

AJPPA



วารสารวิชาการ รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

ACADEMIC JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION

ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 มกราคม-เมษายน 2563 Vol. 2 No. 1 January-April 2020

ISSN Print: 2822-065X, ISSN Online: 2822-0676



วารสารวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

สมาคมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

อาคารเรียนรวม ชั้น 5 โชน บี

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

เลขที่ 79 หมู่ 1 ต.พุดไทยอิน

ต.ลำไทร อ.วังน้อย จ.พระนครศรีอยุธยา 13170

โทร. 091-969-1539

E-mail: journal.ajppa@mcu.ac.th



ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 มกราคม-เมษายน 2563 Vol. 2 No. 1 January-April 2020

Vol. 2
No. 1

A J P P A



วารสารวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

สมาคมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย



วารสารวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

Academic Journal of Political Science and Public Administration

ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 มกราคม – เมษายน 2563

จำนวนพิมพ์ : 10 เล่ม



กำหนดการเผยแพร่ ปีละ 3 ฉบับ

ฉบับที่ 1 มกราคม – เมษายน

ฉบับที่ 2 พฤษภาคม – สิงหาคม

ฉบับที่ 3 กันยายน – ธันวาคม

วัตถุประสงค์

วารสารฯ มีนโยบายรับตีพิมพ์บทความคุณภาพสูงในด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ โดยมีกลุ่มเป้าหมายคือคณาจารย์ นิสิต นักศึกษา และนักวิจัยทั้งในและนอกสถาบัน

ที่ปรึกษาวารสารวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

พระเทพวัชรบัณฑิต, ศ.ดร.

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

พระเทพพรเมธี, รศ.ดร.

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

พระสุวรรณหเมธากรณ์, ผศ.

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

พระเมธีธรรมอาจารย์, รศ.ดร.

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

พระเทพเวที, รศ.ดร.

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

พระโสภณวชิราภรณ์, ดร.

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

พระอุดมสิทธินายก, รศ.ดร.

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

รศ.ดร.สุรพล สุยะพรหม

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

บรรณาธิการ:

รศ.ดร.เกียรติศักดิ์ สุขเหลือง

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

ผู้ช่วยบรรณาธิการ:

พระมหากฤษฎา กิตติโสภโณ, ผศ.ดร.

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

หัวหน้ากองบรรณาธิการ:

อาจารย์ ดร. สุภัทรชัย สีสะไบ

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

ทีมบรรณาธิการ:

พระเมธาวิเชียรสร, รศ.ดร.

ศ.ดร.บุญทัน ดอกไธสง

ศ.ดร.จำนง อติวัฒนสิทธิ์

รศ.ดร.สุรพล สุธะพรหม

รศ.ดร.เต็มศักดิ์ ทองอินทร์

ผศ.ดร.พงษ์พัฒน์ จิตตานุรักษ์

ผศ.ดร.อภิญา ฉัตรช่อฟ้า

รศ.ดร.ภูมิ มูลศิลป์

รศ.ดร.ว่าที่ พ.ต.สวัสดิ์ จิรภูมิติกาล

รศ.ดร.วันทนา เนาวรัตน์

ผศ.ดร.ตระกูล จิตวัฒนากร

ผศ.ดร.บุษกร วัฒนบุตร

ผศ.ดร.ทวนธง ครุฑจ้อน

ผศ.ดร.ธเนศพล อินทร์จันทร์

ผศ.ดร.เสกสรรค์ สนวา

ผศ.ดร.วิภาวดี เผือกบัวขาว

ผศ.ดร.สมคิด ดวงจักร

ผศ.ดร.มยุรี รัตนเสริมพงศ์

ผศ.ดร.กมลวรรณ วรรณธำ

ดร.ฉัตรณรงค์ศักดิ์ สุธรรมดี

ดร.ณัฐนันท์ จิรจิณมิตร

ดร.ชฎิล โรจนานนท์

ดร.สิริพัฒน์ ลาภจิตร

ดร.พัทธนันท์ ตลาดทรัพย์

อ.พินันท์ ลาตบัวขาว

มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

กระทรวงยุติธรรม

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ

มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ

มหาวิทยาลัยทักษิณ

มหาวิทยาลัยพิษณุโลก

มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด

มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี

มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง

มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์

มหาวิทยาลัยขอนแก่น

วิทยาลัยพิษณุบัณฑิต

กองจัดการ:

พระมหาสมชาย ขนติสรโณ

อาจารย์ ดร. นิกร ศรีราช

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

ศิลปิน:

ผศ.ดร. สุริยา รักษาเมือง

ผศ.ดร. ประสิทธิ์ พุทธศาสน์ศรีธา

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

การเงิน:

อาจารย์ ดร. สุมาลี บุญเรือง
นางสาวพัชรี หาลาง

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

ฝ่ายกฎหมาย:

รศ.ดร. ธัชชนันท์ อิศรเดช

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

สำนักงาน:

สำนักงานสมาคมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
สมาคมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
อาคารพระราชรัตนโมลี (นคร เขมปาลี) ชั้น 4 เลขที่ 79 หมู่ที่ 1 ตำบลลำไทร อำเภอลำปลายมาศ
จังหวัดพระนครศรีอยุธยา 13170 โทร. โทร. 0919691539

จัดพิมพ์โดย:

โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
เลขที่ 79 หมู่ 1 ตำบลลำไทร อำเภอลำปลายมาศ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา 13170
โทร. 035-248-000 ต่อ 8555, 8556, 5541. แฟกซ์. 035-248-000 ต่อ 8545



วารสารวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

Academic Journal of Political Science and Public Administration

Vol.2 No.1 January – April 2020

Number of prints: 10 copies



Release Date Is 3 Copies Per Year.

Issue 1 January – April.

Issue 2 May – August.

Issue 3 September – December.

Objective:

The journal has a policy to publish high-quality articles in political science and public administration. The target groups are faculty members, students, and researchers both inside and outside the institution.

Advisory Board of Journal

Prof. Dr. Phra Thepwatcharabundit
Assoc. Prof. Dr. Phra Theppawaramethi
Asst. Prof. Phra Suwanmethaphorn
Assoc. Prof. Dr. Phra Medhidhammajan
Assoc. Prof. Dr. Phra Thepwethi
Phra Sophonvachiraphorn
Assoc. Prof. Dr. Phra Udomsiththinayok
Assoc. Prof. Dr. SuraponSuyaporm

Mahachulalongkornrajavidyalaya University
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
Mahachulalongkornrajavidyalaya University

Editor:

Assoc. Prof. Dr. Kiattisak Suklueang

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

Assistant Editor:

Asst. Prof. Dr. Phramaha Krisada Kittisobha

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

Editor in Chief:

Dr. Suphattharachai Sisabai

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

Editorial Team:

Assoc. Prof. Dr. Phramedhavinaiyaros

Mahamakut Buddhist University

Prof. Dr. Boonton Dockthaisong

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

Prof. Dr. Chamnong Adivadhanasit

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

Asst. Prof. Dr. Suriya Raksamueng

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

Assoc. Prof. Dr. Toemsak Thongin

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

Asst. Prof. Dr. Phongphat Chittanurak

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

Asst. Prof. Dr. Apinyar Chatchorfa

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

Assoc. Prof. Dr. Sawat Chirattitikan

Ministry of Justice

Assoc. Prof. Dr. Wanthana Naowan

Phra Nakhon Si Ayutthaya Rajabhat University

Asst. Prof. Dr. Trakool Jitwattanakorn

North Bangkok University

Asst. Prof. Dr. Busakorn Watthanabut

North Bangkok University

Asst. Prof. Dr. Thuanthong Krutchon

Thaksin University

Asst. Prof. Dr. Tanesphol Injun

Phitsanulok University

Asst. Prof. Dr. Seksan Sonwa

Roi Et Rajabhat University

Asst. Prof. Dr. Wipavane Phueakbuakhao

Phetchaburi Rajabhat University

Asst. Prof. Dr. Somkhit Duangchak

Chom Bueng Rajabhat University

Asst. Prof. Dr. Mayuree Rattanasermphong

Thepsatri Rajabhat University

Asst. Prof. Dr. Kamonwan Wanthanang

Phra Nakhon Si Ayutthaya Rajabhat University

Dr. Chatnarongsuk Suthamdee

Chaiyaphum Rajabhat University

Dr. Nadthanan Chirakitnimit

Chiang Mai University

Dr. Chadin Rochananonda

Chulalongkorn University

Dr. Siriphat Lapchit

Surindra Rajabhat University

Dr. Phatthanan Taladsub

Khon Kaen University

Pinan Ladbuakhao

Pitchayabundit College

Management Division:

Phramaha Somchai Khantisarano

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

Dr. Nigorn Srirat

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

Fine arts:

Asst. Prof. Dr. Suriya Raksamueng

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

Asst. Prof. Dr. Prasit Phutthasatsattha

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

Finance Subdivision:

Dr. Sumalee Boonrueang

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

Miss Paschree Halang

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

Legal Subdivision:

Assoc. Prof. Dr. Tatchanan Isaradej

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

Office:

The Office JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION

POLITICAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION

79 Moo 1, Lam Sai, Wang Noi, Ayutthaya 13170

Published by:

Mahachulalongkornrajavidyalaya University Printing House

79 Moo 1, Lam Sai, Wang Noi, Ayutthaya. 13170.

Call. 035-248 - 000, ext. 8555,8556,5541 Fax. 035-248-000. ext. 8545.

**คณะกรรมการกลั่นกรองบทความ :
วารสารวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์**

ARTICLE REVIEW BOARD:

ACADEMIC JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION

- | | |
|--|---|
| 1. พระพรหมบัณฑิต, ศ.ดร.
Prof. Dr. Phra Brahmaphundit | มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University |
| 2. พระธรรมรัตนารักษ์, ดร.
Dr. Phra Thammaratanaporn | วัดเขียนเขต จังหวัดปทุมธานี
Wat Khian Khet, Pathum Thani Province |
| 3. พระเทพวัชรบัณฑิต, ศ.ดร.
Prof. Dr. Phra Thepvatjarabundit | มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University |
| 4. พระเทพปริยัติเมธี, รศ.ดร.
Assoc. Prof. Dr. Phratheppariyattimethi | มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University |
| 5. พระราชวัลลาจารย์, ดร.
Dr. Phra Rajwallapajan | วัดหนองหอย จังหวัดราชบุรี
Wat Nong Hoi, Ratchaburi Province |
| 6. พระเมธาวิเชียร, รศ.ดร.
Assoc. Prof. Dr. Phramedhavinaiyaros | มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
Mahamakut Buddhist University |
| 7. พระสมุทรโฆษโกศล, ดร.
Dr. Phra Samut Wachirasopon | มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University |
| 8. พระพิพัฑฒโรดม
Phra Phiphatphatcharodom | มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University |
| 9. พระครูปริยัติกิตติธำรง, รศ.ดร.
Assoc. Prof. Dr. Phrakru Pariyatkittithamrong | มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University |
| 10. พระอุดมสิทธินายก, ผศ.ดร.
Asst. Prof. Dr. Phra Udomsittinayok | มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University |
| 11. พระเมธีวราภรณ์
Phra Metheewaraporn | วัดพนัญเชิงวรวิหาร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
Wat Phananchong Worawihan, Ayutthaya |
| 12. พระครูโอสถสมณทิตฺต, ผศ.ดร.
Asst. Prof. Dr. Phrakhu Opasnonthakit | มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University |
| 13. พระครูนนทกิจโกศล, ดร.
Dr. Phrakru Nonthakitkosol | วัดอ่วมองประชาชนภูมิธ จังหวัดนนทบุรี
Wat Uam Ong Prachanarimit, Nonthaburi |
| 14. พระครูโกศลธรรมานุสิฐ, ดร.
Dr. Phrakhu Kosol Thammanusit | มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University |
| 15. พระครูพิศิษฐ์ประชาณต, ดร.
Dr. Phrakhu Phisitprachanat | มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University |

16. พระครูวิสุทธิศีลาภิวัฒน์, ดร.
Dr. Phrakhru Wisutsilapiwat
วัดไผ่ล้อม จังหวัดสระบุรี
Wat Phai Lom, Saraburi Province
17. พระครูปลัดปัญญาจารย์, ศ.ดร.
Prof. Dr. Phakhrupalad Panyaworawat
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
18. พระมหาสมบุรณ์ วุฑฒิกโร, รศ.ดร.
Assoc. Prof. Dr. Phramaha Somboon Uddhikaro
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
19. พระครูสังฆรักษ์จักรกฤษณ์ ภูริปัญญา, ผศ.ดร.
Asst. Prof. Dr. Phrakhru Sangkharakchakrit Phuripanyo
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
20. พระคมสัน จิตเมธโส, ผศ.
Asst. Prof. Phra Khomsan Titamataso
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
21. พระมหาภุชญา กิตติโสภโณ, ผศ.ดร.
Asst. Prof. Dr. Phramaha Krisada Kittisobhano
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
22. พระครูวินัยธรเอก ชินวิโส, ดร.
Dr. Phrakhruvinaithon Ekk Jinawangso
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
23. ศาสตราจารย์ ดร. บุญทัน ดอกไธสง
Prof. Dr. Boonton Dockthaisong
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
24. ศาสตราจารย์ ดร. จำนงค์ อติวัฒนสิทธิ์
Prof. Dr. Chamnong Adivadhanasit
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
25. ศาสตราจารย์ ดร. ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์
Prof. Dr. Thirapat Serirangsan
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
Sukhothai Thammathirat Open University
26. รองศาสตราจารย์ อนุภูมิ โชวเกษม
Assoc. Prof. Anuphum Sowkasem
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
27. รองศาสตราจารย์ ดร. โกนิษฐ์ ศรีทอง
Assoc. Prof. Dr. Konit Sithong
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
28. รองศาสตราจารย์ ดร. อภินันท์ จันทะนี
Assoc. Prof. Dr. Aphinant Chantanee
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
29. รองศาสตราจารย์ ดร. วิวัฒน์ หามนตรี
Assoc. Prof. Dr. Wiwat Harmontree
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
30. รองศาสตราจารย์ ดร. สมศักดิ์ บุญปู
Assoc. Prof. Dr. Somsak Bunpu
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
31. รองศาสตราจารย์ ดร. สมชัย ศรีนอก
Assoc. Prof. Dr. Somchai Sino
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
32. รองศาสตราจารย์ ดร. สุทธิพงษ์ ศรีวิชัย
Assoc. Prof. Dr. SutthiPhong Siwichai
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
33. รองศาสตราจารย์ ดร. สมาน นามสนิท
Assoc. Prof. Dr. Saman Ngamsanit
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University

34. รองศาสตราจารย์ ดร. ทัชชนันท์ อิศรเดช
Assoc. Prof. Dr. Tatchanan Isaradej
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
35. รองศาสตราจารย์ ดร. สุรินทร์ นิตามังกูร
Assoc. Prof. Dr. Surin Nitamangkoon
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
36. รองศาสตราจารย์ ดร. พิเชฐ ทังโต
Assoc. Prof. Dr. Phichet Thangto
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
37. รองศาสตราจารย์ ดร. ภัทรพล ใจเย็น
Assoc. Prof. Dr. Pattarapol Chaiyen
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
38. รองศาสตราจารย์ ดร. เต็มศักดิ์ ทองอินทร์
Assoc. Prof. Dr. Toemsak Thongin
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
39. รองศาสตราจารย์ วราคม ทีสุกะ
Assoc. Prof. Warakhom Thisuka
มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
Mahamakut Buddhist University
40. รองศาสตราจารย์ ดร. ชัยยุทธ ชินอกุล
Assoc. Prof. Dr. Chaiyuth Chinokul
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
National Institute of Development Administration
41. รองศาสตราจารย์ ดร. โยธิน แสงวงดี
Assoc. Prof. Dr. Yothin Sawaengdee
มหาวิทยาลัยมหิดล
Mahidol University
42. รองศาสตราจารย์ ดร. ธีรโชติ เกิดแก้ว
Asst. Prof. Dr. Teerachoot Kerdkaew
มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
Hua Chiew Chalermprakiet University
43. รองศาสตราจารย์ พัฒนา เรือนใจดี
Assoc. Prof. Phatthana Rueanchaidee
มหาวิทยาลัยรามคำแหง
Ramkhamhaeng University
44. รองศาสตราจารย์ ดร. วาสนา แก้วหล้า
Assoc. Prof. Dr. Wasana Kaewla
มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์
Surin Rajabhat University
45. รองศาสตราจารย์ ดร. สุวิญ รักษ์สัตย์
Assoc. Prof. Dr. Suwin Raksat
มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
Mahamakut Buddhist University
46. รองศาสตราจารย์ ดร. ธีระพงษ์ แก่นอินทร์
Assoc. Prof. Dr. Thiraphong Kaenin
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
Prince of Songkla University
47. รองศาสตราจารย์ ดร. สรเสริญ อินทรรัตน์
Assoc. Prof. Dr. Sansoen Intarat
มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
Suan Dusit University
48. รองศาสตราจารย์ ดร. จำเริญ ชูช่วยสุวรรณ
Assoc. Prof. Dr. Chamroen Chuchuaisuwan
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย
Rajamangala University of Technology Srivijaya
49. รองศาสตราจารย์ ดร. ภักดี โพธิ์สิงห์
Assoc. Prof. Dr. Phakdi Phosing
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Mahasarakham Rajabhat University
50. รองศาสตราจารย์ ดร. สันญา เคนาภูมิ
Assoc. Prof. Dr. Sanya Khenaphum
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Mahasarakham Rajabhat University
51. รองศาสตราจารย์ ดร. ชลวิทย์ เจียรจิตต์
Assoc. Prof. Dr. Chonwit Chianchit
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
Srinakharinwirot University

52. รองศาสตราจารย์ ดร. ไพศาล สรรสวัสดิ์
Assoc. Prof. Dr. Phaisan Sansonwisut
มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์
Nakhon Sawan Rajabhat University
53. รองศาสตราจารย์ ดร. กาสัก เต๊ะขันหมาก
Assoc. Prof. Dr. Kasak Tekhanmak
มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี
Thepsatri Rajabhat University
54. รองศาสตราจารย์ ดร. ชวลิต สวัสดิ์ผล
Assoc. Prof. Dr. Chawalit Sawatphon
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต
Suan Dusit Rajabhat University
55. รองศาสตราจารย์พิเศษ ว่าที่ พ.ต. ดร. สวัสดิ์ จิรัฏฐิติกาล
Assoc. Prof. Dr. Sawat Chirattthitikan
กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม
Department of Corrections, Ministry of Justice
56. รองศาสตราจารย์ ดร. อัจฉรา หล่อตระกูล
Assoc. Prof. Dr. Atchara Lotrakun
มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
Phra Nakhon Si Ayutthaya Rajabhat University
57. รองศาสตราจารย์ ดร. สำเนียง เลื่อมใส
Assoc. Prof. Dr. Samniang Leurmsai
มหาวิทยาลัยศิลปากร
Silpakorn University
58. รองศาสตราจารย์ ดร. วันทนา เนาว์วัน
Assoc. Prof. Dr. Wanthana Naowan
มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
Phra Nakhon Si Ayutthaya Rajabhat University
59. รองศาสตราจารย์ ดร. ศรชัย ท้าวมิตร
Assoc. Prof. Dr. Sornchai Taomitr
มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
Mahamakut Buddhist University
60. รองศาสตราจารย์ ดร. สุกิจ ชัยมุสิก
Assoc. Prof. Dr. Sukit Chaimusik
มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
Mahamakut Buddhist University
61. รองศาสตราจารย์ ดร. จิรายุ ทรัพย์สิน
Assoc. Prof. Dr. Chirayu Sapsin
มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์
Surindra Rajabhat University
62. รองศาสตราจารย์พิเศษ วิชัย ธรรมชอบ
Assoc. Prof. Wichai Thamchop
นักวิชาการอิสระ
Independent Scholar
63. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พลัปปึง คงชนะ
Asst. Prof. Dr. Phlapphueng Khongchana
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
Srinakharinwirot University
64. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. มนต์รี เพชรนาจักร
Asst. Prof. Dr. Montri Phetnachak
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
Prince of Songkla University
65. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วุฒินันท์ กันทะเตียน
Asst. Prof. Dr. Wutthinan Kanthatian
มหาวิทยาลัยมหิดล
Mahidol University
66. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสิน ปัญญาวุฒตระกูล
Asst. Prof. Dr. Wasin Panyawutatrakun
มหาวิทยาลัยนเรศวร
Naresuan University
67. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทักษิณี เชนวิธิสุข
Asst. Prof. Dr. Thatsani Chenwithisuk
มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม
Chandrakasem Rajabhat University
68. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชนสิทธิ์ สิทธิสูงเนิน
Asst. Prof. Dr. Chonsit Sitisungnoen
มหาวิทยาลัยศิลปากร
Silpakorn University
69. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สอาด บรรเจิดฤทธิ์
Asst. Prof. Dr. Sa-At Banchoetrit
มหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด
Stanford University

70. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เรือโท ดร. อนันท์ ใจสมุทร
Asst. Prof. Lt. Jg. Dr. Anan Chaisamut
มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
Surat Thani Rajabhat University
71. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชยสร สมบุญมาก
Asst. Prof. Dr. Chayason Sombunmak
มหาวิทยาลัยนครพนม
Nakhon Phanom University
72. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. บุษกร วัฒนบุตร
Asst. Prof. Dr. Busakorn Watthanabut
มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ
North Bangkok University
73. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมคิด ดวงจักร
Asst. Prof. Dr. Somkhith Duangchak
มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง
Chom Bueng Rajabhat University
74. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. บุญชู ภูศรี
Asst. Prof. Dr. Boonchoo Poosri
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
Ubon Ratchathani University
75. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วิชุกร นาครธน
Asst. Prof. Dr. Witchukon Nakathon
มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
Phra Nakhon Si Ayutthaya Rajabhat University
76. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชัชวาล แอร่มหล้า
Asst. Prof. Dr. Chatchawan Araemla
มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง
Chom Bueng Rajabhat University
77. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จตุภูมิ เขตจัตุรัส
Asst. Prof. Dr. Chatuphum Khetchatturat
มหาวิทยาลัยขอนแก่น
Khonkaen University
78. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อุทัย สติมัน
Asst. Prof. Dr. Uthai Satiman
มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
Suan Dusit University
79. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อภิชาติ พานสุวรรณ
Asst. Prof. Dr. Apichat Pansuwan
มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
Phranakhon Si Ayutthaya Rajabhat University
80. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. มนัสสวาส กุลวงศ์
Asst. Prof. Dr. Manassawas Kullawong
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล ศรีวิชัย
Rajamangala University of Technology Srivijaya
81. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วิภาวดี เผือกบัวขาว
Asst. Prof. Dr. Wipavane Phueakbuakhao
มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี
Phetchaburi Rajabhat University
82. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เสกสรรค์ สนวา
Asst. Prof. Dr. Seksan Sonwa
มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด
Roi Et Rajabhat University
83. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ผดุง วรรณทอง
Asst. Prof. Dr. Phadung Wanthong
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
84. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รัศพล เย็นใจมา
Asst. Prof. Dr. Rattapol Yenjaima
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
85. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อธิวุฒิ หมั่นมี
Asst. Prof. Dr. Thitiwut Manmee
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
86. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุวัฒน์ รักขันโท
Asst. Prof. Dr. Suwatsan Ragkhanto
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
87. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ยุทธนา ปราณิต
Asst. Prof. Dr. Yuttana Praneet
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University

- | | |
|--|---|
| 88. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรทิพย์ วรรณวิโรจน์
Asst. Prof. Dr. Phonthip Wannawiro | มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University |
| 89. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประเสริฐ ธิลาว
Asst. Prof. Dr. Prasert Thilao | มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University |
| 90. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุริยา รักษาเมือง
Asst. Prof. Dr. Suriya Raksamueng | มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University |
| 91. ผศ.ดร. ประสิทธิ์ พุทธศาสน์ศรีธา
Asst. Prof. Dr. Prasit Phutthasatsattha | มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University |
| 92. อาจารย์ ดร. อนงค์วิญา สาริบุตร
Dr. Anongwitya Saribut | มหาวิทยาลัยรามคำแหง
Ramkhamhaeng University |
| 93. อาจารย์ ดร. วียะดา วรานนท์วนิช
Dr. Wiyada Waranonwanit | มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ
North Bangkok University |
| 94. อาจารย์ ดร. กฤษณะ ทองแก้ว
Dr. Kitsana Thongkaeo | มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
Suratthani Rajabhat University |
| 95. อาจารย์ ดร. จิตต์วิมล คล้ายสุบรรณ
Dr. Chitwimon Khlaisuban | มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
Suan Dusit University |

บทบรรณาธิการ

วารสารวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์นี้เป็นปีที่ 2 ฉบับที่ 1 ประจำเดือนมกราคม – เมษายน พ.ศ. 2563 คณะกองบรรณาธิการได้พิจารณาบทความโดยเสนอบทความต่อคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิกลั่นกรอง (Peer Review) พิจารณาตรวจแก้ไขเพื่อความสมบูรณ์ของบทความก่อนการลงตีพิมพ์โดยคัดเลือกและกลั่นกรองบทความให้เกิดความสมบูรณ์และมีคุณภาพมากที่สุด ควบคู่กับการตีพิมพ์เผยแพร่ อีกทั้งเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทางวิชาการและเป็นการพัฒนาศักยภาพทางด้านการสร้างสรรค์ผลงานทางวิชาการ

กองบรรณาธิการขอขอบคุณคณะกรรมการกลั่นกรองบทความทุกท่านที่ได้ใช้ความเพียรพยายามชี้แนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขงานของแต่ละท่านให้ออกมาได้อย่างถูกต้องน่าอ่านเป็นประโยชน์ต่อแวดวงวิชาการ และท้ายสุดขอขอบคุณเจ้าของผลงานทางวิชาการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่านที่ได้ทำให้มีวารสารฉบับนี้มีคุณค่าทางวิชาการที่นำไปสู่การปฏิบัติและเผยแพร่ในวงกว้างและโปรดติดตามฉบับต่อไป

ด้วยความปรารถนาดียิ่ง



(รศ.ดร.เกียรติศักดิ์ สุขเหลือ)

บรรณาธิการวารสารวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

สารบัญ

กองบรรณาธิการ	(1)
คณะกรรมการกลั่นกรองบทความ	(7)
บทบรรณาธิการ	(13)
สารบัญ	(14)
บทความวิชาการ : ความเป็นพลเมืองดีในระบอบประชาธิปไตยของไทย <i>กรณีฐะ ระงับทุกข์</i> 1	
ความเหลื่อมล้ำ : แนวคิด สถานการณ์ในประเทศไทย และแนวทางแก้ไข <i>ภูริวัจน์ บุญยวุฒิปรีดา</i> 12	
อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ <i>ไพวรรณ ปุริมาตร</i> 24	
การประท้วงในประเทศฝรั่งเศสและประเทศชิลี <i>วัชรินทร์ ชาญศิลป์</i> 38	
อารยธรรมสมัยโบราณที่เป็นมรดกรากฐานการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน <i>ชัชชัย ไชยสา</i> 48	
ภาคผนวก 60	
คำแนะนำสำหรับผู้แต่ง 61	



ความเป็นพลเมืองดีในระบอบประชาธิปไตยของไทย*

A Good Citizenship in Thai Democracy

กรณัฐ ระงับทุกข์

Koranat Rangubtook

นักวิชาการวัฒนธรรมปฏิบัติการ

Operations Cultural Academician Office of the Permanent Secretary

E-mail: korapatbts@gmail.com

๙-----๖

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้นำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับคุณลักษณะความเป็นพลเมืองที่ดีในระบอบประชาธิปไตยของไทย 6 ประการ ได้แก่ (1) รับผิดชอบตนเองและพึ่งพาตนเองได้ (2) เคารพหลักความเสมอภาค (3) เคารพความแตกต่าง (4) เคารพสิทธิผู้อื่น (5) เคารพกติกา (6) รับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางในการดำเนินชีวิตในสังคม ตามหลักการประชาธิปไตย ประกอบไปด้วย หลักเหตุผล หลักความเสมอภาค หลักสิทธิเสรีภาพ หลักการยึดเสียงข้างมาก หลักภราดรภาพ ทั้งนี้ การมีคุณลักษณะความเป็นพลเมืองดีในระบอบประชาธิปไตย จะทำให้สังคมไทยเกิดความสงบสุข พลเมืองในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข สังคมไทยจะเป็นสังคม ที่มีความเข้มแข็ง ส่งผลให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศอย่างแท้จริง

คำสำคัญ: ความเป็นพลเมือง; ระบอบประชาธิปไตย; ไทย

*Received February 8, 2020; Revised March 11, 2020; Accepted March 13, 2020



Abstract

This academic paper introduces the six concepts of good citizenship under Thai democratic system which includes all of these following terms; be responsible for your own action, respect the idea of equality, respect the differences, respect the right of other, respect the law and be responsible for the society. These concepts are also consistent with ways of living in society and democratic system which comprise of these value; rational, equality, liberty, majority rule and fraternity. All in all, by acquiring good citizenship concepts, it could create a peaceful society where citizens could live harmoniously, And in the end, it could result in a democratic country that citizens are the real owner of country.

Keywords: Citizenship; Democratic system; Thai

บทนำ

สังคมไทยในอดีตนั้น เป็นสังคมที่มีวิถีชีวิตความผูกพันกันในระบบเครือญาติอย่างใกล้ชิดเป็นอย่างมาก มีความเป็นอยู่ที่เรียบง่าย รักความสงบ อยู่ร่วมกันอย่างสามัคคี และรู้จักช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน มีความกตัญญูต่อผู้มีพระคุณและญาติผู้ใหญ่ มีศาสนา วัฒนธรรมประเพณีที่ดีงามเป็นหลักในการดำเนินชีวิต แต่ในปัจจุบันสิ่งเหล่านี้ได้ลดน้อยถอยลงไป คนไทยให้ความสำคัญกับวัตถุและความทันสมัยทางด้านเทคโนโลยี ที่ได้รับอิทธิพลจากภายนอกเพิ่มมากขึ้น ความเสื่อมทางด้านศีลธรรมจึงเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย ส่งผลกระทบ ต่อสังคมไทยเป็นอย่างยิ่ง ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมาย และนับวันปัญหาดังกล่าวยิ่งมีความรุนแรง เพิ่มมากขึ้น สิ่งหนึ่งที่จะช่วยทำให้สังคมไทยมีความสุขและเกิดสันติสุขดังเช่นในอดีตนั้น คือคนไทยทุกคน ต้องปฏิบัติตนเป็นพลเมืองที่ดีในระบบประชาธิปไตย โดยจะต้องยึดมั่นในหลักศีลธรรมและคุณธรรมของศาสนา มีหลักการทางประชาธิปไตยในการดำรงชีวิต ปฏิบัติตนตามหลักของกฎหมาย ดำรงตนเป็นประโยชน์ต่อสังคม โดยการสร้างความ เป็นพลเมืองที่ดีนั้น ไม่ได้เฉพาะแต่การทำให้ประชาชนรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ที่ตนเองมีเท่านั้น แต่จะต้องให้ความสำคัญในการสร้างให้พลเมืองเกิดความตระหนักถึงความ



รับผิดชอบต่อส่วนรวมมากกว่า การมุ่งแสวงหาประโยชน์ส่วนตนและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข สามัคคี มีอิสระที่จะกระทำการใด ๆ ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะประสบความสำเร็จได้นั้น จำเป็นจะต้องสร้าง “พลเมืองที่ดี” ที่สามารถปกครองตนเองได้ ซึ่งทุกสังคมทุกประเทศมีจุดประสงค์เดียวกัน และหากสังคมไทยมีประชาชนที่เป็นพลเมืองที่ดีและเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ก็จะส่งผลให้ ประเทศพัฒนาก้าวหน้าและมีความมั่นคงอย่างยั่งยืนตลอดไป

พลเมือง หมายถึง หมู่คนในสังคมที่เป็นของประเทศใดประเทศหนึ่ง เช่น ปัจจุบันนี้ประเทศไทย มีพลเมืองกว่า 60 ล้านคน คำว่า พลเมือง แปลว่า กำลังของเมือง หมายถึง คนทั้งหมดซึ่งเป็นกำลังของประเทศ ทั้งในทางเศรษฐกิจ การทหาร และอำนาจต่อรองกับประเทศอื่น โดยความหมายของคำว่า พลเมือง จึงหมายถึง คนที่สนับสนุนเป็นกำลังอำนาจของผู้ปกครอง เป็นคนที่อยู่ในการควบคุมดูแลของผู้ปกครอง เช่น รัฐบาลมีหน้าที่ ในการบริหารประเทศเพื่อให้พลเมืองมีความอยู่ดีมีสุข (ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2555)

ประชาชน หมายถึง คนทั่วไปของประเทศ เช่น เราเป็นประชาชนคนธรรมดา ไม่มีอภิสิทธิ์ใด ๆ ประชาชนทุกคนมีหน้าที่ต้องรู้กฎหมายใครจะปฏิเสธว่าไม่รู้ไม่ได้

ราษฎร หมายถึง คนในรัฐ คนธรรมดา หรือหมู่คนที่มิใช่ข้าราชการ ทหาร หรือตำรวจ มีความหมาย คล้ายกับ คำว่า ประชาชน แต่มีความหมายเป็นทางการน้อยกว่า คำว่า ประชาชน เช่น เราเป็นราษฎรธรรมดา แต่ถ้าผู้บริหารประเทศคดโกง ฉ้อราษฎร์บังหลวงเราก็คงต้องไปคัดค้าน คำว่า ราษฎร อาจหมายถึงคนทั่วไปของอำเภอหรือจังหวัดก็ได้ เช่น ที่จังหวัดนี้ราษฎรทำมาหากินทางเกษตรกรรม จังหวัดของเราจึงได้ชื่อว่า เป็นจังหวัดที่ราษฎรยากจนที่สุด

กล่าวโดยสรุป คำว่า พลเมือง มีความแตกต่างจาก คำว่า ประชาชน และราษฎร ตรงที่ว่าพลเมือง จะแสดงออกถึงความกระตือรือร้นในการรักษาสิทธิต่าง ๆ ของตนเอง รวมถึงการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการแสดงออกซึ่งสิทธิ เสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็น ความเป็นพลเมือง (Citizen) มีความหมายที่สะท้อนให้เห็นถึงบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของสมาชิกทางสังคมที่มีต่อรัฐ ต่างจาก คำว่า ประชาชน ที่กลายเป็นผู้รับคำสั่งทำตามผู้อื่น ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญจึงอยู่ที่



การเปลี่ยนให้ประชาชนคนธรรมดาได้กลายเป็นพลเมืองที่มีสิทธิกำหนดทิศทางของประเทศได้

ลักษณะของพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตย

การเป็นพลเมืองจะมีลักษณะอย่างไรนั้น สังคมจะเป็นผู้กำหนดลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อที่จะได้พลเมืองที่ดี คุณสมบัติของสมาชิกในสังคมนั้นจะต้องมีคุณสมบัติพื้นฐานคือ คุณสมบัติทั่วไปของการเป็น พลเมืองดี เช่น ขยัน อดทน ซื่อสัตย์ ประหยัด รับผิดชอบ มีเหตุผล โอบอ้อมอารี มีเมตตา เห็นความสำคัญ ของประโยชน์ส่วนรวม และมีคุณสมบัติเฉพาะ คือ คุณสมบัติเฉพาะอย่างที่สังคมต้องการให้บุคคลพึงปฏิบัติ เช่น ต้องการบุคคลที่มีคุณธรรม จริยธรรม ต้องการให้คนในสังคมไทยหันมาสนใจพัฒนางานวิจัยในด้านเกษตรกรรมให้มากขึ้นเพราะเป็นอาชีพหลักของสังคมไทย การปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครอง ที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด แต่การปกครองระบอบประชาธิปไตยจะประสบความสำเร็จได้นั้น จะต้องสร้างพลเมืองให้สามารถปกครองตนเองได้ ไม่ใช่เพียงแต่มีรัฐธรรมนูญที่ดีเท่านั้น ปริญญา เทวานฤมิตรกุล ได้อธิบายว่าพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ประกอบด้วยลักษณะ 6 ประการ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2554) คือ

1. เคารพความแตกต่าง เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ ประชาชนจึงมีเสรีภาพในประเทศของตนเอง ระบอบประชาธิปไตยจึงให้เสรีภาพและยอมรับความหลากหลายของประชาชน ประชาชนจึงแตกต่างกันได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอาชีพ วิถีชีวิต ความเชื่อทางศาสนา หรือความคิดเห็นทางการเมือง ดังนั้น เพื่อมิให้ความแตกต่างนำมาซึ่งความแตกแยกของคนในสังคม พลเมืองในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องยอมรับและเคารพความแตกต่าง ซึ่งกันและกันเพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ถึงแม้จะแตกต่างกัน และจะต้องไม่มีการใช้ความรุนแรงต่อ ผู้ที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากตนเอง ถึงแม้จะไม่เห็นด้วยแต่จะต้องยอมรับว่าคนอื่นมีสิทธิที่จะแตกต่าง หรือมีความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากเราได้ และต้องยอมรับโดยไม่จำเป็นต้องเข้าใจว่าทำไมเขาถึงเชื่อหรือเห็นแตกต่างไปจากเรา พลเมืองจึงคุยเรื่องการเมืองกันในบ้านได้ถึงแม้จะเลือกพรรคการเมืองคนละพรรค หรือมีความคิดเห็นทางการเมืองคนละข้างกัน



2. รับผิดชอบตนเองและพึ่งพาตนเองได้ ระบบประชาธิปไตยคือ ระบบการปกครองที่ประชาชน เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ประชาชนในประเทศจึงมีฐานะเป็นเจ้าของประเทศ เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ ประชาชนจึงเป็นเจ้าของชีวิต และมีสิทธิเสรีภาพในประเทศของตนเอง ทำนองเดียวกับเจ้าของบ้าน มีสิทธิเสรีภาพในบ้านของตนเอง ระบบประชาธิปไตยจึงทำให้เกิดหลักสิทธิเสรีภาพ และทำให้ประชาชนมีอิสระภาพ คือเป็นเจ้าของชีวิตตนเอง พลเมืองในระบบประชาธิปไตยจึงเป็นป็นอิสระชน ที่พึ่งพาตนเอง และสามารถรับผิดชอบตนเองได้โดยไม่ยอมตกอยู่ภายใต้อิทธิพลอำนาจ หรือภายใต้ระบบอุปถัมภ์ของผู้หนึ่งผู้ใด เด็กจะเติบโตเป็นผู้ใหญ่และเป็นพลเมืองหรือสมาชิกคนหนึ่งของสังคมได้อย่างแท้จริง เมื่อสามารถรับผิดชอบตนเองได้

3. เคารพหลักความเสมอภาค ประชาธิปไตย คือ ระบบการปกครองที่อำนาจสูงสุดในประเทศเป็นของประชาชน ดังนั้น ในระบบประชาธิปไตยไม่ว่าประชาชนจะแตกต่างกันอย่างไร ไม่ว่าจะร่ำรวยหรือยากจน จะจบปริญญาเอกหรือจบป.4 จะมีอาชีพอะไร จะเป็นเจ้านายหรือเป็นลูกน้อง ทุกคนล้วนแต่เท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นเจ้าของประเทศ พลเมืองในสังคมจึงต้องเคารพสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และจะต้องเห็นคนเท่าเทียมกัน คือ เห็นคนในแนวระนาบเดียวกัน (horizontal) เห็นตนเองเท่าเทียมกับคนอื่น และเห็นคนอื่นเท่าเทียมกับตนเอง ไม่ว่าจะยากดีมีจนทุกคนล้วนมีศักดิ์ศรีของความเป็นเจ้าของประเทศอย่างเสมอกัน ถึงแม้จะมีการพึ่งพาอาศัย แต่จะเป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งจะแตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากสังคมแบบอำนาจนิยมในระบบเผด็จการหรือสังคมระบบอุปถัมภ์ ซึ่งโครงสร้างสังคมจะเป็นแนวตั้ง (vertical) ที่ประชาชนไม่เสมอภาคหรือไม่เท่าเทียมกัน ไม่ใช่อิสระชนและมองเห็นคนเป็นแนวตั้ง มีคนที่อยู่สูงกว่าและมีคนที่อยู่ต่ำกว่า โดยจะยอมคนที่อยู่สูงกว่า แต่จะเหยียดคนที่อยู่ต่ำกว่า ซึ่งมีลักษณะของพลเมืองในระบบประชาธิปไตย

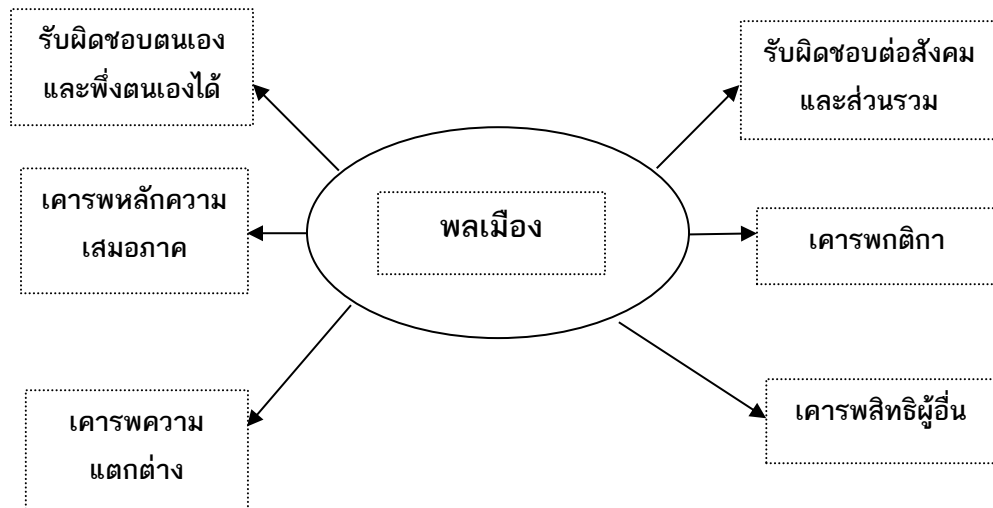
4. เคารพกติกา ประชาธิปไตยจะต้องใช้กติกาหรือกฎหมายในการปกครอง ไม่ใช่ใช้อำนาจหรือใช้กำลัง ซึ่งทุกคนต้องเสมอภาคกันภายใต้กติกานั้น แต่ถึงแม้สังคมจะมีกฎหมายหรือกฎกติกา แต่หากว่าประชาชนไม่เคารพ หรือไม่ปฏิบัติตามก็ไม่มีประโยชน์ ระบบประชาธิปไตยจะประสบความสำเร็จได้ต่อเมื่อมีพลเมืองที่เคารพกฎกติกา และยอมรับผลของการละเมิดกฎกติกา พลเมืองจึงต้องเคารพกฎกติกาถ้ามี



ปัญหาหรือมีความขัดแย้งเกิดขึ้น ก็จะต้องใช้วิถีทางประชาธิปไตยและใช้กติกาในการแก้ไข ไม่เล่นนอกกฎกติกาและไม่ใช้กำลังหรือความรุนแรง ในการแก้ไขปัญหา

5. รับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม ประชาธิปไตยมีใช้ระบอบการปกครองตามอำเภอใจหรือใครอยากจะทำอะไรก็ทำโดยไม่คำนึงถึงส่วนรวม ดังนั้น นอกจากจะต้องเคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นและรับผิดชอบต่อผู้อื่นแล้ว พลเมืองในระบอบประชาธิปไตยยังจะต้องใช้สิทธิเสรีภาพของตนเองโดยรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมโดยเหตุที่สังคมหรือประเทศชาติมิได้ดีขึ้นหรือแย่ลงโดยตัวเอง หากสังคมจะดีขึ้นได้ก็ด้วยการกระทำของคนในสังคม และที่สังคมแย่ลงไปก็เป็นเพราะการกระทำของคนในสังคมเช่นกัน พลเมืองจึงต้องตระหนักว่าตนเอง เป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคมและรับผิดชอบต่อการกระทำของตน พลเมืองจึงไม่ใช่คนที่ใช้สิทธิเสรีภาพ ตามอำเภอใจแล้วทำให้สังคมเสื่อมลงหรือเลวร้ายลงไป หากเป็นผู้ที่ใช้สิทธิเสรีภาพโดยต้องตระหนักอยู่เสมอว่า การกระทำใด ๆ ของตนเองย่อมมีผลต่อสังคมส่วนรวม พลเมืองจึงต้องรับผิดชอบต่อสังคมและมองตนเองเชื่อมโยงกับสังคม เห็นตนเองเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่ตนเองหรือร่วมกันแก้ไขปัญหา ด้วยการไม่ก่อให้เกิดปัญหาและลงมือทำด้วยตนเอง ไม่ใช่เอาแต่เรียกร้องคนอื่นหรือเรียกร้องแต่รัฐบาลให้แก้ปัญหาแล้วตนเองก็ก่อให้เกิดปัญหานั้นต่อไป

6. เคารพสิทธิผู้อื่น ในระบอบประชาธิปไตยทุกคนเป็นเจ้าของประเทศ ทุกคนมีสิทธิ เสรีภาพ แต่ถ้าทุกคนใช้สิทธิโดยคำนึงถึงแต่ประโยชน์ของตนเอง หรือเอาแต่ความคิดของตนเองเป็นที่ตั้งโดยไม่คำนึงถึง สิทธิผู้อื่น หรือไม่สนใจว่าจะเกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อื่นย่อมจะทำให้เกิดการใช้สิทธิที่กระทบกระทั่งกัน จนไม่อาจจะอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกได้ ประชาธิปไตยก็จะกลายเป็นอนาธิปไตย เพราะทุกคนเอาแต่สิทธิของตนเองเป็นใหญ่ สุดท้ายประเทศชาติย่อมจะไปไม่รอด สิทธิในระบอบประชาธิปไตยจึงจำเป็นต้องมีขอบเขต คือ มีสิทธิและใช้สิทธิได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น พลเมืองในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องเคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น และจะต้องไม่ใช้สิทธิเสรีภาพของตนเองไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น



ภาพที่ 1 ลักษณะพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย
(วัชร ไชยสาร, 2555)

แนวทางปฏิบัติตนตามหลักประชาธิปไตย

ในการดำรงชีวิตในสังคม หลักประชาธิปไตยที่สำคัญที่ควรใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติตนมี (สำนักแผนพัฒนาการเมือง, 2554) ดังนี้

1. หลักเหตุผล ในวิถีชีวิตของสังคมประชาธิปไตยผู้คนต้องรู้จักรับฟังเหตุผลของผู้อื่น ไม่ดื้อดึงในความคิดเห็นของตนเองจนคนอื่นมองว่าเป็นคนมีมิจฉาทิฐิ (ความเห็นผิดจากทำนองคลองธรรม)

2. หลักความเสมอภาค ในสังคมประชาธิปไตยแม้คนจะแตกต่างกันในเรื่องเพศ ผิวพรรณ ชนชั้น ถิ่นที่อยู่อาศัย ศาสนา และอุดมการณ์ทางการเมือง แต่ทุกคนควรจะมีค่าเท่าเทียมกันโดยกฎหมาย โดยเฉพาะในเรื่องต่อไปนี้

2.1 ความเสมอภาคทางการเมือง ทุกคนมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งถ้ามีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมาย และทุกคนมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้อย่างเท่าเทียมกัน

2.2 ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ ทุกคนไม่ว่ารวยหรือจน สิวใด มียศถาบรรดาศักดิ์หรือไม่ ต้องไม่ถูกกีดกันในการประกอบอาชีพการงาน



2.3 ความเสมอภาคทางโอกาส คือ ทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษา การรักษายาบาล และการรับบริการบริการจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน

3. หลักสิทธิและเสรีภาพ

3.1 สิทธิ คือ ประโยชน์ที่บุคคลพึงได้รับตามกฎหมาย เช่น บุคคลมีสิทธิได้รับการศึกษาการรักษายาบาล มีสิทธิในทรัพย์สินของตน

3.2 เสรีภาพ คือ ทุกคนมีอิสระในการทำอะไรก็ได้ตามที่ตนเองต้องการแต่ต้องไม่ผิดกฎหมาย และไม่กระทบต่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม โดยไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น เช่น เสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การจัดตั้ง พรรคการเมือง เป็นต้น

4. หลักการยึดเสียงข้างมาก คือ การปฏิบัติตามความคิดเห็นหรือตามความยินยอมของคนส่วนใหญ่ แต่ให้เกียรติโดยการไม่ละเมิดสิทธิหรือเอารัดเอาเปรียบเสียงส่วนน้อย หากมีปัญหาก็สามารถตัดสินปัญหา โดยใช้มติเสียงข้างมาก และในขณะเดียวกันเสียงส่วนน้อยก็ได้รับความคุ้มครอง เพื่อดำรงชีวิตอยู่ร่วมกัน อย่างสันติสุขในสังคมประชาธิปไตย

5. หลักภราดรภาพ คือ การที่มนุษย์มีความรัก ความผูกพันกันฉันท์พี่น้อง ไม่แบ่งแยกภูมิภาคถิ่นที่อยู่อาศัย ไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ ชนชั้น เพศ ผิวพรรณ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ เห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกัน ไม่เอารัดเอาเปรียบกัน

ความสำคัญของการปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดี ตามวิถีประชาธิปไตย

หากสมาชิกในสังคมประชาธิปไตยรู้จักปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีตามวิถีประชาธิปไตย ย่อมเกิดผลดีต่อสังคมและประเทศชาติ ดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555)

1. สังคมเกิดความสงบเรียบร้อย เพราะทุกคนต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ กติกาของสังคมซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่ทุกคนยอมรับร่วมกัน

2. ทำให้สังคมและประเทศชาติมีการพัฒนาไปอย่างมั่นคงเพราะการที่ทุกคนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นอย่างหลากหลายและมีเหตุผลในงานหรือโครงการต่าง ๆ ทั้งในระดับชุมชนจนถึงระดับประเทศตลอดจนเปิดโอกาสให้คนที่มีความรู้



ความสามารถได้ร่วมกันทำงาน ย่อมส่งผลให้การทำงานและผลงานนั้น มีประสิทธิภาพ

3. เกิดความรักและความสามัคคีในหมู่คณะเพราะเมื่อมีการทำกิจกรรมร่วมกันย่อมเกิดความผูกพัน ร่วมแรงร่วมใจในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายได้

4. สมาชิกในสังคมมีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่และมีน้ำใจต่อกันโดยยึดหลักศีลธรรมเป็นพื้นฐานในการปฏิบัติต่อกันตามวิถีทางประชาธิปไตย

5. สังคมมีความเป็นธรรมสมาชิกทุกคนได้รับสิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ทำให้สมาชิกทุกคนได้รับการปฏิบัติอย่างยุติธรรมก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม

การปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีตามวิถีประชาธิปไตยในสังคมไทย

ปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยให้สังคมไทยอยู่ร่วมกันโดยสันติสุขและเกิดความสงบสุขได้นั้น คือ คนไทยทุกคน ต้องปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีตามวิถีประชาธิปไตย ซึ่งการปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีตามวิถีประชาธิปไตยในสังคมไทยพอสรุปได้ ดังนี้ (อภิชาติ ดำดี, 2549)

1. การปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีในครอบครัว ประกอบด้วยบุคคลหลัก ๆ คือ บิดามารดา และบุตรธิดา การที่ครอบครัวจะมีความสุขสมาชิกภายในครอบครัวต้องปฏิบัติตนเป็นสมาชิกที่ทำดีต่อกัน เช่น บิดามารดา ควรปฏิบัติต่อบุตรโดยเลี้ยงดูอบรมสั่งสอนให้ทำสิ่งในที่ถูกต้องตามหลักศีลธรรมไม่ให้ประพฤดิชั่ว ส่งเสียให้มีการศึกษา สอนมารยาทที่ดีงามในสังคม ไม่ลงโทษโดยใช้ความรุนแรง เป็นต้น ในขณะที่บุตรพึงปฏิบัติ ต่อบิดามารดา โดยมีความกตัญญูกตเวทิต์เลี้ยงดูบิดามารดาช่วยเหลือกิจการของครอบครัวและประพฤติปฏิบัติตนเป็นคนดี เป็นต้น นอกจากนี้สามีและภรรยาควรปฏิบัติตนให้เหมาะสมต่อกันโดยยกย่องให้เกียรติซึ่งกันและกันเคารพและซื่อสัตย์ไม่นอกใจกัน รู้จักขยัน ใช้จ่ายอย่างประหยัด มีเหตุผลและมีความเข้าใจกันในครอบครัว

2. การปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีในโรงเรียนสมาชิกในโรงเรียนประกอบด้วย ครู ลูกศิษย์ เพื่อน ๆ เป็นต้นซึ่งสมาชิกที่ดีต้องปฏิบัติตนต่อกัน โดยครูมีหน้าที่อบรมสั่งสอนวิชาความรู้ กิริยามารยาทต่าง ๆ ให้แก่ศิษย์ให้เป็นคนเก่ง คนดี นอกจากนี้ยังต้อง



ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีมีเมตตา มีความยุติธรรม ปฏิบัติตนต่อลูกศิษย์ทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ส่วนลูกศิษย์ควรปฏิบัติต่อครูโดยประพฤติตนเป็นคนว่านอนสอนง่ายมีความอ่อนน้อมถ่อมตนขยันตั้งใจเรียน มีความกตัญญูกตเวที ไม่ลบหลู่ดูหมิ่นกัน นอกจากนี้นักเรียนทุกคนควรปฏิบัติต่อกันในฐานะเพื่อนโดยมีน้ำใจเผื่อแผ่ช่วยเหลือกันมีความรักใคร่สามัคคี และซื่อสัตย์ต่อกัน

3. การปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีในท้องถิ่น การปฏิบัติตัวเป็นพลเมืองดีในท้องถิ่น เช่น ให้ความร่วมมือ ในการรักษาความสะอาดและพัฒนาชุมชนให้น่าอยู่ เสียภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ติดตามดูแล และตรวจสอบการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยกันอนุรักษ์หรือฟื้นฟูชนบทธรรมเนียมวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และร่วมกันป้องกันอาชญากรรม เป็นต้น

4. การปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีของประเทศ การปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีของประเทศ เช่น ไม่ปฏิบัติตน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลอื่น ไม่รวมตัวกันในทางที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรม อันติงามของประชาชน อารักขาไว้ซึ่ง ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เสียภาษีอากร และมีส่วนร่วมในหน่วยงานของรัฐหรือการป้องกันประเทศ เป็นต้น

สรุป

สังคมไทยจะมีความสุขและอยู่ร่วมกันได้อย่างสามัคคีนั่น คนไทยทุกคนจะต้องมีคุณลักษณะความเป็นพลเมืองที่ดีในระบอบประชาธิปไตย 6 ประการ ได้แก่ 1. เคารพความแตกต่าง 2. รู้จักรับผิดชอบตนเอง และพึ่งพาตนเองได้ 3. เคารพหลักความเสมอภาค 4. เคารพกฎกติกา 5. รับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม และ 6. เคารพสิทธิผู้อื่น รวมทั้งรู้ถึงบทบาททางสังคมที่ตนดำรงอยู่ ซึ่งสมาชิกทุกคนในสังคมย่อมต้องมีบทบาทหน้าที่ตามสถานภาพของแต่ละคนแตกต่างกัน ถ้าสมาชิกทุกคนในสังคมได้ปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของตน อย่างถูกต้องแล้วจะได้ชื่อว่าเป็นพลเมืองที่ดีของสังคมและประเทศชาติ ในปัจจุบันนี้สังคมประชาธิปไตยของไทย มีการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคเพื่อความเท่าเทียมกันมากเกินไปจนลืมหน้าที่ของตนเอง ซึ่งสิทธิและหน้าที่เป็นสิ่งที่คู่กัน เมื่อมีสิทธิก็ต้องมีหน้าที่ พลเมืองของ



ทุกประเทศมีทั้งสิทธิและหน้าที่แต่จะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับกฎหมายของประเทศนั้น ๆ หน้าที่เป็นภารกิจที่ทุกคนต้องกระทำเพื่อสร้างคุณค่าของความเป็นมนุษย์เมื่อเกิดมาเป็นคน ค่าของคนอยู่ที่การปฏิบัติหน้าที่โดยมีความรับผิดชอบเป็นหัวใจสำคัญ และต้องสอดคล้องกับบทบาททางสังคมที่แต่ละบุคคลดำรงอยู่เพื่อให้ชีวิตดำรงอยู่อย่างมีคุณค่าและเป็นที่ยอมรับของสังคม

เอกสารอ้างอิง

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2555). *การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง (Civic Education)*.

กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์.

วัชร ไชยสาร. (2555). “จิตสาธารณะ” และ “สำนึกพลเมือง” ปฐมบทแห่งการเมืองภาคพลเมือง. *รัฐสภาสาร*, 60(8), 9-26.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2554). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*.

กรุงเทพฯ: สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

_____. (2555). *พลเมืองในระบอบประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักแผนพัฒนาการเมือง. (2554). *รายงานวิจัยสำนึกพลเมือง: เอกสารวิชาการลำดับที่ 54-01*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

อภิชาติ ดำดี. (2549). *หลักพระพุทธศาสนากับการส่งเสริมวิถีชีวิตประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: บริษัทศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์.



ความเหลื่อมล้ำ : แนวคิด สถานการณ์ในประเทศไทย

และแนวทางแก้ไข*

Inequality: Concepts, Situation in Thailand and Solutions Reducing

ฐิริวัจน์ ปุณยวุฒิปรีดา

Puriwud Punyavuttipreda

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

E-mail: phu9555@gmail.com

๙๐-----๙๑

บทคัดย่อ

ความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยนั้นมีนักวิชาการที่ได้อธิบายไว้ 7 ประเด็น ได้แก่ 1. ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ 2. ความเหลื่อมล้ำทางสังคม 3. ความเหลื่อมล้ำด้านวัฒนธรรม 4. ความเหลื่อมล้ำด้านการเมือง 5. ความเหลื่อมล้ำทางสิ่งแวดล้อม 6. ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ 7. ความเหลื่อมล้ำทางความรู้ และในปี พ.ศ.2561 ที่ผ่านมามีช่องว่างความเหลื่อมล้ำที่มากที่สุดในโลกตามรายงานของ Credit Suisse รายงานความมั่งคั่งทั่วโลก (Global Wealth Report) และ Databook ซึ่งตีพิมพ์เมื่อเดือนธันวาคม 2561 ที่ผ่านมามีแนวโน้มว่ากลุ่มคนที่ร่ำรวยที่สุดในประเทศไทยร้อยละ 1 ครอบครองความมั่งคั่งได้เกือบร้อยละ 67 ของประเทศ

คำสำคัญ: ความเหลื่อมล้ำ; ประเทศไทย; แนวทางแก้ไขความเหลื่อมล้ำ

* Received February 15, 2020; Revised March 19, 2020; Accepted March 23, 2020



Abstract

Inequality in Thai society, there are academics that have explained 7 points: 1. Economic inequality 2. Social inequality 3. Cultural inequality 4. Political inequality 5. Inequality 6. Spatial inequality 7. Knowledge inequality and, in the past year, Thailand has the largest gap in the world according to The Credit Suisse report, Global Wealth (Global Wealth Report) and Datebooks, published in December 2561, the past has shown that among the richest in the country 1 percent possession of wealth has almost 67 countries.

Keywords: Inequality; Situation in Thailand; Solutions

บทนำ

ประเทศไทยได้จัดทำและรวบรวมข้อมูลสถิติต่าง ๆ พบว่าประเทศไทยติดอันดับ 3 ประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำมากที่สุดในโลก ตัวเลขข้างต้นได้สะท้อนปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของประชากรโลก ขณะเดียวกันประเทศไทยก็ถือเป็นอีกประเทศหนึ่งที่กำลังเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยประเทศไทยขยับขึ้นจากอันดับ 11 เป็นอันดับ 3 ของประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำมากที่สุดในโลก รองจากรัสเซีย และอินเดีย และใน 5 ปี ที่ผ่านมา คนเพียง 1% เป็นเจ้าของความมั่งคั่งของคนทั้งประเทศรวมกัน มหาเศรษฐีระดับพันล้านในประเทศไทยเพิ่มขึ้นจาก 5 คนในปี พ.ศ. 2551 เป็น 28 คนในปี พ.ศ. 2558 แต่คนไทย 10% หรือประมาณ 7 ล้านคน ยังมีชีวิตอยู่ได้เส้นความยากจนคนไทยมากกว่า 3 ใน 4 ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินใด ๆ เลย โฉนดที่ดิน 61% ของประเทศไทยอยู่ในมือประชากร 10% โดยในช่วง 7 ปีที่ผ่านมา เศรษฐีระดับพันล้านของไทยเพิ่มขึ้นเป็น 28 คน จาก 5 คน และทั้งหมดมีทรัพย์สินรวมกันถึง 9,142,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ขณะที่ประชากรของไทย 7 ล้านคนยังอยู่ได้เส้นความยากจน นอกจากนี้ยังพบว่า คนรวย



ที่สุด 10% เป็นเจ้าของทรัพย์สิน 79% ของประเทศ และ 5 ปีที่ผ่านมาคนรวยที่สุด 1% เป็นเจ้าของความมั่งคั่งมากกว่าคนที่เหลือทั้งประเทศรวมกัน (ประชาชาติ, 2562)

แนวคิดเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำ

ความเหลื่อมล้ำในสังคมด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจนั้นเป็นปัญหา ที่เราต้องหาทางแก้ไข และควรใช้วิธีอะไร เป็นคำถามที่ขึ้นอยู่กับอุดมการณ์หรือจุดยืนของคนในสังคม ปัจจุบันมีสำนักคิดใหญ่สามแห่งที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย และวิวัฒนาการในกรอบของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ได้แก่ เสรีนิยม (Liberalism) ความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) และสมรรถภาพมนุษย์ (Capabilities Approach) ความแตกต่างระหว่างสำนักคิดทั้งสามส่วนใหญ่อยู่ที่การให้น้ำหนักกับ “เสรีภาพของปัจเจก” และ “ความยุติธรรมในสังคม” ไม่เท่ากัน ซึ่งมีแนวคิดในส่วนที่เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำ (สฤณี อาชวานันทกุล, 2553) สรุปได้ดังนี้

แนวคิดของ ลุดวิก วอน มิสส์ (Ludwig Von Mises) นักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมคลาสสิกผู้ทรงอิทธิพล เสนอในปี ค.ศ. 1949 ว่า นักเสรีนิยมที่รณรงค์ความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายนั้นตระหนักดีว่า มนุษย์เกิดมาไม่เท่าเทียมกัน และความไม่เท่าเทียมกันนี้เองที่เป็นบ่อเกิดของการร่วมมือกันทางสังคมและอารยธรรม ความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายถูกออกแบบมาเป็นเครื่องมือที่จะรับประกันว่ามนุษยชาติทั้งหมดจะได้รับประโยชน์สูงสุดจากความไม่เท่าเทียมซึ่งความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายนั้นดีเพราะมันตอบสนองความต้องการของทุกคนได้ดีที่สุด ปลอ่ยให้พลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจเองว่าใครควรดำรงตำแหน่งทางการเมือง และปลอ่ยให้ผู้บริหารตัดสินใจเองว่าใครควรมีอำนาจกำหนดกิจกรรมการผลิต

แนวคิดของ มิลตัน ฟรีดแมน (Milton Friedman) นักเศรษฐศาสตร์สำนักเสรีนิยมคลาสสิก มองว่ารัฐโดยธรรมชาตินั้นด้อยประสิทธิภาพกว่าเอกชนและมักจะลุแก่อำนาจ ดังนั้นจึงเชื่อว่าหากรัฐทำอะไรก็ตามเพื่อพยายามสร้างความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจ เมื่อนั้นเสรีภาพทางการเมืองของผู้คนก็จะถูกบั่นทอน เขากล่าวอย่างโด่งดังว่า สังคมที่กำหนดความเท่าเทียมเป็นเป้าหมายเหนือเสรีภาพจะไม่มีทั้งสองอย่าง สังคมที่ตั้งเป้าหมายที่เสรีภาพก่อนความเท่าเทียมจะมีทั้งสองอย่างค่อนข้างสูง



แนวคิดของ แพทริก ไดมอนด์ (Patrick Diamond) และนักสังคมวิทยา แอนโทนี กิดเดนส์ (Anthony Giddens) มองว่าสังคมแบบ “คุณธรรมนิยมสมบูรณ” (Pure Meritocracy) หมายถึงสังคมที่สมาชิกทุกคนเลื่อนฐานะได้ด้วยความสามารถของตนเองล้วน ๆ ไม่ใช่ด้วยอภิสิทธิ์หรือเส้นสายใด ๆ ที่ปราศจากการกระจายความมั่งคั่ง ไม่ใช่สังคมที่พึ่งปรารถนา เนื่องจากกลุ่มบุคคลที่ประสบความสำเร็จในรุ่นของตัวเองจะกลายเป็น “ชนชั้น” ที่ฝังรากลึกสำหรับคนรุ่นต่อไป เก็บความมั่งคั่งที่ตนสะสมเอาไว้เป็นทุนสำหรับลูกหลาน เมื่อเป็นอย่างนี้ลูกหลานของคนจนก็จะยิ่งเสียเปรียบคนรวย และความเหลื่อมล้ำก็จะยิ่งกว้างขวางขึ้นเรื่อย ๆ นี่คือการยุติธรรมทางสังคมที่ต้องหาทางบรรเทาหรือกำจัดให้ได้มากที่สุดนอกจากจะมองว่าสังคมที่ความเหลื่อมล้ำกว้างขวางขึ้นเรื่อย นักคิดอย่างไดมอนด์และกิดเดนส์จึงมองว่า สังคมต้องพยายามสร้างความยุติธรรมหรือบรรเทาความยุติธรรมทางสังคมอย่างต่อเนื่อง ด้วยการกระจายรายได้และความมั่งคั่งให้ตกถึงมือประชาชนในวงกว้างที่สุด เพื่อ “ตอบแทนคนทุกภาคส่วนในสังคมที่มีส่วนสร้างความมั่งคั่ง” และดังนั้นพวกเขาจึงมักจะสนับสนุนแนวคิด “รัฐสวัสดิการ” อย่างเต็มรูปแบบที่จัดสวัสดิการถ้วนหน้าให้กับประชาชนทุกคน ในฐานะ “สิทธิพลเมือง” ที่พึงได้รับอย่างเสมอภาค

แนวคิดของ อมาตยา เซน (Amartya Sen) นักเศรษฐศาสตร์สวัสดิการเจ้าของรางวัลโนเบลเศรษฐศาสตร์ปี 1998 คือ ผู้พัฒนาแนวคิดที่ตั้งอยู่บนสมรรถภาพของมนุษย์ (Capabilities) ซึ่งบางคนก็เรียกแนวคิดนี้ว่า วิธีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Approach) แนวคิดนี้มองว่าทั้งความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความยากจนเป็น “การลดรอนสมรรถภาพ” ของมนุษย์ และมองว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจและรายได้เป็นเพียง “เครื่องมือ” ที่นำไปสู่เป้าหมาย ไม่ใช่ “เป้าหมาย” ในตัวมันเอง แนวคิดนี้แตกต่างจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่มองว่า “ความเป็นอยู่ที่ดี (Well-Being) คือ การบรรลุเป้าหมายสูงสุด (Maximum Utility)” และเป้าหมายสูงสุดนี้จะบรรลุได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมีรายได้และมีความมั่นคงมั่งคั่งในชีวิตสูงสุด ซึ่งสิ่งที่อมาตยา เซน ได้ให้ทรรศนะไว้ว่า เป้าหมายของการพัฒนาบนสมรรถภาพของมนุษย์ก็คือ อิสรภาพ นั่นเอง ได้แก่ การมีอิสรภาพทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ ทางสังคม เป็นต้น



ประเทศไทยกับความเหลื่อมล้ำใน 7 มิติ

ความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยนั้นมีนักวิชาการที่ได้อธิบายไว้ 7 ประเด็น สรุปได้ดังนี้ (สมชัย จิตสุชน, 2560)

1. ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ เป็นความเหลื่อมล้ำที่ชัดเจนที่สุดในบรรดาความเหลื่อมล้ำทั้งหมด จากรายงานของ The Credit Suisse Global Wealth Report 2018 ระบุคนไทยเพียง 1 เปอร์เซ็นต์เท่านั้นถือครองความมั่งคั่งหรือมีทรัพย์สินรวม 66.9 เปอร์เซ็นต์ของทรัพย์สินรวมทั้งประเทศ เท่ากับว่าคนไทยถึง 95 เปอร์เซ็นต์ถือครองทรัพย์สินเพียงร้อยละ 33.1 ของทรัพย์สินรวมทั้งประเทศ เป็นตัวเลขที่สะท้อนว่า ไทยเป็นประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูงเป็นอันดับ 1 ของโลก เมื่อปี พ.ศ. 2559 รายงาน The Credit Suisse Global Wealth Report 2016 ได้ระบุว่า ไทยมีความเหลื่อมล้ำสูงเป็นอันดับที่ 3 ของโลก โดยคนไทย 1 เปอร์เซ็นต์ถือครองทรัพย์สินรวม 58.0 เปอร์เซ็นต์ของทรัพย์สินรวมทั้งประเทศ (ณขวัญ ศรีอรุณทัย, 2561)

2. ความเหลื่อมล้ำทางสังคม ความแตกต่างทางสถานภาพทางสังคมของคนกลุ่มต่างๆ เช่น ชนชั้น วรณะ หรือกลุ่มอายุ ซึ่งมีแหล่งที่มาจากการเลือกปฏิบัติอย่างเป็นระบบในสถาบันทางสังคม เช่น การศึกษา, สุขภาพ, ความยุติธรรม และการปกป้องทางสังคม ความแตกต่างทางบทบาท หน้าที่ การตัดสินใจ สิทธิ และปัจจัยที่กำหนดความแตกต่างเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อระดับและคุณภาพการเข้าถึงบริการและการดูแลคนแต่ละกลุ่ม รวมไปถึงโอกาสในชีวิตและความสามารถที่จะดำเนินชีวิตไปตามเป้าหมายที่มุ่งหวังไว้

3. ความเหลื่อมล้ำด้านวัฒนธรรม ความแตกต่างทางด้านสถานภาพระหว่างกลุ่มอัตลักษณ์ (ตามการมองตัวเอง, การกำหนดโดยสังคม หรือทั้งสองประการ) ความเหลื่อมล้ำด้านวัฒนธรรมประกอบด้วย การกีดกันบนความแตกต่างทางเพศ, ชชาติพันธุ์, ศาสนา, ความพิการ และอัตลักษณ์อื่นๆ ของกลุ่ม โดยมีรากทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์เป็นปัจจัยสนับสนุน สังคมเกิดการปฏิบัติและถ่ายทอดวัฒนธรรมบางวัฒนธรรมที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เสมอภาค เช่น ระบบการรับน้อง ซึ่งเป็นวัฒนธรรมการถ่ายทอดอำนาจจากรุ่นสู่รุ่น วัฒนธรรมทางด้านการคิดดูถูกดูแคลนคนชนบทหรือคนจนผู้มีฐานะด้อยกว่า เป็นต้น



4. ความเหลื่อมล้ำด้านการเมือง ศักยภาพที่แตกต่างกันของบุคคลหรือกลุ่มที่ส่งผลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง และการได้รับประโยชน์จากการตัดสินใจนั้น ความเหลื่อมล้ำด้านการเมืองปรากฏแม้ในระบบการเมืองที่มีความเท่าเทียมทางด้านการกระบวนการในการเข้าถึงการตัดสินใจ นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำด้านการเมืองยังหมายถึงโอกาสที่ไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงการดำเนินการทางการเมืองภายใต้ทัศนคติที่ว่า มีเสียงของคนบางคนหรือบางกลุ่มที่ดังกว่าเสียงอื่นในการถกเถียงแลกเปลี่ยนทางการเมือง ขณะที่เสียงบางเสียงก็ไม่ได้มีการได้ยินเลย สิ่งที่ทำให้การเมืองเรื่องความเหลื่อมล้ำเห็นได้ชัดเจนคือคนที่มั่งคั่งมักจะยึดอำนาจทางการเมืองที่แท้จริง ยิ่งในสังคมที่ความมั่งคั่งกระจุกตัวแล้ว อำนาจทางการเมืองก็กระจุกตัวตามไปด้วย ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นจึงมีทั้งความเหลื่อมล้ำทางการเมืองและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ (พิชญ พงษ์สวัสดิ์, 2561) มิติทางการเมืองจึงเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือทำให้ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นแล้วดำรงอยู่ต่อไป (นิธิเอียวศรีวงศ์, 2561)

5. ความเหลื่อมล้ำทางสิ่งแวดล้อม ครอบคลุมความแตกต่างในหลายๆ มิติของคุณภาพสิ่งแวดล้อม, ระดับของการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อม, การเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ, โอกาสในการได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพยากร และการเผชิญกับมลภาวะ รวมทั้งความเสี่ยงที่เกิดจากภัยพิบัติและอันตรายทางธรรมชาติ นอกจากนี้ยังหมายถึงศักยภาพในการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก, การดำรงชีวิตอย่างยั่งยืน และศักยภาพในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม

6. ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ ความแตกต่างของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และความแตกต่างทางรายได้ระหว่างพื้นที่ศูนย์กลางและชายขอบ, เขตเมืองและชนบท และระหว่างภูมิภาคที่มีทรัพยากรมั่งคั่ง และขาดแคลนทรัพยากร ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ยังหมายถึงรวมถึง การเข้าถึงบริการและความรู้ที่ไม่เท่าเทียมกัน, การกีดกันและความเหลื่อมล้ำในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองของคนในแต่ละพื้นที่

7. ความเหลื่อมล้ำทางความรู้ ประกอบด้วยปัจจัยอันแตกต่างหลากหลายที่ส่งผลกระทบต่อการเข้าถึงความรู้ประเภทต่างๆ และผลที่ตามมาจากการเข้าถึงนั้น นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำทางความรู้ยังครอบคลุมคำถามที่ว่าความรู้ของใครที่ได้รับ



การยอมรับ และความรู้ประเภทไหนที่มีความสำคัญมากที่สุด ความเหลื่อมล้ำทางความรู้ส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการตัดสินใจ, การเข้าถึงบริการ และการมีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งนี้มักพบความเชื่อมโยงระหว่างความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่กับความเหลื่อมล้ำทางความรู้ โดยพื้นที่ชายขอบซึ่งขาดศักยภาพในการเข้าถึงความรู้จะไม่ค่อยเป็นที่รู้จักมากนัก

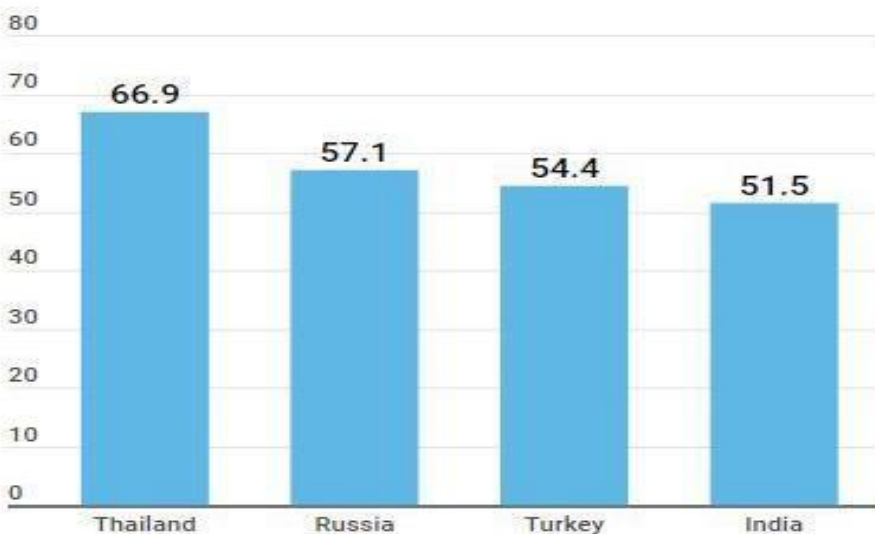
ประเทศไทยกับสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ

ประเทศไทยมีช่องว่างความเหลื่อมล้ำที่มากที่สุดในโลกตามรายงานของ Credit Suisse รายงานความมั่งคั่งทั่วโลก (Global Wealth Report) และ Data book ซึ่งตีพิมพ์เมื่อเดือนธันวาคม 2561 ที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่ากลุ่มคนที่ร่ำรวยที่สุดในประเทศไทยร้อยละ 1 ครอบครองความมั่งคั่งได้เกือบร้อยละ 67 ของประเทศ (Aseantoday, 2019)



The world's most unequal countries

The share of national wealth held by the richest 1% of the population (%)



ภาพที่ 1 The world's most unequal countries

เราจะเห็นว่าปัจจุบันสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของไทยสะท้อนว่าปัญหานี้กำลังจะทวีความรุนแรงขึ้น ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลไทยมีนโยบายเศรษฐกิจที่เน้นถึงการออกจากกับดักรายได้ปานกลางแต่ภาวะเศรษฐกิจไทยที่ขยายตัวในระดับต่ำ และสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองไทยในทศวรรษที่ผ่านมา ยังคงสร้างความกังวลให้ภาคประชาชนว่าการกระจายรายได้ที่ไม่สมดุล ไม่เท่าเทียมกันนั้นจะพาสังคมไทยไปในทิศทางใด ซึ่งการวัดความเหลื่อมล้ำในวงกว้างการ มักพิจารณาจากการถือครองรายได้ โดยใช้ตัวเลขจากสำนักงานสถิติแห่งชาติซึ่งไปสำรวจมาแต่ละครัวเรือนว่ามีรายได้เท่าใด จากนั้นจึงนำรายได้ของกลุ่มตัวอย่างมาคำนวณเพื่อจัดทำเป็นสัมประสิทธิ์ความเสมอภาค หรือ จินี (Gini Coefficient) เป็นวิธีวัดการกระจายของข้อมูลทางสถิติอย่างหนึ่ง ที่นิยมใช้เป็นตัวบ่งชี้ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้



หรือการกระจายความร่ำรวยความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจของไทยสืบเนื่องมาจากนโยบายของภาครัฐมักเอื้อประโยชน์ต่อผู้มีอำนาจ ไม่สนับสนุนนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อความมั่งคั่งของตนเอง ดังนั้นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยในการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำคือการจัดสรรภาษีที่เป็นธรรม ตามหลักการจัดสรรรายได้จากคนรวยสู่คนจน ซึ่ง ณ ปัจจุบัน ภาษีของไทยยังไม่ได้ทำหน้าที่ดังกล่าว

แนวทางแก้ไขความเหลื่อมล้ำตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560

สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหาคือความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยนั้น ได้มีการกำหนดแนวปฏิบัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2560 ไว้ในหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ อธิบายโดยสังเขป ดังนี้

มาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลดังต่อไปนี้

ก. ด้านการเมือง แนวทางที่ควรนำไปปฏิบัติเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ได้แก่ (1) ให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งและออกเสียงประชามติโดยอิสระปราศจากการครอบงำไม่ว่าด้วยทางใด (2) ให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ และมีกลไกตรวจสอบในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างชอบธรรมและเท่าเทียม

ข. ด้านกระบวนการยุติธรรม มีสาระสำคัญที่เป็นแนวทางที่ควรนำไปปฏิบัติเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ที่สำคัญ ได้แก่ (1) ให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และมีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ รวมตลอดทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม (2) ปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ชัดเจนเพื่อมิให้คดีขาดอายุความ และสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา รวมทั้งกำหนดให้การสอบสวนต้องใช้ประโยชน์จากนิติวิทยาศาสตร์ และจัดให้มีบริการทางด้านนิติ



วิทยาศาสตร์มากกว่าหนึ่งหน่วยงานที่มีอิสระจากกันเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างมีทางเลือก (3) เสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมให้มุ่งอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยสะดวกและรวดเร็ว (4) ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ อำนาจ และภารกิจของตำรวจให้เหมาะสม และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจให้เกิดประสิทธิภาพ มีหลักประกันว่าข้าราชการตำรวจจะได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้ง และโยกย้าย และการพิจารณาบำเหน็จความชอบตามระบบคุณธรรมที่ชัดเจน ซึ่งในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้ายต้องคำนึงถึงอาวุโสและความรู้ความสามารถประกอบกันเพื่อให้ข้าราชการตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของบุคคลใด มีประสิทธิภาพและภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

จ. ด้านการศึกษา มีสาระสำคัญที่เป็นแนวทางที่ควรนำไปปฏิบัติเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ได้แก่ (1) ให้สามารถเริ่มดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนาก่อนเข้ารับการศึกษาตามมาตรา 54 วรรคสอง เพื่อให้เด็กเล็กได้รับการพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคมและสติปัญญาให้สมกับวัยโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (2) ให้ดำเนินการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนตามมาตรา 54 วรรคหก ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ (3) ให้มีกลไกและระบบการผลิต คัดกรองและพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพครูและอาจารย์ให้ได้ผู้มีจิตวิญญาณของความเป็นครู มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความสามารถและประสิทธิภาพในการสอน รวมทั้งมีกลไกสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้ประกอบวิชาชีพครู (4) ปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนทุกระดับเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนได้ตามความถนัดและปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว โดยสอดคล้องกันทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่

ฉ. ด้านเศรษฐกิจ แนวทางที่ควรนำไปปฏิบัติเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ได้แก่ (1) ขจัดอุปสรรคและเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศเพื่อให้ประเทศชาติและประชาชนได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมกลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ อย่างยั่งยืน โดยมีภูมิคุ้มกันที่ดี (2) สร้างกลไกเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการนำความคิด



สร้างสรรค์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ(3) ปรับปรุงระบบภาษีอากรให้มีความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มพูนรายได้ของรัฐ ด้านต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ และปรับปรุงระบบการจัดทำและการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล (4) สร้างกลไกเพื่อส่งเสริมสหกรณ์และผู้ประกอบการแต่ละขนาดให้มีความสามารถในการแข่งขันอย่างเหมาะสม และส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจเพื่อสังคมและวิสาหกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสร้างกลไกเพิ่มโอกาสในการทำงานและการประกอบอาชีพของประชาชน

ข. ด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งมีแนวทางที่ควรนำไปปฏิบัติเพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่เป็นประเด็นสำคัญ ได้แก่ (1) จัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั่วประเทศเพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ (2) ปรับระบบหลักประกันสุขภาพให้ประชาชนได้รับสิทธิและประโยชน์จากการบริหารจัดการและการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพและสะดวกทัดเทียมกัน

สรุป

ปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยมีผู้กล่าวไว้ในหลายบริบท ซึ่งภาครัฐได้ให้ความสำคัญในด้านการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมเป็นอย่างมาก จะเห็นได้จากการกำหนดนโยบายของรัฐบาลอันเป็นผลสะท้อนมาจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2560 แม้วก่อนหน้านั้นการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 รัฐบาลได้มีนโยบายที่จะขับเคลื่อนในหลายด้านในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมไทย 1) ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา 2) ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ 3) ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน 4) ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะ ในช่วงเวลาที่ผ่านมาทำให้สังคมไทยก้าวหน้าไปในหลายด้าน ทั้งการสร้างความมั่นคงด้านอาชีพ และรายได้ที่ทำให้จำนวนคนยากจนลดลง บริการทางการศึกษาและสาธารณสุขขยายทั่วถึงมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นธรรมนับว่ามีความซับซ้อนและยังเป็นปัญหาท้าทายใน หลายด้าน ทั้งความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มประชากร ความแตกต่างของคุณภาพการบริการภาครัฐ โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลและในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่ได้รับบริการที่คุณภาพต่ำ



กว่า การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยจำเป็นต้องอาศัยการพัฒนา ในยุทธศาสตร์อื่น ๆ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 มาเป็นพลังร่วมและสนับสนุนการพัฒนา ยุทธศาสตร์การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่เน้นการบริหารจัดการที่ดินให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม

เอกสารอ้างอิง

ณขวัญ ศรีอรุณทัย. (2561). ไทยแลนด์แดนเหลื่อมล้ำ. สืบค้น 6 กุมภาพันธ์ 2562, จาก <https://waymagazine.org/info-inequality-land/>

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2561). ความเหลื่อมล้ำทางการเมือง. สืบค้น 6 กุมภาพันธ์ 2562, จาก https://www.matichon.co.th/article/news_1177141

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2561). การเมืองเรื่องความเหลื่อมล้ำ. สืบค้น 6 กุมภาพันธ์ 2562, จาก https://www.matichon.co.th/columnists/news_1268407

สมชัย จิตสุชน. (2559). ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้ม นโยบายและแนวทางขับเคลื่อนนโยบาย, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. สืบค้น 6 กุมภาพันธ์ 2562 , จาก <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2017/06/Synthesis-Report-Year-2-Inclusive-Growth.pdf>

สตฤณี อาชวานันทกุล. (2553). *ทุนนิยมสร้างสรรค์*. กรุงเทพฯ: Open World Publishing.

Aseantoday. (2019). *Thailand's wealth inequality is the highest in the world: What will this mean for the upcoming elections?*. Retrieved January 20, 2019, from <https://www.aseantoday.com/2019/01/thailands-wealth-inequality-is-the-highest-in-the-world-what-does-this-mean-for-upcoming-elections/>



อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ*

Political Power and Influence Public Policy-Making Process

ไพวรรณ ปุริมาตร

Paiwan Purimart

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

E-mail: pichitpuri2@hotmail.com

๙-----๓

บทคัดย่อ

การกำหนดนโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหาร นโยบายสาธารณะมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือบริหารประเทศของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ เป็นต้นว่า กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ ตอบสนองความต้องการของประชาชน แก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน จัดสรรค่านิยมทางสังคม เสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม เสริมสร้างความเสมอภาค ให้โอกาสแก่ประชาชน กระจายรายได้ให้แก่ประชาชน ดังนั้น นโยบายสาธารณะถือว่าเป็นแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐบาลหรือหน่วยงานเอกชน นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของสถาบันทางการเมือง โดยสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ ได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ สถาบันการปกครองท้องถิ่น และสถาบันพรรคการเมือง เป็นต้น เป็นผลของความสมดุลของการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม ซึ่งเกิดขึ้นจากอิทธิพลระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่ตกลง ประนีประนอมกับการเปลี่ยนแปลง นอกจากนั้นนโยบายมักจะถูกเปลี่ยนทิศทางไปสู่กลุ่มที่มีอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ที่ต่างช่วงชิงอำนาจและผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

คำสำคัญ: อำนาจ; อิทธิพล; นโยบายสาธารณะ

* Received February 17, 2020; Revised March 20, 2020; Accepted April 1, 2020



Abstract

Public policy related to political, economic, social and administrative policies have an important role as a tool of the government administration in areas such as determine the direction of national development. In response to public demand Address the critical issues of public Allocation of social values Enhancing fairness in society. Supplements Created Equal Provide opportunities for citizens Income distribution to the public, so public policy is to guide the operations of the government or private agencies. Public policy is the product of political institutions. The political institutions, including institutional, legislative, judicial institutions, management institutions. Institute of Local Administration Institutions and political parties as a result of the balance of the struggle between the groups. This arises from the influence of interest groups falling. Compromise with change In addition, the policy will be redirected to the influential group. Various interest groups compete for power and mutual benefit.

Keywords: Power; Influence; Public Policy

บทนำ

อำนาจ คือ พลังบางอย่างที่สามารถบังคับให้บุคคลหรือกลุ่มคนที่มีอำนาจน้อยกว่าทำอะไร ๆ ตามต้องการ เช่น พ่อ-แม่บังคับให้ลูกกินข้าว ตำรวจบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎจราจร เป็นต้น โดย ‘อำนาจ’ หลายๆ คนมองว่าเป็นของดี อีกทั้งยังมีความหอมหวานน่าจับจองเป็นเจ้าของยิ่งนัก เนื่องจากบุคคลใดก็ตามที่สามารถครอบครองมันได้ล้วนสามารถบังคับให้ผู้คนที่มีความอำนาจน้อยกว่ากระทำตามสิ่งที่ตนต้องการ ถึงขนาดมีประโยคว่า “อำนาจเปรียบดังยาเสพติด” เนื่องจากมีหลายต่อหลายคนปรารถนาฝึกฝืนในอำนาจจนเกินขอบเขตความพอดี บางคนถึงกับ “เสพติด” อำนาจจนถึงขนาดเสียผู้เสียคนไปก็มี แน่นอนว่าผู้ที่ตกอยู่ในอำนาจต่างรู้สึกมีความสุข เช่น มีความรู้สึกดีที่มีคนอยู่ใต้อำนาจของตน มีความรู้สึกดีอย่างมาก ในการมีคนมาเอาใจและเกิดความเคารพยำเกรง แต่เมื่อไหร่ก็ตามที่เขาสูญเสียอำนาจไป เขาก็จะ



เหมือนกับคนติดยาเสพติด กลายเป็นคนละคน เนื่องจากการเสพติดอำนาจนั้นยากกว่า การถอนตัวเมื่อติดยาเสพติดประเภทอื่นๆ เพราะฉะนั้นผู้คนที่ไม่รู้เท่าทันความเป็นจริงของโลกทั้งหลายจึงต่างมุ่งแสวงหาอำนาจ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2550)

ความเข้าใจในนิยามคำว่า “อำนาจ (power)” นั้น เชื่อว่า คนโดยทั่วไปมักจะเข้าใจว่า เป็นคำเดียวกับคำว่าอำนาจทางการเมือง “political power” และเมื่อเข้าใจเช่นนี้แล้ว ก็จะเปิดมุมมองให้หยุดอยู่เพียงจุดนี้ และจะให้ความสำคัญเฉพาะส่วนที่เป็นอำนาจในทางการเมือง ว่า เป็นส่วนที่น่า ครบงำ หรืออยู่เหนือกว่าส่วนอื่นๆ ของระบบโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และไปติดยึดกับวิธีคิดแบบ Hierarchy แท้ที่จริง อำนาจ มันคือ อะไรก็ตามที่มีผลต่อการบังคับ กำกับ เหนี่ยวนำให้ส่วนอื่น ในสังคม ทั้งในมิติการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ชุมชน กลุ่ม ดำเนินไปตามที่ตนเองต้องการและอำนาจมีความเกี่ยวข้องกับส่วนอื่น ไม่ใช่อำนาจทางการเมืองเพียงส่วนเดียว และปัจจุบันส่วนอื่นที่ว่านี้ มีความสำคัญมากขึ้น และบางมิติอาจจะมากกว่าอำนาจทางการเมืองด้วยซ้ำไป อำนาจส่วนอื่นๆนี้ จะมีการให้ความสำคัญมากกับสำนักคิดแบบสมัยใหม่ ที่เรียกว่า Post-Modern โดยจะเรียกการสถาปนาของอำนาจส่วนอื่นแบบนี้ว่าเป็น อำนาจที่เป็นจริงและมีอิทธิพลต่อการดำรงชีวิต หรือนักวิชาการทางรัฐศาสตร์บางสำนักเรียกเป็นภาษาทางการเมืองใหม่ว่า ชีวอำนาจ (bio power) และส่วนที่อำนาจแบบนี้ไปเปิดมิติสัมพันธ์กับทางการเมืองก็จะเรียกว่า ชีวอำนาจทางการเมือง (bio politics) (สมบัติ อารังธยวงศ์, 2549)

สำหรับคำว่า ‘การเมือง’ นั้นมีผู้มากความรู้หลายท่าน ได้ให้ความหมายหลายประการ ทางด้านปรมาจารย์ด้านรัฐศาสตร์นาม Harold Lass well ได้ให้ความหมายเอาไว้ว่า “การเมือง เป็นการนำมาแสดงถึงอำนาจ เพื่อจะนำมาตัดสินว่าใครได้อะไร เมื่อใด และอย่างไร” เพราะฉะนั้นการเมืองจึงถือกำเนิดขึ้นมา เพื่อจัดสรรสิ่งต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัด อันมีความเกี่ยวพันกับการใช้ “อำนาจ” อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การกำหนดนโยบายเป็นภารกิจของฝ่ายการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการริเริ่มเพื่อการแก้ปัญหาหรือการกำหนดมาตรการให้ประชาชน ปฏิบัติในขณะที่ฝ่ายบริหารมุ่งไปที่การนำนโยบายไปจัดทำแผนโครงการ กฎ คำสั่ง หรือระเบียบ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของนโยบายที่ได้กำหนดไว้ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะสะท้อนความคิดในช่วงต้นของการศึกษาและเป็นการวิเคราะห์ที่ตรงไปตรงมา แต่ไม่สะท้อนความเป็นจริงที่



เป็นอยู่ กล่าวคือ การกำหนดนโยบายการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย จะมีกลุ่มบุคคลที่นอกเหนือไปจากฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย พัฒนาการแนวความคิดที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง การบริหาร และนโยบายสาธารณะ

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

ความหมายของคำว่า นโยบาย (Policy) มีหลากหลายทัศนะ นอกจากนี้ นโยบายสามารถ เกิดขึ้นได้ทั้งภาคเอกชน และเอกชน โดยพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (ราชบัณฑิตยสถาน, 2554) ให้ความหมายว่า นโยบายคือ หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามี นักวิชาการชาวต่างประเทศที่ให้ความหมายของนโยบาย คือ Dye (1981 อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช, 2547) กล่าวว่า นโยบายคือ หลักและวิธีการปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวทางดำเนินการที่ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้องและบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ความหมายของคำว่า “สาธารณะ” พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (ราชบัณฑิตยสถาน, 2554) ให้ความหมายว่า สาธารณะ หมายถึงของส่วนรวมหรือส่วนกลาง โดยใช้ประโยชน์ร่วมกัน Longman กล่าวว่า สาธารณะ หมายถึง งานที่เกี่ยวข้องของรัฐบาล ในฐานะภาครัฐที่ไม่ใช่เอกชนและเกี่ยวข้องกับสังคม โดยส่วนรวม นอกจากนี้ สาธารณะ มักพบเห็นเสมอ ในลักษณะพูดต่าง ๆ เช่น มติมหาชน กฎหมายมหาชน สินค้าสาธารณะ และคำนี้มักใช้กับกิจกรรม ของมนุษย์ที่ต้องรัฐบาลเข้าไปแทรกแซง หรือต้องการให้รัฐบาลเข้าไปจัดระเบียบสังคมหรือกิจกรรมที่ดำเนินการโดยทั่วไป (จุมพล หนิมพานิช, 2547)

ความหมายของคำว่า นโยบายสาธารณะ (Public policy) เมื่อรวมกัน นักวิชาการก็ได้ให้ ความหมายที่รัดกุม เช่น นโยบายสาธารณะ สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ (Dye, 1978) แนวทางในการปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นมา โดยบุคคล คณะบุคคล เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น (Anderson, 1994) ผู้วิจัยมองว่าแนวคิดของ Anderson เป็นการมองเฉพาะเรื่องที่รัฐบาลกระทำเท่านั้น ไม่ครอบคลุมสิ่งที่รัฐบาลไม่กระทำ



นอกจากนี้ นักวิชาการอีกท่านได้ให้ทัศนะว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การจัดสรรค่านิยมของสังคมทั้งมวลและผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรร ก็คือ รัฐบาล ตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจาก “การจัดสรรค่านิยมของสังคม” (Easton, 1953) กิจกรรมทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นระดับใดในหน่วยงานใด ล้วนมี กำเนิดมาจากความคิดอันเป็นกรอบนำทางว่าควรจะทำอะไร เมื่อใด ที่ไหน โดยใคร และอย่างไร หากปราศจากทิศทางที่แน่นอนชัดเจนในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ความคิด หรือเจตนา ก็เกิดขึ้นก่อนเช่นเดียวกัน จากนั้นค่อย ๆ พัฒนาชัดเจนขึ้น กลายเป็นกรอบกำหนด ทิศทางและแนวทางการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่ง ในความหมายกว้าง ๆ คือ นโยบาย ของรัฐบาลหรือนโยบายสาธารณะ (Public policy) นั่นเอง (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2550) นอกจากนี้สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2549) นโยบายสาธารณะ หมายถึง “กิจกรรมของรัฐบาลที่เลือกกระทำหรือไม่กระทำก็โดย มุ่งถึง ค่านิยมและผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมเป็นสำคัญ โดยเป็นข้อบัญญัติที่ชอบ ด้วยกฎหมาย” ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Dye

จากคำนิยาม หรือความหมายดังกล่าวข้างต้น สามารถผนวกรวมเอาแนวคิด ของนักวิชาการทั้งหมดเข้าด้วยกัน ผู้วิจัยสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมของรัฐบาล ที่เข้ามาบริหารประเทศในแต่ละยุคได้กำหนดขึ้นว่าจะทำหรือไม่ กระทำอะไร โดยมีการขับเคลื่อน ผ่านส่วนราชการต่าง ๆ โดยมีการกำหนดออกมา เป็นโครงการ แผนงานและชุดกิจกรรมต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อสาธารณะ เช่น นโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรสนองเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ซึ่งผู้รับประโยชน์ คือเกษตรกร นโยบายรับจำนำข้าวเปลือกเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดทุนทางการเกษตร ที่ประสบปัญหาเนื่องจากมีผลผลิตออกสู่ตลาดมากเกินไป นอกจากนั้นนโยบาย สาธารณะนั้น อาจมีเป้าหมายที่ครอบคลุมคนทุกคนอาทิเช่นพระราชบัญญัติจราจรที่ บังคับใช้ ประชาชนทุกคนในรัฐ เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะนั้น เมื่อถูกกำหนดขึ้นมาและมีการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย วัตถุประสงค์ของนโยบายมีลักษณะ



อย่างไรจากการศึกษา ผู้วิจัยพบว่า มินกวิชาการได้กำหนดลักษณะของวัตถุประสงค์ของนโยบาย ดังนี้

ยอดชาย วิถีพานิช (2549) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ เป็นนโยบาย ที่กำหนดขึ้นโดยภาครัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอนอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง โดยอาจมี วัตถุประสงค์ 3 ประการ ดังนี้ ประการที่หนึ่ง เพื่อแก้ไขปัญหาในปัจจุบัน ให้เบาบางหรือหมดสิ้นไป อันจะนำไปสู่การกินดี อยู่ดีการมีคุณภาพชีวิต (Quality of life) ที่ดีของประชาชนโดยรวม เช่น ปัญหาเกษตรกรขาดแคลนที่ดินทำกิน รัฐบาล ก็กำหนดออกมาในรูปของนโยบายปฏิรูปที่ดิน หรือปัญหาการจราจร ก็กำหนดออกมาเป็นพระราชบัญญัติผู้ประสบภัยจากรถยนต์และนโยบาย สวมหมวกเป็นต้น ประการที่สอง เพื่อการพัฒนา เป็นการกำหนดนโยบายเพื่อก่อให้เกิดผล ที่พึงปรารถนาหรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เป็นอยู่ให้ดีขึ้นกว่าเดิม เช่น ประเทศต้องการ เน้นเศรษฐกิจการค้าที่สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก ก็กำหนดเป็นนโยบายเขตการค้าเสรี (FTA) หรือการที่ประเทศไทยต้องการผลักดันให้มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการพัฒนาประเทศ รัฐบาลก็กำหนดเป็นนโยบายพัฒนาระบบสารสนเทศและเทคโนโลยีเป็นต้น และประการที่สาม เพื่อการพัฒนาในอนาคตหรือแก้ไขปัญหาในอนาคต เช่น รัฐบาลต้องการน้อมนำกระแส พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ ก็กำหนดเป็นนโยบายเศรษฐกิจแบบพอเพียง เช่น นโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลสมัย พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นต้น

ซึ่งความหมายของข้างต้น ผู้วิจัยมองว่า เป็นการกำหนด วัตถุประสงค์ในภาพกว้าง โดยประเด็น คือวัตถุประสงค์ของนโยบายต้องสามารถแก้ไขปัญหา ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคตได้ อย่างไรก็ตามผู้วิจัยมองว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะที่ดีต้องมีลักษณะ ดังนี้คือ จะต้องสามารถแก้ไขปัญหาสาธารณะทั้งเชิงรุกและรับเมื่อมีการนำนโยบายไปใช้ปัญหาสาธารณะนั้นที่เกิดจะหายไปหรือลดน้อยถอยลง เช่น เกษตรกรชาวนา ผู้ปลูกข้าวประสบปัญหาราคาผลผลิตตกต่ำต่อเนื่องมานานหลายปี รัฐบาลได้นำนโยบายส่งเสริม เกษตรอินทรีย์เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ข้าวอินทรีย์ ทำให้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการได้รับราคาข้าวที่สูงขึ้น หรือรัฐบาลนำนโยบายพยุงราคาข้าว นโยบายประกันรายได้เกษตรกร ตลอดจน นำนโยบายรับจำนำราคาพืชผลทางการเกษตร เข้ามาช่วยไ้ช้นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะนั้น ต้องสามารถลดปัญหา



สาธารณะที่จะเกิดขึ้นในอนาคตหรือเรียกอีกอย่างว่า วัตถุประสงค์เชิงป้องกัน และเสริมสร้างเพื่อความเข้มแข็งของประชาชน อาทิเช่น นโยบายป้องกันโรคไข้เลือดออก หรือโรคภัยต่างๆ ซึ่งยังไม่เกิดขึ้นแต่มีนโยบายเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เป็นต้น

ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะมีความสำคัญอย่างไรและเกี่ยวข้องกับใครบ้าง ผู้วิจัยมองว่า นโยบายสาธารณะมีความสำคัญอย่างมากทั้งในระดับชนชั้นปกครองและผู้ถูกปกครอง ซึ่งในรัฐ ไม่มีใครปฏิเสธอำนาจของรัฐได้ เพราะตั้งแต่เกิดจนตาย ประชาชนทุกคนต้องแจ้งเกิด นั่นคือ จุดเริ่มต้นของการเป็นประชาชนซึ่งเป็นองค์ประกอบของรัฐ อย่างไรก็ตามผู้วิจัยมองว่า นโยบายสาธารณะมีความสำคัญดังต่อบุคคลหลายส่วนดังนี้

1. สำคัญกับผู้ปกครอง ในที่นี้หมายถึงรัฐบาลที่มีอำนาจในการปกครอง ทั้งในระบบประชาธิปไตยและระบบเผด็จการ เนื่องจากนโยบายสาธารณะคือเครื่องมือที่ใช้ในการบริหาร ประเทศหรือนโยบายสาธารณะคือสิ่งที่รัฐบาลกระทำหรือไม่กระทำ อย่างไรก็ตามนโยบาย สาธารณะมีความสำคัญยิ่งต่อรัฐบาลหรือชนชั้นผู้ปกครองเนื่องจากหมายถึงเสถียรภาพ ของรัฐบาลเองรัฐบาลในระบบประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้ง การกำหนดนโยบายที่สามารถ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและขึ้นชอบกับประชาชนจะส่งให้รัฐบาลนั้นมีเสถียรภาพ และยังหมายถึงการกลับมาเป็นรัฐอีกครั้งในการเลือกตั้งสมัยหน้า ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของสมบัติ อารังธัญวงศ์ (2549) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อผู้กำหนด นโยบาย ประชาชน และเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาล ดังนี้ หนึ่ง ความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย ส่วนใหญ่ผู้ที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายของประเทศก็คือฝ่ายการเมืองหรือรัฐบาล หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน ย่อมจะทำให้ รัฐบาลได้รับความศรัทธาหรือการยอมรับจากประชาชนมากและจะส่งเสริมให้รัฐบาลมีโอกาสดำรงตำแหน่งในการบริหารประเทศยาวนานขึ้นหรือมีโอกาสได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ในการเลือกตั้งครั้งต่อไปอีก



2. สำคัญกับประชาชน เนื่องจากไม่มีใครปฏิเสธอำนาจรัฐได้ นอกจากนั้นนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมือง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นประชาชนสามารถแสดงออกถึงปัญหาและความต้องการของตนเป็นระบบ โดยพรรคการเมืองเมื่อหาเสียง เลือกตั้งจะต้องพื้นที่เพื่อตรวจสอบปัญหาสาธารณะและนำปัญหานั้นมากำหนดเป็นนโยบาย ของพรรค อาทิเช่น พรรคไทยรักไทยได้นำลงพื้นที่พบว่าเกษตรกรประสบปัญหาภาวะหนี้สิน จึงได้นำมากำหนดนโยบายของพรรคคือพักชำระหนี้ 3 ปี เมื่อชนะการเลือกตั้งก็จะนำนโยบาย ของพรรคมากำหนดเป็นนโยบายสาธารณะโดยมีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา อย่างไรก็ตาม เมื่อนโยบายถูกนำไปปฏิบัติและปรากฏผลลัพธ์ (Outcomes) เป็นไปตามวัตถุประสงค์ประชาชน ได้รับความพอใจเพราะปัญหาและความต้องการได้รับการตอบสนองและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ย่อมทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นและศรัทธาในการบริหารของรัฐบาลมากขึ้น ในทางตรงข้าม หากผลลัพธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ตกถึงประชาชนอย่างแท้จริง และคุณภาพชีวิต ของประชาชนต่ำลงย่อมทำให้ประชาชนขาดความศรัทธาต่อรัฐบาล และอาจไม่ให้การสนับสนุน กลับมาเป็นรัฐบาลอีกต่อไป

3. สำคัญต่อข้าราชการประจำ ซึ่งมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจาก ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันและมีที่มาที่แตกต่างกัน หลายครั้งที่เกิดการแทรกแซงการทำงานของข้าราชการการเมืองต่อข้าราชการประจำอย่างไรก็ตาม นโยบายสาธารณะได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายคือ ข้าราชการการเมืองมีหน้าที่ ในการกำหนดนโยบาย ข้าราชการประจำมีหน้าที่ในการนำนโยบายมาปฏิบัติ และข้าราชการ เมืองจะเป็นข้าราชการประจำในขณะเดียวกันไม่ได้ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของณัฐฐา วิจิณัยภาค (2555) ที่กล่าวว่า สำคัญต่อข้าราชการประจำซึ่งมีหน้าที่ในการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ ที่จะได้อาศัยนโยบายเป็นแนวทางในการปฏิบัติกิจกรรมและป้องกันการปฏิบัติ ตามอารมณ์ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ

4. สำคัญต่อผู้ที่ศึกษานโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ เพื่อนำความรู้ความเข้าใจไปใช้ในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาสาธารณะและเสนอทางเลือกในการตัดสินใจ เพื่อให้ได้มา ซึ่งนโยบายที่ดีนำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ โดยศุภชัย ยาวะประภาส (2550) กล่าวว่าการศึกษานโยบายสาธารณะย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมทั้งทาง



วิชาการ และในทางปฏิบัติ ทางวิชาการการเรียนรู้นโยบายสาธารณะจะช่วยให้สามารถเข้าใจแนวทาง อันเป็นกรอบชี้แนะการบริหารในภาพรวมทั้งหมด นอกจากนี้ยังช่วยให้ผู้ศึกษามีความรู้ความเข้าใจ ในสาขาที่ตนเองศึกษา ส่วนในทางปฏิบัติ นโยบายสาธารณะจะช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถเข้าใจ ในเทคนิคและระเบียบวิธีการในการวิเคราะห์และประเมินผลนโยบาย ย่อมช่วยในการวางแผน พัฒนานโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติให้ได้ผลยิ่งขึ้น

อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

นักรัฐศาสตร์กลุ่มหนึ่งมองว่าการเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ โดยเป็นการต่อสู้กันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจและอิทธิพลในการบริหารกิจการบ้านเมือง โดยคำนิยามของการเมืองเชิงอำนาจที่น่าสนใจ ได้แก่ คำนิยามของ Pennock & Smith (1965) ที่กล่าวว่า“การเมือง หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่เกี่ยวกับ อำนาจ สถาบัน และองค์กรในสังคม ซึ่งได้รับการยอมรับว่ามีอำนาจเด็ดขาดครอบคลุมสังคมนั้นในการสถาปนาและทำนุรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม มีอำนาจในการทำให้จุดประสงค์ร่วมกันของสมาชิกในสังคมได้บังเกิดผลขึ้นมา และมีอำนาจในการประนีประนอมความคิดเห็นที่แตกต่างกันของคนในสังคม” และอีกหนึ่งคำนิยามการเมืองของณรงค์สินสวัสดิ์ (2539) ที่กล่าวว่าการเมืองเป็นการต่อสู้ช่วงชิงการรักษาไว้และใช้อำนาจทางการเมือง โดยอำนาจทางการเมืองหมายถึง อำนาจในการที่จะวางนโยบายในการบริหารประเทศหรือสังคม อำนาจที่จะแต่งตั้งบุคคล เพื่อช่วยในการนำนโยบายไปปฏิบัติและอำนาจที่จะใช้ข้าราชการ งบประมาณหรือเครื่องมืออื่น ๆ ในการนำนโยบายปฏิบัติแนวการมองการเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ (power approach) ดังที่ได้ยกตัวอย่างไปนี้ เป็นแนวทางการศึกษาเชิงรัฐธำธิปัตย์ต่อผู้อยู่ใต้อำนาจ ซึ่งก็คือประชาชนนั่นเอง สิ่งหนึ่งสิ่งใดที่ออกมาจากสถาบันทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่ ในการตรากฎหมายต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้มาจากรัฐบาลในรูปของนโยบายสาธารณะ (public policies) โครงการพัฒนา (development programs) และงานต่าง ๆ ที่ประกอบขึ้นหรือดำเนินไปโดยภาคราชการรวมถึงการตัดสินใจตัดสินใจหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคลต่อบุคคลและบุคคลกับ รัฐจึงล้วนแต่เป็น เรื่องที่เกี่ยวข้องช่วงชิงเข้าสู่อำนาจการบริหารประเทศ หรืออย่างน้อยก็ให้ผลผลิตจาก



ระบบการเมือง (political outputs) ผลผลิตของระบบการเมือง อันได้แก่ นโยบาย กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับโครงการหรือแผนงานพัฒนาของภาครัฐและภาคราชการ ซึ่งเป็นไปเป็นทางที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มของตนมากที่สุด

ในกรณีของการศึกษาการผลักดันทางการเมืองของกลุ่ม ซึ่งก็คือ การศึกษาถึง กลวิธีช่องทางการใช้อำนาจการต่อรองของกลุ่มผลักดันต่าง ๆ เพื่อจะให้ผลของการตัดสินใจเป็นไปตามที่ฝ่ายตนต้องการนั้น การนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับ อำนาจและ อิทธิพลมาพิจารณาย่อมมีความจำเป็น และสำคัญที่จะช่วยให้การอธิบายมีความ ชัดเจนยิ่งขึ้น ในระบอบการเมืองนั้น อำนาจและอิทธิพลถือว่าเป็นทรัพยากรทาง การเมืองที่สำคัญ โดย Dahl (1973) ให้ความหมายของอำนาจไว้ว่า หมายถึง ความสามารถของนาย ก. ที่ทำให้นาย ข. กระทำ สิ่งใดสิ่งหนึ่งที่นาย ก. ต้องการโดย ไม่คำนึงว่า นาย ข. มีความต้องการที่จะทำ สิ่งนั้นหรือไม่ เปรียบเทียบกับ ความหมาย ของอิทธิพล หมายถึง ความสามารถของนาย ก. ที่ทำให้นาย ข. กระทำ สิ่งใดสิ่ง หนึ่งที่นาย ก. ต้องการ โดยนาย ก. ไม่ได้มีการบังคับ นาย ข. ซึ่งความหมายนั้น ไกลเคียงในที่นี้วิธีการใช้อำนาจ อาจจำแนกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

1. การใช้การชักชวน (persuasion) เช่น นาย ก. ทำให้นาย ข. ยอมรับสิ่งที่ นาย ก. กำหนด โดย นาย ก. ไม่ได้ให้คำมั่นสัญญา หรือขู่เข็ญ คุกคาม แต่จะใช้ รูปแบบของการชักชวน เช่น การคาดหวังข้อเสนอการให้ข่าวสารข้อมูลการโฆษณาชวน เชื่อ

2. การใช้การกดดัน (pressure) เช่น นาย ก. พยายามให้ นาย ข. ยอมรับ สิ่งที่นาย ก. กำหนด โดยนาย ก. ให้คำมั่นสัญญา ว่าอาจจะให้รางวัล หรือลงโทษ นาย ข. รูปแบบของการกดดัน คือ การใช้กำลังการออกคำสั่ง การสร้างสถานการณ์ และการต่อรองในการผลักดันนโยบายสาธารณะใด ๆ ของกลุ่มและองค์กรต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับ ปัจจัย 2 ประการ คือ

1. ช่องทางการเข้าถึง (accessibility) ซึ่งเป็นเสมือนประตูที่เปิดโอกาสให้กลุ่ม เข้าหาผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือรัฐบาล ปัจจัยที่ทำให้เกิดช่องทางการเข้าถึงได้แก่ ลักษณะที่เกิดของระบบการเมือง สถานภาพของกลุ่ม ในระบบการเมืองและความชอบ ธรรมของการใช้ช่องทาง เพื่อให้เกิดการยอมรับของสังคมการเข้าถึงนั้น หมายถึง การ ที่กลุ่มสามารถเชื่อมกับกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล เป็นหนทางที่กลุ่มจะมีอิทธิพล



เหมือนนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาล ดังนั้นการศึกษาถึงอิทธิพลของกลุ่มต่อรัฐบาลจะต้องดูถึงวิธีการกลยุทธ์ช่องทางและจุดเข้าถึงรัฐบาลด้วย

2. สถานภาพทางสังคมและทรัพยากรของกลุ่ม (group resources) คือ กลุ่มที่มีสถานภาพทางสังคมสูง หรืออยู่ในอาชีพที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมักจะมีโอกาสเข้าถึงรัฐบาลและมีอิทธิพลต่อรัฐบาล ทรัพยากรของกลุ่มหมายถึงลักษณะผู้นำของกลุ่ม ความมั่นคงของกลุ่ม ความเป็นปึกแผ่นและการรวมตัวของสมาชิกกลุ่มสามารถให้ข่าวสารข้อมูลการชักจูงใจผู้ตัดสินใจการรู้จักการเข้าพบผู้นำรัฐบาลและศิลปะการใช้อิทธิพล เป็นต้น

เมื่อกล่าวถึงบทบาทของกลุ่มผลักดันต่าง ๆ ในกระบวนการของการตัดสินใจนั้นประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณา คือ เรื่องเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการผลักดันให้การตัดสินใจเป็นไปตามความต้องการของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่ว่ากลุ่มสามารถทำให้ข้อเสนอของกลุ่มได้รับการยอมรับหรือสามารถที่จะยับยั้ง หรือแก้ไขข้อเสนอของผู้อื่นยอมแสดงให้เห็นว่ากลุ่มเป็นผู้มีอำนาจและอิทธิพลต่อการตัดสินใจกล่าวสำหรับประเด็นเรื่องอำนาจนั้น ยังมีผู้แยกแยะไว้อีกว่า อำนาจอาจเป็นได้ทั้งเป้าหมายในตัวมันเอง และเป็นวิธีการเพื่อจะบรรลุสิ่งอื่น (จุมพล หนีพวนิช, 2547) แต่ประเด็นที่น่าสนใจที่สุดจะอยู่ที่ความเห็นของ Dahl (1973) ที่กล่าวว่า ผู้ใดจะมีอำนาจทางการเมืองมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับว่าเขามีทรัพยากรอยู่ในครอบครองมากน้อยเพียงใด มีความสามารถและทักษะในการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นเพื่อการเมืองมากน้อยเพียงใด และประการสุดท้ายบุคคลเหล่านั้นมีความสนใจในการเมืองมากน้อยเพียงใด

Dahl (1973) กล่าวว่า วิธีการที่จะศึกษาว่า ผู้กระทำทางการเมืองคนใดหรือกลุ่มใด มีบทบาทและอิทธิพลทางการเมือง มากน้อยเพียงใดนั้นพิจารณาจาก

1. ปริมาณที่บุคคลปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งมีมากน้อยเพียงใด

2. การที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งนั้นปฏิบัติด้วยความยากลำบากเพียงใด ถ้าลำบากใจมากแสดงว่าผู้ที่ให้ปฏิบัติเช่นนั้นมียุทธิพลมาก

3. มีความน่าจะเป็นไปได้ (probability) ที่บุคคลจะปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่ง เพียงใด



4. จำนวนเรื่องราวที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามอีกบุคคลหนึ่งมีมากน้อยเพียงใด

5. บุคคลหนึ่งสามารถทำให้คนจำนวนมากน้อยเท่าไร ปฏิบัติตามความต้องการของเขา

ทั้ง 5 ประการ แสดงให้เห็นว่า ผู้มีอำนาจหรือมีอิทธิพล คือ ผู้ที่สามารถผลักดันให้การกำหนดนโยบายเป็นไปตามความประสงค์ของตน หรือสามารถยับยั้งเปลี่ยนแปลงนโยบายของผู้อื่นที่ตนไม่เห็นด้วย ดังนั้นสภาพการณ์ของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มหรือสถาบัน ผู้เสนอกฎหมายกับกลุ่มที่คัดค้านใคร สามารถผลักดันให้ประสบความสำเร็จมากกว่ากันย่อมแสดงถึงว่าบุคคล หรือกลุ่มบุคคลนั้นมีอำนาจหรืออิทธิพลมากกว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่น

นอกจากนี้ การใช้วิธีการไม่ตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายก็เป็นกลวิธีการทางการเมืองที่สำคัญซึ่งบรรดาผู้กำหนดวาระของการนำปัญหาขึ้นพิจารณาจะนำมาใช้เพื่อป้องกันมิให้เงื่อนไขแวดล้อมทางสังคม และการเมืองกลายเป็นประเด็น เจิงนโยบายขึ้นมาในกรณีของกระบวนการนิติบัญญัตินั้น การไม่ตัดสินใจ สะท้อนให้เห็นได้จากการใช้วิธีให้ประเด็นปัญหา นโยบาย หรือกฎหมายยืดเยื้อออกไป โดยการอภิปรายที่ยาวนานการนำเข้าระเบียบวาระชักช้า ทำให้การพิจารณาของสภานิติบัญญัติเป็นไปอย่างไม่มีทันกาลซึ่งการไม่ตัดสินใจของรัฐสภานี้จะสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์เข้า ไปมีบทบาทในการผลักดันหรือถ่วงรั้งเอาไว้ด้วย

สรุป

นโยบายสาธารณะโดยทั่วไปจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการทั้งการเมืองและสังคมอย่างกว้างขวาง เพราะนโยบายสาธารณะมีรากฐานมาจากสภาพปัญหาต่าง ๆ ของสังคม และเป็นปัญหาที่ประชาชนคาดหวังว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบในการแก้ไข ทำให้ปัญหาเหล่านี้ต้องเข้าสู่กระบวนการทางการเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชน พรรคการเมือง รัฐสภา ตุลาการ ระบบราชการ ระบบบริหาร และราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น สิ่งที่ต้องพิจารณาถึงบุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ ที่มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะและผลของนโยบายสาธารณะกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในสังคม ทำให้บางนโยบายส่งผลให้ประชาชนบางกลุ่มได้รับผลประโยชน์ และบางกลุ่มเสียประโยชน์ ทำให้บางกรณีประชาชนได้รับผลกระทบทาง



ลบ หรือได้รับผลกระทบทางบวกกับกลุ่มที่มีผลประโยชน์จากการใช้นโยบาย นั้นเกิดจากการใช้แนวคิดนโยบายสาธารณะของภาครัฐ ที่มีการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในสังคมที่ขัดแย้งกัน ที่ไม่ได้พิจารณาถึงขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดหรือไม่ แต่ถ้ารัฐไม่มีนโยบายก็จะไม่เกิดการบริหารจัดการ และถ้ารัฐบริหารจัดการไม่ดีก็จะทำให้นโยบายนั้นไม่เกิดประโยชน์ต่อสังคมเช่นกัน

เอกสารอ้างอิง

- จุมพล นิมพานิช. (2547). *การวิเคราะห์นโยบายขบข้าย แนวคิดทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์. (2539). *จิตวิทยาการเมือง*. กรุงเทพฯ: วัชรินทร์การพิมพ์.
- ณัฐฐา วินิจนัยภาค. (2555). *นโยบายสาธารณะและการจัดการเชิงกลยุทธ์*. นนทบุรี: ตุลา.
- ยอดชาย วิถีพานิช. (2549). นโยบายสาธารณะ: นโยบายของรัฐจากฝ่ายการเมืองสู่ฝ่ายบริหาร. *รัฐสภาสาร*, 54 (2), 77-100.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 เฉลิมพระเกียรติ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคล เฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554*. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน.
- ศุภชัย ยาวะประภาช. (2550). *นโยบายสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 7)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2549). *นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ* (พิมพ์ครั้งที่ 14). กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- Anderson, J. E. (1994). *Public policymaking : An introduction* (2nd ed.). New York: Houghton Mifflin.
- Dahl, R. A. (1973). *Modern political analysis*. NJ: Prentice Hall.
- Dye, T. R. (1978). *Understanding public policy* (3rd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.



Easton, D. (1953). *The political system*. New York: Knopf.

Pennock, R. J., & Smith, D. G. (1965). *Political science*. New York: McMillan.



ทุนมนุษย์ : แนวคิด วิวัฒนาการและแนวโน้ม*

Human Capital: Concept Theory importance and Trends

สิริปภา ภาคอรรถ

Siriprapa Pakaut

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

Office of Insurance Commission

E-mail: siriprapa.mcu@gmail.com

๙-----๖

บทคัดย่อ

“มนุษย์” (Human) จัดว่าเป็น “ทุน” (Capital) ที่สำคัญที่สุดในการขับเคลื่อนองค์กร เนื่องจากมนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตชนิดเดียวในโลกที่สามารถสร้างสรรค์สิ่งอันเป็นประโยชน์นอกเหนือตัวให้กับองค์กรได้ สิ่งที่สำคัญยิ่งกว่านั้นก็คือนักลงทุนที่มีอยู่ในตัวมนุษย์นั่นเอง ซึ่งถือว่าเป็นทรัพย์สินภายในอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคปัจจุบันซึ่งถือว่าเป็นยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงที่เรียกกันว่า “กระแสโลกาภิวัตน์” (Globalization) ต้องยอมรับว่า “ทุนทางปัญญา” (Intellectual Capital) ซึ่งเป็นสินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Asset) มีความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมและเศรษฐกิจปัจจุบันกำลังมุ่งเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจฐานความรู้ (Knowledge-based Economy) ทุกองค์กรไม่ว่าภาครัฐ เอกชน องค์กรรัฐวิสาหกิจ ต่างล้วนให้ความสำคัญเรื่องการบริหาร “คน” อันเป็นเรื่องที่ทุกองค์กรไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้อีกต่อไป

คำสำคัญ: ทุนมนุษย์; การจัดการ

* Received January 10, 2020; Revised February 5, 2020; Accepted May 25, 2020



Abstract

"Human" is the "capital", which is the most important in driving the organization. Human beings are the only organisms in the world that can create multifarious benefits to the organization. More importantly, the brain that is in the human body is the internal property that will bring many benefits to the organization. In the present era, the era of change is called "globalization". Recognize that "intellectual capital" (Intangible Asset) is more important especially in society and economy. Currently, the world approaches to knowledge-based Economy. All organizations including public, private, and state enterprises emphasize on "people" management, which is an issue that every organization cannot avoid anymore.

Keywords: Human capital; Management

บทนำ

มุมมองและแนวคิดในการดำเนินการด้านทุนมนุษย์ได้เปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่เป็นการบริหารงานบุคคลแบบเก่า (Traditional Personnel Management) หรือที่เรียกว่า Taylorism เป็นการบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์ที่เน้นการศึกษาในเรื่องของความเคลื่อนไหวสำหรับงานแต่ละอย่าง (The Study of the Motions) โดยใช้ประโยชน์จากอุปกรณ์และเครื่องมือให้เหมาะสมกับเวลาของงานแต่ละอย่าง ให้ความสำคัญเพียงเล็กน้อยต่อความพึงพอใจของลูกจ้าง นอกจากนี้ยังสร้างระบบการให้ผลตอบแทนตามอัตราชิ้นที่ผลิตแตกต่างกัน (The Differential Price Rate System) ซึ่งคนงานจะได้รับค่าจ้างตามจำนวนชิ้นงานในแต่ละวันคนงานที่ผลิตชิ้นงานมากกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด ก็ได้รับการจ่ายเงินแบบจูงใจเพิ่มขึ้น (Witthayudom, 2006) โครงสร้างองค์กรเป็นแนวดิ่งโดยมีสายบังคับบัญชา มีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะและใช้กฎระเบียบเพื่อให้เกิดแบบแผนการปฏิบัติแบบเดียวกัน การบริหารคนจะเน้นที่กระบวนการและกิจกรรม ตั้งแต่การสรรหา คัดเลือก บรรจุ การฝึกอบรม การวิเคราะห์งาน จนถึงการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นกิจกรรมแยกส่วนมิได้นำมาเชื่อมโยงกับแผนและวิสัยทัศน์ขององค์กร ที่



เป็นเช่นนี้เนื่องจากฐานคติขององค์กรในสมัยก่อนจะมองคนเป็นค่าใช้จ่าย (Cost) ที่ต้องมีการควบคุม (Vetjayanont, 2008)

ความหมายของทุนมนุษย์

ทุนมนุษย์คือ ลักษณะต่าง ๆ รวมถึงความสามารถที่มีอยู่ในตัวมนุษย์ อันได้แก่ ความรู้ ทักษะ ความสามารถ ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดมาพร้อมกับมนุษย์ผู้นั้นหรือใช้เวลาและเงินในการเสริมสร้าง สะสม คงไว้ ทุนมนุษย์ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะการเรียนในโรงเรียนเท่านั้น แต่ทุนมนุษย์ถูกสะสมขึ้นมาหลายทาง เช่น ทางการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน การย้ายถิ่นฐาน ประสบการณ์ชีวิต การรักษาสุขภาพ รวมทั้งการค้นคว้าหาข้อมูลต่าง ๆ (Vetjayanont, 2008)

ทุนมนุษย์เป็นสินทรัพย์ชนิดหนึ่งที่ไม่มีตัวตน (Intangible Asset) ซึ่งตามปกติแล้วไม่สามารถวัดเทียบเป็นมูลค่าทางธุรกิจได้ แต่สามารถแปลงสภาพให้กลายเป็นสินทรัพย์ที่สามารถวัดเทียบมูลค่าออกมาได้ โดยสินทรัพย์นี้จะมีมูลค่าได้เฉพาะในแง่มูลค่าที่เกี่ยวข้องกับกลยุทธ์ขององค์กรเท่านั้น

ฉะนั้น สรุปได้ว่า “ทุนมนุษย์” คือความรู้ ความสามารถ ตลอดจนทักษะหรือความชำนาญรวมถึงประสบการณ์ของแต่ละคนที่มีสิ่งสมอยู่ในตัวเอง และสามารถจะนำสิ่งเหล่านี้มารวมเข้าด้วยกันจนเกิดเป็นศักยภาพขององค์กรหรือเป็นทรัพยากรที่สำคัญและมีคุณค่าซึ่งจะทำให้องค์กรนั้นมีความสามารถสร้างความได้เปรียบเหนือองค์กรอื่น

แนวคิดเกี่ยวกับทุนมนุษย์

คำว่า “ทุนมนุษย์ (Human Capital)” ปรากฏขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1961 โดยนักเศรษฐศาสตร์ชื่อ Theodore W. Schultz ซึ่งเขียนบทความเรื่อง Investment in Human Capital ในวารสาร American Economic Review โดยให้นิยามว่า ทุนมนุษย์คือ ความสามารถหลายๆ อย่างที่อยู่ในตัวคน ทั้งที่ติดตัวมาแต่กำเนิดหรือเกิดจากการสะสมเรียนรู้ ทุนมนุษย์ประกอบด้วยความรู้ ทักษะ ความสามารถ และประสบการณ์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในตัวมนุษย์ทั้งที่ติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด และเกิดจากการเรียนรู้ นอกจากนั้นยังหมายรวมถึงความรู้ในเชิงปริณัย (Tacit Knowledge) และ



ความรู้ที่ชัดเจน (Explicit Knowledge) ของมนุษย์ (Pinkaysorn et al., 2017) ดังนั้น องค์การสมัยใหม่จึงมีมุมมองทางด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ได้เปลี่ยนแปลงไป จากในอดีตที่เคยมองว่าการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายขององค์กร ซึ่งพยายามใช้จ่ายอย่างจำกัดหรือลดค่าใช้จ่ายทางด้านทรัพยากรมนุษย์ลง แต่ปัจจุบันกลับเล็งเห็นว่าการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ก่อให้เกิดสินทรัพย์ (Asset) ที่มีค่ากับองค์กร กลายเป็นทุนมนุษย์ (Human Capital) ที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรได้ ทั้งนี้การลงทุนในทรัพยากรมนุษย์มีหลายรูปแบบ เช่น การฝึกอบรม การศึกษา ตลอดจนการให้ความรู้ในรูปแบบต่าง ๆ ล้วนเป็นการเพิ่มมูลค่าให้กับทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรเป็นอย่างยิ่ง (Ponphai, 2014)

วิวัฒนาการของการจัดการทุนมนุษย์

หากพิจารณาในมิติการบริหารทรัพยากรบุคคลในองค์กรนับตั้งแต่ในอดีตเป็นต้นมา ก็จะทำให้เห็นได้ว่า มีความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเริ่มปรับเปลี่ยนจากการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration: PA) และการจัดการงานบุคคล (Personnel Management: PM) เป็นการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management: HRM) รวมตลอดทั้งการจัดการทุนมนุษย์ (Human Capital Management: HCM) ตามลำดับ ซึ่งมีรายละเอียดโดยสังเขปดังนี้

1) การบริหารงานบุคคล (Personnel Administration: PA) และการจัดการงานบุคคล (Personnel Management: PM) ระยะเริ่มแรกพัฒนาจากประเทศอังกฤษ กล่าวคือในปี ค.ศ. 1819 มีการจัดตั้งหน่วยงานจัดการงานบุคคลที่ชำนาญของอุตสาหกรรมในประเทศอังกฤษ Robert Owen ผู้ซึ่งมีอิทธิพลต่อการออกพระราชบัญญัติ โรงงานในปี ค.ศ. 1819 เขาเป็นผู้ได้รับยกย่องว่าเป็น “บิดาของการจัดการงานบุคคล” เพราะเป็นบุคคลที่สนใจใน ตัวบุคคลมาก เช่น กรณีที่โรงงานของเขาที่นิวลันนาร์ด เขาได้ล้มเลิกไม่จ้างเด็กอายุต่ำกว่า 12 ปี แต่ให้เด็กเหล่านั้น ได้เรียนฟรีให้คนงานมีที่อยู่อาศัยดี และมีเครื่องพักผ่อนหย่อนใจให้ ตลอดจนลดชั่วโมงการทำงานให้เหลือวันละ 10 ชั่วโมงครึ่ง วิธีการเหล่านี้ทำให้คนงานของเขาพอใจอย่างมาก และงานได้ผลผลิตดีขึ้น จนกระทั่งในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ในราวทศวรรษที่ 1940 ซึ่งยึด “แนวทางสร้างสวัสดิการ (welfare tradition)” เพื่อตอบสนองความ



ต้องการขั้นพื้นฐานให้กับพนักงานขององค์กร ต่อมาการจัดการงาน บุคคลได้ มีพัฒนาการมาตามลำดับจากทศวรรษที่ 1940 ถึง 1970 ซึ่งเป็นช่วงที่ภารกิจและหาบุคคลมีสถานะและความสำคัญเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนมีการทำให้สาขาวิชาชีพมากขึ้น ด้วย โดยเฉพาะในด้านการ แรงงานสัมพันธ์ (industrial relations) (Thammachinda, 2010)

2) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management HRM) การบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นคำสมัยใหม่ โดยปรากฏขึ้นมาระหว่างปลายปี ค.ศ. 1970 คำนี้เป็น คำที่ใช้กันโดยทั่วไป และแพร่หลายมากขึ้นเป็นลำดับ จนกระทั่งปี ค.ศ. 1989 สมาคมบริหารงานบุคคลของ อเมริกา (American Society for Personnel Administration) ได้ลงมติเปลี่ยนชื่อสมาคมเป็นสมาคมการ บริหารทรัพยากรมนุษย์ (Society for Human Resource Management หรือ SHRM) ทำให้มีการใช้คำดังกล่าวอย่างแพร่หลายในแวดวงวิชาการและการบริหารจนถึงในปัจจุบัน (Armstrong & Mitchell, 2016)

3) การจัดการทุนมนุษย์ (Human Capital Management: HCM) คำว่า “ทุนมนุษย์ (Human Capital)” ถึงแม้ว่าจะเป็นคำที่มีการถกอภิปรายซึ่งเริ่มต้นขึ้นในศตวรรษ ที่ 17 โดย Petty ในปี ค.ศ. 1690 ก่อนที่ในเวลาต่อมาจะถูกนำไปเผยแพร่ในวงกว้างโดย Smith ในปี ค.ศ. 1776 ก่อนที่จะหายไปจากแวดวงความสนใจของเศรษฐศาสตร์ กระทั่งกลับมาเป็นที่รู้จักอีกครั้งภายหลังจากการวิจารณ์ โดยมาร์แชล Marshall ในปี ค.ศ. 1930 จวบจนการฟื้นฟูผลงานทางด้านการวิจัยในทุนมนุษย์กลับมาได้รับความ สนใจในปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมาจากผลงานของ Mincer ในปี ค.ศ. 1958 Schultz ในปี ค.ศ. 1961 และ Becker ในปี ค.ศ. 1964 แต่อย่างไรก็ตาม ประชาคมวิชาการมีความเห็นว่า ในปี ค.ศ. 1961 ได้เริ่มมีการนำศัพท์คำว่าทุนมนุษย์ (Human Capital) มาใช้อย่างเป็นที่นิยมแพร่หลายโดย Theodore W. Schultz (30 เมษายน 1902 – 26 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1998) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกัน และเจ้าของรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ในปี ค.ศ. 1979 ได้เขียนบทความชื่อว่า “Investment in Human Capital (การลงทุนในทุนมนุษย์)” ตีพิมพ์เผยแพร่ทางวารสาร American Economic Review โดยในบทความดังกล่าว Schultz ได้ชี้ให้เห็นว่าทั้งความรู้และทักษะของคนนั้น คือรูปแบบของทุนอย่างหนึ่ง ซึ่ง



จะต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบในการลงทุนกับมนุษย์ดังกล่าว เพื่อให้เกิดเป็น ทูมมนุษย์ที่มีคุณค่า ต่อมาได้มีนักวิชาการจำนวนมากได้ใช้คำว่าทุนมนุษย์อย่างแพร่หลาย อาทิ Garry Becker (Becker, 1964) ซึ่งเป็นเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลเช่นเดียวกัน ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า บุคลิกภาพ ชื่อเสียง และความน่าเชื่อถือ ก็นับว่าเป็นคุณสมบัติที่สำคัญของทุนมนุษย์ และได้พัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับทุนมนุษย์เพิ่มเติมโดยทำการวิเคราะห์ ทุนมนุษย์ใน 3 ประเด็น คือ การศึกษาและการฝึกอบรมที่มีผลต่อทุนมนุษย์ ความสัมพันธ์ระหว่างทุนมนุษย์ กับครอบครัว และความสัมพันธ์ระหว่างทุนมนุษย์กับการพัฒนาเศรษฐกิจ (Prateep, 2008) สำหรับประเทศไทย ทุนมนุษย์ (Human Capital) เริ่มได้รับการเผยแพร่เข้ามาในราว พ.ศ. 2544 (Kongkasawat, 2007)

แนวโน้มของการจัดการทุนมนุษย์

การจัดการทุนมนุษย์จะเป็นเสมือนกรอบที่จะช่วยให้ธุรกิจใช้ข้อมูลล่าสุดในการปรับปรุงกระบวนการ ทางธุรกิจและมุ่งเน้นการสรรหาและรักษาคนที่เหมาะสมในการเพิ่มประสิทธิภาพของแรงงาน สำหรับแนวโน้มของการจัดการทุนมนุษย์ในอนาคตซึ่งจะมีผลกระทบต่อการดำเนินการนี้มีอยู่อย่างน้อย 3 ประการดังนี้

1) การจัดการทุนมนุษย์จะมุ่งให้ความสำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพกลยุทธ์ทางด้านแรงงาน (Focusing on Strategic Workforce Optimization) องค์ประกอบที่สำคัญของกลยุทธ์การจัดการทุนมนุษย์ (HCM) ที่ประสบความสำเร็จ คือ การมุ่งเน้นการสรรหา การรักษา การฝึกอบรม และการส่งเสริมคนเก่งมากที่สุด ภายใต้กรอบของการจัดการทุนมนุษย์ดังกล่าว ธุรกิจมีการลงทุนในการจัดการคนเก่งที่เพิ่มมากขึ้น การจัดการคนเก่งเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมการจัดการทุนมนุษย์ (HCM) เช่น การสรรหา การจัดการผลการปฏิบัติงาน การพัฒนาภาวะผู้นำ การบริหารค่าตอบแทนและอื่น ๆ โดยการเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการเหล่านี้ และการใช้ข้อมูลในเวลาจริง ที่ถูกต้อง เพื่อทำให้การตัดสินใจที่ดี

2) การจัดการทุนมนุษย์จะให้ความสนใจต่อการเปลี่ยนแปลงในด้านแรงงาน (Changes in the Workforce) ในระยะเวลา 50 ปีที่ผ่านมา การจ้างงานกระทำตามเส้นทางที่ชัดเจน กลายเป็นพนักงานเต็มเวลาที่ แฝงด้วยผลประโยชน์และความสำคัญกับการไต่บันไดขององค์กร แต่สภาพแวดล้อมปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลง แรงงาน



เข้าสู่หมวดหมู่ของ “พนักงานจ้างเหมา (contingent workers)” มีมากขึ้น โดยอาจจะจ้างเป็นกะหรือจ้างเป็นฤดูกาล เช่น ศูนย์การค้าที่มีฤดูกาลขายสินค้าลดราคา ก็จะจ้างพนักงาน Part-time เข้ามา พอหมดฤดูกาล ก็เลิกจ้าง เป็นต้น

3) การจัดการทุนมนุษย์จะมุ่งให้ความสำคัญต่ออำนาจของระบบแบบบูรณาการ (The Power of Integrated Systems) ระบบเทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทสำคัญในการช่วยให้บริษัทรวบรวมข้อมูลที่ต้องการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพในการปรับใช้กลยุทธ์การจัดการทุนมนุษย์ (HCM) หลายๆ บริษัทต้องประสบกับความ ล้มเหลวในการพัฒนาศักยภาพของการจัดการทุนมนุษย์ (HCM) เนื่องจากการใช้ระบบที่แตกต่างกัน ซึ่งไม่ได้ มีการสื่อสารอย่างเป็นที่เข้าใจตรงกัน ทำให้ธุรกิจต้องเผชิญหน้ากับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่ซ้ำ ๆ กันอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับความไม่สอดคล้องกันของข้อมูล รวมถึงข้อผิดพลาดอื่น ๆ จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่จะหาผู้ให้บริการที่เป็น หุ่นยนต์เพื่อบูรณาการและมุ่งเน้นในส่วนของการติดต่อผู้ใช้งาน แต่เครื่องมือพื้นฐานที่ใช้ยังคงมีความอ่อนแออยู่มาก โดยเครื่องมือที่ดีที่สุดคือ จะต้องมีการบูรณาการอย่างล้าลึกและให้ความสนใจต่อการบริหารจัดการข้อมูล เชิงลึกในแต่ละประเภทที่รวมทุกอย่างทั้งจากส่วนของคำตอบแทนและผลประโยชน์ให้กับเวลาและการเข้าร่วม ประชุมและการสรรหา

สรุป

“ทุนมนุษย์” เป็นแนวคิดที่เกี่ยวกับ “คน” หรือ “มนุษย์” ในยุคใหม่ที่มองคนว่าเป็นทรัพย์สินหรือสินทรัพย์ (Assets) ที่สำคัญที่สุดสำหรับทุกองค์กร เป็นทรัพย์สินที่มีค่าแต่มีคุณสมบัติบางอย่างที่แตกต่างจากทรัพย์สินอื่น ได้แก่ 1) เป็นทรัพย์สินที่จับต้องไม่ได้ (Intangible) โดยทั่วไปเรามักจะแบ่งทรัพย์สินออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ทรัพย์สินที่จับต้องได้ (Tangible Assets) และ ทรัพย์สินที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Assets) 2) ไม่มีค่าเสื่อมเหมือนทรัพย์สินอื่น และ 3) สร้าง “มูลค่าเพิ่ม” ได้เสมอ



เอกสารอ้างอิง

- Armstrong, S. & Mitchell, B. (2016). *Scripture HR Translated from The Essential HR Handbook Translated by Komkrit Jongboonwattana*. Bangkok: Expernet.
- Becker, G. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Graton, L & Ghoshal, S. (2003). Managing Personal Human Capital: New Ethos for the “Volunteer” Employee. *European management Journal*, 21(1), 1-10.
- Kongkasawat, T. (2007). *Human capital. Defining indicators for development*. Bangkok: Technology Promotion Association (Thai-Japanese).
- Pinkaysorn, K. et al. (2007). Human Capital: Human Capital Indicators Organization level. *Journal of Graduate Studies Valaya Alongkorn Rajabhat University In the royal patronage*, 11(2), 193-202.
- Ponphai, R. (2014). *Causal Relationship and Outcome of Knowledge Sharing of Organizational Personnel: The Empirical Phenomenon of Thai Commercial Banks* (Doctor of Thesis). Bangkok: Silpakorn University.
- Prateep, C. (2008). *Human capital and human capital management. In the teaching document Human Resource Development Kit Unit 2*. Nonthaburi: Sukhothai Thammathirat Open University Management Science Program.
- Thammachinda, C. (2010). *Human resource management, strategic plan, human resource management and implementation of the plan*. Bangkok: The Damrong Rajanupab Institute.
- Vetjayanont, N. (2008). *New Dimension in Human Capital Management*. Bangkok: Graphic Systems Company.
- Witthayudom, W. (2006). *Human Resource Management*. Bangkok: Thira Film and Cytex.



อารยธรรมสมัยโบราณที่เป็นมรดกรากฐาน
การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน
Ancient Civilizations that are the Heritage
of the Current Local Government

ชัชชัย ไชยสา

Chavatchai Chaisa

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

E-mail: akkarawat.kit@gmail.com

๙๐-----๙๑

บทคัดย่อ

การปกครองที่ปรากฏทั้งในอดีตและในปัจจุบัน ได้ปรากฏออกมาเป็นรูปแบบต่าง ๆ นั้น ต้องอาศัยรูปแบบการปกครองที่ยอมรับว่าเป็นอารยธรรมเก่า ใช้เป็นต้นแบบในการพัฒนา เพราะรูปแบบการปกครองในยุคก่อน ๆ ซึ่งถือว่าเป็นแม่แบบ เป็นเผ่าพันธุ์ที่ขยายออกในรูปต่างๆ ซึ่งมีแหล่งที่มาจากการปกครองของกรีกและโรมันโบราณ การวิวัฒนาการของการปกครอง ความเชื่อและอิทธิพลทางศาสนา การค้นคว้าของนักปราชญ์ และการสร้างของปัญญาชน

การปกครองท้องถิ่นก็ไม่แตกต่างมีต้นกำเนิดมาจากของเก่าที่มีอยู่แล้ว ซึ่งใช้เป็นรากฐานมาประยุกต์ของชาวตะวันตก ได้วางรูปแบบไว้ในดินแดนต่างๆ เช่น รูปแบบการปกครองแบบฟีวดีล การปกครองของยุโรปในยุครุ่งเรือง การปฏิวัติประชาชนของฝรั่งเศส การเกิดวัฒนธรรมสำคัญในการปกครองท้องถิ่น การบัญญัติหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ และการฟื้นฟูประชาธิปไตย ที่กล่าวมานี้เป็นต้นแบบของการปกครองท้องถิ่นที่ปรากฏในปัจจุบัน

คำสำคัญ: รากฐานการปกครอง; การปกครองส่วนท้องถิ่น



Abstract

The ancient government has been the basic of the present government that is modern governments have gotten the form of the old government or ancient government. So that, they were basic of Civilization to concept what they were modernized government. The government were born in ancient Greece and Roman, to evolution of government, to believe of religion, to search of intellectual and to making of intellectual.

The basic of local government was gotten of the past form of local government which called the basic of civilization in local government. The foundations of local government are The Feudal System, European Government in bloom age, to Revolution of people in France, the important culture was to be origin of local government, to act the important principle of local government in constitution, to Renew Democracy, These were basic of local government in the present.

Keywords: The Foundation of Government; Local Government

บทนำ

การปกครองในสมัยใดๆก็ไม่ได้เกิดขึ้นมาโดยไม่มีต้นแบบหรือแม่แบบที่ใช้เป็นแนวคิด หรือเพื่อใช้เป็นแนวทางในการสร้างทฤษฎีที่ได้ชื่อว่าเป็นของใหม่ไม่ได้เกิดขึ้นมาเอง แต่เกิดขึ้นจากการที่ได้แนวคิดจากสิ่งที่มีอยู่ก่อนแล้ว บ้างครั้งได้เรียกว่าการต่อยอดของเก่า แต่นักวิชาการได้มีการจัดสัณนิเวศและทาสีตกแต่งใหม่ให้เป็นที่มองเห็นเป็นสิ่งที่สวยงาม กลายเป็นของใหม่ที่อุบัติขึ้นมาและช่วยดึงดูดให้คนเกิดความหลงใหลว่าเป็นสิ่งที่ดี ประเสริฐและงดงามตระการตา การปกครองบ้านเมืองก็ได้อุบัติขึ้นในลักษณะนี้เหมือนกับสิ่งอื่น ๆ โดยเฉพาะการปกครองส่วนท้องถิ่นก็เกิดขึ้นมาในลักษณะนี้ เพราะจะต้องพึงพาระบบหรือรูปแบบการปกครองที่เคยมีมาแล้ว ซึ่งนักปราชญ์ทั้งหลายได้พากันศึกษาและเกิดแนวคิดจากการพบจุดด้อยจากของเก่า สร้างแนวคิด ทฤษฎีขึ้นมาเป็นรูปแบบโดยการดัดแปลงของเก่า เป็นการสร้างระบบใหม่เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพหรือสถานการณ์ของสังคมในแต่ละยุคแต่ละสมัย



และให้เป็นที่ไปตามความต้องการของสังคม เพราะเนื่องด้วยอิทธิพลของกระแสความต้องการของสังคม สังคมอาจจะไม่ต้องการระบบเดิม ๆ อารยธรรมเก่าของสังคมหรือของโลกไม่เหมาะสมกับสภาพของสังคมหรือจะพูดว่าเป็นสิ่งที่ไม่ทันสมัยหรือไม่เหมาะสมสำหรับใช้ในการจัดระเบียบทางสังคมในการดำเนินชีวิต

สังคมใดมีการจัดระเบียบสังคมหรือการจัดรูปแบบการปกครองที่ดีมีความเหมาะสม จะช่วยให้สังคมนั้นมีการอยู่ร่วมกันเป็นปึกแผ่น มีความมั่นคง มีความเจริญก้าวหน้า เพราะคนในสังคมมีความเกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกัน และยังสร้างความเป็นเอกภาพในสังคมนั้น ๆ (Uniformity) เป็นพื้นฐานในการสร้างสังคมนั้นให้มีความเข้มแข็ง ก้าวหน้า มีความสมบูรณ์พูนสุข ทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและระดับประเทศชาติ (อุดม ทูมโหมสิต, 2551)

ทั้งผู้นำทางสังคมและบรรดานักวิชาการมีแนวคิด มีอุดมมุ่งหมายเพื่อให้สมาชิกหรือสังคมของตนเป็นสังคมที่มีความอุดมสมบูรณ์ในทุก ๆ ด้าน ให้มีการดำรงชีวิตที่ดีมีความสุขกันทุกถ้วนหน้า อยู่กันในกลุ่มที่ได้มีการกำหนดไว้ ได้มีการศึกษาแสวงหาวิธีการหรือหลักการต่าง ๆ มาจัดเป็นระเบียบสังคม เป็นกรอบให้สมาชิกในสังคมประพฤติปฏิบัติเป็นหนึ่งเดียวกัน ประเทศใด สังคมใด มีการจัดระเบียบสังคมให้เป็นมาตรฐานดีแล้ว จะสร้างสังคมให้เป็นสังคมที่อุดมสมบูรณ์ทุกด้าน สามารถที่จะศึกษาเปรียบเทียบของสังคมต่าง ๆ หรือรัฐต่างที่มีการอยู่อย่างสงบสุข แม้ในปัจจุบันการศึกษาหาวิธีการในการจัดระบบทางสังคมจะต้องหันกลับไปมองหรือศึกษาสิ่งที่สังคมในยุคก่อนเคยใช้มาแล้ว เป็นการนำเอาของเก่ามาปรับเพื่อให้มีความเหมาะสมหรือมีสมบูรณกับสถานการณ์ของสังคมในปัจจุบัน

อารยธรรมที่เป็นรากฐานการปกครองท้องถิ่น

การปกครองในสมัยโบราณถือว่าเป็นมรดกทางอารยธรรมเก่าแก่ของโลก ซึ่งเกิดขึ้นมาเพื่อสนองความจำเป็นในการจัดระเบียบการดำรงชีวิตร่วมกันของมนุษย์ในสังคม สังคมใดมีการจัดระเบียบสังคมที่ดีจะทำให้สังคมนั้นมีความเป็นปึกแผ่น (Solidarity) มีความเกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกัน (Subsidiary) และมีความเป็นเอกภาพ (Uniformity) สังคมนั้นจะกลายเป็นสังคมที่เข้มแข็ง ก้าวหน้า มีความสมบูรณ์พูนสุขโดยทั่วกัน



รากฐานการปกครองของสังคมในปัจจุบัน

แนวคิดและหลักการปกครองที่ใช้กันอยู่ในโลกปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นประเทศชั้นประเทศกำลังพัฒนา ยอมรับว่า เป็นหลักการปกครองที่มีรากฐานที่มรดกต่อเนื่องมาจากหลักการปกครองในสมัยโบราณ ซึ่งเป็นแหล่งอารยธรรม 6 แหล่ง (อดัม ทูมโฆสิต, 25551) คือ

1. จากแหล่งอารยธรรมการปกครองของกรีกโบราณ ซึ่งถือว่าการปกครองที่มีอายุยืนยาวมากกว่า 2500 ปี

2. จากแหล่งอารยธรรมการปกครองของอาณาจักรโรมันโบราณ ซึ่งเป็นหลักการปกครองที่มีอายุยืนยาวมากกว่า 2000 ปี

3. จากการวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครอง ซึ่งเป็นความพยายามในการแก้ปัญหาความยุ่งยากทางการเมืองการปกครองของยุโรปสมัยกลาง ทำให้เกิดการพัฒนทางการเมืองการปกครองจากระดับล่าง (จากประชาชน ชุมชน) ไปสู่ระบบที่สูงกว่า เช่น นครรัฐ (States) รัฐชาติ (Nation States)

4. จากรากฐานความเชื่อและอิทธิพลของศาสนจักรในสมัยกลาง ทำให้เกิดการรับเอาอิทธิพลและความเชื่อทางศาสนาที่กำหนดเป็นหลักการปกครองในด้านอาณาจักร

5. จากการค้นคว้าของบรรดาปราชญ์ทางการเมืองการปกครองในยุครุ่งเรืองของยุโรป ทำให้เกิดปรัชญา แนวคิด และความเชื่อ ในการจัดระเบียบการปกครองของโลกในปัจจุบัน

6. จากการสร้างสรรค์ของปัญญาชนในยุคปัจจุบัน โดยนำแนวหลักการคิดต่างๆ ของบรรดานักคิดทางการเมืองการปกครองไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสังคมตัวเอง

จากรากฐานที่เป็นแหล่งอารยธรรมทางการเมืองการปกครองที่กล่าวมาข้างบนนั้น ถือว่าเป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่า ของที่เกิดขึ้นหรือเป็นอยู่ในปัจจุบัน เป็นดังเอาสิ่งที่เคยใช้มาแล้วมาปรับสภาพใหม่ให้มีความเหมาะสมต่อสังคม หรือให้เป็นไปตามกระแสของสังคมนั่นเอง



วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นได้ยึดเอาหลักการปกครองของกรีกและโรมันเป็นมรดกอารยธรรมมาจัดระเบียบการปกครอง และยังรวมเอาอิทธิพลของศาสนจักรอีกด้วย ทั้งการปกครองของกรีกและโรมัน และอิทธิพลของศาสนจักรมารวมกันเป็นระบบการปกครอง ยึดถือเป็นหลักการวิวัฒนาการทางด้านการปกครองท้องถิ่น

รากฐานที่สำคัญของการปกครองในปัจจุบัน คือ รัฐ เมือง และชุมชนในอดีตนั่นเอง พอที่จะนำมาสรุปได้ว่า การวิวัฒนาการของทางตะวันตก การกล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นทางตะวันตกนั้น เนื่องจากว่า ทางตะวันตกเป็นประเทศที่ได้มีการจัดระเบียบการปกครองในรูปแบบท้องถิ่น ประเทศไทยก็นำเอารูปแบบจากตะวันตกมาจัดเป็นรูปแบบการปกครองของตนเอง ทางตะวันตกได้วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น (อุดม ทุมโฆสิต, 25551) ดังต่อไปนี้

1. ระบบฟิวดัลในฐานะที่เป็นต้นกำเนิดของการปกครองท้องถิ่น
2. วิวัฒนาการทางการปกครองของยุโรปในยุครุ่งเรืองซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองสมัยใหม่
3. การปฏิวัติประชาชนของฝรั่งเศสซึ่งมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการปกครองแบบประชาธิปไตยสมัยใหม่และการปกครองท้องถิ่น
4. การเกิดขึ้นของวัฒนธรรมสำคัญในการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่
5. การบัญญัติหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ
6. การฟื้นฟูประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นหลังยุคสงครามโลก

สิ่งที่เป็นมรดกทางอารยธรรมในการปกครองที่ยึดถือเป็นหลักในการวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นของโลก โดยเฉพาะจุดเริ่มที่บังเกิดขึ้นทางโลกตะวันตก ซึ่งได้มีการเริ่มต้นจากระบบของการปกครองในยุคโบราณทั้งของกรีกและโรมัน รวมทั้งอิทธิพลของทางด้านศาสนจักร การปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยในฝรั่งเศส การปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ เกิดวัฒนธรรมการปกครองท้องถิ่นการฟื้นฟูประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ



ระบบฟิวดัลกับการปกครองท้องถิ่น

ระบบฟิวดัลถือว่า อยู่ในฐานะที่เป็นรากฐานหรือต้นกำเนิดการปกครองท้องถิ่น ซึ่งระบบนี้ได้บังเกิดขึ้นภายหลังการล่มสลายของจักรวรรดิโรมันบรรดาแคว้นต่างๆที่เคยอยู่ภายใต้การปกครองของจักรวรรดิโรมันได้กระจายกระจายออกไป เมื่อกระจายออกไปแล้วแต่ละแคว้นก็พยายามรวมตัวกันจัดระเบียบการปกครองกันขึ้นใหม่ และได้มีการประกาศการตั้งตนเป็นรัฐอิสระขึ้นใหม่ เมื่อประกาศจัดตั้งรัฐขึ้นจะต้องมีการกำหนดเขตแดนเป็นของตนเอง ผลที่ตามมาคือต้องมีการแก่งแย่งพื้นที่ซึ่งหลีกเลี่ยงการต่อสู้กันไม่ได้ การรบพุ่งเพื่อแย่งดินแดนระหว่างกันและกัน ใครเข้มแข็งกว่าจะได้รับชัยชนะ และได้สถาปนาอำนาจในการปกครองตนเอง ในที่สุดก็เกิดเป็นเขตแดนที่เป็นรัฐเล็กรัฐน้อยที่มีอิสระ เปรียบเสมือนท้องถิ่นซึ่งรัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจมอบให้ท้องถิ่นดูแลหรือทำหน้าที่ในการบริหารตนเอง เมื่อบังเกิดเป็นรัฐอิสระแล้วก็จัดระบบการปกครอง สร้างฐานเศรษฐกิจพัฒนาเขตแดนที่เป็นของตนเอง

การปกครองระบบฟิวดัลส่วนใหญ่มีการพัฒนาการอย่างต่อเนื่องมาจากชุมชนชาติพันธุ์ เป็นชาติพันธุ์ที่มีประชากรมากสามารถสร้างความเป็นปึกแผ่นและมีขนาดใหญ่กว่าชุมชนที่เป็นชาติพันธุ์อื่น แรงยึดโยงในชุมชนฟิวดัลเป็นแรงยึดโยงแบบสายใยเผ่าพันธุ์ที่มีลักษณะนายกับบ่าว(Lord and Vassal) แทนเียนายกับบ่าวในยุคหนึ่ง ต่างพึ่งพาผลประโยชน์ซึ่งกันและกันด้วย อนึ่ง คำว่า ฟิวดัล มาจากภาษาละตินว่า Feudum ซึ่งตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Fief คำนี้แปลว่า “ที่ดินแปลงหนึ่ง ซึ่งบุคคลได้รับมาจากเจ้านายเพื่อใช้ในการทำกิน โดยผู้ได้รับที่ดินจะให้ความเคารพ เชื้อฟิง และยินยอมรับใช้เป็นสิ่งตอบแทนสิทธิที่ได้รับที่ดินนั้น” (นันทนา กบิลกาญจน์, 2542)

การเปลี่ยนแปลงฐานะของฟิวดัล: จากระบบรัฐอิสระสู่ท้องถิ่น

สาเหตุที่ทำให้ระบบฟิวดัลเสื่อมสภาพลงเกิดขึ้นจากสาเหตุ 2 ปัจจัยคือ สาเหตุทางด้านการเมืองและสาเหตุทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งพอจะนำมาสรุปได้(อุดม ทุมไธสิต, 25551) ดังนี้

ทางเศรษฐกิจ ระบบฟิวดัลในฝรั่งเศสและอิตาลีได้เสื่อมลงในปลายศตวรรษที่สิบสามส่วนในอังกฤษและเยอรมนีเริ่มเสื่อมตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 ต่อมาเกือบทุกประเทศในยุโรปตะวันตกเลิกใช้ระบบฟิวดัลอย่างสิ้นเชิง ยกเว้นในยุโรปตอนกลางและ



ยุโรปตะวันออกยังมีอยู่ในหลายประเทศ จนถึงศตวรรษที่สิบเก้าจึงได้ยกเลิกโดยสิ้นเชิง สาเหตุแห่งความเสื่อมของระบบนี้เนื่องมาจากการปฏิวัติทางเศรษฐกิจ ตั้งแต่ศตวรรษที่สิบเอ็ดเรื่อยมา

ทางการเมือง เนื่องจากราษฎรทั่วไปในรัฐชาติต่าง ๆ ไม่นิยมการเป็นทหาร ทำให้ชัฏริยหันมาใช้ทหารรับจ้างมากขึ้น ทำให้อาชีพทหารรับจ้างได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นในปลายสมัยกลาง อาชีพดังกล่าวทำให้ชาวไร่ชาวนาที่เคยเป็นทาสหนีไปเป็นทหารรับจ้างกันเป็นส่วนมาก ผนวกกับการเกิดจลาจลของชาวไร่ชาวนาและสงครามร้อยปี ตลอดจนอิทธิพลของสงครามครูเสดซึ่งยืดเยื้อถึงสองสามร้อยปี ทำให้บรรดาเหล่าอัศวินเสียชีวิตไปเป็นจำนวนมากและอัศวินเหล่านี้นับว่ามีฐานะเป็นเจ้าของที่ดิน จึงเป็นช่องทางให้ชัฏริยถือโอกาสขยายอิทธิพลเข้าไปใช้อำนาจแทนขุนนางเจ้าที่ดินผู้เสียชีวิต

วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นของยุโรปในยุครุ่งเรือง

การปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆในโลกปัจจุบัน โดยส่วนมากแล้วได้รับอิทธิพลมาจากการปกครองท้องถิ่นของประเทศในยุโรปตะวันตก เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี และสเปนเนเธอร์แลนด์ โดยระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศในยุโรปตะวันตก ได้มีวิวัฒนาการมาจากระบบฟิวดัลและกลายมาเป็นรัฐท้องถิ่นอย่างชัดเจน

เมื่อได้ศึกษาย้อนหลังไปในอดีตดังกล่าวพบว่า การปกครองท้องถิ่นได้รับมรดกทางอารยธรรมมาแล้วตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ และมาปรากฏเด่นชัดอีกครั้งในสมัยจักรวรรดิโรมัน แต่ในยุคโบราณเชื่อกันว่าเชื้อชาติที่ให้การยอมรับสถานภาพของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นพวกแรกในยุโรป กลับเป็นคนกลุ่มน้อยในตอนเหนือของประเทศเยอรมนีที่เรียกว่า “teutonic” ซึ่งเป็นเชื้อชาติดั้งเดิมกลุ่มหนึ่งของเยอรมนีในปัจจุบัน โดยชาว teutonic ได้ริเริ่มให้มีรัฐบาลท้องถิ่นของตนเองขึ้นตั้งแต่ช่วงต้นยุคกลางของยุโรป (Norton, 1984)

เมื่อชุมชนได้สร้างระบบการปกครองเป็นของตนเอง จะต้องเกิดมีศัตรูมารุกรานจำเป็นจะต้องหาวิธีป้องกัน โดยพยายามแสวงหาพรรคพวกสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนตนเองกับชุมชนในระดับเหนือขึ้นไป ซึ่งเป็นชุมชนที่จะช่วยให้



ชุมชนของตนเองปลอดภัยจากการรุกรานของศัตรู รัฐเล็กไปรวมกับรัฐใหญ่จะก่อให้เกิด
แสนยานุภาพมากขึ้น ความสัมพันธ์ที่มีต่อกันจะทำให้เกิดเป็นห่วงโซ่กันเข้า จึงเป็น
นครรัฐและรัฐชาติและกลัปกลายเป็นชุมชนที่มีความมั่นคงแข็งแรง ต่อมาแต่ละรัฐชาติ
ประกอบด้วยผู้มีอำนาจมาก 3 กลุ่มคือ กลุ่มแรกคือกษัตริย์ และกลุ่มนี้มีอำนาจเป็น
เจ้าครองนครมีอำนาจเหนือนครรัฐที่เป็นบริวาร กลุ่มที่สองคือนักบวช ซึ่งเป็นผู้มี
อำนาจในทางศาสนาจนกระทั่งถือว่าเป็นผู้ที่มีอำนาจมากเพราะเป็นตัวแทนของพระเจ้า
และกลุ่มที่สามคือเจ้าครองนครในนครบริวาร เป็นครองนครที่มีอำนาจในทางด้านหัว
เมือง

การปฏิวัติของประชาชนในฝรั่งเศส

การปฏิวัติของประชาชนในฝรั่งเศสปี1789 ได้ก่อให้เกิดอิทธิพลอย่างมากต่อ
การปฏิเสธรูปแบบการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชที่เป็นรูปแบบการ
ปกครองในยุคนั้น ประชาชนได้รวมตัวกันเพื่อแสวงหาทั้งเป็นแนวคิด ทฤษฎี นำมา
จัดเป็นรูปแบบการปกครองขึ้นมาใหม่ โดยทำการยกเลิกระบบการปกครองที่อยู่ใน
รูปแบบการรวมศูนย์อำนาจโดยกษัตริย์ ให้เป็นระบบหรือรูปแบบการกระจายอำนาจ
ไปสู่ประชาชนในสังคมร่วมกันของรัฐ ภายหลังการปฏิวัติในฝรั่งเศสทำให้ผลของการ
ปฏิวัติเกิดนวัตกรรมใหม่ในการปกครองท้องถิ่นตามมา เป็นการปกครองที่เน้นในความ
เป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น แม้จะเกิดนวัตกรรมทางด้านการปกครองก็จริง สำหรับ
ในช่วงเวลาปฏิวัติเป็นช่วงวิกฤต ช่วงทำการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เป็นเหตุทำให้
ระบบใหม่มีจุดอ่อนและเป็นจุดอ่อนที่สำคัญหลายประการ สำหรับส่วนสามารถช่วยให้
ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ได้หยั่งรากลึกลงไปถึงรากหญ้า

ระบบการปกครองใหม่นี้มีองค์ประกอบที่สำคัญที่ดี (Chapman, 1955) เช่น

- 1) กำหนดให้ระดับของการปกครองตั้งแต่ระดับชุมชนคือในระดับราษฎรจนไป
ถึงรัฐบาล
- 2) จัดให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้เลือกตัวแทนของตนไปทำ
หน้าที่เป็นตัวแทนในสภาท้องถิ่น
- 3) ให้มีดีพาร์ตเมนต์ (นครรัฐ) คือหน่วยการปกครอง
ระดับจังหวัดขึ้นเป็นส่วนย่อยของประเทศ
- 4) จัดให้มีกรรมการปกครองของดีพาร์ตม
องต์หรือมลรัฐขึ้นในทุกมลรัฐ



การปฏิบัติของประชาชนในฝรั่งเศสมีผลกระทบต่อประเทศต่างๆที่ปกครองในรูปแบบการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชในโลกอย่างยิ่ง เนื่องด้วยผู้ถือครองอำนาจมีความกลัวและกังวลร้อนใจว่าประชาชนในประเทศของตนจะพากันลุกขึ้นมาปฏิวัติ เพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองให้เป็นประชาธิปไตย ทำให้ประเทศเหล่านั้นมีการตื่นตัวหาทางแก้ไขและสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนของตน โดยประเทศเหล่านั้นได้พยายามกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นเช่นเบอร์ก (Luxemburg) ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในหลายประเทศได้มีการปรับปรุงระบบการปกครองใหม่ เช่น ในลักเซมเบิร์ก (Luxemburg) ได้ออกพระราชกำหนดการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1789เพื่อให้ความเป็นอิสระแก่เทศบาลมากขึ้น ส่วนประเทศอื่นๆในยุโรปมีการปรับตัวในทิศทางการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนในระดับล่างมากขึ้น ซึ่งไม่เคยเป็นมาก่อน แม้กระทั่งในอังกฤษ เนเธอร์แลนด์ สเปน อิตาลี และสแกนดิเนเวีย เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเพราะผลกระทบจากการปฏิวัติในฝรั่งเศส

การเกิดวัฒนธรรมสำคัญในการปกครองท้องถิ่น

สาเหตุที่ทำให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองเพราะประเทศต่างๆมีการปกครองที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดรากฐานทางวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน การเกิดวัฒนธรรมการปกครองที่กล่าวนี้ยังเป็นแนวทางอย่างสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน (อุดม ทุมโฆสิต, 25551) ซึ่งพอสรุปได้ ดังนี้

วัฒนธรรมการปกครองดั้งเดิมของเยอรมนี

วัฒนธรรมการปกครองดั้งเดิมของเยอรมนี มีทิศทางตรงกันข้ามกับระบอบการปกครองของนโปเลียนแห่งฝรั่งเศส วัฒนธรรมการปกครองของเยอรมนีได้รับการพัฒนาบนพื้นฐานของการให้ความสำคัญแก่การปกครองท้องถิ่นในระดับที่สูงเป็นพิเศษ ทำให้ระบบการปกครองท้องถิ่นของเยอรมนีมีความเข้มแข็ง และได้รับการยอมรับไม่เฉพาะประชาชนของเยอรมนีเท่านั้น ยังเป็นที่ยอมรับของนานาชาติอย่างกว้างขวาง”

วัฒนธรรมการปกครองดั้งเดิมของเยอรมนี ได้โน้มเอียงไปในทางแนวคิดที่ว่า “ผลประโยชน์ของท้องถิ่นและผลประโยชน์ของส่วนกลางเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของ



ชาติ ไม่สามารถแยกออกจากกันได้” หากจะมองถึงรากฐานความเป็นมาของแนวคิดนี้ เกิดจากประวัติศาสตร์การปกครองประเทศ ได้เล็งเห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับการปกครองในระดับชาติ การปกครองท้องถิ่นของเยอรมนีได้ยึดหลักการความเป็นอิสระ และได้มีการบัญญัติความเป็นอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญอีกด้วย เป็นการให้ยอมรับสถานภาพของท้องถิ่นให้มีการคุ้มครองด้วยกฎหมายสูงสุด(อุดม ทุมโฆสิต, 25551)

จากหลักการการปกครองท้องถิ่นของเยอรมนีตามที่กล่าวมานั้น เป็นหลักการที่ช่วยอุดรอยร้าวระหว่างประชาชนกับรัฐบาลด้วยผลประโยชน์ร่วมกัน เป็นการสร้างมุมในลักษณะเอื้ออาทรต่อกัน เป็นแนวคิดที่ปิดกั้นการรวมตัวเพื่อการเปลี่ยนแปลงของประชาชน และเยอรมันไม่เพียงที่จะสร้างจุดเด่นในการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น ได้มีการพัฒนาปรับปรุงให้มีความเหมาะสมอยู่ตลอดเวลา รัฐบาลได้สร้างแนวคิดขึ้นมาเพื่อให้ประชาชนได้มีสิ่งใหม่เพื่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นตัวเอง และยังมีอิสระในการบริหารงานท้องถิ่น

วัฒนธรรมการปกครองของอังกฤษ

ระบบการปกครองของอังกฤษ เป็นระบบการปกครองที่ได้รับการพัฒนามานานที่สุดในโลกระบบหนึ่ง ในระยะแรกเริ่มของการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆในยุโรป ประเทศทั้งหลายเหล่านั้นได้พากันหันมามองระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ เพราะการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษเป็นระบบการปกครองที่ดี เนื่องจากระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษมุ่งเน้นความเป็นอิสระ เป็นการปกครองที่ตัวเองมีความเป็นอิสระอย่างมาก มีความเป็นอิสระทุกระดับของการปกครอง

ในปี 1835 รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้พยายามผ่านกฎหมาย “การปฏิรูปการปกครอง” ที่เรียกว่า Reform Act 1835 เพื่อปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นใหม่ทั้งระบบ โดยนำท้องถิ่นระดับต่างๆที่มีอยู่ในขณะนั้นมาจัดสรรอำนาจหน้าที่ใหม่ให้สัมพันธ์กันอย่างมั่นคง(Norton,1987)

วัฒนธรรมการปกครองของสหรัฐอเมริกา

ระบบการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา ได้รับการยอมรับว่าเป็นวัฒนธรรมการปกครองที่มีอิทธิพลอย่างยิ่ง ต่อการจัดการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ ผู้ศึกษาการปกครองท้องถิ่นควรเข้าใจวัฒนธรรมการปกครองท้องถิ่นของ



สหรัฐอเมริกาให้ต้องแท้ เพื่อจะได้เป็นรากฐานให้เข้าใจการปกครองท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้น ถ้าจะมองให้ต้องแท้แล้ว สหรัฐอเมริกาเองมีต้นกำเนิดการปกครองท้องถิ่นมาจาก อังกฤษ ตั้งแต่เริ่มแรกที่เข้ามาตั้งรกราก ดังนั้น รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบดั้งเดิมของสหรัฐอเมริกา ได้รับอิทธิพลมาจากรูปแบบการปกครองของอังกฤษ หากจะกล่าว ว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาคือเป็นเลือดเนื้อเชื้อไขของอังกฤษเกือบ ทั้งหมด เพราะสหรัฐอเมริกาได้มีการจัดหน่วยปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเป็นเมือง (township) เขตโบสถ์ (parish) เบอร์โรธ (borough) และเคาน์ตี County)

การปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาในระดับหมู่บ้านหรือที่เรียกว่า township เป็นระบบการปกครองที่มีความสมบูรณ์แบบภายในตัวมันเอง สำหรับการปกครองระดับนี้ ได้นำเอาหลักการของกฎธรรมชาติ (principle of natural law) มา ผนวกในการปกครองอย่างครบถ้วน วัฒนธรรมการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา ได้ให้ความสำคัญแก่การปกครองท้องถิ่นไว้ในระดับสูงสุด เพราะการปกครองท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่ากลไกของมลรัฐและประเทศ (Jardin, 1998)

การบัญญัติหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นของยุโรป ต่างก็ได้รับการยอมรับว่า เป็นการ จัดระบบการปกครองที่มีความสำคัญ และมีมานานแล้ว เป็นที่ยอมรับว่า เพื่อให้ เกิดความมั่นคงในหลักการสำคัญทางการเมืองการปกครองของชาติ สภายุโรปจึงมีมติให้ ประเทศสมาชิก นำหลักการปกครองท้องถิ่นของตนเองไปกำหนดไว้ในกฎหมาย รัฐธรรมนูญของชาติ เพื่อให้เกิดหลักประกันในการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างมั่นคง (Council of Europe, 1986a)

เมื่อหลักการปกครองท้องถิ่นมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของ ประเทศแล้ว ตั้งแต่ประเทศแรกที่ริเริ่ม คือ ลักเซมเบิร์กเรื่อยไปจนถึงสวีเดน สวิสเซอร์แลนด์ ปรัสเซียและประเทศอื่นๆ ทำให้การปกครองท้องถิ่นกลายเป็นหลักการปกครองพื้นฐาน ที่สำคัญ



สรุป

การปกครองที่ปรากฏทั้งในอดีตและในปัจจุบัน ได้ปรากฏออกมาเป็นรูปแบบต่าง ๆ นั้น ต้องอาศัยรูปแบบการปกครองที่ยอมรับว่าเป็นอารยธรรมเก่า ใช้เป็นต้นแบบในการพัฒนา เพราะรูปแบบการปกครองในยุคก่อนๆ ซึ่งถือว่าเป็นแม่แบบ เป็นแผ่นพันธ์ที่ขยายออกในรูปแบบต่างๆ ซึ่งมีแหล่งที่มาจากการปกครองของกรีกและโรมันโบราณ การวิวัฒนาการของการปกครอง ความเชื่อและอิทธิพลทางศาสนา การค้นคว้าของนักปราชญ์ และการสร้างของปัญญาชน

การปกครองท้องถิ่นก็ไม่แตกต่างมีต้นกำเนิดมาจากของเก่าที่มีอยู่แล้ว ซึ่งใช้เป็นรากฐานมาประยุกต์ของชาวตะวันตก ได้วางรูปแบบไว้ในดินแดนต่างๆ เช่น รูปแบบการปกครองแบบฟิวดัล การปกครองของยุโรปในยุครุ่งเรือง การปฏิวัติประชาชนของฝรั่งเศส การเกิดวัฒนธรรมสำคัญในการปกครองท้องถิ่น การบัญญัติหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ และการฟื้นฟูประชาธิปไตย ที่กล่าวมานี้เป็นต้นแบบของการปกครองท้องถิ่นที่ปรากฏในปัจจุบัน

เอกสารอ้างอิง

- นันทนา กบลกกาญจน์. (2542). *ประวัติและอารยธรรมของโลก*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ โอเดียนสโตร์.
- อุดม ทุมโฆสิต. (2551). *การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว*. กรุงเทพฯ: บริษัท แซท โฟร์ พรินตริง จำกัด, 2551.
- Chapman, B. (1995) *The Prefects and Provincial France*. London: Allen & Unwin.
- Council of Europe. (1978). *Conditions of Local Democracy and Citizen Participation in Europe*. Strasbourg: Council of Europe.
- Jardin, A., (1998). *Alexis de Toqueville, 1805- 59, Hachette, Paris : in English translation, Toqueville*. London : Peter Halban.
- Norton, A., *Decentralisation in west European Cities, Local Government Policy Making*, 14(2), 296-316

ภาคผนวก



คำแนะนำสำหรับผู้แต่ง

รูปแบบเอกสารอ้างอิงวารสารวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

เอกสารที่นำมาใช้ในการอ้างอิงบทความ ควรมีที่มาจากแหล่งตีพิมพ์ที่ชัดเจน และมีความน่าเชื่อถือสามารถสืบค้นได้ เช่น หนังสือ วารสาร หรืองานวิจัย เป็นต้น ผู้เขียนบทความจะต้องตรวจสอบความถูกต้องของรายการอ้างอิง เพื่อป้องกันความล่าช้าในการตีพิมพ์บทความ เนื่องจากบทความที่มีการอ้างอิงไม่ถูกต้อง จะไม่ได้รับการส่งต่อไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาจนกว่าการอ้างอิงเอกสารจะได้รับการแก้ไขให้สมบูรณ์

การอ้างอิงในเนื้อหาบทความ

รูปแบบการอ้างอิงในเนื้อเรื่องใช้วิธีการอ้างอิงระบบนาม - ปี ตามรูปแบบของ American Psychological Association (APA) โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

1. การอ้างอิงต้นเนื้อความ ให้ใช้ระบบตัวอักษรโดยระบุชื่อ-นามสกุล ตามด้วยวงเล็บ เปิด-ปิด แล้วระบุปีที่ตีพิมพ์ เช่น ...สอดคล้องกับงานวิจัยของกฤษฎา แซ่หลี่ (2562) เป็นต้น

2. การอ้างอิงท้ายเนื้อความ ให้ใช้ระบบตัวอักษรโดยใช้ วงเล็บ เปิด-ปิด แล้วระบุชื่อ-นามสกุลของผู้เขียนและปีที่ตีพิมพ์ กำกับท้ายเนื้อความที่ได้อ้างอิง ดังนี้

อ้างอิงจากเอกสารภาษาไทย

1) พระไตรปิฎกและอรรถกถา พระไตรปิฎกและอรรถกถาให้อ้างชื่อคัมภีร์/เล่มที่/ข้อที่/เลขหน้า มาด้วย ตัวอย่างเช่น

“ดูกรภิกษุทั้งหลาย จักร 4 ประการนี้ เป็นเครื่องเป็นไปแก่นมนุษย์และเทวดาผู้ประกอบเป็นเครื่องที่มนุษย์และเทวดาประกอบแล้ว ย่อมถึงความเป็นผู้ใหญ่และความไพศาลในภคะทั้งหลายต่อกาลไม่นานนัก” (อง.จตกก. 21/31/37) เป็นต้น

2) ผู้แต่งหนึ่งราย ให้อ้างชื่อผู้แต่งแล้วตามด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) และตามด้วยปีที่พิมพ์ เช่น (เกียรติศักดิ์ สุขเหลือง, 2560)

3) ผู้แต่งสองราย ให้อ้างชื่อของผู้แต่งทั้งสองรายโดยใช้คำว่า “และ” ในการเชื่อมผู้เขียนทั้งสองแล้วตามด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) และปีที่พิมพ์ เช่น (พระมหาสุรนนท์ สุนนโท และเกียรติศักดิ์ สุขเหลือง, 2560)



4) ถ้ามีผู้แต่งมากกว่า 2 รายให้อ้างชื่อของผู้แต่งรายแรกแล้วเพิ่มคำว่า “และคณะ” แล้วตามด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) และตามด้วยปีที่พิมพ์ เช่น (จิตวิวัฒน์ หมั่นมีและคณะ, 2560)

5) กรณีที่เนื้อความเป็นเรื่องเดียวกันหรือผลการวิจัยเหมือนกัน แต่มีผู้อ้างอิงหลายคนให้ใช้รายการอ้างอิงที่ใกล้เคียงปีปัจจุบันมากที่สุด

อ้างอิงจากเอกสารภาษาอังกฤษ

1) ถ้ามีผู้แต่งหนึ่งรายให้อ้างนามสกุลของผู้แต่ง ตามด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) และปีที่พิมพ์ เช่น (Keown, 2010)

2) ถ้ามีผู้แต่งสองรายให้อ้างนามสกุลของผู้แต่งทั้งสองราย โดยใช้เครื่องหมายแอนด์ (&) คั่นกลางระหว่างนามสกุลของผู้แต่งทั้งสอง แล้วตามด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) และปีที่พิมพ์ เช่น (Hersey & Blanchard, 2010)

3) ถ้ามีผู้แต่งมากกว่า 2 รายให้อ้างนามสกุลของผู้แต่งรายแรกตามด้วย et al. ตามด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) และปีที่พิมพ์ (Kaiser et al., 2010)

เอกสารอ้างอิงที่ใช้อ้างอิงในเนื้อหาบทความ จะต้องปรากฏในเอกสารอ้างอิงท้ายบทความทุกรายการ

เอกสารอ้างอิงท้ายเล่ม

(1) พระไตรปิฎก อรรถกถา ทุกเล่มให้อ้างอิงท้ายเล่มด้วยรูปแบบเดียวกัน ดังนี้

ผู้แต่ง. //(ปีที่พิมพ์). //ชื่อพระไตรปิฎก อรรถกถา. //สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์หรือโรงพิมพ์. มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. (2539). พระไตรปิฎกฉบับภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

_____. (2539). พระไตรปิฎกฉบับภาษาบาลี ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

(2) หนังสือ

ผู้แต่ง. //(ปีที่พิมพ์). //ชื่อหนังสือ. //(ครั้งที่พิมพ์). //สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์หรือโรงพิมพ์. พระมหาสุทนต์ อากาศโร. (2548). เครือข่าย : ธรรมชาติ ความรู้ และการจัดการ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: พิสิษฐ์ไทย ออฟเซต.

James, C. (2013). *Office markets & public policy*. Chichester, West Sussex: Wiley.



(3) บทความในหนังสือ

ผู้แต่ง.//(ปีที่พิมพ์).//ชื่อบทความ.//ใน ชื่อบรรณาธิการ(บรรณาธิการ).//ชื่อเรื่อง.//(เลขหน้าที่ย่าง).//สถานที่พิมพ์:สำนักพิมพ์หรือโรงพิมพ์.

พระสุกิจ สุกจินโธ. (2559). การสร้างความคิดนามธรรมในวัฒนธรรมไทย. ใน ปิวิตร ว่องวิระ, *ทฤษฎีและวิธีวิทยาของการวิจัยวัฒนธรรม*. (น. 112). กรุงเทพฯ: อัมรินทร์.

(4) บทความในวารสาร

ผู้แต่ง.//(ปีที่พิมพ์).//ชื่อบทความ.//ชื่อวารสาร.//ปีที่(ฉบับที่).//เลขหน้าแรกที่ตีพิมพ์-เลขหน้าสุดท้ายที่ตีพิมพ์.

ธิดาภูมิ หนัมนี. (2557). การวางแผนและการติดต่อประสานงานเชิงพุทธ. *วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์*, 3(1), 25-31.

(5) บทความในสารานุกรม

ผู้แต่ง.//(ปีที่พิมพ์).//ชื่อบทความ.//ใน/ชื่อสารานุกรม.//เล่มที่อ้าง, หน้า เลขหน้าที่ย่าง).

วุฒิชัย มูลศิลป์. (2549). กฎหมายตราสามดวง. ใน *สารานุกรมประวัติศาสตร์ไทย* (เล่ม 1, อักษร ก, น. 12-16).

(6) หนังสือพิมพ์

ผู้แต่ง.//(ปีที่พิมพ์,วันที่/เดือน).//ชื่อบทความ.//ชื่อหนังสือพิมพ์.//เลขหน้า.

สุชาติ เผือกสกนธ์. (2549, 9 มิถุนายน). ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง. *ผู้จัดการรายวัน*, น. 13.

(7) สารนิพนธ์, วิทยานิพนธ์, ดุษฎีนิพนธ์

ผู้แต่ง.//(ปีที่พิมพ์).//ชื่อวิทยานิพนธ์.//ระดับวิทยานิพนธ์ สาขาวิชา.//สถานที่พิมพ์:สำนักพิมพ์.

พระปลัดสมพงษ์ กวีวิโส (हररชาธาร). (2558). รูปแบบการบริหารจัดการวัดเพื่อเป็น ศูนย์กลางการเรียนรู้ของชุมชน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา (วิทยานิพนธ์ปริญญาพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ). พระนครศรีอยุธยา: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

(8) รายงานการวิจัย

ผู้แต่ง.//(ปีที่พิมพ์).//ชื่อเรื่อง.//รายงานผลการวิจัย.//สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์.

พระมหาเกษรา กิตติโสภโณ. (2562). รูปแบบการปลูกฝังคุณธรรมและจริยธรรมสำหรับวัยรุ่นไทยยุคใหม่ตามหลักพุทธธรรม ผ่านกลไกการขับเคลื่อนโครงการคลินิก



คุณธรรมของพระธรรมวิทยากร (รายงานผลการวิจัย). พระนครศรีอยุธยา: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

(9) สัมภาษณ์

ชื่อผู้ที่ได้รับการสัมภาษณ์.// (ปีที่สัมภาษณ์, วัน เดือน).// ตำแหน่ง// [บทสัมภาษณ์].

พระปลัดระพิน พุทธิสารโร. (2559, 5 กุมภาพันธ์). อาจารย์ประจำหลักสูตรบัณฑิตศึกษา สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย [บทสัมภาษณ์].

(10) สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ผู้แต่ง.// (ปีที่เผยแพร่).// ชื่อเรื่อง.// สืบค้น วัน เดือน ปี.// จาก/แหล่งที่มาของข้อมูล.

ธรรมะไทย. (2560). พระพุทธศาสนาในประเทศไทย. สืบค้น 20 มีนาคม 2560, จาก <http://www.dhammathai.org/thailand/thailand.php>

Buddhism Meditation Triratna Find us Community. (2017). *Who Was The Buddha?*. Retrieved March 20, 2017, from <https://thebuddhistcentre.com/text/who-was-buddha>

(11) ราชกิจจานุเบกษา

ชื่อเรื่อง.// (พ.ศ., วันที่ เดือนที่ประกาศ).// ราชกิจจานุเบกษา.// เล่ม ตอน.// หน้า.

ข้อกำหนดกรมตำรวจ เรื่อง กำหนดชื่อและประเภทของวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท และประเภทของรถที่ใช้เจ้าพนักงานมีอำนาจตรวจสอบผู้ขับขี่. (2537, 13 กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 111 ตอนพิเศษ 30 ง. หน้า 31.

(12) หนังสือพิมพ์

ผู้แต่ง.// (ปีพิมพ์, วัน เดือน).// ชื่อบทความ.// ชื่อหนังสือพิมพ์.// น. หรือ p. หรือ pp. เลขหน้า.

ไทยรัฐ. (2548, 19 เมษายน). เขียวพระสอนศีลธรรม. ไทยรัฐ. น. 3.



Abstract (18 pt) (แปลตามภาษาไทย)

(16 pt) ให้ตรงตามบทความย่อภาษาไทย

Keywords: 3-5 words (16 pt) such as: government politics; government; democracy

บทนำ (18 pt) (ไม่ควรเกิน 4 ย่อหน้า และเขียนให้ครอบคลุมทุกประเด็น)

(16 pt) กล่าวถึงความเป็นมาของเรื่องที่ทำกรวิจัยครั้งนี้ ว่ามีความเป็นมาอย่างไรบ้าง พร้อมทั้งอ้างอิงที่มาของข้อมูลนั้นอย่างถูกต้อง

(16 pt) กล่าวถึงปัญหาที่นำมาสู่การวิจัย ให้ตรงประเด็นกับเรื่องที่วิจัยและเชื่อมโยงกับพื้นที่วิจัย ปัญหานั้นเป็นปัญหาที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปและต้องการได้รับการแก้ไข นำเสนอผลงานวิจัยที่ผู้อื่นได้เคยศึกษาไว้แล้ว พร้อมทั้งอ้างอิงแหล่งที่มาของข้อมูล

(16 pt) ทบทวนแนวคิดและทฤษฎีที่นำมาใช้ในการวิจัยในครั้งนี้และหรือทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย พร้อมทั้งอ้างอิงแหล่งที่มาของข้อมูล

(16 pt) สรุปเพื่อเชื่อมโยงไปสู่คำถามและวัตถุประสงค์การวิจัย



วัตถุประสงค์การวิจัย (18 pt)

1. (16 pt)
2. (16 pt)
3. (16 pt)

วิธีดำเนินการวิจัย (18 pt)

(16 pt) เขียนให้ครอบคลุม 5 หัวข้อ ได้แก่ 1. รูปแบบของการวิจัย 2. ประชากรกลุ่มตัวอย่าง และผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย (ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ) 4. การเก็บรวบรวมข้อมูล (ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ) 5. การวิเคราะห์ข้อมูล (ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ) และสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการวิจัย (18 pt) (เขียนให้ครบตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้)

(16 pt) ผลการวิจัยตอบวัตถุประสงค์ทุกข้อ



ภาพที่ 1 (ชื่อภาพ) (ถ้ามี)

คำอธิบายภาพ



ตารางที่ 1 (ชื่อตาราง) (ถ้ามี)

คำอธิบายตาราง

อภิปรายผลการวิจัย (18 pt)

(16 pt) อภิปรายผลการวิจัยที่พบตามวัตถุประสงค์ (ค้นพบอะไร สะท้อนให้เห็นถึงอะไร สอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับงานวิจัยของใคร พร้อมทั้งอ้างอิงแหล่งที่มาของข้อมูล

องค์ความรู้จากการวิจัย (16 pt)

(16 pt) ระบุองค์ความรู้ที่ค้นพบจากการวิจัยหรือสังเคราะห์ออกมาในรูปแบบโมเดล พร้อมคำอธิบายรูปแบบ/โครงสร้างของโมเดล และโมเดลมีที่มาจากฐานคิดของแนวคิดหรือทฤษฎีใดอย่างกระชับ เข้าใจง่าย



ข้อเสนอแนะ (18 pt)

(16 pt) นำเสนอข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย อาทิเช่น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ และหรือข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง (18 pt)

(16 pt) รูปแบบการอ้างอิงท้ายเรื่องให้วิธีการอ้างอิงระบบนาม-ปี ตามรูปแบบ
American Psychological Association (APA) จำนวนการอ้างอิงในเนื้อหาและท้ายเรื่อง
ต้องตรงกัน

ธิตูฒิ หมั่นมี. (2557). การวางแผนและการติดต่อประสานงานเชิงพุทธ. วารสารพุทธ
นวัตกรรมการจัดการ, 3(1), 25-31.

พระมหาสุทิตย์ อากาศโร. (2548). เครือข่าย : ธรรมชาติ ความรู้ และการจัดการ (พิมพ์
ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: พิสิษฐ์ ไทย ออฟเซต.

มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. (2539). พระไตรปิฎกฉบับภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณ
ราชวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

วุฒิชัย มูลศิลป์. (2549). กฎหมายตราสามดวง. ใน สารานุกรมประวัติศาสตร์ไทย (เล่ม
1, อักษร ก, น. 12-16).

สุชาติ เผือกสกนธ์. (2549, 9 มิถุนายน). ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง. ผู้จัดการรายวัน, น.
13.

James, C. (2013). *Office markets & public policy*. Chichester, West Sussex:
Wiley.



Sample of Original Research Article Preparation

Name of Research Article (English) (18 pt)

Name of Research Article (Thai) (16 pt)

Name and Last name of main author, co-authors (English) (16 pt)

Name and Last name of main author, co-authors (Thai) (16 pt)

Affiliation of the main author (English) (16 pt)

Affiliation of the main author (Thai) (16 pt)

E-mail:

Abstract (18 pt) (Not more than 300 words)

(16 pt) Objectives of this research were: 1.....
2..... and 3..... Populations and sample, research tools, Data
collection, Data analysis, Statistics used for data analysis, Findings were as
follows: (. present only the most interesting research findings).....

Keywords: 3-5 words (16 pt) such as Buddhism, Buddhist Management,
Innovation



Abstract (Thai) (18 pt) (Not more than 300 words)

(16 pt) consistent with Thai abstract.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Keywords: (Thai)

Introduction (18 pt) (should not be more than 4 paragraphs)

(16 pt) mention background of the research topic with brief history as how the topic develops with correct references.....

(16 pt) mention problems leading to research directly to the point of the research and relate the matter to locations in which research is conducted on the common problems generally accepted and want them to be solved.....

(16 pt) Review related at least 2 concepts and theories to be used as guideline for the research and/or theories related to the research topic with correct references of data sources.....

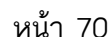
(16 pt) Conclude to connect the matters to research questions and objectives of the research.....

.....

.....

.....

.....



1. (16 pt)

2. (16 pt)

3. (16 pt)

(1.6 pt) Write to cover 5 sub-headlines: Research design, Populations and Samples and Key Informants, Research Instrument (quantitative and qualitative), Data Collection (quantitative and qualitative), Data analysis (quantitative and qualitative), Statistics used to analyzed the data.

(16 pt) results of the research answer all objectives.....



Figure 1: (Name of the figure, if any))

Source: mention the name of the source

Figure captions.....

Table 1 (Name of table, if any)

Table explanation.....

Discussion (18 pt)

(16 pt) Discuss the research findings according to the research objectives (what is discovered? what is reflected? Is it related to at least two topics of the reviewed research works in chapter 2. Discuss them all with references of data sources.....

.....



.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Body of knowledge (18 pt)

(16 pt) Point out the body of knowledge or achievement from the research work. Synthesize the knowledge in form of a model/ Model structure that is concise and easy to understand

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Recommendations (18 pt)

(16 pt) Summarize all research findings in brief, concise and to the point with recommendations derived from the research work as to use the research results and recommendation for further research

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



References (18 pt)

(16 pt) Format of reference is name-year as of American Psychological Associate (APA) References in contents and at the end must be consistent.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



ตัวอย่างการเตรียมต้นฉบับบทความวิชาการ (8-15 หน้า)

ชื่อบทความ (ไทย) (18 pt)

ชื่อบทความ (อังกฤษ) (16 pt) (ตัวพิมพ์ใหญ่ทั้งหมด)

ชื่อ-นามสกุลผู้เขียนหลัก (ไทย) (16 pt), ชื่อ-นามสกุลผู้เขียนร่วม (ไทย) (16 pt)

ชื่อ-นามสกุลผู้เขียนหลัก (อังกฤษ) (16 pt), ชื่อ-นามสกุลผู้เขียนร่วม (อังกฤษ) (16 pt)

หน่วยงานต้นสังกัดผู้เขียนหลัก (ไทย) (16 pt)

หน่วยงานต้นสังกัดผู้เขียนหลัก (อังกฤษ) (16 pt)

E-mail:

บทคัดย่อ (18 pt) (ไม่เกิน 300 คำ)

(16 pt)

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

คำสำคัญ: 3-5 คำ (16 pt) เช่น การเมืองการปกครอง; รัฐบาล; ประชาธิปไตย

Abstract (18 pt) (แปลตามภาษาไทย)

(16 pt) ให้ตรงตามบทคัดย่อภาษาไทย

.....

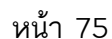
.....

.....

.....

.....

Keywords: 3-5 words (16 pt) such as: government politics; government; democracy



(16 pt) เขียนบททวนแนวคิดและทฤษฎีที่นำมาเป็นฐานคิดในวิพากษ์ประเด็นต่างๆ
ในการเขียนบทความวิชาการ

This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins or other markings on the paper.

(16 pt)

This image shows a full page of white paper with horizontal dashed lines, typical of primary school handwriting practice paper. The lines are evenly spaced and run across the entire width of the page. There are no margins, text, or other markings present.



ภาพที่ 1 (ชื่อภาพ) (ถ้ามี)

คำอธิบายภาพ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ตารางที่ 1 (ชื่อตาราง) (ถ้ามี)

คำอธิบายตาราง

.....

.....



สรุป (18 pt)

(16 pt)

เอกสารอ้างอิง (18 pt)

(16 pt) รูปแบบการอ้างอิงท้ายเรื่องให้วิธีการอ้างอิงระบบนาม-ปี ตามรูปแบบ

American Psychological Association (APA) จำนวนการอ้างอิงในเนื้อหาและท้ายเรื่อง
ต้องตรงกัน



Sample of Original Academic Article Preparation

Name of Academic Article (English) (20 pt)

Name of Academic Article (Thai) (16 pt)

Name and Last name of main author, co-authors (English) (16 pt)

Name and Last name of main author, co-authors (Thai) (16 pt)

Affiliation of the main author (English) (16 pt)

Affiliation of the main author (Thai) (16 pt)

E-mail:

Abstract (18 pt) (Not more than 300 words)

(16 pt)

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Keywords: 3 - 5 words (16 pt) such as Buddhism, Buddhist Management, Innovation

Abstract (Thai) (16 pt) (Not more than 300 words)

(16 pt) consistent with Thai abstract

.....

.....

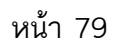
.....

.....

.....

.....

Keywords: (Thai)



(16 pt)

(16 pt)

(16 pt)

[illegible]



Figure 1: (Name of the figure, if any))

Source: mention the name of the source

Figure captions.....

Table 1 (Name of table, if any)

Table explanation.....

Conclusion (18 pt)

(16 pt).....

.....

.....

.....

.....



References (18 pt)

(16 pt) Format of reference is name-year as of American Psychological Associate (APA) References in contents and at the end must be consistent.
