

วารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์

ปีที่ 6 ฉบับที่ 2/2566

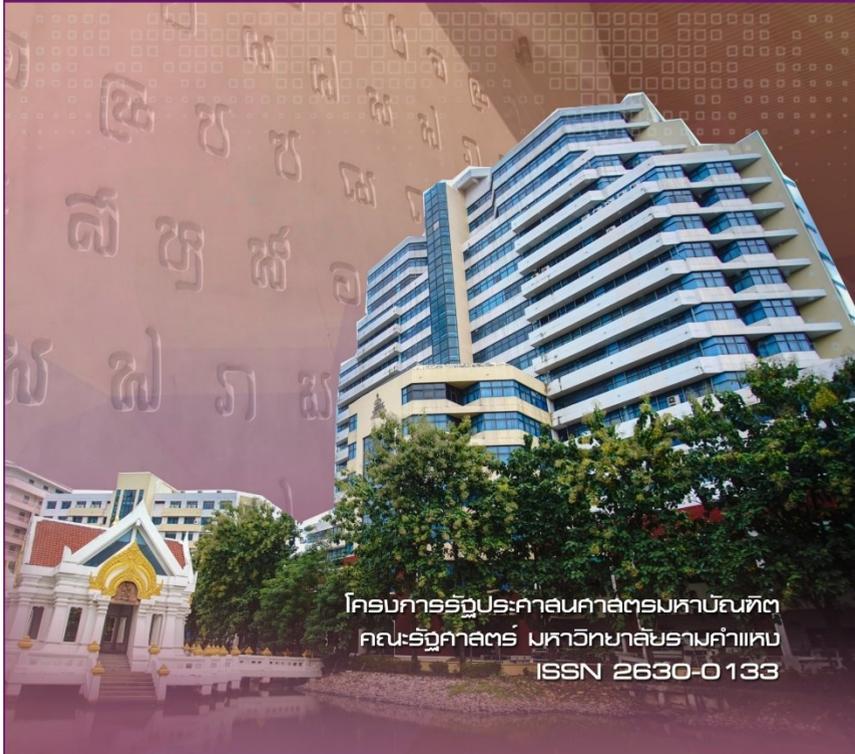


ศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย  
Thai-Journal Citation Index Centre  
ผ่านการรับรองคุณภาพของ TCI ปีที่ 31 ธันวาคม 2567



**วารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์**  
Ramkhamhaeng Journal of Public Administration (RJPA)

ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม - สิงหาคม 2566 Vol. 6 No. 2 May - August 2023



โครงการรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง  
ISSN 2630-0133

วารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์  
โครงการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อเป็นแหล่งเผยแพร่ผลงานทางวิชาการทางรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และสาขาวิชาที่สัมพันธ์
2. เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าของคณาจารย์และนักศึกษา
3. เพื่อส่งเสริมให้คณาจารย์ผลิตและเผยแพร่ผลงานทางวิชาการสู่สาธารณชน

วารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นวารสารทางวิชาการที่โครงการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหงจัดทำขึ้น เพื่อเป็นแหล่งเผยแพร่ผลงานทางวิชาการ ทั้งในรูปของบทความวิจัย บทความทางวิชาการ บทความปริทรรศน์ของคณาจารย์ นักวิชาการ นักวิจัยและบุคคลทั่วไปทางด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และสาขาที่สัมพันธ์ โดยมีกำหนดการตีพิมพ์/เผยแพร่ปีละ 3 ฉบับ (ฉบับแรกเดือนมกราคม – เมษายน ฉบับที่สองเดือนพฤษภาคม – สิงหาคม และฉบับที่สาม เดือนกันยายน – ธันวาคม) โดยยกเลิกฉบับตีพิมพ์เป็นรูปเล่ม (ISSN 2586-9647) และจะคงเผยแพร่ในฉบับออนไลน์ (ISSN 2630-0133) แต่เพียงรูปแบบเดียว ทั้งนี้ตั้งแต่ฉบับปีที่ 3 ฉบับที่ 3 (กันยายน – ธันวาคม) 2563 เป็นต้นไป

## เจ้าของ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง  
ถนนรามคำแหง หัวหมาก บางกะปิ กทม. 10240

## สำนักงานกองบรรณาธิการ

โครงการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง  
อาคารสำนักงานอธิการบดี ชั้น 5  
ถนนรามคำแหง หัวหมาก บางกะปิ กทม. 10240

## ที่ปรึกษา

อธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง

## คณะกรรมการดำเนินการจัดทำวารสารรามคำแหง

### ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์

- |  |                            |
|--|----------------------------|
| 1. คณบดีคณะรัฐศาสตร์                   | ประธานคณะกรรมการ           |
| 2. รองคณบดีฝ่ายวิชาการและวิจัย         | รองประธานกรรมการ           |
| 3. รองศาสตราจารย์วิภา ธรรมโชติ         | กรรมการ                    |
| 4. รองศาสตราจารย์ทิพรัตน์ บุปผะศิริ    | กรรมการ                    |
| 5. รองศาสตราจารย์จักรี ไชยพินิจ        | กรรมการ                    |
| 6. รองศาสตราจารย์รัฐศิรินทร์ ว่างานนท์ | กรรมการ                    |
| 7. หัวหน้างานบริการการศึกษา            | กรรมการและเลขานุการ        |
| 8. นางสาวจิตตราพร พิรุณ                | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

**คณะผู้จัดทำวารสาร****บรรณาธิการผู้พิมพ์โฆษณา**

ผศ.สาริน สุนทรพันธ์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

**บรรณาธิการบริหาร**

รศ.สิทธิพันธ์ พุทธหูน

17 ซอยร่มเกล้า 17 ถ.ร่มเกล้า

เขตลาดกระบัง กทม. 10520

**บรรณาธิการประจำฉบับ**

ดร.บุญเกียรติ การะเวกพันธ์ุ์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

**กองบรรณาธิการ**

ศ.ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศ.ดร.ไชยันต์ ไชยพร

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศ.ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รศ.ดร.สุพิณ เกษาคุปต์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ.ดร.วัลลภ รัฐจันทรานนท์

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ผศ.ดร.ณัฐพงศ์ บุญเหลือ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ดร.วิโรจน์ ก่อสกุล

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

อ.เดช อุณหะจิริงรักษ์

30/93 ซอยนวมินทร์ 80 แขวงนวลจันทร์

เขตบึงกุ่ม กทม. 10230

**ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกควบคุมคุณภาพของวารสาร**

รศ.เฉลิมพล ศรีหงษ์

23/132 ถนนนวมินทร์ แขวงคลองกุ่ม

เขตบึงกุ่ม กทม. 10230

### ผู้จัดการ

นายสิทธิรักษ์ ตรีศรี

### ฝ่ายศิลป์

นายประดิษฐ์ ทองมณโฑ

### ประจำกองจัดการ

นายอรธฤต ศรีไทรณ์

### เหรียญก

นางสาวดารุณี ทิพย์สวัสดิ์

### กรรมการกลั่นกรอง (Peer Reviewers)

ศ.ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี

ศ.ดร.ไชยันต์ ไชยพร

รศ.ดร.ดำรงค์ วัฒนา

รศ.วันชัย มีชาติ

ผศ.สุรัตน์ โหราชัยกุล

ศ.ดร.กิตติ ประเสริฐสุข

ศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล

รศ.ดร.สุพิน เกชาอุปต์

ผศ.ดร.เมธาวุฒิ พิรพรวิฑูร

ผศ.ดร.สิทธิธรรม อ่องวุฒิวัฒน์

ศ.ดร.วราภรณ์ จุลปานนท์

รศ.ดร.ปิยะนุช เงินคล้าย

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

รศ.ดร.ปรัชญา ชูมนาเสียว	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รศ.ดร.วรรษยา ศิริวัฒน์	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รศ.ดร.วิภา ธรรมโชติ	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รศ.ดร.นิธิตา สิริพงศ์ทักษิณ	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รศ.ดร.ทิพรัตน์ บุปผะศิริ	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รศ.ดร.ศุภชัย ศุภผล	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รศ.ดร.ศิริลักษณ์ ดันตยกุล	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รศ.ดร.จักรี ไชยพินิจ	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รศ.เสาวลักษณ์ สุขวิรัช	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รศ.พงศ์สันต์ ศรีสมทรัพย์	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รศ.ดร.เกรียงชัย ปิงประวดี	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รศ.ดร.รัฐศิรินทร์ ว่างานนท์	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ผศ.ดร.ณัฐพงศ์ บุญเหลือ	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ผศ.ดร.วีณา พิงวิวัฒน์นิกุล	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ผศ.ดร.วงพัทตร์ ภูพันธ์ุศรี	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ผศ.ดร.มูฮัมหมัด อิลยาส หนุ่ยปราง	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ผศ.ดร.เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ผศ.ดร.นิพนธ์ โชะเฮง	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ผศ.ดร.พัต ลวางกูร	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ผศ.ดร.ชฎานันท์ ศุภขลาตัย	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ผศ.ดร.วีระยุทธ พรพจน์ธนมาศ	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ผศ.ดร.ปะการัง ชื่นจิตร

ผศ.ดร.ศุภัทธา อำนวยสวัสดิ์

อ.ดร.กฤติรี ศรีเกตุ

อ.ดร.วิโรจน์ ก่อสกุล

อ.ดร.บุญเกียรติ การะเวกพันธ์ุ

รศ.ดร.นฤมล มารคแมน

รศ.ดร.วิทยา จิตนุกพงศ์

รศ.ดร.วันชัย ปานจันทร์

อ.ดร.นันทวรรณ บุญช่วย

อ.ดร.ปรมต วรรณบวร

รศ.ดร.วัลลภ รัตนัตรานนท์

รศ.ดร.โกสุม สายจันทร์

รศ.ดร.รงค์ บุญสวยขวัญ

รศ.ดร.นิพนธ์ ศศิธรเสาวภา

ผศ.ดร.ญาณกร ไท้ประยูร

ผศ.พ.ต.ท. ดร.ไวพจน์ กุลาชัย

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัย

รามคำแหง

คณะพัฒนารัฐวิธานมนุษย มหาวิทยาลัย

รามคำแหง

คณะพัฒนารัฐวิธานมนุษย มหาวิทยาลัย

รามคำแหง

คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง

คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สภาผู้แทนราษฎร

มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

รศ.พรชัย เทพปัญญา	คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร
รศ.ดร.บุญอริ ยี่หมะ	คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา
รศ.ดร.ธานี สุขเกษม	คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์
รศ.ว่าที่เรือตรี ดร.เอกวิทย์ มณีธร	คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
ผศ.ดร.สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์	คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
ผศ.ดร.อมรทิพย์ อมราภิบาล	คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
ผศ.ดร.สมชาย ดำเนิน	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
ผศ.ดร.จักรวาล สุขไมตรี	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
ดร.ศิริวัฒน์ ครองบุญ	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
ดร.รุ่งโรจน์ สงสระบุญ	มหาวิทยาลัยสยาม
ผศ.ดร.ภูมิกวณิช ภูมพงศ์คชตร	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีรัตนโกสินทร์
ผศ.ดร.ณัฐพัชร์ วรพงศ์พัชร์	มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี
ผศ.ดร.สมภพ ระงับทุกข์	มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
ดร.กัญจิรา วิจิตรวัชรารักษ์	มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
ดร.ธันยนันท์ จันท์ทรงพล	สถาบันรัชชภาคย์

รศ.ดร.ทิพาพร พิมพิสุทธิ์	นักวิชาการอิสระ
รศ.ดร.นิยม รัฐอมฤต	นักวิชาการอิสระ
รศ.พิพัฒน์ ไทยอารี	นักวิชาการอิสระ
รศ. ชลิดา ศรมณี	นักวิชาการอิสระ
รศ.เฉลิมพล ศรีหงษ์	นักวิชาการอิสระ
รศ.สิทธิพันธ์ พุทธหุน	นักวิชาการอิสระ
รศ.วัชรกรรณ์ ชิวโสภินฐ	นักวิชาการอิสระ
ผศ.ดร.ประสงค์ โตนด	นักวิชาการอิสระ
พล.ต.อ. ดร.ไกรสุข สิ้นสุข	นักวิชาการอิสระ
ดร.สุชาติ ศรียารัตนย	นักวิชาการอิสระ

## บทบรรณาธิการ

บทความที่น่าสนใจในฉบับนี้มีเนื้อหาสาระที่น่าสนใจทั้งด้านการเมือง อยู่ เรื่องคือ กฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการสู่กฎบัตรความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น ความตกลงความเป็นหุ้นส่วนและความร่วมมือรอบด้านระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป ขบวนการเคลื่อนไหวภายใต้ยุครัฐบาลคสช. บทบาททางการเมืองของพรรคการเมืองขนาดเล็กตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ภูมิทัศน์ทางการเมืองของนักศึกษาและบทบาทของทหารไทยในการต่อสู้กับกลุ่มคอมมิวนิสต์ที่ส่งผลต่อการเมืองไทย พ.ศ. 2522 ถึง พ.ศ. 2534

บทความด้านรัฐประศาสนศาสตร์ประกอบด้วย การบริหารราชการแบบบูรณาการในการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงผจญภัย นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สตช. บทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนากับความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2504-2564 นโยบายสวัสดิการของรัฐฯ การกำหนดนโยบายในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อ COVID-19 ในสังคมไทยกับการประยุกต์ใช้ตัวแบบการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล ปัญหาการขอตำแหน่งทางวิชาการ และอื่นๆ

วารสารฉบับต่อไป ปีที่ 6 ฉบับที่ 3 กำหนดจะตีพิมพ์ในเดือนธันวาคม 2566 เรียนเชิญท่านที่สนใจจะนำผลงานมาเผยแพร่ติดต่อประสานมาได้ โดยจะต้อง submit เข้าระบบและดำเนินการตามขั้นตอนของวารสารให้เรียบร้อยภายในเดือนพฤศจิกายน และขอให้เข้าไปอ่าน author guideline และ Template ของบทความ เพื่อเป็นแนวทางในการเตรียมบทความด้วย ขอให้กรอกรายละเอียดให้ชัดเจน และให้หมายเลขโทรศัพท์ที่ใช้ติดต่อประสานงานไว้ด้วย

รองศาสตราจารย์สิทธิพันธ์ พุทธิคุณ  
บรรณาธิการบริหาร

## สารบัญ

- บทบรรณาธิการ ix
- กฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการสู่กฎบัตรความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น  
พิมพีชนก บุญมิ่ง 1
- ความตกลงความเป็นหุ้นส่วนและความร่วมมือรอบด้านระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป  
วราภรณ์ จุลปานนท์ 31
- บทบาท และอำนาจการตัดสินใจในองค์กรการ  
วิโรจน์ ก่อสกุล 44
- การบริหารราชการแบบบูรณาการ ในการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงคาน  
พัทธนันท์ ตลาดทรัพย์ 64
- ขบวนการเคลื่อนไหวภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ  
วรรณพร ภัทรธรรมกุล 98
- บทบาททางการเมืองของพรรคการเมืองขนาดเล็กตามรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560  
สรณัฐ จันท์ภักดิ์ 130
- นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในสถานการณ์การแพร่ระบาดของ  
เชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงาน  
ตำรวจแห่งชาติ  
นเรศร์ ธนสัตย์สถิตย์ 161

- นโยบายสวัสดิการสังคมของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
นพมาศ รัตนะ 185
- บทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนากับความมั่นคงแห่งชาติ  
พ.ศ. 2504-2564  
ธนากร คงขำ และสุรพล ราชภักดิ์ 214
- ภูมิทัศน์ทางการเมืองของนักศึกษาในช่วง พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2564  
ว่าด้วยการก่อตัว อุดมการณ์ประชาธิปไตย และวาทกรรมทางการเมือง  
วิทวัส ไกรสวัสดิ์ 243
- การนำนโยบายนวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing ไปปฏิบัติ  
ของเจ้าหน้าที่ศาลจังหวัดสมุทรปราการ สำนักงาน ศาลยุติธรรม  
สุพจน์ ภูพาน & รัฐศิรินทร์ วังกานนท์ 271
- การบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่  
ประชาชน: กรณีศึกษาเฉพาะสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน  
กรุงเทพมหานครพื้นที่ 3  
พรพรรณ เหมาะสมาน & ณิช์พงศ์ บุญเหลือ 292
- ปัญหาการขอตำแหน่งทางวิชาการตามหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณา  
แต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ: กรณีศึกษา ตำแหน่ง  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ในมหาวิทยาลัยของรัฐ  
ลักษณา สุทธนะ & วงพัทธ์ ภูพันธ์ศรี 320
- การนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ  
การดำเนินการเรื่องร้องเรียนของกองตรวจราชการ กระทรวง  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
สุตาภัทร บังสันเทียะ<sup>1</sup> & ศุภัทธา อำนวยสวัสดิ์ 344

- การนำนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน  
ไปปฏิบัติ: กรณีศึกษา สำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทาง  
กฎหมายและการบังคับคดีจังหวัดสงขลา  
กัญญาประภัสสร โഴ๊ะมาลี & ศิริลักษณ์ ตันตยกุล 374
- การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2566  
ของบุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง  
จันจิรา เรียงแสน & วิณา พึ่งวิวัฒน์นิกุล 403
- แนะนำผู้เขียน 433
- บัณฑิตมอบท 436

## กฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการสู่ กฎบัตรความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น

### Japan's Official Development Assistance Charter to Development Cooperation Charter

พิมพ์ชนก บุญมิ่ง<sup>1</sup>

**Pimchanok Bunming**

Pimchanok.bnmg@gmail.com

Received: 29/03/66 Revised: 23/04/66 Accepted: 23/04/66

#### บทคัดย่อ

กฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของญี่ปุ่นเป็นแนวทางและเป็นข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศซึ่งเชื่อมโยงกับอัตลักษณ์ประเทศรักสันติภาพ หลักการเหล่านั้น ได้แก่ การหลีกเลี่ยงการเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ทางการทหารหรือการซ้ำเติมความขัดแย้งระหว่างประเทศ รวมถึงการจับตาดูการนำเข้า-ส่งออกอาวุธและงบประมาณทางการทหารของประเทศผู้รับความช่วยเหลือ

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงกฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของญี่ปุ่นในทศวรรษ 2000 ถึง 2010 เนื่องจากญี่ปุ่นพยายามรักษาสถานะผู้เผยแพร่บรรทัดฐานความ

---

<sup>1</sup> นิสิตบัณฑิตศึกษา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มั่นคงของมนุษย์ในประชาคมระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามญี่ปุ่นได้เผชิญกับความท้าทายจากการเติบโตของจีนในด้านเศรษฐกิจและการทหารซึ่งส่งผลกระทบต่อระเบียบระหว่างประเทศและความมั่นคงของภูมิภาค ญี่ปุ่นจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศรวมถึงกฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติและความมั่นคงของภูมิภาคภายใต้หลักการการหลีกเลี่ยงการทหาร

บทความนี้สามารถสรุปได้ว่าปัจจัยระหว่างประเทศและปัจจัยภายในประเทศ ได้แก่ บรรทัดฐานต่างประเทศและผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่นซึ่งเปลี่ยนแปลงตามประเด็นปัญหา สถานการณ์แวดล้อม และทัศนะของผู้นำต่อภัยคุกคามมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงกฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของญี่ปุ่น

**คำสำคัญ:** กฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของญี่ปุ่น; ความมั่นคงของมนุษย์; นโยบายการมีส่วนร่วมเชิงรุกเพื่อสันติภาพ

## Abstract

Japan's Official Development Assistance Charter is both a guideline and a restriction in implementing foreign policies which related to identity of peace-loving-nation. Those principles include non-involvement with military purposes and aggravation of international conflicts covering

monitoring the imports – exports armament and military budgets of aid recipient countries.

This paper focuses on key factors springing Japan's Official Development Assistance charters in 2000s to 2010s. Considering that Japan tries to maintain their roles as norms entrepreneurs of the Human Security concept among international community. However, Japan is being challenged by China's economic and military rise which drastically affects international order and regional security. Japan needs to revise foreign policy guidelines including Official Development Assistance Charter to maintain national interest and regional security under principles of anti-military.

It can be concluded that international and domestic factors viz international norms and Japan's national interests varying towards world issues and circumstances, and leader's perception on threats largely influence changes in Japan's Official Development Assistance charters.

**Keywords:** Japan's Official Development Assistance Charter; human security; proactive contribution to peace policy

## บทนำ

ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance; ODA) เป็นหนึ่งในเครื่องมือสำหรับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจและการต่างประเทศที่ญี่ปุ่นได้รับคำแนะนำจากสหรัฐอเมริกา เพื่อฟื้นเศรษฐกิจภายในประเทศและฟื้นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศผ่านการชดใช้ค่าปฏิกรรมสงครามให้กับประเทศที่ได้รับความเสียหายจากสงครามโลกครั้งที่ 2 และเพื่อให้ญี่ปุ่นอาศัยโอกาสนี้ในการแสดงความรับผิดชอบและการฟื้นฟูภาพลักษณ์ของญี่ปุ่นให้ได้รับการยอมรับกลับคืนสู่ประชาคมระหว่างประเทศในฐานะประเทศที่เป็นมิตรและรักสันติภาพ

ญี่ปุ่นต้องปรับตัวเข้าหาประชาคมระหว่างประเทศภายหลังเข้าร่วมกลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศด้วยการรับบรรทัดฐานและหลักการสากลมาปรับใช้เพื่อกำหนดนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นโดยมีจุดเริ่มต้นจากสหรัฐฯ พยายามชักนำให้ญี่ปุ่นได้เข้าเป็นสมาชิกความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะสหประชาชาติ (United Nations; UN) ในช่วงทศวรรษ 1950 กระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่นได้นำบรรทัดฐานต่างประเทศและหลักการของสหประชาชาติมาเป็นศูนย์กลางการกำหนดนโยบายต่างประเทศ (Toshiya, 2007, p. 217) เพื่อแสดงการเคารพต่อการอยู่ร่วมกันภายใต้ระเบียบระหว่างประเทศที่ญี่ปุ่นได้ร่วมสร้าง (Katsuhiko, 2007, p. 120) รวมถึงสหรัฐฯ ได้เสนอให้ญี่ปุ่นสมัครเป็นส่วนหนึ่งของสมาชิกคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Development Assistance Committee; DAC) ในปี 1961 ซึ่งอยู่ภายใต้องค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาเศรษฐกิจ (Organization for Economic

Cooperation and Development; OECD) และญี่ปุ่นก็ได้การตอบรับเข้าร่วมเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิก OECD ในปี 1964 ด้วยความเชื่อมั่นของสหรัฐฯ ว่าญี่ปุ่นจะมีศักยภาพมากพอที่จะฟื้นเศรษฐกิจได้เทียบเท่ากับกลุ่มประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมแล้วในยุโรปและร่วมกันรับผิดชอบแบ่งเบาภาระ (burden sharing) ต่อความช่วยเหลือเพื่อความมั่นคงในประเทศกำลังพัฒนาเนื่องจากเศรษฐกิจที่เติบโตขึ้นมากของประเทศพัฒนาแล้วจากการบริโภคทรัพยากรในประเทศกำลังพัฒนา (Ohlin, 1968, p. 235) โดยเฉพาะนโยบาย ODA ในปี 1969 DAC ได้เสนอการใช้รูปแบบ ODA (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 1994) และส่งเสริมการเจรจาแบบทวิภาคี ในรูปแบบการให้เงินให้เปล่า การให้กู้ยืม การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค นอกจากนี้ญี่ปุ่นก็ได้นำหลักการในกฎบัตรของสหประชาชาติ (UN Charter) มาเป็นต้นแบบนโยบายในการบัญญัติกฎบัตร ODA ของ ญี่ปุ่น (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 1997) รวมถึงสหประชาชาติ ได้กำหนดอัตราการช่วยเหลือผูกผันตามเงินได้ของประเทศผู้ให้อยู่ที่ร้อยละ 0.7 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของชาติ

หน่วยงานสำคัญที่เกี่ยวข้องกับ ODA ประกอบด้วย กระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Foreign Affairs; MoFA) ซึ่งมีหน้าที่ในการเจรจาข้อตกลงจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามเพื่อชดใช้ความเสียหาย แม้สิ้นสุดระยะการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามมาสู่การให้ ODA กระทรวงการต่างประเทศก็ยังใช้นโยบายการต่างประเทศส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและเป็นฝ่ายรับเรื่องการร้องขอ ODA ในด้านการสร้างโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานและการช่วยเหลือทางเทคนิค กระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม (Ministry of

Economy, Trade and Industry; METI) เข้ามามีบทบาทใน ODA ผ่านการแบ่งปันประสบการณ์และความเชี่ยวชาญทางโครงสร้างพื้นฐานและเทคนิคทางอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่ญี่ปุ่นมีให้กับประเทศผู้รับความช่วยเหลือ (Kato, 2016, p. 6) และกระทรวงการคลัง (Ministry of Finance; MOF) เป็นกระทรวงสำคัญในการเจรจาและบริหารการเงินภายในและนอกประเทศซึ่งสำคัญต่อการกำหนดงบประมาณ ODA และสมดุล ODA กับงบประมาณรายปี

นอกจากนี้องค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับ ODA โดยตรง คือ องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency; JICA) ซึ่งก่อตั้งในปี 1974 JICA มีหน้าที่ในการเจรจาในระดับทวิภาคีที่ประเทศผู้รับความช่วยเหลือจะต้องส่งเรื่องร้องขอ (request-based) ตามเงื่อนไขที่ว่าจจะรอให้เกิดการร้องขอ (wait-until-requests-are-made) ที่ญี่ปุ่นยึดมั่นว่าเป็นผลดีต่อประเทศผู้รับในการรู้จักประมาณตนเอง (Kato, 2016, p. 6) และทำหน้าที่ประสานงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือที่ประเทศผู้รับต้องการ เช่น ประเทศผู้รับยื่นขอเงินให้เปล่ากับกระทรวงการต่างประเทศ ขอความช่วยเหลือทางเทคนิคกับ JICA และขอเงินกู้กับธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan Bank for International Cooperation; JBIC) ซึ่งโครงการเพื่อการพัฒนาอาจเชื่อมโยงกับกระทรวงต่าง ๆ นอกเหนือจาก 3 กระทรวงนี้ได้อีก เช่น โครงการขอกู้ยืมเพื่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำจากเขื่อน กระทรวงการต่างประเทศและ JBIC มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการเจรจาและพิจารณาคำร้อง รวมถึงกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้กำกับดูแล JBIC และกระทรวง

อุตสาหกรรมซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภค (Arase, 2005, p. 6)

กฎบัตร ODA เป็นปัจจัยที่อำนวยความสะดวกให้ผู้ป้อนได้เคลื่อนไหวตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในระบบระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการตอบสนองต่อแนวคิดการพัฒนาจากองค์การระหว่างประเทศ เมื่อสถานการณ์ภายในประเทศภูมิภาค และโลกเปลี่ยนแปลงไปทั้งด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม รัฐสภาจึงประกาศแก้ไขกฎบัตร ODA ให้เข้ากับสถานการณ์อีกครั้งหนึ่ง ปัจจุบันผู้ป้อนมีกฎบัตร ODA ด้วยกัน 3 ฉบับ ได้แก่ ฉบับปี 1992 2003 และ 2015 บทความฉบับนี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงกฎบัตร ODA ของผู้ป้อน โดยเฉพาะตัวแปรสำคัญซึ่งส่งผลต่อการพยายามแสดงบทบาทผู้เผยแพร่บรรทัดฐานความมั่นคงของมนุษย์ในกฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ ฉบับปี 2003 มาสู่การแสดงนโยบายการมีส่วนร่วมเชิงรุกเพื่อสันติภาพ (Proactive Contributions to Peace) ในกฎบัตรความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ฉบับปี 2015 ว่าปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในแต่ละช่วงเวลา และแต่ละช่วงเวลากฎบัตร ODA เปลี่ยนไปอย่างไร มีจุดเด่นอะไร ดังนั้นบทความฉบับนี้จึงประกอบด้วยใจความสำคัญและจุดเด่นของกฎบัตร ODA และปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงกฎบัตร อันได้แก่ ปัจจัยในระบบระหว่างประเทศ เช่น นโยบายขององค์การระหว่างประเทศและสถานการณ์แวดล้อมผู้ป้อน และเงื่อนไขภายในประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญสันติภาพ และสภาพเศรษฐกิจของผู้ป้อนซึ่งจะส่งผลต่อนโยบายกฎบัตร ODA ของผู้ป้อน

## กฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญใน ODA ของญี่ปุ่น คือ การประกาศกฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance charter) ในวันที่ 30 มิถุนายน ปี 1992 เพื่อตอบสนองต่อข้อเรียกร้องภายในประเทศและระหว่างประเทศในการสร้างความเข้าใจและเพื่อพัฒนา ODA ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในฐานะที่ญี่ปุ่นยึดมั่นในอัตลักษณ์ประเทศรักสันติภาพจึงต้องการแสดงบทบาทรักษาสันติภาพและความรุ่งเรืองของประชาคมระหว่างประเทศจากปัญหาความอดอยากและความยากจนในกฎบัตร ODA ฉบับนี้ระบุใจความว่าญี่ปุ่นจะแสดงความเคารพต่ออธิปไตยของประเทศผู้รับด้วยการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพในการพึ่งพาตนเองและธรรมาภิบาลของประเทศผู้รับเพื่อแก้ปัญหาความอดอยากและความยากจนในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศทั่วโลกแต่ให้ความสำคัญกับเอเชียตะวันออกและตะวันออกเฉียงใต้เป็นพิเศษ ญี่ปุ่นกำหนดเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือแก่คำร้องขอของประเทศผู้รับแบบทวิภาคีภายใต้หลักการ 4 ประการ ได้แก่

1. ส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมควบคู่กับการพัฒนา
2. หลีกเลี่ยงการใช้การช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทระหว่างประเทศและการทหาร
3. สังเกตกิจกรรมทางการทหารของประเทศผู้รับทั้งการผลิต นำเข้า ส่งออกอาวุธทำลายล้างสูงและขีปนาวุธ และ
4. ส่งเสริมประชาธิปไตย เสรีทุนนิยม และสิทธิมนุษยชนในประเทศผู้รับ (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 1999) โดยยกตัวอย่างเหตุการณ์สงครามอ่าว (Gulf War) ซึ่งญี่ปุ่นนิยามว่าเป็นสถานการณ์ที่สั่นคลอนความมั่นคงและสันติภาพของ

โลกเนื่องมาจากการเพิ่มงบประมาณการทหารและอาวุธทำลายล้างสูงในประเทศกำลังพัฒนา (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 1994)

ญี่ปุ่นกล่าวถึงประเด็นปัญหาของโลกที่ส่งผลกระทบต่อประชากรโลกในกฎบัตร ODA ฉบับปี 1992 ว่าเป็นผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อม ความแตกต่างทางรายได้ในระดับโลก และปัญหาสิทธิมนุษยชนที่ซ้ำเติมความยากจนและการขาดแคลนอาหารซึ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ทำให้เกิดกลุ่มเปราะบางในสังคม อันได้แก่ ผู้ลี้ภัย ผู้อพยพ เด็ก ผู้สูงอายุ และผู้หญิง ญี่ปุ่นจึงต้องการเสนอความช่วยเหลือระยะสั้นในขั้นพื้นฐานเพื่อบรรเทาความยากจน การขาดแคลน และให้ความช่วยเหลือมนุษยธรรมฉุกเฉิน และความช่วยเหลือในระยะยาวด้วยการส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน ทรัพยากรมนุษย์ และการแก้ไขโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมผ่านการช่วยเหลือในรูปแบบให้เงินกู้ยืม เงินให้เปล่า และความช่วยเหลือทางเทคนิคเพื่อเผยแพร่ความเชี่ยวชาญ โดยเฉพาะทางเทคโนโลยี ญี่ปุ่นจะร่วมมือกับหลายประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือองค์การสหประชาชาติ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ ODA ของญี่ปุ่น กฎบัตร ODA ฉบับปี 1992 มีเป้าหมายในการส่งเสริมให้ประชากรโลกเอาชนะความยากจนอันเป็นผลจากปัญหาช่องว่างทางรายได้ของประเทศรายได้ต่ำและประเทศยากจนที่เกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อม ความไม่เท่าเทียมในสังคม และความยากจนด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรมนุษย์ (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 1999)

อย่างไรก็ตามแม้ว่าญี่ปุ่นจะไม่สามารถร่วมกิจกรรมทางการทหารในวิกฤตการณ์เนื่องจากข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ ODA ของญี่ปุ่นก็ถูกใช้เป็น

เครื่องมือให้ญี่ปุ่นมีส่วนร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพภายใต้สหประชาชาติ ผ่านการแสดงบทบาทเป็นผู้ไกล่เกลี่ยความขัดแย้งภายในประเทศ เช่น กรณี เขมรแดงในกัมพูชา กรณีมินดาเนาในฟิลิปปินส์ และกรณีอาเจในอินโดนีเซีย และเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในการต่อสู้กับการก่อการร้ายและการให้ความช่วยเหลือด้านการขนส่งและคมนาคมบริเวณทะเลอินเดีย เช่น กรณี อัฟกานิสถาน และกรณีอิรัก (Toshiya, 2007, p. 225) รวมทั้งยังสนับสนุนการเพิ่มทุนและโครงการการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา หรือการเข้าถึงแหล่งน้ำสะอาดในพื้นที่ที่ขัดแย้งเพื่อให้การพัฒนาส่งผลให้เกิดสันติภาพในระยะยาว (Er, 2013, pp. 15-16)

### **กฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการและความมั่นคงของมนุษย์**

ในวันที่ 29 สิงหาคม ปี 2003 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศกฎบัตรการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ ฉบับปี 2003 (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2003) และเป็นกฎบัตร ODA ฉบับแรกที่ญี่ปุ่นระบุว่า “ความมั่นคงของมนุษย์” ลงไปในกฎบัตร ODA เพื่อแสดงถึงความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายต่างประเทศ

ลักษณะของกฎบัตร ODA ในปี 2003 ยังกล่าวถึงเป้าหมายเพื่อสันติภาพและการพัฒนาในระบบระหว่างประเทศ ได้แก่ ความมั่นคงและความรุ่งเรืองของญี่ปุ่นผ่านการมุ่งเน้นพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงปกป้องและส่งเสริมศักยภาพ (protect and empowerment) เพื่อส่งเสริม

ความมั่นคงของมนุษย์ กฎบัตร ODA ปี 2003 ส่งเสริมให้หลายหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน หรือองค์กรอิสระ มีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ เอเชียยังเป็นภูมิภาคที่ญี่ปุ่นให้ความสำคัญและให้ความช่วยเหลือเป็นสัดส่วนที่สูงเพราะเอเชียมีภูมิศาสตร์ที่ส่งผลต่อความมั่นคงและความรุ่งเรืองของญี่ปุ่นด้วยการผูกกระบบเศรษฐกิจให้แน่นขึ้นแล้วจึงปีนบางส่วนไปสู่ภูมิภาคอื่น เช่น แอฟริกา นอกจากการเคลื่อนไหวในนโยบายและบทบาทในต่างประเทศแล้วญี่ปุ่นจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจต่อประชาชนในประเทศถึงความสำคัญของการให้ ODA Hajime Furuta ประธานหน่วยงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายใต้กระทรวงการต่างประเทศ ได้รับบทบาทในการพยายามเชื่อมโยงความมั่นคงของมนุษย์กับผลประโยชน์ชาติในฐานะประเทศที่พึ่งพิงทรัพยากรจากประเทศผู้รับความช่วยเหลือ (Suputtikun, 2012, p. 153) เพื่อลดกระแสต่อต้านการให้งบประมาณในการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในต่างประเทศ กฎบัตร ODA ปี 2003 ให้ความสำคัญกับความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของสาธารณะในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และงานวิจัยการพัฒนาเพื่อให้ประชาชนญี่ปุ่นมีความเข้าใจและมีส่วนร่วมใน ODA

ญี่ปุ่นพยายามแสดงทัศนคติและความมุ่งมั่นที่จะนำประเด็นความมั่นคงของมนุษย์เป็นนโยบายหลักใน ODA โดยสะท้อนผ่านทัศนคติของผู้นำและผู้นำกำหนดนโยบายประเทศ เช่น นายกรัฐมนตรี Mori Yoshiro ได้กล่าวในการประชุมสุดยอดแห่งสหประชาชาติในเดือนกันยายนปี 2000 ถึงความพยายามสนับสนุนประเด็นความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะเสาหลักของนโยบายการทูตของญี่ปุ่น (Edström, 2003, p. 217) รวมถึงผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อนโยบาย ODA ของ

ญี่ปุ่น คือ Sadako Ogata อดีตประธานสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติซึ่งดำรงตำแหน่งช่วงปี 1990 ถึง 2000 ภายหลังได้เข้ารับตำแหน่งประธานองค์การ JICA และมีบทบาทในการร่วมร่างกฎบัตร ODA ปี 2003 (Ohno, 2013, p. 75) เพื่อให้แนวทางการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา มีแนวทางนโยบายเพื่อความมั่นคงอย่างมนุษย์ที่ชัดเจนขึ้น นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังพยายามแสดงบทบาทนำในเวทีระหว่างประเทศในฐานะผู้เผยแพร่บรรทัดฐาน (norms entrepreneur) ประเด็นความมั่นคงของมนุษย์ตั้งแต่ปี 2006 ในสมัยของนายกรัฐมนตรี Shinzo Abe (Kurusu, 2018, p. 328) ซึ่งได้ให้ Yukio Takasu นักการทูตแผนกความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้แทนแถลงถึงการประชุมระดับรัฐมนตรีในวันที่ 1 มิถุนายน ปีเดียวกันนั้นเพื่อสร้างเครือข่ายความมั่นคงของมนุษย์ (Ministerial Meeting of The Human Security Network) ชื่อ "Friends of Human Security" (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2006) เพื่อให้เห็นความสำคัญของประเด็นความมั่นคงของมนุษย์ กระนั้นประชากรโลกอีกมากยังประสบภัยคุกคามเนื่องจากความยากลำบากในการจูงใจให้แต่ละรัฐเห็นถึงความสำคัญของภัยคุกคามความมั่นคงของมนุษย์

ญี่ปุ่นยังคงผลักดันความมั่นคงของมนุษย์ให้แพร่หลายเป็นวงกว้างผ่านการร่วมมือและจัดการประชุมเพื่อหารือถึงนิยามความมั่นคงของมนุษย์ในขอบข่ายที่ทำให้ประเทศอื่นๆ มีแนวโน้มที่จะยอมรับบรรทัดฐานความมั่นคงของมนุษย์มากยิ่งขึ้นเพื่อให้ประชาคมระหว่างประเทศเห็นความสำคัญของความมั่นคงของมนุษย์และร่วมกันส่งเสริมให้ประชากรโลกมีความเป็นอยู่ที่ดี เป็นอิสระ

จากความกลัว ความขาดแคลน และสามารถมีชีวิตอย่างมีเกียรติ (Kurusu, 2018, p. 329)

### ปัจจัยและบริบทที่ส่งผลให้เกิดกฎบัตร ODA ฉบับปี 2003

ปัจจัยที่มีผลต่อการแก้ไขนโยบายกฎบัตร ODA ในปี 2003 ประกอบด้วยปัจจัยระหว่างประเทศในช่วงทศวรรษ 2000 ได้แก่ การประกาศเป้าหมายใหม่ขององค์การระหว่างประเทศโดยเฉพาะสหประชาชาติและเหตุการณ์ก่อการร้ายข้ามชาติ ผนวกกับปัจจัยภายในประเทศในช่วงทศวรรษ 2000 ได้แก่ ภาวะเศรษฐกิจถดถอย ดังนี้

ปัจจัยระหว่างประเทศที่ส่งผลโดยตรงต่อการแก้ไขกฎบัตร ODA คือ สหประชาชาติประกาศ “เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ” (Millennium Development Goals; MDGs) ในปี 2000 เพื่อให้ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือแต่ละประเทศนำเป้าหมายดังกล่าวไปปรับแก้ให้เข้ากับนโยบายความช่วยเหลือของตนโดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาความยากจนและความอดอยากอย่างรุนแรงเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศและลดอัตราการเสียชีวิตของเด็ก เป็นต้น สหประชาชาติคาดหวังว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์ภายในปี 2015 นอกจากนี้ เหตุการณ์ก่อการร้ายข้ามชาติที่ใจกลางมหานครนิวยอร์ก ในวันที่ 11 กันยายน ปี 2001 ซึ่งเป็นเหตุสะเทือนขวัญชาวโลกครั้งใหญ่ก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยระหว่างประเทศที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทิศทางและวิธีการช่วยเหลือในกลุ่มผู้ให้ ODA โดยให้เหตุผลเชื่อมโยงว่าการก่อการร้ายข้ามชาติเป็นผลมาจากความไม่มั่นคงของมนุษย์และความยากจน รายงาน Diplomatic Bluebook (Summary

2002) จากกระทรวงการต่างประเทศได้กล่าวถึงความสำคัญของปัจจัยจากต่างประเทศที่มีผลต่อทิศทางการช่วยเหลือและการแก้ไขกฎบัตร ODA ในปี 2003 ได้แก่ แนวโน้มของการให้ความช่วยเหลือของกลุ่มประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือที่ปรับปรุงเพื่อให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ เช่น สหรัฐฯ พยายามจะเพิ่มความช่วยเหลือให้สูงถึง 5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ภายในปี 2006 อังกฤษ ตั้งใจจะเพิ่มจากร้อยละ 0.33 เป็น ร้อยละ 0.36 เช่นกัน รวมถึงแคนาดา ออสเตรเลีย นอร์เวย์ และผู้ให้ความช่วยเหลือมุ่งให้ความสำคัญกับประเด็นการพัฒนามากขึ้นทั้งในด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่อย่างมั่นคงของมนุษย์และปัญหาความยากจนจากหลายปัจจัย โดยเฉพาะจากโลกาภิวัตน์ การก่อการร้าย โรคติดต่อ และความขัดแย้งภายในประเทศ (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2003b)

นอกจากปัจจัยการเปลี่ยนแปลงทิศทางการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากประชาคมระหว่างประเทศแล้วปัญหาในระดับภายในประเทศก็ส่งผลต่อการแก้ไขกฎบัตร ODA ได้แก่ สภาวะเศรษฐกิจถดถอยอย่างต่อเนื่องที่ญี่ปุ่นประสบตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2000 ประกอบกับการให้ ODA จำนวนมากโดยเฉพาะในวิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ประกาศสภาวะรัดเข็มขัด สถิติการให้ ODA จากที่ญี่ปุ่นได้เป็นผู้ให้ ODA สูงที่สุดกลายเป็นผู้ให้ ODA เป็นอันดับ 2 ของโลกในปี 2002 โดยลดลงเหลือ 9.28 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ คิดเป็นร้อยละ 15.9 ของสมาชิก DAC ทั้งหมด ซึ่งญี่ปุ่นสามารถให้ความช่วยเหลือมากที่สุดที่ร้อยละ 0.2 ในปี 2002 ซึ่งยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายร้อยละ 0.7 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของชาติที่สหประชาชาติตั้งไว้ (Sayuri, 2007, pp. 143-145) และยังมี

ความจำเป็นต้องลดลงไปอีก รวมทั้งปัญหาในโครงสร้างความช่วยเหลือของญี่ปุ่นที่มีความยุ่งยากและมีตัวแสดงเยอะ ประกอบด้วย กระทรวงที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและปฏิบัติการด้วยกันถึง 12 กระทรวง และ 1 สภา ปัจจัยสำคัญภายในประเทศที่มีผลต่อการแก้ไขกฎบัตร ODA คือ รัฐบาลและคณะทำงานในความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่รับรู้ถึงปัญหาการอนุมัติงบประมาณที่ซับซ้อนจึงพยายามสำรวจความคิดเห็นของคณะทำงานทั้งคณะรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่รัฐผู้เชี่ยวชาญ องค์กรอิสระ รวมถึงการเก็บข้อมูลทางเศรษฐกิจประเทศผู้รับโดยอาศัยผู้ปฏิบัติงานในต่างประเทศและสถานทูตเพื่อนำข้อมูลไปประกอบการปรับปรุงโครงสร้างและจัดการประชุมงานร่วมกันระหว่างองค์กรเพื่อลดการทำงานซ้ำซ้อน และลงความเห็นร่วมกันว่าจะมีการประเมิน ODA กลางภาคเพื่อตรวจสอบการช่วยเหลือให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (Sayuri, 2007, pp. 152-156)

สภาวะเศรษฐกิจญี่ปุ่นที่ถดถอยและนโยบายรัดเข็มขัดยังส่งผลให้เกิดการโต้แย้งและวิพากษ์วิจารณ์ถึงความจำเป็นของ ODA รัฐบาลญี่ปุ่นจึงประกาศสำรวจประชามติในประเด็น ODA ในปี 2003 ผลประชามติสนับสนุนให้ทบทวนนโยบาย ODA (Sayuri, 2007, p. 147) และยังต้องการให้รักษาสถานะประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือในระบบระหว่างประเทศ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงเห็นความจำเป็นในการแก้ไขกฎบัตร ODA ภายในปี 2003 เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นภายใต้การทำงานที่ไม่ซ้ำซ้อนและงบประมาณที่น้อยลง รวมถึงการเผยแพร่แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ที่ญี่ปุ่นหยิบมาปรับใช้กับการดำเนินนโยบายต่างประเทศและการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาให้เข้ากับสถานการณ์ที่ญี่ปุ่นต้องเผชิญทุกระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ

## กฎบัตรการร่วมมือเพื่อการพัฒนาและสันติภาพเชิงรุก

เมื่อสถานการณ์ภายในภูมิภาคเปลี่ยนแปลงไปทั้งด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม ส่งผลให้เกิดความปั่นป่วนในภูมิภาคและที่สำคัญที่สุดคือการ ละเมิดระเบียบระหว่างประเทศ ในวันที่ 17 ธันวาคม ปี 2013 เลขานุการความ มั่นคงแห่งชาติ (National Security Secretary; NSS) ภายใต้รัฐสภาจึงประกาศ แก้ไขกฎบัตร ODA ให้เข้ากับสถานการณ์ระหว่างประเทศอีกครั้งหนึ่ง โดยใช้ชื่อ กฎบัตรการร่วมมือเพื่อการพัฒนา (Development Cooperation Charter) และ ประกาศใช้กฎบัตร ODA ฉบับใหม่อย่างเป็นทางการในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ ปี 2015 (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2015a, p. 1)

กว่าทศวรรษหลังจากกฎบัตร ODA ฉบับที่ 2 ในปี 2003 ระบบระหว่าง ประเทศและญี่ปุ่นได้เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในระบบระหว่างประเทศและภัยคุกคามที่หลากหลายและทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะการก่อการร้าย ภัยพิบัติทางธรรมชาติ และโรคติดต่อ ซึ่งชะลอการพัฒนาและความรุ่งเรืองรวมถึง สั่นคลอนความมั่นคงและสันติภาพของประชาคมระหว่างประเทศ กระทรวงการ ต่างประเทศของญี่ปุ่นจึงได้นิยามการร่วมมือเพื่อการพัฒนาไว้เพื่อพัฒนา คุณภาพ ODA ให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืนมากยิ่งขึ้น โดยหมายถึง การดำเนิน กิจกรรมการร่วมมือระหว่างประเทศโดยรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมา พร้อมกันกับประสบการณ์และความเชี่ยวชาญที่หลากหลายมากขึ้น เช่น JICA บริษัทเอกชน องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ รัฐบาลท้องถิ่น มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัย เป็นต้น (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2015b, p. 1) โดยไม่จำกัดเฉพาะการให้ ODA ในนามของรัฐบาลญี่ปุ่นเท่านั้นแต่ยังสามารถมีส่วนร่วมในการให้ความ

ช่วยเหลืออื่นอย่างเป็นทางการ (Other official flows; OOFs) และ ปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ (Peace Keeping Operations; PKOs) ได้ด้วย โดยพันธกิจหลักของกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นและ JICA จะมุ่งพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และระบบในการพัฒนาภาคสังคม ภายในกฎบัตรยังระบุถึงนโยบายการมีส่วนร่วมเชิงรุกเพื่อสันติภาพ (Proactive Contributions to Peace) เพื่อปกป้องสันติภาพ เสถียรภาพ และความรุ่งเรืองของประชาคมระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความร่วมมือระหว่างประเทศ การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเชิงรุกยังคงอยู่ภายใต้เงื่อนไขความร่วมมือเพื่อการพัฒนาโดยหลีกเลี่ยงการทหารหรือการเข้าเติมความขัดแย้งในระบบระหว่างประเทศยกเว้นในกรณีภารกิจเพื่อประชาสงเคราะห์และการบรรเทาสาธารณภัย และยังคงจับตามองงบประมาณของกองทัพ การนำเข้า-ส่งออก และการพัฒนาเพื่อการผลิตอาวุธของประเทศผู้รับความช่วยเหลือ ทั้งยังเพิ่มการให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาในการพัฒนาศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรับรองความปลอดภัยในการเดินเรือและการพัฒนาศักยภาพในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่สาธารณะของโลก เช่น ท้องทะเล อวกาศ และโลกไซเบอร์ (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2015a, pp. 1-14)

ทั้งนี้ กฎบัตร ODA ฉบับปี 2015 ยังไม่อนุญาตให้ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือทางด้านอาวุธยุทธโปกรณ์กับประเทศกำลังพัฒนา (Oros, 2017, p. 140) เพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันการสะสมอาวุธซึ่งอาจนำไปสู่การหวาดระแวงศักยภาพทางการทหารที่เพิ่มมากขึ้น แต่ญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือในด้านการ

ฝึกฝนเพื่อสร้างศักยภาพทางการทหารให้กับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น เวียดนามและฟิลิปปินส์ และรับประกันความมั่นคงในเส้นทางการคมนาคมทางทะเล (Sea Lines Of Communication; SLOC) และเสรีภาพในการเดินเรือจากกองทัพปลดปล่อยประชาชน (People's Liberation Army; PLA) ของจีนในทะเลจีนใต้ (Garcia, 2019b, p. 110) อย่างไรก็ตามในวันที่ 1 เมษายน ปี 2014 NSS ได้ประกาศหลักการถ่ายโอนอุปกรณ์และเทคโนโลยีการทหาร 3 ประการ (Three Principles on Transfer of Defense Equipment and Technology) เพื่อให้ญี่ปุ่นสามารถถ่ายโอนอุปกรณ์และเทคโนโลยีให้กับพันธมิตรได้เพื่อวัตถุประสงค์ในการร่วมกันรักษาสันติภาพระหว่างประเทศ การบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศ การช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ธรรม การตอบโต้การก่อการร้ายและโจรสลัด และการสร้างศักยภาพให้กับประเทศกำลังพัฒนา (National Security Council, 2014, p. 1) เช่น การประชุมสุดยอดระหว่างญี่ปุ่นและฟิลิปปินส์ นำโดยนายกรัฐมนตรี Abe และประธานาธิบดี Aquino ในวันที่ 27 กรกฎาคม ปี 2013 ได้มีการหารือกันในประเด็นการเดินเรือและมหาสมุทรเพื่อร่วมกันป้องกันเสรีภาพในการเดินเรือ นอกจากนี้ญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือฟิลิปปินส์ในด้านการฝึกฝนและแลกเปลี่ยนการเรียนรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายป้องกันภัยและหน่วยยามชายฝั่งแล้ว ญี่ปุ่นจะให้เรือลาดตระเวน จำนวน 10 ลำ ในรูปแบบเงินกู้ยืม ตามคำร้องขอของประธานาธิบดี Aquino เพื่อสร้างศักยภาพในการป้องกันชายฝั่งให้กับฟิลิปปินส์ (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2013) เป็นต้น

## ปัจจัยและบริบทที่ส่งผลให้เกิดกฎบัตร ODA ฉบับปี 2015

ปัจจัยที่มีผลต่อการแก้ไขนโยบายกฎบัตร ODA ในปี 2015 ประกอบด้วยปัจจัยระหว่างประเทศในช่วงทศวรรษ 2010 ได้แก่ การประกาศเป้าหมายใหม่ขององค์การระหว่างประเทศโดยเฉพาะสหประชาชาติและการเติบโตของจีนซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของภูมิภาค และปัจจัยภายในประเทศในช่วงทศวรรษ 2010 ได้แก่ การรับรู้ภัยคุกคามของผู้นำรัฐ โดยเฉพาะการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 ของ Shinzo Abe ดังนี้

กฎบัตร ODA ระบุถึงการส่งเสริมการเติบโตอย่างยั่งยืนท่ามกลางความท้าทายในการพัฒนาซึ่งสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายการพัฒนาในอุดมคติเช่นเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals; SDGs) ซึ่งสหประชาชาติได้ประกาศและประเทศสมาชิกผู้ให้ความช่วยเหลือได้ตอบรับนโยบายใหม่ในเดือนกันยายน ปี 2015 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การร่วมมือกันลดความยากจน การปกป้องสิ่งแวดล้อม และการรักษาสันติภาพและความยุติธรรมของโลก (United Nations, 2020) นอกจากการแก้ไขเป้าหมายของสหประชาชาติตามยุคสมัยแล้วนั้น ญี่ปุ่นยังต้องเผชิญกับความไม่มั่นคงในระดับภูมิภาคที่มีผลต่อความมั่นคงของประเทศทั้งในด้านภูมิรัฐศาสตร์และด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ความขัดแย้งในคาบสมุทรเกาหลีและการทดลองขีปนาวุธในน่านน้ำญี่ปุ่นโดยสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลีและการเติบโตอย่างก้าวกระโดดของสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความวิตกกังวลต่อประเทศเพื่อนบ้าน การเติบโตของจีนถูกนิยามว่าเป็นมหาอำนาจใหม่ซึ่งอาจจะมีอำนาจทางเศรษฐกิจหรือการเมืองขึ้นมาท้าทายมหาอำนาจเก่าใน

ภูมิภาคหรือโลก (Revisionist) หรืออาจมีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงลำดับสถานะและระเบียบโลกที่ประเทศโตเก็กรักษาไว้ (Status quo) (Schweller, 1994, p. 104) เนื่องจากการเติบโตทางเศรษฐกิจ การเพิ่มงบประมาณทางการทหารจำนวนมาก การละเมิดสิทธิมนุษยชนของจีน และกระแสชาวจีนต่อต้านญี่ปุ่นในปี 2005 ส่งผลให้รัฐบาลญี่ปุ่นมีมติสิ้นสุดการให้ ODA ในปี 2008 (Sayuri, 2007, p. 149) นอกจากนั้นจีนยังอ้างอธิปไตยบนเขตแดนเหนือหมู่เกาะทับซ้อนกับประเทศอื่น เช่น หมู่เกาะ Spratly (Garcia, 2019a, pp. 53-54) และ Senkaku การรุกรานล้ำเขตแดนน้ำของจีนด้วยเรือพาณิชย์ซึ่งถูกทหารลาดตระเวนชายฝั่งของญี่ปุ่นจับกุมกักขังและยึดเรือไว้จนเป็นประเด็นระหว่างประเทศ ในปี 2010 (Koga, 2020, p. 54) การลักลอบสำรวจทรัพยากรทางทะเลของรัฐอื่น (Garcia, 2019, pp. 40-41) การสร้างเกาะเทียมกลางทะเลในทะเลจีนใต้ เป็นต้น การกระทำของจีนส่งผลให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยถึงท่าทีของจีนซึ่งมีนัยยะคุกคามผลประโยชน์ของประเทศนั้น ๆ และทำลายระเบียบระหว่างประเทศที่รัฐหนึ่งพึงปฏิบัติต่อส่วนรวม

เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับภูมิภาค การรับรู้ภัยคุกคามของผู้นำและผู้กำหนดนโยบายเป็นปัจจัยสำคัญภายในประเทศที่ตอบสนองต่อสถานการณ์อันส่งผลต่อการแก้ไขกฎบัตร ODA Andrew L. Oros ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของกฎบัตร ODA ฉบับ 2015 ว่า สะท้อนการรับรู้ภัยคุกคามและการให้ความสำคัญกับประเด็นความมั่นคงมากยิ่งขึ้นของ Abe เนื่องจาก Abe ได้แต่งตั้ง Akihiko Tanaka ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญความมั่นคงญี่ปุ่นในมหาวิทยาลัยโตเกียวขึ้นเป็นประธานองค์กร JICA แทนที่การแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญด้านการ

พัฒนาหรือนโยบายการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา รวมถึงแต่งตั้ง Shin'ichi Kitaoka อดีตศาสตราจารย์มาดำรงตำแหน่งประธานสภาที่ปรึกษาของ Abe ในการฟื้นฟูพื้นฐานกฎหมายเพื่อความมั่นคง (Legal Basis for Security) (Oros, 2017, p. 140) จึงสร้างความกังวลให้กับนักวิชาการความร่วมมือระหว่างประเทศในท่าทีของผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของญี่ปุ่นต่อประเด็นการป้องกันร่วมกันซึ่งรวมถึงการแก้ไขกฎบัตร ODA ที่อาจมีทิศทางเอนเอียงไปให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางการเมือง ยุทธศาสตร์ และการพาณิชย์ มากกว่าเป้าหมายความมั่นคงของมนุษย์และการพัฒนา (Takayanagi, 2014, p. 250) หากแต่กระทรวงการต่างประเทศก็ได้พยายามสร้างความมั่นใจให้กับประชาคมระหว่างประเทศด้วยการกล่าวถึงบทบาทของกองกำลังทหารในกิจกรรมสาธารณภัยและบรรเทาภัยพิบัติ การรับมือโรคระบาด การฟื้นฟูและบูรณะหลังความขัดแย้งเพื่อแสดงความเชื่อมั่นว่าญี่ปุ่นจะไม่ใช้การร่วมมือเพื่อการพัฒนาในวัตถุประสงค์ทางการทหาร (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2015b, p. 2)

อย่างไรก็ตามกฎบัตร ODA ฉบับปี 2015 ยังคงเน้นย้ำหลักการการสร้าง ความมั่นคงและความรุ่งเรืองผ่านความร่วมมือด้วยวัตถุประสงค์ที่ไม่ใช่ การทหาร การส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ และการสร้างความร่วมมือเพื่อเป้าหมายการพึ่งพาตนเองผ่านการถ่ายทอดประสบการณ์และความเชี่ยวชาญของญี่ปุ่น (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2016, p. 223) ญี่ปุ่นได้อาศัยหลักการของ ODA ในการขยายความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในประเภทพหุภาคี ผ่านความร่วมมือทางเศรษฐกิจและความมั่นคงเพื่อเสถียรภาพในภูมิภาค

ครอบคลุมมหาสมุทรอินเดียและอินโด-แปซิฟิก โดยใช้ชื่อว่า การเปิดเสรีอินโด-แปซิฟิก (Free Open Indo-Pacific; FOIP) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่ Abe ได้ประกาศในที่ประชุมนานาชาติเพื่อการพัฒนาแอฟริกา ณ กรุงโตเกียวในปี 2016 โดยมีจุดมุ่งหมายในการรักษาหลักนิติธรรม เสรีภาพในการเดินเรือ เสรีภาพในการค้าขาย และเสรีภาพจากการถูกบีบบังคับ รวมถึงเพื่อเชื่อมโยงทวีปเอเชียและแอฟริกาเข้าด้วยกัน (Koga, 2020, p. 49) ญี่ปุ่นพยายามเชื่อมโยง สมาคมประชาชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (Association of South East Asian Nations; ASEAN) เข้ากับกลุ่มประเทศในเอเชียและนอกภูมิภาค เช่น ความร่วมมือ ASEAN+3 ASEAN+6 หรือความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง โดยเฉพาะเขตลุ่มน้ำโขง (Mekong) เพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับการรวมกลุ่มเพื่อสร้างบทบาทในการรักษาเสถียรภาพของภูมิภาคในอนาคต นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังพยายามจูงใจประเทศที่มีอำนาจระดับกลางนอกภูมิภาคให้เข้าร่วมในยุทธศาสตร์ปกป้องเสรีภาพการเดินเรือทั้ง 2 ทะเลเพื่อเข้าร่วมดูแลอำนาจในภูมิภาคด้วย (Satake, 2019, pp. 73-77) โดยในปี 2023 นี้มีประเทศนอกภูมิภาคได้ตกลงหาหรือแบบทวีภาคีในประเด็นความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศและกลาโหมญี่ปุ่นที่เรียกว่า 2+2 ด้วยกันหลายประเทศ ได้แก่ สหรัฐฯ สหราชอาณาจักร รัสเซีย อินเดีย และออสเตรเลีย รวมถึงอินโดนีเซียซึ่งเป็นประเทศในภูมิภาคด้วย (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2019)

## บทสรุป

การเปลี่ยนแปลงในระบบระหว่างประเทศมีผลสำคัญต่อการรับรู้และการกำหนดภัยคุกคามของผู้กำหนดนโยบาย การกำหนดนโยบายในกฎบัตร ODA จึงตอบสนองต่อเป้าหมายขององค์การระหว่างประเทศและการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ในระบบระหว่างประเทศเข้ามาประกอบกับข้อจำกัดภายในประเทศในแต่ละช่วงเวลา ในทศวรรษ 2000 ญี่ปุ่นพยายามแสดงบทบาทผู้เผยแพร่บรรทัดฐานความมั่นคงของมนุษย์ในเวทีระหว่างประเทศ นโยบายกฎบัตร ODA ฉบับปี 2003 จึงสอดคล้องไปกับนโยบายต่างประเทศในเวลานั้น การรับรู้ถึงอิทธิพลทั้งทางเศรษฐกิจและการทหารของจีนในภูมิภาคในทศวรรษ 2010 ซึ่งแผ่ขยายอิทธิพลคุกคามระเบียบระหว่างประเทศและเสรีภาพการเดินเรือ รวมถึงการรุกรานและอ้างอธิปไตยเหนือเขตแดนของผู้อื่นโดยรวมถึงผลประโยชน์ของญี่ปุ่น จึงส่งผลให้ญี่ปุ่นปรับนโยบายความมั่นคงทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศให้สอดคล้องกันเพื่อรับมือกับสถานการณ์ในปัจจุบันและการป้องกันในอนาคต

กฎบัตร ODA ฉบับปี 2015 ยังคงทำหน้าที่กำหนดแนวทางการดำเนินนโยบาย ODA และกำหนดข้อจำกัดทางการทหารเช่นเดิมและเพิ่มเติมความมุ่งมั่นในการดำเนินนโยบายการมีส่วนร่วมเพื่อสันติภาพในเชิงรุก แม้ว่าการแก้ไข ODA จะสร้างความวิตกกังวลให้กับนักวิชาการและองค์กรระหว่างประเทศถึงกระแสนิยมที่อาจเพิ่มมากขึ้นจากความไม่มั่นคงในภูมิภาค กฎบัตร ODA ยังคงให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในปฏิบัติการสันติภาพ รับประทานความปลอดภัยทางทะเล ส่งเสริมการสร้างเสริมความเข้มแข็ง

ให้กับหลักนิติรัฐ และสร้างศักยภาพทางการทหารเพื่อต่อสู้กับการก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ การค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ รวมถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพทางทะเล อวกาศ และโลกไซเบอร์ (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2015a, p. 6)

การเปลี่ยนแปลงในระบบระหว่างประเทศในแต่ละช่วงเวลาเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการแก้ไขนโยบายในกฎบัตร ODA ของญี่ปุ่นมาแล้วมากกว่า 30 ปี และยังคงมีผลต่อการแก้ไขกฎบัตร ODA ต่อไปอีกในอนาคต ดังเช่นในวันที่ 9 กันยายน ปี 2022 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศทิศทางการแก้ไขกฎบัตร ODA พร้อมรายชื่อคณะกรรมการแก้ไขกฎบัตรความร่วมมือเพื่อการพัฒนาฉบับใหม่อีกครั้งเพื่อตอบสนองกับสถานการณ์ในระบบระหว่างประเทศ เช่น สถานการณ์รัสเซียรุกรานยูเครนและการระบาดของโรค Covid-19 ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิต เศรษฐกิจ สังคม และสันติภาพของโลก (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2022, pp. 1-3) เพื่อให้ ODA ของญี่ปุ่นเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างสันติภาพและความรุ่งเรืองของประชาคมระหว่างประเทศต่อไป

## เอกสารอ้างอิง

- Arase, D. (2005). Introduction. In D. Arase (Ed.), *Japan's Foreign Aid: Old continuities and new directions* (pp. 1-19). London: Routledge.
- Edström, B. (2003). Japan's foreign policy and human security. *Japan Forum*, 15(2), 209-225.
- Er, L. P. (2013). The Fukuda Doctrine: Origins, ideas and praxis. In L. P. Er (Ed.), *Japan's Relations with Southeast Asia: The Fukuda Doctrine and beyond* (pp. 10-23). London: Routledge.
- Garcia, Z. (2019a). China's Military Modernization. In Z. Garcia (Ed.), *China's Military Modernization, Japan's Normalization and the South China Sea Territorial Disputes* (pp. 45-59). Cham, Switzerland: Springer International Publishing.
- Garcia, Z. (2019b). Conclusion. In *China's Military Modernization, Japan's Normalization and the South China Sea Territorial Disputes* (pp. 109-124). Cham, Switzerland: Palgrave Pivot.
- Garcia, Z. (2019c). Sino-Japanese Security Relations. In Z. Garcia (Ed.), *China's Military Modernization, Japan's Normalization and the South China Sea Territorial Disputes* (pp. 35-44). Cham, Switzerland: Springer International Publishing.

- Kato, H. (2016). Japan's ODA 1954-2014: Changes and Continuities in a Central Instrument in Japan's Foreign Policy. In H. Kato, J. Page, & Y. Shimomura (Eds.), *Japan's Development Assistance: Foreign Aid and the Post-2015 Agenda* (pp. 1-16). London: Palgrave Macmillian.
- Katsuhiro, S. (2007). Global Governance, Japan and the World Bank. In G. D. H. A. H. Dobson (Ed.), *Global Governance and Japan: The institution architecture* (pp. 110-125). New York: Taylor & Francis e-Library.
- Koga, K. (2020). Japan's 'Indo-Pacific' question: countering China or shaping a new regional order? *International Affairs*, 96(1), 49-73.
- Kurusu, K. (2018). Japan as a norm entrepreneur for human security. In M. M. McCarthy (Ed.), *Routledge Handbook of Japanese Foreign Policy* (pp. 321-336). London: Routledge.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (1994). History of Official Development Assistance. *Japan's ODA Annual Report (Summary) 1994*. Retrieved from <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1994/1.html#1>
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (1997). *Japan's ODA Annual Report (Summary) 1997*. Retrieved from <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1997/09.html>

- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (1999). *Official Development Assistance (ODA)*. Retrieved from <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/ref1.html>
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2003a). *Japan's Official Development Assistance Charter*. Retrieved from <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0308.pdf>
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2003b). *Summary of the 2002 White Paper on Official Development Assistance (ODA)*. Retrieved from <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2002/summary.html>
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2006). *Towards Forming Friends of Human Security [Policy Speech]*. Retrieved from [https://www.mofa.go.jp/policy/human\\_secu/state0606.html](https://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/state0606.html)
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2013). *Japan-Philippines Summit Meeting*. Retrieved from [https://www.mofa.go.jp/region/page6e\\_000121.html](https://www.mofa.go.jp/region/page6e_000121.html)
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2015a). *Cabinet Decision on the Development Cooperation Charter*. Retrieved from <https://www.mofa.go.jp/files/000067701.pdf>

- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2015b). *Japan's Development Cooperation in the Years Ahead For peace, prosperity and a better future for everyone*. Retrieved from <https://www.mofa.go.jp/files/000107850.pdf>
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2016). *Japan's Foreign Policy to Promote National and Worldwide Interests (Diplomatic Bluebook 2016)*. Retrieved from <https://www.mofa.go.jp/files/000177721.pdf>
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2019). Bilateral and Multilateral Security Cooperation. *Japan's Security Policy*. Retrieved from [https://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page1we\\_000085.html](https://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page1we_000085.html)
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2022). Revision of Development Cooperation Charter (Direction of Revision) [Press release]. Retrieved from <https://www.mofa.go.jp/files/100392002.pdf>
- National Security Council. (2014). Three Principles on Transfer of Defense Equipment and Technology. *Japan's Security Policy*. Retrieved from <https://www.mofa.go.jp/files/000034953.pdf>
- Ohlin, G. (1968). The Organization for Economic Cooperation and Development. *International Organization, Vol. 22*(December 1), 231-243.

- Oros, A. L. (2017). The New Conservative Mainstream and New Security Policies Under Prime Minister Shinzō Abe, 2012 to 2016. In D. C. K. a. V. D. Cha (Ed.), *JAPAN'S SECURITY RENAISSANCE: New Policies and Politics for the Twenty-First Century* (pp. 126-164). New York: Columbia University Press.
- Satake, T. (2019). JAPAN'S "FREE AND OPEN INDO-PACIFIC STRATEGY" AND ITS IMPLICATION FOR ASEAN. *Southeast Asian Affairs*, 69-82.
- Sayuri, S. (2007). Global governance, Japan and the International Monetary Fund. In G. D. H. a. H. Dobson (Ed.), *Global Governance and Japan: The institution architecture* (pp. 143-163). New York: Taylor & Francis e-Library.
- Schweller, R. L. (1994). Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In. *International Security*, 19(1), 72-107.
- Suputtikun, T. (2012). An Excuse for Common goods: the multipurposeness of the "human security" concept in Japan's foreign policy. *Asian Review*, 25(Human security in Asia), 137-160.
- Takayanagi, A. (2014). Japan's Ongoing Revision of the "ODA Charter": CSOs Opposing Securitization of ODA. *OECD Reports*, 246-251.

Toshiya, H. (2007). Global Governance, Japan and United Nations In G. D. H. a. H. Dobson (Ed.), *Global Governance and Japan: The institutional architecture* (pp. 215-231). New York: Taylor & Francis e-Library.

United Nations. (2020). United Nations releases special 2020 broadcast calling for collective action. Retrieved from <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2020/09/united-nations-releases-special-2020-broadcast-calling-for-collective-action/>

ความตกลงความเป็นหุ้นส่วนและความร่วมมือรอบด้าน  
ไทย-สหภาพยุโรป

**Thailand-EU Comprehensive Partnership and Cooperation  
Agreement**

วารสารณ์ จุลปานนท์<sup>1</sup>

**Waraporn julpanont**

warajul@gmail.com

Received: 01/04/66 Revised: 24/04/66 Accepted: 24/04/66

**บทคัดย่อ**

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความตกลงความเป็นหุ้นส่วนและความร่วมมือรอบด้านระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป ความเป็นมาของข้อตกลงดังกล่าวโดยใช้แนวคิดภูมิภาคนิยมระหว่างภูมิภาคและความตกลงทวิภาคีเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ผลการศึกษาพบว่า ความตกลงความเป็นหุ้นส่วนและความร่วมมือรอบด้านไทย-สหภาพยุโรป หรือพีซีเอเป็นความร่วมมือทวิภาคีที่ส่งเสริมการเจรจาทางการเมืองที่เกี่ยวกับประเด็นสำคัญของโลก และยังขยายขอบเขตความร่วมมืออย่างกว้างขวางในทุกมิติของนโยบาย เช่น สิ่งแวดล้อม การพลังงาน การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ การขนส่ง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การค้า การว่างงาน และการสังคม สิทธิมนุษยชน การศึกษา การเกษตร การต่อต้านการก่อการร้าย การต่อต้านคอร์รัปชัน อาชญากรรมข้ามชาติ การอพยพ และวัฒนธรรม ความเป็นกลางของความตกลงดังกล่าวเริ่มต้นจากความสัมพันธ์ระหว่างภูมิภาคอาเซียน-สหภาพยุโรป ตั้งแต่ ค.ศ.1978 และทั้งสองฝ่ายได้เริ่ม

---

<sup>1</sup> คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

กระบวนการเจรจาความตกลงพีซีเอ เมื่อ ค.ศ.2004 และบรรลุผลใน ค.ศ.2022 ความตกลงพีซีเอจะช่วยกำหนดทิศทางความสัมพันธ์ไทย-สหภาพยุโรปให้ก้าวหน้าดีขึ้นในอนาคตอันใกล้

**คำสำคัญ :** ความตกลงความเป็นหุ้นส่วนและความร่วมมือรอบด้านไทย-สหภาพยุโรป; ภูมิภาคนิยมระหว่างภูมิภาค; ความตกลงทวิภาคี

### **Abstract**

In this article, the researcher focuses on Thailand - EU Comprehensive Partnership and Cooperation Agreement (PCA), its background by using the concept of inter-regionalism and bilateral agreement as framework for analysis. Finding show that the PCA will enhance the political dialogue in a wide number of policy areas such as environment, energy, climate change, transport, science and technology, trade, employment and social affairs, human right, education, agriculture, counter-terrorism, the fight against corruption and organized crime, migration and culture. The background of the PCA began from inter-regional relationship between ASEAN and European Union in 1978. The two parties began a process of PCA in 2004 and ended in 2022. The PCA will positively shape Thailand-European Union relations in the near future.

**Keywords:** Thailand-EU Comprehensive Partnership and Cooperation Agreement, inter-regionalism; bilateral agreement

## บทนำ

ไทยและสหภาพยุโรปได้ลงนามในความตกลงความเป็นหุ้นส่วนและความร่วมมือรอบด้านไทย-สหภาพยุโรป (Thailand-EU Comprehensive Partnership and Cooperation Agreement: Thai-EU PCA) เมื่อ 14 ธันวาคม 2022 ในการประชุมสุดยอดอาเซียน-อียู (ASEAN-EU Summit) ที่บรัสเซลส์ ราชอาณาจักรเบลเยียม ในวาระครบรอบ 45 ปี ความสัมพันธ์ ASEAN-EU (รัฐบาลไทย, 2565) ซึ่งได้เริ่มต้นความสัมพันธ์ระหว่างภูมิภาค (Inter-regionalism) ต่อกันเมื่อ ค.ศ.1978 กรอบความตกลง Thai-EU PCA จึงเป็นเหตุการณ์สำคัญในการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างภูมิภาคดังกล่าว เพราะเป็นความตกลงที่ครอบคลุมความร่วมมือด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมในทุกๆระดับ ทั้งระดับทวิภาคี ระดับภูมิภาค และระดับพหุภาคี ซึ่งจะเอื้ออำนวยให้เกิดการขยายตัวของความร่วมมือในด้านดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น จนอาจพัฒนาไปสู่การจัดตั้งเขตการค้าเสรีไทย-สหภาพยุโรปในอนาคตต่อไป

## ภูมิภาคนิยมระหว่างภูมิภาคในแนวคิดของ Katzenstein และ Shiraishi

Hu (2009) ได้กล่าวถึงแนวคิดระหว่างภูมิภาค (Inter-regionalism) ของ Perter Katzenstein และ Tukashi Shiraishi ว่าหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหรือสถาบันของ 2 ภูมิภาคที่มีพัฒนาการห่างไกลกันทั้งในด้านเศรษฐกิจ การค้า สังคม การเมือง วัฒนธรรม และการศึกษา ซึ่งอาจทำข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างกัน หรือ สหภาพศุลกากรหรืออาจเป็นความสัมพันธ์ที่ยืดหยุ่นที่ติดต่อกัน

โดยการเจรจาที่หลากหลาย เช่น ความร่วมมือในกรอบที่ประชุมสุดยอดเอเชีย-ยุโรป หรืออาเซียน (The Asia-Europe Meeting-ASEM) เป็นต้น

### ความตกลงทวิภาคี

CFI Team (2022) ได้ให้ความหมายความตกลงทวิภาคีหรือ Bilateral Agreement ไว้ว่าเป็นความตกลงระหว่างฝ่ายหรือระหว่างรัฐ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะให้มีการขาดดุลการค้าที่น้อยที่สุด โดยความตกลงทวิภาคีมีหลากหลายแตกต่างกันไปตามรูปแบบ ขนาด ขอบเขต และประเทศที่มีพันธกรณีกับความตกลงดังกล่าว ซึ่งการจัดทำความตกลงทวิภาคีอาจใช้เวลายาวนานกว่าจะบรรลุผล เพราะมีหลายปัจจัยที่อาจส่งผลกระทบต่อการทำความตกลงดังกล่าว ดังนั้น จึงไม่มีมาตรฐานด้านเวลาในการทำความตกลง นอกจากนี้ความตกลงทวิภาคียังมีจุดประสงค์ด้านนโยบายและการเพิ่มขึ้นของความร่วมมือในการอำนวยความสะดวกด้านการค้าระหว่างประเทศ ในประเด็นที่ตกลงกัน ด้วยเหตุนี้ความตกลงทวิภาคีด้านการค้าจะนำไปสู่การเข้าสู่ตลาดของสินค้าระหว่างกัน จนทำให้ปริมาณการค้าเพิ่มมากขึ้น ช่วยให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ความตกลงทวิภาคียังมีความง่ายในการทำความตกลงมากกว่าการทำความตกลงพหุภาคี อีกทั้งยังขยายตลาดใหม่ๆ ให้กับบริษัทของประเทศในความตกลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะทำให้ผู้บริโภคได้ซื้อสินค้าในราคาที่ต่ำลงจากการเอื้ออำนวยและลดอุปสรรคการค้าของความตกลงของทั้งสองฝ่าย

## หลักการสำคัญของ PCA

PCA หรือความตกลงทวิภาคีที่กำหนดทิศทางความร่วมมือระหว่าง ไทย-สหภาพยุโรปบนผลประโยชน์ร่วมกัน อีกทั้งยังส่งเสริมการเจรจาทางการเมืองที่เกี่ยวกับประเด็นสำคัญของโลก ดังนั้น PCA จึงขยายขอบเขตความร่วมมือให้ทั้งสองฝ่ายได้ใกล้ชิดกันมากขึ้นในทุกมิติของนโยบาย เช่น ด้านสภาพแวดล้อม พลังงาน ภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง การขนส่ง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การค้า การจ้างงาน ปัญหาสังคม สิทธิมนุษยชน การศึกษา การเกษตร การลดอาวุธ การก่อการร้าย ความมั่นคงด้านไซเบอร์ การต่อต้านคอร์รัปชัน อาชญากรรมข้ามชาติ การอพยพ และวัฒนธรรม (Grow our Business, 2022) หัวใจสำคัญของ PCA คือการส่งเสริมศักยภาพและขีดความสามารถด้านการแข่งขันของไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และกระแสนวัตกรรมโลก อีกทั้งยังส่งเสริมความร่วมมือด้านการค้าการลงทุน นโยบายเศรษฐกิจการคลัง มาตรการสุขอนามัยพืช และระบบอาหารที่ยั่งยืน ควบคู่ไปกับการร่วมมือด้านเสรีภาพ นิติธรรม ความมั่นคงยุติธรรมและความเสมอภาคทางเพศ และการคุ้มครองข้อมูลส่วนตัว

สำหรับกลไกที่ติดตามกรอบความตกลงการเจรจา PCA จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วม (Joint-Committee) ระหว่างไทย-สหภาพยุโรป เพื่อพิจารณา ทบทวนการปฏิบัติตามความตกลง การตีความ กลไกระงับข้อพิพาทจะกระทำตามหลักสากลตามกฎหมายโดยเปิดโอกาสให้ทั้ง 2 ฝ่ายได้หารือเพื่อหาทางออกที่เห็นพ้องต้องกันภายใต้กลไกคณะกรรมการร่วมต่อไป

## ภูมิหลัง

พัฒนาการความสัมพันธ์ไทย-สหภาพยุโรปจนมาถึงการลงนามความตกลง PCA ในปลายปี 2022 นี้มีจุดเริ่มต้นมาจากความสัมพันธ์ในกรอบอาเซียน-สหภาพยุโรป หรือเป็นความสัมพันธ์ระหว่างภูมิภาค (inter-regionalism) ที่แบ่งได้เป็น 4 ระยะคือ (Schroeder, 1993)

1. **ระยะแรก** (ระหว่างปี ค.ศ.1967-1972) โดยในห้วงระยะเวลานี้ทั้งสหภาพยุโรป (ประชาคมยุโรปในขณะนั้น) และอาเซียนยังไม่มีนโยบายต่อกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ เป็นช่วงที่อาเซียนกำลังสร้างความเป็นปึกแผ่นภายในกลุ่ม ขณะเดียวกับที่ทางสหภาพยุโรปก็ได้ให้ความสำคัญในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ลำดับแรกกับกลุ่มประเทศแอฟริกา และประเทศแถบแคริบเบียน และหากพิจารณาแล้วจะพบว่าคำประกาศกรุงเทพูฯ ปี ค.ศ.1967 (The Declaration of Bangkok, 1967) ของอาเซียนก็ได้ระบุว่า อาเซียนปรารถนาที่จะร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ เช่นเดียวกับกลุ่มเศรษฐกิจส่วนภูมิภาค ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ในความเป็นจริงแล้วนโยบายประการหนึ่งของอาเซียนก็คือ การแสวงหาความร่วมมือกับสหภาพยุโรปนั่นเอง

2. **ระยะที่สอง** (ห้วงปี ค.ศ.1972) ระยะนี้เป็นห้วงเวลาสำคัญเพราะเป็นจุดเริ่มต้นความสัมพันธ์อาเซียน-สหภาพยุโรปโดยตรงอย่างเป็นทางการ (ก่อนหน้านี้นั้น ค.ศ.1971 สหภาพยุโรปได้ให้สิทธิพิเศษทางศุลกากรทั่วไปแก่ประเทศสมาชิกอาเซียนแล้ว เป็นการเอื้ออำนวยให้อาเซียนส่งสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมเข้าไปขายในสหภาพยุโรป โดยสะดวกขึ้นคือไม่ต้องเสียภาษีหรือเสียในอัตราต่ำ) ปัจจัยสำคัญที่ทำให้กลุ่มภูมิภาคทั้งสอง สถาปนาความสัมพันธ์ดังกล่าวก็คือ การที่อังกฤษซึ่งเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป (ประชาคมยุโรปใน

ขณะนั้น) ดังนั้น อุตสาหกรรมนิคมอังกฤษ เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย ซึ่งก็เป็นสมาชิกอาเซียนในปัจจุบันเกรงว่าตนจะสูญเสียสิทธิพิเศษต่างๆ ที่จะได้รับจากกลุ่มเครือจักรภพ เมื่ออังกฤษเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปแล้ว จึงขอให้สหภาพยุโรปพิจารณาเรื่องนี้ ซึ่งทางสหภาพยุโรปได้แก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการออกแถลงการณ์ว่าจะแก้ไขปัญหานี้อย่างเหมาะสม ซึ่งผลการดำเนินการยังผลให้กลุ่มประเทศอาเซียนทั้งหมดได้รับประโยชน์จากการติดต่อทางการค้าระหว่างกันไม่เฉพาะแต่มาเลเซีย หรือสิงคโปร์ที่เป็นอุตสาหกรรมนิคมของอังกฤษเท่านั้น

หลังจากนั้นอาเซียนจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการอาเซียน ณ บรัสเซลส์ (ASEAN Brussels Committee) คณะกรรมการชุดนี้จึงเป็นคณะกรรมการชุดแรกของอาเซียนที่ถูกจัดตั้งขึ้นภายนอกกลุ่มภูมิภาค ประกอบด้วยคณะผู้แทนทางการทูตของประเทศสมาชิกอาเซียนประจำสหภาพยุโรปที่บรัสเซลส์ คณะผู้แทนทางการทูตนี้มีภารกิจสำคัญในการประสานงานกับสหภาพยุโรป-อาเซียนเป็นครั้งแรก โดยมีคณะกรรมการสิทธิการของสหภาพยุโรปรับผิดชอบด้านวิเทศสัมพันธ์ร่วมประชุมด้วย เมื่อ พฤศจิกายน ค.ศ. 1978 ที่บรัสเซลส์ เบลเยียม ต่อมาใน ค.ศ. 1979 สหภาพยุโรปได้ตกลงใจเปิดสำนักงานคณะผู้แทนของคณะกรรมการยุโรปที่กรุงเทพฯ มีภารกิจสำคัญในการประสานงานติดต่อกับประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้ทั้งสองภูมิภาคมีช่องทางประสานประโยชน์ได้อย่างกว้างขวาง

**3. ระยะที่สาม** (เริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 1980 เป็นต้นไป) เป็นช่วงเวลาที่มีความสัมพันธ์ก้าวหน้ามีการลงนามในความตกลงการค้า เศรษฐกิจ และการพัฒนา กับอาเซียน หรือ European Community-ASEAN Agreement ซึ่งความ

ตกลงนี้ถือเป็นความตกลงอย่างเป็นทางการฉบับแรกของทั้งสองฝ่าย เมื่อ 7 มีนาคม ค.ศ. 1980 และทำให้ภูมิภาคทั้งสองขยายปริมาณการค้าระหว่างกันได้เพิ่มมากขึ้น ภายหลังความตกลงนี้มีผลบังคับใช้ใน ค.ศ. 1981

**4. ระยะที่ 4 (ค.ศ. 1994)** เป็นห้วงหัวเลี้ยวหัวต่อของความสัมพันธ์อันมีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงทัศนคติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของภูมิภาคทั้งสอง เพราะในห้วงเวลานี้อาเซียนได้กลายเป็นภูมิภาคที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงขึ้นจนอยู่ในขั้นที่พึ่งตนเองได้ ขณะที่ทางสหภาพยุโรปเองก็เริ่มเห็นว่ารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรป-อาเซียนควรจะเปลี่ยนจากความสัมพันธ์แบบผู้ให้-ผู้รับมาเป็นความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกัน (partnership) ดังนั้น ในกลาง ค.ศ. 1994 คณะกรรมาธิการยุโรปจึงได้จัดทำเอกสารเกี่ยวกับนโยบายใหม่ของสหภาพยุโรปต่อเอเชีย ที่เรียกว่า “Towards a New Asia Strategy” เพื่อให้สมาชิกสหภาพยุโรปทั้งหมดร่วมพิจารณาก่อนต่อมาในปลาย ค.ศ. 1994 ได้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน-สหภาพยุโรป ครั้งที่ 11 ที่เยอรมนี ผลการประชุมสหภาพยุโรปใหม่ให้มีลักษณะที่เท่าเทียมกันในกรอบของ “สู่ยุทธศาสตร์ใหม่สำหรับเอเชีย” (Towards a New Asia Strategy) ซึ่งมีสาระสำคัญคือ (1) เร่งกระชับความสัมพันธ์ด้านการค้าวัฒนธรรมโดยเน้นอาเซียน อินโดจีน จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ (2) ผลักดันการเจรจาให้จีน และไต้หวันได้เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (3) แก้ไขปัญหาดุลการค้ากับญี่ปุ่น (4) ส่งเสริมการส่งออกสินค้า และการลงทุนของบริษัทขนาดกลางและเล็กของสหภาพยุโรปในเอเชีย (5) ลดอุปสรรคการค้าในการนำเข้าสินค้าของประเทศในเอเชีย โดยจุดประสงค์ของยุทธศาสตร์ใหม่ดังกล่าว เพื่อให้สหภาพยุโรปและเอเชียทำงานร่วมกันสำเร็จใน 4 กิจกรรมคือ (1) ด้านวิทยาศาสตร์

เทคโนโลยี ขนส่ง สิ่งแวดล้อม การติดต่อสื่อสาร (2) ส่งเสริมบรรยากาศการค้า การลงทุน ความก้าวหน้าในการคุ้มครองของสิทธิและทรัพย์สินทางปัญญา (3) การบริการข้อมูลเกี่ยวกับสถานะเงื่อนไขการลงทุนในประเทศ และการให้สิ่งจูงใจทางการเงิน เพื่อร่วมลงทุน (4) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยร่วมมือกับ มหาวิทยาลัย การทำวิจัย การแลกเปลี่ยนผู้ดูงาน และความช่วยเหลือทางวิชาการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในห้วงเวลาดังกล่าวนี้สหภาพยุโรปได้มองกว้างออกไป ถึงการขยายความสัมพันธ์กับเอเชียโดยรวม แต่ก็ยังให้ความสำคัญกับอาเซียน เป็นหลัก

ส่วนสถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างภูมิภาคทั้งสอง หลังจากนั้นดำเนิน ไปไม่สู้ราบรื่นอันเป็นผลมาจากสถานการณ์วิกฤติเศรษฐกิจเอเซีย และ สถานการณ์การเมืองในไทยเอง

### วิเคราะห์ความร่วมมือไทย-สหภาพยุโรปในกรอบ PCA

ความร่วมมือไทย-สหภาพยุโรปในกรอบ PCA จึงเป็นพัฒนาการที่สืบเนื่องมาจากกรอบความสัมพันธ์อาเซียน-สหภาพยุโรป ตั้งแต่ ค.ศ.1980 จริงๆ แล้วสหภาพยุโรปมีความมุ่งหวังจะทำความตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Area-FTA) กับอาเซียน แต่โดยที่สมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศมีความหลากหลาย ทำให้เกิดอุปสรรคในการเจรจาจัดตั้ง FTA ด้วยเหตุนี้ สหภาพยุโรปจึงปรับความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนให้อยู่ในกรอบความตกลง PCA ก่อน ซึ่งขณะนี้ มีประเทศอาเซียนที่ผ่านการทำความตกลงฉบับดังกล่าวกับสหภาพยุโรปแล้ว หลายประเทศ เช่น สิงคโปร์ เวียดนาม มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย โดย

สิงคโปร์ และเวียดนาม ได้พัฒนาความสัมพันธ์ในกรอบ PCA กับสหภาพยุโรป จนสามารถทำความตกลง FTA กับสหภาพยุโรปได้เรียบร้อยแล้ว

ทั้งนี้ ไทยและสหภาพยุโรปได้เริ่มเจรจากรอบความตกลง PCA มาตั้งแต่ ค.ศ.2004 ซึ่งใกล้จะบรรลุผลแล้วใน ค.ศ.2013 แต่สถานการณ์การเมืองภายในของไทยที่มีการรัฐประหาร ทำให้การเจรจาหยุดชะงักจนกระทั่งมีการเลือกตั้งในไทย ค.ศ.2019 จึงมีการรื้อฟื้นการเจรจาความตกลงในกรอบ PCA อีกครั้งใน ค.ศ.2021 ทำให้ความตกลงดังกล่าวใช้เวลายาวนาน 18 ปีกว่าจะบรรลุผล (กระทรวงการต่างประเทศ, 2566) สำหรับการเจรจาครั้งนี้ ยังเพิ่มประเด็นใหม่ๆ ในความตกลงด้วย เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การค้าดิจิทัล และการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของสตรีและเด็ก ซึ่งการเจรจารอบใหม่ล่าสุดนี้ใช้ระยะเวลาประมาณ 2 ปี โดยมีการลงนามความตกลง PCA ดังกล่าวแล้ว เมื่อกลางธันวาคม ค.ศ.2022 ที่เบลเยียม ซึ่งเอกสารความตกลง PCA สะท้อนให้เห็นว่าไทยมีค่านิยมและมาตรฐานต่างๆ ที่สอดคล้องกับคุณค่าสากลของสหภาพยุโรป ซึ่งได้แก่ประเด็นเรื่องประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน การแก้ไขปัญหาโดยสันติ และการอนุรักษ์สภาพแวดล้อม นอกจากนี้ ไทยยังได้รับประโยชน์จากความตกลง PCA ในเรื่องต่างๆ เช่น (1) การเพิ่มขีดความสามารถด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับสากล (2) การถ่ายทอดองค์ความรู้ แนวปฏิบัติจากสหภาพยุโรปทำให้ไทยเข้าถึงเงินทุนด้านการวิจัย และโครงสร้างส่งเสริมขีดความสามารถด้านต่างๆ และ (3) การเปิดโอกาสให้ไทยได้นำเสนอแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศในสาขาที่ได้เชี่ยวชาญ เช่น ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า และ (4) การสะท้อนค่านิยมว่าไทยเป็นหุ้นส่วนที่ใกล้ชิด และไว้ใจได้ของสหภาพยุโรป (กระทรวงการต่างประเทศ, 2566)

## สรุปและแนวโน้ม: จากความสัมพันธ์ระหว่างภูมิภาคเป็นทวิภาคี

เมื่อสหภาพยุโรป-ไทย ได้ลงนามความตกลง PCA และความตกลงมีผลบังคับใช้ต่อไปแล้ว ก็จะทำให้การค้าการลงทุน และการแลกเปลี่ยนด้านอื่น ๆ ขยายตัวมากขึ้น และถ้าไม่เกิดอุบัติเหตุทางการเมืองภายในประเทศไทย แบบเดิม ๆ พัฒนาการความร่วมมือสหภาพยุโรป-ไทย ซึ่งเดิมเคยอยู่ในกรอบความร่วมมือระหว่างภูมิภาค (inter-regionalism) ตามแนวคิดของ Katzenstein และ Shiraishi ต่อมาได้ปรับเปลี่ยนมาเป็นการตกลงทวิภาคีตามทิศทางของ CFI Team อันเป็นไปตามธรรมชาติของสมาชิกในอาเซียนที่การร่วมมือกันแบบพหุภาคีในผลประโยชน์แห่งชาติเป็นเรื่องใช้เรื่องง่ายนักในการเจรจา ดังนั้น รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปกับอาเซียนจึงต้องปรับเปลี่ยนมาเป็นการตกลงทวิภาคี โดยมีจุดหมายสำคัญคือ การเจรจาท้าข้อตกลง FTA ระหว่างสหภาพยุโรปกับสมาชิกอาเซียนเป็นรายประเทศไทย ในลักษณะ (bilateral agreement) ความตกลงทวิภาคี โดยมีกรอบความตกลง PCA เป็นจุดเริ่มและความตกลงเป็นหุ้นส่วนและความร่วมมือรอบด้านไทย-สหภาพยุโรป ฉบับนี้จะนำมาซึ่งการลดอุปสรรคด้านการค้าระหว่างไทย-สหภาพยุโรปที่เล็กลงน้อย ขยายปริมาณการค้า การเข้าถึงตลาดของสินค้าระหว่างกัน แต่จะถึงระดับที่พัฒนาไปสู่การตกลงเปิดการค้าเสรีจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างกันได้หรือไม่เป็นสิ่งที่น่าจับตามองต่อไปโดยใกล้ชิด

## เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงการต่างประเทศ. (2566). *เกร็ดที่มาของกรอบความตกลงความเป็นหุ้นส่วนและความร่วมมือรอบด้านไทย-สหภาพยุโรป*. ค้นเมื่อ 28 กุมภาพันธ์ 2566, จาก <http://www.blockdit.com>.
- รัฐบาลไทย. (2565). *นายกฯ ร่วมพิธีลงนามร่างกรอบความตกลง PCA EU-Thai*. ค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2565, จาก <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/62666>.
- Bomassi, L. (2022). *A Missed Opportunity on the EU-ASEAN Summit*. Retrieved December 15, 2022, from [www.http://carnegieeurope.eu](http://carnegieeurope.eu)
- CFI Team. (2022). *Bilateral Agreement*. Retrieved December 30, 2022, from <http://www.financeinstitute.com>
- EU-ASEAN Business Council. (2022). *10<sup>th</sup> ASEAN-EU Business Summit Deepening ASEAN-EU trade: Sustainable Development for all*. Retrieved December 16, 2022, from [www.http://www.eu-asean.eu](http://www.eu-asean.eu)
- Gilson, J. (2005). *New Interregionalism? The EU and East Asia* J Eur Integr, 27(3), 307-26.
- Gilson J. (2010). *Eu-Japan Relations and the Crisis Multilateralism*. London: Macmillan.

- Grow Your Business. (2022). *Thailand and the EU Finalize Partnership and Cooperation Agreement*. Retrieved January 18, 2023, from <http://www.growyourbusiness.org>.
- Hu, R. W. (2009). *Building Asia Pacific Archi lecture: the Challenge of Hybrid Regionalism*. Retrieved August 15, 2022, from [www.brooking.edu/v/media/research/files/papars/2009/7/asia-pacific-hu/07-asia-pacific-hu-paf](http://www.brooking.edu/v/media/research/files/papars/2009/7/asia-pacific-hu/07-asia-pacific-hu-paf)
- McAllister, D. (2022). *ASEAN and the EU: Beyond the Summit, a Call for Action*. Retrieved December 16, 2022, from [www.http://thediomat.com](http://thediomat.com)
- Schroeder, H. (1993). "ASEAN and the European Community" in *Journal of European Studies*, 1( Special Issue).

## บทบาท และอำนาจการตัดสินใจในองค์กร

## The Role and Power in Decision-making in the organization

วิโรจน์ ก่อสกุล<sup>1</sup>

Viroj Korsakul

Viroj\_kor@hotmail.com

Received: 01/06/66 Revised: 26/06/66 Accepted: 26/06/66

## บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผู้มีบทบาท และอำนาจการตัดสินใจในองค์กร และเพื่อนำองค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาไปเผยแพร่ต่อสาธารณะจากการศึกษา พบว่า ผู้มีบทบาท และอำนาจการตัดสินใจในองค์กรมีหลายปัจจัย ทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร ผู้มีบทบาทและมีอำนาจการตัดสินใจองค์กรภาครัฐ ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร ผู้บริหารระดับสูง และผู้ปฏิบัติงานหลัก ส่วนองค์กรภาคเอกชน ได้แก่ เจ้าของหรือผู้ลงทุนตามสัดส่วนการลงทุน ส่วนผู้มีบทบาท และอำนาจการตัดสินใจภายนอกองค์กร ที่เหมือนกันทั้งองค์กรภาครัฐและองค์กรภาคเอกชน ได้แก่ สาธารณชน ส่วนที่แตกต่างกันสำหรับการตัดสินใจจากภายนอกองค์กรภาครัฐ คือประชาชนเป็นผู้มีอำนาจ

---

<sup>1</sup> คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ตัดสินใจโดยอ้อมผ่านการเลือกตั้ง ในขณะที่องค์การภาคเอกชน ได้แก่ ลูกค้า ผู้จัดหาวัตถุดิบ ตัวแทนจำหน่าย และคู่แข่งทางธุรกิจ

**คำสำคัญ:** บทบาท; อำนาจการตัดสินใจ; องค์การ

### **Abstract**

The purpose of this article is to study the role and power in decision-making in the organization, and to bring the knowledge gained from the study to the publicize. The study found that: The role and power in decision-making in the organization come from both internal and external sources. The internal decision makers for the public organization are the board of directors, top management (strategy apex), and operating core. While the owners and shareholders are the internal decision-makers of private organizations. The public is also the external indirect decision-makers in either public or private organizations. In public organizations, the public is the external decision-makers indirectly by the way of voting. In a private organization, stakeholders such as customers, suppliers of raw materials, distributors, and business competitors are external decision-makers.

**Keywords:** role; decision-making power; organization

## บทนำ

การศึกษาเรื่อง บทบาท และอำนาจการตัดสินใจในองค์กร ผู้ศึกษาได้เสนอแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องดังนี้

Simon (1976, p. 204) กล่าวว่า “. . . การตัดสินใจเป็นหัวใจของการบริหาร” พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2554 ก) ให้ความหมายว่า บทบาท หมายถึง “. . . การทำตามบทบาท การทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น บทบาทของพ่อแม่ บทบาทของครู ส่วนอำนาจ หมายถึง ความสามารถหรือสิ่งที่สามารถทำหรือบันดาลให้เกิดสิ่งใดสิ่งหนึ่งได้ เช่น อำนาจคุณพระศรีรัตนตรัย อำนาจสิ่งศักดิ์สิทธิ์ หรือพลังบังคับให้การเป็นไปหรือไม่เป็นไป หรือให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใด หรือส่งผลให้เกิดสิ่งหนึ่งสิ่งใด เช่น อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย อำนาจบังคับบัญชา ที่จะบังคับทำให้ผู้อื่นต้องยอมทำตามไม่ว่าด้วยความสมัครใจหรือไม่ หรือความสามารถบันดาลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

Weber (1947, p.151) ให้คำนิยามองค์กร ไว้ว่า “. . .เป็นระบบของการกระทำเฉพาะเจาะจงที่มีจุดมุ่งหมายและมีลักษณะต่อเนื่อง” ส่วน Barnard (1976, pp.73-74) ให้ความหมายว่า องค์กร หมายถึง “. . .ระบบที่มีเจตนาจะประสานการกระทำของคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป”

Gross and Etzioni (1985, pp. 5-6) อธิบายว่า องค์กร “. . .หมายถึง หน่วยทางสังคมหรือการรวมกลุ่มของมนุษย์ที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อบรรลุเป้าหมายเฉพาะบางประการ เช่น ธนาคาร โรงเรียน โรงพยาบาล โบสถ์” เป็นต้น

และพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2554 ข) อธิบายว่า องค์การ หมายถึง “. . . ศูนย์รวมกลุ่มบุคคลหรือกิจการที่ประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยงานเดียวกัน เพื่อดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือในตราสารจัดตั้ง ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐ เช่น องค์การของรัฐบาล หน่วยงานเอกชน เช่น บริษัทจำกัด สมาคม หรือหน่วยงานระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติ”

สรุปได้ว่า องค์การ หมายถึง การรวมตัวกันของคนตั้งแต่สองคนขึ้นไป เป็นหน่วยงานเพื่อดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เช่น กระทรวง กรม มหาวิทยาลัย บริษัท พรรคการเมือง เป็นต้น

โดย Mintzberg (อ้างถึงใน Sharfrit & Ott, 2001) อธิบายว่า องค์การ สาธารณะหรือองค์การขนาดใหญ่โดยทั่วไป ผู้มีบทบาท มีอำนาจการตัดสินใจในองค์การ มีหลายกลุ่มทั้งจากปัจจัยภายในองค์การและปัจจัยภายนอกองค์การ

บทความนี้จะนำเสนอว่า องค์การขนาดใหญ่โดยทั่วไป รูปแบบองค์การเป็นอย่างไร จำแนกบุคลากรออกเป็นประเภท ใครหรือปัจจัยไหนบ้าง ที่มีบทบาท และมีอำนาจการตัดสินใจในองค์การ ทั้งองค์การภาครัฐ องค์การภาคเอกชน องค์การภาคประชาสังคม รวมทั้งการตัดสินใจในพรรคการเมือง และบทสรุป

### รูปแบบองค์การ

รูปแบบองค์การ (ปรับปรุง จากแนวคิด Mintzberg, 1983) ได้แบ่งรูปแบบองค์การออกเป็น 5 รูปแบบ คือ

1. องค์กรแบบเรียบง่าย (the simple structure) เป็นลักษณะขององค์กรที่ประกอบด้วยสองส่วนเป็นสำคัญ คือ ผู้บริหารระดับสูงและผู้ปฏิบัติงานหลัก โดยผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้ควบคุมการทำงาน เป็นผู้กำหนดนโยบาย และตัดสินใจเรื่องสำคัญๆ ขององค์กร ผู้บริหารระดับกลางอาจมีน้อยมากหรือไม่มีเลย นอกจากนี้จะไม่มีฝ่ายอำนวยการ และไม่มีฝ่ายสนับสนุน เช่น สำนักสงฆ์ มีพระจำพรรษาอยู่ 2-3 รูป มีหัวหน้าสำนักสงฆ์เป็นผู้บริหารระดับสูง พระลูกวัดเป็นผู้ปฏิบัติงานหลัก หรือร้านขายอาหารขนาดเล็ก มีเจ้าของเป็นผู้บริหารระดับสูง คนทำอาหารเป็นผู้ปฏิบัติงานหลัก เป็นต้น

2. องค์กรระบบราชการแบบเครื่องจักรกล (the machine bureaucracy) องค์กรระบบราชการแบบเครื่องจักรกล ตรงกับรูปแบบระบบราชการในอุดมคติของ Weber กล่าวคือ เป็นองค์กรที่แจกแจงหน้าที่ตามความชำนาญ มีกฎ ระเบียบมาก มีขั้นตอนเป็นทางการสูง รวบอำนาจในการตัดสินใจ โครงสร้างการบริหารประกอบด้วยนักบริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง ผู้ปฏิบัติงานหลัก ฝ่ายอำนวยการและฝ่ายสนับสนุนครบถ้วน ตัวอย่างเช่น กองทัพ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมการปกครอง เป็นต้น

3. องค์กรแบบวิชาชีพ (the professional bureaucracy) ลักษณะงานขององค์กรแบบวิชาชีพ มีความสลับซับซ้อนมาก ทำให้มีความจำเป็นต้องใช้ผู้ปฏิบัติ ที่ได้รับการฝึกฝนมาเป็นเวลานานมาเป็นผู้ปฏิบัติงานหลัก และองค์กรแบบวิชาชีพมีการกระจายอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงานหลัก ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ มีความสามารถ และความเชี่ยวชาญสูง ตัวอย่างองค์กรแบบวิชาชีพ เช่น มหาวิทยาลัย โรงพยาบาล ศาลยุติธรรม เป็นต้น

4. องค์การแบบสาขา (the divisionalized form) องค์การแบบสาขา หมายถึง องค์การที่แบ่งแยกโครงสร้างระดับกลาง ออกเป็นองค์การย่อยๆ ผูกโยงไว้อย่างหลวมๆ องค์การย่อยเหล่านี้ทำงานอย่างเป็นอิสระ เช่น บริษัทรถยนต์ มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่ประเทศญี่ปุ่น มีสำนักงานสาขาในประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย และประเทศอื่นๆ หรือธนาคารออมสิน มีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานคร มีสำนักงานสาขาอยู่ในจังหวัดต่างๆ เป็นต้น

5. องค์การแบบชั่วคราวหรืองานโครงการ (the adhococracy or project structure) องค์การบางประเภทที่สภาพแวดล้อมแวดล้อมมีความสลับซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงมาก มีวัตถุประสงค์ที่จะคิดค้นความรู้ใหม่ สิ่งประดิษฐ์ใหม่ ต้องการผู้มีความรู้เฉพาะด้านหลายๆ ทาง มาทำงานร่วมกัน จึงจำเป็นต้องจัดองค์การแบบใหม่ เป็นองค์การชั่วคราว เช่น ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นต้น

### ประเภทของบุคลากรในองค์การ

ผู้เขียนได้ประยุกต์จากแนวคิดของ Mintzberg (อ้างถึงใน Sharfrit & Ott, 2001, pp. 222-233) ได้จำแนกบุคลากรในองค์การออกเป็น 5 กลุ่ม ดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานหลัก (operating core) หมายถึง ผู้ปฏิบัติหน้าที่หลักขององค์การ เช่น วิศวกรฝ่ายผลิตในโรงงาน แพทย์ในโรงพยาบาล ตุลาการในศาล อาจารย์ในมหาวิทยาลัย เป็นต้น

2. ผู้บริหารระดับสูง (strategic apex) หมายถึง ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบงานทั้งหมดขององค์กร ในองค์กรภาคเอกชนอาจเรียกว่า CEO หรือประธานเจ้าหน้าที่บริหาร ส่วนในภาครัฐ ได้แก่ อธิบดีในส่วนราชการทั่วไป หรืออธิการบดี ในมหาวิทยาลัย โดยมีหน้าที่หลัก 3 ประการคือ การควบคุมบังคับบัญชา การบริหารงานในองค์กร รวมทั้งการประสานงานกับองค์กรอื่นและการพัฒนาองค์กร

3. ผู้บริหารระดับกลาง (middle line) หมายถึง ผู้ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้บริหารระดับสูงกับพนักงานระดับปฏิบัติการและมีลำดับช่วงชั้นการบังคับบัญชาหลายระดับ การตัดสินใจบางอย่างทำได้เอง บางอย่างต้องขออนุมัติผู้บริหารระดับสูง ต้องประสานงานทั้งระดับบน ล่าง และหน่วยงานข้างเคียงอื่นๆ เช่น ผู้จัดการทั่วไป ผู้อำนวยการฝ่าย ผู้จัดการฝ่าย ผู้จัดการส่วนในองค์กรภาคเอกชน หรือผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการกอง หัวหน้าภาควิชา ในมหาวิทยาลัย เป็นต้น

4. ผู้ให้คำปรึกษาหรือฝ่ายอำนวยการ (the technostructure) หรือบางท่าน เรียกว่า “ฝ่ายเสนาธิการ” หมายถึง ผู้ทำหน้าที่วิเคราะห์งาน สนับสนุนผู้ปฏิบัติงานหลักขององค์กร เช่น การวางแผนกลยุทธ์ การวิจัย การวางแผนการผลิตในองค์กรภาคเอกชน อาจเทียบได้กับนักวิจัย นักวิชาการศึกษา นักแนะแนวการศึกษาหรือบรรณารักษ์ในมหาวิทยาลัย เป็นต้น

5. ผู้สนับสนุน (supporting staff) หมายถึง บุคลากรที่ทำหน้าที่สนับสนุนผู้ปฏิบัติงานหลักขององค์กร เช่น พนักงานธุรการ พนักงานสถานที่ พนักงานต้อนรับ พนักงานขับรถ พนักงานเอกสารทั่วไป ทั้งองค์กรในภาครัฐและภาคเอกชน

### ผู้มีบทบาท และมีอำนาจการตัดสินใจในองค์กร

Sharfritz & Ott. (2001, p. 298) กล่าวว่า การบริหารองค์กรขนาดใหญ่ โดยทั่วไป จะมีความสลับซับซ้อน (complex systems) บุคลากรมีที่มาที่หลากหลาย จากหลายกลุ่ม หลายสถาบัน เช่น ในกระทรวงมหาดไทย มีบุคลากรจากหลายสถาบัน อาทิ จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เป็นต้น บุคลากรเหล่านี้จะมีความเชื่อ ค่านิยม ความพอใจและการรับรู้ที่เป็นของตนเองหรือกลุ่มแตกต่างกัน แต่ละกลุ่มก็จะแข่งขันกัน (compete) เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพ ให้ประสบผลสำเร็จ มีความเจริญก้าวหน้า หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ (power) อิทธิพลหรือแรงจูงใจ (influence) จนบ่อยครั้งอาจมีความขัดแย้งกันทางความคิด ขัดแย้งวิธีการทำงาน (conflicts) จากกลุ่มที่มาจากต่างสถาบัน ต่างคณะ ต่างรุ่นกัน เป็นต้น

Mintzberg (อ้างถึงใน Sharfritz & Ott, 2001, pp. 356-357) อธิบายว่าการตัดสินใจในองค์กรขนาดใหญ่โดยทั่วไป มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร ซึ่งผู้เขียนประยุกต์จากแนวคิดของ Mintzberg ได้ดังนี้

ผู้มีบทบาท และมีอำนาจการตัดสินใจจากภายนอกองค์กร ประกอบด้วย

1. ความเป็นเจ้าของ การมีกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิในองค์กร (owners) องค์กรภาครัฐ เจ้าของ ได้แก่ ประชาชน และประชาชนเป็นผู้มีบทบาท มีอำนาจตัดสินใจโดยอ้อมผ่านการเลือกตั้ง เป็นต้น

ส่วนองค์กรภาคเอกชน เจ้าของคือ ผู้ลงทุนหรือผู้ถือหุ้น ตามสัดส่วนในการลงทุน

2. ผู้มีส่วนได้เสีย ที่เชื่อมโยง เกี่ยวข้องกัน (associate) องค์กรภาครัฐ ได้แก่ ประชาชน พลเมืองผู้ใช้บริการ ส่วนองค์กรภาคเอกชน ได้แก่ ผู้ลงทุน ผู้จัดหาวัตถุดิบ ตัวแทนจำหน่าย ลูกค้า แรงงาน รวมทั้งคู่แข่งทางธุรกิจ เป็นต้น

3. สมาคมพนักงาน สมาคมลูกจ้าง (employee association) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อพบปะ ปรีกษาหารือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือเสนอแนะแนวทางในการบริหารจัดการองค์กร ในองค์กรภาคเอกชน ได้แก่ สหภาพแรงงาน คณะกรรมการลูกจ้าง เทียบได้กับสภาอาจารย์ และองค์กรนักศึกษา ในมหาวิทยาลัย เป็นต้น

4. สาธารณชน (publics) การตัดสินใจทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน ต้องฟังความคิดเห็นจากสาธารณชน เช่น กลุ่มผู้นำทางความคิด กระบวนการทางสังคม กลุ่มผลประโยชน์ ชุมชนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ สื่อมวลชน ทั้งสื่อสิ่งพิมพ์ วิทยู โทททัศน์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้ง social media หรือสื่อสังคมออนไลน์ ที่รู้จักกันดี ได้แก่ Facebook, Youtube, Instagram, Tik Tok และ Twitter เพื่อให้การตัดสินใจสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและ ภายนอกองค์กร เช่น การตัดสินใจทางการเมือง เป็นต้น

กล่าวได้ว่า ทิศทางการตัดสินใจจากภายนอกองค์กรในยุคปัจจุบันและอนาคตขององค์กรทั้งองค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม รวมทั้งการตัดสินใจของพรรคการเมือง social media จะมีบทบาทอย่างยิ่ง เช่น คมชัดลึกออนไลน์ (2566, มีนาคม 15) กล่าวว่า

“...ปรากฏการณ์พรรคการเมือง หาเสียงผ่าน social เลือกตั้ง 66 ดูเด็ดกว่าที่เคย ปรากฏการณ์ใช้ social media เพื่อหาเสียงนั้นเริ่มต้นและเป็นผลมากที่สุดในช่วงปี 2562 ที่พรรคอนาคตใหม่ (ซึ่งก่อนถูกยุบพรรค) ชนะการเลือกตั้งและได้คะแนนจากโหวตเตอร์มากที่สุด รวมถึงนายชัชชาติ สิทธิพันธุ์ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนปัจจุบัน ที่กวาดคะแนนอย่างท่วมท้นมาแล้ว ด้วยกลยุทธ์การหาเสียงผ่านโซเชียลมีเดียที่จับคนกรุงเทพฯ ได้แบบอยู่หมัด จึงปฏิเสธไม่ได้เลยว่าทุกวันนี้ไม่มีพรรคไหนที่ไม่ใช้แพลตฟอร์มออนไลน์ หรือใช้โซเชียลในการหาเสียง ขอคะแนนจากประชาชน ซึ่งพรรคที่ใช้โซเชียล มีโอกาสที่จะได้คะแนนจากประชาชนอย่างแน่นอน เป็นต้น

และณัฐภูมิ แสงชูวงษ์ (2566) กล่าวว่า “...ทิมพีอาร์หรือผู้ดูแลแพลตฟอร์มต่างๆ ของพรรคก้าวไกล มีบทบาทมากในการสร้างคะแนนเสียงอย่างหนึ่ง ที่เห็นชัดคือ “ก้าวไกลมีบัญชีอย่างเป็นทางการครบทุกแพลตฟอร์ม” ทั้งเว็บไซต์ เฟซบุ๊ก อินสตาแกรม ทวิตเตอร์ ยูทูป และที่สำคัญคือ ดิจิทัล บัญชีดิจิทัลของก้าวไกล มีจำนวนผู้ติดตามมากถึง 2.8 ล้าน หากเปรียบกับพรรคอื่นๆ ที่มีหลักหมื่นหรือหลักแสนและลงคลิปไม่บ่อยเท่าพรรคก้าวไกล

ส่วนผู้เกี่ยวข้องที่มีบทบาท และมีอำนาจการตัดสินใจจากภายในองค์กรประกอบด้วย

1. กรรมการ คณะกรรมการบริหาร (directors : board of directors) องค์กรภาครัฐ เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ คณะกรรมการข้าราชการตุลาการ คณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ ส่วนองค์กรภาคเอกชน เช่น คณะกรรมการบริษัท คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการดังกล่าว มีบทบาท มีอำนาจการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย

อนุมัติแผนงาน การแต่งตั้ง ถอดถอนบุคลากร การอนุมัติงบประมาณ เป็นต้น สำหรับมหาวิทยาลัยอาจเทียบได้กับคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย เป็นต้น

2. ผู้บริหารระดับสูง (strategy apex) องค์การภาครัฐ เช่น อธิบดีในส่วนราชการทั่วไป หรืออธิการบดีในมหาวิทยาลัย เป็นต้น ส่วนองค์การภาคเอกชน คือ ประธานกรรมการ (chairman) ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร (chief executive officer) หรือกรรมการผู้จัดการ (managing director) เป็นต้น บุคคลเหล่านี้มีหน้าที่ตัดสินใจในกิจการทั่วไปขององค์กร ยกเว้นเรื่องที่เป็นนโยบายสำคัญซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร

3. ฝ่ายปฏิบัติงานหลัก (operating core) คือผู้ปฏิบัติงานหลักขององค์กร เช่น วิศวกรฝ่ายผลิตในโรงงาน แพทย์ในโรงพยาบาล อาจารย์ในมหาวิทยาลัย จะมีอำนาจตัดสินใจค่อนข้างเป็นอิสระในงานตามภาระหน้าที่ของตน เช่น แพทย์ในโรงพยาบาลมีบทบาทตัดสินใจในการรักษาผู้ป่วย อาจารย์ในมหาวิทยาลัยมีบทบาทตัดสินใจเกี่ยวกับการเรียนการสอน เป็นต้น

4. ผู้บริหารระดับกลาง (the middle line) องค์การภาครัฐ เช่น ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการกอง ส่วนองค์การภาคเอกชน เช่น ผู้อำนวยการฝ่าย ผู้จัดการฝ่าย ผู้จัดการส่วน เป็นต้น มีบทบาทในการเสนอแนะ ให้ความเห็น ในการตัดสินใจที่ต้องอาศัยกฎ ระเบียบ หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง อาทิ งานด้านการเงินการคลัง งานด้านกฎหมาย หรืองานด้านวิชาชีพต่างๆ เป็นต้น

5. ผู้ให้คำปรึกษาหรือผู้อำนวยการ (the technostructure) องค์การภาครัฐ เช่น การวิเคราะห์นโยบายและแผน การวิจัย การฝึกอบรม ในส่วนองค์การภาคเอกชน เช่น การวางแผนผลิต การวิจัย การโฆษณาประชาสัมพันธ์

การส่งเสริมการขาย เป็นต้น ตำแหน่งเหล่านี้มีบทบาทในการหาข้อมูล หาข้อเท็จจริงต่างๆ เพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูง

6. ผู้สนับสนุน (the supporting staffs) ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีลักษณะตำแหน่งหน้าที่คล้ายกัน เช่น พนักงานธุรการ พนักงานบัญชี พนักงานประชาสัมพันธ์ และพนักงานรักษาความปลอดภัย เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่ามีบทบาทในการตัดสินใจค่อนข้างน้อยกว่ากลุ่มอื่น

7. อุดมการณ์ อุดมคติ (ideology) หมายถึง คตินิยม ความเชื่อ หลักการที่วางระเบียบไว้เป็นแนวปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ หรือจุดมุ่งหมายสำคัญที่ตั้งไว้เพื่อปฏิบัติการไปสู่จุดมุ่งหมายนั้น เช่น แพทยสภา (2549) กำหนดว่า “...ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ต้องรักษามาตรฐานของการประกอบวิชาชีพเวชกรรมในระดับที่ดีที่สุดในสถานการณ์นั้นๆ ภายใต้ความสามารถและข้อจำกัดตามภาวะวิสัยและเหตุการณ์ที่มีอยู่ ต้องไม่เรียกร่องสินจ้างรางวัลพิเศษ นอกเหนือจากค่าบริการที่ควรได้รับ ต้องไม่จงใจหรือชักชวนผู้ป่วยให้มารับบริการทางวิชาชีพเวชกรรม เพื่อผลประโยชน์ของตน ต้องไม่เปิดเผยความลับของผู้ป่วยหรือผู้ป่วยที่เสียชีวิตแล้ว ซึ่งตนทราบมาเนื่องจากการประกอบวิชาชีพ เว้นแต่ได้รับความยินยอมโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเมื่อต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือตามหน้าที่ เป็นต้น และสำนักงานศาลยุติธรรม (2556) กำหนดอุดมการณ์ของผู้พิพากษา บางส่วนว่า “...หน้าที่สำคัญของผู้พิพากษา คือ การประสาทความยุติธรรมแก่ผู้มีบรรดคติ ซึ่งจักต้องปฏิบัติด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เทียงธรรม ถูกต้องตามกฎหมาย และนิติประเพณี ทั้งจักต้องแสดงให้เห็นที่ประจักษ์สาธารณชนด้วยว่าตนปฏิบัติเช่นนี้อย่างเคร่งครัดครบถ้วน เพื่อการนี้

ผู้พิพากษาจากต้องยึดมั่นในความเป็นอิสระของตนและเทิดทูนไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์แห่งสถาบันตุลาการ” ซึ่งอุดมการณ์ อุดมคติ คตินิยม ความเชื่อหรือจรรยาบรรณของแต่ละวิชาชีพ จะมีความสำคัญต่อการตัดสินใจของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นๆ

แต่ผู้เขียนเห็นว่า ผู้มีบทบาท และมีอำนาจการตัดสินใจในองค์กรอีกกลุ่มหนึ่งนอกจากที่ Mintzberg กล่าวไว้ คือ ผู้มีบทบาท และมีอำนาจการตัดสินใจที่ไม่เป็นทางการ หรือกลุ่มไม่เป็นทางการ (informal group) ทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร ทั้งองค์การภาครัฐและองค์การภาคเอกชน อาจเป็นเพราะการเมืองในองค์กร วัฒนธรรมองค์กร การจัดการทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มีความพยายามหรือมีการกระทำเพื่อขอความช่วยเหลือที่มุ่งผลต่อการตัดสินใจการทำงานข้ามชั้น ข้ามสายงาน อันอาจเป็นกลุ่มที่เรียกว่า “กลุ่มที่ใช้อิทธิพลของผู้มีอำนาจมาหนุนหลัง เพื่อให้มีสิทธิพิเศษ” “เด็กนาย” “ลูกเจ้านายเก่า.....หัวหน้าเก่า” หรือ “คนที่นายไว้วางใจ” รวมทั้ง “ผู้อยู่เบื้องหลัง” ในแต่ละกิจกรรม เช่น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มีสาระสำคัญตอนหนึ่งว่า “...การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องมีคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย นโยบาย และข้อบังคับของพรรคการเมือง มติของที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง รวมตลอดทั้งระเบียบ ประกาศ และคำสั่งของคณะกรรมการ ซึ่งต้องกระทำด้วยความรอบคอบ ระมัดระวัง และซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน และต้องให้สมาชิกมีส่วนร่วมและรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และการคัดเลือกสมาชิก หรือบุคคลซึ่งมีความรู้ ความ

สามารถ เชื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรม จริยธรรม เข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือตำแหน่งอื่น หรือเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ประกอบด้วย หัวหน้าพรรคการเมือง เลขาธิการพรรคการเมือง เภรัณยูภักดิ์พรรคการเมือง นายทะเบียนสมาชิก และกรรมการบริหารอื่นตามที่กำหนดในข้อบังคับ

กรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องรับผิดชอบร่วมกันในบรรดามติของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมาย และข้อบังคับ รวมตลอดทั้งระเบียบ ประกาศ และคำสั่งของคณะกรรมการ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า ตนได้คัดค้านในที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง โดยปรากฏหลักฐานการคัดค้านนั้นในรายงานการประชุมหรือได้ทำหนังสือคัดค้านยื่นต่อประธานในที่ประชุมภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีการประชุมนั้นสิ้นสุดลง

ให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้ หัวหน้าพรรคการเมืองจะมอบหมายเป็นหนังสือให้เลขาธิการพรรคการเมือง เภรัณยูภักดิ์พรรคการเมือง นายทะเบียนสมาชิก หรือกรรมการบริหารอื่นของพรรคการเมือง คนหนึ่งหรือหลายคน เป็นผู้ทำการแทนก็ได้

แต่ในความเป็นจริงและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า หลายพรรคการเมืองในประเทศไทย จะมีตำแหน่งอื่นๆ ที่ทำให้ประชาชนเกิดความสับสนว่าใครเป็นมีบทบาท และมีอำนาจการตัดสินใจในกิจกรรมที่สำคัญของพรรคการเมืองนั้นๆ (สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง กรุงเทพมหานคร (2566) เช่น

นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ ตำแหน่ง ประธานพรรคชาติพัฒนา กล่าว ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรี ลำดับที่ 1

พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ตำแหน่ง ประธานกำหนดแนวทางและยุทธศาสตร์พรรครวมไทยสร้างชาติ ได้รับการเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรี ลำดับที่ 1

นางสาวแพรวทองธาร ชินวัตร์ ตำแหน่ง หัวหน้าครอบครัวพรรคเพื่อไทย ได้รับการเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรีลำดับที่ 1

ซึ่งทั้ง 3 ตำแหน่งที่กล่าวถึง ไม่ได้เป็นกรรมการบริหารพรรค ไม่ต้องรับผิดชอบในการบริหารพรรค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมืองฯ แต่อย่างใด แต่ทั้ง 3 ตำแหน่ง สังคมเชื่อว่า มีบทบาท มีอำนาจการตัดสินใจของพรรคสูง จึงกล่าวได้ว่า กลุ่ม (ผู้นำ) ไม่เป็นทางการ หรือไม่ได้ดำรงตำแหน่งตามกฎหมาย มีบทบาท และมีอำนาจการตัดสินใจในพรรคการเมือง

อธิบายได้ ตามภาพ ดังนี้



## บทสรุป

ผู้มีบทบาท และมีอำนาจการตัดสินใจในองค์กร มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งจากภายในองค์กรและภายนอกองค์กร ดังนี้

1. ผู้มีบทบาท และมีอำนาจการตัดสินใจจากภายนอกองค์กรที่เหมือนกันทั้งองค์การภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม รวมทั้งพรรคการเมือง ได้แก่ สาธารณชน (publics) โดยเฉพาะ social media หรือสังคมออนไลน์ ได้แก่ Facebook, Youtube, Instagram, Tik Tok และ Twitter, และกลุ่มไม่เป็นทางการ สอดคล้องกับแนวคิดของ Mintzberg (อ้างถึงใน Sharfrit & Ott, 2001) ที่กล่าวว่า การตัดสินใจทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน ต้องฟังความคิดเห็นจากสาธารณชน เช่น กลุ่มผู้นำทางความคิด กระบวนการทางสังคม กลุ่มผลประโยชน์ ชุมชนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ สื่อมวลชน เป็นต้น

ส่วนที่แตกต่างกัน คือเจ้าของ (owners) องค์กรภาครัฐ ได้แก่ ประชาชน และประชาชนมีบทบาท มีอำนาจการตัดสินใจโดยอ้อมผ่านการเลือกตั้ง ส่วนองค์กรภาคเอกชน ได้แก่ ผู้ลงทุน ผู้ถือหุ้นตามสัดส่วนการลงทุน

2. ผู้มีบทบาท และมีอำนาจการตัดสินใจจากภายในองค์กรทั้งองค์การภาครัฐและภาคเอกชน ได้แก่

2.1 คณะกรรมการบริหาร (board of directors) เช่น อำนาจในการแต่งตั้ง ถอดถอน อนุมัติงบประมาณ

2.2 ผู้บริหารระดับสูง (strategy apex) เช่น อธิบดีในองค์การภาครัฐ หรือประธานเจ้าหน้าที่บริหาร ในองค์กรภาคเอกชน มีอำนาจตัดสินใจในกิจการทั่วไปขององค์กร

2.3 ผู้ปฏิบัติงานหลัก (operating core) โดยเฉพาะองค์การแบบวิชาชีพ (the professional bureaucracy) ผู้ปฏิบัติงานหลักมีบทบาท มีอำนาจตัดสินใจตามภาระงานในหน้าที่ของตนเอง เช่น แพทย์มีบทบาทในการรักษาผู้ป่วย อาจารย์ในมหาวิทยาลัยมีบทบาทในการเรียน การสอนนักศึกษา เป็นต้น

2.4 อุดมการณ์ อุดมคติ (ideology) เช่น แพทย์ ต้องไม่เปิดเผยความลับของผู้ป่วย ผู้พิพากษา ต้องประสาทความยุติธรรมแก่ผู้มีอรรถคดี . . . จักต้องยึดมั่นในความอิสระของตนและเทิดทูนไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์แห่งสถาบันตุลาการ

2.5 กลุ่มไม่เป็นทางการ (informal group) มีบทบาทและมีอำนาจการตัดสินใจทั้งองค์การรัฐ องค์การภาคเอกชน รวมทั้งในพรรคการเมือง เช่น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560 (2560) กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรค ประกอบด้วยหัวหน้าพรรค เลขานุการพรรค เภรัญญิก นายทะเบียน และกรรมการบริหารอื่น รับผิดชอบในการบริหารพรรค แต่เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไป ว่าการเลือกตั้งทั่วไป ปี 2566 ผู้ที่ไม่ได้เป็นกรรมการบริหารพรรค แต่มีบทบาท และมีอำนาจในการตัดสินใจ รวมทั้งได้รับการเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรีของพรรค จากหลายพรรคการเมือง เป็นต้น

## เอกสารอ้างอิง

คมชัดลึกออนไลน์. (13 มีนาคม 2566). *ปรากฏการณ์พรรคการเมืองหาเสียงผ่าน Social เลือกตั้ง 66.* (2566, มีนาคม 13). ค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2566, จาก

<https://www.komchadluek.net/news/politics/544889>

ณัฐวุฒิ แสงชูวงษ์. (2566). *ส่องกลยุทธ์หาเสียงผ่านโซเชียลมีเดียและ TIK Tok ของพรรคก้าวไกล เจาะคนรุ่นใหม่ในการเลือกตั้งปี 66.* ค้นเมื่อ 18 พฤษภาคม 2566, จาก

<https://www.beartai.com/article/tech-article>

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน. (2554ก). *บทบาท.* ค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2566, จาก <http://rirs3.royin.go.th/word1/word-1-a0.asp>

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน. (2554ข). *องค์กร.* ค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2566, จาก <http://rirs3.royin.go.th/word1/word-1-a0.asp>

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560 (2560, 7 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่มที่ 134, ตอน 105 ก.หน้า 1-41.จาก <https://ojc.coj.go.th/th/category/>

แพทยสภา .(2549). *ข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2549,* ค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2566, จาก [https://www.tmc.or.th/service\\_law02.php](https://www.tmc.or.th/service_law02.php)

สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง กรุงเทพมหานคร. (2566). *เอกสารแนะนำตัวผู้สมัครและพรรคการเมือง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง กรุงเทพมหานคร เขตเลือกตั้งที่ 12. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.*

- สำนักงานศาลยุติธรรม. (2556). *ประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการ 2556*. ค้น  
เมื่อ 5 พฤษภาคม 2566, จาก  
<https://ojc.coj.go.th/th/content/page/index/id/8867>
- Barnard, C. (1976). *The function of the executive*. Cambridge, MA:  
Harvard University Press.
- Gross, E. & Etzioni, A. (1985). *Organizations in society*. Englewood Cliff,  
NJ: Prentice-Hall Inc.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives: Designing effective organization*.  
Englewood Cliff, NJ: Prentice-Hall Inc.
- Shafritz, J. M., & Ott, J. S. (2001). *Classics of organization theory* (5th  
ed.). Orlando, FL: Harcourt Collage publishers.
- Simon, H. A. (1976). *Administrative behavior* (3rd ed.) New York: The  
Free Press.
- Weber, M. (1947). *The Theory of social and economic organization*. New  
York: The Free Press.

## การบริหารราชการแบบบูรณาการในการพัฒนาการท่องเที่ยว เชียงใหม่\*

### The Collaborative Governance in Chiang Khan Tourism Development

พัทธนันท์ ตลาดทรัพย์<sup>1</sup>

Phatthanant Taladsub

Taladsub@hotmail.com

Received: 01/04/66 Revised: 22/04/66 Accepted: 22/04/66

#### บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารราชการแบบบูรณาการ ในการพัฒนาการท่องเที่ยวเชียงใหม่” ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษารูปแบบการบริหารราชการแบบบูรณาการในการพัฒนาการท่องเที่ยวเชียงใหม่ และ 2) ศึกษาผลกระทบที่เกิดจากการบริหารราชการแบบบูรณาการ ในการพัฒนาการท่องเที่ยวเชียงใหม่ โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นประชากรกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้บริหาร ข้าราชการหน่วยงานภาครัฐ ผู้ประกอบการภาคเอกชน และภาคประชาชน จำนวน 30 คน เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และแบบสังเกต นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา โดยการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า แล้วสรุปผลการศึกษาด้วยเทคนิคเชิงพรรณนา ผลการศึกษาพบว่า การบริหารราชการแบบบูรณาการในการ

---

\* งานวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากโครงการพัฒนานักวิจัยใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

<sup>1</sup> หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต คณะสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย

พัฒนาการท่องเที่ยวเชียงใหม่ ใช้รูปแบบการบริหารงานตามยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่พิเศษ มีการบูรณาการการทำงานร่วมกันของส่วนราชการในระดับต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และสถาบันการศึกษา มีองค์การบริหารพื้นที่พิเศษเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน อพท. (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานและบูรณาการการทำงานร่วมกัน โดยนำเกณฑ์ของสภาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนโลกมาเป็นกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนการพัฒนาการท่องเที่ยวเชียงใหม่ ส่วนผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาการท่องเที่ยว ได้แก่ ปัญหาขยะและการจัดการขยะ ปัญหาการจราจรและที่จอดรถไม่เพียงพอ ปัญหาด้านมลภาวะทางอากาศและปัญหาน้ำเสีย เป็นต้น

**คำสำคัญ:** การจัดการปกครอง; การบริหารราชการแบบบูรณาการ; การพัฒนาการท่องเที่ยว; เชียงใหม่

### **Abstract**

The collaborative governance in Chiang Khan tourism development aimed to 1) study the pattern of collaborative governance in Chiang Khan tourism development and 2) study the effects of collaborative governance in Chiang Khan tourism development. The qualitative research method was used in this research. There were 30 key informants, including

government agency administrators, private entrepreneurs, and the civil sector. The data was collected by using an in-depth interview and observation form. The data was also undergone content analysis by using the triangulation method. Then, the results were summarized by descriptive technique. The results revealed that the pattern of collaborative governance in Chiang Khan tourism development was based on designated area strategies along with the collaboration of government agencies at different levels according to the relevant authority, cooperated with private sector, civil sector, and education institution. The Designated Areas for Sustainable Tourism Administration (Public Organization) (DASTA) was the central agency of coordination and collaboration by adopting criteria of the Global Sustainable Tourism Council (GSTC) as the framework for driving tourism development. The effects caused by tourism development included waste problems, waste management, traffic problems, insufficient parking problems, air pollution problems, and waste water problems.

**Keywords:** Governance; collaborative governance; tourism development;  
Chiang Khan

## บทนำ

ปัจจุบันปัญหาบ้านเมืองมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การแก้ปัญหาหรือการตัดสินใจจึงจำเป็นต้องใช้ความรู้และทักษะจากหลายสาขาวิชาร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ความรู้และทักษะจากหลายสาขาวิชาวิชาร่วมกันไม่สามารถบริหารและแก้ปัญหาบางอย่างได้ เพราะการจัดโครงสร้างของแต่ละองค์กรภาครัฐในปัจจุบันมีพันธกิจเฉพาะ (Mission) ซึ่งทำให้แต่ละองค์กรมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่แตกต่างกัน ข้อดีของการจัดแบ่งโครงสร้างในลักษณะนี้ ทำให้มีความชัดเจนในการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านขององค์กร แต่ข้อเสียที่เกิดขึ้นคือ การไม่ประสานกันในการทำงานจึงจำเป็นต้องมีอีกรูปแบบหนึ่งของการทำงานเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น นั่นคือ การบูรณาการในการทำงาน (Collaborative governance) ร่วมกันอันจะช่วยให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างการทำงานของแต่ละหน่วยงานได้ เป็นการขจัดความซ้ำซ้อนของงานที่เกิดขึ้นเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของงานตามยุทธศาสตร์ที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง (สำนักงาน ก.พ.ร., 2547)

การบริหารราชการแบบบูรณาการ (Collaborative governance) แนวคิดนี้ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากในศตวรรษที่ 1990 (บัณดร มาลากุล ณ อยุธยา, 2546) ถือเป็นนโยบายสาธารณะที่รัฐตั้งใจให้เกิดขึ้นเพื่อสนองตอบนโยบายการบริหารงานของรัฐบาลและปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการในท้องถิ่น ซึ่งนโยบายดังกล่าวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานจากรูปแบบเดิม (Old public management) เป็นรูปแบบใหม่ (New

public management) ซึ่งรัฐบาลคาดการณ์ว่าจะเกิดประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น อีกทั้งยังการกระจายอำนาจ (Decentralization) เพื่อลดขั้นตอนการสั่งการและทำให้การปฏิบัติงานมีความคล่องตัว รวมทั้งก่อให้เกิดการตรวจสอบการควบคุม และการแก้ปัญหาอย่างใกล้ชิด (วิวัฒน์ บุรณะ, 2548) เป็นกระบวนการทัศน์ใหม่ในการบริหารการปกครอง ซึ่งอยู่บนฐานของธรรมาภิบาล (Governance) โดยมุ่งเป้าหมายไปที่พลเมืองเป็นศูนย์กลาง เป็นการจัดวางการปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหนึ่งหน่วยหรือมากกว่านั้น เข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจกับผู้มีส่วนได้เสียที่ไม่ใช่รัฐอย่างเป็นทางการ เพื่อหาฉันทมติและนำไปสู่เป้าหมาย ด้วยการสร้างหรือนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือ การจัดการโครงการสาธารณะรวมทั้งการจัดการทรัพยากรต่างๆ ทั้งในระดับรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ เพื่อลดบทบาทการจัดทำบริการสาธารณะ โดยรัฐลง (พิชราภา ตันตราจิน, 2563) โดยนำผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินงานและการประเมินผล โดยมีการจัดระเบียบหรือวิธีการทำงาน การจัดโครงสร้าง และการสร้างวัฒนธรรมการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่เอื้อต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร., 2560)

เนื่องจากรายได้อันดับต้นๆ ของประเทศไทยมาจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว สถานการณ์การท่องเที่ยวของประเทศไทยช่วงเดือนมกราคม-ธันวาคม 2562 พบว่า มีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาท่องเที่ยว จำนวน 39.79 ล้านคน ขยายตัวร้อยละ 4.24 มีรายได้จากการท่องเที่ยวกว่า 1.93 ล้านบาท

(กองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา, 2562) และนับจากสถานการณ์การระบาดของเชื้อโคโรนาไวรัสตั้งแต่ พ.ศ. 2562 เป็นต้นมา ส่งผลกระทบต่อธุรกิจการท่องเที่ยวของประเทศเป็นอย่างมาก ทำให้นักท่องเที่ยวลดลงกว่าร้อยละ 97.05 (กองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา, 2564) และจากรายงานของสภาปฏิรูปประเทศ พบว่า อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยประสบกับปัญหาเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากโครงสร้างการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวขาดการประสานงานและบูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ ซึ่งปัญหาดังกล่าวรัฐบาลยังไม่มีแนวทางในการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมและไม่สอดคล้องและเป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศด้านการท่องเที่ยว (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558)

อย่างไรก็ตามนโยบายส่งเสริมและการพัฒนาการท่องเที่ยวยังถือเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ โดยรัฐบาลมีเป้าหมายหลักในการเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยว ให้นักท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมชุมชนมากยิ่งขึ้น เพื่อกระจายรายได้จากการท่องเที่ยวไปสู่ชุมชน และคงปฏิเสธไม่ได้ว่า “เชียงใหม่โบราณริมฝั่งโขง” ถือเป็นหนึ่งในเมืองท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมที่มีชื่อเสียงและได้รับความนิยมเป็นอย่างมากในปัจจุบัน อันเป็นผลมาจากการบริหารจัดการการท่องเที่ยวที่ดี มีการประสานงานและบูรณาการการทำงานร่วมกันจากหลายภาคส่วน ด้วยเหตุผลสำคัญดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษารูปแบบและผลกระทบที่เกิดจากการบริหารราชการแบบบูรณาการ ในการพัฒนาการท่องเที่ยวเชียงใหม่ ตลอดจนถึงข้อเสนอแนะในมิติต่างๆ เพื่อใช้เป็นโมเดลต้นแบบในการกำหนดนโยบาย รวมถึงแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหา

รวมถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น อันจะเป็นประโยชน์สำหรับการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทยในพื้นที่อื่นๆ ต่อไป

## วิธีดำเนินการวิจัย

### รูปแบบการวิจัย

ใช้การวิจัยเชิงเชิงคุณภาพ โดยทำการศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสาร กฎหมาย ระเบียบ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับต่างๆ ประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึก กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นประชากรกลุ่มเป้าหมาย โดยใช้วิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง ด้วยคำถามปลายเปิด แบบกึ่งมีโครงสร้าง

### การเก็บรวบรวมข้อมูล

แบ่งวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลออกเป็น 2 ลักษณะตามแหล่งที่มาของข้อมูลอันประกอบด้วย

1. ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นการศึกษาข้อมูลจากหนังสือ ตำรา เอกสารทางวิชาการ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อปฏิบัติ นโยบายรัฐบาล ประกาศ แผนงาน โครงการฯ รวมถึงแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 แผนพัฒนาภาค แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด จังหวัด และแผนพัฒนาท้องถิ่น และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. ข้อมูลปฐมภูมิ เป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยเป็นสัมภาษณ์แบบสองทางเพื่อช่วยให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจน และเชื่อมโยงกันในแต่ละประเด็น ในลักษณะที่เป็นเหตุเป็นผลต่อกัน ด้วยคำถามปลายเปิดแบบกึ่งมีโครงสร้าง เมื่อผู้ให้

สัมภาษณ์ให้ความเห็นจบ ผู้วิจัยจะทำการสรุปประเด็นการสัมภาษณ์ เพื่อขอความเห็นเพิ่มเติม และยืนยันความถูกต้องของข้อมูลการสัมภาษณ์

### ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย 1) ภาครัฐ ได้แก่ ผู้บริหาร ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ 2) ภาคเอกชน ได้แก่ ผู้ประกอบการ เจ้าของกิจการ และ 3) ภาคประชาชน ได้แก่ ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา ปราชญ์ชาวบ้าน และประชาชนที่เกี่ยวข้อง โดยใช้วิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง จำนวน 30 คน

### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1. แบบสังเกต เป็นการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant observation) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจข้อมูลพื้นฐานของเชิงคาน ได้แก่ ประวัติความเป็นมา ที่ตั้งและลักษณะทางกายภาพ สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีลักษณะเป็นการสังเกตแบบไม่เป็นทางการโดยผู้วิจัย

2. แบบสัมภาษณ์แบบเจาะลึกใช้ในการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งมีลักษณะเป็นข้อคำถามปลายเปิด แบบกึ่งมีโครงสร้าง เน้นการพูดคุยในประเด็นคำถามที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า ครอบคลุมวัตถุประสงค์การวิจัย

### การสร้างและการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือวิจัย

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร เพื่อทบทวนแนวคิด ทฤษฎี กฎ ระเบียบ ข้อปฏิบัติ ตลอดจนถึงแผนการพัฒนาในระดับต่างๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการสร้างแบบสัมภาษณ์ จากนั้นผู้วิจัยได้ออกแบบและนำเสนอแนวทางการสัมภาษณ์เพื่อขอคำแนะนำจากนักวิจัยที่เกี่ยวข้อง

และผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของเครื่องมือที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น จากนั้นนำมาปรับปรุงและแก้ไขแบบสัมภาษณ์ ให้มีความสมบูรณ์และสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย และตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ให้มากที่สุด แล้วนำแบบสัมภาษณ์ยื่นขอจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ นำแบบสัมภาษณ์ที่ผ่านการตรวจสอบแล้วไปใช้เป็นแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลต่อไป

### การเก็บข้อมูลวิจัย

ผู้วิจัยจะอธิบายและชี้แจงแนวทางการสัมภาษณ์ให้อาสาสมัครที่เป็นกลุ่มเป้าหมายทราบ การเก็บรวบรวมข้อมูลจะใช้วิธีการจดบันทึกและบันทึกเสียงขณะสัมภาษณ์ ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์การวิจัย ภายในระยะเวลา 1-2 ชั่วโมง และจะสัมภาษณ์ซ้ำประมาณ 2 ครั้งเมื่อพบว่าข้อมูลบางส่วนไม่สอดคล้องตรงกัน ขณะทำการสัมภาษณ์อาสาสมัครมีสิทธิที่จะไม่ตอบคำถามเหล่านั้นหากรู้สึกอึดอัดกับบางคำถามซึ่งจะไม่มีผลกระทบใดๆ แก้อาสาสมัคร ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการสร้างสัมพันธภาพด้วยการพูดคุยเรื่องทั่วไปกับอาสาสมัครก่อนเริ่มการสัมภาษณ์ เพื่อให้อาสาสมัครลดความกังวลและไม่เกิดความระแวงพร้อมที่จะให้ข้อมูลด้วยความเต็มใจ

### การตรวจสอบและการวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ประกอบด้วย การตรวจสอบแบบสามเส้าด้านทฤษฎี คือ (1) การตรวจสอบว่าถ้าผู้วิจัยใช้แนวคิด ทฤษฎีที่ต่างไปจากเดิม จะทำให้การตีความข้อมูลแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด (2) การตรวจสอบแบบสามเส้าด้านข้อมูล ได้แก่ การพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มานั้นถูกต้องหรือไม่ ซึ่งวิธีการตรวจสอบ คือ การตรวจสอบแหล่งบุคคล

ถ้าบุคคลผู้ให้ข้อมูลเปลี่ยนไป ข้อมูลจะมีความเหมือนหรือต่างกันหรือไม่ และ (3) การตรวจสอบแบบสามเส้าด้านผู้วิจัย คือ การตรวจสอบข้อมูลว่า ผู้วิจัยแต่ละคน จะได้ข้อมูลต่างกันอย่างไรโดยเปลี่ยนตัวผู้วิจัยแทนที่จะใช้ผู้วิจัยคนเดียวและ นำมาตรวจสอบเพื่อหาความเหมือนและแตกต่างกันอย่างไร

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ เพื่อให้ผู้วิจัยเกิดความมั่นใจว่า ข้อมูลที่ได้เก็บรวบรวมมานั้นมีความถูกต้อง ผู้วิจัยนำเทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูล เอกสาร โดยนำหลักการบริหารราชการแบบบูรณาการมาวิเคราะห์ แล้วนำข้อมูล ที่ได้มาสังเคราะห์จัดกลุ่มข้อมูล ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยทำการ เชื่อมโยงเนื้อหาแต่ละกลุ่มเข้าด้วยกันเพื่อหาข้อสรุป และนำมาวิเคราะห์ข้อมูล เชิงคุณภาพโดยใช้เทคนิคเชิงพรรณนา นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ตีความข้อมูลที่ ได้ โดยเปรียบเทียบกับแนวคิดทฤษฎีหลักที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ ข้อมูลที่ได้ นำไปเปรียบเทียบที่ละประเด็น เพื่ออภิปรายผลข้อมูลเรียงตาม วัตถุประสงค์และสร้างข้อสรุปและข้อเสนอแนะตามลำดับ

## ผลการศึกษาวิจัย

### 1. รูปแบบการบริหารราชการแบบบูรณาการ ในการพัฒนาการ ท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

เมื่อปี พ.ศ. 2554 คณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการ  
ท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) ได้ประกาศกำหนดแนวเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการ  
ท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจังหวัดเลยขึ้น อาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้ง  
องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน อพท.

(องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ส่งผลให้เชียงคานเป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน โดยมีองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน อพท.(สำนักงานพื้นที่พิเศษ 5 เขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำโขง) เข้ามาทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการประสานงานหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในระดับพื้นที่ เพื่อให้เกิดความร่วมมือ และบูรณาการการทำงานในการพัฒนาการท่องเที่ยวร่วมกัน ผลจากการศึกษาและสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องพบว่า รูปแบบการบริหารราชการแบบบูรณาการในการพัฒนาการท่องเที่ยวอำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย มีรายละเอียดโดยสังเขป ดังนี้

(1) *โครงสร้างการบริหารงาน* พบว่า การบริหารงานเกี่ยวข้องกับส่วนราชการหลายระดับทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ท้องถิ่น รวมถึงภาคเอกชน องค์กรมหาชน ภาคประชาชน และสถาบันการศึกษา กล่าวคือ ราชการส่วนกลางมีกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาโดยคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ท.ท.ช.) ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยว แผนการพัฒนาการท่องเที่ยว รวมถึงการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว การรับรองมาตรฐาน กำกับ ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล เปรียบเทียบหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติและเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ในระดับภาคมีคณะกรรมการบูรณาการนโยบายภาค (ก.บ.ภ.) ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารภาค กลุ่มจังหวัดและจังหวัดแบบบูรณาการให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ และแผนในระดับต่าง ๆ รวมถึงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับชาติ ซึ่ง

ในระดับกลุ่มจังหวัดและจังหวัด พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการ 3 ระดับ ประกอบด้วย (1) คณะกรรมการในระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน (2) คณะกรรมการในระดับกลุ่มจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) มีหัวหน้ากลุ่มจังหวัดเป็นประธาน (3) คณะกรรมการในระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน คณะกรรมการทั้ง 3 ระดับ ทำหน้าที่กำหนดกรอบแนวทางแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาภาค และตามความเหมาะสมกับสภาพความต้องการของแต่ละพื้นที่ ในระดับจังหวัดนั้น เนื่องจากคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ได้ประกาศกำหนดแนวเขตพื้นที่ 9 อำเภอของจังหวัดเลย เป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน รวมถึงอำเภอเชียงคาน และเมื่อมีการประกาศกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวได้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการประจำเขตดังกล่าวขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยว” ซึ่งประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิ ภาคชุมชน ภาคธุรกิจ และภาควิชาการ ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับจังหวัด ในระดับท้องถิ่น มีเทศบาลตำบลเชียงคาน ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการพัฒนาการท่องเที่ยว ร่วมกับภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษ

เพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) องค์การมหาชน (สำนักงานพื้นที่พิเศษ 5) ทำให้โครงสร้างการบริหารงานมีลักษณะจาก บน-ลงล่างแบบ (top-down) โดยส่วนราชการในระดับบน ยังคงทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนากการท่องเที่ยวโดยภาพรวม ส่วนราชการในระดับ รองลงมาทำหน้าที่ในกำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากการท่องเที่ยว ให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ ความต้องการของประชาชน และ สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากการท่องเที่ยวในระดับจังหวัด ภาค และในระดับชาติ

(2) ระบบการทำงาน พบว่า ส่วนราชการในระดับต่างๆ มีการ ประสานงานและบูรณาการการทำงานร่วมกันกับภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตาม อำนาจหน้าที่ กล่าวคือ ภาครัฐในระดับพื้นที่มีเทศบาลตำบลเชียงคาน ทำหน้าที่ เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนา โดยเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมกัน ด้วยการสร้างกลไกเครือข่ายภาคประชาชน ในลักษณะของคณะกรรมการชุมชน รวม 9 ชุมชน ทำงานคู่ขนานร่วมกับเทศบาล นอกจากนี้ยังมีการจัดเวทีประชุม เครือข่ายภาคส่วนต่างๆ เพื่อสร้างความเข้าใจ ประสานงานและแลกเปลี่ยน เรียนรู้ร่วมกัน รวมทั้งการพัฒนาความรู้ ความเข้าใจ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถ และเพิ่มโอกาสของภาคประชาสังคม ในการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยว ร่วมกันในระดับที่สูงขึ้น ในรูปแบบของสภาพลเมืองเชียงคาน ซึ่งประกอบไปด้วย ตัวแทนจากส่วนราชการ ผู้ประกอบการ ประชาชน ราษฎรชาวบ้าน และเยาวชน ร่วมประชุมวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและแผนการพัฒนากการท่องเที่ยว เมืองคการ

บริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) องค์การมหาชน (สำนักงานพื้นที่พิเศษ 5) เป็นหน่วยงานในการประสานการทำงานร่วมกัน โดยนำเกณฑ์ของสภาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนโลก (GSTC) มาเป็นกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนการพัฒนาการท่องเที่ยว พร้อมเชื่อมโยงกับแผนการพัฒนาการท่องเที่ยวของคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับจังหวัด ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านหนึ่งกล่าวว่า

“อพท. มีหน้าที่จัดทำแผนยุทธศาสตร์ เสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งแผนยุทธศาสตร์จะมีลักษณะเป็นการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพราะการพัฒนาการท่องเที่ยวเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน อพท. มีหน้าที่บริหารจัดการพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อให้เกิดความยั่งยืน โดยใช้เกณฑ์ของสภาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนโลก (Global Sustainable Tourism Criteria = GSTC) มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ กรณีศึกษาคานเป็นพื้นที่นำร่องที่เราทดลองใช้เกณฑ์ของ GSTC มาประเมินเชียงคาน ซึ่งเกณฑ์การประเมินของสภาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนโลก มีอยู่ 41 เรื่อง 105 ตัวชี้วัด ปัจจุบันเชียงคานทำได้อยู่ประมาณ 20 กว่าประเด็น ยังไม่ถึง 41 ประเด็น” (ผู้ให้สัมภาษณ์ กลุ่ม 1, 2564)

นอกจากนี้ภาคเอกชนและภาคประชาชน ยังมีการรวมกลุ่มเพื่อทำงานร่วมกันในรูปแบบวิสาหกิจชุมชน สมาคม และชมรม เช่น กลุ่มวิสาหกิจชุมชนรถบริการภูทอก, กลุ่มสตรีอาหารพื้นเมืองแก่งคุดคู้, กลุ่มสตรีมะพร้าวแก้วบ้านน้อย, ชมรมมัคคุเทศก์ท้องถิ่นเชียงคาน, กลุ่มทอผ้าพื้นเมืองไทยดำ, เครือข่าย 9 ชุมชนบ้านเชียงคาน, กลุ่มคนรักเชียงคาน, กลุ่มประมงพื้นบ้าน, ชุมชนคุณธรรม เป็นต้น ซึ่งส่วนราชการในระดับท้องถิ่น จังหวัด บริษัทเอกชน และสถาบันการศึกษา ได้เข้ามาสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือตามอำนาจหน้าที่ (Function) ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น ด้านสินค้าและผลิตภัณฑ์ชุมชน การรับรองมาตรฐานสินค้าและบริการ มีพาณิชย์จังหวัด พัฒนาชุมชนจังหวัด และสาธารณสุขจังหวัด เข้ามาดูแลช่วยเหลือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด เข้ามาช่วยสนับสนุน ด้านวัฒนธรรม และประเพณี มีวัฒนธรรมจังหวัด รับผิดชอบ ด้านสิ่งแวดล้อม มีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ด้านการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว มีการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ด้านการตลาดและการประชาสัมพันธ์ มีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ร่วมดำเนินการ ด้านความมั่นคงและปลอดภัย มีฝ่ายปกครองอำเภอ กำหนดผู้ใหญ่บ้าน ตำรวจท่องเที่ยว ผู้นำชุมชน บูรณาการการทำงานร่วมกัน ด้านองค์ความรู้ทางวิชาการ มีมหาวิทยาลัย เข้ามาให้ความช่วยเหลือ...

“มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงคาน เช่น พาณิชย์เขาก็มาดูในเรื่องค้าขาย ผลิตภัณฑ์ชุมชน การจัดทรัพย์สินทางปัญญาพัฒนาสังคม ก็เข้ามาดูในเรื่องของห้องน้ำที่ให้บริการของคนทั้งมวลที่อยู่ในบริเวณตรงนั้น สาธารณสุขก็จะเข้ามาดูในเรื่องของ Clean Food Good Taste เรื่องมาตรฐานของร้านอาหาร ท่องเที่ยวและกีฬา ก็จะเข้ามาดูในเรื่องมาตรฐานของที่พัก โฮมสเตย์ ททท. ก็ช่วยในเรื่องของการกระตุ้นการท่องเที่ยว ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่การท่องเที่ยว จริงๆ มีหลายหน่วยงานที่เข้ามาทำงานตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน” (ผู้ให้สัมภาษณ์ กลุ่ม 3,2564)

(3) การจัดสรรงบประมาณ พบว่า งบประมาณในการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงคาน สามารถสรุปแหล่งที่มาของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร โดยแบ่งออกเป็น 5 แนวทางที่สำคัญคือ 1) จัดสรรงบประมาณผ่านกระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจ เช่น กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จัดสรรงบประมาณผ่านกรมการท่องเที่ยว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) , กระทรวงมหาดไทย จัดสรรงบประมาณผ่าน กรมการปกครอง ไปยัง จังหวัด 2) จัดสรรงบประมาณผ่านแผนบูรณาการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยว ของ 10 กระทรวง 21 หน่วยงาน 2 รัฐวิสาหกิจ โดยมีกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นเจ้าภาพ

ประสานงานและบูรณาการการทำงานร่วมกัน 3) จัดสรรงบประมาณผ่านกลุ่มจังหวัดและจังหวัดบูรณาการ 4) จัดสรรงบประมาณผ่านองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) และ 5) งบประมาณของเทศบาลตำบลเชียงคาน และองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงคาน

(4) *วัฒนธรรมการทำงาน* พบว่า ทุกส่วนราชการมุ่งทำงานตามแผนงานยุทธศาสตร์ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน และความสำเร็จของงานเป็นสำคัญ มีวัฒนธรรมการทำงานแบบช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ มีการบูรณาการการทำงานร่วมกันในระดับต่างๆ ซึ่งบทบาทของผู้หน้า ไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา ปราชญ์ชาวบ้าน ล้วนให้ความสำคัญต่อวัฒนธรรมการทำงานเป็นทีม การบูรณาการการทำงานร่วมกัน และมีความเข้าใจในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมถึงความมุ่งมั่น ตั้งใจ ในการผลักดันและขับเคลื่อนการทำงานอย่างจริงจังร่วมกัน นอกจากนี้ การกระตุ้นการทำงาน การสร้างความรู้ ความเข้าใจ และการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นมีส่วนร่วมในระดับรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์ รวมถึงร่วมติดตามประเมินผล ล้วนส่งผลต่อความสำเร็จต่อการบริหารราชการแบบบูรณาการในการพัฒนาการท่องเที่ยวเชียงคาน

“ผู้บริหารทุกระดับ ตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอ ท้องถิ่น และประชาชน ต่างให้ความสำคัญต่อบริบาย และ แผน ยุทธศาสตร์ รวมถึงการสร้างความร่วมมือ บูรณาการ การทำงานร่วมกัน” (ผู้ให้สัมภาษณ์ กลุ่ม 2, 2564)

จากการวิจัยสามารถสรุปรูปแบบการบริหารราชการแบบบูรณาการในการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงผจญภัยตามแผนภาพไข่ดาวโมเดล (Fried Egg Model) ดังนี้

ภาพที่ 1 ไข่ดาวโมเดล (Fried Egg Model) : รูปแบบการบริหารราชการแบบบูรณาการในการพัฒนาการท่องเที่ยวอำเภอเชิงผจญภัย จังหวัดเลย

**ไข่ดาวโมเดล (Fried Egg Model)**



**หมายเหตุ:**

———— หมายถึง ประสานงานให้เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกัน

----- หมายถึง กำหนดนโยบาย/ยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับจังหวัด

— — — หมายถึง กำหนดนโยบาย/ยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับภาค

— — — . หมายถึง กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับชาติ

## 2. ผลกระทบที่เกิดจากการบริหารราชการแบบบูรณาการในการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

ผลกระทบจากการบริหารราชการแบบบูรณาการฯ พบว่า มีการสำรวจรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึงมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนและดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์พัฒนาด้านการท่องเที่ยว แต่ยังไม่ครอบคลุมประเด็นทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม สุขภาพและความปลอดภัย หน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารจัดการการท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว ยังไม่มีหน่วยงาน ฝ่าย กลุ่ม หรือคณะกรรมการ รับผิดชอบประสานการบริหารจัดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ขาดระบบการติดตามและการประเมินผลแหล่งท่องเที่ยว และรายงานให้สาธารณชนทราบอย่างสม่ำเสมอ รวมถึงแหล่งท่องเที่ยวยังไม่มี การจัดเตรียมทรัพยากรในการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของฤดูกาลท่องเที่ยว โดยยังไม่มี การดำเนินงานเพื่อสร้างสมดุลระหว่างความต้องการทางด้านเศรษฐกิจ ชุมชน สังคม วัฒนธรรม ตลอดจนสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น เพื่อวิเคราะห์โอกาสการท่องเที่ยวตลอดทั้งปี นอกจากนี้เชียงใหม่ยังไม่มี การประเมินทรัพยากรทางการท่องเที่ยวและสิ่งดึงดูดใจอย่างสม่ำเสมอ รวมถึงเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวให้สาธารณะชนทราบ ยังไม่มีแนวทางข้อบังคับ หรือนโยบายในการวางแผนซึ่งเกิดจากการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม บูรณาการแนวทางการใช้พื้นที่ การสร้าง การออกแบบและการ รันถอน เพื่อปกป้องรักษาทรัพยากรทางธรรมชาติ และมรดกทางวัฒนธรรม มีเพียงเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งไม่สามารถบังคับใช้ได้จริงจัง นอกจากนี้

เชียงใหม่ยังขาดสิ่งอำนวยความสะดวก แก่ผู้พิการ หรือผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ ขาดคู่มือและแผนงานเกี่ยวกับการจัดการในภาวะวิกฤติฉุกเฉินที่เหมาะสมและชัดเจน เป็นต้น

งานวิจัยนี้ยังพบผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เชียงใหม่ขาดการติดตามและประเมินผลทางเศรษฐกิจ ผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการท่องเที่ยวไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม ที่เกิดจากแหล่งท่องเที่ยว ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลการใช้จ่ายของของนักท่องเที่ยว รายได้ต่อห้องพัก การจ้างงาน การลงทุนเป็นประจำ ผู้ประกอบการบางส่วนมีการจ้างงานแรงงานนอกพื้นที่ แรงงานผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงยังไม่มีมีการฝึกอบรมความปลอดภัยในการประกอบอาชีพอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม คนในเชียงใหม่บางส่วนไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรอย่างเท่าเทียม เกิดการแย่งชิงทรัพยากรและผลประโยชน์ทั้งในแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติและวัฒนธรรม ขาดระบบการป้องกันการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ไม่มีข้อปฏิบัติ กฎหมาย ที่ชัดเจน เช่น การเอารถเอาเปรียบนักท่องเที่ยว ราคาสินค้าและบริการ รวมถึงที่พักที่มีราคาแพงเกินความเป็นจริง นอกจากนี้ยังพบว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินและร้านค้าบางส่วนให้กับนายทุน นักธุรกิจ คนนอกพื้นที่ การขาดแคลนวัตถุดิบในการแปรรูปผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น เช่น มะพร้าวแก้ว ต้องนำเข้ามะพร้าวมาจากจังหวัดสมุทรสาคร ผ้าย ที่มีไม่เพียงพอต่อการทำผ้าห่มนวมและของที่ระลึก เนื่องจากมีพื้นที่เพาะปลูกฝ้ายลดลง ผลกระทบด้านสาธารณสุขโรคน้ำประปา ไฟฟ้า ไม่เพียงพอ อันเป็นผลมาจากจำนวนนักท่องเที่ยวที่มีจำนวนมากเกินขีดความสามารถที่จะรองรับได้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องผังเมือง อัน

เป็นผลมาจากการขยายตัวของเมือง รวมถึงผลกระทบด้านการจราจรที่ติดขัด ที่ จอตรถมีไม่เพียงพอ รวมถึงผู้คนในเขียงคานมีปฏิสัมพันธ์กันน้อยลงเป็นผลมาจากต้องใช้เวลาส่วนมากไปกับการต้อนรับและบริการนักท่องเที่ยว เป็นต้น

นอกจากนี้ การศึกษาผลกระทบด้านวัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่น พบว่า เขียงคานมีการป้องกันสถานที่ท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว โดยมีนโยบาย และระบบที่ประเมิน พื้นฟูและอนุรักษ์สถานที่ท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ และมรดกทางวัฒนธรรม รวมถึงสิ่งปลูกสร้างของเมือง แต่ยังคงขาดระบบการจัดการ นักท่องเที่ยว รวมถึงมาตรการในการอนุรักษ์ ปกป้อง และเช็ดชูทรัพยากรทาง ธรรมชาติและวัฒนธรรม โดยนักท่องเที่ยวยังไม่เข้าใจวัฒนธรรมและประเพณี ของชุมชน เช่น การตักบาตรข้าวเหนียว ซึ่งจะใส่เฉพาะข้าวเหนียว ส่วนกับข้าว คาวและหวานจะนำไปใส่ปั้นโตไปที่วัด ส่วนมากผู้ประกอบการจะอำนวยความสะดวกให้นักท่องเที่ยวโดยการใส่ทุกอย่างพร้อมกันในคราวเดียว นอกจากนี้ยังมีการนำรถสกู๊ตเตอร์ไฟฟ้าเข้ามาให้เช่าบริการแก่นักท่องเที่ยวของผู้ประกอบการ บางราย เพื่อการสัญจรบนถนนคนเดิน ซึ่งก่อให้เกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้ง เป็นต้น รวมถึงการประดับตกแต่งโรงแรมที่พัก ร้านอาหารด้วยศิลปะแบบจีนและ ตะวันตก เพื่อสร้างความโดดเด่นโดยไม่คำนึงถึงศิลปและสถาปัตยกรรมบ้านไม้ เก่าแบบดั้งเดิม ส่งผลให้วัฒนธรรมและประเพณีของเขียงคานเปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้เขียงคานยังขาดการประชาสัมพันธ์และการสื่อสารข้อมูลที่เหมาะสม ที่ ได้รับการพัฒนามาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น ข้อมูลการบริการ นักท่องเที่ยวโดยส่วนใหญ่ ให้สามารถเข้าใจได้ รวมถึงระบบที่ก่อให้เกิดการ ป้องกันและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของชุมชน

สุดท้าย ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา มีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาเชียงคานเป็นจำนวนมาก โดยสถิติที่มีการบันทึกไว้ล่าสุดเมื่อปี พ.ศ.2561 มีนักท่องเที่ยวราว 2 ล้านคน/ต่อปี เฉลี่ย 5 พันคนต่อวัน ทำให้เชียงคานไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะรองรับนักท่องเที่ยวได้ ส่งผลผลกระทบต่างๆ ตามมา ได้แก่ ปัญหามลภาวะทางน้ำ และทางอากาศ ปัญหาขยะที่มีจำนวนมาก ล้นเมือง ขาดการจัดการอย่างถูกต้องและเหมาะสม เช่น การคัดแยกขยะ การส่งเสริมให้ผู้ประกอบการนำขยะกลับมาใช้ใหม่(รีไซเคิล) นอกจากนี้ยังไม่มีระบบการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการร้านค้า ร้านอาหาร โรงแรม ที่พัก มีการวัดผล ติดตามผลกระทบ และรายงานให้ประชาชนได้รับทราบในการใช้พลังงานทดแทน และลดการพึ่งพาพลังงานเชื้อเพลิงจากฟอสซิล ขาดระบบในการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลคุณภาพของน้ำที่ใช้อุปโภคและบริโภคอย่างเหมาะสม รวมถึงการจัดการน้ำ การป้องกันการขาดแคลนน้ำ ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ เชียงคานยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนและใช้ได้จริง สำหรับการกำหนดพื้นที่ การบำรุงรักษา และการทดสอบการปล่อยน้ำเสีย จากบ่อเกรอะ และระบบการบำบัดน้ำเสีย มีการควบคุมให้บำบัดน้ำเสีย และนำกลับไปใช้ใหม่ หรือปล่อยลงลำธารสาธารณะและแม่น้ำโขง โดยไม่มีผลกระทบเชิงลบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม สำหรับมลภาวะทางแสงและเสียง ยังไม่มีข้อบังคับในการลดมลภาวะทางแสงและเสียง หรือการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามแนวทางและข้อบังคับนั้น พื้นที่สาธารณะ พื้นที่ป่ามีจำนวนลดลง ส่งผลต่อฤดูกาลที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น ฤดูหนาวมีเวลาสั้นลง เป็นต้น

## อภิปรายผลการศึกษา

การพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศเป็นความสำเร็จของการบริหารราชการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินงานและการประเมินผล โดยมีการจัดโครงสร้าง ระบบการทำงาน การจัดสรรงบประมาณ และการสร้างวัฒนธรรมการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ที่เอื้อต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ พร้อมทั้งมีการเสริมสร้างกลไกภาคประชาชนในรูปแบบ คณะกรรมการชุมชน และสภาพลเมือง เชียงคาน เข้ามาทำงานคู่ขนานไปพร้อมกับส่วนราชการ สอดคล้องกับงานวิจัยของ วันใหม่ แดงแก้ว (2554) กระบวนการจัดการการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมของเมืองเชียงคานมีการดำเนินงานร่วมกันระหว่างคุ้มวัด เทศบาล และกลุ่มผู้ประกอบการ มี 5 ขั้นตอน คือ การวางแผนกลยุทธ์ การจัดการผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การดำเนินงาน การประสานงาน และการจัดการความรู้ด้านต่างๆ บทบาทที่สำคัญที่สุดในการจัดการการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมของเมืองเชียงคาน คือ การหาแนวทางแก้ไขปัญหา การวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวต่างๆ ของเทศบาล ตำบลเชียงคาน กรมโยธาธิการและผังเมือง และสภาเมืองเชียงคาน บทบาทที่สำคัญรองลงมา คือ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ของเทศบาลตำบลเชียงคาน สำนักงานจังหวัดเลย และผู้ประกอบการนอกพื้นที่สำหรับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งจัดตามลำดับความสำคัญในขั้นตอนการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา ได้แก่ ผู้ประกอบการ และภาคประชาชน ขั้นตอนการวางแผนดำเนินการ ได้แก่ เทศบาล และกรมโยธาธิการ

และผังเมือง ขั้นตอนการลงทุนและดำเนินงาน ได้แก่ ผู้ประกอบการ เทศบาล ภาคประชาชน และชมรมต่างๆ และขั้นตอนการติดตามประเมินผลงาน ได้แก่ เทศบาล และสภาเมืองเขียงคาน สอดคล้องกับ สำนักงาน ก.พ.ร. (2560) การบริหารราชการแบบบูรณาการเป็นการพัฒนาจากภายในภาคราชการ (Inside-out approach) คือ การพัฒนาและส่งเสริมศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วม โดยการสร้างเครือข่ายภาคประชาสังคม การส่งเสริมให้มีการจัดเวทีประชุมเครือข่าย เพื่อสร้างความเข้าใจ ประสานงาน และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน รวมทั้งการพัฒนาความรู้ ความเข้าใจ เพิ่มขีดความสามารถ และเพิ่มโอกาสของภาคประชาสังคมและชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ โดยเฉพาะการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการบริการสาธารณะ การติดตามตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจถือเป็นการพัฒนาจากภายนอกภาคราชการ (Outside-in approach)

ในระดับพื้นที่เขียงคานมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันของส่วนราชการต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม สอดคล้องกับ บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ (2559) การบริหารราชการแบบบูรณาการเป็นระบบบริหารจัดการในแนวราบ (Horizontal management) ที่ใช้การบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วนในพื้นที่ในลักษณะ “พื้นที่-พันธกิจ-การมีส่วนร่วม” (Area-Functional-Participation : A-F-P) ในทุกขั้นตอนของการทำงาน เพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนา (Partnership) ในระดับจังหวัด และท้องถิ่น ตลอดจนมีการทำงานในลักษณะเครือข่าย (Networking) โดยตัวแสดงที่เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องในการร่วมดำเนินงานให้บรรลุผลนั้น

ประกอบด้วย 3 ภาคส่วนด้วยกันได้แก่ 1. ภาครัฐ 2. ภาคธุรกิจเอกชน 3. ภาคประชาสังคม/ประชาชน Geert Bouckaert (1994) และเนื่องจากพื้นที่ 9 อำเภอ รวมถึงอำเภอเชียงคานถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน มีการแต่งตั้งคณะกรรมการการท่องเที่ยวที่ในระดับจังหวัด ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับจังหวัด ทำให้ทิศทางการพัฒนาการท่องเที่ยวมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นมีอพท. เข้ามาเป็นหน่วยงานกลางในการประสานการทำงานและบูรณาการการทำงานร่วมกัน แต่ยังไม่พบปัญหาและอุปสรรคอยู่บ้างเช่น ส่วนราชการมุ่งเน้นการทำงานตามอำนาจ หน้าที่ และพันธกิจของหน่วยงานมากเกินไป เกิดการแย่งชิงผลงานของส่วนราชการการจัดทำแผนงานโครงการที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และบริบทของพื้นที่ สอดคล้องกับงานวิจัยของ กรีทิพย์ ศรีเมืองเมตตา (2548) การดำเนินงานของโครงการตามแผนปฏิบัติการแบบบูรณาการได้แสดงให้เห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่สามารถบริหารงานให้เกิดผลลัพธ์ได้ทุกยุทธศาสตร์ที่วางไว้ เพราะปัจจัยสำคัญอย่างนโยบายการมอบอำนาจยังไม่เอื้อต่อการทำงานภายใต้แผนยุทธศาสตร์ ขาดการบูรณาการของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งสอดคล้องกับ รายงานของสภาปฏิรูปประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2558) อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทย มีปัญหาเป็นจำนวนมาก โดยมีสาเหตุหลักมาจากโครงสร้างการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวขาดการประสานงานกันอย่างเป็นระบบ เช่น ปัญหาการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และถึงแม้จะมีการจัดตั้งอพท. ขึ้นมาเพิ่มอีกหน่วยงานหนึ่งเป็นการเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนด

นโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการท่องเที่ยวและประสานงาน เพื่อให้ส่วนราชการบูรณาการการทำงานร่วมกันกลับพบว่า ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา อพท. มีงบประมาณจำกัดเพียงปีละ 300-400 ล้านบาทเท่านั้น ซึ่งไม่เพียงพอต่อการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ ของ อพท. สอดคล้องกับงานวิจัยของ วิชิตร์ แสงทองล้วน (2561) รัฐควรปฏิรูประบบการงบประมาณเชิงพื้นที่ให้สามารถบริหารจัดการได้เบ็ดเสร็จในพื้นที่ ในขณะที่ด้านระบบบริหารจัดการในเรื่องการมอบอำนาจ ที่อาจมอบบางส่วนในเรื่องที่จำเป็นหรือมีความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาหรือวางแผนการพัฒนาในระยะยาว รวมทั้งพิจารณาตามศักยภาพการพัฒนาของจังหวัดได้

สำหรับผลกระทบที่เกิดจากการบริหารราชการแบบบูรณาการส่วนใหญ่่นั้นเป็นผลกระทบเชิงบวก กล่าวคือ การพัฒนาการด้านการท่องเที่ยวสร้างรายได้ให้กับคนในพื้นที่ แม้จะมีผลกระทบเชิงลบอยู่บ้าง เช่น ปัญหาการขยายตัวของชุมชน ปัญหาการจราจร ปัญหาขยะและน้ำเสีย สอดคล้องกับ วนิดา วิชยประเสริฐกุล (2541) การพัฒนาการท่องเที่ยวทำให้เมืองพัทยาเติบโต เกิดการขยายตัวของเมืองไปตามแนวชายฝั่ง เศรษฐกิจในด้านรายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มสูงขึ้น ส่วนผลกระทบได้แก่ การพัฒนาการท่องเที่ยวที่เป็นไปอย่างรวดเร็วยังขาดการจัดการที่เหมาะสม ก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบใน 3 ลักษณะคือ ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทางกายภาพโดยมีระดับความรุนแรงของผลกระทบมาก ได้แก่ การขยายตัวของสิ่งปลูกสร้างโดยขาดการควบคุม ความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระดับความรุนแรงของผลกระทบปานกลาง ได้แก่ น้ำเสีย ปัญหาขยะ และการจราจรคับคั่ง

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงผจญภัย เป็นผลสำเร็จของการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวก็คงไม่ถูกต้องมากนัก หากจะพิจารณาอีกด้านจะเห็นได้ว่า เชียงคานามีประวัติศาสตร์ความเป็นมาอย่างยาวนาน ผู้คนยังคงอนุรักษ์และสืบสานการดำรงวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมเอาไว้ได้อย่างเข้มแข็ง มีมรดกทางวัฒนธรรม ประเพณี และมรดกทางธรรมชาติ ที่มีความโดดเด่นเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว กรอบกับกับผู้นำชุมชน ผู้นำทางศาสนา ประชาชน และภาคเอกชนมีความเข้มแข็ง เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชนของตนเองผ่านแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยมีส่วนราชการเข้ามาหนุนเสริมและให้ความช่วยเหลือ ส่งผลให้เชียงคาน ประสบความสำเร็จด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างเป็นรูปธรรม อันเกิดจากการบูรณาการการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง

## บทสรุป

เชียงคาน เมืองโบราณริมฝั่งแม่น้ำโขง ได้รับฉายานามว่า “เมือง 3 มรดก 1 เสน่ห์” มรดกแรก ได้แก่ มรดกทางวัฒนธรรม การดักบาตรข้าวเหนียว ประเพณีผาเสาดลอยเคราะห์ มรดกที่สอง ได้แก่ มรดกทางสถาปัตยกรรมบ้านไม้เก่า และมรดกที่สาม ได้แก่ มรดกทางธรรมชาติ ทะเลหมอกภูทอก แก่งคุดคู้ เชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญไม่ว่าจะเป็นสกายวอร์คเชียงคาน วัดพระบาทภูควายเงิน บ้านไทยดำ หาดนางคอย มีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่เหมาะสมแวดล้อมไปด้วยเทือกเขาและแม่น้ำ ผู้คนมีอัธยาศัยไมตรีดี ดังวลีที่ว่า “เชียงคานยินดีต้อนรับผู้มาเยือนเสมือนญาติ” ถือเป็นทุนทางสังคมที่ทำให้เชียงคาน สามารถพัฒนา

และยกระดับการพัฒนาเมืองเก่าให้กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมที่มีชื่อเสียงขึ้นแทน 100 เมืองที่มีความยั่งยืนระดับโลกได้สำเร็จใน ปี พ.ศ.2563 (Sustainable Destinations TOP 100) อันเป็นผลมาจากการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และสถาบันการศึกษา โดยมีองค์การบริหารพื้นที่พิเศษเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานและบูรณาการการทำงานร่วมกัน โดยนำเกณฑ์ของสภากาชาดท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนโลก (GSTC) มาเป็นกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนการพัฒนาการท่องเที่ยว มีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ตรงกับบริบทของพื้นที่ และความต้องการของประชาชน พร้อมเชื่อมโยงกับแผนการพัฒนาการท่องเที่ยวของคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับจังหวัด ภาค และในระดับชาติ ดังภาพที่ 1 ไชตาวโมเดล ส่วนผลกระทบที่เกิดจากการบริการงานได้แก่ ปัญหาความซ้ำซ้อนของภารกิจอำนาจหน้าที่ ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ข้อจำกัดด้านงบประมาณ ปัญหาขยะและการจัดการขยะปัญหาการจราจรและที่จอดรถไม่เพียงพอ ปัญหาด้านมลภาวะทางอากาศและปัญหาน้ำเสีย รวมถึงปัญหาการการไหลบ่าของวัฒนธรรมต่างถิ่นเข้ามาในพื้นที่เชียงคาน ส่วนข้อเสนอแนะ ควรมีการชำระประวัติศาสตร์เมืองเชียงคาน รวมถึงประเพณี วัฒนธรรม ให้มีความถูกต้องชัดเจนตรงกัน และจัดหาพื้นที่สาธารณะเพื่อใช้สำหรับจัดกิจกรรมและประเพณีท้องถิ่นของคนในชุมชน เป็นต้น

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. การพัฒนาการท่องเที่ยวเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการส่งผลให้การปฏิบัติงานเกิดความซ้ำซ้อน แม้กฎหมายจะกำหนดให้ส่วนราชการประสานงานและบูรณาการการทำงานร่วมกัน แต่ในทางปฏิบัติยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นควรปรับลดส่วนราชการที่ไม่จำเป็นลง และควรจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวให้ส่วนราชการในพื้นที่โดยตรง เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารพื้นที่พิเศษเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) (องค์การมหาชน) เพราะหน่วยงานดังกล่าวเข้าใจปัญหาและทราบความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างดี แต่ขาดงบประมาณในการดำเนินการ

2. รัฐบาลควรมีแผนงานหรือแนวทางรองรับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นแผนในระยะเร่งด่วน แผนระยะปานกลาง และแผนในระยะยาว ครอบคลุมมิติต่างๆ ทั้งมิติด้านการบริหารจัดการ มิติด้านเศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม มิติด้านวัฒนธรรมและประเพณี รวมถึงควรมีแนวทางในการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น แก่คนทุกกลุ่มภายในชุมชนอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม เพื่อลดปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรและลดปัญหาความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

### ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. เชียงคานมีการจัดตั้งคณะกรรมการการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในรูปแบบ “สภาพลเมืองเชียงคาน” ถือเป็น

เป็นตัวอย่างของการทำงานแบบมีส่วนร่วมของประชาชนที่น่าสนใจ การมี การศึกษารูปแบบ อำนาจหน้าที่ และกลไกการทำงานของสภาพลเมืองดังกล่าว

2. ศึกษาแนวทางการทำงาน การประสานงาน การสร้างความ ร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ของ “องค์การบริหารพื้นที่พิเศษเพื่อการ พัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) (องค์การมหาชน)”

3. ศึกษาแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงคานส์การเป็นแหล่ง ท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในระดับโลก

## เอกสารอ้างอิง

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2559). รายงานวิสัยทัศน์การท่องเที่ยวไทย พ.ศ.2559. ค้นเมื่อ 9 กรกฎาคม 2564, จาก

[https://secretary.mots.go.th/policy/more\\_news.php?cid=25](https://secretary.mots.go.th/policy/more_news.php?cid=25)

กรทิพย์ ศรีเมืองเมตตา. (2548). การบริหารงานแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการ จังหวัดภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ศึกษากรณีจังหวัด นครปฐม 2546-2548. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและ กีฬา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2562). สถานการณ์ด้านการ ท่องเที่ยวเดือนธันวาคม 2562. ค้นเมื่อ 29 มกราคม 2565, จาก [https://www.mots.go.th/download/article/article\\_2020012313272 9.pdf](https://www.mots.go.th/download/article/article_20200123132729.pdf)

- กองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2564). *สถานการณ์ด้านการท่องเที่ยวเดือนพฤศจิกายน 2564*. ค้นเมื่อ 29 มกราคม 2565, จาก [https://www.mots.go.th/download/article/article\\_20211228211425.pdf](https://www.mots.go.th/download/article/article_20211228211425.pdf)
- บุญเกียรติ การะเวกพันธ์ุ และคณะ. (2559). *การจัดการภาครัฐแนวใหม่*. สถาบันพระปกเกล้า, ค้นเมื่อ 15 ตุลาคม 2564, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>
- ปัทมรส มาลากุล ณ อยุธยา. (2546). การพัฒนาระบบราชการไทย การพัฒนาองค์การและการสร้างองค์การที่เรียนรู้. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า การปฏิรูประบบบริหาร พัฒนาระบบราชการ 1(2)*.
- ประกาศคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เรื่อง กำหนดแนวเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน จังหวัดเลย. (2554). *ราชกิจจานุเบกษา*. 128(81 ง.)
- พัชรภา ดันตราจิน. (2563). การจัดการปกครองแบบร่วมคิดร่วมทำ (Collaborative Governance) : ปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างและนำไปปฏิบัติ. *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา 8(1)*.
- มติชนออนไลน์. (2565). กมล คงปิ่น. *พัฒนาเชียงคาน เมืองท่องเที่ยวยอดฮิตริมโขงในแบบเมือง 3 มรดก 1 เส้น*. ค้นเมื่อ 31 พฤษภาคม 2565, จาก [https://www.matichon.co.th/city-changer/news\\_3361417](https://www.matichon.co.th/city-changer/news_3361417)
- วิชิตรี้ แสงทองล้วน. (2561). *แนวทางการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด*. รายงานการวิจัย. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

- วนิดา วิชยประเสริฐกุล. (2541). ผลกระทบจากการพัฒนาการท่องเที่ยวที่มีต่อสภาพแวดล้อมเมืองพัทยา. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิทวัส บุรณะ. (2548). ปัญหาของการบริหารงานแบบบูรณาการ : ศึกษากรณีอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ประเภทสปาในเขตอำเภอชะอำและหัวหิน. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วันใหม่ แดงแก้ว. (2554). การจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมในเมืองเชียงคาน อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). (2547). คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ ตามแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี “การบริหารราชการแบบบูรณาการ”. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). (2560). การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม: เทคนิควิธีการและการนำไปสู่การปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : ศูนย์สื่อสารและสิ่งพิมพ์แก้วเจ้าจอม มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ. (2558). วาระที่ 1 : การพัฒนาด้านการท่องเที่ยว. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานจังหวัดเลย. (2562). ข้อมูลพื้นฐาน: เชียงคาน. ค้นเมื่อ 24 พฤษภาคม 2564, จาก [https://ww2.loei.go.th/amphur\\_content/cate/3](https://ww2.loei.go.th/amphur_content/cate/3)
- สภาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนระดับโลก. (2019). เกณฑ์ GSTC สำหรับแหล่งท่องเที่ยว. ค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2564, จาก [GSTC-Criteria-for-Destinations-2.0-Thai.pdf](https://www.gstccouncil.org/GSTC-Criteria-for-Destinations-2.0-Thai.pdf) (gstccouncil.org)

Bouckaert, G. (1994). Governance between Legitimacy and Efficiency: Citizen Participation in the Belgian Fire Services. in J. Kooiman (Ed), *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (pp. 146-167). London: Sage Publication.

The Global Sustainable Tourism Council. (2019). *GSTC Destination Criteria (Version 2.0)*. Washington, ค้นเมื่อ 15 ตุลาคม 2564, จาก <https://www.gstcouncil.org/wp-content/uploads/GSTC-Destination-Criteria-v2.0.pdf>

ขบวนการเคลื่อนไหวภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบ  
แห่งชาติ: กรณีศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนที่  
คัดค้านผังเมืองอีอีซี พ.ศ. 2562

**Movement under the National Council for Peace and Order  
Government: A case study of the Anti-EEC Urban Planning  
movement in B.E. 2562**

วรรณพร ภัทรธรรมกุล<sup>1</sup>

**Wattanaporn Patradhamkul**

wattanaporn.namtan@gmail.com

Received: 11/04/66 Revised: 28/04/66 Accepted: 28/04/66

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์คือ 1) เพื่อศึกษาการเกิดขึ้น พัฒนาการ และยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อคัดค้านแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (อีอีซี) พ.ศ. 2562 และ 2) เพื่อศึกษาข้อจำกัดในกระบวนการเคลื่อนไหวภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ผ่านกรอบแนวคิดทฤษฎีทฤษฎีโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (Political Opportunity Structure) และการระดมทรัพยากร (Resources Mobilization Theory: RMT) โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูล 3 รูปแบบ คือ 1) การวิจัย

---

<sup>1</sup>คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เอกสาร 2) การวิจัยภาคสนาม 3) การเก็บข้อมูลสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ผลการศึกษาพบว่า โครงการออีชีเกิดขึ้นท่ามกลางสถานการณ์ทางการเมืองภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งมีการใช้อำนาจพิเศษในการดำเนินโครงการอย่างรวดเร็วและปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ทั้งการเวนคืนที่ดินและปัญหาสิ่งแวดล้อม อันถือเป็นเหตุผลที่ทำให้เกิดการรวมกลุ่มเป็นขบวนการเคลื่อนไหวภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยประเด็นที่ยกขึ้นมาต่อต้านคือการ “ยกเลิกผังเมืองออีชี” ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า ถึงแม้การเคลื่อนไหวจะไม่ประสบความสำเร็จเพราะโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่มีข้อจำกัดจากรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ แต่ขบวนการเคลื่อนไหวมีการปรับยุทธศาสตร์เพื่อต่อสู้และต่อรอง จนสามารถสร้างแรงสะเทือนให้รัฐบาลดังกล่าวทั้งในพื้นที่สาธารณะ พื้นที่รัฐสภา และพื้นที่ศาลปกครอง

**คำสำคัญ:** ขบวนการเคลื่อนไหว; โครงการออีชี; ผังเมืองออีชี

**Abstract**

This research article examines the occurrence, the development, and the tactics of the movement to oppose land use plans and plans for the development of infrastructure and public utilities within the Eastern Special Development Zone (EEC) B.E. 2562, as well as the limitations experienced in the movement under the National Council for Peace and Order (NCPO) government. The study employs the conceptual framework of Political Opportunity Structure and Resources Mobilization Theory, using a qualitative approach and analyzing three types of data: document research, field research, and in-depth interviews. The findings reveal that the EEC project emerged amid political circumstances in which the NCPO government had exercised special powers to implement the project rapidly without local people's participation, resulting in issues related to land expropriation and environmental problems. As a result, the Mobilization of the EEC movement occurred with the goal of "Canceling the EEC Urban Planning". Although the movement was ultimately unsuccessful due to limitations imposed by the NCPO government, it was able to adjust its strategies and tactics to create impact in the public space, the parliament, and the Administrative Court.

**Keywords:** social movement; EEC project; EEC urban planning

## บทนำ

“EEC คือ เหล้าเก่าในขวดใหม่”

“EEC คือ เปลี่ยนแหล่งอาหาร เป็นฐานอุตสาหกรรม”

“EEC คือ โครงการเพื่อนายทุน”

“EEC คือ สุสานการลงทุน”

คำนิยามของโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก หรือ EEC จากประชาชนในพื้นที่ที่พยายามสะท้อนให้เห็นถึงความไม่ชอบธรรม จากกระบวนการทางกฎหมาย และการกระทำของรัฐบาลที่เร่งทำโครงการดังกล่าวโดยไม่สนใจเสียงจากประชาชนในพื้นที่จนทำให้เกิดขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อคัดค้านผังเมืองอีอีซี แต่การต่อต้านในที่นี้ประชาชนในพื้นที่จะอธิบายเสมอว่า

“...การต่อต้านนี้เป็นการต่อต้านอำนาจที่ใช้พร้าเพื่อโดยไม่ฟังเสียงประชาชนในพื้นที่ เราไม่เคยคิดจะต่อต้านโครงการหากโครงการนี้จะเป็นความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่การพัฒนาที่ดีจะต้องพัฒนาไปด้วยกันไม่ใช่ทิ้งเราไว้ข้างหลัง...” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 12 มีนาคม 2563)

เดิมพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก โดยเฉพาะจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความอุดมสมบูรณ์ทั้งภาคการเกษตรและประมงซึ่งถือเป็นแหล่งผลิตอาหารที่สำคัญของประเทศเพราะอุดมไปด้วยผลไม้ อาหารทะเล สมุนไพร และเครื่องเทศ อีกทั้งชลบุรีและระยองยังเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญทางเศรษฐกิจอีกด้วย จึงได้รับ

ความสนใจมาอย่างยาวนานตั้งแต่ พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา และนับตั้งแต่เกิดโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก หรือมีชื่อภาษาอังกฤษว่า Eastern Seaboard Development Program ที่ทำให้นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง และนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง จ.ชลบุรี กลายเป็นแหล่งอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ จนส่งผลกระทบต่อชุมชนเพราะเกิดการสะสมของมลพิษและปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่นๆ จนถึงปัจจุบันจึงทำให้เกิดการถกเถียงอย่างต่อเนื่องในเรื่องของประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันก็มีการเรียกร้องให้เกิดการประเมินผลกระทบเรื่องสิ่งแวดล้อม จนนำไปสู่การเรียกร้องให้มีการใช้การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) ที่เป็นธรรม (มูลนิธิบูรณะนิเวศ, ม.ป.ป.) โดยมีเหตุการณ์สำคัญคือ ในเดือนตุลาคม ปี พ.ศ. 2550 ตัวแทนประชาชน 27 คน จาก 11 ชุมชนรอบนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด รวมตัวกันยื่นฟ้องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (กก.วล.) ต่อศาลปกครองระยอง ฐานละเลยต่อหน้าที่ กรณีไม่ประกาศให้พื้นที่มาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษ จนกระทั่งวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2552 สมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ในฐานะประธานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้ลงนามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 32 และประกาศลงราชกิจจานุเบกษาแล้วตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2552 กำหนดให้ท้องที่เขตเทศบาลตำบลมาบตาพุดและพื้นที่ข้างเคียงรวมทั้งพื้นที่ทะเลภายในแนวเขต เป็นเขตควบคุมมลพิษ (The Momentum, 2562) ซึ่งถือเป็นการสร้างผลสะท้อนต่อรัฐบาลในสมัยนั้นจนทำให้โครงการชะลอตัวลงเรื่อยๆ จนในปี พ.ศ. 2556 สมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้มีประกาศดำเนินการโครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบังเฟส 3 ทำให้เกิดแรงกระเพื่อมในขบวนการเคลื่อนไหวอีกครั้งจนคนในพื้นที่แหลมฉบัง จ.ชลบุรี

ออกมาประท้วงคัดค้านพร้อมกับประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้ง 8 จังหวัดที่ได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าว (โพสท์ทูเดย์, 2556) จะเห็นได้ว่า เหตุการณ์ดังกล่าวมาสามารถสร้างผลสะท้อนจนทำให้รัฐบาลในขณะนั้นชะลอโครงการหรืออาจกล่าวได้ว่าการชะลอของโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard) มีเหตุผลส่วนหนึ่งมาจากบทบาทของขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนที่ต่อสู้มาอย่างยาวนานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 เป็นต้นมา

จนกระทั่ง โครงการดังกล่าวถูกรื้อขึ้นมาพัฒนาใหม่ภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในปี พ.ศ. 2559 โดยใช้ชื่อว่า โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) หรือเรียกสั้น ๆ ว่า โครงการอีอีซี ท่ามกลางสถานการณ์ทางการเมืองที่แปรเปลี่ยนไปภายหลังการรัฐประหาร วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โครงการนี้จึงถือเป็นโครงการที่ต่อยอดโครงการเดิม ซึ่งมีการอำนาจพิเศษ มาตรา 44 ในการดำเนินโครงการอย่างรวดเร็ว ไม่เป็นธรรม เอื้อนายทุน ปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งยังมีการประกาศใช้ “ผังเมืองอีอีซี” หรือ “แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2562” ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ทั้งการเวนคืนที่ดินและปัญหาสิ่งแวดล้อม จนทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวภาคตะวันออกกลับมารวมตัวและคัดค้านผังเมืองกล่าวอีกครั้ง

อย่างไรก็ตามการเคลื่อนไหวดังกล่าวอยู่บนสมมติฐานที่ว่า ขบวนการเคลื่อนไหวดังกล่าวอยู่ภายใต้พื้นที่ทางการเมืองในยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ใช้อำนาจพิเศษ ม.44 ในการดำเนินโครงการ อีกทั้งยังใช้

คำสั่ง คสช. และข้อกฎหมาย ในการจำกัดขบวนการเคลื่อนไหวและการแสดงความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิในของประชาชนในขบวนการเคลื่อนไหวและแสดงความคิดเห็น จึงนำมาสู่คำถามวิจัยที่ว่า *ท่ามกลางข้อจำกัดจากรัฐ ขบวนการเคลื่อนไหวจะสามารถปรับยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวอย่างไร เพื่อที่จะเคลื่อนไหวข้อคัดค้านนี้ให้สำเร็จลุล่วง ?*

ดังนั้น บทความวิจัยชิ้นนี้จึงต้องการศึกษาขบวนการเคลื่อนไหว โดยเฉพาะในประเด็นการปรับยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวเพื่อการต่อรองกับรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ผู้วิจัยจึงเลือกกรณีศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนที่คัดค้านแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2562

### วัตถุประสงค์

1) เพื่อศึกษาการเกิดขึ้น พัฒนาการขบวนการเคลื่อนไหว และยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อคัดค้านแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2562

2) เพื่อศึกษาข้อจำกัดในกระบวนการเคลื่อนไหวภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

## แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้

### ทฤษฎีการระดมทรัพยากร (Resources Mobilization Theory: RMT)

ทฤษฎีการระดมทรัพยากร (Resources Mobilization Theory: RMT) ได้รับอิทธิพลมาจาก Mancur Olson ที่ได้ศึกษาการกระทำร่วมของผู้คนในกลุ่มขนาดต่างๆ และพบว่า เมื่อมีการกระทำร่วมเกิดขึ้นจะเกิดปัญหาการเอาเปรียบในการใช้ประโยชน์สาธารณะ (public goods หรือ collective goods) โดยที่ไม่ลงทุนลงแรง (free rider problem) โดยปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวเป็นเพราะมนุษย์มีคุณลักษณะพื้นฐาน 2 อย่างคือ ความมีเหตุผล (rationality) และความเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตัว (self-interest) มนุษย์จึงต้องการผลประโยชน์สูงสุดเท่าที่ตนจะแสวงหาได้ (เอกพล เสี่ยงตั้ง, 2550, หน้า 16 - 17)

งานชิ้นบุกเบิกที่สำคัญของ ทฤษฎีการระดมทรัพยากร (Resources Mobilization Theory: RMT) คือ Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory ของ John D. McCarthy และ Meyer N. Zald งานชิ้นนี้นำเสนอชุดของแนวคิดและข้อเสนอกที่เป็นแนวทางในการระดมทรัพยากร โดยเน้นความหลากหลายและแหล่งที่มาของการระดมทรัพยากร ความสัมพันธ์ของการเคลื่อนไหวทางสังคมกับสื่อ หน่วยงานและบุคคลอื่นๆ รวมถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรการเคลื่อนไหว อีกทั้งยังได้พัฒนาขึ้นเพื่ออธิบายกิจกรรมการเคลื่อนไหวทางสังคมในหลายระดับของการรวมกลุ่มขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม, ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและองค์กรเคลื่อนไหวทางสังคม (John D. McCarthy และ Meyer N. Zald, 1977, p. 1212)

ทฤษฎีการระดมทรัพยากร (resource mobilization theory) มีมุมมองหลักอยู่ 5 ประการ คือ **ประการแรก** การศึกษาการรวมกลุ่มของทรัพยากร (เงินและแรงงาน) มีความสำคัญต่อความเข้าใจในกิจกรรมการเคลื่อนไหวทางสังคม เนื่องจากทรัพยากรมีความจำเป็นสำหรับการมีส่วนร่วมในความขัดแย้งทางสังคม พวกเขาจะต้องรวมตัวกันเพื่อจุดประสงค์ร่วม **ประการที่สอง** การระดมทรัพยากรอย่างน้อยที่สุดจะต้องมีรูปแบบขององค์กร ดังนั้นโดยนัยหรืออย่างชัดเจนเราจึงศึกษาเน้นโดยตรงไปที่องค์กรการเคลื่อนไหวทางสังคมมากกว่าการทำงานในมุมมองแบบดั้งเดิม **ประการที่สาม** ในการประสบความสำเร็จและความล้มเหลวของการเคลื่อนไหวมักมีการรับรู้ (recognition) อย่างชัดเจนถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในส่วนของบุคคล องค์กร รวมถึงองค์กรจากนอกกลุ่มเคลื่อนไหว **ประการที่สี่** รูปแบบอุปสงค์และอุปทาน บางครั้งก็นำไปใช้กับการไหลของทรัพยากร (the flow of resources) ที่เข้าร่วมและออกจากการเคลื่อนไหว และ **ประการสุดท้าย** ความสำคัญของต้นทุนและผลตอบแทน (costs and rewards) มีความอ่อนไหวในการอธิบายการมีส่วนร่วมของแต่ละบุคคลและองค์กรในกิจกรรมการเคลื่อนไหวทางสังคม ต้นทุนและผลตอบแทนเป็นศูนย์กลางที่ได้รับผลกระทบจากโครงสร้างของสังคม (the structure of society) และกิจกรรมของเจ้าหน้าที่ (John D. McCarthy และ Meyer N. Zald, 1977, p. 1216)

โดย เทพนคร วรรณมหาชัย อธิบายถึงทฤษฎีการระดมทรัพยากร ว่า มีเงื่อนไขในการอธิบายความสำเร็จ ล้มเหลว และการสร้างผลสะท้อนของกลุ่มเคลื่อนไหวจำนวน 3 เงื่อนไข (เทพนคร วรรณมหาชัย, 2559, หน้า 11) ดังนี้

1. องค์กรการเคลื่อนไหวทางสังคม ที่อธิบายถึงหน้าที่ขององค์กรการเคลื่อนไหวทางสังคมที่ต้องมีโครงสร้างภายในกลุ่ม ระหว่างกลุ่ม หรือฝ่ายตรง

ข้ามอย่างไร และพื้นที่ในการต่อสู้ยู่จุดไหน แต่ละขบวนการควรทำอย่างไรเพื่อลดต้นทุนในการเคลื่อนไหวแต่สร้างผลสำเร็จผลสะท้อนได้มาก

2. การระดมทรัพยากร ใช้ในการอธิบายการระดมทรัพยากรว่า การระดมทรัพยากรจะทำให้ได้คนประเภทต่าง ๆ มาเข้าร่วมขบวนการ ซึ่งคนแต่ละประเภทนั้นส่งผลต่อขบวนการในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป

3. ยุทธวิธีการเคลื่อนไหว ใช้ในการอธิบายว่าขบวนการจะใช้ยุทธวิธีอย่างไรในการเคลื่อนไหวต่อสู้ ภายใต้พื้นที่ต่อสู้ที่อยู่นอกระบบการเมืองปกติ และมักจะต้องเจอกับการต่อต้านขัดขวางโดยเฉพาะจากรัฐหรือฝ่ายต่อต้าน ซึ่งยุทธวิธีที่ใช้ก็จะประกอบด้วย การใช้การกระทำรวมหมู่ (collective action) ด้วยยุทธวิธีขัดขวางระบบการเมืองปกติ เช่น ระดมมวลชน สร้างอัตลักษณ์ร่วม ฯลฯ

### **ทฤษฎีโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (Political Opportunity Structure)**

งานของ ประภาส ปิ่นตบแต่ง อธิบายถึงโครงสร้างโอกาสทางการเมืองไว้ว่า เหตุการณ์หรือกระบวนการทางสังคมในระดับกว้างที่มีผลทำให้โครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองซึ่งลงรากปักฐานในระบบการเมืองปกติขณะนั้นอยู่ในสภาวะที่มีการเปลี่ยนแปลงในโอกาสทางการเมืองที่เอื้อหรือไม่เอื้อต่อขบวนการเคลื่อนไหว อีกทั้งบรรดาเหตุการณ์หรือกระบวนการเปลี่ยนแปลงได้กลายเป็นโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่เอื้อต่อขบวนการทางสังคมที่ไม่ได้เพียงจากแค่ภาวะสงคราม กระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นอุตสาหกรรม ที่เป็นเพียงปัจจัยแวดล้อมที่เข้ามาเสริมหรือส่งผลในทางอ้อมให้เกิดการลุกขึ้นสู้ แต่เหตุการณ์เหล่านั้นได้ก่อให้เกิดสภาวะไร้อิทธิพลทางการเมืองและความไม่มี

เสถียรภาพดังกล่าวทำให้ความเข้มแข็งของกลุ่มคนเพิ่มมากขึ้น (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2552, หน้า 97-98)

โดย เอกพล เสียงตั้ง อธิบายถึงข้อจำกัดและโอกาสทางการเมืองไว้ว่า สามารถทำความเข้าใจได้ 3 ประการ คือ *ประการแรก* มองโอกาสทางการเมืองที่เกิดขึ้นในรูปแบบเชิงโครงสร้างที่เปลี่ยนแปลงไปโดยปราศจากการแทรกแซงของ ขบวนการทางสังคม

*ประการที่สอง* มองโอกาสทางการเมืองในช่วงระยะเวลาที่สั้นกว่า ประการแรก โดยมองไปที่การเปิดพื้นที่ของสื่อ ให้กับขบวนการทางสังคม ซึ่งการเปิดพื้นที่ที่สื่อดังกล่าวอาจเป็นเพราะการกระทำของขบวนการทางสังคมก่อให้เกิดผลกระทบอย่างสูงต่อสังคม หรืออาจเป็นเพราะประเด็นที่ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่เคลื่อนไหวอยู่เป็นวิกฤตต่อสังคม นอกจากนี้อาจเกิดจากความเห็นอกเห็นใจของนักการเมืองก็ได้ ซึ่งการเปิดพื้นที่ที่สื่อดังกล่าวจะทำให้ขบวนการทางสังคมมีช่องทางในการเรียกร้องและทำให้เกิดกระบวนการสร้างการรับรู้ในสังคมด้วย

และ*ประการที่สาม* มองโอกาสทางการเมืองตามลักษณะสำคัญที่มีความถาวร (permanent features) ของโครงสร้างทางการเมืองในแต่ละประเทศ เช่น โครงสร้างการบริหาร ระบบกฎหมาย ระเบียบในการเลือกตั้ง และรัฐธรรมนูญ ซึ่งโครงสร้างดังกล่าวอาจก่อให้เกิดข้อจำกัดต่อสิ่งที่ขบวนการทางสังคมเรียกร้อง (เอกพล เสียงตั้ง, 2550, หน้า 23)

## ขอบเขตพื้นที่ศึกษา

พื้นที่ที่ศึกษาคือ พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการอีอีซีทั้ง 3 จังหวัด คือ จังหวัดชลบุรี ฉะเชิงเทรา และระยอง เพื่อแสดงให้เห็นถึง เหตุผลในการรวมกลุ่มเป็นขบวนการเคลื่อนไหว อุดมการณ์ ยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหว และผลกระทบที่อาจจะเหมือนหรือแตกต่างกันภายในขบวนการ

## ระเบียบวิธีวิจัย

บทความนี้มาจากรูปแบบการวิจัยแบบงานวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการเก็บข้อมูล 4 รูปแบบ คือ 1.การวิจัยเอกสาร 2.การวิจัยภาคสนาม 3.การเก็บข้อมูลสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

1. การวิจัยเอกสาร เอกสารที่ใช้ในนี้ผู้วิจัยจะพิจารณาวิเคราะห์และตีความจากเอกสารทั้งชั้นต้นและชั้นรอง โดยจะแบ่งข้อมูลเป็น 3 ประเภทคือ (1) งานวิจัย วิทยานิพนธ์ หนังสือ และบทความวิชาการต่างๆ (2) พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง (3) คำสั่ง คสช. สรุปรูปและมติการประชุมคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับโครงการอีอีซี (4) เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ

2. การวิจัยภาคสนาม เนื่องจากโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก หรือโครงการอีอีซีเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมถึง 3 จังหวัด ผู้วิจัยลงพื้นที่เพื่อทำการสัมภาษณ์และสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม กับขบวนการในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการอีอีซี

3. การเก็บข้อมูลสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้ใช้ขบวนการทางสังคมซึ่งถือเป็นหน่วยการวิเคราะห์ (unit of analysis) ในระดับกลาง (meso level) ดังนั้น แหล่งข้อมูลในการสัมภาษณ์จึงต้องเป็นผู้ที่มี

ความรู้ ความเข้าใจในเชิงลึกเกี่ยวกับขบวนการทางสังคมที่เกี่ยวข้องในงานวิจัย  
ชั้นนี้ ซึ่งจะต้องเลือกบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวมาเป็นผู้ให้ข้อมูล  
หลัก (Yin, 2014, p. 110 )

## ผลการศึกษา

บทความวิจัยนี้ผู้วิจัยให้นำหนักกับทฤษฎีโครงสร้างโอกาสทาง  
การเมือง ในการวิเคราะห์ขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนที่อยู่ภายใต้  
การเมืองการปกครองภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตั้งแต่การ  
รัฐประหารเมื่อ 22 พฤษภาคม 2557 เป็นต้นมา ผู้วิจัยจึงให้ความสำคัญกับตัว  
แปรที่แสดงให้เห็นถึงการลดทอนความเป็นประชาธิปไตยด้วยข้อจำกัดจากการ  
ประกาศใช้กฎหมายต่างๆ ด้วยอำนาจพิเศษ อย่างเช่น การมีส่วนร่วมใน  
กระบวนการดำเนินโครงการ กฎหมายห้ามชุมนุม และกฎหมายควบคุมเสรีภาพ  
ของสื่อในการนำเสนอประเด็นที่ขัดแย้ง ในขณะที่รัฐบาล คสช. ใช้สื่อเป็นช่องทาง  
ประชาสัมพันธ์ข้อดีของโครงการในพื้นที่เศรษฐกิจและอุตสาหกรรมไทย  
รวมถึงใช้ทฤษฎีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาการเกิดขึ้น พัฒนาการ และ  
การประยุกต์ศาสตร์การเคลื่อนไหวท่ามกลางข้อจำกัดของรัฐบาล คสช. ดังนี้

### ข้อจำกัดของขบวนการเคลื่อนไหวภายใต้รัฐบาล คสช.

การลดทอนความเป็นประชาธิปไตยเริ่มต้นจากการก่อกำเนิดโครงการ  
พัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกที่มาจากการใช้อำนาจพิเศษมาตรา  
44 ตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ของรัฐบาลคณะรักษาความ  
สงบแห่งชาติ ในการออกคำสั่งหัวหน้าคสช. เรื่องการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจ

ภาคตะวันออก และแต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อให้เกิดการดำเนินการในพื้นที่ 3 จังหวัดอย่างปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งการออกคำสั่ง คสช. ทำให้มีการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองเพื่อให้การเดินทางโครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นไปอย่างรวดเร็วโดยไม่สนใจผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ในส่วนนี้ประชาชนในพื้นที่ได้ให้ความเห็นว่า “โครงการนี้เกิดขึ้นจากการรัฐประหารปี 2557 แม้แต่การประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษในปี 2559 ก็ยังใช้คำสั่ง คสช. พี่ว่าถ้าไม่มีรัฐบาลเผด็จการ ไม่มีทางทำได้หรอก” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 6 มกราคม 2563)

ตัวแปรที่แสดงสำคัญที่ทำให้เห็นถึงการลดทอนความเป็นประชาธิปไตยด้วยการรวมอำนาจการตัดสินใจและออกแบบการพัฒนาที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมในโครงการ EEC คือคำสั่ง คสช. ที่ 72/2557 และคำสั่ง คสช. ที่ 109/2557 ที่แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ศูนย์กลาง กล่าวคือ แต่งตั้งให้หัวหน้า คสช. เป็นประธาน รองหัวหน้า คสช. เป็นรองประธาน และข้าราชการที่ได้รับมอบหมาย แต่ปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชน

ส่วนตัวแปรที่เน้นย้ำให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ในยุครัฐบาล คสช. ขบวนการเคลื่อนไหวถูกจำกัดสิทธิในการเคลื่อนไหว คือ ในช่วงปี 2559 – 2561 ประชาชนถูกจำกัดกระบวนกรเคลื่อนไหวด้วย กฎหมายห้ามชุมนุมฯ ดังต่อไปนี้ (1) ประกาศ คสช. ฉบับที่ 7/2557 (2) คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2558 ที่เกิดขึ้นเพื่อห้ามชุมนุมทางการเมืองตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป และ (3) พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ

พ.ศ. 2558 ส่งผลให้ระหว่างนั้นประชาชนพื้นที่จึงไม่ได้ออกมาเคลื่อนไหวด้วยวิธีชุมนุมในพื้นที่สาธารณะ

อีกทั้งขณะที่รัฐบาลใช้สิทธิอันชอบธรรมในการใช้ช่องทางสื่อต่างๆ เพื่อการประชาสัมพันธ์ว่า EEC เป็นโครงการที่จะสามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจระดับมหภาค และพัฒนาเศรษฐกิจไทยในประเด็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ในทางตรงกันข้ามขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนกลับถูกจำกัดด้วยกฎหมายควบคุมสื่อ เช่น (1) ประกาศ คสช. ฉบับที่ 97/2557 ซึ่งมีเนื้อหาห้ามเสนอข่าวสารที่เป็นภัยต่อความมั่นคง ความลับราชการ ยั่วยุปลุกปั่นให้เกิดความขัดแย้ง (2) ประกาศ คสช. ฉบับที่ 103/2557 แก้ไขเพิ่มเติมจาก ประกาศฉบับที่ 97/2557 ซึ่งมีเนื้อหาห้ามวิพากษ์วิจารณ์ การปฏิบัติงานของ คสช. โดยเจตนาไม่สุจริต เพื่อทำลายความน่าเชื่อถือของ คสช. ด้วยข้อมูลอันเป็นเท็จ และ (3) คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2558 ซึ่งมีเนื้อหาสำคัญเกี่ยวกับการห้ามการนำเสนอข่าว และเผยแพร่ในสื่อต่างๆ

จะเห็นได้ว่าการต่อสู้อย่างได้รัฐบาล คสช. ยังคงเป็นเรื่องยากที่จะต่อรองด้วยเหตุผลเรื่องข้อจำกัดจากตัวแปรต่างๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งสอดคล้องดังที่ Juan Linz อธิบายถึง ระบอบอำนาจนิยมไว้ในหนังสือ Dictators and Dictatorships: Understanding Authoritarian Regimes and Their Leaders ของ Ezrow, N.M. และ Frantz, E. (2011) ว่าระบอบอำนาจนิยมคือระบอบที่จำกัดความหลากหลายทางการเมือง (Political Pluralism) ทำให้ไม่มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มต่างๆ (Political Mobilization) และปกครองโดยผู้นำคนเดียวหรือกลุ่มคนจำนวนน้อยและใช้อำนาจอย่างไม่ค่อยมีขีดจำกัด อาจเปิดให้มีการหลากหลายทางกลุ่มก่อนการเมืองและเปิดให้มีพรรคการเมืองขึ้นมาแข่งขัน

ได้บ้าง แต่พรรคเหล่านี้ก็สับสนลังอ้านาจนิยมที่รัฐมีอยู่อย่างสูงสุดไม่ได้ (Juan Linz, 2011, pp. 1 - 24)

นอกจากนี้ขบวนการเคลื่อนไหวยังมีอุปสรรคจาก กลุ่มต่อต้านการเคลื่อนไหว หรือกลุ่มที่มีความเห็นตรงข้ามกับขบวนการเคลื่อนไหว กล่าวคือ ประชาชนในพื้นที่เดียวกันที่มีความต้องการการพัฒนาอุตสาหกรรมให้เกิดขึ้นในพื้นที่ซึ่งออกมาต่อสู้ขัดขวางกับขบวนการเคลื่อนไหวทำให้การเคลื่อนไหวในพื้นที่ไม่มีน้ำหนักในการเรียกร้อง อีกทั้งยังมีอุปสรรคและข้อจำกัดสำคัญที่ทำให้การเคลื่อนไหวด้วยการชุมนุมต้องชะลอออกไปคือ สถานการณ์โควิด - 19 ที่ทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวมีข้อจำกัดในการรวมกลุ่มเพราะมีการประกาศ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน เพื่อควบคุมโรคระบาด ซึ่งถือเป็นโอกาสของรัฐบาลในจำกัดการชุมนุมทางการเมือง

### การต่อสู้ของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อคัดค้านผังเมืองอีอีซี

ขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนภาคตะวันออกเริ่มต้นจากการออกมาเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้แก่ไขปัญหาที่เกิดจากโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก หรือ Eastern Sea board Development Program (ESB) ที่ทำให้พื้นที่จังหวัดระยอง และชลบุรี เต็มไปด้วยนิคมอุตสาหกรรม จนนำไปสู่การสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นแหล่งผลิตอาหารที่สำคัญของประเทศ รวมถึงทำลายวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ที่อยู่มาก่อนนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งปัญหาดังกล่าวก็ยังคงอยู่จนถึงปัจจุบัน

การต่อสู้ของขบวนการเคลื่อนไหวภาคตะวันออกในตอนนั้นมีทั้งการใช้พื้นที่สาธารณะ การใช้โอกาสและกระบวนการทางการเมืองด้วยการฟ้องร้องศาล

ปกครอง แต่การต่อรองอำนาจไม่สามารถทำได้เพราะรัฐนั้นกุมอำนาจการตัดสินใจไว้ ซึ่งในที่สุดเครือข่ายก็ได้คลายตัวลงเนื่องจากขาดทรัพยากรเพื่อการเคลื่อนไหวในระยะยาว อีกทั้งผู้ประสานงานยังขาดการประสานงานภายในกลุ่มจนทำให้ขาดประชาธิปไตยภายในของขบวนการ โดยอีกประเด็นที่สำคัญคือเครือข่ายภาคประชาชนตะวันออกได้มีการเกี่ยวโยงกับการเคลื่อนไหวพันธมิตรเพื่อประชาธิปไตย เมื่อบริบทสังคมไทยเข้าสู่การแบ่งขั้วทางการเมืองจึงส่งผลต่อความไว้วางใจนำมาสู่การเคลื่อนไหวที่คลายตัวลงในที่สุด (ศรัณยู หมั่นทรัพย์, 2557, หน้า 146-150)

ถึงแม้ว่าขบวนการเคลื่อนไหวกลุ่มเดิมจะคลายตัวในปี 2554 แต่ผลกระทบจากโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในปี 2555 เครือข่ายเพื่อนตะวันออกจึงก่อตั้งขึ้นโดยเป็นการรวมเครือข่ายภาคประชาชนภาคตะวันออกจำนวน 60 องค์กร ในชื่อ “เครือข่ายเพื่อนตะวันออก วาระเปลี่ยนตะวันออก” ที่มีเหตุผลของการรวมตัว คือการร่วมกันกำหนดแนวทางทางค่านิยมชาติและวิถีชุมชนในภาคตะวันออก รวมถึงขับเคลื่อนการพัฒนาภาคตะวันออกอย่างยั่งยืน โดยมีการประกาศ “วาระเปลี่ยนตะวันออก” เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในภาคตะวันออก 3 มิติ คือ (1) เปลี่ยนผู้กำหนดการพัฒนาจากคนภายนอกสู่การมีส่วนร่วมกันอย่างสร้างสรรค์จากภาคส่วนต่างๆ (2) เปลี่ยนทิศทางการพัฒนาจากการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนและไม่เป็นธรรมสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรม (3) เปลี่ยนดัชนีชี้วัดการพัฒนาจากการชี้วัดด้วยผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) สู่การชี้วัดด้วยความอยู่ดีมีสุขร่วมกัน (เครือข่ายเพื่อนตะวันออก, ม.ป.ป) ซึ่งนับตั้งแต่นั้นมาเครือข่ายเพื่อนตะวันออกก็มีบทบาทสำคัญในการในการเป็นผู้ประสานเชื่อมโยงเครือข่ายในภาคตะวันออก

ภายหลังจากการก่อตั้งกลุ่ม การขับเคลือนวาระเปลี่ยนตะวันออกยังไม่ได้รับการตอบรับจากประชาชนในพื้นที่มากนัก จนกระทั่งในวันที่ 28 มิถุนายน 2559 เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบหลักการโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor Development: EEC) อันตามมาด้วยร่างพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ที่ดำเนินการด้วยอำนาจพิเศษตามมาตรา 44 รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ตามที่ได้กล่าวไปข้างต้นนั้น (iLaws, 2562) ในเดือนตุลาคม ปี 2559 กลุ่มศึกษาการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC Watch) จึงกำเนิดขึ้นมาและเป็นเสมือนศูนย์กลางของเครือข่ายแต่ละพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ การสื่อสารในเครือข่ายคือการติดต่อผ่านตัวแทนผู้ประสานงานเครือข่ายของแต่ละกลุ่มโดยใช้การติดต่อผ่านช่องทางโทรศัพท์ และทางเพจ Facebook “EEC Watch กลุ่มศึกษาการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก” ส่วนการนัดประชุมหรือรวมตัว ทางเครือข่ายไม่มีการนัดหมายประชุมเป็นประจำ แต่จะมีการนัดประชุมตามวาระหรือสถานการณ์สำคัญ

โดยเครือข่ายที่ปรากฏแน่ชัดจากเอกสารแถลงการณ์ หุดผังเมือง EEC ที่นำไปยื่นต่อสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกมีทั้งหมด 8 กลุ่ม คือ กลุ่มโยธะการักษ์ถิ่น, เครือข่ายรักพระแม่ธรณี ตำบลเขาติน, เครือข่ายแม่พระธรณี ตำบลหนองตีนนก, เครือข่ายแม่พระธรณี อำเภอพานทอง, เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก, กลุ่มประชาชนตำบลหนองแห่น, กลุ่มอนุรักษ์อ่าวบางละมุง และกลุ่มประชาชนอำเภอแกลง (The Momentum, 2560) แต่ภายหลังจาก

เคลื่อนไหวก็เกิดกลุ่มเครือข่ายของขบวนการเคลื่อนไหวเพิ่มขึ้นจำนวนมากตามพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ

จากการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลพบว่า เหตุผลหลักๆ ของการรวมตัวเป็นขบวนการเคลื่อนไหว คือ การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการยกร่างผังเมือง ทั้งนี้เหตุผลที่เคลื่อนไหวร่วมกันหยุดผังเมืองออีชี มาจาก (1) ผังเมืองออีชีไม่เป็นไปตามหลักการผังเมือง เพราะการจัดทำไม่ได้อยู่บนพื้นฐานที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของภาคตะวันออก (2) ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเพียงพอและครบถ้วน (3) เป็นผังเมืองที่เอื้อประโยชน์กับกลุ่มคนบางกลุ่มแต่กลับเวนคืนที่ดินจากประชาชน ทำลายระบบนิเวศน์ ทำลายแหล่งความมั่นคงทางอาหารที่สำคัญของภาคตะวันออกและทั้งประเทศ ทำลายวิถีชีวิต เศรษฐกิจของชุมชน และสร้างผลกระทบกับประชาชนจำนวนมากในพื้นที่ (EEC Watch, 2562)

นอกจากนี้ประชาชนในพื้นที่ จ.ฉะเชิงเทรา ยังอธิบายเกี่ยวกับผลกระทบจากการออกผังเมืองออีชีว่า มีการกดดันให้ย้ายออกจากพื้นที่ที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพเกษตรกรจากเจ้าของที่ดินที่ให้เช่าเพราะเจ้าของที่ดินจะขายที่ดินในราคาสูงให้กับนายทุนว่า “เจ้าของที่ดินเขาบีบให้ย้ายออก โดยจะให้เงินชดเชยเพื่อตั้งตัว 50,000 บาทต่อครัวเรือน ซึ่งบ้ำมองว่าบ้ำอยู่ตรงนี้มีนานค่าเช่าจ่ายให้ไม่เคยขาด แล้วเงินเท่านั้นจะตั้งตัวได้นานแค่ไหน เพราะตั้งแต่เกิดมาเราก็ทำอาชีพเกษตรกรรม ย้ายไปที่อื่นจะทำเกษตรอย่างไร” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 16 กรกฎาคม 2563) อีกทั้งประชาชนใน จ.ชลบุรี ได้เล่าให้ผู้วิจัยฟังถึงการข่มขู่ประชาชนที่ออกมาเคลื่อนไหวเพื่อปกป้องพื้นที่ของตนเองจากกลุ่มผู้มีอำนาจในชุมชนว่า “เราส่งคน

มาซูเราเลย ว่าถ้าเรายังเคลื่อนไหวต่อเขาจะไม่เก็บเราไว้แต่เราไม่กลัวนะ เราต้องปกป้องบ้านของเรา” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 16 กรกฎาคม 2563) จะเห็นได้ว่าประชาชนในพื้นที่ที่มีความมุ่งมั่นตั้งใจในการปกป้องบ้านของตนเอง แหล่งอาหาร และทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของประชาชนทุกคน อีกทั้งประชาชนในพื้นที่ที่ยืนยันกับผู้วิจัยว่าจะสู้กับการคุกคามของรัฐและนายทุนอย่างไม่เกรงกลัว โดยจากข้อค้นพบ กลุ่ม EEC Watch ใช้ยุทธวิธีในการเคลื่อนไหวที่ผู้วิจัยจำแนกออกมา 4 รูปแบบ ดังนี้

1. การสร้างเครือข่ายเพื่อวางแผนอนาคตภาคตะวันออก ด้วยข้อจำกัดการชุมนุมที่ห้ามชุมนุมทางการเมืองตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป EEC Watch จึงต้องปรับยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวโดยใช้ห้วงเวลาในช่วงปี 2559–2561 ในการสร้างเครือข่ายกับภาคประชาชนทั่วประเทศและเครือข่ายภาคประชาชนที่เคลื่อนไหวเรื่องสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อื่นๆ เพื่อหารือ แลกเปลี่ยนความเห็น รวบรวมประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อที่จะใช้ในการต่อรองกับรัฐบาล และนอกจากเครือข่ายภาคประชาชนแล้ว ทางกลุ่ม EEC Watch ยังมีกลไกสำคัญในการเคลื่อนไหวคือ การสร้างเครือข่ายกับภาคส่วนอื่นๆ เพื่อให้การเคลื่อนไหวนี้มีการเสริมสร้างพลัง (Empowerment) จากหลากหลายภาคส่วนโดยให้แต่ละภาคส่วนเข้ามามีบทบาทในการผลักดันข้อเสนอร่วมกัน ซึ่งแต่ละภาคส่วนเข้ามาเสริมสร้างพลัง (Empowerment) ดังต่อไปนี้

- (1) องค์การระหว่างประเทศ สหประชาชาติ (UN) เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนงบการจัดทำ “ผังทางเลือก” เพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ 3 จังหวัด (ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา) ที่มาจากประชาชนในพื้นที่

โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก โดยมุ่งทางเลือกถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการเคลื่อนไหวเพื่อตัดค่าน้ำมันเมืองอีอีซีเพื่อเป็นข้อเสนอของประชาชนในพื้นที่ แต่รัฐบาลก็เพิกเฉยต่อผังทางเลือกที่มาจากประชาชน

(2) ภาครัฐ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้เข้ามาบีบบทบาทในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกในเรื่องของการทำวนเกษตร ซึ่งถือเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนในกลุ่มเกิดแหล่งรายได้และสนับสนุนการรวมกลุ่มเพื่อร่วมกันพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนในภาคตะวันออก

(3) ภาคประชาสังคม ทางกลุ่มได้สร้างเครือข่ายกับภาคประชาสังคม เช่น สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (ธ.พ.ส.ส.), มูลนิธิบูรณะนิเวศ, มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLAW), ilaws และ Land Watch Thai กลุ่มจับตาปัญหาที่ดิน ซึ่งเข้ามาบีบบทบาทอย่างมากในการเผยแพร่ข้อมูลทั้งบทความวิชาการออนไลน์ และจัดเวทีเสวนาวิชาการที่นำเสนอถึงผลกระทบจากโครงการอีอีซี

(4) ภาควิชาการ ทางกลุ่มได้สร้างเครือข่ายกับสถาบันศึกษาคณาจารย์ และนักวิชาการ เพื่อให้ภาควิชาการได้เข้ามาบีบบทบาทในการส่งเสริมกิจกรรมหรือโครงการเพื่อสร้างองค์ความรู้ทางด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนผลิตผลงานทางวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบจากโครงการอีอีซี รวมถึงจัดเวทีเสวนาวิชาการเพื่อแสดงให้เห็นถึงผลกระทบจากโครงการ

(5) ภาคสื่อมวลชน ทางกลุ่มได้มีการเชื่อมโยงเครือข่ายกับภาคสื่อมวลชน เพื่อเป็นยุทธวิธีหนึ่งที่สำคัญในการเคลื่อนไหวโดยใช้พื้นที่ออนไลน์

เพื่อเรียกร้องสิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาในพื้นที่สาธารณะ เช่น สื่อประเภทรายการทีวี อย่างรายการ “ฟังเสียงประเทศไทย” และรายการ “ก (ล)างเมือง” ของช่อง ThaiPBS ที่ถ่ายทอดเรื่องราวและผลกระทบจากผังเมือง EEC และสื่อประเภทบทความวิชาการ [ออนไลน์] จาก THE STANDARD, The Momentum, iLaw, Enlaws, thaipublica และสื่ออื่นๆ อีกมากมาย

2. การใช้ในพื้นที่สาธารณะ ภายหลังการยกเลิกคำสั่ง คสช. 3/2558 เฉพาะข้อ 12 ที่ห้ามชุมนุมเกิน 5 คน จากเว็บไซต์ราชกิจจานุเบกษาที่เผยแพร่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 22/2561 เรื่องการให้ประชาชนและพรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 ธันวาคม 2561 เป็นต้นมา ถือเป็นโอกาสของเครือข่ายในการออกมาเคลื่อนไหวในพื้นที่สาธารณะเพื่อแสดงให้สังคมได้รับรู้ถึงผลกระทบของประชาชนในพื้นที่จากโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก และตระหนักถึงเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นแหล่งอาหารสำคัญของประเทศที่กำลังจะถูกทำลายลง โดยทางขบวนการเคลื่อนไหวมีการรวมกลุ่มเพื่อชุมนุมในพื้นที่สาธารณะทั้งหมด 6 ครั้ง

อีกทั้งยังเคลื่อนไหวผ่านช่องทางออนไลน์ ซึ่งถือเป็นพื้นที่สาธารณะในรูปแบบดิจิทัล (ออนไลน์) ผ่านเพจ “EEC Watch กลุ่มศึกษาการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก” โดยทางขบวนการเคลื่อนไหวเพจนี้ในการเป็นสื่อกลางในการสื่อสาร ใช้เป็นเครื่องมือการระดมทรัพยากร และเผยแพร่กิจกรรมของกลุ่มในการออกมาเคลื่อนไหวให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้ และนอกจากนี้ยังขบวนการเคลื่อนไหวยังมีสื่อมวลชนอื่นๆ ที่เป็นพันธมิตร เผยแพร่เรื่องราว

ผลกระทบจากผังเมือง EEC บนพื้นที่สาธารณะในรูปแบบดิจิทัล (ออนไลน์) ทั้งบทความและวีดิทัศน์

ถึงแม้การเคลื่อนไหวในพื้นที่สาธารณะเพื่อ “ยกเลิกผังเมืองอีอีซี” จะไม่สำเร็จ แต่การเคลื่อนไหวสามารถกดดันให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) ออกมาชี้แจงข้อเท็จจริงในหลายประเด็น และในบางพื้นที่อย่างเช่น ในพื้นที่ ต.เขาหิน ได้มีการเชิญฝ่ายต่างๆ มาให้ข้อมูล และจัดให้ร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ จนปัญหาต่างๆ ได้รับการแก้ไขไปได้มากแล้ว ด้วยความร่วมมือกันของหลากหลายภาคส่วน อีกทั้งยังร่วมกันสังเคราะห์รูปแบบการจัดการปัญหาไว้ให้เป็นกรณีศึกษาตามที่เรียกกันว่า “เขาหินโมเดล” อีกทั้งในด้านสิ่งแวดล้อมยังมีข้อตกลงร่วมกันในการกันพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำบางปะกงในระยะ 500 เมตร โดยห้ามประกอบอุตสาหกรรมใดๆ ทั้งสิ้น เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมระบบนิเวศ และให้เป็นพื้นที่บริหารจัดการร่วมกัน

นอกจากนี้ จากการเคลื่อนไหวของผู้ได้รับผลกระทบจากผังเมือง EEC ที่ประกาศใช้ในปี 2562 ส่งผลให้กรมโยธาธิการและผังเมืองมีการออกประกาศเร่งจัดทำผังเมืองรวมขึ้นใหม่ในพื้นที่ 3 จังหวัด เพื่อให้สอดคล้องกับแผนผัง EEC (มาตรา 32 แห่ง พ.ร.บ. EEC) จำนวน 30 อำเภอ (ครอบคลุมพื้นที่ทั้งอำเภอที่ได้รับผลกระทบ) โดยขั้นตอนดำเนินการจะเป็นไปตาม พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ. 2562 ซึ่งปัจจุบันกรมโยธาธิการและผังเมืองกำลังดำเนินการ ประชาชนในพื้นที่จึงรอตรวจสอบกระบวนการการทำแผนผังอำเภอดังกล่าวนี้เพื่อที่จะมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการพัฒนาโครงการอีอีซีและเป็นส่วนหนึ่งที่จะทำการพัฒนาอุตสาหกรรมในครั้งนี้คู่ขนานไปกับวิถีชีวิตประชาชนในพื้นที่ จนนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเหมือนกับกรณี

โครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดที่มาบตาพุด จ.ระยอง ซึ่งหากเป็นไปได้จะเป็นความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมของขบวนการเคลื่อนไหวนี้ แต่หากการทำผังเมืองใหม่ที่มาจาก 30 อำเภอไม่ตอบสนองความต้องการ และยังทำลายสิ่งแวดล้อมประชาชนในพื้นที่ก็ยืนยันจะต่อสู้และเคลื่อนไหวต่อไป

3. การใช้กระบวนการทางการเมือง ทางกลุ่มได้ทำการยื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับผลกระทบจากโครงการอีอีซีไปยังพรรคฝ่ายค้านและผังรัฐบาล 4 ครั้งคือ (1) การยื่นหนังสือต่อตัวแทนพรรคฝ่ายค้าน (2) เข้ายื่นจดหมาย 500 ฉบับต่อ ส.ส. ฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ซึ่งถือเป็นการสร้างการสร้างความตระหนักรู้ในกระบวนการทางการเมืองที่พรรคฝ่ายค้านเข้าไปมีบทบาทต่อรองในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เช่น การตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เรื่อง ศึกษาผลกระทบของโครงการพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) เพื่อศึกษาปัญหาผลกระทบของโครงการพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ที่ถึงแม้ผลคือ มีมติไม่เห็นด้วย แต่ผลการลงมติจากจำนวน ส.ส.ที่เข้าประชุมทั้งหมด 457 คน มีผู้ไม่เห็นด้วย 231 ผู้เห็นด้วย 224 งงดออกเสียง 2 เสียง ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถตั้งคณะกรรมการวิสามัญตรวจสอบโครงการ EEC ได้ ทำให้เห็นว่าพรรคฝ่ายค้านแพ้มติเพียง 7 เสียงเท่านั้น

4. การใช้กระบวนการทางกฎหมาย จากการลงพื้นที่พบว่าเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2563 เครือข่ายประชาชน 3 จังหวัด (ฉะเชิงเทรา ระยอง ชลบุรี) เดินทางเข้ายื่นฟ้องคณะกรรมการนโยบายศาลปกครองสูงสุด ถนนแจ้งวัฒนะ โดยเครือข่ายชุมชนและตัวแทนประชาชนได้มอบอำนาจให้ทนายความจากมูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม ฟ้องคดีต่อคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ในฐานะที่ออกประกาศเรื่องแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินฯ และ

คณะรัฐมนตรีในฐานะที่อนุมัติแผนผังดังกล่าว เพื่อให้ศาลพิพากษาเพิกถอนประกาศคณะ กรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง แผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2562 และขอให้ศาลกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) และให้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยให้ผู้ฟ้องคดีและชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างมีความหมายก่อนการจัดทำแผนผังขึ้นใหม่ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ สิทธิการดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ประโยชน์สาธารณะและป้องกัน แก่ไข เยียวยาความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและประชาชนทุกคน แต่ศาลยังเพิกเฉยต่อข้อเรียกร้องต่อมาในวันที่ 23 พฤศจิกายน 2563 ขบวนการเคลื่อนไหวจึงรวมตัวกันอีกครั้งเพื่อติดตามสอบถามถึงความคืบหน้าของคดีนี้จากประธานศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้เร่งรัดการพิจารณาคดีนี้โดยเร็ว เพื่อคุ้มครองสิทธิการดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของผู้ฟ้องคดีและประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันเป็นประโยชน์สาธารณะ แต่ศาลปกครองสูงสุดก็ยังคงไม่มีคำสั่งรับฟ้อง

### สรุปผลการศึกษา

จากผลการศึกษาที่อธิบายไว้ในบทความวิจัยชิ้นนี้ สามารถสรุปผลตามวัตถุประสงค์การวิจัยได้ดังนี้

ในการศึกษาตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 (เพื่อศึกษาการเกิดขึ้นพัฒนาการขบวนการเคลื่อนไหว และยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของขบวนการเคลื่อนไหว

เพื่อคัดค้านแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2562) ผู้วิจัยพบว่า ขบวนการเคลื่อนไหวเกิดจากการรวมกลุ่มของ “เครือข่ายเพื่อนตะวันออก วาระเปลี่ยนตะวันออก” ที่มีเหตุผลของการรวมตัว คือการร่วมกันกำหนดแนวทางทวงคืนธรรมชาติและวิถีชุมชนในภาคตะวันออก แต่เมื่อโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor) เกิดขึ้นด้วยอำนาจพิเศษจากรัฐบาล คสช. ในเดือนตุลาคมปี 2559 กลุ่มศึกษาการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC Watch) จึงกำเนิดขึ้นภายใต้กลุ่มเครือข่ายเพื่อนตะวันออกฯ และเป็นเสมือนศูนย์กลางของขบวนการเคลื่อนไหวจากแต่ละพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ โดยกลุ่ม EEC Watch มีข้อเรียกร้องหลักคือ “ยกเลิกผังเมืองอีอีซี” และใช้ยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวที่ดังที่ผู้วิจัยจำแนกออกมาเป็น 4 รูปแบบ คือ (1) การสร้างเครือข่ายเพื่อวางแผนอนาคตภาคตะวันออก (2) การใช้พื้นที่สาธารณะ (3) การใช้กระบวนการทางการเมือง และ (4) การใช้กระบวนการทางกฎหมาย

ส่วนการศึกษาตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2 (เพื่อศึกษาข้อจำกัดในกระบวนการเคลื่อนไหวภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ) ผู้วิจัยพบว่า ข้อจำกัดและอุปสรรคของขบวนการเคลื่อนไหวภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ลดทอนความเป็นประชาธิปไตย จากการประกาศใช้กฎหมายห้ามชุมนุม กฎหมายควบคุมสื่อ รวมถึงกระบวนการทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่ผูกขาดอำนาจทำให้การต่อสู้ในรัฐสภาไม่มีผลสำเร็จ ส่งผลทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวที่คัดค้านแผนผังอีอีซีที่มีข้อเรียกร้องให้เพิกถอนหรือชะลอผังเมืองอีอีซีเพื่อให้มีการทบทวนใหม่ตั้งแต่ต้นอีกครั้งไม่ประสบผลสำเร็จ

นอกจากนี้ ขบวนการเคลื่อนไหวยังมีข้อจำกัดและอุปสรรคอื่น ๆ กล่าวคือ (1) อุปสรรคจาก กลุ่มต่อต้านการเคลื่อนไหว หรือกลุ่มที่มีความเห็นตรงข้ามกับขบวนการเคลื่อนไหว กล่าวคือ ประชาชนในพื้นที่เดียวกันที่มีความต้องการการพัฒนาอุตสาหกรรมให้เกิดขึ้นในพื้นที่ และ (2) สถานการณ์โควิด – 19 ที่ทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวมีข้อจำกัดในการรวมกลุ่มจากการประกาศ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน

จากการศึกษาพบว่า ถึงแม้ว่าผังเมืองอีอีซี พ.ศ. 2562 ไม่ถูกยกเลิก ซึ่งสะท้อนว่าการเคลื่อนไหวไม่ประสบผลสำเร็จในการเรียกร้องเพราะโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่มีข้อจำกัดจากรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และข้อจำกัดอื่น ๆ แต่ขบวนการเคลื่อนไหวมีการปรับยุทธศาสตร์เพื่อต่อสู้และต่อรอง จนสามารถสร้างแรงเสียดทานให้กับรัฐบาลดังกล่าวทั้งในพื้นที่สาธารณะ พื้นที่รัฐสภา และพื้นที่ศาลปกครอง

### อภิปรายผลการศึกษา

จากใช้อำนาจพิเศษประกาศใช้กฎหมายมาตรา 44 ในการดำเนินการโครงการอีอีซีอย่างรวดเร็วโดยปราศจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมถึงประกาศใช้กฎหมายห้ามชุมนุม กฎหมายควบคุมสื่อ รวมถึงกระบวนการทางการเมืองในสภาพที่ทำให้การต่อสู้ของขบวนการเคลื่อนไหวไม่ประสบผลสำเร็จ และด้วยข้อจำกัดดังที่กล่าวมาส่งผลให้การระดมทรัพยากรเป็นไปด้วยความยากลำบาก เมื่อพิจารณาจากทฤษฎีการระดมทรัพยากร (Resources Mobilization Theory: RMT) ของ John D. McCarthy และ Meyer N. Zald (1977, p. 1216) จะพบว่า การรวมกลุ่มของขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนที่คัดค้านผังเมืองอีอีซี พ.ศ. 2562 รวมตัวด้วยเหตุผลหลักคือ “ยกเลิกผังเมืองอีอีซี”

ซี” ภายใต้โครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่ถูกจำกัดด้วยกฎหมายภายใต้ยุค  
รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงมีการปรับใช้ยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหว  
ที่ตั้งที่ผู้วิจัยจำแนกออกมาเป็น 4 รูปแบบ คือ (1) การสร้างเครือข่ายเพื่อวางแผน  
อนาคตภาคตะวันออก (2) การใช้พื้นที่สาธารณะ (3) การใช้กระบวนการทาง  
การเมือง และ (4) การใช้กระบวนการทางกฎหมาย โดยรูปแบบขององค์กร คือ  
ขบวนการเคลื่อนไหวที่กระจายกันไปตามพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบแต่สามารถ  
รวมตัวกันได้เมื่อมีประเด็นร่วมในการขับเคลื่อนเช่นในกรณีของผังเมืองอีอีซี  
พ.ศ. 2562 ที่กระทบต่อพื้นที่ทั้ง 3 จังหวัด ส่วนความสำเร็จและความล้มเหลว  
ของการเคลื่อนไหวคือ ความล้มเหลวในเรื่องของข้อเรียกร้องให้ยกเลิกผังเมืองอี  
อีซี และความสำเร็จในการสร้างผลสะท้อนให้กับรัฐบาลดังกล่าวทั้งในพื้นที่  
สาธารณะ พื้นที่รัฐสภา และพื้นที่ศาลปกครอง จนสามารถต่อรองในบางพื้นที่จน  
สำเร็จลุล่วงได้เช่น ต.เขาหิน จ.ฉะเชิงเทรา และการเร่งทำผังเมือง 30 อำเภอ  
นอกจากนี้ข้อค้นพบที่สำคัญที่ส่งผลต่อความล้มเหลวในการเรียกร้องให้ยกเลิกผัง  
เมืองอีอีซีที่นอกเหนือจากแนวคิดตั้งที่กล่าวมาทั้งหมดคือ อุปสรรคจากกลุ่ม  
ต่อต้านการเคลื่อนไหว หรือกลุ่มที่มีความเห็นตรงข้ามกับขบวนการเคลื่อนไหว  
กล่าวคือ ประชาชนในพื้นที่เดียวกันที่มีความต้องการการพัฒนาอุตสาหกรรมให้  
เกิดขึ้นในพื้นที่ที่ออกมาเคลื่อนไหวในพื้นที่สาธารณะจนทำให้ขบวนการ  
เคลื่อนไหวที่คัดค้านผังเมืองอีอีซีไม่ได้รับความน่าเชื่อถือ และสถานการณ์โควิด-  
19 ที่ทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวมีข้อจำกัดในการรวมกลุ่มจากการประกาศ  
พ.ร.ก.ฉุกเฉินและการระบาดที่รุนแรงในช่วงดังกล่าว

จากผลการศึกษาที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ขบวนการ  
เคลื่อนไหวภายใต้ยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กรณีศึกษาขบวนการ

เคลื่อนไหวภาคประชาชนที่คัดค้านผังเมืองอีอีซี พ.ศ. 2562 สามารถสะท้อนถึงข้อจำกัดและอุปสรรคของขบวนการเคลื่อนไหวจากโครงสร้างโอกาสทางการเมืองภายใต้ยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในการเคลื่อนไหวเพื่อการเรียกร้องให้ยกเลิกผังเมืองอีอีซี พ.ศ. 2562 โดยข้อจำกัดที่ค้นพบสอดคล้องกับข้อจำกัดและโอกาสทางการเมืองที่ เอกพล เสียงด้ง (2550, หน้า 23) อธิบายไว้ว่าสามารถทำความเข้าใจได้ 3 ประการ คือ *ประการแรก* มองโอกาสทางการเมืองที่เกิดขึ้นในรูปแบบเชิงโครงสร้างที่เปลี่ยนแปลงไปโดยปราศจากการแทรกแซงของขบวนการทางสังคม สอดคล้องกับการใช้อำนาจพิเศษประกาศใช้กฎหมายมาตรา 44 ในการดำเนินการโครงการอีอีซีอย่างรวดเร็วโดยปราศจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมถึงประกาศใช้กฎหมายห้ามชุมนุมและห้ามแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อออนไลน์ *ประการที่สอง* มองโอกาสทางการเมืองในช่วงระยะเวลาที่สั้นกว่าประการแรก โดยมองไปที่การเปิดพื้นที่ของสื่อให้กับขบวนการทางสังคม ซึ่งในส่วนนี้ขบวนการเคลื่อนไหวถูกจำกัดด้วยกฎหมายควบคุมสื่อที่ห้ามวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลและห้ามนำเสนอสื่อที่อาจทำให้เกิดการทำลายความน่าเชื่อถือของรัฐบาล คสช. และ *ประการที่สาม* มองโอกาสทางการเมืองตามลักษณะสำคัญที่มีความถาวรของโครงสร้างทางการเมืองในแต่ละประเทศ เช่น โครงสร้างการบริหาร ระบบกฎหมาย ระเบียบในการเลือกตั้ง และรัฐธรรมนูญ จากการศึกษาค้นคว้าว่าโครงสร้างทางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น อยู่ในห้วงเวลาของการเข้ามาเป็นรัฐบาลของคณะรักษาความสงบแห่งชาติด้วยการทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง ตั้งแต่เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 พร้อมทั้งประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ตามด้วยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่มีการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งเพื่อเป็นช่องทางการ สืบทอดอำนาจ โดยตลอดระยะเวลาดังกล่าวมีการจำกัดความหลากหลายทาง การเมือง ทำให้ไม่มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มต่างๆ ด้วยอำนาจพิเศษ ในการออกคำสั่งและกฎหมายมาตรา 44 ที่เข้ามาควบคุมการแสดงความคิดเห็น และการรวมตัวชุมนุมทางการเมือง ซึ่งขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนที่ คัดค้านผังเมืองอีอีซี พ.ศ. 2562 ก็ได้รับผลกระทบโดยตรง ขณะที่ Charles Tilly ได้อธิบายแนวคิดเรื่องขบวนการทางสังคม ไว้ว่า ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม คือ ชุดของการกระทำที่ก่อให้เกิดการถกเถียงขึ้น ซึ่งถูกจัดแสดงหรือณรงค์โดย กลุ่มของปกติชนธรรมดาที่ต้องการสร้างการกล่าวอ้างให้ข้อเรียกร้องของพวกเขา กลายเป็นข้อเรียกร้องร่วมของผู้อื่นในสังคม (Tilly, 2015, p. 7) เช่นเดียวกับที่ ขบวนการเคลื่อนไหวที่คัดค้านผังเมืองอีอีซี พ.ศ. 2562 พยายามใช้พื้นที่ สาธารณะเป็นยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวเพื่อให้สังคมได้ตระหนักถึงปัญหา สิ่งแวดล้อมที่จะส่งผลกระทบโดยทั่วกัน อีกทั้ง Tilly ยังอธิบายว่าขบวนการ เคลื่อนไหวทางสังคมมีความสำคัญในการสร้างพื้นที่สาธารณะให้เกิดขึ้น จึงมี ความสำคัญอย่างมากต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของการปกครองตามแบบ ประชาธิปไตย (Tilly, 1994, p. 1) จึงทำให้ผู้วิจัยได้ข้อสรุปที่ว่า การออกประกาศ/ กฎหมาย/คำสั่งจากการใช้อำนาจพิเศษที่ไม่เป็นธรรมต่อประชาชน สามารถ สะท้อนได้ว่าการเมืองการปกครองในช่วงเวลาดังกล่าวนอกจากจะเป็นอุปสรรค ต่อขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนที่คัดค้านผังเมืองอีอีซี พ.ศ. 2562 แล้ว ยังถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของการปกครองตาม แบบประชาธิปไตยในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นด้วย

## เอกสารอ้างอิง

- เครือข่ายเพื่อนตะวันออก วาระเปลี่ยนตะวันออก. (ม.ป.ป.). *อนาคตที่ร่วมกัน  
สร้างสรรค์ ตะวันออกวิถีแห่งความสุข*. ค้นเมื่อ 16 มกราคม 2566, จาก  
<https://bit.ly/40C1iDX>
- เทพนคร วรรณมหาชัย. (2559). *ยุทธวิธีของขบวนการเคลื่อนไหวทาง  
สิ่งแวดล้อมในการคัดค้านรายงานวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม  
และสุขภาพ โครงการเขื่อนแม่วงก์*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2552). *กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีขบวนการ  
ทางสังคม*. เชียงใหม่: มูลนิธิไฮน์ริค เบิลล์ สำนักงานภูมิภาคเอเชีย  
ตะวันออกเฉียงใต้.
- โพสต์ทูเดย์. (2556). *ชาวบ้านชุมนุมคัดค้านสร้างท่าเรือแหลมฉบังเฟส 3*. ค้นเมื่อ  
19 มกราคม 2566, จาก <https://bit.ly/3AzF36W>
- มูลนิธิบูรณะนิเวศ. (ม.ป.ป.). *มลพิษที่มาบตาพุด*. ค้นเมื่อ 18 มกราคม 2566,  
จาก <https://bit.ly/3NfKwai>
- ศรัณยู หมั่นทรัพย์. (2557). *เครือข่ายภาคประชาชนภาคตะวันออก : “การเมือง  
ภาคประชาชน” ในสังคมไทย*. วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต  
วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เอกพล เสียงตั้ง. (2550). *ผลสะท้อนจากการต่อสู้ของขบวนการคนจนและคน  
ด้อยอำนาจในสังคมไทยตั้งแต่ปี 2531–2549*. วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- EEC Watch. (2562). *แถลงการณ์หยุดผังเมือง EEC*. ค้นเมื่อ 15 มกราคม 2566, จาก <https://bit.ly/3KCjwA3>
- iLaws. (2562). "EEC" เขตเศรษฐกิจ "พิเศษ" สำหรับใคร? ค้นเมื่อ 15 มกราคม 2566, จาก <https://ilaw.or.th/node/5358>
- Juan Linz. (2511). Dictators and Dictatorships. in N. M. Ezrow & E. Frantz (Eds.), *Dictators and Dictatorships: Understanding Authoritarian Regimes and Their Leaders*. New York: The Continuum International Publishing Group.
- McCarthy, J. D. & Zald, M. N. (1977). Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory. *The American Journal of Sociology*. 82(6), 1212-1241.
- The Momentum. (2560). *จากอีเอสเทอร์นซีบอร์ดสู่ 'EEC': การพัฒนาที่คนภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสิทธิ์เลือก?*. ค้นเมื่อ 16 มกราคม 2566, จาก <https://bit.ly/2Q95wIM>
- The Momentum. (2562). *อีเอสซีกับการพัฒนาที่ยั่งยืน? : บทเรียนจากมาบตาพุด*. ค้นเมื่อ 17 มกราคม 2566, จาก <https://bit.ly/41FLT6t>
- Tilly, C. (1994). Social Movement as Historically Specific Clusters of Political Performances. *Berkeley Journal of Sociology*, 38, 1-30.
- Tilly, C., & Wood, L. J. (2015). *Social movements 1768-2012*. London: Routledge.
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research Design and Methods*. Los Angeles: SAGE.

บทบาททางการเมืองของพรรคการเมืองขนาดเล็กตามรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

**The Role of Small Political Parties under the Constitution**

**B. E. 2560**

สรณัฐ จันทร์ภักดิ์<sup>1</sup>

**Soranut Chanpiwat**

chanpiwats@gmail.com

Received: 06/04/66 Revised: 13/06/66 Accepted: 13/06/66

**บทคัดย่อ**

การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพทำการรวบรวมข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก ประกอบกับการค้นคว้าจากเอกสารทางวิชาการต่างๆ ทั้งนี้ ผลจากการศึกษาได้พบประเด็นสำคัญ ดังนี้ (1) ปัจจัยที่ทำให้เกิดพรรคการเมืองขนาดเล็กตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คือ ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมที่ถูกกำหนดขึ้นตามบทบัญญัติมาตรา 91 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมาตรา 45 (หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย) ประกอบกัน ทำให้การจัดตั้งพรรคการเมืองของไทยเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว (2) บทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็กตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า มี 3 ประการด้วยกัน คือ (2.1) บทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็กในการจัดตั้งรัฐบาล (2.2) บทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็กในสภา

<sup>1</sup> นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ สาขาวิชาการเมือง มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ผู้แทนราษฎรด้านกระบวนการนิติบัญญัติ และ (2.3) บทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็กในการสนับสนุนรัฐบาลให้มีความมั่นคง เสี่ยงของพรรคการเมืองขนาดเล็กจะเป็นตัวแปรสำคัญที่จะช่วยให้รัฐบาลผ่านวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ในทางการเมือง และ (3) การสร้างอำนาจ ข้อยกจำกัด และความสำเร็จของพรรคการเมืองขนาดเล็กในสังคมไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ผลการศึกษาพบว่า เกิดขึ้นจากการที่ได้เข้ามาเป็นพรรคร่วมรัฐบาล ทำให้มีอำนาจในการต่อรองเพื่อเข้าทำหน้าที่สำคัญทางการเมืองผ่านกลไกของรัฐสภา พรรคการเมืองขนาดเล็กในสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนสมาชิกจำนวนน้อย ต้องอาศัยการสนับสนุนจากพรรคขนาดเล็กด้วยกัน หรือการสนับสนุนจากพรรคการเมืองขนาดกลาง หรือขนาดใหญ่ สำหรับปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จ ก็คือ การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองขนาดเล็กที่มาจากการรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มเฉพาะ หรือกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มอุดมการณ์

**คำสำคัญ:** บทบาททางการเมือง; พรรคการเมืองขนาดเล็ก; รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

## Abstract

This research is a qualitative research, collecting data from primary sources by means of in-depth interviews, together with research from academic papers. Various relevant publications. The following important issues were found: 1. Factors that cause small political parties according to the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560, are the constituent allocation electoral system established in accordance with the provisions of Article 91 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.

2560 and Article 45 (Chapter 3 Rights and Freedoms) of the Thai people) in conjunction with the establishment of Thai political parties in accordance with the provisions of the aforementioned law. 2. The roles of small political parties according to the 2017 Constitution of the Kingdom of Thailand found that there are 3 factors: (1) the role of small political parties in government formation; (2 ) the role of small political parties in the House of Representatives in the legislative process; and (3) the role of small political parties in supporting the stability of the government The voices of smaller political parties will be a key factor in helping the government through political crises. 3. Building power, limitations and success of small political parties In Thai society according to the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 , the creation of power the limitations of small political parties were found to arise from being a coalition party.

**Keywords:** political role; small political party; constitution of the Kingdom of Thailand B.E..2560

## บทนำ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองระบอบที่ยึดหลักการที่ว่า อำนาจอสูงสุดเป็นของประชาชน เพราะถือว่าอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศจะต้องมาจากประชาชนหรือได้รับความยินยอมจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ ดังที่ประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น กล่าวถึง การปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย เพราะเป็น “การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” (วิสุทธิ์ โปธิแทน,

2550, หน้า 1) ดังนั้น หลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของมนุษย์ถือว่าคนเราทุกคนจะต้องมีความเสมอภาคทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจและมีความเท่าเทียมกันในสังคม มีสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย และมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการกำหนดแนวทางหรือโครงสร้างทางการเมืองและความสัมพันธ์ของสถาบันทางการเมืองต่างๆ ในการบริหารประเทศ รวมถึงรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญจึงเป็นหลักในการปกครองแผ่นดินและเป็นแม่บทกฎหมายที่เป็นกติกาการเมืองของสังคม (นรนิติ เศรษฐบุตร, 2550, หน้า 1) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิเสรีภาพของบุคคลในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองถือว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญยิ่ง เพราะพรรคการเมืองเป็นเสมือนตัวกลางในรวบรวมความต้องการของประชาชน และเป็นตัวแทนเข้าไปใช้อำนาจแทนประชาชน ตลอดจนเป็นกลไกในการเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับภาครัฐ โดยนำเอาความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชน พร้อมทั้งนำเสนอแนวความคิดและอุดมการณ์ของพรรคมาผสมผสานให้เกิดเป็นนโยบายของพรรคการเมือง เพื่อให้ประชาชนเลือกเป็นตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ ทั้งนี้จากการที่พรรคการเมืองเกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลเพื่อให้สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนพรรคการเมืองจึงต้องเกี่ยวข้องกับระบบการเลือกตั้ง เพราะพรรคการเมืองจะต้องสรรหาบุคคลเพื่อมาเป็นตัวแทนของประชาชน โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งเพื่อเข้าไปบริหารประเทศ

การเกิดขึ้นและพัฒนาการของพรรคการเมืองไทยและระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ระยะเริ่มแรกของการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย เกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง เกิดสถาบันทางการเมืองสถาบันแรก คือ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองที่ไม่เคยมีมาก่อนในการเมืองการปกครองของไทย (นรินทร์ เศรษฐบุตร, 2550, หน้า 61) แทนที่จะเป็นพรรคการเมือง โดยคณะราษฎรจะเป็นผู้จัดตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมาจากประชาชนเลือกผู้แทนราษฎรเข้ามาทำหน้าที่แทนตน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งหมด เมื่อประชาชนมีการศึกษาระดับประถมศึกษาเกินกว่าครึ่ง และต้องไม่เกิน 10 ปี ซึ่งในระบอบเวลาดังกล่าวนี้อย่างไม่มีกฎหมายรองรับให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการเมืองและระบบการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก เริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้ส่งผลกระทบต่อระบบการเลือกตั้ง ตลอดจนการสร้างความเข้มแข็งหรืออ่อนแอให้กับสถาบันพรรคการเมือง และส่งผลต่อการแสดงบทบาททางการเมืองของพรรคการเมืองในการทำหน้าที่ทางการเมืองทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและบทบาทในการบริหารประเทศในฐานะพรรคการเมืองจัดตั้งรัฐบาล ดังนั้น ทำให้ผู้มีอำนาจหรือรัฐบาลในแต่ละยุคแต่ละสมัยจึงพยายามปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สามารถสร้างเสถียรภาพให้กับพรรคการเมือง และสร้างระบบการเลือกตั้งที่เอื้อต่อผลประโยชน์ของประชาชน โดยความพยายามที่จะสร้างการมีส่วนร่วมของ

การเมืองทุกรูปแบบของกิจกรรมทางการเมือง ได้เริ่มอย่างชัดเจนภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัด ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้เข้ามาปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบทางการเมือง มุ่งสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองโดยให้มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ลดจำนวนพรรคการเมืองขนาดเล็กลง แต่สุดท้ายผลจากกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็นำไปสู่การผูกขาดทางการเมืองของพรรคการเมืองใหญ่ที่มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลจากการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544 โดยมีพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพียง 5 พรรค และแบบเขตเลือกตั้ง 9 พรรคการเมือง จากพรรคการเมืองที่สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดจำนวน 17 พรรค จำนวนที่หนึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การเลือกตั้งครั้งนี้ส่งผลให้พรรคไทยรักไทยได้รับการเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 248 ที่นั่ง ทำให้พรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลผสม 3 พรรค ร่วมกับพรรคชาติไทย และพรรคความหวังใหม่ หลังจากนั้น พรรคเสรีธรรม พรรคความหวังใหม่ยุบรวมกับพรรคไทยรักไทย และมีกลุ่มการเมืองจากพรรคการเมืองต่างๆ อาทิ พรรคชาติพัฒนา พรรคกิจสังคม เข้าร่วมกับพรรคไทยรักไทย จนกลายเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมาก ต่อมาการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 พรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งสร้างปรากฏการณ์ในการเลือกตั้ง โดยได้เสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ ทั้งนี้ ผลจากการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทำให้

พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ แต่ขณะเดียวกัน พรรครัฐบาลก็มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจนแทรกแซงการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ จนต่อมาเกิดการรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และต่อมาประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นแบบเขตเลือกตั้งจำนวน 400 คน และแบบสัดส่วน 80 คน รวม 480 คน การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีขึ้นเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2550 พรรคพลังประชาชนซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นโดยสมาชิกพรรคไทยรักไทยหลังจากถูกยุบพรรคโดยศาลรัฐธรรมนูญได้รับเลือกตั้งจำนวน 233 ที่นั่ง จึงเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลผสมร่วมกับพรรคชาติไทย 34 ที่นั่ง พรรคเพื่อแผ่นดิน 24 ที่นั่ง พรรคสมัครพรรคไทย 11 ที่นั่ง พรรคร่วมใจไทยพัฒนา 9 ที่นั่ง และพรรคประชากร 5 ที่นั่ง รวมคะแนนเสียงพรรคร่วมรัฐบาลทั้งสิ้น 316 ที่นั่ง โดยมีนายสมัคร สุนทรเวชเป็นนายกรัฐมนตรี ขณะที่พรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคฝ่ายค้านเพียงพรรคเดียว จำนวน 164 ที่นั่ง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2564) ต่อมาวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2551 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี กระทำการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 267 มีผลให้ความเป็นนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง มาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) และในวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2551 สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเลือกนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี จนกระทั่งวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคพลังประชาชน เนื่องจากนาย

ยงยุทธ ตียะไพรัช รองหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหาร กระทำผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคพลังประชาชน จำนวน 37 คน เป็นเวลา 4 ปี เป็นเหตุให้นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรจึงลงมติเลือกนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 17 ธันวาคม 2551 ซึ่งช่วงรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ พ.ศ. 2554 มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1 พุทธศักราช 2554) แก้ไขเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาจากแบบเขตเลือกตั้ง เป็น 375 เขต และแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 125 คน โดยผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป วันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 พรรคเพื่อไทยได้รับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขต และแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 265 ที่นั่ง เป็นรัฐบาลแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี จะเห็นได้ว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2540 ทั้ง 2 ครั้ง มีพรรคการเมืองใหญ่ 2 พรรค ได้แก่ พรรคพลังประชาชน (พรรคเพื่อไทย) และพรรคประชาธิปัตย์ ได้รับที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรมากเป็นอันดับ 1 และอันดับที่ 2

ต่อมาปลายปี พ.ศ. 2556 เกิดสถานการณ์ความตึงเครียดทางการเมือง นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีตัดสินใจยุบสภา วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2556 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(กปปส.) ชุมนุมเรียกร้องให้เกิดการ “ปฏิรูปก่อนการเลือกตั้ง” ใช้มาตรการต่าง ๆ ขัดขวางไม่ให้เกิดการเลือกตั้ง ต่อมาในวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้ความเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) จากกรณีใช้ตำแหน่งแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้าย นายถวิล เปลี่ยนศรี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) และวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เกิดการรัฐประหาร นำโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. ภายหลังการยึดอำนาจได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เนื่องจากระบบการเลือกตั้งมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่งผลให้พรรคการเมืองเกิดความเข้มแข็งรัฐบาลมีเสถียรภาพ เกิดปรากฏการณ์จัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีอำนาจเด็ดขาด จนเกิดปัญหาการตรวจสอบถ่วงดุลตามระบอบการปกครองแบบรัฐสภา และก่อให้เกิดความวุ่นวายทางการเมือง จนกระทั่งปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดระบบการเลือกตั้งที่เรียกว่า “ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม (Mixed Member Apportionment System--MMA)” ซึ่งภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไป เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ.

2562 ปรากฏว่ามีพรรคการเมือง จำนวน 26 พรรค ได้รับการเลือกตั้ง โดยเป็น พรรคการเมืองขนาดเล็ก จำนวน 21 พรรค

การจัดตั้งรัฐบาลผสมโดยพรรคพลังประชาชน เป็นแกนนำ ซึ่งประกอบด้วยพรรคการเมือง จำนวน 20 พรรค เข้าร่วมรัฐบาล โดยมีพรรคการเมืองขนาดใหญ่เข้าร่วมรัฐบาล จำนวน 3 พรรค ได้แก่ พรรคพลังประชาชน พรรคประชาธิปัตย์ พรรคภูมิใจไทย และพรรคขนาดกลาง ได้แก่ พรรคชาติไทยพัฒนา ขณะที่ม็อบพรรคการเมืองขนาดเล็ก จำนวน 16 พรรค เข้าร่วมรัฐบาล ได้แก่ พรรครวมพลังประชาชาติไทย พรรคพลังท้องถิ่นไท พรรคชาติพัฒนา พรรครักษ์ผืนป่าประเทศไทย พรรคประชาชนปฏิรูป พรรคพลังชาติไทย พรรคประชาภิวัฒน์ พรรคไทยศรีวิไลย์ พรรคพลังไทยรักไทย พรรคครูไทยเพื่อประชาชน พรรคประชาชนนิยม พรรคประชาชนธรรมไทย พรรคพลเมืองไทย พรรคประชาธิปไตยใหม่ พรรคพลังธรรมใหม่ (โอลော်, 2561) ต่อมาเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2562 ที่ประชุมรัฐสภาได้มีมติเห็นชอบให้ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ด้วยคะแนนเสียง 500 เสียง (บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1 วันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2562) รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นับเป็นรัฐบาลที่มีจำนวนพรรคร่วมรัฐบาลมากที่สุดชุดหนึ่งของไทย ดังนั้น การจัดตั้งรัฐบาลผสมจากหลายพรรค อาจทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพอันเป็นผลจากระบบการเลือกตั้งระบบใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงเป็นเหตุให้ผู้วิจัยสนใจศึกษาบทบาทพรรคการเมืองขนาดเล็กตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเริ่มกระบวนการของการพัฒนาการของพรรคการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

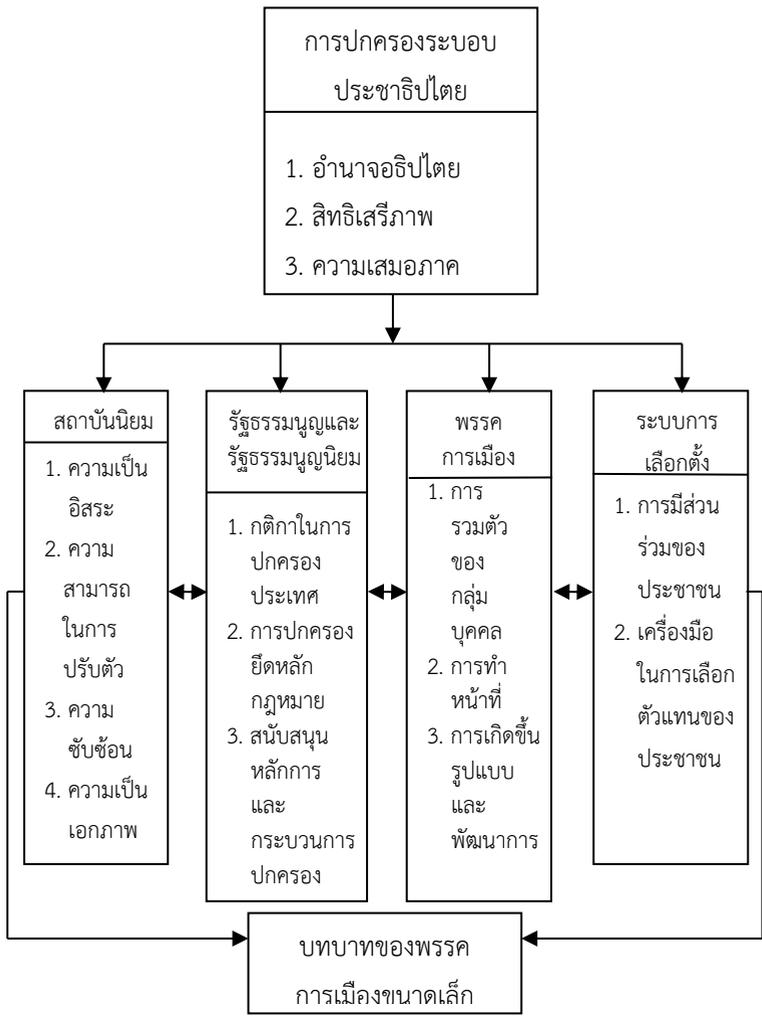
เชื่อมโยงมาจนถึงการทำหน้าที่และบทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็กในสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ทำให้เกิดพรรคการเมืองขนาดเล็กตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
2. เพื่อศึกษาบทบาททางการเมืองของพรรคการเมืองขนาดเล็กตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
3. เพื่อศึกษาการสร้างอำนาจ ข้อจำกัดและความสำเร็จของพรรคการเมืองขนาดเล็กในสังคมไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

### กรอบแนวคิด

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย สถาบันนิยม รัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญนิยม พรรคการเมือง และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่ได้เสนอในการวิจัยเรื่องนี้สามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย (conceptual framework) เพื่อใช้ในการวิจัยเรื่อง “บทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็กตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” ได้ดังนี้



ภาพ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

## วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกด้วยแบบสอบถามถึงมีโครงสร้างปลายเปิดที่ผ่านการตรวจสอบเรียบร้อยแล้วจากผู้ทรงคุณวุฒิ

**ขอบเขตของการวิจัย** การศึกษาบทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็กตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ครั้งนี้ ได้กำหนดขอบเขตของการวิจัย ด้านเนื้อหา ด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ด้านพื้นที่ และด้านระยะเวลา ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาในประเด็นสาระสำคัญเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ส่งผลต่อระบบพรรคการเมือง ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ส่งผลต่อระบบพรรคการเมือง บทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็กก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และบทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็กตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญ การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรค แกนนำพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมือง โดยเลือกเป็นกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 10 พรรคละ 2 คน และนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิด้านรัฐศาสตร์หรือนิติศาสตร์ จำนวน 10 คน

2. ขอบเขตด้านพื้นที่ กำหนดพื้นที่ศึกษา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและที่ทำการพรรคการเมือง

3. ขอบเขตด้านระยะเวลา ศึกษาวิจัยและเก็บข้อมูลตั้งแต่ 1 กันยายน พ.ศ. 2564 ถึง 30 ธันวาคม พ.ศ. 2565

**การเก็บรวบรวมข้อมูล** ได้ทำการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (primary sources) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญและรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (secondary sources) จากการศึกษาเอกสารทางวิชาการ ตำรา บทความ วิทยานิพนธ์ สื่อสิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันรัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง ระบบการเลือกตั้ง

**การวิเคราะห์ข้อมูล** นำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกมาทำการวิเคราะห์เชิงพรรณนา แล้วนำมาสรุปและอภิปรายผล

## ผลการวิจัยและการอภิปรายผล

### ผลการวิจัย

การวิจัยบทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็กตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่ทำให้เกิดพรรคการเมืองขนาดเล็ก ตลอดจนศึกษาการสร้างอำนาจ ข้อยกจำกัด และความสำเร็จของพรรคการเมืองขนาดเล็กในสังคมไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งการวิจัยภายใต้วัตถุประสงค์ข้างต้น ได้มีผลการวิจัย ดังนี้

1. ปัจจัยที่ทำให้เกิดพรรคการเมืองขนาดเล็กตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดพรรคการเมืองขนาดเล็กในการเมืองไทย คือ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้กำหนดที่มาและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาผู้แทนราษฎรมาจากสมาชิกซึ่งมาจากระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน 350 คน และสมาชิกซึ่งมาจากระบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 150 คน ตามบทบัญญัติมาตรา 83 และกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา 86 อีกทั้งรัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขและวิธีการในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ โดยพรรคการเมืองใดส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้วให้สิทธิที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้ ตามบทบัญญัติมาตรา 90 การคำนวณคะแนนเพื่อหาผู้ได้รับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จะนำคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตมาใช้คำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ โดยการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์มาตรา 91 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ได้ก่อให้เกิดระบบการเลือกตั้งที่เรียกว่า “ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม” (Mixed Member Apportionment system--MMA) แนวคิดระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมนี้ ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศเยอรมนีที่เรียกว่า ระบบสัดส่วนสมาชิกผสม (Mixed Member Proportional—MIMP) โดยกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภท คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมาจากระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา (Simple majority system) แบบเขตเดียวเบอร์เดียว

(Single Member Districts--SMD) และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ มาจากระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional Representation--PR) แบบบัญชีรายชื่อ (party list) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนจะมีคะแนนเสียงคนละหนึ่งคะแนนเสียงเท่ากัน โดยใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียวเพื่อลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

สำหรับประเทศไทย ผลของการใช้ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผลสม ทำให้การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 มีพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมีผู้แทนในสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากถึง 27 พรรค ซึ่งนับเป็นปรากฏการณ์ครั้งแรกในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย โดยในจำนวน 27 พรรคการเมือง มีพรรคการเมืองขนาดเล็กเข้ามา มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 16 พรรค ได้แก่ (1) พรรครวมพลังประชาชาติไทย (2) พรรคพลังท้องถิ่นไท (3) พรรคชาติพัฒนา (4) พรรครักษ์ผืนป่าประเทศไทย (5) พรรคประชาชนปฏิรูป (6) พรรคพลังชาติไทย (7) พรรคประชาภิวัฒน์ (8) พรรคไทยศรีวิไลย์ (9) พรรคพลังไทยรักไทย (10) พรรคไทยเพื่อประชาชน (11) พรรคประชานิยม (12) พรรคประชาชนธรรมไทย (13) พรรคพลเมืองไทย (14) พรรคประชาธิปไตยใหม่ (15) พรรคพลังธรรมใหม่ และ (16) พรรคปวงชนไทย

## ตาราง 1

จำนวนสมาชิกพรรคและจำนวนสาขาพรรคเปรียบเทียบกับคะแนนเสียงและจำนวน ส.ส. ที่พรรคการเมืองใหม่ที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ได้รับการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562

พรรค	สมาชิก	สาขา	ตัวแทน	คะแนนเสียง	จำนวน ส.ส.
พรรคพลังประชาชนรัฐ	21,277	4	0	8,441,274	116
พรรคอนาคตใหม่	43,579	5	20	6,330,617	81
พรรคเศรษฐกิจใหม่	3,652	0	0	486,273	6
พรรคประชาชาติ	11,973	5	0	481,490	7
พรรครวมพลังประชาชาติ-ไทย	16,160	11	30	415,585	5
พรรคพลังปวงชนไทย	5,978	0	0	80,186	1
พรรคพลังชาติไทย	24,385	0	0	73,421	1
พรรคประชาภิวัฒน์	14,266	0	0	69,431	1
พรรคพลังไทยรักไทย	9,069	0	0	60,434	1
พรรคไทยศรีวิไลย์	3,597	0	0	60,354	1
พรรคประชานิยม	17,927	1	0	56,264	1
พรรคประชากรธรรมไทย	17,829	8	24	48,037	1
พรรคประชาชนปฏิรูป	10,621	4	41	45,420	1
พรรคพลเมืองไทย	4,319	0	0	44,961	1
พรรคพลังธรรมใหม่	9,009	4	0	35,099	1

ที่มา: พิศพรรคการเมืองหลากมุ่มมองหลายประเทศ, ใน สถาบันพระปกเกล้า, 2565, กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์ เอ พี กราฟิค ดีไซน์.

ดังนั้น ปัจจัยที่ทำให้เกิดพรรคการเมืองขนาดเล็กตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จากข้อค้นพบในการศึกษานี้ คือ

ระบบการเลือกตั้งที่ถูกกำหนดขึ้นด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ที่มีเจตนารมณ์กำหนดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองและการบริหารประเทศ โดยการวางกฎเกณฑ์กำหนดหลักการการเลือกตั้งใหม่ ด้วยการนำระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมมาใช้ ซึ่งการเกิดพรรคการเมืองขนาดเล็กขึ้นมาในลักษณะนี้เป็นไปตามทฤษฎีทางเศรษฐกิจและสังคม (social-economic theories) ที่เชื่อว่า พรรคการเมืองเกิดจากการรวมตัวของกลุ่มบุคคลซึ่งมารวมตัวกันเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจและสังคม โดยกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะเป็นกลุ่มบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมเหมือนกัน มารวมกันเพื่อสนับสนุนหรือปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตน ประกอบกับทฤษฎีอุดมการณ์หรือหลักการซึ่งพรรคการเมืองเกิดขึ้นจากกลุ่มคนที่อาจมีแนวคิดเกี่ยวกับรัฐ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม หรือศาสนาคล้ายกัน เช่น พรรครักผี้นป่าประเทศไทย พรรคครูไทยเพื่อประชาชน เป็นต้น

ข้อมูลจากสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ก็ได้รับข้อมูลคล้ายคลึงกัน คือ “จากรัฐธรรมนูญผลกระทบเลือกตั้งที่กำหนดขึ้นใหม่” ที่ใช้การคำนวณที่หนึ่งให้กับพรรคการเมืองด้วยวิธีการที่เรียกว่า “แบ่งสรรปันส่วนผสม” ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กที่ส่งผู้สมัครไม่มาก สามารถได้รับคะแนนจากการเลือกตั้งเพียงพอที่จะได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่ออย่างน้อย 1 ที่นั่ง และมีหลายพรรคที่เป็นพรรคขนาดเล็กได้รับประโยชน์ดังกล่าว

2. บทบาททางการเมืองของพรรคการเมืองขนาดเล็กตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) กับ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่า บทบาททางการเมืองของพรรคการเมืองขนาดเล็กมี 3 ประการด้วยกัน คือ (1) บทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็กในการจัดตั้ง รัฐบาล (2) บทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็กในสภาผู้แทนราษฎรด้าน กระบวนการนิติบัญญัติ และ (3) บทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็กในการ สนับสนุนรัฐบาลให้มีความมั่นคง โดยสามารถจัดแยกพิจารณาในรายละเอียด ของแต่ละบทบาทออกได้ ดังนี้

### 2.1 บทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็กในการจัดตั้งรัฐบาล

การเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 โดยผลการนำ ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนมาใช้ ทำให้ไม่มีพรรคการเมืองใดครอง เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังประชารัฐเป็นแกนนำในการจัดตั้ง รัฐบาล โดยรวมพรรคการเมือง จำนวน 19 พรรค จัดตั้งเป็นรัฐบาลผสม ซึ่งพรรค การเมืองขนาดเล็กที่รวมจัดตั้งรัฐบาล ประกอบด้วย พรรครวมพลัง พรรค ประชาชาติไทย พรรคพลังท้องถิ่นไทย พรรคชาติพัฒนา พรรคกรีนพี้นป่า ประเทศไทย พรรคประชาชนปฏิรูป พรรคพลังชาติไทย พรรคประชาภิวัฒน์ พรรคไทยศรีวิไลย์ พรรคพลังไทยรักไทย พรรคครูไทยเพื่อประชาชน พรรค ประชานิยม พรรคประชารวมไทย พรรคพลเมืองไทย พรรคประชาธิปไตยใหม่ และพรรคพลังธรรมใหม่ ทั้งนี้ ผลการเลือกตั้งตามระบบการจัดสรรปันส่วนผสม สร้างความไม่เข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองโดยรวม เพราะถ้าพรรคใดได้รับ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนมาก ก็ส่งผลทำให้ได้รับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อน้อยลงหรือไม่ได้เลย

การที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มากเท่าที่ควร ทำให้พรรคการเมืองขนาดกลางมีโอกาที่จะได้รับที่นั่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองขนาดเล็กก็จะมีโอกาสได้ที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปด้วย ซึ่งการจัดตั้งรัฐบาลโดยพรรคการเมืองพรรคเดียวที่มีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่เกิดขึ้นแต่กลับเกิดรัฐบาลผสมที่มีพรรคร่วมรัฐบาลจำนวน 20 พรรคดังกล่าวมาแล้ว และพรรคการเมืองเกิดการเรียกร้อง ต่อรองตำแหน่งทางการเมืองสูง และกลายเป็นตัวแปรสำคัญที่ส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล รวมทั้งบทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็ก เพราะการจัดตั้งรัฐบาลจำเป็นต้องมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเสียงของพรรคการเมืองขนาดเล็กจึงมีความสำคัญต่อการจัดตั้งรัฐบาลหลังการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562

## 2.2 บทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็กในสภาผู้แทนราษฎรด้านกระบวนการนิติบัญญัติ

บทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็กในสภาผู้แทนราษฎรด้านกระบวนการนิติบัญญัติ ในเชิงประจักษ์ จากการศึกษาพบว่า มีข้อจำกัดตามบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เช่นการเสนอกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จำเป็นจะต้องได้รับเสียงสนับสนุน จำนวน 20 เสียงขึ้นไป การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ดังนั้น จึงเป็นการยากที่พรรค

การเมืองขนาดเล็กจะเสนอกฎหมายด้วยพรรคตนเองได้ จำเป็นต้องอาศัยการรวมตัวของพรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีแนวนโยบายคล้ายคลึงกันหรือแนวทางเดียวกันยื่นเสนอกฎหมาย ในกรณีที่ไม่มีพรรคร่วมรัฐบาลหรืออาจดำเนินการร่วมกับพลังของภาคประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้เปิดช่องเอาไว้ ขณะที่พรรคการเมืองขนาดเล็กที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาลสามารถเสนอกฎหมายโดยการขอความสนับสนุนจากพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกัน หรือในการเข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมาธิการสามัญหรือวิสามัญ พรรคการเมืองขนาดเล็กก็ต้องอาศัยการจัดสรรมาให้จากพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ดังนั้น ภาพรวมบทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็กในการทำหน้าที่ในด้านกระบวนการนิติบัญญัติการตรวจสอบการทำหน้าที่ของรัฐบาล ได้แก่ การผลักดันนโยบาย การเสนอกฎหมายหรือการเสนอข้อเรียกร้องหรือความต้องการของประชาชน ภายใต้รัฐธรรมนูญบทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็กจึงมีข้อจำกัดหลายด้าน ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กต้องต่อสู้เพื่อให้มีบทบาทในสภาผู้แทนราษฎร

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ก็มีความสอดคล้องกันว่า ถ้าอยู่ในกลุ่มพรรคร่วมรัฐบาลต้องพึ่งพาพรรคขนาดกลางและขนาดใหญ่ในการลงชื่อสนับสนุนในการเสนอร่างกฎหมายหรือพรรคขนาดเล็กร่วมมือกันเสนอ ส่วนพรรคขนาดเล็กที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลหรือเป็นพรรคฝ่ายค้านก็จำเป็นที่พรรคขนาดเล็กต้องร่วมมือกันหรือขอความสนับสนุนจากพรรคการเมืองที่มีจำนวน ส.ส. หลายสิบคนจึงจะสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ พรรคขนาดเล็กจึงมีข้อจำกัดในบทบาทด้านนี้

2.3 บทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็กในการสนับสนุนรัฐบาลให้มีความมั่นคง

รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ผ่านการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลรวม 4 ครั้งด้วยกัน คือ ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 24-27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 16-19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม-วันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2564 และครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 19-22 กรกฎาคม พ.ศ. 2565 ซึ่งการลงมติให้ความไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลทั้ง 4 ครั้ง พรรคการเมืองขนาดเล็กนับว่ามีบทบาทสำคัญในการออกลงมติ ซึ่งสถานการณ์ที่ปรากฏทางการเมืองได้แสดงถึงความสัมพันธ์ของพรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนรัฐบาลให้มีความมั่นคง มีเสถียรภาพทางการเมืองในขณะนั้น

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีสอดคล้องกันในหลายประเด็น โดยเฉพาะบทบาทในการสนับสนุนให้รัฐบาลมีความมั่นคงเมื่อมีการลงมติในญัตติการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจทุกครั้ง แม้ว่าจะต้องมีการเจรจาต่อรองหรือประนีประนอมกันทุกครั้ง เพราะพรรคขนาดเล็กบางพรรคก็มีความคิดเห็นคล้อยตามข้อมูลการอภิปรายของพรรคฝ่ายค้าน แต่เมื่อร่วมรัฐบาลก็จำเป็นต้องให้การสนับสนุนรัฐบาลให้มีความมั่นคงหรือดำรงอยู่ต่อไป ส่วนพรรคขนาดเล็กที่ไม่ได้ร่วมในรัฐบาลค่อนข้างมีอิสระในการแสดงบทบาทด้านนี้ ทั้งการค้านและการสนับสนุนรัฐบาล

3. การสร้างอำนาจ ข้อจำกัด และความสำเร็จของพรรคการเมืองขนาดเล็กในสังคมไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากการวิจัยการสร้างอำนาจ ข้อจำกัด และความสำเร็จของพรรคการเมืองขนาดเล็ก ได้พบประเด็นสำคัญ ดังนี้

### 3.1 การสร้างอำนาจและข้อจำกัดของพรรคการเมืองขนาดเล็ก

การเลือกตั้งทั่วไปของประเทศไทยเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ได้มีพรรคการเมืองขนาดเล็กเข้ามามีที่นั่งและบทบาทในสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 16 พรรค ขณะเดียวกัน การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่ยืดถือเสียงข้างมาเป็นหลัก ทำให้บทบาทพรรคการเมืองขนาดเล็กมีข้อจำกัด กล่าวคือ การทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร จำเป็นต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากพรรคการเมืองอื่น ซึ่งกรณีของพรรคการเมืองขนาดเล็กร่วมรัฐบาล ก็จะได้รับเสียงสนับสนุนจากพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการเสนอกฎหมาย การตั้งกระทู้ถาม แต่ในส่วนของพรรคการเมืองขนาดเล็กที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาล ก็อาจดำเนินการในลักษณะของการร่วมมือรวมตัวกันของพรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีแนวนโยบายเดียวกันในการผลักดันนโยบาย การยื่นเรื่องปรึกษาหารือ ตั้งกระทู้ถามในสภาผู้แทนราษฎร ส่วนการเสนอกฎหมายนั้น พรรคการเมืองขนาดเล็กนอกจากการร่วมมือระหว่างพรรคการเมืองขนาดเล็กด้วยกันแล้วสามารถใช้วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญเปิดช่องไว้

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้ให้ความเห็นว่า ในช่วงระยะ 3 ปีที่ผ่านมาพรรคการเมืองขนาดเล็กในสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถผลักดันนโยบายของพรรคได้เลย เว้นแต่พรรคการเมืองขนาดเล็กที่

จัดตั้งมาจากนโยบายที่เป็นกลุ่มเฉพาะ เช่น กลุ่มสิ่งแวดล้อม กลุ่มความเท่าเทียมทางเพศ กลุ่มชาติพันธุ์ เท่านั้นที่สามารถต่อรองอำนาจกับฝ่ายรัฐบาลได้ดี และใน ส่วนสำคัญประเด็นของอำนาจของพรรคการเมืองขนาดเล็ก ก็คือ การรวมตัวของพรรคการเมืองขนาดเล็กเพื่ออำนาจต่อรองในสถานการณ์ทางการเมืองที่สำคัญของรัฐบาล ซึ่งต้องคะแนนเสียงเห็นชอบไว้วางใจ เช่น กรณีการถูกยื่นญัตติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งพรรคการเมืองเล็กจะได้รับผลประโยชน์มากแค่ไหน ขึ้นอยู่กับความสามารถของหัวหน้าพรรคการเมืองขนาดเล็กขณะนั้น หมายความว่า ผู้นำพรรคการเมืองขนาดเล็กมีความสามารถในการเจรจาต่อรองหรือการให้ข้อมูลและเหตุผลกับพรรคการเมืองหรือแกนนำของพรรคที่มีรัฐมนตรีอยู่ในคณะรัฐมนตรีและถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมูลต่าง ๆ ที่พรรคฝ่ายค้านได้นำมาอภิปรายบรรดา รัฐมนตรีทั้งหลาย

### 3.2 ความสำเร็จของพรรคการเมืองขนาดเล็ก

ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมตามแนวทางของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล และมีอำนาจในการต่อรองผลักดันนโยบายของพรรคตนเอง ได้รับการสนับสนุนจากพรรคร่วมรัฐบาลในการปฏิบัติหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ จากการรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญด้านการเมือง การปกครอง และระบบรัฐสภาไทย ได้ให้ทัศนะโดยรวมเกี่ยวกับปัจจัยความสำเร็จของพรรคการเมืองขนาดเล็ก ก็คือ ลักษณะของพรรคการเมืองขนาดเล็ก ได้แก่ พรรคการเมืองที่เป็นกลุ่มเฉพาะหรือเป็นตัวแทนของกลุ่มคน กลุ่ม

อาชีพ กลุ่มชาติพันธุ์ เป็นต้น พรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีอุดมการณ์ร่วมได้รับการสนับสนุน ก็จะทำให้ได้รับความร่วมมือจากประชาชน เช่น การเสนอกฎหมายโดยการเข้าชื่อร่วมของประชาชน นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้ให้ความเห็นว่า แม้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีข้อจำกัดในเรื่องของเงินทุนหรือเงินรายได้ที่มีจำนวนน้อย จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีน้อย ซึ่งส่งผลต่ออำนาจในการต่อรองของทางการเมือง รวมทั้งความเชื่อมั่นของประชาชนในการลงคะแนนเลือกตั้งให้ผู้สมัครของพรรคการเมืองขนาดเล็กเข้าไปเป็นตัวแทนในสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ทั้งนี้ จากการที่บทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองขนาดเล็กได้เข้ามามีบทบาทในสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากพรรคการเมืองขนาดเล็ก จึงสามารถสร้างผลงานให้เป็นที่ประจักษ์ได้ในบางด้านตามช่องทางที่รัฐธรรมนูญได้เปิดทางให้

ความสำเร็จของพรรคการเมืองขนาดเล็กจึงอาจแยกได้หลายระดับ คือ ตั้งแต่การได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภาจากเงื่อนไขหรือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เปิดทางให้ การได้เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลจากการเจรจาต่อรองหรือจากความต้องการของพรรคขนาดกลางและพรรคขนาดใหญ่ที่ร่วมจัดตั้งรัฐบาลต้องการเสียงสนับสนุนจากพรรคขนาดเล็ก ความสำเร็จในการผลักดันนโยบายและกฎหมายต่างๆ ในสภาและความสำเร็จในการได้นำเสนอแนวคิดและนโยบายของพรรคเมื่อมีการอภิปรายต่างๆ ในสภา เช่น การอภิปรายร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น

### การอภิปรายผล

การวิจัยประเด็นบทบาทพรรคการเมืองขนาดเล็กตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า ปัจจัยที่ทำให้เกิดพรรคการเมืองขนาดเล็กตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คือ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กที่ส่งผู้สมัครไม่มาก สามารถได้รับคะแนนจากการเลือกตั้งเพียงพอที่จะได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่ออย่างน้อย 1 ที่นั่ง และมีพรรคการเมืองที่เป็นพรรคขนาดเล็กที่ได้รับประโยชน์ดังกล่าว นอกจากนี้ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อจำนวนพรรคการเมืองนั้น ประการแรก ก็คือ ปัจจัยทางเทคนิคหรือระบบการเลือกตั้งที่มีส่วนสัมพันธ์ต่อจำนวนพรรคการเมือง ซึ่งระบบการเลือกตั้งของไทย คือ ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม ประการที่สอง คือ ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากกลุ่มบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมเหมือนกันมารวมตัวกันเพื่อป้องกันและคุ้มครองผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง เช่น พรรคพลังท้องถิ่นไทย พรรคประชาชาติ และประการที่สาม พรรคการเมืองที่เกิดจากอุดมการณ์ทางการเมือง เช่น พรรครักษ์ผืนป่าประเทศไทย พรรคครูไทยเพื่อประชาชน เป็นต้น กล่าวได้ว่า ปัจจัยที่ทำให้เกิดพรรคการเมืองขนาดเล็กที่เป็นผลมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะไม่เหมือนกับงานวิจัยของ Kaya (2011) ที่ศึกษาพรรคการเมืองขนาดเล็ก (minor parties) ที่มีเป็นจำนวนมากในอังกฤษ แต่การที่เกิดระบบ 2-3 พรรคใหญ่ในอังกฤษ และจากผลลัพธ์ของระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียว และคิดคะแนนแบบเสียงข้าง

มากธรรมดา หรือในอังกฤษเรียกว่า FPTP (First-Past-The-Post) ที่เปิดโอกาสให้เกิดระบบสองพรรคใหญ่ติดต่อกันมานาน พรรคการเมืองขนาดเล็กไม่สามารถได้รับคะแนนเสียงเพียงพอด้วยระบบการคิดคะแนนแบบ FPTP ได้ แต่พรรคการเมืองขนาดเล็กในอังกฤษก่อให้เกิดขึ้นตามประเด็นเฉพาะ (specific issue) ที่แต่ละพรรคให้ความสนใจ เช่น ประเด็นสิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม สหภาพยุโรป หรือ อี.ยู. (E.U.) เป็นต้น

การวิจัยประเด็นบทบาททางการเมืองของพรรคการเมืองขนาดเล็กตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้พบว่า บทบาททางการเมืองของพรรคการเมืองขนาดเล็ก มี 3 ประการด้วยกัน คือ ประการแรก บทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็กในการจัดตั้งรัฐบาล ประการที่สอง บทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็กในสภาผู้แทนราษฎรด้านกระบวนการนิติบัญญัติ และประการที่สาม บทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็กของไทยต่างจากในอังกฤษ เพราะพรรคการเมืองขนาดเล็กของไทยเป็นระบบหลายพรรคที่ไม่มีพรรคขนาดใหญ่ที่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้โดยพรรคเดียวหรือไม่เกิน 2 พรรค จึงกล่าวได้ว่า การที่เป็นระบบหลายพรรคที่ไม่มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียง 2-3 พรรค จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กของไทยสามารถมีบทบาทได้มากกว่าในอังกฤษ

การวิจัยประเด็นการสร้างอำนาจ ข้อจำกัด และความสำเร็จของพรรคการเมืองขนาดเล็กในสังคมไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งด้านการสร้างอำนาจและข้อจำกัดของพรรคการเมืองพบว่า พรรคการเมืองขนาดเล็กมีอำนาจต่อรองในสถานการณ์ที่สำคัญของรัฐบาล เช่น การถูกยื่นญัตติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ที่

รัฐบาลจะต้องได้รับเสียงสนับสนุนจากพรรคการเมืองขนาดเล็ก ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีอำนาจต่อรองกับพรรคแกนนำรัฐบาล ขณะที่พรรคการเมืองขนาดเล็กมีข้อจำกัดในจำนวนสมาชิกในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย หรือการยื่นกระทู้ถามตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร กำหนดไว้ จึงจำเป็นต้องอาศัยการสนับสนุนจากพรรคการเมืองขนาดใหญ่หรือพรรคร่วมรัฐบาล ด้านความสำเร็จของพรรคการเมืองขนาดเล็กในการเมืองไทยที่ปรากฏให้เห็น คือ ตั้งแต่การได้เข้าร่วมรัฐบาล ความสำเร็จในการผลักดันนโยบายและกฎหมายต่างๆ ในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งความสำเร็จของพรรคการเมืองขนาดเล็กของไทยแตกต่างจากพรรคการเมืองขนาดเล็กของอังกฤษ โดยจากงานวิจัยของ Kaya ที่กล่าวว่า พรรคการเมืองขนาดเล็กได้รับความสำเร็จในการเลือกตั้งไม่มากนัก แต่บางพรรคประสบความสำเร็จในด้านการผลักดันนโยบายไปสู่การเมืองระดับชาติ เช่น พรรคการเมืองขนาดใหญ่ไปประกาศรับเอานโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของพรรคการเมืองขนาดเล็ก แต่ไม่มีบทบาทเกี่ยวข้องใดๆ กับการจัดตั้งรัฐบาล ขณะที่พรรคการเมืองขนาดเล็กของไทยก็มีบทบาทในการจัดตั้งรัฐบาล

### ข้อเสนอแนะ

#### 1. ข้อเสนอแนะต่อพรรคการเมืองขนาดเล็ก

การศึกษาบทบาทพรรคการเมืองขนาดเล็กตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้พบว่า บทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็กในสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ปรากฏชัดเจนหรือเด่นชัดมากนัก และภาพของพรรคการเมืองขนาดเล็กกลายเป็นเกมของทางการเมือง เพื่อการต่อรอง

อำนาจและสร้างผลประโยชน์ให้กับพรรคการเมืองขนาดเล็กมากกว่าการเป็นตัวแทนของประชาชนที่ได้เลือกสมาชิกของพรรค กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มชาติพันธุ์ หรืออุดมการณ์ สะท้อนปัญหาข้อเรียกร้องของประชาชน ทั้งที่เจตนาารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต้องการสร้างการมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศไทยให้แก่ประชาชนทุกภาคส่วน ดังนั้น จึงทำการพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองของภาคประชาชน โดยภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงกำหนดสิทธิเสรีภาพของแต่ละพรรคการเมืองให้เท่าเทียมและพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันการเมืองของประชาชนในที่สุด แต่ในทางปฏิบัติพัฒนาการของพรรคการเมืองขนาดเล็กที่จะนำไปสู่การเป็นพรรคการเมืองของประชาชนยังมีข้อจำกัด การศึกษาครั้งนี้จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1.1 การแก้ไขกฎหมายเพื่อเอื้อต่อการแสดงบทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็กควรมีการพัฒนาบทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็กโดยการกำหนดกฎหมายให้ประชาชนได้เข้ามาเป็นเสียงสนับสนุนการทำหน้าที่ของพรรคการเมืองขนาดเล็กเช่นเดียวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ตัวอย่างเช่น กรณีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลด้วยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล พรรคการเมืองขนาดเล็กสามารถร่วมกันเสนอญัตติขังต้น โดยผนวกกับเสียงหรือรายชื่อสนับสนุนจากประชาชน ซึ่งต้องมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรองรับการทำหน้าที่ดังกล่าวของพรรคการเมืองขนาดเล็กในสภาผู้แทนราษฎร

1.2 การพัฒนาปัจจัยภายในของพรรคการเมืองขนาดเล็ก โดยสมาชิกพรรคร่วมมือกันในการเปลี่ยนแปลงแก้ไของค์กรประกอบต่างๆ ภายใน

พรรค เช่น การเพิ่มจำนวนสมาชิก การนำรายได้ของพรรคมาพัฒนาองค์กรพรรค และการแสวงหาประเด็นสำคัญที่เป็นจุดขายหรือ “แกนหลัก” ในด้านนโยบายพรรค เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้อาจส่งผลให้พรรคขนาดเล็กมีความโดดเด่นขึ้น และดึงดูดความสนใจและแรงสนับสนุนจากภาคสังคมและผู้ออกเสียงเลือกตั้งได้มากขึ้น

## 2. ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

### 2.1 ข้อเสนอแนะในการศึกษาพรรคขนาดเล็กต่อไป

บทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็กตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นการศึกษาที่เป็นบทบาทของพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญ ดังนั้น เพื่อให้ได้รับรู้พัฒนาการของพรรคการเมืองขนาดเล็กอย่างครอบคลุม ควรมีการศึกษาบทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็กที่อยู่นอกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามามีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรว่า พรรคการเมืองขนาดเล็กนอกสภาผู้แทนราษฎรผลักดันหรือขับเคลื่อนบทบาทของพรรคตนเองอย่างไร และมีปัจจัยเงื่อนไขอะไร เป็นปัจจัยสนับสนุนหรือเป็นปัจจัยสนับสนุน

### 2.2 ข้อเสนอแนะในด้านระเบียบวิธีวิจัย (research methodology)

ควรมีการใช้วิธีการเก็บและรวบรวมข้อมูลหลายๆ วิธีการประกอบกัน เพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วน และรอบด้าน กล่าวคือ นอกจากศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกแล้ว ควรจะใช้วิธีการสังเกตการณ์ร่วมด้วย จะเป็นสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมหรือไม่มีส่วนร่วมก็ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและการตัดสินใจของผู้วิจัย

## เอกสารอ้างอิง

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2564). การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 25 วันที่ 23 ธันวาคม 2550. ค้นเมื่อ 20 พฤษภาคม 2565, จาก [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร\\_ครั้งที่\\_25\\_วันที่\\_23\\_ธันวาคม\\_2550](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร_ครั้งที่_25_วันที่_23_ธันวาคม_2550)
- นรนิติ เศรษฐบุตร. (2550). รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิสุทธิ โปธิแทน. (2550). แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2565). พิศพรการการเมืองหลากมุมมองหลายประเทศ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เอ พี กราฟฟิค ดีไซน์.
- ไอลอร์. (2561). เลือกลง 62: ระบบนับที่นั่ง MMA ทำพรรคใหญ่แตกตัว พรรคเล็ก เกิดไม่ได้. ค้นเมื่อ 28 มกราคม 2565, จาก <https://ilaw.or.th/node /5059>
- Kaya, S. (2021). Evaluate the view that minor parties have little impact on British politics. Retrieved February 2, 2030, from <http://www.alevelpotitics.com>

นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในสถานการณ์  
การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ของสำนักงาน  
ตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

**Policy on the management of foreign workers in the  
pandemic situation of the Coronavirus 2019 of the  
Immigration Bureau, Royal Thai Police**

นเรศร์ ธนสัตย์สถิต<sup>1</sup>

**Nares Thanatasathit**

emmydt100@gmail.com

Received: 30/04/66 Revised: 19/06/66 Accepted: 19/06/66

### บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาการดำเนินงานและปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง รวมไปถึงความสัมพันธ์ทางการเมือง กับนโยบายการจัดการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ของภาครัฐที่ส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองไทย ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ พบว่า การดำเนินงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในสถานการณ์แพร่ระบาดของไวรัสในครั้งนี้ต้องเป็นไปตามนโยบายของภาครัฐ เพื่อให้ทันกับสถานการณ์การแพร่ระบาดที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ซึ่งการแพร่ระบาดในครั้งนี้ส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม ส่วน

---

<sup>1</sup> นักศึกษาโครงการปริญญาตรีบัณฑิต สาขาการเมือง มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปัจจัยด้านเศรษฐกิจเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยย่อยอื่นที่ส่งผลกระทบกับการดำเนินงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองอีกจำนวนหนึ่ง โดยความสัมพันธ์ทางการเมืองกับนโยบายการจัดการการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ของภาครัฐในครั้งนี้ถือเป็นบทเรียนที่รัฐบาลต้องเริ่มมีแผนรองรับปฏิบัติการที่มุ่งเน้นการเตรียมความพร้อมฉุกเฉินด้านสาธารณสุขอย่างเข้มข้นไปจนถึงจัดตั้งกลไกการขับเคลื่อนให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติร่วมกัน ซึ่งการกำหนดนโยบายให้แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายในประเทศไทยทั้งหมดสามารถขึ้นทะเบียนให้เป็นแรงงานที่ถูกต้องได้นั้น ถือเป็นนโยบายที่ผิดพลาดของภาครัฐในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อโรคที่ไม่คำนึงถึงผลกระทบด้านอื่นตามมา และเป็นการเปิดช่องว่างให้เกิดการทุจริตและกระทำผิดกฎหมายขึ้นมาได้ จึงถือเป็นบทเรียนที่รัฐต้องตระหนักและต้องมีแผนรองรับการปฏิบัติที่ไม่อาจเป็นตามวัตถุประสงค์ของการกำหนดนโยบายดังกล่าว

**คำสำคัญ:** แรงงานต่างด้าว; การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019; สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

### **Abstract**

This article examines the operations and factors that affect the operations of the Immigration Office, including the political relationship with the government's policy to manage the spread of the Coronavirus 2019 that affects society, the economy and Thai politics. The research was a qualitative research. Findings are as follows: The operations of the

Immigration Office during this outbreak of the virus must be in line with government policies to keep up with the ever-changing epidemic situation. This epidemic has affected the operations of the Immigration Office both directly and indirectly. As for the economic factor, it is the main factor that significantly affects the management of foreign workers of the Immigration Office. In addition, there are a number of other sub-factors that affect the operation of the Immigration Office. The political relationship with the government's policy to manage the spread of the Coronavirus 2019 is a new lesson that the government must initiate an action plan that focuses on intensive public health emergency preparedness, to establish a mechanism to drive all sectors to participate in joint practice. They should establish a policy that allows all illegal foreign workers in Thailand to be registered as valid workers. It is a mistaken that the government policy during the epidemic operated without taking into account other consequences. Also, it opens up a space for corruption and illegal acts to occur. Therefore, it is a lesson that the state must be aware of and must have a plan to support actions that may not meet the objectives of such policy formulation.

**Keywords:** Foreign workers; The pandemic of the corona virus 2019;  
Immigration office

## บทนำ

จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 นับตั้งแต่ช่วงปลายปี พ.ศ. 2562 ทำให้ภาครัฐต้องออกมาตรการควบคุมการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจหลายประเภทชะลอตัว มีการสั่งปิดสถานที่และกิจกรรมบางประเภทชั่วคราวและการควบคุมการเดินทางทั้งภายในและระหว่างประเทศ ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการที่พึ่งพาแรงงานข้ามชาติเป็นวงกว้าง เพราะต้องเผชิญกับปัญหาใน 2 ทิศทาง คือ (1) ธุรกิจได้รับผลกระทบในเชิงลบจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส ทำให้กิจการต้องหยุดชะงักชั่วคราว ส่งผลให้นายจ้างจะต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่าย เพื่อรักษากิจการและแรงงานของตนเองเอาไว้ (ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และสิริวิชญ์ รัตนประทีปทอง, 2563) และ (2) ธุรกิจที่ได้รับผลกระทบในเชิงบวกจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสทำให้สินค้าบางประเภทมีอุปสงค์เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้นายจ้างมีความต้องการแรงงานข้ามชาติเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งจะสวนทางกับจำนวนแรงงานข้ามชาติที่มีจำกัดสืบเนื่องจากการปิดกั้นชายแดน (กรมควบคุมโรค, 2563) ดังนั้น การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่ยังคงดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่อง ทำให้ธุรกิจต่าง ๆ ยังต้องเผชิญหน้ากับปัญหาที่ถาโถมเข้ามา การวางแนวทางการรับมือกับสถานการณ์การแพร่ระบาดดังกล่าวจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นในการรักษาเสถียรภาพของธุรกิจและความมั่นคงในการจ้างงานของแรงงานข้ามชาติอีกด้วย

จากปัญหาที่เกิดขึ้นกับแรงงานต่างด้าวดังกล่าว ยังทำให้เกิดปัญหาอื่นตามมาต่อจากนั้น โดยรัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้นำแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายมาขึ้นทะเบียนให้ถูกต้อง (ประกาศกระทรวงแรงงานฯ, 2563, หน้า 16-19) หรือที่เรียกกันทั่วไป คือ “จากใต้ดินขึ้นมาบนดิน” ทำให้มีกลุ่ม

นายทุนหรือกลุ่มคนบางกลุ่มที่หวังผลประโยชน์ในการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมายหรือเป็นการนำพา ซ่อนเร้น และหลบหนีเข้าเมืองโดยส่งผลกระทบต่อประเทศ กล่าวคือ เนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดและจำนวนผู้ติดเชื้อไวรัสโคโรนาที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอยู่แล้วนั้น การที่ภาครัฐออกนโยบายดังกล่าวกลับทำให้ปัญหาทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นเท่าตัว เพราะผู้หวังผลประโยชน์จะทำทุกวิถีทางในการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยให้ได้มากที่สุด และหากแรงงานต่างด้าวสามารถลักลอบเข้ามาในประเทศไทยได้ก็จะถูกขึ้นทะเบียนให้เป็นแรงงานที่ถูกต้อง ซึ่งมาตรการดังกล่าวก็ยังไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวให้ถูกต้องได้ ดังจะเห็นได้จากปัจจุบันแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องในระบบประจำเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2566 ยังเป็นจำนวนแค่ 1,425,809 คน เท่านั้น และอยู่ระหว่างการต่ออายุใบอนุญาตทำงานตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2566 อีกถึง 1,831,440 คน (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2566, หน้า 3) แต่สิ่งที่เกิดขึ้นตามมา คือ ปัญหาการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในประเทศไทยที่ไม่สามารถทำให้ลดลงหรือหายไปจากประเทศไทยได้ อันจะส่งผลกระทบต่อบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้เกิดความยุ่งยากมากยิ่งขึ้นอีกต่อไป

ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงต้องมีการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างจริงจังให้มากยิ่งขึ้น เพื่อสร้างมาตรฐานในการดำเนินงานเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล รวมถึงการช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของนายจ้าง ผู้ประกอบการที่มีความต้องการแรงงานต่างด้าวเข้ามาช่วยขับเคลื่อนธุรกิจของตน และเพื่อขอจัดการปัญหาการบังคับใช้แรงงานและการแสวงหาผลประโยชน์ที่มีชอขกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้า

เมือง ซึ่งการที่จะดำเนินการดังกล่าวได้จะต้องได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชนที่เป็นนายจ้างจะยินยอมที่จะปฏิบัติตามนโยบายที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบาย โดยรัฐบาลได้มีการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาโดยการจัดระบบและควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างจริงจังโดยกรมจัดหางานกระทรวงแรงงานได้กำหนดนโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยการให้แรงงานต่างด้าวมารายงานตัว จัดทำทะเบียนประวัติ ตรวจสอบสุขภาพและขออนุญาตทำงานมาโดยตลอด ซึ่งการกำหนดนโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลมีวัตถุประสงค์ที่สามารถควบคุมจำนวนของแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายในประเทศไทยให้ออกมาแสดงตัวตน และแสดงที่อยู่ให้ชัดเจน (วิชาดา ไตรรัตน์, 2540, หน้า 3) แต่ที่ผู้วิจัยพบและเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาตลอดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย คือ ประเทศไทยยังไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวได้เลย สิ่งที่สามารถดำเนินการได้ก็แค่เพียงมีแรงงานต่างด้าวจำนวนน้อยที่มาแสดงตนต่อภาครัฐตามนโยบายและยังคงมีการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายเพื่อเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวอยู่ตลอดเวลาจนถึงปัจจุบัน

ดังนั้น ในสถานการณ์แพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่ได้กล่าวไปในข้างต้นแล้วนั้น จึงส่งผลทำให้การปฏิบัติงานของสำนักตรวจคนเข้าเมืองต้องเปลี่ยนแปลงไปจากในอดีตเป็นอย่างมาก ซึ่งในส่วนของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตรวจคนเข้าเมืองที่ต้องสัมผัสกับบุคคลต่างด้าวโดยตรงก็ทำให้วิถีการดำรงชีวิตปกติต้องเปลี่ยนแปลงไปหรือเรียกใหม่ว่า New Normal ซึ่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีความห่วงใยในความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวและประชาชนที่จะเดินทางเข้ามาในประเทศไทย และดำรงไว้ซึ่งการปฏิบัติงานได้

อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด จึงได้มีการกำหนดรูปแบบมาตรฐานการปฏิบัติ Standard Operation Procedures (SOP) ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติแต่ละสายงานว่าต้องปฏิบัติอย่างไร โดยที่มีสายงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ งานตรวจบุคคลและพาหนะทางอากาศ งานตรวจบุคคลและพาหนะทางบก งานตรวจบุคคลและพาหนะทางน้ำ การตรวจผู้โดยสารที่ได้มีการผลักดันส่งกลับเข้ามาหรือออกไปนอกราชอาณาจักร งานบริการคนต่างด้าว งานสืบสวนและปราบปราม, งานสอบสวน งานห้องกัก งานอำนวยความสะดวกและสนับสนุน งานเทคโนโลยีสารสนเทศตรวจคนเข้าเมืองและงานฝึกอบรม ซึ่งแต่ละสายงานนั้นมีความสำคัญแตกต่างกันแต่ทุกสายงานนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติแก่ข้าราชการตำรวจในสังกัดตรวจคนเข้าเมืองให้สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์ สภาพแวดล้อม และภารกิจ และสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้นอาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, 2563, หน้า 1-2)

ผู้วิจัยได้เล็งเห็นความสำคัญของสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสระดับโลกที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนทำให้เกิดวิกฤตในด้านต่าง ๆ การแพร่กระจายของเชื้อโรครายออกไปในวงกว้าง เนื่องจากยังไม่มีวัคซีนใดที่จะสามารถป้องกันการติดเชื้อใหม่ได้ และในภารกิจหน้าที่ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ต้องเกี่ยวข้องกับชาวต่างชาติโดยตรง จึงมีความจำเป็นที่ต้องปฏิบัติพันธกิจของหน่วยให้เป็นไปตามเป้าหมายที่องค์กรหรือนโยบายของรัฐบาลได้กำหนดไว้ แต่ในอีกมิติหนึ่งก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ปกป้องรักษาการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไม่ให้ส่งผลกระทบต่อประชาชนชาวไทย เนื่องจากส่วนใหญ่การตรวจพบเชื้อไวรัสดังกล่าวจะมาจากชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย กระบวนการที่ต้องดำเนินงานหรือแนวทางปฏิบัติของสำนักงาน

ตรวจคนเข้าเมืองควรจะทำเนิการอย่างไร เพื่อที่จะควบคุมให้การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนาให้อยู่ในวงจำกัดและไม่แพร่กระจายออกไปมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และป้องกันอย่างไรไม่ให้มีผู้ที่ติดเชือรายใหม่เกิดขึ้นได้อีกเป็นจำนวนมาก

กล่าวคือ การศึกษาและทำความเข้าใจสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักตำรวจแห่งชาติ รวมถึงนโยบายของภาครัฐในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในครั้งนีมีความจำเป็นต้องมีการศึกษาอย่างถูกต้องละเอียดถี่ถ้วนที่สุด ซึ่งหน่วยงานภาครัฐสามารถนำเอาองค์ความรู้ที่ได้นี้ไปประกอบการกำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการ โครงการ หรือกิจกรรมต่างๆ ที่สามารถตอบสนองการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนาแล้วนั้น ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้วิจัยตระหนักและให้ความสำคัญสำหรับการวิจัยเรื่อง “นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักตำรวจแห่งชาติ” ในครั้งนี้ เพื่อสร้างเป็นองค์ความรู้ในการที่จะพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองการปกครองของประเทศให้เกิดความแข็งแกร่งได้ต่อไป รวมทั้งเป็นสิ่งที่ส่งผลให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองสามารถนำเอาองค์ความรู้ที่ได้นี้ไปใช้ในการดำเนินงานหรือสร้างความเจริญก้าวหน้าอีกสืบไป ดังนั้น หากภาครัฐสามารถกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้เกิดความพร้อมในทุกๆ มิติ ทั้งในด้านองค์ความรู้หรือนโยบายและมาตรการต่างๆ รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานที่จะช่วยสนับสนุนการดำเนินงานให้เกิดขึ้นกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองแล้วนั้น ทุกสิ่งอย่างที่ประกอบกันจะนำไปสู่การเติบโตและ

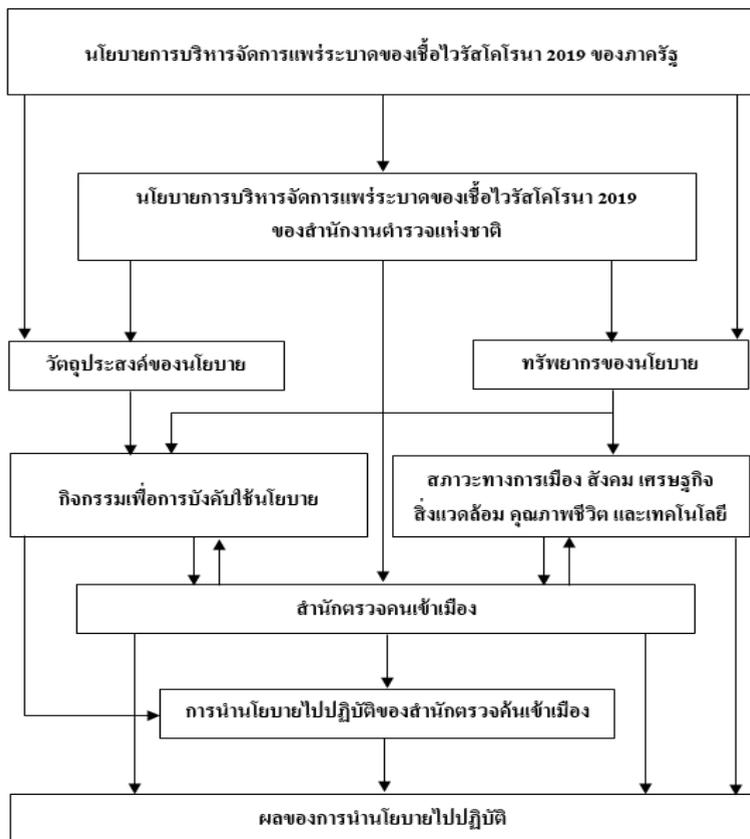
เจริญก้าวหน้าของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองการปกครองของประเทศไทย เป็นไปดังคติพจน์ของรัฐบาลที่ว่า “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” สู่การเป็นประเทศไทยที่ สมบูรณ์ต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการดำเนินงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของสำนักงาน ตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของ เชื้อไวรัสโคโรนา 2019
3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ทางการเมืองกับนโยบายการจัดการการแพร่ ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ของภาครัฐที่ส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองไทย รวมไปถึงการดำเนินงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

### กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งหมดทำให้ผู้วิจัยสามารถ แบ่งแยกประเด็นซึ่งมีความสอดคล้องกับปัญหาของการวิจัยจนกลายเป็นกรอบ แนวคิดในการวิจัย ดังนี้



### วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยดำเนินการวิจัยแบบวิธีเชิงคุณภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยอาศัยประสบการณ์ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวกับการเมืองไทยและความสัมพันธ์กับสำนักตรวจคนเข้าเมืองมาเป็นระยะเวลากว่า 10 ปี จึงทำให้รู้จักคุ้นเคยกับผู้ที่จะให้การสัมภาษณ์เชิงลึกในการวิจัยครั้งนี้ ทั้งนี้การ

เลือกผู้ให้ข้อมูลหลักไม่ได้พิจารณาถึงความแตกต่างด้านคุณลักษณะของบุคคล และภายหลังจากการสัมภาษณ์ผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา เพื่อให้การวิจัยเป็นไปตามระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ และเกิดประสิทธิภาพ ผู้วิจัยได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักสำหรับการวิจัยในครั้งนี้ โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 คือ ข้าราชการตำรวจหรือผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับสำนักตรวจคนเข้าเมืองที่มีส่วนร่วมหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนาในช่วงเวลาที่ทำการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จำนวน 5 คน

กลุ่มที่ 2 คือ นักการเมือง ผู้ทรงคุณวุฒิทางการเมืองหรือนักการเมืองอาวุโสที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายหรือเกี่ยวข้องกับนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 จำนวน 4 คน

กลุ่มที่ 3 คือ นักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์หรือผู้เชี่ยวชาญทางด้านรัฐศาสตร์ จำนวน 3 คน

กลุ่มที่ 4 คือ ประชาชนชาวไทยและชาวต่างประเทศที่เข้ามาใช้บริการในสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จำนวน 30 คน

โดยอาศัยเครื่องมือแบบสัมภาษณ์ชนิดไม่มีโครงสร้างในการเก็บข้อมูล ซึ่งข้อคำถามในการสัมภาษณ์ได้มาจากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งหมด นอกจากนั้น ยังมีการตรวจสอบความตรงตามเนื้อหาโดยอาจารย์ที่ปรึกษาจะทำการพิจารณาขอบเขตเนื้อหาที่ผู้วิจัยต้องการวัด และพิจารณาว่าหัวข้อการสัมภาษณ์นั้นตรงกับทฤษฎีและครอบคลุม

เนื้อหาตรงตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการศึกษาหรือไม่ หลังจากนั้นข้อมูลที่ได้มาทั้งหมดจะนำมาวิเคราะห์เนื้อหา เพื่อจะนำไปใช้ในการสังเคราะห์และจัดทำรูปแบบที่มีความครอบคลุมแนวคิด ทฤษฎี และองค์ประกอบทั้งหมดเกี่ยวกับนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในครั้งนี้

### สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติในครั้งนี้ ซึ่งเป็นวิกฤตที่เกิดขึ้นทั่วโลก แนวทางการรับมือและแก้ไขปัญหาในแต่ละประเทศจึงยังไม่สามารถปรากฏเป็นขั้นตอนได้อย่างกระจ่างชัด รวมไปถึงปัจจัยทางการเมืองก็เป็นอีกหนึ่งสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยสามารถก้าวข้ามปัญหาการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปได้ ซึ่งหากภาครัฐสามารถบริหารจัดการหรือดำเนินเรื่องราวต่างๆ เหล่านี้ให้เสร็จสิ้นสมบูรณ์ได้ยิ่งขึ้น ผลประโยชน์ทั้งหลายจะตกไปอยู่กับประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยผู้วิจัยสามารถสรุปและอภิปรายผลการวิจัยได้ดังนี้

1. จากวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่หนึ่ง เพื่อศึกษาการดำเนินงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติในสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 ผู้วิจัยสามารถสรุปและอภิปรายผลการวิจัยได้ดังนี้

สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นหน่วยงานหนึ่งของภาครัฐที่มีหน้าที่รักษาความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศ โดยดำเนินการตรวจสอบและ

คัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ภายในราชอาณาจักร และเฝ้าติดตามดูแลคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ภายในราชอาณาจักรไทย สถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2562 จนกระทั่งปัจจุบัน เป็นผลกระทบที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทั้งตัวเจ้าหน้าที่เองที่จะต้องปฏิบัติตามการป้องกันตนเอง เนื่องจากยังจำเป็นต้องปฏิบัติงานในการติดต่อกับคนต่างด้าวและเจ้าหน้าที่อื่นๆ เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนการทำงานที่เกี่ยวกับการอนุญาตการเข้ามาในราชอาณาจักรไทยให้เป็นไปได้ด้วยความเรียบร้อย ซึ่งถือว่าเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานหน้าด่านอยู่ในกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูง นอกจากส่งผลกระทบต่อตัวผู้ปฏิบัติงานเองแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อจำนวนคนต่างด้าวที่จะเข้ามาในราชอาณาจักรไทยที่มีจำนวนลดลงด้วยนั้น และเจ้าหน้าที่รวมไปถึงผู้บังคับบัญชาจำเป็นต้องสร้างมาตรการ สกัดกั้นการแพร่เชื้อดังกล่าว เพื่อให้งานตรวจคนเข้าเมืองเป็นหน้าด่านสำคัญในการช่วยลดการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในครั้งนี้ ดังนั้น สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองต้องปรับการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ต้องตระหนักถึงการควบคุมป้องกันโรคในพื้นที่ของตนเอง การส่งเสริมให้ทุกฝ่ายสามารถเข้าถึงวัคซีนป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อโรค โดยร่วมมือกับเจ้าหน้าที่สาธารณสุข ประชาชน นักท่องเที่ยว และแรงงานต่างด้าวคอยระแวดระวังร่วมกันอย่างใกล้ชิด สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการป้องกัน และควบคุมโรค เพื่อการออกแบบการดำเนินกิจกรรมควบคุมการเฝ้าระวังการติดต่อของโรคระบาดให้ทุกฝ่ายได้ตระหนักและร่วมมือกันไม่ให้การแพร่ระบาดเกิดขึ้นมากจนเกินไปหรือให้เกิดการแพร่ระบาดในลักษณะที่สามารถควบคุมได้ ซึ่งเป็นปัจจัยที่จะส่งผลการดำเนินงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองให้เป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพ

ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดภูมิคุ้มกันหมู่ที่ Antonio Regalado (2020) กล่าวเอาไว้ว่า การที่ประชากรในสังคมจำนวนหนึ่งมีภูมิคุ้มกันทานต่อเชื้อโรค การระบาดของเชื้อโรคจะหยุดลงเอง ซึ่งภูมิคุ้มกันจะทำให้เชื้อโรคเกิดความอ่อนแอลงจนไม่สามารถทำร้ายผู้ติดเชื้อได้ และเมื่อเชื้อโรคที่อ่อนแอแพร่ไปสู่คนอื่น ภูมิคุ้มกันของคนที่ได้รับเชื้อโรคไปก็จะทำให้เชื้อโรคอ่อนแอยิ่งขึ้นไปอีก และจะเป็นไปในลักษณะนี้อีกเรื่อยๆ ในขณะที่เดียวกันภูมิคุ้มกันของผู้ที่ได้รับเชื้อแล้วก็จะแข็งแรงขึ้นด้วยทำให้มีโอกาสติดเชื้อใหม่ลดลง จึงทำให้จำนวนคนที่แพร่เชื้อโรคน้อยลงไปเป็นลำดับ จนการแพร่โรคหยุดลงในที่สุด ดังนั้น เมื่อประชาชนนักท่องเที่ยว แรงงานต่างด้าว รวมไปถึงสำนักตรวจคนเข้าเมืองไม่ว่าจะใช้วิธีการป้องกันการแพร่ระบาดแบบใด ทั้งการสวมหน้ากากอนามัย และการเว้นระยะห่างทางสังคม เป็นต้น ผลในที่สุดก็จะเป็นเช่นเดียวกัน คือ เมื่อโรคระบาดในระยะเวลายาวนาน กลไกภูมิคุ้มกันหมู่ก็จะทำงานจนกระทั่งเกิดภาวะสงบของโรคระบาดในที่สุด ซึ่งการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการป้องกันและควบคุมโรค รวมไปถึงการใช้วัคซีนก็เป็นกลไกสร้างภูมิคุ้มกันหมู่นี้ด้วยเช่นกัน

2. จากวัตถุประสงค์การวิจัยประการที่สอง เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ผู้วิจัยสามารถสรุปและอภิปรายผลการวิจัยได้ดังนี้

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในห้วงเวลาการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 นั้น แม้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการ

ทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 จะกำหนดอัตราโทษไว้สูงและการเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวในอัตราที่สูงไว้ก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถที่จะช่วยป้องกันนายหน้า ผู้ประกอบการ และแรงงานไม่ให้หลบเลี่ยงกฎหมายของแรงงานต่างด้าวได้ ซึ่งจะเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการที่ต้องใช้ทุนในการจ้างแรงงานที่สูงขึ้น การเพิ่มอัตราโทษและอัตราค่าธรรมเนียมที่สูงมากขึ้นจะนำมาซึ่งช่องทางให้เจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่จะเกิดการเรียกเก็บผลประโยชน์จากนายหน้า ผู้ประกอบการ หรือแรงงานต่างด้าว อันเป็นปัจจัยที่เอื้อให้บุคลากรของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองกระทำความผิดได้มากขึ้น สอดคล้องกับ วรเดช จันทรศร (2551, หน้า 33) และมยุรี อนุมานราชชน (2546, หน้า 223-224) กล่าวเอาไว้ว่า กระบวนการของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ คือ กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม โดยการแปลงความหมายของนโยบายไปเป็นแผน โครงการ กิจกรรม เพื่อให้บุคลากรในองค์กรนั้นนำไปปฏิบัติ เพื่อให้สำเร็จตามเป้าหมายหรือตามวัตถุประสงค์ที่นโยบายได้กำหนดไว้ แต่ถึงอย่างไรแม้ นโยบายที่มีพื้นฐานอยู่บนทฤษฎี หลักสาเหตุ และผลลัพธ์ที่เชื่อถือได้ บางทีนโยบายที่ประสบความสำเร็จล้มเหลวอาจเนื่องมาจากผู้กำหนดนโยบายไม่เข้าใจ ปัญหาที่นโยบายต้องการแก้ไขอย่างเพียงพอว่า อะไรเป็นสาเหตุ อะไรเป็นทางแก้ไขปัญหา อะไรเป็นโอกาสหรืออะไรเป็นอาการของปัญหา กล่าวได้ว่า นโยบาย คือ สมมุติฐานเกี่ยวกับเงื่อนไขที่ต้องเกิดขึ้นก่อนผลลัพธ์ที่คาดหวัง ทุกนโยบายจะเป็นไปตามทฤษฎี หลักสาเหตุและผลลัพธ์ตามความเข้าใจของผู้กำหนดนโยบาย แต่ความเข้าใจเหล่านี้มักไม่กล่าวไว้ขณะนำนโยบายไปปฏิบัติ

ด้านนโยบายล้มเหลวอาจเป็นเพราะทฤษฎีหลักเหตุผลที่เป็นพื้นฐานของนโยบายไม่ถูกต้องมากกว่าที่จะเป็นเพราะการดำเนินงานตามนโยบายไม่ดี

ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าวรัฐบาลควรพิจารณากำหนดอัตราโทษแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำหรือทุจริตต่อหน้าที่ในอัตราโทษที่สูงเอาไว้ด้วยเช่นกัน และเพื่อลดช่องว่างปัญหาดังกล่าว ภาครัฐควรหันมาส่งเสริมการลงทุนทางด้านเทคโนโลยีให้แก่ผู้ประกอบการแทน เพื่อเป็นการลดต้นทุนด้านแรงงานและการผลิตอันจะนำมาช่วยลดต้นทุนของผู้ประกอบการได้อย่างแท้จริง สุดท้ายการกำหนดนโยบายใดของภาครัฐ แม้จะช่วยส่งเสริมให้เกิดการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งดีมากขึ้น แต่ในมุมมองกลับกันก็อาจจะส่งผลต่อเรื่องอื่นที่จะสร้างปัญหาและเป็นข้อผิดพลาดที่ไม่สามารถทดแทนสิ่งที่ได้กลับมาอย่างไม่คุ้มค่าได้เช่นกัน

นอกจากนั้น เทคโนโลยีสารสนเทศก็ถือเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญในสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 เนื่องจากการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่จะช่วยป้องกันการสัมผัสระหว่างบุคลากรของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองกับประชาชนได้เป็นอย่างดี แต่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองยังไม่มีความพร้อมในเรื่องนี้เท่าที่ควร ซึ่งถ้าสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองสามารถพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของตนเองให้มีความพร้อมและมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ก็จะทำให้หน่วยงานสามารถปฏิบัติหน้าที่ในภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยยังมีปัจจัยย่อยอื่นที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองอีกเช่นกัน อาทิเช่น การวางนโยบายที่ครอบคลุมในทุกด้าน การร่วมมือกันของเจ้าหน้าที่ในทุกระดับที่จะช่วยกันปฏิบัติงานตามนโยบายอย่างเข้มแข็ง การได้รับการสนับสนุนและความร่วมมือจากทั้งภาครัฐและเอกชน

รวมถึงภาคประชาชนที่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เป็นต้น แต่ถึงอย่างไรการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 จะยังคงอยู่กับสังคมไทยและทั่วโลกอยู่ต่อไป และจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยและทั่วโลกไปอีกยาวนาน ซึ่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองก็ต้องพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานตนเองให้ก้าวหน้ากว่านี้ยิ่งขึ้นไปเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการกลับมาระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่อาจจะเกิดขึ้นอีกในอนาคตอันใกล้หรือเป็นช่วงเวลาใดก็ตามได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันห่วงที่ต่อไป

3. จากวัตถุประสงค์การวิจัยประการที่สาม เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ทางการเมืองกับนโยบายการจัดการการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ของภาครัฐที่ส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองไทย รวมไปถึงการดำเนินงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้วิจัยสามารถสรุปและอภิปรายผลการวิจัยได้ดังนี้

ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่เกิดขึ้นกับคนทั่วโลกดำเนินควบคู่มาพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายสำคัญๆ ของประเทศไทย รวมไปถึงการกำหนดนโยบายในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสในครั้งนี้ ในช่วงก่อนการเกิดการแพร่ระบาดของไวรัสในครั้งนี้ได้เกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 และต่อมาได้มีการปฏิรูปทางการเมืองจนทำให้เกิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 14 มาตรา 249 ถึง 254 ซึ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศมากขึ้น ประชาชนมีสิทธิเสนอกฎหมายและ

ประชาชนมีอำนาจมากขึ้นตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศตั้งแต่ระดับท้องถิ่นขึ้นมาตามวิถีทางที่ประชาชนในท้องถิ่นต้องการและไม่ขัดต่อความประสงค์ส่วนรวมของประเทศนั้น กล่าวคือ ระบบบริหารจัดการของภาครัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นจะมีส่วนที่จะช่วยให้การแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่จากที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าทั้งสามภาคส่วนต่างก็ดำเนินงานอย่างเต็มศักยภาพของตนเอง โดยปรับเปลี่ยนการต่อสู้กับเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ทั้งที่บางหน่วยงาน อาจจะพร้อมหรือยังไม่พร้อมก็ตาม รวมถึงหน่วยงานหลักที่มีระบบการบริหารภาครัฐในภูมิภาคอย่างกระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงมหาดไทย รวมถึงสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเอง ก็ต้องมีกระบวนการในการดำเนินงาน การบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่แตกต่างกันไปและต้องปรับตัวตามสถานการณ์ของปัญหาในพื้นที่ทั้งในเชิงรุก เชิงรับ การประชาสัมพันธ์ สร้างการรับรู้ ตระหนักรู้ ป้องกัน และเยียวยาไปพร้อมกันให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

แม้ว่าประเทศไทยสามารถควบคุมการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ประเทศไทยเองก็กำลังเผชิญหน้ากับปัญหาเศรษฐกิจอย่างหนักหน่วงเช่นกัน ซึ่งจะทำให้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในสังคมไทยที่มีอยู่แล้วฝังรากลึกลงไปอีก ซึ่งการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ก็ยังทำให้เกิดการชะลอการเจริญเติบโตของภาคส่งออกและการท่องเที่ยวลงไปอีกด้วย รัฐบาลไทยจะได้รับการกดดันอย่างหนักจากประชาชนเนื่องจากปัญหาการว่างงาน ขาดรายได้ และหนี้สินที่เพิ่มพูนมากขึ้น ซึ่งรัฐบาลถูกตั้งคำถามถึงความชอบธรรมมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 เป็นต้นมา และการเมืองก็จะเป็น

รากเหง้าของปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในห้วงเวลานี้ กล่าวคือ การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนาไวรัสก็จะเป็น ปัจจัยที่เร่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอีกด้วยนั้น

โดยแบบแผนการเมืองในปัจจุบันได้รับการออกแบบภายใต้รัฐบาลทหาร หรือที่รู้จักกันว่าในนามของ “คณะรักษาความสงบแห่งชาติ” ซึ่งปกครองประเทศระหว่างปี พ.ศ. 2557-2562 และส่งผลต่อการบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ. 2560 ขึ้นมา รัฐธรรมนูญฉบับนี้จำกัดอำนาจของรัฐบาลและพรรคการเมือง ส่งเสริมอำนาจตุลาการอนุรักษนิยมและหน่วยงานเผ่าละวังต่างๆ ในการลงโทษทางวินัยกับนักการเมือง และเตรียมสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล เพื่อเจือจางอำนาจที่มาจาก การเลือกตั้ง กล่าวคือระเบียบทางการเมืองถูกออกแบบขึ้นมาเพื่อกีดกันความท้าทายใดๆ ต่อสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ ซึ่งเห็นได้จากชะตากรรมของพรรคอนาคตใหม่ พรรคอนาคตใหม่ถูกก่อตั้งขึ้นหนึ่งปีก่อนการเลือกตั้งโดยนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ และได้รับการเลือกตั้งเป็นอันดับสามจากคะแนนเสียง 6 ล้านเสียงทั่วประเทศ นโยบายของพรรคที่จะล้มล้างระบบอุปถัมภ์ ลบกองทัพออกจากการเมือง และสลายการผูกขาดทางการค้าดั่งกึ่งกองทัพในหมู่มคนหนุ่มสาวที่มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ ศาลและหน่วยงานเผ่าละวังต่างๆ เริ่มกำจัดความท้าทายนี้ต่อกลุ่มอำนาจให้หมดไป ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ พ้นสมาชิกภาพจากการเป็นผู้แทนราษฎร และเกิดการยุบพรรคอนาคตใหม่ และตัดสิทธิการเมืองกรรมการบริหารพรรคเป็นระยะเวลา 10 ปี นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ และผู้นำพรรคคนอื่นๆ ก็เผชิญกับข้อหาอาญาหลายคดี จนทำให้ประชาชนเห็น

ภาพของรัฐสภาที่ไม่สามารถเป็นพันธมิตรที่พ้องกันทำให้คนไทยเห็นว่า จะเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยได้อย่างไร (สมชัย รักวิจิตร, 2521, หน้า 1-10)

ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงสิ่งใดที่สำคัญก็ควรจะเริ่มจากการปฏิรูปทางการเมืองในเบื้องต้น ซึ่งการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2560 เป็นสิ่งที่ควรริเริ่มดำเนินการ แต่ในความเป็นจริงก็เป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากยิ่งหรืออาจจะไม่เกิดขึ้นก็เป็นได้ เพราะคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เขียนเนื้อหาที่ติดกันเอาไว้ไม่ทำให้สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น สิ่งที่ต้องทำมากที่สุด คือ การเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้ประชาชนเหมือนที่เคยทำมาในอดีต แต่ความพยายามใดๆ ดังกล่าวจะไร้ประโยชน์หากปัญหาความชอบธรรมทางการเมืองและการขาดดุลยภาพของหน่วยงานต่างๆ ไม่ได้รับการแก้ไข ซึ่งปัญหาทางการเมืองที่เป็นอยู่ทำให้เกิดเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ทำให้ระบบการเมืองไทยไม่ตอบสนองต่อวิถีชีวิตของประชาชนในสถานการณ์การแพร่ระบาดในครั้งนี้เท่าที่ควร กล่าวคือ การบริหารของรัฐบาลส่วนกลางที่ไปยึดติดกับการผูกอำนาจไว้กับตนเองหรือกับสมาชิกวุฒิสภา ไปยืนอยู่กับองค์กรอิสระ กองทัพ รวมถึงหลายองค์กรที่เกี่ยวข้องอื่นมากจนเกินไป จนทำให้รัฐบาลไม่เห็นรากเหง้าของปัญหาที่แท้จริง รวมไปถึงสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเองที่อยู่ภายใต้การบริหารประเทศของรัฐบาลก็จะได้รับผลกระทบต่อเนื่องมาด้วยเช่นกัน การดำเนินงานใดก็ต้องคอยสอดส่องความเคลื่อนไหวทางการเมืองและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องด้วยเสมอ เพื่อให้บรรลุการปฏิบัติหน้าที่และการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อยเกิดประสิทธิผลต่อประชาชนอย่างที่สุด

## ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยเกี่ยวกับนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในครั้งนี้ ผู้วิจัยพิจารณาจากเหตุการณ์สำคัญๆ ตั้งแต่ก่อนการแพร่ระบาด ระหว่างการแพร่ระบาด และหลังการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 นั้น ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยทุกเหตุการณ์อยู่ในช่วงเวลาการบริหารประเทศของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน โดยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

1. ภาครัฐต้องกำหนดงบประมาณที่สอดคล้องและเพียงพอกับภารกิจของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณในส่วนของการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีความสำคัญต่อภารกิจของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทั้งในสภาวะปกติและเมื่อเกิดการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่คาดว่าเชื้อไวรัสจะไม่มีวันหมดไปจากโลกนี้ ดังนั้น ผู้มีอำนาจต้องตระหนักและเห็นความสำคัญของงบประมาณดังกล่าว เพื่อการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด รวมไปถึงการยกระดับมาตรฐานการป้องกันภัยในรูปแบบใหม่ๆ ที่จะเข้ามาพร้อมกับภัยการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 อาทิเช่น ภัยการก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ และภัยคุกคามทางไซเบอร์ เป็นต้น

2. ภาครัฐต้องเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์หากเกิดการแพร่ระบาดของเชื้อโรคอื่นที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต เนื่องจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในครั้งนี้ทำให้ชีพพลายเซนในธุรกิจต่างๆ เกิดการสะดุดไป

ทั่วทั้งโลก ประเทศใดที่มีความพร้อมด้านทรัพยากรก็จะไม่ได้รับผลกระทบเท่าที่ควร แต่ประเทศที่ไม่มีความพร้อมด้านทรัพยากรก็จะได้รับผลกระทบหลายมิติ โดยผู้วิจัยเสนอให้ภาครัฐทบทวนหรือออกมาตรการที่จะช่วยลดการพึ่งพาทรัพยากรจากต่างประเทศที่มากเกินไป เช่น ให้สิทธิพิเศษด้านภาษีสำหรับผู้ประกอบการไทยที่สามารถผลิตสินค้าที่ใช้ทรัพยากรภายในประเทศ เป็นต้น และภาครัฐควรแสวงหาแหล่งผลิตวัตถุดิบใหม่ๆ เพื่อกระจายความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในอนาคต

3. สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองต้องปรับบริหารการดำเนินงานของตนเองใหม่ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงหลังสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ผ่านพ้นไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกอบกู้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้กลับมาสร้างคุณูปการให้กับประเทศเหมือนเดิมหรือให้ดีกว่าเดิม กล่าวคือ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่เป็นด่านหน้าต้องพบเจอกับนักท่องเที่ยวที่จะเข้ามาเที่ยวในประเทศไทย การตรวจสอบและอำนวยความสะดวกให้กับนักท่องเที่ยวคงไม่เพียงพอสำหรับการดำเนินงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองอีกต่อไป สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองต้องยกระดับการปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับความท้าทายในการปรับวิถีการดำเนินงานใหม่ เพื่อตอบสนองพฤติกรรมนักท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างชาติที่เป็นกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญในการฟื้นฟูตลาดอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้ยั่งยืนต่อไป ทั้งนี้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจำเป็นต้องยกระดับการดูแลรักษาความปลอดภัยให้กับนักท่องเที่ยว อาทิ การนำหุ่นยนต์บริการมาใช้ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับบุคลากร การพัฒนาแอปพลิเคชันสำหรับนักท่องเที่ยวให้ได้รับความสะดวกและปลอดภัย การจัดทำระบบเอกสารอิเล็กทรอนิกส์เต็มรูปแบบ เป็นต้น

## เอกสารอ้างอิง

- กรมควบคุมโรค. (2564). *สถานการณ์โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) มาตรการสาธารณสุขและปัญหาอุปสรรคการป้องกันควบคุมโรคในผู้เดินทาง*. ค้นเมื่อ 7 พฤศจิกายน 2565, จาก <https://ddc.moph.go.th/uploads/cheditor2/files/pdf>
- ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานในราชอาณาจักรเป็นการเฉพาะสำหรับคนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา ลาว และเมียนมา ภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2563. (2563). *ราชกิจจานุเบกษา*, 137(305ง), 16-19.
- มยุรี อนุমানราชชน. (2546). *การบริหารโครงการ*. เชียงใหม่: คณีนิจการพิมพ์.
- ยงยุทธ แจลล์มังษ์ และสิริวิษญ์ รัตนประทีปทอง. (2563). *ผลกระทบของ Covid-19 ที่มีผลต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย*. ค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2565, จาก <https://tdri.or.th/2020/08/covid-19-impact-on-migrant-workers/>
- วเรช จันทรศร. (2551). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย.
- วิชาดา ไตรรัตน์. (2540). *ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายไปปฏิบัติ*. วิทยานิพนธ์สังคมศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สมชัย รักรัตติธร. (2521). *ตอบคำถามเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ*.

กรุงเทพมหานคร: กรุงเทพมหานครพิมพ์.

สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง. (2563). *รูปแบบมาตรฐานการปฏิบัติภายใต้ New*

*Normal* ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2566). *สถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร ประจำเดือน กุมภาพันธ์ 2566*.

กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

Regalado, A. (2020). *What is herd immunity and can it stop the coronavirus?*. [Online]. Available URL:

[https://www.technologyreview.com/2020/03/17/905244/what-is-](https://www.technologyreview.com/2020/03/17/905244/what-is-herd-immunity-and-can-it-stop-the-coronavirus/)

[herd-immunity-and-can-it-stop-the-coronavirus/](https://www.technologyreview.com/2020/03/17/905244/what-is-herd-immunity-and-can-it-stop-the-coronavirus/)

## นโยบายสวัสดิการสังคมของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย

### State's social welfare policy under the Constitution of the Kingdom of Thailand

นพมาศ รัตนะ<sup>1</sup>

Nopphamat Ratana

Corresponding author: khuncando@gmail.com,

Received: 14/06/66 Revised: 19/06/66 Accepted: 19/06/66

#### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาพัฒนาการสวัสดิการสังคมของรัฐตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน และ (2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบสวัสดิการสังคมภาครัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 โดยการวิจัยนี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ และเก็บข้อมูลด้วยการวิจัยเอกสาร ผลการวิจัยพบว่า ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 ภาครัฐมุ่งสร้างสวัสดิการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพให้กับประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน โดย ถือเป็นจุดเริ่มต้นในการมุ่งเน้นให้ประชาชนได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีตามสิทธิที่พึงจะได้รับ แต่การขาดเสถียรภาพทางการเมืองในช่วง พ.ศ. 2475-2500 ทำให้การจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนสะดุด ไม่สามารถถูกนำไปดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่าน

---

<sup>1</sup> นักศึกษาโครงการปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการเมือง มหาวิทยาลัยรามคำแหง

มา นอกจากจะเป็นเครื่องมือกำหนดโครงสร้างของรัฐแล้ว ยังเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกด้วยนั้น เมื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญอย่างครอบคลุมและมีพระราชบัญญัติกำหนดขั้นตอนทางปฏิบัติก็จะทำให้ระบบกฎหมายของภาครัฐสามารถคุ้มครองประชาชนได้เต็มศักยภาพ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีไว้เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชน ตลอดจนถึงผลประโยชน์ของประชาชนอีกด้วยนั้น ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 ก็รับรองหลักความเสมอภาคห้ามเลือกปฏิบัติ และรับรองสิทธิเสรีภาพไว้หลายประการ แต่ถึงอย่างไรก็ยังขาดความชัดเจนในบางประเด็น เต็มไปด้วยข้อจำกัดมากมาย และมีรายละเอียดหลายประการที่ถูกทำให้เปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และ 2550 ดังนั้น หากเรามองว่า “สวัสดิการสังคม” เป็นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิต้องได้รับการคุ้มครองจากภาครัฐ รวมทั้งการออกแบบให้มีโครงสร้างด้านสวัสดิการสังคมไว้ในรัฐธรรมนูญได้นั้นจะเป็นหนทางที่จะสร้างหลักประกันด้านคุณภาพชีวิตของประชาชนที่เป็นรูปธรรมที่สุด แต่ทางเลือกของสวัสดิการสังคมที่ดีขึ้นอย่างทัดเทียมกันและถ้วนหน้าย่อมต้องมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น การหาแหล่งรายได้เพื่อมาสนับสนุนสวัสดิการสังคมนั้นรัฐอาจทำได้โดยการลดด้านรายจ่ายหรือการเพิ่มด้านรายได้ให้ไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจะสามารถตอบสนองการจัดสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนได้อย่างสมบูรณ์ที่สุด

**คำสำคัญ:** สวัสดิการสังคม; รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย; นโยบายภาครัฐ

**Abstract**

The research objectives of this article are (1) to study the development of social welfare of the state according to the provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand since the change of government in 1932 to the present, and (2) to compare the social welfare of the public sector. According to the provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540, 2550 and 2560, this research uses qualitative research and collects data by researching documents. The results showed that: After the change of government in 1932, the government aimed to create basic welfare for the people equally. This is considered the starting point of focusing on people to have a good quality of life according to their rights. But political instability during the years 1932-1957 caused the provision of welfare to the people to be interrupted, cannot be carried out continuously. Therefore, in the past constitution of the Kingdom of Thailand. In addition to being a tool to determine the structure of the state. It also guarantees the rights and liberties of the people as well. When people's rights and liberties are comprehensively guaranteed in the constitution and there are acts that prescribe procedures, the government's legal system can protect the people to their full potential. That is, the constitution is a law intended to guarantee and protect the rights and liberties of the people. As well as the interests of the people as well. Which

in the 2017 constitution also certifies the principle of equality, prohibiting discrimination and guarantees many rights and liberties. However, there is still a lack of clarity on some issues, full of limitations and there are many details that have been changed from the 1997 and 2007 constitutions. Therefore, if we look at "social welfare" as the basis that all citizens have the right to be protected by the government. Including designing a social welfare structure in the constitution is the most concrete way to guarantee the quality of life of the people. But better, more equitable and universal social welfare options will come at an additional cost. Therefore, in finding a source of income to support social welfare, the state may do so by reducing expenditure or increasing income as efficiently as possible. Therefore, it will be able to respond to the provision of social welfare for the people as completely as possible.

**Keywords:** social welfare; Constitution of the Kingdom of Thailand;  
government policy

## บทนำ

ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 มีรัฐธรรมนูญ 20 ฉบับ รัฐธรรมนูญมีฐานะ เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่กำหนดกฎเกณฑ์ กติกาการปกครองประเทศ เป็นหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เป็นเครื่องมือทางในการสร้างความเสมอภาคเท่าเทียม และเป็นธรรมของคนในสังคม เป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รัฐธรรมนูญกำหนดหน้าที่และบทบาทของรัฐในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการและแก้ปัญหาของประชาชนในประเทศทุกมิติ โดยที่รัฐจัดสวัสดิการด้านต่างๆ โดยเฉพาะการบริการขั้นพื้นฐานที่จะทำให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามหลักสิทธิมนุษยชน

สวัสดิการสังคม เป็นระบบการจัดการบริการสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรมและให้เป็นไปตามมาตรฐาน โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ สวัสดิการสังคมจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนทุกคนในสังคมตั้งแต่เกิดจนกระทั่งเสียชีวิต ซึ่งคนในสังคมต้องได้รับบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ทั้งด้านสุขภาพอนามัย ด้านการศึกษา ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ กระบวนการยุติธรรม นันทนาการ และบริการสังคม อย่างไรก็ตามแม้การจัดสวัสดิการสังคม (social welfare) มีเป้าหมายหลักเพื่อให้ประชาชนทุกคนมี

คุณภาพชีวิตที่ดี แต่บางครั้งก็มีสถานะเป็นเครื่องมือให้รัฐใช้แก้ไขปัญหาให้กับคนบางกลุ่มในสังคม เพื่อกระจายทรัพยากรให้เกิดความเท่าเทียมกันในสังคม เพราะสาเหตุของการเป็นผู้ด้อยโอกาสมาจากโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรมของสังคม ทำให้การกระจายทรัพยากร รายได้ และการกระจายสวัสดิการสังคมไม่ทั่วถึง ทำให้ประชาชนขาดโอกาสในการรับบริการสังคม ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนที่ทุกคนในสังคมควรจะได้รับ

รัฐควรกำหนดเป้าหมายและพัฒนารูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมอย่างหลากหลาย เพื่อให้ครอบคลุมทุกด้านและทั่วถึงทุกคน เนื่องจากรัฐมีฐานะเป็นผู้ปกครองจึงมีอำนาจหน้าที่โดยชอบธรรม ที่จะจัดสรรทรัพยากรให้กับประชาชนในรัฐ อาจถือได้ว่าเป็นพันธะสัญญาาร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชนในรัฐภายใต้กฎหมายสูงสุด คือ รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการกำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่รัฐต้องปฏิบัติตามโดยการกำหนดนโยบายเพื่อนำมาปฏิบัติ ในการดูแลประชาชนให้สามารถดำรงชีวิตได้ การจัดสวัสดิการสังคมจึงจำเป็นต้องให้มีความหลากหลาย เพื่อสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญมีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของประชาชนทุกคน โดยรัฐจะดูแลและแก้ปัญหาโดยมุ่งหวังให้ประชาชนได้รับการสาธารณสุขจากรัฐที่มีมาตรฐานอย่างเสมอภาค เท่าเทียม และเป็นธรรม โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางสังคมของบุคคล คือ บุคคลทุกคนในประเทศมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่มนุษย์พึงดำรงชีพอยู่ได้ตามสมควร สิทธิของประชาชนที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญจะก่อให้เกิดพันธะหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐ ที่จะต้องกำหนดมาตรการทั้งทางกฎหมาย นโยบาย และการบริหาร เพื่อสร้างหลักประกันให้กับประชาชนให้ได้รับการบริการสาธารณสุขจากรัฐอย่างเสมอภาคและทั่วถึง โดย

รัฐธรรมนูญเป็นตัวกำหนดกรอบและแนวทางให้รัฐกำหนดนโยบายและกฎหมาย เพื่อคุ้มครองดูแลสิทธิขั้นพื้นฐาน เพื่อส่งผลให้รัฐต้องจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างสูงสุด

สวัสดิการสังคมตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการกำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจ เพื่อประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เนื่องจากรัฐต้องกำหนดนโยบายตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ สวัสดิการสังคมจึงเกี่ยวกับระบบสังคม ระบบการเมืองการปกครอง รวมถึงระบบเศรษฐกิจ รัฐธรรมนูญจึงเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดนโยบายของรัฐ สร้างความเป็นธรรมในสังคม การจัดสวัสดิการสังคมต้องอยู่บนหลักการให้การสนับสนุนหรือช่วยเหลือทางสังคม และหลักการคุ้มครองป้องกันทางสังคมอันเป็นการตอบสนองความต้องการของมนุษย์และความต้องการของสังคม ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางการออกนโยบายของรัฐ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดซึ่งผู้มาเป็นรัฐบาลต้องดำเนินนโยบายตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ปัญหาสังคมและเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสังคมที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในสังคม และมีแนวโน้มที่สูงขึ้น ทำให้เกิดช่องว่างทางสังคม ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐที่ต้องเข้าไปแก้ไขปัญหาให้ผู้ที่อยู่ส่วนล่างของสังคมหรือผู้ด้อยโอกาส จะมีสิทธิ เสรีภาพ ใต้อย่างเท่าเทียม และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพื่อให้ทุกคนในสังคมมีความเป็นอยู่ที่ดีตามมาตรฐานที่กำหนดอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น รัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดที่ได้กำหนดกฎเกณฑ์ กติกา และแนวทางในการปกครองประเทศ ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการสร้างความเสมอภาคและเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ทำให้ประชาชนทุกกลุ่มชนชั้นอยู่ดีมีสุข (social welfare for

well-being) และยังเป็นกลไกสำคัญในการตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ เป็นการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม

กลไกในการจัดสวัสดิการสังคม คือการกำหนดยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคม การจัดทำนโยบายสวัสดิการสังคม รวมทั้งการมองสวัสดิการสังคมเชิงนโยบายทางสังคมอย่างเป็นองค์รวม โดยใช้คนเป็นศูนย์กลางจึงสามารถป้องกันปัญหาและพัฒนาได้ (อภิญา เวชยชัย, 2546) รัฐต้องเข้ามามีบทบาทรับผิดชอบในการจัดบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อกลุ่มคนที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ ในลักษณะของการจัดตั้งสถาบันหรือองค์กรดูแลรับผิดชอบ ในทางปฏิบัติรัฐจะดูแลรับผิดชอบเฉพาะกลุ่มที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ หรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมที่มีปัญหาแต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้ เพราะหน้าที่ของรัฐที่สำคัญคือการดูแลรับผิดชอบให้คนทุกคนในสังคมได้รับบริการสังคมหรือบริการสวัสดิการสังคมของรัฐ ฉะนั้นสิทธิของประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐ (civil right) ก็ควรจะได้รับการพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของรัฐในฐานะผู้ประกอบการ ที่มีอำนาจหน้าที่การจัดสรรทรัพยากรให้กับประชาชน เนื่องจากสวัสดิการสังคมเกี่ยวข้องกับคนทุกคนในสังคมตั้งแต่แรกเกิดจนกระทั่งเสียชีวิต กล่าวได้ว่าเป็นวัฏจักรชีวิต (life cycle) ของคนในสังคม จึงต้องได้รับการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต อาทิเช่น สุขภาพอนามัย การศึกษา ที่อยู่อาศัย เป็นต้น จึงนำมาสู่การศึกษาว่า ใครควรมีหน้าที่จัดระบบบริการสวัสดิการสังคม ใครควรจะได้รับบริการบ้าง ทำอย่างไรที่จะทำให้คนในสังคมได้รับการบริการสวัสดิการสังคมอย่างทั่วถึง เพื่อให้การจัดสวัสดิการสังคมเป็นปัจจัยหนึ่งเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคม และให้โอกาสกับคนจน คนด้อยโอกาสซึ่งเป็น

เงื่อนไขในการลดปัญหาทางสังคม สร้างโอกาสให้กับคนบางกลุ่ม ชดเชยความล้มเหลวของระบบตลาด และสร้างความสันติสุขให้เกิดแก่ผู้ยากไร้ (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ, 2546)

กล่าวได้ว่า พัฒนาการสวัสดิการสังคมของภาครัฐถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของ การพัฒนาการเมือง เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐบาลในอันที่จะใช้ทรัพยากรมนุษย์และวัตถุ เพื่อผลสำเร็จตามเป้าหมายของประเทศชาติ ดังนั้น เราต้องทำความเข้าใจและทราบถึงลำดับขั้นการพัฒนาการเมืองของ Organski ที่จะทำให้เราเข้าใจถึงการพัฒนาสวัสดิการสังคมของภาครัฐ ซึ่งมีลำดับขั้นของการพัฒนาการเมืองอยู่ด้วยกัน 4 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2516, หน้า 4-10)

(1) ระบบการเมืองแห่งการร่วมชาติขั้นต้นเป็นระบบการเมืองของประเทศที่เกิดใหม่และอยู่ในระยะเริ่มต้น ลำดับขั้นของการพัฒนาในขั้นนี้ลำดับแรกของรัฐบาลก็คือการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ ไม่ว่าจะมีความจุดประสงค์ใดๆ ก็ตามผู้ปกครองในลำดับขั้นนี้จะยุ่งเกี่ยวกับปัญหาการรวมชาติ ซึ่งจะก่อเป็นฐานที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาในลำดับขั้นต่อไป

(2) ระบบการเมืองแห่งการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นการย้ายอำนาจทางการเมืองจากชนชั้นนำเดิมมาสู่ผู้จัดการอุตสาหกรรมที่ต้องการปรับปรุงประเทศให้ทันสมัย โดยในลำดับขั้นที่สองนี้ประเทศจะเริ่มรวบรวมชนชั้นนำอุตสาหกรรมและหลังจากนั้นก็จะเริ่มรวมมวลชนเข้าด้วยกันอย่างช้าๆ ประชาชนผู้ใช้แรงงานเริ่มขึ้นกับระบบเศรษฐกิจแห่งชาติ มวลชนจะถูกปลุกให้ตื่นต่อผลประโยชน์ทางการเมืองและการเข้าร่วมทางการเมือง

(3) ระบบการเมืองสวัสดิการแห่งชาติ ซึ่งหมายถึงระบบของประเทศที่พัฒนาอุตสาหกรรมเต็มที่แล้ว หน้าที่ลำดับแรกในขั้นที่สามนี้ตรงกันข้ามกับในระยะแรก ในขั้นที่สองหน้าที่ของรัฐบาล คือ การค้ำกันกองทุนจากประชากรและความต้องการของประชากรที่จะมีมาตรฐานการครองชีพที่ดีขึ้น แต่ขั้นที่สามเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะปกป้องประชากรจากความทุกข์ยากของชีวิตอุตสาหกรรมรักษาให้เศรษฐกิจดำเนินไปอย่างราบรื่น ช่วยให้เกิดมีมาตรฐานการครองชีพสูงและช่วยเหลือผู้ที่ประสบเคราะห์กรรม กล่าวคือ รัฐบาลต้องมีความรับผิดชอบสำคัญในสวัสดิการเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนคนธรรมดา ถ้ารัฐบาลนั้นต้องการประสิทธิภาพและอำนาจของชาติ

(4) ระบบการเมืองแห่งความอุดมสมบูรณ์ ซึ่งเป็นผลมาจากการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้อย่างกว้างขวางและเต็มที่แล้ว การใช้เครื่องจักรแทนที่การใช้แรงงานจะมีมากขึ้น และจะมีการสะสมอำนาจทางเศรษฐกิจ การใช้เครื่องจักรที่มีราคาแพงมากและต้องการการผลิตที่มีการวางแผนเพื่อที่จะให้เศรษฐกิจดำเนินไปด้วยความมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้เกิดการเจริญเติบโตของระบบผูกขาดขนาดใหญ่ และภายในระบบผูกขาดนี้อำนาจการบริหารจะมีมากกว่าทางด้านแรง และทำให้เกิดการสะสมอำนาจทางการเมือง รวมไปถึงการสะสมอำนาจทางเศรษฐกิจจนนำไปสู่การวางกฎของรัฐบาลอย่างใกล้ชิดหรืออาจเป็นการวางแผนของเศรษฐกิจเลยทีเดียว จนทำให้เกิดโครงสร้างที่มีชนชั้นใหม่ซึ่งมีหัวหน้า คือ ผู้วางแผนจัดระบบเศรษฐกิจและระบบรัฐบาล สนับสนุนด้วยคนกลุ่มน้อย คือ แรงงานที่มีฝีมือและผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคกับพวกวิชาชีพ โดยในลำดับขั้นนี้หน้าที่ลำดับแรกของรัฐบาลยุคใหม่นี้จะเหมือนเป็นกันกระเทือนในระหว่างการปรับปรุงองค์กรของสังคมเพื่อที่จะให้ระบบอัตโนมัติที่ใช้เทคโนโลยี

ชั้นสูงเป็นไปได้และทำให้ระบบเศรษฐกิจแบบนี้ได้มีความรับผิดชอบทางการเมือง ดำเนินการในรูปแบบของการช่วยเหลือสงเคราะห์เป็นเงินและสิ่งของ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า ซึ่งไม่ตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถพัฒนาตนเองได้ ต่อมาการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐได้พัฒนามาเป็นรูปแบบ ของโครงการพัฒนาสังคมและสวัสดิการสังคมตามนโยบายของรัฐ เพื่อเป็นการส่งเสริมและพัฒนาให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่ระบบสวัสดิการที่จัดโดยรัฐยังคงมีปัญหาในการเข้าถึงของประชาชนและกลุ่มเป้าหมาย และความไม่ทั่วถึงในการกระจายระบบสวัสดิการ จึงได้มีการพัฒนาแนวคิดและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมอย่างต่อเนื่องและมีความหลากหลายมากขึ้น ทั้งรูปแบบสวัสดิการที่รัฐจัดให้โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในการส่งเสริมคุณภาพ ชีวิต เด็ก สตรี คนพิการ ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาส และอีกรูปแบบหนึ่งคือการจัดสวัสดิการโดยชุมชน ซึ่งเกิดจากการสร้างหลักประกันทางสังคมของคนในชุมชนรูปแบบต่างๆ เช่น สิ่งของ เงินทุน น้ำใจ รวมทั้งการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตตั้งแต่ เกิด แก่ เจ็บ ตาย ซึ่งมีการจัดเป็นกองทุนในการช่วยเหลือกันในด้านต่างๆ

จากสภาพปัญหาและความสำคัญดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมด ทำให้ผู้วิจัยสนใจในการศึกษานโยบายสวัสดิการสังคมของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าในความเป็นจริงแล้วประเทศไทยมีพัฒนาการด้านสวัสดิการสังคมเป็นอย่างไร มีความเปลี่ยนแปลง และมีความแตกต่างของสวัสดิการสังคมในแต่ละยุคสมัยอย่างไร รวมถึงมีพัฒนาการที่เพิ่มขึ้นหรือลดลง

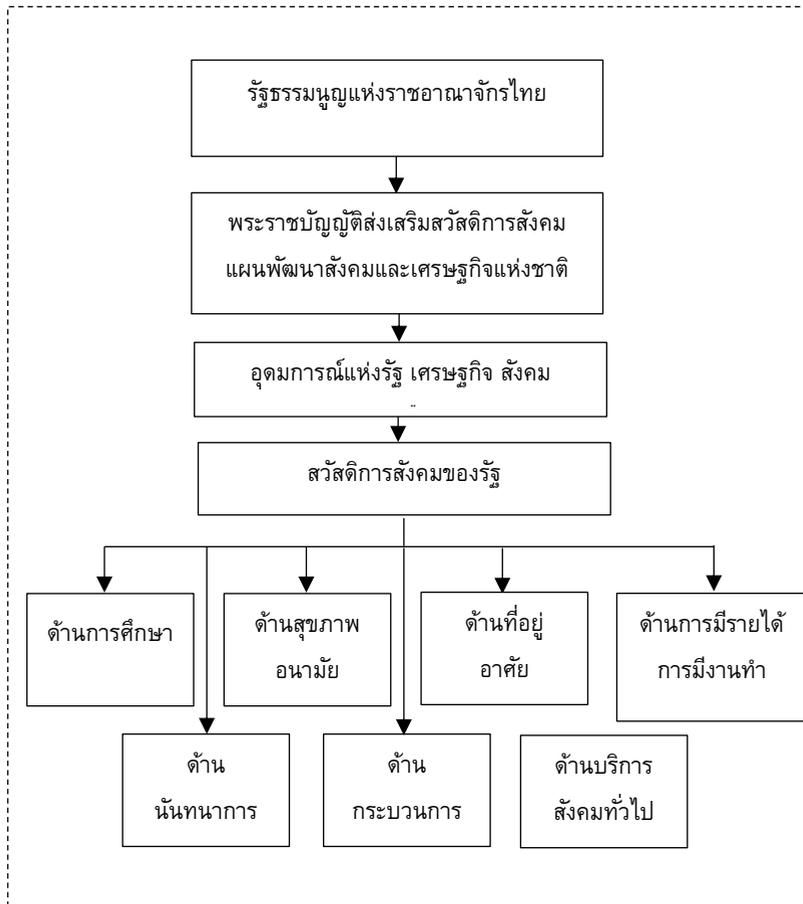
อย่างมีนัยสำคัญเช่นไร ซึ่งเป็นเรื่องที่ผู้วิจัยจะต้องดำเนิน การศึกษาเพื่อหาคำตอบดังกล่าวต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการสวัสดิการสังคมของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบสวัสดิการสังคมภาครัฐภายใต้รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560

### กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยเรื่องนโยบายสวัสดิการสังคมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ผู้วิจัยสามารถแบ่งแยกประเด็นซึ่งมีความสอดคล้องกับปัญหาของการวิจัยจนกลายเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้



### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเชิงเอกสารในครั้งนี้เพื่อสังเคราะห์ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงต่างๆ เกี่ยวกับนโยบายสวัสดิการสังคมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อหาจุดบกพร่องหรือข้อควรปรับปรุงแก่นโยบายหรือโครงการต่างๆ

อย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นการวิจัยที่ต้องการศึกษาปรากฏการณ์ที่เกี่ยวกับความคิด ทัศนคติและค่านิยมของบุคคล ที่ปรากฏในงานเอกสารต่างๆ ตัวอย่างเช่น งานวิจัยทางอักษรศาสตร์ ภาษาและวรรณคดี โดยการวิจัยเชิงเอกสารมีขั้นตอนไม่ซับซ้อนในการวิจัยมาก ประหยัดเวลา และสามารถดำเนินการวิจัยได้อย่างรวดเร็ว เมื่อผู้วิจัยสามารถรวบรวมเอกสารสำหรับวิเคราะห์ข้อมูลได้ครบถ้วนก็สามารถดำเนินงานวิจัยได้เลย แต่ถึงอย่างไรการวิจัยเชิงเอกสารก็มีข้อจำกัดอันเนื่องมาจากธรรมชาติของการวิจัยเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลที่ต้องอาศัยการตีความ ทั้งนี้การตีความเป็นพฤติกรรมทางสติปัญญาที่ค่อนข้างเป็นอัตวิสัย (subjective) กล่าวคือ ผู้วิจัยจะพิจารณาข้อมูลต่างๆ ที่ได้มาภายใต้กรอบความรู้ ทัศนคติและประสบการณ์ของผู้วิจัยเอง การวิจัยเอกสารทั้งหมดจะทำให้ผู้วิจัยได้มาซึ่งข้อมูลที่มีความหลากหลายในมิติต่างๆ และข้อเท็จจริงที่มีทั้งมิติของความลึกและมิติความกว้างในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสวัสดิการสังคมของภาครัฐ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในครั้งนี้

โดยข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสาร (documentary research) ต้องมีความตรง (validity) ของเนื้อหางานวิจัย ซึ่งผู้วิจัยสามารถทำได้โดยการคัดเลือกเอกสารเพื่อนำมาวิจัยเอกสาร ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เพราะเอกสารที่เกี่ยวข้องกับประเด็นในการวิจัยมีค่อนข้างมาก อีกทั้งเอกสารบางชนิดยังมีความซับซ้อนของข้อมูลมากด้วยเช่นกัน ผู้วิจัยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการคัดเลือกเอกสารมาใช้ในการวิจัย วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว ซึ่งจะช่วยให้ผู้วิจัยได้ความรู้ใหม่จากเอกสารเหล่านั้น โดยผู้วิจัยจะ

กำหนดเกณฑ์การคัดเลือกเอกสารมาใช้ในการวิจัย ดังนี้ (Scott, 1990, pp. 17-18; และอภา วรณฉวี, 2564)

1. ความจริง (authenticity) กล่าวคือ ผู้วิจัยจะต้องคัดเลือกเอกสารที่เป็นเอกสารที่แท้จริง (origin) ซึ่งมีความสำคัญมากต่อการวิจัยทางสังคมศาสตร์ การพิจารณาว่าเอกสารนั้นเป็นเอกสารที่ให้ข้อมูลอย่างแท้จริงหรือไม่ เราสามารถทราบได้จากการตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวว่า ผู้เขียนเป็นใครหรือหน่วยงานเจ้าของเอกสารมีความน่าเชื่อถือเพียงไร และที่สำคัญเนื้อหาของเอกสารนั้นมีความสอดคล้องกับเนื้อหาของงานวิจัยของเราอย่างไร

2. ความถูกต้องน่าเชื่อถือ (credibility) กล่าวคือ ผู้วิจัยจะต้องคัดเลือกเอกสารด้วยการพิจารณาว่า เอกสารนั้นจะต้องไม่มีข้อมูลที่ผิดพลาด บิดเบือนหรือคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ เอกสารจำพวกหนังสือพิมพ์หรือบทวิจารณ์ต่าง ๆ เพราะเป็นการเขียนข้อเท็จจริงที่ผู้เขียนได้แสดงความคิดเห็นของตนเองประกอบเข้าไปด้วย ข้อคิดเห็นเหล่านี้ หากผู้วิจัยมิได้สนใจศึกษา อาจจะมีอิทธิพลที่ทำให้ข้อมูลโดยภาพรวมเกิดการบิดเบือนไป

3. การเป็นตัวแทน (representativeness) สำหรับการคัดเลือกเอกสารนี้ ผู้วิจัยจำเป็นต้องพิจารณาด้วยว่า เอกสารดังกล่าวมีความเป็นตัวแทนหรือไม่ กล่าวคือ การที่เอกสารนั้นสามารถใช้แทนหรือเป็นแบบฉบับที่แทนเอกสารประเภทเดียวกันได้ และ ข้อมูลในเอกสารที่จะนำมาวิเคราะห์จะต้องเป็นข้อมูลที่เป็นตัวแทนหลักได้ ยกตัวอย่างเช่น ผลงานวิจัยที่นำมาใช้ในงานวิจัยในครั้งนั้น ต้องเป็นงานวิจัยที่ได้รับการยอมรับและดำเนินตามวิธีการวิจัยที่ถูกต้อง และใช้เทคนิคหรือสถิติในการวิจัยที่ถูกต้อง เราจึงจะถือได้ว่า เนื้อหาหรือผลงานวิจัยที่

นำมาใช้ในงานวิจัยครั้งนี้ จะสามารถใช้เป็นตัวแทนข้อมูล ที่จะนำมาวิเคราะห์ได้ต่อไป

4. ความหมาย (meaning) กล่าวคือ เอกสารที่จะใช้ในการวิจัยจะต้องเป็นเอกสารที่มีความชัดเจนและเนื้อหาสามารถที่จะเข้าใจได้ง่าย และผู้วิจัยจะต้องเป็นผู้ตรวจสอบเนื้อหาในเบื้องต้นว่า เอกสารที่นำมาพิจารณานั้น มีข้อมูลใดที่เป็นนัยสำคัญหรือจะสร้างความหมายให้การวิจัยหรือไม่ การตีความเอกสารบางประเภท จึงสามารถที่จะตีความทั้งในระดับที่เป็นข้อเท็จจริง ซึ่งก็คือการสรุปสาระสำคัญที่ปรากฏ อีกระดับหนึ่งคือการตีความข้อมูลที่เป็นนัยที่ซ่อนแฝงอยู่ ซึ่งการตีความดังกล่าวค่อนข้างจะทำได้ยาก เพราะต้องอาศัยประสบการณ์ของผู้วิจัยเพื่อตีความเนื้อหานั้นให้กระจ่างชัดและสามารถนำมาประกอบใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ได้

โดยผู้วิจัยกำหนดขอบเขตเนื้อหาของข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์เชิงเอกสารในครั้งนี้ ประกอบด้วย (1) สถานการณ์สวัสดิการสังคมของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน (2) กระบวนทัศน์เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมไทย (3) แนวคิดพื้นฐานในการวิจัย คือ แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายภาครัฐและสวัสดิการสังคมไทย และ (4) แนวคิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยผลการคัดเลือกพบว่า มีวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การคัดเลือกเอกสาร และวัตถุประสงค์ของงานวิจัยครบถ้วน โดยผู้วิจัยได้นำวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ มาสังเคราะห์แนวคิดทางการจัดการที่เป็นองค์ประกอบของแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมของรัฐและสรุปความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดต่างๆ ในหัวข้อต่อไป

## สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยเกี่ยวกับนโยบายสวัสดิการสังคมของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามวัตถุประสงค์หลักของการวิจัยทั้งสองข้อดังกล่าวข้างต้นนั้น ผู้วิจัยจะนำเอาผลสรุปการวิจัยดังกล่าวมาอภิปรายผลการวิจัย โดยเรียงลำดับตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย 2 ข้อ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการสวัสดิการสังคมของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ผู้วิจัยสามารถอภิปรายผลการวิจัยได้ดังนี้

### 1.1 สวัสดิการสังคมในยุคก่อน พ.ศ. 2475

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์จนถึงช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 สังคมไทยมีระบบสวัสดิการสังคมที่ไม่ใช่ของรัฐ แต่เป็นในลักษณะประชาสวัสดิการหรือสวัสดิการชุมชน แม้ว่าในยุคนั้นจะไม่ได้เรียกว่าสวัสดิการชัดเจน แต่การที่ชุมชนมีฐานปัจจัยสี่ อาหารที่สามารถหาได้จากธรรมชาติ ปลูก/เลี้ยงไว้กินเองแบ่งปันกันในชุมชน เครื่องนุ่งห่มที่สามารถทอผ้าใช้เองหรือแลกเปลี่ยนกันในชุมชน มีที่อยู่อาศัยมีที่ดินที่จะบุกเบิกเป็นที่ทำมาหากิน/ที่อยู่อาศัย มีแรงงานที่จะลงแขกช่วยกันปลูกสร้างบ้าน ส่วนยารักษาโรคก็มีหมอยาที่ใช้สมุนไพรในท้องถิ่นในการบำบัดรักษาโรค โดยเด็กเล็ก คนเฒ่าคนแก่ ผู้ตกทุกข์ได้ยากมีบ้านและวัดคอยดูแลช่วยเหลือ นอกจากระบบสวัสดิการโดยชุมชนดังกล่าวแล้ว แนวคิดสวัสดิการในประเทศไทยเป็นแนวคิด “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ของพระราชกษัตริย์ที่มีทศพิธราชธรรม ซึ่งในพระราชจริยวัตรตามทศพิธราชธรรม มี “ทาน” หรือ “การให้” เพื่อช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสและผู้ตกทุกข์ได้ยาก และ “จาคะ” คือ การเสียสละ การแบ่งปัน เพื่อยังประโยชน์แก่ผู้อื่นและ

สังคม กล่าวคือ ลักษณะการจัดสวัสดิการในช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ดังกล่าว เป็นรูปแบบส่วนที่เหลือหรือเก็บตก (residual model of welfare) ที่เป็นการจัดสวัสดิการสังคมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า บุคคลในสังคมจะได้รับการตอบสนองความต้องการจากแหล่งสำคัญ 2 แหล่ง คือ ตลาดและครอบครัว ประชาชนที่ประสบปัญหาหรือมีความต้องการทางสังคม จะหันเข้าแหล่งทรัพยากรของตนเองด้วยการใช้เงินรายได้หรือเงินออมซื้อหาบริการต่างๆ ทางสังคม เพื่อตอบสนองความต้องการและปัญหาของตน หากไม่สามารถซื้อหาบริการได้ก็จะหัดเข้าหาครอบครัว ในรูปแบบนี้สถาบันสวัสดิการสังคมของรัฐจะยื่นมือให้ความช่วยเหลือประชาชนเฉพาะส่วนที่เหลือ (residual) เท่านั้น จากผู้มีอำนาจซื้อหาบริการในระบบของเศรษฐกิจเสรีนิยมให้กลไกตลาดทำหน้าที่โดยรัฐเข้าแทรกแซงน้อยที่สุด เป็นการช่วยเหลืออย่างจำกัด โดยมีการประเมินปัญหาและความต้องการของผู้เดือดร้อน (means-tests) ซึ่งเป็นการจัดสวัสดิการสังคมแบบเจาะจงเฉพาะกลุ่มประชาชนผู้ขาดแคลน (Sapru, 2013, pp. 121)

## 1.2 สวัสดิการสังคมในยุค พ.ศ. 2475-2500

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 ภาครัฐมีความพยายามสร้างความเสมอภาคในสังคมและส่งเสริมสิทธิความเป็นพลเมืองให้มากขึ้น จึงมุ่งสร้างสวัสดิการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพให้กับประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งในปีนั้นเองรัฐได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักจัดหางาน พ.ศ. 2475 เพื่อหางานให้แก่คนว่างงาน ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการแสดงบทบาทของรัฐในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนที่มุ่งเน้นให้รัฐจัดบริการเพื่อให้ประชาชนได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีตามสิทธิที่พึงได้รับ จากลักษณะดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้รัฐต้องเข้ามามีบทบาทรับผิดชอบในการจัดบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อ

กลุ่มคนที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ในลักษณะของการจัดตั้งสถาบัน หรือองค์กรดูแลรับผิดชอบ ในทางปฏิบัติรัฐจะดูแลรับผิดชอบเฉพาะกลุ่มที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ หรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมที่มีปัญหาแต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้ เพราะหน้าที่ของรัฐที่สำคัญ ประการหนึ่ง คือ การดูแลรับผิดชอบให้คนทุกคนในสังคมได้รับบริการสังคมหรือบริการสวัสดิการสังคมของภาครัฐ ฉะนั้น สิทธิของประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐ (civil right) ก็ควรจะได้รับการพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต และภาครัฐในฐานะผู้ปกครองที่มีอำนาจซึ่งมีหน้าที่โดยชอบธรรมที่จะจัดสรรทรัพยากรให้กับประชาชน (สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2559, หน้า 18)

แต่การขาดเสถียรภาพทางการเมืองในช่วง พ.ศ. 2475-2500 ทำให้แนวคิดของรัฐบาลในการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนไม่ได้ถูกนำไปดำเนินการอย่างต่อเนื่องได้ เนื่องจากงานสวัสดิการสังคมที่ปรากฏในลักษณะของรัฐสวัสดิการ (welfare state) ส่วนหนึ่งได้ประสบปัญหาหาร่วมกันที่สำคัญ คือ รัฐไม่สามารถแบกรับภาระงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบริการสวัสดิการสังคมที่เพิ่มขึ้นอย่างคาดไม่ถึงมากขึ้นเรื่อยๆ และโปรแกรมการจัดบริการในลักษณะการสงเคราะห์ประชาชน (public assistance) จะไม่สามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการที่แท้จริงให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาให้กับกลุ่มเป้าหมายให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว

### 1.3 สวัสดิการสังคมในยุค พ.ศ. 2501-ปัจจุบัน

จุดเปลี่ยนสำคัญที่มีนัยต่อการพัฒนาการของนโยบายสวัสดิการสังคมเกิดขึ้นเมื่อประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่ “ยุคการพัฒนา” ของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อได้เข้าสู่อำนาจ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีการจัดการอย่างเข้มงวด

กับพรรคการเมืองฝ่ายซ้าย ขบวนการแรงงาน และขบวนการชาวนา และได้ยึดกุมอำนาจเผด็จการไว้กับตนเอง ไม่ปล่อยให้มีการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งได้ มีบทบาทในทางการเมือง และให้อำนาจกับทหารและข้าราชการเป็นหลัก แนวนโยบายสำคัญที่ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นำมาใช้เพื่อสร้างความชอบธรรม กับการคงอยู่ของระบบเผด็จการของตนก็คือ “นโยบายการพัฒนา” ที่เน้นขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายหลัก และมองว่าการเติบโตอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจจะกระจายประโยชน์ไปสู่คนกลุ่มต่างๆ ในสังคมเอง

กล่าวคือ พัฒนาการสวัสดิการสังคมของภาครัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับตั้งแต่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน การจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐไทยส่วนใหญ่เป็นรูปแบบของการช่วยเหลือทางสังคม (social assistant) ที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม มากกว่าการบริการสังคม (social service) หรือ การประกันสังคม (social insurance) ที่มุ่งสร้างระบบสวัสดิการสังคมเพื่อความมั่นคงในการดำรงชีวิตให้กับประชาชน ดังนั้น การจัดสวัสดิการส่วนใหญ่จึงเป็นการสงเคราะห์แบบให้เปล่า อาทิเช่น การให้เงินช่วยเหลือ หรือจัดหาที่พักให้ชั่วคราว เป็นต้น ไม่ใช้การประกันสังคมที่ต้องวางระบบในการจัดการและใช้ระยะเวลาในการดำเนินการยาวนานมากกว่าจึงจะทำให้เกิดเป็นรูปธรรมได้ พรรคการเมืองจึงสามารถนำเอาแนวคิดเรื่องการจัดสวัสดิการนี้ไปกำหนดเป็นนโยบายในการหาเสียง เรียกว่า “นโยบายประชานิยม” ซึ่งปรากฏให้เห็นบ่อยครั้งในการเลือกตั้งทุกครั้งที่ผ่านมา อาทิ นโยบายพักชำระหนี้เกษตรกร นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ นโยบายเรียนฟรี 15 ปี หรือนโยบายการจ้างงานของบัณฑิตจบใหม่

ในปี พ.ศ. 2540 ที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจก็ทำให้เกิดนโยบายกองทุนหมู่บ้านขึ้นมาเป็นต้น

สอดคล้องกับ ชชาติชาย มุกสง (2555) กล่าวเอาไว้ว่า ความสำคัญประการแรก คือ นโยบายประชานิยมทำให้การแข่งขันกันทางนโยบายเกิดขึ้นจริง แต่เป็นการแข่งขันทางนโยบายที่พยายามจะเป็นประชานิยมมากกว่ากันเพื่อหวังคะแนนเสียงจากผู้เลือกตั้งก่อนการก่อเกิดของพรรคไทยรักไทยนั้น นโยบายของรัฐบาลมักจะได้อำนาจจากการกำหนดของข้าราชการ นักวิชาการ เช่น จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือสภาพัฒน์ฯ เสียยิ่งกว่าจะมาจากนักการเมือง เมื่อมีการก่อตั้งพรรคไทยรักไทย การกำหนดนโยบายเปลี่ยนโฉมหน้าไป เพราะพรรคไทยรักไทยมีนโยบายของตัวเอง สภาพัฒน์หรือหน่วยราชการอื่นที่เคยมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเป็นเพียงส่วนเสริมที่คอยนำเอานโยบายกว้าง ๆ ของพรรคไทยรักไทยไปแปรเป็นรูปธรรม และนำไปปฏิบัติเท่านั้น รวมทั้งรัฐบาลเองเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายด้วยตัวเอง ไม่ได้หวังพึ่งข้าราชการประจำในการดำเนินงาน ส่วนความสำคัญอีกประการของนโยบายประชานิยม คือ เป็นการเปิดเวทีของการถกเถียงกันว่าส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างไร เนื่องจากผลกระทบโครงการเอื้ออาทรต่าง ๆ และนโยบายแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน ได้ถูกนักวิชาการบางท่านมองว่าเป็นนโยบายที่จะก่อให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยในระยะยาว ในทัศนะของนักวิชาการเหล่านี้ นโยบายประชานิยมมิใช่ชนโยบายที่ดีแต่เป็นนโยบายที่ทำลายกลไกปกติของตลาด ในขณะที่นักวิชาการอีกกลุ่มมองว่านโยบายประชานิยมเป็นการสร้างมูลค่าในทางเศรษฐกิจขึ้นจากการหมุนเงินเข้าใช้จ่ายในตลาดหลายรอบ จึงเหมาะ

แก่การกระตุ้นการใช้จ่ายของประชาชนเพื่อให้ภาพรวมของเศรษฐกิจดีขึ้น ดังนั้นนโยบายทางการเมืองอันเป็นที่กล่าวถึงกันอย่างมากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา คงไม่มีนโยบายใดที่รับการกล่าวถึงเท่ากับ “นโยบายประชานิยม” ซึ่งมีทั้งผลในแง่บวกและแง่ลบต่อสังคม โดยนโยบายประชานิยมในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร เป็นสิ่งที่ปรากฏชัดเป็นรูปธรรมมากที่สุด และสร้างผลกระทบกระเทือนต่อการเมืองไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายทางการเมืองที่ประชานิยมได้กลายเป็นรูปแบบที่นักการเมืองใช้ในการหาเสียงกันมากที่สุดในปัจจุบัน

กล่าวได้ว่า นโยบายสวัสดิการสังคมสามารถสร้างคะแนนนิยมเพื่อให้พรรคการเมืองนำไปใช้เพื่อให้ชนะการเลือกตั้งได้ อีกทั้งเป็นการเอื้อประโยชน์กันระหว่างกลุ่มองค์กรธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น เนื่องจากนโยบายสาธารณะถือเป็นผลผลิตของการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์แตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นผู้ขายกับผู้บริโภคที่จะมีรัฐบาลทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยและคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น ดังนั้น สวัสดิการสังคมจึงมีสถานะเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองได้อย่างง่ายดาย และยังเป็นช่องทางให้รัฐบาลสามารถสร้างความชอบธรรมในการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชน และเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองและการเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้องได้เช่นกัน สุดท้ายผู้วิจัยมองว่าหากผู้มีอำนาจคำนึงถึงผลประโยชน์ดังกล่าวเป็นหลักแล้วประชาชนอาจจะไม่ได้รับประโยชน์จากการจัดสวัสดิการเหล่านั้นได้อย่างแท้จริง

2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบสวัสดิการสังคมภาครัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 ผู้วิจัยสามารถอภิปรายผลการวิจัยได้ดังนี้

การที่ประเทศไทยมีสวัสดิการสังคมจะเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในโลกยุคเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมให้มีความมั่นคง ปลอดภัย และมีคุณภาพชีวิตที่ไม่ย่อแหยงเกินไป การกำหนดโครงสร้างด้านสวัสดิการไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นหลักประกันเชิงนโยบายว่าประชาชนจะมีสิทธิที่เรียกร้องให้รัฐดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ไม่ว่าโฉมหน้าของรัฐบาลจะเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละยุคแต่ละสมัย และทำให้กฎหมายลำดับชั้นต่ำกว่ากับแนวนโยบายต้องเดินไปโดยสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญไทยในอดีตก็เคยวางร่องรอยของการจัดสวัสดิการโดยรัฐเอาไว้มากมาย และมีการยึดมั่นในหลักการบางประการอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2557, หน้า 113-114) กล่าวไว้ว่า รัฐธรรมนูญถือเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการแปลงเป็นนโยบาย เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติและมีสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติ อันเป็นคุณสมบัติเฉพาะของกฎหมาย หากไม่มีการตราเป็นกฎหมายแล้วนโยบายสวัสดิการถึงแม้จะมีประโยชน์เพียงใด ก็จะไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ นโยบายสวัสดิการสังคมจึงเป็นการใช้อำนาจรัฐ เพื่อสร้างหลักประกันการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพได้ โดยรัฐธรรมนูญเป็นขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคมนั้นๆ ที่สมาชิกในสังคมมีความเข้าใจและรับทราบโดยทั่วกัน และมีการปฏิบัติสืบต่อกันมา ซึ่งในทางการเมืองยิ่งมีความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายหรือกติกาในการปกครองประเทศที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความเป็นอยู่ของคนในประเทศนั้นๆ โดยความสำคัญของรัฐธรรมนูญมีตั้งแต่การวางโครงสร้างในการ

บริหารประเทศ การจัดตั้งและวางแนวทางให้กับองค์กรต่าง ๆ อาทิเช่น การก่อตั้งและดำเนินงานของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล สภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง และการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น ดังนั้น “รัฐธรรมนูญ” จึงถือเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งที่ประชาชนทุกคนและองค์กรต่าง ๆ ภายใต้รัฐธรรมนูญจำเป็นต้องรู้และเข้าใจในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ โดยเฉพาะหลักการต่าง ๆ ที่มีการบัญญัติไว้จนทำให้รัฐธรรมนูญถือได้ว่าเป็นแม่บทของกฎหมายที่ใช้ในการบริหารประเทศ ซึ่งกฎหมายทุกฉบับจะมีความสอดคล้องหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่มีที่มาจากรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารทหาร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 นั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญดังกล่าว นอกจากจะเป็นเครื่องมือกำหนดโครงสร้างของรัฐแล้ว ยังเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยสิทธิเสรีภาพอาจถูกรับรองทั้งในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ที่มีลำดับชั้นต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ อาทิเช่น พระราชบัญญัติที่กำหนดกระบวนการเพื่อให้สามารถใช้สิทธินั้นได้ในทางปฏิบัติ เมื่อสิทธิของประชาชนได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญอย่างครอบคลุมและมีพระราชบัญญัติกำหนดขั้นตอนทางปฏิบัติก็จะทำให้ระบบกฎหมายของภาครัฐสามารถที่จะคุ้มครองประชาชนได้อย่างเต็มที่

ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 ก็รับรองหลักความเสมอภาคห้ามเลือกปฏิบัติ และรับรองสิทธิเสรีภาพไว้หลายประการ แต่ถึงอย่างไรก็ยังคงขาดความชัดเจนในบางประเด็น เต็มไปด้วยข้อจำกัดมากมาย และมีรายละเอียดหลายประการที่ถูกทำให้เปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และ 2550 ดังนั้น หากเรามองว่า “สวัสดิการสังคม” เป็นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนมี

สิทธิต้องได้รับการคุ้มครองจากภาครัฐ รวมทั้งการออกแบบให้มีโครงสร้างด้านสวัสดิการสังคมไว้ในรัฐธรรมนูญได้นั้นจะเป็นหนทางที่จะสร้างหลักประกันด้านคุณภาพชีวิตของประชาชนที่เป็นรูปธรรมที่สุด สอดคล้องกับ วิษณุ เครืองาม (2535) กล่าวเอาไว้ว่า รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศในการใช้อำนาจอธิปไตย และรับรอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล รวมทั้งกำหนดขอบเขตในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล กล่าวคือ รัฐธรรมนูญมีความสำคัญในการรับรองสิทธิและคุ้มครองเสรีภาพให้แก่ประชาชน รวมไปถึงการป้องกันผลประโยชน์ อีกรประการหนึ่งด้วย ดังนั้น การนำแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ มาบูรณาการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ของรัฐหรือของประเทศ เพราะเหตุที่ว่าหัวใจของรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครอง ประเทศและประชาชนในรัฐให้อยู่ร่วมกันอย่างมีระบบและสงบสุข

### ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยเกี่ยวกับนโยบายสวัสดิการสังคมของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในครั้งนี้ ผู้วิจัยพิจารณาจากเหตุการณ์สำคัญๆ ที่ภาครัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการที่มีนโยบายในแต่ละช่วงเวลาแตกต่างกันไป นับตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 จนมาถึงปัจจุบันนั้น โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากต่างประเทศในการกำหนดรูปแบบในการจัดสวัสดิการสังคมมาอย่างยาวนานนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 ทำให้ระบบในการจัดเก็บรายได้เพื่อนำมาจัดสรรในการสร้าง

สวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนยังไม่เข้มแข็งเพียงพอ ดังนั้น จึงกลายเป็นภาระทางงบประมาณของภาครัฐเสมอมา อีกทั้งนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมยังคงสามารถสร้างคะแนนนิยมให้กับพรรคการเมือง จึงมีแนวโน้มว่าจะมีการนำนโยบายดังกล่าวมากำหนดเป็นนโยบายประชานิยมโดยไม่คำนึงถึงหลักประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน และอาจทำให้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองเท่านั้น ดังนั้น การจัดสวัสดิการสังคมของรัฐจึงไม่ควรเป็นบทบาทของรัฐฝ่ายเดียวเท่านั้น ต้องนำเอาประชาชนหรือภาคส่วนต่างๆ เข้าร่วม โดยกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่นคำนึงถึงปัญหาและความต้องการของชุมชนเป็นหลัก

2. สิทธิและเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งมีความจำเป็นต้องกำหนดหมวดสิทธิและเสรีภาพไว้ในกรอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เพื่อให้เป็นแม่บทหลักของกฎหมายอื่นๆ บัญญัติขึ้นให้สอดคล้องกัน ดังนั้น ภาครัฐจึงควรปกป้องและพัฒนาประเด็นในด้านสิทธิและเสรีภาพให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง และควรสร้างความรู้ความเข้าใจกับประชาชนในวงกว้าง เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพที่กำหนดไว้อันเป็นสิทธิพื้นฐานตามระบอบประชาธิปไตยที่มีส่วนเกี่ยวข้องทางตรงกับนโยบายด้านสวัสดิการสังคมของภาครัฐ

3. จากการศึกษาสวัสดิการของภาครัฐทั้ง 7 ด้าน ประกอบด้วย (1) สวัสดิการด้านการศึกษา (2) สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย (3) สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย (4) สวัสดิการด้านการมีรายได้และการมีงานทำ (5) สวัสดิการด้านนันทนาการ (6) สวัสดิการด้านกระบวนการยุติธรรม และ (7) สวัสดิการด้านการ

บริการสังคมทั่วไป จะถูกบรรจุเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ รวมทั้งฉบับ พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 นั้น ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดมาอย่างต่อเนื่องทุกฉบับ โดยผู้วิจัยเห็นว่าสิทธิในสวัสดิการทั้ง 7 ด้าน เมื่อถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ภาครัฐควรกำหนดกฎหมายระดับรองที่มีรายละเอียดในการปฏิบัติแต่ละเรื่องอย่างชัดเจน เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง และเกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

4. โดยภาครัฐจะออกนโยบายสวัสดิการสังคมใดต้องทราบปัจจัยสำคัญที่จะใช้ในการประมาณการงบประมาณสวัสดิการสังคมนั้น อาทิเช่น รายได้ ภาครัฐบาลจากภาษี จำนวนประชากร การประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ อัตรารายได้ รายได้ครัวเรือน ความเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะช่วยให้การออกนโยบายด้านสวัสดิการสังคมของภาครัฐตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นไปอย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ทางเลือกของสวัสดิการสังคมที่ดีขึ้นอย่างทัดเทียมกันและถ้วนหน้าย่อมต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ดังนั้น การหาแหล่งรายได้เพื่อมาสนับสนุนสวัสดิการสังคมนั้น รัฐอาจทำได้โดยการลดด้านรายจ่ายหรือการเพิ่มด้านรายได้ ในการลดด้านรายจ่ายนั้นจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายของรัฐ ซึ่งรวมถึงการตัดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นออกไป ซึ่งแนวทางการหารายได้จากภาษีเพิ่มเติมสำหรับรัฐสามารถทำได้หลายทาง เช่น การขยายฐานภาษีรายได้ การเก็บภาษีทรัพย์สิน เป็นต้น รวมทั้งการขึ้นภาษีสรรพสามิตของสินค้าบางประเภท เช่น น้ำมัน สุรา หรือสินค้าฟุ่มเฟือย เป็นต้น

## เอกสารอ้างอิง

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2557). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*.

กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

จักรทิพย์ นาดสุภา. (2516). *ลำดับขั้นของการพัฒนาการเมือง*.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.

ชาติชาย มุกสง. (2554). *นโยบายประชานิยม*. ค้นเมื่อ 22 เมษายน 2566, จาก

<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=นโยบายประชานิยม>

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ. (2546). *บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนาาระบบ*

*สวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ:

ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ระพีพรรณ คำหอม. (2554). *สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 3).

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พริกหวานกราฟฟิค.

วิษณุ เครืองาม. (2535). *ระบบกฎหมายแองโกล-อเมริกัน ในระบบกฎหมายไทย*

*และต่างประเทศ* (หน่วยที่ 1-7, พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: สำนักพิมพ์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2559).

*รายงานผลการวิจัยกลยุทธ์การสร้างความเข้มแข็งของเครือข่าย*

*ผู้สูงอายุของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์*.

ขอนแก่น: สำนักพิมพ์ศิริภรณ์.

อภิญา เวชชชัย. (2546). *การพัฒนาาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อย*

*โอกาส: กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทาง*

*สังคม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อามา วรณฉวี. (2564). การพัฒนาผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นโดยบูรณาการความรู้และการจัดการแบบมีส่วนร่วมของคณาจารย์ นักศึกษา ชุมชน และองค์กรภาคีเครือข่าย. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา.

Sapru, R. K. (2013). *Administrative theories and management thought*, (3rd ed.). PHI Learning Pvt.

Scott, J. (1990). *A matter of record, documentary sources in social research*. Cambridge, MA: Polity Press.

บทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา  
กับความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2504-2564

**The role of the Armed Forced Development Command  
and the National Security B.E. 2504-2564**

ธนากร คงขำ<sup>1</sup> & สุรพล ราชภัณฑารักษ์<sup>2</sup>

**Thanakorn Kongkham & Suraphon Rajbhandaraks**

Corresponding author Email: 911.tko@gmail.com

Received: 14/06/66 Revised:03/07/66 Accepted: 03/07/66

### บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้วัตถุประสงค์การวิจัย (1) เพื่ออธิบายบทบาทของกองทัพที่มีต่อความมั่นคงระหว่างประเทศ ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2504-2564) (2) เพื่อวิเคราะห์ภารกิจและบทบาทของกองทัพต่อความมั่นคงแห่งชาติ และ (3) เพื่อวิเคราะห์บทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาในรูปแบบโครงการพัฒนาต่างๆ ที่สนับสนุนภารกิจความมั่นคงแห่งชาติ ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัยพบว่า บทบาทกองทัพต่อความมั่นคงระหว่างประเทศ แบ่งเป็น 3 บทบาท คือ (1) บทบาทการใช้กำลังพลสู้รบเพื่อความมั่นคงของประเทศจากการรุกรานของต่างชาติ หรือคอมมิวนิสต์ (2) บทบาทในการส่งกำลังพลไปร่วมรบในฐานะมิตรประเทศ และ

<sup>1</sup> นักศึกษาปริญญาเอก สาขาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>2</sup> คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

(3) บทบาทการส่งเสริมและพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ส่วนบทบาทกองทัพที่มีต่อความมั่นคงระหว่างประเทศตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2504-2564) แยกออกเป็น 2 มิติ คือ ความมั่นคงแบบดั้งเดิมด้วยการใช้อาวุธยุทโธปกรณ์ และความมั่นคงรูปแบบใหม่ มิได้ใช้อาวุธสู้รบ ในส่วนภารกิจและบทบาทของกองทัพต่อความมั่นคงแห่งชาติ มาจาก 4 สถาบันหลัก คือ (1) สถาบันกษัตริย์ (2) สถาบันนิติบัญญัติ (3) สถาบันฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล และ (4) สถาบันทหาร โดยบทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาในรูปแบบโครงการพัฒนาที่สนับสนุนความมั่นคงแห่งชาติใน 3 ลักษณะ คือ (1) เป็นตัวเชื่อมโยง (2) เป็นตัวร่วมปฏิบัติการ และ (3) เป็นผู้ส่งเสริม โดยการสนับสนุนโครงการฯ ใน 5 รูปแบบ คือ (1) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (2) ความมั่นคงทางสังคมวัฒนธรรม (3) ความมั่นคงทางเทคโนโลยี (4) ความมั่นคงทางการเมือง และ (5) ความมั่นคงทางของมนุษย์

**คำสำคัญ:** หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา; การพัฒนา; ความมั่นคงแห่งชาติ

## Abstract

This qualitative research aimed to (1) explain the roles of the military towards international security from 1961-2021; (2) analyze mission and roles of the military towards national security; and (3) analyze the roles of the Armed Forces Development Command through development projects that support national security mission. Data collection employed was expert in-depth interview. The results revealed that there were 3 roles of the military towards international security, including (1) the roles of military

combat against either external intruders or communists for national security reason (2) the role of military alliance deployment and (3) the role of international promotion and development. Military roles towards international security from 1961 to 2021, however, were divided into 2 aspects: traditional security and non-traditional security. Military mission and roles, in addition, served 4 core institutions: monarchical institution; legislative institution; government; and military. The roles of the Armed forces Development Command through the development projects were being (1) a linkage (2) a collaborator and (3) a supporter. 5 development project patterns included (1) economic security (2) socio-cultural security (3) technological security (4) political security and (5) human security.

**Keywords:** The Armed Forces Development Command; Development; National Security

## บทนำ

การพัฒนา มาจากคำภาษาอังกฤษว่า Development แปลว่า การเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป เป็นการทำให้เกิดการขยายตัว หมายรวมไปถึง การปรับปรุงให้ดีขึ้นกว่าเดิมเพื่อให้มีความเหมาะสม หรืออาจจะถึงขั้นสูงสุด จนกระทั่งเป็นที่น่าพอใจ (ปกรณธ์ ปรียากกร, 2538, หน้า 5) การพัฒนาประเทศ คือ การทำให้ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมมีความเป็นธรรม ทรัพยากรธรรมชาติมีความยั่งยืน ด้วยการยกระดับ

ศักยภาพของประเทศในหลายมิติ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในทุกด้านและทุกช่วงวัยเพื่อให้เป็นคนดี เป็นคนเก่ง และเป็นคนที่มีคุณภาพ โดยการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม รวมถึงการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำที่ทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น เป็นการพัฒนาไปพร้อมกันในทุกภาคส่วน อาทิ ภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชนในภาพรวมด้วยการประเมินผลการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้ยกระดับการพัฒนาของประเทศไทยให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ของประเทศไทย ซึ่งเป็นพื้นฐานที่ก่อให้เกิดความมั่นคง ความมั่งคั่ง และความยั่งยืน เพื่อให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ การพัฒนาในมิติต่างๆ ที่กล่าวไปแล้วนั้นเป็นการส่งเสริมการพัฒนาด้านความมั่นคงทุกด้าน อาทิ ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคงด้านสังคม และความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมเป็นการผนึกกำลังจากและมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561, หน้า 8) ท่ามกลางสถานการณ์ความขัดแย้งด้านอุดมการณ์ในยุคสงครามเย็นที่ปรากฏชัดเจนในเวทีโลกจากวิกฤตการณ์ในกรีซและตุรกีใน พ.ศ. 2490 อันเป็นที่มาของหลักการ ทรูแมน (Truman Doctrine) และการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจ ในช่วงเวลาเดียวกันนั้นสภาพสังคมการเมืองไทยก็กำลังเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญด้วยการนำของจอมพลผิน ชุณหะวัณ ได้กระทำการรัฐประหาร ทำให้เป็นการเริ่มต้นเข้ามาครอบงำทางการเมืองของทหาร เหตุการณ์นั้นเป็นการเปิดโอกาสให้ทหารเข้ามามีบทบาทสำคัญในทางการเมือง ทำให้เกิดระบอบอำนาจนิยมขึ้น จนกลายเป็นคุณลักษณะสำคัญของการเมืองการปกครองของไทยในช่วงก่อน พ.ศ. 2516 เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้นำของกองทัพเวลาดังกล่าวเข้ามามีส่วน

ร่วมในอำนาจหน้าที่การบริหารบ้านเมือง (Bamrungasuk, 1988, p. 25) โดยผู้นำของกองทัพที่เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่าผู้นำของกองทัพเข้ามามีบทบาทเหนือระบบราชการพลเรือนในการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะนโยบายต่างประเทศ ในขณะที่กลุ่มเทคโนโลยีมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดยุทธศาสตร์และการพัฒนาประเทศผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และระบบราชการเป็นกลไกที่มีบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การบริหารประเทศที่อิงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ศุภมิตร ปิติพัฒน์, 2547, หน้า 54) เช่นนี้กลายเป็นคุณลักษณะสำคัญในกระบวนการนโยบายของไทยมาโดยตลอด

ทหารกับการเมืองไทยถือเป็นสิ่งที่แยกออกจากกันได้ยาก ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ชาติไทยที่มีการทำสงครามต่อสู้เพื่อความอยู่รอด ความคงอยู่ ความเป็นเอกราชของชาติ โดยทหารตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นผู้บังคับบัญชากองทัพโดยตรงมีสถานภาพทางกฎหมายและอำนาจบังคับบัญชาประเทศไทย ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้น (ธีรยุทธ บุญมี, 2550, หน้า 50) ในอดีตจนถึงปัจจุบันหากเราจะกล่าวถึงบทบาทของกองทัพที่เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคง อาจพบเห็นบทบาทเริ่มต้นของกองทัพไทยในด้านความมั่นคง ดังคำกล่าวที่ว่า ทหารเป็นรั้วของชาติ ซึ่งเราเคยได้ยินกันมา นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มมีแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เมื่อปี พ.ศ. 2504 บทบาทของกองทัพอย่างเด่นชัดมากเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ ทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่นหรือ

ชนบทที่ห่างไกล เพื่อเป็นการต่อต้านการขยายตัวของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ด้วยการให้หน่วยทหารในรูปแบบของหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่เพื่อเข้าไปช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ที่ตกเป็นเป้าหมายและกองทัพได้จัดตั้งกองพลพัฒนาขึ้นมาในแต่ละกองทัพภาคเพื่อรองรับภารกิจในการพัฒนาประเทศ กล่าวคือ กระทรวงกลาโหมมีการจัดโครงสร้างการบริหารออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ (1) สำนักงานรัฐมนตรี (2) สำนักงานปลัดกระทรวง และ (3) กองทัพอากาศ จากการจัดโครงสร้างการบริหารของกระทรวงกลาโหม กองทัพอากาศในฐานะที่เป็นหน่วยในสังกัดกระทรวงกลาโหมจึงได้มีการจัดโครงสร้างการบริหาร แบ่งออกเป็นส่วนต่างๆ ได้แก่ (1) กองบัญชาการกองทัพอากาศ (2) กองทัพบก (3) กองทัพเรือ (4) กองทัพอากาศ (5) ส่วนราชการอื่นตามที่กำหนด โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกา (พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551, 2551, หน้า 35) แล้วหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา เป็นหน่วยขึ้นตรงกองบัญชาการกองทัพอากาศ เดิมที่มีชื่อหน่วยว่า กองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ หรือ กรป. กลาง

หากพิจารณาภารกิจและหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา คือ มีหน้าที่ในการพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับนโยบาย การวางแผน การอำนวยการ การประสานงาน และการดำเนินการพัฒนาประเทศเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ สนับสนุนภารกิจของรัฐในการพัฒนาชาติ การป้องกันและแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติ และการช่วยเหลือประชาชน ตลอดจนปฏิบัติภารกิจอื่นใดก็ตามที่ได้รับมอบหมาย และการปฏิบัติภารกิจในประเด็นยุทธศาสตร์ 4 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นที่ 1 เกิดทุนสถาบันพระมหากษัตริย์ ประเด็นที่ 2 พัฒนาศักยภาพของคน ชุมชน พื้นที่ ให้เกื้อกูลต่อการฝึกกำลัง

ป้องกันประเทศ ประเด็นที่ 3 สนับสนุนการแก้ไขปัญหาที่สำคัญเร่งด่วนของชาติ และประเด็นที่ 4 การพัฒนาองค์กร ทำให้เราสามารถทราบได้ว่าหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาซึ่งเป็นหน่วยทหารที่ปฏิบัติการกิจตามพลังอำนาจอ่อน (Soft Power) โดยทั่วไปถ้ามองว่าการที่มีทหารเข้ามาเกี่ยวข้องกับการกิจหรือการปฏิบัติใดก็ตามก็จะถูกมองว่าเป็นการใช้พลังอำนาจแข็ง (Hard Power) แต่ด้วยการกิจการปฏิบัติของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นการใช้พลังอำนาจอ่อน เพราะภารกิจการปฏิบัติเป็นไปเพื่อการพัฒนาประเทศชาติ โดยใช้จิตวิทยาทางสังคมเข้ามาเพื่อให้เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนาพื้นที่นั้น ๆ ให้เกิดความกินดีอยู่ดีของประชาชนโดยตรงและเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงในทางอ้อมอีกมิติหนึ่ง

เป็นที่ทราบกันดีว่ากองทัพหรือองค์กรทางทหารนั้นมีการกิจสำคัญในการป้องกันประเทศ กล่าวคือ ทหารเป็นผู้ที่มีหลักในการดำเนินงานที่ชัดเจนมาก โดยยึดในคำกล่าวหรือคำขวัญที่ว่า รักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ เป็นที่ประจักษ์ต่อสายตาของประชาชนทั่วไป ว่าทหารมีแนวทางในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดีและมีแบบแผนทำให้ทหารมีลักษณะเด่น 5 ประการ คือ (1) มีการบังคับบัญชาแบบรวมศูนย์และมีสายการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นเป็นลำดับชั้น (2) มีระเบียบวินัย (3) มีการติดต่อสื่อสารภายในหน่วยงาน (4) มีความสามัคคีและความรักในหมู่คณะ และ (5) มีความสามารถในการพึ่งพาตนเอง ทำให้ทหารจึงเป็นองค์กรที่มีความเป็นอันหนึ่งเดียวกันของหน่วยทหารทำให้แตกต่างไปจากองค์กรหรือหน่วยงานอื่น และเป็นเหตุผลที่ทำให้ทหารสามารถเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองได้โดยง่าย ทำให้ทหารจึงนำแนวคิดที่ว่าองค์กรทหารมีความ

แตกต่างจากหน่วยงานอื่น ทำให้ทหารสามารถอ้างสิทธิโดยชอบธรรมในการเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติ หากเรามองจากประวัติศาสตร์การเมืองของไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันทหารได้เข้ามามีบทบาทพอสมควร ทั้งบริบทด้านการพัฒนา และบริบทด้านการรักษาความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น จึงเป็นมูลเหตุที่ทำให้ผู้วิจัยสนใจในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนากับความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2504-2564 อย่างไรบ้าง

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่ออธิบายบทบาทของกองทัพไทยและหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาที่มีต่อความมั่นคงระหว่างประเทศ ตั้งแต่ พ.ศ. 2504-2564
2. เพื่อวิเคราะห์ภารกิจและบทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาที่มีต่อการพัฒนาความมั่นคงแห่งชาติ
3. เพื่อวิเคราะห์บทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาในรูปแบบโครงการพัฒนาต่างๆ ที่สนับสนุนภารกิจความมั่นคงแห่งชาติ

### วิธีดำเนินการวิจัย

#### 1. รูปแบบการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาในรูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการศึกษามุมมองของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนากับความมั่นคงแห่งชาติ นับตั้งแต่อดีตก่อนการก่อตั้งหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาจนถึงปัจจุบัน ช่วงปี พ.ศ. 2504-2564 และการศึกษายุทธศาสตร์

การดำเนินงานของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาแบบวิเคราะห์โดยใช้การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารส่วนหนึ่ง ร่วมกับข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก

## 2. ขอบเขตของการวิจัย

### 2.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาตามแนวคิดเกี่ยวกับทหารอาชีพแบบเก่ากับแนวคิดทหารอาชีพแบบใหม่ แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาและการสร้างความเป็นทันสมัย แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ และแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์บทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนากับความมั่นคงแห่งชาติ ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2504-2564) และการศึกษายุทธศาสตร์การดำเนินงานของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา

### 2.2 ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษาหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา

### 2.3 ขอบเขตด้านระยะเวลา

การศึกษารอบด้านของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนากับความมั่นคงแห่งชาติ นับตั้งแต่อดีตก่อนการก่อตั้งหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาจนถึงปัจจุบัน ช่วงปี พ.ศ. 2504-2564

## 3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

3.1 การวิจัยเอกสาร เป็นการศึกษาตามแนวคิดเกี่ยวกับทหารอาชีพแบบเก่ากับแนวคิดทหารอาชีพแบบใหม่ แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาและการสร้างความเป็นทันสมัย แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ และแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติจากเอกสาร วิทยานิพนธ์ งานวิจัย ตำราทางวิชาการ หนังสือ วารสารทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ บทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องจากแหล่งทรัพยากรการสืบค้นจากห้องสมุดและสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ

ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์บทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนากับความมั่นคงแห่งชาติ

3.2 การสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก ซึ่งเป็นกลุ่มผู้บังคับบัญชา อดีตผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชาของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา (นายทหารสัญญาบัตร) และประสบการณ์ปฏิบัติงาน รวมทั้งนักวิชาการหรือบุคคลสำคัญที่มีความเชี่ยวชาญด้านการทหาร เพื่อให้ได้แนวทางในการกำหนดบทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาในรูปแบบโครงการพัฒนาต่างๆ ที่สนับสนุนงานด้านความมั่นคง ไปสร้างองค์ความรู้ใหม่ในการพัฒนาประเทศชาติให้มั่นคง

#### 4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

4.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาวิจัยเอกสาร เป็นการศึกษาค้นคว้า รวบรวมข้อมูลและแนวคิดทหารอาชีพแบบเก่ากับแนวคิดทหารอาชีพแบบใหม่ แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการสร้างความเป็นทันสมัย แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ จากเอกสาร วิทยานิพนธ์ งานวิจัย ตำราทางวิชาการ หนังสือ วารสารทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องจากแหล่งทรัพยากรการสืบค้นจากห้องสมุดและ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ

4.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากภาคสนาม ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกและจดบันทึกคำสัมภาษณ์ จากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักที่กำหนดไว้ ประกอบด้วยกลุ่มผู้บังคับบัญชา อดีตผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชาของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา (นายทหารสัญญาบัตร) คณะประสบการณ์ปฏิบัติงาน รวมทั้งนักวิชาการหรือบุคคลสำคัญที่มีความเชี่ยวชาญด้านการทหาร

#### 5. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยนี้เป็นการวิเคราะห์เนื้อหาจากเอกสารและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกที่ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก และนำผลที่ได้จากการวิเคราะห์มาอธิบายถึงบทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนากับความมั่นคงแห่งชาติ ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ในช่วงเวลาปี พ.ศ. 2504-2564 และการศึกษายุทธศาสตร์การดำเนินงานของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาโดยวิเคราะห์ผ่านกรอบแนวคิดในการวิจัยที่ผู้วิจัยได้นำเสนอเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีทหารกับการเมืองในสวนของทหารอาชีพแบบเก่ากับแนวคิดทหารอาชีพแบบใหม่ ตลอดจนแนวคิดอื่นๆ อีก ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาและการสร้างความเป็นทันสมัย แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ และแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ มากไปกว่านั้นผู้วิจัยยังได้ทำการทบทวนวรรณกรรมที่มีความเกี่ยวข้องแล้วผู้วิจัยจึงได้นำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยข้างต้น จะเห็นได้ว่า กรอบแนวคิดในการวิจัยในแต่ละยุคแต่ละสมัยนั้นเป็นตัวกำหนดให้รัฐไทยมียุทธศาสตร์ที่แตกต่างกันออกไปตามบริบทและช่วงเวลา ดังจะเห็นได้จากกรอบแนวคิดที่ผู้วิจัยได้สร้างขึ้นมาจะเห็นว่าจะมีบริบทแวดล้อมทางการเมืองและสังคม ซึ่งเป็นตัวผลักดันให้รัฐกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเป็นแนวในการปฏิบัติให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นนั้นมีความประสานสอดคล้องกับบริบททางการเมืองและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา โดยทุกหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกัยยุทธศาสตร์ที่รัฐกำหนดขึ้นมานั้นต้องสามารถตอบสนองกับยุทธศาสตร์ได้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและเป็นการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในยุคสมัยการเผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์จึงเกิดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชนบทเพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ขึ้น โดยหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาเป็นหนึ่งในหน่วยงานที่ตอบสนองยุทธศาสตร์ที่รัฐกำหนดขึ้นมาได้ ในการเข้าไป

พัฒนาชุมชนชนบทชาวบ้านที่มีความล่อแหลมต่อการขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ เพราะหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาเป็นหน่วยทหารที่มีความคล่องตัวในการอำนวยความสะดวก ตอบสนอง และสามารถลงมือปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ของรัฐได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ให้บทบาทของทหารเปลี่ยนจากการสู้รบกับภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์แปรเปลี่ยนมาเป็นการพัฒนาและใช้หลักสังคมจิตวิทยาเข้ามาช่วยในการพัฒนา เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ถิ่นทุรกันดารมีความเป็นอยู่ดี กินดี มีความสุข บรรเทาความทุกข์ยาก ทำให้สามารถเอาชนะกับภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ได้ในที่สุด จากกรอบแนวคิดในการวิจัยจึงแสดงให้เห็นถึงภารกิจและบทบาทของทหารที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับบริบททางการเมืองและทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละยุคแต่ละสมัย ตลอดจนมีความพร้อมรับมือกับบริบทอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในอนาคต

## ผลการวิจัย

1. บทบาทของกองทัพไทยและหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาที่มีต่อความมั่นคงระหว่างประเทศ ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2504-2564) สามารถอธิบายบทบาทของกองทัพไทยและหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาในนามกองทัพไทยที่มีต่อความมั่นคงระหว่างประเทศ พบว่า แบ่งได้เป็น 3 บทบาท คือ (1) บทบาทการใช้กำลังพลสู้รบเพื่อปกป้องและรักษาความมั่นคงของประเทศ จากการรุกรานของอริราชศัตรูจากต่างประเทศ หรือประเทศล่าอาณานิคม รวมทั้งการคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ (2) บทบาทในการส่งกำลังพลไปร่วมรบในฐานะมิตรประเทศเพื่อสร้างความมั่นคงทางการเมืองระหว่างประเทศ (3) บทบาทการส่งเสริมและพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอาทิ ความร่วมมือทางการทูตทหาร เป็นการส่งเสริมและสร้างความมั่นคงทางทหาร ความ

มั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางสังคมวัฒนธรรม ความมั่นคงของมนุษย์ และความมั่นคงทางไซเบอร์ที่เกิดจากการคุกคามด้วยนวัตกรรมทางเทคโนโลยี ซึ่งบทบาททั้ง 3 เป็นภารกิจส่วนหนึ่งของกองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (กรป. กลาง) ซึ่งต่อมาภายหลังได้เปลี่ยนชื่อหน่วยงานเป็น หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา แต่ยังคงภารกิจและบทบาทที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของชาติอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายความมั่นคงระหว่างประเทศ นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลไทย นับว่าเป็นบทบาทของกองทัพไทยและหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาในนามกองทัพไทยในเวทีระดับโลก เมื่อวิเคราะห์บทบาทหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาที่มีต่อความมั่นคงระหว่างประเทศ ตั้งแต่ พ.ศ. 2504-2564 พบว่า มีการปฏิบัติภารกิจและบทบาททหารพัฒนา แยกเป็น 2 มิติคือ มิติความมั่นคงแบบดั้งเดิมใช้อาวุธในการสร้างความมั่นคงแห่งชาติ และมิติความมั่นคงรูปแบบใหม่ไม่ใช้อาวุธในการสร้างความมั่นคงแห่งชาติ สามารถสรุปได้ดังนี้

1.1 ความมั่นคงแบบดั้งเดิม พบว่า บทบาทกองทัพไทยในสงครามโลกครั้งที่ 2 ปี พ.ศ. 2484 ในฝั่งเอเชียเกิดสงครามมหาเอเชียบูรพา ประเทศไทยต้องนำทหารเข้าร่วมรบกับญี่ปุ่นในฐานะพันธมิตร ซึ่งทหารไทยไม่เห็นด้วย แต่มีทหารไทยเรียกตัวเองว่าเสรีไทย ทำการต่อต้านทหารญี่ปุ่นทุกรูปแบบ ในขณะที่บุคคลสำคัญในเสรีไทยดำเนินการแบบกระบวนกรใต้ดิน ด้วยการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับสหรัฐอเมริกา ผู้นำฝ่ายสัมพันธมิตรเมื่อสงครามยุติ ด้วยบทบาทของทหารไทยในกระบวนกรเสรีไทยทำให้ประเทศรักษาอธิปไตยไว้ได้อย่างมั่นคงโดยไม่ต้องตกเป็นฝ่ายแพ้สงคราม อีกทั้งประเทศไทยยังได้เข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2489 ต่อจากนั้น

ในช่วงปี พ.ศ. 2490-2501 บทบาทของทัพไทยเด่นชัดในการทำหน้าที่สกัดกั้น การขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์มีการสู้รบด้วยอาวุธเรื่อยมา ผลจากการ ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ตามรูปแบบอารยธรรมตะวันตกมีต้นแบบ คือ สหรัฐอเมริกา ประเทศมหาอำนาจฝ่ายประชาธิปไตย จากความเป็น ประชาธิปไตยของไทยจึงได้รับการอุปถัมภ์ ด้วยการสนับสนุนด้านอาวุธ ยุทโธปกรณ์ การส่งกำลังพลในกองทัพไทยเข้ารับการศึกษาในหลักสูตรทาง การทหาร และความรู้ในหลายหลักสูตร เป็นอีกปัจจัยที่ส่งเสริมความมั่นคงบน เวทีการเมืองระหว่างประเทศ

1.2 ความมั่นคงรูปแบบใหม่ พบว่า ภัยคุกคามจากพวกคอมมิวนิสต์ ได้กระทบต่อความมั่นคงของชาติ การแสดงบทบาทและภารกิจของกองทัพที่เคย ต่อสู้ด้วยอาวุธเพื่อปกป้องรักษาอธิปไตยและความมั่นคงแห่งชาติ แต่มิได้เห็นผล ระยะยาว ในยุครัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีและผู้บัญชาการ ทหารสูงสุด ปรับยุทธวิธีมาใช้นโยบายการเมืองนำการทหาร โดยจัดตั้งกอง อำนาจการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (กรป. กลาง) เป็นการสร้าง บทบาททหารรูปแบบใหม่ ด้วยการมอบภารกิจให้ทหารเข้าไปพัฒนาท้องถิ่นให้ เกิดความไว้วางใจ ได้รับความเสมอภาคเป็นธรรมจากรัฐบาล เพื่อขจัดความหวาดกลัว จากพวกคอมมิวนิสต์ที่มุ่งทำลายความศรัทธาของประชาชนซึ่งสร้างความ สั่นคลอนต่อความมั่นคงของประเทศ ด้วยบทบาททหารด้านการพัฒนาเกิดผลดี จึงมีการปรับปรุงหน่วยปฏิบัติให้ชัดเจนขึ้น โดยเปลี่ยนฐานะกองอำนาจการกลาง รักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (กรป. กลาง) มาเป็นหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา (นทพ.) ในปี พ.ศ. 2540 สอดคล้องรองรับกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) และต่อเนื่องเรื่อยมา บทบาททหารกับ

ภารกิจส่งเสริมและพัฒนาการกินดีอยู่ดีของประชาชน ด้วยการก่อสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ การสร้างถนนเข้าสู่พื้นที่ป่าทึบ ภูเขาสูง ระบบไฟฟ้า ระบบประปา กระจายความเจริญไปสู่พื้นที่ยากจน ยุทธวิธีนี้เอาชนะลัทธิคอมมิวนิสต์ได้อย่างเด็ดขาด สิ้นสุดการทหารที่ต่อสู้ด้วยอาวุธ ประเทศไทยจึงปรับรูปแบบการต่อสู้มาสร้างความมั่นคง โดยนำโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และโครงการหลวงมาใช้พัฒนาความเจริญให้กับท้องถิ่นและความมั่นคงแห่งชาติ อันเป็นพื้นฐานสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางสังคม วัฒนธรรม ความมั่นคงทางเทคโนโลยี ความมั่นคงทางการเมือง และความมั่นคงของมนุษย์

2. ภารกิจและบทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาที่มีต่อการพัฒนาความมั่นคงแห่งชาติ พบว่า ภารกิจและบทบาทของกองทัพมาจาก 4 สถาบันหลักคือ (1) สถาบันกษัตริย์ ผ่านโครงการของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช มหาราช (ขณะนั้น) โดยเฉพาะโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ รวมโครงการจากเสาวนีย์ของสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ อาทิ ศูนย์ศิลปาชีพ ซึ่งกองทัพน้อมนำมามอบหมายให้หน่วยทหารในสังกัดรับไปดำเนินงานตามบทบาทของหน่วยทหารนั้น ๆ มีหลายโครงการกระจายอยู่ทั่วประเทศ โดยผลจากการปฏิบัติภารกิจของกองทัพล้วนประสบความสำเร็จค่อนข้างดีและมีประสิทธิภาพ สนับสนุนต่อความมั่นคงแห่งชาติ ในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง อย่างมาก (2) สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นสถาบันที่บัญญัติอำนาจหน้าที่ ภารกิจของกองทัพไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 50 วรรค 2 กำลัทหารให้ใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศด้วย รวมถึงบทบัญญัติที่เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรา

กฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน และส่วนราชการต้องปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ดังนั้นทหารจึงมีภารกิจและบทบาทในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นนอกเหนือจากความมั่นคงด้านอธิปไตยแห่งรัฐแล้ว ยังต้องพัฒนาให้เกิดความมั่นคงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยเฉพาะความมั่นคงของมนุษย์ (ประชาชน) รวมถึงความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ให้มีความอยู่ดีกินดีของประชาชน มีอาชีพ สามารถพึ่งพาตนเองได้ ฯลฯ (3) สถาบันฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ในฐานะเป็นสถาบันที่กำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศ นโยบายด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นโยบายสาธารณะ รวมทั้งนโยบายที่ถูกกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติ ดังนั้นนโยบายรัฐบาลเกือบทุกนโยบายกองทัพมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะนโยบายที่เน้นการพัฒนาประเทศเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ห่างไกลได้เข้าถึงบริการและสวัสดิการสังคม อีกทั้งฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งมีความสัมพันธ์กับภารกิจและบทบาทของกองทัพต่อความมั่นคงแห่งชาติ โดยเฉพาะการพัฒนาประเทศ และ (4) สถาบันทหาร ประกอบด้วย กระทรวงกลาโหม กองบัญชาการกองทัพไทย ฯลฯ เมื่อรับนโยบายจากสถาบันหลักของประเทศมาปฏิบัติ ก็ได้แปลงนโยบายเป็นแผนงานปฏิบัติ แล้วมอบหมายให้หน่วยทหารที่มีบทบาทด้านการพัฒนาไปกำหนดรูปแบบแนวทางตามขอบเขตของแผนงานที่หน่วยทหารนำไปปฏิบัติในพื้นที่เป้าหมายต่อไป ซึ่งส่วนใหญ่พบว่า กำหนดในรูปแบบโครงการพัฒนาจะจริงเป็นรายด้าน ตัวอย่างเช่น การพัฒนาด้านการเกษตร มีการจัดทำโครงการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแล้ง อาทิ โครงการอีสานเขียว มีการขุดลอกแหล่งน้ำ

ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมความมั่นคงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง อีกด้วย เพื่อปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้มีความอุดมสมบูรณ์ เป็นต้น

3. เพื่อวิเคราะห์บทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาในรูปแบบโครงการพัฒนาต่างๆ ที่สนับสนุนภารกิจความมั่นคงแห่งชาติ พบว่า บทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาในรูปแบบโครงการพัฒนาต่างๆ ที่สนับสนุนภารกิจความมั่นคงแห่งชาติ จากการวิเคราะห์ข้อมูลการสัมภาษณ์ พบว่า กองทัพได้สถาปนา กองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (กรป. กลาง) ในปี พ.ศ. 2504 เพื่อรองรับภัยคุกคามความมั่นคงในรูปแบบใหม่ ครอบคลุมภารกิจ การต่อสู้ที่ไม่ใช้อาวุธ การต่อสู้กับพวกคอมมิวนิสต์ที่เข้ามาทำลายความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย กองทัพไทยจึงต้องใช้หลักการเข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา โดยปรับเปลี่ยนบทบาทหน่วยทหารจาก กรป. กลาง มาเป็นหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา หรือ นทพ. สังกัดกองบัญชาการกองทัพไทย อีกทั้งยังมีหน่วยได้สังกัด หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ กระจายอยู่ทุกภูมิภาคทั่วประเทศ เมื่อพิจารณาบทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาในรูปแบบโครงการพัฒนาต่างๆ ที่สนับสนุนความมั่นคงของชาติ พบว่า บทบาทในรูปแบบโครงการพัฒนาที่สนับสนุนด้านความมั่นคงของชาติ สามารถจำแนกได้ 5 รูปแบบโครงการ คือ (1) รูปแบบโครงการพัฒนาที่สนับสนุนภารกิจด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (2) รูปแบบโครงการพัฒนาที่สนับสนุนภารกิจความมั่นคงทางสังคมวัฒนธรรม (3) รูปแบบโครงการพัฒนาที่สนับสนุนภารกิจด้านความมั่นคงทางเทคโนโลยี (4) รูปแบบโครงการพัฒนาที่สนับสนุนภารกิจด้านความมั่นคงทางการเมือง และ (5) รูปแบบโครงการพัฒนาที่สนับสนุนภารกิจด้านความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งภารกิจและบทบาทของหน่วย

บัญชาการทหารพัฒนา มีโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ ดังกล่าวครอบคลุมทั่วประเทศ นอกจากนี้ยังพบว่า บทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา มี 3 ลักษณะ คือ (1) บทบาทการเป็นตัวเชื่อมโยง (Link) หรือบทบาทในการเชื่อมประสานความร่วมมือแบบบูรณาการ (2) บทบาทเป็นตัวร่วมปฏิบัติการ (Catalyst) ในบทบาทเป็นผู้คิดค้น วางแผนการทำงาน รวมทั้งเป็นผู้ร่วมปฏิบัติการเอง (3) บทบาทเป็นผู้ส่งเสริม (Extension Worker) คือ การจัดส่งทหารพัฒนาที่เหมาะสมกับความต้องการหรือปัญหา ในลักษณะให้ความรู้ สาธิตวิธีทำ การประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลความรู้ใหม่ เป็นต้น และยังพบอีกว่า บทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาต่อความมั่นคงของชาติ มีปัจจัยที่ยึดปฏิบัติคือ ประชาชน ประชาธิปไตย การประสานความร่วมมือ และยึดหลักประหยัด

### อภิปรายผล

จากการวิจัยเรื่อง บทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนากับความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2504-2564 โดยได้นำแนวคิดทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องที่นำมาปรับใช้และประกอบการอภิปรายผล ผู้วิจัยใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการวิจัยเอกสาร ค้นหาแนวคิด ทฤษฎีจากหนังสือ ตำราเรียน งานวิจัย บทความวิชาการ และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง มาอธิบายข้อค้นพบที่ว่า บทบาทของกองทัพที่มีต่อความมั่นคงระหว่างประเทศ แบ่งเป็น 3 บทบาท ได้แก่ (1) บทบาทการใช้กำลังพลสู้รบเพื่อความมั่นคง (2) บทบาทในการส่งกำลังพลไปร่วมรบ (3) บทบาทการส่งเสริมและพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ใกล้เคียงแนวคิดของ เฉลิมเกียรติ ผิวนวล (2535) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดทางการเมืองของทหารไทย 2519-2523 ผลการศึกษาพบว่า บทบาทเด่นทางการเมืองอันเป็นที่ทราบทั่วไปของสาธารณชน ที่นายทหารเหล่านั้นมีบทบาทเกี่ยวข้องโดยตรง

กับรัฐบาล กลายเป็นต้นกำเนิดของความคิด วิธีการที่ใช้การศึกษาจำแนกออกได้ 3 ส่วน กล่าวคือ ส่วนแรกเป็นการศึกษาภูมิหลังจุดเริ่มต้นความคิดทางการเมืองแบบดั้งเดิม หรือความคิดการเมืองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ส่งผลต่อแนวคิดการก่อตั้งกองทัพในรัชกาลที่ 5 แนวคิดพรรค ร.ศ.130 ที่พยายามเปลี่ยนแปลงการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 6 แนวความคิดของ คณะทหารที่เข้าร่วมการปฏิวัติในปี 2475 ส่วนที่ 2 เป็นการศึกษาความคิดทางการเมืองของรัฐบาลชุดต่างๆ ภายใต้รูปแบบประชาธิปไตย ซึ่งเหมาะสมกับวัฒนธรรมประเพณีของชาติไทย และลัทธิผู้นำโดยข้าราชการชั้นสูง ทำให้การศึกษานี้พยายามพิจารณาถึงแนวความคิดที่สำคัญทางปรัชญาการเมือง ซึ่งปรากฏอยู่ในแนวความคิดประชาธิปไตยแบบไทยด้วย เช่น เรื่องเสรีภาพ ความเสมอภาค และความยุติธรรมทางสังคม ส่วนที่ 3 เป็นการไต่ตรองถึงแนวทางในอนาคตของแนวความคิดประชาธิปไตยแบบไทยที่มีหลักการที่เอื้ออำนวยต่อการก้าวไปสู่ความเป็นสากลที่เป็นเช่นนี้เพราะ ลักษณะบทบาทของกองทัพ ทั้งแบบดั้งเดิม และความมั่นคงรูปแบบใหม่ มีวิวัฒนาการปรับเปลี่ยนตามกาลเวลาระทั่งมีบทบาทหลัก 3 ประการในปัจจุบัน คือ บทบาทเป็นผู้เชื่อมประสาน บทบาทผู้ร่วมปฏิบัติงาน และ บทบาทเป็นผู้ส่งเสริม ซึ่งบทบาททั้ง 3 นี้ สามารถบริหารจัดการสำหรับปฏิบัติการกิจตามเป้าหมายที่กำหนด โดยยึดหลักปฏิบัติงานเพื่อให้การดำเนินงานด้านการพัฒนาความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังที่ Harry S. Truman ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา กล่าวว่า สหรัฐอเมริกามีบทบาทสำคัญในสหประชาชาติ เป็นผู้นำสำคัญในการส่งเสริมการพัฒนาแก่ประเทศด้อยพัฒนาทั่วโลก ประกอบกับการที่ประเทศต่างๆ ที่กำลังประสบปัญหาภายหลังจากสงคราม ทำให้ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขสภาพทาง เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของแต่ละประเทศให้

กลับฟื้นคืนสู่สภาพเดิม บางประเทศที่ได้รับเอกราชให้ปกครองตนเอง ต้องแสวงหาแนวทางและวิธีการในการพัฒนาประเทศตน แสดงบทบาทตามอำนาจอธิปไตยของรัฐตน เพื่อให้หลุดพ้นจากการเป็นประเทศที่ด้อยพัฒนา อันเป็นต้นเหตุแห่งการพัฒนา ประธานาธิบดี John F. Kennedy ได้เสนอองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ซึ่งถือว่าเป็นจุดริเริ่มในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นศตวรรษแห่งการส่งเสริมความร่วมมือของนานาประเทศในการพัฒนาโลกให้ก้าวหน้าด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ผลการวิจัยที่พบว่า บทบาทของกองทัพที่มีต่อความมั่นคงระหว่างประเทศตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2504-2564) ใน 2 มิติ คือ มิติความมั่นคงแบบดั้งเดิม และมิติความมั่นคงรูปแบบใหม่ ผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับแนวคิดของนักรัฐศาสตร์อเมริกัน Samuel Huntington ที่อธิบายตัวแบบในอุดมคติของทหารอาชีพ (Professionalism) คือ ความเป็นทหารอาชีพต้องแยกออกจากการเมือง สิ่งที่ทหารควรสนใจก็คือการต่อสู้หรือสร้างความมั่นคงให้กับประเทศ โดยต้องถูกควบคุมด้วยอำนาจของรัฐบาลพลเรือน ในลักษณะแนวคิดทหารอาชีพมีผู้ไม่เห็นด้วยจำนวนหนึ่ง สอดคล้องกับ Stepan (2001) เห็นว่าทหารอาชีพไม่ควรยุ่งเกี่ยวกับการเมือง คือ มีลักษณะทหารอาชีพแบบดั้งเดิม (Old Professionalism) ซึ่งพบได้ในประเทศทางตะวันตกที่ปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ในส่วนอื่นๆ อย่างในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีลักษณะแตกต่างกันไป เนื่องจากบริบททางสังคมและการเมืองมีลักษณะที่แตกต่างกันมากกับโลกตะวันตก โดยที่ประชาธิปไตยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังด้อยพัฒนาทั้งหลาย ยังมีการเมืองของกองทัพเข้าไปเกี่ยวข้อง และมีปัจจัยหลักที่ต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ ทหารจึงต้องเข้ามาจัดการ

กับภัยคุกคาม และสร้างความทันสมัย ด้วยกลวิธีการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ โดยมอบหมายให้ทหารเข้าไปแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม ทั้งนี้เพราะทหารเป็นองค์กรที่มี กำลังคน มีอาวุธ ยุทโธปกรณ์ เทคโนโลยี และมีทักษะความรู้มากสุดในสังคมกำลังพัฒนา เมื่อเป็นเช่นนี้ทหารจึงมีบทบาทด้านความมั่นคงภายในและความมั่นคงระหว่างประเทศมากกว่าการพัฒนาสังคม และการพัฒนาทางการเมือง หรือเข้าไปจัดการกับปัญหาบางประการที่รัฐบาล และพลเรือนไม่สามารถทำได้ ด้วยเหตุนี้ทหารจึงมีอำนาจ วิถีคิด และบทบาทมากตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน จึงเกิดแนวคิดทหารอาชีพแบบใหม่ (New Professionalism) และสอดคล้องกับแนวความคิดของนักวิชาการชาวอังกฤษ Samuel E. Finer ที่ได้เสนอแนวคิดความเป็นทหารอาชีพใหม่ ในประเทศกำลังพัฒนา โดยมองว่าทหารมีความเข้มแข็ง องค์กรมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียว มีเทคโนโลยีที่ทันสมัย มีความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่ดี และเชื่อว่าตนเองมีความรักชาติมากที่สุด ดังนั้นทหารจึงต้องมีการพัฒนาความเป็นอาชีพของทหารในทุกด้าน ในการพัฒนาทหารให้มีความเข้มแข็ง เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการป้องกันประเทศ การตระหนักภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ทำให้รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือนเปลี่ยนแปลงไป จึงส่งผลให้ภารกิจและบทบาททหารกลายเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการป้องกันประเทศ และการรักษาความมั่นคงของชาติ เป็นลักษณะพิเศษของความเป็นอาชีพของทหาร

ส่วนภารกิจและบทบาทของกองทัพต่อความมั่นคงแห่งชาติ (บทบาทของทหารในการพัฒนาประเทศ) ดังผลการวิจัยที่พบว่า ภารกิจและบทบาทของกองทัพไทยมาจาก 4 สถาบันหลัก คือ (1) สถาบันกษัตริย์ (2) สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 50 วรรค 2

กำลังทหารให้ใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศด้วย รวมถึงบทบัญญัติที่เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน และส่วนราชการต้องปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ดังนั้นทหารจึงมีภารกิจและบทบาทในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ที่จำเป็นนอกเหนือจากความมั่นคงด้านอธิปไตยแห่งรัฐแล้ว ยังต้องพัฒนาให้เกิดความมั่นคงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยเฉพาะความมั่นคงของมนุษย์ (ประชาชน) (3) สถาบันฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ผู้กำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศ ดังนั้นนโยบายรัฐบาลเกือบทุกนโยบายกองทัพมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในหลายนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายที่เน้นการพัฒนาประเทศเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ห่างไกลได้รับบริการและสวัสดิการสังคมอย่างทั่วถึง และ (4) สถาบันทหาร ทั้งนี้ เพราะงานการพัฒนาประเทศของกองทัพ นับว่าเป็นงานที่มีเท่าเทียมกับการรักษาอธิปไตย ป้องกันการคุกคามในประเทศ ภารกิจและบทบาททหารการใช้ยุทธศาสตร์การป้องกันเขตหน้าของประเทศไทย ยุทธศาสตร์ป้องกันจำเป็นต้องอาศัยกำลังทุกประเภทเข้ามามีส่วนร่วม โดยเฉพาะพื้นที่ตามแนวชายแดน การใช้กำลังหลักหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในวงกำลังป้องกันประเทศ ดังนั้น กำลังประชาชนนับได้ว่าเป็นความสำคัญอย่างยิ่ง แต่การใช้กำลังประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องอาศัยระบบการต่อสู้เบ็ดเสร็จ ในขณะที่มีองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งคือ ยุทธศาสตร์พัฒนาคน และการพัฒนาพื้นที่ยุทธศาสตร์ต่างๆ จึงถือได้ว่ากองทัพควรมีบทบาทในการพัฒนา โดยเฉพาะการพัฒนาการป้องกัน อย่างไรก็ตามการพัฒนาของกองทัพสามารถกระทำได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ทางตรง คือ การวางแผนงานหรือโครงการที่บรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการ ส่วนการปฏิบัติโดย

อ้อม เป็นการให้ความรู้ การศึกษา แก่ทหารและประชาชนในพื้นที่ที่หน่วยทหารตั้งอยู่ เพื่อเป็นการลดปัญหาข้อขัดข้องต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ การพัฒนาของกองทัพที่เกิดประโยชน์สูงสุดได้ด้วยแผนกำลังทั้งหมดใช้ในการป้องกันประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับ สรุศักดิ์ ทองเพชร (2547) เห็นว่า กองทัพเรือได้รับการทบทวนด้วยการรับมอบภารกิจเพิ่มมากขึ้น บทบาทของกองทัพเรือในการรักษาผลประโยชน์ของชาติ เกิดจากปัจจัยภายใน ประกอบด้วย (1) การเปลี่ยนถ่ายอำนาจ การปกครองจากทหารสู่พลเรือน (2) การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ทางความมั่นคง และ (3) ความต้องการในการรักษาผลประโยชน์ของชาติ และเกิดจากปัจจัยภายนอก ประกอบด้วย (1) เหตุยุ่งยากทางความมั่นคง และ (2) ความขัดแย้งทางทะเลอาณาเขตในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์

ในส่วนบทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาในรูปแบบโครงการพัฒนาต่างๆ ที่สนับสนุนภารกิจความมั่นคงแห่งชาติ โดยผลการวิจัยพบว่ามี 5 รูปแบบโครงการ คือ (1) โครงการพัฒนาด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (2) รูปแบบโครงการพัฒนาด้านความมั่นคงทางสังคมวัฒนธรรม (3) โครงการพัฒนาด้านความมั่นคงทางเทคโนโลยี (4) รูปแบบโครงการพัฒนาด้านความมั่นคงทางการเมือง และ (5) รูปแบบโครงการด้านความมั่นคงของมนุษย์ สอดคล้องกับแนวคิดของ Huntington (1968) ที่ได้เสนอตัวแปรตัวสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเป็นทันสมัยทางการเมือง คือ (1) ความเป็นเหตุเป็นผลของอำนาจหน้าที่และอำนาจครอบงำทางการเมืองในอดีต แต่ถูกแทนที่ด้วยอำนาจทางการเมืองที่มีเหตุมีผลมากขึ้น (2) ความแตกต่างของโครงสร้างและหน้าที่ทางการเมือง โดยองค์กรต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง และการเข้าสู่ตำแหน่งที่

เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามผลสัมฤทธิ์ไม่ว่าจะเป็นคนของใคร และ (3) การมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยในสังคมที่มีความทันสมัย ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ที่เป็นเช่นนี้อธิบายได้ว่า บทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาในรูปแบบโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่สนับสนุนภารกิจความมั่นคงแห่งชาติ เป็นไปตามบริบทของรัฐ ในการมอบหมายอำนาจหน้าที่ด้วยความเห็นเหตุเป็นผลตามอำนาจหน้าที่ หรือลักษณะโครงสร้างภารกิจและบทบาทหน้าที่ และรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการผั่นกำลังในการสร้างความมั่นคงของชาติ ส่งผลต่อรูปแบบโครงการให้สนับสนุนความมั่นคงที่ยั่งยืน ทั้ง 5 ด้าน คือ เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม การเมือง เทคโนโลยี และประชาชน ซึ่งหมายถึงความมั่นคงของมนุษย์

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะสำหรับนำไปปฏิบัติ

สำหรับเป็นแนวทางปฏิบัติในอนาคต การที่กองทัพไทยได้รับความไว้วางใจจากนานาชาติ สามารถดำรงเกียรติยศและศักดิ์ศรี ก้าวไปสู่เวทีสากล เป็นการสร้างความมั่นคงด้านอธิปไตยของประเทศไทยมาอย่างยาวนาน แสดงจุดยืนสำหรับสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างชัดเจน อีกทั้งปัจจุบันเกิดภัยคุกคามในลักษณะความมั่นคงแบบใหม่ (Non-Traditional Security) ควรวิเคราะห์จุดอ่อนในอดีตสำหรับใช้เป็นข้อมูลสำหรับปรับปรุงระบบบริหารสั่งการ และวิธีการปฏิบัติที่ถูกต้อง ด้วยการยกระดับบทบาทเชิงคุณภาพและภารกิจที่มีประสิทธิผล ด้วยการเตรียมความพร้อมด้านอัตรากำลังพลที่มีศักยภาพเหมาะสมกับยุคสมัย ให้พร้อมสำหรับการปฏิบัติภารกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศ

ควรรยกระดับหลักปฏิบัติการทางทหาร และที่มีใช้ทางการทหาร โดยเน้นด้านการพัฒนาภายในประเทศ คือ การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลทางทหารเพื่อคงความมั่นคงด้านเกียรติยศและภาพลักษณ์ที่ดี ส่วนบทบาททหารในต่างประเทศ ควรให้ความสำคัญต่อการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในเวทีโลก ควบคู่กับการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

แนวทางปฏิบัติสำหรับพัฒนาความมั่นคงแห่งชาติ กองทัพอากาศควรทบทวนบทบาทและปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารจัดการรูปแบบใหม่ ให้องค์การมีความทันสมัย กะทัดรัดคล่องตัว มีอิสระในการตัดสินใจ ตลอดจนพัฒนาสู่องค์การยุคใหม่ (Smart Organization) สามารถปรับเปลี่ยนยุทธวิธีได้ตามความจำเป็นในภาวะฉุกเฉินเร่งด่วน

## 2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

2.1 นโยบายเกี่ยวกับบทบาทของกองทัพที่มีต่อความมั่นคงระหว่างประเทศ การมอบหมายให้กองทัพมีบทบาทด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ ทั้งในยามปกติและในช่วงตึงเครียด ควรกำหนดกรอบอำนาจและบทบาทสำหรับปฏิบัติการด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ ต้องมีความชัดเจนและเอื้ออำนวยต่อผู้แทนระดับแต่ละระดับด้วย

2.2 นโยบายการยกระดับภารกิจและบทบาทของกองทัพต่อความมั่นคงแห่งชาติ กองทัพสามารถแปลงนโยบายทางการทหารจากรัฐธรรมนูญมาเป็นแผนปฏิบัติที่มีความยืดหยุ่นรองรับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และรวดเร็ว ทั้งนี้ให้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการคือ มีความคล่องตัว มีอำนาจตัดสินใจ และมีกฎหมายถูกรองรับอย่างชัดเจน

2.3 นโยบายส่งเสริมบทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาในรูปแบบโครงการพัฒนาต่างๆ ที่สนับสนุนภารกิจความมั่นคงแห่งชาติ ผู้วิจัยขอเสนอแนะว่า ควรมอบหมายนโยบายและโครงการสำคัญจากเบื้องสูง หน่วยงานต้นสังกัดนอกจากสั่งการให้หน่วยทหารพัฒนานำมาไปปฏิบัติ ควรกระจายอำนาจการบริหารจัดการ การตัดสินใจ และการเบิกจ่ายงบประมาณที่เพียงพอรวดเร็ว เหมาะสม มาพร้อมกับนโยบายหรือโครงการสำคัญๆ ด้วย

### 3. ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

ควรมีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ความรู้ ความเชี่ยวชาญของกำลังพลหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาอย่างสม่ำเสมอ หมุนเวียน ทั้งด้านการศึกษา ดูงาน การมอบทุนการศึกษาในระดับอุดมศึกษาทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งการอบรมทางวิชาการ การอบรมทักษะด้านเทคโนโลยี เพื่อความรู้ทางวิชาการ ทักษะความสามารถ สำหรับใช้ในการปฏิบัติภารกิจ รวมถึงการมอบบทบาทในการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างราบรื่นเต็มใจ รวมทั้งดูแลสวัสดิการกำลังพลทหารพัฒนา ทั้งด้านการดำรงชีวิต และการพัฒนาความเป็นทหารอาชีพ หรือ career path ควบคู่กับการส่งเสริมหลักความเป็นประชาธิปไตยที่มีโชหลักอุปถัมภ์ และทุกกำลังพลได้รับการปฏิบัติอย่างมีคุณธรรม จริยธรรมภายใต้องค์กร เพื่อนำไปปฏิบัติสู่ภายนอกอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม และทุกกำลังมีส่วนร่วมเชิงกระบวนการทุกขั้นตอนในการบริหารจัดการเป็นเจ้าของภารกิจและแสดงบทบาทได้อย่างภาคภูมิใจของความเป็นทหารอาชีพ

#### 4. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. หากผู้สนใจทำการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของกองทัพที่มีต่อความมั่นคง หรือความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างประเทศ อาจดำเนินการศึกษาต่อยอดจากผลงานวิจัยฉบับนี้ ขอแนะนำว่า ควรใช้วิธีวิจัยอนาคต (Futures Research) ซึ่งเป็นวิธีการ กระบวนการ และระเบียบวิธีที่เป็นระบบสามารถใช้ศึกษาแนวโน้มความเป็นไปได้ในอนาคตได้เป็นอย่างดี

2. ในกรณีที่นักวิจัยให้ความสนใจกับบทบาทของกองทัพในการส่งเสริมสนับสนุนการสร้างความมั่นคงของชาติ สามารถใช้การศึกษาวิเคราะห์ภารกิจและบทบาทของหน่วยงานทหารทั้งในระดับนโยบาย หรือเลือกศึกษาวิเคราะห์บทบาทของหน่วยงานระดับปฏิบัติที่ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานระดับนโยบาย เพื่อให้เกิดการพัฒนา นโยบายและหน่วยงานทหารผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางการวิจัยว่า อาจใช้วิธีการวิจัยและพัฒนา (Research and Development : R & D) ซึ่งเป็นวิเคราะห์เพื่อการค้นหาและใช้นวัตกรรมใหม่ๆ มาปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมวิธีการให้เรื่องที่ศึกษานำเสนอผลการวิจัยอย่างมีความเที่ยง (validity)

3. เนื่องจากหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา มีบทบาทในการจัดทำและนำเสนอรูปแบบโครงการพัฒนาต่างๆ ที่สนับสนุนภารกิจความมั่นคงแห่งชาติ หากมีผู้สนใจศึกษาผลที่เกิดจากการจัดทำและนำเสนอรูปแบบโครงการพัฒนาภายใต้บทบาทของกองทัพ หรือบทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ขอเสนอแนะรูปแบบวิธีวิจัยที่ใช้คือ การวิจัยเพื่อการประเมินผลโครงการ เนื่องจากเป็นกระบวนการวัดระดับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการ และมี

ระเบียบวิธีวิจัยการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลที่ทำให้ผลการวิจัยและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่ศึกษา

### เอกสารอ้างอิง

เฉลิมเกียรติ ผิวนวนล. (2535). *ความคิดทางการเมืองของทหารไทย 2519-2535*.

กรุงเทพมหานคร: นำอักษรการพิมพ์.

ธีรยุทธ บุญมี. (2550). *ความคิดสองทศวรรษวิเคราะห์แนวโน้มการเมืองไทย*.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน.

ปกรณ์ ปรียากร. (2538). *ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาในการบริหาร*

*การพัฒนา*. กรุงเทพมหานคร: สามเจริญพาณิชย์.

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551. (2551). *ราช*

*กิจจานุเบกษา*, 125(26ก), 35-50.

ศุภมิตร ปิติพัฒน์. (2547). *การปรับตัวของกระทรวงการต่างประเทศในยุคโลก*

*วิวัฒน์: ศึกษากรณีโครงการนำร่องเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ*.

วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561).

*ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน

เลขานุการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ.

สุรศักดิ์ ทองเพชร. (2547). *บทบาทของกองทัพเรือไทยในปัจจุบันที่มี*

*ผลประโยชน์ของชาติในด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ*. วิทยานิพนธ์

*ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง*.

- Bamrungsuk, S. (1988). *United States foreign policy and Thai military rule, 1947-1977*. Bangkok: Duangkamol.
- Stepan, A. C. (2001). "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion", in *Arguing Comparative Politics*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CO: Yale University Press.

ภูมิทัศน์ทางการเมืองของนักศึกษาในช่วง พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ.  
2564 ว่าด้วยการก่อตัว อุดมการณ์ประชาธิปไตย  
และวาทกรรมทางการเมือง

**Political landscape of students from B.E. 2557 to 2564 on  
political formation, Democratic ideology and political  
discourse**

วิทวัส ไกรสวัสดิ์<sup>1</sup>

**Wittawat Kraisawat**

Corresponding author: wkraisawat@gmail.com

Received: 19/04/66 Revised:06/07/66 Accepted: 06/07/66

### บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้เป็นวิจัยเชิงคุณภาพ โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องในช่วงการชุมนุมทางการเมืองของนักศึกษา พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2564 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) เพื่อศึกษาภูมิทัศน์ทางการเมืองของนักศึกษา 2) บัณฑิตทำให้เกิดการก่อตัวให้นักศึกษาออกมาแสดงความคิดเห็น การเมือง และ 3) อุดมการณ์ประชาธิปไตย และวาทกรรมทางการเมืองของนักศึกษาในช่วง พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2564 ผลการศึกษาพบว่า สถานการณ์ทางการเมืองดังกล่าวมีลักษณะไขว่หน้าในการควบคุมพื้นที่สาธารณะในแสดงออกทางการเมืองของกลุ่มนักศึกษา และการทำกิจกรรมทางการเมืองของนักศึกษา จะถูกควบคุมโดยการดำเนินคดีกับกลุ่มนักศึกษา โดยมี 4 ปัจจัยที่ทำให้เกิดการก่อตัวให้นักศึกษาออกมาแสดงออกทางการเมืองในช่วง พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2564 ได้แก่ ปัจจัยความขัดแย้งทางการเมือง ปัจจัยความก้าวหน้าทาง

<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ด้านเทคโนโลยี ปัจจัยทางอิทธิพลทางความคิดของนักวิชาการและสถาบันการศึกษา และปัจจัยรากฐานความรู้ด้านประชาธิปไตย ส่วนเรื่องอุดมการณ์ประชาธิปไตยของนักศึกษาในช่วงนี้พบว่า นักศึกษาที่ออกมาแสดงออกทางเมืองต้องการที่จะเห็นการเมืองเป็นประชาธิปไตย ประกอบด้วย หลักสิทธิ หลักเสรีภาพ หลักความเสมอภาค หลักความเท่าเทียม และหลักภราดรภาพ ในส่วนวาทกรรมทางการเมืองของนักศึกษาในช่วงนี้พบว่า นักศึกษาที่ออกมาแสดงออกทางการเมืองได้ผลิตวาทกรรมทางการเมืองขึ้นเพื่อปลุกกระตมทางความคิด การรวมกลุ่ม และสร้างแรงจูงในทางปฏิบัติ เช่น “ให้มันจบที่รุ่นเรา” หรือ “เพื่อหยุดระบบเผด็จการที่เกิดขึ้นบนฉากการเมืองไทย”

**คำสำคัญ:** ภูมิทัศน์การเมือง; การก่อตัวทางการเมือง; อุดมการณ์  
ประชาธิปไตย; วาทกรรมการเมือง

## Abstract

This research is a qualitative one, collecting data form related documents0 It aimed to study 1). political landscape of students, 2). factors formulated those student to express their political opinions and 3). their democratic ideology and political discourse. It is found that such political situation is characterized by the use of power to control public space when student groups show political expression and when student groups have political activities, for example, public gathering, showing of political opinion through social media channel. This showing of different political opinion of students is controlled by prosecution against student groups. The factors that cause the formation of students to express political opinion, are political conflict factors, technology advancement factors, factors of idea influence

of scholars and education institutes and factors on democratic knowledge foundation. Moreover, it is found that students who express political opinion want to see democratic politics, consisting of principles of right, liberty, equality, equal right and fraternity. Concerning political discourse of those students, their political expressions produce political discourse to incite idea, collective action and create practical motivation, for example, "Let it ends in our generation"

**Keywords:** Political landscape; political formation; democratic ideology; political discourse

## บทนำ

ภูมิทัศน์ทางการเมืองไทยเริ่มเคลื่อนย้ายหน้าฉากทางการเมืองหลังการปฏิวัติ การปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จากระบบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระมุข ตลอดระยะเวลา 91 ปี ของฉากการเมืองแบบประชาธิปไตยมีมูลเหตุที่เชื่อได้ว่า เกิดจากอิทธิพลของชาติตะวันตก ที่นักเรียนนอกสนใจรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยและต้องการนำมาใช้ในประเทศไทย ประกอบกับช่วงเวลานั้น สภาวะเศรษฐกิจทั่วโลกตกต่ำ การเกิดความรู้สึกถูกกดขี่เหยียดหยามของคนในสังคม และความแตกแยกเกี่ยวกับการปรับปรุงกองทัพ การขาดประสิทธิภาพในการบริหาร และเกิดความขัดแย้งระหว่างข้าราชการด้วยกันเอง (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2544, หน้า 25) ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ก่อให้เกิดความคิดทางการเมืองที่มีความโน้มเอียงการวิพากวิจารณ์ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การเรียกร้องรัฐธรรมนูญและรัฐสภา ซึ่งภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยก็เริ่มมีการใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว เมื่อวันที่ 27

มิถุนายน พ.ศ. 2475 (มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด) มีฝ่ายนิติบัญญัติ คือ ผู้แทนราษฎร มีฝ่ายบริหาร คือ กรรมการราษฎร (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2544, หน้า 121) และการปกครองที่มีการเปลี่ยนแปลงในช่วงแรกได้ดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่อง พร้อมด้วยการปราบผู้เห็นต่างหรือฝ่ายตรงข้าม

จุดเริ่มต้นของบทบาทนักศึกษาดำเนินการภายใต้ “ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย” เมื่อปี พ.ศ. 2512 การจัดตั้งศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาฯ ในปี พ.ศ. 2513 โดยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดงานสัมมนาเรื่อง “บทบาทนักศึกษา ในการพัฒนาประเทศ” จากตรงนี้ ทำให้นักศึกษาเห็นควรในการจัดตั้ง “ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย” (the National Student Center of Thailand) หรือ NSCT มีจำนวน 11 สถาบันการศึกษาเข้าร่วมในการก่อตั้ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ มหิดล ศิลปากร เชียงใหม่ สงขลา ขอนแก่น วิทยาลัยการศึกษาประสานมิตร ปทุมวัน บางแสน บทบาทนักศึกษาเริ่มเป็นที่รู้จักในหน้าฉากการเมืองไทยโดยนายธีรยุทธ บุญมี เข้ามาเป็นเลขาธิการศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ได้ทำกิจกรรม เช่น รณรงค์ให้คนไทยรู้จักปัญหาที่เกิดขึ้นทางเศรษฐกิจต่อต้านสินค้าญี่ปุ่นที่ขายทั่วประเทศ และการรณรงค์สัปดาห์ไม่ซื้อสินค้าญี่ปุ่น เป็นต้น จึงทำให้ได้แนวร่วมประชาชนในหลายๆ เครือข่ายเริ่มมีการเดินขบวนในที่สาธารณะเพื่อท้าทายรัฐบาลของจอมพล ประภาส จารุเสถียร จนถูกกล่าวหาว่าเป็นศูนย์กลางที่สร้างขึ้นเพื่อก่อความไม่สงบ อย่างไรก็ตาม การรณรงค์ไม่ซื้อสินค้าญี่ปุ่น กลับกลายเป็นที่ยอมรับกันทั่วประเทศ (ศุภัทธา อำนวยสวัสดิ์, 2563, หน้า 86)

ต่อมาเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศจากคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 229 ให้ฝ่ายบริหารสามารถที่จะก้าวท้าวอำนาจตุลาการได้รัฐบาลยอมแพ้ จึงเกิดการนั่งประท้วงข้ามคืนที่ลานหน้ากระทรวงยุติธรรม ต่อมาในเดือนเมษายน พ.ศ. 2516 ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ร่วมกับชมรมอนุรักษนิยมชาติ ประท้วงกรณี พรานบรรดาศักดิ์ ประกอบด้วย ทหาร ตำรวจ ได้เข้าไปล่า

สัตว์ในเขตป่าสงวนของทุ่งใหญ่นเรศวร และกรณีที่มีการปล่อยของเสียจากโรงงานผลิตน้ำตาลสุ่มแม่น้ำแม่กลองจนเกิดการเน่าเสีย นักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหงในนามของชมรมคนรุ่นใหม่ ได้ออกหนังสือโดยมีใจความสำคัญว่า “สภาสัตว์ป่าแห่งทุ่งใหญ่ มีมติให้ต่ออายุสัตว์ป่าเพิ่มอีก 1 ปี เนื่องจากสถานการณ์โดยรวมยังไม่สามารถไว้วางใจ” และกรณีการต่ออายุราชการให้กับ จอมพล ประภาส จารุเสถียร และเลื่อนขั้นให้กับ จอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความขัดแย้งภายในกองทัพ จอมพล ถนอม กิตติขจร ได้ทำการโอนตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกให้กับ พลเอก กฤษณ์ สีวะรา ต่อมาเมื่อปลายเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2516 มีการต่ออายุสัญญาสัตว์ป่าเพื่อเป็นการเอาใจผู้มีอำนาจ อธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง ดร. ศักดิ์ ฝาสุกนิรันดร์ จึงได้มีการส่งให้ลบบรายชื่อนักศึกษาที่มีความเกี่ยวข้องกับการทำหนังสือทั้งหมด 9 ราย ออกทันที (พยนต์ อัครพิชยนต์, 2530, หน้า 204) ต่อมาเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2516 นักศึกษาสถาบันต่างๆ จึงร่วมกันสลายการปิดล้อมของรัฐบาลส่งผลให้ ดร. ศักดิ์ ฝาสุกนิรันดร์ ลาออกจากตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหงและนักศึกษาประกาศให้รัฐบาลคืนอำนาจให้แก่ประชาชนและร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จสิ้นภายใน 6 เดือน (ศุภัทธา อำนวนยสวัสดิ์, 2563, หน้า 87)

การเมืองที่ร้อนระอุเริ่มได้ขึ้นอีกครั้งในช่วงปี พ.ศ. 2516 จากการชุมนุมเคลื่อนไหวของนิสิตนักศึกษาที่ออกมาแสดงความไม่พอใจในการสืบทอดอำนาจโดยมีขอบของรัฐบาลเผด็จการคณะปฏิวัติของรัฐบาล จอมพล ถนอม กิตติขจร จอมพล ประภาส จารุเสถียร และพันเอก ณรงค์ กิตติขจร ซึ่งนิสิตนักศึกษายื่นข้อเรียกร้อง 3 ประการ คือ (1) เรียกร้องให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยเร็ว (2) จัดหลักสูตรสอนอบรมรัฐธรรมนูญสำหรับประชาชน และ (3) กระตุ้นประชาชนให้สำนึกและหวงแหนในสิทธิเสรีภาพ สถานการณ์ได้บานปลายไปถึงการจับกุมนักศึกษา อาจารย์ และนักการเมือง รวม 13 คนในความผิดฐานเรียกร้องรัฐธรรมนูญหรือที่รู้จักกันในชื่อ “13 กบฏรัฐธรรมนูญ” (ศิลาปวัฒน์ธรรม, 2562 ออนไลน์) สู่การเรียกร้อง

ประชาธิปไตยและการเคลื่อนไหวต่อต้านเผด็จการในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ขณะนั้นกลุ่มนิสิตนักศึกษาได้ใช้วิธีการแจกใบปลิวเรียกร้องรัฐธรรมนูญและยึดกรมประชาสัมพันธ์เพื่อใช้ระบบวิทยุกระจายเสียงของรัฐในการติดต่อสื่อสาร (ศิลปวัฒนธรรม, 2560 ออนไลน์) การสืบทอดอำนาจของรัฐบาล ถนอม, ประภาส, ณรงค์และการผูกขาดอำนาจโดยการใช้อิทธิพลของเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าไปล่าสัตว์ในเขตสงวนพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร ส่งผลให้กลุ่มนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (ศนท.) ออกมาประณามรัฐบาลโดยการแสดงความไม่พอใจต่อการผูกขาดอำนาจของรัฐบาลเผด็จการคณะปฏิวัติ (ประชาธิปไตยธุรกิจออนไลน์, 2563)

การเคลื่อนไหวของกลุ่มนักศึกษาที่เหมือนจะสงบลงหลังจากที่ได้ออกมาแสดงความไม่พอใจต่อการผูกขาดอำนาจของรัฐบาลได้ปะทุขึ้นอีกครั้งในช่วงปี พ.ศ. 2519 เกิดเหตุการณ์การชุมนุมเคลื่อนไหวของนิสิตนักศึกษาขึ้นอีกครั้งหนึ่งที่ลานโพธิ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อแสดงจุดยืนไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลที่ให้ จอมพล ถนอม กิตติขจร ผู้นำเผด็จการที่ถูกประชาชนขับไล่เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เดินทางกลับเข้าสู่ประเทศไทยอีกครั้ง ทำให้ผู้ชุมนุมรวมตัวกันเพื่อแสดงการต่อต้านอย่างต่อเนื่อง การชุมนุมเคลื่อนไหวในครั้งนั้นเป็นการชุมนุมโดยสงบอย่างสันติวิธีผ่านเครื่องเสียงวิทยุยานเกราะ แต่ฝ่ายรัฐบาลกลับมีคำสั่งสลายการชุมนุมของนิสิตนักศึกษา โดยให้ตำรวจหน่วยคอมมานโด หน่วยปฏิบัติการพิเศษ และตำรวจท้องที่เข้าล้อมมหาวิทยาลัย พร้อมทั้งระดมยิงเข้ามาในมหาวิทยาลัยอย่างหนัก เกิดการระเบิด M79 และมีการควบคุมตัวนักศึกษาชายและนักศึกษาหญิงที่ถูกสั่งให้ถอดเสื้อ เอามือกุมหัว นอนคว่ำคลานไปกับพื้น ระหว่างคลานก็ถูกเตะและตีโดยตำรวจ ถูกละเมิดสิทธิในการมีชีวิต ถูกกระทำการทรมาน ถูกข่มขู่ด้วยคำขู่ร้าย ผู้ชุมนุมที่เป็นนักศึกษาและประชาชนถูกจับกุมในข้อหาความผิดทางกฎหมายฐานคอมมิวนิสต์และฐานอื่น ๆ มีผู้เสียชีวิตอย่างน้อย 40 คน เป็นหญิง 4 ราย ชาย 32 ราย (ยังไม่ทราบชื่อจนทุกวันนี้

จำนวน 6 ราย) และอีก 4 รายสภาพตพถูกเผาจนไม่สามารถระบุอัตลักษณ์และนำไปสู่การรัฐประหาร (แอมเนสตี อินเตอร์เนชันแนล ประเทศไทย, 2564)

ต่อมาการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มนิสิตนักศึกษาและประชาชนนับแสนเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยและนายกรัฐมนตรีนั่งที่มาจากทางเลือกตั้งในช่วงปี พ.ศ. 2535 ได้เริ่มนำเครื่องมือสื่อสารมาใช้ในการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการสื่อสารด้วยระบบสื่อสารวิทยุติดตามตัว โทรศัพท์มือถือ เครื่องถ่ายภาพเอกสาร เครื่องโทรสารที่สำนักงาน การชุมนุมดังกล่าวจึงถูกขนานนามว่า “มือบมือถือ” หรือ “เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535” (มติชนออนไลน์, 2565) ซึ่งการชุมนุมครั้งนี้ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ (1) กลุ่มเคลื่อนไหวเรียกร้องประชาธิปไตยต่อสู้เผด็จการ นำโดยนักศึกษานักวิชาการ อาจารย์ ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรพัฒนาเอกชนหรือเอ็นจีโอ (2) กลุ่มคนที่ทำงานในภาคธุรกิจเอกชนทั้งในระดับปฏิบัติการและระดับผู้บริหารองค์กร นำโดยเจ้าของกิจการธุรกิจทุกภาคส่วนทั้งในภาครัฐและเอกชนที่ต้องการให้ระบบการเมืองมีประสิทธิภาพ มีนักการเมืองที่เป็นมืออาชีพในการพัฒนาเศรษฐกิจแกนนำหลักจึงเป็นกลุ่มคนในระดับฐานะปานกลาง นักธุรกิจรุ่นใหม่วัยกลางคน เจ้าของกิจการส่วนตัว รวมถึงพนักงานออฟฟิศที่มีฐานะดีพอสมควร ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2557 ได้เกิดปรากฏการณ์ห้วงเวลาที่หายไปของขบวนการนักศึกษา เนื่องจาก คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีประกาศฉบับที่ 7/2557 ห้ามมิให้มั่วสุมและชุมนุมทางการเมืองตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป รวมถึงคำสั่งตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 ทำให้กลุ่มนักศึกษาที่เคลื่อนไหวทางการเมืองหยุดเคลื่อนไหว

เนื่องด้วยการถูกจำกัดบทบาททางการเมืองและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการแสดงออก (ชยุตม์ พันธุ์สุวรรณ, 2561) หลังจากที่โดนคณะรักษาความสงบแห่งชาติควบคุมการเคลื่อนไหวทางการเมืองผ่านประกาศฉบับที่ 7/2557 ห้ามมิให้มั่วสุมและชุมนุมทางการเมืองตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป ส่งผลให้กลุ่มนักศึกษารู้สึกว่า

ถูกไล่ออกจากโรงเรียนมัธยมปลายโดยประกอบกับการต้องการให้มีการเลือกตั้ง เพื่อให้ประเทศไทยกลับเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยอีกครั้ง ทำให้เกิดเหตุการณ์ชุมนุมเคลื่อนไหวกของกลุ่มสมัชชาเสรีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เพื่อประชาธิปไตย พร้อมกลุ่มนักศึกษาและกลุ่มประชาชนออกมาชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมือง เพื่อเรียกร้องให้มีการเลือกตั้ง ช่วงปี พ.ศ. 2561 โดยกล่าวว่า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ทำการละเมิดหลักสิทธิมนุษยชน เสรีภาพทางวิชาการ ไล่ออนเสรีภาพการแสดงออกทางความคิดเห็นทางการเมือง เอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง ชำรงไว้ซึ่งอำนาจและพยายามวางรากฐานเพื่อการสืบทอดอำนาจรัฐบาล (คสช.) (แนวหน้า, 2564) การออกมาชุมนุมเคลื่อนไหวหน้าป้ายมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เพื่อทำกิจกรรมร้องเพลงเพื่อมวลชน เพลงสามัญชน รวมทั้งมีการชูป้ายข้อความระหว่างกิจกรรมเพื่อใช้ในการเชิญชวนนักศึกษาให้เข้ามาร่วมชุมนุมถือป้าย และมีการอ่านแถลงการณ์เรียกร้องให้รัฐบาล คสช. จัดให้มีการจัดการเลือกตั้งโดยเร็ว (นักข่าวพลเมือง, 2561)

อีกทั้งยังมีการชุมนุมคัดค้านการเลื่อนเลือกตั้งหน้ามหาวิทยาลัย-บูรพา พร้อมกับอ่านแถลงการณ์และชูป้ายข้อความ “บูรพาไม่เลื่อน” และ “เราอยากเลือกตั้ง เลื่อนแม่มีงลิ” “We Want Election” (ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562) เมื่อการชุมนุมเคลื่อนไหวที่ผ่านมาไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลจึงก่อให้เกิดการกระจายตัวของกลุ่มนักเคลื่อนไหวทางการเมืองและรูปแบบการชุมนุมที่เปลี่ยนไปในช่วงปี พ.ศ. 2563 เกิดเหตุการณ์ชุมนุมเคลื่อนไหวของกลุ่มเยาวชนปลดแอกและกลุ่มนิสิตนักศึกษาที่ออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลหยุดคุกคามประชาชน ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และยุบสภาด้วยการร่วมกันจัดกิจกรรมชูป้ายร้องเพลง จุดเทียน และเปิดไฟจากโทรศัพท์มือถือ ที่เรียกว่า “แฟลชม็อบ” ของกลุ่มนักศึกษาและกลุ่มคนรุ่นใหม่ในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ โดยเฉพาะในสถาบันการศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (บีบีซี นิวส์, 2563) และ

อาศัยเครือข่ายสังคมออนไลน์เป็นสื่อกลางในการนัดหมายชุมนุมที่มีทั้งเฟซบุ๊ก (Facebook Live) ไลน์ (Line) ทวิตเตอร์ (Twitter) อินสตาแกรม (Instagram) ยูทูบ (Youtube) เป็นตัวขับเคลื่อนหลัก (ผู้จัดการออนไลน์, 2563)

บทบาทและการเคลื่อนไหวของนักศึกษาในฉากของการเมืองไทยที่ผ่านมาในแต่ละช่วงเวลาต่อการก่อตัว การรับอิทธิพลทางความคิด และอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่เกิดจากการต่อสู้จากการครอบงำของรัฐ (ผู้นำ) ไม่ว่าจะการจำกัดควบคุม และครอบงำความคิด จนทำให้นักศึกษาที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่เห็นต่างหันมาท้าทายเพื่อตอบโต้การครอบงำของรัฐภายใต้เงื่อนไขและปัจจัยทางสังคมที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ประกอบกับพัฒนาการทางการเมืองที่นำเทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมในการสื่อสารเพื่อให้การสื่อสารเข้าถึงง่าย รวดเร็วทั่วถึง และประหยัดเวลา จึงทำให้ ผู้วิจัยสนใจถึงเหตุการณ์ทางการเมืองในช่วง พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2564 ที่นักศึกษาออกมาแสดงความคิดเห็นทางการเมืองว่าเป็นอย่างไร อะไรคือปัจจัยส่งผลให้นักศึกษาออกมาแสดงความคิดเห็นทางการเมือง อุดมการณ์ประชาธิปไตย และวาทกรรมทางการเมืองที่ส่งผลต่อเชื่อมั่น การผลิตความคิด ความเชื่อ อุดมการณ์ทางการเมืองที่นักศึกษารับรู้ และเข้าใจที่แสดงออกไปสู่สังคมด้วยรูปแบบและวิธีการคิดอย่างไรภายใต้การควบคุมของรัฐในเมืองช่วง พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2564 ผ่านข้อเรียกร้องและรูปแบบการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มนักศึกษาในแต่ละช่วงเวลาแตกต่างกันไปตามเงื่อนไขและปัจจัยทางสังคมที่เกิดขึ้นในขณะนั้นประกอบกับพัฒนาการทางการเมืองที่นำเทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมในการสื่อสารเพื่อให้การสื่อสารเข้าถึงง่ายรวดเร็วทั่วถึงและประหยัดเวลางานวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ในการสร้างความเข้าใจของสังคมเกี่ยวกับพฤติกรรมแสดงออกทางการเมืองของกลุ่มนักศึกษา การตื่นตัวทางการเมืองของกลุ่มนักศึกษาและพลังของกลุ่มนักศึกษาที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองอันแรงกล้าเพื่อมุ่งหวังให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบทางการเมืองไทย

เมื่อห้วงเวลาเปลี่ยนไป ภูมิทัศน์ทางการเมืองหรือสถานการณ์ทางการเมือง หรือพื้นที่ของการแสดงออกทางการเมืองของนักศึกษา ก็เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ส่งผลให้ปัจจัยการก่อตัวทางการเมืองของนักศึกษาที่ออกมาแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ออกมาประท้วงรัฐบาล หรือเรียกร้องทางการเมือง ภายใต้อุดมการณ์ประชาธิปไตยที่แสดงออกจากความคิดเห็นของนักศึกษา อันประกอบด้วย สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค การเรียกร้องประชาธิปไตย การเรียกร้องให้มีการเลือกตั้ง ฯลฯ ในรูปแบบต่าง ๆ ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นทางการเมืองของกลุ่มนักศึกษา อุดมการณ์ที่นักศึกษาเชื่อมั่น สู่การผลิตความคิด ความเชื่อ อุดมการณ์ทางการเมืองใหม่ที่นักศึกษารับรู้และเข้าใจที่แสดงออกไปสู่สังคมด้วยรูปแบบและวิธีการคิดภายใต้การควบคุมของรัฐ ในการเมืองช่วง พ.ศ. 2557-พ.ศ. 2564 โดยมีวัตถุประสงค์ในการวิจัย 3 ประการ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาภูมิทัศน์ทางการเมืองของนักศึกษาในช่วง พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2564
2. เพื่อศึกษาปัจจัยทำให้เกิดการก่อตัวให้นักศึกษาออกมาแสดงความคิดเห็น ความคิดเห็นทางการเมืองในช่วง พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2564
3. เพื่อศึกษาอุดมการณ์ประชาธิปไตย และวาทกรรมทางการเมืองของนักศึกษาในช่วง พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2564

### วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ใช้รูปแบบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องในช่วงการประชุมทางการเมืองของนักศึกษา พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2564 ได้แก่ หนังสือ งานวิจัย บทความ หนังสือพิมพ์วารสาร เว็บไซต์ บทสัมภาษณ์ตามสื่อต่างๆ และข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกนักศึกษาที่แสดงออกทางการเมือง จำนวน 8 คน มีบทบาทเป็นแกนนำ และผู้เข้าร่วมชุมนุม

ในการแสดงความคิดเห็นในช่วงการเมืองปี พ.ศ. 2557 ถึงปี พ.ศ. 2564 ใช้เครื่องมือคือแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง และแบบกึ่งโครงสร้าง การวิเคราะห์ข้อมูลโดยเริ่มจากการจัดประเภทข้อมูล (Typological Analysis) แล้วนำมาสร้างข้อสรุปเพื่อประเมินความครบถ้วนของข้อมูล นำมาสู่การวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์การวิจัย

### ผลการวิจัย

ผลการศึกษาภูมิทัศน์ทางการเมืองของนักศึกษาในช่วง พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2564 ว่าด้วยการก่อตัว อุดมการณ์ประชาธิปไตยและวาทกรรมทางการเมือง ผลการศึกษาพบว่าดังนี้

ภูมิทัศน์ทางการเมืองของนักศึกษาในช่วง พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2564 พบว่า สภาพการณ์ทางการเมืองจากบันทึกเหตุการณ์ที่นิสิตนักศึกษาออกมาแสดงบทบาททางการเมือง ตั้งแต่ พ.ศ. 2557 จนถึง พ.ศ. 2564 เกิดจากความผิดพลาดของโครงสร้างรัฐธรรมนูญ หรือที่เรียกว่าขบวนการประชาธิปไตยครั้งใบจากการยึดอำนาจโดยกองทัพ การควบคุมอำนาจเบ็ดเสร็จ (มาตรา 44) การเลือกตั้งระบบสัดส่วนส่วน เผด็จการรัฐสภาโดยใช้ฐานเสียง สว. 250 ที่มาจากการแต่งตั้งโดยการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากบุคคลภายนอก และการได้มาของรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้มาจากประชาชนอย่างแท้จริงส่งผลให้สภาพการณ์ทางการเมืองในห้วงเวลานั้นเกิดความสั่นคลอน นิสิตนักศึกษา นักวิชาการ และประชาชน ที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงรวมตัวกันเดินขบวน ชุมนุมตามสถานที่สำคัญต่าง ๆ เพื่อแสดงออกทางการเมืองในการเรียกร้องสิทธิพึงได้จากรัฐบาลและเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้มาจากประชาชนจึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าสภาพการณ์ทางการเมืองในแต่ละห้วงเวลามีผลต่อกระบวนการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของกลุ่มคนที่เห็นต่างทางการเมือง หรือกลุ่มคน

ที่ไม่เห็นด้วยกับระบบโครงสร้างรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นไปตามกระบวนการของประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

บทบาทของนิสิตนักศึกษาที่ออกมาแสดงความคิดเห็นทางการเมืองปรากฏชัดในช่วงหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2562 โดยกลุ่มนิสิตนักศึกษาออกมาแสดงบทบาททางการเมืองด้วยการเรียกร้องให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ยุบสภา และต้องการให้ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา และองคาพยพ ต้องลาออก ด้วยการยื่นจดหมายเปิดผนึกต่อรัฐสภา การเดินขบวนบนท้องถนน การถือป้ายประท้วงการจัดกิจกรรมอ่านแถลงการณ์ และถือป้ายชุมนุมตามสถานสำคัญต่าง ๆ เพื่อแสดงบทบาทในการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพ รัฐธรรมนูญที่มาจากประชาชน นายกรัฐมนตรีที่มาจากทางเลือกตั้ง และรัฐบาลที่มาจากการสืบทอดอำนาจโดยใช้โครงสร้างรัฐธรรมนูญที่บิดเบี้ยวเป็นฉากบังหน้าในการใช้เสียง สว. 250 เสียง เป็นฐานเสียงหลักในการเลือกนายกรัฐมนตรี

ทั้งนี้ นิสิตนักศึกษาออกมาใช้พื้นที่สาธารณะในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในช่วง พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2564 กลุ่มนิสิตนักศึกษามีพัฒนาการในการออกมาแสดงความคิดเห็นที่เปลี่ยนไปตามยุคสมัยเริ่มตั้งแต่การชุมนุมด้วยการเดินขบวนบนท้องถนน การถือป้ายประท้วงการจัดกิจกรรมอ่านแถลงการณ์ การถือป้ายชุมนุมตามสถานสำคัญต่าง ๆ มาสู่วิวัฒนาการที่นำเทคโนโลยีมาปรับใช้โดยการนำสื่อ Social Media มาใช้ในการรวมตัวกันเป็นแฟลชม็อบเพื่อนัดชุมนุมกันและสลายตัวกันอย่างรวดเร็ว การกระจายข่าวสารและถ่ายทอดสดการชุมนุมผ่าน Facebook Live และ Twitter Hashtag ใช้ Instagram Line และ Youtube ในการแจ้งข่าวสารการชุมนุมและใช้ Telegram Channel เพื่อสำรองการติดต่อสื่อสารหากมีการปิดกั้นจากกันจากทางภาครัฐ

จะเห็นได้ว่า สภาพการณ์ทางการเมืองที่ไม่ปรกติมีอิทธิพลต่อกระบวนการความคิดของกลุ่มนิสิตนักศึกษาส่งผลให้กลุ่มนิสิตนักศึกษาที่เห็นต่างทางการเมืองออกมาแสดงบทบาทเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพที่พึง

ได้จากรัฐบาล โดยใช้พื้นที่สาธารณะในการแสดงบทบาททางการเมืองด้วยการจัดกิจกรรมในสถานที่สำคัญต่างๆ การถือป้ายประท้วง การเดินขบวนและพัฒนาไปสู่ความทันสมัยที่นำเทคโนโลยี Social Media มาปรับใช้ในการแสดงออกทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการนัดหมายชุมนุม การส่งข่าวสาร การเผยแพร่ภาพ การถ่ายทอดสด การใช้แฮชแท็กเพื่อการกระจายข่าวสารอย่างรวดเร็ว และมีการปิดกั้นช่องทางที่อาจจะทำให้การกระจายข่าวสารถูกปิดกั้นจากทางภาครัฐโดยนำช่องทางสื่อสาร โทรแกรม ที่มีความปลอดภัยสูงเพราะต้องเข้ารหัสปลายทางมาเป็นช่องทางสำรองหากถูกปิดกั้นจากสื่อ Social Media ที่ใช้ในปัจจุบัน

อย่างไรนั้น การก่อตัวของกลุ่มนิสิตนักศึกษาที่ออกมาเคลื่อนไหวเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมืองประกอบกับสิ่งเร้าที่เกิดจากการบ่มเพาะปัญหาทางการเมืองเป็นระยะเวลาหลายปีตั้งแต่หลังการรัฐประหารของคณะคสช. ในช่วง พ.ศ. 2557 การใช้อำนาจในการปกครองแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดตามมาตรา 44 การจำกัดสิทธิและถูกสลายการชุมนุมจากการแสดงความคิดเห็นแบบสันติวิธีส่งผลให้เกิดแรงต้านจนนำไปสู่ก่อตัวด้วยการจัดกิจกรรมการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มนิสิตนักศึกษาในรูปแบบที่แตกต่างออกไปซึ่งแรงจูงใจให้นักศึกษาแสดงออกทางการเมืองในครั้งนี้ คือ การสืบทอดอำนาจของรัฐบาลคสช. ที่อาศัยฐานเสียง สว. ที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล รัฐธรรมนูญที่ไม่ได้มาจากประชาชนที่มองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การอำนาจอสลายการชุมนุมด้วยความรุนแรง และการได้มาของอำนาจรัฐบาลที่ไม่เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง ผลพวงดังกล่าวก่อให้เกิดปัจจัยที่นักศึกษาออกมาเคลื่อนไหวทางการเมืองในช่วง พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2564 ดังนี้

1. ความขัดแย้งทางการเมืองที่กลุ่มนิสิตนักศึกษาให้ความสำคัญ พบว่าอันดับ 1 คือ การใช้อำนาจมาตรา 44 รองลงมา รัฐธรรมนูญที่มาจากประชาชน การรัฐประหาร นายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง ยุบพรรคอนาคตใหม่ และวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นสามารถบ่งบอกได้ว่า

ปรากฏการณ์การเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มนิสิตนักศึกษาในช่วง พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2564 มาจากสภาพการณ์ทางการเมืองที่ไม่เป็นปกติประกอบกับการถูกกดดันจากรัฐบาลโดยอาศัยมาตรา 44 ในการลิดรอนสิทธิเสรีภาพทางการเมืองและการใช้กำลังในการยุติการชุมนุม อีกทั้งการได้มาของรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้มาจากประชาชน การได้มาซึ่งอำนาจของรัฐบาลและการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรมในห้วงเวลานั้น

2. ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ดังกล่าวข้างต้น พบว่า ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในยุคโลกาภิวัตน์ได้ถูกนำมาใช้ในรูปแบบติดต่อสื่อสารเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง การรับส่งข่าวสารและการนัดหมายชุมนุมทางการเมืองผ่านช่องทาง Facebook Live, Line, Twitter, Instagram, และ Youtube เพราะสังคมออนไลน์เป็นพื้นที่เสรีในการแสดงออกทางความคิดเห็นของทุกคนและสามารถนำมาใช้เพื่อพัฒนาเปลี่ยนแปลงให้สังคมเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ถึงแม้ว่าการใช้เครือข่ายสังคมออนไลน์อาจเป็นเหมือนดาบสองคมที่อาจถูกก่อแค้นด้วย Cyber Troops หรือ กองกำลังพลเรือนไซเบอร์จะทำหน้าที่จ้องทำลายแต่กลุ่มนิสิตนักศึกษาก็ยังเห็นถึงประโยชน์ของเครือข่ายสังคมออนไลน์และนำมาใช้ประโยชน์เพื่อส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองในปัจจุบัน

3. อิทธิพลทางความคิดของนักวิชาการปัญญาชนและสถาบันการศึกษา ที่มีต่อขบวนการนักศึกษา พบว่า สถาบันทางการศึกษาเป็นเพียงสถาบันแรกเริ่มที่กล่อมเกลาระบวณการทางความคิดประชาธิปไตยให้แก่นักศึกษาซึ่งไม่สามารถบ่งบอกได้ว่านักศึกษาที่ได้รับการกล่อมเกลานั้นจะนำไปใช้ในเชิงทางการเมืองได้ทุกคนหรือไม่ เพราะทุกอย่างขึ้นอยู่กับกระบวนการรับรู้ของแต่ละคน ประกอบกับสภาวะแวดล้อมที่เกิดขึ้น ณ ห้วงเวลานั้น และการแสดงออกเชิงกิจกรรมผ่านการรับรู้ทางกระบวนการทางคิดหรือการตอบสนองต่อสิ่งเร้าภายนอกในรูปแบบการกระทำและการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมของมนุษย์ที่มีคุณลักษณะที่แตกต่างกันออกไปทางสังคม ดังนั้น ปัจจัยที่ส่งผลต่ออิทธิพลของขบวนการ

นักศึกษาจะต้องเกิดจากรากฐานความรู้ด้านประชาธิปไตย ประสบการณ์ทางการเมืองที่ได้รับรู้หรือสัมผัส และสภาพการณ์ทางการเมืองที่จะก่อตัวให้เกิดอิทธิพลทางความคิดของกระบวนการนักศึกษาในแต่ละช่วงเวลา

4. รูปแบบ วิธีการ และช่องทางใดในการแสดงออกทางการเมืองการของกลุ่มนิสิตนักศึกษาที่ออกมาเคลื่อนไหวทางการเมือง พบว่า สภาพการณ์ทางการเมือง ณ ช่วงเวลานั้น ที่ถูกปิดกั้นด้วยมาตรา 44 ส่งผลให้กลุ่มนิสิตนักศึกษาจึงปรับเปลี่ยนรูปแบบ วิธีการ และช่องทางในการติดต่อสื่อสารเพื่อเข้าถึงกลุ่มผู้มีอุดมการณ์เดียวกันโดยใช้เครือข่ายสังคมออนไลน์เข้ามามีบทบาทหลักในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง การติดต่อสื่อสาร การกระจายข่าวสาร และการนัดหมายชุมนุมทางการเมืองด้วย Application ต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการติดต่อสื่อสารและเพิ่มความรวดเร็วในการสื่อสาร เช่น Facebook, Twitter, Instagram, Line, Tiktok, Youtube และ Telegram Channel ในชื่อช่อง Free Youth ที่มีความปลอดภัยสูงและสามารถป้องกันการปิดกั้นช่องทางการสื่อสารจากทางภาครัฐได้อีกด้วย จะเห็นได้ว่าเมื่อสภาพการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนไปด้วยข้อกำหนดที่เกิดขึ้นและยุคสมัยที่เปลี่ยนไปกลุ่มนิสิตนักศึกษาก็จะปรับเปลี่ยนตามสภาพการณ์นั้นๆ แต่ทำยี่สุดสิ่งที่จะเกิดขึ้น คือ การเข้าสู่กลุ่มเป้าหมายผู้มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่เหมือนกันเดียวกันและร่วมทำกิจกรรมทางการเมืองเพื่อให้บรรลุปณิธานของกลุ่ม

ส่วนของอุดมการณ์ประชาธิปไตยของกลุ่มนิสิตนักศึกษาในช่วง พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2564 นั้น จากการให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญในประเด็นดังกล่าว ดังนี้

นั่นทพวงศ์ ปานมาศ แกนนำนักศึกษาราม กล่าวว่ “...หลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเพื่อประชาชนและก็ต้องให้เคารพส่วนส่วนน้อยด้วยสิ่งสำคัญในระบบประชาธิปไตยที่แท้จริงจะต้องไม่มีการยึดอำนาจรัฐประหารและในประเทศที่พัฒนาแล้วเขาจะทำ 2 เรื่องที่สำคัญเพื่อพัฒนา

ประชาชนชนของประเทศ คือ ระบบสาธารณสุขและระบบการศึกษา. . ." (นันทพงศ์ ปานมาศ, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 4 ธันวาคม 2565)

เพชรรา ชิดปราง แกนนำนักศึกษาราม กล่าวว่า “. . . คนทุกคนต้องมีความเท่าเทียมกัน เคารพซึ่งกันกัน มีระบบการศึกษาและสาธารณสุขที่ดีที่เป็นเหมือนรัฐสวัสดิการ ต้องมีสิทธิเสรีภาพที่สามารถแสดงออกความเห็นต่างทางการเมืองได้. . ." (เพชรรา ชิดปราง, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 4 ธันวาคม 2565)

นักศึกษานเรศวร กล่าวว่า “. . . รัฐสวัสดิการที่ดีสำหรับประชาชนที่สามารถรองรับได้ในทุกเพศ ทุกวัย และทุกเชื้อชาติ. . ." (ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 19 พฤศจิกายน 2565)

ताल คณะราษฎร กล่าวว่า “. . . สิ่งที่ถูกต้องและเป็นไปตามกฎกติกาที่ควรจะเป็นตามหลักประชาธิปไตย. . ." (ताल, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 24 พฤศจิกายน 2565)

วรรณวลี เอมจิตต์ แกนนำศึกษา อดีตนักศึกษา มหาวิทยาลัยพะเยา กล่าวว่า “. . . การออกมาแสดงความเห็นทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ เช่น การออกมาชุมนุมประท้วง การกระจายข่าวสารทาง Facebook หรือการกด like หรือ การ Comment เพื่อแสดงความคิดเห็น. . ." (วรรณวลี เอมจิตต์, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 19 พฤศจิกายน 2565)

ไฉ่ แกนนำกลุ่มทะลุ มข. กล่าวว่า “. . . หลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อผู้ที่ออกมาเคลื่อนไหวทางการเมืองหรือมวลชนที่ออกมาร่วมกิจกรรมทางการเมือง. . ." (ไฉ่ แกนนำกลุ่มทะลุ มข., สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 19 พฤศจิกายน 2565)

ภัทราวลี ธนกิจวิบูลย์ผล แกนนำศึกษากลุ่มมหานคร เพื่อประชาธิปไตย และสมาชิกคณะประชาชนปลดแอก กล่าวว่า “. . . อุดมการณ์ประชาธิปไตย คือ ประชาชนและอำนาจอธิปไตยต้องเป็นของประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจ

สูงสุดของประเทศ. . ." (ภัทรราวี ธนกิจวิบูลย์ผล, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 19 พฤศจิกายน 2565)

จากข้อมูลการสัมภาษณ์ของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งให้ถึงอุดมการณ์ประชาธิปไตยของกลุ่มนักศึกษาที่ออกมาแสดงความคิดเห็นทางการเมือง มาจากสังคมระบอบประชาธิปไตยที่แฝงไปด้วยเผด็จการทหาร ประกอบกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพ การจำกัดสิทธิการแสดงออกความเห็นทางการเมือง การเคารพซึ่งกันและกัน ความเท่าเทียมกัน ความเสมอภาค รัฐสวัสดิการที่ประชาชนเข้าไม่ถึงหรือรัฐสวัสดิการที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันและกฎกติกาที่ไม่เป็นไปหลักประชาธิปไตย ส่งผลให้กลุ่มนักศึกษาที่ออกมาแสดงความคิดเห็นทางการเมืองมองว่าอุดมการณ์ประชาธิปไตยต้องมีองค์ประกอบ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการออกมาแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนแต่จะต้องให้เคารพส่วนส่วนน้อยด้วย สามารถแสดงออกผ่านการกระทำหรือผ่านสื่อโซเชียลมีเดีย

2. ความเท่าเทียมกัน ความเสมอภาค เคารพซึ่งกันและกัน มีสิทธิเสรีภาพที่สามารถแสดงออกความเห็นทางการเมืองได้

3. รัฐสวัสดิการที่ดีสำหรับประชาชนที่สามารถรองรับได้ในทุกเพศ ทุกวัย และทุกเชื้อชาติในเรื่องระบบสาธารณสุขและระบบการศึกษาที่เป็นรากฐานสำคัญของมนุษย์

4. ทุกสิ่งที่ถูกต้องและเป็นไปตามกฎกติกาที่ควรจะเป็นตามหลักประชาธิปไตย และจะต้องไม่มีการยึดอำนาจจากประชาชน

5. ประชาชนและอำนาจอธิปไตยต้องเป็นของประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดของประเทศ

กระบวนการการหล่อหลอมอุดมการณ์ทางประชาธิปไตยของนักศึกษาจึงมาจากความรู้สึกรู้สึกว่าตนถูกลิดรอนสิทธิมนุษยชนและสิทธิทางการเมืองโดยอาศัยหลักกฎหมายตามมาตรา 9 มาตรา 44 และมองว่าอำนาจอธิปไตยไม่ได้อยู่

ที่ประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดของประเทศเพราะรัฐบาลได้จำกัดการออกมาแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ขาดระบบสาธารณสุขและระบบการศึกษาที่มั่งคั่งซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของมนุษย์ที่จะก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยในอนาคตอันใกล้และปัจจัยหลักที่ทำให้นักศึกษาออกมาเรียกร้องสิทธิขั้นพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตย

สำหรับวาทกรรมทางการเมืองของนักศึกษาในช่วง พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2564 พบว่า วาทกรรมทางการเมืองเป็นรูปแบบหรือกระบวนการทางความคิดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีลักษณะเป็นการสืบทอดโดยการแสดงออกทางการพูด การเขียนหรือการสื่อสารทางสังคม เพื่อแสดงพลังและความเชื่อด้วยคำนิยม วาทกรรมทางการเมืองจึงมักถูกสร้างโดยกลุ่มคนหรือบุคคลที่มีพลังทางสังคม (Foucault, 1982, p. 107) และวาทกรรมทางการเมืองยังถูกจัดให้เป็นเครื่องมือของนักการเมืองที่สร้างขึ้นมาเพื่อใช้ในการสื่อสารข้อมูลไปยังผู้รับข่าวสาร คือ ประชาชนเพื่อหวังผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง พร้อมทั้งใช้กำหนดความคิด ความเชื่อ คำนิยมและทัศนคติของมนุษย์ในเชิงความคิดและการปฏิบัติไปพร้อมกัน (พระครูเกษมวัชรดิตถ์ และคณะ, 2565 หน้า 99 – 101) แต่วาทกรรมทางการเมืองของคนรุ่นใหม่หรือคน gen Y จะมีการตรวจสอบและมีลักษณะของความกระตือรือร้นในการค้นหาข้อมูลหรือที่เรียกว่าเปิดกว้างทางข้อมูลในการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือแนวโน้มตามกระแสผ่านสื่อโซเชียลมีเดียที่ใช้เป็นเครื่องมือหลักของมวลชนเพื่อสร้างกระบวนการวาทกรรมที่เกิดขึ้นให้ออกมาในรูปแบบการต่อสู้ทางการเมืองของแต่ละฝ่ายอย่างเข้มข้น (ไทยรัฐออนไลน์, 2562, ออนไลน์)

จากการสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญในประเด็นวาทกรรมทางการเมืองของนักศึกษาที่ใช้ในการเคลื่อนไหว ดังนี้

นักศึกษานเรศวร กล่าวว่า “...วาทกรรมทางการเมืองเป็นคำพูดที่ใช้ในการแสดงออกทางการเมืองและใช้ในการปลุกกระตือรือร้นของกลุ่มคนระบอบราษฎรผ่าน

ทางโซเชียลมีเดีย เช่น Facebook Twitter ด้วยวลี “ให้มันจบที่รุ่นเรา” คือ เราไม่ต้องการให้เด็กลูกหลานต้องมารับกรรมที่เราก่อแต่สำหรับหนูคำว่า “ให้มันจบที่รุ่นเรา” คือต้องให้ประเทศมันเดินหน้าด้วยรัฐสวัสดิการถ้วนหน้า. . .” (ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 19 พฤศจิกายน 2565)

ตาล คณะราษฎร กล่าวว่า “. . .วาทกรรมทางการเมืองเป็นคำพูดที่ผู้ชุมนุมใช้สื่อสารกันเพื่อการแสดงออกทางการเมืองและจะต้องไปในเชิงบวก. . .” (ตาล, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 24 พฤศจิกายน 2565)

โน้ แกนนำกลุ่มทะเล มข. กล่าวว่า “. . .วาทกรรมการเมืองเป็นคำพูดที่กลุ่มผู้ชุมนุมนำมาใช้ร่วมกันหรือสื่อถึงการเคลื่อนไหวทางการเมืองในรูปแบบองค์กร. . .” (โน้, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 19 พฤศจิกายน 2565)

ภัทราวดี ธนกิจวิบูลย์ผล แกนนำศึกษากลุ่มมหานครเพื่อประชาธิปไตย และสมาชิกคณะประชาชนปลดแอก กล่าวว่า “. . .วาทกรรมทางการเมืองของกลุ่มคณะราษฎรที่เราใช้เรียกกันอาจเป็นคำหรือวลีที่ใช้จุดประกายให้เราพลังฮึกเหิมเพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับกลุ่มหรือทีมเราในการรวมพลังหรือเรียกรวมพลังของกลุ่ม. . .” (ภัทราวดี ธนกิจวิบูลย์ผล, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 19 พฤศจิกายน 2565)

จากข้อมูลการสัมภาษณ์ของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งให้ถึงการใช่วาทกรรมทางการเมืองของกลุ่มนิสิตนักศึกษาในช่วง พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2564 เป็นการสื่อสารด้วยคำพูดเพื่อการแสดงออกทางการเมืองและจะต้องไปในเชิงบวกพร้อมทั้งสามารถใช้เพื่อปลุกกระตมทางความคิด การรวมกลุ่ม การสร้างแรงจูงใจในทางปฏิบัติ การสื่อถึงการเคลื่อนไหวทางการเมืองในรูปแบบองค์กร ดังนั้นวาทกรรมจึงเป็นกระบวนการสร้างหรือผลิตอัตลักษณ์และความหมายให้กับสรรพสิ่งในสังคมที่อยู่รอบตัวเราโดยวาทกรรมจะทำหน้าที่โน้มน้าวแนวความคิด ความเชื่อ คุณค่า ค่านิยม ความรับรู้ และอุดมการณ์ทางการเมือง ผ่านช่องทางในการเข้าถึงผู้คนในสังคมในรูปแบบที่แตกต่างกันไป เช่น ประกาศ แถลงการณ์ และ

สื่อสารมวลชนด้วยการเสนอข่าวเพื่อถ่ายทอดไปยังประชาคมให้ได้รับทราบ ข้อมูลการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของนักศึกษาผ่านการสร้างวาทกรรม “ให้ มั่นจบที่รุ่นเรา” คือ เราไม่สามารถสัญญาได้ว่าจะจบตอนไหนแต่เราก็พยายามจะ ผลักดันให้ผู้มีอำนาจคิดได้และต้องการเห็นสังคมดีขึ้นโดยโครงสร้างสังคมทุก อย่างต้องมีการเปลี่ยนแปลง ประเทศต้องเดินหน้าด้วยรัฐสวัสดิการถ้วนหน้า และ การต่อสู้ระหว่างผู้มีอำนาจกับประชาชนเพื่อสร้างสังคมที่มีความเท่าเทียมโดย การถ่ายทอดหรือการส่งต่อวาทกรรมทางการเมืองให้เป็นไปในรูปแบบคำพูดหรือ ถ่ายทอดผ่านสื่อโซเชียลมีเดีย เช่น Facebook หรือ Twitter เป็นต้น

## อภิปรายผล

ภูมิทัศน์ทางการเมืองของนักศึกษาในช่วง พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2564 เป็นสภาพการณ์ทางการเมืองที่อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาล คสช. และ รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ที่มอบอำนาจให้พลเอกประยุทธ์ จันทร์ โอชา ในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยอาศัยมาตรา 44 เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ รวมถึงการส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระวัง หรือปราบปราม การกระทำความผิดเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อย หรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดินในการบริหารประเทศ และห้ามบุคคล กลุ่มบุคคล พรรคการเมืองทำกิจกรรมทางการเมือง และห้ามการ ชุมนุมทางการเมือง รวมถึงควบคุมผู้เห็นต่างทางการเมืองโดยการนำตัวไป ปรับทัศนคติ การกระทำความผิดกล่าวหาของรัฐบาลทำให้กลุ่มที่เห็นต่างทางการเมือง มองว่าเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน การถูกกดดันด้วย วิธีการต่างๆ ที่เกิดขึ้นตั้งแต่การรัฐประหาร ปี พ.ศ. 2557 ถึงปี พ.ศ. 2564 ส่งผล ให้การเมืองไทยร้อนระอุขึ้นมาอีกครั้ง กลุ่มผู้เห็นต่างทางการเมืองนัดหมาย รวมตัวกันเพื่อชุมนุมประท้วงในการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพที่ประชาชนพึงมีตาม

สถานที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศอย่างน้อยถึง 246 การชุมนุมและมีกลุ่มแกนนำถูกดำเนินคดีในมาตรา 112, 116, และ 215 เป็นจำนวนมาก ด้วยสภาพการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นประกอบกับการถูกจำกัดพื้นที่ในการแสดงความคิดเห็น การถูกลิดรอนสิทธิ การถูกสลายการชุมนุมด้วยความรุนแรง การถูกดำเนินคดีทางการเมืองด้วยการจับกุมแกนนำที่เกิดขึ้นหลายต่อหลายครั้ง จึงเป็นแรงผลักดันให้ขบวนการนักศึกษาและกลุ่มที่เห็นต่างทางการเมืองออกมารวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีตามหลักกฎหมาย (ภาคิไนย์ ชมสินทรพิสัยมัน, 2554) แต่รัฐบาลกลับใช้กฎหมายมาควบคุมกลุ่มผู้เคลื่อนไหวทางการเมืองทางการเมืองแบบเข้มงวด ส่งผลให้นักศึกษามีข้อจำกัดในการรวมตัวจัดตั้งองค์กรเคลื่อนไหวทางสังคมแต่อย่างใด ขบวนการนักศึกษาเคลื่อนไหวแต่ละประเด็นปัญหาที่แตกต่างกันไป และเคลื่อนไหวเป็นแนวร่วมกับองค์กรเคลื่อนไหวทางสังคมอื่น ๆ (กนกรัตน์ เลิศชูสกุล, 2561) ประกอบกับ ปัจจัยการเติบโต ความถดถอย และการฟื้นฟูบทบาทขบวนการนักศึกษาในการเมืองไทยนับตั้งแต่ทศวรรษ 2510 จนถึงปัจจุบันภายใต้รัฐบาลเผด็จการทหาร โครงสร้างทางการเมืองไม่เอื้อให้ตัวแสดงทางการเมืองอื่น ๆ ได้รับการพัฒนาในขณะที่นักศึกษาเป็นชนชั้นกลางกลุ่มใหม่ที่มีทุนทางสังคมและการเมืองสูงกว่ากลุ่มอื่น ๆ จึงกลายเป็นพลังสำคัญในการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ในขณะที่ช่วงทศวรรษ 2520-2550 การเมืองไทยภายใต้บริบทการเติบโตของประชาธิปไตยและเสรีภาพทางการเมือง ทำให้เกิดการขยายตัวของพลังและสถาบันทางการเมืองที่หลากหลายและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่งผลให้นักศึกษามีบทบาททางการเมืองน้อยลงโดยเปรียบเทียบ ตั้งแต่หลังรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 การเมืองไทยกลับสู่บริบททางการเมืองแบบเผด็จการ พลังการเมืองต่างๆ ที่เคยมีบทบาทก่อนหน้านี้ถูกควบคุมอย่างเข้มข้นโดยรัฐบาลทหาร นักศึกษาซึ่งมีสถานะพิเศษทั้งจากมรดกทางประวัติศาสตร์ และสถานภาพพิเศษของสถาบันอุดมศึกษา ทำให้ขบวนการนักศึกษากลายเป็นหนึ่ง

ในพลังทางการเมืองที่สำคัญเพียงไม่กี่หลังที่ยังคงยืนหยัดต่อต้านระบอบเผด็จการทหาร

การก่อตัวทางการเมืองของนักศึกษาในช่วง พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2564 ที่มาจากความเห็นต่างทางการเมืองประกอบกับสิ่งเร้าที่เกิดจากการบ่มเพาะปัญหาทางการเมืองเป็นระยะเวลานานหลายปีตั้งแต่การรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 ถึงปี พ.ศ. 2564 แบ่งออกเป็น 5 ปัจจัย คือ

1. ปัจจัยโครงสร้างระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งประสงค์ใช้อำนาจในการปกครองแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดตามมาตรา 44 และการสืบทอดอำนาจด้วยการกำหนดที่มาของ ส.ว. จากแต่งตั้งของรัฐบาล

2. ปัจจัยความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดจากความเห็นต่างทางการเมืองและถูกกดตันจากการบังคับใช้กฎหมาย

3. ปัจจัยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่นำมาใช้ส่งต่อข้อมูลข่าวสารหรือเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการชุมนุมและนัดหมายชุมนุมของกลุ่มนักศึกษาเพื่อประสงค์ให้การสื่อสารหรือการส่งต่อข้อมูลไปถึงยังกลุ่มเป้าหมายได้อย่างรวดเร็ว

4. ปัจจัยด้านอิทธิพลทางความคิดของนักวิชาการปัญญาชนและสถาบันการศึกษาที่มีต่อขบวนการนักศึกษา เป็นเพียงสถาบันแรกเริ่มในการกล่อมเกลาระบอบการปกครองทางความคิดด้านประชาธิปไตยให้แก่นักศึกษาแต่ไม่สามารถบ่งบอกได้ว่านักศึกษาที่ได้รับการกล่อมเกลานั้นจะนำไปใช้ในเชิงทางการเมืองได้ทุกคนหรือไม่ โดยกระบวนการรับรู้ของแต่ละคนจะต้องประกอบกับสภาวะแวดล้อมที่เกิดขึ้น ณ ห้วงเวลานั้น ผ่านการรับรู้ทางกระบวนการทางความคิดและการตอบสนองต่อสิ่งเร้าภายนอกในรูปแบบการกระทำหรือการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมมนุษย์

5. ปัจจัยรากฐานความรู้ด้านประชาธิปไตย สิ่งนี้จะประกอบไปด้วยสภาพการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนไป

ข้อกำหนดที่เกิดขึ้นจากรัฐบาลในช่วง ปี พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2564 ซึ่งให้เห็นถึงความขัดแย้งของรากฐานความรู้ด้านประชาธิปไตยที่มาจากการกล่อมเกลามาจากสถาบันเป็นขั้นแรกประกอบกับสภาพการณ์ทางการเมืองที่อยู่ในยุคโลกาภิวัตน์ที่คนรุ่นใหม่หรือกลุ่มนักศึกษาได้นำเทคโนโลยีมาปรับใช้ในการค้นหาข้อมูล ค้นหาข้อเท็จจริงจากการเสพข่าวหรือข้อมูลต่างๆ ที่ได้รับรู้จากรัฐบาลและมวลชนเพื่อนำมาวิเคราะห์และส่งต่อผ่านสื่อโซเชียลมีเดีย เช่น Facebook, Twitter, Instagram, Line, Tiktok, Youtube และ Telegram channel ไปยังกลุ่มเป้าหมายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางการเมืองที่เหมือนกันเพื่อร่วมทำกิจกรรมทางการเมืองให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม (ชยุตม์ พันธุ์สุวรรณ, 2561) โดยปัจจัยเงื่อนไขและปัจจัยสำคัญที่ทำให้ขบวนการนักศึกษาไทยมีการปรับตัวเกิดจากความขัดแย้งทางการเมือง ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารและสื่อใหม่ อิทธิพลทางความคิดระหว่างนักวิชาการปัญญาชนกับขบวนการนักศึกษา อิทธิพลทางความคิดระหว่างนักวิชาการปัญญาชนกับขบวนการนักศึกษาและการเปลี่ยนผ่านสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (ม.นอกระบบ) เพื่ออธิบายการพัฒนาเทคโนโลยีที่เป็นที่ปัจจัยหนึ่งที่เกี่ยวข้องการแสดงออกทางการเมืองของนักศึกษาในช่วง พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2564 (นลินี ทองประเสริฐ, 2555) การรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางการเมืองผ่านเฟซบุ๊ก (ศิริสุดา แสงทอง, 2564) ความตื่นตัวทางการเมืองของคนรุ่นใหม่ จุดยืนประชาธิปไตยใหม่แห่งอนาคตและการใช้สื่อทางสังคมเพื่อดำเนินการทางการเมืองไทย (รณันธร พลชาติ, 2558)

อุดมการณ์ประชาธิปไตยของนักศึกษาในช่วง พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2564 สิ่งทีกลุ่มนักศึกษาอยากได้ประชาธิปไตยในการออกมาเคลื่อนไหวชุมนุมทางการเมืองแบ่งออกเป็น 5 ประการ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการออกมาแสดงความคิดเห็นทางการเมืองการปกครองของประชาชนแต่จะต้องให้เคารพส่วนส่วนน้อยด้วย และเปิดโอกาสในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองร่วมกัน

2. หลักความเท่าเทียมกัน ความเสมอภาค เคารพซึ่งกันและกัน มีสิทธิเสรีภาพที่สามารถแสดงออกความเห็นต่างทางการเมืองได้
3. รัฐสวัสดิการที่ดีสำหรับประชาชนที่สามารถรองรับได้ในทุกเพศ ทุกวัย และทุกเชื้อชาติในเรื่องระบบสาธารณสุขและระบบการศึกษาที่เป็นรากฐานสำคัญของมนุษย์
4. กฎกติกา ที่ควรจะเป็นตามหลักประชาธิปไตย และจะต้องไม่มีการยึดอำนาจจากประชาชน
5. อำนาจอธิปไตยต้องเป็นของประชาชน

วาทกรรมทางการเมืองของนักศึกษาในช่วง พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2564 เป็นการนำมาใช้เพื่อปลุกกระตมทางความคิด การรวมกลุ่ม สร้างแรงจูงใจทางปฏิบัติ และสื่อถึงการเคลื่อนไหวทางการเมืองในรูปแบบองค์กรผ่านคำพูด การเขียน และวลีที่เป็นกลุ่มคำที่นำมาใช้เรียงต่อกันได้ใจความแต่ยังไม่เป็นประโยคที่สมบูรณ์ เช่น “ให้มันจบที่รุ่นเรา” หรือ “จะฟังแล้วมั้ยประชาธิปไตย” หรือ “ประชาธิปไตยที่ปลิดปลิว” ที่กลุ่มคณะราษฎรนำมาใช้เมื่อครั้งจัดการชุมนุมประท้วงแต่ในพื้นที่การชุมนุม ดังนั้น การใช้วาทกรรมทางการเมืองของนักศึกษาจึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งต่อคำพูดหรือวลีในการปลุกกระตมความคิดทางการเมืองและรวมพลังมวลชนเพื่อนำไปสู่การชุมนุมประท้วง (สมชัย แสนภูมิ, 2562) เช่น กลุ่มนักศึกษากับการเคลื่อนไหวทางการเมืองในวันครบรอบ 1 ปี การทำรัฐประหารของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ศึกษาภายใต้กิจกรรม “ศูร์ 22 มาฉลองกันมะ?” ปัจจัยที่ส่งผลต่อความคิดทางการเมืองมากที่สุด คือ การเข้าเรียนในสถาบันอุดมศึกษาที่มากกว่าการกล่อมเกล่าผ่านครอบครัว และมีประสบการณ์ทางการเมืองโดยเฉพาะการเป็นผู้จัดกิจกรรมของกลุ่มนักศึกษา ที่เชื่อในอุดมการณ์เสรีประชาธิปไตย การถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพเป็นปัจจัยที่สำคัญในการบ่มเพาะแรงต้านจนนำไปสู่การจัดทำกิจกรรมนี้

ทางด้านสื่อออนไลน์อย่างเฟซบุ๊ก เป็นเครื่องมือสำคัญที่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางการเมือง อีกทั้งเป็นเครื่องมือในการระดมทรัพยากรและการเคลื่อนไหว

## ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

### 1. ข้อเสนอแนะที่นำไปใช้ประโยชน์

ผลจากการวิจัย พบว่า การที่นักศึกษาออกมาแสดงบทบาททางการเมืองเกิดจากความบิดเบี้ยวของโครงสร้างความเป็นประชาธิปไตย เช่น รัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจรัฐ การที่รัฐบาลไม่เคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น ดังนั้น รัฐบาลที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรตุลาการที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับการแสดงความคิดเห็นต่างของแต่ละกลุ่มในสังคมเพื่อนำมาวิเคราะห์หาจุดร่วมกันระหว่างแต่ละกลุ่มในสังคมเพื่อเข้าสู่ข้อสรุปร่วมกัน และต้องเคารพสิทธิ ความเสมอภาพ เสรีภาพ ภารดรภาพของประชาชนทุกกลุ่มที่ออกมาแสดงความคิดเห็นทางการเมือง

### 2. ข้อเสนอแนะการศึกษาครั้งต่อไป

2.1. ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมในกลุ่มนักวิชาการโดยการสัมภาษณ์ เพื่อให้เห็นถึงมุมมองของนักวิชาการที่มองมายังกลุ่มนักศึกษาในการออกมาแสดงความคิดเห็นทางการเมืองและการออกมาชุมนุมประท้วงในประเด็นโครงสร้างทางการเมืองเพื่อชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางกระบวนการทางความคิดที่อาจส่งผลต่อนักศึกษา

2.2. ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับปัจจัยเชื่อมโยง เช่น ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม และครอบครัวที่อาจส่งผลต่อกระบวนการทางความคิดของนักศึกษา

2.3. ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยที่มีความโดดเด่นด้านการแสดงออกเกี่ยวกับประชาธิปไตยและมหาวิทยาลัยทั่วไปว่ามีอิทธิพลต่อกระบวนการทางความคิดกลุ่มนักศึกษาหรือไม่

### เอกสารอ้างอิง

- กนกรัตน์ เลิศชูสกุล. (2561). การเติบโต ความถดถอย และการฟื้นตัว  
ของขบวนการนักศึกษาไทย. *วารสารพัฒนศาสตร์*, 1(1), 130-177.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (2544). *ประวัติศาสตร์การเมืองไทย 2475 – 2500*. กรุงเทพฯ:  
โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ชยุตม์ พันธุ์สุวรรณ. (2561). *ขบวนการนักศึกษาหายไปไหน: การเปลี่ยนแปลง  
ของขบวนการนักศึกษาไทยในช่วงความขัดแย้งทางการเมือง พ.ศ.  
2549-2557*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิต  
พัฒนบริหารศาสตร์.
- ไทยรัฐออนไลน์. (2562ก). *นิรโทษกรรม "สุดซอย" หายนะ "เพื่อไทย" ลุงกำนัน  
ปั้นมือบลูกฮือ ขับไล่ยิงลักษณะ*. ค้นเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2565,  
จาก <https://www.thairath.co.th/news/politic/1505783>
- นลินี ทองประเสริฐ. (2555). บทบาทของสังคมออนไลน์ต่อสำนักทางการเมือง  
ของนิสิตนักศึกษามหาวิทยาลัยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง.  
*วารสาร มจร.วิชาการ*, 16(31), 65-75.
- บีบีซี นิวส์. (2563). *10 ปีสลายการชุมนุมคนเสื้อแดง : สัปดาห์ชีวิต "ตัวละครเอก"  
ของศอฉ. และ นปช. ใน 5 ฉากสำคัญการเมืองไทย*. ค้นเมื่อวันที่ 27  
มีนาคม 2566, จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-52676263>

- ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. (2563). ทบทวนประวัติศาสตร์ อ่านข้อเรียกร้อง “มีอบนักศึกษา” จากอดีตถึงปัจจุบัน. ค้นเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2564, จาก <https://www.prachachat.net/d-life/news-528775>
- ผู้จัดการออนไลน์. (2563). แนวรบด้าน Social Media รัฐเป็นรองคนรุ่นใหม่. ค้นเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2564, จาก <https://shorturl.asia/BDuGt>
- พระครูเกษมวิชรดิตถ์ และคณะ. (2565). การสื่อสารทางการเมืองกับวาทกรรมทางการเมืองในสังคมไทย. วารสารรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬารามราชวิทยาลัย 2(5), 99–101.
- ภาคิไนย์ ชมสินทรัพย์มัน. (2554). ขบวนการนักศึกษาไทย : วิเคราะห์ความเคลื่อนไหวของขบวนการนักศึกษาไทยในเมืองช่วงระหว่าง 6 ตุลาคม ตุลาคม 2519 ถึงปี พ.ศ.2531. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รณันธร พลชาติ. (2558). การใช้สื่อทางสังคม: เพชฌัญญูในการดำเนินการทางการเมืองไทย. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ศุภัทธา อำนวยสวัสดิ์. (2563). พฤติกรรมทางการเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ศิลปวัฒนธรรม. (2565). ประวัติศาสตร์เกิดอะไรใน “14 ตุลา” ก่อนมาสู่ชัยชนะสำคัญของประชาชนลูกฮีโร่ต้าน “คณาธิปไตย”. ค้นเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2565, จาก [https://www.silpa-mag.com/history/article\\_40175](https://www.silpa-mag.com/history/article_40175)
- ศิลปวัฒนธรรม. (2560). วันนี้ในอดีต 14 ตุลาคม 2516 รัฐบาลทหารใช้กำลังสลายผู้ชุมนุมเรียกร้องประชาธิปไตย แต่สุดท้ายสิ้นอำนาจ. ค้นเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2565, จาก <https://shorturl.asia/RF7ZY>

- สมชัย แสนภูมิ. (2562). นักศึกษากับการเคลื่อนไหวทางการเมืองในวิน  
ครบรอบ 1 ปี การทำรัฐประหารของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา.  
มนุษยศาสตร์, สังคมศาสตร์, และศิลปะศาสตร์, 12(1), 1089-1106.
- แอมเนสตี้อินเตอร์เนชันแนลไทยแลนด์. (2564). สิทธิมนุษยชนถูกละเมิด  
อย่างไรใน 6 ตุลา. ค้นเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2565, จาก  
<https://www.amnesty.or.th/latest/blog/919/>
- Foucault, M. (1982). *The archaeology of knowledge: and the discourse on  
language*. New York: Vintage.

การนำนโยบายนวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing  
ไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ศาลจังหวัดสมุทรปราการ สำนักงาน  
ศาลยุติธรรม\*

Implementation of the innovation policy for filing lawsuits  
through e-Filing system among court officials in Samut  
Prakan Province Court of The Court of Justice

สุพจน์ ภูพาน<sup>1</sup> & รัฐศิริจันทร์ วังกานนท์<sup>2</sup>

Supote Phoophan & Rattasirin Wangkanond

Corresponding author: 6414832048@rmail.ru.ac.th

Received: 24/07/66 Revised:01/08/66 Accepted: 01/08/66

### บทคัดย่อ

รายงานการวิจัยฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) กระบวนการดำเนินงาน นวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing ไปสู่การปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ศาลจังหวัดสมุทรปราการ สำนักงานศาลยุติธรรม (2) ปัญหาและอุปสรรค ในการนำนโยบายนวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing ไปปฏิบัติ (3) แนวทางการแก้ไขปัญหา และข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพในการนำนโยบายนวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing ไป การวิจัยพบว่า 1) ด้วยกระบวนการนวัตกรรมดังกล่าวมิได้ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศาล

---

\*บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระเรื่อง การนำนโยบายนวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing ไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ศาลจังหวัดสมุทรปราการ สำนักงานศาลยุติธรรม

<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>2</sup> คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จังหวัดสมุทรปราการ เนื่องจากการปฏิบัติงานในระบบ e-Filing ควบคู่กับระบบโปรแกรมสำนวนคดี CIMS ที่ยังไม่มีผลงาน สอดคล้อง เชื่อมโยงกันโดยสมบูรณ์ 2) คู่ความยังเข้าถึงการใช้งานนวัตกรรมอย่างเต็มที่ได้ทุกฝ่าย 3) เจ้าหน้าที่ศาลจังหวัดสมุทรปราการบางคนยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน 4) เครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นยังไม่เพียงพอต่อการใช้งาน ส่วนแนวทางการแก้ไขปัญหา พบว่า 1) ควรมีการพัฒนากระบวนการปฏิบัติงานของศาลยุติธรรมให้มีความผลานและเชื่อมโยงกันโดยสมบูรณ์ และเอื้อต่อคู่ความได้ทุกฝ่าย 2) ควรมีการจัดอบรมให้ความรู้กับเจ้าหน้าที่ศาลจังหวัดสมุทรปราการอย่างต่อเนื่อง 3) ควรมีการประเมินผลการใช้งานนวัตกรรมเป็นประจำและต่อเนื่อง เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและแนวทางในการแก้ เพื่อจะได้ปรับปรุงการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

**คำสำคัญ :** การนำนโยบายไปปฏิบัติ; นวัตกรรมการยื่นฟ้อง;  
ศาลจังหวัดสมุทรปราการ

## Abstract

This is a qualitative research which is aimed at examining 1) the implementation of innovative operational process for filing lawsuits through the e-Filing System of the court officials in Samut Prakan Provincial Court of Justice 2) the problems and obstacles in implementing the innovative operational process for filing lawsuits through the e-Filing System of the court officials in Samut Prakan Provincial Court of Justice 3) the solutions and recommendations in improving the efficiency of the implementation of

innovative operational process for filing lawsuits through the e-Filing System of the court officials in Samut Prakan Provincial Court of Justice. The research findings are as follows 1) Samut Prakan Provincial Court of Justice has implemented the operational process for filing lawsuits through the e-Filing System to facilitate the litigants. 2) this system cannot improve the processing time because the e-Filing system is not in line with the CMIS program. 3) Not every litigant can access the innovative operational process for filing lawsuits through the e-Filing System. 4) The instruments are inadequate. The recommendations are 1) operational systems should be well connected. 2) there should be continuous training for the officials. 3) the assessment is necessary to get the feedback and to realize an approach to resolve the operational process problems.

**Keywords:** implementation, innovation, policy, filing lawsuits

## บทนำ

การบริหารงานภาครัฐที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาการนำนวัตกรรมเทคโนโลยีเข้ามาใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนการพัฒนาประเทศ ซึ่งปัจจุบันโลกมีการเปลี่ยนแปลงก้าวเข้าสู่ยุคเทคโนโลยีดิจิทัล ทำให้ภาครัฐในหลายภาคส่วนต้องหันมาให้ความสำคัญของการพัฒนานโยบายการนำนวัตกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศเพิ่มมากขึ้น ปัจจุบันประเทศไทยได้ดำเนินการขับเคลื่อนนโยบาย “Thailand 4.0” เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580) มีการกำหนดยุทธศาสตร์ภาคบริการของประเทศให้ได้รับการพัฒนายกระดับไปสู่

การใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมในการสร้างมูลค่า สามารถรู้ รับ ปรับใช้ เทคโนโลยีใหม่ได้อย่างต่อเนื่อง สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐาน ระบบสวัสดิการ และกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียมกัน ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ที่สนับสนุนกลไกความร่วมมือของทุกภาคส่วนต่าง ๆ ตลอดจนไปถึงการสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างทั่วถึงโดยมีการพัฒนาวิธีพิจารณาความแพ่งและคดีปกครองเพื่อเพิ่มโอกาสของประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรม

ศาลยุติธรรม เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี อำนาจความยุติธรรม ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรมอย่างทั่วถึงและเสมอภาค โดยมีวิสัยทัศน์ว่า “ศาลยุติธรรมยึดมั่นในหลักนิติธรรม ด้วยความเชื่อมั่นและศรัทธาจากประชาชน” และมีพันธกิจสำคัญที่สำคัญ ในการอำนวยความสะดวก ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพและลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรมอย่างทั่วถึงและเสมอภาค ตลอดจนพัฒนาระบบการอำนวยความสะดวกให้เกิดสังคมสันติสุข และเสริมสร้างความเข้มแข็งเชื่อมั่นศรัทธาและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารศาลยุติธรรมให้เป็นที่ประจักษ์ในนานาอารยประเทศ ศาลยุติธรรมมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ศาลยุติธรรม พ.ศ. 2557-2560 ที่ได้กำหนดกรอบทิศทางนโยบายการบริหารงานศาลยุติธรรมโดยนำนวัตกรรมระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เป็นกลไกสำคัญสำหรับการทำงาน สอดคล้องกับนโยบายของประธานศาลฎีกาซึ่งได้วางกรอบแนวทางการบริหารราชการศาลยุติธรรมที่มุ่งเน้นให้มีการนำนวัตกรรมเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการบริหารจัดการทั่วทั้งองค์กร สร้างระบบเครือข่ายเชื่อมโยงข้อมูล ทั้งภายในและภายนอก พร้อมพัฒนาเพิ่มศักยภาพบุคลากรในการใช้เทคโนโลยีเพื่อให้ จึงทำให้มีการจัดทำแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศศาลยุติธรรม พ.ศ.2558-2561 เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการดำเนินงาน โดยการนำระบบเทคโนโลยีดิจิทัลที่ทันสมัยและมีความเหมาะสมมาใช้เป็นกลไกสำคัญใน

การบริหารจัดการคดีและเพื่อให้การเข้าถึงกระบวนการ ยุติธรรม รวดเร็วขึ้น ง่ายขึ้น และเสียค่าใช้จ่ายน้อยลง ประกอบกับนโยบายรัฐบาลที่มุ่งเน้นการพัฒนาประเทศให้เป็นดิจิทัลไทยแลนด์ และปรับเปลี่ยนภาครัฐเป็นรัฐบาลดิจิทัล สำนักงานศาลยุติธรรมจึงได้จัดทำแผนพัฒนาดิจิทัลศาลยุติธรรม พ.ศ. 2562 – 2564 เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนและพัฒนางานตามภารกิจศาลยุติธรรมด้วยการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล โดยมีวิสัยทัศน์ด้านเทคโนโลยีดิจิทัลศาลยุติธรรม ว่า “ศาลยุติธรรมใช้เทคโนโลยีดิจิทัลมาให้บริการประชาชน เพื่อเข้าถึงการอำนวยความสะดวก ยุติธรรม โดยสะดวก รวดเร็ว และประหยัดค่าใช้จ่าย” ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีของประเทศไทยในการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

ปัจจุบันศาลจังหวัดสมุทรปราการ ได้นำนโยบายนวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing ไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นไปตามนโยบายของประธานศาลฎีกา ซึ่งนโยบายนวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing เป็นหนึ่งนวัตกรรมเพื่อบริการประชาชนของสำนักงานศาลยุติธรรม โดยมีกระบวนการยื่น คำฟ้อง คำคู่ความ ผ่านการยื่น-ส่งและรับส่งคำคู่ความและเอกสารทางระบบรับส่งอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นทางเลือกใหม่ให้ทนายความและประชาชนสามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลได้ โดยไม่ต้องเดินทางมาที่ศาล อีกทั้งจำเลยสามารถยื่นคำให้การ ขอคัดถ่ายเอกสาร และสามารถดูเอกสารสำนวนคดีต่าง ๆ ได้ ผ่านช่องทางเว็บไซต์ <https://efiling3.coj.go.th/eFiling/> เป็นนวัตกรรมการอำนวยความสะดวกโดยการพัฒนาระบบงานสารสนเทศสำนวนคดีเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานศาลยุติธรรม เป็นระบบเพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชนผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อลดพื้นที่ในการจัดเก็บสำนวนคดีในรูปแบบเอกสาร เป็นการนำนวัตกรรมเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารจัดการคดี สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย มีความสะดวก รวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อย แต่เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการพิจารณาพิพากษาคดีและความสะดวกสบายให้ผู้ใช้งาน

มากขึ้น และศาลไม่ต้องหาพื้นที่ในการจัดเก็บสำนวนคดีที่มีเพิ่มมากขึ้น โดยส่วนราชการภายในศาลจังหวัดสมุทรปราการ ทุกส่วนงานจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในการปฏิบัติงานในส่วนของระบบนวัตกรรม e-Filing ควบคู่กับปฏิบัติงานการตรวจสอบข้อมูลในระบบโปรแกรมสำนวนคดี (CIMS) และการตรวจสอบ เอกสารในสำนวนคดี ให้มีความถูกต้องตรงกัน แต่ในบางกรณีอาจมีปัญหาในการปฏิบัติงาน และทำให้เกิดกระบวนการ ทำงานที่ซ้ำซ้อน เพิ่มขึ้นตอนและเวลาในการปฏิบัติหน้าที่

ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายนวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing ไปสู่การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ศาลจังหวัดสมุทรปราการ สำคัญสำคัญของรูปแบบกระบวนการดำเนินการ รวมถึงปัญหาและอุปสรรค เพื่อเป็นข้อมูลให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องไปใช้เป็นแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการนำนโยบายนวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing ไปปฏิบัติต่อไป

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการศึกษาถึงนโยบายการนำนวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing กระบวนการดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing ไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ศาลจังหวัดสมุทรปราการ โดยมีระเบียบวิธีการวิจัย คือ การวิจัยเอกสาร และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้ให้ข้อมูลหลัก และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (participant observation) ที่เป็นการสังเกตผู้ให้ข้อมูลหลักร่วมกับการสัมภาษณ์ (วิโรจน์ ก่อสกุล, 2565, หน้า 43)

ประชากรและกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก

1. ประชากร ได้แก่ ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างเหมาบริการ ที่ปฏิบัติงานในศาลจังหวัดสมุทรปราการจำนวน 94 คน

2. ผู้ให้ข้อมูลหลัก การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นกระบวนการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักด้วยวิธีแบบเจาะจง เป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยกำหนดคุณลักษณะของประชากรที่ต้องการศึกษา (วิโรจน์ ก่อสกุล, 2565, หน้า 46) เนื่องจากผู้วิจัยมีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาในการศึกษาการวิจัย จึงใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลัก คือการสัมภาษณ์โดยกำหนดตัวผู้ตอบเป็นการเฉพาะเจาะจง เพราะผู้ตอบเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักที่เหมาะสมกับความต้องการของผู้วิจัย ซึ่งบุคคลผู้ให้ข้อมูลหลักเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการรับนโยบายและการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับสำนวนคดีที่เป็นการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing เพื่อที่จะนำข้อมูลที่ได้รับจากวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพมาดำเนินการประมวลผลข้อมูลอันจะนำไปสู่ข้อค้นพบ โดยการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 26 คน ดังนี้

2.1 ผู้อำนวยการสำนักอำนวยการประจำศาลจังหวัดสมุทรปราการ ในฐานะที่รับนโยบายจากสำนักงานศาลยุติธรรม ในการสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.2 หัวหน้าส่วนราชการในศาลจังหวัดสมุทรปราการ ในฐานะผู้รับนโยบายจากผู้อำนวยการฯ ไปสู่กระบวนการปฏิบัติ จำนวน 5 คน

2.3 เจ้าหน้าที่ส่วนบริหารจัดการคดี ในฐานะผู้ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานตามนโยบาย ในส่วนการจัดการสำนวนคดีก่อนกระบวนการพิจารณา คดี จำนวน 5 คน

2.4 เจ้าหน้าที่ส่วนช่วยพิจารณาคดี ในฐานะผู้เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานตามนโยบาย ในส่วนการจัดการสำนวนคดีในกระบวนการพิจารณา คดี จำนวน 5 คน

2.5 เจ้าหน้าที่ส่วนบริการประชาชนและประชาสัมพันธ์ ในฐานะผู้ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติการตามนโยบายในส่วนการแนะนำและให้บริการประชาชนเกี่ยวกับนโยบาย จำนวน 3 คน

2.6 เจ้าหน้าที่ส่วนคลัง ในฐานะผู้เกี่ยวข้องในการปฏิบัติตามนโยบายในส่วนการรับและการเบิกจ่ายเงินเกี่ยวกับสำนวนตามนโยบาย จำนวน 2 คน

2.7 เจ้าหน้าที่ส่วนช่วยอำนวยความสะดวก ในฐานะผู้เกี่ยวข้องในการปฏิบัติตามนโยบายในส่วนการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับสำนวนคดีตามนโยบาย จำนวน 2 คน

2.8 เจ้าหน้าที่ส่วนไต่สวนไต่สวนและประนอมข้อพิพาท ในฐานะผู้เกี่ยวข้องในการปฏิบัติตามนโยบาย ในส่วนกระบวนการนำสำนวนคดีเข้าสู่การไต่สวนไต่สวนก่อนกระบวนการพิจารณาคดี จำนวน 1 คน

2.9 เจ้าหน้าที่ส่วนเจ้าพนักงานคดี ในฐานะผู้เกี่ยวข้องในการปฏิบัติตามนโยบาย ในส่วนอำนวยความสะดวก และการดูแลสำหรับคดีผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย จำนวน 1 คน

2.10 เจ้าหน้าที่ส่วนเทคโนโลยีและสารสนเทศ ในฐานะผู้เกี่ยวข้องในการปฏิบัติตามนโยบาย ในส่วนการดูแลระบบนวัตกรรม จำนวน 1 คน

#### วิธีการรวบรวมข้อมูล

1. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยจากเอกสาร เป็นการศึกษาค้นคว้าเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร หนังสือ บทความ เอกสารทางวิชาการ คำสั่ง ประกาศสำนักงานศาลยุติธรรม แผนพัฒนาดิจิทัลศาลยุติธรรม การสืบค้นจากทางเว็บไซต์ต่างๆ และวิทยานิพนธ์ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จากแหล่ง ข้อมูล

อาทิเช่น สำนักหอสมุดของสถาบันการศึกษาต่างๆ รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัย) โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ด้วยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก ที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 26 คน ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องในการรับนโยบาย สนับสนุนและดำเนินการปฏิบัติตามนโยบาย ที่เป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจ และความชำนาญโดยเฉพาะในเรื่องที่ผู้วิจัยกำลังดำเนินกระบวนการวิจัยโดยตรง โดยมีขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล

#### การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพในการศึกษาคั้งนี้ เมื่อผู้วิจัยได้ข้อมูลที่ต้องการ ศึกษาครบถ้วนแล้ว ผู้วิจัยได้ใช้การวิเคราะห์จากข้อมูลเอกสารต่าง ๆ ที่ได้ศึกษา ค้นคว้า และรวบรวม และข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการรับนโยบายนวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing จากสำนักงานศาลยุติธรรม ในการสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเจ้าหน้าที่ศาลจังหวัดสมุทรปราการผู้ปฏิบัติตามนโยบาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการดำเนินงานตามนโยบายนวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ปัญหาและอุปสรรค แนวทางการแก้ไขและข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ โดยนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์มาเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างก่อนนำข้อมูลนั้นไปวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ สรุปเนื้อหาผลการวิจัย เพื่อเป็นแนวทางและข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวข้องของสำนักงานศาลยุติธรรม ด้วยการนำเสนอผลการวิจัยในลักษณะการวิเคราะห์เชิงพรรณนา

## ผลการวิจัยและอภิปรายผล

### ผลการวิจัย

การนำนโยบายนวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing ไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ศาลจังหวัดสมุทรปราการ เป็นกระบวนการการนำนโยบายเกี่ยวกับนวัตกรรมของศาลยุติธรรม เพื่อใช้ในการให้บริการคู่ความ ประชาชน และทนายความให้ได้รับความสะดวกในการยื่นคำฟ้องประเภทดีแพ่งผ่านระบบรับส่งอิเล็กทรอนิกส์ e-Filing โดยไม่ต้องเดินทางมาศาล กระบวนการดังกล่าวเป็นการเอื้ออำนวยความสะดวกแก่คู่ความ ประชาชน และทนายความในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย รวดเร็ว และประหยัดค่าใช้จ่าย จากการศึกษาวิจัยผู้วิจัยสามารถสรุปผลการวิจัยได้ ดังนี้

ประเด็นที่ 1 กระบวนการดำเนินงาน นวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing ไปสู่การปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ ศาลจังหวัดสมุทรปราการ สำนักงานศาลยุติธรรม ผลของการวิจัยพบว่า

กระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับ นวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing เจ้าหน้าที่ศาลจังหวัดสมุทรปราการปฏิบัติโดยยึดถือแนวปฏิบัติ ตามประกาศสำนักงานศาลยุติธรรม ว่าด้วยเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการยื่น ส่ง และรับ คำคู่ความและเอกสารทางระบบรับส่งอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับปรับปรุง) ครั้งที่ 3 พ.ศ. 2564 ที่ถูกกำหนดโดยสำนักงาน ศาลยุติธรรมที่เป็นหน่วยงานส่วนกลางของศาลยุติธรรม กระบวนการดำเนินงานนวัตกรรมของระบบ e-Filing ศาลจังหวัดสมุทรปราการ เริ่มต้นจากเจ้าหน้าที่ส่วนบริการประชาชนและประชาสัมพันธ์ ดำเนินการให้คำแนะนำคู่ความ ประชาชน และทนายความ ในขั้นตอนการลงทะเบียน วิธีการและปัญหาการใช้งานเบื้องต้นในการเข้าสู่ระบบเพื่อใช้งานการยื่นคำฟ้อง ยื่นคำร้อง คำคู่ความ ผ่านระบบ e-Filing เมื่อมีการยื่นคำฟ้องตั้งต้นคดีเข้ามาในระบบ e-Filing แล้ว เจ้าหน้าที่ส่วนบริหารจัดการคดี งานรับฟ้อง

ดำเนินการในส่วนของการตรวจคำฟ้องตั้งต้นคดี ที่คู่ความ ประชาชน และ ทนายความ ยื่นเข้ามาผ่านระบบเพื่อเสนอผู้พิพากษาพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับคำ ฟ้องนั้น เมื่อผู้พิพากษาพิจารณา มีคำสั่งแล้ว เจ้าหน้าที่ส่วนงานต่าง ๆ ที่สำนวนอยู่ใน ความรับผิดชอบของตน ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสำนวนคดีความระบบ e-Filing เช่น เจ้าหน้าที่ส่วนบริหารจัดการคดีงานเก็บสำนวนคดีดำ เจ้าหน้าที่ส่วน คลัง เจ้าหน้าที่ส่วนช่วยอำนวยความสะดวก ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจรับคำร้อง คำ คู่ความ เช่น ประเภทคำร้อง/คำแถลงทั่วไป คำให้การ ใบแต่งตั้งทนายความจำเลยที่ คู่ความ ประชาชนหรือทนายความยื่นเข้ามาในระบบภายหลังจากการยื่นคำฟ้อง แล้วก่อนถึงกำหนดวันนัด พอถึงวันที่สำนวนถึงกำหนดนัด เจ้าหน้าที่ส่วนไกล เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ดำเนินการในการนำสำนวนคดีความระบบ e-Filing เข้าสู่กระบวนการไกลเกลี่ยก่อนสำนวนคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณา โดยมีการ นำเข้า รายงานกระบวนการพิจารณา สัญญาประนีประนอมยอมความ และคำ พิพากษามาตามยอมเข้าสู่ระบบ ส่วนกรณีที่ดีเข้าสู่กระบวนการไกลเกลี่ยไม่สำเร็จ เจ้าหน้าที่ส่วนช่วยพิจารณาคดี งานหน้าบัลลังก์จะดำเนินการในการนำสำนวน ความระบบ e-Filing เข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีในบัลลังก์ และนำเข้า รายงานกระบวนการพิจารณาคดีและคำพิพากษาเข้าสู่ระบบเพื่อให้คู่ความ ประชาชน และทนายความ สามารถยื่นคำร้องขอคัดถ่ายเอกสารดังกล่าวในระบบได้ เมื่อ กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีเสร็จเรียบร้อยแล้วสำนวนในระบบ e-Filing ถูกส่งไปส่วนบริหารจัดการคดี งานเก็บสำนวนคดีแดง เพื่อเก็บสำนวนไว้ตาม ระยะเวลาที่ระเบียบและกฎหมายกำหนด เพื่อรอให้คู่ความ ประชาชนและ ทนายความยื่นขอหนังสือรับรองคดีถึงที่สุด ถือเป็นกรณีสิ้นสุดกระบวนการของ เอกสารสำนวนคดีนั้น โดยสำนวนของการฟ้องผ่านระบบ e-Filing จะมีปริมาณ ไม่มากเมื่อเทียบกับสำนวนที่ฟ้องเคาน์เตอร์(สำนวนกระดาษ) ทำให้เจ้าหน้าที่ งานเก็บสำนวนคดีแดงมีพื้นที่ในการจัดเก็บสำนวนที่เพียงพอต่อปริมาณคดีใน การฟ้องของศาลจังหวัดสมุทรปราการ กระบวนการดำเนินการนัดกรรม

ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกส่วนงานในศาลจังหวัดสมุทรปราการยึดถือแนวปฏิบัติตามประกาศสำนักงานศาลยุติธรรม

ประเด็นที่ 2 ปัญหาและอุปสรรค ในการนำนโยบายนวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing ไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ศาลจังหวัดสมุทรปราการ สำนักงานศาลยุติธรรม มีปัญหาหลายประการดังนี้

ปัญหาประการแรก คือ ด้วยนวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing ถูกคิดค้นและออกแบบมาเพื่ออำนวยความสะดวกแก่คู่ความ ประชาชนและทนายความที่มาก แต่ด้วยวิธีการและขั้นตอนในการปฏิบัติของระบบ e-Filing ที่ต้องเกี่ยวเนื่องกับระบบโปรแกรมสำนวนคดี CIMS ที่เป็นระบบการทำงานของศาลโดยปกติ การที่ระบบ 2 ระบบยังเชื่อมโยงกันไม่ได้ไม่สมบูรณ์มากนัก ตั้งแต่กระบวนการยื่นคำฟ้อง ที่ข้อมูลที่ได้จากระบบ e-Filing ต้องถูกส่งเข้าสู่ระบบโปรแกรมสำนวนคดี CIMS ข้อมูลหลายข้อมูล เช่น ข้อมูลทุนทรัพย์ ข้อมูลเกี่ยวกับข้อหา ข้อมูลทนายความ ข้อมูลหมายเรียกจำเลย ที่ยังไม่ถูกสร้างหรือส่งเข้าไปในโปรแกรมสำนวนคดี CIMS ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ต้องเป็นผู้คีย์ข้อมูลดังกล่าวเข้าสู่ระบบโปรแกรมสำนวนคดี เพื่อดำเนินการจัดทำสำนวนในการฟ้องผ่านระบบ e-Filing เป็นเอกสาร หลักฐานในการยื่นคำฟ้องต่อศาล และในกรณีที่คู่ความฝ่ายจำเลยไม่เข้าถึงระบบและมีการยื่นคำร้อง คำคู่ความ ต่อศาลผ่านเคาน์เตอร์ในส่วนงานต่าง ๆ โดยปกติแล้วเมื่อคู่ความสามารถยื่นคำร้อง คำคู่ความผ่านในระบบ e-Filing ได้ ผู้พิพากษาก็สามารถพิจารณาสั่งในคำร้อง คำคู่ความดังกล่าวได้ในระบบ e-Filing แต่เมื่อเจ้าหน้าที่รับคำร้อง คำคู่ความ และดำเนินการเสนอให้ผู้พิพากษาพิจารณามีคำสั่งแล้ว เจ้าหน้าที่ที่ต้องดำเนินการนำเข้าข้อมูลคำร้อง คำคู่ความดังกล่าวนั้นในระบบ e-Filing ด้วย เพื่อความสมบูรณ์ในสำนวนที่อยู่บนระบบ ซึ่งมีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษา การที่นวัตกรรมระบบ e-Filing และระบบโปรแกรมสำนวนคดี CIMS ยังไม่เชื่อมโยงต่อกันอย่างสมบูรณ์

ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่เพิ่มขึ้น บางครั้งอาจดำเนินการซ้ำจนส่งผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณาคดีได้

ปัญหาประการที่ 2 ปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับนวัตกรรมระบบ e-Filing ที่ส่งผลต่อการเข้าถึงกระบวนการการไต่สวนระบบ e-Filing ของคู่ความฝ่ายอื่น เช่น จำเลย ที่ยังไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการของระบบ e-Filing ได้ด้วยตัวเองอย่างสมบูรณ์ บางกรณียังต้องดำเนินการผ่านนายความจำเลยเท่านั้น ซึ่งในบางครั้งจำเลยอาจไม่มีนายความ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวในระบบ e-Filing ด้วยตนเองได้ และการยื่นเอกสารในคำคู่ความต่างๆ ที่ต้องดำเนินการจัดแปลงไฟล์เป็น pdf ในบางกรณีที่คู่ความไม่สะดวกในการจัดแปลงไฟล์ดังกล่าวให้เป็นในรูปแบบ pdf ได้ก็ส่งผลให้คู่ความไม่สามารถยื่นคำคู่ความผ่านระบบ e-Filing ได้ ส่งผลให้คู่ความ ประชาชน และนายความเข้ามาติดต่อยื่นคำคู่ความที่ศาล ซึ่งอาจไม่ตรงตามการกำหนดวัตถุประสงค์ของนวัตกรรมระบบ e-Filing ที่เป็นการเอื้ออำนวยความสะดวกต่อคู่ความ ประชาชนและนายความที่สามารถดำเนินการยื่นเอกสารได้ที่บ้านหรือสำนักงานโดยไม่ต้องเดินทางมาศาล

ปัญหาประการที่ 3 การที่สำนักงานศาลยุติธรรม ที่เป็นหน่วยงานส่วนกลางของศาลยุติธรรม กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติในการยื่น ส่ง และรับคำคู่ความและเอกสารทางระบบรับส่งอิเล็กทรอนิกส์ e-Filing ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวมีความชัดเจนในรูปแบบของกระบวนการปฏิบัติ แต่เนื่องด้วยศาลจังหวัดสมุทรปราการมีคดีที่ฟ้องเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่มีมากตามไปด้วย การที่เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการจัดการเกี่ยวกับสำนวนคดีความ ทั้งสำนวนที่ฟ้องผ่านเคาน์เตอร์และสำนวนที่ฟ้องผ่านระบบ e-Filing ทำให้เจ้าหน้าที่บางคนไม่ได้มีเวลาศึกษาและทำความเข้าใจในหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานศาลยุติธรรมกำหนด ทำให้เมื่อปฏิบัติงานเกิดความไม่เข้าใจ จนส่งผลให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับนวัตกรรมระบบ e-Filing ยังดำเนินการ

ไปอย่างไม่ถูกต้องเท่าที่ควรตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ และยังทำให้ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานลดลงด้วย

ปัญหาประการที่ 4 ในเรื่องเครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์ ในส่วนของ เครื่องสแกนเอกสาร ที่ยังไม่เพียงพอต่อการใช้งานของเจ้าหน้าที่ในหลายส่วนงาน เนื่องจากปัจจุบันผู้ใช้งานในทุกฝ่ายยังไม่เข้าถึงการใช้งานระบบได้ ยังมีการยื่น เอกสารต่อศาลผ่านทางเคาน์เตอร์ในแต่ละส่วนของศาลจังหวัดสมุทรปราการ ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องเสนอเอกสารดังกล่าวต่อผู้พิพากษา และสแกนเอกสาร ดังกล่าวนำเข้าสู่ระบบ e-Filing เพื่อให้สำนวนคดีมีความสมบูรณ์พร้อมสู่ กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษา เมื่อแต่ละส่วนงานไม่มี อุปกรณ์และเครื่องมือพร้อมใช้ในการปฏิบัติงาน อาจเกิดความล่าช้าในการ จัดการสำนวนคดีที่อาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีได้

ประเด็นที่ 3 แนวทางการแก้ไขปัญหา และข้อเสนอแนะในการเพิ่ม ประสิทธิภาพในการนำนโยบายนวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing ไป ปฏิบัติ ผลของการวิจัยเห็นว่า

ข้อเสนอแนะ และแนวทางในการแก้ไขปัญหาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพใน การนำนโยบายนวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing ของเจ้าหน้าที่ศาล จังหวัดสมุทรปราการไปปฏิบัติ เริ่มจากการพัฒนานวัตกรรมระบบ e-Filing ให้มีความเชื่อมโยงต่อกันกับระบบโปรแกรมสำนวนคดี CIMS ที่เป็นระบบ โปรแกรมที่ใช้ในกระบวนการปฏิบัติงานหลักของศาลจังหวัดสมุทรปราการ เมื่อระบบทั้งสองระบบดังกล่าวมีความเชื่อมโยงต่อกันได้อย่างสมบูรณ์ จะเป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศาลจังหวัดสมุทรปราการ ส่งผลให้ เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการจัดการสำนวนคดี ทั้งคดีที่ฟ้องผ่านเคาน์เตอร์ (สำนวนกระดาษ) และสำนวนที่ฟ้องผ่านระบบ e-Filing เป็นไปด้วยความสะดวก และรวดเร็วและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน อาจส่งผลให้กระบวนการ

พิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วย การจัดให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ศาลจังหวัดสมุทรปราการ ในการให้ความรู้ความเข้าใจในหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับนวัตกรรมระบบ e-Filing อย่างต่อเนื่องเป็นประจำ จะทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความเข้าใจในหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติอย่างต้องแท้ ส่งผลให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับนวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing เป็นไปด้วยความถูกต้อง เรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ และสุดท้ายควรมีการประเมินผลการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการใช้นวัตกรรมระบบ e-Filing อย่างน้อยไตรมาสละครั้ง เพื่อเป็นการค้นหาปัญหาและข้อบกพร่องในการใช้งานระบบ ซึ่งจะนำไปสู่การหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป

### อภิปรายผล

จากการศึกษาวิจัยดังกล่าว การนำนโยบายนวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing ไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ศาลจังหวัดสมุทรปราการ สำนักงานศาลยุติธรรม มีประเด็นที่นำมาอภิปรายผลการวิจัย ดังนี้

#### 1. กระบวนการของนโยบายนวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing

การนำนโยบายนวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing ไปปฏิบัติ ตั้งแต่เริ่มต้นการกำหนดนโยบายจนถึงปัจจุบัน มีกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง นโยบายนวัตกรรมระบบ e-Filing ถูกคิดค้นและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศศาลยุติธรรมเพื่ออำนวยความสะดวกแก่คู่ความ ประชาชน และทนายความในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย ผ่านการยื่นฟ้องระบบ e-Filing ที่คู่ความ ประชาชนและทนายความไม่ต้องเดินทางมาศาล ซึ่งนโยบายดังกล่าวถูกกำหนดโดยสำนักงานศาลยุติธรรม หน่วยงานส่วนกลางของศาลยุติธรรม มีการนำนโยบายดังกล่าวกระจายสู่ศาลยุติธรรมชั้นต้นทั่วประเทศ และกระบวนการนำนโยบายนวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing จากส่วนกลางมาปฏิบัติภายในศาลจังหวัดสมุทรปราการ สอดคล้องกับ วรเดช จันทรศร (2554, หน้า 37) ที่กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro

Implementation) ที่เริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาจากเบื้องบนมาปฏิบัติ โดยการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับ จุลภาค ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนของการระดมพลัง ขั้นตอนการ ปฏิบัติ และขั้นตอนในการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่องในองค์การ และกระบวนการกำหนดนโยบายการยังสอดคล้องกับงานวิจัยของ พิมพ์กมล ไชย สมภาร (2562) ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายรัฐบาลดิจิทัลไปปฏิบัติ กรณีศึกษา สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม พบว่า การกำหนดนโยบาย เพื่อเป็นวาง แผนการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือแผนการดำเนินงาน การยกระดับ การให้บริการประชาชนตามนโยบายของรัฐบาล โดยการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมา ใช้เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนให้มากขึ้น โดยการเพิ่มประสิทธิภาพ ในการทำงาน ให้สามารถทำงานได้ทุกที่ทุกเวลา ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

## 2.การนำนโยบายนวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing ไปปฏิบัติ

สำหรับการนำนโยบายนวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing ไป ปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ศาลจังหวัดสมุทรปราการ มีปัจจัยหลายอย่างที่ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการนำนโยบายดังกล่าวไปสู่กระบวนการ ปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของตัวนวัตกรรมที่ถูกกำหนดวัตถุประสงค์ขึ้นมาเพื่อ อำนวยความสะดวกแก่คู่ความ ประชาชนและทนายความ แต่ไม่ได้อำนวยความสะดวก แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มีการปฏิบัติงานที่ง่ายขึ้น รวดเร็วขึ้น และ ประหยัดเวลาในการดำเนินการ การจัดสรรงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการ ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในส่วนของเครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์ ที่ส่งผล กระทบต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มีความล่าช้าในกระบวนการทำงาน การ ไม่ศึกษาและทำความเข้าใจในหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามนโยบาย ที่ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานดำเนินการไม่ถูกต้องตามที่หลักการได้กำหนดไว้ สอดคล้องกับ Mazmanian and Sabatier (1983, pp. 21-23) (อ้างถึงใน สุภัทรา

อำนาจสวัสดิ์, 2566, หน้า 13) ที่กล่าวว่านโยบายจะประสบผลสำเร็จขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ คือ (1) การกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่นอนชัดเจน และจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ (2) ความถูกต้องเหมาะสมของทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานอันสำคัญในการกำหนดนโยบาย (3) ดำเนินการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอ (4) การจัดการการบังคับบัญชาและประสานงานภายในและระหว่างหน่วยงานไปปฏิบัติ (5) การกำหนดระเบียบข้อบังคับการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

3. ปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายนวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing ไปปฏิบัติ

ปัญหาและอุปสรรค ของการนำนโยบายนวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing ซึ่งในภาพรวมของการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ สามารถช่วยอำนวยความสะดวกแก่คู่ความ ประชาชนและทนายความในการให้ได้รับการบริการการยื่นฟ้องของศาลจังหวัดสมุทรปราการได้เป็นอย่างดี ถือว่าการดำเนินการดังกล่าวตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนวัตกรรมที่สำนักงานศาลยุติธรรมได้กำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการดังกล่าวยังมีปัญหาในการปฏิบัติงานในส่วนของผู้เจ้าหน้าที่ ที่มีขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่เพิ่มมากขึ้นเนื่องจากระบบยังไม่เชื่อมโยงต่อกันอย่างสมบูรณ์ ส่งผลให้ผู้เจ้าหน้าที่บางคนละเลยในการศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการตามนโยบาย จนทำให้ไม่เข้าใจในวิธีการดำเนินการตามนโยบาย และเจ้าหน้าที่ที่ไม่เปิดรับการปฏิบัติงานด้วยระบบเทคโนโลยีใหม่ ๆ และไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีในปัจจุบัน ไม่เห็นความสำคัญของการนำนโยบายนวัตกรรมระบบ e-Filing มาใช้ในการปฏิบัติงานร่วมกับการปฏิบัติงานโดยปกติ ส่งผลให้กระบวนการจัดการสำนวนคดีเป็นไปอย่างล่าช้า และหากมองถึงด้านสมรรถนะขององค์กรที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ปัญหาในการจัดการบุคลากรเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความเข้าใจในนโยบายนวัตกรรมที่ชัดเจนถูกต้อง และปัญหาในงบประมาณที่ไม่มีการจัดสรรการจัดซื้อเครื่องมือเครื่องใช้เพื่อการอำนวยความสะดวกในการ

ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ปัญหาการไม่ยอมรับและให้ความร่วมมือในการศึกษาเรียนรู้เพื่อให้เข้าใจถึงกระบวนการของนโยบายของเจ้าหน้าที่ ส่งผลต่อการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ ที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินการในส่วนของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน สอดคล้องกับวรเดช จันทรศร (2554, หน้า 98) ที่กล่าวถึงปัญหาด้านสมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ส่งผลต่อการปฏิบัติตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ และสอดคล้องกับงานวิจัยของ วิวัฒน์ หิรัญรักษ์ (2560) ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายสาธารณะสู่ชุมชนไปปฏิบัติ กรณีศึกษาอำเภอโกรพระ จังหวัดนครสวรรค์ พบว่าปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในด้านสมรรถนะขององค์กร ทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือ ไม่เพียงพอต่อการดำเนินการ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยังขาดความรู้ความเข้าใจทำให้ไม่เห็นความสำคัญของนโยบาย และยังสอดคล้องกับงานวิจัยของ ภูริพัฒน์ ครองยุติ (2561) ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายไทยแลนด์ 4.0 ไปปฏิบัติ กรณีศึกษากรมอุตสาหกรรม พบว่า ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับปัจจัยบุคลากร ที่ต้องรับมือกับการเปลี่ยนแปลงไปตามเทคโนโลยี สำหรับบุคลากรที่ไม่เปิดรับเทคโนโลยีใหม่ๆ จะทำให้การดำเนินการตามแนวทางนโยบายไทยแลนด์ 4.0 ไม่ประสิทธิภาพ ไม่ได้รับการร่วมมือในการใช้เทคโนโลยีอย่างเต็มที่ บุคลากรยังไม่ทันต่อเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป ทำงานด้วยทัศนคติที่ไม่เชื่อมั่นต่อเทคโนโลยี

### ข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

#### 1. ข้อเสนอแนะจากผลของการศึกษาวิจัย

1.1 ควรจะมีการปรับปรุงพัฒนานวัตกรรมระบบโปรแกรมระบบการทำงานของศาลยุติธรรม ระหว่างระบบโปรแกรมสำนักงานคดี CIMS และระบบรับส่งอิเล็กทรอนิกส์ e-Filing ให้มีความผสาน สอดคล้อง เชื่อมโยงกันโดยสมบูรณ์ จะเป็น

การลดภาระงานของเจ้าหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่มีการปฏิบัติงานได้ง่ายขึ้น สะดวกขึ้น และลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานลง ซึ่งหลักสำคัญในการนำเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาใช้ในการปฏิบัติงานราชการ ก็เพื่อการลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ให้การทำงานสะดวกและง่ายต่อการปฏิบัติ สามารถใช้ระยะเวลาในการทำงานที่ลดลง แต่ส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น

1.2 พัฒนานวัตกรรมระบบ e-Filing ให้เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อคู่ความทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายโจทก์ และฝ่ายจำเลยให้เข้าถึงกระบวนการการใช้งานนวัตกรรมระบบ e-Filing ได้โดยง่าย มีการจัดทำวีดิทัศน์สอนการใช้งานระบบ เพื่อให้คู่ความทุกฝ่าย รวมถึงเจ้าหน้าที่สามารถใช้ศึกษากระบวนการและวิธีปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และแนวทางของนวัตกรรมให้ถูกต้อง จะทำให้นวัตกรรมระบบ e-Filing สามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นอย่างมาก

1.3 จัดอบรมเจ้าหน้าที่ศาลจังหวัดสมุทรปราการ เพื่อให้ความรู้ความเข้าใจในการใช้งานนวัตกรรมระบบ e-Filing อย่างถูกต้องและอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้ศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ กระบวนการปฏิบัติงานของนวัตกรรมระบบ e-Filing ให้มีความเข้าใจในวิธีการปฏิบัติงานเกี่ยวกับระบบเป็นอย่างดี และเจ้าหน้าที่ต้องมีการปรับตัวต่อเปลี่ยนแปลงระบบการปฏิบัติงานของสำนักงานศาลยุติธรรมอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากระบบการทำงานต่างๆ มีการพัฒนาอยู่เรื่อยๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศาลจังหวัดสมุทรปราการ เป็นไปด้วยการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อกระบวนการพิจารณาคดี เป็นไปสะดวก รวดเร็ว และเรียบร้อยด้วยดี

1.4 ควรมีการประเมินผลการใช้งานนวัตกรรมระบบ e-Filing เป็นประจำและต่อเนื่อง เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการใช้นวัตกรรมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศาลจังหวัดสมุทรปราการ และเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว ให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศาลจังหวัด

สมุทรปราการเป็นไปด้วยความถูกต้อง สมบูรณ์ จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณาคดีของศาลเป็นไปอย่างเรียบร้อย และรวดเร็ว ไม่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของคู่ความในคดี

## 2. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับระบบปฏิบัติการของนโยบายนวัตกรรมระบบ e-Filing ที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับนโยบายนวัตกรรมการให้บริการอื่น ๆ ที่ศาลยุติธรรมนำไปปฏิบัติ

2.2 ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับการนำนวัตกรรมการยื่นฟ้องผ่านระบบ e-Filing ของศาลอื่นๆ มาเปรียบเทียบกับศาลจังหวัดสมุทรปราการ

2.3 ควรมีการศึกษาการวิจัยทั้งการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณ เกี่ยวกับนโยบายนวัตกรรมระบบ e-Filing ไปปฏิบัติ เพื่อให้ทราบปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการดำเนินการเกี่ยวกับนวัตกรรม

2.4 ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการยอมรับและการใช้งานระบบนวัตกรรมทางเทคโนโลยีดิจิทัล ที่ศาลยุติธรรมนำไปปฏิบัติ

2.5 ควรมีการศึกษาผลของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวกับการนำนโยบายนวัตกรรมระบบ e-Filing ไปปฏิบัติ

## เอกสารอ้างอิง

- พิมพ์กมล ไชยสมภาร. (2562). การนำนโยบายรัฐบาลดิจิทัลไปปฏิบัติ กรณีศึกษาสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม. การค้นคว้าอิสระ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ภูริพัฒน์ ครองยุติ. (2561). การนำนโยบายไทยแลนด์ 4.0 ไปปฏิบัติ กรณีศึกษากลุ่มบุคลากร. การค้นคว้าอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วรเดช จันทรศร. (2554). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์พริกหวานกราฟฟิค.
- วิโรจน์ ก่อสกุล. (2565). เอกสารประกอบคำบรรยายกระบวนการระเบียบวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต.
- วิวัฒน์ หิรัญรักษ์. (2560). การนำนโยบายสาธารณสุขมูลฐานไปปฏิบัติ กรณีศึกษาอำเภอไกรภพระ จังหวัดนครสวรรค์. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ศุภัทธา อำนวยสวัสดิ์. (2566). เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต.

การบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยใน  
การทำงานแก่ประชาชน: กรณีศึกษาเฉพาะสำนักงานสวัสดิการ  
และคุ้มครองแรงงานกรุงเทพมหานครพื้นที่ 3\*

**The management of safety law service of the public:**

**A case study of Bangkok Labour Protection and  
Welfare Office Area 3**

พรพรรณ เหมือนสมาน<sup>1</sup> & ณัฐพงศ์ บุญเหลือ<sup>2</sup>

**Pornpan Morsaman & Nattapong Boonlue**

Corresponding author: 6414832027@rmail.ru.ac.th

Received: 24/07/66 Revised:01/08/66 Accepted: 01/08/66

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยการ  
บริหารที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพและคุณภาพในการบริหารจัดการการให้บริการด้าน  
กฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย  
คือ ผู้ปฏิบัติงาน และผู้รับบริการ ณ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน  
กรุงเทพมหานครพื้นที่ 3 จำนวน 167 กลุ่มตัวอย่าง ซึ่งได้มาจากวิธีการสุ่มตัวอย่าง  
อย่างง่าย โดยการใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล รวมถึง  
การใช้สถิติเชิงพรรณนา อันได้แก่ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบน

---

\*บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่อง การบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมาย  
ความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน กรณีศึกษาเฉพาะสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน  
กรุงเทพมหานครพื้นที่ 3

<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>2</sup> คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

มาตรฐาน และสถิติเชิงอนุมาน อันได้แก่ F-Test และการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ ในการวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูล ผลการวิจัย พบว่า ปัจจัยการบริหารทั้ง 4 ด้าน อันได้แก่ ปัจจัยด้านบุคลากร (คน) ปัจจัยด้านงบประมาณ (เงิน) ปัจจัยด้านทรัพยากร (วัสดุ/อุปกรณ์/สิ่งของ) และปัจจัยด้านการจัดการ ส่งผลต่อประสิทธิภาพและคุณภาพในการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 และปัจจัยด้านการจัดการ เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลสูงสุดต่อการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชนทั้งในด้านประสิทธิภาพและด้านคุณภาพ

**คำสำคัญ:** ปัจจัยการบริหาร; การให้บริการ; สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกรุงเทพมหานครพื้นที่ 3

### **Abstract**

The research is a quantitative research. The purpose of this study was to study the administrative factors affecting the efficiency and quality of the management of the provision of occupational safety law services to the public. The samples were practitioners and service recipients at the Bangkok Labor Protection and Welfare Office Area 3, totaling 167 samples. It was obtained by simple sampling method. Questionnaire was employed a tool for collecting data, including the use of descriptive statistics such as frequency, percentage, mean, standard deviation. and inferential statistics, including F-Test and multiple regression analysis. In analyzing and

presenting the research results, it was found that the four management factors were personnel factors (people), budget factors (money), resources factors(material/equipment/things) and management factors affected the efficiency and quality of the management of legal services for occupational safety to the public with statistical significance at the 0.05 level. The management factor was the most influential factor in the management of the provision of legal services for occupational safety to the public in terms of efficiency and quality.

**Keywords:** management factor; services; Bangkok Labour Protection and Welfare Office Area 3

## บทนำ

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการและบูรณาการการดำเนินงานของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องโดยการประกาศนโยบายระเบียบวาระแห่งชาติ “แรงงานปลอดภัยและสุขภาพอนามัยดี” เพื่อให้การดำเนินงานด้านความปลอดภัยในการทำงานเป็นไปอย่างต่อเนื่องและบรรลุผลตามเจตนารมณ์ในการลดการประสูติอันตรายจากการทำงานอย่างยั่งยืน สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกรุงเทพมหานครพื้นที่ 3 ซึ่งเป็น หน่วยปฏิบัติการที่ให้บริการภายใต้การบริหารราชการส่วนกลางของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน มีหน้าที่ให้คำปรึกษา กำกับ และดูแลสถานประกอบกิจการในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานครทั้งหมด 6 เขต อันได้แก่

เขตประเวศ เขตสวนหลวง เขตบางนา เขตวัฒนา เขตพระโขนง และเขตคลองเตย ให้ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน จะเห็นได้ว่าหนึ่งในหน้าที่หลักสำคัญ ก็คือ การให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน แก่ผู้ที่มาขอรับบริการทั้งหน่วยงานภาครัฐอื่น หน่วยงานเอกชน ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่และนอกพื้นที่ที่มาขอรับบริการเป็นจำนวนมาก ดังนั้น สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกรุงเทพมหานครพื้นที่ 3 จึงได้สนองรับกับนโยบายของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานหลักในปีงบประมาณ 2566 ไว้ว่า “การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ การให้บริการ และการพัฒนาองค์กร” (นิยม สองแก้ว, 2565) เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรุงเทพมหานครพื้นที่ 3 จึงควรพัฒนาด้านประสิทธิภาพและด้านคุณภาพในการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน อีกทั้งในการให้บริการนั้น สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้มาขอรับบริการได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน สะดวก รวดเร็ว เป็นธรรมชาติ ไม่เลือกปฏิบัติ และบุคลากรมีความเป็นมืออาชีพในการให้บริการ ตลอดจนผู้มาขอรับบริการได้รับประโยชน์สูงสุดและเกิดความพึงพอใจมากที่สุด

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพและคุณภาพในการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชนของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรุงเทพมหานครพื้นที่ 3 เพื่อนำผลการศึกษาดังกล่าวไปใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารจัดการของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรุงเทพมหานครพื้นที่ 3 ต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน ภายใต้นโยบายของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน

2. เพื่อศึกษาปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อคุณภาพในการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน ภายใต้นโยบายของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน

### สมมติฐานการวิจัย

1. ปัจจัยการบริหาร อันได้แก่ ปัจจัยด้านบุคลากร (คน) ปัจจัยด้านงบประมาณ (เงิน) ปัจจัยด้านทรัพยากร (วัสดุ/อุปกรณ์/สิ่งของ) และปัจจัยด้านการจัดการ ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน ภายใต้นโยบายของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน

2. ปัจจัยการบริหาร อันได้แก่ ปัจจัยด้านบุคลากร (คน) ปัจจัยด้านงบประมาณ (เงิน) ปัจจัยด้านทรัพยากร (วัสดุ/อุปกรณ์/สิ่งของ) และปัจจัยด้านการจัดการ ส่งผลต่อคุณภาพในการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน ภายใต้นโยบายของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน

## กรอบแนวคิดการวิจัย

## ตัวแปรอิสระ

## ปัจจัยการบริหาร

1. ปัจจัยด้านบุคลากร (คน)
2. ปัจจัยด้านงบประมาณ (เงิน)
3. ปัจจัยด้านทรัพยากร (วัสดุ/อุปกรณ์/สิ่งของ)
4. ปัจจัยด้านการจัดการ



## ตัวแปรตาม

- ผลการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน ภายใต้ได้นโยบายของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน
1. ด้านประสิทธิภาพ
  2. ด้านคุณภาพ

การวิจัยในครั้งนี้ ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยเชิงปริมาณ ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1. ประชากร คือ ผู้ปฏิบัติงาน ผู้รับบริการ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกรุงเทพมหานครพื้นที่ 3 ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกรุงเทพมหานครพื้นที่ 3 จำนวน 24 คน และผู้รับบริการ ณ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกรุงเทพมหานครพื้นที่ 3 จำนวน 262 คน ซึ่งข้อมูลผู้รับบริการดังกล่าวมาจากเอกสารรายงานจำนวนผู้มารับบริการด้านความปลอดภัยในการทำงาน ณ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกรุงเทพมหานครพื้นที่ 3 โดยประมาณ ในช่วงระหว่างเดือนมีนาคม 2566 ถึงเดือนเมษายน 2566

2. กลุ่มตัวอย่าง กำหนดเกณฑ์การยอมรับความคาดเคลื่อนที่เกิดขึ้นได้จากการสุ่มตัวอย่างร้อยละ 5 ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 โดยการใช้สูตรการคำนวณของทาโร ยามาเน่ ทำให้ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่าง คือ ผู้ปฏิบัติงาน และผู้รับบริการ ณ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกรุงเทพมหานครพื้นที่ 3 มีจำนวนทั้งสิ้น 167 คน ซึ่งผู้วิจัยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างอย่างง่าย (อ้างถึงใน เฉลิมพล ศรีหงษ์, 2565, หน้า 23 – 24)

ทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 58.7 อายุอยู่ระหว่าง 31 – 40 ปี คิดเป็นร้อยละ 32.9 ระดับการศึกษาปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 71.3 อาชีพเป็นลูกจ้าง/พนักงานบริษัท คิดเป็นร้อยละ 63.5 และประสบการณ์ทำงาน 16 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 28.7 ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนและค่าร้อยละข้อมูลส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง

ตัวแปร		ความถี่ (คน)	ร้อยละ
เพศ	ชาย	69	41.3
	หญิง	98	58.7
อายุ	ไม่เกิน 20 ปี	1	6
	20 – 30 ปี	46	27.5
	31 – 40 ปี	55	32.9
	41 – 50 ปี	38	22.8
	51 – 60 ปี	23	13.8
	60 ปีขึ้นไป	4	2.4

วุฒิการศึกษา	ต่ำกว่าปริญญาตรี	20	12.0
	ปริญญาตรี	119	71.3
อาชีพ	นายจ้าง/เจ้าของกิจการ	34	20.4
	ลูกจ้าง/พนักงานบริษัท	106	63.5
	ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงาน สวัสดิการและคุ้มครอง แรงงานกรุงเทพมหานคร พื้นที่ 3	14	8.4
	อื่น ๆ	13	7.8
ประสบการณ์ ทำงาน	ไม่เกิน 5 ปี	42	25.1
	6 – 10 ปี	43	25.7
	11 – 15 ปี	34	20.4
	16 ปีขึ้นไป	48	28.7

### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

โดยการใช้แบบสอบถาม แบ่งเป็น 5 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 แบบสอบถามข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม อันได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และประสบการณ์ทำงาน

ส่วนที่ 2 แบบสอบถามความคิดเห็นต่อปัจจัยการบริหาร จำนวน 4 ด้าน อันได้แก่ ปัจจัยด้านบุคลากร (คน) ปัจจัยด้านงบประมาณ (เงิน) ปัจจัยด้านทรัพยากร (วัสดุ/อุปกรณ์/สิ่งของ) และปัจจัยด้านจัดการ จำนวน 14 ข้อ

ส่วนที่ 3 แบบสอบถามความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน จำนวน 15 ข้อ

ส่วนที่ 4 แบบสอบถามความคิดเห็นต่อคุณภาพการบริหารจัดการ ให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยความปลอดภัยในการทำงาน จำนวน 20 ข้อ

ส่วนที่ 5 แบบสอบถามปลายเปิดเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรค ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค รวมถึงการปรับปรุงและการพัฒนา ด้านการบริหารจัดการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานต่อไป

### วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้การประมวลผลข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป เพื่อคำนวณค่าสถิติ มีขั้นตอนในการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1. ตรวจสอบความสมบูรณ์ และความถูกต้องของแบบสอบถาม หลังจากขั้นตอนการเก็บรวบรวมแบบสอบถามที่ได้สำรวจมา
2. บันทึกข้อมูลที่เป็นรหัสลงในแบบบันทึกข้อมูล จากนั้นจึงบันทึกรหัสลงในเครื่องคอมพิวเตอร์
3. ตรวจสอบความถูกต้องของชุดข้อมูลด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์
4. ประมวลผลข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

เกณฑ์ค่าเฉลี่ยในการประเมินผลการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน เป็นแบบมาตราส่วนประเมินค่า (Rating Scales) ตามแบบลิคเคิร์ต (Likert Scale) (อ้างถึงใน เฉลิมพลศรีหงษ์, 2565, หน้า 61 – 63) มี 5 ระดับ อันได้แก่ ค่าเฉลี่ย 1.00 – 1.80 หมายถึง เห็นด้วยน้อยที่สุด ค่าเฉลี่ย 1.81 – 2.60 หมายถึง เห็นด้วยน้อย ค่าเฉลี่ย 2.61 – 3.40 หมายถึง เห็นด้วยปานกลาง ค่าเฉลี่ย 3.41 – 4.20 หมายถึง เห็นด้วยมาก และค่าเฉลี่ย 4.21 – 5.00 หมายถึง เห็นด้วยมากที่สุด

เกณฑ์ค่าเฉลี่ยในการแปลผลระดับความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน เป็นเกณฑ์คะแนนตามแนวความคิดของเบสท์ (อ้างถึงใน ศศิธร ตันติเอกรัตน์ และคณะ, 2563, หน้า 63) มี 3 ระดับ อันได้แก่ ค่าเฉลี่ย 1.00 – 2.33 หมายถึง ระดับน้อย ค่าเฉลี่ย 2.34 – 3.67 หมายถึง ระดับปานกลาง และค่าเฉลี่ย 3.68 – 5.00 หมายถึง ระดับมาก

## ผลการวิจัยและอภิปรายผล

### ผลการวิจัย

ประเด็นที่ 1 ปัจจัยการบริหาร ประกอบด้วย (รายละเอียดตามตารางที่ 2) ปัจจัยด้านบุคลากร (คน) ที่มีผลต่อการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{x} = 4.15$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ปัจจัยด้านบุคลากร (คน) ที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด คือ บุคลากรมีความรู้ ความชำนาญทางวิชาชีพ ประสบการณ์ และความ เป็นมืออาชีพในการบริการ รองลงมา คือ บุคลากรได้รับการพัฒนาด้านวิชาการ

และองค์ความรู้อย่างต่อเนื่อง และบุคลากรมีทักษะที่ดีในการให้บริการ ( $\bar{X}$  = 4.25, 4.23, 4.13 ตามลำดับ)

ปัจจัยด้านงบประมาณ (เงิน) ที่มีผลต่อการบริหารจัดการการให้บริการ ด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}$  = 4.08) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ปัจจัยด้านงบประมาณ (เงิน) ที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ การใช้งบประมาณ (เงิน) ที่ได้รับมาอย่างคุ้มค่า รองลงมา คือ การจัดสรรงบประมาณ (เงิน) ตามเป้าหมายและเพียงพอ และการจัดสรรงบประมาณ (เงิน) สนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานอย่างเหมาะสมและเพียงพอ ( $\bar{X}$  = 4.24, 4.03, 3.97 ตามลำดับ)

ปัจจัยด้านทรัพยากร (วัสดุ/อุปกรณ์/สิ่งของ) ที่มีผลต่อการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}$  = 4.11) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ด้านทรัพยากร (วัสดุ/อุปกรณ์/สิ่งของ) ที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศในการบริการ รองลงมา คือ ทรัพยากร (วัสดุ/อุปกรณ์/สิ่งของ) มีจำนวนเพียงพอ ( $\bar{X}$  = 4.25 และ 3.98 ตามลำดับ)

ปัจจัยด้านการจัดการ ที่มีผลต่อการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}$  = 4.23) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ปัจจัยด้านการจัดการ ที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ การกำหนดเวลาปฏิบัติงานที่ชัดเจน รองลงมา คือ การประสานงานติดต่อกัน และขอความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น และการจัดการนโยบายที่ดี มีความชัดเจน ( $\bar{X}$  = 4.37, 4.26 และ 4.25 ตามลำดับ)

## ตารางที่ 2 ปัจจัยการบริหาร

ปัจจัยการบริหาร	$\bar{X}$	S.D.	แปลผล
<b>1. ปัจจัยด้านบุคลากร (คน)</b>	<b>4.15</b>	<b>0.693</b>	มาก
1.1 บุคลากรมีจำนวนเพียงพอต่อการให้บริการ	3.83	0.918	มาก
1.2 บุคลากรมีความรู้ ความชำนาญทางวิชาชีพ ประสิทธิภาพ และความเป็นมืออาชีพในการให้บริการ	4.25	0.780	มาก
1.3 บุคลากรมีทักษะที่ดีในการให้บริการ	4.13	0.683	มาก
1.4 บุคลากรได้รับการพัฒนาด้านวิชาการ และองค์ความรู้อย่างต่อเนื่อง	4.23	0.725	มาก
<b>2. ปัจจัยด้านงบประมาณ (เงิน)</b>	<b>4.08</b>	<b>0.798</b>	มาก
2.1 การจัดสรรงบประมาณ (เงิน) ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และมีความเพียงพอ	4.03	0.928	มาก
2.2 การจัดสรรงบประมาณ (เงิน) สนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานอย่างเหมาะสม และเพียงพอ	3.97	0.874	มาก
2.3 การใช้งบประมาณ (เงิน) ที่ได้รับมาอย่างคุ้มค่า	4.24	0.754	มาก
<b>3. ปัจจัยด้านทรัพยากร (วัสดุ/อุปกรณ์/สิ่งของ)</b>	<b>4.11</b>	<b>0.777</b>	มาก
3.1 ทรัพยากร (วัสดุ/อุปกรณ์/สิ่งของ) มีจำนวนเพียงพอ	3.98	0.878	มาก

3.2 ระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศในการบริการ	4.25	0.827	มาก
<b>4. ปัจจัยด้านการจัดการ</b>	<b>4.23</b>	<b>0.692</b>	<b>มาก</b>
4.1 การจัดการนโยบายที่ดี มีความชัดเจน	4.25	0.750	มาก
4.2 โครงสร้างองค์กรที่เหมาะสม	4.16	0.768	มาก
4.3 สมรรถนะทางการจัดการองค์กร	4.11	0.824	มาก
4.4 การกำหนดเวลาปฏิบัติงานที่ชัดเจน	4.37	0.747	มาก
4.5 การประสานงาน ติดต่อกัน และขอความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น	4.26	0.746	มาก

ประเด็นที่ 2 ผลการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชนด้านประสิทธิภาพ ประกอบด้วย (รายละเอียดตามตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 ประสิทธิภาพการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน

ประสิทธิภาพการบริหารจัดการ	$\bar{x}$	S.D.	แปลผล
1. ผลการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานเป็นไปตามเป้าหมายหรือความคาดหวังของผู้รับบริการ	4.42	0.723	มาก

2. ผลของการบริหารจัดการการให้บริการด้าน กฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน สอดคล้องกับการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่	4.17	0.728	มาก
3. ผู้รับบริการได้รับประโยชน์จากการบริหาร จัดการในการให้บริการด้านกฎหมายความ ปลอดภัยในการทำงาน	4.44	0.708	มาก
4. การบริหารจัดการในการให้บริการด้าน กฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน มีการ ใช้ทรัพยากรด้านงบประมาณ (เงิน) ได้อย่าง ถูกต้อง เพียงพอ และเหมาะสม	4.14	0.755	มาก
5. การบริหารจัดการในการให้บริการด้าน กฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน มีการ ใช้ทรัพยากรด้านวัสดุ อุปกรณ์ และสิ่งของได้ อย่างเหมาะสม คุ่มค่า และไม่สูญเปล่า	4.15	0.725	มาก
6. การบริหารจัดการในการให้บริการด้าน กฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน มีการ ใช้ทรัพยากรด้านโครงสร้างพื้นฐานได้อย่าง เหมาะสม คุ่มค่า และไม่สูญเปล่า	4.15	0.717	มาก
7. การกำหนดกระบวนการปฏิบัติงานอย่าง เป็นระบบ มีความชัดเจน	4.35	0.727	มาก
8. กระบวนการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่ซ้ำซ้อน	4.28	0.806	มาก
9. การใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่ทันสมัยในการให้บริการ ด้านกฎหมาย	4.23	0.752	มาก

ความปลอดภัยในการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ			
10. การบริหารเวลาการปฏิบัติงานในการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ	4.39	0.710	มาก
11. การบังคับใช้กฎหมายด้วยความโปร่งใส มีความเสมอภาค และไม่เลือกปฏิบัติในการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ	4.50	0.610	มาก
12. ผู้รับบริการมีความพึงพอใจต่อประสิทธิภาพของบุคลากรในการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน	4.47	0.666	มาก
13. ผู้รับบริการมีความพึงพอใจต่อประสิทธิภาพของทรัพยากรที่นำมาใช้ในการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน	4.22	0.723	มาก
14. ผู้รับบริการมีความพึงพอใจต่อประสิทธิภาพของการอำนวยความสะดวกในการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน	4.31	0.734	มาก
15. ผู้รับบริการมีความพึงพอใจต่อประโยชน์ที่ได้รับในการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน	4.44	0.627	มาก
<b>รวม</b>	<b>4.31</b>	<b>0.612</b>	<b>มาก</b>

ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{x}$  = 4.31) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า การบังคับใช้กฎหมายด้วยความโปร่งใส มีความเสมอภาค และไม่เลือกปฏิบัติในการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา คือ ผู้รับบริการมีความพึงพอใจต่อประสิทธิภาพของบุคลากรในการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน และผู้รับบริการได้รับประโยชน์จากการบริหารจัดการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งมีค่าเฉลี่ยเท่ากับกับผู้รับบริการความพึงพอใจต่อประโยชน์ที่ได้รับในการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน ( $\bar{x}$  = 4.50, 4.47, 4.44 ตามลำดับ)

ประเด็นที่ 3 ผลการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชนด้านคุณภาพ ประกอบด้วย (รายละเอียดตามตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 คุณภาพการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน

คุณภาพการบริหารจัดการ	$\bar{x}$	S.D.	แปลผล
1. ผู้ปฏิบัติงานมีจำนวนเพียงพอต่อการให้บริการตลอดเวลา	3.92	0.925	มาก
2. ผู้ปฏิบัติงานสามารถตอบคำถามได้ถูกต้องชัดเจน ตรงคำถาม	4.31	0.711	มาก
3. ผู้ปฏิบัติงานเปิดโอกาสให้สอบถามอย่างเปิดเผยและตรงไปตรงมา	4.35	0.677	มาก

4. ผู้ปฏิบัติงานได้ทำการจัดบันทึกข้อมูลเป็นลายลักษณ์อักษร	4.24	0.801	มาก
5. ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน	4.29	0.712	มาก
6. ผู้ปฏิบัติงานมีประสบการณ์ในการทำงานอย่างดี	4.30	0.716	มาก
7. ผู้ปฏิบัติงานให้ข้อมูลได้ชัดเจน น่าเชื่อถือไว้วางใจได้	4.41	0.679	มาก
8. ผู้ปฏิบัติงานให้บริการได้อย่างครบถ้วนถูกต้อง	4.43	0.715	มาก
9. ผู้รับบริการไม่ต้องรอคิวนานเกินไป	4.19	0.719	มาก
10. ผู้ปฏิบัติงานให้บริการทันต่อความต้องการของผู้รับบริการ	4.20	0.690	มาก
11. ผู้ปฏิบัติงานมีความชัดเจนในการชี้แจงรายละเอียดขั้นตอนต่าง ๆ	4.37	0.653	มาก
12. ผู้รับบริการสามารถเข้าถึงในการให้บริการได้อย่างง่าย	4.40	0.677	มาก
13. ผู้รับบริการมีความเชื่อมั่นว่ามีความเป็นธรรมในการให้บริการ	4.57	0.596	มาก
14. ผู้รับบริการมีความเชื่อมั่นว่ามีความโปร่งใสในการมาให้บริการ	4.59	0.613	มาก
15. ผู้ปฏิบัติงานรับฟังความคิดเห็นจากผู้รับบริการ	4.43	0.645	มาก
16. ผู้รับบริการมีความเชื่อมั่นต่อผู้ปฏิบัติงาน	4.54	0.609	มาก

17. ผู้ปฏิบัติงานให้บริการอย่างเป็นธรรมชาติ ไม่เลือกปฏิบัติ	4.65	0.570	มาก
18. ผู้ปฏิบัติงานมีความกระตือรือร้น ใส่ใจผู้รับบริการ	4.58	0.614	มาก
19. ผู้ปฏิบัติงานมีอัธยาศัยดี เต็มใจให้บริการ	4.67	0.585	มาก
20. ผู้ปฏิบัติงานสื่อสารกับผู้รับบริการด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย	4.49	0.657	มาก
<b>รวม</b>	<b>4.39</b>	<b>0.547</b>	<b>มาก</b>

คุณภาพในการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{x}$  = 4.39) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ผู้ปฏิบัติงานมีอัธยาศัยดี เต็มใจให้บริการ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาคือ ผู้ปฏิบัติงานให้บริการอย่างเป็นธรรมชาติ ไม่เลือกปฏิบัติ และผู้รับบริการมีความเชื่อมั่นว่ามีความโปร่งใสในการมาให้บริการ ( $\bar{x}$  = 4.67, 4.65 และ 4.59 ตามลำดับ)

### ผลการทดสอบสมมติฐาน

**สมมติฐานข้อที่ 1** ปัจจัยการบริหาร อันได้แก่ ปัจจัยด้านบุคลากร (คน) ปัจจัยด้านงบประมาณ (เงิน) ปัจจัยด้าน ทรัพยากร (วัสดุ/อุปกรณ์/สิ่งของ) และปัจจัยด้านการจัดการ ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน ภายใต้นโยบายของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน

## ตารางที่ 5 ผลการวิเคราะห์ความถดถอยพหุคูณของปัจจัยการบริหาร

Model	SS	df	MS	F	Sig.
Regression	52.019	4	13.005	208.577	0.000*
Residual	10.101	162	0.62		
Total	62.119	166			

\*มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

จากตารางที่ 5 ผลการวิเคราะห์พบว่า ปัจจัยด้านบุคลากร (คน) ปัจจัยด้านงบประมาณ (เงิน) ปัจจัยด้านทรัพยากร (วัสดุ/อุปกรณ์/สิ่งของ) และปัจจัยด้านการจัดการ มีผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมาย ความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน โดยมีความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงกับกลุ่มตัวแปรอิสระ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 และสามารถสร้างสมการการพยากรณ์เชิงเส้นตรงได้ ซึ่งจากการวิเคราะห์สถิติถดถอยเชิงพหุคูณ สามารถคำนวณหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พหุคูณได้ดังนี้

ตารางที่ 6 ผลการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณของตัวแปรพยากรณ์ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

ตัวแปร พยากรณ์	Unstandardized Coefficients		standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
ค่าคงที่ (Constant)	0.784	0.127		6.187	0.000*
ปัจจัยด้าน บุคลากร (คน) ( $X_1$ )	0.118	0.048	0.134	2.452	0.015*

ปัจจัยด้าน งบประมาณ (เงิน) ( $X_2$ )	-0.097	0.047	-0.126	-2.033	0.044*
ปัจจัยด้านการ ทรัพยากร (วัสดุ/อุปกรณ์/ สิ่งของ) ( $X_3$ )	0.291	0.044	0.370	6.671	0.000*
ปัจจัยด้านการ จัดการ ( $X_4$ )	0.527	0.055	0.596	9.666	0.000*
F = 208.577, R = 0.915, R <sup>2</sup> = 0.837, Adjusted R <sup>2</sup> = 0.833, SEE = 0.24970, Sig. = 0.000*					

\*มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

จากตารางที่ 6 ผลการวิเคราะห์พบว่าตัวแปรอิสระทั้งหมด 4 ตัวแปรนั้น มีความสัมพันธ์กับผลการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ได้แก่ ปัจจัยด้านบุคลากร (คน) มีค่า Sig. = 0.015 ปัจจัยด้านงบประมาณ (เงิน) มีค่า Sig. = 0.044 ปัจจัยด้านทรัพยากร (วัสดุ/อุปกรณ์/สิ่งของ) มีค่า Sig. = 0.000 และ ปัจจัยด้านการจัดการ มีค่า Sig. = 0.000 โดยตัวแปรอิสระทั้ง 4 ตัวแปรนั้น สามารถร่วมกันอธิบายความสัมพันธ์กับผลการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน ได้ร้อยละ 83.3 และระหว่างตัวแปรอิสระทั้ง 4 ตัวแปรมีความสัมพันธ์ต่อผลการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน ซึ่งมีค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยมาตรฐาน (standardized Coefficient Beta) ที่สามารถอธิบายขนาด

ความสัมพันธ์ของปัจจัยในแต่ละด้านเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ปัจจัยด้านการจัดการ ( $X_4$ ) มีขนาดความสัมพันธ์ ร้อยละ 59.6 ปัจจัยด้านการทรัพยากร (วัสดุ/อุปกรณ์/สิ่งของ) ( $X_3$ ) มีขนาดความสัมพันธ์ ร้อยละ 37.0 ปัจจัยด้านบุคลากร (คน) ( $X_1$ ) มีขนาดความสัมพันธ์ ร้อยละ 13.4 และปัจจัยด้านงบประมาณ (เงิน) ( $X_2$ ) มีขนาดความสัมพันธ์ ร้อยละ 12.6 ตามลำดับ

**สมมติฐานข้อที่ 2** ปัจจัยการบริหาร อันได้แก่ ปัจจัยด้านบุคลากร (คน) ปัจจัยด้านงบประมาณ (เงิน) ปัจจัยด้านทรัพยากร (วัสดุ/อุปกรณ์/สิ่งของ) และปัจจัยด้านการจัดการ ส่งผลต่อคุณภาพในการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน ภายใต้นโยบายของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน

**ตารางที่ 7 ผลการวิเคราะห์ความถดถอยพหุคูณของปัจจัยการบริหาร**

Model	SS	df	MS	F	Sig.
Regression	35.517	4	8.879	101.319	0.000*
Residual	14.197	162	0.088		
Total	49.714	166			

\*มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

จากตารางที่ 7 ผลการวิเคราะห์พบว่า ปัจจัยด้านบุคลากร (คน) ปัจจัยด้านงบประมาณ (เงิน) ปัจจัยด้านทรัพยากร (วัสดุ/อุปกรณ์/สิ่งของ) และปัจจัยด้านการจัดการ มีผลต่อคุณภาพในการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน โดยมีความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงกับกลุ่มตัวแปรอิสระ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 และสามารถสร้างสมการการพยากรณ์

เชิงเส้นตรงได้ ซึ่งจากการวิเคราะห์สถิติถดถอยเชิงพหุคูณ สามารถคำนวณหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พหุคูณได้ดังนี้

ตารางที่ 8 ผลการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณของตัวแปรพยากรณ์ที่ส่งผลต่อคุณภาพในการบริหารจัดการ

ตัวแปร พยากรณ์	Unstandardized Coefficients		standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
ค่าคงที่ (Constant)	1.409	0.150		9.383	0.000*
ปัจจัยด้านบุคลากร (คน) ( $X_1$ )	0.335	0.057	0.424	5.848	0.000*
ปัจจัยด้าน งบประมาณ (เงิน) ( $X_2$ )	-0.119	0.056	-0.174	-2.118	0.036*
ปัจจัยด้านการ ทรัพยากร (วัสดุ/อุปกรณ์/ สิ่งของ) ( $X_3$ )	0.114	0.052	0.162	2.204	0.029*
ปัจจัยด้านการ จัดการ ( $X_4$ )	0.382	0.065	0.483	5.904	0.000*
F = 101.319, R = 0.845, R <sup>2</sup> = 0.714, Adjusted R <sup>2</sup> = 0.707, SEE = 0.29603, Sig. = 0.000*					

\*มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

จากตารางที่ 8 ผลการวิเคราะห์พบว่าตัวแปรอิสระทั้งหมด 4 ตัวแปรนั้น มีความสัมพันธ์กับผลการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ได้แก่ ปัจจัยด้านบุคลากร (คน) ( $X_1$ ) มีค่า Sig. = 0.000 ปัจจัยด้านงบประมาณ (เงิน) ( $X_2$ ) มีค่า Sig. = 0.036 ปัจจัยด้านทรัพยากร (วัสดุ/อุปกรณ์/สิ่งของ) ( $X_3$ ) มีค่า Sig. 0.029 และปัจจัยด้านการจัดการ ( $X_4$ ) มีค่า Sig. = 0.000 โดยตัวแปรอิสระทั้ง 4 ตัวแปรนั้น สามารถร่วมกันอธิบายความสัมพันธ์ต่อผลการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน ได้ร้อยละ 70.7 และระหว่างตัวแปรอิสระทั้ง 4 ตัวแปร มีความสัมพันธ์ต่อผลการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน ซึ่งมีค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยมาตรฐาน (standardized Coefficients Beta) ที่สามารถอธิบายขนาดความสัมพันธ์ของปัจจัยในแต่ละด้านเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ปัจจัยด้านการจัดการ ( $X_4$ ) มีขนาดความสัมพันธ์ ร้อยละ 48.3 ปัจจัยด้านบุคลากร (คน) ( $X_1$ ) มีขนาดความสัมพันธ์ ร้อยละ 42.4 ปัจจัยด้านงบประมาณ (เงิน) ( $X_2$ ) มีขนาดความสัมพันธ์ ร้อยละ 17.4 และปัจจัยด้านทรัพยากร (วัสดุ/อุปกรณ์/สิ่งของ) ( $X_3$ ) มีขนาดความสัมพันธ์ ร้อยละ 16.2 ตามลำดับ

### อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยพบว่า ระดับประสิทธิภาพและคุณภาพในการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายด้านความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชนของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกรุงเทพมหานครพื้นที่ 3 ภายใต้ต้นนโยบายของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน อยู่ในระดับมาก ทั้งด้าน

ประสิทธิภาพและด้านคุณภาพ เมื่อทำการศึกษาเอกสาร พร้อมทั้งวิเคราะห์ปัจจัยการบริหารในแต่ละปัจจัยแล้ว จึงพบว่า

ปัจจัยด้านบุคลากร (คน) ส่งผลต่อประสิทธิภาพและคุณภาพในการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายด้านความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 สามารถอภิปรายได้ว่า ประสิทธิภาพและคุณภาพในการบริการ จะพัฒนาขึ้นได้เมื่อจำนวนบุคลากรปฏิบัติงานมีความเพียงพอต่อการให้บริการด้านกฎหมายด้านความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน ในขณะที่เดียวกัน องค์กรควรมีการพัฒนาด้านวิชาการและองค์ความรู้อย่างต่อเนื่อง เช่น การฝึกอบรมและพัฒนาทักษะการให้บริการต่างๆ ให้บุคลากรมีความรู้ความชำนาญทางวิชาชีพและประสบการณ์ ตลอดจนความเป็นมืออาชีพในการให้บริการนั้น สอดคล้องกับงานวิจัยของ ณัฐฐา เสวกวิหาร (2560) ที่ทำการศึกษารื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจในการใช้บริการโรงพยาบาลรามธิบดี พบว่า ปัจจัยด้านความชำนาญของบุคลากร ส่งผลต่อความพึงพอใจในการใช้บริการโรงพยาบาลรามธิบดี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ปัจจัยด้านงบประมาณ (เงิน) ส่งผลต่อประสิทธิภาพและคุณภาพในการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายด้านความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 สามารถอภิปรายได้ว่า ประสิทธิภาพและคุณภาพในการบริการนั้น จะพัฒนาขึ้นได้เมื่อองค์กรมีการจัดสรรงบประมาณ (เงิน) ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ มีความเพียงพอต่อการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายด้านความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพ โดยมีการจัดสรรงบประมาณ (เงิน) ที่สนับสนุนในด้านโครงสร้างพื้นฐานอย่างเหมาะสม และเพียงพอ ตลอดจนองค์กรสามารถใช้งบประมาณ (เงิน) ที่ได้รับมาจากการจัดสรรได้อย่างคุ้มค่า ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ กนกพรพรรณ สิงหะการ (2564) ที่ทำการศึกษารื่อง การประเมินผลการบริหารจัดการบุคลากรด้วยการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ พบว่า ปัจจัยด้าน

งบประมาณและโครงสร้างพื้นฐาน ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารพิธีการศุลกากรด้วยการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ปัจจัยด้านทรัพยากร (วัสดุ/อุปกรณ์/สิ่งของ) ส่งผลต่อประสิทธิภาพและคุณภาพในการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายด้านความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 สามารถอภิปรายได้ว่า ประสิทธิภาพและคุณภาพในการบริการนั้น จะพัฒนาขึ้นได้เมื่อองค์กรมีการเตรียมความพร้อมในด้านทรัพยากร (วัสดุ/อุปกรณ์/สิ่งของ) ที่เพียงพอต่อการให้บริการด้านกฎหมายด้านความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน รวมถึงการเข้าถึงระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศในการให้บริการด้านกฎหมายด้านความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน อันได้แก่ ระบบ e-Service ในการยื่นเอกสารด้านความปลอดภัยในการทำงานออนไลน์ ระบบการให้คำปรึกษาออนไลน์ เป็นต้น ตลอดจนการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับข้อกฎหมายด้านความปลอดภัยในการทำงานและสื่อประชาสัมพันธ์ด้านความปลอดภัยในการทำงานต่าง ๆ ก็ควรที่จะมีการเข้าถึงได้ง่ายเหมาะสม และเพียงพอต่อการให้บริการด้านกฎหมายด้านความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยด้านทรัพยากรนั้น ก็ยังไม่สอดคล้องกับงานวิจัยของ นนทวัฒน์ แร่ทอง (2564) ที่ทำการศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการการจัดทำบัตรประชาชนของจุดบริการด่วนมหานคร (Bangkok Express Service) สาขาศูนย์การค้าเกตเวย์ เอกมัย สำนักทะเบียนท้องถิ่นเขตคลองเตย ภายใต้นโยบายของกรุงเทพมหานครและกระทรวงมหาดไทย ที่มีผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยด้านความเพียงพอของทรัพยากร (เครื่องมือ) ไม่ส่งผลต่อคุณภาพการให้บริการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนของจุดบริการด่วนมหานครดังกล่าว อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ปัจจัยด้านการจัดการ ส่งผลต่อประสิทธิภาพและคุณภาพในการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายด้านความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 สามารถอภิปรายได้ว่า ประสิทธิภาพและ

คุณภาพในการบริการนั้น จะพัฒนาขึ้นได้เมื่อองค์กรมีการจัดการนโยบายที่ดี ชัดเจน องค์กรมีโครงสร้างที่เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดหน้าที่หรือการกระจายอำนาจหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม องค์กรมีความสามารถในการจัดการด้านสมรรถนะทางการจัดการ ไม่ว่าจะเป็ความสามารถในการจัดการด้านบุคลากร (คน) ด้านงบประมาณ (เงิน) และด้านทรัพยากร (วัสดุ/อุปกรณ์/สิ่งของ) การกำหนดเวลาในการให้บริการที่ชัดเจนและมีความเหมาะสม รวมทั้งมีการประสานงาน ติดต่อกัน และขอความร่วมมือในการทำงานระหว่างหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ กนกพรพรณ สิงหะการ (2564) ที่ทำการศึกษาเรื่อง การประเมินผลการบริหารจัดการบุคลากรด้วยการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ พบว่า ปัจจัยด้านการจัดการสมรรถนะขององค์กร ทั้งในด้านนโยบาย ด้านบุคลากร ด้านความร่วมมือ ด้านงบประมาณ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน และด้านระยะเวลาการปฏิบัติ ก็ล้วนมีผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารพิธีการศุลกากรด้วยการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะในการนำผลวิจัยไปใช้

ข้อเสนอแนะในการนำผลวิจัยไปใช้ โดยจากการวิจัยนั้น มีข้อเสนอแนะเพื่อนำไปเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา อุปสรรค และการพัฒนาในการบริหารจัดการการให้บริการด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชนของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกรุงเทพมหานครพื้นที่ 3 ภายใต้ต้นแบบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ดังนี้

1. ควรเห็นการทำงานอย่างเป็นระบบ มีความต่อเนื่อง ตลอดจนการพัฒนากระบวนการให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพมากยิ่งขึ้น ไม่ควรละเลยปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งไป ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการหรือความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติงานและผู้รับบริการได้

2. ควรดำเนินการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาระบบการยื่นเอกสารด้านความปลอดภัยในการทำงานออนไลน์ โดยการให้ผู้รับบริการสามารถเข้าถึงการใช้งานของระบบได้ง่ายยิ่งขึ้น สามารถตรวจสอบและติดตามผลการยื่นเอกสารได้ด้วยตนเองผ่านทางระบบออนไลน์ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการได้อย่างทั่วถึง ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของการให้บริการ ด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชนได้

3. ควรเพิ่มบุคลากรด้านความปลอดภัยในการทำงานให้มีจำนวนเพียงพอต่อปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้น มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานอย่างชัดเจน รวมถึงควรมีการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการได้อย่างครบถ้วน ถูกต้อง และทันท่วงที

### ข้อเสนอแนะในการท่วิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการวิจัยสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดหรือสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกรุงเทพมหานครพื้นที่อื่น เพื่อมาเปรียบเทียบข้อมูล และนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยนั้น มาใช้ในการปรับปรุงการบริหารจัดการในการให้บริการด้านความปลอดภัยในการทำงานแก่ประชาชนของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกรุงเทพมหานครพื้นที่ 3 ต่อไป

2. ควรมีการศึกษ่วิจัยเชิงคุณภาพในการวิจัยครั้งต่อไป โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกร่วมกับการทำแบบสอบถามในกลุ่มตัวอย่าง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความถูกต้องและมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

## เอกสารอ้างอิง

- กนกพรธณ สิงหาร. (2564). การประเมินผลการบริหารจัดการพิธีการศุลกากร ด้วยการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (Multimodal Transports). การค้นคว้าอิสระรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เฉลิมพล ศรีหงษ์. (2565). เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต.
- ณัฐฐา เสวกวิหारी. (2560). ปัจจัยที่ส่งผลต่อความพึงพอใจในการใช้บริการโรงพยาบาลรามคำแหง. การค้นคว้าอิสระบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นนทวัฒน์ แร่ทอง. (2564). การศึกษาการบริหารจัดการการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน ศึกษาเฉพาะกรณีจุดบริการด่วนมหานคร (Bangkok Express Service) สาขาศูนย์การค้าเกตเวย์ เอกมัย สำนักทะเบียนท้องถิ่นเขตคลองเตย ภายใต้นโยบายของกรุงเทพมหานครและกระทรวงมหาดไทย. การค้นคว้าอิสระรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นิยม สองแก้ว. (2565). มอบนโยบายและทิศทางการปฏิบัติราชการของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, ค้นเมื่อ 1 มิถุนายน 2566, จาก <https://personnel.labour.go.th/attachments/article/2403/มอบนโยบายและทิศทางการปฏิบัติราชการ%20>
- ศศิธร ดันดีเอกรัตน์ และคณะ. (2563). ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมการดูแลตนเองของผู้สูงอายุที่ป่วยด้วยโรคความดันโลหิตสูงในจังหวัดบุรีรัมย์ โดยใช้ทฤษฎี Precede Framework. วารสารวิจัยและพัฒนา วิทยาลัยการศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์, 15(1), 59 – 73.

ปัญหาการขอตำแหน่งทางวิชาการตามหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณา  
แต่งตั้งบุคคลให้ดำรง ตำแหน่งทางวิชาการ: กรณีศึกษา ตำแหน่ง  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ในมหาวิทยาลัยของรัฐ\*

**Problems of obtaining an academic position by criteria and  
methods of appointing a person to an academic position: A case  
study of the Assistant Professor position in the public university**

ลักษณา สุทธิณะ<sup>1</sup> & วงพัทตร์ ภูพันธ์ศรี<sup>2</sup>

**Laksana Sutthana & Vongpak Poopunsri**

6414832066@rumail.ru.ac.th

Received: 25/07/66 Revised:01/08/66 Accepted: 01/08/66

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความรู้  
ความเข้าใจของบุคลากรและคณาจารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐในการขอตำแหน่ง  
ตำแหน่งทางวิชาการ ศึกษาปัญหาการขอตำแหน่งทางวิชาการตามหลักเกณฑ์และ  
วิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ กรณีศึกษา ตำแหน่ง  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ในมหาวิทยาลัยของรัฐ รวมทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหาใน  
การขอตำแหน่งทางวิชาการตามหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้ง

---

\*บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระเรื่อง ปัญหาการขอตำแหน่งทางวิชาการตามหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณา  
แต่งตั้งบุคคลให้ดำรง ตำแหน่งทางวิชาการ กรณีศึกษา ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ในมหาวิทยาลัยของรัฐ

<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>2</sup> คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บุคคลให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ โดยใช้การวิจัยจากเอกสารและการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากผู้อำนวยการกองส่งเสริมและพัฒนาทุนทางปัญญา เจ้าหน้าที่กลุ่มส่งเสริมและพัฒนาตำแหน่งวิชาการ รวมทั้งบุคลากรหรือคณาจารย์ ผู้ขอตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รวมจำนวน 10 คน ผลการวิจัย พบว่า ปัญหาการขอตำแหน่งทางวิชาการเกิดจากบุคลากรและคณาจารย์ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอนการขอตำแหน่งทางวิชาการ และเอกสารหลักฐานที่ใช้ประกอบการขอตำแหน่งทางวิชาการ จึงส่งผลทำให้การขอตำแหน่งทางวิชาการเกิดการผิดพลาดอยู่บ่อยครั้ง ยังทำให้การดำเนินการขอตำแหน่งทางวิชาการเกิดความล่าช้า วิธีการแก้ไขปัญหา คือ กระทรวงการอุดมศึกษาต้องเข้ามาเป็นส่วนร่วมกับทางมหาวิทยาลัยในการหารือถึงข้อผิดพลาดของหลักเกณฑ์เดิม มีการจัดสัมมนาซักซ้อมความรู้ความเข้าใจให้บุคลากรหรือคณาจารย์ที่ขอตำแหน่งทางวิชาการได้เข้าร่วมรับฟังหลักเกณฑ์การขอตำแหน่งทางวิชาการ

**คำสำคัญ:** คณาจารย์; ตำแหน่งทางวิชาการ; ผู้ช่วยศาสตราจารย์

## **Abstract**

This research is a qualitative research. The purpose of this study was to study the knowledge and understanding of personnel and faculty members in public universities in applying for academic positions. It is a study of the problem of applying for an academic position according to the criteria and methods for appointing a person for an academic position; a

case study of the position of assistant professor. in the state university Including guidelines for solving problems in requesting academic positions according to criteria and procedures for appointing persons to academic positions. By using data from documents and interviews with key informants from the Director of the Division of Intellectual Capital Promotion and Development, Academic Rank Promotion and Development Officer and personnel or faculty members applying for the position of Assistant Professor, totaling 10 people. The results of the research found that the problem of applying for an academic position arises from personnel and faculty lacking knowledge and understanding about the criteria. Procedure for applying for an academic position and supporting documents for applying for an academic position As a result, the request for an academic position is often wrong. It also delayed the process of applying for academic positions. The solution to the problem is that the Ministry of Higher Education must be involved with the university in discussing the errors of the original criteria. There should be a seminar to rehearse knowledge and understanding for personnel or faculty applying for an academic position to attend and listen to the criteria for applying for an academic position.

**Keywords:** faculty members; academic position; Assistant Professor

## บทนำ

ปัจจุบันสังคมโลกในช่วงศตวรรษที่ 21 แต่ละประเทศ ต้องการขับเคลื่อนให้ประเทศของตนมีการพัฒนาให้เกิดความเจริญก้าวหน้า รวมทั้งอยากให้ประเทศนั้นก้าวหน้าทันประเทศที่พัฒนามากกว่า จนไปถึงการแข่งขันสู่ความเป็นเลิศ และเป็นที่ยอมรับของนานาชาติ ทั้งด้านการเมือง การปกครอง สังคม เศรษฐกิจ รวมถึงการศึกษา เพราะการศึกษาทุกวันนี้เปลี่ยนแปลงจากเดิมไปมาก เนื่องจากอดีตจนถึงปัจจุบันการศึกษามีการพัฒนาต่อยอดและมีการปรับเปลี่ยนแก้ไขตามวิทยาการต่างๆ ให้เกิดความรู้ใหม่และเป็นประโยชน์ เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาและยกระดับประเทศชาตินั้น การศึกษาค้นคว้าวิจัยในด้านต่างๆ เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่สามารถทำให้ประเทศชาติเจริญก้าวหน้าได้และเพื่อให้เกิดผลระยะยาวจึงต้องมีการส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาด้านวิชาการ

ระบบการกำหนดตำแหน่งวิชาการ (Academic Position) เป็นเครื่องมือในการพัฒนา และเป็นเครื่อง บ่งชี้ความรู้ความสามารถ และความเชี่ยวชาญทางวิชาการของอาจารย์ ยังคงแสดงถึงการได้รับการยอมรับในสังคมของอาจารย์มหาวิทยาลัยและวงการวิชาการทั้งภายในและต่างประเทศ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องใช้หลักการดำเนินการในการสร้างแรงจูงใจอาจารย์ดังกล่าว ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของค่าตอบแทน เงินเดือน สวัสดิการ รางวัล สำหรับอาจารย์ที่ผลิตผลงานทางวิชาการ ตลอดจนการส่งผลงานวิชาการเพื่อขอตำแหน่งทางวิชาการ จากความสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ที่ได้ให้ความหมายของ “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่าบุคคลที่ได้รับบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการตามพระราชบัญญัติ

โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษา “คณาจารย์” หมายความว่า อาจารย์ อาจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ รองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ ซึ่งทำหน้าที่หลักด้านการสอนและการวิจัยในสถาบันอุดมศึกษารัฐและเอกชน (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2546, หน้า 2) ผู้ได้ตำแหน่งทางวิชาการต้องผ่านกระบวนการตามกฎหมายและระเบียบที่มีอยู่เกิดความภาคภูมิใจว่าได้มาอย่างถูกต้องเป็นเกียรติและศักดิ์ศรีตลอดจนความก้าวหน้าในอาชีพของอาจารย์อีกด้วย (มนัส สุวรรณ, 2543, หน้า 5-6) เพื่อให้หลักเกณฑ์การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ เป็นช่องทางในการพัฒนาคุณภาพวิชาการและนวัตกรรมของประเทศให้มีความหลากหลาย เพิ่มขึ้นสอดคล้องกับ ความหลากหลายของศาสตร์ทั้งปวง รวมทั้งครอบคลุมผลงานที่คณาจารย์ได้นำความรู้ ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาของตนมาใช้ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาประเทศ ชุมชน หรือสังคม โดยเน้นการนำไปใช้จริงที่สามารถประเมินผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ ตลอดจนเร่งรัดให้สถาบันอุดมศึกษาไทยก้าวสู่ความเป็นสถาบันอุดมศึกษาชั้นนำระดับนานาชาติและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และมีความเข้าใจในการขอกำหนดตำแหน่งทางวิชาการของคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาทั่วประเทศ

ในการวิจัยครั้งนี้จะทำการศึกษาเกี่ยวกับ ปัญหาการขอตำแหน่งทางวิชาการตามเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ กรณีศึกษาผู้ช่วยศาสตราจารย์ จากหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และ

ศาสตราจารย์ที่กำหนดนั้น โดยจะศึกษาปัญหาเพื่อที่จะเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการขอกำหนดตำแหน่งทางวิชาการต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา

1. ความรู้ความเข้าใจของบุคลากรและคณาจารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐ ในการขอ กำหนดตำแหน่งทางวิชาการ
2. ปัญหาการขอตำแหน่งทางวิชาการตามหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ กรณีศึกษา ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐ
3. ข้อเสนอแนะทางการแก้ไขปัญหาในการขอ กำหนดตำแหน่งทางวิชาการตามหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ

### ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา: การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการขอตำแหน่งทางวิชาการตามเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ กรณีศึกษา ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ในมหาวิทยาลัยของรัฐ
2. ขอบเขตด้านพื้นที่: พื้นที่ในการศึกษาครั้งนี้ คือ กองส่งเสริมและพัฒนาทุนทางปัญญา สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

3. ขอบเขตด้านประชากร: บุคคลที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการขอตำแหน่งทางวิชาการของคณาจารย์ใหม่มหาวิทยาลัยของรัฐ จำนวน 10 คน ดังนี้

- ผู้อำนวยการกองส่งเสริมและพัฒนาทุนทางปัญญา 1 คน
- เจ้าหน้าที่กลุ่มส่งเสริมและพัฒนาตำแหน่งวิชาการกองส่งเสริมและพัฒนาทุนทางปัญญา 4 คน
- บุคลากรหรืออาจารย์ผู้ขอตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ 5 คน

4. ขอบเขตด้านระยะเวลา : ตั้งแต่ เดือนพฤษภาคม ถึง เดือนกรกฎาคม 2566

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

“ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า บุคคลที่ได้รับบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษา

“คณาจารย์” หมายความว่า อาจารย์ อาจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ รองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ

“ตำแหน่งทางวิชาการ” หมายถึง ตำแหน่งที่แสดงถึงความเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสูง มีคุณธรรมและมีจรรยาบรรณในการสอน การวิจัยและวิชาการ การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการพิจารณา จากคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง ความรู้ความสามารถด้านการสอน ผลงานทางวิชาการ และจริยธรรม และจรรยาบรรณทางวิชาการ

“หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ” หมายถึง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขสำหรับการเสนอขอกำหนดตำแหน่งทางวิชาการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามประกาศ ก.พ.อ.เรื่องหลักเกณฑ์

และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์

“ความรู้ความเข้าใจ” หมายถึง ความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการในตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ของบุคลากรและคณาจารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐ

### วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยเรื่อง ปัญหาการขอตำแหน่งทางวิชาการตามหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ กรณีศึกษา ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ในมหาวิทยาลัยของรัฐ ผู้วิจัยได้นำเสนอวิธีการวิจัย 2 วิธี ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร เป็นการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารประกอบการบรรยายการเรียนการสอน ตำรา เอกสารทางวิชาการ งานวิจัยวิทยานิพนธ์ ประกาศ พระราชบัญญัติต่างๆ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการขอตำแหน่งทางวิชาการตามหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ กรณีศึกษา ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์

2. การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง โดยมีการกำหนดคำถามไว้ล่วงหน้าและเป็นคำถามปลายเปิด เพื่อการวิเคราะห์และสรุปผลตามความเป็นจริง

ประชากรและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ มีรายละเอียดดังนี้

1. ประชากร มีการกำหนดขอบเขตประชากร คือ บุคลากรที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการขอตำแหน่งทางวิชาการ ได้แก่ ผู้อำนวยการกองส่งเสริมและพัฒนาทุนทางปัญญา และเจ้าหน้าที่กลุ่มส่งเสริมและพัฒนาตำแหน่งวิชาการ รวมทั้งบุคลากรหรือคณาจารย์ผู้ขอตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐ
2. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ การวิจัยครั้งนี้ ใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเจาะจง รวมทั้งหมดจำนวน 10 คน

### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการในการเข้าถึงข้อมูลที่หลากหลาย โดยเฉพาะการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยมีการกำหนดหัวข้อการสัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้า เป็นคำถามตายตัว การสัมภาษณ์จะทำการสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล ซึ่งจะวิเคราะห์ถึงแนวทางที่จะทราบถึงปัญหาที่แท้จริงและหาแนวทางแก้ไขปัญหามาจากตัวบุคลากรและคณาจารย์ โดยมีเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ดังนี้

1. การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง ผู้วิจัยได้เลือกใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างที่มีการกำหนดคำถามในการสัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้าซึ่งเป็นคำถามปลายเปิด เพื่อที่จะให้ผู้ให้ข้อมูลได้เสนอความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่และเพื่อให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยใช้การเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้อำนวยการกองส่งเสริมและพัฒนาทุนทางปัญญา และเจ้าหน้าที่กลุ่มส่งเสริมและพัฒนาตำแหน่งวิชาการ รวมทั้งบุคลากรหรือคณาจารย์ผู้ขอตำแหน่งผู้ช่วยศาสตรา

จารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐ โดยผู้วิจัยได้สร้างแนวคำถามสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างจากกรอบแนวคิดการวิจัย ซึ่งประกอบด้วยประเด็นคำถาม 3 ประเด็น

2. การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมของผู้วิจัย เนื่องจาก ผู้วิจัยได้ทำงานอยู่ในกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม กองส่งเสริมและพัฒนาทุนทางปัญญา ในตำแหน่งนักจัดการงานทั่วไป ซึ่งทำงานเกี่ยวกับการลงรับเอกสารที่มาจากภายนอกกระทรวง ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารรวมไปถึงการขอตำแหน่งทางวิชาการของมหาวิทยาลัยทั้งรัฐและเอกชน ดังนั้นจึงเข้าถึงข้อมูลและสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมได้ โดยเฉพาะในการตรวจสอบเอกสารหลักฐานการขอตำแหน่งทางวิชาการ และการประชุมเพื่อพิจารณาให้บุคคลได้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ

### วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล

วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะดำเนินการ เก็บรวบรวมข้อมูล 2 ขั้นตอน ดังนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารประกอบการบรรยายการเรียนการสอน ตำรา คู่มือ เอกสารทางวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ ประกาศ คำสั่ง ระเบียบ พระราชบัญญัติต่างๆ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ทำการวิจัย

2. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากภาคสนาม เป็นการเก็บข้อมูลตามประเด็นที่ศึกษามีขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมก่อนการเก็บข้อมูล โดยผู้วิจัยได้ประสานกับผู้อำนวยการกองส่งเสริมและพัฒนาทุนทางปัญญา และเจ้าหน้าที่

กลุ่มส่งเสริมและพัฒนาตำแหน่งวิชาการไว้เบื้องต้น รวมทั้งการทำหนังสือขอความอนุเคราะห์ในการเก็บข้อมูลถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ 2 การเก็บข้อมูลโดยเข้าไปมีส่วนร่วมในการประชุมเพื่อพิจารณาให้บุคคลได้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการทำให้ได้รู้ถึงประเด็นปัญหาอื่น ๆ ในการขอตำแหน่งทางวิชาการ โดยการสังเกตและประกอบกับผู้วิจัยได้มีโอกาสในการพูดคุยกับบุคลากรและคณาจารย์ของมหาวิทยาลัยของรัฐ จึงทำให้ทราบปัญหาต่างๆ ซึ่งการวิจัยในครั้งนี้ได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์ทั้งผู้อำนวยการกองส่งเสริมและพัฒนาทุนทางปัญญา เจ้าหน้าที่กลุ่มส่งเสริมและพัฒนาตำแหน่งวิชาการกองส่งเสริมและพัฒนาทุนทางปัญญา และบุคลากรหรือคณาจารย์ รวมทั้งการสังเกตร่วมด้วยในระหว่างการศึกษาข้อมูลจะมีการจดบันทึกข้อมูลและมีการใช้เครื่องมือในการช่วยเก็บข้อมูล เช่น กล้องถ่ายรูป เทปบันทึกเสียง เป็นต้น

### การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล ในการวิจัยครั้งนี้จึงเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยผู้วิจัยมีลำดับขั้นตอนในการวิเคราะห์ ดังนี้

1. ผู้วิจัยตรวจสอบข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญว่ามีความถูกต้อง ชัดเจน ครบคลุม และนำมาแยกประเด็นข้อมูลออกเป็นประเด็นตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยทั้งสามข้อ
2. นำข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่มาแยกประเด็นคำถาม แล้วนำมาเปรียบเทียบความเหมือนหรือความแตกต่างของผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคน ก่อนนำข้อมูลนั้นไปวิเคราะห์

3. นำข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่มาแยกประเด็นคำถาม จากนั้นนำมาเปรียบเทียบกับข้อมูลทางเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะทราบถึงลักษณะที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกันของข้อมูล ก่อนนำข้อมูลนั้นไปวิเคราะห์

4. นำข้อมูลที่ได้จากการเปรียบเทียบมาทำการวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกันเพื่อสรุปผลการวิจัยให้เห็นถึง ปัญหาการขอตำแหน่งทางวิชาการตามหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ กรณีศึกษาตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐ โดยใช้การนำเสนอผลการวิจัยในรูปแบบของการพรรณนา

### ผลการวิจัยและอภิปรายผล

ผู้วิจัยได้นำข้อมูลจากการศึกษาและใช้แบบสัมภาษณ์ในรูปแบบการสัมภาษณ์เชิงลึก จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการขอตำแหน่งทางวิชาการของคณาจารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐ จำนวน 10 คน ซึ่งผลการวิจัยได้แยกแบบสัมภาษณ์ออกเป็น 2 กลุ่ม และเป็นการนำเสนอการบรรยายที่เรียงลำดับตามข้อคำถามในแบบสัมภาษณ์และการตอบคำถามของผู้ให้สัมภาษณ์ตามประเด็นคำถาม โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเด็นหลักๆ ประกอบด้วย

ประเด็นที่ 1 ปัญหาทั่วไปของการขอตำแหน่งทางวิชาการ

ประเด็นที่ 2 แนวทางแก้ไขปัญหาของการขอตำแหน่งทางวิชาการ

ประเด็นที่ 3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการขอตำแหน่งทางวิชาการ

จากการสัมภาษณ์กลุ่มที่ 1 ผู้อำนวยการกองส่งเสริมและพัฒนาทุนทางปัญญาและเจ้าหน้าที่กลุ่มส่งเสริมและพัฒนาตำแหน่งวิชาการ กองส่งเสริมและพัฒนาทุนทางปัญญา สามารถข้อมูลการสัมภาษณ์ 3 ประเด็น ดังนี้

#### **ประเด็นที่ 1** ปัญหาทั่วไปของการขอตำแหน่งทางวิชาการ

ปัญหาที่พบเกี่ยวกับการขอตำแหน่งทางวิชาการ ส่วนใหญ่แล้วจะเป็น การขาดความรู้ความเข้าใจ และการส่งเอกสารหลักฐานการขอตำแหน่งทางวิชาการ ซึ่งจะเห็นได้ว่ามหาวิทยาลัยหลายแห่งยังขาดความรู้ความเข้าใจ และขาดความรอบคอบในการจัดทำเอกสารการขอตำแหน่งทางวิชาการ ทางกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ในส่วนของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการขอตำแหน่งทางวิชาการนั้น จึงมีข้อเสนอแนะให้มหาวิทยาลัยควรจัดให้มีการประชุมสัมมนาผู้บริหารฝ่ายวิชาการ คณะกรรมการชุดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และเจ้าหน้าที่สถาบันอุดมศึกษาผู้รับผิดชอบการพิจารณา กำหนดตำแหน่งทางวิชาการ เพื่อซักซ้อมความเข้าใจ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ความรู้ ประสบการณ์ และผลการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.อ. กำหนด เกี่ยวกับการขอตำแหน่งทางวิชาการ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นมาตรฐานเดียวกัน และในเรื่องของความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดส่งเอกสารด้วย

#### **ประเด็นที่ 2** แนวทางแก้ไขปัญหาของการขอตำแหน่งทางวิชาการ

มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งควรมีการอบรมสัมมนาให้ความรู้เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการให้กับบุคลากรและคณาจารย์ในมหาวิทยาลัยของตนเอง หรือจัดทำคู่มือในการขอตำแหน่งทางวิชาการ ทั้งสำหรับบุคลากรและคณาจารย์ และควรมีการเผยแพร่เอกสารความรู้ ขั้นตอนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ การดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารหลักฐานและวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลผ่าน

ทางเว็บไซต์ขององค์กรและทุกคนสามารถดาวน์โหลดเอกสารเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้ตลอดเวลา

### **ประเด็นที่ 3** ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการขอตำแหน่งทางวิชาการ

ควรจัดให้มีการประชุมสัมมนาผู้บริหารฝ่ายวิชาการ คณะกรรมการชุดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และเจ้าหน้าที่สถาบันอุดมศึกษาผู้รับผิดชอบการพิจารณา กำหนดตำแหน่งทางวิชาการ เพื่อซักซ้อมความเข้าใจ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ความรู้ ประสบการณ์ กันในมหาวิทยาลัย

จากการสัมภาษณ์กลุ่มที่ 2 บุคลากรหรือคณาจารย์ผู้ขอตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ สามารถข้อมูลการสัมภาษณ์ 3 ประเด็น ดังนี้

### **ประเด็นที่ 1** ปัญหาทั่วไปของการขอตำแหน่งทางวิชาการ

มหาวิทยาลัยหลายแห่งมีความเข้าใจหลักเกณฑ์การขอตำแหน่งทางวิชาการเป็นอย่างดี แต่สำหรับบางมหาวิทยาลัยแล้วอาจจะต้องทำความเข้าใจหลักเกณฑ์ใช้เวลาค่อนข้างนานพอสมควร หรืออาจมีการเข้าใจหลักเกณฑ์ที่คลาดเคลื่อน และไม่เข้าใจในการส่งเอกสารหลักฐานการขอตำแหน่งทางวิชาการ จึงอาจจะทำให้เกิดการผิดพลาด และทำให้การดำเนินการล่าช้า บางมหาวิทยาลัยไม่มีการอบรมหรือการจัดสัมมนาให้ความรู้แก่บุคลากรและเจ้าหน้าที่

### **ประเด็นที่ 2** แนวทางแก้ไขปัญหาของการขอตำแหน่งทางวิชาการ

ควรเรียบเรียงเนื้อหาในส่วนต่างๆ จากการศึกษาถึงปัญหาที่เคยเกิดขึ้น และประโยชน์ที่เคยได้รับหรือค่านึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และควรศึกษาโดยตรงกับกลุ่มที่ได้รับผลต่อเกณฑ์ต่างๆ เช่น คณาจารย์และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งทางวิชาการเพื่อให้ทราบถึงปัญหาที่แท้จริง เพราะจะได้

นำปัญหาที่เคยประสบมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการขอตำแหน่งทางวิชาการที่ตรงจุดมากขึ้น

### ประเด็นที่ 3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการขอตำแหน่งทางวิชาการ

มหาวิทยาลัยอยากให้ในส่วนของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และมหาวิทยาลัยมีการหารือออกหลักเกณฑ์ที่สามารถเอื้ออำนวยให้แก่ผู้ขอตำแหน่งทางวิชาการได้โดยเป็นไปตามเกณฑ์กำหนดโดยไม่ผิดหลักเกณฑ์ จริยธรรมหรือจรรยาบรรณ และร่วมกันจัดสัมมนาเพื่อสร้างความเข้าใจในหลักเกณฑ์ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานทั้งผู้ขอตำแหน่งและบุคลากรเกี่ยวข้องกับการขอตำแหน่งทางวิชาการ

### ผลการวิจัย

จากการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาและสัมภาษณ์บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการขอตำแหน่งทางวิชาการ พบว่า ปัญหาการส่งเอกสารหลักฐานนั้น จะเป็นปัญหาที่เกิดจากการขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอตำแหน่งทางวิชาการ และการส่งเอกสารหลักฐานการขอตำแหน่งทางวิชาการ มหาวิทยาลัยหลายแห่งที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจ และขาดความรอบคอบของการจัดทำเอกสาร การขอตำแหน่งทางวิชาการ ทางกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จึงมีข้อเสนอแนะมหาวิทยาลัยควรจัดให้มี การประชุมสัมมนา คณะกรรมการชุดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และเจ้าหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาผู้รับผิดชอบการพิจารณากำหนดตำแหน่งทางวิชาการ เพื่อซักซ้อม ความเข้าใจแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ความรู้ ประสบการณ์ และผลการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.อ. กำหนด เกี่ยวกับการขอ

ตำแหน่งทางวิชาการ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นมาตรฐานเดียวกัน และในเรื่องของความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดส่งเอกสารด้วย

จากการวิจัยในครั้งนี้ พบว่า แนวทางแก้ไขปัญหาของการขอตำแหน่งทางวิชาการ ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการวิจัย ดังนี้ ควรมีการจัดสัมมนาเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการที่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการขอตำแหน่งทางวิชาการให้กับมหาวิทยาลัยของรัฐ โดยอาจจะมีการสัมมนาเกิดขึ้นทุก ๆ ปี อาจจะจัดปีละ 1-2 ครั้ง หรือตามความเหมาะสมกับภาระงาน และมีบริการการให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับงานตำแหน่งทางวิชาการทางโทรศัพท์ และเป็นการส่วนตัวสำหรับผู้ที่ไม่เข้าใจหลักเกณฑ์ หรือมีการจัดประชุมและ การจัดสัมมนาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาพร้อมกันทุกแห่ง

ในส่วนของการสรุปผลการวิจัยที่ได้ศึกษาและสัมภาษณ์บุคลากรหรือคณาจารย์ผู้ขอตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ปัญหาทั่วไปของการขอตำแหน่งทางวิชาการ พบว่ามหาวิทยาลัยหลายแห่งที่มีความรู้ ความเข้าใจในหลักเกณฑ์การขอตำแหน่งทางวิชาการเป็นอย่างดี แต่ก็มีบางมหาวิทยาลัยอาจจะต้องใช้เวลาทำความเข้าใจหลักเกณฑ์ หรืออาจมีการเข้าใจหลักเกณฑ์ที่คลาดเคลื่อน และอาจจะมี การลองผิดลองถูกในการส่งเอกสารหลักฐานการขอตำแหน่งทางวิชาการ โดยมีได้หรือ หรือปรึกษากับผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำเกี่ยวกับตำแหน่งทางวิชาการ หรืออาจจะไม่ได้โทรสอบถามกับเจ้าหน้าที่กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ว่าเอกสารหลักฐานที่ส่งมานั้นถูกต้องตามหลักเกณฑ์การขอตำแหน่งหรือไม่ จึงอาจจะทำให้เกิดความผิดพลาด ทำให้การดำเนินการล่าช้า และบางมหาวิทยาลัยได้มีการจัดสัมมนาให้ความรู้เกี่ยวกับ

หลักเกณฑ์การขอตำแหน่งทางวิชาการ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร แต่ในบางมหาวิทยาลัยนั้นไม่มีการจัดสัมมนาอบรมการให้ความรู้เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอตำแหน่งทางวิชาการเลย โดยทางมหาวิทยาลัยได้ให้บุคลากรหรือคณาจารย์ศึกษาหลักเกณฑ์การขอตำแหน่งด้วยตนเอง ซึ่งในบางครั้งการศึกษาลักษณะด้วยตนเองโดยไม่มีผู้ที่มีประสบการณ์คอยแนะนำหรือให้คำปรึกษาอาจจะทำให้เกิดการเข้าใจหลักเกณฑ์ที่คลาดเคลื่อน จึงทำให้การส่งเอกสารหลักฐานผิดพลาดอยู่บ่อยครั้ง ในส่วนนี้จึงเป็นปัญหาที่สำคัญเป็นอย่างมากที่รอการปรับปรุงแก้ไข

แนวทางแก้ไขปัญหาของการขอตำแหน่งทางวิชาการในส่วนนี้พบว่าควรเรียบเรียงเนื้อหาต่างๆ จากการศึกษาถึงปัญหาที่เคยเกิดขึ้น และประโยชน์ที่เคยได้รับหรือคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และควรศึกษาโดยตรงกับกลุ่มที่ได้รับผลต่อเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น คณาจารย์และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งทางวิชาการเพื่อให้ทราบถึงปัญหาที่แท้จริง เพราะจะได้นำปัญหามาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหการขอตำแหน่งทางวิชาการที่ตรงจุดมากขึ้น

### อภิปรายผล

จากผลการศึกษาวิจัยปัญหาการขอตำแหน่งทางวิชาการตามหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการกรณีศึกษา ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐ ทั้งทางกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และบุคลากรหรือคณาจารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐ ได้พบประเด็นที่นำมาอภิปรายผล ดังนี้

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ปัญหาทั่วไปของการขอตำแหน่งทางวิชาการคือการขาดความเข้าใจในหลักเกณฑ์ที่คลาดเคลื่อน หรือตีความหมายของหลักเกณฑ์เองโดยไม่ปรึกษาผู้มีประสบการณ์หรือผู้เคยทำงานเกี่ยวกับการขอตำแหน่งทางวิชาการมาก่อน จึงมีความเข้าใจที่ผิด และทำให้การดำเนินงานล่าช้า ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวคิด ของนพวรรณ กาญจนะวรรณ (2540, หน้า 54) กล่าวว่าพฤติกรรมของบุคคลที่แสดงออกมาส่วใหญ่เกิดขึ้นจากการตีความของบุคคล หรือเกิดจากการที่บุคคลรับรู้โลกรอบตัวของตน และตีความออกมาเป็นความคิด ความรู้สึก การตัดสินใจ และพฤติกรรมของบุคคล ดังนั้นการเข้าใจเรื่องการรับรู้จะช่วยให้บุคคลเข้าใจกระบวนการต่าง ๆ ในองค์การทั้งทางด้านพฤติกรรมการทำงานและการสื่อสาร รวมทั้งความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อกันในขณะนั้น การได้ข้อมูลอย่างเที่ยงตรงมีผลต่อการทำความเข้าใจผู้อื่น ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการติดต่อสัมพันธ์กับผู้อื่นอย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ปัญหาทั่วไปของการขอตำแหน่งทางวิชาการส่วนใหญ่จะเกิดจากการที่ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอตำแหน่งทางวิชาการ อาจเกิดจากการเข้าใจที่คลาดเคลื่อน หลักเกณฑ์ยากต่อการทำความเข้าใจ ขาดการอบรม ให้ความรู้ และขาดการติดต่อสื่อสาร ขอคำปรึกษา หรือให้คำปรึกษาแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ข้องทั้งในองค์กรและนอกองค์กร ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวคิดของนายบารอน และ กรีนเบิร์ก (อ้างถึงใน วิโรจน์ ก่อสกุล , 2565, หน้า 78-79) กล่าวว่า พฤติกรรมองค์การ หมายถึง การศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์ในองค์กร โดยศึกษากระบวนการของปัจเจกบุคคล กลุ่ม และองค์การอย่างเป็นระบบ เพื่อนำความรู้ดังกล่าวไปใช้ในการเพิ่มประสิทธิผลขององค์การ และทำให้บุคคลที่ทำงานในองค์กรมีความสุข กล่าวคือ พฤติกรรมองค์การเป็น

การศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์ในองค์กรอย่างเป็นระบบ ทั้งพฤติกรรมระดับบุคคล กลุ่ม และองค์กร โดยใช้ความรู้ทางพฤติกรรมศาสตร์ ซึ่งความรู้ที่ได้สามารถนำไปใช้ในการเพิ่มผลผลิตและความพึงพอใจของบุคลากร อันนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิผล ขององค์กรในภาพรวม

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า เมื่อทางกระทรวงและทางมหาวิทยาลัยมีการจัดสัมมนา แลกเปลี่ยนความรู้ เพื่อจะได้รู้ว่าบุคลากรผู้รับผิดชอบมีความรู้เกี่ยวกับการขอตำแหน่งทางวิชาการมากน้อยเพียงใด และเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับตำแหน่งทางวิชาการกับบุคลากรและคณาจารย์ที่รับผิดชอบ ในส่วนงานตรงนี้ให้มีความรู้ความเข้าใจและมีการทำงานที่ผิดพลาดน้อยลง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ อลิศรา กฤษมา (2546, หน้า 20) ที่กล่าวว่า ความรู้ หมายถึง สิ่งที่ได้จากการเรียนรู้ประสบการณ์ การรับรู้ ความคุ้นเคย ความเข้าใจ ตลอดจนข่าวสารซึ่งเป็นข้อเท็จจริง กฎเกณฑ์ที่ถูกต้องชัดเจน ซึ่งแต่ละคนอาจมีความรู้แตกต่างกันไปตามการรับรู้ ความเข้าใจ และความคุ้นเคยของแต่ละคน

ผลการศึกษาพบว่า การขอตำแหน่งทางวิชาการนั้นมหาวิทยาลัยหรือเจ้าหน้าที่ที่ทำเกี่ยวกับตำแหน่งทางวิชาการยังขาดความรู้ความเข้าใจอยู่ จึงทำให้การดำเนินการล่าช้า แต่ในความเป็นจริงแล้วแต่ละมหาวิทยาลัยจะต้องทราบหลักเกณฑ์การขอตำแหน่งทางวิชาการในทุกๆระดับ เพื่อที่จะสื่อสารกับคณาจารย์ที่ประสงค์จะขอตำแหน่งทางวิชาการ และสื่อสารกับผู้มีประสบการณ์ในการขอตำแหน่งทางวิชาการมาแล้วเพื่อที่จะเป็นแนวทางให้กับคณาจารย์ท่านอื่น เพราะในบางครั้งอาจารย์บางท่านอาจจะไม่ทราบหลักเกณฑ์เท่ากับบุคลากรที่ทำงานเกี่ยวกับการขอตำแหน่งทางวิชาการโดยตรง เพราะหลักเกณฑ์การขอตำแหน่งทางวิชาการมีการเปลี่ยนแปลงเกือบทุกปี ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด ของ จีรวาร

รณ บุญคำภา (2561) ได้ศึกษา ทักษะในการขอตำแหน่งทางวิชาการของ คณาจารย์วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม พบว่า ภาระงานในปัจจุบันส่งผลต่อการทำผลงานทางวิชาการ ซึ่งวิทยาลัย มีการสนับสนุนงบประมาณในการทำงานวิจัยและทักษะที่ไม่ควรนำมาเกี่ยวข้องกับการประเมินผลงานทางตำแหน่งวิชาการ คือ การประเมินจากประสบการณ์โดยไม่จำเป็นต้องเสนอผลงานทางวิชาการ ภาพรวมการเปรียบเทียบการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการของระหว่างอาจารย์และผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ พบว่า ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์จะมีความรู้ความเข้าใจในหลักเกณฑ์ ระเบียบการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการเป็นส่วนใหญ่ในทุก ๆ ข้อกำหนดด้วยมีประสบการณ์ในการขอตำแหน่งมาแล้วเพียงศึกษาเกณฑ์เพิ่มเติมจาก ก.พ.อ. มีประกาศปรับเปลี่ยนแต่ละปี

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่า ถ้าอยากให้บุคลากรและคณาจารย์มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอตำแหน่งทางวิชาการนั้น ทางกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมจะต้องมีการจัดสัมมนา เพื่อให้ความรู้ให้ค่านะนารายละเอียด ขั้นตอนการส่งเอกสารให้แก่มหาวิทยาลัย เพื่อที่ทางมหาวิทยาลัยจะได้นำความรู้ที่ได้ไปเผยแพร่ให้กับบุคลากรและคณาจารย์ในมหาวิทยาลัย เพื่อให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด และเมื่อมีการจัดสัมมนา แลกเปลี่ยนความรู้ แนะนำแนวทางแล้ว จะทำให้มหาวิทยาลัยมีความเข้าใจหลักเกณฑ์การขอตำแหน่งทางวิชาการมากขึ้น และทำให้เกิดการดำเนินงานมีความผิดพลาดน้อยที่สุด และจะส่งผลทำให้ประสบความสำเร็จในการขอตำแหน่งทางวิชาการที่ถูกต้อง คณาจารย์ก็จะได้นำมาดำเนินการขอตำแหน่งทางวิชาการตามที่ตนเองต้องการได้

### ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้เป็นประโยชน์สูงสุดต่อการขอตำแหน่งทางวิชาการ นโยบายของทางกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จะต้องเป็นนโยบายที่ครอบคลุมทั้งในส่วนของวิชาการ และในส่วนของ การปฏิบัติ โดยนโยบายต้องตอบสนองต่อความต้องการของผู้ขอตำแหน่งทางวิชาการ และสอดคล้องกับประกาศ ก.พ.อ. ดังนั้นควรมีนโยบายให้มหาวิทยาลัยทุกแห่งจัดสัมมนาแลกเปลี่ยนความรู้ และประสบการณ์ โดยมีเจ้าหน้าที่ทางกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อแนะแนวทางที่ถูกต้องของหลักเกณฑ์

### ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

ข้อเสนอแนะกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ก่อนที่จะประกาศหลักเกณฑ์การขอตำแหน่งทางวิชาการในปีต่อไป ทางกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ควรที่จะหารือกับทางมหาวิทยาลัยถึงความต้องการ หรือข้อผิดพลาดที่ผ่านมาของหลักเกณฑ์เดิม เพื่อที่จะได้ปรับปรุงให้เกิดความเข้าใจง่าย หรือง่ายต่อการขอตำแหน่งทางวิชาการการในครั้งต่อไปเมื่อประกาศหลักเกณฑ์การขอตำแหน่งทางวิชาการมาแล้ว ควรที่จะทำหนังสือเวียนเพื่อแจ้งไปทางมหาวิทยาลัยทุกแห่งเพื่อให้ทางมหาวิทยาลัยทำความเข้าใจหลักเกณฑ์ก่อน เพื่อที่ทางมหาวิทยาลัยได้ตอบคำถามคณาจารย์ที่ประสงค์ขอตำแหน่งทางวิชาการต่อไป

ข้อเสนอแนะต่อบุคลากรและคณาจารย์ของมหาวิทยาลัย

เมื่อมีการประกาศหลักเกณฑ์การขอตำแหน่งทางวิชาการแล้ว ควรที่จะมีการจัดสัมมนาซักซ้อมความรุ้ความเข้าใจให้แก่บุคลากรและคณาจารย์ผู้ขอตำแหน่งทางวิชาการอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง หรือให้ลงพื้นที่สัมมนาในทุกมหาวิทยาลัย เพื่อให้คณาจารย์ที่ประสงค์จะขอตำแหน่งทางวิชาการเข้าร่วมรับฟังหลักเกณฑ์การขอตำแหน่งทางวิชาการแน่วทางเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และการจัดเอกสารหลักฐานที่สำคัญต่อการขอตำแหน่งทางวิชาการ เพื่อมิให้เกิดการผิดพลาดต่อการส่งเอกสารที่ผิด และไม่ครบถ้วนสมบูรณ์

### ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องด้วยการทำวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ดังนั้นควรมีการทำวิจัยเชิงปริมาณเพิ่มเติมเพื่อนำมาสนับสนุนข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเชิงคุณภาพ ควรทำการศึกษาเจาะลึกในเรื่องประเด็นจุดเด่น จุดด้อย อุปสรรค และข้อบกพร่อง ของการขอตำแหน่งทางวิชาการ รวมทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ได้ผลจริง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาการขอตำแหน่งทางวิชาการที่ถูกต้อง ตรงจุด ตรงประเด็น

## เอกสารอ้างอิง

- จิราวรรณ บุญคามา. (2561). *ทักษะในการขอตำแหน่งทางวิชาการของคณาจารย์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. มหาวิทยาลัย มหาสารคาม.*
- นพวรรณ กาญจนวรรณ. (2540). *การศึกษารูปแบบการบังคับบัญชาตามการรับรู้และความต้องการของผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา: ศึกษาเฉพาะกรณีการ ไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.*
- มนัส สุวรรณ. (กรกฎาคม-สิงหาคม 2543). “แนวทางสำหรับการผลิตผลงานและการ กำหนดตำแหน่งทางวิชาการ.” *ข่าวสารกองบริหารการศึกษ.* 11(86).
- ราชบัณฑิตยสถาน, (2542). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, กรุงเทพฯ :* อักษรเจริญการพิมพ์.
- วิโรจน์ ก่อสกุล. (2565). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนการและนวัตกรรม ในองค์กร. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต.*
- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2546). *พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษา เอกชน พ.ศ. 2546. กรุงเทพฯ :* สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา.
- กองส่งเสริมและพัฒนาทุนทางปัญญา. *ประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ พิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ พ.ศ. 2564. (ประกาศเมื่อ วันที่ 7 มกราคม 2565).* กรุงเทพมหานคร : ผู้แต่ง.

อลิศรา กฤษมาณีต. (2546). ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติต่อเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กของครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชลบุรี. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาประชากรศึกษา, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยมหิดล.

การนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ  
การดำเนินการเรื่องร้องเรียนของกองตรวจราชการ  
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
Implementing technology and innovation to improve the  
efficiency of complaints management of the Inspection  
Division, Ministry of Natural Resources and Environment

สุตาภัทร บังสันเทียะ<sup>1</sup> & ศุภภัทรา อำนวยสวัสดิ์<sup>2</sup>

Sutaphat Bangsanthia & Supatra Amnuaysawatdi

Corresponding author:6414832031@rumail.ru.ac.th

Received: 24/07/66 Revised:01/08/66 Accepted: 01/08/66

## บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรม ซึ่งมีชื่อว่า “ระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition)” กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นำมาใช้ในการดำเนินการเรื่องร้องเรียน ซึ่งผู้วิจัยจะศึกษา ขั้นตอน กระบวนการดำเนินการ ปัญหา อุปสรรค ที่ส่งผลต่อการดำเนินงาน เพื่อนำมาวิเคราะห์หาแนวทางการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงกระบวนการดำเนินงาน รวมถึงข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินการเรื่องร้องเรียนทางระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ในการวิจัยนี้มีการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

\*บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระเรื่องการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินการเรื่องร้องเรียนของกองตรวจราชการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>2</sup> คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ด้วยวิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง โดยกำหนดคุณสมบัติเป็นเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานประจำส่วนประสานงานเรื่องร้องเรียน กองตรวจราชการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์การปฏิบัติงานเรื่องร้องเรียน สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ในประเด็นที่ผู้วิจัยต้องการศึกษาได้ จำนวน 10 คน ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสาร และรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ แล้วนำข้อมูลมาสังเคราะห์จัดกลุ่มประเด็นเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัย ผลการวิจัย พบว่า กระบวนการดำเนินการในการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมนำมาใช้ในการดำเนินการเรื่องร้องเรียนของกองตรวจราชการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน แบ่งออกเป็น 5 กลุ่มปัญหา คือ บุคลากร วิธีการและขั้นตอนการปฏิบัติงาน การบริหารจัดการระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) และการรับรู้ข่าวสารของประชาชน ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินการเรื่องร้องเรียน

**คำสำคัญ:** เทคโนโลยี; เรื่องร้องเรียน; ประสิทธิภาพ

### **Abstract**

This research aims to study technology and innovation named "Complaint system (e-Petition)" which Ministry of Natural Resources and Environment used to process complaints. It aimed to study the process, problems and obstacles that affect the operation to find ways to solve problems and improve operational processes, as well as to suggest how to

improve the efficiency of complaint processing through the e-Petition system. In this research, key informants were selected by purposive selection. Officers assigned to work in the Complaint Coordination Division Government Inspectorate Ministry of Natural Resources and Environment who have knowledge, ability and experience in handling complaints who can provide information about the complaint system (e-Petition) on the issue were selected to interview, totaling 10 people. The research results showed that the process of applying technology and innovation was used in the complaint processing of the Government Inspectorate, Ministry of Natural Resources and Environment. There were problems and obstacles in the operation, divided into 5 groups, namely personnel, methods and procedures, management of the complaint system (e-Petition) and public awareness of news which affects the effectiveness of complaint processing.

**Keywords:** technology; complaints; efficiency

## บทนำ

การร้องเรียน ร้องทุกข์ของประชาชนเป็นเสียงสะท้อนที่ทำให้รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐทราบว่าการบริหารราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ โดยรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย รวมถึงหน่วยงานของรัฐตระหนักและให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ของประชาชนมาโดยตลอด มีการรับฟังความคิดเห็น เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและหน่วยงานของรัฐมากขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน อีกทั้งยังเป็นการเสริมสร้างความสงบสุขให้เกิดขึ้น

ในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศมีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และการเมืองอย่างต่อเนื่อง ย่อมทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมอย่างรวดเร็ว (ศูนย์ดำรงธรรมกระทรวงมหาดไทย, ม.ป.ป, หน้า 2)

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2566 - 2580) ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดการบริการประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐที่มุ่งเน้นการปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการบริการภาครัฐให้มีความทันสมัยสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน นำไปสู่การพัฒนาประสิทธิภาพของภาครัฐ ด้วยการนำนวัตกรรมเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้สนับสนุนให้ประเทศไทยทันความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาได้อย่างยั่งยืน โดยมีเป้าหมายปรับเปลี่ยนการบริการประชาชนเป็นดิจิทัลเพิ่มขึ้น ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ตอบสนองความต้องการ และให้บริการอย่างสะดวก รวดเร็ว โปร่งใส (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2566, หน้า 7) ประกอบกับพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล (2562) กำหนดแนวทางเพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยกำหนดให้มีการนำเทคโนโลยีดิจิทัลที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารและการจัดให้มีบริการสาธารณะ อำนวยความสะดวกให้กับประชาชน รวมถึงบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องให้เป็นระบบเพื่อเป็นฐานข้อมูลที่สามารถสืบค้นได้อย่างสะดวก รวดเร็ว น่าเชื่อถือ สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนที่มาขอรับบริการจากภาครัฐ

กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2566) กำหนดหน้าที่และอำนาจของสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้มีภารกิจในการดำเนินการพัฒนายุทธศาสตร์และแปลงนโยบายของกระทรวงไปสู่แผนการ

ปฏิบัติงาน บริหารราชการทั่วไป และจัดสรรทรัพยากรของกระทรวง รวมถึงทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการบริหารราชการของกระทรวง เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์และบรรลุเป้าหมาย ตามภารกิจของกระทรวง โดยให้กองตรวจราชการ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจ ในการรับเรื่องร้องเรียนที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของกระทรวง ตรวจสอบข้อมูล และข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง จัดทำรายงาน พร้อมความเห็นเสนอต่อผู้บังคับบัญชา และสนับสนุนผู้ตรวจราชการกระทรวงในการตรวจราชการตามแผนการตรวจราชการ และกำกับ เร่งรัด และติดตามเรื่องร้องเรียน ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการเรื่องร้องเรียนมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับเทคโนโลยีในปัจจุบัน และสามารถรองรับการให้บริการแก่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น รวมถึงเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเรื่องร้องเรียนสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งส่วนกลางและภูมิภาค กองตรวจราชการ จึงได้นำระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) มาใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่สะดวก รวดเร็ว ทันสมัย มีคุณภาพ และได้รับการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยความรวดเร็วภายในเวลาที่เหมาะสม และเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการเรื่องร้องเรียนของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้สามารถเชื่อมโยงข้อมูลกับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และรองรับการเชื่อมโยงกับส่วนราชการอื่น ๆ ในอนาคต รวมถึงอำนวยความสะดวกให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเรื่องร้องเรียนให้สามารถดำเนินงานและเรียกใช้ข้อมูลผ่านระบบเครือข่ายจากอุปกรณ์สื่อสารเคลื่อนที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์

อย่างไรก็ตาม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับเรื่องร้องเรียนที่ประชาชนขอให้แก้ไขปัญหจากระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) มีเป็นจำนวนมากและมีประเด็นปัญหาที่มีความหลากหลาย โดยส่วนใหญ่เป็นเรื่อง

ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมและปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขปัญหาอย่างทันท่วงที ทันท่อสถานการณ์ ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการ ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2566 - 2570) ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2566) ที่กำหนดให้หน่วยงานในสังกัดนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้พัฒนาองค์กรให้มีการทำงานที่รวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม และขับเคลื่อนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสู่องค์กรดิจิทัล จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการต่อยอดองค์ความรู้ และมีแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพ กระบวนการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน ตั้งแต่การวางแผนการปฏิบัติงาน และการติดตาม ประเมินผล ตลอดจนกระบวนการปฏิบัติงาน เพื่อให้สามารถตอบสนองและบริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง คล่องตัว สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยซึ่งเป็นบุคลากรของกองตรวจราชการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมีความสนใจศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการปฏิบัติงาน ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะในการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ดำเนินการเรื่องร้องเรียนของกองตรวจราชการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเพิ่มพูนองค์ความรู้และเรียนรู้วิธีการ ขั้นตอน และกระบวนการดำเนินงาน เพื่อนำไปปรับใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินการเรื่องร้องเรียนต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ในการดำเนินการเรื่องร้องเรียนของกองตรวจราชการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ในการดำเนินการเรื่องร้องเรียนของกองตรวจราชการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อนำมาใช้พัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินการเรื่องร้องเรียนของกองตรวจราชการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร โดยการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนปฏิบัติราชการ หนังสือราชการ คู่มือปฏิบัติงาน เอกสารที่หน่วยงานรัฐจัดทำขึ้น เอกสารวิชาการ วารสาร สิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ วิทยานิพนธ์ ดุษฎีนิพนธ์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง

### ประชากรและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

1. ประชากร ได้แก่ เจ้าหน้าที่ส่วนประสานงานเรื่องร้องเรียน กองตรวจราชการ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ กำหนดคุณลักษณะของประชากรที่ต้องการศึกษา โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 10 คน โดยพิจารณาจากคุณสมบัติ ดังนี้

2.1 ผู้อำนวยการส่วนประสานงานเรื่องร้องเรียน

2.2 ข้าราชการระดับหัวหน้างาน จำนวน 3 คน คือ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ จำนวน 1 คน นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ จำนวน 2 คน

2.3 ข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน จำนวน 2 คน ได้แก่ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ จำนวน 1 คน และนักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ จำนวน 1 คน

2.4 พนักงานราชการและจ้างเหมาบริการ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน จำนวน 4 คน ได้แก่ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 3 คน เจ้าพนักงานธุรการ จำนวน 1 คน

### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้เครื่องมือในการวิจัยโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ โดยใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างหรือการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ ที่มีลักษณะของการสัมภาษณ์ที่มีคำถามและข้อกำหนดแน่นอนตายตัว จะสัมภาษณ์ผู้ใดก็ใช้คำถามที่แบบเดียวกัน (สุภาวงศ์ จันทวานิช (อ้างถึงใน วิโรจน์ ก่อสกุล, 2565, หน้า 51) โดยทำการสัมภาษณ์เป็นรายบุคคลตามที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ผู้วิจัยได้กำหนดคุณลักษณะไว้ และคำถามที่ใช้สัมภาษณ์เป็นคำถามแบบปลายเปิด

### วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยมีวิธีการเก็บรวบรวม ดังนี้

1. วิธีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร เป็นการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ

- หนังสือทั่วไป เช่น ตำรา คู่มือ เอกสารประกอบการบรรยาย เอกสารทางวิชาการ วารสาร

- งานวิจัย เป็นงานที่มีผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาค้นคว้าในเรื่องนั้น ๆ อย่างละเอียด จากเอกสารทางราชการ เช่น พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนปฏิบัติราชการ หนังสือราชการ คู่มือปฏิบัติงาน เอกสารที่หน่วยงานรัฐจัดทำขึ้น เป็นต้น

2. วิธีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยจะเก็บข้อมูลด้วยตนเอง โดยวิธีการสัมภาษณ์ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย ซึ่งใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง หรือการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ โดยที่ผู้วิจัยต้องทำการสัมภาษณ์ไปตามคำถามที่กำหนดไว้ในแบบสัมภาษณ์เท่านั้น และผู้วิจัยจะใช้แบบสัมภาษณ์ ซึ่งเป็นคำถามปลายเปิด ในการสัมภาษณ์และจดบันทึกข้อมูลและบันทึกเสียงตามคำบอกของผู้ถูกสัมภาษณ์ (วิโรจน์ ก่อสกุล, 2565ข, หน้า 51)

### การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการทำการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยมีขั้นตอนในการวิเคราะห์ ดังนี้

1. ผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาแยกประเด็นแต่ละประเด็น
2. ผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาแยกประเด็นคำถาม แล้วนำมาเปรียบเทียบความเหมือนหรือความแตกต่างของผู้ให้ข้อมูลสำคัญแต่ละรายก่อนจะนำข้อมูลไปวิเคราะห์
3. ผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาแยกประเด็นคำถาม แล้วนำมาเปรียบเทียบกับข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกัน ได้แก่ แนวคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบถึงลักษณะข้อมูลที่มีความคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันอย่างไร จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญกับข้อมูลเอกสารเพื่อใช้ในการอภิปรายผลก่อนจะนำข้อมูลนั้นไปวิเคราะห์
4. นำข้อมูลที่ได้จากการเปรียบเทียบมาทำการวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกันเพื่อสรุปผลการวิจัยเพื่อทราบกระบวนการปฏิบัติงาน ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไขปัญหาในการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ดำเนินการเรื่องร้องเรียน รวมถึงข้อเสนอแนะในการพัฒนาประสิทธิภาพการนำเทคโนโลยีและ

นวัตกรรมมาใช้ในการดำเนินการเรื่องร้องเรียน ของกองตรวจราชการ กระทรวง  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

## ผลการวิจัยและอภิปรายผล

### ผลการวิจัย

**วัตถุประสงค์ที่ 1** ศึกษากระบวนการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ในการดำเนินการเรื่องร้องเรียนของกองตรวจราชการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาเอกสารและเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนประสานงานเรื่องร้องเรียน กองตรวจราชการ จำนวน 10 คน ในประเด็นกระบวนการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ในการดำเนินการเรื่องร้องเรียนดำเนินงาน ผู้วิจัยพบว่า กองตรวจราชการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินการเรื่องร้องเรียน ได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติงานในการดำเนินการเรื่องร้องเรียน ให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการ ระเบียบ และกฎหมาย เพื่อให้สามารถอำนวยความสะดวกในบริการประชาชน ให้มีความสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ โดยการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ในการดำเนินการเรื่องร้องเรียน เป็นการดำเนินการตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการบริการสาธารณะแนวใหม่ ซึ่งได้มีการพัฒนาเครื่องมือ กลไก และกระบวนการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน โดยใช้เทคโนโลยีและสารสนเทศที่มีชื่อว่า “ระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ซึ่งถือว่าเป็นนวัตกรรมที่นำมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการเรื่องร้องเรียน โดยมีลักษณะเรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการทางระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) แบ่งได้ 2 ลักษณะ คือ เรื่องร้องเรียนจากระบบรับ

เรื่องร้องเรียน (e-Petition) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรง จะมีรหัสเรื่อง หรือ Ticket ID เป็นตัวเลขจำนวน 10 หลัก และเรื่องร้องเรียนที่ ศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ส่งให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินการจะมีรหัสเรื่อง ขึ้นต้นด้วย นร และตามด้วยตัวเลขจำนวน 11 หลัก ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. การใช้งานระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แบ่งตามประเภทผู้ใช้งานได้ 4 ระดับ คือ การใช้งานระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ของผู้ดูแลระบบ การใช้งานระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ของผู้ใช้งานระบบระดับกรม การใช้งานระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ของผู้ใช้งานระบบระดับสำนัก และการใช้งานระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ของประชาชนทั่วไป โดยการเข้าใช้งานระบบของผู้ใช้งานทั้ง 4 ระดับ สามารถเข้าใช้งานผ่านเว็บไซต์ <http://petition.mnre.go.th> หรือดาวน์โหลดแอปพลิเคชัน “mnre e-petition” ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

1.1 การใช้งานระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ของผู้ดูแลระบบผู้ใช้งานระดับกรมและสำนัก มีข้อแตกต่างของผู้ใช้งานระบบในแต่ละระดับ โดยมีกองตรวจราชการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้ดูแลระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) เป็นผู้บริหารจัดการข้อมูล

1.2 การใช้งานระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ของประชาชนทั่วไป (ผู้ร้องเรียน) สามารถดำเนินการ ดังนี้

(1) สามารถเข้าใช้งานระบบได้ทางเว็บไซต์กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้วยตัวเองได้ทาง <http://petition.mnre.go.th> หรือดาวน์โหลดแอปพลิเคชัน “mnre e-petition”

(2) ผู้ร้องเรียนสามารถเลือกประเด็นที่ต้องการแจ้งเรื่องร้องเรียนได้แก่ เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติกรรมที่ไม่

เหมาะสมของเจ้าหน้าที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เรื่องร้องเรียนที่ท่านได้รับความเดือดร้อนจากการที่มีผู้ทำลายหรือสร้างความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เรื่องร้องเรียนที่ท่านได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แจ้งเบาะแสกรณีพบเห็นว่ามีผู้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เรื่องร้องเรียนประเด็นอื่น ๆ และขอเสนอแนะการดำเนินงานเพื่อให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนำไปพิจารณาปฏิบัติ

(3) รายละเอียดประเด็นการร้องเรียนที่ต้องการให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินการ โดยจะต้องให้ข้อมูล ดังนี้ ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ร้องเรียน ข้อมูลรายละเอียดพื้นที่ที่เกิดเหตุหรือต้องการแจ้งเบาะแส และประเด็นที่ขอให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาดำเนินการ ซึ่งผู้ร้องเรียนสามารถเพิ่มไฟล์เอกสารหรือรูปภาพประกอบการร้องเรียนได้ โดยไฟล์ที่ใช้อัปโหลดต้องมีขนาดไม่เกิน 30 MB

(4) เมื่อยืนยันข้อมูลและกดบันทึกแล้ว ระบบจะแสดงหมายเลข Ticket ID เพื่อให้ประชาชน (ผู้ร้องเรียน) นำไปตรวจสอบสถานะการดำเนินการต่อไป โดยสามารถบันทึกหมายเลขทันที และยังสามารถให้ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้ระบบ รวมถึงโหวตให้คะแนนการให้บริการได้ด้วย

(5) ผู้ร้องเรียนสามารถติดตามเรื่องร้องเรียน สถานะเรื่องร้องเรียนได้ด้วยตนเองโดยใช้รหัส Ticket ID ในการติดตามเรื่องเรียนนั้น ๆ จะปรากฏสถานะผลการดำเนินการเรื่อง และปรากฏหน่วยงานผู้รับผิดชอบเรื่อง พร้อมเบอร์โทรศัพท์เพื่อให้ผู้ร้องเรียนติดต่อสามารถติดต่อประสานงานได้โดยตรง หรือโทรศัพท์ประสานส่วนประสานงานเรื่องเรียน กองตรวจราชการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อสอบถามความคืบหน้าได้

2. ขั้นตอนกระบวนการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ในการดำเนินการเรื่องร้องเรียน ของกองตรวจราชการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กองตรวจราชการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้นำเทคโนโลยีและนวัตกรรม ที่ชื่อว่า “ระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) มาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการเรื่องร้องเรียน โดยสรุปขั้นตอนในการดำเนินงานได้ ดังนี้

2.1 การรับ - ส่งเรื่อง และการพิจารณาประเด็นเรื่องร้องเรียนจากระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) มีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

(1) กรณีเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(1.1) เรื่องร้องเรียนทั่วไปจะส่งเรื่องให้หน่วยงานในสังกัดที่เกี่ยวข้องในระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition)

(1.2) เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริต เรียกรับผลประโยชน์ วินัยราชการ พฤติกรรมเจ้าหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล ส่วนประสานงานเรื่องร้องเรียน กองตรวจราชการ จะจัดทำเป็นหนังสือเสนอปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมอบหมายให้ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กองกฎหมาย และกองกลาง ดำเนินการต่อไป

(2) กรณีเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมส่วนประสานงานเรื่องร้องเรียน กองตรวจราชการ จะประมวลสรุปประเด็นการร้องเรียนเป็นหนังสือเพื่อนำเรียนปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาขานามส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

2.2 การรายงานผลการดำเนินการเรื่องร้องเรียนจากระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถรายงานผลได้ 2 ช่องทาง คือ

(1) รายงานในระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) โดยสามารถดำเนินการได้ 2 กรณี คือ กรณีเรื่องร้องเรียนที่ยังไม่ได้ข้อยุติให้รายงานและแนบไฟล์เอกสารเพื่อรายงานความก้าวหน้า และกรณีเรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการจนได้ข้อยุติให้แนบไฟล์เอกสารหรือหนังสือเพื่อปิดเรื่องในระบบ

(2) รายงานเป็นหนังสือมาที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องตามหน้าที่และอำนาจแล้ว จะมีหนังสือรายงานผลการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทราบ

2.3 การบันทึกข้อมูลเรื่องร้องเรียนจากระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition)

เจ้าหน้าที่ผู้บันทึกข้อมูลจะตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่หน่วยงานรายงานผลการดำเนินการทั้งในระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) และบันทึกข้อมูลในตารางข้อมูลในส่วนประสานงานเรื่องร้องเรียน กองตรวจราชการจัดทำขึ้น โดยใช้โปรแกรม Microsoft excel ในตารางสรุปเรื่องร้องเรียนทางระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ประจำปีงบประมาณ XXXX ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม XXXX - 30 กันยายน XXXX ซึ่งจะ แยกข้อมูล เรื่อง ร้องเรียน ออก เป็น 5 ภูมิภาค และมีรายละเอียดข้อมูลที่ต้องบันทึก คือ ลำดับ, Ticket ID, วันที่เรื่องเข้าระบบ, วันที่ส่วนประสานงานเรื่องร้องเรียนรับเรื่องดำเนินการ/วันที่พิจารณาเสนอเรื่องผู้อำนวยการกองตรวจราชการ, วันที่ผู้อำนวยการกองตรวจราชการสั่งการ, วันที่เจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้หน่วยงานดำเนินการ/ผู้บริหารลงนามในหนังสือแจ้งหน่วยงาน, จำนวนวันที่ดำเนินการ, ประเภทเรื่องร้องเรียน, ประเด็นการ

ร้องเรียน, จังหวัด, หน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย, สถานะเรื่อง และหนังสือแจ้งหน่วยงาน/หนังสือหน่วยงานรายงานผลการดำเนินการ

โดยหากตรวจสอบแล้วพบว่า หน่วยงานระดับกรมหรือสำนักดำเนินการไม่ครบถ้วน เจ้าหน้าที่ส่วนประสานงานเรื่องร้องเรียน กองตรวจราชการ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานจะแจ้งหน่วยงานเพื่อดำเนินการต่อไป

2.4 การจัดเก็บเอกสารเรื่องร้องเรียนจากระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition)

เมื่อเจ้าหน้าที่ส่วนประสานงานเรื่องร้องเรียน กองตรวจราชการบันทึกข้อมูลและตรวจสอบรายละเอียดการดำเนินการของหน่วยงานแล้ว จะทำการจัดเก็บเอกสารเข้าแฟ้ม โดยจะแยกเอกสารในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งจะแยกตามภูมิภาค 5 ภูมิภาค และตามลำดับเรื่อง

2.5 การสรุปผลการดำเนินงาน แบ่งข้อมูลได้จาก 2 ส่วน คือ

(1) ข้อมูลสรุปผลการดำเนินงานจากระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ซึ่งจะมีรายละเอียดข้อมูลเรื่องร้องเรียนที่ระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) สามารถประมวลสรุปผลและแยกตามประเภท เช่น หน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย, ช่องทางการรับเรื่องร้องเรียน, พื้นที่เขตตรวจราชการ, กลุ่มภารกิจ, ภูมิภาคและจังหวัด, ประเภทปัญหา, และการรายงานความก้าวหน้าของหน่วยงานในแต่ละเดือน เป็นต้น

(2) ข้อมูลจากตารางสรุปเรื่องร้องเรียนผ่านระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ในตารางสรุปเรื่องร้องเรียนทางระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ประจำปีงบประมาณ XXXX ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม XXXX - 30 กันยายน XXXX โดยใช้โปรแกรม Microsoft excel ที่ส่วนประสานงานเรื่องร้องเรียน กองตรวจราชการ จัดทำขึ้น ตามข้อ 2.3

2.6 การติดตามเรื่องร้องเรียนเรื่องร้องเรียนจากระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition)

(1) การติดตามเรื่องของกองตรวจราชการ มีการติดตามผลการดำเนินงานตามลักษณะการปฏิบัติงานได้ 2 ลักษณะ คือ การติดตามระหว่างการทำเนิกรเรื่องร้องเรียน และการจัดทำสรุปผลการดำเนินการประจำปีงบประมาณ เพื่อติดตามผลการดำเนินงานเรื่องที่ยังไม่ได้ข้อยุติ

(2) การติดตามผลการดำเนินการของผู้ร้องเรียน สามารถติดตามผลการดำเนินการเรื่องร้องเรียนได้ด้วยตนเองทางระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) หรือโทรศัพท์ประสานสอบถามได้ที่ส่วนประสานงานเรื่องร้องเรียน กองตรวจราชการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

## 2.7 การบำรุงรักษาระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition)

เนื่องจากในระหว่างการใช้งานระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศได้เกิดปัญหาต่างๆ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการบำรุงรักษาระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) จากบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะ สำหรับทำหน้าที่ดูแลและบำรุงรักษาระบบ ตลอดจนให้คำปรึกษาในการใช้งาน เสนอแนะวิธีการปรับปรุงการทำงานของระบบให้มีความเสถียรและสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมปฏิบัติงานได้อย่างสะดวก คล่องตัว และเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนให้กับประชาชน ซึ่งเป็นผู้รับบริการได้อย่างรวดเร็ว รวมถึงติดตามการแก้ไขปัญหาได้ทันที กองตรวจราชการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงได้จัดทำโครงการจ้างบำรุงรักษาระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยใช้วิธีเฉพาะเจาะจงว่าจ้างบริษัทเอกชนเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

2.8 การลงพื้นที่เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจการดำเนินการเรื่องร้องเรียนทางระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition)

จากการที่ส่วนประสานงานเรื่องร้องเรียน กองตรวจราชการ ได้มีการตรวจสอบการใช้งานระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ของหน่วยงานระดับ

กรมและระดับสำนัก เป็นประจำ ในหลายขั้นตอน เช่น การกวดรับเรื่องของหน่วยงาน เพื่อพิจารณาดำเนินการ การรายงานผลการดำเนินการทั้งที่รายงานมาเป็นหนังสือและในระบบ พบปัญหาในการดำเนินการเรื่องร้องเรียนทางระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง เช่น การดำเนินการเรื่องโดยที่ไม่กวดรับเรื่อง เนื่องจากในระบบมีระยะเวลากำหนด, การแนบเอกสารเพื่อยุติเรื่อง, และการพิจารณาดำเนินการเรื่องร้องเรียนไม่เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติ เป็นต้น ซึ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว กองตรวจราชการได้จัดทำรายชื่อผู้ประสานงานและตั้งกลุ่ม Line ผู้ประสานงานเรื่องร้องเรียนทางระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ระดับกรมและสำนัก สำหรับใช้ในการประสานการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว แต่ยังไม่สามารถดำเนินการได้เป็นแนวทางเดียวกัน จึงได้มีการวางแผนลงพื้นที่สร้างความรู้ความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ใช้งานระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition)

**วัตถุประสงค์ที่ 2** ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ดำเนินการเรื่องร้องเรียนของกองตรวจราชการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษากระบวนการดำเนินการเรื่องร้องเรียน โดยการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ดำเนินการเรื่องร้องเรียนของกองตรวจราชการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นนวัตกรรมที่ชื่อว่า “ระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition)” และการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนประสานงานเรื่องร้องเรียน กองตรวจราชการ ในประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานผู้วิจัยสรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานดังกล่าวข้างต้น แบ่งได้ออกเป็น 5 กลุ่มปัญหา ดังนี้

## 1. บุคลากร

1.1 การขาดแคลนบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจากบุคลากรของส่วน ประสานงานเรื่องร้องเรียนมีน้อย และจำนวนเรื่องร้องเรียนที่ได้รับมีจำนวนมาก ประกอบกับเจ้าหน้าที่แต่ละคนได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานหลายหน้าที่ จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างเต็มศักยภาพ

1.2 บุคลากรขาดทักษะในการปฏิบัติงาน เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานในการ ดำเนินการเรื่องร้องเรียนระดับกรมและสำนัก (หน่วยงานส่วนภูมิภาค) ไม่เข้าใจ แนวทางการดำเนินการร้องเรียนที่มีช่องทางมาจากระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) และมีการปรับเปลี่ยนหน้าที่หรือโยกย้ายบ่อย ทำให้ขาดการถ่ายทอด หรือสื่อสารขั้นตอนการปฏิบัติงานระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) จึงทำให้ ต้องประสานงานและชี้แจงเพื่อทำความเข้าใจขั้นตอนและแนวทางดำเนินงาน บ่อยครั้ง

1.3 บุคลากรขาดความเชี่ยวชาญในการพัฒนาระบบ เนื่องจากส่วน ประสานงานเรื่องร้องเรียน กองตรวจราชการ ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้ดูแลระบบรับ เรื่องร้องเรียน (e-Petition) ไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญที่สามารถปรับปรุงพัฒนา ระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ได้ จึงต้องจ้างบริษัทเอกชนเข้ามาดำเนินการ

## 2. วิธีการและขั้นตอนการปฏิบัติงาน

2.1 กระบวนการ ขั้นตอน การดำเนินเรื่องร้องเรียนระบบรับเรื่อง ร้องเรียน (e-Petition) มีความยุ่งยาก และซับซ้อน รวมถึงมีความซ้ำซ้อนในการ ปฏิบัติงาน เนื่องจากต้องจัดทำฐานข้อมูลเพื่อใช้ในการประสาน ติดตามและ สรุปผลการดำเนินงานประจำปี ซึ่งเป็นการเพิ่มขั้นตอนการปฏิบัติงาน

2.2 การดำเนินการเรื่องร้องเรียนต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ แก้ไขปัญหา ทำให้ยังไม่สามารถยุติเรื่องได้โดยเร็ว ทำให้ผู้ร้องเรียนไม่พึงพอใจ การทำงานของหน่วยงานราชการ

### 3. การบริหารจัดการระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition)

3.1 ระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ขาดการเชื่อมโยงกับหน่วยงานภายนอกสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้ไม่สามารถส่งเรื่องร้องเรียนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนอกสังกัดกระทรวงพิจารณา ดำเนินการผ่านทางระบบได้โดยตรง จึงทำให้การแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนเกิดความล่าช้า

3.2 ขาดการพัฒนาระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ให้เป็นระบบที่สามารถติดตาม ตรวจสอบ และรายงานผลการดำเนินการเรื่องร้องเรียนได้อย่างรวดเร็วทันสถานการณ์

### 4. งบประมาณในการสนับสนุนการดำเนินงาน

4.1 กองตรวจราชการไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนในการจัดทำโครงการพัฒนาระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ทำให้ขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทำได้เพียงจ้างดำเนินโครงการการจ้างบำรุงรักษาระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition)

4.2 ส่วนประสานงานเรื่องร้องเรียน กองตรวจราชการ ได้รับการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติงานน้อยและมีจำนวนจำกัด ทำให้การลงพื้นที่สร้างความรู้ความเข้าใจเพื่อดำเนินการเรื่องร้องเรียนทางระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ให้กับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในระดับสำนัก ซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่สามารถลงพื้นที่เพื่อสื่อสารถ่ายทอดองค์ความรู้ได้อย่างทั่วถึง จำเป็นต้องเลือกหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนด ซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้งานระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) เป็นลำดับแรกก่อน

## 5. การรับรู้ข่าวสารของประชาชน

5.1 ประชาชน (ผู้ร้องเรียน) ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และภารกิจของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงแจ้งเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ เครื่องมือประมง เป็นต้น ซึ่งไม่สามารถส่งเรื่องในระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ให้หน่วยงานที่อยู่นอกสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาทางระบบได้

5.2 ประชาชน (ผู้ร้องเรียน) ขาดความรู้เรื่องเทคโนโลยี เมื่อต้องการติดตามเรื่องร้องเรียนไม่สามารถดำเนินการดำเนินการในระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ได้ด้วยตนเอง

### อภิปรายผล

ผู้วิจัยสามารถอภิปรายผลการวิจัย โดยสรุปได้ ดังนี้

1. ขั้นตอนและกระบวนการดำเนินงานในการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ในการดำเนินการเรื่องร้องเรียนของกองตรวจราชการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าว สามารถอธิบายได้ว่าเป็นการนำกลยุทธการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมองค์การ (SWOT) เพื่อค้นหาปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการและแก้ไขปัญหาแต่ละขั้นตอนแล้วเลือกแนวคิทธฤษฎีเกี่ยวกับกลยุทธที่เหมาะสมกับองค์การเพื่อนำไปเป็นแนวทางปฏิบัติในการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงาน ซึ่งกลยุทธที่กองตรวจราชการ นำมาปรับประยุกต์ใช้ในการพัฒนาประสิทธิภาพ เป็นการปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง หรือที่เรียกว่า "PDCA" โดย Goetsch and Davis (1997, หน้า 505 - 506) (อ้างถึงใน สมใจลักษณ์, 2549, หน้า 94 - 95) มีรูปแบบวิธีการปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง ภายใต้ชื่อรูปแบบ "วางแผน (Plan) - ปฏิบัติ (Do) - ตรวจสอบ (Check) - ปรับปรุงแก้ไข (Action) " ซึ่งกลยุทธดังกล่าวสอดคล้องกับโครงสร้าง ระบบหรือ

กระบวนการปฏิบัติงาน และบุคลากร ของส่วนประสานงานเรื่องร้องเรียน กองตรวจราชการ เนื่องจากเป็นกระบวนการที่เรียบง่าย สามารถทำซ้ำได้ ความเสี่ยงต่ำ วัตถุประสงค์ทุกโครงการ สอดคล้องกับชัยยศ สันติวงษ์ และนิตยา เจริญประเสริฐ (2546, หน้า 35 - 36) ที่ได้อธิบายว่า การบริหารเชิงกลยุทธ์มีองค์ประกอบหลัก 3 องค์ประกอบ คือ 1) การวิเคราะห์กลยุทธ์ 2) การเลือกกลยุทธ์ 3) การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ นักบริหารจะต้องนำกลยุทธ์ที่เลือกไปสู่การปฏิบัติที่สอดคล้องกับโครงสร้าง ระบบ และคน

2. ปัญหา อุปสรรค แนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะ เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ดำเนินการเรื่องร้องเรียนของกองตรวจราชการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษากระบวนการดำเนินการเรื่องร้องเรียน โดยการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ดำเนินการ เรื่องร้องเรียนของกองตรวจราชการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นนวัตกรรมที่ชื่อว่า “ระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition)” และการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนประสานงานเรื่องร้องเรียน กองตรวจราชการ ในประเด็นปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการดำเนินการดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์หาแนวทางในการแก้ไขปัญหา ผู้วิจัยสรุปได้ ดังนี้

### 2.1 บุคลากร

1) การขาดแคลนบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจากบุคลากรของส่วนประสานงานเรื่องร้องเรียนมีน้อย และจำนวนเรื่องร้องเรียนที่ได้รับมีจำนวนมาก ประกอบกับเจ้าหน้าที่แต่ละคนได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานหลายหน้าที่ จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างเต็มศักยภาพ

2) บุคลากรขาดทักษะในการปฏิบัติงาน เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานในการดำเนินการเรื่องร้องเรียนระดับกรมและสำนัก (หน่วยงานส่วนภูมิภาค) ไม่

เข้าใจแนวทางการดำเนินการร้องเรียนที่มีช่องทางมาจากระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) และมีการปรับเปลี่ยนหน้าที่หรือโยกย้ายบ่อย ทำให้ขาดการถ่ายทอดหรือสื่อสารขั้นตอนการปฏิบัติงานระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) จึงทำให้ต้องประสานงานและชี้แจงเพื่อทำความเข้าใจขั้นตอนและแนวทางการดำเนินงานบ่อยครั้ง

3) บุคลากรขาดความเชี่ยวชาญในการพัฒนาระบบ เนื่องจากส่วนประสานงานเรื่องร้องเรียนกองตรวจราชการ ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้ดูแลระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญที่สามารถปรับปรุงพัฒนาระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ได้ จึงต้องจ้างบริษัทเอกชนเข้ามาดำเนินการ

แนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะ

1) จัดสรรอัตรากำลังหรือบุคลากรภายในของกองตรวจราชการให้มีความเหมาะสมให้เหมาะสมกับปริมาณงานหรือเพิ่มบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) เพื่อมาสนับสนุนการปฏิบัติงานให้กับส่วนประสานงานเรื่องร้องเรียน กองตรวจราชการ

2) จัดอบรมเพื่อเพิ่มทักษะในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเรื่องร้องเรียนในระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ทั้งในระดับกรมและระดับสำนัก อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เพื่อเป็นการชี้แจงแนวทางปฏิบัติให้สามารถดำเนินการเรื่องร้องเรียนในระบบได้อย่างถูกต้อง

แนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะดังกล่าวเป็นการให้ความสำคัญในการสนับสนุนบุคลากร ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงาน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของศุภกิต เสนนอก (2558) ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนาประสิทธิภาพการรับเรื่องราวร้องทุกข์ผ่านศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ กรณีศึกษาอำเภอหนองเสือ จังหวัดปทุมธานี ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการดำเนินการมีความล่าช้า เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงาน

## 2.2 วิธีการและขั้นตอนการปฏิบัติงาน

1) กระบวนการ ขั้นตอน การดำเนินเรื่องร้องเรียนระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) มีความยุ่งยาก และซับซ้อน รวมถึงมีความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน เนื่องจากต้องจัดทำฐานข้อมูลเพื่อใช้ในการประสาน ติดตามและสรุปผลการดำเนินงานประจำปี ซึ่งเป็นการเพิ่มขั้นตอนการปฏิบัติงาน

2) การดำเนินการเรื่องร้องเรียนต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการแก้ไขปัญหา ทำให้ยังไม่สามารถยุติเรื่องได้โดยเร็ว ทำให้ผู้ร้องเรียนไม่พึงพอใจการทำงานของหน่วยงานราชการ

แนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะ

ปรับปรุงขั้นตอนการปฏิบัติงานให้มีความเหมาะสม มีมาตรฐานตามกระบวนการการรับเรื่องร้องเรียน และในการพิจารณาส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องวิเคราะห์หลักันกรองให้รอบคอบและระบุนายละเอียดประเด็นที่ต้องการตรวจสอบให้มีความชัดเจน รวมถึงการพัฒนาเทคโนโลยีที่มีอยู่ให้มีศักยภาพที่สามารถใช้งานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ สอดคล้องกับวิจัยของสรลชนา ไพสารี (2564) ได้ศึกษาเรื่อง การนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้เพื่อบริการประชาชน กรณีศึกษาฝ่ายจัดเก็บค่าผ่านทางทางพิเศษแห่งประเทศไทย พบว่า รูปแบบเทคโนโลยีต่างๆ การนำความรู้ การนำแนวคิด หลักการเทคนิค วิธีการ กระบวนการ เทคโนโลยีและนวัตกรรม มาประยุกต์ใช้ในระบบงานต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงระบบงานนั้นๆ ให้ดีขึ้น และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์และเอื้ออำนวยในด้านต่างๆ

## 2.3 การบริหารจัดการระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition)

1) ระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ขาดการเชื่อมโยงกับหน่วยงานภายนอกสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้ไม่สามารถส่งเรื่องร้องเรียนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนอกสังกัดกระทรวงพิจารณา

ดำเนินการผ่านทางระบบได้โดยตรง จึงทำให้การแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนเกิดความล่าช้า

2) ขาดการพัฒนากระบวนการรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ให้เป็นระบบที่สามารถติดตาม ตรวจสอบ และรายงานผลการดำเนินการเรื่องร้องเรียนได้อย่างรวดเร็วทันสถานการณ์

แนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะ

ควรมีการบูรณาการการเชื่อมโยงระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ให้สามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานภายนอกสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและเป็นการแก้ไขปัญหาความล่าช้ากรณีเรื่องร้องเรียนไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง และควรนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาช่วยพัฒนาต่อยอดระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ให้มีความสะดวกรวดเร็ว ลดขั้นตอน และลดเวลาในการดำเนินการตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับวิจัยของชินวัตร พิมพา และ อภิรตี วงศ์ศิริ (2564) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาประเด็นการร้องเรียนด้านการบริการและการบริหารของหน่วยงานภาครัฐของประชาชนผ่านแอปพลิเคชันค่าธรรมเนียม Tracking ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า การประยุกต์ใช้นวัตกรรมภาครัฐหรือเทคโนโลยีในการทำงาน หากหน่วยงานภาครัฐมีการบริการและการบริหารงานที่ดีนั้น จะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ครบถ้วน และถูกต้อง จะทำให้ประชาชนผู้รับบริการความพึงพอใจและปัญหาการร้องเรียนลดลง

2.4 งบประมาณในการสนับสนุนการดำเนินงาน

1) กองตรวจราชการไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนในการจัดทำโครงการพัฒนาระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ทำให้ขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทำได้เพียงจ้างดำเนินโครงการการจ้างบำรุงรักษาระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition)

2) ส่วนประสานงานเรื่องร้องเรียน กองตรวจราชการ ได้รับการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติงานน้อยและมีจำนวนจำกัด ทำให้การลงพื้นที่สร้างความรู้ความเข้าใจเพื่อดำเนินการเรื่องร้องเรียนทางระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ให้กับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในระดับสำนัก ซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่สามารถลงพื้นที่เพื่อสื่อสารถ่ายทอดองค์ความรู้ได้อย่างทั่วถึง จำเป็นต้องเลือกหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนด ซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้งานระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) เป็นลำดับแรกก่อน

แนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะ

จัดทำโครงการพัฒนาระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) เพื่อเสนอขอรับสนับสนุนงบประมาณจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และจัดสรรงบประมาณเพื่อลงพื้นที่ทำสร้างความรู้และความเข้าใจกับหน่วยงานในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น รวมถึงขออนุมัติเพิ่มการจัดทำโครงการบำรุงรักษาระบบ เพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาในระหว่างที่ยังไม่สามารถพัฒนาระบบใหม่ได้ ให้สามารถทำได้หลายครั้งมากยิ่งขึ้น เนื่องจากในบิงบประมาณที่ผ่านมา มีงบประมาณที่สามารถจ้างบริษัทเอกชนบำรุงรักษาระบบได้เพียง 2 ครั้ง เท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2564) ที่ได้ศึกษา เรื่อง การพัฒนาประสิทธิภาพการรับเรื่องร้องเรียนผ่านศูนย์บริการประชาชน กรณีศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กล่าวว่า ผู้บริหารควรให้ความสำคัญในการอนุมัติการสนับสนุนงบประมาณหรือเงินซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญในการพัฒนาคนและเทคโนโลยี

## 2.5 การรับรู้ข่าวสารของประชาชน

1) ประชาชน (ผู้ร้องเรียน) ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ และภารกิจของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงแจ้งเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ เครื่องมือประมง เป็นต้น ซึ่งไม่สามารถส่งเรื่องในระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ให้หน่วยงานที่อยู่นอกสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาทางระบบได้

2) ประชาชน (ผู้ร้องเรียน) ขาดความรู้เรื่องเทคโนโลยี เมื่อต้องการติดตามเรื่องร้องเรียนไม่สามารถดำเนินการในระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ได้ด้วยตนเอง

### แนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะ

ควรมีการประชาสัมพันธ์ ทำความเข้าใจกับประชาชน (ผู้ร้องเรียน) ให้เข้าใจอำนาจ หน้าที่ และภารกิจของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานภายในสังกัด ผ่านสื่อออนไลน์และช่องทางต่างๆ ให้ทราบว่าจะประเด็นที่ประชาชน (ผู้ร้องเรียน) ต้องการร้องเรียน แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อเสนอแนะ เกี่ยวข้องกับอำนาจ หน้าที่ และภารกิจของหน่วยงานใด เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ร้องเรียนสามารถแจ้งเรื่องร้องเรียน แจ้งเบาะแส หรือข้อคิดเห็นต่างๆ ได้ตรงกับภารกิจรับผิดชอบของหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็นปัญหาได้อย่างถูกต้อง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของพันธวิทย์ เลิศดี (2562) ได้ศึกษาเรื่อง ช่องทางในการรับรู้ข่าวสารของประชาชน : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลระแหง อำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี พบว่าภาครัฐนำเทคโนโลยีมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพในการแจ้งข้อมูลข่าวสาร บริการของภาครัฐ ผ่านช่องทางสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้การจัดการข้อมูลข่าวสารในระบบผ่านช่องทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์เป็นช่องทางการสื่อสารที่อำนวยความสะดวก

สะดวกให้แก่ประชาชนและทุกภาคส่วนได้รับข้อมูลข่าวสารและบริการอันเป็นประโยชน์ที่ส่งตรงจากภาครัฐ

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัย

การวิจัยเรื่อง การนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินการเรื่องร้องเรียนของกองตรวจราชการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. เนื่องจากระบบเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ได้รับการพัฒนาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 และเริ่มใช้งานในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นระยะเวลาอันยาวนานพอสมควรแล้ว ประกอบกับเทคโนโลยีสารสนเทศในปัจจุบันมีความก้าวหน้าและพัฒนาอย่างรวดเร็ว และขั้นตอนและกระบวนการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนทางระบบเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ที่กองตรวจราชการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปฏิบัติอยู่มีขั้นตอนและกระบวนการที่ยังคงเป็นปัญหา อุปสรรค จึงจำเป็นที่จะต้องได้รับการพัฒนาประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่องจนครบกระบวนการ ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวคิดทฤษฎีการบริหารเชิงกลยุทธ์ของ 7's ตามแบบจำลองของ McKinsey (วิโรจน์ ก่อสกุล, 2565ก, หน้า 37 - 39) เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาองค์การด้านความต้องการในทรัพยากร ความต้องการในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การ และความจำเป็นของระบบและกำลังพล ต่อไป

2. ควรจัดอบรมเพื่อเพิ่มทักษะในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเรื่องร้องเรียนในระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ทั้งในระดับกรมและระดับสำนัก เพื่อให้สามารถดำเนินการเป็นไปตามแนวทางการดำเนินการเรื่องร้องเรียนในระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) ได้อย่างถูกต้องครบถ้วน

และกระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถใช้งานข้อมูลต่างๆ ในระบบได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

### ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

1. ในการศึกษาครั้งต่อไปควรมีการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณร่วมด้วย เพื่อดูความสำเร็จในการดำเนินการเรื่องร้องเรียนทางระบบรับเรื่องร้องเรียน (e-Petition) และระยะเวลาเฉลี่ยในการดำเนินการเรื่องร้องเรียน รวมถึงร้อยละความสำเร็จในการยุติเรื่องร้องเรียน

2. ในการศึกษาครั้งต่อไปควรมีการศึกษาการเปรียบเทียบสถิติเรื่องร้องเรียนในแต่ละปีงบประมาณ ดูแนวโน้มความสำเร็จหรือสถิติจำนวนเรื่องร้องเรียนและนำไปประกอบการวางแผนการดำเนินงานในปีงบประมาณถัดไป

### เอกสารอ้างอิง

กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการ สำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวง

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2566. (2566, กุมภาพันธ์ 24).

ราชกิจจานุเบกษา, 140(13ก), 1 - 8.

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2566). *แผนปฏิบัติการราชการ ระยะ*

*5 ปี (พ.ศ. 2566 - 2570) ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ*

*สิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

จุฑาทิพย์ ศักดิ์เจริญ. (2564). *การพัฒนาประสิทธิภาพการรับเรื่องร้องเรียนผ่าน*

*ศูนย์บริการประชาชน กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ*.

รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- ชินวัตร พิมพา และอภิรดี วงศ์ศิริ. (2564). การศึกษาประเด็นการร้องเรียนด้าน การบริการและการบริหารของหน่วยงานของหน่วยงานภาครัฐของ ประชาชนผ่านแอปพลิเคชันดำรงธรรม Tracking ของศูนย์ดำรงธรรม จังหวัดขอนแก่น. *วารสารจันทเกษมสาร*, 27(2), 317.
- ชัยยศ สันติวังษ์ และนิตยา เจริญประเสริฐ. (2546). *การบริหารระบบสารสนเทศ เชิงกลยุทธ์*. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ประชุมช่าง จำกัด.
- พันธวิทย์ เลิศดี. (2562). *ช่องทางในการรับรู้ข่าวสารของประชาชน : กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลระแหง อำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี*. คณะรัฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562. (2562, มิถุนายน 22). *ราชกิจจานุเบกษา*, 136(67ก), 57 - 66
- วิโรจน์ ก่อสกุล. (2565ก). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนวิชาการ บริหารเชิงกลยุทธ์*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต.
- วิโรจน์ ก่อสกุล. (2565ข). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนวิชาระเบียบวิธีวิจัย ทางรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต.
- ศูนย์ดำรงธรรมกระทรวงมหาดไทย. (ม.ป.ป). *คู่มือการดำเนินการแก้ไขปัญหา การร้องทุกข์/ร้องเรียน*. ค้นเมื่อ 23 พฤษภาคม 2566, จาก <http://www.damrongdhama.moi.go.th>.
- ศุภกิต เสนนอก. (2558). *การพัฒนาประสิทธิภาพการรับเรื่องราวร้องทุกข์ผ่าน ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ กรณีศึกษาอำเภอหนองเสือ จังหวัดปทุมธานี*. ค้น เมื่อ 20 มิถุนายน 2566 จาก <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/scaj/article/download/257950/175058/971968>

- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2566). *สรุปแผนแม่บท  
ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2566 - 2580)*. ค้นเมื่อ 28 พฤษภาคม  
2566, จาก [http://nscr.nesdc.go.th/wp-  
content/uploads/2023/03/masterplan\\_updated2023\\_080363.pdf](http://nscr.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2023/03/masterplan_updated2023_080363.pdf).
- สมใจ ลักษณะ. (2549). *การพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน (พิมพ์ครั้งที่ 5)*.  
กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เพิ่มทรัพย์การพิมพ์.
- สรลชนา ไพสารี. (2564). *การนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้เพื่อบริการ  
ประชาชน : กรณีศึกษาฝ่ายจัดเก็บค่าผ่านทางทางพิเศษแห่งประเทศไทย*. การค้นคว้าอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัย  
รามคำแหง.

การนำนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติ: กรณีศึกษา สำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัดสงขลา\*

**Implementation of Civil Rights Protection and Legal Aid Policy: A case study of Office of Songkhla Provincial Public Prosecution on Civil Rights Protection, Legal Aid Legal Execution**

กัญญ์ประภัสสร โช๊ะมาลี<sup>1</sup> & ศิริลักษณ์ ตันตยกุล<sup>2</sup>

**Kanprapas Somalee & Sirilak Tantayakul**

6414832077@rumail.ru.ac.th

Received: 24/07/66 Revised:01/08/66 Accepted: 01/08/66

## บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติ ความสำเร็จของนโยบาย และแนวทางพัฒนาการนำนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติ โดยใช้วิธีวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์ เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างจาก

---

\*บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระเรื่อง การนำนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติ กรณีศึกษา สำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัดสงขลา

<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>2</sup> คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 7 คน ผลการวิจัยพบว่ากระบวนการนำนโยบาย  
คุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติเป็นองค์ประกอบ  
สำคัญที่ส่งผลต่อการบรรลุความสำเร็จของนโยบาย จากการแปลงนโยบายจาก  
ระดับมหภาคลงมาสู่ระดับจุลภาคเป็นแผนปฏิบัติการที่มีกรอบแนวทางและ  
หลักเกณฑ์การปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายให้  
บรรลุยังเจตจำนงและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ควบคู่ไปกับการพัฒนาปรับปรุงโดย  
นางจรรยาบริหารงานคุณภาพ หรือ PDCA มาใช้เพื่อให้นโยบายดำเนินไปอย่าง  
เป็นระบบและยั่งยืน ซึ่งกระบวนการดำเนินนโยบายนั้นประกอบไปด้วยปัจจัยที่มี  
ผลต่อความสำเร็จของนโยบาย ได้แก่ ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย ด้านการ  
กำหนดภารกิจและมอบหมายงาน ด้านมาตรฐานในการปฏิบัติงาน ด้านระบบการ  
วัดผลและประเมินผลงาน และด้านมาตรการในการให้คุณให้โทษ ซึ่งกระบวนการ  
นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพจึงส่งผลให้การนำนโยบายคุ้มครองสิทธิและ  
ช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติประสบความสำเร็จและบรรลุตาม  
เป้าหมายตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 โดยมีผลการ  
ประเมินตามตัวชี้วัดระดับความสำเร็จอยู่ในเกณฑ์ระดับดีมาก ที่ระดับ 5 คะแนน  
ทุกตัวชี้วัด (KPI)

**คำสำคัญ:** การนำนโยบายไปปฏิบัติ; การคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทาง  
กฎหมาย; ประสบความสำเร็จ

## Abstract

The purpose of this research was to study the process of implementing rights protection and legal assistance policies for people, policy success and guidelines for developing the implementation of rights protection and legal assistance policies for the people. It was conducted by means of research documents and interviews. Data were collected by in-depth interviews. A semi-structured interview with 7 key informants was used. The results showed that the process of implementing the rights protection and legal assistance policy for the people was an important factor contributing to the success of the policy. From the transformation of policies from the macro level down to the micro level into an action plan with a clear framework and guidelines is an important tool in driving policies to achieve the intent and objectives of the policy in parallel with the development and improvement by adopting the quality management cycle or PDCA to make the policy systematically and sustainably implemented. The policy implementation process consists of factors that affect the success of the policy, namely, factors of policy objectives; setting tasks and assigning tasks in terms of operational standards; performance measurement and evaluation system; and measurement for giving rewards & punishment. An efficient policy implementation process results in the implementation of the policy on protection of rights and legal assistance to the people to successfully implement and achieve the goals set forth in the Fiscal Year 2022 Action Plan, with evaluation results according to the indicators for the level of success are at very good criteria at the level of 5 of all indicators (KPI).

**Keyword:** Policy implementation; Civil Rights Protection and Legal Aid policy; achievement

## บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 248 ได้บัญญัติรับรองให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั้งปวง ดำเนินคดีแพ่ง และให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ หรือสำนักงานอัยการสูงสุด มีภารกิจและอำนาจหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชน ได้แก่ ฝึกอบรมและเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน ให้ความช่วยเหลือด้านอรรถคดี การทำนิติกรรมสัญญา และให้คำปรึกษาในด้านกฎหมายแก่ประชาชน โดยดำเนินคดีแพ่งตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามที่กฎหมายกำหนด ประenomข้อพิพาทในชั้นพนักงานอัยการ และส่งเสริมการประenomข้อพิพาทแก่ประชาชนในท้องถิ่น

สำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัดสงขลา เป็นหน่วยงานในส่วนภูมิภาคของสำนักงานอัยการสูงสุด มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชน อันเป็นการให้ความยุติธรรมอันแท้จริงแก่ประชาชน ตลอดจนดำเนินงานให้บริการช่วยเหลือทางด้านกฎหมายแก่ประชาชนผู้ยากไร้ และประชาชนในชนบท รวมทั้งดำเนินการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายให้แก่ประชาชนทั่วไป

เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนแท้จริงแล้ว คือ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพของประชาชน สร้างความเท่าเทียม ลดช่องว่าง และความเหลื่อมล้ำทางสังคม ทำให้ผู้ด้อยโอกาส คนยากจน ได้มีโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และความเท่าเทียมในสังคม สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) จึงจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีซึ่งเป็นเครื่องมือที่ทำให้นโยบายประสบความสำเร็จ โดยใช้เป็นกรอบแนวทางในการดำเนินงานตามนโยบายให้บรรลุถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์พร้อมกับสามารถตอบสนองต่อ

ความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์กับประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาการนำนโยบายการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติ ของสำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัดสงขลา เนื่องจากเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในขับเคลื่อนนโยบายการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในส่วนภูมิภาค เพื่อทราบถึงกระบวนการและขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบาย เพื่อนำผลการวิจัยไปเป็นแนวทางการพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ดีขึ้นต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติ
2. เพื่อศึกษาความสำเร็จในการนำนโยบายการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติ ของสำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัดสงขลา
3. เพื่อพัฒนาแนวทางและข้อเสนอแนะทางการจัดการในการเพิ่มประสิทธิภาพการนำนโยบายการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติ

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ขอบเขตด้านเนื้อหาของการวิจัยเป็นการศึกษาการนำนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติ กรณีศึกษา สำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัดสงขลา

ประชากรในการวิจัย คือ ผู้มีส่วนร่วมในการนำนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติ ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงในระดับภูมิภาค จำนวน 3 ราย ประกอบด้วยอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดี อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด (ผู้กลั่นกรอง) และอัยการจังหวัดคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัดสงขลา และผู้ปฏิบัติงาน จำนวน 4 ราย ประกอบด้วยผู้อำนวยการสำนักอำนวยการ นิติกร นักจัดการงานทั่วไป และทนายความอาสาที่ปฏิบัติหน้าที่ ณ สำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัดสงขลา รวมจำนวน 7 ราย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วย แบบสัมภาษณ์ โดยแบ่งออกเป็น 2 ชุด คือแบบสัมภาษณ์ผู้บริหาร และแบบสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงาน ผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ โดยใช้แบบสัมภาษณ์ ทั้งแบบมีโครงสร้างและการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง และได้กำหนดประเด็นข้อคำถามแบบปลายเปิด (Open-Ended) โดยเปิดช่องว่างผู้ให้ข้อมูลหลักตอบได้อย่างอิสระ ทั้งนี้ ก่อนการเก็บรวบรวมข้อมูลผู้วิจัยได้กำหนดวันนัดหมายวันสัมภาษณ์ โดยได้แจ้งให้ผู้ให้สัมภาษณ์ทราบก่อนล่วงหน้า ในการสัมภาษณ์ ผู้สัมภาษณ์จะใช้วิธีการจดบันทึก และได้ขออนุญาตผู้ถูกสัมภาษณ์ในการจดบันทึกการสนทนา ก่อนทุกครั้ง

## ผลการวิจัยและอภิปรายผล

พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติ ดังนี้

1. กระบวนการนำนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายไปปฏิบัติ เกิดจากกระบวนการแปลงนโยบายจากระดับมหภาคลงสู่ระดับจุลภาคออกมาเป็นแผนปฏิบัติการที่เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบาย เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางและหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงาน ที่จะกำกับการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ควบคู่กับการนำวงจรการบริหารงานคุณภาพมาใช้ หรือ PDCA ซึ่งประกอบไปด้วย 4 ขั้นตอน Plan-Do-Check-Act หรือการวางแผน-ปฏิบัติ-ตรวจสอบ-ปรับปรุง ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้ในการพัฒนาปรับปรุงการทำงานขององค์กรอย่างเป็นระบบ เพื่อแก้ปัญหาและเกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ส่งผลต่อความสำเร็จและความยั่งยืนของนโยบาย ซึ่งกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ให้ความสำคัญกับการถ่ายทอดนโยบายเพื่อสร้างความเข้าใจให้กับผู้ปฏิบัติงานอย่างลึกซึ้งและรอบด้าน ทั้งในด้านวัตถุประสงค์ แนวทางการดำเนินงาน ซึ่งแต่ละขั้นตอนจะมีความต่อเนื่องเชื่อมโยงและสอดคล้องกัน โดยมีกรอบระยะเวลากำหนด และสามารถวัดผลการปฏิบัติงานได้อย่างเป็นรูปธรรม กระบวนการดำเนินนโยบายถูกกำหนดออกมาเป็นผังกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานเข้ามามีส่วนร่วมในแสดงความคิดเห็น และร่วมกำหนดผังกระบวนการ เพื่อสร้างความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ ลดความขัดแย้ง และสร้างการยอมรับ อันจะส่งผลให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติ และความสำเร็จของนโยบายอย่างยั่งยืน

แผนภาพที่ 1 แสดงวงจร PDCA

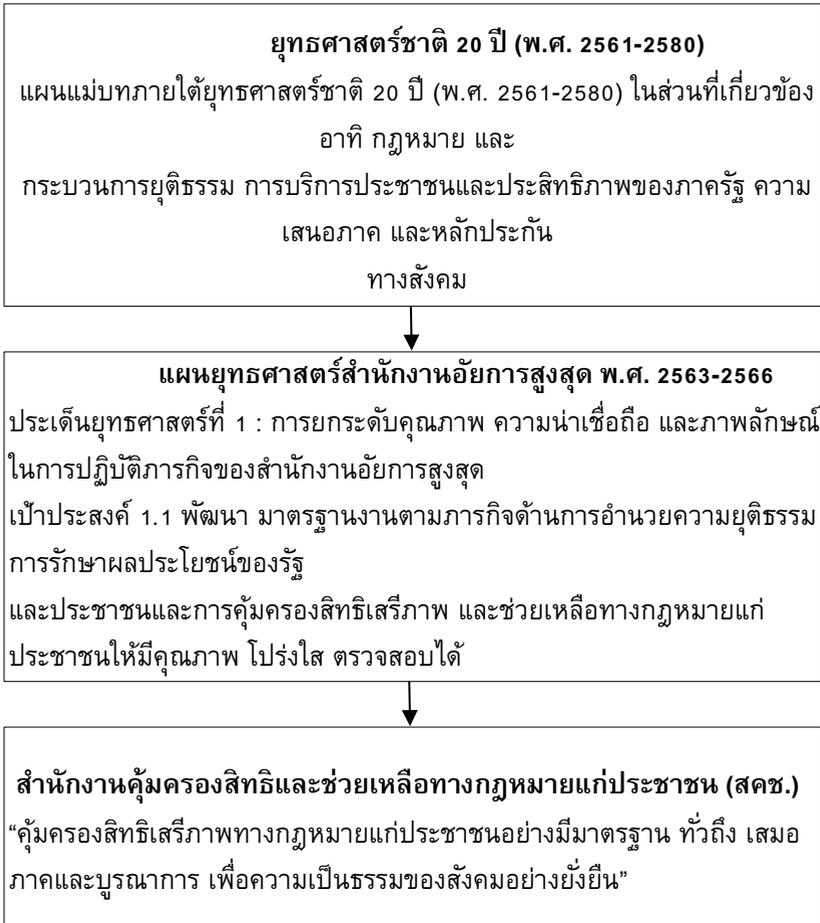


ตารางที่ 1 วงจรการบริหารงานคุณภาพ (PDCA) ของกระบวนการนำนโยบาย  
คุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายไปปฏิบัติ

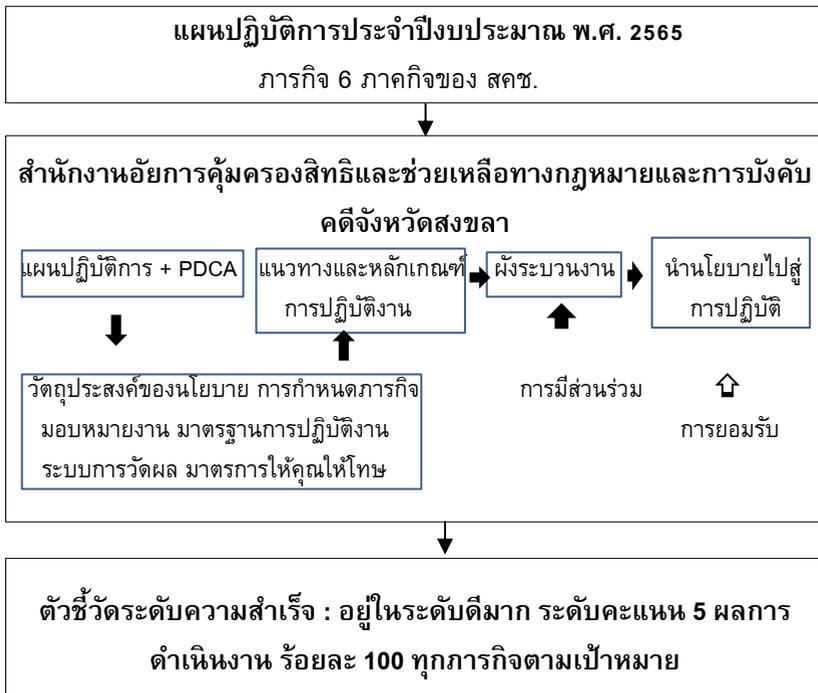
วงจรการบริหาร งานคุณภาพ	กระบวนการ
Plan (การวางแผน)	การวางแผนการดำเนินงานโดยถอดแผนปฏิบัติการเป็น กรอบในการดำเนินงานแปลงมาสู่ขั้นตอนและแนวทางการ ปฏิบัติ โดยสร้างความเข้าใจให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาทราบ แผนปฏิบัติการ และกระบวนการทำงานตามภารกิจ/ผลผลิต กิจกรรมต่างๆ ที่จะต้องดำเนินการ เป็นการสร้างความ ตระหนักรู้ให้เล็งเห็นถึงความสำคัญของนโยบาย จนเกิดการ ยอมรับ พร้อมทั้งบทบาทการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานให้ บรรลุตามเป้าหมายของแผนปฏิบัติการดังกล่าว
Do (การปฏิบัติ)	การมอบหมายงานไปยังบุคลากรในหน่วยงาน ตามบทบาท ภารกิจ อำนาจหน้าที่ และความสามารถ ซึ่งประกอบด้วย พนักงานอัยการ นิติกร ข้าราชการธุรการ เจ้าหน้าที่บันทึก ข้อมูล จ้างเหมาบริการ และทนายความอาสา โดยการ ประชุมเพื่อมอบหมายอำนาจหน้าที่ พร้อมทั้งรับฟังความ คิดเห็นและข้อเสนอแนะ และออกมาในรูปแบบคำสั่ง สำนักงานที่จะประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน พร้อมทั้งระบุ ความชัดเจนด้านคุณและโทษของการปฏิบัติงาน ซึ่งม ีความหมายว่า การประเมินพนักงานอัยการ นิติกร

	<p>ข้าราชการธุรการ และทนายความอาสาจะประเมินยึดโยงมาจากผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ โดยยึดตัวชี้วัด หรือ KPI มาเป็นเกณฑ์วัดผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ว่าได้ดำเนินการตามเป้าหมายที่ สคช. กลาง ได้วางแผนและกำหนดไว้หรือไม่อย่างไร</p>
<p>Check (การตรวจสอบ)</p>	<p>การทำงานในทุกขั้นตอนตามที่ได้รับมอบหมาย จะต้องมีการรายงานผลการดำเนินงาน พร้อมทั้งปัญหาอุปสรรค เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทราบ พร้อมทั้งรวบรวมผลการดำเนินงาน รายงานไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นประจำทุกเดือน และอีกนัยหนึ่ง หมายถึง การติดตามงาน เช่น กรณีประชาชนมาขอปรึกษาเรื่องจัดการมรดก แต่ปรากฏว่าเอกสารไม่ครบถ้วน จึงให้กลับไปเพื่อเตรียมเอกสารมาใหม่ ซึ่งหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานต้องติดตามว่าเขาได้มาดำเนินการแล้วหรือไม่อย่างไร</p>
<p>Act (การปรับปรุง)</p>	<p>การนำข้อมูลที่ได้รายงานผลการดำเนินงาน ตลอดจนปัญหาอุปสรรคต่างๆ มาประชุมหรืออภิปรายหาทางออกร่วมกันในการปรับปรุงพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยจะประชุมเป็นประจำทุกเดือน</p>

## แผนภาพที่ 2 การแปลงนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน



นโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน



2. ความสำเร็จของนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติ อยู่ในระดับดีมากหรือระดับคะแนน 5 (ร้อยละ 100) ของเกณฑ์ตัวชี้วัด (KPI) ในการวัดผลสัมฤทธิ์ของงานตามแผนปฏิบัติการ โดยดำเนินการได้ตามเป้าหมายทุกผลผลิต/กิจกรรม

## ตารางที่ 2 ผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ.

2565

ความสำเร็จ	เผยแพร่ความรู้		ฝึกอบรม	สนับสนุนการระดมฯ		คุ้มครองสิทธิทางศาล	ช่วยเหลือทนายความอาสา)	ให้คำปรึกษา
	หมู่บ้าน	คน		คน	หมู่บ้าน			
เป้าหมาย	หมู่บ้าน	คน	คน	หมู่บ้าน	คน	เรื่อง	เรื่อง	เรื่อง
แผนปฏิบัติการฯ	300	1.200	650	130	260	135	12	800
ผลการดำเนินงาน	318	1.378	900	180	350	206	17	1,098
ร้อยละความสำเร็จ (%)	106	114.83	150	138.46	134.61	152.59	141.66	137.25
ระดับความสำเร็จ (KPI)	5	5	5	5	5	5	5	5

ที่มา : เอกสารสรุปผลคะแนนการประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการของสำนักงานอัยการสูงสุด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

จากตารางผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 เทียบกับตามเป้าหมาย ผลผลิต/กิจกรรมตามตัวชี้วัด หรือ (KPI)

แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการดำเนินนโยบาย ที่อธิบายได้ว่า สามารถปฏิบัติภารกิจได้ตามเป้าหมายของแผนปฏิบัติการที่ได้กำหนดไว้ อยู่ในระดับดีมาก หรือ ระดับคะแนน 5 โดยดำเนินการได้เกินกว่าร้อยละ 100 ในทุกภารกิจตามผลผลิต/กิจกรรมของเป้าหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นเป็นรูปธรรมว่า การนำนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติ ประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีผลดำเนินงานเกินกว่าเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยปัจจัยแห่งความสำเร็จสามารถอธิบายได้ดังนี้

### ตารางที่ 3 เหตุแห่งความสำเร็จของการดำเนินงานตามภารกิจ

ภารกิจตามแผนปฏิบัติการ	ปัจจัยแห่งความสำเร็จ
เผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน	1. เกิดจากแผนปฏิบัติการจากส่วนกลางที่มีความชัดเจนในเรื่องของจำนวนกลุ่มเป้าหมาย และหลักเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติ ทำให้สามารถนำมากำหนดเป็นแผนหน่วยงานและนำมาปฏิบัติได้จริง
ฝึกอบรมความรู้ทางกฎหมายให้แก่บุคคลกลุ่มต่างๆ	2. เมื่อได้รับแผนปฏิบัติการที่มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายหน่วยงานจะลงพื้นที่เพื่อสำรวจความต้องการของประชาชนในพื้นที่ อาทิเช่น มหาวิทยาลัย โรงเรียนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรือนจำ สาธารณสุขจังหวัด อสม. ผู้นำชุมชน เป็นต้น ว่ามีความต้องการความรู้ทางด้านกฎหมายในเรื่องใด หรือมีปัญหาด้านไหนที่เป็นปัญหาหลัก ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน เพื่อนำมากำหนดเป็นแผนปฏิบัติงานในการเผยแพร่และฝึกอบรมความรู้ทาง

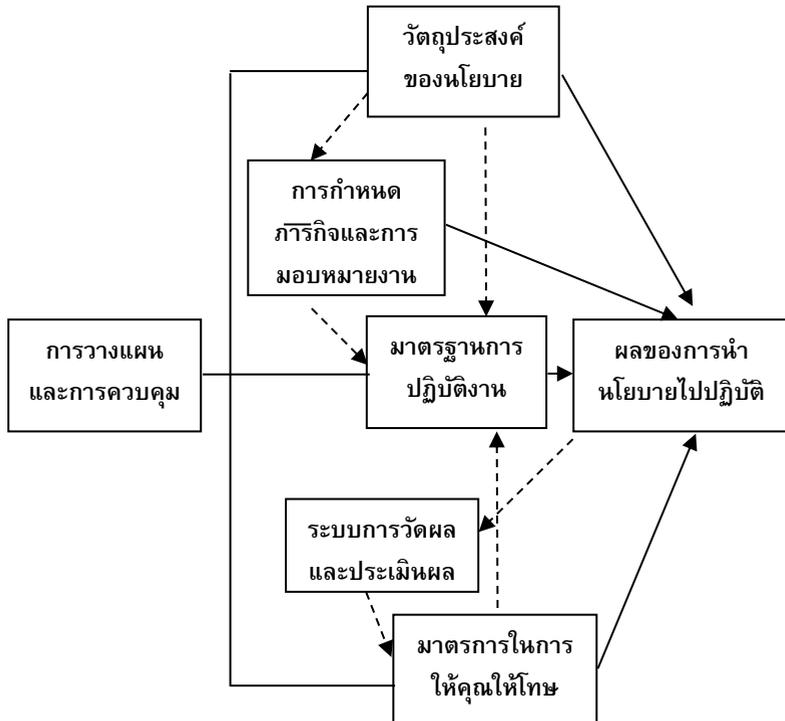
	<p>กฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย ในการตอบสนองความต้องการของประชาชน พร้อมทั้งยังสามารถแก้ปัญหาในชุมชนได้</p> <p>3. เนื่องจากจังหวัดสงขลาเป็นจังหวัดใหญ่และมีประชากรจำนวนมาก ซึ่งอำเภอของกลุ่มเป้าหมายหลักๆ คือ อำเภอหาดใหญ่ และอำเภอเมืองสงขลา ซึ่งจำนวนประชากรหนาแน่น จึงทำให้ไม่เป็นอุปสรรคในการดำเนินการให้ครบตามเป้าหมายของแผนปฏิบัติการในประเด็นของจำนวนหมู่บ้าน และจำนวนคน</p>
สนับสนุนการระดมข้อพิพาทในชุมชน	<p>1. เกิดจากการที่ผู้นำชุมชนได้รับการฝึกอบรมความรู้ทางกฎหมายทำให้มีความรู้และสามารถนำความรู้ที่ได้รับไประดมข้อพิพาทในชุมชนได้ โดยส่งผลให้ข้อพิพาทในชุมชนที่ต้องส่งมายังหน่วยงานลดน้อยลง และเมื่อประชาชนในพื้นที่ได้รับความรู้ทางด้านกฎหมาย ทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนลดน้อยลง</p> <p>2. หน่วยงานได้รับหนังสือเชิญจากหน่วยงานอื่น หรือชุมชน เพื่อขอให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยระดมข้อพิพาท</p>
คุ้มครองสิทธิทางศาล	<p>1. เกิดจากกระบวนการบริการที่มีประสิทธิภาพ โดยสามารถให้คำแนะนำ ปรีกษาแก่ประชาชน หรือดำเนินการยื่นคำร้อง หรือคุ้มครองสิทธิทางศาลแทนประชาชน ได้สำเร็จทุกกรณี ทำให้มีการบอกต่อปากต่อปากถึงความสำเร็จของการช่วยเหลือ ส่งผลให้มีประชาชนเข้ามาขอรับบริการจำนวนมาก ทั้งการจัดตั้งผู้จัดการมรดก ตั้งผู้อนุบาล หรือร่างสัญญาทางอรรถคดีต่างๆ แทนประชาชน หรือแม้กระทั่งการติดต่อกับ</p>
ช่วยเหลือนายความอาสา	
ให้คำปรึกษา	

	<p>ประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพประชาชนจากการถูกกระทำด้วยความรุนแรง</p> <p>2. ด้านความสะดวกด้านอาคารสถานที่ ที่อำนวยความสะดวกให้กับประชาชนโดยการติดตั้งเครื่องปรับอากาศในห้องพักรอสำหรับประชาชนผู้มาขอรับบริการ พร้อมทั้งตู้น้ำดื่ม และทางลาดสำหรับผู้พิการและผู้สูงอายุ ทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการรับบริการ เกิดความพอใจและมีความสบายใจในการมาติดต่อสำนักงาน</p>
--	---

3. ผลการวิเคราะห์ความสอดคล้องของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและความสำเร็จของการนำนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติ พบว่า การที่สำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนและการบังคับคดีจังหวัดสงขลา สามารถดำเนินงานได้บรรลุเป้าหมายตามผลผลิต/กิจกรรมของแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 และมีผลสัมฤทธิ์ของงานอยู่ในระดับดีมากหรือระดับคะแนน 5 และดำเนินการได้ ร้อยละ 100 ทุกภารกิจตามตัวชี้วัดนั้น แสดงให้เห็นถึง กระบวนการบริหารจัดการที่มีคุณภาพ ความสามารถในการควบคุมความก้าวหน้าหรือผลปฏิบัติการของนโยบายตามแผนปฏิบัติการ ซึ่งบ่งชี้ถึงสมรรถนะที่ดีของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย ความชัดเจนของกิจกรรม แผนงานที่ถูกแปลงมาจากนโยบาย ความสามารถในการกำหนดภารกิจตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติงานและสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการ ซึ่งเกิดขึ้นในขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายปฏิบัติ และแต่ละขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น มีการพัฒนาปรับปรุงควบคู่ไปด้วย โดยนำวงจรการบริหารงานคุณภาพ (PDCA) มากำกับดูแลเพื่อให้นโยบายดำเนินไปอย่างเป็นระบบ มีความต่อเนื่องและยั่งยืน โดยกระบวนการนำนโยบาย

ไปปฏิบัติมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องที่มีผลต่อความสำเร็จของนโยบาย ประกอบด้วย ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย ด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ด้านมาตรฐานในการปฏิบัติงาน ด้านระบบการวัดผลและการประเมินผลงาน และด้านมาตรการในการให้คุณให้โทษ เมื่อกระบวนการน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติมีความชัดเจนเป็นเหตุเป็นผลสอดคล้องกันในแต่ละขั้นตอน ประกอบกับผู้บริหารให้ความสำคัญกับการถ่ายทอดนโยบายเพื่อสร้างความเข้าใจรับรู้ และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่มอบหมายงานที่ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบชัดเจน มีระบบการให้คุณและโทษอย่างกระจ่างชัดเป็นธรรม และมีเกณฑ์วัดที่เป็นมาตรฐาน พร้อมกับเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกระบวนการกำหนดผังกระบวนการ ก่อให้เกิดความรู้สึกร่วมต่อการเป็นเจ้าของผลการตัดสินใจ และทำให้มีความเข้าใจในนโยบายและกระบวนการอย่างแท้จริง จนเกิดการยอมรับ และเมื่อนโยบายได้นำไปสู่การปฏิบัติ จึงมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการและส่งผลต่อความสำเร็จของการน่านโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติ ของสำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนและการบังคับคดีจังหวัดสงขลา สอดคล้องกันกับตัวแบบยืดหลักเหตุผลของ วรเดช จันทรศร ดังแผนภาพที่ 2

## แผนภาพที่ 3 ตัวแบบยึดหลักเหตุผล (Rational Model)



ที่มา: วรเดช จันทสร. (2552). หน้า 131

4. ปัญหา อุปสรรค และแนวทางพัฒนาการนำนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติ ได้แก่

1) การโยกย้ายของอัยการจังหวัดคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัด ที่มีวาระการดำรงตำแหน่งครบ 1 ปี ต้องโยกย้ายเป็นประจำทุกปี (เมษายน ของทุกปี) พบว่า ทำให้นโยบายขาดความ

ต่อเนื่อง กิจกรรมหรือโครงการบางอย่างไม่ถูกนำมาพัฒนาหรือสานต่อ ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงาน และประสิทธิผลของการดำเนินนโยบาย

2) การเพิ่มทักษะความชำนาญในการปฏิบัติงาน ให้กับผู้ปฏิบัติงาน โดยการฝึกอบรมให้ความรู้พนักงานอัยการ ข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน จะเป็นการส่งเสริมพัฒนาขีดความสามารถให้พร้อมและสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการและเป้าหมายที่ต้องความรับผิดชอบเพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

3) ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ได้แก่ ระเบียบที่เกี่ยวข้องและหลักเกณฑ์การดำเนินนโยบายที่ไม่ทันต่อสถานการณ์หรือการเปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดความล่าช้าเนื่องจากมีขั้นตอนจำนวนมากในการปฏิบัติงาน ส่งผลให้ประชาชนเกิดความเข้าใจผิดและเกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อองค์กร แนวทางการปรับปรุงนโยบายของหน่วยงานส่วนกลาง คือ ควรกำหนดนโยบายที่เหมาะสมชัดเจนทันต่อกฎหมายและระเบียบที่ปรับปรุงแก้ไข มีกระบวนการที่ง่ายและคล่องตัวต่อการปฏิบัติ มีการประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและขอบเขตการช่วยเหลือให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง และควรเพิ่มมิติเกณฑ์การวัดผล หรือ ตัวชี้วัด (KPI) ที่วัดในเชิงคุณภาพ (ด้านความพึงพอใจ) ของประชาชนผู้รับบริการแบบ 100 % เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นศรัทธาในการอำนวยความสะดวกของสำนักงานอัยการสูงสุดอย่างแท้จริง

## อภิปรายผล

จากผลการวิจัยที่ค้นพบดังกล่าวข้างต้น มีประเด็นที่นำมาอภิปรายผล ดังนี้

1. กระบวนการนำนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติ มีกรอบแนวทางการแปลงนโยบายมาสู่การปฏิบัติที่ชัดเจน

โดยนำวงจรการบริหารงานคุณภาพ PDCA มาใช้ร่วมกันแผนปฏิบัติการประจำปี ในการขับเคลื่อนนโยบาย และเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดผังกระบวนการ หรือ Flow Chart เพื่อร่วมกันรับรู้นโยบาย สร้างความเข้าใจในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ และเมื่อเกิดความรู้สึกร่วมต่อการเป็นเจ้าของผลการตัดสินใจ ทำให้เกิดการยอมรับ และเข้าใจกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเมื่อนโยบายได้นำไปสู่การปฏิบัติแล้ว จะพบปัญหาน้อย และมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จได้อย่างรวดเร็ว สอดคล้องกับแนวคิดของ วรเดช จันทรศร (2529) ที่อธิบายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคเป็นขั้นตอนที่หน่วยงานในระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่น ตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายจะต้องมีการตัดสินใจและปฏิสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในขั้นตอน 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการระดมพลัง ขั้นตอนการปฏิบัติ และขั้นตอนการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง เพื่อให้ผู้ปฏิบัติมีความผูกพันและยอมรับนโยบายหรือโครงการอันจะส่งผลทำให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติอย่างยั่งยืน

2. ความสำเร็จของการนำนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติมีความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม คือ ผลการประเมินการปฏิบัติงานจากเกณฑ์ตัวชี้วัด (KPI) อยู่ในระดับดีมาก ระดับ 5 (ร้อยละ 100) ในการวัดผลสัมฤทธิ์ของงานตามแผนปฏิบัติการ โดยดำเนินการได้ตามเป้าหมายในทุกผลผลิต/กิจกรรม ตามภารกิจของนโยบาย สอดคล้องกับ เฉลิมพล ศรีหงษ์ (2566) ที่อธิบายว่า ตัวชี้วัดจะมีบทบาทในการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการให้มีความชัดเจนขึ้น และเชื่อมโยงกับ จุมพล หนีมพานิช (2554) ที่กล่าวว่า การบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ หรือการวัดผลการปฏิบัติงาน (KPI) ที่จะนำไปใช้ในการประเมินผลความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

3. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติ ประกอบด้วย

1) วัตถุประสงค์ของนโยบาย มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติ สอดคล้องกับแนวคิดของ Donal S.Van Meter and Carl E.Van Horn และ Jeffry L. Pressman and Aaron Wildavky (อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2552, หน้า 123) และวรเดช จันทรศร (2552) ที่อธิบายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และอลิสรา กังวล (2559) วิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก คือ ด้านความชัดเจนในการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยสัมพันธ์กับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ที่ให้ความเห็นพ้องกันว่า นโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน มีการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจน

2) การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติ สอดคล้องกับแนวคิดของ Donal S.Van Meter and Carl E.Van Horn (อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2552, หน้า 99) เห็นว่าภารกิจที่ชัดเจนช่วยให้ผู้บริหารสรรหาคูคลองได้ตามมาตรฐาน และวรเดช จันทรศร (2552) เห็นว่า การกำหนดและการมอบหมายงาน มีผลต่อการกำหนดความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์กัน ดังข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารที่ว่า เมื่อได้รับนโยบายมาในรูปของแผนปฏิบัติการประจำปี สำนักงาน (สคชจ.สงขลา) มีการประชุมเพื่อกำหนดมอบหมายงานและกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละคน เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ออกมาเป็นคำสั่ง และผังกระบวนงาน ซึ่งจะช่วยให้การประสานการปฏิบัติงานมีความคล่องตัว และ

รายน ซึ่งสอดคล้องกับ วรเดช จันทรศร (2552) ที่ว่า การกำหนดภารกิจมอบหมายงานหรือกำหนดความรับผิดชอบโดยเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายทำให้การประสานการปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความราบรื่น

3) มาตรฐานในการปฏิบัติงานมีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติ สอดคล้องกับแนวคิดของ George C Edwards (อ้างถึงใน สมบัติ ช้างธัญวงศ์, 2555, หน้า 454) ที่ว่า ระเบียบปฏิบัติขององค์กร มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และสอดคล้องกับ แนวคิดของวรเดช จันทรศร (2552) ที่ว่า นโยบายที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดมาตรฐานในการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่างๆ ขององค์กร ดังข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ที่มีความเห็นว่ามาตรฐานในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนปฏิบัติการ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน และความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานที่เห็นว่า มาตรฐานในการปฏิบัติงานมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นธรรม

4) ระบบการวัดผลและการประเมินผล มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติ สอดคล้องกับแนวคิดของวรเดช จันทรศร (2552) ที่ว่าระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพส่งผลต่อการตรวจสอบการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้อย่างตลอดเวลาและต่อเนื่อง และเชื่อมโยงสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ที่กล่าวว่าระบบการวัดผลและการประเมินผลงานมีความชัดเจนเหมาะสมและเป็นรูปธรรม มีการตรวจสอบ ติดตาม และทบทวนจากผู้บริหาร และความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานที่เห็นว่า มีระบบการวัดผลและประเมินผลของเกณฑ์ตัวชี้วัด (KPI) ในการวัดผลสัมฤทธิ์ของงานตามแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม และสอดคล้องกับเฉลิมพล ศรีหงษ์ (2556) ที่อธิบายว่า

ตัวชี้วัดที่ดีต้องมีความเป็นรูปธรรม ชัดเจน เฉพาะเจาะจง ทำให้สามารถวัดหรือสังเกตได้ ซึ่งจะช่วยให้ประเมินในการเก็บข้อมูล และยังสามารถคล้องกับผลการวิจัยของพูนทรัพย์ ราชวังเมือง (2559) พบว่าปัจจัยด้านการประเมินผลและการวัดผล การปฏิบัติงานในการแก้ไขเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของหน่วยงานส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร

5) มาตรการในการให้คุณให้โทษ มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือประชาชนไปปฏิบัติ สอดคล้องกับแนวคิดของวรเดช จันทรศร. (2552) ที่กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้บริหารต้องรู้จักใช้วิธีจูงใจในเชิงบวก เช่น การให้รางวัลชมเชยหรือและการยอมรับจากสมาชิกคนอื่น สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ที่ว่ามีระบบความชัดเจนด้านคุณและโทษของการปฏิบัติงาน ซึ่งหมายถึง การประเมินพนักงานอัยการ นิติกร ข้าราชการตุลาการ และทนายความอาสา จะประเมินยึดโยงมาจากผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการที่ส่งผลยังคำตอบแทน และความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานที่ว่า สิ่งที่สร้างความตั้งใจที่จะมุ่งมั่นในการปฏิบัติ และพัฒนางานให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายคือแรงจูงใจด้านผลตอบแทนในรูปแบบของการประเมินคำตอบแทนที่ยึดโยงจากผลการปฏิบัติตามภารกิจหน้าที่ สอดคล้องกับงานวิจัยของธนภัทร โคตรสิงห์ (2556) ที่พบว่าเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตและความสำเร็จของนโยบายโฉนดที่ดิน คือการสร้างแรงจูงใจในการทำงาน และสอดคล้องกับงานวิจัยของอลิสรา กังวล (2559) ที่ว่า มาตรการในการให้คุณให้โทษที่มีความยุติธรรมเหมาะสมเป็นไปตามหลักเกณฑ์อยู่ในระดับมาก ซึ่งมีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไปปฏิบัติ

แนวทางการพัฒนาการนำนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติ ของสำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัดสงขลา มีดังนี้

1) ปัญหาการโยกย้ายของอัยการจังหวัดคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดี(ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงาน) แนวทางในการปรับปรุง คือ ผู้บริหารที่จะมาดำรงตำแหน่งดังกล่าวควรมาจากการคัดเลือกหรือสมัครใจ โดยมีใจรักในงาน และมุ่งมั่นที่จะพัฒนางาน สคช. จริง ๆ และควรจะมีระเบียบเพื่อรองรับการดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นได้ในสถานที่ปฏิบัติงานเดิม

2) ปัญหาการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงาน แนวทางในการปรับปรุง ควรจัดฝึกอบรมให้ความรู้ เพิ่มทักษะความชำนาญในการปฏิบัติงาน เพื่อส่งเสริมพัฒนาขีดความสามารถให้พร้อมสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการและเป้าหมายของนโยบาย

3) ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน แนวทางในการปรับปรุง ควรกำหนดนโยบายที่เหมาะสมชัดเจนทันต่อสถานการณ์ และกฎหมายหรือระเบียบที่มีการแก้ไขปรับปรุงมีกระบวนการที่คล่องตัวต่อการปฏิบัติ และควรเพิ่มมิติเกณฑ์การวัดผล หรือ ตัวชี้วัด (KPI) ที่วัดผลในเชิงคุณภาพ (ด้านความพึงพอใจ) ของประชาชนผู้รับบริการแบบ 100 % เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนและภาพลักษณ์ที่ดีต่อองค์กร

### ข้อเสนอแนะ

นโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน มีความเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะนำไปใช้กับหน่วยงานส่วนภูมิภาค เพื่อเป็นการกระจายความช่วยเหลือด้านกฎหมายให้กับประชาชนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน เนื่องจากนโยบายดังกล่าวมีความสอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไทยปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาช่องว่างระหว่างคนจน คนรวย ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่ประจักษ์ชัดเจน ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมที่ถดถอย ซึ่งส่งผลต่อปัญหาอาชญากรรม ความรุนแรง และปัญหาครอบครัวที่ตามมาในที่สุด เพื่อเป็นการช่วยเหลือ คุ้มครอง ป้องกัน แก้ไข และส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับ

ประชาชนผู้ที่เดือดร้อน ยากจน หรือคนชายขอบ ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาสังคมดังกล่าว ให้ได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสม ได้สิทธิเสรีภาพที่พึงมีพึงได้ในฐานะมนุษย์คนหนึ่ง และมีโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกับคนอื่น ๆ ในสังคม สำนักงานอัยการสูงสุดจึงกำหนดนโยบายนี้ขึ้น เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงาน พร้อมทั้งได้กำหนดเป้าหมายหลักเกณฑ์วิธีการดำเนินงาน และการวัดผลประเมินผลในเชิงคุณภาพเพื่อให้การดำเนินนโยบายถูกต้องตามวัตถุประสงค์ ประสบความสำเร็จในการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติ และเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะจากกระบวนการนำนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติ

การกำหนดแผนปฏิบัติการประจำปีที่ถูกแปลงจากนโยบายมาสู่แนวทางการปฏิบัติงานในระดับภูมิภาค ควรปรับปรุงให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ มีความสมเหตุสมผล และสอดคล้องกับข้อมูลท้องถิ่น โดยการสังเคราะห์และประมวลผลข้อมูลจากรายงานผลการปฏิบัติงาน สถิติผู้รับบริการ เพื่อกำหนดเป็นกรอบแนวทางที่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน พร้อมกับพิจารณามอบหมายภารกิจหน้าที่รับผิดชอบให้สอดคล้องกับโครงสร้างด้านบุคลากร เพื่อให้กระบวนการงานในแต่ละขั้นตอนมีคุณภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

2. ข้อเสนอแนะจากการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติ

ควรเพิ่มหลักเกณฑ์การวัดผลความสำเร็จของนโยบายในเชิงคุณภาพการให้บริการ หรือ เพิ่มตัวชี้วัดด้านความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ เพื่อเป็นข้อมูลสะท้อนผลการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานในการให้บริการประชาชน ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึง

คุณภาพการปฏิบัติงานที่เป็นข้อเท็จจริงจากประชาชน โดยเสียงสะท้อนดังกล่าว อาจส่งผลต่อการพิจารณาปรับปรุงแผนปฏิบัติการของผู้บริหาร เพื่อให้ประชาชน ได้รับประโยชน์สูงสุด และยังเป็นแนวทางการพัฒนากระบวนการทำงานให้ดีขึ้น อีกทั้งยังสามารถสะท้อนผลการปฏิบัติงานในการให้บริการประชาชนของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งส่งผลต่อมาตรการในการให้คุณให้โทษได้อีกทางหนึ่ง

3. ข้อเสนอแนะจากการนำนโยบายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไปปฏิบัติ โดยพิจารณาตามปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1) วัตถุประสงค์ของนโยบาย ผู้บริหารควรกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายให้ชัดเจน ทันต่อการเปลี่ยนแปลง และสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการของสำนักงาน เพื่อให้เกิดความเข้าใจนโยบาย มองเห็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ร่วมกันอย่างชัดเจน และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2) การกำหนดภารกิจการมอบหมายงาน ควรกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายให้ชัดเจน และมอบหมายงานตามสายการบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น และควรช่วยสนับสนุนให้ความช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหา และแนะนำในการปฏิบัติงาน

3) มาตรฐานในการปฏิบัติงาน ควรเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติงานตามนโยบาย และกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและเป็นธรรม

4) ระบบการวัดผลและการประเมินผลงาน ควรกำหนดให้มีการวัดผลความรู้ของผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายนี้อย่างต่อเนื่อง เพื่อนำข้อมูลมาประมวลผลในการเพิ่มทักษะการปฏิบัติงาน เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และประเมินผลการปฏิบัติงานโดยใช้มาตรฐานเดียวกันที่เป็นรูปธรรม

5) มาตรการในการให้คุณให้โทษ ควรยึดหลักความยุติธรรมตามหลักธรรมาภิบาล ในการพิจารณาค่าแ่งงาน การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง รวมถึงการพิจารณาค่าตอบแทนพิเศษจากผลการปฏิบัติงาน และตามความสามารถอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อสร้างขวัญกำลังใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน

4. ข้อเสนอแนะด้านประชาชนผู้มารับบริการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมาย

การประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจให้กับประชาชน เกี่ยวกับขอบเขตของการให้บริการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายของสำนักงาน โดยการเพิ่มช่องทางการสื่อสารเพื่อให้ประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึง เพื่อลดข้อผิดพลาดในการมาติดต่อขอรับบริการผิดหน่วยงาน ซึ่งทำให้ประชาชนเสียเวลาและเสียโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างทันที่ และเมื่อประชาชนเกิดความเข้าใจก็ส่งผลให้สามารถเข้าถึงบริการได้อย่างถูกต้อง และยังเป็นการลดภาระงานของผู้ปฏิบัติงานอีกทางหนึ่งด้วย

### ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

ควรทำการศึกษาตัวแบบด้านอื่นซึ่งเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ทักษะคิดของผู้ปฏิบัติงาน ภาวะผู้นำของผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือปัจจัยภายนอกอื่นๆ เพื่อให้งานวิจัยครั้งต่อไปสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

## เอกสารอ้างอิง

- จุมพล นิมิพานิช. (2554). การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มุมมองในทัศนะทางรัฐศาสตร์ การเมือง และรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหาร และกรณีศึกษาของไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เฉลิมพล ศรีหงษ์. (2566). เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต.
- ธันภัทร โคตรสิงห์. (2556). การนำนโยบายเอนดที่ดินไปปฏิบัติ. ค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2566, จาก <http://libdcms.nida.ac.th/thesis6/2556/b183163.pdf>
- พูนทรัพย์ ราชวังเมือง. (2559). ปัจจัยความสำเร็จ และความล้มเหลวในการบริหารจัดการ เรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร: กรณีศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555. ค้นเมื่อ 13 มิถุนายน 2566, [https://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2016/TU\\_2016\\_5803010718\\_6193\\_5108.pdf](https://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2016/TU_2016_5803010718_6193_5108.pdf)
- วรเดช จันทรศร. (2552). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ, (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค.
- สำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.). แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565. (2565). สืบค้น 30 เมษายน 2566, จาก <https://www3.ago.go.th/center/wp-content/uploads/2022/02/หนังสือแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ-/2565.pdf>
- สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. (2555). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ, (พิมพ์ครั้งที่ 25). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

อลิสรา กังวล. (2559). การนำนโยบายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา ธนาคาร กรุงเทพ จำกัด (มหาชน). ค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2566, จาก

[https://repository.rmutr.ac.th/bitstream/handle/123456789/1023/fulltext\\_is\\_98.pdf](https://repository.rmutr.ac.th/bitstream/handle/123456789/1023/fulltext_is_98.pdf)

การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ประจำปี  
งบประมาณ 2566 ของบุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์  
สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง\*

**Participation in the Strategic Planning in Fiscal Year 2023  
of the Personnel of the Bureau of Policy and Strategy, Office of  
the Permanent Secretary**

จันจิรา เรียงแสน<sup>1</sup> & วีณา พิงวิวัฒน์นิกุล<sup>2</sup>

**Chanchira Riangsean & Weena Phungviwatnikul**

Corresponding author: 6414832063@rumail.ru.ac.th

Received: 24/07/66 Revised:01/08/66 Accepted: 01/08/66

### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2566 ของบุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง รวมทั้งศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะของการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2566 ของบุคลากรฯ ซึ่งการศึกษามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง การศึกษามีส่วนร่วมในการ

---

\* บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2566 ของบุคลากร

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง

<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>2</sup> คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จัดทำแผนยุทธศาสตร์สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2566 ของบุคลากรฯ โดยวิธีการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 8 คน ผลการศึกษาวิจัย พบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2566 ของบุคลากรฯ สอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของ Cohen and Uphoff ซึ่งได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ระดับ ดังนี้ 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ 3) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ และ 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล โดยพบปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ เช่น 1) บุคลากรฯ มีโอกาสและบทบาทอย่างจำกัดในการตัดสินใจและมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ 2) ระยะเวลาของการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์มีอยู่อย่างจำกัด และมุ่งเน้นไปที่การทำงานแบบแยกส่วน 3) การสื่อสาร และการถ่ายทอดแผนยุทธศาสตร์ยังไม่ครอบคลุมและขาดความชัดเจน

**คำสำคัญ:** การมีส่วนร่วม; แผนยุทธศาสตร์; สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง

### Abstract

This research was a qualitative research. The objective is to study the participation in the preparation of strategic plans. Fiscal year 2023 of the Policy and Strategy Office, the Office of the Permanent Secretary, Ministry of Finance. Moreover, it aimed to study problems and obstacles as well as solutions to problems and suggestions for participation in the preparation of strategic plans by employing document research and interviews 8 key informants. The findings was that the participation in preparation of strategic plans of the personnel is in line with the concept of participation of Cohen and Uphoff, which divides

participation into 4 levels as follows: 1) Participation in decision-making 2) Participation in operations 3) Participation participate in receiving benefits; and 4) participate in evaluations. Major problems and obstacles were encountered are as follow; 1) Personnel had limited opportunities and roles. 2) The duration of participation in the strategic planning is limited. 3) Communication and transfer of strategic plans are not comprehensive and lacking clarity.

**Keywords:** participation; strategic planning; Office of the Permanent Secretary

## บทนำ

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการบริหารงานของภาครัฐในปัจจุบัน เนื่องจากบริบทของการบริหารราชการมีการเปลี่ยนแปลงหลายประการ ทั้งจากบริบทในระดับนานาชาติและในระดับประเทศ ซึ่งสังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องกรอบความคิดทางการเมืองจากการให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยแบบตัวแทน ไปสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่กำหนดกลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงทั้งในทางการเมืองและการบริหาร ซึ่งเห็นได้ชัดเจนดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และต่อเนื่องถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ให้สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย และกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมวด 6 รัฐสภา หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น และหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนดังเห็นได้จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา

3/1 ซึ่งบัญญัติในวรรค 3 ว่า “...ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูลการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ” รวมทั้งมีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ยึดถือเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารราชการที่เป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูประบบราชการที่ต้องการให้ระบบราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ ในหมวดที่ 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (3) ได้กำหนดให้ในการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการนั้น ก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนราชการนั้นจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจ เพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น และ (4) ให้ถือเป็นหน้าที่ของข้าราชการ ที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้เหมาะสม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2560, หน้า 2-3)

รวมทั้ง ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 - 2550) กำหนดให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการ และวิธีการทำงาน เพื่อยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานของหน่วยงานราชการให้อยู่ในระดับสูงเทียบเท่ามาตรฐานสากล โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นหลักการบริหารราชการที่ได้รับการตราขึ้นเป็นกฎหมาย ดังที่กล่าวในข้างต้น เพื่อให้มีแนวทางการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดเป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกในการบริการ และได้รับการ

ตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ในการบริหารราชการให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวจำเป็นต้องมีเกณฑ์การประเมินกระบวนการทำงานและผลการปฏิบัติงานที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการโดยความร่วมมือของสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ จึงได้ดำเนินโครงการศึกษาเพื่อยกระดับคุณภาพการปฏิบัติงานของส่วนราชการ โดยมีเป้าหมายเพื่อศึกษาวิธีการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ตามวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และกำหนดเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ โดยใช้แนวทางที่สามารถเทียบเคียงกับการบริหารจัดการในระดับสากล และได้รับการยอมรับว่าเป็นเกณฑ์ที่สามารถประเมินจุดแข็งและโอกาสในการปรับปรุงของระบบการทำงานและผลการปฏิบัติงานขององค์กรต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2562, หน้า 2 - 4) ซึ่งในปัจจุบันภาครัฐและภาคเอกชนได้นำหลักการบริหารงานอย่างมีคุณภาพเข้ามาบริหารหน่วยงาน องค์กร เพื่อให้เกิดการพัฒนาและมีการปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอ

โดยในการนำหลักการบริหารงานต่างๆ มาใช้ในหน่วยงาน หรือองค์กร ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดนั้น จะต้องให้ความสำคัญกับการบริหารอย่างมีส่วนร่วมของทุกคนในหน่วยงาน ซึ่งการมีส่วนร่วมในการทำงานของทุกคนในหน่วยงานจะทำให้องค์กรเกิดการพัฒนาย่างต่อเนื่อง ซึ่งตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ พ.ศ. 2562 หมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ ได้กำหนดให้ส่วนราชการมีการดำเนินการตามแผนการถ่ายถอดตัวชี้วัดและเป้าหมายจากระดับองค์กรลงสู่ระดับหน่วยงานและระดับบุคคล เพื่อแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยสำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการคลัง เทียบเท่าส่วนราชการระดับกรม ประกอบด้วย 10 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักบริหารกลาง ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักตรวจสอบและประเมินผล สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักบริหารทรัพยากรบุคคล กลุ่มกฎหมาย กลุ่มตรวจสอบภายในกระทรวง ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร และกลุ่มสารนิเทศการคลัง

จึงได้ดำเนินการตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ พ.ศ. 2562 หมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ โดยได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ระดับสำนัก/ศูนย์/กลุ่มงาน ประจำปีงบประมาณ เพื่อถ่ายทอดยุทธศาสตร์จากระดับกรมไปยังระดับสำนัก/ศูนย์/กลุ่มงาน จนถึงระดับบุคคลได้อย่างถูกต้องตามหลักการ รวมทั้งมีการกำหนดตัวชี้วัดระดับสำนัก/ศูนย์/กลุ่มงาน เพื่อใช้ติดตามผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการรายปี ดังนั้น การมีส่วนร่วมในการวางแผนและการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จากผู้มีส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับต่างๆ จึงถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับหน่วยงานที่จะส่งผลให้การดำเนินงานของหน่วยงานนั้นประสบความสำเร็จและเกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

### วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ใช้การวิจัย ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร โดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ ตำรา วารสาร สิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ แผนปฏิบัติราชการรายปี คู่มือการปฏิบัติงาน ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์
2. การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง หรือการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 8 คน

### ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1. ประชากร ได้แก่ ข้าราชการในระดับต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในสำนักงานโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง
2. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 8 คน ประกอบด้วย 1) ผู้อำนวยการส่วนยุทธศาสตร์ระดับกรม จำนวน 1 คน 2) ผู้อำนวยการส่วนยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง จำนวน 1 คน 3) ผู้อำนวยการส่วนสร้างสรรค์นวัตกรรมและขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง จำนวน 1 คน 4) นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ จำนวน 1 คน

5) นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ จำนวน 3 คน และ 6) เจ้าหน้าที่งานธุรการชำนาญงาน จำนวน 1 คน

## ผลการวิจัยและอภิปรายผล

### ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ศึกษารวบรวม มีดังนี้

1. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2566 ของบุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง

#### ผลการวิจัยเอกสาร

ในปัจจุบันภาครัฐและภาคเอกชนได้นำหลักการบริหารงานอย่างมีคุณภาพเข้ามาบริหารหน่วยงาน องค์กร เพื่อให้เกิดการพัฒนาและมีการปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอ โดยหลักการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดนั้น จะต้องให้ความสำคัญกับการบริหารอย่างมีส่วนร่วมของทุกคนในหน่วยงาน ซึ่งการมีส่วนร่วมในการทำงานของทุกคนในหน่วยงานจะทำให้องค์กรเกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ พ.ศ. 2562 หมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ ได้กำหนดให้ส่วนราชการมีการดำเนินการตามแผนการถ่ายถอดตัวชี้วัดและเป้าหมายจากระดับองค์กรลงสู่ระดับหน่วยงานและระดับบุคคล เพื่อแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

ดังนั้น สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง (ส.ป.ก.) ซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการคลัง เทียบเท่าส่วนราชการระดับกรม ประกอบด้วย 10 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักบริหารกลาง ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักตรวจสอบและประเมินผล สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักบริหารทรัพยากรบุคคล กลุ่มกฎหมาย กลุ่มตรวจสอบภายในกระทรวง ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร และกลุ่มสารนิเทศการคลัง จึงได้ดำเนินการตามเกณฑ์คุณภาพ

การบริหารจัดการภาครัฐ พ.ศ. 2562 หมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ โดยได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ระดับสำนัก/ศูนย์/กลุ่มงาน ประจำปีงบประมาณ เพื่อถ่ายทอดยุทธศาสตร์จากระดับกรมไปยังระดับสำนัก/ศูนย์/กลุ่มงาน จนถึงระดับบุคคล ได้อย่างถูกต้องตามหลักการ รวมทั้งมีการกำหนดตัวชี้วัดระดับสำนัก/ศูนย์/กลุ่มงาน เพื่อใช้ติดตามผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการรายปี

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สป.กค. มีกรอบอัตรากำลังรวมทั้งสิ้น จำนวน 25 คน (กระทรวงการคลัง, สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง, 2562) ประกอบด้วยส่วนราชการภายในของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ จำนวน 3 ส่วน และ 1 ฝ่าย ได้แก่ ส่วนยุทธศาสตร์ระดับกรม ส่วนยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง ส่วนสร้างสรรค์นวัตกรรมและขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง และฝ่ายบริหารงานทั่วไป ซึ่งมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันออกไป เช่น จัดทำและประสานแผนการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของกระทรวง จัดทำและพัฒนาแผนยุทธศาสตร์และแผนการปฏิบัติการของ สป.กค. เป็นต้น

โดยมีขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2566 ดังนี้ 1) การกำหนดทิศทางของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ได้แก่ การกำหนดทิศทาง วิสัยทัศน์ พันธกิจ และประเด็นยุทธศาสตร์ของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ 2) การวิเคราะห์สภาวะและปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ และยุทธศาสตร์ของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ 3) การจัดทำยุทธศาสตร์สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ รวมทั้งการประเมินและการคัดเลือกว่ายุทธศาสตร์ใดที่มีความเหมาะสมกับสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์มากที่สุด 4) การนำยุทธศาสตร์สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ โดยเผยแพร่ และประชาสัมพันธ์แผนยุทธศาสตร์สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ผ่านทางระบบติดตามผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการของ สป.กค. (OPS Plan) ให้บุคลากรทุกส่วนภายในสังกัดสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ทราบและใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติการ ประจำปีงบประมาณ 2566 และ 5) การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ เป็นรายไตรมาส

ตามแนวคิดการมีส่วนร่วมของ Cohen and Uphoff (อ้างถึงใน เดช อุณหะจิริงรักษ์, 2566, หน้า 113 - 116) ได้อธิบายขั้นตอนของการมีส่วนร่วม 4 ระดับ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) หมายถึง การมีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม โดยมีการอภิปรายถึงปัญหาและความต้องการ เพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา กำหนดทางเลือกกว่าควรมีทางเลือกใดบ้าง และตัดสินใจว่าจะเลือกทางเลือกใดไปปฏิบัติ การตัดสินใจในขั้นตอนนี้ รวมถึงการตัดสินใจระหว่างร่วมปฏิบัติงานด้วย

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ (Implementation) หมายถึง การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน การบริหารงาน และการประสานงาน รวมถึงการมีส่วนร่วมในทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งวัสดุอุปกรณ์ ด้านการเงิน และด้านแรงงาน

3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) ประกอบด้วย

3.1 ผลประโยชน์เชิงวัตถุ เช่น มีทรัพย์สินและรายได้เพิ่มขึ้น มีสาธารณูปโภคที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ หรือมีคุณภาพดี และมีความมั่นคงมากขึ้น เป็นต้น

3.2 ผลประโยชน์ด้านสังคม เช่น การได้รับการศึกษาหรือรู้หนังสือมากขึ้น รวมถึงการได้รับบริการทางสังคมอื่นๆ เพิ่มขึ้นและมีคุณภาพสูงขึ้น เป็นต้น

3.3 ผลประโยชน์ส่วนบุคคล เช่น การมีพลังอำนาจในการต่อรองมากขึ้น มีความภาคภูมิใจในประสิทธิภาพและความสามารถในตนเอง เป็นต้น

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) หมายถึง การมีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงาน ทั้งการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ และการมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการ ดังนี้

4.1 การมีส่วนร่วมเป็นทางการ เช่น การเข้าร่วมประชุมที่มีการกำหนดวาระการประเมินอย่างชัดเจน หรือการได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่กรรมการหรือคณะทำงานเกี่ยวกับการประเมินผล เป็นต้น

4.2 การมีส่วนร่วมไม่เป็นทางการ อาจเป็นการสนทนาแลกเปลี่ยนเกี่ยวกับการดำเนินงาน โดยไม่ได้กำหนดประเด็นไว้ล่วงหน้า

### ผลการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

จากการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2566 ของบุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สป.กค. มีขั้นตอนในการมีส่วนร่วม 4 ระดับ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เริ่มจากการประชุมหารือถึงปัญหาและความต้องการ เพื่อกำหนดทิศทาง วิสัยทัศน์ พันธกิจ และประเด็นยุทธศาสตร์ของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ซึ่งนำไปสู่การจัดทำเป็นแผนยุทธศาสตร์สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2566 และถ่ายทอดให้บุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ทราบและใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ 2566 สำหรับในขั้นตอนถัดไป บุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจัดทำแผนงาน/โครงการตามภาระงานที่ได้รับมอบหมาย โดยการจัดลำดับความสำคัญของงาน เพื่อจัดทำตัวชี้วัดในการประเมินผลของงานที่มีผลต่อเป้าหมายของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ โดยเริ่มจากการที่เจ้าหน้าที่ส่วนยุทธศาสตร์ระดับกรม ของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่หลักในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ได้มีการประสานงานร่วมกับบุคลากรทุกส่วนภายในสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ให้จัดทำแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2566 และบุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ มีส่วนร่วมในการปฏิบัติ โดยได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบตัวชี้วัด ทั้งตัวชี้วัดในงานหลักที่รับผิดชอบ และตัวชี้วัดร่วมกันในระดับสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ เพื่อให้เกิดการพัฒนาในหน่วยงานและเกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ โดยบุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ มีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ดังนี้ 1) ทำให้การดำเนินงานมีผลสำเร็จและบรรลุเป้าหมาย รวมถึงมีการวางแผนในการดำเนินงานและสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้บุคลากรมีความภาคภูมิใจในประสิทธิภาพและผลสำเร็จของงาน 2) ทำให้เกิดการพัฒนาในหน่วยงาน กระตุ้นและผลักดันให้เกิดการพัฒนากระบวนการทำงาน และตัวบุคคล ทำให้บุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ มีความรู้ ความสามารถ มีศักยภาพในการทำงานเพิ่มมากขึ้น 3) ผู้บังคับบัญชาสามารถกำกับและประเมินผลการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน มีมาตรฐาน และ 4) มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ทำให้ได้ทราบข้อมูลใหม่ๆ มากยิ่งขึ้น

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล โดยบุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ มีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ ทั้งการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ และการมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการ ดังนี้ 1) การมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ โดยมีบุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะทำงานจัดทำแผนปฏิบัติการของ สป.กค. มีอำนาจและหน้าที่หลัก คือ กำกับและติดตามการจัดทำแผนงาน/โครงการ รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัดระดับสำนัก/ศูนย์/กลุ่มงานของหน่วยงานในสังกัด สป.กค. ให้บรรลุเป้าหมาย โดยจะมีการประชุมคณะทำงานฯ เพื่อร่วมกันพิจารณาแผนยุทธศาสตร์และตัวชี้วัดระดับสำนัก/ศูนย์/กลุ่มงาน รวมทั้งติดตามผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานในสังกัด สป.กค. 2) การมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการ โดยเจ้าหน้าที่สายยุทธศาสตร์ระดับกรม ของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ มีการประสานและร่วมพูดคุยกับผู้รับผิดชอบตัวชี้วัดตามแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ที่อยู่ในแผนยุทธศาสตร์ให้รายงานผลการดำเนินงานเป็นรายไตรมาส เข้าสู่ระบบติดตามผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการของ สป.กค. (OPS Plan) ต่อไป

2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2566 ของบุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง

จากการศึกษา พบว่า ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2566 ของบุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง มีดังนี้

2.1 บุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์บางส่วนไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ทำให้เกิดการรับรู้ที่ไม่เท่ากัน และไม่เข้าใจในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ หรืองานในภาพรวมของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานภายในสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ อาทิ ทำงานผิดพลาดไม่ตรงตามเป้าหมาย รวมทั้งไม่ทราบถึงปัญหาที่เกิดจากทำงานของส่วนอื่นๆ ในสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์

2.2 การสื่อสาร และการถ่ายทอดแผนยุทธศาสตร์ยังขาดความชัดเจน ทำให้บุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ไม่เข้าใจในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ มีบุคลากรบางส่วนไม่กล้าแสดงความคิดเห็นในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

2.3 บุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์บางส่วนขาดความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ทำให้ผลสำเร็จของการดำเนินงานไม่ตรงกับเป้าหมายของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ และ สป.กค.

2.4 ขาดการประชุมอย่างเป็นทางการภายในสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ เพื่อรับทราบนโยบาย ปัญหา ความต้องการ และความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งในปัจจุบันจะเป็นการพูดคุยกันอย่างไม่เป็นทางการในระดับส่วนภายในสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์เท่านั้น

2.5 มีระยะเวลาในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จำกัด จึงได้ลดขั้นตอนการทำงานบางส่วน อาทิ การประชุมภายในสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ทำให้

บุคลากรของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ขาดโอกาสในการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

2.6 การวิเคราะห์งานที่รับผิดชอบของบุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ส่วนใหญ่เป็นภารกิจหลักหรืองานประจำ จึงไม่ทำให้เกิดการพัฒนา และไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์

2.7 วัฒนธรรมการทำงานของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ในส่วนใหญ่เป็นการทำงานแบบแยกส่วน (Silo) ทำให้การทำงานในรูปแบบของการมีส่วนร่วมจึงมีน้อย

3. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะของการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2566 ของบุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง

จากการศึกษา พบว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะของการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2566 ของบุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง มีดังนี้

3.1 สร้างการมีส่วนร่วมโดยจัดการประชุมภายในสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์เป็นประจำทุกเดือน ในรูปแบบออนไลน์หรือออฟไลน์ และจัดเวทีให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อเปิดโอกาสให้บุคลากรทุกคนในสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ได้ร่วมกันแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ติดตามผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ วางแผนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในปีถัดไป รวมทั้ง รายงานปัญหา และพิจารณากำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา

3.2 สร้างบทบาทให้แก่ผู้บริหารได้มีส่วนร่วมขับเคลื่อนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ โดยเน้นในเรื่องการให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมระดับบุคคล

3.3 ออกแบบกระบวนการทำงานให้เกิดการมีส่วนร่วมมากขึ้น ทั้งในระดับสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ และระดับ สป.กค. โดยการเปิดโอกาสให้บุคลากรทั้ง

ภายในและภายนอกสำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ เข้ามามีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ทำให้บุคลากรมีความรู้ในเรื่องของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์มากขึ้น นอกจากนี้ ควรเปิดโอกาสให้มีการทำงานข้ามส่วนหรือทำงานแบบมีส่วนร่วมระหว่างส่วนภายในสำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ เพื่อทลายการทำงานแบบแยกส่วน (Silo) ซึ่งจะสามารถสร้างวัฒนธรรมการทำงานแบบใหม่ในระดับ สป.กค. ได้

3.4 ควรกำหนดให้การประเมินผลตัวชี้วัด สะท้อนการปฏิบัติงานอย่างแท้จริงและมีผลต่อการประเมินเงินเดือน เพื่อให้บุคลากรตระหนักถึงความสำคัญและมุ่งมั่นที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย

3.5 ควรสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ให้กับบุคลากรสำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ ตลอดจนการชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ผ่านการจัดการประชุม สัมมนา อบรม กลุ่มี้อ และการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้บุคลากรทุกคนของสำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ได้มีความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวในทิศทางเดียวกัน

### อภิปรายผลการวิจัยตามกรอบประเด็นปัญหาในการวิจัย ได้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2566 ของบุคลากรสำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง จากการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2566 ของบุคลากรสำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง สอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของ Cohen and Uphoff (อ้างถึงใน เดชอุณหะจิริงรักษ์, 2566, หน้า 113 - 116) แบ่งการมีส่วนร่วม 4 ระดับ ดังนี้

1.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยบุคลากรสำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ ผู้อำนวยการส่วนและเจ้าหน้าที่ส่วน

ยุทธศาสตร์ระดับกรม ของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่หลักในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เริ่มจากการประชุมหารือถึงปัญหาและความต้องการเพื่อกำหนดทิศทาง วิสัยทัศน์ พันธกิจ และประเด็นยุทธศาสตร์ของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ซึ่งนำไปสู่การจัดทำเป็นแผนยุทธศาสตร์สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2566 รวมถึงถ่ายทอดให้บุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ทราบและใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ 2566 ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ยอดอาวุธ โพธิ์ศรีขาม (2560) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลพลับพลา อำเภอเชียงขวัญ จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาสรุปว่า การมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลพลับพลา อำเภอเชียงขวัญ จังหวัดร้อยเอ็ด ด้านการวางแผน พบว่า ในลำดับแรกของการจัดทำแผน คือ การประชุมเพื่อวางแผนจัดทำแผนพัฒนา การวิเคราะห์ข้อมูลในการวางแผนการพัฒนา การวางแผนระดมความคิดเห็นในการวางแผนพัฒนา การกำหนดปัญหาในการจัดทำแผนพัฒนา รวมถึงการวางแผนกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาในการจัดทำแผนพัฒนา และสอดคล้องกับงานวิจัยของ พจนีย์ จันท์ (2561) ได้ศึกษา การศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของบุคลากรคณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี ผลการศึกษาสรุปว่า การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการอยู่ในระดับมาก ในส่วนของความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ด้านการกำหนดวิสัยทัศน์ ด้านการวางแผน ด้านการดำเนินงาน และด้านการประเมินผลมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ รวมทั้งสอดคล้องกับองค์ประกอบหลักของการบริหารยุทธศาสตร์ (บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์, 2564, หน้า 126) ที่ว่า การกำหนดทิศทางขององค์กร (Direction Setting) เป็นการกำหนดทิศทางขององค์กร ซึ่งจะเป็นการบ่งชี้ถึงสาเหตุของการดำรงอยู่ขององค์กร หรือองค์กรจะมุ่งไปในทิศทางใด ทั้งนี้ การกำหนด

ทิศทางขององค์กรยังมีส่วนช่วยในการแปลงภารกิจหรือวิสัยทัศน์ขององค์กรให้กลายเป็นประเด็นยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ในการดำเนินงานที่ชัดเจนขึ้น สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 1 กล่าวว่า “... ในเบื้องต้นของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ คือ เริ่มจากการประชุมหารือถึงปัญหาและความต้องการเพื่อให้ได้กรอบกว้างๆ เป็นกรอบแนวนโยบายในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์...” (ผู้อำนวยการส่วนยุทธศาสตร์ระดับกรม, 2566, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 20 มิถุนายน 2566) สำหรับในขั้นตอนถัดไป บุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจัดทำแผนงาน/โครงการตามภารกิจหลัก/งานที่มอบหมายพิเศษที่มีความสำคัญ หรือเป็นงานสำคัญที่เป็นผลผลิตหลักของแต่ละส่วนงานในหน่วยงาน โดยมีการจัดลำดับความสำคัญของงานดังกล่าว เพื่อจัดทำตัวชี้วัดในการประเมินผลของงานที่มีผลต่อเป้าหมายของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของ Cohen and Uphoff (อ้างถึงใน เดช อุณหะจรรย์รักษ์, 2566, หน้า 113) ที่อธิบายว่าการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) หมายถึง การมีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม โดยมีการอภิปรายถึงปัญหาและความต้องการ เพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา กำหนดทางเลือกว่าควรมีทางเลือกใดบ้าง และตัดสินใจว่าจะเลือกทางเลือกใดไปปฏิบัติ การตัดสินใจในขั้นตอนนี้ รวมถึงการตัดสินใจระหว่างร่วมปฏิบัติงานด้วย และสอดคล้องกับตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนของสมาคมการมีส่วนร่วมสากล (International Association for Public Participation - IAP2) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2560, หน้า 14) ที่อธิบายว่าการเข้ามามีบทบาท (To Involve) เป็นการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ โดยมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนงาน โครงการ และวิธีการปฏิบัติงาน มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นอย่างจริงจัง

1.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ โดยเริ่มจากการที่เจ้าหน้าที่ส่วนยุทธศาสตร์ระดับกรม ของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ที่ได้รับมอบหมายให้ทำ

หน้าที่หลักในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ได้มีการประสานงานร่วมกับบุคลากรทุกส่วนภายในสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ให้จัดทำแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2566 ซึ่งบุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์มีส่วนร่วมในการปฏิบัติ โดยได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบตัวชี้วัด ทั้งตัวชี้วัดในงานที่รับผิดชอบหลัก และตัวชี้วัดร่วมกันในระดับสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ เพื่อให้เกิดการพัฒนาในหน่วยงานและเกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 8 กล่าวว่า "... บุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานตามเป้าหมาย ตัวชี้วัด ภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแผนยุทธศาสตร์และทำให้เกิดประสิทธิภาพ ..." (เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน, 2566, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 26 มิถุนายน 2566) เช่น ร้อยละของข้าราชการ/พนักงานราชการ/ลูกจ้างชั่วคราว ที่เข้าร่วมการฝึกอบรม/สัมมนาเชิงปฏิบัติการ/ประชุมเชิงปฏิบัติการ อย่างน้อย 1 ครั้ง ต่อปีงบประมาณ ซึ่งบุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์จะวิเคราะห์และจัดทำรายละเอียดตัวชี้วัด เสนอต่อผู้อำนวยการส่วนและผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ตามลำดับ เพื่อให้พิจารณาความเหมาะสมของตัวชี้วัด ที่จะใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานต่อไป สอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของ Cohen and Uphoff (อ้างถึงใน เดช อุณหะจิรังรักษ์, 2566, หน้า 114) ที่อธิบายว่า การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ (Implementation) หมายถึง การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน การบริหารงาน และการประสานงาน รวมถึงการมีส่วนร่วมในทรัพยากรต่างๆ ทั้งวัสดุอุปกรณ์ ด้านการเงิน และด้านแรงงาน รวมถึงสอดคล้องกับงานวิจัยของ ยอดอาวูธ โพธิ์ศรีขาม (2560) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลพลับพลา อำเภอยะเข็ญ จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาสรุปว่า การมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลพลับพลา อำเภอยะเข็ญ จังหวัดร้อยเอ็ด ด้านการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลพลับพลา

มีการทำความเข้าใจในการนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ มีการนำข้อมูลจากแผนพัฒนามาจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย มีการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามแผนพัฒนา การใช้งบประมาณในการดำเนินโครงการตามแผนพัฒนา และมีการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนพัฒนาและโครงการ

1.3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ โดยบุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ มีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ดังนี้ 1. ทำให้การดำเนินงานมีผลสำเร็จและบรรลุเป้าหมาย รวมถึงมีการวางแผนในการดำเนินงานและสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้บุคลากรมีความภาคภูมิใจในประสิทธิภาพและผลสำเร็จของงาน สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 6 กล่าวว่า "... การที่บุคลากรได้เป็นผู้ปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ มีการสร้างผลงาน ทำให้งานที่ได้รับมอบหมายสำเร็จ ลุล่วง เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด ..." (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ, 2566, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 19 มิถุนายน 2566) 2. ทำให้เกิดการพัฒนาในหน่วยงาน กระตุ้นและผลักดันให้เกิดการพัฒนากระบวนการทำงาน และตัวบุคคล ทำให้บุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ มีความรู้ ความสามารถ มีศักยภาพในการทำงานเพิ่มมากขึ้น 3. ผู้บังคับบัญชาสามารถกำกับและประเมินผลการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน มีมาตรฐาน และ 4. มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ทำให้ได้ทราบข้อมูลใหม่ๆ มากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของ Cohen and Uphoff (อ้างถึงใน เดช อุณหะจรรย์รักษ์, 2566, หน้า 115) ที่อธิบายว่า การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) ประกอบด้วย 1) ผลประโยชน์เชิงวัตถุ เช่น มีทรัพย์สินและรายได้เพิ่มขึ้น มีสาธารณูปโภคที่มีประสิทธิภาพ เพียงพอ หรือมีคุณภาพดี และมีความมั่นคงมากขึ้น เป็นต้น 2) ผลประโยชน์ด้านสังคม เช่น การได้รับการศึกษาหรือรู้หนังสือมากขึ้น รวมถึงการได้รับบริการทางสังคมอื่นๆ เพิ่มมากขึ้นและมีคุณภาพสูงขึ้น เป็นต้น 3) ผลประโยชน์ส่วนบุคคล เช่น

การมีพลังอำนาจในการต่อรองมากขึ้น มีความภาคภูมิใจในประสิทธิภาพและความสามารถในตนเอง เป็นต้น

1.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล โดยบุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ มีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ ทั้งการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ และการมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการ ดังนี้ 1. การมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ โดยมีบุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะทำงานจัดทำแผนปฏิบัติราชการของ สป.กค. ซึ่งมีองค์ประกอบ ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ เป็นประธานคณะทำงาน ผู้อำนวยการส่วนยุทธศาสตร์ระดับกรม สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ เป็นคณะทำงานและเลขานุการร่วม และนักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการหรือปฏิบัติการ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ เป็นคณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ มีอำนาจและหน้าที่หลัก คือ กำกับและติดตามการดำเนินงาน/โครงการ รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัดระดับสำนัก/ศูนย์/กลุ่มงานของหน่วยงานในสังกัด สป.กค. ให้บรรลุเป้าหมาย โดยจะมีการประชุมคณะทำงานฯ เพื่อร่วมกันพิจารณาแผนยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดระดับสำนัก/ศูนย์/กลุ่มงาน รวมทั้งติดตามผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานในสังกัด สป.กค. สอดคล้องกับงานวิจัยของ อธิพงศ์ บำรุงสุข (2565) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กรณีศึกษา เทศบาลบางสมัคร อำเภอบางประกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ผลการศึกษาสรุปว่า การมีส่วนร่วมในการประเมินผลอย่างเป็นทางการ พบว่า ประชาชนจะได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ทำหน้าที่ประเมินและติดตามแผนพัฒนาท้องถิ่น ตรวจสอบการทำโครงการที่อยู่ภายในแผนว่า ได้ดำเนินโครงการไปมากน้อยเพียงใดและรายงานให้ผู้บริหารท้องถิ่นทราบ และรายงานต่อสภาเทศบาลตำบลบางสมัครต่อไป 2. การมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการ โดยเจ้าหน้าที่ส่วนยุทธศาสตร์ระดับกรม ของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ที่มีหน้าที่หลักในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และติดตามผลการดำเนินงานตามแผน

ยุทธศาสตร์ ได้มีการประสานและร่วมพูดคุยกับผู้รับผิดชอบตัวชี้วัดตามแผนงาน/โครงการต่างๆ ที่อยู่ในแผนยุทธศาสตร์ให้รายงานผลการดำเนินงานเป็นรายไตรมาส ประกอบด้วย รายงานผลการดำเนินงานตามขั้น ตอน หรือกิจกรรมที่กำหนดไว้ รวมทั้งรายงานการคาดการณ์ผลกระทบที่อาจจะได้รับจากปัจจัยต่างๆ และปัญหาที่พบ ต่อผู้อำนวยการส่วนและผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ให้ทราบผลการดำเนินงานและหารือในเรื่องผลกระทบและปัญหาที่พบ ก่อนรายงานเข้าสู่ระบบติดตามผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการของ สป.กค. (OPS Plan) ต่อไป สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 2 กล่าวว่า “... การดำเนินงานให้ได้ผลลัพธ์ตามตัวชี้วัดที่กำหนด ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกคนในสำนัก โดยการพูดคุยระหว่างส่วนเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์...” (ผู้อำนวยการส่วนยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง, 2566, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 21 มิถุนายน 2566) ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ยอดอาวุธ โพรธีศรีขาม (2560) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลพลับพลา อำเภอยะรัง จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาสรุปว่า การมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลพลับพลา อำเภอยะรัง จังหวัดร้อยเอ็ด ด้านการติดตามและประเมินผล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลพลับพลา กำหนดให้ประชาคมเป็นคณะกรรมการติดตามและประเมินผล มีการกำหนดวิธีการติดตามและประเมินผล มีการกำหนดแนวทางในการติดตามและประเมินผล และมีการติดตามการจัดทำโครงการตามแผนพัฒนา และสอดคล้องกับงานวิจัยของมนธินา สร้อยศรี (2564) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมในการบริหารแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ ของบุคลากรโรงเรียนสาธิตนวัตกรรม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี ผลการศึกษาสรุปว่า การมีส่วนร่วมในการบริหารแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณของบุคลากร ด้านการติดตาม ประเมินและปรับปรุง พบว่า มีการประเมินผลการดำเนินงาน เมื่อเสร็จสิ้นการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ

รวมทั้ง สอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของ Cohen and Uphoff (อ้างถึงใน เดช อุณหะจิรังรักษ์, 2566, หน้า 116) ที่อธิบายว่า การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) หมายถึง การมีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงาน ทั้งการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ และการมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการ ดังนี้ 1) การมีส่วนร่วมเป็นทางการ เช่น การเข้าร่วมประชุมที่มีการกำหนดวาระการประเมินอย่างชัดเจน หรือการได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่กรรมการหรือคณะทำงานเกี่ยวกับการประเมินผล เป็นต้น 2) การมีส่วนร่วมไม่เป็นทางการ อาจเป็นการสนทนาแลกเปลี่ยนเกี่ยวกับการดำเนินงาน โดยไม่ได้กำหนดประเด็นไว้ล่วงหน้า

## 2. ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2566 ของบุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2566 ของบุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง มีดังนี้

2.1 บุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์บางส่วนไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ทำให้เกิดการรับรู้ที่ไม่เท่ากัน และไม่เข้าใจในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ หรืองานในภาพรวมของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานภายในสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ อาทิ ทำงานผิดพลาดไม่ตรงตามเป้าหมาย รวมทั้งไม่ทราบถึงปัญหาที่เกิดจากทำงานของส่วนอื่นๆ ในสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของปิยะมาศ สินธุพาณี (2562) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าไร่ อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช ผลการศึกษาสรุปว่า ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประชาชนยังมีส่วนร่วมไม่ดีเท่าที่ควร ทำให้การดำเนินการ

ตามแผนพัฒนาท้องถิ่นเกิดจากความต้องการของคนส่วนน้อย การแก้ไขปัญหาก็เป็นการแก้ไขปัญหาของคนส่วนน้อยเท่านั้น และสอดคล้องกับงานวิจัยของ รัฐกร ชนะวงศ์ (2563) ได้ศึกษา *แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีกรุงเทพมหานคร* ผลการศึกษาสรุปว่า กระบวนการจัดทำแผน ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยตรง และหน่วยงานที่สามารถสะท้อนปัญหาเชิงพื้นที่อย่างสำนักงานเขต ก็ไม่มีบทบาทมากเท่าที่ควรในการผลักดันปัญหาและความต้องการของประชาชนไปสู่การจัดทำแผน รวมทั้งสอดคล้องกับแนวคิดของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2560, หน้า 91) ที่ว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องมีโอกาสในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ไม่ครบทั้งกระบวนการ อีกทั้งเนื้อหาของแผนยุทธศาสตร์มีลักษณะขึ้นตรงและรวมศูนย์ จึงอาจกล่าวได้ว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องยังมีบทบาทและอิทธิพลอย่างจำกัดในการตัดสินใจกำหนดแผนยุทธศาสตร์

2.2 การสื่อสาร และการถ่ายทอดแผนยุทธศาสตร์ยังขาดความชัดเจน ทำให้บุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ไม่เข้าใจในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ มีบุคลากรบางส่วนไม่กล้าแสดงความคิดเห็นในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 3 กล่าวว่า “... การถ่ายทอดแผนยุทธศาสตร์สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์และการนำไปปฏิบัติ ทั้งในส่วนเดียวกันและระหว่างส่วนยังไม่ทั่วถึงทุกคน เกิดการรับรู้ที่ไม่เท่ากัน ...” (ผู้อำนวยการส่วนสร้างสรรค์นวัตกรรมและขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง, 2566, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 19 มิถุนายน 2566) และสอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 8 กล่าวว่า “... การสื่อสาร การกระจายข่าวสาร และให้ข้อมูลในเรื่องการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ระหว่างคนในส่วน โดยเฉพาะการสื่อสารจากระดับบนสู่ระดับล่าง บางครั้งเกิดปัญหาจากการที่ผู้อำนวยการส่วนได้รับข้อมูลข่าวสารมาแล้วแต่ไม่สื่อสารต่อ หรือสื่อสารข้อมูลไม่ครบถ้วนไปยังคนในส่วน ทำให้คนในส่วนไม่ทราบข้อมูลหรือทราบแต่ไม่ครบถ้วน ส่งผลให้การทำงานเกิดความผิดพลาดได้ จึง

ควรตระหนักในการสื่อสารข้อมูลสู่ระดับล่างให้ดี...” (เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน, 2566, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 26 มิถุนายน 2566)

2.3 บุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์บางส่วนขาดความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ทำให้ผลสำเร็จของการดำเนินงานไม่ตรงกับเป้าหมายของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ และ สป.กค. ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ปรียาภรณ์ พรหมชื่น (2564) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลธารละหลอด อำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา ผลการศึกษาสรุปว่า ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เพราะประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ในกระบวนการทำงานของแผนพัฒนาท้องถิ่น

2.4 ขาดการประชุมอย่างเป็นทางการภายในสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ เพื่อรับทราบนโยบาย ปัญหา ความต้องการ และความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งในปัจจุบันจะเป็นการพูดคุยกันอย่างไม่เป็นทางการในระดับส่วนภายในสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์เท่านั้น สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 1 กล่าวว่า “... ปัญหาและอุปสรรคที่มีหลังจากสถานการณ์ COVID-19 คือ การประชุมภายในระดับสำนักแบบ Onsite เพื่อรับทราบนโยบายในภาพรวมของสำนักขาดหายไป โดยจะเป็นการพูดคุยกันแค่ในระดับส่วนงานภายในสำนักเท่านั้น ทำให้บุคลากรระหว่างส่วนไม่ทราบงานในภาพรวมของสำนัก ...” (ผู้อำนวยการส่วนยุทธศาสตร์ระดับกรม, 2566, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 20 มิถุนายน 2566)

2.5 มีระยะเวลาในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จำกัด จึงได้ลดขั้นตอนการทำงานบางส่วน อาทิ การประชุมภายในสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ทำให้บุคลากรของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ขาดโอกาสในการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ สอดคล้องกับแนวคิดของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2560, หน้า 90) ที่ว่าระยะเวลาของการมีส่วนร่วมมีอยู่อย่างจำกัด

และมุ่งเน้นไปที่การสะท้อนประเด็นปัญหาที่แยกส่วน จากขั้นตอนการวางแผน ยุทธศาสตร์ของราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นเพียงการสะท้อนประเด็นปัญหาเพียงอย่างเดียว จึงไม่ได้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์อย่างครบถ้วนและครอบคลุม

2.6 การวิเคราะห์งานที่รับผิดชอบของบุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ส่วนใหญ่เป็นภารกิจหลักหรืองานประจำ จึงไม่ทำให้เกิดการพัฒนา และไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 5 กล่าวว่า “... การวิเคราะห์งานที่รับผิดชอบเป็นงานประจำ ทำให้ไม่เกิดการพัฒนา และไม่ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยน ...” (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ, 2566, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 20 มิถุนายน 2566)

2.7 วัฒนธรรมการทำงานของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ในส่วนใหญ่เป็นการทำงานแบบแยกส่วน (Silo) ทำให้การทำงานในรูปแบบของการมีส่วนร่วมจึงมีน้อย สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 7 กล่าวว่า “... วัฒนธรรมองค์กรของ สป.กค. ไม่ได้มีการออกแบบหรือสนับสนุนให้มีการทำงานแบบข้ามส่วนงานมากนัก โดยมีวัฒนธรรมการทำงานแบบ Silo เป็นส่วนใหญ่ ...” (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ, 2566, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 23 มิถุนายน 2566)

### 3. แนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะของการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2566 ของบุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง

จากการศึกษาพบว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะของการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2566 ของบุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง มีดังนี้

3.1 สร้างการมีส่วนร่วมโดยจัดการประชุมภายในสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์เป็นประจำทุกเดือน ในรูปแบบออนไลน์หรือออฟไลน์ และจัดเวทีให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ สอดคล้องกับแนวคิดของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2560, หน้า 87) ที่ว่าควรกำหนดกลไกการนำความคิดเห็นที่ได้จากการปรึกษาหารือเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการให้ข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) แก่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้าร่วมกระบวนการปรึกษาหารือ เพื่อเปิดโอกาสให้บุคลากรทุกคนในสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ได้ร่วมกันแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ติดตามผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ วางแผนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในปีถัดไป รวมทั้ง รายงานปัญหา และพิจารณากำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา สอดคล้องกับตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนของสมาคมการมีส่วนร่วมสากล (International Association for Public Participation - IAP2) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2560, หน้า 14) ที่อธิบายว่าการปรึกษาหารือเป็นการเปิดให้มีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น และข้อเท็จจริง รวมถึงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน/การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐอย่างเป็นระบบและอิสระ โดยหน่วยงานภาครัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นทั้งไม่เป็นการและเป็นทางการ แล้วจึงนำความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และประเด็นปัญหา เพื่อประกอบเป็นแนวทางพัฒนา วิธีการปฏิบัติงานในหน่วยงานหรือการปรับปรุงนโยบาย และประกอบการตัดสินใจ

3.2 สร้างบทบาทให้แก่ผู้บริหารได้มีส่วนร่วมขับเคลื่อนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ โดยเน้นในเรื่องการให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมระดับบุคคล สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คนที่ 4 กล่าวว่า “... ควรเพิ่มบทบาทของผู้บริหารในการจัดทำและผลักดันแผนยุทธศาสตร์ โดยให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วม สนับสนุนให้บุคลากรของสำนักเห็นความสำคัญ

กระตุ้นให้มีส่วนร่วม ให้รู้สึกว่าเป็นเจ้าของ และอยากผลักดันให้งานสำนักและงานในความรับผิดชอบสำเร็จ ทำให้สำนักมีผลงานที่ดีขึ้นเรื่อย ๆ ..." (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ, 2566, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 21 มิถุนายน 2566)

3.3 ออกแบบกระบวนการทำงานให้เกิดการมีส่วนร่วมมากขึ้น ทั้งในระดับสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ และระดับ สป.กค. โดยการเปิดโอกาสให้บุคลากรทั้งภายในและภายนอกสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ เข้ามามีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ทำให้บุคลากรมีความรู้ในเรื่องของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์มากขึ้น นอกจากนี้ ควรเปิดโอกาสให้มีการทำงานข้ามส่วนหรือทำงานแบบมีส่วนร่วมระหว่างส่วนภายในสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ เพื่อหลายการทำงานแบบแยกส่วน (Silo) ซึ่งจะสามารถสร้างวัฒนธรรมการทำงานแบบใหม่ในระดับ สป.กค. ได้ สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 7 กล่าวว่า "... เปิดโอกาสให้คนในส่วนงานอื่น ๆ ที่อาจจะไม่ได้เป็นคนที่ได้รับผิดชอบในการจัดทำแผนโดยตรง เข้ามามีส่วนร่วม เพราะอย่างน้อยก็จะทำให้คนเหล่านั้นได้มีความเข้าใจและได้มีความรู้ในเรื่องของการจัดทำแผนมากขึ้น นอกจากนี้ จะต้องมีการส่งเสริมให้เกิดการทำงานร่วมกันในรูปแบบของการให้คุณค่าโดยมีการปรับแก้ในเรื่องของวัฒนธรรมองค์การ อาจจะต้องมีการส่งเสริมกระบวนการการทำงาน ซึ่งไม่ได้หมายถึงการไปอบรมหรือมีแค่ Motto หรือคำขวัญขององค์การ แต่ควรจะเป็นการออกแบบการทำงานที่เปิดโอกาสให้มีการทำงานร่วมกันจริง ๆ ในระดับสำนักและระดับ สป.กค. ..." (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ, 2566, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 23 มิถุนายน 2566)

3.4 ควรกำหนดให้การประเมินผลตัวชี้วัด สะท้อนการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง และมีผลต่อการประเมินเงินเดือน เพื่อทำให้บุคลากรตระหนักถึงความสำคัญและมุ่งมั่นที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 5 กล่าวว่า "... หากสามารถกำหนดตัวชี้วัดให้สะท้อนการปฏิบัติงานที่แท้จริงได้ โดยส่งผลต่อการเลื่อนขั้นหรือประเมินตำแหน่งให้เงินเดือน ก็จะทำให้

บุคลากรตระหนักถึงความสำคัญของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และตั้งใจที่จะทำงานให้ได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ...” (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ, 2566, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 20 มิถุนายน 2566)

3.5 ควรสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ให้กับบุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ตลอดจนการชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ผ่านการจัดการประชุม สัมมนา อบรม คู่มือ และการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้บุคลากรทุกคนของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ได้มีความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวในทิศทางเดียวกัน สอดคล้องกับงานวิจัยของสรารุช สืบเพ็ชร์ (2562) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลทะเลทรัพย์ อำเภอบึงสามพัน จังหวัดชุมพร ผลการศึกษาสรุปว่า มีแนวทางพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลทะเลทรัพย์ อำเภอบึงสามพัน จังหวัดชุมพร ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยควรเผยแพร่ร่างแผนพัฒนาสามปีให้ประชาชนได้ศึกษาก่อนที่จะมีการลงพื้นที่

### ข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ มีข้อเสนอแนะของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ดังนี้

1. ควรมีการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ให้กับบุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ตลอดจนการชี้ให้เห็นถึงความสำคัญการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ผ่านการประชุม สัมมนา อบรม คู่มือ การประชาสัมพันธ์ และการสนทนาระหว่างบุคคล

2. ควรเปิดโอกาสให้มีการทำงานแบบข้ามส่วนหรือทำงานแบบมีส่วนร่วมระหว่างส่วนภายในสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ เพื่อทลายการทำงานแบบแยกส่วน (Silo) ซึ่งจะเป็นการสร้างวัฒนธรรมการทำงานแบบใหม่ให้เกิดขึ้นในระดับสำนักและ สป.กค. ได้

3. ควรกำหนดให้การประเมินผลตัวชี้วัด สะท้อนการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง และมีผลต่อการประเมินเงินเดือน เพื่อให้บุคลากรตระหนักถึงความสำคัญและมุ่งมั่นที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย

### เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงการคลัง, สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง. (2562). *โครงสร้างและอำนาจหน้าที่*. ค้นเมื่อ 31 พฤษภาคม 2566, จาก <https://palad.mof.go.th/th/files/2019-03-06-11-41-02>
- เดช อุณหะจิริงรักษ์. (2566). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนการบริหารงานวิชาการและการจัดการสาธารณะ*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต.
- บุญเกียรติ การะเวกพันธ์. (2564). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนการบริหารงานวิชาการและแนวคิดเชิงทฤษฎีรัฐศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต.
- ปรียาภรณ์ พรหมชื่น. (2564). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลธารละหลอด อำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา*. การศึกษานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์.
- ปิยะมาศ สินธุพาศี. (2562). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าไร่ อำเภอเมืองจังหวัดนครศรีธรรมราช*. *วารสารมงกุฎทักษิณ*, 1(1), 20 – 38.
- พจนีย์ จันท์. (2561). *การศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของบุคลากรคณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี*. (รายงานวิจัย). ม.ป.ท.: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี.

- มนธิรา สร้อยศรี. (2564). การมีส่วนร่วมในการบริหารแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณของบุคลากร โรงเรียนสาธิตนวัตกรรม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี (รายงานวิจัย). ม.ป.ท.: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี.
- ยอดอาวุธ โพธิ์ศรีขาม. (2560). การมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลพลับพลา อำเภอเชียงขวัญ จังหวัดร้อยเอ็ด. วารสารมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตร้อยเอ็ด, 6(2), 140 – 151.
- รัฐกร ชนะวงศ์. (2563). แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีกรุงเทพมหานคร. การศึกษาอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สรารุข สืบเพ็ชร์. (2562). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลทะเลทรัพย์ อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2560). การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม: เทคนิควิธีและการนำไปสู่การปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์สื่อและสิ่งพิมพ์แก้วเจ้าจอม.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2562). เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ พ.ศ. 2562. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.
- อธิพงษ์ บำรุงสุข. (2565). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กรณีศึกษา เทศบาลบางสมัคร อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา. การศึกษาอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

**ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ**

- คนที่ 1 ผู้อำนวยการส่วนยุทธศาสตร์ระดับกรม, 2566, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 20 มิถุนายน 2566
- คนที่ 2 ผู้อำนวยการส่วนยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง, 2566, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 21 มิถุนายน 2566
- คนที่ 3 ผู้อำนวยการส่วนสร้างสรรค์นวัตกรรมและขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง, 2566, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 19 มิถุนายน 2566
- คนที่ 4 นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ, 2566, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 21 มิถุนายน 2566
- คนที่ 5 นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ, 2566, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 20 มิถุนายน 2566
- คนที่ 6 นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ, 2566, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 19 มิถุนายน 2566
- คนที่ 7 นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ, 2566, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 23 มิถุนายน 2566
- คนที่ 8 เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน, 2566, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 26 มิถุนายน 2566

## สังกัดของผู้เขียนบทความ

พิมพ์ชนก บุญยิ่ง	นิสิตบัณฑิตศึกษา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
วรภรณ์ จุลปานนท์	ศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
วิโรจน์ ก่อสกุล	อาจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
พัทธนันท์ ตลาดทรัพย์	หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต คณะสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย
วรรณพร ภัทรธรรมกุล	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
สรณัฐ จันทร์ภิวัดน์	นายกองตรี นักศึกษาโครงการปรัชญาดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
นเรศร์ ธนสัตย์สถิต	นักศึกษาคณะโครงการปรัชญาดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
นพมาศ รัตนะ	นักศึกษาคณะโครงการปรัชญาดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ชนากร คงขำ	พินเอก นักศึกษาคณะโครงการปรัชญาดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
สุรพล ราชภักดิ์	รองศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

วิวัฒน์ ไกรสวัสดิ์	นักศึกษาโครงการปรัชญาดุสิตบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
สุตาภัทร บังสันเทียะ	นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ศุภัทรา อำนวยสวัสดิ์	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย รามคำแหง
กัญญาประภัสสร โഴ๊ะมาลี	นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ศิริลักษณ์ ตันตยกุล	รองศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย รามคำแหง
สุพจน์ ภูพาน	นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รัฐศิรินทร์ วังกานนท์	รองศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย รามคำแหง
พรพรรณ เหมาะะสมาน	นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ณัฐพงศ์ บุญเหลือ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย รามคำแหง

จันจิรา เรียงแสน	นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
วีณา พึ่งวิวัฒน์นิกุล	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย รามคำแหง
ลักษณา สุทระนะ	นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
วงพัทตร์ ภูพันธ์ศรี	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย รามคำแหง

## ปัจฉิมบท

### กระบวนการในการดำเนินการของวารสาร

1. กองบรรณาธิการเปิดรับบทความต้นฉบับตลอดปี
2. กองบรรณาธิการประชุมเพื่อพิจารณาความสอดคล้องของต้นฉบับกับวัตถุประสงค์และขอบเขตของวารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์ รวมถึงตรวจสอบความสมบูรณ์ ความถูกต้องในการจัดรูปแบบตามเกณฑ์ของวารสาร และคุณภาพทางด้านวิชาการ
3. กองบรรณาธิการจะอีเมลไปยังผู้เขียนในกรณีปฏิเสธการตีพิมพ์ต้นฉบับที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ทางวารสารกำหนด และในกรณีต้นฉบับผ่านการพิจารณาจากกองบรรณาธิการจะอีเมลแจ้งให้ท่านชำระค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์ตามระเบียบมหาวิทยาลัย เมื่อผู้เขียนดำเนินการแล้วเสร็จ กองบรรณาธิการจะส่งบทความให้ผู้ทรงคุณวุฒิเพื่ออ่านประเมินต่อไป ทั้งนี้ขอให้ผู้เขียนตรวจสอบอีเมลที่ให้กับวารสารจนกว่ากระบวนการตีพิมพ์จะแล้วเสร็จ
4. กองบรรณาธิการดำเนินการจัดส่งบทความต้นฉบับที่ผ่านการพิจารณาไปยังผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Reviewers) ในสาขาวิชานั้นๆ เพื่อทำการอ่านประเมินจำนวน 3 ท่าน ทั้งนี้ต้นฉบับที่จะได้รับการตีพิมพ์ในวารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์ ต้องผ่านการพิจารณาเห็นสมควรให้ตีพิมพ์เผยแพร่โดยผู้ทรงคุณวุฒิอย่างน้อยจำนวน 2 ท่าน แบบ double blinded
5. กองบรรณาธิการสรุปผลการประเมินคุณภาพบทความต้นฉบับของผู้ทรงคุณวุฒิและจัดส่งไปยังผู้เขียนเพื่อให้ดำเนินการแก้ไข โดยให้ส่งบทความต้นฉบับที่แก้ไขเรียบร้อยแล้ว พร้อมชี้แจง หรือไฮไลต์ส่วนที่มีการแก้ไขมายังกองบรรณาธิการ
6. กองบรรณาธิการตรวจสอบความถูกต้องของการแก้ไขเนื้อหาตามข้อ

เสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ และตรวจสอบความถูกต้องของการเขียนบทความต้นฉบับตามรูปแบบที่วารสารกำหนด จึงจะออกไปตอบรับการตีพิมพ์ให้กับผู้เขียน

7. กองบรรณาธิการดำเนินการรวบรวมบทความต้นฉบับที่จะเผยแพร่ในวารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์และตรวจสอบความถูกต้องก่อนที่จะออนไลน์

### **ระเบียบการเสนอต้นฉบับเพื่อการตีพิมพ์ในวารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์**

1. ต้องเป็นผลงานทางวิชาการที่ไม่เคยเผยแพร่ตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน
2. ต้องเป็นผลงานทางวิชาการที่ไม่อยู่ระหว่างการพิจารณาตีพิมพ์ของวารสารวิชาการอื่นๆ
3. ต้องเป็นผลงานทางวิชาการที่เกิดจากการค้นคว้า วิเคราะห์ สังเคราะห์ สร้างสรรค์โดยผู้เขียนเองในสาขารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์และสาขาวิชาที่สัมพันธ์
4. ต้องไม่เป็นผลงานทางวิชาการที่ลอกเลียน ตัดตอนจากผลงานของบุคคลอื่น ไม่มีการคัดลอกผลงาน (plagiarism) ไม่ใช้วิธีการชักนำให้เข้าใจผิดในผลงานหรือผลการศึกษา (misconduct) หรือละเมิดจริยธรรมการทำวิจัย
5. ผู้เขียนต้องปรับแก้ต้นฉบับตามหลักเกณฑ์การตีพิมพ์ของวารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์ และตามคำแนะนำของบรรณาธิการและผู้ทรงคุณวุฒิ (peer reviewers)
6. ทศนะและความเห็นที่ปรากฏในบทความเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนโดยตรง บรรณาธิการ กองบรรณาธิการ ผู้ทรงคุณวุฒิที่อ่านผลงาน คณะรัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยรามคำแหง ไม่มีส่วนรับผิดชอบต่อความคิดเห็นดังกล่าวด้วยประการ  
ทั้งปวง

## หลักเกณฑ์การตีพิมพ์

### ประเภทผลงานที่ตีพิมพ์

1. บทความวิจัย (Research Articles) เป็นผลงานโดยสรุปจากการค้นคว้าทดลองหรือวิจัยทางวิชาการที่ผู้เขียนหรือ กลุ่มผู้เขียนได้ค้นคว้าวิจัยด้วยตัวเอง
2. บทความวิชาการ (Academic Articles) ซึ่งเรียบเรียงจากการค้นคว้าเอกสารวิชาการในสาขาใดสาขาหนึ่งเป็นการเฉพาะ
3. งานวิชาการอื่นๆ ที่คณะผู้จัดทำเห็นสมควร

### หลักเกณฑ์ทั่วไป

ผลงานวิชาการที่รับพิจารณาตีพิมพ์ ต้องพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word โดยมีรายละเอียดปรากฏในหัวข้อถัดไป

1. ยื่นผ่านเว็บไซต์ของวารสารออนไลน์ในระบบ OJS ที่...  
<http://ojs.ru.ac.th/index.php/MPA/about/submissions> โดยต้องลงทะเบียนในระบบก่อน (ชื่อ/สกุล ใช้ภาษาอังกฤษ)

2. บทความที่เป็นบทความวิจัย ซึ่งต้องมีองค์ประกอบเรียงตามลำดับดังนี้
  - 2.1 บทคัดย่อ และ Abstract
  - 2.2 บทนำ
  - 2.3 วิธีดำเนินการวิจัย
  - 2.4 ผลการวิจัยและอภิปรายผล
  - 2.5 ข้อเสนอแนะ
  - 2.6 เอกสารอ้างอิง

### 3. บทความทางวิชาการอื่นๆ ให้มีองค์ประกอบดังนี้

3.1 บทคัดย่อ และ Abstract

3.2 บทนำ

3.3 เนื้อหาสาระ

3.4 บทสรุป

3.5 เอกสารอ้างอิง

**หมายเหตุ:** นักศึกษาที่ส่งบทความวิจัยที่เป็นการสรุปผลจากวิทยานิพนธ์ หรือสารนิพนธ์ จะต้องมีการรับรองจากประธาน หรือ กรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์หลักพิจารณาอนุญาตให้ลงพิมพ์เผยแพร่

#### **การเตรียมต้นฉบับ**

1. ขนาดของต้นฉบับ พิมพ์หน้าเดียวบนโครงกระดาษขนาด A4 เว้นระยะห่างระหว่างขอบกระดาษ ด้านบนและซ้ายมือ 1.25 นิ้ว ด้านล่างและขวามือ 1 นิ้ว

2. รูปแบบอักษรและการจัดวางตำแหน่ง ภาษาไทยและภาษาอังกฤษใช้รูปแบบอักษร Browallia New ทั้งเอกสาร พิมพ์ด้วยโปรแกรมไมโครซอฟท์เวิร์ด โดยใช้ขนาด ชนิดของตัวอักษร รวมทั้งการจัดวางตำแหน่งดังนี้

2.1 หัวกระดาษ ประกอบด้วย เลขหน้าขนาด 12 พ้อยต์ชนิด ตัวธรรมดา ตำแหน่งขีดขอบกระดาษด้านบนขวา

2.2 ชื่อเรื่อง ภาษาไทยและภาษาอังกฤษขนาด 16 พ้อยต์ ชนิดตัวหนา ตำแหน่งกึ่งกลางหน้ากระดาษ ความยาวไม่เกิน 3 บรรทัด

2.3 ชื่อผู้เขียน ภาษาไทย ขนาด 15 พ้อยต์ ชนิดตัวหนา ตำแหน่งขีดขอบกระดาษด้านขวาใต้ชื่อเรื่อง ทั้งนี้ให้ใส่เลขผู้เขียน (<sup>1..2..3..</sup>) กำหนดเป็นตัวยกกำกับท้ายนามสกุลของผู้เขียนแต่ละคน(กรณีมีผู้เขียนร่วมสังกัดที่เดียวกันให้ใช้เลขเดียว)

2.4 E-mail address ของผู้เขียน ขนาด 12 พ้อยต์ ชนิดตัวธรรมดา ตำแหน่ง ชิดขอบกระดาษด้านขวา

2.5 เชิงอรรถ กำหนดเชิงอรรถในหน้าแรกของบทความ ส่วนแรกกำหนดข้อความ “1.2.3.. หน่วยงานหรือสังกัดที่ทำวิจัยของแต่ละคน ถ้าสังกัดหน่วยงานเดียวกัน ให้ใช้หมายเลขเดียวกัน” เป็นภาษาไทย ขนาด 10 พ้อยต์ชนิดตัวหนา ในส่วนสุดท้ายกำหนดข้อความ “\* ระบุเฉพาะแหล่งทุนและหน่วยงานที่สนับสนุนงบประมาณ” เช่น “ งานวิจัยเรื่องนี้ได้รับสนับสนุนทุนวิจัยจากทุนงบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัยรามคำแหง” เป็นต้น

2.6 หัวข้อบทคัดย่อ ขนาด 15 พ้อยต์ชนิดตัวหนา ตำแหน่งชิดขอบกระดาษด้านซ้ายใต้ชื่อของผู้เขียน เนื้อหาบทคัดย่อ ขนาด 14 พ้อยต์ชนิดตัวธรรมดา จัดพิมพ์เป็น 1 คอลัมน์ บรรทัดแรกเว้น 1 Tab จากขอบกระดาษด้านซ้ายและพิมพ์ให้ชิดขอบทั้งสองด้าน

2.7 หัวข้อคำสำคัญ ขนาด 15 พ้อยต์ชนิดตัวหนา ตำแหน่งชิดขอบกระดาษด้านซ้าย ใต้บทคัดย่อ เนื้อหาภาษาไทยขนาด 14 พ้อยต์ชนิดตัวธรรมดา ไม่เกิน 3 คำ เว้นระหว่างคำด้วยเครื่องหมาย semi-colon ( ; )

2.8 Abstract ขนาด 15 พ้อยต์ชนิดตัวหนา ตำแหน่งชิดขอบกระดาษด้านซ้าย ใต้คำสำคัญภาษาไทย เนื้อหา Abstract ขนาด 14 พ้อยต์ชนิดตัวธรรมดา จัดพิมพ์เป็น 1 คอลัมน์ บรรทัดแรกเว้น 1 Tab จากขอบกระดาษด้านซ้ายและพิมพ์ให้ชิดขอบทั้งสองด้าน

2.9 Keywords ขนาด 15 พ้อยต์ ชนิดตัวหนา ตำแหน่งชิดขอบกระดาษด้านซ้าย Abstract เนื้อหาภาษาอังกฤษขนาด 14 พ้อยต์ ชนิดตัวธรรมดา จำนวน 3 คำ เว้นระหว่างคำด้วยเครื่องหมาย semi-colon ( ; )

2.10 หัวข้อหลักทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ขนาด 15 พ้อยต์ ชนิดตัวหนา ตำแหน่งชิดขอบกระดาษด้านซ้าย

2.11 หัวข้อย่อทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ขนาด 14 พ้อยต์ ชนิดตัวหนา Tab 1.5 เซนติเมตร จากอักษรตัวแรกของหัวข้อเรื่อง

2.12 เนื้อหาทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ขนาด 14 พ้อยต์ ชนิดตัวธรรมดา จัดพิมพ์เป็น 1 คอลัมน์ บรรทัดแรกเว้น 1 Tab จากขอบกระดาษด้านซ้ายและพิมพ์ให้ชิดขอบทั้งสองด้าน

2.13 อ้างอิง (References) การอ้างอิงเอกสารให้เขียนตามแบบ APA (American Psychological Association)

3. จำนวนหน้า บทความต้นฉบับมีความยาวไม่เกิน 15 หน้า ขนาด A 4

### ลำดับหัวข้อในการเขียนต้นฉบับบทความวิจัย

การเขียนต้นฉบับกำหนดให้ใช้ภาษาไทย หรือภาษาอังกฤษเท่านั้น ในกรณีเขียนเป็นภาษาไทย ควรแปลคำศัพท์ภาษาอังกฤษเป็นภาษาไทยให้มากที่สุด ยกเว้น ในกรณีที่คำศัพท์ภาษาอังกฤษเป็นคำเฉพาะที่แปลไม่ได้ หรือแปลแล้วไม่ได้ความหมายชัดเจนให้ใช้คำศัพท์ภาษาอังกฤษได้ และควรใช้ภาษาที่ผู้อ่านเข้าใจง่าย ชัดเจน หากใช้คำย่อต้องเขียนคำเต็มไว้ครั้งแรกก่อน โดยเนื้อหาต้องเรียงลำดับตามหัวข้อดังนี้

1. ชื่อเรื่อง ควรสั้น และกะทัดรัด ความยาวไม่ควรเกิน 100 ตัวอักษร ชื่อเรื่องต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยให้นำชื่อเรื่องภาษาไทยขึ้นก่อน

2. ชื่อผู้เขียน เป็นภาษาไทย หากเกิน 6 คน ให้เขียนเฉพาะคนแรกแล้วต่อท้ายด้วย “และคณะ”

3. อีเมลของผู้เขียน (ถ้ามีหลายคนให้ระบุคนเดียวเป็น Corresponding author )

4. บทคัดย่อ และ Abstract โดยเขียนสรุปเฉพาะสาระสำคัญของเรื่อง อ่านแล้วเข้าใจง่าย ความยาวไม่ควรเกิน 250 คำ หรือ 15 บรรทัด โดยให้นำบทคัดย่อภาษาไทยขึ้นก่อน ทั้งนี้บทคัดย่อ และ Abstract ต้องมีเนื้อหาตรงกัน

5. คำสำคัญ (Keywords) ให้อยู่ในตำแหน่งต่อท้ายบทคัดย่อ และ Abstract จำนวน 3 คำ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการนำไปใช้ในการเลือกหรือค้นหาเอกสารที่มีชื่อเรื่องประเภทเดียวกันกับเรื่องที่ทำกรวิจัย

6. บทนำ เป็นส่วนหนึ่งของเนื้อหาที่บอกความเป็นมา และเหตุผลนำไปสู่การศึกษาวิจัย และควรอ้างอิงงานวิจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง

7. วัตถุประสงค์ ชี้แจงถึงจุดมุ่งหมายของการศึกษาวิจัย

8. กรอบแนวคิด (ถ้ามี) ชี้แจงความเชื่อมโยงตัวแปรต้นและตัวแปรตามในการทำการวิจัย

9. ระเบียบวิธีการวิจัย ควรอธิบายวิธีดำเนินการวิจัย โดยกล่าวถึงประชากรและกลุ่มตัวอย่าง (ขนาดของกลุ่มตัวอย่างวิธีการสุ่มกลุ่มตัวอย่างและที่มาของกลุ่มตัวอย่าง) การสร้างและพัฒนาคุณภาพเครื่องมือ การเก็บและรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

10. ผลการวิจัย เป็นการเสนอสิ่งที่ได้จากการวิจัยเป็นลำดับ อาจแสดงด้วยตาราง กราฟ แผนภาพประกอบการอธิบาย ทั้งนี้ ถ้าแสดงด้วยตารางควรมีเฉพาะที่จำเป็น สำหรับรูปภาพประกอบควรเป็นรูปภาพขาว-ดำที่ชัดเจน และมีคำบรรยายได้รูป

11. อภิปรายผล ควรมีการอภิปรายผลการวิจัยว่าเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้หรือไม่ เพียงใด และควรอ้างทฤษฎีหรือเปรียบเทียบการทดลองของผู้อื่นที่

เกี่ยวข้องประกอบ เพื่อให้ผู้อ่านเห็นด้วยตามหลักการหรือคัดค้านทฤษฎีที่มีอยู่เดิม

12. ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับงานวิจัยควรเป็นข้อเสนอแนะที่สามารถนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ได้จริง หรือข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

13. ผู้เขียน/คณะผู้เขียน ในส่วนท้ายของบทความให้เรียงลำดับตามรายชื่อในส่วนหัวเรื่องของบทความ โดยระบุตำแหน่งทางวิชาการ ที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้และ e-mail address

### การเขียนเอกสารอ้างอิง

การอ้างอิงแหล่งที่มาของข้อมูลในเนื้อเรื่อง ให้อ้างอิงในส่วนเนื้อเรื่องแบบนาม-ปี (Author – date on text citation) รวมทั้งให้มีการอ้างอิงท้ายเล่ม (Reference citation) โดยรวบรวมรายการเอกสารทั้งหมดที่ผู้เขียนอ้างอิงที่ปรากฏเฉพาะในบทความเท่านั้น และจัดเรียงตามลำดับอักษรชื่อผู้แต่งโดยใช้ระบบอ้างอิงมาตรฐานเอพีเอ (APA Style)

### การเขียนเอกสารอ้างอิงและการอ้างอิง ใช้ระบบ APA (6th Edition)

#### มีหลักเกณฑ์ดังนี้

- ชื่อวารสาร ชื่อหนังสือ และปีที่ (volume) ใช้ตัวเอน และไม่ใช้ชื่อย่อ
- กรณีชื่อผู้แต่งเป็นภาษาอังกฤษ ให้เขียนชื่อผู้แต่งโดยขึ้นต้นด้วยนามสกุลตามด้วยจุลภาค (,) และอักษรย่อชื่อตัวตามด้วยมหัพภาค (.)
- กรณีชื่อผู้แต่งเป็นภาษาไทย ให้ขึ้นต้นด้วยชื่อตัว ตามด้วยนามสกุล

- กรณีผู้แต่งมากกว่าหนึ่งคน ให้เขียนชื่อผู้แต่งทั้งหมดทุกคน คั่นระหว่างชื่อด้วยจุลภาค (,) และ ใส่เครื่องหมาย & ก่อนชื่อสุดท้าย
  - ถ้าไม่มีชื่อผู้แต่ง ให้ขึ้นต้นด้วยชื่อเรื่อง หรือชื่อวารสาร หรือชื่อหนังสือตามด้วยปีที่พิมพ์
  - ถ้าผู้แต่งเป็นหน่วยงานหรือองค์กร ให้ใช้ชื่อหน่วยงานหรือองค์กรแทนชื่อผู้แต่ง
  - เรียงลำดับรายการตามตัวอักษรชื่อผู้แต่ง และมีเลขลำดับที่ 1, 2, 3...กำกับ
  - รายการที่มีทั้งเอกสารภาษาไทยและอังกฤษ ให้นำข้อมูลภาษาไทยขึ้นก่อน
  - บรรทัดที่สองและบรรทัดต่อไปของแต่ละรายการให้ย่อหน้าเข้ามา 5-7 ตัวอักษร หรือประมาณครึ่งนิ้ว
  - การอ้าง- อ้างโดย (ชื่อผู้แต่ง, ปีที่พิมพ์) หรือชื่อผู้แต่ง (ปีที่พิมพ์)
  - ไม่อ้างโดยใช้คำว่า “และคณะ” หรือ “และคนอื่น ๆ” หรือ *et al.* ไม่ว่าจะ มีผู้แต่งกี่คน ยกเว้นกรณีอ้างในเนื้อเรื่องที่มีผู้แต่งตั้งแต่สามถึงห้าคนขึ้นไป และหลังจากได้มีการอ้างครั้งแรกไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว หรือการอ้างที่มีผู้แต่งตั้งแต่หกคนขึ้นไป

การอ้างจากวารสารและนิตยสารให้ระบุหน้าแรกถึงหน้าสุดท้าย โดยไม่ใช้คำย่อ “p.” หรือ “pp.” นอกจากหนังสือ

- การติดต่อส่วนตัวโดยสื่อใดๆ ก็ตาม สามารถอ้างอิงได้ในเนื้อเรื่อง แต่ต้องไม่มีการระบุไว้ในรายการเอกสารอ้างอิงเพราะผู้อื่นไม่สามารถติดตามข้อมูลเหล่านี้ได้

· การอ้างจาก website ให้ระบุวัน เดือน ปีที่พิมพ์ ถ้าไม่ปรากฏให้อ้างวันที่ทำการสืบค้นและระบุ URL ให้ชัดเจน ถูกลง เมื่อจบ URL address ห้ามใส่จุด (.) ข้างท้าย website ไม่บอกวันที่ให้ระบุ n.d.

## รูปแบบและตัวอย่างการอ้างอิงจากสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ

### 1. วารสารและนิตยสาร

ก. วารสารเรียงลำดับหน้าโดยขึ้นต้นหน้าหนึ่งทุกครั้งเมื่อขึ้นฉบับใหม่ให้ระบุ(ฉบับที่)

รูปแบบ: ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อเรื่อง. ชื่อวารสาร, ปีที่(ฉบับที่), หน้าแรก-หน้าสุดท้าย.

Author(s). (Year of publication). Title of article. *Title of periodical or journal*, Volume(issue), First–last page.

ตัวอย่าง : ขวัญฤทัย คำขาวและเดือนใจ สามห้วย. (2530). สีธรรมชาติ. *วารสารคหเศรษฐศาสตร์*, 30(2), 29-36.

Acton, G. J., Irvin, B. L., & Hopkins, B. A. (1991). Theory-testing research: building the science. *Advance in Nursing Science*, 14(1), 52-61.

ข. วารสารที่เรียงลำดับหน้าหนึ่งถึงหน้าสุดท้ายต่อเนื่องกันตลอดปี ไม่ต้องระบุ(ฉบับที่)

ตัวอย่าง : ขวัญฤทัย คำขาว และเดือนใจ สามห้วย. (2530). สีธรรมชาติ. *วารสารคหเศรษฐศาสตร์*, 30, 29-36.

Dzurec, L. C., & Abraham, I. L. (1993). The nature of inquiry linking quantitative and qualitative research nursing. *Journal of Advanced Nursing*, 18, 298-304.

## 2. หนังสือ

รูปแบบ: ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อหนังสือ. เมืองที่พิมพ์: สำนักพิมพ์.

ตัวอย่าง: จารุวรรณ ธรรมวัตร. (2538). วิเคราะห์ภูมิปัญญาอีสาน.  
อุบลราชธานี: ศิริธรรมออฟเซ็ท.

Okuda, M., & Okuda, D. (1993). *Star Trek chronology: The history of the future*. New York: Pocket Book.

หนังสือที่ไม่ปรากฏชื่อผู้แต่งหรือบรรณาธิการ ให้ขึ้นต้นด้วยชื่อหนังสือ

ตัวอย่าง: *Merriam-Webster's collegiate dictionary* (10th ed.). (1993).  
Springfield, MA: Merriam- Webster.

## 3. รายงานการประชุมหรือสัมมนาทางวิชาการ

รูปแบบ: ชื่อผู้แต่ง. ปีที่พิมพ์. ชื่อเรื่อง. ชื่อเอกสารรวมเรื่องรายงานการประชุม, วัน เดือน ปี สถานที่จัด. เมืองที่พิมพ์: สำนักพิมพ์.

ตัวอย่าง: กรมวิชาการ. 2538. การประชุมปฏิบัติการรณรงค์เพื่อส่งเสริม  
นิสัยรักการอ่าน, 25-29 พฤศจิกายน 2528 ณ วิทยาลัยครูมหาสารคาม จังหวัด  
มหาสารคาม. กรุงเทพฯ: ศูนย์พัฒนาหนังสือ กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ.

Deci, E. L., & Ryan, R. M. (1991). A motivational approach to self:  
Integration in personality. In R. Dienstbier (Ed.), *Nebraska Symposium on  
Motivation: Vol. 38. Perspectives on Motivation* (pp. 237-288). Lincoln,  
N.E.: University of Nebraska Press.

#### 4. บทความจากหนังสือพิมพ์

รูปแบบ: ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์, เดือน, วันที่). ชื่อเรื่อง. ชื่อหนังสือพิมพ์, หน้าที่น่ามาอ้างอิง.

ตัวอย่าง: สายใจ ดวงมาลี. (2548, มิถุนายน 7) มาลาเรียลาม 3 จว.ใต้ ตอนบน สข.เร่งคุมเข้มกันเชื้อแพร่หนัก. คม-ชัด-ลึก, 25.

Di Rado, A. (1995, March 15). Trekking through college: Classes explore modern society using the world of Star Trek. *New York Times*, p. A3.

#### 5. วิทยานิพนธ์

รูปแบบ: ชื่อผู้แต่ง. ปีที่พิมพ์. ชื่อวิทยานิพนธ์. (ระดับปริญญาของวิทยานิพนธ์), สถาบันการศึกษา. เมืองที่พิมพ์.

ตัวอย่าง: พันทิพา สังข์เจริญ. 2528. วิเคราะห์บทร้อยกรองเรื่องในวโรกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา 5 ธันวาคม. (ปริญญาโทการศึกษามหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. กรุงเทพมหานคร.

Darling, C. W. (1976). *Giver of due regard: the poetry of Richard Wilbur*. (Unpublished doctoral dissertation), University of Connecticut.

#### 6. พจนานุกรม

ตัวอย่าง: พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. (2546). กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คพับลิเคชัน.

*Shorter Oxford English dictionary* (5 th ed.). (2002). New York: Oxford University Press.

### 7. ราชกิจจานุเบกษา

ตัวอย่าง: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. 134(40 ก). 1-20.

### 8. สื่ออิเล็กทรอนิกส์

รูปแบบ: ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อเรื่อง, วันที่ทำการสืบค้น. ชื่อฐานข้อมูล. URL

Author(s). ( date-or “n.d.”). Title of work. (Online URL), date retrieved. Name of Database or Internet address of the specific document. Specify URL exactly.

ตัวอย่าง: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงวัฒนธรรม. (2545). *ประเพณีใส่กระเจาดชาวไทยพวนสอนให้รู้จักแบ่งปัน มีน้ำใจ*, สืบค้นเมื่อ 7 มิถุนายน 2548. จาก [http://www.m-ulture.go.th/culture01/highlight/highlightdetail.php?highlight\\_id=114&lang=th](http://www.m-ulture.go.th/culture01/highlight/highlightdetail.php?highlight_id=114&lang=th)

### สรุป การอ้างอิง APA (6th Edition)

รูปแบบ การอ้างอิงแทรกในเนื้อหา หน้าข้อความ ท้ายข้อความ และเชิงอรรถ (ท้ายบทความ)

ผู้แต่ง 1 คน

ตัวอย่าง กรณี การอ้างหน้าข้อความ: นามสกุล (ปี) เช่น Robbin (2005) อ้างว่า.

. . . กรณี การอ้างท้ายข้อความ: (นามสกุล, ปี) เช่น . . . (Robbin, 2005)

เอกสารอ้างอิง

นามสกุลผู้แต่ง, ชื่อย่อ. (ปี). ชื่อหนังสือ. (ครั้งที่พิมพ์). สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์.

เช่น Hughes, O.E. (1994). *Public Management and Administration: An Introduction*. New York: St. Martin's Press.

### ผู้แต่ง 2-4 คน

ตัวอย่าง กรณี การอ้างหน้าข้อความ: นามสกุล 1 and นามสกุล 2 (ปี) เช่น Peters and Waterman (1982) อ้างว่า . . .

กรณี การอ้างท้ายข้อความ: (นามสกุล, ปี) เช่น ... (Peters and Waterman, 1982)

#### เอกสารอ้างอิง

นามสกุลผู้แต่ง 1, ชื่อย่อ and นามสกุลผู้แต่ง 2, ชื่อย่อ., (ปี). *ชื่อหนังสือ*. (ครั้งที่พิมพ์). สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์.

เช่น Peters, T. and Waterman Jr. R. (1982). *In Search of Excellence*. New York: Harper & Row.

### ผู้แต่ง 5 คนขึ้นไป

ตัวอย่าง กรณี การอ้างหน้าข้อความ: นามสกุล 1 และคณะ (ปี)

เช่น Christensen et. al. (2013) อ้างว่า . . .

กรณี การอ้างท้ายข้อความ: (นามสกุล 1 และคณะ, ปี)

เช่น . . . (Christensen et. al., 2013)

#### เอกสารอ้างอิง

นามสกุลผู้แต่ง 1, ชื่อย่อ. และคณะ. (ปี). *ชื่อหนังสือ*. (ครั้งที่พิมพ์). สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์.

เช่น Christensen, T. et. al. (2013). *New public management: The transformation of ideas and practice*. New York: Prentice-Hall.

### ผู้แต่งนามแฝง

ตัวอย่าง กรณี การอ้างหน้าข้อความ: ชื่อนามแฝง (ปี)

เช่น C-12 (2013) อ้างว่า . . .

กรณี การอ้างท้ายข้อความ: (ชื่อนามแฝง, ปี)

เช่น . . . (C-12, 2013)

เอกสารอ้างอิง

นามแฝง. (ปี). *ชื่อหนังสือ*. (ครั้งที่พิมพ์). สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์.

เช่น C-12. (2013). *Thai Bureaucracy*. Bangkok: Wattana

Publishing.

### หนังสือแปล

ตัวอย่าง กรณี การอ้างหน้าข้อความ: นามสกุลผู้แต่งต้นฉบับ (ปี)

เช่น Huntington & Nelson (2013) อ้างว่า . . .

กรณี การอ้างท้ายข้อความ: (นามสกุลผู้แต่งต้นฉบับ, ปี)

เช่น . . . (Huntington & Nelson, 2013)

เอกสารอ้างอิง

นามสกุลผู้แต่ง 1, ชื่อย่อ., & นามสกุลผู้แต่ง 2, ชื่อย่อ. (ปีที่แปล). *ชื่อเรื่องที่แปล* [ชื่อเรื่องต้นฉบับ]. (ชื่อ-นามสกุลผู้แปล, ผู้แปล). (ครั้งที่พิมพ์). สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์. (ปีต้นฉบับที่พิมพ์).

เช่น Huntington, S.P. & Nelson, J. (2001). *No Easy Choice*:

*ทางเลือกของมวลประชา* [No Easy Choice]. (สิทธิพันธ์ พุทธหุณ, ผู้แปล).

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. (1976).

กรณีไม่มีชื่อผู้แต่ง ให้ลงชื่อเรื่องแทนผู้แต่ง

ตัวอย่าง กรณี การอ้างหน้าข้อความ: “ชื่อเรื่อง” หรือ “ชื่อบทที่” หรือ “ชื่อบทความ”  
(ปี)

กรณี การอ้างท้ายข้อความ: (“ชื่อเรื่อง” หรือ “ชื่อบทที่” หรือ “ชื่อบทความ”, ปี)

เอกสารอ้างอิง

ชื่อเรื่อง. (ครั้งที่พิมพ์). (ปี). สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์.

**การอ้างอิงเอกสารทุติยภูมิ (Secondary Source) (อ้างอิงในเนื้อหา)**

ตัวอย่าง กรณี การอ้างหน้าข้อความ: นามสกุลผู้แต่งเอกสารต้นฉบับ (ปี ต้นฉบับ)  
(อ้างถึงใน หรือ as cited in นามสกุลผู้แต่งทุติยภูมิ, ปีของเอกสารทุติยภูมิ)

กรณี การอ้างท้ายข้อความ: (นามสกุลผู้แต่งเอกสารต้นฉบับ, ปีต้นฉบับ  
อ้างถึงในหรือ as cited in นามสกุลผู้แต่งทุติยภูมิ, ปี ของเอกสารทุติยภูมิ)

เอกสารอ้างอิง

ผู้เขียนอ้างอิงแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ เหตุเพราะไม่สามารถเข้าถึงหรือสืบค้นหาต้นฉบับเดิมได้ การเขียนอ้างอิงข้อมูลทุติยภูมิในเอกสารอ้างอิงทำบทบาทการอ้างอิงเหมือนกับรายการหนังสือทั่วไป คือ

นามสกุลผู้แต่งทุติยภูมิ, ชื่อย่อ. (ปี). ชื่อเรื่องต้นฉบับ. (ครั้งที่พิมพ์).  
สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์.

**เอกสารรายงานการวิจัย**

ตัวอย่าง กรณี การอ้างหน้าข้อความ: ชื่อ-นามสกุลผู้วิจัย 1, & ชื่อ-นามสกุลผู้วิจัย 2, (ปี)

กรณี การอ้างท้ายข้อความ: (ชื่อ-นามสกุลผู้วิจัย 1, & ชื่อ-นามสกุลผู้วิจัย 2, ปี)

**เอกสารอ้างอิง**

ชื่อ-นามสกุลผู้วิจัย 1, & นามสกุลผู้วิจัย 2 . (ปี). ชื่อเรื่อง (รายงานผลการวิจัย). สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์.

**คุณวุฒิพนธ์**

ตัวอย่าง กรณี การอ้างหน้าข้อความ: ชื่อ-นามสกุลผู้วิจัย (ปี)

กรณี การอ้างท้ายข้อความ: (ชื่อ-นามสกุลผู้วิจัย, ปี)

**เอกสารอ้างอิง**

ชื่อ-นามสกุลผู้วิจัย, ชื่อย่อ. (ปี). ชื่อเรื่อง. (ปริญญาานิพนธ์ระดับคุณวุฒิบัณฑิต). ชื่อสถาบัน. สถานที่พิมพ์.

**วิทยานิพนธ์ปริญญาโท**

ตัวอย่าง กรณี การอ้างหน้าข้อความ: ชื่อ-นามสกุลผู้วิจัย (ปี)

กรณี การอ้างท้ายข้อความ: (ชื่อ-นามสกุลผู้วิจัย, ปี)

**เอกสารอ้างอิง**

ชื่อ-นามสกุลผู้วิจัย. (ปี). ชื่อเรื่อง. (วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต). ชื่อสถาบัน. สถานที่พิมพ์.

**บทความวารสาร**

ตัวอย่าง กรณี การอ้างหน้าข้อความ: นามสกุลผู้เขียน 1, นามสกุลผู้เขียน 2 & นามสกุลผู้เขียน 3 (ปี)

กรณี การอ้างท้ายข้อความ: (ชื่อ-นามสกุลผู้เขียน 1, ชื่อ-นามสกุลผู้เขียน 2 & ชื่อ-นามสกุลผู้เขียน 3, ปี)

**เอกสารอ้างอิง**

ชื่อ-นามสกุลผู้เขียน 1, ชื่อ-นามสกุลผู้เขียน 2 & ชื่อ-นามสกุลผู้เขียน 3. (ปี).

ชื่อบทความ. ชื่อวารสาร. เลขปีที่(เลขฉบับที่), เลขหน้าแรก-เลขหน้าสุดท้ายของบทความ.

### เอกสารการประชุมทางวิชาการ (proceeding)

ตัวอย่าง กรณี การอ้างหน้าข้อความ: ชื่อ-นามสกุลผู้เขียน (ปี)

กรณี การอ้างท้ายข้อความ: (ชื่อ-นามสกุลผู้เขียน, ปี)

เอกสารอ้างอิง

ชื่อ-นามสกุลผู้เขียน, ชื่อย่อ. (ปี). ชื่อบทความ. ใน หรือ in ชื่อบรรณาธิการ (บ.ก. หรือ Ed. หรือ Eds.), ชื่อการประชุม (น. หรือ pp. เลขหน้าแรก-ถึงหน้าสุดท้าย). สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์.

### หนังสือพิมพ์

ตัวอย่าง กรณี การอ้างหน้าข้อความ: ชื่อ-นามสกุลผู้เขียน (ปี)

กรณี การอ้างท้ายข้อความ: (ชื่อ-นามสกุลผู้เขียน, ปี)

เอกสารอ้างอิง

ชื่อ-นามสกุลผู้เขียน. (ปี, วัน เดือน). ชื่อคอลัมน์/ชื่อข่าว. ชื่อหนังสือพิมพ์. น. หรือ pp. เลขหน้าแรก-เลขหน้าสุดท้ายของคอลัมน์/ชื่อข่าว.

### อ้างอิงเว็บไซต์

ตัวอย่าง กรณี การอ้างหน้าข้อความ: ชื่อ-นามสกุลผู้เขียน (ปี)

กรณี การอ้างท้ายข้อความ: (ชื่อ-นามสกุลผู้เขียน, ปี)

เอกสารอ้างอิง

(ไทย) ชื่อ-นามสกุลผู้เขียน, (ปี). ชื่อหัวข้อ. สืบค้นเมื่อ วัน เดือน ปี, จาก <http://www.xxxxxxxxx> เช่น

ศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์. (2559). *ปรับบทบาทภาครัฐไทย...ให้ประชาชนได้รับบริการที่ดี*. สืบค้นเมื่อ 3 มกราคม 2563, จาก <https://thaipublica.org/2016/03/tdri-2016/>

(อังกฤษ) นามสกุลผู้เขียน, ชื่อย่อ. (ปี). ชื่อหัวข้อ. Retrieved month, date, year, from <http://www.xxxxxxxx> เช่น

Cohen, B.. (2012). *Blockchain Cities and the Smart Cities Wheel*. Retrieved February 5, 2020, from <https://medium.com/iomob/blockchain-cities-and-the-smart-cities-wheel-9f65c2f32c36>

### สถาบัน/องค์กร/สมาคม/ชมรม

อ้างอิงจากหน่วยงาน สถาบัน หรือองค์กร อ้างอิงครั้งแรกใช้ชื่อเต็ม ส่วนอ้างอิงครั้งต่อไปใช้อักษรย่อ

ตัวอย่าง กรณี การอ้างหน้าข้อความ: ชื่อเต็มของหน่วยงาน (อักษรย่อ, ปี)

กรณี การอ้างท้ายข้อความ: (ชื่อเต็มของหน่วยงาน [อักษรย่อ], ปี)

เอกสารอ้างอิง

ชื่อเต็มของสถาบันหรือหน่วยงาน. (ปี). ชื่อเรื่อง (พิมพ์ครั้งที่). สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์.

### สัมภาษณ์(Interview)/Focus Group

#### สัมภาษณ์/Interview

ตัวอย่าง กรณี การอ้างหน้าข้อความ: ชื่อ-นามสกุลผู้ให้สัมภาษณ์ (ปี)

กรณี การอ้างท้ายข้อความ: (ชื่อ-นามสกุลผู้ให้สัมภาษณ์, ปี)

เอกสารอ้างอิง

ชื่อ-นามสกุลผู้ให้สัมภาษณ์. (ปี). ตำแหน่ง/สถานะ/บทบาทหน้าที่. สัมภาษณ์. เดือน, วัน.

### การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย/Focus Group

ตัวอย่าง กรณี การอ้างหน้าข้อความ: ชื่อ-นามสกุลผู้ให้สัมภาษณ์ (ปี)

กรณี การอ้างท้ายข้อความ: (ชื่อ-นามสกุลผู้ให้สัมภาษณ์, ปี)

เอกสารอ้างอิง

ชื่อ-นามสกุลผู้ให้สัมภาษณ์. (ปี). ตำแหน่ง/สถานะ/บทบาทหน้าที่. การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย. เดือน, วัน.

### การส่งต้นฉบับ

วิธีที่ 1 : ส่งผ่านระบบ online

: <http://ojs.ru.ac.th/index.php/MPA/about/submissions>

วิธีที่ 2 : ส่งผ่าน E-mail ที่ [ramjournalpa@gmail.com](mailto:ramjournalpa@gmail.com)