืองจำเป็นต้องสร้างสถาบันหรือช่องทางที่เป็นทางการเพื่ออำนวยความสะดวกให้กลุ่มคนได้แสดงออกและระบายความอัดอั้นเชิงนโยบาย (Coser, 1956) หากปราศจากกลไกทางสถาบันที่ทำหน้าที่เป็นช่องทางระบายแรงกดดันดังกล่าว ความคับข้องใจทางโครงสร้างและความอัดอั้นของชุมชนท้องถิ่นย่อมเสี่ยงที่จะทวีความรุนแรง และปะทุออกนอกกระบวนการจนส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพภาพรวม สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจึงทำหน้าที่เชิงโครงสร้างเป็นทั้งพื้นที่ต่อรองและวาล์วควบคุมแรงดันทางการเมืองไปในเวลาเดียวกัน

ในกระบวนการส่งต่อข้อเสนอนี้ ภาคประชาสังคมไม่ได้ทำหน้าที่เป็นเพียงผู้กดดันหรือเรียกร้องจากภายนอกโครงสร้างรัฐตามจารีตเดิม หากแต่มีพลวัตสิ้นไหลเข้าสู่ **ทฤษฎีการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการร่วมสร้างนโยบาย** (Political Participation & Policy Co-production) โดยแปรเปลี่ยนปฏิสัมพันธ์ไปสู่ “**กลไกปฏิสัมพันธ์เชิงปฏิบัติการ**” (Operational interactions) ในลักษณะของการ

ประสานความร่วมมือคู่ขนาน (Ostrom, 1996; Wanis-St. John & Kew, 2008) แนวคิดการร่วมสร้างนโยบาย อธิบายว่า ภาครัฐฯ สังคมระดับฐานรากและตัวแสดงทางการเมืองในฐานะผู้เล่นเชิงสถาบันได้ร่วมกันผลิตซ้ำและสร้างสรรค์นโยบายสาธารณะผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนทรัพยากร โดยภาครัฐฯ สังคมทำหน้าที่เป็นผู้จัดหาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่ ข้อร้องเรียนด้านสิทธิมนุษยชน และความต้องการที่แท้จริงของชุมชน ขณะที่ตัวแสดงทางการเมืองทำหน้าที่ป้อนข้อมูลด้านงบประมาณและใช้สิทธิเชิงโครงสร้างในการขับเคลื่อนผ่านกลไกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Ostrom, 1996; Brandsen & Pestoff, 2006) ปฏิสัมพันธ์เชิงปฏิบัติการนี้ช่วยทลายเส้นแบ่งระหว่างรัฐกับสังคม และสร้างพื้นที่กลางในการหนุนเสริมกระบวนการสันติภาพอย่างเป็นรูปธรรม

ท้ายที่สุด พลวัตการก่อรูปของข้อเสนอเชิงนโยบายจากชุมชนท้องถิ่น ไม่อาจแยกขาดจากเงื่อนไขเชิงพื้นที่ ซึ่งอธิบายได้ด้วยแนวคิดอัตลักษณ์ทางสังคมต่อการปฏิบัติการร่วมทางการเมือง (Social Identity and Collective Action Perspectives) โดยกลไกจะเริ่มจาก **อัตลักษณ์ร่วมทางชาติพันธุ์ ศาสนา และประวัติศาสตร์** ที่ทำหน้าที่เป็น **“ทุนทางสังคม”** และเป็นตัวทวีคูณแรงขับเคลื่อน (Multiplier effect) ให้เกิดการรวมตัวกัน (Tajfel & Turner, 1979; van Zomeren, 2021) ก่อนจะนำไปสู่ขั้นตอน **“การรับรู้และกลั่นกรองข้อเสนอเชิงนโยบายสันติภาพ”** ที่จำเพาะเจาะจง เช่น พื้นที่ปลอดภัย สิทธิมนุษยชน และวิถีวัฒนธรรม ซึ่งการรับรู้นี้จะช่วยหนุนเสริมและยกระดับขึ้นเป็น **“ความตั้งใจในการปฏิบัติการร่วมกัน”** ระหว่างเครือข่ายภาครัฐฯ สังคมกับตัวแสดงทางการเมืองที่มีจุดร่วมทางอุดมการณ์สอดคล้องกัน (Houkamau et al., 2024) ปฏิสัมพันธ์คู่ขนานดังกล่าวส่งผลโดยตรงต่อ **“ผลสัมฤทธิ์ของนโยบายสันติภาพ”** ในฐานะปลายทางสำคัญ ที่แปรเปลี่ยนความต้องการของฐานรากไปสู่การตรากฎหมาย การสร้างกลไกเชิงสถาบันที่ถาวรในรัฐสภา และการสถาปนาพื้นที่ปลอดภัยในภาคปฏิบัติการจริงเพื่อลดทอนความรุนแรงในพื้นที่อย่างยั่งยืน ดังแสดงกลไกความสัมพันธ์ทั้งหมดในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยคุณภาพเชิงตีความ (Interpretive Qualitative Research) ควบคู่กับการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) (Creswell & Poth, 2018; Merriam & Tisdell, 2016) เพื่อขุดลึกและตีความกลไกปฏิสัมพันธ์เชิงปฏิบัติการและพลวัตการต่อรองเชิงนโยบายภายใต้โครงสร้างความมั่นคง โดยกำหนดรายละเอียดอย่างเป็นระบบ ดังนี้

1. แหล่งข้อมูล กลุ่มตัวอย่าง และการคัดเลือก ผู้วิจัยแบ่งแหล่งข้อมูลออกเป็น 2 ส่วนขนานกัน ประกอบด้วย ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากการศึกษาภาคสนาม และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ซึ่งประยุกต์ใช้หลักการวิเคราะห์และตีความเอกสารเชิงวิชาการ (Documentary Research) ของ Scott (2006) โดยทำการศึกษาจากเอกสารของรัฐสภา รายงานนโยบายความมั่นคง และเอกสารข้อเสนอสันติภาพของภาคประชาสังคม สำหรับการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยใช้วิธีการ

เลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ตามแนวทางของ Patton (2015) โดยกำหนดเกณฑ์คุณสมบัติให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างรวมทั้งสิ้น 20 คน ประกอบด้วย **ตัวแสดงทางการเมือง** (Political Actors) 10 คน ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) พรรคการเมืองในพื้นที่ และสมาชิกวุฒิสภา (สว.) ในคณะกรรมการธิการของรัฐสภาที่มีบทบาทขับเคลื่อนนโยบายสันติภาพ **ตัวแสดงภาคประชาสังคม** (Civil Society Actors) 10 คน ได้แก่ แกนนำหรือผู้แทนเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคม/สภาประชาสังคมชายแดนใต้ที่มีบทบาทจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายจากฐานราก

2. เครื่องมือและการเก็บรวบรวมข้อมูล เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Tools) เพื่อเปิดโอกาสให้สะท้อนมุมมองเชิงลึกเชื่อมโยงโครงสร้างและตัวแสดง (Structure and Agency) แบ่งเป็น แบบสัมภาษณ์เชิงลึก/แนวคำถามการสนทนากลุ่ม มุ่งเป้าเปรียบเทียบในประเด็นปฏิสัมพันธ์เชิงปฏิบัติการคู่ขนานและความท้าทายเชิงโครงสร้างความมั่นคง และแบบบันทึกพฤติกรรมในเวทีสาธารณะ กระบวนการเก็บข้อมูลใช้วิธีสามเส้าด้านวิธีวิทยา (Methodological Triangulation) ประกอบด้วย (1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) รายบุคคลทั้ง 2 กลุ่ม (2) การสนทนากลุ่ม (Group-Dialogue) ระหว่างภาคประชาสังคมและตัวแสดงทางการเมืองเพื่อตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้น และ (3) เวทีสาธารณะ (Public Forum: PF) ระหว่างผู้ให้ข้อมูลสำคัญและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้เชิงนโยบาย โดยผู้วิจัยทำการจัดบันทึกภาคสนามและถอดเทปคำสัมภาษณ์

3. การวิเคราะห์ ตีความ และสังเคราะห์นัยทัศน์ ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลแบบวนซ้ำควบคู่ไปกับการเก็บข้อมูล (Iterative Process) ด้วยการวิเคราะห์แนวเรื่อง (Thematic Analysis) ตามแนวทางของ Braun & Clarke (2006) เริ่มจากการให้รหัสและจัดกลุ่มข้อมูล (Coding and Categorization) สักตรหัส (Codes) เพื่อจำแนกเป็นแนวเรื่องหลัก (Themes) และแนวเรื่องย่อยตามกรอบทฤษฎี จากนั้นทำการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบและตีความ (Comparative Analysis and Interpretation) เพื่อหาจุดเหมือนและต่างระหว่างมุมมองของสองภาคส่วน หลังสิ้นสุดกระบวนการ ผู้วิจัยทำการสังเคราะห์ข้อมูล (Data Synthesis) เพื่อร้อยเรียงมิติเชิงประจักษ์ภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและตัวแสดงนำไปสู่การสร้างสรรค “แบบจำลองพลวัตคู่ขนาน” (Parallel Dynamics Model) ที่สามารถอธิบายกลไกปฏิสัมพันธ์นโยบายได้อย่างเป็นระบบ

4. การตรวจสอบความน่าเชื่อถือและจริยธรรมการวิจัย เพื่อสร้างเกณฑ์ความน่าเชื่อถือและความโปร่งใส (Trustworthiness) ตามมาตรฐานการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ใน 3 มิติ (Lincoln & Guba, 1985; Patton, 2015) ได้แก่ (1) สามเส้า

ด้านวิธีวิทยา ผ่านเครื่องมือสัมภาษณ์ เสนวนา และเวทีสาธารณะ (2) สามเฝ้าด้านแหล่งข้อมูล จากกลุ่ม
ตัวแสดงที่คานอำนาจกันทั้ง ประชาสังคม สส. และ สว. และ (3) สามเฝ้าด้านผู้ศึกษา โดยใช้ทีมผู้เก็บข้อมูล
หลากหลาย (นักวิจัยหลัก เจ้าหน้าที่วิจัย และเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป) ร่วมกันตรวจสอบเพื่อลดอคติ
ส่วนบุคคล ทั้งนี้ โครงการวิจัยได้รับการรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน สถาบันประชากร
และสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (Protocol No.: IPSR-IRB-2022-179)

ผลการวิจัย

การนำเสนอผลการวิจัยแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ส่วนหลักครอบคลุมวัตถุประสงค์การวิจัย
ที่มุ่งแกะรอย “กลไกปฏิสัมพันธ์เชิงปฏิบัติการ” ระหว่างสองภาคส่วน ท่ามกลางสภาวะบีบอัด
เชิงโครงสร้างความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนี้

1. เจตจำนงเชิงปฏิบัติการและความสั่นไหวของตัวแสดงในกระบวนการนโยบาย

จากการวิเคราะห์แนวเรื่อง (Thematic Analysis) งานวิจัยพบว่าทั้งตัวแสดงภาคประชาสังคม
และตัวแสดงทางการเมืองไม่ได้มีลักษณะที่หยุดนิ่งหรือสยบยอมต่อสภาวะกดทับเชิงความมั่นคง หากแต่
แสดงออกถึงเจตจำนง (Agency) ที่มีความสั่นไหวในการขับเคลื่อนข้อเสนอเชิงนโยบายสันติภาพ
ผ่านช่องทางเฉพาะของตนเอง ดังนี้

1.1 เจตจำนงและบทบาทเชิงปฏิบัติการของตัวแสดงภาคประชาสังคม

ข้อค้นพบชี้ให้เห็นว่า ภาคประชาสังคมระดับรากหญ้าทำหน้าที่เป็น “ผู้เปิดพื้นที่และผู้ริเริ่ม
นโยบายจากฐานราก” ผ่านมิติเชิงปฏิบัติการ 5 ประการหลัก

(1) การเป็นพื้นที่ทางเลือกในการรับฟังเสียงของประชาชน ภาคประชาสังคมใช้ความได้เปรียบ
เชิงพื้นที่ในการสร้างกลไกสภาชุมชนและจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นมากกว่า 200 เวที เพื่อดึงกลุ่มผู้มีส่วนได้
ส่วนเสียที่หลากหลาย (ผู้นำศาสนา กลุ่มสตรี เยาวชน) มาร่วมถกแถลงอย่างเป็นอิสระ สอดคล้องกับ
คำให้สัมภาษณ์ที่ว่า

“เมื่อก่อนชาวบ้านไม่กล้าพูดเรื่องโครงสร้างการปกครองหรือเขตปกครองพิเศษเลย พอภาค
ประชาสังคมเข้าไปเปิดเวที ค่อยๆ ขวนคุ้ย มันเหมือนทลายกำแพงความกลัว ตอนนี้เราจัดไปกว่า 200 เวที
เสียงสะท้อนเยอะมาก เป็นเสียงที่บอกความต้องการจริงของพื้นที่” (CSO-01, personal communication,
February 2, 2023)

สาระสำคัญจากการบอกเล่าของผู้มีส่วนร่วมในเวทีรับฟังความคิดเห็นกว่า 200 เวทีนี้ สะท้อนให้เห็นถึง “ความต้องการกระจายอำนาจและการคุ้มครองสิทธิทางวัฒนธรรม” ซึ่งถือเป็นข้อเสนอที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองสูง ทำให้ข้อเสนอเหล่านี้ต้องเผชิญหน้ากับแรงเสียดทานและความหวาดระแวงเชิงโครงสร้างจากกลไกส่วนกลางของรัฐไทยโดยตรง

นอกจากนี้ เครือข่ายชาวพุทธ ยังได้สะท้อนถึงปฏิบัติการในพื้นที่ห่างไกลว่า

“ลงพื้นที่ เพื่อรับฟังความคิดเห็น แล้วก็เยี่ยมชาวพุทธที่อยู่ในพื้นที่ที่ห่างไกล เช่น ศรีสาคร รือเสาะ... เพื่อที่จะพูดคุย ทำความรู้จัก ให้กำลังใจ รับฟังความคิดเห็น ว่าเขามีความเดือดร้อน มีความต้องการความช่วยเหลือในเรื่องไหนบ้าง” (CSO-02, personal communication, February 2, 2023)

(2) การก่อรูปและจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายทางเลือก ผลผลิตเชิงประจักษ์สะท้อนความสามารถในการแปรความคิดเห็นรากหญ้าให้เป็นข้อเสนอที่เป็นระบบ เช่น ผลสำรวจความต้องการประชาชน (Peace Survey) ข้อเสนอโครงสร้างปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 7 รูปแบบ รวมถึงการยื่นข้อเสนอ “5 พื้นที่ทางการเมือง” (พื้นที่ปลอดภัย พื้นที่ความมั่นคงทางอาหาร) ต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) และผู้ดูแลกระบวนการเจรจา ดังที่ผู้ให้ข้อมูลหลักระบุว่า

“ข้อเสนอ 8 ประเด็น หรือข้อเสนอรูปแบบการปกครอง 7 รูปแบบที่ทำกันขึ้นมา มันไม่ได้ลอยมาจากฟ้านะครับ แต่มันผ่านกระบวนการทำ Peace Survey ข้อมูลเราแน่นมาก เราพยายามยื่นให้ทั้ง สมช. ทั้งตัวแทนพรรคการเมือง เพราะเราเชื่อว่าเสียงเหล่านี้ต้องถูกแปรให้เป็นกฎหมายหรือนโยบายรัฐให้ได้” (CSO-03, personal communication, April 5, 2023)

นอกจากนี้ ยังปรากฏผลผลิตเชิงประจักษ์สะท้อนความสามารถในการแปรความคิดเห็นฐานรากให้เป็นข้อเสนอที่เป็นระบบ เช่น ข้อเสนอโครงสร้างปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ดังที่ แกนนานภาคประชาสังคมระบุถึงการกระบวนการจัดทำข้อเสนอว่า

“ได้ร่วมเวทีในการออกแบบข้อเสนอเชิงนโยบายนำเสนอ ต่อ สส ในช่วงเลือกตั้งปี 62 ที่ผ่านมาระยะการปกครองรูปแบบพิเศษ” (CSO-04, สัมภาษณ์รายบุคคล, 2 กุมภาพันธ์ 2566)

ขณะเดียวกัน เครือข่ายชาวพุทธ ได้ยกตัวอย่างข้อเสนอเชิงนโยบายเฉพาะกลุ่มที่ผ่านการรับฟังความคิดเห็นว่า “เคยทำข้อเสนอในเรื่องวันหยุดของวันสารท ศรัทธาพุทธในโรงพยาบาล...” (CSO-02, personal communication, February 2, 2023)

(3) การสร้างความตระหนักรู้และการตื่นตัวทางนโยบาย ภาคประชาสังคมมุ่งเน้นปฏิบัติการเชิงรุกเพื่อ “ติดอาวุธทางความคิด” เกี่ยวกับกระบวนการสันติภาพและสิทธิชุมชนให้แก่คนในพื้นที่ ปฏิบัติการนี้ทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการทลายกำแพงความกลัวและเปลี่ยนผ่านความอึดอัดนอกระบบ ให้กลายมาเป็นพื้นที่ถกเถียงที่ปลอดภัย แม้การทำงานจะยังเผชิญความท้าทายจากสถานะความไม่ไว้วางใจของประชาชนบางส่วนต่อสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นคู่ขนานก็ตาม

เจตจำนงในการสร้างความตระหนักรู้สอดคล้องกับมุมมองของตัวแสดงทางการเมืองที่ระบุว่า หัวใจสำคัญของการขับเคลื่อนคือการสร้างพื้นฐานทางความคิดแก่พลเมือง

“สิ่งสำคัญที่ต้องดำเนินการ คือการสร้างความเข้าใจ การสร้างการเรียนรู้ ของประชาชน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ผ่านนโยบายต่างๆ ที่ยอมรับร่วมกัน ซึ่งถ้าสามารถยอมรับสิ่งนั้นได้ ก็ถือเป็นความสำเร็จ ในอนาคต” (PA-01, personal communication, February 2, 2023)

ในมิติของกลไกการสื่อสาร ตัวแสดงทางการเมืองยังได้ยืนยันว่าการให้ความรู้เป็นเงื่อนไขจำเป็น ก่อนที่จะขยับไปสู่ข้อเสนอเชิงโครงสร้างที่แหลมคม

“เครื่องมือสำคัญคือ องค์ความรู้ ที่ประชาชนยังขาดความเข้าใจ ดังนั้น ต้องให้ความรู้ แก่ประชาชนก่อน... จนได้รับการยอมรับร่วมกัน” (PA-02, personal communication, February 3, 2023)

นอกจากนี้ การสร้างความตระหนักรู้ยังครอบคลุมไปถึงการทำให้ประชาชนรู้เท่าทันสิทธิของตนเองภายใต้กฎหมายพิเศษ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่เครือข่ายภาคประชาชน ดังที่ เครือข่ายชาวพุทธ ได้ปฏิบัติการเชิงรุกเพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่กลุ่มเป้าหมาย

“พยายามที่จะนำเครือข่ายของเราเข้าไปศึกษาในเรื่องนี้ (สิทธิมนุษยชน) เพื่อที่จะให้เขาเข้มแข็ง ในการดำเนินงานของเราต่อไปในวันข้างหน้า คือเราจะเดินไปด้วยความมั่นใจ” (CSO-02, personal communication, February 2, 2023)

(4) การเป็นจุดเชื่อมประสานเครือข่ายหลากหลายระดับ ทั้งภาคประชาสังคมและนักการเมือง ทำหน้าที่เป็นโครงข่ายประสานแนวตั้งตั้งแต่ระดับปฏิบัติการในพื้นที่ (ศอ.บต. และ กอ.รมน.ภาค 4 สน.) ขึ้นไปจนถึงระดับโครงสร้างนโยบายส่วนบน (สส. และ สว.) เพื่อส่งผ่านข้อร้องเรียนร้องทุกข์ของประชาชน และทำงานร่วมกับสื่อมวลชนเพื่อเป็นกลไกตรวจสอบการส่งผ่านข้อเสนอ ดังที่อดีตสื่อมวลชนและปัจจุบัน มีบทบาทเป็นตัวแสดงทางการเมืองระบุว่า

“เวลายื่นหนังสือให้กับผู้มีอำนาจระดับตัวกลางหรือระดับผู้เชื่อมรับมอบหนังสือเรามักจะเห็นสื่ออยู่ระหว่างการยื่น เพื่อให้สามารถตรวจสอบหนังสือที่ยื่นว่ามีความเคลื่อนไหวอย่างไร หนังสือได้ถึงมือผู้มีอำนาจโดยตรง” (CSO-06, personal communication, February 2, 2023)

(5) การปฏิบัติการช่วยเหลือและเยียวยาด้านมนุษยธรรมข้ามวัฒนธรรม ทำงานขับเคลื่อนด้านสิทธิมนุษยชนและกระบวนการยุติธรรมโดยก้าวข้ามกำแพงชาติพันธุ์และศาสนา เพื่อคุ้มครองคุณค่าความเป็นมนุษย์ร่วมกันของทั้งชาวพุทธและมลายูมุสลิมในพื้นที่ ดังที่ปรากฏในการสะท้อนมุมมองว่า

“เรื่องสิทธิมนุษยชนและการเยียวยาฉันไม่มีพรมแดนศาสนา เวลาชาวบ้านถูกบังคับตรวจ DNA หรือถูกปิดล้อมตรวจค้น ไม่ว่าเขาจะเป็นมลายูมุสลิมหรือไทยพุทธ ถ้าเขาเดือดร้อนเราช่วยหมด หรือแม้แต่ข้อเสนองานของพี่น้องชาวพุทธเรื่องวันหยุดสัปดาห์เดือนสิบหรืออาหารพุทธในโรงพยาบาล เราก็หนุนเสริม เพราะสันติภาพจะเกิดขึ้นได้ทุกคนต้องได้รับสิทธิและคุณค่าความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน” (CSO & PA, Group dialogue, March 6, 2023)

ปฏิบัติการมนุษยธรรมข้ามวัฒนธรรมนี้ ยังถูกขับเคลื่อนคู่ขนานผ่านบทบาทของตัวแสดงทางการเมืองในพื้นที่ ในลักษณะการเติมเต็มช่องว่างของบริการสาธารณะที่ขาดหายไปอันเนื่องมาจากเงื่อนไขความมั่นคง เช่น การประสานงบประมาณและทรัพยากรส่วนตัวเพื่อสนับสนุนกิจการดูแลเด็กกำพร้า ตลอดจนการจัดหาคลังแสงต่อผู้ป่วยฉุกเฉินในพื้นที่ห่างไกล (เช่น ตำบลจอบะ) เพื่อให้หลักประกันสิทธิในการเข้าถึงการแพทย์ในภาวะวิกฤตแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียม (PA-06, personal communication, February 2, 2023)

1.2 บทบาทและการขับเคลื่อนเชิงสถาบันของตัวแสดงทางการเมือง

ในมิติของสถาบันนิติบัญญัติ ตัวแสดงทางการเมืองทำหน้าที่เป็น “ผู้แปรญัตติและผู้ส่งผ่านเชิงนโยบาย” ตามกรอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน โดยพบพลวัตการขับเคลื่อนตามยุทธศาสตร์ของพรรคการเมือง ดังนี้

(1) การทำหน้าที่เป็นเสียงสะท้อนความชอบธรรมของประชาชน สส. ในพื้นที่ทำหน้าที่ใช้เอกสิทธิ์เชิงสถาบันและโครงสร้างกฎหมายเพื่อเป็นปากเสียงให้ประชาชน โดยมีฐานคิดร่วมกันว่า “ปัญหาชายแดนใต้ต้องแก้ไขด้วยการเมืองและหลักสันติวิธี” ผ่านกระบวนการพูดคุยในรัฐสภา สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของตัวแสดงทางการเมืองที่ว่า

“ในฐานะ สส. ที่มาจากเขตพื้นที่ เราชัดเจนว่าปัญหาชายแดนใต้ใช้กำลังทหารหรือกฎหมายพิเศษแก้ไขไม่ได้ ยิ่งกดทับยิ่งรุนแรง มันต้องแก้ด้วยกระบวนการทางการเมืองและการพูดคุยเท่านั้น ในสภาเราจึงพยายามเบรกงบประมาณมั่นคงที่ไม่จำเป็น แล้วเปลี่ยนมาเรียกร่องพื้นที่ปลอดภัยและการเคารพสิทธิมนุษยชนแทน” (PA-01, personal communication, February 2, 2023)

(2) การขับเคลื่อนนโยบายสันติภาพผ่านยุทธศาสตร์พรรคการเมือง

ผลการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้แทนพรรคการเมือง เผยให้เห็นถึงทิศทางและยุทธศาสตร์เฉพาะของแต่ละพรรคการเมืองในการตอบสนองและขับเคลื่อนประเด็นสันติภาพชายแดนใต้ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

- พรรคประชาธิปัตย์ มุ่งเน้นการหนุนเสริมกระบวนการพูดคุยและยกระดับประเด็นสันติภาพให้เป็นวาระของรัฐสภาผ่านการเสนอตั้งคณะกรรมการวิสามัญ

- พรรคภูมิใจไทย ใช้แนวทางเศรษฐกิจนำการเมืองผ่านยุทธศาสตร์เขตพัฒนาพิเศษ (SEC) พร้อมทำหน้าที่ประสานความร่วมมือระหว่าง สส. ฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านในพื้นที่เพื่อเรียกร่องเชิงนโยบายร่วมกัน เช่น การแถลงข่าวร่วมกันให้มีการยกเลิก พ.ร.ก. ฉุกเฉิน และการแก้ปัญหาสันดอนทรายในอ่าวปัตตานี

- พรรคก้าวไกล เสนอนโยบายเชิงโครงสร้างที่ทำลายผ่านการกระจายอำนาจ การปฏิรูปรัฐราชการลดรูปทหารให้เป็นพลเรือน ปรับปรุงกฎหมายพิเศษเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และสอดประสานการทำงานร่วมกับภาคประชาสังคมผ่านเวทีกลางต่างๆ เช่น สภาประชาสังคมชายแดนใต้ Projek Sama Sama

- พรรคประชาธิปัตย์ เน้นบทบาทประวัติศาสตร์ในฐานะผู้บุกเบิกและสานต่อกระบวนการพูดคุยสันติภาพแบบไม่เป็นทางการมาอย่างยาวนานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535

เมื่อวิเคราะห์ลึกลงไปในเรื่องใจความสำเร็จที่ผลักดันให้ตัวแสดงทางการเมืองรับข้อเสนอที่อ่อนไหวไปขับเคลื่อนต่อในสภา สามารถจำแนกได้เป็น 3 ปัจจัยหลักคือ (1) เงื่อนไขทางอุดมการณ์ของพรรคที่ใช้ประเด็นสันติภาพและการกระจายอำนาจเป็นแกนหลัก (2) การรักษาและขยายฐานเสียงเชิงชาติพันธุ์และศาสนา เพื่อรักษาความชอบธรรมทางการเมือง และ (3) เครือข่ายความสัมพันธ์ส่วนบุคคล และความไว้วางใจระหว่างแกนนำภาคประชาสังคมกับนักการเมืองที่สร้างสมมานานนอกสภา

2. แบบจำลองพลวัตคู่ขนาน: รูปแบบความร่วมมือและข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง

งานวิจัยชิ้นนี้นำเสนอ “โมเดลพลวัตคู่ขนาน” (Parallel Dynamics Model) เพื่ออธิบายสถานะที่ภาคประชาสังคม (ซึ่งเป็นตัวแทนประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจากฐานราก) ทำงานขนานและสอดประสานไปกับตัวแสดงทางการเมืองเชิงสถาบัน (ซึ่งเป็นตัวแทนประชาธิปไตยแบบตัวแทนผ่านระบบเลือกตั้งและสรรหา) โดยสามารถจำแนกกลไกปฏิสัมพันธ์ออกเป็นกลไกหลักและสถานะท้าทาย ดังนี้

2.1 กลไกการส่งผ่านและการแปรรูปทรัพยากรข้อมูล

กลไกนี้คือการที่ภาคประชาสังคมทำหน้าที่รวบรวมทุนทางสังคม ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน และข้อเสนอเชิงอัตลักษณ์จากฐานราก ส่งต่อให้ตัวแสดงทางการเมืองแปรสภาพเป็นอำนาจทางนิติบัญญัติ (Policy Co-production) เช่น การขับเคลื่อน พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ สอดรับกับมุมมองของตัวแสดงทางการเมืองว่า

“กลไกตอนนี้เป็นคือ ภาคประชาสังคมเป็นคนหา ‘วัตถุดิบ’ ข้อมูลชาวบ้านโดนอุ้ม โดนซ้อม หรือแม้แต่เรื่องความเดือดร้อนของชาวพุทธเรื่องไฟฟ้าเข้าไม่ถึง ข้อเสนอวันหยุดสาร์ทเดือนสิบ พอส่งมาให้ผม ผมก็นำมา ‘แปรรูป’ อภิปรายในสภาฯ ความร่วมมือแบบนี้แหละ มันทำให้ข้อเสนอจากรากหญ้ามีพลังทางกฎหมายและเกิดการแก้ไขจริง” (PA-03, personal communication, February 4, 2023)

พลวัตการร่วมผลิตนโยบายนี้ยังขยายวงครอบคลุมเครือข่ายพหุภาคี ทั้งการเปิดพื้นที่กลางของสภาประชาสังคมชายแดนใต้ Projek Sama Sama เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลเชิงลึกร่วมกับฝ่ายการเมือง การสนับสนุนเชิงวิชาการจากนักกระบวนวิธีวิทยาที่วิจัยเชิงรุกเรื่องทุพโภชนาการในเด็กเพื่อแปรงานวิจัยสู่นโยบายปฏิบัติจริง (CSO-08, personal communication, February 4, 2023) ตลอดจนมีสื่อมวลชนเป็นผู้เชื่อมประสานในการเฝ้าระวังและติดตามว่าข้อเสนอเดินทางไปถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจหรือไม่ (CSO-06, personal communication, February 2, 2023) ในทางทฤษฎี กลไกเหล่านี้มีประสิทธิภาพสูงในการเปลี่ยนความคับข้องใจและความขัดแย้งด้วยอาชุนนอกระบบ มาเป็นการต่อสู้ผ่านชุดข้อมูลและการถกเถียง ทำหน้าที่เป็น “วาล์วระบายความดันทางการเมือง” ที่ช่วยประคับประคองกระบวนการสันติภาพให้เดินหน้าต่อไปได้โดยไม่แตกหัก

2.2 กลไกพื้นที่ร่วมและการร่วมผลิตนโยบายเชิงสถาบัน

กลไกนี้เป็นการยกระดับจากปฏิสัมพันธ์ชั่วคราวระดับบุคคล ไปสู่การสร้างโครงสร้างการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ ทั้งในพื้นที่นอกสภาดังที่กล่าวไปแล้ว และการบูรณาการเข้าสู่กลไกทางรัฐสภาโดยตรง อย่างไรก็ตาม การสถาปนาพื้นที่ร่วมในระดับโครงสร้างนโยบายส่วนบนนี้ มิได้เกิดขึ้นจาก

ความยินยอมพร้อมใจของรัฐส่วนกลางแต่แรก หากเกิดจากการรวมพลังผลักดันและส่งเสริมกดดัน
เชิงยุทธศาสตร์จากฐานรากขึ้นไป

ดังที่แกนนำชาวพุทธได้ให้ข้อมูลถึงความพยายามของภาคประชาชนในการยื่นหนังสือ
แสดงเจตจำนงผ่านกลไกผู้แทนราษฎรในพื้นที่เพื่อเรียกร้องและกดดันให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการ
วิสามัญ” ขึ้นมา (CSO-02, personal communication, February 2, 2023) ซึ่งการเคลื่อนไหว
เชิงยุทธศาสตร์นี้สอดคล้องอย่างลงตัวกับข้อค้นพบหลักของงานวิจัยที่ชี้ว่า กลไกคณะกรรมการวิสามัญ
คือการขับเคลื่อนพื้นที่ร่วมเชิงสถาบัน ความสำเร็จในการจัดตั้ง “คณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษา
กระบวนการสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้” จะกลายเป็นพื้นที่ให้ภาคประชาชนเข้าไปมีบทบาท
เคียงข้างตัวแสดงทางการเมือง ดังคำให้สัมภาษณ์ที่ว่า

“การตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษากระบวนการสันติภาพชายแดนใต้ ไม่ได้มีแค่ สส.
หรือ สว. แต่นักวิชาการและแกนนำภาคประชาสังคมตัวจริงในพื้นที่ได้เข้าไปนั่งเป็นกรรมการด้วยกัน
มันคือพื้นที่ร่วมเชิงสถาบันที่เปลี่ยนสถานะพวกเขาจากคนร้องเรียนข้างนอก มาเป็นคนร่วมดีไซน์นโยบาย
เคียงข้างพวกเราในสภา” (PF, public forum, February 28, 2023)

2.3 ความท้าทายเชิงโครงสร้างและการถูกทำให้เป็นประเด็นความมั่นคง

แม้ว่าโมเดลพลวัตคู่ขนานจะแสดงให้เห็นถึงความรู้หน้าในการขับเคลื่อนและยกระดับข้อเสนอ
เชิงนโยบายอย่างมีนัยสำคัญ แต่ในอีกด้านหนึ่ง ปฏิสัมพันธ์ร่วมระหว่างภาคประชาสังคมและตัวแสดง
ทางการเมืองเชิงสถาบันยังคงต้องเผชิญกับเงื่อนไขข้อจำกัดและข้อท้าทายเชิงโครงสร้างชั้นวิกฤต
ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็นมิติสำคัญได้ดังนี้

- **ข้อจำกัดจากการพึ่งพิงตัวบุคคลและความอ่อนแอด้านความต่อเนื่องเชิงสถาบัน** ข้อจำกัด
ประการแรกคือ ความร่วมมือดังกล่าวยังคงมีลักษณะเป็นเครือข่ายความสัมพันธ์เฉพาะบุคคลและขาดการ
ยกระดับเชิงสถาบันนโยบายที่ถาวร สอดคล้องกับทัศนะแกนนำภาคประชาสังคมที่ว่า

“ความร่วมมือที่เกิดขึ้น ขาดความจริงจังในเชิงระบบ และนักการเมืองบางส่วนยังไม่ให้
ความสำคัญกับการรักษาความต่อเนื่องในการประชุม การร่วมกับภาคประชาสังคมอย่างเป็นทางการมักจะลักษณะ
พลวัตการขับเคลื่อนมักผันผวนและขาดเสถียรภาพตามความสนใจระยะสั้นของแต่ละคน” (CSO-10,
personal communication, February 4, 2023)

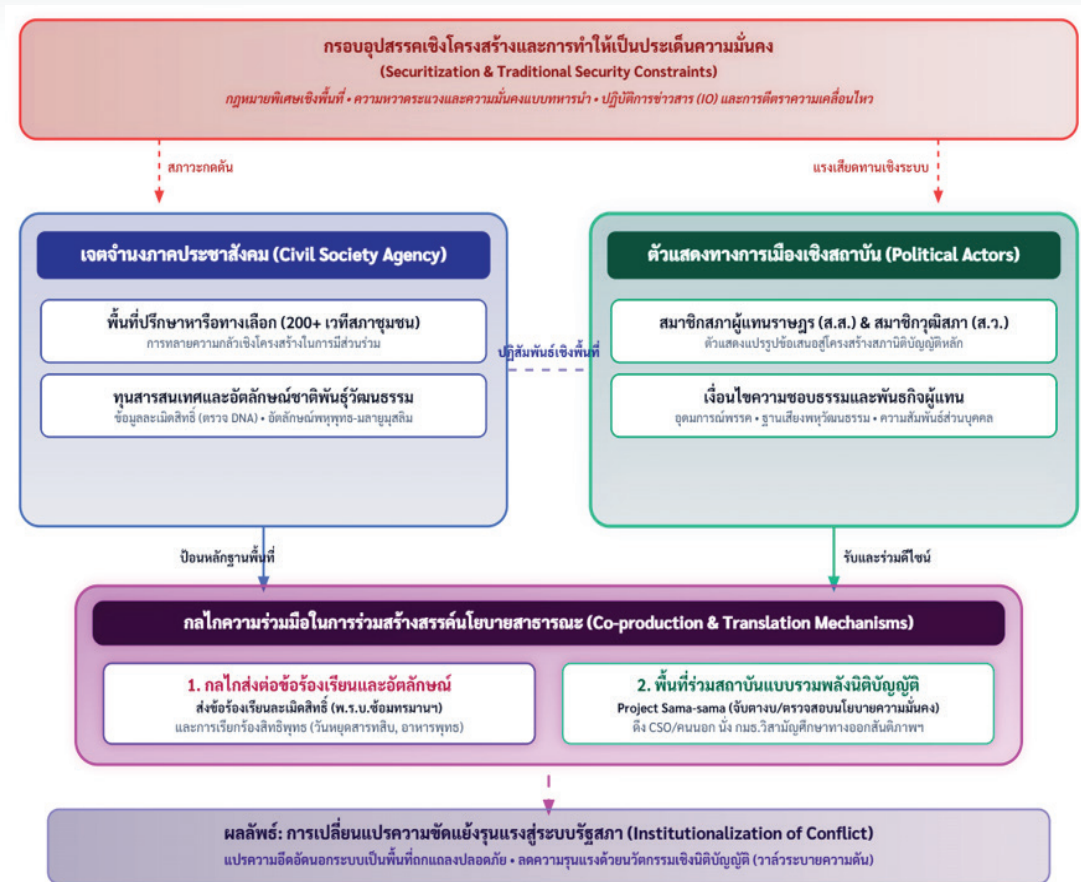
- **สภาวะความหวาดระแวงและการจำกัดพื้นที่ทำงานในทางลับ** บริบทความขัดแย้งที่ยังคง
ยืดเยื้อส่งผลให้พื้นที่ปฏิบัติการทางการเมืองหดตัวลง ดังที่ตัวแสดงทางการเมืองได้ระบุถึงอุปสรรคสำคัญว่า

รูปแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาสังคมและนักการเมืองในหลายกรณี จำเป็นต้องดำเนินไปภายใต้กลยุทธ์ “ไม่ออกสื่อ” หรือรักษาให้เป็น “ความลับ” เนื่องจากภาคประชาสังคมต้องเผชิญกับแรงกดดันและความกังวลอย่างสูงต่อผลกระทบเชิงลบที่จะตามมา ทั้งในแง่ความปลอดภัยส่วนบุคคล และความสั่นคลอนในสายสัมพันธ์กับตัวแสดงฝ่ายความมั่นคงอื่นๆ ในพื้นที่หากความร่วมมือดังกล่าวถูกเปิดเผยต่อสาธารณะ (PA-10, personal communication, February 3, 2023)

- การถูกทำให้เป็นประเด็นความมั่นคงและการโจมตีทางการเมือง นอกเหนือจากการถูกระวางและเพ่งเล็งแล้ว ข้อเสนอเชิงนโยบายของภาคประชาชนยังสุ่มเสี่ยงต่อการถูกโต้กลับทางการเมือง โดยตัวแทนภาคประชาสังคมร่วมสะท้อนภาพความท้าทายว่า การเปิดพื้นที่พูดคุยเรื่องกระบวนการสันติภาพมักมีความเสี่ยงสูงที่จะถูกแปรสภาพให้กลายเป็นประเด็นความมั่นคง และถูกฝ่ายตรงข้ามนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการโจมตีทางการเมืองเพื่อสร้างมลทิน (CSO & PA, Group dialogue, March 6, 2023)

สภาดังกล่าวถูกสะท้อนผ่านคนทำงานในพื้นที่ว่า ความท้าทายสำคัญคือความหวาดระแวงจากรัฐและฝ่ายความมั่นคง ที่มีต่อการพบคุยกันระหว่างภาคประชาสังคมกับนักการเมืองพรรคก้าวหน้าหรือพรรคท้องถิ่นว่าเป็นภัยคุกคามหรือขบวนการแบ่งแยกดินแดน แม้กระทั่งข้อมูลในกลุ่มปิดก็ยังถูกเพ่งเล็งส่งผลให้พื้นที่ทำงานร่วมผั่นผวนและมีความเสี่ยงสูง โดยเสถียรภาพจะขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลในห้วงเวลานั้นจะเลือกเปิดกว้างทางการเมืองเพียงไร (CSO-04, personal communication, February 2, 2023)

สถานการณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นอย่างกระจ่างชัดว่า แม้กลไกคู่ขนานจะสถาปนาพลวัตการขับเคลื่อนได้ดีในมิตินิติบัญญัติและการทำหน้าที่ตรวจสอบในรัฐสภา แต่สายพานการร่วมผลิตนโยบายนี้มักเกิดการหยุดชะงัก หรือไร้เสถียรภาพในภาคปฏิบัติการในพื้นที่ เนื่องจากโครงสร้างส่วนบนและกลไกส่วนลึกของประเทศไทยยังคงถูกครอบงำด้วยกรอบคิดความมั่นคงแบบดั้งเดิม ปฏิบัติการข้อมูลข่าวสาร และการบังคับใช้กฎหมายพิเศษ สิ่งเหล่านี้รวมตัวกันเป็น “สิ่งกีดขวางทางโครงสร้าง” ที่คอยสกัดกั้นและบั่นทอนไม่ให้พลวัตความร่วมมือแบบพลังคู่ขนานก้าวข้ามไปสู่การเป็นนโยบายสาธารณะที่มีเสถียรภาพและมีผลบังคับใช้อย่างสมบูรณ์ในระยะยาว ซึ่งสามารถสรุปได้เป็นภาพที่ 2



ภาพที่ 2 แบบจำลองพลวัตคู่ขนาน (Parallel Dynamics Model)

อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการศึกษากระบวนการขับเคลื่อนข้อเสนอเชิงนโยบายสันติภาพชายแดนใต้ สามารถนำมา อภิปรายผลเชิงลึกผ่าน แบบจำลองพลวัตคู่ขนาน (Parallel Dynamics Model) ซึ่งเผยให้เห็นปฏิสัมพันธ์ ที่มีนัยสำคัญระหว่างตัวแสดงนอกโครงสร้างรัฐและตัวแสดงเชิงสถาบัน โดยสามารถแบ่งประเด็น การอภิปรายออกเป็น 5 มิติหลัก ดังนี้

1. สภาวะกดดันเชิงโครงสร้างและการทำให้เป็นประเด็นความมั่นคง (Securitization Constraints)

ผลการวิจัยค้นพบว่า การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะและข้อเสนอสันติภาพในจังหวัดชายแดน ภาคใต้ไม่ได้ดำเนินไปในสุญญากาศทางการเมือง แต่ต้องเผชิญกับ “กรอบอุปสรรคเชิงโครงสร้าง” (Structural Constraints) ที่หนาแน่น โดยเฉพาะสภาวะบีบคั้นจากการบังคับใช้กฎหมายพิเศษเชิงพื้นที่

ความระแวงเชิงระบบของหน่วยงานส่วนกลาง และการทำปฏิบัติการข่าวสาร (IO) เพื่อตีตราตราหน้า ความเคลื่อนไหวของภาคประชาชน ซึ่งข้อค้นพบนี้สอดคล้องและช่วยขยายความงานวิจัยของ Budiman et al. (2024) ที่ระบุว่ารัฐบาลไทยมักมองบทบาทเครือข่ายภาคประชาสังคมบางกลุ่มว่าเป็นภัยคุกคาม ต่อความมั่นคงทางการเมืองระดับชาติ ทั้งนี้ นัยเชิงโครงสร้างของพลวัตดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า กระบวนการทำให้เป็นประเด็นความมั่นคง โดยฝ่ายรัฐและทหารได้กลายเป็นแรงเสียดทานเชิงระบบ ที่คอยสกัดกั้นและจำกัดเขตแดนการแสดงออกของประชาชน ทว่าข้อค้นพบใหม่ที่สกัดได้จากงานวิจัยชิ้นนี้ คือ แรงกดดันและความบีบคั้นดังกล่าวกลับทำหน้าที่เป็นตัวเร่งที่กระตุ้นให้เกิดการปรับตัวทางการเมือง ของตัวแสดงในพื้นที่ จนนำไปสู่การแสวงหาช่องทางปฏิสัมพันธ์คู่ขนานใหม่ๆ ในการขับเคลื่อนข้อเสนอ เจริญนโยบายอย่างมีระบบและมีกลยุทธ์มากขึ้น

2. เจตจำนงภาคประชาสังคม (Civil Society Agency) กับการทลายความกลัวเชิงโครงสร้าง

แม้จะอยู่ภายใต้สภาวะการกำกับควบคุมของรัฐ ความมั่นคง แต่ผลการวิจัยกลับชี้ให้เห็นถึงพลังของ “เจตจำนงภาคประชาสังคม” (Civil Society Agency) ที่สามารถถักทอพื้นที่ปรึกษาหารือทางเลือกผ่าน การจัดเวทีสภามชนมากกว่า 200 เวที ซึ่งถือเป็นนวัตกรรมทางสังคมขึ้นสำคัญในการทลายความกลัว เชิงโครงสร้าง โดยภาคประชาสังคมได้แสดงบทบาทเชิงรุกทั้งในมิติการกำหนดวาระและการจุดประเด็น สาธารณะ ผ่านการรวบรวมข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน อาทิ การบังคับตรวจ DNA ควบคู่ไปกับการขับเคลื่อนบนฐานอัตลักษณ์พหุวัฒนธรรมพุทธ-มลายูมุสลิม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Barnes (2009) และ Sumon (1998) ที่ระบุว่าภาคประชาสังคมทำหน้าที่สำคัญในการกำหนดวาระ สันติภาพและยกระดับประเด็นปัญหาเพื่อกระตุ้นให้รัฐบาลส่วนกลางหันมาตอบสนอง ยิ่งไปกว่านั้น ในมิติการสร้างเครือข่ายแนวราบ การทำหน้าที่เป็นจุดประสานงานเพื่อเชื่อมโยงภาคส่วนต่างๆ ในหลายระดับ ยังสะท้อนภาพชัดเจนตามข้อสมมติฐานของ Anuwaturodom (2012), Boonpunth & Rolls (2016) และ Boonyarit (2018) ที่อธิบายว่าภาคประชาสังคมคือผู้สร้างสะพานเชื่อม (Bridge-builders) และผู้รณรงค์สันติวิธีจากฐานราก อันนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านและยกระดับบทบาทของประชาชนจากเพียง “ตัวรับนโยบาย” สู่การเป็น “ผู้ร่วมสร้างสรรค์นโยบาย” (Policy Co-creators) ผ่านกระบวนการจัดเวที สาธารณะดังที่ Panjor (2017) และ Warea (2018) ได้นำเสนอไว้

3. ตัวแสดงทางการเมืองเชิงสถาบัน (Institutional Political Actors) ในฐานะสะพานเชื่อม เชิงโครงสร้าง

ในมิติของนักการเมือง ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) และสมาชิกวุฒิสภา (สว.) ผลการวิจัย ได้ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์จากเดิมที่มักมองตัวแสดงเหล่านี้เป็นเพียงผู้แข่งขันชิงอำนาจ ไปสู่การยอมรับ

ในฐานะ “ตัวแสดงเชิงสถาบันที่มีความยืดหยุ่น” ซึ่งทำหน้าที่เป็นช่องทางยุทธศาสตร์ในการส่งผ่านข้อเสนอสาธารณะเข้าสู่โครงสร้างส่วนบนของรัฐ โดยปรากฏชัดในมิติด้านความเป็นตัวแทนและการยึดโยงกับฐานเสียงผ่านการทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงขับเคลื่อนประเด็นเชิงอัตลักษณ์ที่ละเอียดอ่อนในพื้นที่ อาทิ การบริหารจัดการอ่าวปัตตานี หรือการผลักดันให้มีร้านอาหารพุทธในโรงพยาบาล ซึ่งพลวัตดังกล่าวสอดคล้องกับข้อสมมติฐานของ Phonrachom & Sopapol (2022) และ Tangtrongpaibroj & Kowin (2018) ที่ระบุว่าความต้องการและอัตลักษณ์ของภาคประชาชนเป็นปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการปรับเปลี่ยนทิศทางนโยบาย อย่างไรก็ตาม งานวิจัยชิ้นนี้ได้นำเสนอข้อค้นพบใหม่ที่ช่วยขยายพรมแดนความรู้เดิม ด้วยการชี้ให้เห็นว่า ความสำเร็จในการแปรเปลี่ยนข้อเสนอจากฐานรากไปสู่ระดับนโยบายของนักรบเมืองนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ แต่ขึ้นอยู่กับ “เงื่อนไขความสำเร็จแบบไตรมิติ” ที่ต้องเกิดปฏิสัมพันธ์ร่วมกันอย่างแนบแน่น อันประกอบด้วย อุดมการณ์ของพรรคการเมือง พันธกิจในการรักษาฐานเสียงพหุวัฒนธรรม และต้นทุนความสัมพันธ์ตลอดจนความไว้วางใจส่วนบุคคลของรฐสภา ระหว่างตัวแสดงทางการเมืองและแกนนำภาคประชาสังคมในพื้นที่

4. กลไกความร่วมมือในการร่วมสร้างสรรค์นโยบายสาธารณะ (Co-production & Translation Mechanisms)

ข้อค้นพบที่เป็นหัวใจสำคัญที่สุดของงานวิจัยชิ้นนี้ คือการค้นพบ “กลไกปฏิสัมพันธ์ร่วม” ระหว่างภาคประชาสังคมและนักรบเมือง ซึ่งเป็นการก้าวข้ามข้อสมมติฐานเดิมในอดีตของ Tuansiri (2013) ที่เคยระบุว่าการทำงานของสองฝ่ายนี้เป็นแบบแยกส่วน โดยผลการวิจัยในปัจจุบันชี้ให้เห็นว่า ทั้งสองฝ่ายได้ชักชวนความร่วมมือผ่าน 2 กลไกหลัก ได้แก่

4.1 กลไกส่งต่อข้อร้องเรียนและอัตลักษณ์ ภาคประชาสังคมทำหน้าที่รวบรวม “หลักฐานเชิงประจักษ์และการละเมิดสิทธิในพื้นที่” (เช่น ข้อมูลข้อมทรมาน) ส่งต่อให้นักการเมืองนำไป “แปลความ” ให้กลายเป็นภาษาทางกฎหมายเพื่อขับเคลื่อน พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ หรือข้อเรียกร้องวันหยุดสาร์ทเดือนสิบ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Sattar & Sahoh (2022) ที่ว่าตัวแสดงท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายที่สะท้อนอัตลักษณ์ชาติพันธุ์และศาสนา

4.2 กลไกพื้นที่ร่วมเชิงสถาบัน ปรากฏชัดในวัฏกรรมทางการเมือง เช่น พื้นที่ปลอดภัยร่วมกัน (Safe Space) ในการตรวจสอบงบประมาณความมั่นคงและการเปิดโปงปฏิบัติการข้อมูลข่าวสาร (IO) ซึ่งพลวัตเหล่านี้เป็นฐานข้อมูลสำคัญที่หนุนเสริมให้เกิดการจัดตั้ง ‘คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาและเสนอแนวทางการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้’ ในรัฐสภา ยกกระดับ

สถานะของภาคประชาสังคมจากผู้ขับเคลื่อนนอกระบบสภาสู่การเป็นหุ้นส่วนร่วมผลิตนโยบายในกลไกอำนาจรัฐ ตามแนวคิดของ Piyasiripon (2015)

5. นัยเชิงทฤษฎี: การเปลี่ยนแปรความขัดแย้งสู่ระบบรัฐสภา (Institutionalization of Conflict)

ในภาพรวม แบบจำลองพลวัตคู่ขนาน (Parallel Dynamics Model) นี้ได้สร้างคุณูปการเชิงทฤษฎีต่อการศึกษาระบวนการสันติภาพในพื้นที่ความขัดแย้งที่มีความรุนแรงในระดับสากล โดยใช้ให้เห็นปฏิสัมพันธ์ร่วมกันระหว่าง เจตจำนงภาคประชาสังคม และ ตัวแสดงทางการเมือง ซึ่งสามารถสรุปพลวัตความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างออกมาเป็นสมการเชิงแนวคิด (Conceptual Equation) ดังนี้

$$IoC \equiv f \left(\frac{(CSO \times PA) \times PRV}{SC} \right)$$

โดยกำหนดให้ตัวแปรในสมการแทนค่าดังนี้

“IoC “ หมายถึง การเปลี่ยนแปรความขัดแย้งสู่ระบบรัฐสภา (Institutionalization of Conflict)

≡ หมายถึง ปราบปรามการเปลี่ยนแปรความขัดแย้งสู่ระบบรัฐสภา (“IoC “) ถูกนิยามและอธิบายองค์ประกอบเชิงโครงสร้างด้วยความสัมพันธ์ของปัจจัยที่อยู่ในวงเล็บทั้งหมด

f = ฟังก์ชัน หรือค่าผลลัพธ์ที่แปรผันตามปฏิสัมพันธ์ของปัจจัยภายในวงเล็บ (Function of)

“CSO” = เจตจำนงภาคประชาสังคม (Civil Society Organization)

“PA” = ตัวแสดงทางการเมืองเชิงสถาบัน (Political Actors)

“PRV” = กลไกวาล์วระบายความดันทางการเมือง (Pressure-Release Valve)

“SC” = แรงกดดันเชิงโครงสร้างความมั่นคง (Securitization Constraints)

ท่ามกลางภาวะบีบคั้นของโครงสร้างความมั่นคงแบบทหารนำ กลไกคู่ขนานนี้สามารถช่วยแปรเปลี่ยนความขัดแย้งเชิงอาวุธและความอึดอัดนอกระบบให้กลายเป็นความขัดแย้งภายในระบบรัฐสภาผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นแนวทางที่ปลอดภัย มีความชอบธรรมทางกฎหมาย และช่วยลดเงื่อนไขของการใช้ความรุนแรงทางการเมืองในพื้นที่ได้อย่างยั่งยืน

หากถอดรหัสสมการข้างต้นเปรียบเทียบกับโครงสร้างแผนภาพแบบจำลองพลวัตคู่ขนานจะสามารถอธิบายปฏิสัมพันธ์เชิงระบบได้ 3 มิติหลัก ดังนี้

(1) **ตัวตั้งและแรงขับเคลื่อนแนวขนาน** ((CSO × PA) × PRV) สะท้อนให้เห็นว่า พลวัตการขับเคลื่อนนโยบายไม่ได้เกิดขึ้นจากเพียงการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาสังคม (CSO) และฝ่ายการเมือง (PA)

ผ่านพื้นที่กลางอย่าง สภาประชาสังคมชายแดนใต้ Projek Sama Sama เท่านั้น หากแต่ระบบจำเป็นต้องมีกลไกวาระระบายความตึงเครียดทางการเมืองในเชิงสถาบัน (เช่น คณะกรรมาธิการวิสามัญ) (PRV) เข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวคูณร่วม กลไกเชิงสถาบันนี้มีความสำคัญยิ่งยวดในการทำหน้าที่เปลี่ยนผ่าน “ความคับข้องใจในระบบ” ให้กลายเป็น “พลังงานทางสติปัญญาและชุดข้อมูลเชิงประจักษ์” ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เพื่อให้ระบบสามารถสอดประสานและขับเคลื่อนต่อไปได้โดยไม่เกิดการแตกหักกลางคัน

(2) **ตัวหารและแรงต้านเชิงโครงสร้าง (SC)** แทนค่าด้วยแรงกดดันและข้อจำกัดจากการถูกทำให้เป็นประเด็นความมั่นคงโดยรัฐส่วนกลาง ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวหารหรือสิ่งกีดขวางทางโครงสร้าง คอยบั่นทอนและจำกัดเพดานความสำเร็จของการร่วมผลิตนโยบาย หากตัวหารนี้มีค่าสูงย่อมส่งผลให้ค่าผลลัพธ์ปลายทางลดต่ำลง อย่างไรก็ดี แรงบีบคั้นเชิงระบบนี้กลับกลายเป็นเงื่อนไขไฟลุกที่เร่งปฏิกิริยาให้ตัวตั้งในวงเล็บต้องพัฒนาความเหนียวแน่นและความไว้วางใจระหว่างกันมากยิ่งขึ้น

(3) **ผลลัพธ์ปลายทางและการเป็นวาระระบายความตึงเครียด (IOC)** คือค่าฟังก์ชันผลลัพธ์สุดท้ายที่ชี้วัดความสำเร็จในการดึงเอาความขัดแย้งแหลมคมในพื้นที่ฝั่งรากลึก เข้ามาบริหารจัดการภายใต้กลไกและกติกาของรัฐสภาอย่างเป็นระบบ ซึ่งนัยรากฐานของทฤษฎีนี้ได้หมายถึงการยุติหรือดับความขัดแย้งลงอย่างเบ็ดเสร็จ แต่เป็นการสถาปนาพื้นที่ทางการเมืองที่ปลอดภัยและมีความชอบธรรมทางกฎหมาย เพื่อเปิดโอกาสให้คู่ขัดแย้งและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายสามารถต่อสู้หักล้างกันด้วยข้อมูล ความรู้ และกระบวนการทางประชาธิปไตยแทนการใช้ความรุนแรงเชิงสัญลักษณ์และการทหารในพื้นที่

สรุปและข้อเสนอแนะ

การขับเคลื่อนข้อเสนอเชิงนโยบายสันติภาพชายแดนใต้ผ่านพลวัตคู่ขนาน สะท้อนถึงมหุตมหายสำคัญในการแปรเปลี่ยนความขัดแย้งจากนอกระบบเข้าสู่พื้นที่ร่วมเชิงสถาบันในระบบรัฐสภา ซึ่งสามารถสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์ได้ดังนี้

1. **สรุปผลการวิจัย** ผลการศึกษาปฏิสัมพันธ์เชิงระบบตามแบบจำลองพลวัตคู่ขนาน (Parallel Dynamics Model) สามารถสรุปสาระสำคัญได้ 3 มิติหลัก ดังนี้

ตารางที่ 1 สรุปโครงสร้างและรูปแบบปฏิสัมพันธ์ในแบบจำลองพลวัตคู่ขนาน

มิติเชิงโครงสร้าง	ตัวแสดงหลัก / กลไก	บทบาทและหน้าที่เชิงระบบ
1) เจตจำนงฐานราก (CSO)	เครือข่ายภาคประชาสังคม	เปิดพื้นที่รวบรวมหลักฐานเชิงประจักษ์ เพื่อแปรรูปเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายจากล่างขึ้นบน ควบคู่กับการเยียวยา
2) ตัวแสดงเชิงสถาบัน (PA)	นักการเมือง (สส. และ สว.)	ทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมแนวตั้ง นำข้อเสนอจากพื้นที่เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติ ภายใต้เงื่อนไขอุดมการณ์พรรคและพันธกิจการรักษาฐานเสียง
3) พื้นที่ร่วมเชิงปฏิสัมพันธ์	นอกสภา: สภาประชาสังคม ชายแดนใต้, Projek Sama Sama (CSO x PA) ในสภา: คณะกรรมาธิการ วิสามัญฯ (กลไกวาล์วระบาย ความดันทางการเมือง: PRV)	ก้าวข้ามวาทกรรมเดิมที่มองว่าพื้นที่นอกสภาและในสภาแยกขาดจากกัน โดยเปลี่ยนให้เป็นความสัมพันธ์เชิงเกื้อหนุน: “พื้นที่นอกสภา” ทำหน้าที่ควมแน่นและแปรรูปความคับข้องใจให้กลายเป็นชุดข้อมูลเชิงประจักษ์ จากนั้น “กลไกในสภา” จะรับช่วงต่อเพื่อทำหน้าที่เป็นวาล์วระบายความดันทางการเมืองที่ปลอดภัย มีความชอบธรรม และเปิดช่องให้ข้อเสนอแนะเข้าสู่ระบบอำนาจรัฐได้จริง

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวปฏิบัติ เพื่อยกระดับพลวัตคู่ขนานให้ขับเคลื่อนนโยบายสันติภาพชายแดนได้อย่างยั่งยืนและมีประสิทธิผล ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ 4 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

2.1 ยุทธศาสตร์ข้อมูลและการร่วมสร้างสรค์นโยบาย ควรสร้างการบูรณาการไตรภาคี (CSO-Academic-Politician Alliance) ร่วมกับสถาบันวิชาการเพื่อผลิตงานวิจัยเชิงลึกรองรับการตรา

กฎหมายของฝ่ายการเมือง ควบคู่กับการจัดตั้งกลไกที่ปรึกษาตามแนวเรื่อง (Thematic Advisory) โดยแต่งตั้งผู้แทนภาคประชาสังคมเชิงประเด็น (สตรี เด็ก และกระบวนการยุติธรรม) เป็นคณะทำงานทางการเมืองเพื่ออุดช่องว่างความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ตลอดจนการสถาปนาวาระสันติภาพก่อนการเลือกตั้ง (Pre-election Peace Agenda-setting) เพื่อผูกพันสัญญาประชาคมให้พรรคการเมืองนำข้อเสนอไปบรรจุเป็นนโยบายหลัก

2.2 ยุทธศาสตร์การประสานพื้นที่ปฏิบัติการร่วม (Spatial Synchronization) โดยการสร้างสรรค์ชุมชนสันติภาพ (Community of Peace: CoP) ผ่านการจัดตั้งคณะทำงานร่วมถาวรในระดับพื้นที่ระหว่างแกนนำภาคประชาสังคมและตัวแสดงทางการเมืองเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลเชิงลึก และจัดให้มีกลไกตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ร่วมกัน (Joint Field Fact-finding) เมื่อเกิดสถานการณ์ละเมิดสิทธิหรือภัยพิบัติ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีฐานข้อมูลที่เท่าเทียมกับภาคพลเมืองและสามารถส่งผ่านความช่วยเหลือได้อย่างทันท่วงที

2.3 ยุทธศาสตร์ปฏิรูปกฎหมายและสถาปนากลไกเชิงสถาบัน (Institutionalization & Legal Reform) ควรผลักดันการปรับปรุงกฎหมายความมั่นคงพิเศษและตรากฎหมายรองรับความต่อเนื่องของกระบวนการพูดคุยสันติภาพไม่ให้หยุดชะงักตามการเปลี่ยนผ่านของรัฐบาล พร้อมทั้งยกระดับกลไกในรัฐสภาจากคณะกรรมการวิสามัญที่มีวาระชั่วคราว ไปสู่การจัดตั้ง “คณะกรรมการธิการสามัญด้านกระบวนการสันติภาพและการจัดการความขัดแย้ง” เพื่อเป็นกลไกเชิงสถาบันที่ถาวรในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของรัฐ ความมั่นคงอย่างยั่งยืน

2.4 ยุทธศาสตร์กลไกความรับผิดชอบและการติดตามประเมินผล (Accountability & Monitoring) ภาคประชาสังคมและภาควิชาการควรร่วมกันพัฒนาระบบติดตามข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อประเมินและเปิดเผยต่อสาธารณะว่าข้อเสนอของภาคพลเมืองได้รับการขับเคลื่อนจริงในสภามากน้อยเพียงใด อันจะนำไปสู่การสร้างกลไกความรับผิดชอบผ่านการเลือกตั้ง ที่ช่วยให้ประชาชนใช้เป็นฐานข้อมูลสำคัญในการตัดสินใจสนับสนุนพรรคการเมืองที่มีบทบาทผลักดันสันติภาพอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

References

- Anuwaturodom, M. (2012). *The Aceh Peace Process, Republic of Indonesia*. King Prajadhipok's Institute.
- Barnes, C. (2009). Civil Society and Peacebuilding: Mapping Functions in Working for Peace. *The International Spectator*, 44(1), 131–147. <https://doi.org/10.1080/03932720802693036>
- Boonpunth, K., & Rolls, M. (2016). The Role of Civil Society in Peacebuilding in Southern Thailand. *Journal of Public Affairs*, 16(4), 376–383. <https://doi.org/10.1002/pa.1598>
- Boonyarit, P. (2018). *On Her Peace: a Women's Peace Movement in the Southernmost Provinces of Thailand* [Master's thesis, Chulalongkorn University]. Chula Intellectual Repository. <https://doi.org/10.58837/CHULA.THE.2018.636>
- Brandsen, T., & Pestoff, V. (2006). Co-production, the Third Sector and the Delivery of Public Services: An Introduction. *Public Management Review*, 8(4), 493–501. <https://doi.org/10.1080/14719030601022874>
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using Thematic Analysis in Psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Budiman, N., Abu, H., & Deswita, D. (2024). The Challenges of Civil Society for Peace Organization CAP in Strengthening Civil Society in Southern Thailand. *Politea*, 7(1). <https://doi.org/10.21043/politea.v7i1.25514>
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Coser, L. A. (1956). *The functions of social conflict*. The Free Press.
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press.
- Deep South Watch. (2026). *Conflict Incident Database*. <https://deepsouthwatch.org>
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. University of California Press.
- Hay, C. & Wincott, D. (1998). Structure, Agency and Historical Institutionalism. *Political Studies XLVI*, 951-957.

- Houkamau, C., Bahamondes, J., Osborne, D., & Sibley, C. (2024). Region-level Pakeha Warmth Towards Maori Enhances Collective Action Intentions: An Extension of the Social Identity Model of Collective Action (SIMCA). *International Journal of Intercultural Relations*, 98, Article 101918. <https://doi.org/10.1016/j.ijintrel.2023.101918>.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. SAGE Publications.
- Locke, J. (1980). *Second Treatise of Government* (C. B. Macpherson, Ed.). Hackett Publishing Company. (Original Work Published 1689). The Project Gutenberg eBook of Second Treatise of Government, by John Locke. https://www.gutenberg.org/files/7370/7370-h/7370-h.htm#CHAPTER_I
- Merriam, S. B., & Tisdell, E. J. (2016). *Qualitative Research: A Guide to Design and Implementation* (4th ed.). Jossey-Bass.
- Mill, J. S. (1977). Considerations on Representative Government. In J. M. Robson (Ed.), *The Collected Works of John Stuart Mill* (Vol. 19, pp. 371–577). University of Toronto Press.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*, 24(6), 1073–1087. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X)
- Paffenholz, T. (Ed.). (2010). *Civil Society & Peacebuilding: A Critical Assessment*. Lynne Rienner Publishers.
- Panjor, F. (2017). Civil Society Sector and the State in the Bangsamoro Conflict and Peace Process. *Asian Review*, 38(2), 123–154. <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/asianreview/article/view/243683/165165>
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative Research & Evaluation Methods: Integrating Theory and Practice* (4th ed.). SAGE Publications.

- Peace Survey Network. (2025, July 9). *Peace Survey Policy Proposals: Citizens Demand all Parties Stop Violence – Accelerate Peace Talks – Create Safe Spaces and Improve People’s Quality of Life*. Center for Conflict Studies and Cultural Diversity (CSCD), Institute for Peace Studies. <https://cscd.psu.ac.th/th/node/653>
- Phonrachom, T., & Sopapol, W. (2022). The Role of Southern Border Politicians: The Struggle for Peace in the Southern Border on the National Political Arena. *Journal of Conflict and Peace Studies*, 1(1), 76–94.
- Piyasiripon, N. (2015). Analysis of the Influence of Informal Factors Toward National Security Policy Implementation Effectiveness in Southernmost Provinces of Thailand: A Study of Non-government Units. *Academic Services Journal Prince of Songkla University*, 26(3), 120–126.
- Richmond, O. P. (2005). *The Transformation of Peace*. Palgrave Macmillan. https://www.researchgate.net/profile/Oliver-Richmond/publication/321608782_The_Transformation_of_Peace/links/5a28e6484585155dd42786a6/The-Transformation-of-Peace.pdf
- Sattar, Y., & Sahoh, I. (2022). Malay Muslim Politicians’ Movements Amid the Deep South Unrest in Thailand. *Journal of Muslim Minority Affairs*, 42(1), 100–116. <https://doi.org/10.1080/13602004.2022.2064057>
- Scott, J. (2006). *Documentary Research*. SAGE Publications.
- Sumon, C. (1998). *Democracy-oriented Groups in the Civil Society: Roles in Pressuring for the Political Reform Policy, 1993-1995* [Master’s thesis, Chulalongkorn University]. Chula Intellectual Repository. <https://doi.org/10.58837/CHULA.THE.1998.576>
- Tajfel, H., & Turner, J. C. (1979). An Integrative Theory of Intergroup Conflict. In W. G. Austin & S. Worchel (Eds.), *The Social Psychology of Intergroup Relations* (pp. 33–47). Brooks/Cole.
- Tangtrongpairaj, S., & Kowin, C. (2018). Politics and Education Policy: A Case Study of the Educational Reform Strategic Plan for the Three Southern Border Provinces to Create Peace, 2005–2008. *Asian Review*, 39(2), 135–157.

- Tuansiri, E. (2013). *Civil Society Networks: Dynamics and Lessons for Peace Development in the Southern Border*. Local Development Institute.
- van Zomeren, M. (2021). Toward an Integrative Perspective on Distinct Positive Emotions for Political Action: Analyzing, Comparing, Evaluating, and Synthesizing Three Theoretical Perspectives. *Advances in Political Psychology*, 42(Suppl. 1), 173–194. <https://doi.org/10.1111/pops.12795>
- Wanis-St. John, A., & Kew, D. (2008). Civil Society and Peace Negotiations: Confronting Exclusion. *International Negotiation*, 13(1), 11–36. <https://doi.org/10.1163/138234008X297896>
- Waree, S. (2018). *An Intellectual History of “Non-violence” of the Southern Border Civil Society Between the 1920s to 2000s* [Master’s thesis, Thammasat University]. TU Digital Collections. https://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2018/TU_2018_5806030143_10617_10791.pdf

สันติภาพในชีวิตจากเสียงสะท้อนของประชาชน:
กรณีศึกษาอำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา

Everyday Peace through the Voices of Local Communities:
A Case Study of Chana District, Songkhla Province

อภิญา ดิสสะมาน*
Apinya Tissamana**

บทความนี้
Received
8 เมษายน 2569
Revised
11 พฤษภาคม 2569
Accepted
26 พฤษภาคม 2569

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย “การเพิ่มบทบาทประชาชนในการมีส่วนร่วมต่อกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้” ซึ่งเป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพที่ต้องการเห็นความเปลี่ยนแปลงผ่านจากสังคมที่มีความรุนแรงจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้ ด้วยการฟังเสียงของประชาชนอย่างแท้จริง และเป็นเวลากว่า 21 ปีแล้วที่ชายแดนใต้ยังคงเผชิญกับปัญหาความรุนแรงที่ยืดเยื้อ ภาครัฐรวมถึงองค์กรภาคประชาสังคม ได้ร่วมกันทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้น โดยยึดถือความต้องการของประชาชนเป็นหลักในการขับเคลื่อนสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่คำถามสำคัญที่ตามมาคือ ประชาชนที่ถูกกล่าวถึงนั้นแทบไม่เคยมีส่วนร่วมหรือเป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนสันติภาพ/ สันติสุขด้วยมุมมองของตนเอง งานชิ้นนี้พยายามให้เสียงของประชาชนว่า พวกเขาอยากมีส่วนร่วมในสันติภาพที่เกิดขึ้นในพื้นที่อย่างไรบ้าง และจะร่วมกัน

ผู้ขับเคลื่อนและส่งต่อไปยังนโยบายรวมถึงเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐที่เป็นตัวแทนในการเจรจาสันติภาพ/ สันติสุข รวมถึงตัวแทนจากผู้เห็นต่าง

*

* นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า (ดร.)

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

ให้ร่วมรับรู้เสียงของประชาชนส่วนใหญ่ต้องการผลักดันสันติภาพในมุมมองแบบใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเสียงของประชาชนในพื้นที่จะนะ จังหวัดสงขลาซึ่งเป็นพื้นที่ที่ประชาชนสามารถกำหนดชะตาชีวิตของพวกเขาได้ด้วยการต่อสู้แบบสันติวิธี โดยเฉพาะประเด็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อให้ลูกหลานของเขาได้มีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนในอนาคต

คำสำคัญ สันติภาพ, การสร้างสันติภาพ, การบริหารความขัดแย้ง

Abstract

This article is part of the research project entitled “Enhancing Public Participation in the Southern Border Peace Process”. The study examines how meaningful public participation can contribute to the transformation of a society by protracted violence in Thailand’s southern border provinces, with particular emphasis as recognizing local people’s voices as an integral part of the peace process. For more than twenty-one years, civil society organizations have worked collaboratively to address the unrest, with an emphasis on advancing peacebuilding efforts that reflect the needs and aspirations of the local people.

However, a crucial question remains: the very “people” who are often referred to in peace discourse have rarely had meaningful participation or ownership in shaping the peace process from their perspectives.

This study seeks to amplify the voices of local communities—exploring how they wish to participate in peacebuilding efforts in their own context—and to convey these perspectives to key policymakers, senior government officials involved in peace negotiations, and representatives from the opposing groups. The aim is to ensure that the people’s collective voice and their vision of peace are recognized and integrated into the broader peace process.

Keyword: peace, peace-building, conflict management

บทนำ

รัฐบาลทุกสมัยนับตั้งแต่หลังเหตุการณ์ความรุนแรงนั้นให้ความสำคัญและดำเนินการอย่างต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ความพยายามสร้างสันติสุขให้เกิดขึ้นในพื้นที่ถือเป็นมิติใหม่ของการแก้ไขปัญหาที่มุ่งใช้แนวทางสันติวิธีอย่างเป็นรูปธรรม อันตั้งอยู่บนฐานคิดที่จะทำความเข้าใจถึงมุมมองและความต้องการของกันและกัน และเพื่อปูทางสู่การแสวงหาทางออกที่ยอมรับร่วมกันได้ ทั้งนี้การที่กระบวนการพูดคุยจะสามารถดำเนินไปสู่ทางออกดังกล่าวได้นั้น นอกเหนือจากการทำงานร่วมกันของทุกฝ่ายแล้ว ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหายังจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรับฟังเสียงของประชาชนทั้งในและนอกพื้นที่เป็นสำคัญ ซึ่งเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จที่จะทำให้กระบวนการและสาระสำคัญที่ตกลงกันมีความชอบธรรมอย่างยั่งยืน

ตลอดระยะเวลากว่า 21 ปีที่ผ่านมาของความขัดแย้งที่ยืดเยื้อนี้ ทั้งรัฐบาลและกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐ รวมถึงองค์กรภาคประชาสังคม ได้ร่วมกันทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้น โดยยึดถือความต้องการของประชาชนเป็นหลักในการขับเคลื่อนสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่คำถามสำคัญที่ตามมาคือ ประชาชนที่ถูกกล่าวถึงนั้นคิดอย่างไรต่อกระบวนการสันติภาพที่ดำเนินมาหลายยุคหลายสมัย และประชาชนแทบไม่มีส่วนร่วมและเป็นส่วนหนึ่งในการเคลื่อนสันติภาพหรือสันติสุขด้วยมุมมองของตนอย่างแท้จริง

จากผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ (Peace Survey) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 7 แสดงให้เห็นแล้วว่าประชาชนมีความต้องการไปในทิศทางใด โดยรายละเอียดผลการสำรวจที่ผ่านมาได้ที่ผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนั้นบทความนี้จึงต้องการต่อยอด โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่องกระบวนการสันติภาพมากขึ้น มากกว่าการให้ความเห็นผ่านกระบวนการสำรวจความคิดเห็น (survey) เพียงเท่านั้น แต่เป็นการสร้างองค์ความรู้เรื่องสันติภาพให้กับประชาชนในพื้นที่ชายแดนใต้ มุ่งเน้นที่การให้ประชาชนมีความรู้ เพื่อนำไปสู่การเป็นผู้ขับเคลื่อนสันติภาพในพื้นที่ต่อไป และจะนำไปสู่การยกระดับกระบวนการมีส่วนร่วม ผลักดัน กำกับ และติดตามความก้าวหน้าของกระบวนการสันติภาพให้ดำเนินไปในทิศทางที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนบนพื้นฐานของข้อมูลข้อเท็จจริง

ที่สำคัญตลอดระยะเวลากว่า 20 ปีของสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้มีความพยายามจากภาครัฐ ภาคประชาสังคม และองค์กรระหว่างประเทศในการขับเคลื่อนกระบวนการสันติภาพ เพื่อยุติความรุนแรงและสร้างความมั่นคงในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม กระบวนการสันติภาพที่ดำเนินมา

ส่วนใหญ่ยังคงเป็นไปในลักษณะ “บนลงล่าง” (Top-down approach) โดยมีการขับเคลื่อนผ่านกลไกของรัฐและกลุ่มผู้มีอำนาจเป็นหลัก ขณะที่เสียงของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะกลุ่มรากหญ้า เยาวชน สตรี และผู้นำชุมชน ยังคงมีส่วนร่วมอย่างจำกัด

จากบทเรียนของกระบวนการสันติภาพในหลายประเทศทั่วโลกชี้ให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กระบวนการสันติภาพมีความยั่งยืนและได้รับความชอบธรรม การเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้มีบทบาทตั้งแต่ระดับการรับรู้ การแสดงความคิดเห็น ไปจนถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จะช่วยสร้าง “สันติภาพจากฐานราก” (Peace from below) ที่สอดคล้องกับบริบทและความต้องการที่แท้จริงของผู้คนในพื้นที่

ปัจจุบัน แม้ว่าภาครัฐได้ริเริ่มการพูดคุยสันติภาพกับกลุ่มผู้เห็นต่าง แต่การสื่อสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนทั่วไปยังขาดความเชื่อมโยงกับกระบวนการดังกล่าว ประชาชนจำนวนมากยังรู้สึกว่าเป็น “คนนอก” ของกระบวนการสันติภาพ ขาดความเข้าใจในเป้าหมายและทิศทางการดำเนินงาน อีกทั้งยังมีความไม่ไว้วางใจต่อกลไกของรัฐและกลุ่มคู่เจรจา การสร้างความเข้าใจ การเสริมศักยภาพ และการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีบทบาทเชิงรุก จึงเป็นประเด็นสำคัญที่จะช่วยให้กระบวนการสันติภาพมีความเป็นเจ้าของร่วมกัน (shared ownership) อย่างไรก็ตาม พบว่า ยังมีช่องว่างคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการสันติภาพยังไม่ถูกรวบรวมอย่างเป็นระบบ งานวิจัยในอดีตยังไม่ได้ใช้วิธีการฟังแบบลึกซึ้ง (deep listening) หรือ สันติสนทนาชุมชน (community dialogue) อย่างแท้จริง โดยบทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย “การเพิ่มบทบาทประชาชนการมีส่วนร่วมต่อกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้” โดยงานวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมาย คือการศึกษารูปแบบ แนวทาง และกลไกที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยเฉพาะในมิติของการสื่อสารสาธารณะและความเข้าใจต่อกระบวนการสันติภาพ, การสร้างกลไกชุมชนและภาคประชาสังคม ให้มีบทบาทเชื่อมระหว่างรัฐกับประชาชน, และการออกแบบนโยบายหรือพื้นที่กลางที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม

วัตถุประสงค์การวิจัย

1) เพื่อศึกษามุมมองของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมต่อการสร้างสันติภาพในหลากหลายมิติให้เหมาะสมกับชุมชนของตนเอง

2) เพื่อทราบถึงปัจจัยและปัญหาอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพ โดยเปิดพื้นที่ให้ประชาชน รัฐ และผู้ที่เห็นแตกต่างจากรัฐได้มีพื้นที่ปลอดภัยในการแลกเปลี่ยนและร่วมกัน สร้างสันติสุขให้เกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดนใต้

3) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย/การปฏิบัติในการส่งเสริมบทบาทประชาชนต่อการสร้าง สันติภาพและการพัฒนาโมเดลการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพ

กรอบแนวคิดการวิจัย



งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ การวิจัยเชิงคุณภาพคือการแสวงหาความรู้โดยการพิจารณา ปรากฏการณ์ทางสังคมจากสภาพแวดล้อมตามความเป็นจริงในทุกมิติเพื่อหาความสัมพันธ์ ของปรากฏการณ์กับสภาพแวดล้อมนั้น วิธีการนี้จะสนใจข้อมูลด้านความรู้สึกนึกคิด ความหมาย ค่านิยม หรืออุดมการณ์ของบุคคลที่อยู่นอกเหนือไปจากข้อมูลเชิงปริมาณ การวิจัยแบบนี้มักใช้เวลานาน ในการศึกษาติดตามระยะยาว ใช้การสังเกตแบบมีส่วนร่วมและการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการเป็นวิธีหลัก ในการเก็บรวบรวมข้อมูลและเน้นการวิเคราะห์ข้อมูลโดย ‘การตีความ’ สร้างข้อมูลแบบอุปนัย

กล่าวในอีกแง่หนึ่ง การวิจัยเชิงคุณภาพเป็นการผสมทั้งการคิดเรื่องการเก็บข้อมูลและวิธีการเก็บข้อมูล โดยมีหลักคิดดังนี้¹

- อาศัยทักษะที่สร้างใหม่และเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาโดยที่มีความยืดหยุ่นสามารถที่จะตรวจสอบแบบสามเหลี่ยมและใช้ทักษะที่มองเป็นองค์รวม (Generative, Flexible, Triangulation, Holistic/ System Perspective)

- อธิบายวัฒนธรรมและชุมชนในแง่ของตัวชุมชนเอง ดังนั้น ‘ภาษา’ จึงเป็นสิ่งที่สำคัญมากในการเก็บข้อมูล

- มีความแตกต่างจากการวิจัยเชิงปริมาณแต่ก็สามารถเสริมข้อมูลให้การวิจัยในแบบอื่นๆได้ด้วย

- การวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพไม่ใช่จะแยกขาดออกจากกันแต่มีความต่อเนื่องระหว่างกันได้เช่นกัน

แนวคิด ทฤษฎี และสมมติฐานงานวิจัย

1) แนวคิดด้วยสันติภาพเชิงบวกเพื่อเพิ่มพลังการมีส่วนร่วม

งานวิจัยชิ้นนี้สนใจถึงปฏิบัติการในการสร้างสังคมให้เกิดสันติสุขในชีวิตประจำวันของชุมชนที่มีความแตกต่างหลากหลาย โดยใช้แนวคิดการสร้างสันติภาพเชิงบวก (Positive Peace) สันติภาพเชิงลบ (Negative Peace) คือมุมมองสันติภาพที่ปราศจากความรุนแรง และไม่มีการรบราฆ่าฟัน ปราศจากการใช้อาวุธเป็นกรอบในการทำวิจัย ซึ่งสันติภาพเชิงบวกเป็นหนึ่งในแนวคิดของ Johun Gultung ที่ได้กล่าวถึงเรื่องของสันติภาพว่ากระบวนการสันติภาพคือ ลำดับของช่วงเวลา ขั้นตอน และกิจกรรมทางการเมืองและสังคมในหลายระดับ (ซึ่งมักจะเรียกกันว่า ‘เส้นทาง’ หรือ ‘แทร็ค’ ที่ 1, 2 และ 3) ที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อยุติความรุนแรงทางการเมือง (สันติภาพเชิงลบ) และเพื่อแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งยึดเยื้อเรื้อรังไปสู่สันติภาพที่ยุติธรรมและยั่งยืน (สันติภาพเชิงบวก) ในงานของ Pratheuangrattana & Luankaew (2022) ได้ศึกษาเรื่องดัชนีสันติภาพโลกและสถานการณ์สันติภาพในสังคมไทย ได้กล่าวถึงความหมายของสันติภาพเชิงบวกก็คือ ทศนคติ (Attitude) สถาบัน (Institutions) และโครงสร้าง (Structures) ในการทำให้สังคมมีสันติภาพที่ยั่งยืน และให้สภาพแวดล้อมในการพัฒนาศักยภาพมนุษย์จากความหมายสันติภาพในเชิงบวกที่ระบุมามีความหมายกว้างที่ครอบคลุมถึงทัศนคติและความคิดเห็นของคนที่ไม่เน้นความเกลียดชังซึ่งกันและกัน รวมถึงสถาบัน กลไกและโครงสร้างในสังคมที่ไม่ตัดสินใจรวมศูนย์อำนาจอันจะส่งผลให้สังคมเกิดสันติภาพได้ สันติภาพเชิงบวก กล่าวได้ว่าเป็นสิ่งที่ไม่เห็นชัดเจนเหมือนสันติภาพ

เชิงลบ ที่เป็นเรื่องของการปราศจากความรุนแรง (The Absence of Violence) หรือปราศจากต่อความกลัว ต่อความรุนแรง (The Absence of Fear of Violence) ไม่มีสงคราม ไม่มีการสู้รบและไม่มี ความรุนแรง ในทางกายภาพ ความรุนแรงดังกล่าวสามารถสัมผัสหรือมองเห็นได้อย่างชัดเจน ในงานของ Setthamalinee (2015) ได้ศึกษาถึงการอยู่ร่วมกันของชุมชนที่มีความเป็นพหุลักษณะทางศาสนาและชาติพันธุ์ และศึกษา ถึงสันติภาพเชิงบวกในพื้นที่ชุมชน โดยสุชาติได้ให้ความหมายถึงสันติภาพเชิงบวกในงานที่ศึกษาว่าเป็น สภาวะทางจิตใจและสังคมสมานฉันท์กลมเกลียว มีความยุติธรรม และเท่าเทียมกันและเกียรติศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ ตลอดจนความเห็นอกเห็นใจกันและกันและการยอมรับแนวทางในการจัดการความขัดแย้ง โดยไม่ใช้ความรุนแรง ในทางเดียวกันนักวิชาการหลายคนมองว่า สังคมที่มีสันติภาพเชิงบวกจะเป็นสภาวะ ที่สังคมมีความสุข ปราศจากความรุนแรง ผู้คนมีสิทธิและเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับความเคารพ ปราศจากการเอารัดเอาเปรียบ มีความยุติธรรม และสมดุลทางธรรมชาติ ซึ่งสภาวะสันติภาพ เชิงบวกนี้ จะนำมาซึ่งสังคมที่มีสันติสุข ซึ่งในคำกล่าวของ UNESCO มองว่า การสร้างสันติภาพเชิงบวกนั้น จำเป็นต้องก่อสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมที่ดียิ่งขึ้นและเสริมสร้างความแข็งแกร่งของสังคมให้เปิดกว้าง ให้ประชาชนทุกคนใช้ชีวิตได้อย่างมีเกียรติภูมิ

2) แนวคิดสันติภาพจากฐานราก (Peace from below)

แนวคิดสันติภาพจากฐานรากหรือ Peace from below หมายถึงแนวทางการสร้างสันติภาพ ที่ยึดฐานรากของสังคม โดยให้ความสำคัญกับ “เสียงของประชาชน” (voices of the people) และ “การมีส่วนร่วมของชุมชน” (community participation) ในการกำหนดวิธีแก้ไขความขัดแย้ง ที่สอดคล้องกับบริบทวัฒนธรรม สังคม และความต้องการของผู้คนในพื้นที่

โดยแนวคิดนี้มักถูกเปรียบเทียบกับ “Peace from above” หรือ “Elite peace” ซึ่งหมายถึง กระบวนการสันติภาพที่ขับเคลื่อนโดยรัฐบาลหรือชนชั้นนำ การเน้น “Peace from below” จึง เป็นการท้าทายโครงสร้างอำนาจแบบบนลงล่าง และมุ่งสร้าง “สันติภาพที่เป็นของทุกคน” (inclusive peace)

แนวคิดสันติภาพจากฐานราก (peace from below) ในมุมมองของ Richmond (2011) อธิบายว่า สันติภาพที่ยั่งยืนมีอาจเกิดจากกระบวนการสันติภาพแบบบนลงล่าง (elite peace หรือ liberal peacebuilding) ที่รัฐหรือชนชั้นนำกำหนดฝ่ายเดียว หากแต่ต้องอาศัย “local turn” ซึ่งให้ความสำคัญ กับ agency ของประชาชน ความเป็นเจ้าของของชุมชน (local ownership) และรูปแบบการอยู่ร่วมกัน

ในชีวิตประจำวัน (everyday peace) โดยสันติภาพควรถูกสร้างผ่านปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ในลักษณะ hybrid peace และพัฒนาไปสู่ peace formation

ทั้งหมดหมายถึงกระบวนการที่สันติภาพถูก “สร้าง” จากปฏิสัมพันธ์ของประชาชนในชีวิตจริง มากกว่าถูก “ออกแบบ” โดยชนชั้นนำกล่าวคือสันติภาพไม่ได้เกิดจากรัฐประกาศว่า “สงบแล้ว” หากแต่เกิดจากความสัมพันธ์ การมีส่วนร่วม ความเป็นธรรม ความไว้วางใจ การจัดการทรัพยากร การอยู่ร่วมกัน ในชีวิตประจำวันของผู้คน

พบว่าที่ผ่านมาของกระบวนการเจรจาสันติภาพในพื้นที่ชายแดนใต้ของประเทศไทยระหว่างรัฐไทย กับกลุ่ม BRN (Barisan Revolusi Nasional) โดยดำเนินการเจรจาอย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 ซึ่งนับว่าเป็นการเปิดพื้นที่สันติภาพได้ทำงาน แต่ความท้าทายที่สำคัญคือไม่ว่าจะเป็นการมีคณะพูดคุย เพื่อสันติภาพหรือสันติสุขผ่านมาจนกระทั่งปัจจุบัน พ.ศ. 2569 รวมทั้งสิ้น 6 คณะดังต่อไปนี้

1. พล.ท. ภราดร พัฒนถาบุตร

หัวหน้าคณะพูดคุยฯ ชุดแรก ภายใต้รัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เริ่มกระบวนการพูดคุยอย่างเป็นทางการกับกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐในปี พ.ศ. 2556 เกิดกระบวนการพูดคุยอย่างเป็นทางการครั้งแรก กับ BRN และลงนามเริ่มต้นกระบวนการพูดคุย ถือเป็น “การเปิดพื้นที่ทางการเมือง” ครั้งสำคัญ ทำให้ ประเด็นสันติภาพเข้าสู่วาระแห่งชาติ

2. พล.อ. อักษรา เกิดผล

ได้รับแต่งตั้งเป็นหัวหน้าคณะพูดคุยฯ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและโครงสร้างการขับเคลื่อน ในช่วงรัฐบาล คสช. ปี พ.ศ. 2562) โดยในครั้งนี้ขยายกระบวนการสู่รูปแบบที่เป็นระบบมากขึ้น รับรองคู่พูดคุยในฐานะ “Party B” และผลักดันการจัดตั้ง MARA Patani เป็นกลไกพูดคุย รวมถึงกำหนด “วาระพูดคุยเชิงเทคนิค” เช่น พื้นที่ปลอดภัย (Safety Zone)

3. พล.อ. อุดมชัย ธรรมสาโรรัชต์

ช่วงนี้ จะถือเป็นช่วงของ “การประคับประคองและฟื้นฟูเสถียรภาพของกระบวนการพูดคุย” ให้เกิดขึ้น

4. พล.อ. วัลลภ รักเสนาะ

ในช่วงนี้ถือเป็นช่วงที่มี “ข้อสรุปเชิงเอกสาร” ชัดที่สุด ได้แก่ ความเห็นพ้องลดความรุนแรงในช่วง เดือนรอมฎอน (Ramadan Peace Initiative) และการผลักดันกรอบ JCPP (Joint Comprehensive Plan toward Peace) เพื่อกำหนดแผนสู่สันติภาพร่วมกัน เช่น การลดเหตุรุนแรง การหารือทางการเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชน

5. นายฉัตรชัย บางชวด

ได้รับแต่งตั้งเป็นหัวหน้าคณะพูดคุยฯ ในช่วงรัฐบาล เศรษฐา ทวีสิน (ปี พ.ศ. 2566) เน้น “ฟื้นฟูกระบวนการ” หลังช่วงชะงัก โดยกลับไปหารือกับ BRN และเดินทาง JCPP ต่อ รวมทั้งสร้างความต่อเนื่องของช่องทางเจรจาและการประสานกับผู้อำนวยความสะดวกจากมาเลเซีย

6. พล.อ.สมศักดิ์ รุ่งสิตา

ได้รับตำแหน่งหัวหน้าคณะพูดคุยสันติสุขในช่วงรัฐบาล (ตุลาคม 2568 - เมษายน 2569) เป็นช่วงการฟื้นฟูและรื้อกระบวนการพูดคุยภายใต้บริบทการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง” มากกว่าช่วงที่เกิดข้อสรุปเชิงข้อตกลงที่เป็นรูปธรรม

7. นายฐนัตถ์ สุวรรณานนท์

ได้รับแต่งตั้งเป็นหัวหน้าคณะพูดคุยสันติสุขคนล่าสุดในปี พ.ศ. 2569 ในสมัยรัฐบาล อนุทิน ชาญวีรกูล

ซึ่งกระบวนการพูดคุยอาจจะยังไม่ถึงคำว่า กระบวนการสันติภาพอย่างครอบคลุม (Inclusion) ที่จะรวมเสียงของทุกกลุ่มในพื้นที่ที่ผลักดันกระบวนการสันติภาพอย่างเป็นทางการ

3) แนวคิดกระบวนการสร้างสันติภาพ (Peacebuilding)

แนวคิด peacebuilding ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบโดย Galtung (1996) การสร้างสันติภาพต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม และแนวคิดนี้ต่อมาได้รับการขยายความโดย Lederach (1997) ซึ่งมองว่าการสร้างสันติภาพไม่ใช่เพียงการยุติความรุนแรง แต่เป็นกระบวนการสร้างโครงสร้างทางสังคมและการเมืองที่เอื้อต่อสันติภาพในระยะยาว

Lederach (1997) เสนอว่า peacebuilding ต้องดำเนินการในหลายระดับ ได้แก่

1. ระดับผู้นำทางการเมือง
2. ระดับผู้นำทางสังคม
3. ระดับชุมชน

โดยเฉพาะระดับชุมชนถือเป็นฐานสำคัญของสันติภาพ เพราะประชาชนในพื้นที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างความไว้วางใจและความร่วมมือในสังคม

ในกรณีของจังหวัดชายแดนภาคใต้ งานวิจัยและแนวคิดจำนวนหนึ่งชี้ว่าภาคประชาสังคมและองค์กรท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการสร้างพื้นที่สนทนาและเชื่อมโยงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการสันติภาพดังตารางด้านล่าง

นักวิชาการ/นักคิด	แนวคิดหลัก	สาระสำคัญของแนวคิด	ความเชื่อมโยงกับเสียง ของประชาชน
Johan Galtung	Positive Peace / Structural Violence	สันติภาพไม่ใช่เพียงการ ไม่มีความรุนแรง แต่ต้อง มีความยุติธรรมทาง สังคมและโครงสร้างที่ไม่ กดทับ	เสียงของประชาชนช่วย สะท้อนปัญหาเชิง โครงสร้าง เช่น ความ เหลื่อมล้ำ อัตลักษณ์ และการกีดกัน
John Paul Lederach	Conflict Transformation / Peacebuilding Pyramid	การสร้างสันติภาพต้อง เกิดในหลายระดับ โดย เฉพาะระดับชุมชนและ ผู้นำท้องถิ่น	ประชาชนในพื้นที่เป็น ฐานสำคัญของการสร้าง ความไว้วางใจและความ ปรองดอง
Roger Mac Ginty	Hybrid Peace	สันติภาพเกิดจากการ ผสมผสานระหว่างกลไก ระดับรัฐและกลไกระดับ ชุมชน	เสียงของประชาชนช่วย ปรับกระบวนการ สันติภาพให้สอดคล้อง กับบริบทท้องถิ่น
Oliver Richmond	Liberal Peace vs Post-Liberal Peace	วิจารณ์การสร้าง สันติภาพแบบบนลงล่าง และเสนอให้มีการมีส่วน ร่วมของสังคม	การมีส่วนร่วมของ ประชาชนเป็นหัวใจของ สันติภาพแบบ post- liberal

นักวิชาการ/นักคิด	แนวคิดหลัก	สาระสำคัญของแนวคิด	ความเชื่อมโยงกับเสียงของประชาชน
Thania Paffenholz	Inclusive Peace Process	กระบวนการสันติภาพที่มีส่วนร่วมของภาคประชาชนมีโอกาสนประสบความสำเร็จมากกว่า	การเปิดพื้นที่ให้ประชาชน ผู้หญิง และภาคประชาสังคมมีบทบาทช่วยเพิ่มความยั่งยืนของสันติภาพ
ชัยวัฒน์ สถาอานันท์	Nonviolence / Cultural Understanding	การลดความรุนแรงต้องอาศัยความเข้าใจบริบททางวัฒนธรรมและการสื่อสารระหว่างกลุ่ม	เสียงของประชาชนช่วยสะท้อนอัตลักษณ์และความต้องการของชุมชน
มารค ตามไท	Participatory Peace Dialogue	กระบวนการสันติภาพควรเปิดพื้นที่ให้ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วม	การฟังเสียงของประชาชนช่วยสร้างความชอบธรรมให้กับกระบวนการสันติภาพ
โคทม อารียา	Human Rights-Based Peace	สันติภาพต้องตั้งอยู่บนสิทธิมนุษยชนและมียุติธรรม	การรับฟังเสียงของประชาชนช่วยให้รัฐเข้าใจปัญหาการละเมิดสิทธิและความรู้สึกถูกกีดกัน

วิธีการดำเนินงานวิจัย

1) พื้นที่การวิจัย

พื้นที่เป้าหมายต้องเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาความขัดแย้งรุนแรงและสามารถใช้พลังชุมชนในการแก้ไขปัญหาได้ระดับหนึ่ง เช่น โดยเกณฑ์พื้นฐานของพื้นที่เป้าหมายต้องเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาความขัดแย้งรุนแรงต่อเหตุการณ์ความไม่สงบ และเป็นปัญหาความขัดแย้งที่ยืดเยื้อยาวนาน (protracted conflict) เพื่อที่สามารถจะเป็นพื้นที่ต้นแบบได้ โดยมี 4 พื้นที่ นาร่องได้แก่

พื้นที่นำร่อง ในจังหวัด ชายแดนภาคใต้	ลักษณะเด่น	สถานการณ์ ความขัดแย้ง	ความเหมาะสม ด้านงานวิจัย	มุมมองการ มีส่วนร่วมต่อ กระบวนการ สันติภาพ
1.อำเภออุโป จังหวัด ยะลา	พื้นที่กึ่งเมือง – กึ่ง ชนบท ใกล้ตัวเมือง ยะลา มีโครงสร้าง ผู้นำเข้มแข็ง	ความรุนแรงลดลง มาก มีโครงการ พหุวัฒนธรรม ชุมชน	เหมาะเป็น “พื้นที่ ต้นแบบเชิงบวก” (Best Practice Model)	เชิงนโยบาย / เชิงกลไกของรัฐ และเชิงชุมชน
2.อำเภอปะนาเระ จังหวัดปัตตานี	พื้นที่ชายทะเล มี ชุมชนไทยพุทธ– มลายูอิสลามอยู่ ร่วมกัน	เคยเกิดเหตุรุนแรง ในอดีต แต่ปัจจุบัน มีความสงบสูง	เหมาะเป็น “พื้นที่ ศึกษาความสัมพันธ์ พหุวัฒนธรรม”	เชิงนโยบาย / เชิงกลไกของรัฐ และเชิงชุมชน
3.ทุ่งคา นราธิวาส	พื้นที่เกษตรกรรมหลัก มีลักษณะชนบท เข้มแข็ง และมี โครงสร้างศาสนา แน่นแฟ้น	เคยเป็นพื้นที่ เหตุการณ์รุนแรง ซ้ำซ้อน	เหมาะสำหรับ “ศึกษา กระบวนการฟื้นฟู ความไว้วางใจและ ความยุติธรรมใน พื้นที่เปราะบาง”	เชิงนโยบาย / เชิงกลไกของรัฐ และเชิงชุมชน
4. จะนะ สงขลา	ชุมชนชายฝั่ง มีทั้ง ชาวมุสลิมและชาว ไทยพุทธ เป็นพื้นที่ เศรษฐกิจใหม่ (โครงการนิคม อุตสาหกรรมใหม่ จะนะ) และเป็นเมือง แห่งอุตสาหกรรม	มีความขัดแย้ง เชิงนโยบาย / สิ่งแวดล้อมและ เป็นพื้นที่ที่พร้อม กระทบกับนโยบาย ในจังหวัดชายแดน ใต้ตลอดเวลา	เหมาะเป็น “พื้นที่ ศึกษาความขัดแย้ง เชิงนโยบายและ การมีส่วนร่วมของ ชุมชน”	เชิงนโยบาย / เชิงกลไกของรัฐ และเชิงชุมชน

โดยเฉพาะในบทความนี้วิเคราะห์และสังเคราะห์เฉพาะ พื้นที่อำเภอ จะนะ จังหวัดสงขลา ในประเด็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพของอำเภอจะนะ เป็นสังคมที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม (Culture Diversity) โดยความหลากหลายนี้ครอบคลุมถึงชาติพันธุ์ ภาษา ความเป็นอยู่ วิถีชีวิต ศาสนา และความเชื่อ

นอกจากนี้ ประเด็นสันติภาพจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่จะนะยังผูกโยงกับ “สิทธิชุมชน” โดยเฉพาะความขัดแย้งเกี่ยวกับโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ เช่น เครือข่ายจะนะรักษถิ่น เป็นการรวมตัวของประชาชนในพื้นที่อำเภอจะนะเพื่อสร้างอำนาจต่อรองทางสังคมและนโยบายต่อกระบวนการพัฒนาจากบนลงล่าง (top-down development) ผ่านการสร้างองค์ความรู้ชุมชน การมีส่วนร่วมของประชาชน และการเคลื่อนไหวอย่างสันติ เพื่อผลักดันให้เกิดการพัฒนาที่ตั้งอยู่บนฐานของความชอบธรรม การมีส่วนร่วม และความเป็นธรรมเชิงพื้นที่และเครือข่ายนักรบผาฏุง เป็นการรวมตัวของผู้นุญในอำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา โดยเฉพาะกลุ่มสตรี ชาวประมงพื้นบ้าน และแม่บ้านชุมชนที่ลุกขึ้นมากบองทรัพยากรธรรมชาติ วิถีชีวิตชายฝั่ง และความมั่นคงทางอาหารของชุมชน ภายใต้การคัดค้านโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และการผลักดันการมีส่วนร่วมเชิงนโยบาย เช่น SEA และการจัดทำข้อมูลชุมชนอย่างสันติวิธี ชาวบ้านได้รวมตัวกันจัดตั้งเครือข่ายปกป้องสิทธิชุมชนและสิ่งแวดล้อมเพื่อสันติภาพ เพื่อคัดค้านโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การทำ EIA/EHIA ที่ไม่มีฐานการมีส่วนร่วมจากประชาชน โดยคนในท้องถิ่นสร้างฐานที่เข้มแข็งของการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นร่วมกัน คือ อนุรักษ์ฐานทรัพยากรร่วมกันอย่างยั่งยืน โดยพวกเขาเริ่มเก็บ ‘ข้อมูลชุมชนโดยชุมชน’ ทั้งเรื่องสัตว์น้ำ ทรัพยากรชายฝั่ง อาชีพดั้งเดิม และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา EHIA (Environmental Health Impact Assessment : การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ) และ SEA (Strategic Environmental Assessment : การจัดทำารประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์) ประชาชนมีเครื่องมือคือ ข้อมูลประชาชน ชนกับ ข้อมูลของรัฐ ซึ่งไม่ใช่เพียงงานวิจัยเชิงวิชาการ แต่คือ ‘เครื่องมือแห่งการเจรจาต่อรอง’ กับอำนาจที่เหนือกว่าอย่างสันติวิธี

2) ประชากรและกลุ่มเป้าหมายการวิจัย

ขอบเขตด้านประชากร : ประกอบด้วย หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนที่มีประสบการณ์ในความขัดแย้งและสันติภาพ ในงานวิจัยเชิงคุณภาพ (สัมภาษณ์เชิงลึก 12 คน และ สทนากลุ่ม 100 คน)

การสุ่มตัวอย่าง และการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก

โครงการวิจัยนี้เป็นโครงการวิจัยแบบคุณภาพ ซึ่งจะเน้นการทำข้อมูลเชิงคุณภาพโดยใช้แนวคิด Maximum Variation Sampling (การเลือกแบบมีความหลากหลายสูงสุด) คือการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลที่ “แตกต่างกันอย่างตั้งใจ” เพื่อให้เห็นภาพความหลากหลายของประสบการณ์ มุมมอง และบริบทที่เกี่ยวข้องกับประเด็นวิจัยในงานนี้ “การเพิ่มบทบาทประชาชนในการมีส่วนร่วมต่อกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้” หมายความว่า นักวิจัยจะไม่เลือกเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่เลือกผู้คนจากหลากหลายสถานะทางสังคม เพื่อสะท้อนเสียงของ “ทุกภาคส่วน” ของสังคมในพื้นที่จริง

กลุ่มเป้าหมาย	เหตุผลในการเลือก	ตัวอย่างข้อมูลที่คาดว่าจะได้
คนทำงานโครงการพัฒนา / NGO / ภาครัฐในพื้นที่	เป็น “ผู้ขับเคลื่อน” ที่เชื่อมโยงประชาชนกับนโยบายสันติภาพ	ประสบการณ์ในการทำงานร่วมกับชุมชน ปัญหาและโอกาสของการส่งเสริมการมีส่วนร่วม
ประมงพื้นบ้าน	กลุ่มอาชีพประมงพื้นบ้าน (1) ประมงพื้นบ้านชายฝั่ง (2) ประมงใกล้ฝั่งและนอกฝั่ง จะนะ มีประสบการณ์ร่วมเรื่องทรัพยากรและความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อม	การจัดการทรัพยากรอย่างสันติ ความร่วมมือข้ามชุมชนระหว่างศาสนา
ครู/บุคลากรการศึกษา	โรงเรียนเป็นพื้นที่สร้างทัศนคติระยะยาวต่อความแตกต่างและการอยู่ร่วมกันต้องมีประสบการณ์สอน 3 ปี ขึ้นไป	วิธีสอนเรื่องความเข้าใจระหว่างศาสนา ความปลอดภัยในโรงเรียน การสร้างเครือข่ายโรงเรียนสันติภาพ
สตรี	ผู้หญิงในพื้นที่ที่มีบทบาทสำคัญในครอบครัวและชุมชน แต่เสียงของพวกเธอมักไม่ถูกนำเข้าสู่กระบวนการสันติภาพ	มุมมองเรื่องความปลอดภัยในชีวิตประจำวัน การเลี้ยงดูบุตรท่ามกลางความขัดแย้ง การจัดกิจกรรมสร้างความเข้าใจระหว่างชุมชน

กลุ่มเป้าหมาย	เหตุผลในการเลือก	ตัวอย่างข้อมูลที่ได้คาดว่าจะได้
ผู้นำศาสนา	เป็น “ผู้มีอิทธิพลทางความคิด” ในชุมชนมลายูมุสลิมหรือไทยพุทธ มีบทบาทเชื่อมรัฐ-ประชาชนต้องมีประสบการณ์นำกิจกรรมด้านสังคม/เยาวชน ≥ 2 ปี	บทบาทศาสนาในการสร้างความไว้วางใจ แนวทางสันติภาพตามหลักศาสนา
เยาวชน	เป็นกลุ่มอายุที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากความขัดแย้งและมีประสบการณ์ในการทำกิจกรรมสังคม เป็นกำลังสำคัญในการสร้าง “วัฒนธรรมสันติภาพ” รุ่นต่อไป	ความคาดหวังต่ออนาคต การมองภาพสังคมที่สงบ ความต้องการมีส่วนร่วมผ่านเทคโนโลยีหรือกิจกรรมเยาวชน
อสม. (อาสาสมัครสาธารณสุข)	เป็นกลุ่มที่เข้าถึงทุกครัวเรือน มีบทบาทสื่อสารและเยียวยาจิตใจชุมชน	บทบาท อสม. ในการฟื้นฟูความเชื่อมั่น การใช้ข้อมูลสุขภาพจิตเป็นสัญญาณความตึงเครียดในชุมชน

ผลการวิจัย

จากการลงทำวิจัยในพื้นที่อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา พบว่า ในพื้นที่ของอำเภอจะนะในประเด็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีรายประเด็นดังต่อไปนี้

1. คำว่า “กระบวนการสันติภาพ” ของคนในพื้นที่จะนะ พบว่าสอดคล้องกับการสร้างกระบวนการสันติภาพเชิงบวก (Positive Peace) โดยขับเคลื่อนกระบวนการสันติภาพในประเด็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังที่เราได้เห็นการเคลื่อนไหวเพื่อปกป้องอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกลุ่มจะนะรักษ์ถิ่น, กลุ่มนักรบผ้าถุง เสียงสะท้อนพบว่า ภาพของสันติภาพ คือ ภาพของการพัฒนาอย่างยั่งยืนบนพื้นฐานการเข้าใจพื้นที่ของตนเองด้วยองค์ความรู้ และการรักษาผลประโยชน์ของอนาคตลูกหลานในอนาคต

2. ประชาชนในอำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา พบว่า ประชาชนมีวิถีคิดแปรเปลี่ยนจากความขัดแย้งไปสู่ทางเลือกที่สร้างสรรค์ (Conflict Transformation) โดยพบว่าการเผชิญหน้ากับความขัดแย้งและได้บทเรียนในการสร้างพื้นที่ของตนโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ เช่น เรื่องการเก็บข้อมูลในพื้นที่ “ข้อมูลชุมชนโดยชุมชนเครือข่ายจะนะรักษ์ถิ่น” กระบวนการสร้างฐานข้อมูลโดยคนในชุมชน (community-generated knowledge / citizen-generated data) เพื่อใช้ทำความเข้าใจทรัพยากรวิถีชีวิต และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการพัฒนา รวมทั้งใช้เป็นเครื่องมือในการมีส่วนร่วมเชิงนโยบายและจัดการความขัดแย้งในพื้นที่ โดยชุมชนเป็นทั้ง “ผู้ผลิตข้อมูล” และ “ผู้ใช้ข้อมูล” มากกว่าการพึ่งข้อมูลจากรัฐหรือผู้เชี่ยวชาญภายนอกเพียงฝ่ายเดียว ประกอบด้วยข้อมูลทรัพยากรทางทะเลและสัตว์น้ำ (Marine Resource Mapping), แผนที่ทรัพยากรชุมชน (Community Resource Mapping) เป็นต้นกว่า 11 ปี ที่ชุมชนในนามเครือข่ายจะนะรักษ์ถิ่น ลูกขึ้นมาจัดทำข้อมูลชุมชนโดยคนในชุมชน ชุมชนจึงลุกขึ้นมาจัดทำข้อมูลของชุมชนเอง ชุมชนได้ช่วยกันสำรวจชนิดพันธุ์สัตว์น้ำในแต่ละช่วงเดือน จัดทำแผนที่ทรัพยากรทางทะเล โดยให้พี่น้องชาวประมงแต่ละชุมชน (8 ชุมชนริมชายฝั่งทะเล) ช่วยกันชี้จุดในการทำประมง ดอนหอย ดอนปู หย่อมปลามีทรัพยากรอะไรอยู่ตรงไหน ต่อมักพัฒนาโดยการใช้เครื่องชาว์นเดอร์ (เครื่องมือค้นหาตำแหน่งปลาของชาวประมง) ดูตำแหน่งแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำเพื่อให้มีความแม่นยำขึ้น จากบทเรียนการเก็บข้อมูลทะเลและการนำไปใช้ประโยชน์ของข้อมูลของชุมชนอย่างต่อเนื่อง ทำให้พวกเราเครือข่ายจะนะรักษ์ถิ่น มีความมั่นใจในแนวทางการใช้ข้อมูลในการขับเคลื่อนงานของชุมชน เปลี่ยนจากการใช้อารมณ์มาเป็นการใช้เหตุผลที่มีข้อมูลประกอบและการสนับสนุนภาคประชาชนในการเคลื่อนงานสันติภาพและการอยู่ร่วมกันแบบสมานฉันท์

3. การเข้าใจเนื้อในตนของพื้นที่ ในเรื่องของพหุวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันระหว่างสอง ศาสนา แม้ว่า โดยเฉพาะบทบาทของผู้นำศาสนา ครู สตรี เยาวชน มีบทบาทสูงมากในการเคลื่อนกระบวนการสันติภาพ เช่น โครงการที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เช่น “ค่ายภาษาอังกฤษเพื่อสานเสวนาเยาวชนพุทธมุสลิมในสังคมพหุวัฒนธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้” จัดขึ้นเพื่อส่งเสริมความเข้าใจและความปรองดองระหว่างเยาวชนต่างศาสนา โดยใช้ภาษาอังกฤษเป็นเครื่องมือสื่อสาร สังคมพหุวัฒนธรรมที่ตำบลสะกอม อำเภอจะนะ เป็นตัวอย่างที่น่าสนใจของสังคมที่ผู้คนต่างศาสนาอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ทั้งมัสยิด วัด และศาลเจ้า ล้วนตั้งอยู่ใกล้กันอย่างกลมกลืน สะท้อนให้เห็นถึงการเคารพซึ่งกันและกันและการยอมรับความแตกต่าง ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างชุมชนที่เข้มแข็ง

4. การสะท้อนบทบาทของประชาชนในกระบวนการสันติภาพที่มีส่วนร่วมในกระบวนการโต๊ะเจรจาสันติภาพ หรือ (Peace Talk) ในพื้นที่อำเภอจะนะ ยังน้อยอยู่และประชาชนยังรู้สึกว่าการมีส่วนร่วมหรือประเด็นของประชาชนบนโต๊ะเจรจายังน้อยมากแต่อย่างไรก็มีความหวังกับกระบวนการสันติภาพในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้

หากจะเปรียบเทียบกับพื้นที่อีก 4 พื้นที่ในงานวิจัยนี้ ถือว่าพื้นที่จะนะเป็นพื้นที่ที่ภาคประชาชนเข้มแข็ง และมีการต่อสู้ด้วยสันติวิธีต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาโดยตลอด ผนวกกับพื้นที่เป็นพื้นที่ที่สามารถอยู่ด้วยกันอย่างพหุวัฒนธรรมได้ดี เช่น ภาพที่โดดเด่นคือการตั้งอยู่ร่วมกันของวัดและมัสยิด ซึ่งเป็นศูนย์กลางแห่งศรัทธาของทั้งสองศาสนา เช่นที่ “ทุ่งครก แคะ จะนะ” ซึ่งเป็นชุมชนท่องเที่ยวอูทอปินาวิติที่นำเสนอเสน่ห์ของสองวัฒนธรรม เป็นต้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โมเดลที่โดดเด่นของจะนะในการขับเคลื่อนสันติภาพ คือ กระบวนการสร้างสันติภาพที่เริ่มต้นจากชุมชน โดยประชาชนใช้ความรู้ ความเข้าใจพื้นที่ และกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง เพื่อจัดการความขัดแย้งอย่างสันติบนฐานของพหุวัฒนธรรม ความเป็นธรรม และการพัฒนาที่ยั่งยืน โมเดลดังกล่าวสะท้อนการเปลี่ยนผ่านจาก “รัฐกำหนดนโยบาย – ชุมชนรับผลกระทบ” ไปสู่ “ชุมชนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนา – รัฐทำหน้าที่สนับสนุน ” Peace through Knowledge : สันติภาพบนฐานความรู้ชุมชน โดยใช้ข้อมูลชุมชนโดยชุมชน (community-generated knowledge) เป็นเครื่องมือสร้างอำนาจต่อรองและลดความขัดแย้ง โดยเปลี่ยนจากการเคลื่อนไหวด้วยอารมณ์ไปสู่การใช้เหตุผลเชิงประจักษ์ เช่น การจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรทางทะเล การทำแผนที่ทรัพยากร และการสำรวจระบบนิเวศชายฝั่งอย่างต่อเนื่อง

อภิปรายผลการวิจัย

การอภิปรายผลการวิจัยกรณีศึกษาในพื้นที่ อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา

1) แนวคิดด้วยสันติภาพเชิงบวกเพื่อเพิ่มพลังการมีส่วนร่วม จากการลงพื้นที่อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลาพบว่าการเสริมพลังด้วยสันติภาพเชิงบวกภาคประชาชนในพื้นที่ทำมาโดยตลอดเพื่อสร้างพื้นที่ในการถ่วงดุลอำนาจที่มากเกินไปและภาคประชาชนในพื้นที่ต้องการขับเคลื่อนการถ่วงดุลนั้นด้วยความรู้ (Knowledge) ที่ไม่ใช่ความรู้สึก (Emotion) ประชาชนต้องการใช้ข้อมูลขับเคลื่อนนโยบายดังจะเห็นเป็นแนวทาง “จะนะ Model” คือบทเรียนว่าด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่ฟังเสียงประชาชนจะนำไปสู่ความขัดแย้ง และต้นทุนทางสังคมที่สูงกว่าการพัฒนา และประชาชนในพื้นที่ต้องสร้างพื้นที่

การมีส่วนร่วมเพื่อให้รัฐกลับมาฟังเสียงของประชาชนและได้ผลตอบรับว่า รัฐบาลนำกระบวนการ SEA มาใช้เพื่อกำหนดแผนจังหวัดสงขลาและปัตตานี โดยมีการรับฟังความคิดเห็นหลายเวทีและสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริง เพราะจะเห็นได้ชัดว่า

2) แนวคิดสันติสุขจากฐานราก (Peace from below) หมายถึงแนวทางการสร้างสันติภาพที่ยึดฐานรากของสังคม โดยให้ความสำคัญกับ “เสียงของประชาชน” (voices of the people) ในกรณีอำเภอจะนะ นั้นพบว่า แนวคิดเรื่อง Peace from Below ในพื้นที่จะนะหมายถึง “กระบวนการสร้างสันติภาพที่เริ่มจากชุมชนท้องถิ่น” โดยให้ประชาชนในพื้นที่เป็น ผู้กำหนดทิศทางการพัฒนา (agency) ไม่ใช่เพียงผู้รับผลกระทบจากโครงการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือแต่เดิมจาก “รัฐกำหนดนโยบาย-ชุมชนรับนโยบาย” ไปสู่ “ชุมชนร่วมกำหนดนโยบาย -รัฐสนับสนุน” เพื่อให้เกิดพื้นที่การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

3) แนวคิดกระบวนการสร้างสันติภาพ (Peacebuilding) เน้นการแก้ไขรากเหง้าปัญหาโดยมุ่งแก้ความรุนแรงเชิงโครงสร้าง (Structural Violence) เช่น การเข้าถึงทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมและความรุนแรงเชิงวัฒนธรรม เพื่อสร้างสันติภาพเชิงบวกกระบวนการระยะยาว ไม่ใช่เพียงการหยุดยิง (Peacekeeping) ในพื้นที่ความขัดแย้งรุนแรง แต่คือการวางรากฐานการพัฒนา สถาบันทางการเมืองที่ยุติธรรม และการปรองดองในสังคมจากล่างขึ้นบน เน้นการมีส่วนร่วมของคนท้องถิ่นและชุมชนเพื่อสร้างความเข้าใจที่แท้จริงและวัฒนธรรมสันติภาพในพื้นที่ ซึ่งที่อำเภอจะนะ จะไม่ใช่พื้นที่สีแดงเข้มทั้งหมดเหมือน 3 จังหวัดชายแดนใต้ (ปัตตานี ยะลา นราธิวาส) แต่ถูกจัดอยู่ในพื้นที่ความมั่นคง ทำให้มีการใช้กฎหมายพิเศษในการควบคุมสถานการณ์และขับเคลื่อนโครงการ อย่างไรก็ตามการขับเคลื่อนเรื่องสันติภาพมีมาโดยตลอดโดยกลุ่มผู้นำประชาชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่ แต่ประเด็นจะเน้นเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ต่อรองกับอำนาจรัฐ

ทั้งนี้ สามารถสรุปบทบาทของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพของคนจะนะได้ 4 บทบาท คือ

1. ผู้ให้ข้อมูลเชิงพื้นที่ (local knowledge)

ประชาชนมีความเข้าใจบริบทของความขัดแย้งมากที่สุด

2. ผู้กำหนดทิศทางการสันติภาพ (agenda setting)

ความต้องการของประชาชนควรถูกสะท้อนในกระบวนการเจรจา

3. ผู้สร้างความไว้วางใจ (trust building)

การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยลดช่องว่างระหว่างรัฐกับชุมชน

4. ผู้ขับเคลื่อนสันติภาพในระดับชุมชน (grassroots peacebuilding)

การสร้างวัฒนธรรมสันติภาพมักเกิดจากการทำงานของภาคประชาชน

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

บทบาทของภาคประชาชนในการสร้างสันติภาพในพื้นที่จะนะ พบว่าภาคประชาชนในพื้นที่จะนะ ทำหน้าที่เป็นทั้ง “ผู้มีส่วนได้เสีย” และ “ผู้ขับเคลื่อนสันติภาพจากฐานราก” โดยมีบทบาทสำคัญในการสะท้อนเสียง เรียกร้องความเป็นธรรม สร้างพื้นที่สนทนา ผลิ tongค์ความรู้ท้องถิ่น และเชื่อมโยงเครือข่าย ซึ่งทั้งหมดนี้มีส่วนช่วยลดความขัดแย้งเชิงโครงสร้าง และผลักดันให้เกิดกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายที่มีความชอบธรรมและยั่งยืนมากขึ้น บทบาทของภาคประชาชนในฐานะ “ผู้ผลิตความรู้จากฐานราก” (local knowledge producers) ถือเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความชอบธรรมของกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะในบริบทของพื้นที่จะนะ ซึ่งชุมชนได้มีการรวบรวมและถ่ายทอดข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อทรัพยากรทางทะเล ระบบนิเวศ และวิถีชีวิตดั้งเดิมของท้องถิ่น ความรู้ดังกล่าวมีลักษณะเป็น “ความรู้เชิงประสบการณ์” (experiential knowledge) และ “ความรู้เฉพาะถิ่น” (local/indigenous knowledge) ซึ่งแตกต่างจากข้อมูลเชิงเทคนิคของรัฐหรือผู้เชี่ยวชาญ แต่กลับมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจบริบทเชิงลึกของพื้นที่

ในเชิงทฤษฎี แนวคิดนี้สอดคล้องกับงานของ Berkes (2012) ที่เสนอว่า “local knowledge” เป็นองค์ความรู้ที่สั่งสมจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม และมีบทบาทสำคัญในการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน การเรียนรู้ร่วมกัน (social learning) เป็นหัวใจของการปรับตัวของชุมชนต่อการเปลี่ยนแปลง ขณะเดียวกัน งานของ Ostrom (1990) ชี้ให้เห็นว่า การจัดการทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยความรู้และกติกาที่เกิดจากผู้ใช้ทรัพยากรในระดับชุมชนเอง ไม่ใช่เพียงการกำกับจากส่วนกลาง นอกจากนี้ การยอมรับความรู้จากฐานรากยังเป็นองค์ประกอบสำคัญของแนวคิดเรื่องความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice) ซึ่งเน้นการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วม และการได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมในกระบวนการตัดสินใจ (Schlosberg, 2007) ดังนั้น ความรู้ที่ผลิตโดยชุมชนในพื้นที่จะนะจึงมิใช่เพียง “ข้อมูลทางเลือก” แต่เป็น

ฐานข้อมูลสำคัญที่รัฐมักมองข้ามหรือมองไม่เห็น และควรถูกบูรณาการเข้าสู่กระบวนการนโยบายเพื่อให้
เกิดการพัฒนาที่มีความรอบด้าน ยั่งยืน และลดความเสี่ยงของความขัดแย้งในระยะยาว

เมื่อพิจารณาในกรณีของพื้นที่จะนะ จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับโครงการ
พัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ จะพบว่า ภาคประชาชนได้แสดงบทบาทอย่างชัดเจนในฐานะ “ผู้ผลิต
ความรู้จากฐานราก” ผ่านการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเล ระบบนิเวศชายฝั่ง
และวิถีชีวิตของชุมชนประมงพื้นบ้าน ความรู้ดังกล่าวมีลักษณะเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ที่สะท้อน
การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ในมิติที่ลึกและละเอียด เช่น ฤดูกาลของสัตว์น้ำ แหล่งทำกินดั้งเดิม หรือความสัมพันธ์
ระหว่างกิจกรรมทางเศรษฐกิจกับระบบนิเวศ ซึ่งมักไม่ปรากฏในรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม
(EIA) ที่จัดทำโดยหน่วยงานภายนอก

อย่างไรก็ตาม ในหลายกรณี ความรู้จากฐานรากในพื้นที่จะนะยังไม่ได้รับการยอมรับอย่างเพียงพอ
ในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย ส่งผลให้เกิด “ช่องว่างของความรู้” (knowledge gap) ระหว่างรัฐ
กับชุมชน และนำไปสู่ความไม่ไว้วางใจ (trust deficit) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการยกระดับความขัดแย้ง
การบูรณาการความรู้จากฐานรากเข้าสู่กระบวนการนโยบายจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาที่มี
ความอ่อนไหวต่อความขัดแย้ง (conflict-sensitive development) และสามารถลดความเสี่ยงของการปะทุ
ของความขัดแย้งในอนาคต

โดยสรุป ความรู้จากฐานรากมิใช่เพียงองค์ประกอบเสริมของกระบวนการพัฒนา แต่เป็น
“ฐานความรู้ทางเลือก” ที่มีความจำเป็นต่อการออกแบบนโยบายที่มีความครอบคลุม ยุติธรรม และยั่งยืน
โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความซับซ้อนเชิงสังคมและสิ่งแวดล้อม เช่น จะนะ การยอมรับและส่งเสริมบทบาท
ของภาคประชาชนในฐานะผู้ผลิตความรู้จึงเป็นก้าวสำคัญในการขับเคลื่อนทั้ง “ธรรมาภิบาลเชิงมีส่วนร่วม”
และ “สันติภาพจากฐานราก” ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุด

References

- Berkes, F. (2012). *Sacred Ecology* (3rd ed.). Routledge.
- Galtung, J. (1996). *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. Sage.
- Lederach, J. P. (1997). *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. United States Institute of Peace Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Pratheuangrattana, C., & Luankaew, K. (2022). *Phatthana Tua Chi Wat Lae Wat Radap Santiphap Sangkhom Thai* [Development of Indicators and Measurement of Peace Levels in Thai Society]. King Prajadhipok's Institute. (In Thai)
- Richmond, O. P. (2011). *A Post-liberal Peace*. Routledge.
- Schlosberg, D. (2007). *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*. Oxford University Press.
- Setthamalinee, S. (2015). *Peacebuilding in a Religiously and Ethnically Plural Society: A Case Study of Muslim Communities in Northern Thailand* (Research Report). The Thailand Research Fund (TRF).

การขับเคลื่อนการจัดการคาร์บอนฟุตพริ้นต์ในธุรกิจโรงพยาบาล
: กรณีศึกษาโรงพยาบาลเอกชนแห่งหนึ่งในจังหวัดสุราษฎร์ธานี

Driving Carbon Footprint Management
in the Hospital Business
: A Case Study of a Private Hospital in Surat Thani Province

ธรรมรงค์ ช่างโชติ*

ธัชกร ธิติลักษณ์**

Thammarong Chuangchot***

Thatchakorn Thitilak****

บทความนี้

Received

18 พฤษภาคม 2569

Revised

30 มิถุนายน 2569

Accepted

31 กรกฎาคม 2569

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาภาพรวมโครงสร้างการทำงานของแต่ละแผนกของธุรกิจโรงพยาบาล (2) ศึกษากิจกรรมของแต่ละแผนกที่ก่อให้เกิดขยะ การใช้พลังงานไฟฟ้า และการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และ (3) เสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติในการจัดการคาร์บอนฟุตพริ้นต์ของธุรกิจโรงพยาบาล ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษาโรงพยาบาลเอกชนแห่งหนึ่งในจังหวัดสุราษฎร์ธานี เก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 12 คน ร่วมกับการวิเคราะห์เอกสารและการสังเกตการณ์ โดยใช้กรอบการประเมินคาร์บอนฟุตพริ้นต์ขององค์กร (Carbon Footprint for Organization: CFO)

* นักศึกษาหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยผู้นำและนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต

** อาจารย์, มหาวิทยาลัยรังสิต (ดร.) วิทยาลัยผู้นำและนวัตกรรมสังคม (ดร.)

*** Student, Master of Arts Program in Leadership in Society, Business and Politics, College of Leadership and Social Innovation, Rangsit University

**** Lecturer, College of Leadership and Social Innovation, Rangsit University (Ph.D)

พิธีสารก๊าซเรือนกระจก และ ISO 14064-1:2018 เป็นกรอบสำหรับจำแนกกิจกรรมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ผลการศึกษาพบว่า การขับเคลื่อนการจัดการคาร์บอนฟุตพริ้นต์ของโรงพยาบาลกรณีศึกษาขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 5 ประการ ได้แก่ นโยบายขององค์กรและบทบาทของผู้บริหาร การกำหนดขอบเขตและจำแนกกิจกรรมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกระดับ การลงทุนในเทคโนโลยีพลังงานสะอาด และการบูรณาการกรอบ ESG เข้ากับยุทธศาสตร์องค์กร โดยกิจกรรมการใช้พลังงานไฟฟ้าและการจัดการขยะเป็นแหล่งปล่อยหลัก การศึกษาเสนอให้โรงพยาบาลเริ่มพัฒนาระบบการจัดการคาร์บอนฟุตพริ้นต์จากข้อมูลขยะและพลังงานไฟฟ้าที่มีความพร้อม ใช้ตัวชี้วัดของมาตรฐานโรงพยาบาลสีเขียวเป็นฐานในการกำหนดสถานะอ้างอิง (Baseline) และติดตามผลผ่านคณะกรรมการบริหารโรงพยาบาลอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การจัดการคาร์บอนฟุตพริ้นต์เป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารองค์กรที่นำไปสู่ระบบสุขภาพคาร์บอนต่ำอย่างยั่งยืน

ผลการวิจัยพบว่า การขับเคลื่อนคาร์บอนฟุตพริ้นต์ของโรงพยาบาลเอกชนกรณีศึกษาประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ ได้แก่ (1) ภาวะผู้นำของผู้บริหารและความมุ่งมั่นเชิงนโยบาย (2) การกำหนดขอบเขตและจำแนกกิจกรรมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตาม Scope 2 ,1 และ 3 อย่างเป็นระบบ (3) การมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกระดับและการสร้างวัฒนธรรมองค์กรสีเขียว (4) การลงทุนในเทคโนโลยีพลังงานสะอาด ได้แก่ การติดตั้งระบบโซลาร์เซลล์ การเปลี่ยนสารทำความเย็น การจัดการขยะติดเชื้อ และการเพิ่มประสิทธิภาพระบบปรับอากาศ และ (5) การบูรณาการกรอบ ESG (Environmental, Social and Governance) และแนวคิด Sustainable Healthcare เข้ากับยุทธศาสตร์องค์กร โดยกิจกรรมการใช้พลังงานไฟฟ้าและการจัดการขยะติดเชื้อเป็นแหล่งปล่อยก๊าซเรือนกระจกหลัก งานวิจัยเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ได้แก่ การจัดทำแผนแม่บทการลดก๊าซเรือนกระจกระดับโรงพยาบาล การกำหนดตัวชี้วัดด้านสิ่งแวดล้อมในระบบบริหารคุณภาพ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐและภาคีพัฒนา และการเชื่อมโยงเป้าหมายขององค์กรกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) เป้าหมายที่ 12, 11, 7, 3 และ 13 เพื่อให้ธุรกิจโรงพยาบาลเป็นผู้นำการขับเคลื่อนระบบสุขภาพคาร์บอนต่ำของประเทศไทย

คำสำคัญ การจัดการสิ่งแวดล้อม, ขยะและการกำจัดขยะ, ขยะทางการแพทย์, การลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก, โรงพยาบาลสีเขียว

Abstract

This research aimed to: (1) examine the overall operational activities of each department within the hospital business; (2) investigate departmental activities contributing to waste generation, carbon dioxide emissions, and electricity consumption; and (3) propose policy and practical recommendations for reducing the carbon footprint of each department in the hospital business to provide a benchmark for other organizations and to drive Thailand's low-carbon health initiatives forward. A qualitative research approach was employed using a purposive case study of a private hospital in Surat Thani Province, Thailand. Data were collected through in-depth interviews with 12 key informants, including senior executives, department heads, and operational personnel directly responsible for carbon footprint-related activities and with at least one year of work experience in the organization. Non-participant observation and documentary analysis were also conducted. The study applied the Carbon Footprint for Organization (CFO) framework based on the guidelines of the Thailand Greenhouse Gas Management Organization (Public Organization), integrated with the Greenhouse Gas Protocol and ISO 14064-1:2018 standards. Research instruments were assessed for content validity and Index of Item-Objective Congruence (IOC) by three experts. Data were analyzed using content analysis and validated through triangulation techniques.

The findings revealed that the carbon footprint development process in the case-study private hospital consisted of five key components: (1) executive leadership and strong policy commitment; (2) systematic identification and classification of greenhouse gas emission activities according to Scope 1, Scope 2, and Scope 3; (3) participation of personnel at all organizational levels and the promotion of a green organizational culture; (4) investment in clean energy technologies, including solar energy systems, refrigerant replacement, infectious waste management, and energy-efficient air-conditioning systems; and (5) integration of Environmental, Social, and Governance (ESG) principles and Sustainable Healthcare concepts into organizational strategies. Electricity consumption

and infectious waste management were identified as the primary sources of greenhouse gas emissions. The study proposes policy recommendations, including the development of hospital-level greenhouse gas reduction master plans, incorporation of environmental indicators into quality management systems, establishment of collaborative networks with public agencies and development partners, and alignment of organizational strategies with the Sustainable Development Goals (SDGs), particularly Goals 3, 7, 11, 12, and 13. These measures are expected to strengthen the role of private hospitals as leaders in advancing Thailand's low-carbon healthcare system.

Keywords: environmental management, refuse and refuse disposal, medical wastes, greenhouse gas mitigation, green hospital

บทนำ

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) เป็นวิกฤตการณ์ระดับโลกที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชากร เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง รายงานการประเมินครั้งที่ 6 ของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศระบุว่า อุณหภูมิเฉลี่ยพื้นผิวโลก ในช่วง ค.ศ. 2020–2021 สูงกว่าระดับก่อนยุคอุตสาหกรรมประมาณ 1.1 องศาเซลเซียส และคาดการณ์ว่าจะเพิ่มขึ้นแตะ 1.5 องศาเซลเซียสภายในต้นทศวรรษ 2030 หากมิได้มีการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างเร่งด่วน (Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC], 2023) สถานการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดคลื่นความร้อน ภัยแล้ง น้ำท่วม และการแพร่กระจายของโรคอุบัติใหม่ที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อระบบสุขภาพและการให้บริการทางการแพทย์ในระดับนานาชาติ

แม้ว่าระบบสุขภาพจะมีบทบาทสำคัญในการดูแลสุขภาพประชาชนจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่ระบบสุขภาพเองกลับเป็นภาคส่วนหนึ่งที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณมหาศาล รายงาน Health Care’s Climate Footprint ของ Karliner et al. (2019) ที่จัดทำโดย Health Care Without Harm ร่วมกับ Arup ระบุว่าภาคบริการสุขภาพทั่วโลกปล่อยก๊าซเรือนกระจกคิดเป็นร้อยละ 4.4 ของการปล่อยสุทธิทั่วโลก เทียบเท่ากับการเป็นประเทศผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกอันดับที่ 5 ของโลก

ในบริบทของประเทศไทยได้แสดงเจตนารมณ์ในการลดก๊าซเรือนกระจกผ่านการประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ครั้งที่ 26 (COP26) โดยเดิมกำหนดเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) ภายใน ค.ศ. 2050 และการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero GHG Emissions) ภายใน ค.ศ. 2065 ต่อมา

ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2568 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบการมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด ฉบับปรับปรุง (Nationally Determined Contribution: NDC 3.0) ซึ่งประเทศไทยจัดส่งต่อสำนักเลขาธิการกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเลื่อนเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ให้เร็วขึ้นเป็นภายใน ค.ศ. 2050 และกำหนดเป้าหมายลด

การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิร้อยละ 47 จากปีฐาน ค.ศ. 2019 ภายใน ค.ศ. 2035 (Government of the Kingdom of Thailand, 2025) ซึ่งโรงพยาบาลและสถานบริการสุขภาพถือเป็นหน่วยงานที่ใช้พลังงานไฟฟ้าและทรัพยากรในระดับสูง เนื่องจากต้องเปิดให้บริการตลอด 24 ชั่วโมง มีอุปกรณ์การแพทย์ที่ใช้พลังงานไฟฟ้าจำนวนมาก ระบบปรับอากาศและระบบบำบัดความเย็นที่ทำงานต่อเนื่อง ตลอดจนการกำจัดขยะติดเชื้อ และขยะอันตรายซึ่งต้องใช้กระบวนการเผาในเตาเผาเฉพาะการศึกษาของ Khaengrangdi et al. (2023) ในกรณีโรงพยาบาลพุทธชินราช พิษณุโลก พบว่าการปล่อย

ก๊าซเรือนกระจกขององค์กรในปี พ.ศ. 2564 เท่ากับ 14,394.41 ตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่าต่อปี โดยขอบเขตที่ 2 (การใช้พลังงานไฟฟ้า) มีสัดส่วนสูงสุดที่ร้อยละ 56.77 รองลงมาคือขอบเขตที่ 3 ร้อยละ 25.59 และขอบเขตที่ 1 ร้อยละ 17.64 ตามลำดับ ขณะที่ Sri-apai and Poojinda (2021) ในกรณีโรงพยาบาลราชพิพัฒน์ สังกัดสำนักการแพทย์ กรุงเทพมหานครพบว่า กิจกรรมการใช้ไฟฟ้าและการกำจัดขยะเป็นแหล่งปล่อยก๊าซเรือนกระจกหลัก สะท้อนว่าในระดับสถานพยาบาลของประเทศไทย การใช้พลังงานไฟฟ้าเป็นแหล่งปล่อยก๊าซเรือนกระจกหลัก ซึ่งแตกต่างจากผลการศึกษาในระดับระบบสุขภาพแห่งชาติที่ขอบเขตการประเมินครอบคลุมห่วงโซ่อุปทานทั้งระบบ ดังจะอภิปรายในส่วนการทบทวนวรรณกรรม

อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนคาร์บอนฟุตพริ้นต์ในธุรกิจโรงพยาบาลยังเผชิญกับความท้าทายหลายประการ ทั้งในเชิงนโยบาย โครงสร้างการบริหาร การลงทุน การสร้างวัฒนธรรมองค์กร และการมีส่วนร่วมของบุคลากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพและมีการขยายตัวของธุรกิจโรงพยาบาลเอกชนอย่างต่อเนื่อง อาทิ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ประเทศไทยมีการให้ความสำคัญกับการลดก๊าซเรือนกระจก โดยมีเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ และมีการเชื่อมโยงกับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือ Sustainable Development Goals (SDGs) ซึ่งเป็นกรอบแนวทางที่ครอบคลุมทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (Energy Policy and Planning Office, 2024) รายงานว่าการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากการใช้พลังงานของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2566 อยู่ในระดับ 243.6 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์ การลดการปล่อยจากภาคส่วนที่ใช้พลังงานเข้มข้น ซึ่งรวมถึงสถานพยาบาลที่ต้องให้บริการต่อเนื่องตลอด 24 ชั่วโมง จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งต่อการบรรลุเป้าหมายของประเทศในการทำให้สถานะการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (หรือ Net Zero)

จังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพของภาคใต้ตอนบน มีโรงพยาบาลเอกชนที่เปิดให้บริการรับผู้ป่วยในจำนวน 3 แห่ง ทั้งในเขตอำเภอเมืองและพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญ ขณะที่ข้อมูลการจัดการคาร์บอนฟุตพริ้นต์ระดับองค์กรของโรงพยาบาลเอกชนในพื้นที่ยังมีอยู่อย่างจำกัด แผนยุทธศาสตร์จังหวัดให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนระดับพื้นที่ โดยหนึ่งในปัญหาสำคัญคือปริมาณขยะ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หากมีการจัดการที่ไม่เหมาะสม ทั้งนี้ในบริบทของโรงพยาบาลขยะที่เกิดจากกิจกรรมของแต่ละแผนก การใช้พลังงานไฟฟ้า และกระบวนการสนับสนุนการทำงาน ล้วนเป็นประเด็นที่สามารถนำมาศึกษาเพื่อพัฒนาแนวทางการลดคาร์บอนฟุตพริ้นต์ได้ ดังนั้น การศึกษาการขับเคลื่อน

การจัดการคาร์บอนฟุตพริ้นต์ในธุรกิจโรงพยาบาลจึงมีความสำคัญ เพราะช่วยให้เห็นภาพรวมของกิจกรรมการทำงานในแต่ละแผนก แหล่งที่มาของการเกิดขยะ การใช้พลังงานไฟฟ้า และแนวทางที่โรงพยาบาลสามารถนำไปใช้ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้จริง โดยเฉพาะการใช้ข้อมูลจากการปฏิบัติงานจริงเพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสมกับบริบทของโรงพยาบาลเอกชนแห่งหนึ่งในจังหวัดสุราษฎร์ธานี

บทความวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาแนวทางการขับเคลื่อนคาร์บอนฟุตพริ้นต์ของธุรกิจโรงพยาบาลเอกชนในเชิงคุณภาพ เพื่อนำเสนอกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่จะนำไปสู่การพัฒนาระบบสุขภาพที่ยั่งยืนและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมทั้งเป็นต้นแบบให้แก่โรงพยาบาลเอกชนแห่งอื่นๆ ในประเทศไทย

ทั้งนี้ การศึกษานี้เลือกใช้คำว่า “การขับเคลื่อน” แทนคำว่า “การประเมิน” โดยเจตนาเนื่องจากบทความมุ่งทำความเข้าใจกระบวนการบริหารจัดการขององค์กร ได้แก่ นโยบาย โครงสร้างการรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมของบุคลากร และกลไกการติดตามผล ที่นำองค์กรไปสู่การจัดการคาร์บอนฟุตพริ้นต์มิได้มุ่งคำนวณปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเชิงตัวเลข การศึกษาจึงใช้กรอบการประเมินคาร์บอนฟุตพริ้นต์ขององค์กร พิธีสารก๊าซเรือนกระจก และ ISO 14064-1:2018 ในฐานะกรอบสำหรับจำแนกกิจกรรมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ส่วนการประเมินเชิงปริมาณกำหนดไว้เป็นข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยระยะต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาภาพรวมโครงสร้างการทำงานของแต่ละแผนกของธุรกิจโรงพยาบาล
- 2) เพื่อศึกษากิจกรรมของแต่ละแผนกที่ก่อให้เกิดขยะ การใช้พลังงานไฟฟ้า และการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
- 3) เพื่อเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติในการจัดการคาร์บอนฟุตพริ้นต์ของธุรกิจโรงพยาบาล

คำถามการวิจัย

- 1) กระบวนการและองค์ประกอบของการขับเคลื่อนแนวทางการพัฒนาคาร์บอนฟุตพริ้นต์ของธุรกิจโรงพยาบาลเอกชนเป็นอย่างไร
- 2) ปัจจัยและกิจกรรมใดบ้างที่ส่งผลต่อการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในขอบเขตที่ 2 ,1 และ 3 ของโรงพยาบาลกรณีศึกษา

3) ธุรกิจโรงพยาบาลควรมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติอย่างไรในการพัฒนาคาร์บอนฟุตพริ้นต์เพื่อมุ่งสู่เป้าหมาย Net Zero

แนวคิดและการทบทวนวรรณกรรม

การทบทวนวรรณกรรมในการศึกษานี้ครอบคลุมแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 5 มิติหลัก ได้แก่ (1) โรงพยาบาลสีเขียวและความยั่งยืนของระบบสุขภาพ (2) คาร์บอนฟุตพริ้นต์ขององค์กรและพิธีสารก๊าซเรือนกระจก (3) ขอบเขตการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งสามขอบเขต (4) แนวคิด Net Zero และกรอบ ESG และ (5) ปัจจัยการบริหารจัดการองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วมของบุคลากร และแรงขับเคลื่อนขององค์กร เพื่อสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดของการวิจัย

1) แนวคิดโรงพยาบาลสีเขียวและความยั่งยืนของระบบสุขภาพ

1.1) แนวคิดโรงพยาบาลสีเขียว (Green Hospital) เป็นการประยุกต์หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนเข้ากับการบริหารจัดการสถานพยาบาล เพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และส่งเสริมสุขภาพของบุคลากรและผู้ใช้บริการ องค์การอนามัยโลก (World Health Organization [WHO], 2020) ได้นำเสนอ WHO guidance for climate-resilient and environmentally sustainable health care facilities ซึ่งเสนอแนวทาง 10 องค์ประกอบหลักในการสร้างระบบสุขภาพที่ทนทานต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและมีการปล่อยคาร์บอนต่ำ ครอบคลุมการบริหารจัดการบุคลากร โครงสร้างพื้นฐาน เทคโนโลยี การสื่อสารสาธารณะ และการตอบสนองต่อภัยพิบัติ ในประเทศไทย กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ได้พัฒนาโครงการ GREEN & CLEAN Hospital ขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2559 และต่อยอดเป็น GREEN & CLEAN Hospital Plus และ GREEN & CLEAN Hospital Challenge เพื่อยกระดับมาตรฐานอนามัยสิ่งแวดล้อมในสถานพยาบาลทั่วประเทศ ครอบคลุม 6 องค์ประกอบ ได้แก่ การสุขาภิบาลอาหารและน้ำดื่ม การบริหารจัดการขยะและน้ำเสีย การจัดการห้องส้วม สุขลักษณะของอาคาร การประหยัดพลังงาน และการเตรียมความพร้อมต่อภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุข (Ministry of Public Health, Department of Health, 2023) ทั้งนี้ ตัวชี้วัดของโครงการครอบคลุมข้อมูลการจัดการขยะ การใช้พลังงาน และการจัดการน้ำ ซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานชุดเดียวกับที่ใช้ในการจัดทำบัญชีคาร์บอนฟุตพริ้นต์ขององค์กร มาตรฐานนี้จึงเป็นจุดตั้งต้นที่เหมาะสมในการพัฒนาระบบข้อมูลของโรงพยาบาลไปสู่การกำหนดสถานะอ้างอิง (Baseline) และการติดตามผลการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระยะถัดไป

1.2) ความยั่งยืนของระบบสุขภาพ (Sustainable Healthcare) เป็นแนวคิดที่กว้างกว่าโรงพยาบาลสีเขียว โดยเน้นการบูรณาการมิติเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการให้บริการทางคลินิกอย่างมีคุณภาพ McGain และ Naylor (2014) ได้ทบทวนวรรณกรรมอย่างเป็นระบบและเสนอวาระการวิจัยเกี่ยวกับ Environmental Sustainability ในโรงพยาบาล ครอบคลุมการลดการใช้ทรัพยากร การจัดการของเสีย การใช้พลังงาน และการพัฒนาห่วงโซ่อุปทานที่ยั่งยืน Sherman, MacNeill และ Thiel (2019) ตีพิมพ์ความเห็นใน JAMA โดยเสนอว่าวงการแพทย์ควรปรับตัวเข้าสู่ Planetary Health Care ที่คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในการตัดสินใจทางคลินิกและการบริหารจัดการ

2) คาร์บอนฟุตพริ้นต์ขององค์กรและพิธีสารก๊าซเรือนกระจก

2.1) คาร์บอนฟุตพริ้นต์ขององค์กร (Carbon Footprint for Organization: CFO) คือ ปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ปล่อยออกจากกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กร ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม วัดในหน่วยตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า (tCO₂eq) (IPCC, 2006; Thailand Greenhouse Gas Management Organization [TGO], 2018) และมีการคิดพิธีสารก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gas Protocol) ที่จัดทำโดย World Resources Institute และ World Business Council for Sustainable Development (WRI & WBCSD, 2004) ถือเป็นมาตรฐานสากลที่ใช้ในการคำนวณและรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกขององค์กร โดยกำหนดหลักการ 5 ประการ ได้แก่ ความเกี่ยวข้อง (Relevance) ความครบถ้วน (Completeness) ความสม่ำเสมอ (Consistency) ความโปร่งใส (Transparency) และความถูกต้อง (Accuracy) มาตรฐานสากลอีกฉบับคือ ISO 14064-1:2018 ซึ่งเป็นข้อกำหนดและแนวทางสำหรับการวัดและรายงานการปล่อยและการกำจัดก๊าซเรือนกระจกระดับองค์กร (International Organization for Standardization (ISO), 2018) ในประเทศไทย Thailand Greenhouse Gas Management Organization ได้จัดทำ «แนวทางการประเมินคาร์บอนฟุตพริ้นต์ขององค์กร» เพื่อให้องค์กรในประเทศไทยใช้เป็นกรอบในการประเมินและรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยอ้างอิงจาก GHG Protocol และ ISO 14064-1 (TGO, 2018)

ทั้งนี้ คาร์บอนฟุตพริ้นต์ขององค์กรมีความแตกต่างจากคาร์บอนฟุตพริ้นต์ของผลิตภัณฑ์ (Carbon Footprint of Product: CFP) ในหน่วยการวิเคราะห์ กล่าวคือ CFO ประเมินการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากกิจกรรมทั้งหมดภายในขอบเขตขององค์กรในรอบปีการรายงาน ขณะที่ CFP ประเมินการปล่อยตลอดวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์หรือบริการหนึ่งรายการ ตั้งแต่การได้มาซึ่งวัตถุดิบจนถึงการกำจัดซาก การศึกษานี้ใช้กรอบ CFO เนื่องจากหน่วยการวิเคราะห์คือองค์กรโรงพยาบาลทั้งระบบมิใช่ผลิตภัณฑ์หรือบริการรายรายการ

3) ขอบเขตการปล่อยก๊าซเรือนกระจก Scope 2, 1 และ 3

การประเมินคาร์บอนฟุตพริ้นต์ขององค์กรแบ่งกิจกรรมออกเป็น 3 ขอบเขต (Scope) เพื่อให้ครอบคลุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนี้ (1) ขอบเขตที่ 1 (Scope 1) คือ การปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยตรงจากแหล่งที่องค์กรเป็นเจ้าของหรือควบคุม เช่น การเผาไหม้เชื้อเพลิงในเตาเผาขยะติดเชื้อ การใช้น้ำมันเชื้อเพลิงในยานพาหนะขององค์กร การใช้สารเคมีในการบำบัดน้ำเสีย (2) ขอบเขตที่ 2 (Scope 2) คือการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยอ้อมจากการใช้พลังงานที่องค์กรซื้อจากภายนอก ซึ่งสำคัญที่สุดในกรณีโรงพยาบาลคือพลังงานไฟฟ้า รวมถึงพลังงานความร้อน ไอน้ำ และ (3) ขอบเขตที่ 3 (Scope 3) คือการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยอ้อมอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับห่วงโซ่อุปทานขององค์กร เช่น การจัดซื้อวัสดุและบริการ การกำจัดขยะ การขนส่งวัตถุดิบ ของเสียทางการแพทย์ และการใช้ผลิตภัณฑ์ที่จัดจำหน่าย (WRI & WBCSD, 2004; TGO, 2018) อนึ่ง การเปรียบเทียบผลการศึกษาร่วมบริบทต้องคำนึงถึงหน่วยการวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน งานวิจัยของ Tennison et al. (2021) ประเมินคาร์บอนฟุตพริ้นต์ของระบบสุขภาพแห่งชาติของอังกฤษ (NHS England) ทั้งระบบ ซึ่งขอบเขตการประเมินครอบคลุมห่วงโซ่อุปทานของยา เวชภัณฑ์ และบริการทั่วประเทศ จึงพบว่าขอบเขตที่ 3 มีสัดส่วนสูงสุด ขณะที่การศึกษาระดับสถานพยาบาลรายแห่งของไทย เช่น Khaengrangdi et al. (2023) มีขอบเขตการประเมินที่แคบกว่า โดยกิจกรรมต่อเนื่องหลักขององค์กรคือการใช้พลังงานไฟฟ้า จึงพบว่าขอบเขตที่ 2 มีสัดส่วนสูงสุด ความแตกต่างของผลจึงสะท้อนทั้งระดับหน่วยการวิเคราะห์และโครงสร้างพลังงานของแต่ละประเทศ มิใช่ความขัดแย้งของข้อค้นพบ

4) แนวคิด Net Zero และกรอบ ESG

แนวคิดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero Emissions) หมายถึงสถานะที่ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกขององค์กรหรือประเทศมีค่าเท่ากับปริมาณการดูดซับ การหักลบ หรือการชดเชยผ่านกลไกต่างๆ (Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning [ONEP], 2022) ภายใต้ยุทธศาสตร์ระยะยาวในการพัฒนาแบบปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำของประเทศไทย (Long-term Low Greenhouse Gas Emission Development Strategy: LT-LEDS) ซึ่งเป็นกรอบนโยบายระยะยาวที่ส่งสัญญาณให้ภาคเอกชนวางแผนการลงทุนและปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตและบริการส่วนรอบ ESG (Environmental, Social and Governance) เป็นกรอบการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรที่นอกเหนือจากผลประกอบการทางการเงิน โดยพิจารณาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และการกำกับดูแลกิจการ ในมิติด้านสิ่งแวดล้อมจะให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการคาร์บอนฟุตพริ้นต์ การใช้พลังงานหมุนเวียน การจัดการขยะและน้ำเสีย และการลดผลกระทบต่อระบบนิเวศ สำหรับธุรกิจ

โรงพยาบาล กรอบ ESG เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ทั้งผู้ถือหุ้น ผู้ใช้บริการ บุคลากร คู่ค้า และชุมชนรอบข้าง

5) ปัจจัยการบริหารจัดการองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม: ภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วมของบุคลากร และแรงขับเคลื่อนขององค์กร

การเปลี่ยนผ่านองค์กรไปสู่การดำเนินงานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมต้องอาศัยการนำองค์กรที่ชัดเจน แนวคิดภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) ของ Bass (1985) อธิบายว่า ผู้นำที่สร้างวิสัยทัศน์ร่วม กระตุ้นทางปัญญา และคำนึงถึงความต้องการของผู้ตามเป็นรายบุคคล สามารถผลักดันการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณค่าขององค์กรได้เกินกว่าการแลกเปลี่ยนตามหน้าที่ปกติ ในบริบทของระบบสุขภาพ Sherman, MacNeill Thiel (2019) เสนอว่าการลดมลพิษของภาคบริการสุขภาพต้องอาศัยทั้งการนำจากผู้บริหารระดับสูงและการริเริ่มจากผูปฏิบัติควบคู่กัน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงเชิงเทคนิคเพียงลำพังไม่เพียงพอต่อการเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้ทรัพยากรของบุคลากร

ในระดับบุคลากร Ramus Steger (2000) ศึกษาพนักงานในบริษัทชั้นนำของยุโรป พบว่า นโยบายสิ่งแวดล้อมที่องค์กรประกาศอย่างชัดเจนและพฤติกรรมสนับสนุนของหัวหน้างานเพิ่มโอกาสที่พนักงานจะเริ่มกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม (Ecoinitiatives) อย่างมีนัยสำคัญ ข้อค้นพบนี้ชี้ว่าการมีส่วนร่วมของบุคลากรมิได้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่ต้องอาศัยนโยบายที่ชัดเจนและการสนับสนุนของผู้บังคับบัญชาในการทำงานประจำวัน

สำหรับแรงขับเคลื่อนการจัดการคาร์บอนขององค์กร วรรณกรรมจำแนกได้เป็นแรงขับเคลื่อนภายใน เช่น การลดต้นทุนด้านพลังงาน การพัฒนาคุณภาพบริการ และการสร้างวัฒนธรรมองค์กร และแรงขับเคลื่อนภายนอก เช่น กฎระเบียบของรัฐ มาตรฐานสถานพยาบาล และความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (McGain & Naylor, 2014; Karliner et al., 2019) โดยองค์การอนามัยโลก (World Health Organization [WHO], 2020) ชี้ว่าแรงขับเคลื่อนเหล่านี้จะเกิดผลในทางปฏิบัติได้ต่อเมื่อถูกแปลงเป็นโครงสร้างการบริหาร กำลังคน และระบบข้อมูลของสถานพยาบาล การทบทวนในมิตินี้จึงเป็นฐานของการวิเคราะห์ข้อมูลและการกำหนดข้อเสนอแนะการวิจัยระยะต่อไปของการศึกษา

จากการสังเคราะห์วรรณกรรมข้างต้น ผู้วิจัยกำหนดกรอบแนวคิดของการศึกษา (Conceptual Framework) ว่าการขับเคลื่อนการจัดการคาร์บอนฟุตพริ้นต์ของธุรกิจโรงพยาบาลขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 5 ประการ โดยแต่ละปัจจัยสังเคราะห์จากวรรณกรรมดังนี้ (1) นโยบายขององค์กรและบทบาทของผู้บริหาร ในการกำหนดทิศทาง สังเคราะห์จากแนวคิดภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Bass, 1985) และข้อเสนอการนำจากบนลงล่างร่วมกับการริเริ่มจากล่างขึ้นบนในระบบสุขภาพ (Sherman et al., 2019) (2) การกำหนด

ขอบเขตและจำแนกกิจกรรมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามขอบเขตที่ 2 ,1 และ 3 สันเคราะห์จากพิธีสารก๊าซเรือนกระจกและแนวทางการประเมินคาร์บอนฟุตพริ้นต์ขององค์กร (WRI & WBCSD, 2004; TGO, 2018) (3) การมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกระดับ สันเคราะห์จากข้อค้นพบเรื่องนโยบายองค์กรและการสนับสนุนของหัวหน้างาน (Ramus & Steger, 2000) (4) การลงทุนในเทคโนโลยีพลังงานสะอาด สันเคราะห์จากกรอบระบบสุขภาพคาร์บอนต่ำขององค์การอนามัยโลก (WHO, 2020) และ (5) การบูรณาการกรอบ ESG และแนวคิด Sustainable Healthcare เข้ากับยุทธศาสตร์องค์กร (McGain & Naylor, 2014; Sherman et al., 2019) โดยปัจจัยทั้ง 5 ทำงานสัมพันธ์กันเพื่อนำองค์กรไปสู่เป้าหมาย Net Zero

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แบบกรณีศึกษา (Case Study Research) เนื่องจากมุ่งทำความเข้าใจกระบวนการ องค์กรประกอบ และปัจจัยการขับเคลื่อนคาร์บอนฟุตพริ้นต์ในเชิงลึก โดยใช้กรอบการวิเคราะห์ Carbon Footprint for Organization (CFO) ของ Thailand Greenhouse Gas Management Organization ผสานกับ Greenhouse Gas Protocol และ ISO 14064-1:2018

1) บริบทของโรงพยาบาลกรณีศึกษา การศึกษานี้เลือกกรณีศึกษาแบบเจาะจง (Purposive Sampling) เป็นโรงพยาบาลเอกชนแห่งหนึ่งในจังหวัดสุราษฎร์ธานีที่เปิดดำเนินการต่อเนื่องมากกว่า 10 ปี และมีการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง โดยปกปิดชื่อและที่ตั้งขององค์กร (Anonymous) เพื่อรักษาความลับของผู้ให้ข้อมูลและขององค์กรตามจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ โรงพยาบาลกรณีศึกษามีขนาด 97 เตียง (พ.ศ. 2567) ให้บริการผู้ป่วยนอกเฉลี่ยประมาณ 300 รายต่อวัน อัตราครองเตียงประมาณร้อยละ 68 (พ.ศ. 2568) มีบุคลากรรวมประมาณ 400 คน แบ่งเป็นกลุ่มบริการรักษาพยาบาลประมาณ 300 คน และกลุ่มสนับสนุนประมาณ 100 คน มีแพทย์ประจำมากกว่า 40 คน โครงสร้างการบริหารแบ่งเป็นหน่วยงานส่วนหน้าที่ให้บริการผู้ป่วยโดยตรงและหน่วยงานส่วนหลังที่สนับสนุนการดำเนินงาน ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการบริหารโรงพยาบาล (Hospital Executive Committee: HEC) และได้รับการรับรองมาตรฐานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมระดับองค์กรอย่างต่อเนื่อง (ได้รับการรับรองระดับสูงสุดเมื่อ พ.ศ. 2567) บริบทดังกล่าวสะท้อนองค์กรที่มีการใช้พลังงานและทรัพยากรในระดับสูง และมีความพร้อมของข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมเพียงพอสำหรับการศึกษาการจัดการคาร์บอนฟุตพริ้นต์

2) **ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ** คัดเลือกผู้ให้ข้อมูลแบบเจาะจงจากโครงสร้างการบริหารของโรงพยาบาล กรณีศึกษา จำนวน 12 คน ครอบคลุม 10 กลุ่มงานที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยตรง ได้แก่ ผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ ฝ่ายบัญชีและการเงิน ฝ่ายสนับสนุนทางการแพทย์ ฝ่ายเซอร์วิสซัพพอร์ท ฝ่ายการพยาบาล ฝ่ายการตลาด ฝ่ายช่าง ฝ่ายพัฒนาคุณภาพ และเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน (จป.) เกณฑ์การคัดเลือก ได้แก่ ปฏิบัติงานในตำแหน่งปัจจุบันไม่น้อยกว่า 1 ปี มีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการคาร์บอนฟุตพริ้นต์ และยินยอมให้ข้อมูลโดยสมัครใจ ความเชื่อมโยงระหว่างผู้ให้ข้อมูลแต่ละกลุ่มกับประเด็นข้อมูลที่ได้รับผิดชอบ และขอบเขตกิจกรรมที่เกี่ยวข้องแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มผู้ให้ข้อมูล ประเด็นข้อมูลที่ได้รับผิดชอบ และขอบเขตกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง

กลุ่มผู้ให้ข้อมูล	ประเด็นข้อมูล และเอกสารที่รับผิดชอบ	ขอบเขตกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง
ผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการ	นโยบายองค์กร โครงสร้างการบริหาร ทิศทางการลงทุน และมติที่ประชุม HEC	เชิงนโยบาย ครอบคลุมทุกขอบเขต
ฝ่ายบัญชีและการเงิน	ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง ค่าสาธารณูปโภค และเอกสารทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากร	ขอบเขตที่ 2 และ 3
ฝ่ายช่าง	ระบบไฟฟ้า เครื่องกำเนิดไฟฟ้า สำรอง ระบบปรับอากาศ และสารทำความเย็น	ขอบเขตที่ 1 และ 2
ฝ่ายเซอร์วิสซัพพอร์ท	การคัดแยกและรวบรวมขยะ ข้อมูลขยะรีไซเคิลรายเดือน และการจัดการของเสีย	ขอบเขตที่ 3

กลุ่มผู้ให้ข้อมูล	ประเด็นข้อมูล และเอกสารที่รับผิดชอบ	ขอบเขตกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง
ฝ่ายการพยาบาล	การใช้วัสดุทางการแพทย์และ การเกิดขยะติดเชื้อจากงาน บริการผู้ป่วย	ขอบเขตที่ 3
ฝ่ายสนับสนุนทางการแพทย์	การใช้เครื่องมือแพทย์ ก๊าซ ทางการแพทย์ และวัสดุสนับสนุน การรักษา	ขอบเขตที่ 1 และ 2
ฝ่ายพัฒนาคุณภาพ	การรวบรวมและวิเคราะห์ตัวชี้วัด ด้านสิ่งแวดล้อม และการรายงาน ผลต่อ HEC	ภาพรวมทุกขอบเขต
ฝ่ายการตลาด	การสื่อสารองค์กรและกิจกรรม สร้างการมีส่วนร่วมของบุคลากร และผู้รับบริการ	กิจกรรมสนับสนุน
เจ้าหน้าที่ความปลอดภัย ในการทำงาน (จป.)	ความปลอดภัยในการทำงาน ขยะอันตราย และการจัดการ ของเสียเฉพาะทาง	ขอบเขตที่ 1 และ 3

ที่มา: ผู้วิจัยสังเคราะห์จากโครงสร้างการบริหารของโรงพยาบาลกรณีศึกษา

3) ขอบเขตการศึกษา การศึกษานี้ครอบคลุมกิจกรรมที่อยู่ภายในขอบเขตการดำเนินงานของโรงพยาบาลกรณีศึกษา ทั้งกิจกรรมของหน่วยงานส่วนหน้าและหน่วยงานส่วนหลัง โดยไม่ครอบคลุมการใช้เชื้อเพลิงสำหรับการเดินทางไปกลับของบุคลากร พนักงาน และผู้มาใช้บริการ ทั้งนี้ ขยะทั่วไปที่ไม่ใช่ขยะติดเชื้อ เศษอาหารจากงานครัว การใช้น้ำ และการบำบัดน้ำเสีย เป็นกิจกรรมภายในขอบเขตองค์กรที่นำมาจำแนกร่วมด้วย ส่วนการกำจัดขยะทั่วไปโดยหน่วยงานท้องถิ่นภายนอกองค์กร ซึ่งวิธีการกำจัดที่แตกต่างกันมีค่าสัมประสิทธิ์การปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emission Factor) แตกต่างกันเป็นเงื่อนไขที่ต้องกำหนดขอบเขตให้ชัดเจนเมื่อมีการประเมินเชิงปริมาณในระยะต่อไป

4) เครื่องมือและการเก็บรวบรวมข้อมูล ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ด้วยแนวคำถามกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview Guide) ที่พัฒนาจากกรอบแนวคิด

และตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหาโดยผู้ทรงคุณวุฒิ 3 ท่าน คำถามครอบคลุม 5 ประเด็น ได้แก่ (1) ภาวะผู้นำและนโยบายขององค์กร (2) ขอบเขตและกิจกรรมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (3) การมีส่วนร่วมของบุคลากร (4) การลงทุนในเทคโนโลยีและนวัตกรรมพลังงานสะอาด และ (5) การบูรณาการกรอบ ESG และ Sustainable Healthcare ระยะเวลาการสัมภาษณ์ประมาณ 90–60 นาทีต่อราย เก็บข้อมูลรวมกับการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant Observation)

5) การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยถอดความบทสัมภาษณ์เป็นข้อความ (Verbatim Transcription) แล้ววิเคราะห์ด้วยวิธีวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ตามขั้นตอนของ Miles, Huberman และ Saldaña (2014) ประกอบด้วย การลดทอนข้อมูล (Data Reduction) การจัดแสดงข้อมูล (Data Display) และการสรุปและตรวจสอบข้อสรุป (Conclusion Drawing and Verification) สร้างรหัส (Coding) ทั้งแบบนิรนัยจากกรอบทฤษฎีและแบบอุปนัยจากข้อมูลภาคสนาม จัดกลุ่มเป็นประเด็น (Themes) ตามองค์ประกอบ 5 ประการของกรอบแนวคิด

6) การตรวจสอบความน่าเชื่อถือ ใช้การตรวจสอบแบบสามเส้า (Triangulation) ใน 3 มิติ ได้แก่ (1) สามเส้าด้านข้อมูล โดยเปรียบเทียบข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การสังเกตการณ์ และการวิเคราะห์เอกสาร (2) สามเส้าด้านผู้วิจัย โดยให้ผู้วิจัยร่วมตรวจสอบรหัสและข้อสรุปของผู้วิจัยหลัก และ (3) สามเส้าด้านทฤษฎี โดยใช้กรอบแนวคิด CFO, GHG Protocol และ ISO 14064-1 ในการอ่านความหมายของข้อมูล นอกจากนี้ยังใช้เทคนิค Member Checking โดยส่งผลการวิเคราะห์เบื้องต้นกลับไปให้ผู้ให้ข้อมูลตรวจสอบยืนยันความถูกต้อง

7) จริยธรรมการวิจัย โครงการวิจัยนี้ได้รับการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ ผู้วิจัยขอความยินยอมเข้าร่วมการวิจัยจากผู้ให้ข้อมูลทุกราย ปกปิดชื่อบุคคลและองค์กร ใช้ข้อมูลเพื่อวัตถุประสงค์ทางวิชาการเท่านั้น และเก็บรักษาข้อมูลในระบบที่มีการป้องกันความปลอดภัยตลอดระยะเวลาการวิจัย

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ส่วนตามวัตถุประสงค์การวิจัย ดังนี้ (1) ภาพรวมโครงสร้างการทำงานของธุรกิจโรงพยาบาล (2) กิจกรรมที่ก่อให้เกิดคาร์บอนฟุตพริ้นต์ของโรงพยาบาล (3) แนวทางการขับเคลื่อนคาร์บอนฟุตพริ้นต์ของโรงพยาบาล

ผลการวิเคราะห์การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหาร หัวหน้างาน และระดับปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการสังเกตการณ์ และการวิเคราะห์เอกสาร พบว่า

1) ภาพรวมโครงสร้างการทำงานของธุรกิจโรงพยาบาล

โครงสร้างโรงพยาบาลจะมีความแตกต่างกันตามลักษณะภารกิจของแต่ละแผนก แบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือหน่วยงานส่วนหน้าและหน่วยงานส่วนหลัง ซึ่งทั้งสองส่วนมีความสัมพันธ์กันในการให้บริการผู้ป่วยและสนับสนุนการดำเนินงานของโรงพยาบาลโดยรวม หน่วยงานส่วนหน้าเป็นกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับผู้รับบริการโดยตรง เช่น แผนกผู้ป่วยนอก แผนกผู้ป่วยใน ห้องฉุกเฉิน ห้องผ่าตัด และฝ่ายการพยาบาล มีลักษณะการทำงานที่ต้องรองรับผู้ป่วยตลอดเวลา โดยเฉพาะหน่วยงานที่เปิดให้บริการ 24 ชั่วโมง ทำให้มีการใช้พลังงานไฟฟ้าและวัสดุสิ้นเปลืองสูงกว่าแผนกที่ทำงานในช่วงเวลาปกติ

ในด้านสภาพแวดล้อมการทำงาน หน่วยงานส่วนหน้ามีพื้นที่การทำงานที่ต้องควบคุมอุณหภูมิ ความสะอาด ความปลอดภัย และความพร้อมของเครื่องมือแพทย์อยู่ตลอดเวลา จึงมีการใช้ระบบปรับอากาศ ระบบแสงสว่าง เครื่องมือแพทย์ ระบบคอมพิวเตอร์ และอุปกรณ์สนับสนุนการรักษาอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันกิจกรรมการรักษาพยาบาลทำให้เกิดวัสดุใช้แล้วจำนวนมาก เช่น ถุงมือ หน้ากาก ชุดอุปกรณ์ทางการแพทย์ บรรจุภัณฑ์ยา เวชภัณฑ์ และขยะที่เกี่ยวข้องกับการดูแลผู้ป่วย ซึ่งบางส่วนต้องเข้าสู่ระบบการจัดการขยะติดเชื้อหรือขยะเฉพาะทางตามมาตรฐานของโรงพยาบาล

ส่วนหน่วยงานส่วนหลัง เช่น บัญชีและการเงิน การตลาด แผนกคุณภาพ งานวิศวกรรม และแผนกเซอร์วิสซัพพอร์ต มีลักษณะการทำงานที่สนับสนุนระบบบริการมากกว่าการสัมผัสผู้ป่วยโดยตรง ช่วงเวลาทำงานส่วนใหญ่จะอยู่ในเวลาปกติประมาณ 17.00–08.00 น. ยกเว้นบางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบอาคาร ความสะอาด อาหาร และการจัดการขยะที่ต้องทำงานต่อเนื่องตามรอบบริการของโรงพยาบาล กิจกรรมของกลุ่มนี้ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรในรูปแบบเอกสาร กระดาษ หมึกพิมพ์ อุปกรณ์สำนักงาน น้ำยา ถังขยะ ถังอาหาร และวัสดุสนับสนุนการปฏิบัติงาน รวมถึงใช้พลังงานไฟฟ้าจากคอมพิวเตอร์ เครื่องพิมพ์ เครื่องปรับอากาศ ระบบแสงสว่าง และอุปกรณ์สำนักงาน

จำนวนบุคลากรและปริมาณงานของแต่ละแผนกมีผลต่อการเกิดคาร์บอนฟุตพริ้นต์อย่างชัดเจน แผนกที่มีจำนวนบุคลากรมาก มีผู้ใช้บริการจำนวนมาก หรือมีการทำงานเป็นกะตลอด 24 ชั่วโมง จะมีแนวโน้มใช้พลังงานและวัสดุสิ้นเปลืองมากกว่าแผนกที่มีจำนวนคนน้อยและทำงานเฉพาะเวลาราชการ ดังนั้นการวิเคราะห์ภาพรวมกิจกรรมของธุรกิจโรงพยาบาลจึงไม่สามารถพิจารณาเฉพาะชื่อแผนกได้ แต่ต้องดูพร้อมกันทั้งลักษณะงาน สถานที่ทำงาน สภาพแวดล้อม จำนวนคน และช่วงเวลาการทำงาน เพราะปัจจัยเหล่านี้เป็นตัวกำหนดรูปแบบการเกิดขยะ การใช้พลังงานไฟฟ้า และการเกิดคาร์บอนฟุตพริ้นต์ในระดับแผนก

2) กิจกรรมที่ก่อให้เกิดคาร์บอนฟุตพริ้นต์ของโรงพยาบาล

การวิเคราะห์เอกสารและการสังเกตการณ์ในพื้นที่ปฏิบัติงาน ร่วมกับการสัมภาษณ์ผู้จัดการแผนกที่เกี่ยวข้อง สามารถจำแนกกิจกรรมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของโรงพยาบาลกรณีศึกษาออกเป็น 3 ขอบเขต ดังที่นำเสนอใน ตารางที่ 2

ตารางที่ 2 กิจกรรมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของโรงพยาบาลกรณีศึกษา
จำแนกตามขอบเขต Scope 2 ,1 และ 3

ขอบเขต (Scope)	ประเภทการปล่อย	กิจกรรม/แหล่งกำเนิดในโรงพยาบาล
Scope 1	Direct GHG Emissions	การเผาไหม้เชื้อเพลิงในเครื่องกำเนิดไฟฟ้าสำหรับรถพยาบาล การรั่วไหลของสารทำความเย็น (HFCs) จากระบบปรับอากาศ การใช้ก๊าซทางการแพทย์ (เช่น N ₂ O) การใช้สารเคมีในการบำบัดน้ำเสีย
Scope 2	Energy Indirect Emissions	การใช้พลังงานไฟฟ้าที่ซื้อจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สำหรับระบบปรับอากาศ ระบบทำความเย็น ระบบไฟฟ้าแสงสว่าง ลิฟต์ อุปกรณ์การแพทย์ และเครื่องใช้สำนักงาน
Scope 3	Other Indirect Emissions	การกำจัดขยะติดเชื้อโดยการเผา การจัดการกากตะกอนน้ำเสีย การจัดซื้อวัสดุและบริการ การเดินทางของบุคลากรและผู้ป่วย การขนส่ง และการใช้ผลิตภัณฑ์แบบใช้ครั้งเดียว

ที่มา: ผู้วิจัยสังเคราะห์จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการวิเคราะห์เอกสาร อ้างอิงกรอบ CFO ของ TGO (2018) และ GHG Protocol (WRI & WBCSD, 2004)

ขอบเขตที่ 1 (Direct Emissions) กิจกรรมหลักที่พบในขอบเขตนี้ ได้แก่ (1) การเผาไหม้น้ำมันดีเซลในเครื่องกำเนิดไฟฟ้าสำหรับรถพยาบาลขององค์กร (2) การรั่วไหลของสารทำความเย็น (HFCs) จากระบบปรับอากาศและตู้แช่แข็งทางการแพทย์ (3) การใช้ก๊าซทางการแพทย์บางประเภท เช่น ไนตรัสออกไซด์ ที่ใช้เป็นก๊าซดมยา และ (4) การใช้สารเคมีบางชนิดในระบบบำบัดน้ำเสีย กิจกรรมที่ต้องเฝ้าระวัง

เป็นพิเศษ คือ การรั่วไหลของสารทำความเย็น เนื่องจากบางชนิดมีค่า GWP สูงถึง 4,000–1,000 เท่าของคาร์บอนไดออกไซด์ การเปลี่ยนสารทำความเย็นจึงเป็นมาตรการเชิงรุกในขอบเขตนี้

ขอบเขตที่ 2 (Energy Indirect Emissions) จากการวิเคราะห์ตามแนวทาง GHG Protocol และข้อมูลจากการปฏิบัติงานจริงของโรงพยาบาล พบว่ากิจกรรมที่ควรให้ความสำคัญในระยะแรกของการพัฒนาคาร์บอนฟุตพริ้นต์คือ การใช้พลังงานไฟฟ้าใน Scope 2 และการเกิดขยะใน Scope 3 เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นต่อเนื่องในทุกแผนก มีข้อมูลให้เก็บรวบรวมได้จริง และสามารถติดตามผลการเปลี่ยนแปลงได้ชัดเจนกว่ากิจกรรมใน Scope อื่นในช่วงเริ่มต้นของการดำเนินงาน ในส่วนของ Scope 2 การใช้พลังงานไฟฟ้าเป็นแหล่งกำเนิดคาร์บอนฟุตพริ้นต์ที่สำคัญของโรงพยาบาล เนื่องจากโรงพยาบาลเป็นองค์กรที่ต้องให้บริการต่อเนื่องและมีพื้นที่ใช้งานหลากหลาย ทั้งพื้นที่รักษาพยาบาล พื้นที่สนับสนุนพื้นที่สำนักงาน และระบบอาคาร โดยเฉพาะพื้นที่ส่วนหน้า เช่น ห้องผู้ป่วย ห้องฉุกเฉิน ห้องผ่าตัด ห้องตรวจ และพื้นที่บริการที่ต้องใช้ระบบปรับอากาศ แสงสว่าง เครื่องมือแพทย์ ระบบคอมพิวเตอร์ และอุปกรณ์สนับสนุนการดูแลผู้ป่วยตลอดเวลา พื้นที่เหล่านี้มีลักษณะการใช้ไฟฟ้าต่อเนื่องกว่าส่วนหลัง เพราะเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและความพร้อมในการให้บริการผู้ป่วยโดยตรง

ขณะเดียวกันหน่วยงานส่วนหลังแม้จะใช้ไฟฟ้าในช่วงเวลาจำกัดกว่า แต่ก็มีการใช้พลังงานจากระบบสำนักงานและระบบสนับสนุน เช่น เครื่องปรับอากาศ คอมพิวเตอร์ เครื่องพิมพ์ เครื่องถ่ายเอกสาร ระบบแสงสว่าง และอุปกรณ์ไฟฟ้าในงานประจำวัน เมื่อพิจารณาร่วมกันทั้งส่วนหน้าและส่วนหลัง จึงเห็นได้ว่าการใช้พลังงานไฟฟ้าไม่ได้เกิดจากแผนกใดแผนกหนึ่ง แต่เป็นผลรวมจากลักษณะการให้บริการของโรงพยาบาลทั้งระบบ โดยเฉพาะโรงพยาบาลที่มีการให้บริการผู้ป่วยในและฉุกเฉินตลอด 24 ชั่วโมง สอดคล้องกับงานวิจัยของ Khaengrangdi et al. (2023) ที่พบว่า กิจกรรมการใช้พลังงานไฟฟ้ามีส่วนการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูงสุด

ขอบเขตที่ 3 (Other Indirect Emissions) กิจกรรมที่พบในขอบเขตนี้ ได้แก่ (1) การกำจัดขยะติดเชื้อโดยการเผาในเตาเผามูลฝอยภายนอก (2) การจัดการกากตะกอนจากระบบบำบัดน้ำเสีย (3) การจัดซื้อวัสดุและบริการทางการแพทย์ (4) การเดินทางของบุคลากรและผู้ป่วย (5) การขนส่งวัสดุและของเสีย และ (6) การใช้ผลิตภัณฑ์แบบใช้ครั้งเดียว (Single-use Products) เจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน (จป.) ข้อสังเกตว่า ขยะติดเชื้อในโรงพยาบาลมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงการระบาดของโรค COVID19- และยังคงมีปริมาณสูงต่อเนื่อง โดยเฉพาะอุปกรณ์ป้องกันส่วนบุคคล (PPE) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพลาสติก จึงเป็นความท้าทายในการลดของเสียในขอบเขตนี้

นอกจากนี้ในส่วนของ Scope 3 การเกิดขยะเป็นอีกแหล่งกำเนิดคาร์บอนฟุตพริ้นต์ที่สำคัญ เพราะกิจกรรมของโรงพยาบาลทำให้เกิดขยะหลายประเภทจากทั้งส่วนหน้าและส่วนหลัง เช่น ขยะทั่วไป ขยะรีไซเคิล ขยะติดเชื้อ ของมีคม และของเสียอันตราย โดยขยะไม่ได้เกิดจากงานรักษาพยาบาลเท่านั้น แต่เกิดจากงานสำนักงาน งานอาหาร งานทำความสะอาด งานคลังวัสดุ งานบริการ และกิจกรรมสนับสนุน ในแต่ละวันด้วย โรงพยาบาลจึงต้องมีระบบแยกขยะตั้งแต่ต้นทางและมีจุดทิ้งขยะจำนวนมากกระจายตามพื้นที่ต่างๆ เพื่อให้เหมาะกับลักษณะขยะที่เกิดขึ้นในแต่ละแผนก ข้อมูลจากการดำเนินงานพบว่า การจัดการขยะรีไซเคิล 7 ประเภทหลักในปัจจุบันสามารถลดคาร์บอนฟุตพริ้นต์ได้ประมาณ 5,000–3,000 กิโลกรัมคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่าต่อเดือน โดยประเภทขยะที่นำมาใช้ประโยชน์ในการลดคาร์บอน มักเป็นขยะที่สามารถรวบรวมและคัดแยกได้ชัดเจน เช่น กระดาษ กล่องลูกฟูก พลาสติก และโลหะ การมีข้อมูลดังกล่าวทำให้โรงพยาบาลสามารถใช้การจัดการขยะเป็นจุดเริ่มต้นของการลดคาร์บอน ฟุตพริ้นต์ได้จริง เพราะสามารถเก็บข้อมูลเป็นรายเดือน วัดผลได้ และนำไปเปรียบเทียบกับแนวโน้ม การดำเนินงานในแต่ละช่วงเวลา

ดังนั้นผลการศึกษาก็สะท้อนว่าในระยะแรกของการพัฒนาคาร์บอนฟุตพริ้นต์ โรงพยาบาลควรให้ความสำคัญกับ Scope 2 และ Scope 3 ก่อน โดยเฉพาะพลังงานไฟฟ้าและขยะ เพราะเป็นแหล่งข้อมูลที่มีความพร้อมมากที่สุดในการปฏิบัติ และเป็นกิจกรรมที่บุคลากรทุกระดับมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง ทั้งในฐานะผู้ใช้พลังงาน ผู้ก่อให้เกิดขยะ ผู้คัดแยกขยะ ผู้เก็บรวบรวมข้อมูล และผู้ติดตามผลในระดับองค์กร

3) แนวทางการขับเคลื่อนคาร์บอนฟุตพริ้นต์ของโรงพยาบาล

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นแนวทางการขับเคลื่อนการจัดการคาร์บอนฟุตพริ้นต์ของโรงพยาบาล เพื่อมุ่งสู่เป้าหมาย Net Zero พบว่าผู้ให้ข้อมูลเสนอแนวทางสำคัญ 6 ประการ เมื่อจัดกลุ่มตามกรอบแนวคิดของการศึกษา แนวทางที่ 1 และ 3 สะท้อนปัจจัยด้านนโยบายขององค์กรและบทบาทของผู้บริหาร แนวทางที่ 2 สะท้อนการกำหนดขอบเขตและการจำแนกกิจกรรมบนฐานข้อมูลที่มีความพร้อม แนวทางที่ 4 สะท้อนการลงทุนในเทคโนโลยีและระบบสารสนเทศ แนวทางที่ 5 สะท้อนการมีส่วนร่วมของบุคลากรในการจัดการของเสีย และแนวทางที่ 6 สะท้อนการบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์และเครือข่ายตามกรอบ ESG ดังนี้

ก่อนพิจารณาแนวทางดังกล่าว ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการวิเคราะห์เอกสารสะท้อนสถานะปัจจุบันของโรงพยาบาลกรณีศึกษาว่า องค์กรได้รับการรับรองมาตรฐานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมระดับองค์กร มีสัดส่วนขยะรีไซเคิลต่อขยะไม่อันตรายทั้งหมดมากกว่าร้อยละ 24 และมีการติดตามประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมผ่านที่ประชุมคณะกรรมการบริหารโรงพยาบาลอย่างน้อย 2 ครั้งต่อปี อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูล

สะท้อนช่องว่างสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การยังไม่มีเป้าหมายการลดการปล่อยเชิงตัวเลขระดับองค์กร ข้อมูลการใช้พลังงานที่ยังไม่จำแนกรายอาคารหรือรายแผนกอย่างเป็นระบบ และการรับรู้ของบุคลากร บางส่วนที่มองว่าการจัดการขยะเป็นภาระของแผนกเซอร์วิสซัพพอร์ตเพียงฝ่ายเดียว แนวทางทั้ง 6 ประการ ต่อไปนี้จึงมุ่งปิดช่องว่างดังกล่าว

(1) การพัฒนานโยบายของโรงพยาบาล โดยเชื่อมโยง 3 ส่วนหลัก ได้แก่ นโยบาย การปฏิบัติ และการติดตามผล เพราะการลดคาร์บอนฟุตพริ้นต์ไม่สามารถเกิดขึ้นได้จากการณรงค์หรือกิจกรรม เฉพาะช่วงเวลาเพียงอย่างเดียว แต่ต้องมีโครงสร้างการบริหารที่ชัดเจน มีผู้รับผิดชอบข้อมูล และมีการนำข้อมูลไปใช้ในการวางแผนอย่างต่อเนื่อง

ในระดับนโยบาย ผู้บริหารมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของโรงพยาบาล และแต่งตั้งกลไกกำกับติดตามในระดับองค์กร เช่น คณะกรรมการบริหารองค์กร หรือในบริบทของการศึกษานี้คือ Hospital Executive Committee (HEC) ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากแผนกที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยตรง ได้แก่ ฝ่ายช่าง ฝ่ายเซอร์วิสซัพพอร์ต ฝ่ายการพยาบาล ฝ่ายพัฒนาคุณภาพ และเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน เพื่อให้ประเด็นด้านขยะ พลังงาน และคาร์บอนฟุตพริ้นต์เข้าสู่ระบบการติดตามของโรงพยาบาลอย่างต่อเนื่อง การมีนโยบายระดับผู้บริหารช่วยให้การจัดการขยะและพลังงานไฟฟ้าไม่เป็นเพียงหน้าที่ของแผนกใดแผนกหนึ่ง แต่เป็นเป้าหมายร่วมขององค์กร

ในระดับปฏิบัติ หัวหน้างานมีบทบาทสำคัญในการถ่ายทอดนโยบายไปสู่การทำงานจริงของแต่ละแผนก โดยต้องทำให้บุคลากรเข้าใจว่ากิจกรรมประจำวันของตนเองเกี่ยวข้องกับคาร์บอนฟุตพริ้นต์อย่างไร เช่น การคัดแยกขยะให้ถูกประเภท การลดการใช้วัสดุสิ้นเปลือง การใช้กระดาษเท่าที่จำเป็น การปิดอุปกรณ์ไฟฟ้าเมื่อไม่ใช้งาน การควบคุมการใช้เครื่องปรับอากาศ และการแจ้งซ่อมหรือปรับปรุงอุปกรณ์ที่ใช้พลังงานสูง กิจกรรมเหล่านี้เกิดขึ้นทั้งส่วนหน้าและส่วนหลัง แต่รูปแบบการปฏิบัติอาจแตกต่างกันตามลักษณะงานของแต่ละแผนก

ในระดับการติดตามผล แผนกเซอร์วิสซัพพอร์ตเป็นหน่วยงานสำคัญในการเก็บข้อมูลจากการปฏิบัติงานจริง โดยเฉพาะข้อมูลด้านขยะ การคัดแยกขยะ การรวบรวมขยะรีไซเคิล และการจัดการของเสีย ส่วนแผนกคุณภาพมีบทบาทในการรวบรวม วิเคราะห์ และนำเสนอข้อมูลในภาพรวมขององค์กร แก่ผู้เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ในการติดตาม วางแผน และพัฒนามาตรการต่อไป การแบ่งบทบาทเช่นนี้ทำให้ข้อมูลจากหน่วยงานไม่หยุดอยู่ที่การเก็บบันทึก แต่ถูกส่งต่อเข้าสู่ระบบการบริหารและการตัดสินใจขององค์กร

(2) พัฒนามาตรฐานโรงพยาบาลสีเขียว (Green & Clean Hospital) เป็นฐานในการดำเนินงาน เพราะเป็นกรอบที่ช่วยให้โรงพยาบาลมีโครงสร้างด้านสิ่งแวดล้อมในระดับองค์กร จากนั้นจึงเน้นการจัดการขยะและการใช้พลังงานไฟฟ้าเป็นลำดับแรก เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่มีข้อมูลชัดเจน วัดผลได้ และสามารถเชื่อมโยงกับผลลัพธ์เชิงปริมาณได้ เช่น การลดคาร์บอนฟุตพริ้นต์จากขยะ 7 ประเภทหลักได้ประมาณ 5,000–3,000 กิโลกรัมคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่าต่อเดือน และการลดค่าใช้จ่ายด้านไฟฟ้าจากระบบพลังงานแสงอาทิตย์ได้ประมาณร้อยละ 30–20 เมื่อระบบข้อมูลขยะและพลังงานไฟฟ้ามีความชัดเจนแล้ว โรงพยาบาลจึงสามารถขยายการพัฒนาไปสู่รายละเอียดอื่น เช่น การกำหนดแนวทางรายประเภทขยะ การแยกข้อมูลตามแผนก การติดตามการใช้พลังงานรายอาคาร การวิเคราะห์ช่วงเวลาการใช้พลังงานสูง และการขยายไปสู่กิจกรรมใน Scope อื่น เช่น การจัดซื้อ การขนส่ง การจ้างเหมาบริการ หรือห่วงโซ่อุปทานในระยะต่อไป ทั้งนี้การขยายผลควรทำบนฐานข้อมูลที่มีความพร้อม ไม่ใช่เริ่มจากการเก็บทุกเรื่องพร้อมกันจนทำให้ระบบติดตามไม่มีความชัดเจน ดังนั้นแนวทางการขับเคลื่อนคาร์บอนฟุตพริ้นต์ของโรงพยาบาลจึงควรเริ่มจากสิ่งที่โรงพยาบาลทำได้จริงและมีข้อมูลรองรับ ได้แก่ ขยะและพลังงานไฟฟ้า แล้วเชื่อมโยงข้อมูลจากระบบปฏิบัติการเข้าสู่การติดตามในระดับผู้บริหาร เพื่อให้การพัฒนาคาร์บอนฟุตพริ้นต์ไม่เพียงกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม แต่เป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารคุณภาพและการพัฒนาองค์กรอย่างยั่งยืน

(3) การจัดทำแผนแม่บทการลดก๊าซเรือนกระจกระดับโรงพยาบาล (GHG Mitigation Master Plan) โดยกำหนดเป้าหมาย 5 ปี และ 10 ปี ระบุมาตรการลดการปล่อยในแต่ละขอบเขต รับผิดชอบ โดยหน่วยงานที่ชัดเจน และจัดทำตัวชี้วัดติดตามผลรายไตรมาส แผนแม่บทนี้ควรเชื่อมโยงกับเป้าหมายชาติ Carbon Neutrality 2050 และ Net Zero 2065 (ONEP, 2022) ทำให้โรงพยาบาลสามารถสนับสนุนเป้าหมายระดับชาติ และในขณะเดียวกันก็ใช้เป้าหมายชาติเป็นกรอบกำหนดเส้นทางการลดของตนเอง

(4) การพัฒนาระบบบริหารจัดการพลังงานและสารสนเทศด้านสิ่งแวดล้อม (Energy Management System: EnMS) เพื่อให้สามารถติดตามการใช้ไฟฟ้า น้ำ ขยะ และการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแบบ Real-time การติดตั้งมิเตอร์ไฟฟ้าแบบสมาร์ทในแต่ละแผนก การจัดทำ Dashboard และการวิเคราะห์แนวโน้ม จะช่วยให้ผู้บริหารตัดสินใจเชิงรุก และสามารถระบุพื้นที่ที่ต้องดำเนินการ ผู้จัดการแผนกเซอร์วิสซัพพอร์ตเสนอว่า «เมื่อเรารู้ปริมาณ ก็จะลดได้ ระบบติดตามที่ดีต้องลงไปถึงระดับเครื่องจักรและพื้นที่ ไม่ใช่แค่ระดับองค์กร»

(5) การลดของเสียและการจัดการขยะอย่างยั่งยืน (Sustainable Waste Management)

ครอบคลุมการลดต้นทาง (Source Reduction) การคัดแยกที่จุดเกิด การรีไซเคิลวัสดุที่สามารถรีไซเคิลได้ การแปลงขยะเป็นพลังงาน และการจัดการขยะติดเชื้อด้วยเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพ พยาบาลควบคุมการติดเชื้อเสนอว่าการพัฒนาบรรจุภัณฑ์ทางการแพทย์ที่ย่อยสลายได้ (Biodegradable Medical Packaging) และการทบทวนความจำเป็นของผลิตภัณฑ์แบบใช้ครั้งเดียวจะเป็นแนวโน้มสำคัญในอนาคต

(6) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคีเครือข่าย ผู้บริหารเน้นว่า

การขับเคลื่อนคาร์บอนฟุตพริ้นต์ของโรงพยาบาลแห่งเดียวมีข้อจำกัด หากต้องการลดในขอบเขตที่ 3 ต้องอาศัยความร่วมมือกับซัพพลายเออร์ บริษัทขนส่ง บริษัทกำจัดขยะ และหน่วยงานสาธารณสุขในพื้นที่ การเข้าร่วมเครือข่าย เช่น GREEN & CLEAN Hospital ของกรมอนามัย โครงการของ TGO และเครือข่ายโรงพยาบาลคาร์บอนต่ำ จะช่วยแลกเปลี่ยนความรู้ ลดต้นทุน และสร้างพลังในการเจรจา

อภิปรายผล

ผลการศึกษาที่นำเสนอข้างต้นสามารถอภิปรายเชิงวิชาการได้ใน 7 ประเด็น โดยประเด็นที่ 1 ถึง 4 จัดกลุ่มตามปัจจัยของกรอบแนวคิดของการศึกษา ได้แก่ ขอบเขตการปล่อยก๊าซเรือนกระจก นโยบาย และการมีส่วนร่วมของบุคลากร การลงทุนในเทคโนโลยีพลังงานสะอาด และการจัดการของเสีย ส่วนประเด็นที่ 5 ถึง 7 เป็นประเด็นเด่นที่สังเคราะห์แบบอุปนัยจากข้อมูลภาคสนาม (Inductive Themes) ได้แก่ การกำหนดนโยบายหลายระดับ การใช้มาตรฐานโรงพยาบาลสีเขียวเป็นฐาน และความต่อเนื่องของการพัฒนา ดังนี้

1) **ขอบเขตที่ 2** เป็นแหล่งปล่อยก๊าซเรือนกระจกหลักของโรงพยาบาลในประเทศที่ระบบไฟฟ้ายังพึ่งพาเชื้อเพลิงฟอสซิล ผลการศึกษาที่พบว่า กิจกรรมการใช้พลังงานไฟฟ้าเป็นแหล่งปล่อยก๊าซเรือนกระจกหลักของโรงพยาบาลกรณีศึกษา สอดคล้องกับงานวิจัยภายในประเทศของ Khaengrangdi et al. (2023) ที่พบว่าขอบเขตที่ 2 ของโรงพยาบาลพุทธชินราช พิษณุโลก คิดเป็นร้อยละ 56.77 ของการปล่อยทั้งหมด และของ ภัทรา ศรีอภัย และ วิสาชา ภูจินดา (Sri-apai & Poojinda, 2021) ในกรณีโรงพยาบาลราชพิพัฒน์ที่พบว่าการใช้ไฟฟ้าเป็นกิจกรรมหลัก ทั้งนี้ โรงพยาบาลพุทธชินราชเป็นโรงพยาบาลศูนย์ของรัฐขนาดใหญ่ ขณะที่กรณีศึกษาเป็นโรงพยาบาลเอกชนขนาด 97 เตียง การที่แบบแผนการปล่อยหลักเป็นขอบเขตที่ 2 เช่นเดียวกันแม้ขนาดและสังกัดแตกต่างกัน สะท้อนลักษณะร่วมของสถานพยาบาลไทยที่ต้องให้บริการต่อเนื่องภายใต้โครงสร้างพลังงานไฟฟ้าเดียวกัน และทำให้ข้อสรุปมีความหนักแน่นยิ่งขึ้น แต่แตกต่างกับงานของ Tennison et al. (2021) ในระบบ NHS England

ที่พบว่าขอบเขตที่ 3 (โดยเฉพาะห่วงโซ่อุปทาน) มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 62 ของการปล่อยทั้งหมด ความแตกต่างนี้สะท้อนระดับการพัฒนาของระบบไฟฟ้าและโครงสร้างเศรษฐกิจ ในประเทศที่ระบบไฟฟ้ายังพึ่งพาเชื้อเพลิงฟอสซิลในสัดส่วนสูง การใช้ไฟฟ้าจะกลายเป็นแหล่งปล่อยหลัก ในขณะที่ประเทศที่ระบบไฟฟ้าใช้พลังงานหมุนเวียนสูง ขอบเขตที่ 3 จะกลายเป็นความท้าทายหลัก ดังนั้น การลงทุนในระบบโซลาร์เซลล์ของโรงพยาบาลกรณีศึกษาจึงเป็นมาตรการที่ตอบโจทย์บริบทของประเทศไทยอย่างตรงประเด็น

2) นโยบายขององค์กรและบทบาทของผู้บริหารเป็นปัจจัยตั้งต้น แต่การมีส่วนร่วมของบุคลากรเป็นปัจจัยกำหนดความยั่งยืน องค์กรประกอบ “นโยบายขององค์กรและบทบาทของผู้บริหาร” และ “การมีส่วนร่วมของบุคลากร” ที่พบในการศึกษานี้สอดคล้องกับวรรณกรรมด้านการจัดการการเปลี่ยนแปลง (Change Management) และการสร้างวัฒนธรรมองค์กร โดย Sherman, MacNeill และ Thiel (2019) เสนอว่าการเปลี่ยนแปลงระบบสุขภาพให้มีคาร์บอนต่ำต้องอาศัยทั้งการนำที่ชัดเจน (Top-down) และการมีส่วนร่วมจากปฏิบัติ (Bottom-up) เพราะการเปลี่ยนแปลงเชิงเทคนิคเพียงอย่างเดียวจะไม่สำเร็จหากปราศจากการเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคลากร โดยเฉพาะแพทย์และพยาบาลซึ่งเป็นผู้ใช้ทรัพยากรในการให้บริการโดยตรง ในกรณีศึกษานี้ การที่ผู้บริหารผลักดันให้คาร์บอนฟุตพริ้นต์เป็นตัวชี้วัดเชิงกลยุทธ์ ควบคู่กับการสร้างวัฒนธรรมการคัดแยกขยะและการประหยัดพลังงานในระดับหน่วยงาน เป็นแบบแผนที่สอดคล้องกับวรรณกรรมระดับสากลและน่าจะสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับโรงพยาบาลแห่งอื่นหรือเป็นตัวอย่งเชิงนโยบายสำหรับภาคธุรกิจของประเทศไทย

3) การลงทุนในเทคโนโลยีพลังงานสะอาดเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าทั้งเชิงเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และภาพลักษณ์ องค์กรประกอบ «การลงทุนในเทคโนโลยีพลังงานสะอาด» สอดคล้องกับ WHO (2020) ที่เสนอกรอบ WHO guidance for climate-resilient and environmentally sustainable health care facilities โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานและเทคโนโลยีของสถานพยาบาล ผลการศึกษาพบว่าโรงพยาบาลกรณีศึกษาลงทุนในระบบโซลาร์เซลล์ การเปลี่ยนหลอดไฟ LED การเปลี่ยนสารทำความเย็น และการพัฒนาระบบ Building Automation แสดงให้เห็นการประยุกต์กรอบ WHO เข้ากับบริบทของประเทศไทย ที่สำคัญ ผู้บริหารระบุว่าการลงทุนเหล่านี้คุ้มค่าทั้งเชิงเศรษฐกิจ (ลดต้นทุนค่าไฟฟ้าระยะยาว) เชิงสิ่งแวดล้อม (ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก) และเชิงภาพลักษณ์ (สร้างคุณค่าให้แบรนด์) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการประเมินคุณค่าขององค์กรหลายมิติที่อยู่เบื้องหลังกรอบ ESG นอกจากนี้ การลงทุนในระบบพลังงานแสงอาทิตย์ของโรงพยาบาลยังตอบสนองโดยตรงต่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเป้าหมายที่ 7 ว่าด้วยพลังงานสะอาดที่เข้าถึงได้

4) การจัดการขยะติดเชื้อยังเป็นเรื่องท้าทายใหญ่และต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างภาคส่วน

ผลการศึกษาที่พบว่ากิจกรรมการกำจัดขยะติดเชื้อเป็นแหล่งปล่อยที่สำคัญในขอบเขตที่ 3 ของโรงพยาบาล กรณีศึกษา สอดคล้องกับ Khaengrangdi et al. (2023) ที่พบว่ากิจกรรมการกำจัดมูลฝอยมีส่วน การปล่อยก๊าซเรือนกระจกถึงร้อยละ 23.04 ของการปล่อยทั้งหมดของโรงพยาบาลพุทธชินราช ทั้งนี้ การจัดการขยะติดเชื้อเป็นความท้าทายเฉพาะของภาคบริการสุขภาพ เนื่องจากต้องคำนึงถึงความปลอดภัย ทางชีวภาพ การควบคุมการติดเชื้อ และข้อกำหนดทางกฎหมาย ในขณะเดียวกันก็ต้องลดการปล่อยก๊าซ เรือนกระจก การเสนอแนะของผู้ให้ข้อมูลเรื่องบรรจุกฎหมายทางการแพทย์ที่ย่อยสลายได้ การทบทวน การใช้ผลิตภัณฑ์แบบใช้ครั้งเดียว และการนำเทคโนโลยีมาใช้อธิบายแบบไม่เผา (เช่น Autoclave หรือ Microwave) มาใช้ ถือเป็นทางเลือกที่ควรพิจารณาในเชิงนโยบาย และโดยที่การลดการปล่อยในขอบเขต ที่ 3 ต้องอาศัยความร่วมมือกับผู้ให้บริการกำจัดขยะและหน่วยงานภายนอก ความร่วมมือระหว่างภาคส่วน ในลักษณะนี้จึงสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเป้าหมายที่ 17 ว่าด้วยหุ้นส่วนความร่วมมือ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

5) การกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในทุกระดับ การขับเคลื่อนคาร์บอนฟุตพริ้นต์จะเกิดผลได้จริง เมื่อมีองค์ประกอบครบทั้งนโยบาย การปฏิบัติ และการติดตามผล ผู้บริหารมีบทบาทในการกำหนดทิศทาง และแต่งตั้งกลไกกำกับติดตาม เช่น คณะกรรมการบริหารองค์กร หรือในบริบทของการศึกษานี้ คือ Hospital Executive Committee (HEC) หัวหน้างานมีบทบาทในการแปลงนโยบายให้กลายเป็นวิธีปฏิบัติ ของแต่ละแผนก ส่วนระดับปฏิบัติการเป็นผู้ทำให้ข้อมูลเกิดขึ้นจริงจากกิจกรรมประจำวัน เช่น การคัดแยก ขยะ การใช้วัสดุ การใช้ไฟฟ้า และการปฏิบัติตามแนวทางประหยัดพลังงาน การเชื่อมโยงทั้ง 3 ระดับนี้ ทำให้การลดคาร์บอนฟุตพริ้นต์ไม่ใช่หน้าที่ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่เป็นการทำงานร่วมกันทั้งองค์กร บทบาท ของหน่วยงานสนับสนุนข้อมูลเป็นอีกประเด็นที่มีความสำคัญ โดยแผนกเซอร์วิสซัพพอร์ตเป็นหน่วยงาน ที่ใกล้ชิดกับข้อมูลหน่วยงานด้านขยะและของเสีย จึงเหมาะสมในการเก็บข้อมูลจากการปฏิบัติงานจริง ส่วนแผนกคุณภาพมีบทบาทในการรวบรวม วิเคราะห์ และนำเสนอข้อมูลในภาพรวมขององค์กร เพื่อให้ ผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องใช้ในการติดตามและวางแผน การจัดวางบทบาทเช่นนี้ทำให้ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม ไม่หยุดอยู่ที่การบันทึกของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แต่ถูกยกระดับเป็นข้อมูลสำหรับการตัดสินใจ ในระดับองค์กร ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากเอกสารภายในขององค์กรที่ระบุว่า HEC มีบทบาทสำคัญ ในการติดตาม วิเคราะห์ และรายงานผลอย่างต่อเนื่อง รวมถึงควรมีการนำเสนอข้อมูลในรูปแบบที่เข้าใจง่าย เช่น รายงานรายเดือน ระบบออนไลน์ การสรุปผลในที่ประชุม HEC อินโฟกราฟิก และการเปิดเผยข้อมูล ให้บุคลากรรับรู้เพื่อสร้างการมีส่วนร่วม

6) มาตรฐานโรงพยาบาลสีเขียวหรือ Green & Clean Hospital เมื่อพิจารณาเชื่อมโยงกับมาตรฐานโรงพยาบาลสีเขียวหรือ Green & Clean Hospital พบว่าแนวทางดังกล่าวมีความเหมาะสมที่จะใช้เป็นฐานในการเริ่มต้นพัฒนาคาร์บอนฟุตพริ้นต์ของโรงพยาบาล เพราะเป็นกรอบที่ช่วยให้โรงพยาบาลมีระบบด้านสิ่งแวดล้อม การจัดการขยะ การใช้ทรัพยากร การสื่อสารภายใน และการติดตามผลอยู่แล้ว ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และเอกสารภายในขององค์กรระบุว่าแนวทางการลดคาร์บอนฟุตพริ้นต์ของแต่ละแผนกสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ ทั้งการลดขยะตั้งแต่ต้นทาง การเพิ่มการคัดแยกและรีไซเคิล การพัฒนากิจกรรมให้เป็น Zero Waste การลดการใช้พลังงานไฟฟ้า และการใช้ข้อมูลเพื่อติดตามผลต่อเนื่อง โดยผู้ให้ข้อมูลหลายฝ่ายเห็นตรงกันว่า การดำเนินงานจะเกิดผลได้จริงเมื่อมีทั้งนโยบายระดับองค์กร หน่วยงานรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของบุคลากรควบคู่กัน

7) ความต่อเนื่องในการพัฒนาคาร์บอนฟุตพริ้นต์ในโรงพยาบาล การพัฒนาคาร์บอนฟุตพริ้นต์ในโรงพยาบาล ยังควรมองเป็นกระบวนการต่อเนื่อง ไม่ใช่การทำได้ครั้งเดียวเพื่อให้ได้ตัวเลข เนื่องจากโรงพยาบาลมีการเปลี่ยนแปลงของจำนวนผู้ใช้บริการ จำนวนบุคลากร ปริมาณขยะ และการใช้พลังงานตามภาระงานในแต่ละช่วงเวลา การมีระบบติดตามรายเดือนและการนำข้อมูลเข้าสู่การประชุมระดับองค์กรจึงช่วยให้โรงพยาบาลสามารถมองเห็นแนวโน้ม ปัญหา และจุดที่ควรปรับปรุงได้ต่อเนื่อง เช่น หากปริมาณขยะรีไซเคิลลดลง อาจต้องกลับไปดูการคัดแยกที่ต้นทาง หากค่าไฟฟ้าบางอาคารสูงขึ้น อาจต้องวิเคราะห์ช่วงเวลาการใช้ไฟฟ้า ระบบปรับอากาศ หรือพฤติกรรมการใช้พลังงานของหน่วยงานนั้นๆ ข้อมูลเหล่านี้ทำให้การจัดการคาร์บอนฟุตพริ้นต์กลายเป็นกระบวนการบริหาร ไม่ใช่เพียงกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมแยกส่วน

โดยผลการอภิปรายชี้ให้เห็นว่า จุดแข็งของการศึกษานี้อยู่ที่การนำกิจกรรมการทำงานจริงของแต่ละแผนกมาเชื่อมโยงกับการพัฒนาคาร์บอนฟุตพริ้นต์ โดยเริ่มจาก Scope 2 และ Scope 3 ที่มีข้อมูลชัดและมีผลลัพธ์เชิงปริมาณรองรับ ก่อนขยายไปสู่กิจกรรมอื่นในอนาคต แนวทางดังกล่าวทำให้โรงพยาบาลสามารถเริ่มต้นจากสิ่งที่ทำได้จริง วัดผลได้จริง และนำไปใช้ในการวางแผนได้จริง ขณะเดียวกันยังทำให้การลดคาร์บอนฟุตพริ้นต์เชื่อมโยงกับระบบบริหารคุณภาพ ระบบสิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมองค์กรได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น กระบวนการดังกล่าวสามารถจัดเป็นวงจรการจัดการ Baseline - Target - Monitoring - Review โดยใช้ข้อมูลรายเดือนด้านขยะและพลังงานไฟฟ้าเป็นกลไกทวนสอบ และการรายงานต่อที่ประชุมคณะกรรมการบริหารโรงพยาบาลเป็นกลไกยืนยันผลการลด ในแง่การนำไปใช้ ผลการศึกษาให้แนวปฏิบัติที่เป็นลำดับขั้นสำหรับโรงพยาบาลเอกชนขนาดกลางที่ต้องการเริ่มพัฒนาระบบการจัดการคาร์บอนฟุตพริ้นต์จากข้อมูลที่มีอยู่จริงขององค์กร

ข้อเสนอแนะ

1) ด้านความพร้อมของโรงพยาบาล โรงพยาบาลควรเริ่มพัฒนาระบบคาร์บอนฟุตพริ้นต์จากข้อมูลที่มีความพร้อมและสามารถติดตามได้จริงก่อน ได้แก่ ข้อมูลขยะและพลังงานไฟฟ้า โดยควรกำหนดระบบเก็บข้อมูลให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เช่น ปริมาณขยะรายประเภท ปริมาณขยะรีไซเคิลรายเดือน พื้นที่หรือแผนกที่เกิดขยะสูง ปริมาณการใช้ไฟฟ้าแยกตามอาคารหรือพื้นที่สำคัญ และช่วงเวลาที่ใช้พลังงานสูง ข้อมูลเหล่านี้ควรถูกนำมาวิเคราะห์อย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่เก็บไว้เพียงเพื่อรายงาน แต่ต้องใช้เป็นฐานในการวางแผนลดคาร์บอนฟุตพริ้นต์ในระดับแผนกและระดับองค์กร โดยข้อเสนอแนะแต่ละด้านต่อไปนี้จัดวางในโครงสร้าง สถานะปัจจุบันของโรงพยาบาลกรณีศึกษา ช่องว่างที่พบ และข้อเสนอเชิงปฏิบัติเพื่อให้ข้อเสนอยึดโยงกับหลักฐานของกรณีศึกษา

2) ด้านการจัดการขยะ ควรพัฒนาระบบแยกขยะตั้งแต่ต้นทางให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะขยะรีไซเคิล 7 ประเภทหลักที่สามารถนำมาคำนวณผลการลดคาร์บอนฟุตพริ้นต์ได้ ควรกำหนดผู้รับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ให้ชัดเจน และควรมีการสื่อสารกลับไปยังบุคลากรว่าการแยกขยะของแต่ละแผนกสามารถลดคาร์บอนได้เท่าใดต่อเดือน เพื่อให้บุคลากรเห็นผลจากการปฏิบัติจริง ไม่ใช่มองว่าเป็นเพียงงานเพิ่มหรือภาระของแผนกเซอร์วิสซัพพอร์ตเพียงฝ่ายเดียว

3) ด้านพลังงานไฟฟ้า ควรใช้ข้อมูลจากระบบมิเตอร์หลักและมิเตอร์ย่อยเพื่อวิเคราะห์การใช้ไฟฟ้าตามอาคาร พื้นที่ และช่วงเวลา โดยเฉพาะพื้นที่บริการผู้ป่วย พื้นที่ที่เปิด 24 ชั่วโมง ระบบปรับอากาศ และเครื่องมือแพทย์ที่ใช้พลังงานสูง ข้อมูลดังกล่าวควรถูกนำมาใช้ประกอบการวางแผน เช่น การปรับปรุงอุปกรณ์ประหยัดพลังงาน การกำหนดมาตรการใช้งานเครื่องปรับอากาศ การตรวจสอบอุปกรณ์ไฟฟ้าที่ใช้พลังงานสูง และการพิจารณาขยายระบบพลังงานแสงอาทิตย์ในพื้นที่ที่เหมาะสมในด้านการบริหารจัดการ ควรนำข้อมูลด้านขยะและพลังงานไฟฟ้าเข้าสู่ระบบติดตามระดับองค์กรอย่างสม่ำเสมอ เช่น การรายงานในที่ประชุมผู้บริหารหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การลดคาร์บอนฟุตพริ้นต์เป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหาร ไม่ใช่กิจกรรมเฉพาะกิจ การติดตามรายเดือนจะช่วยให้โรงพยาบาลเห็นแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของข้อมูล เช่น เดือนใดมีขยะรีไซเคิลลดลง เดือนใดมีค่าไฟฟ้าสูงขึ้น หรืออาคารใดควรได้รับการวิเคราะห์เพิ่มเติม ซึ่งจะทำให้การตัดสินใจของผู้บริหารมีข้อมูลรองรับมากขึ้น

4) ในการพัฒนาต่อเนื่อง โรงพยาบาลควรใช้มาตรฐานโรงพยาบาลสีเขียวหรือ Green & Clean Hospital เป็นฐานในการจัดระบบสิ่งแวดล้อมภายในองค์กร แล้วค่อยขยายไปสู่การจัดทำคาร์บอนฟุตพริ้นต์ที่ละเอียดขึ้นในระยะต่อไป หลังจากระบบข้อมูล Scope 2 และ Scope 3 มีความชัดเจนแล้ว จึงควรพิจารณาขยายไปยัง Scope 1 และกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น การใช้น้ำมันเชื้อเพลิง การจัดซื้อ

การขนส่ง การจ้างเหมาบริการ การจัดการของเสียภายนอก และห่วงโซ่อุปทาน เพื่อให้การพัฒนาคาร์บอนฟุตพริ้นต์ของโรงพยาบาลครอบคลุมมากขึ้นตามลำดับ โดยไม่ทำให้ระบบเริ่มต้นซับซ้อนเกินไปจนติดตามผลไม่ได้จริง

ข้อเสนอแนะสำคัญ คือ โรงพยาบาลควรมองการพัฒนาคาร์บอนฟุตพริ้นต์เป็นกระบวนการบริหารองค์ระยะยาว ไม่ใช่เพียงโครงการด้านสิ่งแวดล้อมแยกส่วน การดำเนินงานควรเริ่มจากข้อมูลจริงของโรงพยาบาล ใช้ขยะและพลังงานไฟฟ้าเป็นจุดตั้งต้น มีหน่วยงานรับผิดชอบข้อมูลชัดเจน มีการติดตามในระดับผู้บริหาร และมีการสื่อสารผลลัพธ์ให้บุคลากรเห็นอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การลดคาร์บอนฟุตพริ้นต์กลายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมการทำงานและการพัฒนาโรงพยาบาลอย่างยั่งยืน

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยในอนาคตควรขยายขอบเขตการศึกษาในเชิงปริมาณ วัดผลการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของโรงพยาบาลในระยะยาว เปรียบเทียบระหว่างโรงพยาบาลเอกชนและโรงพยาบาลรัฐ และศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างการใช้เชื้อเพลิงคาร์บอนฟุตพริ้นต์กับผลการดำเนินงานทางการเงินและภาพลักษณ์ของธุรกิจโรงพยาบาล เพื่อสร้างองค์ความรู้ที่สนับสนุนการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบสุขภาพยั่งยืนของประเทศไทยต่อไป

References

- Bass, B. M. (1985). *Leadership and Performance Beyond Expectations*. Free Press.
- Energy Policy and Planning Office. (2024). *Kan Ploi Kat Khabondai Oksai (CO song) Chak Kanchai Phalangngan Pi Songphanharoihoksiphok* [Carbon dioxide (CO₂) emissions from energy consumption in 2023]. Ministry of Energy. https://www.eppo.go.th/wp-content/uploads/2023/04/2026Y_Emission.pdf (In Thai)
- Government of the Kingdom of Thailand. (2025). *Thailand's Third Nationally Determined Contribution (NDC 3.0)*. UNFCCC NDC Registry. <https://unfccc.int/NDCREG>
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2006). *2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories*. Institute for Global Environmental Strategies. <https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/>
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2023). *Climate Change 2023: Synthesis Report*. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>
- International Organization for Standardization (ISO). (2018). *ISO 1:2018-14064 Greenhouse Gases—Part 1: Specification with Guidance at the Organization Level for Quantification and Reporting of Greenhouse Gas Emissions and Removals*. <https://www.iso.org/standard/66453.html>
- Karliner, J., Slotterback, S., Boyd, R., Ashby, B., & Steele, K. (2019). *Health Care's Climate Footprint: How the Health Sector Contributes to the Global Climate Crisis and Opportunities for Action*. Health Care Without Harm and Arup. <https://noharm-global.org/documents/health-care-climate-footprint-report>
- Khaengrangdi, N., Yasa, S., & Wongsoonthornchai, M. (2023). *Kanpramoen Khabon Fut Phari Khong Ongkon Korani Suksa Rongphayaban Phut Chin Rat Phitsanulok* [Carbon Footprint for Organization Assessment: A Case Study of Buddhachinaraj Hospital, Phitsanulok]. [Special Project in Environmental Health, Thammasat University]. (In Thai)

- McGain, F., & Naylor, C. (2014). Environmental Sustainability in Hospitals—A Systematic Review and Research Agenda. *Journal of Health Services Research & Policy*, 19(4), 245–252. <https://doi.org/10.1177/1355819614534836>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Ministry of Public Health, Department of Health. (2023). *Khumu Naeothang Kandamnoen Ngan GREEN & CLEAN Hospital Challenge* [Operational Guidelines for the GREEN & CLEAN Hospital Challenge]. <https://gch.anamai.moph.go.th/academicmanual> (In Thai)
- Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning (ONEP). (2022). *Thailand's Long-term Low Greenhouse Gas Emission Development Strategy* (Revised version). Ministry of Natural Resources and Environment. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Thailand%20LT-LEDS%20%28Revised%20Version%29_08Nov2022.pdf
- Ramus, C. A., & Steger, U. (2000). The Roles of Supervisory Support Behaviors and Environmental Policy in Employee “Ecoinitiatives” at Leading-edge European Companies. *Academy of Management Journal*, 43(4), 605–626. <https://doi.org/10.2307/1556357>
- Sherman, J. D., MacNeill, A., & Thiel, C. (2019). Reducing Pollution from the Health Care Industry. *JAMA*, 322(11), 1043–1044. <https://doi.org/10.1001/jama.2019.10823>
- Sri-apai, P., & Poojinda, W. (2021). *Kanpramoen Khabon Fut Phari Khong Ongkon Lae Naeothang Kanlot Kan Ploi Kat Ruan Krachok Khong Rongphayaban Rat Phiphat Samnak Kanphaet Krung Thep Maha Nakhon* [Carbon Footprint for Organization Assessment and Greenhouse Gas Reduction Guidelines of Rajapipat Hospital, Bangkok Metropolitan Administration]. *Regional Health Promotion Center 9 Journal*, 15(36), 84–98. <https://he02.tci-thaijo.org/index.php/RHPC9Journal/article/view/247983> (In Thai)

- Tennison, I., Roschnik, S., Ashby, B., Boyd, R., Hamilton, I., Oreszczyn, T., Owen, A., Romanello, M., Ruysevelt, P., Sherman, J. D., Smith, A. Z. P., Steele, K., Watts, N., & Eckelman, M. J. (2021). Health Care's Response to Climate Change: A Carbon Footprint Assessment of the NHS in England. *The Lancet Planetary Health*, 5(2), e84–e92. [https://doi.org/10.1016/S0-30271\(20\)5196-2542](https://doi.org/10.1016/S0-30271(20)5196-2542)
- Thailand Greenhouse Gas Management Organization (TGO). (2018). *Naeothang Kanpramoen Khabon Fut Phari Khong Ongkon* [Guidelines for Carbon Footprint for Organization Assessment] (6th ed.). Ministry of Natural Resources and Environment. https://www.tgo.or.th/2020/file_managers/uploads/file_managers/source/PUBLICATION/pdf/cfo_guideline.pdf#pdfjs.action=download (In Thai)
- World Health Organization. (2020). *WHO Guidance for Climate-resilient and Environmentally Sustainable Health Care Facilities*. <https://www.who.int/publications/i/item/9789240012226>
- World Resources Institute (WRI), & World Business Council for Sustainable Development (WBCSD). (2004). *The Greenhouse Gas Protocol: A Corporate Accounting and Reporting Standard* (Revised ed.). WRI & WBCSD. <https://ghgprotocol.org/corporate-standard>



LOXLEY
EVOLUTION
TECHNOLOGY
CO., LTD.

SECURITY
INTEGRATOR

บริษัท ล็อกซ์เลย์ อีโวลูชัน เทคโนโลยี จำกัด

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท เอสซี แอสเสท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท ไทยวินิเทค (2002) จำกัด

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท ไทยไฟบูลย์ อีควิปเมนต์ จำกัด
ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า

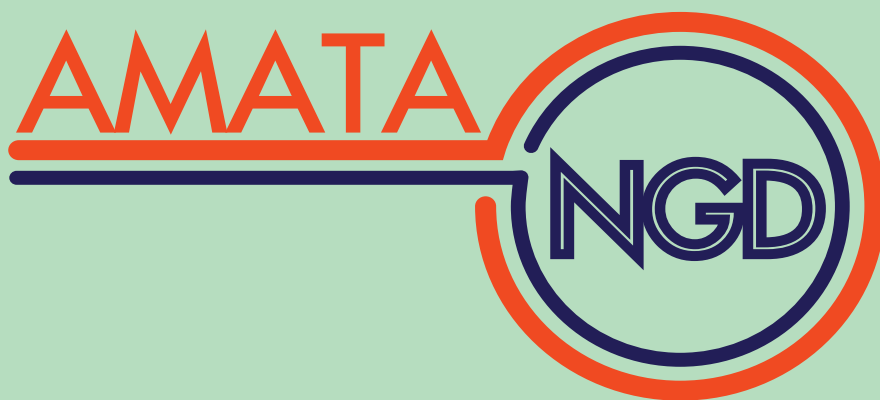


บริษัท พิกเซอร์ (ประเทศไทย) จำกัด

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์ข่าวสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท ปตท. จำกัดมหาชน จำกัด
ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท อมตะจัดจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ จำกัด
ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า

จริยธรรมในการเผยแพร่บทความของวารสารสถาบันพระปกเกล้า

วารสารสถาบันพระปกเกล้าให้ความสำคัญกับจริยธรรมในการเผยแพร่บทความ ดังนั้น บุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเผยแพร่บทความ จึงถือปฏิบัติตามหลักการและข้อกำหนดเกี่ยวกับจริยธรรมในการเผยแพร่บทความของวารสารสถาบันพระปกเกล้าอย่างเคร่งครัด

● จริยธรรมของบรรณาธิการ ●

1. ยอมรับหรือปฏิเสธบทความเพื่อการตีพิมพ์ตามหลักเกณฑ์ของวารสาร โดยปราศจากอคติที่มีต่อตัวเนื้อหาบทความหรือต่อตัวผู้แต่ง
2. ดำเนินการพิจารณาและตรวจสอบเนื้อหาของบทความ ว่ามีความเหมาะสมสอดคล้องกับกรอบเนื้อหาของบทความที่วารสารกำหนดไว้
3. ให้เสรีภาพแก่ผู้แต่งในการแสดงความคิดเห็นตามหลักวิชา และคงไว้ซึ่งความถูกต้องของผลงานทางวิชาการ
4. ปราศจากการมีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้แต่ง และผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ ซึ่งนำไปสู่การนำบทความไปใช้ประโยชน์ในเชิงธุรกิจหรือผลประโยชน์ส่วนตัว
5. ไม่ควรเขียนบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารของตน หรือร่วมเป็นผู้ประเมินพิจารณาบทความที่จะลงในวารสารของตน
6. ไม่ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาบทความและผลประเมินของผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ
7. ปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนของวารสารอย่างเคร่งครัด ตรงไปตรงมา และปกป้องความเป็นอิสระของกองบรรณาธิการในการเสนอความเห็นต่างๆ
8. รักษามาตรฐานของวารสารและพัฒนาวารสารให้มีคุณภาพและทันสมัยเป็นที่ยอมรับอยู่เสมอ

● จริยธรรมของผู้แต่ง ●

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

● จริยธรรมของผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ (Reviewers) ●

1. มีความรู้ หรือความชำนาญ หรือประสบการณ์ ตามกรอบเนื้อหาของงานเขียนที่ต้องพิจารณา ซึ่งนำไปสู่การยอมรับหรือให้แก้ไข หรือปฏิเสธบทความ ด้วยความเป็นธรรมและถูกต้องตามหลักวิชาการ
2. ยอมรับ หรือให้แก้ไข หรือปฏิเสธบทความ เพื่อการตีพิมพ์ตามหลักเกณฑ์ของวารสาร โดยปราศจากอคติที่มีต่อตัวเนื้อหาบทความ หรือ ต่อตัวผู้แต่ง
3. มีความตรงต่อเวลาในการพิจารณางานเขียน ตามกรอบเวลาที่วารสารกำหนด
4. ไม่ดำเนินการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว จากงานเขียนที่รับไว้เพื่อพิจารณา
5. ช่วยให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของบรรณาธิการและกองบรรณาธิการในการพิจารณาบทความที่จะตีพิมพ์เผยแพร่ลงในวารสาร

● จริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ ●

บทความที่ผู้แต่งเขียนขึ้นหรือพัฒนามาจากโครงการวิจัยที่ได้ดำเนินการไปแล้ว โครงการวิจัยดังกล่าวควรผ่านการรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์อย่างถูกต้อง ขอบด้วยเหตุผล อันจะส่งผลให้โครงการวิจัยมีความน่าเชื่อถือ มีความถูกต้องตามหลักวิชาการ ตลอดจนเพื่อเป็นการปกป้องศักดิ์ศรี ความปลอดภัย และความเป็นอยู่ที่ดี ของมนุษย์ที่เข้าร่วมเป็นอาสาสมัครในโครงการวิจัย

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

