



วารสารสังคมศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีที่ 51 ฉบับที่ 1 (ม.ค.-มิ.ย. 2564)

Journal of Social Sciences
Faculty of Political Science
Chulalongkorn University
Vol.51 No.1 (Jan-Jun 2021)



สังคมศาสตร์



วารสารสังคมศาสตร์ (Journal of Social Sciences)

เป็นวารสารราย 6 เดือน ของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตีพิมพ์เผยแพร่ปีละ 2 ฉบับ (ฉบับที่ 1 ประจำเดือน มกราคม - มิถุนายน และ ฉบับที่ 2 ประจำเดือน กรกฎาคม - ธันวาคม) มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งตีพิมพ์และเผยแพร่ความรู้ด้านรัฐศาสตร์และสาขาที่เกี่ยวข้อง

กองบรรณาธิการผู้ทรงคุณวุฒิ

ศ.ดร.สุจิต บุญบงการ
ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร
ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา
ศ.ดร.สุภางค์ จันทวานิช
ศ.ดร.ไชยวัฒน์ คำชู
ศ.ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี
ศ.ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์
ศ.สุริชัย หวันแก้ว

Prof. Dr. Chris Baker

Dr. Michael H. Nelson

คณะกรรมการประเมินคุณภาพวารสาร

รศ.ดร.พิชาย รัตนดิถก ณ ภูเก็ต
ศ.ดร.วรพิทย์ มีมาก
รศ.ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์
รศ.ดร.ปิยากร หวังมหาพร

ผู้ตรวจภาษาอังกฤษ

รศ.ม.ร.ว.พฤทธิสถาน ชุมพล

ผู้ประสานงาน

นางสาวอัมพร เพ็ชรรัตน์ตานนท์
นางสาวอนงค์ กาญจนประภากุล

สำนักงาน

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ถนนอังรีดูนังต์ แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน
กรุงเทพฯ 10330
โทร. 0-2218-7333
E-mail: cusocscij@gmail.com

ที่ปรึกษา

คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา

หัวหน้ากองบรรณาธิการ

ผศ.ดร.บัณฑิต จันทรโรจนกิจ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บรรณาธิการบริหาร

นางนฤมล กิจไพศาลรัตน์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กองบรรณาธิการ

ศ.ดร.อัมพร อารงลักษณ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รศ.ดร.อัครภรณ์ วงศ์ปรีดี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
รศ.ดร.นภเรณู สัจจรัักษ์ ธีระฐิติ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
ผศ.ดร.อรอร ภูเจริญ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ผศ.จิตติภัทร พูนขำ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผศ.ดร.ภัทรพรรณ ทาดี คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ผศ.ดร.กิรติ ชื่นพิทยาธร คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ผศ.ดร.กัลยา เจริญยิ่ง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ออกแบบปก

นายเทวัญ จารุรัตนภรณ์

ออกแบบและพิมพ์ที่

บริษัท จามจุรีโปรดักส์ จำกัด
26 ถนนพระรามที่ 2 ซอย 83 แขวงสามยุค
เขตบางขุนเทียน กรุงเทพฯ 10150
โทร./โทรสาร 0-2415-8320-1

เจ้าของและผู้จัดพิมพ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- ความเห็นและข้อความที่ปรากฏในวารสารฉบับนี้เป็นของผู้เขียนไม่ใช่ของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- บทความทุกเรื่องที่ตั้งพิมพ์ในวารสารจะผ่านการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิ (peer reviewer) ในสาขาที่เกี่ยวข้อง จำนวน 2 - 3 คน ตามกระบวนการที่กองบรรณาธิการกำหนด

บทบรรณาธิการ



วารสารสังคมศาสตร์ฉบับนี้มีบทความ 8 ชิ้น ซึ่งมีความหลากหลายมุมมองทางวิชาการและสาขาความรู้ ในบทความของ Pisanu Sangiampongsa (พิชญ์ เสงี่ยมพงษ์) เรื่อง “The Societal Sources of Public Policy: A Review of Concepts and Their Applications” อธิบายปัจจัยทางสังคมว่ามีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไร เช่น ปัญหาสังคม ความขัดแย้งทางสังคม การแข่งขันระหว่างกลุ่มต่างๆ ทั้งนี้พิชญ์ได้ชี้ให้เห็นว่าความคิดเห็นสาธารณะและผลประโยชน์สาธารณะซึ่งมีความแตกต่างกัน แต่ก็มีสถานะเป็นตัวการในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้วยเช่นกัน

บทความของ ชญานุช จาตุรจินดา เรื่อง “AI กับการบริหารงานบุคคล” กล่าวถึง AI (Artificial Intelligence หรือปัญญาประดิษฐ์) ว่ามีศักยภาพในการนำมาใช้กับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ตั้งแต่กระบวนการบริหาร การคัดกรองผู้สมัครจนถึงรับเข้างาน ตลอดจนการประเมินเพื่อเลื่อนขั้น หรือเงินเดือน แต่ AI ก็มีขีดจำกัดที่ขาดทักษะด้านอารมณ์แบบมนุษย์ กล่าวได้ว่า AI มีความสำคัญมากขึ้น แต่ก็มีบางอย่างที่ไม่สามารถให้การแทนมนุษย์ได้

ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ชัยณรงค์ เครือนวน และ จิตรา สมบัติรัตนานันท์ ในบทความ “การสำรวจเชิงวิพากษ์เกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทย” ทำการศึกษาสถานภาพและวิพากษ์องค์ความรู้ทางด้านทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พบว่าต่างมีจุดแข็งและจุดอ่อนทั้ง 5 แนวคิด ได้แก่ แนวคิดท้องถิ่นนิยมกระแสหลัก แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ แนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแส แนวคิดทฤษฎีการเลือกสาธารณะ และแนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วม

บทความ “การศึกษาวิจัยกลไกการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่” โดย ศิริวิทย์ สิงหเสม, วสันต์ เหลืองประภัสร์ และ ภัทรวุฒิ เฉยศิริ ศึกษาปัญหาการศึกษาด้านสาธารณสุขในระดับพื้นที่และได้เสนอตัวแบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมจากกรณีศึกษา 8 จังหวัด

ส่วนในบทความของ ม.ล. พินิตพันธุ์ บริพัตร เรื่อง “มิติระหว่างประเทศของกระบวนการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจของเมียนมา (ค.ศ. 2007-2015)” ได้ศึกษามิติระหว่างประเทศในการปฏิรูปการเมืองและเศรษฐกิจของเมียนมาใน 3 ด้าน คือ ด้านการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การพัฒนาระบบอบภิบาลประชาธิปไตย และกระบวนการสันติภาพและการเจรจาปรองดอง ทั้งยังศึกษาบทบาทของตัวแสดงภายนอกและบริบทการเมืองระหว่างประเทศ ผ่านแนวคิดเรื่องกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยและการสถาปนาประชาธิปไตย ผลการศึกษาชี้ว่าปัจจัยตัวแสดงภายนอกมีบทบาทอย่างจำกัดในการพัฒนาประชาธิปไตยเมียนมา เนื่องจากรัฐบาลและกองทัพยังคงครอบงำการเมืองอยู่ แต่ก็มีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในอนาคต

“Morgenthau's and Bull's Conceptions of International Morality: Similarities, Differences and Implications” ของ Muninthon Wattanakorn (มุนินทร วัฒนายากร) ศึกษาแนวคิดที่คล้ายคลึงระหว่างประเทศของ Morgenthau และ Bull ซึ่งเป็นนักวิชาการคนสำคัญในการศึกษาการเมืองระหว่างประเทศ ได้ชี้ให้เห็นว่ามิติทางศีลธรรมของ Bull คับแคบกว่า Morgenthau ซึ่งเปิดพื้นที่ให้กับมิติทางสิทธิมนุษยชนมากกว่า

บทความ “ความเชื่อเรื่องนิตกับการเมืองวัฒนธรรม: พหุวัฒนธรรมท่ามกลางกระแสความเป็นเมืองในมณฑลทะเล” ของ กฤติธี ศรีเกตุ ศึกษาความเชื่อเรื่องผีที่นับว่าเป็นเป้าหมายของการควบคุมจัดการโดยฝ่ายผู้ปกครองมาตลอด แต่ก็ยังเป็นพื้นที่พหุวัฒนธรรมที่มีการต่อรองประนีประนอมเช่นกัน

บทความ “ความเชื่อในวิทยาศาสตร์กับวิทยาศาสตร์ในความเชื่อ: ความเป็นไปของสภาพอากาศกับการปะทะกันของอำนาจในคำพยากรณ์” ของ วิสุทธิ์ เวชวราภรณ์ ทำความเข้าใจปรากฏการณ์ที่ผู้ค้าในตลาดนัดแห่งหนึ่งที่เชื่อถือคำพยากรณ์อากาศจากคนทรงเจ้ามากกว่าพยากรณ์อากาศของทางรัฐบาลว่าเป็นวิธีการต่อรองกับอำนาจทางการที่ครอบทับโอกาสในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของพวกเขา

บัณฑิต จันทรโรจนกิจ

สารบัญ



Articles / บทความวิชาการ

- The Societal Sources of Public Policy: A Review of Concepts and Their Applications 7
ที่มาทางสังคมของนโยบายสาธารณะ: บทสำรวจแนวความคิดและการประยุกต์ใช้
Pisanu Sangiampongsa / พิษณุ เสงี่ยมพงษ์
- AI in Human Resource Management 31
AI กับการบริหารงานบุคคล
Chayanut Chaturachinda / ชญานูช จาตุรจินดา
- A Critical Survey of Body of Knowledge concerning Decentralization to Localities in Thailand 51
การสำรวจเชิงวิพากษ์เกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทย
Chaiyon Praditsil , Chainarong Krunnung and Jitra Sombatrattananun
ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ , ชัยณรงค์ เครือนวน และ จิตรา สมบัติรัตนานันท์
- A Study of Disaster Management Mechanisms at Area Level 73
การศึกษาวิจัยกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่
Siriruk Sinhasema , Wasan Luangprapat and Pattarawut Choeisiri
ศิริรักษ์ สิงหเสม , วสันต์ เหลืองประภัสร์ และ ภัทรวุฒิ เจยศิริ
- International Dimension of Myanmar's Political and Economic Reforms (2007-2015) 97
มิติระหว่างประเทศของกระบวนการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจของเมียนมา (ค.ศ. 2007-2015)
M.L. Pinitbhand Paribatra / ม.ล.พินิตพันธุ์ บริพัตร

- Morgenthau's and Bull's Conceptions of International Morality: Similarities, Differences and Implications 123
แนวคิดที่ว่าด้วยศีลธรรมระหว่างประเทศของ Morgenthau และ Bull: ความเหมือน ความต่าง และนัย
Muninthon Wattanayakorn / มุนินทร์ วัฒนายากร
- The Nats Cult and Cultural Politics: Multiculturalism in Urbanizing Mandalay 147
ความเชื่อเรื่องนัตกับการเมืองวัฒนธรรม: พหุวัฒนธรรมท่ามกลางกระแสความเป็นเมืองในมัณฑะเลย์
Gritthee Srigate / กฤติธี ศรีเกตุ
- Belief in Science and Science in Beliefs: Weather Conditions and Power Clashes in Forecasts 169
ความเชื่อในวิทยาศาสตร์กับวิทยาศาสตร์ในความเชื่อ: ความเป็นไปของสภาพอากาศกับการปะทะกัน
ของอำนาจในคำพยากรณ์
Whisut Vejvarabhorn / วิสุทธิ์ เวชวารภรณ์

The Societal Sources of Public Policy: A Review of Concepts and Their Applications**

Pisanu Sangiampongsa*

Abstract

This paper delineates societal sources of public policy. Primarily, conflicts among individuals and groups make public policy necessary to handle such conflicts. Certain social conflicts involve the environment, signaling the need for public policy. Groups compete to actualize the policies of their desires. Public policy is also needed to deal with social stratification and inequalities as a consequence of social stratification systems. Social problems are also significant in configuring public policy. Yet, they are subtle and changeable as well as perceived differently among the public. Problem and issue definitions are instrumentally used in the pursuit of certain policy directions over others. Values and ideas lie within the perceptions of social problems. Some values and ideas dominate the definition of social problems and determine the direction and content of public policy. Lastly, while public opinion and the public interest can be distinguished from each other, they both exert influences on public policy.

Keywords: *public policy, conflict, social problems, group competition, public opinion, the public interest*

*Associate Professor, Department of Government, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Henri Dunant Road, Pathumwan District, Bangkok 10330. Email: pisanu.sangiampongsa@gmail.com

**Received January 3, 2020; Revised April 3, 2020; Accepted March 21, 2021

ที่มาทางสังคมของนโยบายสาธารณะ: บทสำรวจแนวความคิดและการประยุกต์ใช้**

พิษณุ เสงี่ยมพงษ์*

บทคัดย่อ

บทความนี้อธิบายปัจจัยทางสังคมที่มีผลต่อนโยบายสาธารณะ ในเบื้องต้นความขัดแย้งระหว่างปัจเจกชนและกลุ่มหลากหลายเป็นเหตุปัจจัยของนโยบายสาธารณะที่ช่วยจัดการความขัดแย้งนั้น และความขัดแย้งบางอย่างในสังคมมีความเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งส่งสัญญาณความจำเป็นของนโยบายสาธารณะ กลุ่มที่หลากหลายก็แข่งขันผลักดันสาระของนโยบายสาธารณะตามที่ตนต้องการ สังคมต้องการนโยบายสาธารณะเพื่อตอบสนองการแบ่งแยกชนชั้นทางสังคมและปัญหาของความไม่เท่าเทียมที่มักจะมีมาจากระบบของการแบ่งแยกชนชั้น และปัญหาสังคมเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่ตัดสินรูปลักษณะของนโยบายสาธารณะ โดยที่ปัญหาสังคมนั้นมีความละเอียดอ่อนหรือไม่คงที่ ซึ่งหมายถึงว่าคนในสังคมมีมุมมองที่แตกต่างหลากหลายเกี่ยวกับปัญหาสังคม ดังนั้นการนิยามปัญหาและประเด็นทางสังคมถูกใช้เป็นเครื่องมือในการโน้มน้าวทิศทางและสาระของนโยบาย คุณค่าและแนวความคิดล้วนมีที่ทางอยู่ในมุมมองต่อปัญหาสังคม บางคุณค่าและแนวความคิดครอบงำการนิยามประเด็นปัญหา ซึ่งก็จะกลายเป็นตัวการกำหนดสาระและทิศทางของนโยบายสาธารณะไปโดยปริยาย และสุดท้าย ความความคิดเห็นสาธารณะและผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีความหมายในตัวเองที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ก็เป็นตัวการกำหนดทิศทางของนโยบายสาธารณะอย่างมากได้ทั้งสองอย่าง

คำสำคัญ: นโยบายสาธารณะ, ความขัดแย้ง, ปัญหาสังคม, การแข่งขันระหว่างกลุ่ม, ความคิดเห็นสาธารณะ, ผลประโยชน์สาธารณะ

*รองศาสตราจารย์ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนอังรีดูนังต์ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
อีเมล pisanu.sangiampongsa@gmail.com

**ได้รับบทความ 3 มกราคม 2563; แก้ไขปรับปรุง 3 เมษายน 2563; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 21 มีนาคม 2564

Public policy and society are intricately connected. This paper focuses on the impacts of various societal aspects on public policy. For example, energy needs within society necessitate power generation as well as energy and environmental policies. What feeds into the public policy is argued in this paper to be social issues and problems, along with the people and their interrelationships as well as their relationships to the society and the environment. Societal influences on public policy deserve discussion within policy studies. This paper posits that public policy is responsive to societal conditions and problems. Just as public policy is explainable through institutional analysis, such as political party influence and electoral competition, the societal explanation of public policy is of equal importance. This paper will do the following. It will look at and discuss societal aspects as determining sources of public policy. Such societal aspects are: social conflict, social stratification and inequality, crimes as directly related to social conflict, group conflict, group competition, and social problems. The second half the paper directs at more depth of these societal aspects, such as the significance of public perception of social problems as well as public attention to social problems. Controversial issues such as social values, social structure, public opinion, and public interest are discussed toward the end of the paper – all essential sources of public policy.

Social Conflict and Public Policy

A large portion of public policy is explainable by many forms of conflict within human relations as well as the relationship of humans with the environment. A major portion of conflict perception is probably deeply rooted in the concepts of liberalism and individualism. The central theme of liberal ideology is a commitment to the individuals. The common desire of individuals is to construct a society in which they could easily satisfy their interests. Radical individualism is based on the assumption that the individual is egoistical, essentially self-seeking and largely self-reliant. Also at the heart of individualism is the doctrine of rights, in which individuals are the holders of natural rights. For Locke, they comprise the right to life, liberty, and property; whereas for Jefferson, as stated in the U.S. Declaration of Independence, they are those to life, liberty, and the pursuit of happiness (Heywood 2018, 12-21).

Individualism and the notion of supreme importance of the individual also strongly relate to the idea of private interest. It is thought to be the selfish and usually materialistic interest of particular individuals or groups. Each individual has a tendency to advance his or her self-interest. Such a notion of private interest gives rise to conflict or, at least, competition. If private individuals act rationally, they are assumed to prefer their own interests to those of others. Therefore, various and especially contradictory interests within a society

compete with one another, entailing some degree of conflict. Individualism along with the notion of private interest are also related to rational choice theory, which theorizes that individuals consistently choose the most rational and efficient means to achieve their various ends (Heywood 2015, 163-164, 168).

The market economy – the societal significance of the market – is also intimately connected to both liberalism and individualism. According to Adam Smith in his 1776 publication, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, the market operates according to the wishes of individuals. Freedom within the market means freedom of choice, being the ability of businesses to choose what goods to produce, of workers to choose their employers, and of consumers to choose what goods to purchase. Relationships within such a market, such as between employers and employees, are voluntary, made by self-interested individuals for whom pleasure is equated with the acquisition of wealth (Heywood 2018, 19-20). Also, the economy is believed to operate according to impersonal pressure of market competition that naturally promotes economic prosperity (Heywood 2018, 24).

Freedom to compete usually compels individuals to do so in the market economy. Those with the ability and willingness to work will possibly reach that goal of prosperity, while those incompetent and, perhaps, lazy will not. Heywood

(2018, 25) cites *Self Help*, a book published in 1859 by Samuel Smiles as saying that heaven helps those who help themselves. This is perhaps to suggest that individual's responsibility is widely employed by supporters of the laissez-faire concept of the nineteenth century (Heywood 2018 25).

Heywood (2018, 25) also argues that the Laissez-faire Doctrine about freedom and competition draws in large part on ideas that Charles Darwin, a British naturalist, geologist, and biologist, developed in his 1859 publication, *On the Origin of Species*. Darwin discovered that in the process of natural selection of species, strong traits and genes compete to dominate weaker ones, leading to the sole maintenance of the strong genes and traits of species. Thus, there was some degree of conflict between these traits and genes. Heywood also refers to Herbert Spencer's 1884 book, *the Man versus the State*, as extending Darwin's theory to become the social principle of survival of the fittest. Those competing efficiently in the market survive and rise to the top and the ultimate goal of prosperity, while the less productive ones, unable to compete, have to leave the market (Heywood 2018, 25).

Also related to the above discussion is the concept of utilitarianism. It is a moral philosophy advanced by Jeremy Bentham and James Mill, equating good with pleasure or happiness, and evil with pain or unhappiness. Individuals are

assumed to act so as to maximize pleasure and minimize pain – so-called utility maximization—usually deriving from material consumption (Heywood 2018, 22-23). Such utility maximization is normally propelled by individual self-interest.

Societal conflict subsumes all the above concepts – individualism, freedom, self-interest, competition, the market economy, and the goal of prosperity. With reference to this last, individuals and groups choose to prosper through fulfilling their self-interests, and are likely to hurt others and the public in the process. With freedom, individuals may have little-bounded desires, directed toward the maximization of pleasure through economic gain at the expense of others in the society. Pursuing material interests, status, power, or privilege at the sacrifice of others is one of the clearest forms of substantive conflict (Jeong 2008, 24-27). Competing to reach the goal of prosperity, each individual maximizes his or her own utility, this being considered the usual and desirable practice in the market economy. Prosperity reached by the competitive and survivalist individuals should add up to prosperity for society as a whole.

Hardin (1968) discussed population as a problem, as there is usually a competition for resources. Following Thomas Malthus' work, *An essay on the Principle of Population*, published in 1798, which argued that population would increase geometrically and therefore outweigh natural resources it needs. Hardin painted a

picture of a pasture open to all – the common property. It is plausible that each herdsman would try to keep as many cattle as possible on the pasture. Such common property may have worked satisfactorily for centuries because tribal wars, poaching, and diseases would have kept the numbers of both people and cattle well below the capacity of nature and the environment. But with technological advance and particularly an increase in population size, it is possible that a problem would be generated. Hardin termed the result of these as the tragedy of the commons. As a rational being pursuing the self-interest, each herdsman seeks to maximize his gain. The utility most likely increases by each increasing the number of cattle. With freedom and the desire to maximize utility, each herdsman would possibly expand his herd without limit; and the pasture would come to constitute a scarce resource (Hardin 1968, 162). Thus, freedom brings about ruin to all.

Other resources face a similar happenstance. Oceans continue to suffer like pasture; and national parks continue to be of the same size as before, while human population size increases. Pollution also constitutes the tragedy of the commons, as it is in the interest of all to discard unwanted materials as waste. The environment, considered as common property, continues to be bombarded by waste materials. The depletion of natural resources also suggests a similar tragedy (Hardin 1968, 1245).

In accordance with the common property problem, conflict occurs when one person steps on another's foot. One person's consumption of certain resources means a lesser amount left for another. Social conflict of this kind calls for public policy to lessen it. The use of plastics pollutes the environment with waste. The Thai Ministry of Resources and Environment is considering bringing forward a complete ban on key plastic pollutants, possibly in approximately one to two years (The Thaiger 2019a). This concern about the environmental effects of plastic waste materials was heightened by the incident in which a baby dugong, Mariam, died on August 17, 2019 from an infection exacerbated by bits of plastic materials in her stomach (Boyle 2019). The public policy being considered indicates the Thai state's effort to lessen the conflict between society and the environment brought about by the heavy polluters, at the expense of others sharing the environment and society.

Closely resembling the common property problem is the free-rider problem. More often than not, individuals are not likely to voluntarily forego their interest to make others better off. This is the view that individuals usually act out of their self-interest. Altruism is considered exceptional, while self-interested behavior is thought to be the rule, especially when economic issues are at stake (Olson 1971, 1). Countless examples include voluntary payment of union dues and

contribution to charities. Suppose the Ministry of Defense asks for donations for the benefit of national security; the sums received would likely be insufficient for the purpose. State activities such as pollution control and national security, if provided, would benefit everyone in society. These are the so-called pure public goods. Yet, individuals mistakenly view them as being free of charge, while there definitely are costs involved. Being self-interested and rational, individuals have an incentive to leave it to others to pay for these goods. In other words, such individuals are engaging in free riding the benefit of the goods.

Ostrom (1990, 8-9) examines such public policies required to bring about collective action and essential services. She argues that they usually encompass taxation and regulation requiring certain individual actions, such as tax payment and abstention from behavior unfriendly to the environment. The ban on plastic bags is an example of coercive policy. Without such state action, individuals, being rational, self-interested, and self-seeking, as suggested by the concept of individualism, would wait around for others to reduce the use of plastic bags. Since such bags give people the benefit of convenience in their busy lives, avoiding them would cause some inconvenience, and therefore is against individual interest. Command and control as a policy measure is thus necessary, so as to manage the common property problem.

Ostrom (1990, 12-13) proposes a lesser degree of coerciveness in the policy measure, while also lessening the common property problem. The so-called privatization method assigns particular individuals with some property right toward what otherwise is considered as common property, such as land. The idea is that, if people own a piece of land assigned to them, they have both the authority and incentive to keep other individuals from exploiting the land (Bickers and Williams 2001, 109). Pollution marketable permits represent another situation whereby the right to pollute the environment can be allocated to firms or factories. With such right, the extent to which each specific firm pollutes the environment is exactly known; and no further pollution is allowed. This method of pollution right allotment instrumentally places a limit on how much pollution a firm can generate over a particular time period. Hence, the problem of exploitation of air or water quality, which once used to be common property, is argued to be abated by the issuance of pollution marketable permits (Stiglitz 2000, 229).

Social Stratification and Inequality

Human history is replete with caste and class systems. The caste system is a closed one, allowing little change in one's social position, whereas the class system is more open to social mobility. These two systems are forms of social stratification, functioning to distinguish individuals and suggesting difference, usually in terms of

inequality, among them. Sociology describes stratification as ubiquitous; and, ironically, individuals in a particular society usually see it as a fair societal arrangement (Macionis 2007, 254-255). The societal function of stratification, in a way, benefits the operation of a society. Among occupational positions, those not easily gained and involve difficult work, requiring special and extensive training, usually receive more rewards and prestige. This helps promote productivity and efficiency, because such rewards and prestige encourage people to reach for these positions and to work better, longer, and harder (Macionis 2007, 265).

Social stratification can, on the other hand, give rise to social conflict. Class conflict between the bourgeoisie and the proletariat constitutes the core of Marxist thought. It is argued that in industrial societies, the capitalist class or the bourgeoisie, owns and operates factories and businesses in the pursuit of profit. It seeks the profit by selling a product for more than its cost of production. Marxism argues that capitalism turns most of the population into industrial workers, the proletarians – those selling their labor for wages (Macionis 2007, 100-101). Part of the profit seeking is through keeping wages low, which is against the interest of the latter – the wage earners. Conflict thus arises. Marxist Theory posits that capitalism influences state policies to the detriment of the wage laborers (Hay 2006, 60-61). In South Africa,

the policy of apartheid was made legal in 1948 to separate the white minority from the black majority. For the purpose of political control over the black population, it denied the blacks citizenship, ownership of land and voice in government. Most black South Africans also received little schooling and performed menial, low paying jobs (Macionis 2007, 257). Social conflict was apparent with such discrimination, as evidenced in the struggle against apartheid led by Nelson Mandela, who was jailed in the process (Macionis 2007, 254-255).

Measures usually in the form of public policy are to lessen social inequality. For instance, the Student Loan Fund Program was set up by the Thai Ministry of Education for the purpose of assisting individuals from low income families who wish to extend their education beyond the secondary school into the undergraduate level. They are not required to settle the loan until they have completed their studies. Such educational opportunities are directed toward underprivileged students mostly from poorer families (Thailand. Ministry of Education 1999). Another is the Thai Inheritance Tax Law of 2015 that has inequality reduction as an objective. Only individuals with an inheritance beyond a specified value are required to fulfill this tax obligation (Pisanu Sangiampongsa 2019, 83).

Progressive taxation generally addresses the inequality problem. It is in accordance with the Public Finance principle of vertical equity, advocating that individuals with high income and greater ability-to-pay should pay higher taxes than others (Stiglitz 2000, 468-470). The personal income tax rate in Thailand is progressive. For example, those with yearly incomes of less than 150,000 baht are exempted from tax payment. With earned incomes between 150,000 and 300,000 baht per year, the rate is five percent. The rate increases up to 35 percent for yearly incomes over four million baht (Thailand. The Revenue Department 2014).

Social inequality in need of a response by public policy is generally equated with unfairness or injustice, which possibly becomes a source of social conflict. John Rawls, in his major work in 1970, *A Theory of Justice*, introduces the theory of justice as fairness, in which justice lies in more distribution of material benefits to the least advantaged. In this manner, a higher level of social equality would be the result. The presumption in favor of equality is rooted in the assumption that most people, deprived of knowledge about their talents and abilities, would choose to live in an egalitarian, rather than an in-egalitarian, society. This idea is used to justify redistribution and social welfare policies (Heywood 2018, 30; Stiglitz 2000, 478). Through such public policy delivering more equality, social conflict is believed to decrease in part.

Crimes as a Source of Social Conflict

Criminal acts constitute one type of social conflict, as some individuals encroach on the lives and properties of others. Property crimes, in particular, involves stealing or dishonestly obtaining or damaging another's property. Possible explanations of crimes on personal property include population growth, urbanization, unemployment, and economic hardship. Conflict between social classes, as explained by Marxism, may also lead to criminal acts, according to some historians (Carrabine et al. 2014, 175-176). Developments in computer and telecommunication technology have created greater opportunities for theft and other forms of crimes to become more extensive. Certain crimes are against persons, such as sex crimes (Carrabine et al. 2014, 175-176, 196-199).

Be they crimes on property or person, politically, they all relate to social contract theory. Individuals are selfish, greedy, and power seeking; in the state of nature, these traits may run wildly, in the sense that one may inflict harm on others, since there is little or no control on such human acts. It might be in one's self-interest to take the property of another for economic gain, giving rise to social conflict. In social contract theory, the state embodies the interest of all citizens and acts as a neutral referee, when individuals or groups come into conflict with one another (Heywood 2018, 16-17). Primarily, the state would have a

policy of honoring personal property and safety, recognized and approved by law.

In a murder case involving a Thai Member of Parliament of the Pheu Thai Party, Khon Kaen Provincial Court sentenced him to death in its ruling on September 24, 2019. The Court found the MP guilty as charged for masterminding the murder of an assistant to the chief of Khon Kaen Provincial Administrative Organization. The motive for the murder was the fact that the murder victim had an affair with the MP's wife (Chakrapan Natanri 2019). In this case, the affair that the victim had with the MP's wife is the source of interpersonal conflict. The perpetrator acted on the conflict by inflicting harm on the murder victim. The Thai state endorses the sanctity of personal safety and life; any infliction on these is to be corrected.

Group Conflicts

Intergroup competition and conflict constitute pervasive problems in human society, giving rise to phenomena such as prejudice, terrorism, ethnic cleansing, and war. Such competition and conflict can be understood from the perspective of social identity theory. It posits that people categorize themselves and others into an in-group and an out-group, based on their self-views and evaluation of the features and characteristics of the groups to which they belong. They then strive to develop, maintain, and improve the group's positive social identity.

A positive social identity is achieved by in-group favoritism, through emphasizing the positive features and characteristics, while downplaying those that are negative to one's own group. A positive social identity is also achieved through out-group derogation – devaluing its positive features and characteristics while emphasizing the negative ones. In-group favoritism alone or in combination with out-group derogation creates intergroup bias via depreciating another group while simultaneously valuing one's own group (De Dreu, Aaldering, and Saygi 2014, 1-3). Such unfair group actions could give rise to conflict among groups.

Group theory explains group formation, whereby individuals with a common interest converge to press their demand on the government or the state. This is an in-group, according to the above discussion. An interest group is one with shared attitudes. It becomes political if and when it makes a claim through or upon state institutions. Individuals become more influential in politics when they act as part of or on behalf of group interests. The group becomes an essential bridge between the individual and the state or government. In Dye's (2013, 22) terms, the struggle among groups constitutes politics within specific policy issues, such as health, welfare, and education. In each particular issue, there is usually a number of groups interacting, each attempting to push its cause – its policy preference. At times, one group gains in acquiring the policy preference,

thereby incurring loss to another or other groups. This struggle constitutes intergroup conflict, just as there are conflicts among individuals. In interest group politics, a group has power or attempts to gain power in order to influence the direction of public policy. Changes in the relative influence of any interest group can be expected to result in changes in public policy; policy will move in the direction desired by the groups gaining influence and away from those losing it. The influence of a group is determined by its large membership base, wealth, organizational strength, leadership, access to decision makers, and internal cohesion, or all of these together.

Group Competition

Affecting policy directions is a means by which groups compete with each other. Cobb and Elder (1983, 125-127) outlines group-oriented strategies to discredit opposing groups within the process of policy competition. Cobb and Coughlin (1998) examine the issue of elderly drivers, who sometimes compromise road safety. Within the issue, there are two opposing groups, whereby one argues for the elderly to continue driving as usual, while the other advocates curbs on their doing so. The two contradictory groups verbally attack each other to further their causes.

A means of attacking the opposing groups is discrediting them. An example is the opponents of the American Civil Liberties Union characterizing it as a communist front. A second

tactic of group attack is defaming the leaders of the opposing group. A leader of a pro-dam group could be discredited for personal benefit to be gained from the dam's project due to her possession of a large share in an electricity generation business. Another strategy is appealing to the opposing group's members. An example is canvassing support from individual doctors when the American Medical Association argued against the Medicare proposal in the policy battle in the early 1960s (Zelizer 2015). The tactic was to bypass the organization to get support from its individual members. Coopting the leaders of the opposition is also a strategy of group attack, thereby compromising the opposition (Cobb and Elder 1983, 125-127).

There are also issue-oriented strategies for fighting the opposition. Each group attempts to make arguments on the issue in a way that promotes their cause. In Cobb and Coughlin's study of elderly drivers (1998, 127-128), the group arguing against old-aged drivers geared attention to the accident victims. It argued that those who were seriously hurt by the car crashes deserve the sympathy of the public. The group favoring the elderly drivers contended that a special regulation on the elderly's driving would be a discrimination against the elderly. The argument was that the elderly had worked hard and had contributed benefits to the country, and hence, deserved to spend their golden years in leisure. But the group

that opposed their driving referred to them as "impaired drivers."

Social Problems and Public Policy

Public policy is generally the main response to social problems and issues. Social problems are those that affect many in society. Therefore, public policy should address public problems, not private problems of individuals. Social problems and issues, then, comprise one major source of public policy.

According to Gerston (2010, 25) the scope of a problem refers to the number of people within a geographical boundary being irritated by a specific problem. If it is sizeable, the demand for action is said to have a broad base and is likely to trigger public policy. For example, a toxic spill into a nation's water system is considered a social or public problem, since it has spatial consequence, with impacts on many individuals. Similarly, Cobb and Coughlin (1998, 417) refer to this as incidence and prevalence of a problem. A large number of people being affected generally instigate a public policy response. Their study of elderly drivers found those in support of curtailing driving by the elderly referred to the statistics that drivers over the age of 65 incurred more accidents and fatalities than did other age groups.

The intensity of a social problem triggering public policy response is the intensity of an event as perceived by the public (Gerston 2010, 26).

However, if the event captures public attention, particularly in the form of fear or anger, then policy makers are likely to pay attention. For example, the 9/11 incident in the United States, evoking tremendous public sorrow and anger from the American public, led the nation's leaders to seek out and punish the terrorists. On the contrary, the issue of global warming that was the subject of an international conference held in Tokyo, Japan in 1997 failed to generate intensity perception in the public. U.S. policy makers declined to join 178 other nations that agreed on emission rules. The problem had to be readdressed repeatedly before it came to be viewed as serious by the American public. By the same token, Cobb and Coughlin (1998, 418) discuss the severity of the problem of elderly drivers. The movement to stiffen the driving regulation on the elderly tried to publicize the trauma, both emotional and physical, experienced by accident victims and their loved ones. When the intensity or severity of a problem is high, it is termed a crisis. The emergency component of a public problem usually prompts immediate attention.

The Subtlety in Public Perception and Reception of Social Problems

According to the above discussion, there is a connection between the public perception of social problems and the policy responses to them. In Systems Theory, public policy response is the output of a political system. That output

represents values which are allocated and distributed in society (Danziger 1996, 143-144). Both the specification of values as well as their allocation and distribution constitute a delicate matter. It must be determined which and whose values among societal members are to be addressed. Also, how the values are to be allocated and to whom they are to be distributed is always contentious and usually provokes debate and disagreements.

Following are examples of the disputable conditions. Values tend to be associated with resource scarcity. Either there is an insufficient amount of a particular value to satisfy everyone or the enjoyment of one value by some requires a loss of that particular value to others. For instance, in most political systems and societies, health care is rarely adequate for all members. Also, with a certain level of publicly provided health care, some members of society see it as too high, whereas others see it as too low; and some see it as about right. Another example is the banning of toxic farm chemicals in Thailand for public health reasons. It could, at the same time, have adverse impacts on the hitherto agricultural practice and production (Bangkok Post 2019). Resource being scarce, every value allocation and distribution entails a trade-off, as well as some inequality in the distribution of values in the form of benefits. There is also an allocation of burden, usually through taxation, an output of the political

system (Danziger 1996, 144). There are often disagreements, competition, and sometimes serious conflict among societal members over the output

In another perspective, social problems are considered violation of norms, which are in themselves culturally defined and socially labeled. Therefore, specifications of social problems are inherently relative. Certain behaviors and conditions are socially labeled as social problems, whereas others are not. For instance, people who hear God talking to them are considered schizophrenic, but those who talk to God are believed to be perfectly sane. Murder is a social problem, whereas killing war enemies brings reward medals. A prostitute is punished, but the client is not. It can be seen that deviance from norms is not inherent in an act or condition, but a property bestowed upon by the audience of such deviation (Eitzenn and Zinn 2000, 7-8). How the acts and conditions are labeled is rather subjective within a society and culture.

The Significance of Public Attention to Social Problems

The policy literature refers to public perception and attention to social problems as involved in issue or problem definition. How a problem is socially defined is crucial in determining public policy response or non-response. Generally, the greater the public attention, the greater for

there to be a policy response to it. Issues and problems could also be defined and perceived in certain ways that could catch public attention. According to Cobb and Elder (1983, 112-124), issue definitions are likely to appeal to more groups and subgroups in society. In other words, an issue that is ambiguously defined will likely catch the attention of a larger public. Women groups that desire more gender equality, such as in wages and salaries, are perhaps able to sell their cause if the issue is defined as social equality, rather than gender equality. The former encompasses broader aspects of social equality, such as racial equality and that of other minority groups. Issue expansion is also probable if the issue is defined as being socially significant. A case in point is the Thai celebrity, Toon Bodyslam's 2,215 kilometer marathon, purportedly for the purpose of raising funds for public hospitals (Bangkok Post 2017). It brought about greater public awareness of the societal need for the public health care, possibly leading to increased budget allocation to this policy area.

Cobb and Elder (1983, 117-118) also refer to temporal relevance, that is when an issue has long-term implications beyond the exigencies of the immediate situation. This will capture the attention of a larger public, since more people, over a longer time span, would find the issue relevant to them. For example, highlighting that pollution would impinge upon future generations

is believed to entice more public interest in the issue, such as among those younger, as well as parents with small children and babies. The reference to the fact that plastic waste materials could last for some 400 years fits in this temporal significance factor.

Two more things need to be said about issue expansion. First, technical complexity is likely to have less public appeal. Cobb and Elder (1983, 120-121) propose that a more non-technical definition of an issue stands to capture more public attention. An example is fluoridation, a technically complex issue. Tax issues also involve technical complexity. Second is what is termed categorical precedence. A somewhat new issue will catch the eyes of the public, hence, widening its discussion. As a result, a policy response will then be likely.

Social Values and Public Ideas Appended to Social Problems and Public Policy

There are always values involved in issue definition. Social values are applied to promote some causes and to downplay others. The case of abortion, for instance, involves religious views, women's rights, the valuation of the fetus, as well as its right to life. Nossiff (1998) found that values played a large role in the discourses on the abortion issue, such as in those of the pro- and anti-abortion movements in New York and Pennsylvania. Among other things, values and

discourses are used by both sides of the issue to build political clout to affect public policy. In both states, the Catholic Church and its community make up the anti-abortion lobby, whereas the women's rights group together with feminists were in the pro-abortion one. In the cases compared, pro-abortion activists prevailed in New York, while anti-abortion forces triumphed in Pennsylvania, with the Democratic Party aiding the former.

Intimately related to values are public ideas. Neither are clearly right or wrong as they depend on opinions. Yet, they comprise the main content of the discourses that are freely used to promote some causes. The purpose of discourses is to persuade so as to build ideational power – the acquisition of power through ideas – via reasoning and argument in order to expand the base of support (Carstensen and Schmidt 2018, 7-8).

Also on the abortion issue, Yishai (1993) did a comparative study on the abortion policies of four democratic countries – Sweden, Ireland, the United States, and Israel. The study matched different public ideas among the four democracies to varying abortion policies. For Sweden, the public idea is viewed from the social welfare perspective, in which the right to an abortion is incorporated into the principle of social citizenship. This resulted in an enabling abortion policy wherein abortion is considered not a crime and is made available when a woman demands it. Such enabling policy endows women with the

right to decide whether or not to have a child. The abortion consultation and procedure are free of charge within the Swedish public health care system (Yishai 1993, 211, 216).

The United States' abortion policy is classified as a hindering policy. While the state acknowledges the right of a woman to make her own reproductive decision, it does not commit to enabling her to act upon her decision. Although the law does not infringe on women's freedom to decide on productive choices, women do not have a constitutional entitlement to financial assistance for an abortion. Yishai (1993, 216-217, 212-214) relates such policy to the libertarian perspective. Individual liberty and minimal government, as societal values, are pervasive among the American public. This provides the justification for the mediocre public expenditure on abortion. Women are called upon to use their individual freedom in making their choices.

Yishai (1993, 217-218, 214-215) designates Israel's abortion policy as intrusive, restricting individual choice. There, abortion constitutes a criminal offense, except under certain specified circumstances. In determining the practice, a woman is obliged to undergo a process of examination and interrogation before approval is granted. But once the authority approves an abortion, the Israeli state provides a woman with the necessary facility and covers the expense to terminate the pregnancy. The demographic

perspective is connected to such intrusive policy. The Jewish principle asserts that abortion is not murder. In that light, the abortion idea is related to Israel's population problem, whereby the state uses the abortion policy to simultaneously adjust the demographic situation.

Catholic Ireland's abortion policy is restrictive in Yishai's (1993, 216, 211-212) terminology. It permits the state to have monopolistic control of both the articulation of demand and implementation. The right of privacy is unequivocally denied, making the abortion policy in the Republic of Ireland one of the most restrictive among modern democratic societies. The Offences against the Person Act makes abortion illegal in all circumstances. Such law is directly connected with the religious perspective, whereby a puritanical form of Catholicism strongly influences the policy. The Catholic doctrine proclaims that the fetus is a living human being from the moment of conception.

Yishai (1993) also argues that in none of the four democracies can a radical feminist perspective or idea be located. This perspective advocates the values of gender equality and women's rights. Such value and idea brought more progressiveness to the Swedish abortion policy. However, even if Sweden is a high-grade welfare state, it is still a patriarchal one, in which women enjoy the benefit of welfare policies that they have a limited role in shaping.

Social Structures as Determinants of Public Policy

Eitzen and Zinn (2000, 8-10) discuss social, structural, and institutional arrangements as possible causes of social problems. Some institutionalized societal arrangements are more biased against some people than others. For example, some criminal justice systems are believed to be biased against the poor, the disadvantaged, and minorities. Thus, the correction institutions house these individuals, rather than the more wealthy ones.

Marxism makes a similar argument that the social structure works to pit the proletariat against the bourgeoisie. Such confrontation is, in the Marxist view, deeply rooted in industrial society. This social arrangement is also responsible for the social inequality, along with the existence of social classes. An important aspect of the argument is that the capitalist state is always under the influence of the bourgeoisie in terms of the public policy. It responds to the interest of that class to the detriment of the proletariat. In other words, the state constitutes the instrument of the bourgeoisie. It determines the direction of social change and development. The bourgeois class, through its influence on state policies, dominates society and societal values.

Most of Marxist arguments posit that the economic structure determines, shapes, and

defines political, social, cultural, intellectual, and technological aspects of a civilization (Chelaa 2017). The bourgeoisie occupies the supreme social status, via its economic power of productive wealth, while the proletariat merely live off the sale of its labor (Heywood 2018, 66). This constitutes capitalism in the Marxist argument. The state, in its policy making, must pay much attention to the economic condition within a state. Its attention would inevitably be on the bourgeoisie, since it controls the means of production which essentially affects the economic condition of a state. It is, then, argued that the state loses its autonomy in its policy making to capitalism and the bourgeoisie.

Other arguments follow. In particular, the state may respond to the needs of other social groups, in so far as policy does not contradict with the interest of the capitalist class. Other than the supremacy of this class by itself, the economic well-being of any state largely depends on the productive wealth that the capitalist class generates. Governmental legitimacy owes much to the country's economic well-being. A state and its institutions, therefore, cannot help but uphold dearly the interest of the capitalist class. With economic determinism and the vitality of the economy, it is argued that state policies that favor capitalism and the capitalist class will in the end benefit the rest of the society (Anusorn Limmanee 1999, 47-53; Jessop 1982, 7-31).

Lindblom and Woodhouse (1993, 91-93) also describe the privileged position of businesses in public policy making. Businesses and related interest groups possess a high degree of influence over public policy making, both by the legislature and the executive. Businesses perform essential economic functions: houses must be built and jobs must be made available, for instance. If they falter, recessions and personal distress could follow, such as when loss of sales to imports led American Steel, automobile, and other industries to throw millions of workers out of employment. A disruption in the operation of big businesses also means a loss of tax revenues, especially when they relocate to other countries.

The economy and economic well-being are of major concern to state institutions. Politicians and government officials know that failure of businesses to maintain high employment will upset voters, as illustrated by President Bush's plummeting popularity and electoral loss to Clinton. Since irate voters tend to throw incumbents out of office, democratic governments cannot expect to survive politically in the face of widespread or prolonged economic distress. State policy makers, therefore, are constantly concerned about the performance of businesses (Lindblom and Woodhouse 1993, 91).

Institutions and structures, then, determine the nature of social problems and public policy. The above analysis illustrates the social and

economic structure that causes economic and political inequality among societal members. The salience of a special class – the bourgeoisie – justifies its special influence on policy content. The institutionalized position of businesses and the capitalist class is argued in Marxism to extend beyond direct influence on public policy to power over ideas (Carstensen and Schmidt 2018, 12-14), thereby deflecting other ideas from emerging to compete with their influence. Such power over ideas is ingrained within the social structure and the economic determinism.

The Public Opinion and Public Policy

The general conception of public opinion constitutes the voice of the people – so-called public opinion. This is usually indicated by opinion polls reported in the news. The opinions aggregated by polls belong to private individuals, mostly in regards to social problems as well as governmental and policy matters, rather than private matters. What used to constitute private affairs, however, are regarded today as public or social problems, suggesting that these problems are wider in scope (Clawson and Oxley 2017, 15).

An important issue is how this so-called public opinion is derived. Public opinion is normally defined as the sum or aggregation of the opinions of individuals. Public opinion, then, refers to the preferences of individuals, tallied, such that all persons' opinions are counted equally. But such

definition of public opinion is subject to debate. Since most societies are organized hierarchically, public opinion might not be a mere aggregation of disparate individuals' opinions. In fact, some formation and expression of opinions carry more weight and significance than others. For instance, leaders of labor unions not only influence the opinions of their members, but also present their members' view to public policy makers. Simply tallying up the opinions of individuals on a specific issue overlooks this varying weight of opinion. Different groups of people have differential positions, significance, and influence on public policy. The varying weight of public opinion together with the varying social positions among individuals are in accordance with the argument for the significance of the social structure, with respect to its impact on public policy content. This dovetails with the immediately preceding section of this paper (Lindblom and Woodhouse 1993, 91-93; Anusorn Limmanee 1999, 47-53; Jessop 1982, 7-31).

Despite the argument that public opinion involves differential weights, the public opinion polling industry is in the business of extensively assessing and reporting public opinion using its definition of one person, one vote preference. State officials and institutions, the legislature and the bureaucracy alike, still find such polls essential. In a representative democracy, legislators usually attempt to follow citizens' voices and preferences, as reflected in opinion polls. President Obama

gave speeches that referred to American public opinion. For instance, upon the Supreme Court's decision legalizing same-sex marriages, he stated that the decision affirms what millions of Americans believe in their hearts, emphasizing that public opinion shifted toward supporting same-sex marriages (Clawson and Oxley 2017, 3). As such, polls become an essential tool for democratic politicians in responding to the general public's wishes.

Democratic theorists generally support the influence of public opinion on public policy. They favor the concept of popular sovereignty – power in a democratic society ultimately rests with the citizenry. As such, participatory democrats expect the influence of the public on public policy to be rather substantial. Policy makers should, in their view, enact policy that coincides with the wishes of the majority, known by tallying up the citizens' opinions. Viewing political equality as important, participatory democrats expect responsiveness to the entire public, not simply the specific section of the public with strong voices. Pluralists also expect public policy to emulate public opinion, although they prefer to keep citizens somewhat removed from the policy making process. For them, opinions are best expressed via organized groups, which are comprised of private individuals. These groups, then, lobby policy makers, trying to convince them to support the policy that is in the interest of the groups' members (Clawson and Oxley 2017, 350-351).

One indication of the connection between public opinion and public policy is public acceptance of the latter. In Cobb and Coughlin's study of the elderly drivers (1998, 420), at issue was whether the public, especially the elderly, is willing to go along with the new driving test requirement. Public acceptance refers to value acceptability in this particular study. In a Thai case, the 2013 protest on the streets against the Amnesty Bill perhaps suggests the fact that the public rejected the Bill, because it was proposed by the party directly connected with the former Prime Minister Thaksin. The Bill was argued among protesters to open the way to acquittal of Thaksin, who had been convicted of corruption (BBC 2013). Public opinion, then, could affect the legitimacy of a proposed policy, scorching its process through the legislature.

The Public Interest and Public Policy

The public interest or the societal interest is distinguishable from public opinion. The latter constitutes the tallying of personal opinions, indicating that each person's opinion represents her private interest. It is thought to be the selfish and usually materialistic interests of particular individuals or groups. In contrast, the public interest is closely related to the general will, which, in Rousseau's terminology, refers to the welfare of the whole, the public, the collective interest of society – the common good. The general will is always positive, implying something beneficial to

the public. Democratic elitists urge state officials to make policy decisions based on the general welfare of the public – the general will – not simply following public opinion (Clawson and Oxley 2017, 9).

By entering into the social contract, the public subjects itself to an authority, albeit not totally forgoing individual freedom. The authority – the government – bases its decisions on the general will, reflecting the collective good of the community (Heywood 2015, 165). Public policy of all types should constitute the general will, in that it should always be, or at least expected to be, of benefit to society. Health policy, for instance, should positively affect public health. Rousseau distinguishes the general will from the will of all – the sum of individual desires (Clawson and Oxley 2017, 6). Such sum of individual desires comprises public opinion, which represents the amalgamation of individual preferences in society. As such, public opinion, in comparison to the public interest, bears no indication whether it is positive or negative; it could be either.

The public interest and the general will, are both in line with the belief of elite democrats. They believe that the public should be involved in electing officials but leave the policy details to the elected officials. They view citizens as not interested in following politics closely enough to make decisions about complex matters and as incapable of seeing beyond their own interest.

Citizens, therefore, are unsuited to the making of choices that are in the best interest of the nation. Elite democrats, then, prefer to leave policy making to those with expertise – the leaders. Officials should do as they see fit – the general will – corresponding to the common good (Clawson and Oxley 2017, 351). These ideas of elite democrats differ somewhat from the representative democracy theory which puts a higher emphasis on public policy being responsive to the public opinion.

The Thai excise tax on sugary drinks which went up on October 1, 2019 can be considered to be in the public interest, since too much sugar poses a health risk. The tax hike this time is imposed on the producers of the drinks, who are prohibited from passing the tax burden on to consumers. The tax increase aims to make the producers reduce the sugar content of the drinks so as to deliver health benefits to consumers of the products (The Thaiger 2019b). All taxes are coercive in nature; but they, including this particular one, are generally expected to be for the common good, satisfying the general will. The public interest is, therefore, one essential source of public policy.

Conclusion

This paper has described extensively reviewed concepts dealing with societal reasons bringing about public policy and policy directions. Various societal forces were argued to exert impacts in their own ways. At any one time or on an issue, one societal force might dominate a policy direction, while at another time or in another issue area, other forces might dictate certain policy contents and, in the end, policy outcomes. Various forms of social conflict such as competition for resources, inequality and social stratification, societal values and public ideas, institutional structures, public opinion, and the public interest were all shown to have special roles in guiding public policy.

References

- Anusorn Limmanee. 1999. *Rath Sangkom Lae Karnplianplang: Karn Pijarana Nai Chueng Amnaj Nayobai Lae Kruakai Kwamsampan* [State, Society, and Changes: Approaches to Policy, Power, and Networks]. Bangkok: Rongpim Duan Tula, Inc. (in Thai)
- Bangkok Post. 2019. "Chemicals Ban Passes Last Hurdle." Accessed October 27, 2019. <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1777739/chemicals-ban-passes-last-hurdle>.
- . 2017. "Toon Completes Marathon Charity Run." Accessed February 5, 2021. <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1385414/toon-completes-marathon-charity-run>.
- BBC. 2013. "Thailand Senate Rejects Controversial Amnesty Bill." Accessed October 27, 2019. <https://www.bbc.com/news/world-asia-24903958>.
- Bickers, Kenneth N., and John T. Williams. 2001. *Public Policy Analysis: A Political Economy Approach*. Boston: Houghton Mifflin.
- Boyle, Gary. 2019. "Young Dugong Mariam Dies in Nursery Tank." Accessed October 27, 2019. <https://www.bangkokpost.com/learning/easy/1731883/young-dugong-mariam-dies-in-nursery-tank>.
- Carrabine, Eamonn, Pamela Cox, Pete Fussey, Dick Hobbs, Nigel South, Darren Thiel, and Jackie Turton. 2014. *Criminology: A Sociological Introduction*. 3rd ed. London: Routledge.
- Carstensen, Martin B., and Vivien A. Schmidt. 2018. "Power through, over and in Ideas: Conceptualizing Ideational Power in Discursive Institutionalism." In *Ideas, Political Power, and Public Policy*, edited by Daniel Beland, Martin B. Carstensen and Leonard Seabrooke, 4-23. London: Routledge.
- Chakrapan Natanri. 2019. "Pheu Thai MP Convicted of Murder." Accessed October 27, 2019. <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1757254/pheu-thai-mp-convicted-of-murder>.
- Chelaa, Merci. 2017. "What Is Economic Determinism." Accessed October 27, 2019. <https://www.worldatlas.com/what-is-economic-determinism.html>.
- Clawson, Rosalee A., and Zoe M. Oxley. 2017. *Public Opinion*. 3rd ed. London: SAGE.
- Cobb, Roger W., and Charles D. Elder. 1983. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. 2nd ed. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

- Cobb, Roger W., and Joseph F. Coughlin. 1998. "Are Elderly Drivers a Road Hazard?: Problem Definition and Political Impact." *Journal of Aging Studies* 12(4): 411-427.
- Danziger, James N. 1996. *Understanding the Political World: A Comparative Introduction to Political Science*. 3rd ed. New York: Longman.
- De Dreu, Carsten K. W., Hillie Aaldering, and Ozum Saygi. 2014. "Intergroup Conflict and Negotiating Settlement." In *Social Conflict within and between Groups*, edited by Carsten K. W. De Dreu, 1-18. London: Psychology Press.
- Dye, Thomas R. 2013. *Understanding Public Policy*. 14th ed. Boston: Pearson.
- Eitzen, D. Stanley, and Maxine Baca Zinn. 2000. *Social Problems*. 8th ed. Boston: Allyn and Bacon.
- Gerston, Larry N. 2010. *Public Policy Making: Process and Principles*. 3rd ed. New York: M.E. Sharpe.
- Hardin, Garrett. 1968. "Tragedy of the Commons." *Science* 162(3859): 1243-1248.
- Hay, Colin. 2006. "(What's Marxist about) Marxist State Theory?" In *The State: Theories and Issues*, edited by Colin Hay, Michael Lister and David Marsh, 59-78. New York: Palgrave Macmillan.
- Heywood, Andrew. 2018. *Essentials of Political Ideas*. London: Palgrave.
- . 2015. *Political Theory: An Introduction*. 4th ed. London: Palgrave.
- Jeong, Ho-Won. 2008. *Understanding Conflict and Conflict Analysis*. Los Angeles: SAGE.
- Jessop, Bob. 1982. *The Capitalist States*. New York: New York University Press.
- Lindblom, Charles E., and Edward J. Woodhouse. 1993. *The Policy-Making Process*. 3rd ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Macionis, John J. 2007. *Sociology*. 11th ed. New York, NY: Pearson.
- Nossiff, Rosemary. 1998. "Discourse, Party, and Policy: The Case of Abortion, 1965-1972." *Policy Studies Journal* 26(2): 244-256.
- Olson, Mancur, Jr. 1971. *The Logic of Collective Action*. Boston, MA: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pisanu Sangiampongsa. 2019. "The Enactment of Thailand's Inheritance Tax Law 2015: A Policy Process Analysis." *Journal of Social Science* 49(1): 81-106.

- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Boston, MA: Harvard University Press.
- Stiglitz, Joseph E. 2000. *Economics of the Public Sector*. 3rd ed. New York: W. W. Norton & Co.
- The Thaiger. 2019a. "Thai Government to Consider Bringing Forward Plastics Ban." Accessed October 27, 2019. <https://thethaiger.com/hot-news/environment/thai-government-to-consider-bringing-forward-plastics-ban>.
- . 2019b. "Thailand's War on Sugar, Taxes Double." Accessed October 27, 2019. <https://thethaiger.com/news/national/thailands-war-on-sugar-taxes-double>.
- Thailand. Ministry of Education. 1999. "Education Loans Manual for Thai Students, Ministry of Education." Accessed October 27, 2019. <http://www.moe.go.th/eloan.htm>.
- Thailand. The Revenue Department. 2014. "Personal Income Tax." Accessed October 27, 2019. <https://www.rd.go.th/english/6045.html>.
- Yishai, Yael. 1993. "Public Ideas and Public Policy: Abortion Politics in Four Democracies." *Comparative Politics* 25(2): 207-228.
- Zelizer, Julian E. 2015. "How Medicare Was Made." Accessed October 27, 2019. <https://www.newyorker.com/news/news-desk/medicare-made>.

AI in Human Resource Management**

Chayanut Chaturachinda*

Abstract

This article discusses the roles in which Artificial Intelligence (AI) could be used in human resource management. It examines the life cycle of AI in the process of human resource management, and the challenges in employing AI at each point of the life cycle and its use in the human resources management process. It argues that AI could help the human resource department in the processes of recruitment and screening applicants, interviewing, benefits administration, employee development and payroll administration, performance assessment and staff pay raise. Nevertheless, it also argues that there are some limitations. Importantly, skills which AI has not yet acquired or has acquired but not to the same level as humans have, for example, soft skills. In sum, although it could be accepted that, for some parts of the operations, AI should replace humans for reasons of convenience and speed, there are still some activities or aspects of work that AI cannot replace humans but is rather a tool to help humans work more efficiently and effectively.

Keywords: *Artificial Intelligence (AI), Human Resource Management (HRM)*

*Lecturer, Department of Public Administration, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Henri Dunant Road, Pathumwan District, Bangkok 10330. E-mail: salicupt@yahoo.com

**Received November 5, 2019; Revised December 6, 2019; Accepted March 15, 2021

AI กับการบริหารงานบุคคล**

ชฎานุช จาตุรจินดา*

บทคัดย่อ

บทความเรื่องนี้กล่าวถึงบทบาทของ AI (Artificial Intelligence) หรือปัญญาประดิษฐ์ ในการนำมาใช้ในงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยกล่าวถึงวงจรชีวิตของ AI ในกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์และประเด็นท้าทายในการนำ AI เข้ามาใช้ในแต่ละช่วงของวงจรชีวิตไปจนถึงการนำ AI เข้ามาใช้ในกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ คือทำหน้าที่ช่วยเหลือฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ในกระบวนการทำงานตั้งแต่การรับสมัครพนักงานและคัดกรองผู้สมัคร การสัมภาษณ์ การจัดการสวัสดิการ การพัฒนาศักยภาพของพนักงาน การจัดทำเงินเดือนไปจนถึงการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเลื่อนขั้นเงินเดือนของพนักงาน อย่างไรก็ตามบทความชิ้นนี้ยังชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดบางประการที่ AI ยังไม่สามารถทำหรือมีเทียบเท่ามนุษย์ได้ เช่น ทักษะทางด้านอารมณ์ (soft skills) แม้ในท้ายที่สุดต้องยอมรับว่ากิจกรรมหรืองานบางอย่าง AI ควรเข้ามาแทนที่มนุษย์ เพื่อความสะดวกและความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตามก็ยังมีกิจกรรมหรืองานบางอย่างที่ AI ไม่สามารถเข้ามาแทนที่มนุษย์ได้ แต่กำเนิดมาเพื่อเป็นเครื่องมือที่จะช่วยเหลือการทำงานของมนุษย์ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น

คำสำคัญ: ปัญญาประดิษฐ์ (AI), การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ (HRM)

*อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนอังรีดูนังต์ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330 อีเมล salicutp@yahoo.com

**ได้รับบทความ 5 พฤศจิกายน 2562; แก้ไขปรับปรุง 6 ธันวาคม 2562; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 15 มีนาคม 2564

บทนำ

Artificial Intelligence (AI) หรือปัญญาประดิษฐ์ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือสติปัญญาเทียมที่ถูกสร้างขึ้นโดยมนุษย์มีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ สร้างตรรกะ เหตุผล และวางแผน ไปจนถึงความสามารถในการเรียนรู้และพัฒนาได้เหมือนมนุษย์ โดยใช้โปรแกรมหรือซอฟต์แวร์ต่าง ๆ ที่มนุษย์เขียนหรือจัดทำชุดคำสั่งขึ้น ปัจจุบันถูกนำมาใช้เพื่อช่วยเหลือมนุษย์ในด้านต่าง ๆ กล่าวได้ว่า AI สามารถนำมาใช้งานได้ในทุกกิจกรรมของมนุษย์ อีกทั้งแนวโน้มการขยายตัวของการก้าวเข้าสู่ระบบ AI โดยเฉพาะในแวดวงอุตสาหกรรม ยานยนต์ การดูแลสุขภาพ สื่อสังคม การโฆษณา การศึกษา และการตลาดกำลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ไม่เพียงแต่ AI จะถูกนำมาใช้ในวงการอุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในขั้นตอนการผลิตเท่านั้น ในกระบวนการจัดการด้านทรัพยากรมนุษย์ภายในองค์กรยังได้มีการนำ AI เข้ามาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ตั้งแต่กระบวนการในการรับสมัครพนักงาน การสัมภาษณ์ การคัดเลือกบุคลากร การประเมินผลการปฏิบัติงาน ไปจนถึงการประเมินการลาออกของพนักงาน AI นั้นมีศักยภาพสูงในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของพนักงานและช่วยให้ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์กลายเป็นที่ปรึกษาที่มีความรู้และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของพนักงาน นอกจากนี้ AI ยังมีความสามารถในการวิเคราะห์ วินิจฉัย และคาดการณ์สิ่งที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ AI จึงกลายเป็นเครื่องมือที่ทรงพลังและเป็นส่วนหนึ่งของเทคโนโลยีที่จะช่วยเสริมประสิทธิภาพการทำงานของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างพลิกผัน อีกทั้งยังมีความถูกต้องแม่นยำและยังช่วยประหยัดทรัพยากรภายในกระบวนการดำเนินงานในองค์กรด้วย

อย่างไรก็ตาม AI ก็มีข้อจำกัดในการนำมาใช้ ข้อจำกัดของการนำ AI เกี่ยวเนื่องกับประเด็นคุณธรรม และจริยธรรมที่มีความละเอียดอ่อนเกินกว่าที่ AI จะวิเคราะห์ได้ดีถึงซึ่งเช่นเดียวกับมนุษย์ แม้ว่า AI จะมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์เช่นเดียวกับมนุษย์ แต่ท้ายที่สุด AI ก็เป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นโดยมนุษย์ ดังนั้นการออกแบบและการใส่ข้อมูลพื้นฐานจึงเป็นเรื่องที่สำคัญในการสร้างให้ AI คิดวิเคราะห์ได้ถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์หลักของผู้ใช้งานและไม่ทำให้เกิดความผิดพลาดจนส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ของการตัดสินใจในการดำเนินงานด้านทรัพยากรมนุษย์ เช่น การพิจารณาผู้ที่ได้รับการว่าจ้างหรือการพิจารณาว่าพนักงานคนใดควรถูกไล่ออก เป็นประเด็นที่มีผลกระทบร้ายแรงต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นประเด็นที่ละเอียดอ่อนและเกี่ยวพันกับกรอบของกฎหมาย นอกจากนี้การรวบรวมข้อมูลของ AI ยังมีความเสี่ยงต่อการถูกโจรกรรมข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์อีกด้วย ดังนั้นการนำ AI เข้ามาปรับใช้ภายในองค์กร นอกจากจะต้องมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการนำระบบ AI เข้ามาเป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงานแล้ว ลักษณะการนำ AI เข้ามาประยุกต์ใช้จะต้องเป็นวิธีการที่ผสมผสานระหว่างตัวบุคคล ในฐานะผู้ควบคุมและระบบ AI ในฐานะเครื่องมือในการเสริมประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน ดังนั้นก่อนอื่นเราควรทำความเข้าใจกับวงจรของชีวิตของ AI ว่าเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการทำงานของการบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างไร เพื่อจะได้ทราบว่าจริง ๆ แล้ว AI สามารถเข้ามาแทนที่มนุษย์ในทางใดได้บ้างและเข้าไปเสริมให้มนุษย์ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นในด้านใดบ้าง

วงจรกิจชีวิตของ AI ในกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์

ก่อนที่จะทำความเข้าใจกับวงจรกิจชีวิตของ AI อาจต้องมาทำความเข้าใจกับ AI ว่าแท้จริงแล้วคืออะไร AI (Artificial Intelligence) หรือปัญญาประดิษฐ์ เป็นการรวบรวมและแปลความฉลาดของสมองมนุษย์ไปสู่สภาพของเครื่องจักร (machine) เป็นชุดของโค้ดหรืออัลกอริทึม (algorithm) ที่ทำให้ระบบคอมพิวเตอร์สามารถเลียนแบบ พัฒนา และแสดงพฤติกรรมของมนุษย์ได้ (Jen Namjatturas 2019) จุดมุ่งหมายของ AI คือการพัฒนากระบวนการคอมพิวเตอร์ให้สามารถคิดวิเคราะห์ หรือกระทั่งมีความรู้สึกได้เช่นเดียวกับมนุษย์ เป็นการเอามูลคณิกลักษณะต่าง ๆ ของมนุษย์มาประยุกต์ใช้ในการทำงานตามขั้นตอนกระบวนการของระบบคอมพิวเตอร์ โดยการพัฒนาหน้าที่การทำงานของคอมพิวเตอร์ให้คล้ายคลึงกับมนุษย์ เช่น ความมีเหตุผล การเรียนรู้และการแก้ไขปัญหา เป็นต้น (Suphon Phrommaphan, Sirirat Matchimadilok and Preecha Tangkriangkit 2018) หรือกล่าวได้ว่า AI เป็นเทคโนโลยีหรือเครื่องมือที่ได้รับการฝึกฝนให้ทำสิ่งที่มนุษย์สามารถทำได้ โดย AI มีส่วนประกอบหลัก 3 ประการ คือ การคำนวณความเร็วสูง ข้อมูลคุณภาพจำนวนมาก และอัลกอริทึมขั้นสูง ซึ่งทำให้ AI แตกต่างจากซอฟต์แวร์ทั่วไป เทคโนโลยีที่เรียกว่า AI จึงมีความแม่นยำและมีเสถียรภาพที่มากกว่าโดยใช้อัลกอริทึมที่เชื่อมต่อกับข้อมูลคุณภาพและการคำนวณที่รวดเร็ว (McGovern et al. 2018)

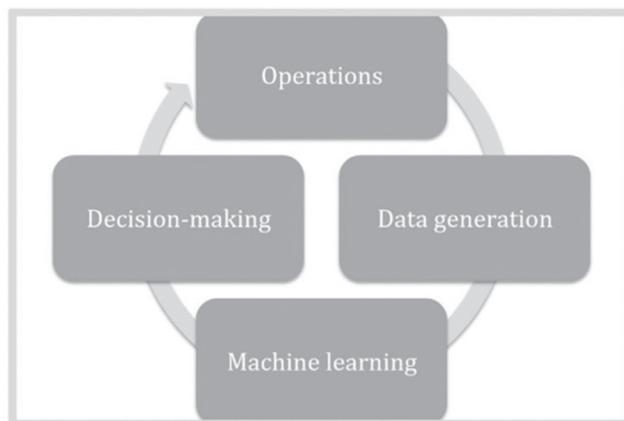
ในปัจจุบัน AI ถูกจับตามองในฐานะคลื่นลูกใหม่ของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีในระบบการทำงานในอุตสาหกรรมต่าง ๆ

บริษัทหลายแห่งนำ AI เข้ามาประยุกต์ใช้ในระบบการผลิต ซึ่งทำให้เกิดความได้เปรียบกับบริษัทคู่แข่ง จนทำให้อีกหลายบริษัทต้องกลับมาให้ความสำคัญกับการนำ AI เข้ามาประยุกต์ใช้ในองค์กรด้วยเช่นกัน โดยธุรกิจอันดับแรก ๆ ของดัชนีการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบดิจิทัลในวงการอุตสาหกรรมของ The McKinsey Global Institute (MGI) ได้แก่ การบริการเทคโนโลยีขั้นสูงและการโทรคมนาคม หรือบริการทางการเงิน โดยเป็นกลุ่มแรก ๆ ที่มีการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้และมีการให้ความสำคัญกับการลงทุนด้านปัญญาประดิษฐ์เป็นอย่างมาก (Bughin et al. 2017)

นอกจาก AI จะถูกนำมาใช้ในระบบการผลิตภายในบริษัทแล้ว AI ยังถูกนำมาใช้กับงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลด้วยเช่นกัน โดยในปัจจุบันบริษัทหลายแห่งทั่วโลกได้นำ AI เข้ามาใช้ปรับปรุงระบบการบริหารงานทรัพยากรบุคคล เช่น การทำธุรกรรมแบบบริการตนเอง การรับสมัครพนักงาน การสรรหาและการคัดเลือกบุคลากรที่มีความสามารถเข้าสู่องค์กร การจัดทำเงินเดือน การรายงานผลการปฏิบัติงาน ไปจนถึงงานด้านนโยบาย การเข้าถึงและตรวจสอบเกี่ยวกับสวัสดิการต่าง ๆ โดยนักบริหารทรัพยากรมนุษย์มีความเชื่อมั่นว่าการนำ AI เข้ามาใช้ในงานด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์จะเป็นประโยชน์และช่วยปรับปรุงการทำงานให้ดียิ่งขึ้น และจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถประหยัดเวลา ประหยัดงบประมาณ และได้มาซึ่งข้อมูลที่แม่นยำและนำเสนอข้อมูลเชิงลึกที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตามความสำเร็จขององค์กรจะขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของบุคลากร การวางระบบการทำงานไปจนถึงเทคโนโลยีที่นำมาประยุกต์ใช้ ซึ่ง AI จะช่วยให้การทำงานของระบบการจัดการข้อมูล (back office) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจุบันมีการนำ AI มาใช้วิเคราะห์ข้อมูลในปัจจุบันค่อนข้างหลากหลายโดยเฉพาะในด้านการตลาด โดย AI ถูกนำมาใช้ในการตอบคำถามของผู้บริโภค หรือแม้แต่การคาดการณ์ต่าง ๆ เช่น ผู้บริโภคกลุ่มใดจะซื้อสินค้าประเภทใด การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการนำเสนอผลิตภัณฑ์จะกระทบต่อยอดขายหรือไม่ เป็นต้น คำถามเหล่านี้สามารถนำ big data เข้ามาช่วยวิเคราะห์และคาดการณ์แนวโน้มและทิศทางการล่วงหน้าได้ ในทางตรงกันข้ามการนำ AI เข้ามาปรับใช้ในกระบวนการด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์นั้นกลับกลายเป็นความท้าทายที่หลากหลายและอาจทำให้เกิดความขัดแย้งจากผลที่ตามมาต่อปัจเจกบุคคลได้ เช่น *ประการแรก* ความซับซ้อนของงานด้านทรัพยากรมนุษย์ เห็นได้จากงานบางอย่างที่มีความซับซ้อนและอาจมีผู้ร่วมปฏิบัติการมากกว่าหนึ่งราย อาจทำให้แยกผลงานของปัจเจกออกจากผลงานของกลุ่มได้ยาก หรือในกรณีการจะพิจารณาว่าพนักงานคนใดอยู่ในเกณฑ์พนักงานดีเด่นซึ่งอาจต้องพิจารณาจากหลายมิติ เช่น โครงสร้างงาน ระดับความยากง่ายของงาน และคะแนนจากการประเมินผลงาน เป็นต้น

ประการที่สอง ข้อจำกัดของข้อมูลด้านทรัพยากรมนุษย์ เนื่องจากชุดข้อมูลด้านที่เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลนั้นเล็กมาก เมื่อเทียบกับมาตรฐานของวิทยาศาสตร์ข้อมูล (data science) แม้กระทั่งในองค์กรขนาดใหญ่ ตัวเลขเกี่ยวกับจำนวนพนักงานถือว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับตัวเลขจำนวนการบริโภคของลูกค้า ประโยชน์ที่จะได้รับนั้นแทบมองไม่เห็น *ประการที่สาม* ในด้านความพร้อมรับมือขีดขอบในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเป็นธรรมจริยธรรมและประเด็นด้านกฎหมาย เพราะสังคมยังมีความตระหนักเกี่ยวกับจริยธรรมและความยุติธรรมในเรื่องผลการตัดสินใจด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เช่น การตัดสินใจจ้างหรือเลิกจ้างบุคคลซึ่งเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับศาสตร์ด้านจิตวิทยาสังคม ประการสุดท้าย ปฏิกริยาตอบสนองแบบตีกลับ (adverse reaction) ของพนักงานต่อการนำ AI เข้ามาช่วยตัดสินใจจ้างงานแทนนักบริหารทรัพยากรมนุษย์ในประเด็นเกี่ยวกับเพศหรือเชื้อชาติ เป็นต้น ดังนั้น Tambe, Cappelli และ Yakubovich (2018, 4-22) จึงได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับ “วงจรชีวิตของการนำ AI มาสนับสนุนงานด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์” ดังนี้



ภาพที่ 1 แสดงวงจรการทำงานของ AI ในกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์
ที่มา: Tambe, Cappelli and Yakubovich 2018, 4-22

1. Operation

เป็นวงจรชีวิตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งประโยชน์อย่างหนึ่งในการนำเครื่องมือ data science มาใช้กับการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ในส่วนนี้คือการที่ฝ่ายทรัพยากร

มนุษย์ต้องดำเนินงานเชิงปฏิบัติการค่อนข้างมากและใช้งบประมาณในปริมาณมากเช่นกัน (Tambe, Cappelli and Yakubovich 2018, 4-22)

การปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์	การคาดการณ์ผลงานที่ต้องการจากการปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์
การสรรหา - ระบุผู้สมัครที่มีศักยภาพและโน้มน้าวให้มาสมัคร	แน่ใจได้อย่างไรว่าผู้สมัครที่คัดเลือกมาจะเป็นพนักงานที่ดี
การคัดเลือก - การเลือกผู้สมัครที่เหมาะสม	แน่ใจได้อย่างไรที่กำลังเสนองานให้ผู้สมัครที่ดีที่สุด
การนำคนเข้าสู่องค์กร	อะไรที่ทำให้พนักงานที่ผ่านการคัดเลือกทำงานให้องค์กรได้อย่างเต็มประสิทธิภาพเร็วที่สุด
การฝึกอบรม	อะไรที่จะเกิดประโยชน์ต่อพนักงานและทำให้เกิดพัฒนาขึ้น
การจัดการการประเมินผลงาน - นิยามลักษณะการปฏิบัติงานที่ดีและแย่	วิธีปฏิบัติงานขององค์กรต้องพัฒนาปรับปรุงผลการปฏิบัติงานหรือไม่
การรักษาบุคลากร	จะทำนายได้หรือไม่ว่าใครมีแนวโน้มที่จะลาออก และจะรักษานักงานเหล่านั้นไว้อย่างไร
สิทธิประโยชน์และสวัสดิการ	จะระบุได้อย่างไรว่าอะไรที่เป็นสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์ที่พนักงานต้องการ หรือเราจะนำเสนอสิทธิประโยชน์และสวัสดิการแก่พนักงานเหล่านั้นอย่างไร

ที่มา: Tambe, Cappelli and Yakubovich 2018, 84

2. Data generation

วงจรชีวิตในขั้นนี้เป็นเรื่องของการสร้างข้อมูล ซึ่งคุณลักษณะของงานด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ไม่สามารถวัดได้ทุกอย่าง เนื่องจากระบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ไม่สามารถสืบค้นข้อมูลได้ทั้งหมด เช่น นายจ้างไม่สามารถทราบได้ว่าผู้สมัครรับข่าวสารการ

สมัครงานมาจากช่องทางใด ซึ่งอาจได้มาจากการแนะนำของคนรู้จักหรือจากช่องทางเว็บไซต์ขององค์กร เป็นต้น ซึ่งงานของฝ่ายบริหารทรัพยากรมนุษย์จะได้ประโยชน์จากขั้นตอน data generation ก็ต่อเมื่อไม่คาดหวังกับการประเมินผลการปฏิบัติงานที่สมบูรณ์แบบ เพราะความสมบูรณ์แบบนั้นไม่มีอยู่จริง สิ่งสำคัญคือการเลือก

วิธีประเมินผลที่สมเหตุผลแล้วนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับองค์กร นอกจากนี้การสรุปข้อมูลจากหลายมุมมองอย่างสม่ำเสมอจะทำให้ได้ข้อมูลที่มีความครอบคลุมและเป็นปัจจุบัน และสุดท้ายวงจรชีวิตในขั้นตอนนี้ AI จะรวบรวมข้อมูลด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์เข้ากับข้อมูลด้านธุรกิจและการเงินของบริษัทเพื่อนำไปวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์และผลประโยชน์ที่บริษัทจะได้รับจากการดำเนินงาน

อย่างไรก็ตามข้อมูลด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์มีจำนวนค่อนข้างมาก การบริหารจัดการจึงมักมีการใช้ซอฟต์แวร์ร่วมด้วยซึ่งอาจยังไม่เพียงพอ เมื่อมีการนำกระบวนการรับส่งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ที่พัฒนามากขึ้น จึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารทรัพยากรมนุษย์โดยผู้บริหารต้องแบ่งปันข้อมูลและลงทุนกับการสร้างข้อมูลที่มีมาตรฐานในระยะยาว ซึ่งมักมีค่าใช้จ่ายสูง ดังนั้นผู้ที่ทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลต้องระมัดระวังในการรวบรวมและจัดเก็บข้อมูล เหตุจูงใจอย่างหนึ่งในการให้บริการบริษัทที่ให้บริการด้านระบบข้อมูลคือความสามารถในการรวบรวมข้อมูลจากหลากหลายองค์กร เพื่อนำมาวิเคราะห์แยกแยะวิธีการทำงานให้เป็นขั้นตอนโดยมีการกำหนดให้เรียงตามลำดับอัลกอริทึม เช่น บริษัทที่จัดทำข้อมูลเงินเดือนสำหรับองค์กรต่าง ๆ สามารถจัดทำโครงสร้างเงินเดือนได้อย่างเป็นมาตรฐานกับทุกองค์กร

นอกจากนี้ในปัจจุบันนายจ้างจำนวนมากเปลี่ยนไปใช้ข้อมูลจากสื่อสังคมออนไลน์ในการสังเกตพฤติกรรมพนักงาน โดยมีความเชื่อว่าตัวตนที่แท้จริงของคุณคนจะปรากฏบนพื้นที่เหล่านั้นและนำมาเป็นหลักฐานเพื่อพิจารณาว่าพนักงานแต่ละคนมีพฤติกรรมที่ดีหรือแย่อย่างไร ตัวอย่างเช่น Vibe บริษัทจัดการข้อมูล

ใช้เครื่องมือกระบวนการทางภาษาในการสังเกตกระแสคำวิพากษ์วิจารณ์ของพนักงานที่เข้ามาเขียนในกระดานสนทนาของบริษัท เพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงต่างๆ เกี่ยวกับพนักงาน ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ก่อให้เกิดประเด็นท้าทายอื่น ๆ เช่น เมื่อพนักงานตระหนักได้ว่าสิ่งที่แสดงความคิดเห็นในกระดานสนทนาจะถูกนำไปเป็นหนึ่งในตัววัดพฤติกรรม ซึ่งในที่สุดจะส่งผลกระทบต่อการแสดงความคิดเห็นของพนักงานซึ่งอาจก่อให้เกิดประเด็นด้านการล่วงละเมิดความเป็นส่วนตัวของพนักงานได้ ผู้บริหารจำนวนไม่น้อยตระหนักถึงปัญหาทางด้านจริยธรรมในการใช้สื่อสังคมออนไลน์นี้ แม้ว่าบางส่วนมีความเห็นว่าการใช้ข้อมูลจากจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) หรือสื่อสังคมออนไลน์ผ่านระบบการอัลกอริทึมนี้มีความเหมาะสมหากไม่มีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ซึ่งมิตินี้ถือเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาอย่างหนึ่งในยุคดิจิทัล กระนั้นนักวิทยาศาสตร์คอมพิวเตอร์เองก็มีความพยายามที่จะแก้ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นส่วนตัวของข้อมูลนี้ โดยใช้หลักที่ว่า “เราไม่รู้อะไรเลยในตัวปัจเจกบุคคล แต่เราจะเรียนรู้ข้อมูลที่มีประโยชน์จากคนจำนวนมาก” ซึ่งหมายความว่านักวิเคราะห์จะไม่รู้เลยว่าข้อมูลที่วิเคราะห์นั้นเป็นของใคร ในอีกด้านหนึ่งนักวิเคราะห์จะมั่นใจได้อย่างไรว่าข้อมูลที่ปรากฏบนสื่อสังคมออนไลน์สามารถสะท้อนตัวตนของปัจเจกบุคคลได้อย่างแท้จริง เนื่องจากผู้คนมักสร้างภาพลักษณ์ที่ดีที่สุดในสื่อสังคมออนไลน์ พนักงานสามารถเปลี่ยนข้อมูลของตนเองได้ทันทีหากรู้ว่านายจ้างเฝ้าติดตามอยู่

มีความกังวลมากมายที่เกิดขึ้นจากการนำ AI มาใช้ว่าจะเป็นระบบวิเคราะห์และจัดเก็บข้อมูลที่ดีจริงหรือไม่ เพราะเรามักจะตรวจสอบแต่กรณีที่ออกมาประสพผลดี เช่น พนักงานที่มีผลงานดีกับพนักงานที่มีผลงานแย่อาจมีปฏิริยาต่อสถานการณ์ต่าง ๆ เหมือนกัน

ก็ได้ การนำ AI มาใช้ในการตัดสินใจจ้างงาน อาจเป็นสิ่งที่ทำทนายเหมือนกัน เช่น การที่เราตัดสินสิทธิผู้สมัครคนที่ไม่สนใจออกโดย AI โอกาสที่จะได้เห็นคุณสมบัติข้ออื่นของเขาที่อาจจะนำไปสู่การปฏิบัติงานที่ดีก็ลดน้อยลงหรือหายไปด้วย อาจกล่าวได้ว่าหากผลการปฏิบัติงานมีการเปลี่ยนแปลงหรือคุณสมบัติของคนเกิดขึ้นใหม่ โอกาสของกระบวนการเรียนรู้ของเครื่องจักรจะหายไปด้วย หากมีการใช้ AI เท่านั้นในการตัดสินใจจ้างงาน (Tambe, Cappelli and Yakubovich 2018, 4-22)

3. Machine learning (ML)

Machine learning หรือกระบวนการเรียนรู้ของเครื่องจักร เป็นชุดของเทคนิคที่สามารถปรับตัว เรียนรู้จากข้อมูล และสร้างอัลกอริทึมที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานทำได้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะการคาดการณ์ล่วงหน้าต่าง ๆ โดยกระบวนการเรียนรู้ของเครื่องจักรจะควบคุมสิ่งการแอปพลิเคชันต่าง ๆ ซึ่งนักวิทยาศาสตร์ด้านข้อมูล (data scientist) เป็นผู้สร้างอัลกอริทึมของกระบวนการเรียนรู้ของเครื่องจักร โดยการสร้างเมทริกซ์เพื่อการประมวลผลที่แม่นยำ เช่น ในขั้นตอนของการจ้างงานทำได้โดยการนำคุณลักษณะที่โดดเด่นของผู้สมัครแต่ละคนเชื่อมโยงกับลักษณะการทำงานและผลการปฏิบัติงานที่จัดอยู่ในระดับ "ดี" และนำมาใช้คัดเลือกพนักงานในอนาคต

บริษัท IBM ผู้ผลิตคอมพิวเตอร์และผู้ให้บริการด้านคอมพิวเตอร์รายใหญ่ของโลกใช้อัลกอริทึมในการช่วยคัดเลือกพนักงานและพิจารณาว่าการฝึกอบรมรูปแบบใดที่มีประโยชน์ต่อพนักงานแต่ละคน หรือแม้กระทั่งความก้าวหน้าในอาชีพ ในส่วนของการใช้อัลกอริทึมของกระบวนการเรียนรู้ของเครื่องจักรมาใช้กับการคาดการณ์ว่าควรรับผู้สมัครคนใดเข้าทำงานสามารถทำได้ดีกว่าวิธีอื่น ๆ ในอดีตใช้การทดสอบบุคลิกภาพ

และระดับสติปัญญา (IQ) แต่ความสามารถในการคาดการณ์เกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานในอนาคตของผู้สมัครน้อยมาก การนำ AI เข้ามาใช้จะทำให้ห้องค้กระบวนการและคาดการณ์เกี่ยวกับข้อมูลของพนักงานที่มีผลการปฏิบัติงานดีได้ง่ายขึ้น อย่างไรก็ตามยังมีกรณีที่เกิดการประหมัดขัดแย้งกับ AI (Tambe, Cappelli and Yakubovich 2018, 4-22) เช่น Hirevue ได้สัมภาษณ์ผู้สมัครผ่านการบันทึกวิดีโอ ผลการตัดสินใจจ้างงานส่วนหนึ่งขัดแย้งกับ AI ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานการจับสีหน้า ดังนั้นผู้สมัครจะถูกประเมินจากการแสดงท่าทางที่คล้ายกับสิ่งที่ AI ถูกสอนมา (Saral 2019)

4. Decision-making

Decision-making หรือกระบวนการตัดสินใจ เป็นขั้นตอนสุดท้าย โดยจะจัดการกับข้อมูลเชิงลึกที่ได้มาจากขั้นตอนของกระบวนการเรียนรู้ของเครื่องจักรในทุก ๆ การปฏิบัติการ เพื่อใช้สำหรับการพิจารณาตัดสินใจสำหรับนักทรัพยากรมนุษย์ ปัจจุบันผู้บริหารแต่ละคนใช้ดุลยพินิจในการใช้ข้อมูลหลักฐานเชิงประจักษ์จากนักวิทยาศาสตร์ด้านข้อมูลมากกว่าในอดีต ไม่ว่าจะเป็นการจ้างงานและเรื่องอื่น ในกระบวนการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นการสร้างมาตรฐานที่จะถูกนำไปใช้ทั้งองค์กร

ความยุติธรรม (fairness) คือ ความท้าทายหลักในการนำกระบวนการเรียนรู้ของเครื่องจักรมาใช้ในขั้นของกระบวนการตัดสินใจ เป็นหนึ่งในสิ่งที่ถูกให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก มีการยอมรับว่า AI มีการมองย้อนกลับและเรียนรู้จากสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีตและข้อมูลในอดีต ถูกนำมาใช้สร้างอัลกอริทึมในปัจจุบัน เช่น มีแนวโน้มที่จะนำไปสู่รูปแบบในการจ้างงานที่ไม่เป็นสัดส่วนในเรื่องเพศและเชื้อชาติซึ่งจะส่งผลต่อโครงสร้างความ

หลากหลายของประชากรอันเป็นผลมาจากในอดีตผู้
หญิงที่ถูกจ้างงานมีจำนวนน้อยมาก นอกจากนี้ผู้ชายยัง
มักได้คะแนนประเมินผลงานสูงกว่าผู้หญิง เช่นนี้ AI จึง
มีแนวโน้มที่จะคัดเลือกผู้สมัครเพศหญิงออก แม้จะไม่มี
การกำหนดข้อมูลเกณฑ์เรื่องเพศเอาไว้

ประการต่อมา คือ ความเชื่อที่ว่า *ไม่มีการ
ตัดสินใจใดที่จะถูกต้องไปทุกอย่าง* เช่น การให้ผู้บังคับ
บัญชาตัดสินใจเรื่องการทำงานโดยไม่มีคำแนะนำ
อาจจะส่งผลให้เกิดอคติในการตัดสินใจได้มากกว่า
และจะยิ่งเกิดมากขึ้น เพราะผู้บังคับบัญชาแต่ละคน
มีมาตรฐานการตัดสินใจที่แตกต่างกัน ซึ่งหากใช้ AI ใน
กระบวนการตัดสินใจแทน แม้จะมีอคติแต่สามารถแก้ไข
ได้ง่ายกว่า เพราะ AI มีระบบมาตรฐานเดียวที่ใช้ทั่วทั้ง
องค์กร นี่จึงเป็นประเด็นท้าทายในการนำเอา AI มาใช้
ในการตัดสินใจจ้างงาน วิธีที่ดีกว่าในการสร้างอัลกอริ
ทึมสำหรับการตัดสินใจที่แม่นยำมากขึ้นคือ ควรแยก
อัลกอริทึมในการทำงานแก่บุคคลแต่ละประเภท เช่น
อัลกอริทึมสำหรับเพศหญิงและชาย อย่างไรก็ตามวิธีนี้
ยังถูกตั้งคำถามถึงมาตรฐานที่ใช้ในการเปรียบเทียบ
คะแนนของคนทั้งสองกลุ่ม และนอกจากนี้ในทาง
กฎหมายยังไม่สนับสนุนให้มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล
ที่แตกต่างกันด้วย ตัวอย่างทั้งหลายนี้เป็นกรณียกขบวน
ความกังวลเกี่ยวกับความแม่นยำและความยุติธรรมใน
การทำงานของระบบอัลกอริทึมของ AI ส่วนใหญ่เห็นว่า
AI นั้นจะได้รับการยอมรับในการนำไปใช้ตัดสินใจเรื่อง
การจ้างงาน การให้รางวัลพนักงาน การเลื่อนขั้น จึงมีคำถาม
มากมายตามมาว่าแล้วจะเกิดอะไรขึ้นหากนำ AI ไปใช้
ในการตัดสินใจเรื่องลงโทษหรือการไล่ออก

*การอธิบายด้านการจัดการทรัพยากรบุคคล
ด้วย AI ที่ไม่ชัดเจน (explainability) ในขั้นตอนการ*

ตัดสินใจบางครั้งทำได้ยาก เช่น ในกรณีการตัดสินใจ
โดยมนุษย์ การคัดเลือกบุคคลโดยให้เหตุผลเกี่ยวกับ
ความอาวุโสสามารถเข้าใจได้ แต่การทำให้เครื่องจักร
เข้าใจตรรกะเรื่องความอาวุโส นั้นมีความซับซ้อนกว่า
มาก ในขณะเดียวกันปฏิภพของพนักงานที่มีต่อระบบ
การตัดสินใจของ AI กับการตัดสินใจโดยมนุษย์มีความ
แตกต่างกัน แม้กระทั่งความรับผิดชอบต่องานที่ได้รับ
มอบหมายจากมนุษย์และ AI ความรู้สึกของพนักงาน
ก็มีความแตกต่างกัน ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่าง
พนักงานกับหัวหน้างานลดน้อยลงเมื่อคำสั่งเกิดจากการ
ตัดสินใจและประมวลผลของ AI (Tambe, Cappelli and
Yakubovich 2018, 4-22)

จากการทำความเข้าใจวงจรชีวิตที่กล่าวมา
ข้างต้นทำให้เราเห็นประเด็นความท้าทายบางประการ
ของการนำ AI มาใช้ที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนของ
วงจรชีวิตของ AI แต่ถึงกระนั้นงานด้านการบริหาร
ทรัพยากรมนุษย์จำเป็นต้องนำ AI เข้ามาใช้ประโยชน์
ในกระบวนการทำงาน ทำให้เราต้องนำไปคิดวิเคราะห์
เพื่อหาทางในการนำ AI มาใช้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
ดังจะได้กล่าวต่อไป

การนำ AI เข้ามาใช้ในกระบวนการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์

ปัจจุบันมีการนำ AI เข้ามาใช้ในกระบวนการ
บริหารทรัพยากรมนุษย์ใน 6 ขั้นตอน ตั้งแต่การรับสมัคร
พนักงานและคัดกรองผู้สมัคร การคัดเลือก การวางแผน
เกี่ยวกับอัตราค่าจ้าง การสัมภาษณ์ การจัดการสวัสดิการ
การจัดการเรียนรู้ การจัดทำเงินเดือน การประเมินผลการ
ปฏิบัติงาน การปรับผลตอบแทนและการเลื่อนตำแหน่ง
ไปจนถึงการประมวลผลความผูกพันขององค์กร และ
ระบบแรงงานสัมพันธ์

1. การรับสมัครพนักงานและคัดกรองผู้สมัคร

ในขั้นตอนการสรรหาบุคคล (recruitment) แต่เดิมเมื่อฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ประกาศรับสมัครพนักงาน ผู้สมัครจะต้องส่งใบสมัครพร้อมประวัติส่วนตัวให้แก่ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์เพื่อตรวจสอบประวัติและคุณสมบัติว่าตรงตามตำแหน่งงานที่บริษัทต้องการหรือไม่ ในกรณีที่มีผู้สมัครเข้ามาเป็นจำนวนมาก การจัดการเอกสารจำนวนมากย่อมเพิ่มภาระการทำงานให้แก่ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์เช่นเดียวกัน ในปัจจุบันเพื่อลดภาระการทำงานเกี่ยวกับการจัดการเอกสารดังกล่าว และเพื่อเป็นการคัดเลือกผู้สมัครให้ตรงตามคุณลักษณะที่กำหนด จึงได้นำ AI เข้ามาช่วยจัดการงานของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ ในขั้นตอนนี้ โดย AI จะสามารถช่วยคัดกรองคุณสมบัติเบื้องต้นที่ตรงกับตำแหน่งงานที่ระบุไว้ นอกจากนี้ยังช่วยวิเคราะห์ความเหมาะสมกับตำแหน่งงานจากข้อมูลที่ผู้สมัครใส่รายละเอียดไว้ไปจนถึงสามารถวิเคราะห์ความก้าวหน้าของผู้สมัครตำแหน่งนั้น ๆ ในอนาคต ในปัจจุบันได้มีบริษัทผู้ผลิตซอฟต์แวร์เพื่อใช้ในกระบวนการรับสมัครพนักงานและการคัดกรองผู้สมัคร เช่น Changsisom เพื่อช่วยในการจับคู่ผู้สมัครเข้ากับตำแหน่งงาน มีการประมวลผลพฤติกรรมด้วยค่าคะแนน Predictive Index Job Assessment หรือซอฟต์แวร์ Sophia มีลักษณะเป็นเกมหรือคำถามออนไลน์เพื่อประเมินผู้ที่มีสมัครงานถึงคุณลักษณะ ความสามารถ หรือความถนัด ซึ่งจะเป็นการคัดเลือกผู้สมัครที่ทั้งเก่งและมีคุณสมบัติตรงตามท้องครต้องการ

สำหรับในประเทศไทย บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้นำ AI เข้ามาใช้ในกระบวนการรับสมัครพนักงาน โดยใช้เป็นเครื่องมือการคัดกรองผู้สมัครในเบื้องต้น เช่น เมื่อผู้สมัครยื่นใบสมัครจะมีการทำแบบทดสอบวัฒนธรรม (culture test) หรือแบบทดสอบ

ทัศนคติ (attitude test) ในรูปแบบของการเล่นเกม เพื่อเป็นการทดสอบเบื้องต้นว่าผู้สมัครมีทัศนคติและมุมมองที่เหมาะสมกับองค์กรหรือไม่ กระบวนการนี้จะช่วยคัดกรองผู้สมัครได้เบื้องต้นทำให้ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ทำงานน้อยลง และยังเพิ่มความแม่นยำในการวิเคราะห์คุณสมบัติของผู้สมัครที่ไม่มีอคติเข้ามาเกี่ยวข้อง ในปัจจุบันบางบริษัทได้มีการนำระบบดัชนีวัดเชิงคาดคะเน (PI: Predictive Index) ที่ช่วยให้การตัดสินใจด้านการจ้างงานทำได้ดีขึ้น Predictive Index Job Assessment ซึ่งจะช่วยประหยัดเวลาในการคำนวณคะแนนการวัดประเมินและเพิ่มความมั่นใจในการสัมภาษณ์ได้อีกด้วย

2. การสัมภาษณ์ผ่าน chatbot

นอกจาก AI จะเข้าไปช่วยงานฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ในกระบวนการรับสมัครพนักงานและคัดกรองผู้สมัครแล้ว ในขั้นตอนการสัมภาษณ์ AI ยังสามารถเข้ามาช่วยฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ในการสัมภาษณ์ผู้สมัครได้อีกด้วย ซึ่งในขั้นตอนการสัมภาษณ์หลังจากคัดกรองประวัติผู้สมัครแล้ว ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์จะดำเนินการสัมภาษณ์ข้อมูลที่ต้องการทราบจากผู้สมัครเพิ่มเติมเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจคัดเลือกผู้สมัครที่เหมาะสมกับตำแหน่งงาน โดยฝ่ายทรัพยากรมนุษย์อาจนัดผู้สมัครเข้ารับการสัมภาษณ์แบบซึ่งหน้า (face to face interview) ซึ่งเป็นการถามคำถามแบบทั่วไป อย่างไรก็ตาม AI สามารถเข้ามาช่วยฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ในการสัมภาษณ์ผู้สมัครผ่าน “chatbot” ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์ทางระบบออนไลน์ที่ผู้สมัครไม่ต้องสัมภาษณ์กับฝ่ายทรัพยากรมนุษย์โดยตรง chatbot เป็นคำย่อของ chatting robot โดยคำว่า chatting หมายถึงการสนทนาที่รวมไปถึงการสนทนาทางแอปพลิเคชันต่าง ๆ

เช่น Messenger WhatsApp Line และคำว่า bot ย่อมาจากคำว่า robot ที่แปลว่าหุ่นยนต์ (Nuttawut Phongsiri 2018) หรือแปลโดยรวมคือการสนทนากับหุ่นยนต์

ASK SGT STAR



OVERVIEW

SGT STAR: THE ARMY'S VIRTUAL GUIDE

SGT STAR is your virtual guide to goarmy.com. He's here to help answer any questions you have about the Army. Just type in what you're looking for and he'll find the information you need - fast.

ภาพที่ 2 Chatbot Sgt. Star บนเว็บไซต์กองทัพ
สหรัฐอเมริกา
ที่มา: U.S. Army 2015

โดยการทำงานของ AI จะเป็นการป้อนชุดคำถามที่ต้องการเข้าสู่ระบบให้ AI แปรผลจากการวิเคราะห์คำสำคัญ (keywords) ที่กำหนดไว้ โดยในกองทัพสหรัฐอเมริกาได้มีการนำ chatbot ที่มีชื่อว่า Sgt. Star มาทำหน้าที่ในการตอบคำถามเบื้องต้นเกี่ยวกับภารกิจในกองทัพให้กับผู้ที่สนใจสมัครเข้าทำงานในกองทัพ ในปัจจุบันมีบริษัทที่ผลิตโปรแกรม chatbot เพื่อช่วยในงานสัมภาษณ์ของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ เช่น Botnoi Jobtopgun เป็นอีกตัวอย่างของการนำ AI เข้ามาช่วยในกระบวนการรับสมัครพนักงานและคัดกรองผู้สมัครโดย Jobtopgun เป็นเว็บไซต์ที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการพบกันระหว่างผู้ที่ต้องการสมัครงานกับบริษัทที่ต้องการสรรหาบุคลากร โดยผู้สมัครสามารถนำประวัติส่วนตัวที่ใช้สมัครงานเพื่อให้เว็บไซต์ช่วยจับคู่คุณสมบัติของ

ผู้สมัครกับความต้องการของบริษัทในตำแหน่งงานต่าง ๆ ที่ตรงกัน โดยใช้หลักการ Super Recruit Success ซึ่งจะช่วยให้การสรรหาบุคคลทำได้แม่นยำมากยิ่งขึ้น และหลักการ one click search คัดเลือกผู้สมัครที่มีคุณสมบัติเหมาะสมได้ง่ายขึ้นโดยการเรียงลำดับประวัติผู้สมัคร และใช้ Super Resume Plus หรือประวัติย่อสำหรับใช้สมัครงาน โดยมีรูปแบบการเขียนใบสมัครงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ช่วยนำเสนอประวัติของผู้เข้าใช้บริการผ่าน Topgun's Strength (จุดแข็ง) และ Topgun's Aptitudes (ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความสนใจ เช่น ดนตรี กีฬา และงานอดิเรก) (Jobtopgun 2019) เนื่องจากในหลายบริษัทจะพิจารณาคุณสมบัติ ความสามารถของผู้สมัครร่วมกับวิถีการดำเนินชีวิตของผู้สมัคร โดย Jobtopgun จะประเมินและทำวิจัยร่วมกับมหาวิทยาลัยมหิดล โดยจะเข้าไปสังเกตลักษณะของผู้สมัครไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการใช้ชีวิตว่าผู้สมัครมีความชอบ ความสนใจในด้านใดที่สามารถเข้ากันได้กับองค์กร โดยที่ก่อนหน้านี้จะมีการใช้วิธีการเข้าไปสังเกตในพื้นที่สื่อสังคมออนไลน์ เช่น Facebook แต่ในปัจจุบันผู้สมัครสามารถส่งรูปกิจกรรมให้แก่ Jobtopgun ได้ด้วยตัวเอง นอกจากนี้ยังมี HR SAY เป็นการช่วยทำ branding ให้กับบริษัท โดยฝ่ายทรัพยากรมนุษย์จะตั้งคำถามนำไว้ว่าบริษัทต้องการจะบอกอะไรกับผู้ที่มาสมัคร หรือผู้สมัครต้องการทราบข้อมูลอะไรที่เกี่ยวข้องกับบริษัทบ้าง และฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ของแต่ละบริษัทจะเป็นผู้เข้ามาตอบคำถาม เพื่อเป็นข้อมูลการตัดสินใจให้แก่ผู้สมัครว่าอยากเข้าร่วมงานกับบริษัทดังกล่าวหรือไม่

McDonald's เป็นอีกหนึ่งบริษัทที่ประกาศว่าจะนำ AI มาใช้ในกระบวนการรับสมัครพนักงาน โดยผู้ที่สนใจสามารถสมัครงานกับ McDonald's ได้โดยใช้ Amazon Alexa ซึ่ง Alexa เป็นระบบซอฟต์แวร์ที่ควบคุม

ด้วยเสียง (voice control system) โดยการใช้งานหลัก ๆ ในช่วงเริ่มต้นจะใช้ร่วมกับ hardware ของ Amazon (Oravee 2016) หรือ Google Assistant ซึ่งเป็นระบบสั่งงานด้วยเสียงจากคำพูด โดยปกติแล้วระบบนี้จะอยู่ในมือถือ Google Pixel ที่ทาง Google พัฒนาขึ้นมาเอง (TaTaTaTan 2018) เป็นส่วนหนึ่งของการจ้างงานในทุกสาขาทั่วโลก โดยใช้ Apply Thru ซึ่งแอปพลิเคชันนี้จะถามเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐานของผู้สมัคร เช่น ชื่อ เขต พื้นที่หรือสถานที่ที่ผู้สมัครสนใจจะเข้าทำงาน นอกจากนี้ยังระบุตำแหน่งของสาขา McDonald's ที่มีอยู่ในพื้นที่ของผู้สมัครแล้วส่งลิงก์ไปยังแอปพลิเคชันออนไลน์โดยปัจจุบันแอปพลิเคชัน Apply Thru เปิดให้บริการนำร่องที่สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมนี ไอร์แลนด์ อิตาลี สเปน และสหราชอาณาจักร และคาดว่าจะขยายผลไปยังประเทศอื่น ๆ ในอนาคต (CEO Channels 2019; Hess 2019) นอกจากนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกากำลังมีการประยุกต์ใช้ AI และเทคโนโลยีตรวจจับใบหน้ามาใช้ในกระบวนการสัมภาษณ์งานเพื่อช่วยในการสรรหาผู้สมัครที่ดีที่สุด โดย Unilever บริษัทเกี่ยวกับสินค้าอุปโภคบริโภคขนาดใหญ่ของอเมริกาเป็นหนึ่งในบริษัทที่ใช้เทคโนโลยี AI ในการวิเคราะห์ภาษา น้ำเสียง และการแสดงออกทางสีหน้าของผู้สมัครในขณะที่ทำการสัมภาษณ์ โดยใช้คำถามชุดเดียวกันถามผู้สมัครผ่านทางโทรศัพท์มือถือหรือแล็ปท็อปโดยการบันทึกภาพ ระบบอัลกอริทึมของ AI จะประมวลผลเพื่อเลือกผู้สมัครที่ดีที่สุด โดยการประเมินการแสดงออกของชิ้นส่วนเกือบ 25,000 ชิ้นบนใบหน้าร่วมกับข้อมูลภาษาศาสตร์ที่รวบรวมจากการสัมภาษณ์ในครั้งก่อน (Hymas 2019)

สิ่งที่น่าสนใจในการนำ AI เข้ามาใช้ในขั้นตอนของการสรรหาบุคลากร (recruitment) คือการเข้าไป

ศึกษาทัศนคติของบุคคลว่าตรงกับทัศนคติหรือวัฒนธรรมองค์กรหรือไม่ เพื่อพิจารณาผู้สมัครที่เหมาะสมกับองค์กรมากที่สุด ในอีกด้านหนึ่ง AI ยังสามารถนำมาใช้ในการหาผู้จะเข้ามาแทน (successor) ในตำแหน่งงานต่าง ๆ เช่น องค์กรมีระบบการประเมินที่ดี มีแนวทางการพัฒนาสมรรถนะที่ชัดเจน จะทำให้ AI เรียนรู้และจดจำว่าในแต่ละตำแหน่งงานพนักงานที่เป็น successor นั้นมีคุณสมบัติอย่างไร ซึ่ง AI จะช่วยหา successor ของตำแหน่งงานต่าง ๆ ได้

จะเห็นได้ว่าในกระบวนการรับสมัครพนักงานและคัดกรองผู้สมัคร ตั้งแต่การตรวจสอบประวัติคุณสมบัติ ไปจนถึงขั้นตอนการสัมภาษณ์ ได้มีการนำ AI เข้ามาช่วยจัดการงานของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งจะอำนวยความสะดวกทั้งต่อผู้สมัครในการเดินทางเข้ามาสมัครที่สำนักงานและยังเป็นการประหยัดทรัพยากรในกระบวนการสรรหาทั้งต่อผู้สมัครและผู้รับสมัครเอง นอกจากนี้ยังลดความลำเอียงและอคติที่เกิดจากการทำงานโดยมนุษย์และเพิ่มความแม่นยำของข้อมูลในการคัดเลือกตัวบุคคลด้วย อย่างไรก็ตามการนำ AI เข้ามาใช้ทั้งในกระบวนการรับสมัครพนักงานและกระบวนการสัมภาษณ์ สามารถทำได้เพียงการคัดกรองคุณสมบัติของผู้สมัครในเบื้องต้นเท่านั้น การตัดสินใจสุดท้ายยังเป็นหน้าที่ของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์และผู้บริหารในการคัดเลือกผู้สมัครที่เหมาะสมกับองค์กร เนื่องจากยังมีความไม่แน่ใจว่าหากใช้ AI ในการตัดสินใจคัดเลือกผู้สมัครแต่เพียงอย่างเดียวจะทำให้ได้พนักงานที่มีลักษณะเหมือนหุ่นยนต์มากเกินไป จึงยังจำเป็นต้องใช้มนุษย์ในการคัดเลือกในขั้นตอนสุดท้ายร่วมด้วย แต่ในท้ายที่สุดเมื่อรับผู้สมัครเข้ามาแล้ว ผู้สมัครยังคงต้องมีการปฏิสัมพันธ์โดยตรงกับองค์กรอยู่ เช่น ในขั้นตอนของการปฐมนิเทศ

3. การจัดการสวัสดิการ

เนื่องจากงานด้านสวัสดิการในส่วนของการบริหารทรัพยากรมนุษย์มีลักษณะค่อนข้างหลากหลาย จึงมีการนำ AI เข้ามาช่วยจัดการงานบางอย่างแทนฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ ปัจจุบันบริษัทผู้พัฒนาซอฟต์แวร์ได้ผลิตโปรแกรมที่ช่วยในการทำงานด้านสวัสดิการของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ เช่น Kinkao เป็นซอฟต์แวร์ที่ช่วยจัดการเกี่ยวกับสวัสดิการอาหารกลางวันของพนักงาน โดยพนักงานสามารถสั่งอาหารที่ต้องการผ่านแอปพลิเคชันที่องค์กรได้จัดหาไว้ให้ หรือซอฟต์แวร์ Humanica ที่จะช่วยวิเคราะห์ข้อมูลสุขภาพของพนักงาน ซึ่งองค์กรมีความเชื่อว่าจะช่วยสร้างการแข่งขันในการค้นหาและรักษาพนักงานด้วยวิธีการที่สร้างสรรค์ในการที่จะดึงดูดพนักงานที่มีความสามารถเข้ามาในองค์กร และยังเชื่อว่าจะช่วยสร้างสมดุลระหว่างการทำงานและชีวิตส่วนตัว (work-life balance) นอกจากนี้ chatbot ยังถูกนำมาใช้จัดการในงานด้านสวัสดิการของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ เช่นเดียวกับการสัมภาษณ์งาน หากพนักงานมีคำถามหรือข้อสงสัยที่เป็นข้อมูลพื้นฐานด้านสวัสดิการ chatbot จะเป็นผู้ช่วยตอบคำถามแทนฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ได้ ในกรณีของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้นำ AI เข้ามาช่วยจัดการงานด้านสวัสดิการเกี่ยวกับการเบิกค่ารักษาพยาบาล ซึ่งประเภทของสวัสดิการที่จะนำ AI เข้ามาใช้จะเป็นสวัสดิการประเภทที่มีข้อกำหนดตายตัวที่ไม่ต้องมีการใช้วิจารณญาณในการตัดสินใจหรือเป็นสวัสดิการประเภทที่มีการดำเนินการที่ไม่ซับซ้อน ในอดีตฝ่ายทรัพยากรมนุษย์เป็นผู้มีหน้าที่ในการให้บริการจัดการด้านสวัสดิการของพนักงานและการตอบคำถามด้านสวัสดิการต่าง ๆ ในกรณีที่พนักงานต้องการตรวจสอบเกี่ยวกับสิทธิ สวัสดิการ ไปจนถึงการตรวจสอบการบันทึกเวลาเข้าทำงาน การขาด ลา มาสาย พนักงานต้องเข้าไปค้นหาข้อมูลในเว็บไซต์ของหน่วยงานด้วยตัวเอง

ซึ่งมีข้อมูลจำนวนมาก AI จะเข้ามาช่วยจัดการความยุ่งยากนี้ให้กับพนักงาน หรือแม้กระทั่งงานด้านกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หากพนักงานต้องการทราบเงินสะสมของตนเองว่ามีจำนวนเท่าไรก็สามารถตรวจสอบที่ระบบ HRbot ได้

4. การจัดการเรียนรู้

ในกระบวนการทำงานด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์นอกจากในส่วนของการสรรหาพนักงานและการจัดการด้านสวัสดิการแล้ว ยังมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (human resource development) โดยหลักจะเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของพนักงาน ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา การอบรมหลักสูตรต่าง ๆ ซึ่งในส่วนนี้ AI ก็มีบทบาทในการจัดการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพของพนักงานด้วยเช่นกัน ตัวอย่างซอฟต์แวร์ของบริษัทผู้ผลิตโปรแกรมสนับสนุนการทำงานของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ เช่น HOLEO เป็นระบบ learning online หรือ MPY และ People Plus เป็นซอฟต์แวร์ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับระบบพัฒนาบุคลากรโดยเฉพาะ โดยการสำรวจความจำเป็นในการจัดทำแผนการพัฒนาประจำปี ไปจนถึงการจัดทำแผนการพัฒนาบุคลากรรายบุคคลและมีการประเมินทั้งก่อน และหลังและคำนวณความคุ้มค่าในการลงทุนได้ สำหรับบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในส่วนของการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของพนักงาน ได้มีการนำระบบและซอฟต์แวร์เข้ามาใช้ในระบบ training ผ่านระบบออนไลน์และแอปพลิเคชันเกือบทั้งหมด ตั้งแต่เริ่มการจัดการหลักสูตรของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ ไปจนถึงการขออนุมัติเข้าเรียนในหลักสูตรต่าง ๆ ของพนักงาน โดยการโพสต์หลักสูตรเข้าไปในระบบจะใช้ data analytic เพื่อพิจารณาว่าหลักสูตรใดที่เหมาะสมกับพนักงานคนใด

อย่างไรก็ตามแม้จะมีซอฟต์แวร์ที่ใช้ในการฝึกอบรมด้วยระบบออนไลน์ (online learning) แต่การฝึกอบรมที่มีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับแต่ละบุคคล ซึ่งในปัจจุบันการอบรมผ่านระบบออนไลน์ยังไม่สามารถดำเนินการได้ ท้ายที่สุดยังมีการพึ่งพาผู้เชี่ยวชาญและผู้บริหารในองค์กรนั้นเข้ามาช่วยพิจารณาจัดหลักสูตรในการอบรมให้พนักงานแต่ละบุคคลอยู่

5. การทำเงินเดือน การปรับผลตอบแทน และการเลื่อนตำแหน่ง

บทบาทของ AI ในการจัดทำเงินเดือน การปรับผลตอบแทน และการเลื่อนตำแหน่งของพนักงานค่อนข้างสำคัญมาก เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยความแม่นยำ เทียบตรง และไร้อคติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับผลตอบแทนและการเลื่อนตำแหน่งของพนักงาน ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานประจำปี โดยขณะนี้ซอฟต์แวร์ที่เข้ามาช่วยจัดการ เช่น Gpayroll เป็นซอฟต์แวร์ที่ช่วยในการจัดทำเงินเดือน EZpromptpayroll โปรแกรมเงินเดือนออนไลน์ หรือ Genius ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับระบบบัญชีเงินเดือน รวมไปถึงซอฟต์แวร์ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงาน เช่น Jinjer ที่ช่วยบันทึกเวลา การปฏิบัติงานและหาแนวโน้มในการจัดการ ซอฟต์แวร์ HumanOS ใช้ในการบันทึกปฏิบัติงานทั้งเวลาเข้าและออก รวมไปถึงเงินเดือน และการลางาน เป็นต้น

ตัวอย่างจากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในการนำ AI เข้ามาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยจะใช้วิธีการใส่ข้อมูลตัวชี้วัด (key performance indicators) ในระบบ ตั้งแต่ช่วงต้นปีก่อนการประเมิน ในช่วงปลายปีระบบจะบันทึกตัวชี้วัดของพนักงาน

แต่ละคนว่ามีตัวชี้วัดใดบ้างและมีจำนวนทั้งหมดกี่ตัว โดยแบ่งระดับตัวชี้วัดเป็นระดับ 1, 2 และ 3 ซึ่งในช่วงกลางปีเมื่อมีการทบทวนตัวชี้วัด พนักงานจะเข้าไปบันทึกข้อมูลตัวชี้วัดของตัวเองว่าอยู่ที่ระดับใด เช่น หากกำหนดตัวชี้วัดไว้โดยให้วัดค่าเป็นเปอร์เซ็นต์ พนักงานจะบันทึกค่าตัวชี้วัดที่ทำสำเร็จเป็นเปอร์เซ็นต์ในระบบ ซึ่งระบบจะคำนวณให้ว่าพนักงานแต่ละคนอยู่ที่ระดับใด และยังช่วยคำนวณในภาพรวมเพื่อให้ผู้บริหารและพนักงานสามารถวางแผนร่วมกันได้ว่าจะปรับแผนการดำเนินงานอย่างไรในอีกครึ่งปีหลัง ซึ่งการบันทึกตัวชี้วัดของพนักงานแต่ละคนต้องได้รับการอนุมัติในระบบ จากหัวหน้างานหรือผู้บริหารแล้วว่าตัวชี้วัดที่กำหนดมาเป็นไปตามที่ผู้บริหารกับพนักงานตกลงวางแผนร่วมกันไว้ ระบบการประเมินผลของบริษัท ปตท. นี้ แม้จะไม่สามารถกล่าวได้ว่าเป็นการจัดการด้วย AI แต่ก็เป็นการนำเทคโนโลยีที่ใกล้เคียงกับการประเมินผลโดย AI ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการปฏิบัติงานของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ รวมถึงการติดตามประเมินผลการทำงานของพนักงานปรับปรุงให้มีความเหมาะสมตามแผนงานได้ตลอดเวลา ในส่วนของกรจัดทำเงินเดือน ค่าจ้างและการขึ้นเงินเดือนของบริษัท ปตท. ยังไม่ได้มีการนำ AI เข้ามาจัดการในเรื่องเหล่านี้ มีเพียงการนำแอปพลิเคชันที่ช่วยในกระบวนการเก็บข้อมูล แต่ในขั้นตอนของการจัดลำดับและพิจารณาเกรดของพนักงาน ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์และผู้บริหารยังเป็นผู้ดำเนินการเพื่อตัดสินใจว่าจะให้คะแนนและเกรดการประเมินพนักงานแต่ละคนเท่าใด ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์จะเป็นผู้บันทึกข้อมูลเข้าไปในระบบ โดยที่ระบบจะช่วยในการคำนวณโควตาของพนักงานที่จะได้รับการปรับเพิ่มเงินเดือน รวมถึงการคำนวณวงเงินสำหรับการปรับเลื่อนเงินเดือนในปีนั้น ๆ ว่าเกินงบประมาณที่กำหนดไว้หรือไม่

บริษัท outsource เกี่ยวกับการดำเนินการด้านการจัดการทรัพยากรบุคคลให้ความเห็นว่าในการนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยจัดการเรื่องการบริหารค่าจ้างสามารถทำได้เพียงการนำเอาระบบเข้ามาช่วยคำนวณค่าจ้างให้กับพนักงาน การหักภาษี หรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เท่านั้น หากเป็นการนำ AI เข้ามาดำเนินการ จะต้องสามารถทำงานที่ลึกลับในรายละเอียดและทำได้มากกว่าการคำนวณเงินเดือน เช่น AI ต้องสามารถสำรวจค่าจ้าง วิเคราะห์แนวโน้มเงินเดือนในตลาด และนำมาเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่จะเลื่อนเงินเดือนให้กับพนักงานในแต่ละตำแหน่งงานที่แตกต่างกัน โดยที่ AI ยังไม่สามารถเข้ามาช่วยกำหนดโครงสร้างเงินเดือนในแต่ละองค์กรได้เอง ยังคงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารในแต่ละองค์กรที่จะต้องเป็นผู้กำหนด และถึงแม้จะมีแอปพลิเคชันเหล่านี้ในการช่วยบันทึกข้อมูลการจัดอันดับ (rank) คะแนนจากการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานได้ แต่การตัดสินใจเพิ่มเงินเดือนหรือสวัสดิการก็ยังคงอยู่ที่วิจารณ์ญาณของผู้บริหาร

6. การประมวลผลความผูกพันขององค์กรและระบบแรงงานสัมพันธ์

ก่อนที่ AI จะเข้ามามีบทบาทในกระบวนการด้านการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์จะสร้างแบบสอบถามความพึงพอใจ (engagement survey) ขึ้นมา เพื่อวัดความผูกพันต่อองค์กรของพนักงาน ในอีกแง่หนึ่งเป็นการสำรวจแนวโน้มการลาออกของพนักงาน ในปัจจุบันมีการสร้างซอฟต์แวร์และระบบการทำงานของ AI ที่ช่วยสำรวจและบันทึกความรู้สึกนึกคิด ทศนคติ และความพึงพอใจของพนักงาน แล้วจัดเก็บเป็น big data เพื่อใช้วิเคราะห์ว่าพนักงานมีความผูกพันกับองค์กรมากน้อยเพียงใดและมีแนว

โน้มที่จะลาออกจากงานหรือไม่ ข้อมูลเหล่านี้ทำให้ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์สามารถนำไปปรับปรุงความพึงพอใจของพนักงานได้ เช่น ความพึงพอใจต่อระบบค่าตอบแทน ระบบสวัสดิการ หรือภาวะผู้นำของหัวหน้างานหรือผู้บริหาร เพื่อทำให้เกิดความพึงพอใจในองค์กรและสร้างความผูกพันให้เกิดขึ้นกับพนักงาน เมื่อทราบเกี่ยวกับทัศนคติที่ไม่ดีของพนักงานฝ่ายทรัพยากรมนุษย์สามารถนำไปแก้ไข ปรับทัศนคติให้เกิดความผูกพันกับองค์กรมากขึ้นได้ เพื่อป้องกันการลาออกของพนักงาน นอกจากนี้การคาดการณ์การลาออกของพนักงานยังสามารถช่วยในเรื่องการวางแผนอัตรากำลังคน ทำให้ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์สามารถเตรียมการสรรหาบุคคลเข้ามาทดแทนได้

อาจกล่าวได้ว่าการนำ AI มาใช้ในกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ยังอยู่ในระหว่างการพัฒนา การตามขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของวงจรชีวิต AI เช่น บางองค์กรอยู่ในช่วง data generation บางองค์กรอยู่ในช่วง machine learning เป็นต้น จึงเป็นสาเหตุที่หลายองค์กรยังดำเนินการได้ไม่ครบตามวงจรชีวิตของ AI เนื่องจากประเด็นท้าทายที่ได้กล่าวไว้ในแต่ละช่วงของวงจรชีวิตของ AI แล้ว ยังมีปัญหาข้อจำกัดของ AI เพิ่มเติมดังจะกล่าวต่อไป

ปัญหาและข้อจำกัดของ AI

จากการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับวงจรชีวิตของ AI ที่นำมาใช้สนับสนุนงานด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์พบว่าในกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์บางกระบวนการ AI เข้ามาแทนที่มนุษย์ (replacing technology) ได้อย่างสิ้นเชิง เช่น งานที่ต้องมีการบันทึกประจำวัน การบันทึกการเข้าออกงาน การขาด ลา มาสาย chatbot ในขณะที่บางกระบวนการ AI สามารถใช้

เป็นตัวช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน (enabling technology) ดังเช่นการสัมภาษณ์งานในการคัดกรองบุคคลในการรับสมัครงานได้แม่นยำมากขึ้นหรือการจัดฝึกอบรมช่วยในการประเมินผลการฝึกอบรมก่อนและหลังได้ อย่างไรก็ตามยังมีปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากการทำงานของ AI ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาคุณธรรมและจริยธรรม

ความเป็นส่วนตัวของข้อมูลด้านทรัพยากรบุคคลเป็นความท้าทายอย่างหนึ่งสำหรับการพัฒนาการทำงานของ AI ในกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ สิ่งสำคัญคือความต้องการตระหนักถึงความปลอดภัยและการปกป้องข้อมูลส่วนตัวของพนักงานและต้องมีการกำหนดแนวทางการกำกับดูแลที่เหมาะสม นอกจากนี้การจัดเก็บรวบรวมข้อมูลขนาดใหญ่ (big data) เข้าด้วยกันยังเสี่ยงต่อการถูกโจรกรรมข้อมูลทางไซเบอร์จาก “hacker” ซึ่งในปัจจุบันการจัดการแนวทางดังกล่าวนี้ยังไม่เพียงพอ และไม่ใช่ว่าเพียงกระบวนการทางเทคนิคในการจัดเก็บข้อมูลของ AI ที่ต้องพึงระวัง แต่ยังรวมถึงประเด็นทางกฎหมายและจริยธรรมอีกด้วย โดยองค์กรต้องได้รับความยินยอมจากพนักงานเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาจากความซับซ้อนของ AI ในบางกรณีการดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลของพนักงานที่ขาดความโปร่งใส อาจก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจจากพนักงานได้ ดังนั้นฝ่ายที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับความปลอดภัยด้านเทคโนโลยีภายในองค์กรควรมีนโยบายที่ชัดเจนแก่พนักงานว่าข้อมูลใดบ้างที่อนุญาตและไม่อนุญาตให้รวบรวมเข้าในระบบข้อมูลของ AI เช่น chatbot ไม่ควรมีการจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลใด ๆ หรือข้อมูลที่เป็นความลับในระหว่างการดำเนินการ ข้อมูลที่เป็นความลับควรสื่อสารผ่านระบบอินเทอร์เน็ตที่ปลอดภัยเท่านั้น

2. Soft skills ทักษะที่ AI ยังไม่สามารถทำได้

จากความเชื่อที่ว่าทักษะของ AI ที่ถูกพัฒนาให้ใกล้เคียงมนุษย์มากและมีจุดแข็งอยู่ที่ทักษะการทำงานที่เรียกว่า “hard skills” ซึ่งเป็นทักษะเฉพาะตัวในแต่ละตำแหน่งงาน ในแต่ละสายอาชีพที่มีความจำเป็นในการปฏิบัติงาน ทักษะนี้สามารถเกิดจากการศึกษา การฝึกอบรม โดยทั่วไปจะเป็นทักษะเชิงปริมาณที่สามารถกำหนดและประเมินผลได้ง่าย โดย AI สามารถปฏิบัติงานได้เทียบเท่าหรือดีกว่ามนุษย์ตามภารกิจจนสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร แต่ในการปฏิบัติงานจริงจะต้องมีการใช้ “soft skills” ร่วมด้วย ซึ่ง “soft skills” นี้คือทักษะมนุษย์สัมพันธ์ที่อยู่ภายในตัวบุคคล ๆ หนึ่ง เป็นคุณสมบัติส่วนบุคคล เป็นลักษณะบุคลิกภาพ ความสามารถทางสังคมที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและความสามารถในการสื่อสารที่จำเป็นที่ส่งผลต่อการประสบความสำเร็จในการทำงาน เป็นลักษณะของบุคคลที่มีปฏิสัมพันธ์กับบุคคลอื่น (Doyle 2019) สำหรับธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริการลูกค้า “soft skills” เป็นวิธีการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างลูกค้าและบริษัทโดยไม่ต้องมีการฝึกอบรม จากความหมายของ soft skills ทำให้พบว่า AI มีข้อจำกัดในเรื่องนี้ โดยจำเป็นที่จะต้องพัฒนาให้ AI สามารถมี soft skills ที่องค์กรต่างให้ความสำคัญ ได้แก่ ความคิดสร้างสรรค์ (creativity) การมีอารมณ์ขันที่เหมาะสม ความมั่นใจ ความซื่อสัตย์ ความเป็นมิตร ความสามารถในการจัดการเวลาอย่างมีประสิทธิภาพ (time management) ซึ่งเป็นทักษะสำคัญที่จะช่วยให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในเรื่องการวางแผน การควบคุม การกำหนดระยะเวลา และการจัดลำดับความสำคัญของงาน การมีมารยาทที่ดี การมีความกระตือรือร้น การมีทัศนคติเชิงบวก การมีทักษะการฟังที่ดี ความใส่ใจใน

รายละเอียด การเข้าใจเข้าถึงตลอดจนการเอาใจใส่ผู้อื่น ความสามารถในการสื่อสาร (communication) ซึ่งในระหว่างการทำงานจำเป็นต้องมีการสื่อสารระหว่างกัน โดยที่การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพจะช่วยให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน ทำให้เกิดความร่วมมือ ส่งผลให้การทำงานเป็นไปอย่างราบรื่น สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Rouse 2019) ความฉลาดทางอารมณ์ (emotional intelligence) การแก้ไขปัญหาที่มีความซับซ้อน (complex problem solving) โดยต้องอาศัยทักษะที่หลากหลาย เช่น การเก็บและการวิเคราะห์ข้อมูล ความสามารถในการเชื่อมโยง การอ่านบริบท การสร้างสรรค์วิธีแก้ไขปัญหามารูปแบบต่าง ๆ ตามแต่ละสถานการณ์ การทำงานร่วมกับผู้อื่น (collaboration) การคิดเชิงวิเคราะห์วิจารณ์และเลือกตัดสินใจ (critical thinking and decision-making) ซึ่งเป็นทักษะในการตั้งคำถามเชิงวิเคราะห์ การตีความ การประเมินทางเลือกและการตัดสินใจเพื่อประโยชน์สูงสุดและเกิดความผิดพลาดน้อยที่สุด (Anirut.j. 2019)

ทักษะของความเป็นผู้นำ (leadership) โดยเฉพาะในตำแหน่งงานที่สูงมากยิ่งขึ้น สิ่งที่สำคัญมากกว่าสิ่งอื่นคือ soft skills ดังเช่นผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จไม่จำเป็นต้องมี hard skills มากจนเกินไปแต่ที่ขาดไม่ได้คือทักษะ soft skills ของครุฑที่ผู้บริหารขาดลักษณะของผู้นำ นั้นเป็นเพราะสาเหตุจากการขาดการพัฒนาทักษะ soft skills ก่อนเข้าทำงานบริหาร (Leibowitz 2019; STECO 2020)

สิ่งสำคัญที่ต้องทำความเข้าใจในยุคที่เทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทอย่างมากในกระบวนการทำงานคือ AI ไม่ได้จะเข้ามาแทนที่มนุษย์ทั้งหมด แต่ AI จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลที่สามารถวัดผลได้ โดยมีหน้าที่เข้ามาช่วยให้บุคลากรทำงานได้ง่ายขึ้น สะดวกสบายขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับสภาพสังคมในอนาคตที่กำลังเป็นสังคมสูงอายุนักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงต้องคำนึงถึงการพัฒนานักงานทุก ๆ วัน ให้พนักงานสามารถเรียนรู้อย่างต่อเนื่องในการทำงานร่วมกับ AI

References

- Anirut.j. [pseud.]. 2019. "Thaksa 9 Yang Thi Manut Ngoenduean Tong Mi Tittua Hak Yak Yurot Nai Sai Ngan." [9 skills that Salaried Persons Must Have to Survive in the Field]. Accessed September 4, 2019. <https://www.smartsme.co.th/content/218062>. (in Thai)
- Bughin, Jacques, Eric Hazan, Sree Ramaswamy, Michael Chui, Tera Allas, Peter Dahlström, Nicolaus Henke, Monica Trench. 2017. "Artificial Intelligence: The Next Digital Frontier?" Accessed August 30, 2019. <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/advanced%20electronics/our%20insights/how%20artificial%20intelligence%20can%20deliver%20real%20value%20to%20companies/mgi-artificial-intelligence-discussion-paper.ashx>.
- CEO Channels. 2019. "Wongkan HR Sathuean McDonald's Triam Chai AI Rap Samak Phanakngan Thua Lok." [The HR Industry Is Shaken. McDonald's Is Preparing to Use AI to Recruit Employees around the World]. Accessed September 25, 2019. <https://www.ceochannels.com/1909028>. (in Thai)
- Doyle, Alison. 2019. "What Are Soft Skills?: Definition and Examples of Soft Skills." Accessed September 22, 2019. <https://www.thebalancecareers.com/what-are-soft-skills-2060852>.
- Hess, Abigail Johnson. 2019. "You Can Now Apply for a Job at McDonald's Using Amazon Alexa and Google Assistant." Accessed August 12, 2019. <https://www.cnn.com/2019/09/25/you-can-apply-for-a-job-at-mcdonalds-using-alex-and-google-assistant.html>.
- Hymas, Charles. 2019. "AI Used for First Time in Job Interviews in UK to Find Best Applicants." Accessed September 17, 2019. https://www.telegraph.co.uk/news/2019/09/27/ai-facial-recognition-used-first-time-job-interviews-uk-find/?WT.mc_id=tmg_share_fb.
- Jen Namjatturas. 2019. "Tham Khwam Ruchak AI, Machine Learning, Deep Learning Chabap Khaochai Ngai." [Getting to Know AI, Machine Learning, Deep Learning, an Easy Version to Understand]. Accessed August 24, 2019. <https://techsauce.co/tech-and-biz/ai-machine-learning-deep-learning-differences>. (in Thai)
- Jobtopgun. 2019. "Super Resume Khue Arai." [What Is Super Resume?]. Accessed August 15, 2019. <https://www.jobtopgun.com/index.jsp?view=tool2&locale=thTH>. (in Thai)

- Leibowitz, Glenn. 2019. "'Soft Skills' Thaksa Thi AI Mai Mi Thang Su Manut Dai Lae Thuk Ongkon Yangkhong Hai Khwamsamkhan." [Soft Skills, AI Skills That Humans Cannot Beat and Are Still Considered Important by Every Organization]. Translated and arranged by Wanitcha Sumanut. Accessed January 25, 2020. <https://www.marketingoops.com/exclusive/professional-development/soft-skills-ai-ทำไม่ได้>. (in Thai)
- McGovern, Sheila M. et al. 2018. "The New Age: Artificial Intelligence for Human Resource Opportunities and Functions." New York: Ernst and Young LLP. Accessed September 4, 2019. https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_gl/topics/alliances/ey-the-new-age-artificial-intelligence-for-human-resources-010978-18gbl.pdf.
- Nuttawut Phongsiri. 2018. "Kanchai Chatbot Nai Ngan HR." [Using Chatbot in HR]. Accessed August 12, 2019. <https://www.thansettakij.com/content/304966>. (in Thai)
- Oravee. [pseud.]. 2016. "'Amazon Alexa' Sutyot Ecosystem Khong Voice A.I. Doemphan Khrang Yai Khong Amazon." ["Amazon Alexa" The Ultimate Ecosystem of Voice A.I. Amazon's Big Bet]. Accessed September 30, 2019. <https://techsauce.co/tech-and-biz/bet-conversational-ai-amazon-alexa>. (in Thai)
- Rouse, Margaret. 2019. "Definition: Soft Skills." Accessed August 15, 2019. <https://searchcio.techtarget.com/definition/soft-skills>.
- Saral. 2019. Rue Chiwit Tong Thuk Likhit Duai AI Muea Ongkon Yai Radap Lok Chai Panya Pradit Samphat Ngan Thaen Manut. [Will Life Be Dictated by AI? When Large Conglomerates Use Artificial Intelligence to Interview New Recruits]. Accessed April 7, 2021. <https://techsauce.co/tech-and-biz/unilever-and-other-global-company-using-ai-in-jobs-interview>.
- STECO. 2020. "Soft Skills Thi Champen Tong Mi Nai Yuk Digital." [Soft Skills Necessary for Digital Era]. Accessed January 25, 2020. <https://steco.kmutt.ac.th/knowledge/1075>. (in Thai)
- Suphon Phrommaphan, Sirirat Matchimadilok, and Preecha Tangkriangkij. 2018. "Panya Pradit: Kao Su Yuk Thong Khong Samong Kon Atchariya." [Artificial Intelligence: Toward the Golden Age of Intelligent Brain]. *Royal Thai Air Force Medical Gazette* 64(3): 108-117. (in Thai)
- Tambe, Prasanna, Peter Cappelli, and Valery Yakubovich. 2018. "Artificial Intelligence in Human Resources Management: Challenges and a Path Forward." Accessed August 1, 2019. https://www.researchgate.net/publication/328798021_Artificial_Intelligence_in_Human_Resources_Management_Challenges_and_a_Path_Forward.

TaTaTaTan. [pseud.]. 2018. "Google Assistant Lekha Suantua Atchariya Sangngan Mue Thue Duai Siang Phan AI Samong Kon." [Google Intelligent Personal Secretary, Issue Voice Commands by Mobile Phone AI]. Accessed August 25, 2019. [https://www.whatphone.net/application/google assistant](https://www.whatphone.net/application/google%20assistant). (in Thai)

U.S. Army. 2015. "Ask SGT Star." Accessed August 15, 2019. <https://www.goarmy.com/ask-sgt-star.html>.

A Critical Survey of Body of Knowledge concerning Decentralization to Localities in Thailand****

Chaiyon Praditsil*
Chainarong Krunnung**
Jittra Sombatrattananun***

Abstract

The objectives of this research were to study and critique the body of theoretical knowledge concerning decentralization to localities in Thailand as well as to recommend research agendas and methodologies to be used in the future. The findings showed that there were five contemporary theories concerning decentralization to localities in Thailand as follows: mainstream old localism, new localism, radical localism, public choice theory and mobilization model. These models have strengths and weakness, so the next-step in research concerning decentralization to localities should integrate research agendas from these models, namely, institutional design, community network governance, community capacity, local fiscal autonomy and empowered participatory governance. In addition, transdisciplinary methodology should be used in the future.

Keywords: *local decentralization to localities, localism, public choice theory, mobilization model*

*Corresponding author, Associate Professor, Faculty of Humanities and Social Sciences, Rambhai Barni Rajabhat University, 41, Moo 5, Tambol Tachang, Muang District, Chanthaburi 22000. Email: Chaiyon49@gmail.com

**Lecturer, Faculty of Political Science and Law, Burapha University, 169, Long Had Bangsaen Road, Tambon Saensuk, Muang District, Chonburi 20131. Email: chainarong@buu.ac.th

***Independent Scholar, 25/68 , Moo 5, Tambol Tachang, Muang District, Chanthaburi 22000. Email: jittra1009@gmail.com

****Received March 4, 2020; Revised May 14, 2020; Accepted March 15, 2021

การสำรวจเชิงวิพากษ์เกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทย****

ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์*

ชัยณรงค์ เครือนวน**

จิตรา สมบัติรัตนานันท์***

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานภาพและวิพากษ์องค์ความรู้ทางด้านทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในปัจจุบัน รวมถึงจะเสนอแนะประเด็นวิจัยและวิธีวิทยาหลักในการขับเคลื่อนการวิจัยในอนาคต ระเบียบวิธีวิจัยที่จะใช้เป็นการสังเคราะห์งานวิจัยเชิงวิพากษ์ ผลการศึกษาพบว่ามีความคิดเชิงทฤษฎีดังกล่าวทั้งหมด 5 แนวคิด คือ แนวคิดท้องถิ่นนิยมกระแสหลัก แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ แนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแส แนวคิดทฤษฎีการเลือกสาธารณะ และแนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วม เมื่อวิพากษ์ทฤษฎีกระจายอำนาจทั้ง 5 แนวคิด จะพบว่ามีจุดแข็งและจุดอ่อนด้วยกันทั้งหมด การวิจัยเพื่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในอนาคตควรบูรณาการประเด็นวิจัยเกี่ยวกับการออกแบบสถาบันทางการเมือง การสร้างระบบบริหารจัดการงานสาธารณะโดยเครือข่ายชุมชน การเสริมสร้างสมรรถนะของชุมชน การกระจายอำนาจการคลังท้องถิ่น และการพัฒนาระบบบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม ส่วนวิธีวิทยาในการวิจัยเพื่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในอนาคตควรใช้แนวการวิจัยเชิงสหวิทยาการแบบข้ามพหุสาขา

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, ท้องถิ่นนิยม, ทฤษฎีการเลือกสาธารณะ, ตัวแบบการระดมมวลชนมีส่วนร่วม

*ผู้รับผิดชอบหลัก: รองศาสตราจารย์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี เลขที่ 41 หมู่ 5 ตำบลท่าช้าง อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี รหัสไปรษณีย์ 22000 อีเมล Chaiyon49@gmail.com

**อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา เลขที่ 169 ถนนลงหาดบางแสน ตำบลแสนสุข อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี รหัสไปรษณีย์ 20131 อีเมล chainarong@buu.ac.th

***นักวิชาการอิสระ เลขที่ 25/68 หมู่ 5 ตำบลท่าช้าง อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี รหัสไปรษณีย์ 22000 อีเมล jittra1009@gmail.com

****ได้รับบทความ 4 มีนาคม 2563; แก้ไขปรับปรุง 14 พฤษภาคม 2563; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 15 มีนาคม 2564

บทนำ

ในช่วง 20 ปี ของการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจของไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นั้น ยังพบกระแสการต่อต้านการกระจายอำนาจคือการกลับมาของแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจ (recentralization) ซึ่งปรากฏตัวหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2557 ในรูปการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกลุ่มที่สนับสนุนการกระจายอำนาจ (decentralists) และกลุ่มที่ยังคงส่งเสริมการรวมศูนย์อำนาจ (centralists) (Thanet Charoenmuang 2007, 38-47) ในช่วงเวลาที่ผ่านมา กลุ่มสนับสนุนกระจายอำนาจได้ปรับเปลี่ยนจากยุทธศาสตร์ในเชิงรุกตั้งแต่ทศวรรษ 2540 ไปสู่อุทธศาสตร์การตั้งรับหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ในขณะที่กลุ่มที่สนับสนุนการรวมศูนย์อำนาจได้กลับมามีบทบาทหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2549 สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในเชิงรุกได้หลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557

ผลการต่อสู้ระหว่างสองกลุ่มทำให้เกิดภาวะชะงักงันในกระบวนการกระจายอำนาจมาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้นจึงกลายเป็นโจทย์ใหม่ของการกระจายอำนาจว่าจะขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจของไทยต่อไปในอนาคตอย่างไร การแสวงหายุทธศาสตร์ดังกล่าวจึงควรมีการทบทวนองค์ความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีกระจายอำนาจ เนื่องจากทฤษฎีการกระจายอำนาจนั้นเป็นตัวกำหนดกรอบคุณค่า (value) และแนวทางปฏิบัติ (a guide to action) เพื่อนำไปสู่การขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจ (Heywood 2014, 518-519)

อย่างไรก็ดี ในการสำรวจทางทฤษฎีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยที่ผ่านมาพบว่ามีงานวิจัยที่แสดงให้เห็นถึงทฤษฎีที่อยู่เบื้องหลังการกระจาย

อำนาจแต่ก็ยังไม่ได้สำรวจอย่างเป็นระบบและกว้างขวางเพียงพอ เช่น งานของ Suphasawat Chatchawan (2012) ได้ชี้ให้เห็นข้อถกเถียงระหว่างสำนักพัฒนาธรรมชุมชนและสำนักกฎหมายและสถาบันทางการเมือง งานของ Wasan Luangpraphat (2016) ได้ระบุถึงทฤษฎีสุนิยม พหุนิยม และอนาธิปัตย์นิยม และงานของ Direk Patmasirawat (2015) ได้สำรวจงานวิจัยโดยตั้งอยู่บนฐานของทฤษฎีการเลือกสาธารณะ เป็นต้น ดังนั้น เพื่อเป็นการสำรวจทฤษฎีหลักเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไทยอย่างเป็นระบบจึงเป็นสิ่งที่น่าศึกษาว่ามีจุดยืนทางทฤษฎีอะไรบ้างที่อยู่เบื้องหลังการวิเคราะห์สถานการณ์และเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทย ผู้วิจัยจึงได้จัดทำโครงการการสำรวจเชิงวิพากษ์เกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยโดยหวังว่าจะนำไปสู่การพัฒนาทฤษฎีการกระจายอำนาจที่มีพลังในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของไทยต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสถานภาพองค์ความรู้ทางด้านทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทย
2. เพื่อวิพากษ์องค์ความรู้ทางด้านทฤษฎีเกี่ยวกับด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน
3. เพื่อเสนอแนะประเด็นวิจัยและวิธีวิทยาหลักในการขับเคลื่อนการวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของประเทศไทยในอนาคต

ระเบียบวิธีวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัยที่จะใช้ในการสำรวจองค์ความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในงานวิจัยนี้เป็นการสังเคราะห์งานวิจัย (meta-research) โดยใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสาน (mixed method) ระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณโดยมีกลยุทธ์ออกแบบวิจัยเป็นรูปแบบผสมผสานในลักษณะรับลูกต่อเนื่องกันไป (sequential mixed design) แต่งานวิจัยจะให้ความสำคัญต่อการวิจัยคุณภาพเป็นหลักและเสริมต่อด้วยการวิจัยเชิงปริมาณ (Teddlie and Tashakkori 2009, 49, 1054)

แนวการสังเคราะห์งานวิจัยในงานนี้จะใช้การสังเคราะห์ความรู้แบบวิพากษ์ (critical knowledge synthesis) การสำรวจในเชิงวิพากษ์เป็นการวิเคราะห์ตั้งอยู่บนฐานทฤษฎีวิพากษ์ (critical theory) ของสำนักแฟรงก์เฟิร์ต (Frankfurt School approach) ซึ่งวางฐานะของทฤษฎีวิพากษ์ว่าเป็นเรื่องของการวิพากษ์สังคม (a critique of society) การวิพากษ์ในที่นี้เป็นการตั้งคำถามต่ออำนาจ การครอบงำ การขูดรีด ตลอดจนจนถึงต่อความต้องการทางการเมืองและการต่อสู้เพื่อสังคมที่เป็นธรรม (Fuchs 2016, 1) ดังนั้นการวิจัยเรื่องการสำรวจเชิงวิพากษ์เกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยจึงเป็นการตั้งคำถามต่องานวิชาการด้านกระจายอำนาจว่างานกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีทฤษฎีอะไรอยู่เบื้องหลังและแต่ละทฤษฎีมีจุดอ่อนรวมถึงจุดแข็งในการประยุกต์เพื่อขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจของไทยอย่างไร นอกจากนี้การสังเคราะห์ความรู้เชิงวิพากษ์จะใช้ระบบตรรกแบบวิภาษวิธีโดยชี้ให้เห็นว่ากระบวนการสังเคราะห์ (synthesis) ความรู้ มีการพัฒนามาจากความรู้ที่มีอยู่

เดิมเป็นตัวตั้ง (thesis) ในขณะที่กระบวนการวิพากษ์ (anti-thesis) เป็นข้อโต้แย้งข้อเสนอกของความรู้ที่มีอยู่เดิม ปฏิสัมพันธ์ระหว่างความรู้ที่มีอยู่เดิมกับกระบวนการวิพากษ์จะนำไปสู่การสังเคราะห์เป็นข้อเสนอใหม่ที่มีการยกระดับคุณภาพเป็นความรู้ใหม่ องค์ความรู้ใหม่ที่เกิดขึ้นจากการสังเคราะห์ในเชิงทฤษฎีวิพากษ์จะมีความหมายอย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อได้มีการนำความรู้จากการสังเคราะห์มาพัฒนาเป็นแบบจำลองเพื่อปรับเปลี่ยนสังคมนั่นเอง (Supawan Plainoy 2013, 64)

ในการสำรวจเชิงวิพากษ์เกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยผู้วิจัยแบ่งกระบวนการวิจัยออกเป็น 4 ขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้

1. การสำรวจรายชื่องานวิจัยและเอกสารทางวิชาการทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยในช่วงเวลาหลังรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ทั้งที่เขียนเป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เช่น รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ของนิสิตนักศึกษา บทความตำราทางวิชาการ เป็นต้น อย่างไรก็ตามการสำรวจนี้มีข้อจำกัดที่ไม่สามารถสำรวจงานวิชาการต่างประเทศได้อย่างครบถ้วน เนื่องจากปัญหาการเข้าถึงแหล่งข้อมูล เช่น วิทยานิพนธ์ของนิสิตนักศึกษาในมหาวิทยาลัยทั่วโลกได้ เป็นต้น

2. การคัดเลือกงานวิจัยที่ได้จากการสำรวจจะนำมาสังเคราะห์โดยใช้แนวคิดการเลือกตัวอย่างในเชิงคุณภาพที่เจาะจงจากโจทย์หรือวัตถุประสงค์วิจัย (purposeful sampling) การเลือกตัวอย่างเชิงคุณภาพตั้งอยู่บนตรรกะอยู่ที่การเลือกงานวิจัยหรือเอกสารทางวิชาการที่เป็นกรณีศึกษาที่ให้ข้อมูลมากสำหรับการศึกษาในเชิงลึก (information-rich cases for study in depth) โดยในที่นี้จะใช้เทคนิคการเลือกตัวอย่างตาม

เกณฑ์ที่กำหนด (criteria sampling) คือประเด็นทางทฤษฎี (theoretical issue) ที่เกี่ยวกับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น ได้แก่ เป้าหมายหลักของการกระจายอำนาจ ทศนคติเกี่ยวกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น ทศนคติที่มีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวความคิดเกี่ยวกับกลไกหลักในการจัดบริการสาธารณะ และแนวความคิดเกี่ยวกับกลไกหลักทางการเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ จากการเลือกตัวอย่างตามเกณฑ์กำหนดดังกล่าว ผู้วิจัยสามารถสำรวจตัวอย่างได้ 1,646 เรื่อง

3. ในขั้นของการวิเคราะห์ข้อมูลของการสังเคราะห์งานวิจัย จะเป็นการวิเคราะห์ในเชิงผสมผสานระหว่างการวิเคราะห์เชิงคุณภาพและการวิเคราะห์เชิงปริมาณ กล่าวคือในการวิเคราะห์เชิงคุณภาพจะเป็นการเปรียบเทียบมุมมองทางทฤษฎีและฐานคติของการวิจัยโดยเน้นการวิเคราะห์เนื้อหาแบบวิพากษ์ (critical content analysis) (Apichai Phantasen, Preecha Piampongsan, Thitiphon Siriphan Phanthasen and Suwatchara Piemyat 2006, 93-95,127) ส่วนการวิเคราะห์ในเชิงปริมาณจะใช้สถิติเชิงพรรณนาเป็นสำคัญ

4. การตรวจสอบผลการศึกษาของการสังเคราะห์งานวิจัย ผู้วิจัยจะใช้หลักความไว้วางใจได้ (trustworthiness) เพื่อประเมินข้อสรุปที่ได้จากการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้เทคนิคการตรวจสอบจากสมาชิก (member checks) การตรวจสอบจากสมาชิก หมายถึงการสอบถามผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยและนักวิชาการอื่นๆ ในวงการสังคมศาสตร์เพื่อตรวจสอบความถูกต้องทั้งในระดับประเด็นสำคัญ การตีความและผลสรุปของการวิจัย ถ้าสมาชิกดังกล่าวเห็นด้วยกับการตีความของ

นักวิจัยแล้วก็จะถือได้ว่าเป็นหลักฐานที่แสดงออกถึงความน่าเชื่อถือของผลการวิจัยได้ (Teddlie and Tashakkori 2009, 296)

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการสำรวจองค์ความรู้ทางด้านทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทย ผู้วิจัยสามารถนำเสนอตามหัวข้อต่าง ๆ ดังนี้

1. สถานภาพองค์ความรู้ทางด้านทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทย

จากการสำรวจองค์ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจในประเทศไทย ผู้วิจัยสามารถสรุปทฤษฎีการกระจายอำนาจที่อยู่เบื้องหลังของงานวิจัยต่างๆ ได้เป็น 5 แนวคิดใหญ่ ๆ คือ แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่า (old localism) แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ (new localism) แนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแส (radical localism) แนวคิดทฤษฎีการเลือกสาธารณะ (public choice theory) และแนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วม (mobilization model) ตามตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1 ทฤษฎีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยจำแนกตามประเด็นทางทฤษฎี และรากฐานทางอุดมการณ์

แนวคิด	ประเด็นทางทฤษฎี					รากฐานทางอุดมการณ์
	เป้าหมายหลักของการกระจายอำนาจ	ทัศนคติที่มีต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่น	ทัศนคติที่มีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน	กลไกหลักในการจัดบริการสาธารณะ	กลไกหลักทางการเมือง	
แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่า	เพื่อมุ่งจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่น	เห็นด้วยอย่างยิ่งกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น	สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ให้ความสำคัญกับตัวแทนที่มากจากการเลือกตั้งมากกว่า	กลไกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการภายใต้การนิยามความต้องการของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง	กลไกทางการเมืองแบบตัวแทนผ่านการเลือกตั้งท้องถิ่น	อุดมการณ์เสรีประชาธิปไตย
แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่	เพื่อโอนอำนาจและทรัพยากรจากการควบคุมของส่วนกลางสู่ท้องถิ่น	เห็นด้วยอย่างยิ่งกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น	เห็นด้วยอย่างยิ่งกับการมีส่วนร่วมของพลเมือง	กลไกเครือข่ายแบบพหุภาคีที่มีการนิยามความต้องการบริการสาธารณะโดยชุมชนเอง	ระบบการอำนาจหลายศูนย์ (polycentric system)	อุดมการณ์การเมืองแบบพหุนิยม
แนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแส	เพื่อสร้างชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองในอุดมคติของชุมชนเอง	เห็นด้วยอย่างยิ่งกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการตัดสินใจ	เห็นด้วยอย่างยิ่งกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการตนเองของท้องถิ่น	กลไกชุมชนแบบไม่เป็นทางการจากการมีปฏิสัมพันธ์แบบพบปะหน้าค่าตา	กลไกชุมชนในรูปแบบของคอมมูน	อุดมการณ์อนาธิปไตยนิยม
แนวคิดทฤษฎีการเลือกสาธารณะ	เพื่อสร้างหลักประกันให้ปัจเจกชนผู้บริโภคสามารถปกป้องสิทธิในการเลือกและผลประโยชน์ตอบสนองความต้องการของตัวเอง	มีแนวโน้มเห็นด้วยกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นแต่ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการแทรกแซงจากเบื้องบนเพื่อปกป้องปัจเจกชน	เห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมในการบริหารหรือของประชาชนผู้บริโภคแต่ไม่เห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมของพลเมืองในรูปแบบขนาดใหญ่	กลไกตลาดที่มีการแข่งขันระหว่างผู้ให้บริการ	หลักการปกป้องสิทธิของปัจเจกชนในฐานะผู้บริโภค	อุดมการณ์เสรีนิยมใหม่
แนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วม	เพื่อสร้างการเมืองที่มุ่งเปลี่ยนแปลงโดยผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มชายขอบ	เห็นด้วยอย่างยิ่งกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นในฐานะที่เป็นเงื่อนไขหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลง	เห็นด้วยอย่างยิ่งกับการมีส่วนร่วมของประชาชน	กลไกชุมชนที่ตั้งอยู่บนฐานความเป็นเพื่อนบ้านและกลไกโครงสร้างที่มีการกระจายอำนาจ	หลักการเมืองของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม	อุดมการณ์สังคมนิยม

ที่มา: Chaiyon Praditsil, Chainarong Krunnung and Jittra Sombatrattananun 2018, 65-67

จากตารางที่ 1 พบว่าทฤษฎีการกระจายอำนาจทั้ง 5 ทฤษฎีนี้มีความแตกต่างกันตามประเด็นทางทฤษฎีคือ เป้าหมายหลักในการกระจายอำนาจทัศนคติที่มีต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่น ทัศนคติที่มีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน กลไกหลักในการจัดบริการสาธารณะ กลไกหลักทางการเมือง รวมถึงความแตกต่างในแง่รากฐานทางอุดมการณ์ ดังนี้

ความแตกต่างในแง่รากฐานทางอุดมการณ์พบว่าแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่าที่ตั้งอยู่บนรากฐานทางอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตย อุดมการณ์เสรีประชาธิปไตยเป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทนและดำเนินงานทางอ้อมด้วยการเลือกตั้งอย่างต่อเนื่องบนฐานความเสมอภาคทางการเมืองที่ว่าหนึ่งคนหนึ่งเสียง (one people one vote) ส่วนแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่จะตั้งอยู่บนความเชื่อพหุนิยม (pluralism) ที่ว่าอำนาจสาธารณะกระจายอยู่กับหลายๆ ศูนย์ในสังคม ดังนั้นกระบวนการกระจายอำนาจจึงเป็นการกระจายอำนาจสู่องค์กรประชาสังคมเป็นสำคัญ ในขณะที่แนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแสมีรากฐานอยู่บนอุดมการณ์อนาธิปไตยนิยมซึ่งเป็นอุดมการณ์ต่อต้านรัฐและรัฐบาลให้มีอำนาจน้อยที่สุด แต่ให้ความสำคัญกับการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นที่มีอิสระในการตัดสินใจอย่างเต็มที่ (Chatthip Nartsupha 1983, 165-175; Somkiat Wanthana 2001, 114-123) นอกจากนี้ยังพบอีกว่าแนวคิดทฤษฎีการเลือกสาธารณะซึ่งมีรากฐานของอุดมการณ์เสรีนิยมทางเศรษฐกิจแนวขวาใหม่ (the new right) หรืออุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism) ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจเสนอให้หันมาศรัทธาในเรื่องตลาดเสรีและคุณค่าของความรับผิดชอบของปัจเจกชน (Heywood 2003, 54-55; Chaiyon Praditsil 2014, 188-189)

และท้ายสุดแนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วมนั้นตั้งอยู่บนรากฐานอุดมการณ์ของสังคมนิยม อุดมการณ์สังคมนิยมให้ความสำคัญต่อความเสมอภาคทางสังคมและความร่วมมือกันมากกว่าการแข่งขันระหว่างมนุษย์ แต่ภายใต้สังคมนิยมที่มีความไม่เสมอภาคจากการกดขี่ขูดรีดระหว่างชนชั้น สังคมนิยมจะยืนอยู่ข้างชนชั้นผู้ถูกกดขี่ขูดรีดที่ดีโดยโอกาสและเป็นคนชายขอบได้ก็โดยต้องสนับสนุนการเคลื่อนไหวทางการเมืองในรูปการปฏิวัติหรืออาจเป็นการปฏิรูปก็ได้ (Somkiat Wanthana 2001) ดังนั้นในกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วมจึงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ด้อยโอกาสในสังคมเพื่อมุ่งสร้างระบบสังคมนิยมท้องถิ่น (local socialism) โดยพยายามที่จะพัฒนารัฐท้องถิ่น (local state) ให้มีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นหลัก

ความแตกต่างในประเด็นทางทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของการกระจายอำนาจ พบว่าทฤษฎีการกระจายอำนาจตามแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่ามีเป้าหมายหลักเพื่อมุ่งจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่น ดังนั้นการจัดการปกครองท้องถิ่นควรแสดงออกถึงทางเลือกของท้องถิ่น (local choice) โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อท้องถิ่นเพื่อสร้างหลักประกันในการที่จะตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น ตัวอย่างเช่นงานของ Woothisam Tanchai (2001) เรื่องการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนแนวความคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่นั้นมีเป้าหมายหลักไม่ใช่แค่จัดบริการสาธารณะ แต่มุ่งที่จะโอนอำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรจากการควบคุมของส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากแนวคิดการปฏิรูปการกระจายอำนาจของ Khanakammakan Patirup (Kho Po Ro) (2012)

ในขณะที่แนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแสมีเป้าหมายหลักเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นสร้างสังคมในอุดมคติของท้องถิ่น (local utopia) รวมถึงชุมชนจะเป็นผู้พัฒนาพื้นที่เป็นอิสระของท้องถิ่นโดยทำกิจกรรมทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม รวมถึงการสร้างนวัตกรรมของตนเอง (social grassroots innovation) ดังนั้นการกระจายอำนาจแนวคิดนี้จึงเป็นกระบวนการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นนั่นเอง ตามที่ Chatthip Nartsupha (1989) เสนอเป้าหมายชุมชนหมู่บ้านจัดการตนเองแบบอนาธิปไตยนิยมที่ไม่เป็นระบบทุนนิยมและต่อต้านการใช้อำนาจของรัฐ ส่วนทฤษฎีการเลือกสาธารณะมีเป้าหมายหลักเพื่อสร้างหลักประกันให้กับทางเลือกของปัจเจกชน รวมถึงการตอบสนองการบริการสาธารณะแก่ปัจเจกชนเป็นหลักด้วย ดังนั้นจึงมีลักษณะการกระจายอำนาจไปสู่การตัดสินใจของปัจเจกชนเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากแนวคิดส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชน บนฐานทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เช่น งานของ Sumeth Tungprasert (2013) เป็นต้น และท้ายสุดแนวความคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วมมีเป้าหมายหลักเพื่อสร้างการเมืองที่มุ่งสู่การเปลี่ยนแปลงจากการเคลื่อนไหวของผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มชายขอบให้มีหลักประกันในการบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ได้ เนื่องจากการระดมมวลชนในท้องถิ่นจะเป็นการจัดตั้งผู้ด้อยโอกาสและระดมพลพันธมิตรทางการเมืองมาท้าทายความเหลื่อมล้ำและการกีดกันของประชาชนออกไป การกระจายอำนาจตามแนวคิดนี้จึงอาจกล่าวว่าเป็นกระบวนการกระจายอำนาจสู่ประชาชนผู้ด้อยโอกาสนั่นเอง ดังสะท้อนงานของ Prapart Pintobtang (1998) และ Naruemon Thabchumpon (2007)

ส่วนความแตกต่างในด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั้น แนวคิดท้องถิ่นนิยม

แบบเก่าเห็นด้วยอย่างยิ่งกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น เนื่องจากในการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระเพียงพอในการที่จะตัดสินใจให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าความต้องการของรัฐส่วนกลาง ตัวอย่างของความคิดเห็นเช่นนี้สะท้อนจากงานของ Woothisarn Tanchai (2009) เรื่องยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ก็เห็นด้วยอย่างยิ่งกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น ข้อเสนอจังหวัดจัดการตนเองของ Sawing Tanut (2015) เป็นต้น ในขณะที่แนวคิดทวนกระแส ในกรณีแนวคิดวัฒนธรรมชุมชน (Chatthip Nartsupha 1989) ก็เห็นด้วยอย่างยิ่งกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น เนื่องจากอุดมการณ์อนาธิปไตยนิยมให้ความสำคัญต่อความเป็นอิสระของชุมชนและการจัดการตนเองควบคู่ไปกับการต่อต้านอำนาจรัฐและรัฐบาล เนื่องจากรัฐและรัฐบาลในทัศนะของนักอนาธิปไตยนิยม นั้นถือเป็นสิ่งที่คุกคามเสรีภาพและความเสมอภาคของปัจเจกชน ส่วนทฤษฎีการเลือกสาธารณะมีแนวโน้มเห็นด้วยกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นแต่ก็ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการแทรกแซงจากเบื้องบนเพื่อปกป้องสิทธิของปัจเจกชนด้วย ดังจะเห็นได้จากการใช้แนวคิดของเจมส์ บูแคนอน (James Buchanan) ในการนำเสนอความเป็นอิสระของการบริหารการคลังท้องถิ่นของ Direk Patmasiriwat (2015) และท้ายสุดแนวความคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วมจะมองว่าการปกครองท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระ เนื่องจากเป็นเงื่อนไขทางการสนับสนุนการจัดตั้งกระบวนการทางการเมืองในรูปแบบระดมมวลชน ความเป็นอิสระดังกล่าวจึงเป็นการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองนั่นเอง ดังเช่นข้อเสนอจังหวัดจัดการตนเองบนฐานสภา

องค์กรชุมชนตำบลของ สน รูปสูง (Sataporn Roengtam 2016a; Sataporn Roengtam 2016b) เป็นต้น

ความแตกต่างในกรณีทัศนคติที่มีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น พบว่าแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่าสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่จะให้ความสำคัญกับตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งมากกว่า คือยังถือว่าตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งจะมีสิทธิในการตัดสินใจในขั้นสุดท้าย ตัวอย่างเช่น งานของ Orathai Kokphon (2004) เป็นต้น ส่วนแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับการมีส่วนร่วมของพลเมือง ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากงานเขียนของ Anek Laothamatas (2000) เรื่องการเมืองของพลเมือง เป็นต้น ในขณะที่แนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแสก็เห็นด้วยอย่างยิ่งกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นดังจะเห็นได้จากข้อเสนอของ Suwat Kongpan [2014?] เรื่องชุมชนท้องถิ่นกำหนดอนาคตประเทศไทย ส่วนแนวคิดทฤษฎีการเลือกสาธารณะเห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมในเรื่องการปรึกษาหารือของประชาชนผู้บริโภคร แต่ไม่เห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมของพลเมืองในรูปแบบขนาดใหญ่ในวงกว้าง ทำยสุดแนวคิดระดมมวลชนก็เห็นด้วยอย่างยิ่งกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากหวังว่าจะใช้เวทีการเมืองในระดับท้องถิ่นส่งเสริมการเมืองแบบมีส่วนร่วมซึ่งจะทำให้ประชาชนที่ด้อยโอกาสและคนชายขอบได้เรียนรู้รวมถึงประยุกต์ใช้ศิลปะในการจัดตั้งการรณรงค์และการระดมมวลชนได้ในกรณีของประเทศไทย จะพบได้จากข้อเสนอของสน รูปสูง ในการผลักดันทางเลือกนโยบายธรรมาภิบาลประชาชนสูง (Sataporn Roengtam 2016a; Sataporn Roengtam 2016b)

ส่วนความแตกต่างเกี่ยวกับการเสนอกลไกหลักในการจัดบริการสาธารณะ พบว่าแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่ายังสนับสนุนกลไกรัฐราชการท้องถิ่น โดยการนำของนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นผู้นิยามความต้องการของท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น งานวิจัยของ Woothisarn Tanchai (2015) เสนอให้มีการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้กลไกของระบบราชการไทย แต่ในทัศนะของท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ถือว่าควรให้กลไกเครือข่ายแบบพหุภาคีเป็นผู้นิยามความต้องการบริการสาธารณะมากกว่า ดังเช่นข้อเสนอของ Khanakam-makan Patirup (Kho Po Ro) (2012) ให้มีเครือข่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลุ่มประชาสังคมท้องถิ่นเป็นกลไกหลัก ส่วนท้องถิ่นนิยมทวนกระแสเห็นว่ากลไกของชุมชนควรเป็นกลไกหลักในการจัดบริการสาธารณะ ดังจะเห็นได้ชัดจากข้อเสนอของ Chatthip Nartsupha (2012) ในหนังสือเรื่องการเมืองสมัยใหม่กับแนวคิดชุมชน ในขณะที่แนวคิดการเลือกสาธารณะสนับสนุนกลไกตลาดที่มีการแข่งขันระหว่างผู้ให้บริการตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ตัวอย่างเช่น งานของ Direk Patmasiriwat (2015) ซึ่งใช้แนวคิดวอลเลสโอตส์ (Wallace Oates) ในการวิเคราะห์การจัดบริการสาธารณะ และทำยสุดสำหรับกลไกหลักในการจัดบริการสาธารณะตามแนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วมนั้นควรเป็นกลไกชุมชนที่ตั้งอยู่บนฐานความเป็นเพื่อนบ้านและโครงสร้างการกระจายอำนาจต่าง ๆ

ความแตกต่างในประเด็นสุดท้ายเรื่องกลไกหลักทางการเมืองนั้นท้องถิ่นนิยมแบบเก่าสนับสนุนกลไกทางการเมืองแบบตัวแทนผ่านการเลือกตั้งท้องถิ่น เช่น งานวิจัยของ Nakarin Mektrirat (1998) สะท้อนให้เห็นถึงการวิเคราะห์อุปสรรคของการพัฒนา

ระบบเลือกตั้งท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่เสนอให้กลไกหลักทางการเมืองเป็นระบบอำนาจการตัดสินใจหลายศูนย์ (polycentric system) ตัวอย่างเช่น ข้อเสนอของ Anek Laothamatas (2012) ที่เสนอให้มีการสร้างประชาธิปไตยไทยใน 3 ระดับคือ ทั้งในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และระดับชุมชน ในขณะที่ท้องถิ่นนิยมทวนกระแสเชื่อมั่นในกลไกหลักทางการเมืองของชุมชนเนื่องจากเห็นว่าชุมชนขนาดเล็กเป็นชุมชนที่สมาชิกทุกคนสามารถตัดสินใจโดยใช้หลักประชาธิปไตยทางตรงได้ ตัวอย่างเช่น งานของ Laddawan Tantivitayapitak (2007) เรื่องสภาพประชาธิปไตย เป็นต้น ส่วนแนวคิดการเลือกสาธารณะให้ความสำคัญต่อกลไกเกี่ยวกับการปกป้องสิทธิของปัจเจกชนในฐานะผู้บริโภค ตัวอย่างที่ชัดเจนเป็นงานของ Direk Patmasiriwat (2015) ซึ่งใช้แนวคิดของชาลส์ ทีเบอท์ (Charles Tiebout) ในการนำเสนอให้มีรัฐบาลท้องถิ่นที่ส่งเสริมการแข่งขันและตรวจสอบซึ่งกันและกัน และท้ายสุดแนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วมมองว่าในกระบวนการระดมมวลชนให้มีส่วนร่วมในกระบวนการกระจายอำนาจนั้นจำเป็นต้องอาศัยกลไกหลักทางการเมืองของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้ประชาชนได้เรียนรู้จากการมีส่วนร่วม ตัวอย่างเช่นกรณีศึกษาการเคลื่อนไหวของสมัชชาคนจน (Prapart Pintobtang 1998; Naruemon Thabchumpon 2007) นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีกระจายอำนาจในประเทศไทยทั้ง 5 แนวคิดดังกล่าวจะพบว่ามีพัฒนาการทางความคิดที่มีความต่อเนื่องและมีความสัมพันธ์ในเชิงเหตุ-ผล (causal relation) โดยวิเคราะห์จากการคลี่คลายทางประวัติศาสตร์ตามอนุกรมเวลา กล่าวคือแนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2540 ที่กลายมาเป็นกระบวนทัศน์ของนโยบายรัฐแทนที่การรวมศูนย์อำนาจที่มีมาแต่เดิมนั้นเป็นผลผลิตของเหตุการณ์พฤษภาทมิฬที่เป็นการต่อสู้ระหว่างพลังนอกระบบราชการและพลังของระบบราชการ ภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวพลังนอกระบบราชการซึ่งเป็นผู้ผลักดันรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 ได้เรียกร้องให้มีตัวแทนทางการเมืองจากการเลือกตั้งและผลักดันกลุ่มทหารรวมทั้งกลุ่มพลังของระบบราชการออกจากการมีอำนาจทางการเมือง ดังนั้นจึงมีกระแสเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด รวมถึงเกิดการเคลื่อนไหวของนักการเมืองและพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็มุ่งเสนอ นโยบายส่งเสริมการกระจายอำนาจมากขึ้น

การขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่พลังของระบบราชการยังคงกุมกลไกของรัฐเป็นเงื่อนไขให้เกิดการก่อรูปทฤษฎีท้องถิ่นนิยมแบบเก่าที่มุ่งกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะเป็นสำคัญเนื่องจากมาตรา 284 ตามรัฐธรรมนูญรวมถึงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และต่อมาในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้ต้องจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาลในปี พ.ศ. 2544 โดยให้มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปีพ.ศ. 2549 ดังนั้นจึงได้มีกระบวนการถ่ายโอนงานบริการสาธารณะจากรัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Woothisarn Tanchai 2001, 1-12)

ในขณะที่เดียวกันภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2540 ก็ยังพบจุดเริ่มต้นของการก่อรูปของทฤษฎีท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ที่เน้นการกระจายรายได้ไปสู่องค์กรภาคประชาสังคมโดย Anek Laothamatas (2000) ได้เริ่มนำเสนอแนวคิดประชาสังคม ต่อมาได้มีการวิจารณ์ผลของการกระจายอำนาจตามแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่าที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นแบบแผนเดียวกันจนละเลยอัตลักษณ์ที่มีอยู่ในท้องถิ่นและเป็นการเลียนแบบการปกครองส่วนกลาง หลังจากนั้นในช่วงทศวรรษ 2550 Anek Laothamatas (2012) จึงได้ตกผลึกทฤษฎีท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ภายใต้แนวคิดที่ว่า การกระจายอำนาจ = การคืนอำนาจสู่การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นและสังคม นอกจากนี้แล้วในช่วงทศวรรษเดียวกันนี้ Chatthip Nartsupha (2012) ยังได้ขยายแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ไปสู่รากเหง้าของสังคมไทยบนฐานแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนของอุดมการณ์อนาธิปัตย์นิยม ดังนั้นจึงนำมาซึ่งทฤษฎีท้องถิ่นนิยมทวนกระแสที่ให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่น

ในกระบวนการกระจายอำนาจที่ถูกขับเคลื่อนโดยทฤษฎีท้องถิ่นนิยมแบบเก่าในช่วงทศวรรษ 2550 ยังส่งผลต่อการก่อรูปของทฤษฎีแนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วมและทฤษฎีการเลือกสาธารณะอีกด้วย โดยตั้งอยู่บนฐานอุดมการณ์ที่แตกต่างกัน ในขณะที่แนวคิดระดมมวลชนแบบมีส่วนร่วมตั้งอยู่บนฐานของอุดมการณ์สังคมนิยมโดยเริ่มจากการนำเสนอการเมืองของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Prapart Pintobtong

1998; Naruemon Thabchomphon 2007) ต่อมาเมื่อมีการผลักดันพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 แล้ว จึงได้มีการเชื่อมโยงสภาองค์กรชุมชนตำบลที่ได้รับการรับรองทางกฎหมายเข้ากับแนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนกระบวนการของชาวบ้านผู้ไร้อำนาจ ดังนั้นจึงได้มีการก่อรูปทฤษฎีแนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วมในสังคมไทย ส่วนในอีกด้านหนึ่งนั้นจะพบการพัฒนาทฤษฎีการเลือกสาธารณะในการกระจายอำนาจของไทยโดยตั้งอยู่บนอุดมการณ์เสรีนิยม Direk Patmasirawat (2015) ได้ประยุกต์แนวคิดของชาลส์ ทีเบิร์ต, วอลเลซ ไรต์ และเจมส์ บูแคนอน มาใช้ในการกระจายอำนาจเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น

เมื่อวิเคราะห์สถานการณ์ภาพองค์ความรู้ทางด้านทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยตามกรอบแนวคิดที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่าในปัจจุบันแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่าถือได้ว่าเป็นแนวคิดกระแสหลักของการกระจายอำนาจในประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิดกระจายอำนาจแนวอื่น ๆ อีก 4 แนว ดังจะเห็นได้จากข้อมูลเชิงปริมาณสนับสนุนจากตารางที่ 2 พบว่าแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่าได้ผลิตวรรณกรรมทางวิชาการในรูปของงานวิจัยและเอกสารทางวิชาการถึง 1,516 เรื่อง จากการสำรวจทั้งหมด 1,646 เรื่องหรือคิดเป็นถึงร้อยละ 92.1 ในขณะที่แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ แนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแส แนวคิดทฤษฎีการเลือกสาธารณะ และแนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วมผลิตวรรณกรรมทางวิชาการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจเพียงร้อยละ 4.6, 1.3, 1.3 และ 0.7 ตามลำดับ

ตารางที่ 2 ร้อยละของงานวิจัยและเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
จำแนกตามแนวคิด (N=1,646)

จุดยืนทางทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น	จำนวน	ร้อยละ
1. แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่า	1,516	92.1
2. แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่	76	4.6
3. แนวคิดทฤษฎีการเลือกสาธารณะ	21	1.3
4. แนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วม	22	1.3
5. แนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแส	11	0.7
รวม	1,646	100.0

ที่มา: Chaiyon Praditsil, Chainarong Krunnung and Jittra Sombatrattananun 2018, 127

2. บทวิพากษ์ทฤษฎีเกี่ยวกับด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทย

อย่างไรก็ดี สถานภาพองค์ความรู้ด้านทฤษฎีเกี่ยวกับด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยของ 5 ทฤษฎีดังกล่าวในปัจจุบันมีบทวิพากษ์ที่ควรพิจารณาที่สำคัญ ดังนี้

1. *บทวิพากษ์แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่า* ท้องถิ่นนิยมแบบเก่ามีนักวิชาการที่เป็นตัวแทนความคิดได้แก่ นักวิชาการแนวสำนักกฎหมายและสถาบันทางการเมือง การกระจายอำนาจตามแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่าเน้นการกระจายสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ เนื่องจากมีพื้นฐานอยู่บนแนวการศึกษาเชิงสถาบันทางการเมืองแนวกฎหมายและทางการ (formal-legal institutional approach) ที่เชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายจะมีสภาพบังคับให้เกิดการสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ท้องถิ่นนิยมแบบเก่ายังอาศัยกรอบการวิเคราะห์แบบรัฐชาติ (nation-state) ซึ่งทำให้การวิเคราะห์ให้ความสำคัญ

ต่อรัฐเป็นศูนย์กลาง (state-centered approach) และมีรากฐานของอุดมการณ์เสรีประชาธิปไตย (liberal democracy) ที่เชื่อว่ารัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งจะมีอำนาจจำกัดและระบบจะจัดให้มีการแข่งขันเลือกตั้งอย่างต่อเนื่องบนฐานคิดหนึ่งคนหนึ่งเสียง ข้อวิพากษ์แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่าก็คือเป็นการมองอำนาจสาธารณะแบบเอกนิยม (monism) ที่มองว่ารัฐเท่านั้นเป็นผู้ผูกขาดอำนาจสาธารณะ ดังนั้นกระบวนการกระจายอำนาจจึงเป็นกระบวนการกำหนดจากบนลงล่าง (top-down process) นอกจากนี้แนวคิดดังกล่าวยังประสบปัญหาความเปราะบางของระบอบและอุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตยในการปกครองท้องถิ่นอันเนื่องมาจากการถดถอยของรัฐบาลที่เป็นผลมาจากกระแสโลกภิวัตน์ในปัจจุบัน

2. *บทวิพากษ์แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่* นักวิชาการที่เป็นตัวแทนแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ เช่น อเนก เหล่าธรรมทัศน์ จะเน้นการกระจายอำนาจที่เน้นไปสู่องค์กรภาคประชาสังคมท้องถิ่นเป็นหลักไม่ว่าจะเป็นชุมชน ชมรม สมาคม หรือมูลนิธิ หรือเครือข่ายที่

เป็นอิสระจากอำนาจรัฐ แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ มีพื้นฐานอยู่บนกรอบการวิเคราะห์รัฐหลังรัฐชาติ (post-nation state) และทฤษฎีการเมืองพหุนิยมแบบอังกฤษ (English political pluralism) ที่มองว่าอำนาจสาธารณะกระจายอยู่หลายศูนย์ในสังคม ข้อวิพากษ์ทฤษฎีนี้ก็คือมีจุดอ่อนของแนวคิดระบบบริหารจัดการงานสาธารณะโดยเครือข่ายชุมชน (networked community governance) ที่ให้ความสำคัญต่อการใช้อำนาจอ่อน (soft power) แต่ละเลยการใช้ อำนาจแข็ง (hard power) นอกจากนี้ยังมีปัญหาใน ภาควิธีปฏิบัติของการสร้างท้องถิ่นปกครองตนเอง (self-governance) ในสังคมไทยที่ต้องอาศัยเงื่อนไข สำคัญเบื้องต้น เช่น การต้องมีการเปลี่ยนจิตสำนึก ประชาชนที่เป็นแบบอุปถัมภ์มาเป็นพลเมืองที่คิดถึง ส่วนรวม เป็นต้น

3. *บทวิพากษ์แนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแส*
ท้องถิ่นนิยมทวนกระแสมีนักวิชาการในสายวัฒนธรรม ชุมชนของไทยเป็นตัวแทน แนวคิดท้องถิ่นนิยมทวน กระแสเน้นการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่น เนื่องจาก ทฤษฎีตั้งอยู่บนพื้นฐานของอุดมการณ์อนาธิปไตยนิยม และแนวการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์โดยใช้ทฤษฎีวิถี การผลิตแบบเอเชีย ดังนั้นแนวคิดวัฒนธรรมชุมชน จึงมีท่าทีการต่อต้านรัฐและให้ความสำคัญกับชุมชน ปกครองตนเองที่มีลักษณะโรแมนติก (romantic notion of community) ก็คือเป็นการอธิบายชุมชนท้องถิ่นใน อดีตมากกว่าการทำความเข้าใจชุมชนท้องถิ่นในปัจจุบัน รวมถึงการมองชุมชนท้องถิ่นว่ามีเอกภาพที่แจ่มชัดไม่ เห็นภาพของความขัดแย้งภายในชุมชน นอกจากนี้ยัง ประสบปัญหาอีกว่าการใช้ชุมชนท้องถิ่นเป็นกลไกหลัก ในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจนั้นเป็นแนวคิดที่ก็ ยังไม่ตกผลึกทางความคิดเพียงพอ

4. *บทวิพากษ์แนวคิดทฤษฎีการเลือกสาธารณะ*
ทฤษฎีการเลือกสาธารณะของไทยมีนักวิชาการที่เป็น ตัวแทนสำคัญ คือ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ทฤษฎีการเลือก สาธารณะเห็นว่าการกระจายอำนาจที่แท้จริงต้องเป็น การกระจายการตัดสินใจให้แก่ปัจเจกชนผู้บริโภคเป็น สำคัญ เนื่องจากตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีนิยมทาง เศรษฐกิจของอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่นั้นเอง แต่การนำ ทฤษฎีการเลือกสาธารณะมาใช้ในการกระจายอำนาจ พบว่ามีจุดอ่อนที่สำคัญคือปัญหาความสมเหตุสมผล ทางเศรษฐกิจจะหวางทฤษฎีกับโลกแห่งความเป็นจริง ปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันที่ไม่ สามารถตอบสนองบริการสาธารณะของปัจเจกชน เพียงพอ รวมถึงยังพบอีกว่าบทบาทของภาคธุรกิจ เอกชนไทยยังจำกัดอยู่แต่เฉพาะองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นขนาดใหญ่เป็นหลัก

5. *บทวิพากษ์แนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วม*
กลุ่มนักวิชาการไทยที่เป็นตัวแทนแนวคิดระดมมวลชน มีส่วนร่วม ได้แก่ นักวิชาการที่ใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์ การเมืองสำนักมาร์กซิสต์เป็นสำคัญ การกระจายอำนาจ ตามแนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วมให้ความสำคัญ กับการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ด้อยโอกาสในสังคม เนื่องจากมีรากฐานมาจากอุดมการณ์สังคมนิยมที่มุ่ง สร้างระบบสังคมนิยมท้องถิ่นโดยความพยายามที่จะ พัฒนารัฐให้เกิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นหลัก เมื่อวิพากษ์องค์ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจของ แนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วมในปัจจุบันพบว่า เป็น ข้อเสนองการกระจายอำนาจที่ยังไม่ตกผลึกเป็นระบบนัก นอกจากนี้ยังพบปัญหาศักยภาพในการระดมมวลชน ผู้ด้อยโอกาสในสังคมไทย

3. ข้อเสนอแนะในการขับเคลื่อนการวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทย

จากการสำรวจองค์ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่ผ่านมา ผู้วิจัยมีข้อเสนอการขับเคลื่อนการวิจัยเพื่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในอนาคตโดยจะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 หัวข้อย่อย ดังนี้

3.1. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเด็นการวิจัย (research agenda) เพื่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ผู้วิจัยเห็นว่าควรให้ความสำคัญต่อการบูรณาการประเด็นวิจัยที่มาจากกรอบของทฤษฎีกระจายอำนาจทั้ง 5 แนวคิด คือ ควรวิจัยเกี่ยวกับประเด็นการออกแบบสถาบันทางการเมือง การสร้างระบบบริหารจัดการงานสาธารณะโดยเครือข่ายชุมชน การเสริมสร้างสมรรถนะของชุมชน การกระจายอำนาจการคลังท้องถิ่นและการพัฒนาระบบบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม ประเด็นวิจัยดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ควรตั้งอยู่บนฐานการเสนอออกแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจใหม่ภายใต้ระบบอำนาจหลายศูนย์ในสังคม ฐานคิดของระบบอำนาจหลายศูนย์ที่เชื่อว่าอำนาจสาธารณะในสังคมสามารถกระจายอยู่ได้ในหลายชั่วและหลายระดับของสังคม กล่าวคือในแง่อำนาจหลายชั่ว ในที่นี้หมายถึงระบบสังคมที่มีศูนย์กลางการตัดสินใจนโยบายสาธารณะหลาย ๆ ศูนย์ระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชน และภาคชุมชนโดยแต่ละศูนย์มีสิทธิที่เป็นอิสระและมีข้อจำกัดในเวลาเดียวกันภายใต้ชุดของกติกาเดียวกัน ส่วนอำนาจหลายระดับนั้นจะหมายถึงระบบสังคมที่มีความสัมพันธ์ระหว่างชั่วอำนาจที่มีหลายระดับทับซ้อนกันอยู่ในเวลาเดียวกันซึ่งในที่นี้อาจจะพิจารณาถึงอำนาจทางการเมืองที่มีทั้งในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และระดับชุมชน ในระดับชาตินั้น

ควรเน้นประชาธิปไตยด้วยตัวแทนในระบบการเลือกตั้ง เนื่องจากเหมาะสมสำหรับสังคมขนาดใหญ่ที่มีความสลับซับซ้อน ส่วนในระดับชุมชนควรให้ความสำคัญต่อประชาธิปไตยโดยตรงแบบปรึกษาหารือที่เคยมีร่องรอยในชุมชนดั้งเดิมของสังคมไทยในอดีตเพราะจะทำให้ประชาธิปไตยใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น และในระดับท้องถิ่นนั้นควรเน้นประชาธิปไตยแบบผสมระหว่างประชาธิปไตยแบบตัวแทนผ่านการเลือกตั้ง และประชาธิปไตยโดยตรงที่มีกลไกการทำประชามติในประเด็นสำคัญ ๆ ของท้องถิ่น

3.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีวิทยาการวิจัย (research methodology) เพื่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นผู้วิจัยขอเสนอวิธีวิทยาการวิจัยแนวสหวิทยาการเชิงข้ามพันสาขา (transdisciplinary research) เพื่อสร้างความเชื่อมโยงระหว่างประเด็นวิจัยต่าง ๆ ให้อยู่ในระบบเดียวกัน การวิจัยสหวิทยาการแบบข้ามพันสาขาดังอยู่บนฐานคิดว่าชีวิตจริงในสังคมไม่ได้แยกออกเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมตามสาขาวิชาตั้งแต่เริ่มแรก แล้วหลังจากนั้นเราจึงค่อยนำปัจจัยด้านต่าง ๆ ของแต่ละสาขาวิชาดังกล่าวมาผสมผสานในรูปของสหวิทยาการ แต่การวิจัยข้ามสาขาเป็นการวิเคราะห์ตั้งแต่จุดเริ่มต้นที่มองภาพรวมครอบคลุมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม นิเวศวิทยา และการเมืองในฐานะที่เป็นระบบความรู้ที่เป็นหนึ่งเดียวกัน กล่าวโดยสรุปแล้วการวิจัยแบบข้ามพันสาขามีลักษณะสำคัญ 3 ประเด็นคือ

1. การศึกษาแบบองค์รวม (holism) เป็นการศึกษาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจทั้งระบบแบบองค์รวม

2. การศึกษาแบบข้ามพินสาชา (transcendence) เป็นการศึกษาที่ข้ามพรมแดนของแต่ละสาขาวิชาที่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกระหว่างทฤษฎีกับการปฏิบัติ รวมถึงการแบ่งแยกระหว่างชุมชนวิชาการกับโลกแห่งความเป็นจริง

3. การศึกษาแบบก้าวข้ามทางความคิด (transgression) หมายถึงการศึกษาที่ก้าวข้ามพินความคิดแบบลดทอน (reductionism) และแบบกลไก (mechanism)

กระบวนการวิจัยสหวิทยาการแบบข้ามพินสาชาดังกล่าวมีความจำเป็นในสังคมปัจจุบัน เนื่องจากปัญหาในปัจจุบันนี้เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนและมีความไม่แน่นอนสูง นอกจากนี้แต่ละปัญหายังก่อให้เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังนั้นจึงนำไปสู่การถกเถียงในวิธีการมองสาเหตุของปัญหา รวมทั้งแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ภายใต้สถานการณ์ของสังคม เช่นนี้ การวิจัยแบบข้ามพินสาชาจึงต้องผลิตความรู้ในรูปแบบใหม่โดยที่แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบใหญ่ คือ (Pohl and Hadorn 2008, 431-432)

1. ความรู้เกี่ยวกับระบบ (systems knowledge) เป็นความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ของปัญหาในปัจจุบัน

2. ความรู้เกี่ยวกับเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลง (target knowledge) เป็นความรู้เกี่ยวกับการสร้างเป้าหมายที่พึงปรารถนา

3. ความรู้เกี่ยวกับวิธีการเปลี่ยนแปลง (transformation knowledge) เป็นความรู้เกี่ยวกับกิจกรรมการเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าใหม่ที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่พึงปรารถนา

ส่วนกระบวนการที่ให้ได้มาซึ่งความรู้ตามเป้าหมายของการวิจัยแบบข้ามพินสาชานั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ คือ (Hadorn et al. 2008, 35-36)

1. ขั้นการระบุปัญหาและการกำหนดโครงสร้างเพื่อตั้งผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม (problem identification and structuring) เป็นขั้นการนำปัญหาที่มีความซับซ้อนในปัจจุบันมาพิจารณาโดยผู้เกี่ยวข้องที่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งจากนักวิชาการและคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

2. ขั้นการวิเคราะห์ปัญหา (problem analysis) เป็นขั้นตอนที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างผู้เข้าร่วมวิจัยกลุ่มต่าง ๆ ในการวิเคราะห์ปัญหาวิจัย โดยการแบ่งปัญหาวิจัยออกเป็นปัญหาย่อย ๆ (sub-problem) และวิเคราะห์แต่ละปัญหาย่อยเชื่อมโยงกับปัญหาย่อยอื่น หลังจากนั้นจะนำปัญหาย่อยที่ผ่านการวิเคราะห์แล้วมาบูรณาการเข้าด้วยกัน

3. ขั้นการนำผลวิจัยไปเสริมสร้างให้เกิดเป็นดอกผล (bringing results to fruition) เป็นขั้นตอนการทดลองนำความรู้ที่ได้จากการวิเคราะห์ปัญหาวิจัยมาทดลองในโลกแห่งความเป็นจริง (real-world experiment) ผลการทดลองดังกล่าวจะกระตุ้นให้นักวิจัยปรับปรุงมโนทัศน์ ฐานคติ และคำอธิบายใหม่ ๆ กระบวนการวิจัยแบบข้ามพินสาชาจึงสามารถสรุปเป็นแผนภาพที่ 1 ดังนี้



ภาพที่ 1 สามขั้นตอนในกระบวนการวิจัยแบบข้ามพหุสาขา
ที่มา: Pohl and Hadorn 2008, 42

สรุปและอภิปรายผล

จากการสำรวจองค์ความรู้ด้านกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทย ผู้วิจัยสามารถสรุปสถานภาพของทฤษฎีกระจายอำนาจในปัจจุบันว่ามีอยู่ 5 แนวคิดด้วยกันคือ

1. แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่า
2. แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่
3. แนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแส
4. แนวคิดทฤษฎีการเลือกสาธารณะ
5. แนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วม

เมื่อมาพิจารณาถึงองค์ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจในวงวิชาการระดับสากล พบว่า Miller, Dickson and Stoker (2000, 29) ได้สรุปทฤษฎีการกระจายอำนาจออกเป็น 3 แนวคิดหลักด้วยกัน ตามตารางที่ 3 ดังนี้

1. แนวคิดท้องถิ่นนิยม
2. แนวคิดทฤษฎีการเลือกสาธารณะหรือสำนักปัจเจกชนนิยม
3. แนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วม

ตารางที่ 3 ตัวแบบเชิงปทัสฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ตัวแบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น	เป้าหมายหลัก	ทัศนคติที่มีต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่น	ทัศนคติที่มีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน	กลไกหลักการจัดบริการสาธารณะ	กลไกการเมืองหลัก
สำนักท้องถิ่นนิยม	เพื่อมุ่งแสดงออกและตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่น	เห็นด้วยอย่างยิ่งกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น	สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ให้ความสำคัญกับตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งมากกว่า	บทบาทเอนกประสงค์ของผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง	การเมืองแบบตัวแทนผ่านการเลือกตั้งท้องถิ่น
สำนักปัจเจกชนนิยม	เพื่อสร้างหลักประกันให้กับการเลือกของปัจเจกชนและการตอบสนองการบริการสาธารณะ	มีแนวโน้มเห็นด้วยกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นแต่ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการแทรกแซงจากเบื้องบนเพื่อปกป้องปัจเจกชน	เห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือกับประชาชนผู้บริโภครวม แต่ไม่เห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมของพลเมืองในรูปแบบขนาดใหญ่	กลไกการแข่งขันระหว่างผู้ให้บริการ	การปกป้องสิทธิของปัจเจกชนในฐานะผู้บริโภค
สำนักระดมมวลชน	เพื่อสร้างการเมืองที่มุ่งเปลี่ยนแปลงโดยผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มชายขอบให้มีหลักประกันในการบรรลุผล	เห็นด้วยอย่างยิ่งกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นในฐานะที่เป็นเงื่อนไขหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลง	เห็นด้วยอย่างยิ่งกับการมีส่วนร่วมของประชาชน	กลไกความเป็นเพื่อนบ้านและโครงสร้างกระจายอำนาจ	การเมืองแบบมีส่วนร่วมเชิงพัฒนาการ

ที่มา: Miller, Dickson and Stoker 2000, 29

เมื่ออภิปรายเปรียบเทียบข้อค้นพบการวิจัยจากการสำรวจองค์ความรู้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยและองค์ความรู้ในวงวิชาการระดับสากล จะพบว่าข้อค้นพบจากการวิจัยมีทฤษฎีกระจายอำนาจที่เหมือนกับองค์ความรู้ระดับสากล ได้แก่ แนวคิดท้องถิ่นนิยม แนวคิดทฤษฎีการเลือกสาธารณะและแนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วม แต่มีส่วนที่แตกต่างกันก็คือแนวคิดท้องถิ่นนิยมในประเทศไทยนั้นยังสามารถแบ่ง

ออกเป็นแนวคิดย่อย ๆ ออกเป็น 3 แนวคิด คือ แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่า ท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ และท้องถิ่นนิยมทวนกระแส เนื่องจากแนวคิดท้องถิ่นนิยมในประเทศไทยดังกล่าวนั้นตั้งอยู่บนรากฐานอุดมการณ์ที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่าตั้งอยู่บนอุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตย ในขณะที่ท้องถิ่นนิยมแบบใหม่มีรากฐานของอุดมการณ์แนวพหุนิยม ส่วนท้องถิ่นนิยมทวนกระแสตั้งอยู่บนอุดมการณ์แบบอนาธิปไตยนิยม

ข้อเสนอแนะ

ในการใช้แนวสหวิทยาการแบบข้ามพันสาขา เพื่อพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นควรมีแนวทางการบริหารงานวิจัยที่สำคัญ ดังนี้

1. การวิจัยควรตั้งอยู่บนแนวคิดการจัดการความรู้ที่นิยามว่าองค์ความรู้เป็นทุนรูปแบบหนึ่งซึ่งเป็นที่จับหลักในการขับเคลื่อนทางสังคม ดังนั้นการบริหารวิจัยจึงต้องเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น กลุ่มอาจารย์ ผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำข้าราชการ และนักการเมือง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในชุมชน ทั้งชุมชน โรงเรียน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่มวิจัยนี้จึงควรประกอบด้วยผู้ร่วมวิจัย 2 ฝ่ายใหญ่ ๆ คือ ฝ่ายนักวิชาการ ประกอบด้วยครูบาอาจารย์ นักวิจัย และนักเรียนนักศึกษา ส่วนฝ่ายที่สอง ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคประชาสังคม ได้แก่ กลุ่มปกครองท้องถิ่น กลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้าน และกลุ่มองค์กรชุมชน

2. ควรมีการกำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยร่วมกันทั้ง 2 ฝ่ายดังกล่าว คือ วัตถุประสงค์ที่เกิดทั้งจากสถานการณ์ที่ฝ่ายวิชาการต้องประสบปัญหาทางวิชาการ ในขณะที่ภาคประชาสังคมก็ประสบกับปัญหาสังคม ดังนั้นผลการวิจัยควรสามารถนำไปใช้ได้ทั้งฝ่ายวิชาการและภาคประชาสังคมโดยภาคประชาสังคมจะได้ความรู้ที่เป็นแนวทางในการปฏิบัติ ในขณะที่ฝ่ายวิชาการก็จะได้ผลวิจัยเป็นองค์ความรู้ใหม่ในทางวิชาการ

3. การบูรณาการวิธีการวิจัยในการศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในสังคมไทยปัจจุบันควรให้ความสำคัญต่อทั้งวิธีการวิจัยแบบถอดบทเรียน (lesson-learned methodology) การวิจัยและพัฒนา (R&D: research and development) การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (PAR: participatory action research) การวิจัยแนวเศรษฐศาสตร์การเมืองเชิงวัฒนธรรม การวิจัยเชิงนโยบาย และการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อการเรียนรู้และเปลี่ยนแปลงสังคม

4. ในการทำวิจัยที่ต่อเนื่องจากงานวิจัยนี้ ควรเน้นการสังเคราะห์เพื่อพัฒนาทฤษฎี (theory explication) โดยมีประเด็นช่วยขยายพรมแดนความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีการกระจายอำนาจท้องถิ่น เช่น สถานภาพของทฤษฎีการกระจายอำนาจระหว่างประเทศหรือปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อพัฒนาการของทฤษฎีการกระจายอำนาจในสังคมไทย เป็นต้น

References

- Anek Laothamatas. 2012. *Kan Krachai Amnat = Kan Khuen Amnat Su Kan Chatkan Ton-eng Khong Chumchon Thongthin Lae Sangkhom Ruam Bot Pathakatha Lae Khokhian Khong Anek Laothamatas*. [Decentralization = Devolution toward Self-Management of Local Communities and Society. Collections of Lectures and Writings of Anek Laothamatas]. Nonthaburi: The Office for Reform. (in Thai)
- , 2000. *Kanmueang Khong Phonlamueang: Su Sahatsawat Mai*. [Citizen Politics: Toward New Millennium]. Bangkok: Kobfai Publishing Project. (in Thai)
- Apichai Phantasen, Preecha Piampongsan, Thitiphon Siriphan Phanthasen, and Suwatchara Piemyat. 2006. *Sangkhro Ongkhwamru Kiaokap Setthakit Phophiang*. [A Synthesis of Knowledge on Sufficiency Economy]. Bangkok: Thailand Research Fund (TRF). (in Thai)
- Chaiyon Praditsil. 2014. *Khwamru Phuenthan Thang Ratthasat: Manut Kap Kanmueang*. [Basics of Political Science: Man and Politics]. Chanthaburi: Faculty of Humanities and Social Sciences, Rambhai Barni Rajabhat University. (in Thai)
- Chaiyon Praditsil, Chainarong Krunnung, and Jittra Sombatrattananun. 2018. *Kan Samruat Choeng Wiphak Kiaokap Ong Khwamru Dan Kan Krachai Amnat Su Thongthin Nai Prathet Thai*. [A Critical Survey of Body of Knowledge concerning Decentralization to Localities in Thailand]. Bangkok: Thailand Research Fund (TRF). (in Thai).
- Chatthip Nartsupha. 2012. *Kan Pen Samaimai Kap Naeokhit Chumchon*. [Modernity and Community Concepts]. Bangkok: Sangsan Books. (in Thai)
- , 1983. *Latthi Setthakit Kanmueang*. [Doctrines of Political Economy]. Bangkok: Thai Wattana Panich. (in Thai)
- , 1989. "Naeokhit Watthanatham Chumchon." [The Concept of Community Culture]. In *Sai Than Haeng Khwamkhit*. [The Currents of Ideas], edited by Chakrit Chumwatana and Ukrit Patthamanan. Bangkok: The Committee of Academic Activities Celebrates the 60th Anniversary of Ajarn Khun Varunyupa Sanitwong Na Ayutthaya. (in Thai)
- Direk Patmasiriwat. 2015. *Kan Sangkhro Khwamru Kan Krachai Amnat Lae Kan Khlang Thongthin: Kan Khayai Than Raidai Lae Mattrakon Lot Khwam Lueamlam*. [A Synthesis Knowledge on Decentralization and Local Finance: Income Base Expansion and Inequality Reduction Measures]. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai)

- Fuchs, Christian. 2016. "Critical theory." In *International Encyclopedia of Communication Theory and Philosophy, Volume 1*, edited by Robert Craig. Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell.
- Hadorn, Gertrude Hirsch, Susette Biber-Klemm, Walter Grossenbacher-Mansuy, Holger Hoffmann-Riem, Dominique Joye, Christian Pohl, Urs Wiesmann, and Elisabeth Zemp. 2008. "The Emergence of Transdisciplinarity as a Form of Research." In *Handbook of Transdisciplinary Research*, edited by Gertrude Hirsch Hadorn, Holger Hoffmann-Riem, Susette Biber-Klemm, Walter Grossenbacher-Mansuy, Dominique Joye, Christian Pohl, Urs Wiesmann and Elisabeth Zemp, 19-39. New York City, NY: Springer Sciences+Business Media.
- Heywood, Andrew. 2014. *Global Politics*. 2nd ed. New York: Palgrave Macmillan.
- , 2003. *Political Ideology: An Introduction*. 3rd ed. New York: Palgrave Macmillan.
- Khanakammakan Patirup (Kho Po Ro) [The Reform Committee]. 2012. *Khosanoë Kan Patirup Khongsang Amnat*. [A Proposal for Power Structure Reform]. Nonthaburi: Office of Reform Committee. (in Thai)
- Laddawan Tantivitayapitak. 2007. *Krabuankan Prachasangkhom Kap Kan Phatthana Prachathippatai Chumchon*. [Civil Society Process and Development of Democracy in Communities]. PhD. diss., College of Interdisciplinary Study, Thammasat University. (in Thai)
- Miller, William L., Malcolm Dickson, and Gerry Stoker. 2000. *Models of Local Governance: Public Opinion and Political Theory in Britain*. New York: Palgrave Macmillan.
- Nakarin Mektrirat. 1998. *Kanmueang Nai Radap Thongthin Kap Kan Phatthana Kanmueang Nai Rabop Prachathippatai: Sueksa Priapthiap Kanmueang Thongthin Khong Song Nakhon Nai Khet Phaknuea Khong Prathet Thai*. [Local Politics and Political Development toward Democracy: A Comparative Study of The Two Cities in Northern Thailand]. Bangkok: Secretariate Office of the House of Representatives. (in Thai)
- Naruemon Thabchumpon. 2007. "Prachathippatai Chak Mummong Khong Phuraiamnat: Korani Sueksa Rueang Samatcha Khonchon." [Democracy from the Perspective of the Powerless: A Case Study of the Forum of the Poor]. In *the Papers Presented at 2007 Annual Seminar of Political Economic Study Center, Faculty of Economics, Chulalongkorn University*. Bangkok: Faculty of Economics, Chulalongkorn University. (in Thai)

- Orathai Kokphon. 2004. *Saranukrom Kan Pokkhrong Thongthin Thai Muat Thi 3 Phatthanakan Lae Rupbaep Kan Pokkhrong Thongthin Thai Lamdap Thi 5 Rueang Krungthepmahanakhon*. [Encyclopedia of Thai Local Government: Section 3 Development and Forms of Local Government: The Case of Bangkok Metropolis]. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- Pohl, Christian, and Gertrude Hirsch Hadorn. 2008. "Core Terms in Transdisciplinary Research." In *Handbook of Transdisciplinary Research*, edited by Gertrude Hirsch Hadorn, Holger Hoffmann-Riem, Susette Biber-Klemm, Walter Grossenbacher-Mansuy, Dominique Joye, Christian Pohl, Urs Wiesmann, and Elisabeth Zemp, 427-432. New York City, NY: Springer Sciences+Business Media.
- Prapart Pintobtang. 1998. *Kanmueang Bon Thongthanon: 99 Wan Samatcha Khonchon Lae Prawattisat Kan Doenkhabuan Chumnum Prathuang Nai Sangkhom Thai*. [Street Politics: 99 Days of the Forum of the Poor and History of Protest Rallies in Thai Society]. Bangkok: Research and Publishing Center, Krirk University. (in Thai)
- Sataporn Roengtam. 2016a. *Khru Khong Prachachon Son Roopsong*. [A Teacher of the People: Son Roopsong]. Khon Kaen: Khon Kaen University. (in Thai)
- . 2016b. *Thammanun Prachachon Khon Amnat Charoen Kap Kan Songsoem Kan Pokkhrong Ton-eng Khong Prachachon Nai Thongthin*. [People Charter of Amnat Charoen Province and Enhancing Local Self: Governance of Local People]. Bangkok: Thailand Research Fund. (in Thai)
- Sawing Tanut. 2015. Thammai Rao Tong Khit Lae Tham Rueang Changwat Chatkan Ton-eng. [Why Do We Have to Think of and Implement Provincial Self-Management?]. In *8 Thotsawat Prachathippatai Thai: Phonlawat Haeng Dun-amnat*. [8 Decades of Thai Democracy: Balance of Power Dynamics], edited by Thawinwadee Bureekun. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- Somkiat Wanthana. 2001. *Udomkan Thang Kanmueang Ruamsamai*. [Contemporary Political Ideologies]. Nakhon Pathom: Extension and Training Office, Kasetsart University, Kamphaeng Saen Campus. (in Thai)
- Sumeth Tungprasert. 2013. *Khronkhan Khwamruammue Khong Phak Rat Lae Ekkachon Nai Rupbaep Khong Khwam Ruam Longthun Khong Phak Rat Lae Phak Ekkachon*. [Cooperation Project between Public Sector and Private Sector as Public-Private Co-Investment Partnerships]. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai)

- Supawan Plainoy. 2013. *Nana Withi Witthaya Kan Thot Botrian Lae Sangkhro Ongkhwamru*. [The Methodologies to Deal with Lessons Learned and Synthesizing Knowledge]. Bangkok: Thai Health Promotion Foundation. (in Thai)
- Suphasawat Chatchawan. 2012. *Kan Patirup Kan Krachai Amnat Lae Kan Chatkan Pokkhrong Thongthin*. [Decentralization Reform and Local Government]. Bangkok: Pen Thai. (in Thai)
- Suwat Kongpan. [2014?]. *Chumchon Thongthin Kamnot Anahot Prathet Thai*. [Local Community Determination of the Future of Thailand]. Bangkok: Community Organizations Development Institute. (in Thai)
- Teddlie, Charles, and Abbas Tashakkori. 2009. *Foundations of Mixed Method Research: Integrating Quantitative and Qualitative Approach in the Social and Behavioral Sciences*. London: SAGE.
- Thanet Charoenmuang. 2007. *100 Pi Kan Pokkhrong Thongthin Thai Pho So 2440-2550*. [100 Years of Thai Local Government 1897-2007]. 6th ed. Bangkok: Khopfai Publishing Project. (in Thai)
- Wasan Luangprapat. 2016. *Khrongkan Chip Namcha Sewana Thongthin: Kan Krachai Amnat Lae Pokkhrong Thongthin Thai Thi Klai Kwa Ratthathammanun*. ["Tea Sipping and Dialogue on Local Issues" Project: Decentralization and Local Government in Thailand beyond the Constitution]. Bangkok: The Local Development Promotion Center in Collaboration with the Research Promotion and Coordination Center for Local Autonomy. (in Thai)
- Woothisarn Tanchai. 2015. "Dun-amnat Rat Thongthin Lae Prachachon: Kan Krachai Amnat Lae Kan Borihan." [Balance of Power among the State, Localities and People: Decentralization and Local Administration]. In *Dun-amnat Nai Kanmueang Kan Pokkhrong Thai* [Balance of Power in Thai Government and Politics]. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- . 2001. *Kan Krachai Amnat Su Ongkon Pokkhrong Suanthongthin*. [Decentralization toward Local Government Organizations]. Bangkok: Thammasat Printing House. (in Thai)
- . 2009. *Yutthasat Kan Pokkhrong Thongthin*. [Local Government Strategies]. Bangkok: Expernet Co., Ltd. (in Thai)

A Study of Disaster Management Mechanisms at Area Level****

Siriruk Sinhasema*
Wasan Luangprapat**
Pattarawut Choeisiri***

Abstract

The establishment of the Department of Disaster Prevention and Mitigation to handle disaster management was a key agenda in the 2002 Thai Government's policy of reforming the bureaucracy. This research article aims to investigate and analyze problems associated with disaster management at the area level and to suggest a model for improvement.

By conducting case studies in 8 provinces, limitations were found in the working process, the mechanism and the management structure.

The study proposes three models of structural adjustment, namely, provincial, district cluster, and district levels. However, the district cluster level is emphasized as, in terms of management principles, it stands to be the structure with the expertise and authority likely to be most able to carry out the tasks. In any case, since one size does not fit all, implementation at the area level would vary with the type of disaster, the local context.

The capacity of the networking, for instance. In the end, success would depend on the capacity of the disaster prevention and mitigation managers.

Keywords: *disaster management mechanism in area level, district cluster disaster prevention and mitigation office, disaster manager, disaster risk reduction*

*Lecturer, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University, Ramkhamhaeng Road, Hua Mak, Bang Kapi, Bangkok 10240. Email: ssiriruk@gmail.com

**Assistant Professor, Faculty of Political Science, Director of Sanya Dharmasakti Institute for Democracy. Thammasat University, Prachan Road, Phra Nakhon, Bangkok 10200. Email: wasanbu@gmail.com

***Researcher, Center for Local Governance Studies: Sanya Dharmasakti Institute for Democracy Thammasat University, Prachan Road, Phra Nakhon, Bangkok 10200. Email: ch.pattarawut@gmail.com

****This article is a part of research paper entitled "The Study of the Disaster Management Mechanism in Area-Level" submitted to Department of Disaster Prevention and Mitigation, Ministry of Interior.

Received March 5, 2020; Revised June 29, 2020; Accepted March 18, 2021

การศึกษาวิชาการไกลการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่****

ศิริรักษ์ สิงหเสม*

วสันต์ เหลืองประภัสร์**

ภัทรวุฒิ เฉยศิริ***

บทคัดย่อ

ความพยายามให้เกิดการบริหารจัดการสาธารณสุขอย่างเป็นระบบเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญที่รัฐบาลวางแนวทางไว้ในการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. 2545 และนำไปสู่การก่อตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยมีภารกิจหน้าที่ในการจัดทำแผนแม่บท วางมาตรการ ส่งเสริมสนับสนุน การป้องกัน บรรเทา และฟื้นฟูจากสาธารณภัย บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการไกลการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่และเสนอตัวแบบการบริหารจัดการที่เหมาะสม จากการศึกษากรณีศึกษา 8 จังหวัด พบข้อจำกัดของการบริหารจัดการทั้งในแง่ระบบงาน กลไก และโครงสร้าง ผลการศึกษานำมาซึ่งข้อเสนอในการกำหนดกลไกการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่ 3 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด รูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ และรูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ โดยรูปแบบที่เหมาะสมกับพื้นที่ตามหลักการบริหารจัดการเป็นรูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ เพราะมีความชัดเจนในโครงสร้างการตอบสนองภารกิจเชิงความเชี่ยวชาญและฐานะของหน่วยงานเชิงอำนาจหน้าที่ อย่างไรก็ตามไม่มีรูปแบบใดที่ดีที่สุดเพราะการประยุกต์ใช้ยังเกี่ยวพันกับสภาพพื้นที่และการเข้าถึงลักษณะสาธารณสุข ประชากรและขอบเขตการปกครอง และศักยภาพของเครือข่าย นอกจากนี้การประยุกต์ใช้ยังต้องอาศัยขีดความสามารถของหน่วยปฏิบัติด้วย นำไปสู่อุปสรรคและข้อเสนอแนะว่าขีดความสามารถของผู้จัดการสาธารณสุขเป็นเงื่อนไขของการพัฒนาการบริหารจัดการสาธารณสุข

คำสำคัญ: กลไกการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่, รูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ, ผู้จัดการสาธารณสุข, การลดความเสี่ยงภัย

*ผู้รับผิดชอบบทความ: อาจารย์ ดร. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240 อีเมล ssiriruk@gmail.com

**ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ผู้อำนวยการ สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถ.พระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200 อีเมล wasanbu@gmail.com

***นักวิจัยศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถ.พระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200 อีเมล ch.pattarawut@gmail.com

****บทความนี้ปรับปรุงจากงานวิจัยเรื่อง โครงการศึกษาวิชาการไกลการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่ เสนอต่อกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย.

ได้รับบทความ 5 มีนาคม 2563; แก้ไขปรับปรุง 29 มิถุนายน 2563; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 18 มีนาคม 2564

บทนำ

การปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. 2545 ส่งผลให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย โดยมีการผนวกรวมส่วนราชการที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับงานด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน การให้ความรู้เกี่ยวกับอุบัติเหตุ การส่งเสริมช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติ และการฟื้นฟูบูรณะซ่อมแซมสิ่งปลูกสร้างภายหลังภัยสิ้นสุด จัดตั้งขึ้นเป็นกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งเป็นส่วนราชการระดับกรมภายใต้กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2545¹

การดำเนินภารกิจของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในยุคแรกอาศัยกลไกการบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจเชิงนโยบายและการสั่งการจากส่วนกลางผ่านไปยังราชการบริหารส่วนภูมิภาคเพื่อขับเคลื่อนการปฏิบัติสู่พื้นที่ โดยการจัดการสาธารณภัยในขณะนั้นยึดแนวทางการปฏิบัติตามกฎหมายสองฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542

ใน พ.ศ. 2550 ได้มีการยกเลิกกฎหมายทั้งสองฉบับข้างต้นและมีการตราเป็นพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ขึ้น โดยมีการกำหนด

โครงสร้าง กลไก และความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในเชิงโครงสร้างองค์กรของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเองก็มีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับบริบทในการบริหารราชการและสถานการณ์สาธารณภัยที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่อย่างต่อเนื่อง พิจารณาได้จากปัจจุบันได้มีการแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบด้วยหน่วยงานระดับสำนัก/กอง จำนวน 25 แห่ง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด จำนวน 76 แห่ง² นอกจากนี้ยังมีการจัดโครงสร้างภายในรูปของคำสั่งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยให้มีกลไกในระดับพื้นที่ที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ได้แก่ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา ใน 16 จังหวัด จำนวน 30 แห่ง

อย่างไรก็ตามภายใต้การจัดวางโครงสร้างและกลไกในการบริหารจัดการสาธารณภัยดังกล่าวยังคงประสบปัญหาสำคัญบางประการ เช่น ปัญหาโครงสร้างองค์กรที่เกิดช่องว่างในการบัญชาการระดับพื้นที่ จำนวนสาขาและสภาพพื้นที่ที่รับผิดชอบไม่สามารถสนับสนุนภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้อย่างทั่วถึง ปัญหาด้านการบริหารจัดการและพัฒนาบุคลากร ปัญหาด้านมาตรฐานที่แตกต่างกันในการใช้และตีความ

¹พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ให้โอนกิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน และอัตรากำลังของกองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในสังกัดกรมการปกครอง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมประชาสัมพันธ์ในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชนในสังกัดกรมการพัฒนาชุมชน มาเป็นของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย

²กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

กฎหมายและระเบียบในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติการ เป็นต้น

วัตถุประสงค์

การศึกษาวิจัยนี้มุ่งเน้นไปที่การศึกษาการบริหารจัดการสาธารณภัยระดับพื้นที่อันเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยมีวัตถุประสงค์ 4 ประการ ดังนี้

1. ศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่
2. ให้ข้อเสนอแนะการออกแบบระบบงานกลไก และโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่
3. ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ

เพื่อตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ข้างต้น การศึกษาวิจัยมุ่งเน้นศึกษาใน 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นการศึกษา วิเคราะห์สภาพแวดล้อม และสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอันส่งผลกระทบต่อระบบงาน กลไก และโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับจังหวัดและอำเภอ ในส่วนที่สองเป็นการศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่ตัวอย่าง 4 ภาค 8 จังหวัด ได้แก่ ภาคเหนือ (เชียงใหม่ พะเยา ลำพูน) ภาคใต้ (สงขลา ภูเก็ต) ภาคกลาง และภาคตะวันออก (ระยอง กาญจนบุรี) และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ขอนแก่น สกลนคร) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกและการจัดประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ สำหรับการพิจารณาพื้นที่ศึกษานั้นได้พิจารณาจากองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

1. การคัดเลือกพื้นที่โดยแบ่งเป็น 4 ภาค ภาคละ 2 จังหวัด เพื่อเปรียบเทียบการดำเนินงานในพื้นที่ที่มีภูมิประเทศคล้ายคลึงกัน ซึ่งความคล้ายคลึงดังกล่าวมีแนวโน้มที่นำไปสู่การเกิดขึ้นของประเภทยภัยที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันนั่นเอง

2. พื้นที่จังหวัดที่คัดเลือกในแต่ละภูมิภาค นั้นพิจารณาจากพื้นที่ที่มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาและพื้นที่ที่ไม่มี เพื่อเปรียบเทียบศักยภาพการบริหารจัดการและสภาพปัญหาการดำเนินงานที่เกิดขึ้นในพื้นที่

3. การคัดเลือกพื้นที่ที่พิจารณาประกอบกับศักยภาพของพื้นที่ ทั้งที่เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจ พื้นที่ชายแดน พื้นที่ที่เคยเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ เป็นต้น

ข้อกำหนดสำคัญในการศึกษา

ในการออกแบบข้อเสนอในการพัฒนากลไกระดับพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาในการดำเนินการตามภารกิจป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ผู้ศึกษาวิจัยมุ่งเน้นการพิจารณาตามข้อกำหนดสำคัญที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. **กรอบแนวคิดทางวิชาการ** ได้แก่ กรอบแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ (area-based management) อันเป็นแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดพื้นที่เป้าหมายทางภูมิศาสตร์อย่างเฉพาะเจาะจงตามลักษณะปัญหาการพัฒนาที่มีความสลับซับซ้อนเป็นการเฉพาะของพื้นที่ผ่านการบูรณาการ (integrated approach) การผนวกรวมและสร้างความเข้าใจร่วมกัน (inclusive approach) การมีส่วนร่วม (participatory ap-

proach) และการยืดหยุ่น (flexible approach) (Harfst 2006, 9-10) โดยในงานศึกษาวิจัยนี้ได้ให้ความสำคัญกับการจัดแบ่งมิตินโยบายจัดการพื้นที่โดยมุ่งเน้นถึงการศึกษาคือความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่และปัญหา (area and problem are linked) การระบุถึงปัญหาที่ชัดเจนของพื้นที่ (problems to be addressed) รวมถึงการระบุถึงระดับของการแก้ไขปัญหาของพื้นที่ที่เหมาะสมกับลักษณะปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไข ซึ่งภายใต้มิตินโยบายจัดการดังกล่าวจะช่วยออกแบบการทำงานเชิงพื้นที่ให้สอดคล้องกับโครงสร้างการบริหารราชการบริหารส่วนกลางและสามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้งานวิจัยยังใช้กรอบแนวคิดเรื่องการจัดโครงสร้างการปกครองพื้นที่นอกศูนย์กลาง (subnational government) ซึ่งมีสาระสำคัญคือการอธิบายการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองในระดับต่าง ๆ ของรัฐ หากพิจารณาทิศทางและแนวโน้มในบริบทสากลโดยภาพรวม แนวทางหนึ่งคือการออกแบบหน่วยการปกครองใหม่ (jurisdictional redesign) (Sisk 2001, 45-47) เป็นการปรับปรุงรูปแบบหน่วยการปกครองใหม่ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับพัฒนาการและการเติบโตของชุมชนที่มีลักษณะเฉพาะในเชิงพื้นที่และมีความซับซ้อนในการบริหารจัดการพื้นที่มากขึ้น เพื่อให้เหมาะสมสำหรับการจัดตั้งหน่วยการปกครองรูปแบบพิเศษหรือหน่วยบริหารกิจการสาธารณะที่กว้างขวางมากขึ้น (special or multipurpose jurisdictions) (Shah and Shah 2006, 5)

2. ทิศทางการพัฒนาระบบราชการไทย

กล่าวคือการพัฒนากระบวนการบริหารราชการในเวลาที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญกับการลดขั้นตอนและระยะเวลา

การปฏิบัติราชการ การพัฒนาคุณภาพการให้บริการ สาธารณะของหน่วยงานราชการ การถ่ายโอนภารกิจบางส่วนให้หน่วยงานในพื้นที่ดำเนินการ ด้วยเหตุนี้ในการพัฒนาแนวทางที่จะนำมาปรับใช้ในการกำหนดโครงสร้าง กลไกการบริหารงานเชิงพื้นที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงจำเป็นต้องนำแนวทางการพัฒนาระบบราชการมาพิจารณา ทั้งนี้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556-2561) กำหนดแนวทางที่สำคัญไว้ ได้แก่ การลดบทบาทภารกิจของภาครัฐให้ดำเนินการเฉพาะส่วนที่เป็นภารกิจที่รัฐควรดำเนินการ ลดความซ้ำซ้อน ปรับปรุงขั้นตอนการทำงาน เพิ่มขีดสมรรถนะของหน่วยงาน ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่มาสนับสนุนการทำงาน ตลอดจนบูรณาการการทำงานของภาครัฐและในระดับต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกันเพื่อรองรับการดำเนินนโยบายสำคัญของประเทศและระดมสรรพกำลังบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในแต่ละสาขาเพื่อผลักดันการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และเพิ่มบทบาทของภาคส่วนอื่นในสังคมเข้ามาร่วมดำเนินการ

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการบริหารราชการในอนาคตอาจสรุปได้ว่าภาครัฐต้องมีการปรับบทบาทจากผู้จัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ มาสู่การเล่นบทบาทในฐานะผู้กำกับดูแลโดยหันไปทำหน้าที่ในประเด็นการสร้างกฎเกณฑ์ กติกา มาตรฐานที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาใหม่ๆ ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ตลอดจนยกเลิกรูปแบบที่เกินความจำเป็นเพื่อไม่ให้เกิดอุปสรรคต่อการทำงานของภาคส่วนอื่นที่เข้ามาจัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐ ขณะเดียวกันภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวก (enabler) ซึ่งหมายถึงการให้ความสำคัญกับการเป็นกลไกหลักในการติดตามดูแลขับเคลื่อนปัญหาทางสังคมและเกื้อหนุนให้ภาคส่วน

อื่น ๆ ที่มีศักยภาพเข้ามาร่วมแก้ไขปัญหาและพัฒนาไปสู่การสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ผนวกกับแนวคิดการอภิบาล (governance) (Wasan Luangprapat and Chai Chaiyachit 2019, 140-195) ซึ่งให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมสาธารณะภายใต้บทบาทของเครือข่ายต่าง ๆ ในสังคม เพื่อร่วมมือผลักดันภารกิจที่นำไปสู่การบรรลุผลประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ความหลากหลายของเครือข่ายมีทั้งในรูปแบบของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเองแต่อยู่ต่างสังกัด (inter-organizational) หน่วยงานภาครัฐที่อยู่ภายใต้โครงสร้างการปกครองที่ต่างระดับกัน (intergovernmental) รวมถึงเครือข่ายความร่วมมือที่ตัดข้ามเส้นแบ่งระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรในภาคส่วนอื่นของสังคมที่เข้ามาร่วมประสานความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะในพื้นที่

3. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ประเด็นการจัดการภัยพิบัติได้ถูกจัดวางไว้ในยุทธศาสตร์ชาติภายใต้ 2 ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่ ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงที่มีการกำหนดให้มีการพัฒนาระบบเตรียมพร้อมแห่งชาติและการบริหารจัดการภัยคุกคามให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้มีความพร้อมเผชิญกับสภาวะไม่ปกติ รวมทั้งภัยพิบัติและภัยคุกคามรูปแบบต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง ภายใต้ยุทธศาสตร์นี้ยังกำหนดให้มีการยกระดับขีดความสามารถของกองทัพ หน่วยงานด้านความมั่นคง รวมทั้งภาครัฐและภาคประชาชนให้มีความพร้อมและเพียงพอในการป้องกัน แก้ไข และรับมือกับปัญหาความมั่นคงและภัยพิบัติทุกมิติทุกรูปแบบและทุกระดับอย่างบูรณาการทั้งภายในประเทศและนานาชาติอีกด้วย ในส่วนของยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันนั้น ได้มีการกล่าวถึงการพัฒนาอุตสาหกรรม

ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติรวมถึงระบบการเตือนภัย การเตรียมตัวรับมือภัยพิบัติและการให้ความช่วยเหลือระหว่างและหลังเกิดภัยไว้ด้วย เช่นเดียวกับในประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมได้ระบุถึงแนวทางการสร้างความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อมเพื่อบรรเทาปัญหาภัยพิบัติ เช่น มุ่งเน้นการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและสร้างสังคมคาร์บอนต่ำ ปรับปรุงการบริหารจัดการภัยพิบัติทั้งระบบ

นอกจากนี้การกำหนดหน้าที่ของปวงชนชาวไทยไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยเป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 50 (2) ให้บุคคลมีหน้าที่ให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่าภารกิจในการบริหารจัดการสาธารณภัยได้ขยายกรอบออกจากการเป็นเรื่องของภาครัฐที่ต้องดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียวไปสู่การเป็นประเด็นสาธารณะที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวข้องอย่างกว้างขวางด้วย

4. กรอบการดำเนินงานเช่นใดและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ภายใต้กรอบการดำเนินงานเช่นใด พ.ศ. 2558 - 2573 ได้กำหนดพันธกิจที่แต่ละภาคส่วนทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับโลกต้องดำเนินการใน 4 พันธกิจ ได้แก่ การทำความเข้าใจความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การเสริมสร้างประสิทธิภาพกลไกกำกับดูแลและการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การลงทุนเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเพื่อสร้างความพร้อมรับมือและการฟื้นฟูกลับโดยเร็วเมื่อเกิดภัยพิบัติ และการเสริมสร้างศักยภาพการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติเพื่อการเผชิญเหตุที่มีประสิทธิภาพเพื่อ “การซ่อม

สร้างให้ดีกว่าเดิม” ในช่วงของการบูรณะฟื้นฟู และมีเป้าหมายสำคัญ 7 เป้าหมาย ตามแนวทาง “ลด 4 เพิ่ม 3” คือ ลดความสูญเสียในด้านอัตราการเสียชีวิตจากภัยพิบัติ ลดจำนวนผู้ได้รับผลกระทบ ลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดจากสาธารณภัย ลดความเสียหายจากภัยพิบัติที่มีผลต่อโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ ขณะเดียวกันให้มีการเพิ่มจำนวนประเทศที่มีแผนยุทธศาสตร์การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในระดับชาติและท้องถิ่น เพิ่มประสิทธิภาพความร่วมมือระหว่างประเทศที่ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา และเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการและการให้ประชาชนเข้าถึงระบบเตือนภัยล่วงหน้าที่สามารถเตือนภัยได้หลากหลายประเภท

กรอบการดำเนินงานเซนไดเป็นพื้นฐานที่นำไปสู่การดำเนินการกักกันและบรรเทาสาธารณภัยของไทยซึ่งได้มีการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ขึ้น โดยกำหนดกรอบทิศทาง ขั้นตอนการปฏิบัติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการสาธารณภัย โดยเป็นแผนที่มีลักษณะเป็นแนวคิดการปฏิบัติ (Concept of Operations: CONOPS) ที่นำแนวคิดการพัฒนาระบบป้องกัน การเตรียมความพร้อม และการสร้างภูมิคุ้มกันด้วยการพัฒนาองค์ความรู้และเสริมสร้างความเข้มแข็งในระดับชุมชนในการเฝ้าระวังและรับมือสาธารณภัย รวมทั้งนำแนวคิดการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (disaster risk reduction) ตามกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558-2573 เพื่อป้องกันสาธารณภัยตามหลัก “รู้รับ ปรับตัว ฟื้นเร็วทั่ว อย่างยั่งยืน” (resilience) โดยให้ความสำคัญกับการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังเกิดภัย แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่

ยุทธศาสตร์การมุ่งเน้นลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ยุทธศาสตร์การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพในการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน และยุทธศาสตร์การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการสาธารณภัย โดยมีเป้าหมายในการสร้างระบบการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

นอกจากนี้หากจะพิจารณาถึงแนวทางการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจกระบวนการและกิจกรรมด้านการลดความเสี่ยงทั้งที่เป็นเชิงโครงสร้างและไม่เชิงโครงสร้าง (structural and non-structural disaster risk reduction measures) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 มาตรการ (Thavida Kamolvej et al. 2019, 25) คือมาตรการที่มีลักษณะเชิงโครงสร้าง (structural measures) หมายถึงมาตรการที่นำมาใช้ก่อนเกิดภัยเพื่อลดผลกระทบของภัยพิบัติที่จะมีผลต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมด้วยการใช้แนวทางทางวิศวกรรมที่เหมาะสม จัดเป็นแนวทางแบบดั้งเดิมในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เช่น การออกแบบระบบไฟฟ้าและสาธารณูปโภคให้ทนทานต่อสภาพอากาศและแผ่นดินไหว การสร้างประตูน้ำ เขื่อน พนังกั้นน้ำ อาคารต้านแผ่นดินไหว เป็นต้น ในส่วนของมาตรการที่ไม่มีลักษณะเป็นโครงสร้าง (non-structural measures) นั้น เป็นมาตรการที่นำมาใช้ก่อนเกิดภัยพิบัติเพื่อลดผลกระทบของภัยพิบัติเช่นกัน หากแต่ไม่ได้พึ่งพาการปลูกสร้างอาคารหรือโครงสร้างใดๆ เช่น การออกแบบนโยบายและพัฒนาเชิงสถาบัน การวางแผนการใช้ที่ดิน การวิเคราะห์ความเสี่ยง การพยากรณ์และระบบเตือนภัยต่าง ๆ การพัฒนาศักยภาพและการเตรียมพร้อม การสร้างเครือข่ายชุมชน รวมทั้งการส่งเสริมและพัฒนาด้านการวิจัยเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ซึ่งการพิจารณามาตรการ

ที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้างนี้จะเน้นในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

สภาพปัญหาการจัดการบริหารจัดการ สาธารณสุขในระดับพื้นที่

จากการศึกษาวิจัยในพื้นที่ 8 จังหวัดกรณีศึกษา พบประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติใน 4 ประเด็น ได้แก่ ปัญหาเชิงโครงสร้างและระบบงานของหน่วยงานในพื้นที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปัญหาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับภารกิจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปัญหาของหน่วยปฏิบัติที่ขับเคลื่อนภารกิจ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และปัญหาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

1. ปัญหาเชิงโครงสร้างและระบบงาน ของหน่วยงานในพื้นที่ของกรมป้องกันและบรรเทา สาธารณสุข (Siriruk Sinhasema, Wasan Luangprapat and Pattarawut Choewisiri 2019)

1.1 ปัญหาเชิงโครงสร้าง หมายถึงสภาพปัญหาที่โครงสร้างขององค์กรตามกฎหมายตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ไม่สอดคล้องกับโครงสร้างองค์กรที่มีอยู่จริงซึ่งเป็นไปตามคำสั่งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข ทำให้เกิดสภาพการจัดตั้งหน่วยงาน “ลอย” (การจัดตั้งหน่วยงานภายในของกรมเพื่อประโยชน์ในเชิงบริหาร) ที่มีแต่หน้าที่แต่ไม่มีกรอบอัตรากำลังที่เป็นทางการรองรับ จึงต้องอาศัยการบริหารงานบุคคลในการแก้ไขปัญหา ดังจะเห็นได้จากศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขเขตตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการมีจำนวน 12 ศูนย์เขต

แต่ยังมีอีก 6 ศูนย์เขตที่จัดตั้งขึ้นตามการจัดแบ่งโครงสร้างภายใน เช่นเดียวกับสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัดสาขา 30 สาขาใน 16 จังหวัดล้วนแต่เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขทั้งสิ้น สภาพข้อเท็จจริงนี้ส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนโดยเฉพาะในเรื่องของความเข้าใจต่อบทบาทหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัดสาขาในการปฏิบัติงานร่วมกับอำเภอต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบ เช่น การถูกเข้าใจว่าเป็นสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขอำเภอ ทำให้เกิดภาพสะท้อนต่อหน่วยงานว่ามีหน้าที่แต่ไม่มีอำนาจในการปฏิบัติงานระดับพื้นที่

นอกจากนี้ยังพบปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนในการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัดสาขา เช่น กรณีสภาพพื้นที่จังหวัดเชียงรายและกาญจนบุรีที่ประสบปัญหาสาธารณสุขหลากหลายประเภท มีสภาพภูมิประเทศที่เป็นพื้นที่ป่า การเดินทางระหว่างอำเภอในบางครั้งไม่อาจเชื่อมโยงถึงกันได้โดยสะดวก หรือในจังหวัดขอนแก่นซึ่งประสบปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ต่อเนื่องเชื่อมโยงไปยังพื้นที่อื่น ๆ ในแต่ละโซน สภาพเช่นนี้แม้ว่าจะมีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัดสาขาอยู่ในพื้นที่เขตอำเภอที่รับผิดชอบ แต่ขอบเขตความรับผิดชอบไม่มีความสัมพันธ์กับบุคลากรและกระบวนการสร้างเครือข่ายที่จะช่วยแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันได้

1.2 ปัญหากระบวนการในระดับพื้นที่ กล่าวคือกระบวนการขับเคลื่อนงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขยังเป็นอุปสรรคทั้งกับบุคลากรภายในหน่วยงานระดับพื้นที่และหน่วยงานอื่นที่ร่วม

ปฏิบัติการกิจ ที่เห็นได้ชัดเจนคือกระบวนการสร้างเครือข่ายการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ยังขาดเจ้าภาพหลักในการขับเคลื่อน การสร้างความคุ้นเคยทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ กระบวนการสื่อสารและการจัดส่งข้อมูลระหว่างกัน เมื่อเกิดเหตุ ความไม่ถูกต้องแม่นยำของข้อมูลจากพื้นที่เสี่ยงภัย ระบบงานที่ควรมีตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุยังเป็นจุดบกพร่องโดยเฉพาะกระบวนการลดความเสี่ยง ในหลายพื้นที่ไม่มีการดำเนินการจริง รวมไปถึงกระบวนการจัดทำแผนยังขาดความรู้ความเข้าใจว่า แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับมีความสำคัญอย่างไรและจะนำไปใช้ประโยชน์อย่างไร ด้วยเหตุนี้แผนที่จัดทำไว้จึงไม่ได้นำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ ได้จริงในการปฏิบัติงาน

การดำเนินงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขายังประสบปัญหาในการประชุมคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ (ก.ช.ภ.อ.) ด้วยข้อจำกัดด้านบุคลากร ส่งผลต่อระบบงานในการปฏิบัติงานด้านการช่วยเหลือฟื้นฟูแก่ผู้ประสบภัยในระดับอำเภอซึ่งไม่อาจแสดงบทบาทได้อย่างที่ควรจะเป็น สภาพปัญหาเช่นนี้ยังเกิดในพื้นที่จังหวัดที่ไม่มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา ทำให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดที่ต้องดูแลทุกอำเภอในเขตจังหวัด ปัญหาที่ส่งผลสืบเนื่องคือระบบการประสานงานและการขับเคลื่อนงานผ่านหนังสือสั่งการหรือผ่านบุคลากรที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบภารกิจในระดับอำเภอ (ปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอ) และท้องถิ่น (ฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) ซึ่งกลายเป็น “งานฝาก” ที่บางครั้งบุคลากรเหล่านี้ไม่อาจลงพื้นที่หรือไม่มีกระบวนการทำงานเชิงรุก

ไม่เกิดเจ้าภาพหลักในการขับเคลื่อนงานให้เกิดผลอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้เกิดช่องว่างด้านการขับเคลื่อนภารกิจสู่ระดับพื้นที่

2. ปัญหาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (Siriruk Sinhasema, Wasan Luangprapat and Pattarawut Choeisiri 2019)

2.1 กรอบอัตรากำลังกับการปฏิบัติงานจริง จากการศึกษาพบว่าในสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดในพื้นที่กรณีศึกษาส่วนใหญ่ (ยกเว้นจังหวัดสงขลา) ประสบปัญหาขาดแคลนอัตรากำลังซึ่งเกิดจากอัตรากำลังที่ปฏิบัติงานจริงน้อยกว่าอัตรากำลัง บางแห่งมีบุคลากรที่ปฏิบัติงานจริงน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของกรอบอัตรากำลัง ส่งผลให้การปฏิบัติงานของสำนักงานที่ต้องออกปฏิบัติงาน การซักซ้อม การประชุม การลงพื้นที่เก็บข้อมูล การสร้างเครือข่ายต่าง ๆ ตลอดจนการดำเนินงานด้านธุรการของสำนักงานประสบปัญหา

2.2 การแต่งตั้ง ย้าย และสับเปลี่ยนหมุนเวียนบุคลากร สภาพเช่นนี้เกิดขึ้นทั้งในกรณีการออกคำสั่งช่วยราชการหรือคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ ทำให้ตัวผู้ปฏิบัติงานและตำแหน่งตามกรอบอัตรากำลังไม่ตรงกัน นอกจากนี้การหมุนเวียนหน้าที่โดยให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่ไม่ตรงตามสายงาน เช่น มอบหมายให้เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนมาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงิน เนื่องจากไม่มีการบรรจุตำแหน่งดังกล่าวในสำนักงาน หรือการไม่มีบุคลากรในฝ่ายที่แยกย่อยในระดับพื้นที่สาขาซึ่งตามการแบ่งโครงสร้างภายในประกอบด้วยฝ่ายป้องกัน ฝ่ายส่งและช่วยเหลือผู้ประสบภัย และต้องแก้ไขปัญหาด้วยการใช้บุคลากร

ที่มีอยู่ปฏิบัติงานแทน ก่อให้เกิดสภาพการ “ใช้คนไม่ตรงกับงาน” โดยไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติเท่านั้น แต่ปัญหาเหล่านี้ยังเกิดขึ้นกับระดับตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดที่ส่งผลต่อกระบวนการทำงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องในระดับนโยบายด้วย

2.3 ความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญ เป็นปัญหาที่เกิดจากศักยภาพของบุคลากรมีความรู้ความสามารถไม่เท่ากันส่งผลต่อการให้ความรู้ คำปรึกษา การตอบข้อหารือ การเข้าใจในระเบียบกฎหมาย และแนวปฏิบัติเฉพาะทางกับประเภทภัยที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ เช่น พื้นที่จังหวัดระยองซึ่งมักมีเหตุภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับสารเคมีชนิดต่าง ๆ มีพื้นที่ติดทะเล ดังนั้นจึงมีปัญหาเชิงเทคนิคที่ต้องแก้ไขในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย หรือกรณีจังหวัดเชียงรายที่มีความเสี่ยงในการเกิดภัยจากสภาพภูมิประเทศ เช่น ผู้ประสบภัยในถ้ำ เป็นต้น อย่างไรก็ตามจากสภาพข้อเท็จจริงพบว่าศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดแคลนผู้ปฏิบัติงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง เช่น ขาดแคลนคนขับเครื่องจักรกลหรือเครื่องยนต์ประเภทต่าง ๆ ซึ่งหากเกิดขึ้นพร้อมกันในหลาย ๆ พื้นที่จะส่งผลกระทบต่อกรปฏิบัติงาน

โดยสรุปแล้วปัญหาสำคัญที่พบคือบุคลากรส่วนใหญ่ที่สังกัดกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ทั้งที่เป็นข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างล้วนประสบปัญหาเดียวกันคือข้อจำกัดด้านศักยภาพของบุคลากรในภารกิจด้านสาธารณภัย องค์ความรู้ในเชิงเทคนิคตลอดทั้งกระบวนการ เทคนิควิธี

การที่จะทำให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานเพื่อสร้างความร่วมมือในการขับเคลื่อนภารกิจ ตลอดจนการส่งเสริมความรู้ทั้งในระดับหน่วยงานและนอกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3. ปัญหาของหน่วยปฏิบัติที่ขับเคลื่อนภารกิจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (Siriruk Sinhasema, Wasan Luangprapat and Pattarawat Choeisiri 2019)

3.1 ระดับอำเภอ จากการศึกษาพบว่ากรณีจังหวัดที่ไม่มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา พบประเด็นปัญหาช่องว่างระหว่างพื้นที่จังหวัดและอำเภอในกรณีอำเภอที่ห่างไกล การประสานงานทั้งในการจัดทำแผนและการส่งต่อข้อมูลระดับพื้นที่ การส่งกรกับหน่วยงานในระดับอำเภอ โดยผ่านหนังสือสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัด ความรู้ความเข้าใจของบุคลากรในอำเภอที่รับผิดชอบงานด้านสาธารณภัย ในทุกจังหวัดกรณีศึกษาประสบปัญหาเดียวกันคือภารกิจที่มีจำนวนมากและไม่มีหน่วยงานในพื้นที่รับผิดชอบโดยตรง ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานซึ่งมักเป็นปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคงสามารถทำได้เพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดเหตุการณ์มากกว่าการเตรียมความพร้อมก่อนเกิดภัย

ในส่วนของกรณีจังหวัดที่มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาและมีพื้นที่รับผิดชอบแต่ละอำเภอ พบประเด็นปัญหาที่สำคัญคือการไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายอำเภอส่งผลต่อการปฏิบัติงานที่ต้องย้อนกลับกระบวนการทำงานเพื่อขอความร่วมมือ เช่น การขอข้อมูลจากอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอาศัยหนังสือสั่งการจาก

จังหวัดลงมายังระดับพื้นที่อีกครั้ง นอกจากนี้ปัญหาที่พบจากกระบวนการทำงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาในพื้นที่อำเภอที่รับผิดชอบอีกประการหนึ่งก็คือการประชุมส่วนราชการระดับอำเภอที่มักประชุมพร้อมกัน แต่บุคลากรที่สามารถเข้าร่วมประชุมในแต่ละอำเภอที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงานไม่อาจเข้าร่วมทุกพื้นที่ได้

3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบเป็นปัญหาที่สืบเนื่องจากการประสานงานกันระหว่างในเรื่องข้อมูล การจัดทำแผน การปรึกษาหารือ การใช้กฎหมายและระเบียบปฏิบัติงานที่แตกต่างกันสืบเนื่องจากการสังกัดกรมที่แตกต่างกัน รวมถึงปัญหาการถูกเรียกเงินคืนจากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งดำเนินภารกิจช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ไม่ตรงตามระเบียบการเบิกจ่ายของกระทรวงการคลัง ซึ่งสะท้อนถึงความไม่ยืดหยุ่นและความไม่สอดคล้องของข้อมูลกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง ดังตัวอย่างเช่นการใช้อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องจักรที่มีในพื้นที่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เป็นเจ้าของประสบปัญหาค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งค่าน้ำมันเชื้อเพลิงและค่าซ่อมแซมบำรุงรักษาที่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ตามระเบียบข้อกฎหมาย

ในทางเดียวกันปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเกี่ยวข้องกับบุคลากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยหลายแห่งไม่มีโครงสร้างและบุคลากรเพื่อรองรับภารกิจนี้เป็นการเฉพาะทำให้เกิดช่องว่างระหว่างหน่วยงานของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับพื้นที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งผลต่อความล่าช้าในการให้ความช่วยเหลือ

ประชาชนในหลายกรณี เช่น การขอเืมใช้เครื่องจักรจากศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตที่ต่องผ่านหลายกระบวนการไม่สามารถขอเืมอุปกรณ์ เครื่องจักรต่าง ๆ ได้โดยตรง

3.3 หน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ กรณีเกิดภัยพิบัติในพื้นที่ที่ทับซ้อนหรือแบ่งเขตความรับผิดชอบต่างหน่วยงาน เช่น เขตอุทยานแห่งชาติ เขตพื้นที่มรดกโลก เป็นต้น การมีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติเฉพาะของหน่วยงานส่งผลต่อการเข้าพื้นที่เมื่อเกิดภัยทำให้การแก้ไขสถานการณ์อย่างรวดเร็วไม่อาจเกิดขึ้นได้ ปัญหายังเกิดขึ้นจากการที่หน่วยงานส่วนใหญ่เป็นราชการส่วนกลางที่มาประจำในพื้นที่ ส่งผลให้อำนาจการตัดสินใจบางประการไม่อาจกระทำได้โดยผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ นอกจากนี้การขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายระหว่างหน่วยงานยังเป็นปัญหาที่สำคัญต่อการขับเคลื่อนงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแบบบูรณาการทั้งก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย ตลอดจนหลังเกิดภัย ดังตัวอย่างของกรณีการให้ความช่วยเหลือพื้นฟูบ้านเรือนได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ การประเมินผลผลิตทางการเกษตรที่ได้รับความเสียหาย หรือการเปิดปิดประตูระบายน้ำของเขื่อน ทั้งหมดนี้มีแนวทางการปฏิบัติที่ข้องเกี่ยวกับหลายหน่วยงาน แต่กระบวนการทำความเข้าใจและเรียนรู้ร่วมกันยังไม่เกิดขึ้น แต่ละหน่วยงานยังยึดหลักปฏิบัติตามภารกิจที่มีได้มีการบูรณาการทำความเข้าใจร่วมกัน ภาพสะท้อนที่น่าสนใจคือบทบาทของหน่วยทหารในช่วงที่เกิดสาธารณภัยขึ้นในพื้นที่ดังตัวอย่างของจังหวัดเพชรบูรณ์ และกาญจนบุรี ซึ่งหน่วยทหารกลายเป็นหน่วยงานหลักที่เข้าถึงพื้นที่เร็วและมีความพร้อมทั้งกำลังพล เครื่องมือ อุปกรณ์และเครื่องจักร สะท้อนภาพการปฏิบัติงานจริงระหว่างหน่วยงานสนับสนุนกับหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่

โดยตรงแต่ไม่สามารถมีบทบาทนำในการขับเคลื่อนงานในระดับพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพได้

3.4 ภาคส่วนอื่น อาทิ บทบาทของมูลนิธิ ภาคเอกชน และอาสาสมัครที่เข้ามาให้เกี่ยวข้องกับกระบวนการงาน แม้จะมีความรวดเร็วและมีหน่วยปฏิบัติการที่เตรียมพร้อมตลอดเวลา แต่บุคลากรจำนวนหนึ่งยังขาดความรู้ในเชิงกฎหมายและความเชี่ยวชาญเชิงเทคนิค เช่น พื้นที่ที่มีอันตรายจากสารเคมี พื้นที่ใต้ทะเล เป็นต้น รวมไปถึงอุปกรณ์เครื่องมือ ขณะที่อาสาสมัครที่เกิดจากการจัดตั้งตามกฎหมาย เช่น อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ชูตระกษาความปลอดภัยหมู่บ้าน ยังประสบปัญหาทั้งจากการฝึกซ้อมที่เป็นมาตรฐาน การรับรองคุณสมบัติ ค่าตอบแทนและความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติงานร่วมกับหลายภาคส่วน ส่งผลให้ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยยังติดขัดในหลายประการ (Siriruk Sinhasema, Wasan Luangprapat and Pattarawut Choeisiri 2019)

4. ปัญหาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

4.1 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจากการศึกษาพบว่า การนำพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปใช้ประโยชน์ยังไม่ได้เป็นไปอย่างเต็มประสิทธิภาพ ผู้ที่เกี่ยวข้องยังขาดความรู้ความเข้าใจบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ ที่สำคัญคือผู้อำนวยการอำเภอ ผู้อำนวยการท้องถิ่น และตัวแสดงจากหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ปัญหาความขัดกันของข้อกำหนดที่เป็นหลักปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานส่งผลให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้ผลอย่างที่ควรจะเป็น รวมไปถึงปัญหาการ

ขาดความรู้ความเข้าใจในข้อกำหนดซึ่งเกิดในระดับบุคลากรของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเองที่ทำให้ไม่สามารถเป็นตัวแทนตอบข้อหาหรือในเชิงกฎหมายให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ได้

4.2 กฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงานที่ใช้ปฏิบัติงานในพื้นที่ เกี่ยวเนื่องจากปัญหาพื้นที่คาบเกี่ยวที่ส่งผลต่อการเข้าถึงพื้นที่ของหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ โดยเฉพาะหน่วยงานราชการด้วยกันที่ต้องคำนึงถึงขอบเขตอำนาจที่จะเข้าถึงพื้นที่เหล่านั้นได้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด และสามารถกระทำการใดได้บ้างส่งผลต่อความล่าช้าในการเข้าถึงพื้นที่เกิดเหตุ เช่น กรณีข้างป่าน้ำป่าไหลหลาก ดินโคลนถล่ม ถนนขาด เรือล่มในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ หรือกรณีเกิดภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบต่อชนกลุ่มน้อยบนพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ก็มีปัญหาด้านเงื่อนไขในการขอรับความช่วยเหลือแก่บุคคลเหล่านี้เช่นกัน นอกจากนี้ระเบียบของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติยังมีกระบวนการที่ล่าช้าโดยต้องผ่านการตรวจสอบ การเก็บข้อมูล การตีความทางกฎหมาย ซึ่งในหลายกรณีมีความคลุมเครือจนส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

โดยสรุปแล้วปัญหาทั้ง 4 ประการดังที่ได้กล่าวมาสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดในเชิงปฏิบัติของกลไกการขับเคลื่อนการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ที่ยังคงปรากฏอยู่ แม้จะมีการแก้ไขข้อจำกัดหลายประการทั้งในเชิงโครงสร้างองค์กรและกฎหมายที่เกี่ยวข้องนับตั้งแต่มีการปฏิรูประบบราชการเป็นต้นมา ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงให้สอดคล้องกับบริบทด้านต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

ข้อเสนอว่าด้วยรูปแบบระบบงาน กลไก และโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่

จากสภาพปัญหาหลักไกการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่ที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้นสามารถประมวลเป็นหลักการสำคัญได้ 5 ประการ ดังนี้ (Siriruk Sinhasema, Wasan Luangprapat and Pattarawut Choewisiri 2019)

ประการที่หนึ่ง หลักความยืดหยุ่นที่สัมพันธ์กับความหลากหลายเชิงพื้นที่ หมายถึงการออกแบบโครงสร้าง กลไก และระบบงาน ต้องหลีกเลี่ยงการออกแบบในลักษณะ “ตัดเสื้อโหล” (one size fits all) แต่ต้องมีความยืดหยุ่นและหลากหลายสอดคล้องกับลักษณะจำเพาะเชิงพื้นที่ เช่น ภูมิศาสตร์ ภูมิสังคม ประเภท ความถี่ และความรุนแรงของการเกิดสาธารณสุข เป็นต้น

ประการที่สอง หลักความเป็นแบบแผนภายใต้ยุทธศาสตร์ แผน และแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นระบบ หมายถึงการออกแบบกลไกเชิงพื้นที่ที่ต้องมีความสามารถในการแปลงยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้เป็นแนวทางในระดับชาติไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ได้อย่างเป็นระบบระเบียบ

ประการที่สาม หลักการลดจุดอ่อนและแก้ไข้ปัญหาของการขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่ที่มีอยู่เดิม หมายถึงการออกแบบกลไกเชิงพื้นที่ที่มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาและลดจุดอ่อนที่มีอยู่เดิมของภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับอำเภอและท้องถิ่นให้สามารถขับเคลื่อนภารกิจได้ดีกว่าเดิม

ประการที่สี่ หลักความสามารถในการขับเคลื่อนภารกิจใหม่ ๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์ทั้งในปัจจุบันและอนาคต หมายถึงการออกแบบกลไกเชิงพื้นที่ที่มีศักยภาพเพียงพอเพื่อรองรับภารกิจภายใต้ยุทธศาสตร์ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้ โดยเฉพาะภารกิจด้านการลดความเสี่ยงจากสาธารณสุขต่าง ๆ

ประการที่ห้า หลักการมุ่งเน้นบทบาทด้านการสร้างเครือข่ายการดำเนินการร่วมกับองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ หมายถึงการออกแบบโครงสร้าง กลไก และระบบงานเชิงพื้นที่ที่หลีกเลี่ยงการดำเนินบทบาทในลักษณะผู้แก้ไขปัญหาด้วยหน่วยงานของตนเองโดยตรง (problem solver and direct provider) หากแต่มุ่งเน้นบทบาทในฐานะผู้สร้างสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาใหม่ ๆ (solution enabler) และมุ่งเน้นบทบาทด้านการสร้างเครือข่ายการดำเนินงานร่วมกันกับองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ (network manager)

หลักการทั้ง 5 ประการนี้นำมาซึ่งข้อพิจารณาถึงรูปแบบระบบงาน กลไก และโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่ ดังต่อไปนี้ (Siriruk Sinhasema, Wasan Luangprapat and Pattarawut Choewisiri 2019)

1. ข้อเสนอว่าด้วยหลักการจัดระบบงาน กลไก และโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่

1.1 รูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัด หมายถึงการปรับปรุงโครงสร้างและการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานป้องกันและ

บรรเทาสาธารณภัยในระดับจังหวัดใหม่เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนงานในเชิงพื้นที่โดยเฉพาะในระดับอำเภอด้วยการกำหนดให้มี “หน่วยขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่” (mobile units)

1.2 รูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ หมายถึงการกำหนดให้ภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีโครงสร้างการดำเนินงานรองรับที่ชัดเจนในฐานะส่วนราชการประจำอำเภอในรูปแบบกลุ่มอำเภอ โดยให้มีบทบาทและภารกิจครอบคลุมอำเภอที่มีการจัดตั้งและอำเภอข้างเคียง

1.3 รูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ หมายถึงการกำหนดให้ภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีโครงสร้างการดำเนินงานรองรับที่ชัดเจนในระดับอำเภอ โดยกำหนดให้มีฐานะเป็นส่วนราชการประจำอำเภอเพิ่มเติมจากส่วนราชการที่มีอยู่เดิม

จากการประมวลข้อค้นพบในพื้นที่และข้อกำหนดสำคัญในการศึกษาพบว่ากรอบแบบกลไกเชิงพื้นที่ที่เหมาะสมกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคของไทยในจังหวัดต่าง ๆ มากที่สุด คือการกำหนดให้มีรูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอและรูปแบบการปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนั้นจะมีความเหมาะสมกับบางจังหวัด ทั้งนี้รูปแบบทั้งสามมิใช่ทางเลือกให้ใช้รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หากแต่ต้องประยุกต์ใช้ทั้ง 3 รูปแบบให้เหมาะสมกับพื้นที่ของแต่ละจังหวัด

ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขของลักษณะพื้นที่ทางกายภาพและการเข้าถึง ลักษณะของสาธารณภัย ขนาดของประชากรและขอบเขตการปกครอง และศักยภาพของภาคีเครือข่าย

2. ข้อเสนอว่าด้วยรูปแบบกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่

2.1 การปรับปรุงโครงสร้างและการดำเนินงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

2.1.1 หลักการและเหตุผลสำหรับบางจังหวัดที่ไม่มีความจำเป็นต้องจัดตั้งโครงสร้างใหม่ที่เชื่อมโยงลงไปในระดับพื้นที่อำเภอ เช่น เป็นจังหวัดที่ไม่ได้มีพื้นที่ขนาดใหญ่ มีความสะดวกในด้านคมนาคมเพื่อเข้าถึงพื้นที่ และมีศักยภาพในการบริหารจัดการเครือข่ายสูง เป็นต้น กลไกบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ยังคงเป็นบทบาทหลักของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด แต่ควรมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและการดำเนินงานให้มีศักยภาพมากขึ้น ในทางหนึ่งคือการบริหารงานด้านอัตรากำลังผ่านการบรรจุและแต่งตั้งบุคลากรให้เต็มกรอบอัตรากำลัง และอีกทางหนึ่งคือการกำหนดให้มี “หน่วยขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่” (mobile units) ในฐานะส่วนงานใหม่นอกเหนือจากที่มีอยู่เดิม 3 ส่วนงาน คือ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และการจัดการ ฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ และฝ่ายส่งเสริมผู้ประสบภัย³ โดยที่หน่วยขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่จะเป็นกลไกในการขับเคลื่อนงานระดับชุมชนท้องถิ่น พร้อมกับการสนับสนุนการดำเนินงานของส่วนราชการระดับอำเภอ ทั้งนี้การกำหนดส่วนงานขึ้นใหม่นี้อาจจำเป็น

³กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

ต้องกำหนดกรอบอัตรากำลังเพิ่มเติมและควรต้องมีจำนวนอย่างน้อยเท่ากับจำนวนอำเภอในจังหวัดนั้น แต่ในกระบวนการขับเคลื่อนงานในทางปฏิบัติจะต้องเน้นการบูรณาการทรัพยากรบุคคลจากส่วนงานอื่น ๆ ที่มีอยู่เดิมในการขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่ร่วมกัน

2.1.2 ลักษณะโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดควรมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพเครือข่ายการบริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่ เป็นหน่วยขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่เพื่อทำภารกิจที่สำคัญ ได้แก่ การประชุมการบริหารราชการประจำเดือนในระดับอำเภอร่วมกับส่วนราชการประจำอำเภออื่น ๆ ขับเคลื่อนภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งในยามปกติและยามเกิดภัยและทั้งในระนาบอำเภอและระนาบท้องถิ่น เช่น การร่วมประชุมคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ (ก.ช.ภ.อ.) และคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจังหวัด (ก.ช.ภ.จ.) เพื่อพิจารณาเงินทอนรองราชการเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย การสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ การขับเคลื่อนภารกิจเชิงนโยบายและกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางและจังหวัด เช่น การฝึกซ้อมรับมือภัย การจัดทำฐานข้อมูลด้านสาธารณภัย การจัดทำแผนด้านสาธารณภัย ตลอดจนการประสานงานในฐานะหน่วยงานเชื่อมโยง (linkage) ระหว่างหน่วยงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับอำเภอและระดับท้องถิ่นกับระดับจังหวัด

2.1.3 การกำหนดอัตรากำลังและระบบงาน ข้อพิจารณาที่สำคัญในการปรับปรุงอัตรากำลังและระบบงานให้สอดคล้องกับโครงสร้าง อำนาจและหน้าที่ดังที่ได้กล่าวมาคือการต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญและเชี่ยวชาญโดยเฉพาะในงานการเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ซึ่งงานลักษณะนี้สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบรายอำเภอให้ครบทุกอำเภอในเวลาเดียวกันเพราะจะอาศัยกลไกการประชุมอำเภอในแต่ละครั้งเพื่อการให้คำแนะนำและประสานงานการลดความเสี่ยงสาธารณภัยและยังหมายความถึงการเข้าประจำศูนย์อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับอำเภอเพื่อช่วยวางแผน ให้คำปรึกษาทางเทคนิค และประสานการสนับสนุนจากจังหวัดหากมีความจำเป็น ดังนั้นจำเป็นที่จะต้องมีการขยายราชการประจำระดับชำนาญการเท่ากับจำนวนอำเภอที่รับผิดชอบ อัตรากำลังข้าราชการและพนักงานราชการควรมีโดยเฉลี่ย 18 - 20 อัตรา เพื่อให้สามารถครอบคลุมการปฏิบัติงานทั้งหมดได้ทั้งงานก่อนเกิดสาธารณภัย งานในภาวะฉุกเฉิน และงานฟื้นฟูจากสาธารณภัย



ภาพที่ 1 การกำหนดโครงสร้าง อัตรากำลังและระบบงานสำหรับรูปแบบสำนักงานป้องกัน
และบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

ที่มา: Siriruk Sinhasema, Wasan Luangprapat and Pattarawut Choewisiri 2019

2.2 การปรับปรุงโครงสร้างและการดำเนินงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสาขาที่มีอยู่เดิมให้เป็นสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ

2.2.1 หลักการและเหตุผล การกำหนดโครงสร้างและกลไกเชิงพื้นที่ในรูปแบบกลุ่มอำเภอวางอยู่บนแนวทางการจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรมของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งสอดคล้องกับการจัดโครงสร้างในรูปแบบของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสาขาที่มีอยู่ในปัจจุบัน หากแต่การกำหนดให้มีฐานะเป็นส่วนราชการประจำอำเภอในรูปแบบกลุ่มอำเภอจะทำให้มีความชัดเจนตามกฎหมายและมีโครงสร้างการบังคับบัญชาที่สอดคล้องกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอที่มีอยู่เดิม ทั้งนี้สำนักงาน

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอนับเป็นรูปแบบที่เหมาะสมสอดคล้องกับพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศไทยมากที่สุด โดยมีข้อดี 2 ประการ ประการแรก เป็นการกำหนดให้มีโครงสร้างและฐานะของส่วนราชการที่ชัดเจนภายใต้โครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ เนื่องจากกลไกในรูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสาขาที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้นเป็นโครงสร้างลอยที่ไม่ปรากฏตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ และ ประการที่สอง คือการจัดโครงสร้างในฐานะกลุ่มอำเภอจะช่วยรองรับการขับเคลื่อนภารกิจสำคัญโดยเฉพาะด้านการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย เนื่องจากจะสามารถสร้างทีมขับเคลื่อนงานที่มีความรู้ความชำนาญได้ดีกว่าการแยกเอานุคลากรจำนวนน้อยออกไปสังกัดประจำที่สำนักงานในระดับอำเภอ

2.2.2 ลักษณะโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กลุ่มอำเภอจะมุ่งเน้นบทบาทสำคัญเป็นผู้จัดการเครือข่ายลดความเสี่ยง (DRR network manager) เพื่อเกื้อหนุนหน่วยงานเครือข่ายในพื้นที่ให้สามารถขับเคลื่อนภารกิจด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่ให้มีศักยภาพและเข้มแข็งมากขึ้น บทบาทในการเป็นที่ปรึกษานายอำเภอ เช่นการประชุม ก.ช.ภ.อ. เพื่อพิจารณาการใช้เงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน โดยให้หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอกำหนดพื้นที่เป็นเลขานุการ ก.ช.ภ.อ. แทนปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายความมั่นคง⁴ ซึ่งต้องรับผิดชอบภารกิจที่หลากหลายจากกรมต้นสังกัด และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังรวมถึงบทบาทในการรวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลเชิงพื้นที่ ติดตามและประสานแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสานงานระหว่างส่วนราชการประจำอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับจังหวัด

ในส่วนของการจัดกลุ่มอำเภอต้องเปลี่ยนจากลักษณะเดิมที่เคยจัดกลุ่มพื้นที่ตามการจัดสรรงบประมาณมาเป็นการจัดกลุ่มตามลักษณะทางกายภาพ

ของพื้นที่ กล่าวคือเป็นเขตอำเภอที่มีพื้นที่ติดต่อกันและสามารถเดินทางต่อเนื่องกันได้ไม่เกิน 6 อำเภอ เป็นพื้นที่ที่สาธารณภัยหลักและรองสามารถเกิดต่อเนื่องและมีผลกระทบกันได้ และสามารถเข้าถึงพื้นที่จากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอได้ไม่เกิน 30 นาที

2.2.3 การกำหนดอัตรากำลังและระบบงาน แนวคิดการกำหนดอัตรากำลังของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภออยู่บนฐานของอำนาจหน้าที่ในการจัดการสาธารณภัยทั้ง 3 ระยะ คือในสถานะหน่วยงานผู้ประสานงานการลดความเสี่ยง สาธารณภัยในระยะก่อนเกิดภัย ในฐานะศูนย์อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และในฐานะหน่วยงานผู้ประสานงานการฟื้นฟูและเยียวยาในพื้นที่กลุ่มอำเภอที่รับผิดชอบ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีบุคลากรที่มีระดับความชำนาญและเชี่ยวชาญ โดยเฉพาะในงานด้านการเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ดังนั้นจึงควรมีข้าราชการประจำระดับชำนาญการเท่ากับจำนวนพื้นที่อำเภอที่รับผิดชอบ มีกรอบอัตรากำลังของข้าราชการและพนักงานราชการโดยเฉลี่ย 8-10 อัตรา เพื่อให้สามารถครอบคลุมการปฏิบัติงานในทุกกระบวนการเมื่อเกิดสาธารณภัย

⁴ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 และที่แก้ไขเพิ่มเติม



ภาพที่ 2 การกำหนดโครงสร้าง อัตรากำลัง และระบบงานสำหรับรูปแบบสำนักงานป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ

ที่มา: Siririk Sinhasema, Wasan Luangprapat and Pattarawut Choewisiri 2019

2.3 การจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยในระดับอำเภอ

2.3.1 หลักการและเหตุผล ข้อเสนอ การจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยใน ระดับอำเภอวางอยู่บนเงื่อนไขเฉพาะพื้นที่ที่ “มีความ จำเป็น” เท่านั้น ได้แก่

1. การเป็นพื้นที่ห่างไกลหรือ เข้าถึงพื้นที่อย่างยากลำบากซึ่งทำให้การสนับสนุน การดำเนินงานจากกลไกต่าง ๆ ในระนาบสูงขึ้นไปเกิด อุปสรรคและข้อจำกัด เช่น อ.สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี
2. เป็นพื้นที่ที่กลไกการบริหาร จัดการสาธารณภัยในพื้นที่มีศักยภาพค่อนข้างต่ำ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มูลนิธิ องค์การการกุศล อาสา สมัคร์ ซึ่งมีความไม่พร้อมทั้งในแง่ทักษะ ความชำนาญ

ด้านการจัดการสาธารณภัย และทรัพยากรในการบริหาร จัดการสาธารณภัยค่อนข้างสูง

3. เป็นพื้นที่ที่เครือข่ายความร่วมมือ ในพื้นที่ยังไม่มี ความเข้มแข็งหรือการจัดตั้งขึ้น
4. เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษทั้ง ในเชิงภูมิศาสตร์และภูมิสังคม รวมถึงมีบริบทแตกต่าง จากพื้นที่อื่นในจังหวัดเดียวกันอย่างชัดเจน เช่น อำเภอ เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี อำเภอแม่สอด จังหวัด ตาก

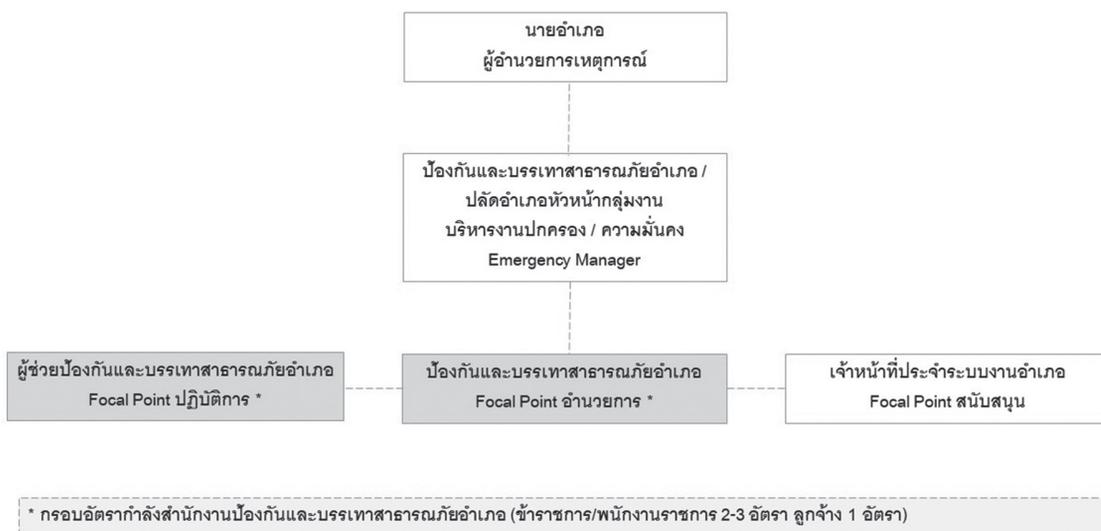
ข้อกำหนดเหล่านี้แสดงให้เห็นความ จำเป็นของโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จึงควรมีการจัดตั้งกลไกในการบริหารจัดการสาธารณภัย ในพื้นที่รูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อำเภอ

2.3.2 ลักษณะโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับบทบาทของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดและกลุ่มอำเภอ การจัดวางโครงสร้างและบทบาทของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอยังมุ่งเน้นการขับเคลื่อนภารกิจในฐานะผู้จัดการเครือข่ายการลดความเสี่ยงซึ่งหมายถึงการเป็นผู้ประสานงานเพื่อสร้างความเข้าใจในพื้นที่ สร้างบทสนทนา สร้างความเข้าใจร่วมกันเพื่อมุ่งไปสู่การลดความเสี่ยงของสาธารณภัย อีกทั้งยังมีบทบาทเป็นที่ปรึกษาของนายอำเภอ การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพื้นที่เพื่อประสานแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับส่วนราชการอื่นในระดับอำเภอและแผนระดับบน

ในส่วนของ การจัดสรรงบประมาณนั้น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยควรให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณที่ใช้สำหรับการดำเนินโครงการในภารกิจด้านการลดความเสี่ยงทางภัยพิบัติ

เช่น แผนงานหรือกิจกรรมการสร้างเครือข่ายในพื้นที่ ภายใต้การกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์การขับเคลื่อนที่เหมาะสม

2.3.3 การกำหนดอัตรากำลังและระบบงาน ในการพิจารณากำหนดอัตรากำลังของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภออยู่บนพื้นฐานของลักษณะเฉพาะของพื้นที่ดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้น ตลอดจนลักษณะงานตามวงงานบริหารจัดการสาธารณภัยทั้ง 3 ระยะ ลักษณะงานจึงจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่มีระดับความชำนาญและเชี่ยวชาญ โดยอาจกำหนดกรอบอัตรากำลังของข้าราชการระดับชำนาญการและพนักงานราชการรวม 2-3 อัตรา และอัตราลูกจ้าง 1 อัตรา ซึ่งการมีรูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอจะเป็นการกำหนดผู้ทำหน้าที่ผู้จัดการในภาวะฉุกเฉิน (emergency manager) จากเดิมคือปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคงเป็นหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ



ภาพที่ 3 การกำหนดโครงสร้าง อัตรากำลัง และระบบงานสำหรับรูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ

ที่มา: Siriruk Sinhasema, Wasan Luangprapat and Pattarawut Choeisiri 2019

ตารางที่ 1 สรุปข้อเสนอว่าด้วยรูปแบบกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่

รูปแบบ	หลักการและเหตุผล	โครงสร้างและอำนาจหน้าที่	อัตรากำลังและระบบงาน
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด	<ul style="list-style-type: none"> - จังหวัดที่ไม่มีความจำเป็นต้องจัดตั้งโครงสร้างใหม่ที่เชื่อมโยงลงไปในระดับพื้นที่อำเภอ 	<ul style="list-style-type: none"> - ควรมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและการดำเนินงานให้มีศักยภาพมากขึ้นโดยกำหนดให้มี “หน่วยขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่” (mobile units) - ควรมุ่งเน้นบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพเครือข่ายการบริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่เป็นหน่วยขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่เพื่อทำภารกิจที่สำคัญ - ควรมุ่งเน้นการจัดทำฐานข้อมูลด้านสาธารณภัย การจัดทำแผนด้านสาธารณภัย และการประสานงานในฐานะหน่วยงานเชื่อมโยง (linkage) ระหว่างหน่วยงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับอำเภอและระดับท้องถิ่นกับระดับจังหวัด 	<ul style="list-style-type: none"> - ควรบริหารงานด้านอัตรากำลังผ่านการบรรจุและแต่งตั้งบุคลากรให้เต็มกรอบอัตรากำลัง - จำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบรายอำเภอให้ครบทุกอำเภอในเวลาเดียวกัน - อัตรากำลังข้าราชการและพนักงานราชการควรมีโดยเฉลี่ย 18-20 อัตรา เพื่อให้สามารถครอบคลุมการปฏิบัติงานทั้งหมดได้ทั้งงานก่อนเกิดสาธารณภัย งานในภาวะฉุกเฉิน และงานฟื้นฟูจากสาธารณภัย
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นรูปแบบที่เหมาะสมสอดคล้องกับพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศไทยมากที่สุด - เป็นการกำหนดให้มีโครงสร้างและฐานะของส่วนราชการที่ชัดเจนภายใต้โครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ - ช่วยรองรับการขับเคลื่อนภารกิจสำคัญโดยเฉพาะด้านการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย 	<ul style="list-style-type: none"> - ควรมุ่งเน้นบทบาทสำคัญเป็นผู้จัดการเครือข่ายลดความเสี่ยง (DRR network manager) - ควรมุ่งเน้นบทบาทในการเป็นที่ปรึกษานายอำเภอ และบทบาทในการรวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลเชิงพื้นที่ ติดตามและประสานแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับบนและระดับล่าง - ควรจัดกลุ่มตามลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ กล่าวคือเป็นเขตอำเภอที่มีพื้นที่ติดต่อกันสามารถเดินทางต่อเนื่องกันได้ไม่เกิน 6 อำเภอ และสามารถเข้าถึงพื้นที่จากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอได้ไม่เกิน 30 นาที 	<ul style="list-style-type: none"> - ควรมีข้าราชการประจำระดับชำนาญการเท่ากับจำนวนพื้นที่อำเภอที่รับผิดชอบ มีกรอบอัตรากำลังเฉลี่ย 8-10 อัตรา เพื่อให้สามารถครอบคลุมการปฏิบัติงานในทุกกระบวนการเมื่อเกิดสาธารณภัย

รูปแบบ	หลักการและเหตุผล	โครงสร้างและอำนาจหน้าที่	อัตรากำลังและระบบงาน
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ	- ควรจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับอำเภอเฉพาะพื้นที่ที่มีความจำเป็นเท่านั้น ได้แก่ พื้นที่ห่างไกลหรือเข้าถึงพื้นที่อย่างยากลำบาก พื้นที่ที่กลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่มีศักยภาพค่อนข้างต่ำ พื้นที่ที่เครือข่ายความร่วมมือในพื้นที่ยังไม่มีความเข้มแข็งหรือการจัดตั้งขึ้น และพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษทั้งในเชิงภูมิศาสตร์และภูมิสังคม รวมถึงมีบริบทแตกต่างจากพื้นที่อื่นในจังหวัดเดียวกันอย่างชัดเจน	- ควรมุ่งเน้นบทบาทสำคัญเป็นผู้จัดการเครือข่ายลดความเสี่ยง (DRR network manager) - ควรมุ่งเน้นบทบาทในการเป็นที่ปรึกษานายอำเภอ และบทบาทในการรวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลเชิงพื้นที่ ติดตามและประสานแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับบนและระดับล่าง	- จำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่มีระดับความชำนาญและเชี่ยวชาญ โดยอาจกำหนดกรอบอัตรากำลังของข้าราชการระดับชำนาญการและพนักงานราชการรวม 2-3 อัตรา และอัตราลูกจ้าง 1 อัตรา - กำหนดให้หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอเป็นผู้ทำหน้าที่ผู้จัดการในภาวะฉุกเฉิน (emergency manager)

ที่มา: Siriruk Sinhasema, Wasan Luangprapat and Pattarawut Choeisiri 2019

กลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในอนาคต

จากการศึกษาเพื่อแสวงหาคำตอบของหลักการเหตุผลความจำเป็น และการออกแบบกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ซึ่งมีจุดมุ่งเน้นที่จะพัฒนางานด้านการจัดการสาธารณภัยให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพพบว่า การกำหนดให้มีกลไกใหม่ในพื้นที่เพื่อตอบสนองต่องานด้านสาธารณภัยนั้นไม่ใช่เป็นเพียงการจัดตั้งให้มีกลไกโครงสร้างการบริหารงานดังกล่าวเท่านั้น แต่ยังคงสามารถออกแบบบทบาทและพัฒนาสมรรถนะของกลไกในพื้นที่เหล่านั้นให้ปฏิบัติงานไปสู่ผลสัมฤทธิ์ของการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยได้อย่างยั่งยืน

การนำเสนอหลักการจัดระบบงาน กลไก และโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ออกเป็น 3 รูปแบบทั้งในลักษณะของการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด กลุ่มอำเภอ หรือจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอที่ปรากฏในการศึกษานี้วางอยู่บนพื้นฐานสำคัญคือการแสดงบทบาทในการประสานปฏิบัติการในการบริหารจัดการสาธารณภัยมิใช่บทบาทของหน่วยงานเผชิญเหตุการณ์ซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อเสนอสำคัญของการศึกษานี้จึงวางบทบาทของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอยู่บนหลักของการเป็น “ผู้จัดการสาธารณภัย” (disaster manager)

“ผู้จัดการสาธารณภัย” หมายถึงการที่เจ้าหน้าที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับต้องเป็นผู้มีความสามารถในการประสานการจัดการในมิติของการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยได้ ไม่ว่าจะเป็นการให้คำแนะนำและร่วมดำเนินการกับหน่วยงานทางเทคนิคต่าง ๆ ในการใช้มาตรการลดความเสี่ยง และการให้ความรู้และจัดทำข้อมูลพื้นที่ความเสี่ยงต่าง ๆ ส่วนในการจัดการภาวะฉุกเฉินนั้น เจ้าหน้าที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต้องสามารถที่จะจัดการปฏิบัติการในศูนย์อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถใช้ทักษะและประสบการณ์ในการประกอบทีมเฉพาะกิจในการตอบโต้ปัญหาเฉพาะหน้า (tactical team) เพื่อวางแผนและประสานการแก้ไขปัญหาหากจะต้องลงไปในพื้นที่ปฏิบัติการ และในงานหลังจากที่สาธารณภัยผ่านพ้นไปแล้ว ผู้จัดการสาธารณภัยต้องสามารถประสานการให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน การสร้างอาชีพ และการซ่อมสร้างพื้นที่ที่ได้รับ ความเสียหาย รวมถึงต้องเป็นผู้ติดตามประเมินผลการปฏิบัติและถอดบทเรียนการทำงานในแต่ละครั้งเพื่อทำข้อเสนอในการพัฒนาด้วย

ในระยะยาว การมุ่งเน้นพัฒนาบุคลากรเพื่อให้ตอบสนองต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนนับเป็นความสำคัญในลำดับต้นที่ต้องพิจารณาโดยการมุ่งพัฒนาให้บุคลากรมีลักษณะเด่น 5 ประการ กล่าวคือ

1. มีทักษะและความเชี่ยวชาญในการจัดการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยเชิงรุก ซึ่งหมายถึงความสามารถในการมองเห็นความเสี่ยง ระบุปัญหาของความเสี่ยงต่อแหลม และการลดความเปราะบางในเชิงภูมิสังคมของพื้นที่ได้

2. มีความรู้ความเข้าใจในมาตรการทั้งในเชิงโครงสร้างและที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง เพื่อที่จะสามารถบูรณาการงานทั้งสองแบบเข้าด้วยกัน อีกทั้งสามารถที่จะระบุช่องว่างที่เกิดขึ้นจากมาตรการทั้งสองได้

3. สามารถใช้ระบบข้อมูลและแสวงหาข้อมูลความเสี่ยงเพิ่มเติมในการวิเคราะห์ความเสี่ยงและการสร้างแบบฝึกจำลองสถานการณ์ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อพัฒนาศาสตร์ด้านการตัดสินใจในสาธารณภัย (disaster risks informatics decision science) เพื่อใช้ในการสอนและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและการปฏิบัติงานสาธารณภัย

4. สามารถเป็นผู้สอนงานด้านการจัดการสาธารณภัย ซึ่งมีทักษะการสื่อสารที่ดีและสามารถสร้างความมั่นใจและความร่วมมือได้

5. เป็นนักวิจัยเชิงปฏิบัติการด้วยงานภาคสนามของตนเอง ซึ่งหมายถึงเป็นผู้ที่มีความใฝ่รู้และแสวงหาคำตอบต่อปัญหาต่าง ๆ อย่างเป็นระบบเพื่อพัฒนางานของตนเอง

ทั้งหมดนี้หมายความว่าถึงการศึกษาที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะหน่วยงานหลักในการสร้างทิศทางการจัดการบริหารจัดการความเสี่ยงสาธารณภัยจะต้องหันสู่การพัฒนาทางด้านทรัพยากรมนุษย์ให้สามารถสร้าง “ผู้จัดการสาธารณภัย” และการจัดการความรู้ด้านสาธารณภัยบนฐานของคลังความรู้ที่ครบถ้วนรอบด้าน และระบบสนับสนุนการตัดสินใจในการบริหารงานสาธารณภัยในระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ ลงมาถึงกลวิธี

แนวทางการพัฒนางานด้านสาธารณสุขนับต่อไปจากนี้ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยควรมุ่งเน้นความสำคัญของกองนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยผลักดันให้ทำหน้าที่ในการบูรณาการงานแต่ละส่วน เพื่อสร้างความเชื่อมโยงขององค์ความรู้ทั้งหมดของงานสาธารณสุขที่ “ผู้จัดการสาธารณสุข” ต้องสามารถสื่อสารให้กับทุกภาคส่วนเข้าใจและให้ความร่วมมือ ในด้านการวิจัยนั้นจำเป็นต้องมีส่วนงานที่ทำวิจัยงานด้านสาธารณสุขจริงจังและเป็นงานวิจัยที่บุคลากรของกรมเองเป็นผู้ดำเนินการวิจัยร่วมกับพื้นที่ในที่นี่ควรเป็นการถอดบทเรียน (hot-wash หรือ after action review) และสามารถทำร่วมกับนักวิชาการได้ แล้วจัดทำข้อเสนอจากการวิจัยเพื่อการวางแผนการพัฒนา

ในเชิงการพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัยต้องร่วมมือกับสถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการป้องกันและบรรเทา

สาธารณสุขในการสร้างและพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานด้านสาธารณสุขให้เป็นที่ยอมรับและเป็นทางการ มีการจัดทำขั้นตอนปฏิบัติมาตรฐานของงานสาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานด้านการจัดการภาวะฉุกเฉินที่จะมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและระบบงานในพื้นที่เมื่อสาธารณสุขปรับเป็นระดับต่าง ๆ ขณะเดียวกันสถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจะต้องพัฒนาให้เป็นสถาบันการศึกษาและการผลิตบุคลากรด้านการจัดการสาธารณสุขที่มีคุณลักษณะวิชาที่พออย่างชัดเจน สถาบันต้องมี “ผู้สอน” ซึ่งควรเป็นบุคลากรของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขเอง ร่วมกับการประสานการสอนและการฝึก ร่วมกับมหาวิทยาลัยและองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขทุกระดับสามารถปฏิบัติงานได้ด้วยความเป็นมืออาชีพในมาตรฐานสากลต่อไป (Siriruk Sinhasema, Wasan Luangprapat and Pattarawut Choeisiri 2019)

References

- Harfst, Jan. 2006. *A Practitioner's Guide to Area-Based Development Programming*. New York: UNDP Regional Bureau for Europe and Commonwealth of Independent States.
- Shah, Anwar, and Sana Shah. 2006. "The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments." In *Local Governance in Developing Countries*, edited by Anwar Shah, 1-46. Washington, DC: The World Bank.
- Sisk, Timothy D. 2001. *Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Siriruk Sinhasema, Wasan Luangprapat, and Pattarawut Choeisiri. 2019. *Kansueksa Wichai Konkai Kan Borihan Chatkan Satharanaphai Nai Radap Phuentshi*. [The Study of the Disaster Management Mechanism in Area-Level]. Bangkok: Thammasat University Research and Consultancy Institute. (in Thai)
- Tavida Kamolvej, Vannapar Tirasangka, Sikarn Issarachaiyos, and Parichat Krongkun. 2019. *Kan Okbaep Mattrakon Mai Chai Choeng Khongsang Nai Kan Lot Khwam Siang Phaiphibat Phaendinwai Lae Akhan Thalom Samrap Prathet Thai*. [Non-Structural Measure Design of Earthquake Risk Reduction in Thailand]. Bangkok: The Thailand Research Fund. (in Thai)
- Wasan Luangprapat, and Chai Chaiyachit. 2019. "'Kan Aphiban' (Governance) Nai Thana Manothat Thang Kan Borihanratthakit." ['Governance' as a Concept of Public Administration]. *Ratthasatsarn* 39(3): 140-199. (in Thai)

International Dimension of Myanmar's Political and Economic Reforms (2007-2015)**

M.L. Pinitbhand Paribatra*

Abstract

This research paper examines the international dimension of Myanmar's political and economic reforms. The areas of the research interests include foreign direct investment and economic infrastructure development, democratic governance, and peace process and reconciliation from 2007 to 2015, during which external actors have been extensively involved in the reform processes of Myanmar. In reference to the study of democratization and democratic consolidation, the research asks: How have the international context and external actors, namely foreign governments, agencies, and international organizations, played roles in; and to what extent have they been influential in the process of Myanmar's democratization.

The research finds that Myanmar's democratic transition has remained a military-driven process. Despite the series of unprecedented reforms, Myanmar's democratization and its path toward democratic consolidation continue to be contingent on, if not the outcome of, the willingness and perseverance of the elected governments, the military, and the relationship between them. Roles of external actors in promoting Myanmar's democratization are therefore limited. However, the research finds that, in parallel, external actors are able to play supportive roles in Myanmar's process of political and economic reforms contributing to democratization in the long run, especially in terms of domestic institutional and local development.

Keywords: *external actors, political and economic reforms, Myanmar, democratization, democratic consolidation*

*Assistant Professor, Department of International Affairs, Faculty of Political Science, Thammasat University, Prachan Road, Phra Nakorn, Bangkok 10200. Email: ppinitbh@tu.ac.th

**This research paper is a part of the project on "Toward Consolidated Democracy: Roles of External Actors in Political and Economic Reforms and Development of Myanmar," funded by Thailand Science Research and Innovation (TSRI) (RDG6010052). The author is responsible for the views presented in this paper which does not necessarily reflect those of TSRI.

Received March 9, 2020; Revised July 27, 2020; Accepted March 16, 2021

มิติระหว่างประเทศของกระบวนการปฏิรูปทางการเมือง และเศรษฐกิจของเมียนมา (ค.ศ. 2007-2015)**

ม.ล.พินิตพันธุ์ บริพัตร*

บทคัดย่อ

บทความวิจัยศึกษามิติระหว่างประเทศของกระบวนการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจของเมียนมา ใน 3 ด้าน ได้แก่ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การพัฒนาระบบการอภิบาลประชาธิปไตย และกระบวนการสันติภาพและการเจรจาปรองดอง ตลอดจนวิเคราะห์บริบทระหว่างประเทศและตัวแสดงภายนอก ได้แก่ รัฐบาลและองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ว่ามีบทบาทและอิทธิพลต่อกระบวนการประชาธิปไตยนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 ถึง ค.ศ. 2015 หรือไม่ อย่างไร โดยอาศัยการศึกษาเรื่องกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย (democratization) และการสถาปนาความมั่นคงสภาพของระบอบประชาธิปไตย (democratic consolidation) เป็นกรอบความคิดสำคัญ

การเปลี่ยนผ่านและกระบวนการประชาธิปไตยของเมียนมาถูกริเริ่ม ขับเคลื่อน และยังคงครอบงำโดยรัฐบาลทหารและกองทัพ อีกทั้งการพัฒนาประชาธิปไตยเข้มแข็ง จะยังคงขึ้นอยู่กับเจตนาธรรมและความจริงใจของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง กองทัพ และความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ฝ่าย ดังนั้นตัวแสดงภายนอกจึงมีอิทธิพลอย่างจำกัดในการส่งเสริมกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมา อย่างไรก็ตามงานวิจัยพบว่าตัวแสดงภายนอกยังสามารถสนับสนุนกระบวนการปฏิรูปประเทศที่สำคัญและจำเป็นต่อการวางรากฐานเพื่อการมีประชาธิปไตยที่เข้มแข็งในเมียนมาได้ในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาเชิงสถาบันและการพัฒนาท้องถิ่น

คำสำคัญ: ตัวแสดงภายนอก, กระบวนการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจ, เมียนมา, กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย, ความมั่นคงสภาพของระบอบประชาธิปไตย

*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภาควิชาการระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถ.พระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 อีเมล ppinitbh@tu.ac.th

**เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “สู่ความเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง: ตัวแสดงภายนอกในการปฏิรูปและพัฒนารัฐธรรมนูญทางการเมืองและเศรษฐกิจของเมียนมา (ค.ศ. 2007-2015) ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.) (RDG6010052) ความเห็นในรายงานผลการวิจัยเป็นของผู้วิจัย สกสว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป

ได้รับบทความ 9 มีนาคม 2563; แก้ไขปรับปรุง 27 กรกฎาคม 2563; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 16 มีนาคม 2564

บทนำ

สัญลักษณ์ “นิ้วเป็อนหมึก” อันแสดงออกถึงการออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน ค.ศ. 2015 ปรากฏในสื่อต่าง ๆ อย่างดาษดื่น พร้อมด้วยภาพแห่งการเฉลิมฉลองชัยชนะของพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (National League for Democracy: NLD) หลังการปิดหีบบัตรลงคะแนนเสียงเพียงไม่กี่ชั่วโมง ผู้นำต่างประเทศต่างส่งสาส์นแสดงความยินดีกับชัยชนะของพรรคและนางอองซานซูจีกับความพยายามในการต่อสู้กับระบอบทหาร SLORC/SPDC (State Law and Order Restoration Council/State Peace and Development Council) ที่ครอบครองอำนาจมาอย่างยาวนานกว่า 3 ทศวรรษ ผู้สังเกตการณ์ความเคลื่อนไหวทั้งภายในและภายนอกเมียนมาได้มอบความคาดหวังอันยิ่งใหญ่ให้กับนางซูจีในฐานะผู้แทนโดยชอบธรรมตามครรลองประชาธิปไตย ต่อการเพาะปลูกเมล็ดพันธุ์ประชาธิปไตยให้ผลิดอกออกผลเติบโตหยั่งรากแข็งแรง และความเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยขั้นเริ่มต้นก็ปรากฏแทบจะในทันทีในหัวหลังการเลือกตั้งครั้งนี้ ดังจะเห็นได้จากรายงานผลการประเมินระดับการพัฒนาประชาธิปไตยขององค์กร Freedom House ที่ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 2017 สรุปว่าเมียนมาได้รับการเพิ่มสถานะจาก “ไม่เสรี” (not free) ในปี ค.ศ. 2015 มาเป็น “เสรีบางส่วน” (partly free) ในปี ค.ศ. 2016 (Freedom House 2018) เนื่องจากการมีรัฐบาลและผู้นำที่มาจาก การเลือกตั้งที่เสรีมีส่วนร่วม จากทุกฝ่ายตลอดจนมีกระบวนการปฏิรูปทางการเมืองที่ต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง

แม้ว่าการปฏิรูปไปสู่ประชาธิปไตยของเมียนมาจะเป็นผลโดยตรงต่อจากความมุ่งมั่นและจริงจังของ

ตัวแสดงภายในต่าง ๆ ดังที่ผู้นำนานาชาติอ้างถึง ทว่าการสร้างความเข้มแข็งให้เกิดแก่ระบบหรือระบอบประชาธิปไตยของเมียนมาในช่วงหลายปีที่ผ่านมาและนับจากนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากตัวแสดงภายนอก ไม่ว่าจะเป็นองค์การระหว่างประเทศ ซาติมหาอำนาจ หรือประเทศเพื่อนบ้านอย่างต่อเนื่อง แรงสนับสนุนจากภายนอกที่ยกขึ้นมาข้างต้น แสดงออกถึงความสนใจของประชาคมระหว่างประเทศต่อการพัฒนาทางการเมืองและเศรษฐกิจของเมียนมา ซึ่งในทางกลับกันสามารถเป็นรากฐานของความชอบธรรมและสร้างการยอมรับต่อเมียนมาในเวทีและประชาคมระหว่างประเทศ อันจะนำมาซึ่งความร่วมมือ โอกาส และความช่วยเหลือทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรม ที่มีความจำเป็นต่อการรักษาระดับการพัฒนาประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ และสิ่งที่จะขาดเสียมิได้สำหรับการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยที่เข้มแข็งก็คือระดับการพัฒนาด้านองค์ประกอบพื้นฐานทางประชาธิปไตย ได้แก่ ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่องพร้อมกับโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจระบบตลาด สำคัญต่อสวัสดิการความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความเข้มแข็งของสถาบันและประชาคมทางการเมือง ความปรองดอง ค่านิยม และความเข้าใจในการมีส่วนร่วม ตลอดจนหน้าที่และสิทธิพลเมืองตามครรลองประชาธิปไตย เป็นต้น ซึ่งประเด็นทั้งหมดนี้ ตัวแสดงภายนอกได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นอย่างมีนัยสำคัญนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 เมื่อการปราบปรามคณะพระสงฆ์ได้ก่อให้เกิดแรงกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศระลอกใหม่ รวมถึงชาติสมาชิกอาเซียน ให้เมียนมาจริงจังกับการปฏิรูปประเทศ

บทความวิจัยนี้ศึกษาบทบาทและอิทธิพลของ ตัวแสดงภายนอกในฐานะที่เป็นตัวแสดงที่สำคัญต่อการ ปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจของเมียนมา ไม่ว่าจะเป็น องค์กรการระหว่างประเทศ ประเทศมหาอำนาจ ตลอดจน ประเทศในภูมิภาค ใน 3 ด้านได้แก่ การลงทุนโดยตรง จากต่างประเทศและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การ พัฒนาระบบการอภิบาลประชาธิปไตย และกระบวนการ สันติภาพและการเจรจาปรองดอง และด้วยเหตุว่าความ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภายนอกและเมียนมา ในลักษณะดังกล่าวยังไม่ได้รับความสนใจมากนักจาก แวดวงวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศ บทความจึงตั้ง คำถามสำคัญได้แก่ 1) ตัวแสดงภายนอกมีนโยบายและ บทบาทอย่างไรต่อการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจ เมียนมานับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 ถึง ค.ศ. 2015 ซึ่งถือเป็น ช่วงเวลาของการปฏิรูปที่มีตัวแสดงภายนอกเข้ามา เกี่ยวข้องอย่างเป็นรูปธรรม และ 2) บทบาทของตัวแสดง ภายนอกดังกล่าวเสริมสร้างการพัฒนาประชาธิปไตย ในเมียนมาในด้านความเข้มแข็งและการพัฒนาทาง เศรษฐกิจ ความเข้มแข็งของสถาบันทางการเมือง และ ความปรองดองทางสังคมในเมียนมา ได้หรือไม่ อย่างไร

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาธิปไตย และการต่างประเทศของเมียนมาในปัจจุบันสามารถ จำแนกได้เป็น 2 แนวทางศึกษา ได้แก่ 1) การศึกษาจาก มิติพัฒนาการเมืองภายใน และ 2) การศึกษา จากมิติบทบาทของตัวแสดงต่างประเทศต่อการพัฒนา ประชาธิปไตย

ในส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับมิติพัฒนาการเมือง ภายในและการพัฒนาประชาธิปไตย ในเมียนมานั้น ได้ให้ความสำคัญกับตัวแสดงภายใน

ประเทศ เช่น กองทัพ ผู้นำ และบริบททางการเมือง ว่าเป็นปัจจัยควบคุมการเปลี่ยนแปลงของเมียนมาสู่ ประชาธิปไตย ในทางหนึ่ง เมื่อรัฐบาลทหารของเมียน มาภายใต้การปกครองโดยสภาสันติภาพและการ พัฒนาแห่งรัฐได้จัดทำรัฐธรรมนูญและลงประชามติใน ปี ค.ศ. 2008 และได้มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปในเดือน พฤษภาคม ค.ศ. 2010 เพื่อส่งผ่านอำนาจไปสู่รัฐบาล พลเรือน การเปลี่ยนผ่าน (transition) ไปสู่ประชาธิปไตย สะท้อนลักษณะที่เรียกว่า “การเปลี่ยนแปลงรูปร่าง” (metamorphosis) อันเป็นกระบวนการพัฒนาที่ซับซ้อน ทั้งมีลักษณะของการปรับเปลี่ยน (change) และปรับตัว ที่ยืดหยุ่นอย่างคงทน (resilience) มากกว่าเป็นการ เปลี่ยนแปลงที่เป็นกระบวนการจากอำนาจนิยมสู่ ประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ (Egretau and Robinne 2016, 1-5) และแน่นอนว่าความท้าทายของการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยของเมียนมาขึ้นอยู่กับปัจจัย หลายประการ อาทิ การดำรงอยู่ของกองทัพในระบอบ การเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 2008 ได้รับความคุ้มครอง การครอบงำทางอำนาจของฝ่ายความมั่นคง โดยการ คงให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร้อยละ 25 ไว้ให้กับกองทัพ อันจะส่งผลต่อการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ดังนั้นกองทัพเองก็ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญตราบ ที่รัฐธรรมนูญยังคงกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวไว้ (Pederson 2014, 22-25) และเมียนมาจะยังคงเผชิญ ความท้าทายสำคัญจากปัญหาในเชิงโครงสร้างอย่าง เช่นการเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเองของกลุ่ม ชชาติพันธุ์ต่าง ๆ (autonomy) (Holliday 2008; 2011; Steinberg 2012)

ในขณะเดียวกันงานอีกจำนวนหนึ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้นำและรัฐบาลในกระบวนการ เปลี่ยนผ่าน Yoshihiro Nakanishi (2013) กล่าวว่า

การเมืองของเมียนมาในปัจจุบันนั้นประกอบด้วย 3 ข้อสำคัญ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจึงล้วนเป็นผลของฉันทมติทางการเมืองของทั้ง 3 ฝ่าย โดยทั้งสองฝ่ายและประสานกันให้เกิดสมดุลของอำนาจทางการเมือง ซึ่งจะส่งผลต่อการปฏิรูปทางเศรษฐกิจและการเมืองของเมียนมา คือ 1) ประธานาธิบดีเต็งเส่ง 2) พรรคสหภาพแห่งการพัฒนา (USDP) 3) กลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตยและพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) กระนั้น Nakanishi ยังตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าความคาดหวังว่าการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมาจะพัฒนาอย่างต่อเนื่องเป็นเรื่องที่เต็มไปด้วยความท้าทาย ยากลำบาก เป็นการเปลี่ยนแปลงที่อ่อนไหว และเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นจากบนลงล่าง เป็นความต้องการของประธานาธิบดีเต็งเส่งและพรรคพวกของเขาที่ต้องการจะปฏิรูปประเทศไม่ใช่เพราะแรงกดดันจากภายนอก (Pederson 2014, 21-30) (โปรดพิจารณา Steinberg 2013; Chambers 2014; Wilson 2014) และการปฏิรูปนั้นก็ไม่ใช่ว่าจะประสบความสำเร็จได้โดยง่าย เพราะยังต้องคำนึงถึงกลุ่มชนชั้นนำโดยเฉพาะพรรค NLD ชนกลุ่มน้อย และกลุ่มทางสังคมกลุ่มอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนผ่านของเมียนมาจำเป็นต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้นำทางการเมืองและองค์ประกอบทางการเมืองอื่น ๆ อีกด้วย (Blazevic 2016; Englehart 2012)

วรรณกรรมอีกจำนวนหนึ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของกองทัพเมียนมาเป็นการเฉพาะ อาทิจานของ Kyaw Yin Hlaing (2012) ที่ศึกษาการเมืองเมียนมาที่เปลี่ยนไปหลังจากมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งครั้งแรกในปี ค.ศ. 2011 โดยศึกษาจากบทสัมภาษณ์ข้าราชการเกษียณ นักกิจกรรมทางการเมือง และสมาชิกพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย ซึ่งจะทำให้สามารถ

เข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองภายในของตัวแสดงทางการเมืองต่าง ๆ ในเมียนมาตั้งแต่ก่อนและหลังการเลือกตั้งได้เป็นอย่างดีและพบว่าปัจจัยที่จะทำให้เมียนมาเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งได้นั้นต้องพิจารณาเรื่องการทำงานของฝ่ายสนับสนุนประชาธิปไตยที่สามารถทำงานร่วมกันเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้หรือไม่ ประกอบกับการปราศจากการรัฐประหารของกองทัพ ฉะนั้นแล้วปัจจัยที่สำคัญที่สุดก็คือการทำงานร่วมกันของกลุ่มทางการเมืองที่ไม่ใช่การเผชิญหน้ากัน นี่จึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญต่อการสร้างประชาธิปไตยที่ถาวรในเมียนมาให้เกิดขึ้นได้ (Lall 2016, 1-42)

ภูมิทัศน์การศึกษาการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของเมียนมาจึงเห็นคล้ายไปในทิศทางที่ใกล้เคียงกันว่าปัจจัยที่จะส่งผลทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างมั่นคงนั้น ได้แก่ 1) ผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะชนชั้นนำเดิม 2) โครงสร้างทางการเมืองของรัฐธรรมนูญ 3) การจัดการความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ หากสามารถประสานความสัมพันธ์ของทั้ง 3 ปัจจัยนี้ได้ลงตัวประชาธิปไตยในเมียนมาก็จะหยั่งรากลึกได้อย่างมั่นคง และประเด็นนี้ได้รับการหยิบยกขึ้นมาอย่างสำคัญในงานของ Larry Diamond (2012) เป็นต้น นอกจากนั้น Renaud Egretau และ Larry Jagan (2013) ยังได้เพิ่มเติมและฉายภาพให้เห็นว่าความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศหลังปี ค.ศ. 2011 ได้เปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ความสัมพันธ์ของเมียนมากับโลกภายนอกให้เมียนมามีความจำเป็นจะต้องดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เปิดกว้างขึ้นเพื่อแสวงหาความร่วมมือในการพัฒนาประเทศ กระนั้นลักษณะของระบอบการปกครองที่คุ้นชินกับการปกครองรวมศูนย์และอ่อนไหวต่อภัยคุกคามภายใน

ประเทศจะทำให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศยังคงได้รับอิทธิพลต่อการหวนคำนึงถึงประเด็นความมั่นคงแห่งชาติเป็นสำคัญ

มิติต่อมาได้แก่บทบาทของตัวแสดงต่างประเทศต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในด้านบทบาทของอาเซียนกับการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนม่านั้น มีข้อถกเถียงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างทั้ง 2 ฝ่าย ผ่านหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของชาติสมาชิกและประสิทธิภาพของอาเซียน ในการบังคับใช้กฎระเบียบของการเป็นประชาคมต่อการพัฒนาสิทธิมนุษยชนในเมียนมา (McCarthy 2008; Kyaw 2009) เป็นเหตุผลที่อาเซียนไม่สามารถเข้าไปมีอิทธิพลและส่งเสริมเรื่องสิทธิมนุษยชนต่อรัฐบาลเมียนมา เนื่องจากปทัสถานและโครงสร้างเชิงสถาบันของอาเซียนที่ไม่ได้ถูกออกแบบเพื่อที่จะคว่ำบาตรหรือกดดันประเทศสมาชิกได้ และไม่มีการพัฒนายุทธศาสตร์ทางการเมืองเชิงปฏิบัติระหว่างชาติสมาชิกด้วยกันอย่างต่อเนื่อง รวมถึงความกังวลต่อการทำให้เป็นหนึ่งในเดียวกันภายใต้อาเซียนที่อาจทำให้เกิดการแทรกแซงจากภายนอกต่อประเด็นการเมืองภายในของประเทศ (Davies 2012) ข้อวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวเป็นสิ่งที่ได้รับความสนใจจากหมู่นักวิชาการที่ติดตามสถานการณ์ทางการเมืองของเมียนมาอย่างยาวนาน และเห็นเป็นข้อจำกัดในเชิงสถาบันไม่ให้อาเซียนมีส่วนต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมาอย่างมีนัยสำคัญ เช่นงานของ Haacke (2008) ซึ่งก็ได้วิเคราะห์ถึงประเด็นนี้พร้อมทั้งบรรณาธิบายนโยบายต่างประเทศของเมียนมาไว้ได้อย่างครอบคลุม

ขณะที่อาเซียนไม่สามารถเป็นตัวแสดงหลักในการผลักดันประชาธิปไตยในเมียนมาได้แล้วนั้น บทบาทของมหาอำนาจเองก็เป็นไปอย่างจำกัด เนื่องจากความ

แตกต่างและหลากหลายในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติของตนเอง โดยแนวคิดหนึ่งอธิบายว่าความสัมพันธ์อันดีทางเศรษฐกิจกับเมียนมามีจุดประสงค์เพื่อการหาทำไรทางเศรษฐกิจที่มีมูลค่ามหาศาล โดยงานของ Zhao Hong (2014) ได้ศึกษาถึงบทบาทของญี่ปุ่น (ดูเพิ่มเติม Ditlevsen 2014, 401-405; Oishi and Furuoka 2003) และจีน (Legene and Ytzen 2014, 109, 111) เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับเมียนมาในเรื่องการแข่งขันเพื่อเป็นผู้สนับสนุนเศรษฐกิจในเมียนมาอันอาจจะสร้างรายได้มหาศาลให้กับประเทศตนภายใต้การเข้ามามีบทบาทสำคัญของญี่ปุ่น อาจจะทำให้สามารถลดความร้อนแรงลงระหว่างจีนกับเมียนมาก็ได้ แต่ถึงกระนั้นทั้งคู่ต่างก็รู้ว่าการมีความสัมพันธ์อันดีกับเมียนมาจะทำให้ตนนั้นได้รับผลกำไรจากการลงทุนและการค้าที่มีมูลค่ามหาศาลในอนาคต รวมถึงการเชื่อมโยงกับอาเซียนของเมียนมายังจะทำให้ตัวเลขการค้าและการลงทุนสูงขึ้นไปอีก ซึ่งก็เป็นการอธิบายถึงกรณีของความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับอินเดีย (Lee 2014) และกับไทย (James 2010) ได้เช่นกัน ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยในเมียนมาได้เปิดโอกาสให้มีการปรับปรุงความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา กระนั้นก็ไม่สามารถรับประกันได้ถึงการรักษาระดับการพัฒนาประชาธิปไตยให้ได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งขึ้นอยู่กับสัญญาณตอบรับของรัฐบาลที่เนปิดอว์ (Clapp 2010; Clymer 2015)

ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการลงทุนจากต่างประเทศก็มีความสำคัญต่อการปฏิรูปของเมียนมาเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ข้อโต้แย้งถูกพัฒนาไปใน 2 ทิศทาง กล่าวคือฝ่ายหนึ่งมองว่าขณะที่ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศเป็นองค์ประกอบสำคัญสำหรับการนำไปสู่ประชาธิปไตย (Alamgir 2008) ใน

ขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งมองว่าความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ เป็นเพียงมิติหนึ่งของการปฏิรูป มากกว่านั้นความสามารถในการบริหารนโยบายทางเศรษฐกิจภายในก็จะเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญสำหรับอนาคตทางการเมืองของเมียนมา (Freeman 2018; Thawngmung 2008; Turnell 2008; Turnell 2009)

เมื่อพิจารณางานที่ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมาที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการเสนอมุมมองของตัวแสดงต่างประเทศ เป็นสำคัญ กล่าวคือท่ามกลางการแข่งขันทางอำนาจด้วยปัจจัยนำของสภาพภูมิรัฐศาสตร์ที่โดดเด่นและศักยภาพทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติของเมียนมา การนำเสนอมิติด้านความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมาและประเทศภายนอก ถือว่ามีความสำคัญอย่างมากในทศวรรษที่ผ่านมา อีกทั้งวรรณกรรมส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศยังเน้นเพียงมิติการพัฒนาจากปัจจัยประวัติศาสตร์และการเมืองภายใน ทั้ง ๆ ที่การเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยสามารถได้รับประโยชน์ (หากไม่ใช่แรงกดดัน) จากบทบาท อิทธิพล และความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกด้วย การฉายภาพนี้ยังคงไม่ได้รับความสนใจมากนัก อีกทั้งงานวิจัยจึงจะให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าวเพื่อทำความเข้าใจจากความสัมพันธ์ของตัวแสดงภายนอกและการพัฒนาภายในประเทศเมียนมาที่สามารถดำเนินไปควบคู่กันในลักษณะสหสัมพันธ์ร่วมกัน (mutually coexisted) ระหว่างความร่วมมือและความขัดแย้งที่ความช่วยเหลือและความสัมพันธ์ของตัวแสดงภายนอกสามารถดำเนินไปตามกลางอุปสรรคและข้อจำกัดของการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจภายในเมียนมาที่เกิดขึ้นจะมีประโยชน์ต่อการศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมาและประเทศอื่นๆ ในอนาคต

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยอาศัยกรอบการศึกษาแนวคิดของกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย (democratic transition) และความมั่นคงสถาพรของประชาธิปไตย (democratic consolidation) เพื่อสำรวจความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของตัวแสดงภายนอกต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย (democratization) (Huntington 1991; O'Donnell and Schmitter 1986; Whitehead 2001; Diamond 1999; Carothers 1999) ของเมียนมาใน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการลงทุนต่างประเทศและการปฏิรูปเศรษฐกิจ ด้านการพัฒนาศักยภาพและประสิทธิภาพของระบบการปกครอง และสันติภาพและความปรองดองภายในประเทศ

ความมั่นคงสถาพรของประชาธิปไตย (democratic consolidation) เป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย (democratic transition) เป็นการก่อตัวอย่างเข้มแข็งของโครงสร้างระบอบการปกครองประชาธิปไตยที่พัฒนาเริ่มต้นเมื่อประเทศมีการเคลื่อนออกจากระบอบอำนาจนิยมหรือระบอบรัฐบาลพรรคการเมืองเดียว (one-party regime) ไปสู่การมีระบอบการปกครองประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้งที่ซึ่งหลายพรรคการเมืองมีสิทธิในการแข่งขันและจัดตั้งรัฐบาล (Schmitter and Karl 1994; O'Donnell and Schmitter 1986) อย่างไรก็ตาม มีผู้ให้ทัศนะที่หลากหลายต่อความหมายของความมั่นคงสถาพรของประชาธิปไตย อาทิ Huntington (1991, 266) กล่าวว่าความมั่นคงสถาพรของประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นเมื่อมีคณะผู้บริหารประเทศที่มาจากการเลือกตั้งและสามารถผลัดเปลี่ยนกันขึ้นมาดำรงตำแหน่งตามวาระผ่านการเลือกตั้งได้ ในขณะที่นักวิชาการหลาย

อีกทั้งในเวลาเดียวกัน เมียนมาได้ริเริ่มกระบวนการปฏิรูปประเทศด้วยการออกเสียงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2008 (ทั้ง ๆ ที่ถูกวิจารณ์ถึงความไม่เหมาะสมของการจัดประชามติในพื้นที่ประสบภัยพิบัติ) กลายเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้นานาชาติเปลี่ยนจุดยืนและหันมาปรับความสัมพันธ์กับเมียนมาอย่างเข้มข้นและรอบด้าน ช่วงเวลาดังกล่าวจึงเป็นบริบทที่สำคัญยิ่งที่จะศึกษาบทบาทของตัวแสดงภายนอกในห้วงของการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย ทั้งนี้การเก็บข้อมูลทั้งเอกสารและการสัมภาษณ์จะครอบคลุมช่วงเวลาก่อนและหลังจากนั้น เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับพัฒนาการของประชาธิปไตยในเมียนมาซึ่งมีลักษณะของความเป็น “กระบวนการ” ที่ประกอบด้วยความสัมพันธ์ของตัวแปรที่ซับซ้อน อาทิ สถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่การเสนอแผนการสู่ประชาธิปไตยของเมียนมาในปี ค.ศ. 2003 และภายหลังจากการเป็นรัฐบาลที่มาจากเลือกตั้งของพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) เป็นต้น

การพัฒนาประชาธิปไตยบนทางขนาน

งานวิจัยพบว่า การสร้างความเกี่ยวพันกับเมียนมาโดยประชาคมระหว่างประเทศในห้วงที่ผ่านมา อาจจะไม่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยพัฒนาขึ้นในด้านสารัตถะหรือ “คุณภาพ” อย่างมีนัยสำคัญ เห็นได้จากสถานการณ์ต่าง ๆ อาทิ วิกฤตการณ์ย้ายถิ่นของชาวโรฮิงญาและการตอบสนองต่อปัญหาของรัฐบาล เสรีภาพและอิสรภาพของสื่อมวลชนต่อการวิพากษ์รัฐบาล การดำรงสถานะอันทรงอิทธิพลทางรัฐธรรมนูญของกองทัพ การเจรจาปรองดองที่ยังไม่มีความชัดเจน หรือแม้กระทั่งความขัดแย้งและความรุนแรงที่ยังคงปรากฏขึ้น

ในพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ อย่างไรก็ตามงานวิจัยชิ้นนี้กลับพบว่าบทบาทของตัวแสดงภายนอกแสดงบทบาทอัน “เป็นประโยชน์” ต่อพื้นฐานทางปกครองระบอบประชาธิปไตยให้กับเมียนมา การที่จะพัฒนาประชาธิปไตยให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น (to make democracy more democratic) จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการสนับสนุนจากตัวแสดงภายนอกทั้งในด้าน “วัตถุ” และ “ความคิด” จริงอยู่ที่การพัฒนาประชาธิปไตยให้มียุ่อย่างต่อเนื่องสู่ความเข้มแข็งจะขึ้นอยู่กับเจตจำนงของรัฐบาลและผู้นำรัฐบาลในการสร้างสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง การออกแบบสถาบันที่เหมาะสม การกระจายอำนาจ ความหลายหลากหลายของภาคประชาสังคม และศักยภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศ (Diamond 1999)

ในกรณีของเมียนมานั้นการลงทุนและความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่คอยจัดวางพื้นฐานที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยนั้น ได้แก่ การผลักดันให้เกิดโครงสร้างและสถาบันทางเศรษฐกิจที่สามารถรองรับการลงทุนต่างประเทศได้อย่างต่อเนื่อง การส่งเสริมสถาบันทางการเมืองให้มีความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เปิดกว้างและหลากหลาย และการส่งเสริมสันติภาพและบทบาทชุมชนผ่านความช่วยเหลือด้านการพัฒนาอันเป็นประโยชน์ต่อสันติภาพในระยะยาว ต่างยังประโยชน์ต่อการส่งเสริม “คุณภาพ” ของระบอบการปกครองได้เช่นกัน เมียนมามีการเปลี่ยนแปลงด้านองค์ประกอบด้านประชาธิปไตย และในจำนวนนั้นตัวแสดงต่างชาติก็เข้ามามีบทบาทคอยช่วยเหลือประคับประคองกระบวนการเปลี่ยนแปลงสู่การมีประชาธิปไตยที่เข้มแข็งของเมียนมา

ประการแรก *ด้านการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ* การลงทุนจากต่างประเทศอย่างต่อเนื่องภายหลังจากที่เมียนมามีรัฐบาลที่มาจากกรเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2010 เป็นอิทธิพลสำคัญต่อการปฏิรูปกฎหมายและระเบียบทางเศรษฐกิจต่าง ๆ อาทิ กฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ กฎหมายบริษัท กฎหมายต่อต้านคอร์รัปชัน กฎหมายป้องกันการฟอกเงิน กฎหมายการแข่งขันทางการค้า และกฎหมายประกันสังคม เป็นต้น ในทางกลับกัน การปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจเหล่านี้ก็เป็นปัจจัยสนับสนุนและจูงใจให้เกิดการขยายตัวของการลงทุนจากต่างประเทศมาสู่เมียนมา (Sakai 2018) อีกทั้งตัวแสดงภายนอกโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหภาพยุโรปและกลุ่มประเทศสมาชิกยังเป็นส่วนสำคัญต่อการสนับสนุนกระบวนการปฏิรูปทางด้านเศรษฐกิจของเมียนมา ในหลายโครงการในปัจจุบัน อาทิ ความช่วยเหลือในโครงการเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่หลากหลายที่ส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลและความโปร่งใสของการดำเนินกิจการของรัฐมากขึ้น โครงการศูนย์ข้อมูลความช่วยเหลือต่างประเทศ โครงการการบริหารและนโยบายการจัดเก็บรายได้และภาษี โครงการการพัฒนาด้านการค้า การพัฒนาระบบ ICT สำหรับบริการธนาคารและระบบปฏิบัติการทางการเงิน โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และโครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษต่าง ๆ เป็นต้น ถึงแม้ว่าการลงทุนจากต่างประเทศและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจจะไม่ได้นำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยได้โดยตรงก็ตาม ซึ่งหากพิจารณาในมิติด้านการปฏิรูปเศรษฐกิจแล้วด้วย ยังมีแนวโน้มเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย สาเหตุมาจากการกระจุกตัวของการลงทุนระหว่างประเทศที่จำกัดเพียงการลงทุน

ในภาคทรัพยากรธรรมชาติและโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมากขึ้น (Turnell 2009; OECD 2014, 50; World Bank 2015; World Bank 2016; JICA 2014; Bak 2019) อีกทั้งยังไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคแรงงาน ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพและทักษะของแรงงานในวงกว้าง หากพิจารณาในมิติของการขยายพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบเศรษฐกิจแล้วนั้น ความเข้มแข็งของแรงงานมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนระบบประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นตัวแสดงที่สามารถสร้างแรงกดดันทางการเมืองแก่รัฐบาลให้มีความโปร่งใส (Mahoney and Collier 1995; Pandya 2014; UNDP Myanmar 2015; Khine 2019; Saw 2018; Chalumpol Lotharukpong 2018; Win 2019)

ประการที่สอง *ด้านการพัฒนาระบบการอภิบาลประชาธิปไตย* ตัวแสดงภายนอกแสดงบทบาทสำคัญในการวางรากฐานในเชิงสถาบันที่มีคุณภาพรองรับกับระบบอภิบาลประชาธิปไตย (democratic governance) (Magen and McFaul 2009) ในห้วงแห่งการปฏิรูปในเมียนมา รัฐบาลและองค์การระหว่างประเทศ อาทิ UK-DID USAID JICA สหประชาชาติ สหภาพยุโรป และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย อนุมัติงบประมาณจำนวนมหาศาลเพื่อส่งเสริมโครงการความช่วยเหลือด้านการพัฒนาสมรรถนะของหน่วยงานภาครัฐเมียนมาเพื่อส่งเสริมความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการประชาชนที่มีเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ อาทิ โครงการพัฒนาหน่วยงานองค์กรศาล และการยุติธรรมให้มีอิสระ โครงการสังเกตการณ์และตรวจสอบการเลือกตั้ง โครงการฝึกอบรมสมาชิกพรรคการเมือง เพื่อพัฒนาศักยภาพด้านการสื่อสาร โครงการพัฒนาศูนย์ทรัพยากรข้อมูลของรัฐสภาให้เป็นศูนย์ความรู้

สำหรับการวิจัย องค์การภาคประชาสังคมที่มีบทบาทสนับสนุนและช่วยเหลือการบริการด้านการไกลเกลี่ยเหยื่อจากความรุนแรงทางเพศ และการบริการทางด้านกฎหมาย โครงการฝึกอบรมครูและการสอนภายใต้แนวทางการพัฒนาที่มีเด็กเป็นศูนย์กลาง (Kyaw 2018) โครงการพัฒนาการจัดการการคลังสาธารณะ เกษตรกรรม พลังงาน และสาธารณสุข โครงการพัฒนาบุคลากรเพื่อบริหารจัดการความช่วยเหลือระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพ และโครงการการจัดทำข้อมูลสถิติเพื่อการวางแผนเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น ทั้งนี้ความก้าวหน้าของการปฏิรูประบบการจัดการความช่วยเหลือระหว่างประเทศร่วมกับหน่วยงานต่างประเทศของเมียนมายังได้รับความชื่นชมจากหน่วยงานระหว่างประเทศว่าดำเนินไปด้วยการประสานงานหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการพัฒนาประเทศในวงกว้าง

ดังนั้นจึงไม่ได้เป็นผลงานของความพยายามของเมียนมาในการพัฒนาศักยภาพและความเชื่อมโยงระหว่างความช่วยเหลือต่างประเทศกับการพัฒนาประเทศเพียงเท่านั้น ยังแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลและบทบาทของตัวแสดงระหว่างประเทศต่อการส่งเสริมความตระหนักรู้ด้านการพัฒนา เพื่อเป็นฐานคิดที่สำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตย (Anonymous informant #2 2018; Anonymous informant #3 2018) ความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่มุ่งส่งเสริมประชาธิปไตยของเมียนมาได้สร้างความเชื่อมโยงในเชิงโครงสร้างระหว่าง “ผู้ให้” และ “ผู้รับ” ภายในประเทศเมียนมา ให้มีการถ่ายทอดประสบการณ์ และ “สารัตถะ” ความคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยสู่ประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งที่ได้รับการเน้นย้ำจากข้าราชการของเมียนมาว่าเป็นสิ่งที่ปรากฏขึ้นจริง (Khin 2019; Swai 2017; Lin 2019) ความช่วยเหลือระหว่างประเทศด้านประชาธิปไตยจึง

มีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาในยุคสมัยใหม่ที่จะไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในเชิงโครงสร้างเพียงอย่างเดียวโดยเน้นเพียงกระบวนการเลือกตั้ง การพัฒนากลไกการถ่วงดุลอำนาจ และการสนับสนุนบทบาทและอำนาจขององค์กรภาคประชาสังคมเพียงเท่านั้น แต่เป็นการเน้นการพัฒนาโดยความสมัครใจของประเทศผู้รับหรือตรงตามความต้องการของผู้รับ ตลอดจนให้ความสำคัญกับเนื้อหาและความรู้ด้านประชาธิปไตยที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การพัฒนาภาคประชาสังคม และการสร้างความเป็นนิติรัฐ เป็นต้น เพื่อการพัฒนาที่เท่าเทียมกันในประเทศ (Carothers 2015; 2009) ปรากฏให้เห็นเป็นโครงการความช่วยเหลือต่างประเทศในเมียนมาในปัจจุบัน ทั้งนี้ในกรณีของเมียนมา งานวิจัยตระหนักในข้อโต้แย้งว่าการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาสมรรถนะ (capacity building) และการส่งเสริมประชาธิปไตย (democratic promotion) ไม่ควรที่จะพิจารณาร่วมกัน เนื่องจากโครงสร้างสถาบันทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นอาจก่อให้เกิดการคงอยู่ของอำนาจนิยมมากขึ้นก็เป็นได้ อย่างไรก็ตามงานวิจัยสนับสนุนความคิดที่ว่า การให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาสมรรถนะเป็นสิ่งสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการให้เงื่อนไข (conditionality) ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศด้วย (Risse 2009) ดังเช่นในกรณีของการสนับสนุนแนวนโยบายความช่วยเหลือเพื่อการค้า (aid for trade) เป็นต้น ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ตลอดจนการกำหนดแนวนโยบายที่ชัดเจนของรัฐบาลเมียนมาต่อการพัฒนาโครงสร้างและความเป็นสถาบันของรัฐบาลและองค์กรทางการเมืองต่าง ๆ ทั้งในระดับส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น (Republic of the Union of Myanmar. Ministry of Planning and Finance 2018,

2) จึงเป็นความท้าทายสำคัญที่ยังคงดำรงอยู่ และมีนัยสำคัญต่ออนาคตของระบอบประชาธิปไตยและการพัฒนาที่เท่าเทียมของเมียนมา

ประการที่สาม *ด้านกระบวนการสันติภาพ และกระบวนการเจรจาปรองดอง* ตัวแสดงภายนอกมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างสันติภาพในทางอ้อมผ่านการเป็นผู้ประสานงานและอำนวยความสะดวกในกระบวนการเจรจาแลกเปลี่ยนความเห็น เพื่อสร้าง “ช่องทาง” การสนทนาระหว่างรัฐบาล กองทัพ และกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ อีกทั้งยังสนับสนุนความช่วยเหลือด้านการพัฒนาพื้นที่ชุมชนหลังความขัดแย้ง ถือเป็นแนวทางการสนับสนุนส่งเสริมกระบวนการเจรจาควบคู่ไปกับการสร้าง “บริบท” ที่เอื้ออำนวยต่อกระบวนการสันติภาพในระดับท้องถิ่น อาทิ โครงการพัฒนาชนบทด้านการปลูกพืชเศรษฐกิจและการผลิตเกษตรแบบหมุนเวียน (JICA) โครงการพัฒนาบทบาทของสตรีและการเปิดพื้นที่ทางการเมืองเพื่อการแลกเปลี่ยนความเห็นผ่านโครงข่ายทางสื่อโทรทัศน์และอินเทอร์เน็ต (USAID) เป็นต้น ขณะที่ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปยังคงเป็นตัวแสดงสำคัญต่อกระบวนการสร้างสันติภาพของเมียนมาอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลสหภาพยุโรปได้อนุมัติงบประมาณเพื่อสนับสนุนจัดตั้งหน่วยงานประสานงานการเจรจาสันติภาพหลายกลุ่ม อาทิ กลุ่มสนับสนุนสันติภาพระหว่างประเทศ (International Peace Support Group) สำนักงานพม่ายุโรป (Euro Burma Office) กลุ่มข้อริเริ่มการสนับสนุนสันติภาพเมียนมา (Myanmar Peace Support Initiative) นอร์เวย์และฟินแลนด์เป็น 2 ประเทศที่มีนโยบายสนับสนุนสันติภาพในเมียนมาอย่างแข็งขันที่เป็นแกนกลางของการดำเนินนโยบายต่างประเทศในเชิงสันติภาพมาอย่างยาวนานนับตั้งแต่หลังสงครามเย็นสิ้นสุด (Svejda 2018; Stokke 2012)

การเจรจาสันติภาพและความปรองดองคือเรื่อง “ภายใน” ของเมียนมา เป็นสิ่งสะท้อนของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐบาลและองค์การระหว่างประเทศที่เห็นไปในทิศทางเดียวกัน (Del Rio 2018; Aye 2019; Anonymous informant #1 2017; Anonymous informant #2 2018; Anonymous informant #3 2018; Jukr Boon-Long 2018; Svejda 2018) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มการเมืองและกลุ่มกองกำลังติดอาวุธชาติพันธุ์ต่าง ๆ ดำเนินไปบนบริบทที่ซับซ้อนทับกันระหว่างความมั่นคงของรัฐ การพัฒนาเศรษฐกิจ และการแทรกแซงจากภายนอก ในกระแสธารของการปฏิรูปทางการเมืองที่ถึงแม้ว่ารัฐบาลตั้งเสงจะประกาศให้การสร้างสันติภาพและความปรองดองเป็นหนึ่งในแนวทางการปฏิรูปที่สำคัญเป็นอันดับต้น ๆ และเป็นใจกลางของการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม การสร้างสันติภาพและความปรองดองกลับยังไม่มีบทสรุปและทางออกที่ชัดเจน ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับระบอบการปกครองและข้อเสนอของการสร้างรัฐแบบสหภาพสหพันธรัฐ (union federalism) การจัดสรรประโยชน์ทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐบาลและคนในพื้นที่ ข้อขัดแย้งของสถานะของกองกำลังชายแดน ตลอดจนความเกี่ยวข้องของตัวแสดงภายนอก อย่างเช่นจีน ต่างมีส่วนทำให้กระบวนการเจรจาสันติภาพมีความอ่อนไหวต่อความมั่นคงแห่งรัฐ ซึ่งไม่เปิดโอกาสให้ตัวแสดงภายนอกได้เข้าไปมีบทบาทในการเจรจาอย่างเป็นทางการและรูปธรรม อย่างไรก็ตาม งานวิจัยพบว่าตัวแสดงภายนอกได้มีส่วนในกระบวนการสร้างสันติภาพในทางอ้อมผ่านการเป็นผู้ประสานงานและอำนวยความสะดวกในการสร้าง “ช่องทาง” การหารือและสนทนาระหว่างรัฐบาล กองทัพ และกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ อีกทั้งยังมีส่วนสำคัญต่อการให้ความช่วยเหลือในเชิงการพัฒนาพื้นที่หลังความขัดแย้ง

การให้ได้มาซึ่งสันติภาพในสายตาของตัวแสดงภายนอก จึงมีลักษณะที่เป็นกระบวนการที่จะต้องใช้เวลา ความพยายาม และการเกี่ยวพันกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งจะต้องได้รับการส่งเสริมควบคู่กับการสร้างบริบท “สันติภาพ” ให้เกิดกับชุมชนท้องถิ่น (UNDP Myanmar 2013; UNDP Myanmar 2016)

ภูมิรัฐศาสตร์กับการพัฒนาประชาธิปไตย

ท่ามกลางข้อกังขาถึงอิทธิพลและบทบาทของตัวแสดงภายนอกต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมา เนื่องจากปัจจัยภายในที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้น งานวิจัยชิ้นนี้ยังพบว่าอุปสรรคของตัวแสดงภายนอกต่อการขับเคลื่อนประชาธิปไตยในเมียนมายังเกิดจากเจตนาารมณ์ของตัวแสดงภายนอกเองที่ยังยึดมั่นอย่างเข้มแข็งในหลักการที่ว่าการพัฒนาประชาธิปไตยเป็น “กิจการภายใน” ของเมียนมาโดยเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ข้อจำกัดดังกล่าวเกี่ยวข้องกับระเบียบระดับภูมิภาคของเอเชียที่ยึดถือค่านิยม “รัฐชาติ” อย่างไม่ประนีประนอม และปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์ที่เมียนมาตั้งอยู่ท่ามกลางกลุ่มประเทศที่ยังยินดีกับการสร้างสหสัมพันธ์กับเมียนมาในเชิงบวกมากกว่า ความพยายามที่จะตรวจสอบกดดัน และเข้มงวดกับการพัฒนาประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในเมียนมา และก็เป็นสิ่งที่ปรากฏขึ้นในหลายกรณีของกลุ่มประเทศแอฟริกาในอดีต เช่น แอฟริกาใต้ รัสเซีย และโซมาเลีย เป็นต้น ที่มาตรการคว่ำบาตรของประเทศตะวันตกไม่เป็นผลต่อการโค่นล้มระบบเผด็จการและการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตย เนื่องจากนโยบายที่หลากหลายของกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน ความไม่ใกล้ชิดระหว่างเมียนมากับจีน ไทย (อาเซียน) และอินเดีย เป็นสาเหตุสำคัญที่ความสัมพันธ์ การลงทุน และความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ไม่ได้เป็นกระบวนการ

การสร้างเงื่อนไขและเร่งรัดให้เมียนมาจริงจังในเส้นทางการพัฒนาสู่ประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงข้อโต้แย้งของความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางภูมิรัฐศาสตร์และการพัฒนาประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี

ด้วยจุดยุทธศาสตร์ที่ตั้งของเมียนมาที่เห็นได้ว่าพัฒนาการทางการเมืองและเศรษฐกิจของเมียนมาแบ่งแยกออกไม่ได้จากผลประโยชน์ของประเทศเพื่อนบ้านและมหาอำนาจ อีกทั้งกระบวนการปฏิรูปประเทศของเมียนมายังเชื้อประโยชน์ต่อรัฐบาลกึ่งประชาธิปไตยในเมียนมาที่อาศัยประโยชน์จากการรื้อฟื้นความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศตะวันตก เพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองทางอิทธิพลกับจีน ความสำคัญทางภูมิยุทธศาสตร์ (geo-strategy) ของเมียนมาและการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยเป็นส่วนสำคัญยิ่งต่อการ “กระชับ” ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นที่มีความร่วมมือกันในการให้ความช่วยเหลือและส่งเสริมภาคเอกชนในการลงทุนในเมียนมาเพื่อรักษาอิทธิพลทางการเมืองความมั่นคงและเศรษฐกิจ ท่ามกลางบทบาทของจีนที่เพิ่มมากขึ้นในเอเชีย (Schoff 2014) นักวิชาการจำนวนหนึ่งจึงมองปรากฏการณ์และกระแสของการปฏิรูปทางการเมืองในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์การต่างประเทศเพื่อแสวงหาการรับประกันทางยุทธศาสตร์ (strategic hedging behavior) เป็นยุทธศาสตร์ที่ต้องการจะรับประกันความอยู่รอดท่ามกลางการเติบโตทางอำนาจของจีน ซึ่งเมียนมาก็จำเป็นต้องลดภาระด้านการพึ่งพาจีนผ่านการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับสหรัฐอเมริกาและประเทศพันธมิตรอย่างญี่ปุ่น

จีนคือตัวแปรสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมา เมียนมามีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ต่อ

จีนอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติของผลประโยชน์ และการพัฒนาพื้นที่ตอนในของประเทศ ได้แก่ มณฑล ยูนนานซึ่งพึ่งพาเมียนมาในฐานะที่เป็นเส้นทางการค้า ในทางกลับกันเมียนมาได้รับประโยชน์มหาศาลจากจีน โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ นับตั้งแต่ปริมาณการค้าชายแดนระหว่างเมียนมาและจีนที่ด้านรัฐถึงถึง บลงทุนต่างประเทศจำนวนมหาศาล ในภาคทรัพยากรธรรมชาติ ถึงแม้ว่าเมียนมาจะมีความพยายามในการดำเนินนโยบายให้หลุดพ้นจากการเป็นรัฐในอาณัติ (client state) จากจีน ผ่านความพยายามในการเปิดความสัมพันธ์กับชาติมหาอำนาจอื่น ๆ ในห้วงของการปฏิรูปหรือการประกาศระงับการก่อสร้างเขื่อนมยิตไซ ซึ่งเป็นการหนึ่งของกระแสการต่อต้านจีนที่มีอยู่ในเมียนมาที่มาอย่างยาวนาน เมียนมาก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ถึงประโยชน์และแรงจูงใจทางเศรษฐกิจจากโครงการการลงทุนจากจีน อาทิ โครงการทำเรื่อน้ำลึก และเขตเศรษฐกิจพิเศษยกพิง และโครงการท่อขนส่งน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติ (Pinitbhand Paribatra 2017) นอกจากนี้จีนยังได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีส่วนต่อการสร้างบริบทความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และการเมืองระหว่างชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลเมียนมาที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น (Woods 2011; Sadan 2016) กลายเป็นความสัมพันธ์ 3 เสา ระหว่างชนชั้นนำทหาร ส่วนกลาง ผู้นำกลุ่มกองกำลังชาติพันธุ์ และชนชั้นนำนักธุรกิจชาวจีน ที่ต่างมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการลงทุนในทรัพยากรธรรมชาติเป็นรายได้สำคัญ และแน่นอนว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองส่วนกลางของเมียนมาในห้วงการปฏิรูปนั้น จะสร้างความระส่ำระสายให้กับเครือข่ายความสัมพันธ์ดังกล่าวในท้ายที่สุด หากพิจารณาในแง่มุมมองบทบาทของจีนในกระบวนการสันติภาพ บทบาทของจีนในความสัมพันธ์

ดังกล่าวจึงตกอยู่ในสภาวะทางแพ่งที่ไม่สามารถทั้งสองฝ่ายสนทนาระบวนการสันติภาพได้อย่างเต็มที่ ซึ่งอาจจะนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงอิทธิพลทางการค้าในพื้นที่ และอาจจะได้รับแรงต้านจากกลุ่มชาติพันธุ์ในเวลาเดียวกัน

ข้อวิพากษ์ที่พึงพิจารณาอีกประการสำหรับบทบาทของจีนต่อความเป็นประชาธิปไตยของเมียนมาเกี่ยวกับว่าปริมาณการลงทุนขนาดใหญ่ของจีนยังกระจุกตัวอยู่ที่ภาคทรัพยากรธรรมชาติ และหากพิจารณาเมียนมาถึงความไร้ประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคมาอย่างยาวนาน ประกอบกับปัญหาคอร์รัปชันในการจัดทำสัมปทานภาครัฐที่ไร้ซึ่งกระบวนการตรวจสอบจากประชาชน (Turnell 2009) การลงทุนของจีนจะยิ่งรังให้เกิดการกระจุกตัวของรายได้บนความเข้มแข็งของภาครัฐอย่างต่อเนื่อง และในกรณีของการก่อสร้างเขื่อนมยิตไซบนลุ่มน้ำอิรวดีก็เป็นกรณีศึกษาที่น่าติดตาม แม้ว่ารัฐบาลเต็งเส่ง (ต่อเนื่องถึงรัฐบาลซูจี) จะระงับการก่อสร้างเขื่อนอันเป็นไปตามข้อเรียกร้องของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม และการละเมิดสิทธิที่ดินทำกิน หากโครงการสามารถดำเนินการต่อไปจนแล้วเสร็จการผลิตกระแสไฟฟ้าจะถูกป้อนกลับสู่จีนโดยปราศจากผลประโยชน์ที่ตกสู่ชุมชนท้องถิ่น ประการถัดมา การพัฒนาเศรษฐกิจจะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับประชาธิปไตยได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลสามารถที่จะโอนถ่ายรายได้จากอุตสาหกรรมด้านทรัพยากรธรรมชาติมาสู่การสร้างความหลากหลายด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคอุตสาหกรรมซึ่งมีความจำเป็นต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจ้างงาน การเพิ่มรายได้ และการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน และประการที่สาม การยึดถือหลักการไม่แทรกแซงกิจการทางการเมืองของจีนอย่างหนักแน่นและการส่ง

เสริมการลงทุนโดยเห็นแก่ผลประโยชน์แต่ฝ่ายเดียวโดยปราศจากการถ่ายทอดเทคโนโลยีและความรู้ด้านการลงทุนและการผลิตหรือปราศจากการคำนึงถึงมาตรฐานและสิทธิของแรงงานและสิ่งแวดล้อม (ซึ่งมีลักษณะที่ตรงข้ามกับการลงทุนของญี่ปุ่นและยุโรป) อันเป็นสาระสำคัญของที่จะไม่ทำให้เกิดการสร้างเงื่อนไขเพื่อการเป็นประชาธิปไตย (lack of democratic conditionality)

จุดยืนทางการเมืองของอาเซียนต่อหลักการ “ไม่แทรกแซงกิจการภายใน” ของประเทศสมาชิกเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การสร้างเงื่อนไขของการเป็นประชาธิปไตยไม่ใช่ประเด็นสำคัญความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนและเมียนมา จริงอยู่ที่สถานการณ์ทางการเมืองในเมียนมาหลายต่อหลายครั้งได้สร้างบริบทกดดันให้เกิดความเคลื่อนไหวในระดับความร่วมมืออาเซียน (Haacke 2006; Jones 2012) ให้แสดงความกังวลและกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในประเทศ อันเป็นการหักหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของอาเซียนขณะที่ข้อเสนอกรอบนโยบายเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ของไทยเพื่อเปิดโอกาสให้อาเซียนสามารถแสดงความกังวลอย่างยืดหยุ่นต่อความเป็นไปทางการเมืองในเมียนมา ก็จะเป็นอุปสรรคของกระแสการปรับหลักการที่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าไรนัก เหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากการปะทะกันที่เดปายิน ค.ศ. 2003 การประท้วงของคณะพระสงฆ์ ค.ศ. 2007 หรือความรุนแรงที่มีต่อชาวโรฮิงญา นับตั้งแต่ ค.ศ. 2012 จนถึงในห้วงปัจจุบัน ตลอดจนจนสถานะวิกฤตของความมั่นคงมนุษย์หลังไซโคลนนาเก็ซ ก่อให้เกิดแรงกดดันรัฐบาลเมียนมาต่อการเปลี่ยนแปลงเพื่อการเป็นประชาธิปไตย แต่การเคลื่อนไหวของอาเซียนนั้นไม่ได้มีการสร้างเงื่อนไขต่อกระแสการปฏิรูปแต่อย่างใด บทบาทและแนวนโยบายของ

อาเซียนสะท้อนให้เห็นถึงการผสมผสานระหว่างหลัก “ยุทธศาสตร์” และ หลัก “ปทัสถาน” ที่ซ้อนทับกันอย่างแยกไม่ออก ความไม่พอใจต่อระบอบทหารและการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเมียนมาอาจจะนำมาซึ่งการปรับตัวของหลักการที่ว่าด้วยเรื่องการไม่แทรกแซงกิจการภายในของสมาชิกอาเซียน แต่อาจไม่สำคัญเพียงพอต่อการปรับเปลี่ยนหลักคิดที่ขับเคลื่อนเป็นปทัสถานของอาเซียนมาอย่างยาวนาน ปราชญ์การณื่อดังกล่าว Amitav Archaya (2013, 231-233) เสนอว่าเป็น “กระบวนการกล่อมเกลாதองสังคมเฉพาะโอกาส” (contingent socialization)

ขณะที่โครงการพัฒนาด้านเครือข่ายโครงสร้างพื้นฐานและการคมนาคมที่อื่นเดียนำเสนอให้เมียนมาเป็นตัวอย่างที่ชี้ชัดว่าเมียนมาคือจุดยุทธศาสตร์สำคัญของอินเดีย และเมื่อนำเมียนมาจัดวางในสมการทางยุทธศาสตร์ของประเทศเพื่อนบ้าน จะเห็นได้ว่าการสร้างเงื่อนไขขจัดข้อต่อการเปลี่ยนแปลงในเมียนมาสู่ประชาธิปไตย (democratic conditionality) (Letvisky and Way 2005; Nodia 2014) จึงไม่มีความจำเป็นหรืออาจจะกล่าวได้มากกว่านั้น คือผลประโยชน์ของประเทศเพื่อนบ้านของเมียนมาไม่ได้อยู่ที่ว่าเมียนมาจะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ หากแต่อยู่ที่ว่าเมียนมาจะมีความมั่นคงและเสถียรภาพเพียงใดที่จะตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประเทศเพื่อนบ้าน ด้วยเหตุผลทางยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าบทบาทของตัวแสดงต่างประเทศที่มีต่อเมียนมายังมีอยู่อย่างจำกัดและสามารถแสดงบทบาทได้เพียงการวางรากฐานเพื่อพัฒนาการประชาธิปไตยที่เข้มแข็งทางอ้อมในระยะยาวเท่านั้น

อย่างไรก็ตามงานวิจัยชิ้นนี้ได้ตระหนักถึงการพัฒนาประชาธิปไตยที่เป็นขึ้นเป็นตอนจากการเปลี่ยนแปลงจากเผด็จการอำนาจนิยมสู่ประชาธิปไตยแบบก้าวหน้า (Schedler 1998) เมียนมากำลังล้มลุกคลุกคลานกับการสร้างความมั่นคงให้แก่ระบบประชาธิปไตยแบบเลือกตั้ง แม้ว่ารัฐและผู้นำรัฐจะเป็นตัวนำ (Callahan 2005) แต่ในกระบวนการพัฒนาสู่ประชาธิปไตยรัฐบาลจะเกิดความท้าทายมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ เพราะเมียนมากำลังดำเนินอยู่บนจุดตัด (intersection) ระหว่างปัจจัยบริบทแวดล้อมระหว่างประเทศและบริบททางสังคมภายใน ความเกี่ยวพันของตัวแสดงระหว่างประเทศจึงไม่ได้ทำให้รัฐเมียนมาปฏิบัติตามกรอบสังคม (state in society) ที่รัฐถูกยึดโยงตรวจสอบจากกลุ่มต่างๆ ในสังคมที่มีความเป็นเสรีนิยมมากขึ้นเพียงเท่านั้น (Migdal 2001) หากแต่เป็นรัฐที่อยู่บนจุดตัดระหว่างความเกี่ยวพันระหว่างประเทศ (ไม่ว่าจะเป็นการค้า การลงทุน หรือการพัฒนาประเทศ) กับกลุ่มตัวแสดงภายในประเทศที่มีความยึดโยงสัมพันธ์กับต่างประเทศในมิติที่คู่ขนานกับรัฐ (state in the international-societal intersection) เช่นกันที่เมื่อรัฐเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยแล้ว การบริหารจัดการโครงสร้างอำนาจรัฐแบบบนสู่ล่างไม่สามารถดำเนินไปโดยปราศจากแรงกดดันจากทั้งในและนอกประเทศ การศึกษาตัวแสดงภายนอกต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมาจึงแสดงให้เห็นว่าเมียนมาหลังการปฏิรูปถูกยึดโยงเข้ากับการเกี่ยวพันระหว่างประเทศใน 3 ด้าน คือ 1) ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มองค์กรเอกชนภายในประเทศกับรัฐบาล/หน่วยงาน/องค์กรระหว่างประเทศที่พัฒนาสายสัมพันธ์ที่ดีมาอย่างต่อเนื่อง 2) บทบาทของรัฐสภาที่มี

ความเข้มแข็งมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตนเอง และมีความตระหนักรู้เรื่องความเป็นไปภายนอก และ 3) การพึ่งพาการลงทุนจากต่างประเทศที่ได้อัยกัตติโยงเมียนมาเข้ากับโลกและระบบห่วงโซ่อุปทานมากขึ้นในทุกขณะ สร้างบริบทแวดล้อมที่สามารถสร้างเงื่อนไขและแรงกดดันสู่ประชาธิปไตยได้ (Levitsky and Way 2005; Callahan 2012)

งานวิจัยตั้งข้อสังเกตต่อไปว่าท่ามกลางข้อจำกัดมากมายของการสร้างความมั่นคงสถาพรให้กับระบอบประชาธิปไตยของเมียนมาจากมุมมองมิติภายนอกดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ตัวแสดงภายนอกจะยังคงสำคัญและจำเป็นต่อการวางรากฐานของประชาธิปไตยในประเทศนี้หรือไม่ งานชิ้นสำคัญของ Larry Diamond (1999) ได้กล่าวถึงการสร้างความมั่นคงให้แก่ประชาธิปไตยในลักษณะของการสร้าง "คุณภาพ" ให้แก่ระบอบการปกครองให้ได้นั้น ระบอบการปกครองก็ควรจะมีคุณสมบัติอันประกอบด้วยวัฒนธรรม พฤติกรรม ความเชื่อ และทัศนคติที่เกี่ยวกับประชาธิปไตย ในขณะที่การมีชนชั้นนำที่เคารพในสิทธิประชาชนและความพยายามไม่ใช้ข้อได้เปรียบทางการเมืองในการปกครองและจำเป็นอย่างยิ่งกับระบอบการปกครองประชาธิปไตยในยุคแรกเริ่มจำเป็นจะต้องมีสถาบันการเมืองที่เข้มแข็ง มีระบบการตรวจสอบ ความหลากหลายของภาคประชาสังคม ศักยภาพทางเศรษฐกิจที่พัฒนาขึ้น ตลอดจนแนวทางการพัฒนาประเทศที่เน้นความเท่าเทียมกัน ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่าบทบาทของตัวแสดงต่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในห้วง 1 ทศวรรษแห่งการปฏิรูปประเทศของเมียนมา

สรุป

งานวิจัยชิ้นนี้จึงสรุปว่าบทบาทของตัวแสดงต่างประเทศมีความสำคัญต่อการส่งเสริม “คุณภาพ” ของระบอบประชาธิปไตยโดยเมียนมาที่กำลังดำเนินอยู่ได้ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น งานวิจัยจึงยังเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา การสนับสนุนประชาธิปไตย (democratic promotion) ที่ชี้ชัดว่าการสนับสนุนประชาธิปไตยจากภายนอกจำเป็นและสำคัญที่ว่าตัวแสดงภายนอกไม่ได้เข้าไปมีกลไกด้านการแพร่ขยาย ควบคุม การยินยอม หรือการสร้างเงื่อนไข (Whitehead 2001) เท่านั้น แต่เป็นการสร้างความเชื่อมโยง (connectivity) ที่เป็นสาเหตุให้เกิดการเกื้อกูลสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางเศรษฐกิจการเมือง ตลอดจนมวลชนระหว่างภายในและภายนอก ซึ่งเป็นการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภายนอกและรัฐในมิติ “ล่างสู่บน” ตัวแสดงภายนอกจะก่อประโยชน์ในการพัฒนาประชาธิปไตยโดยการเพิ่มทุนทรัพยากร ทักษะ ความคิด ความเชื่อมโยง และความชอบธรรมขององค์การภาคประชาสังคม สื่อสารมวลชน ฝ่ายนิติบัญญัติ ระบบตุลาการ พรรคการเมือง และระบบการเลือกตั้ง

อย่างไรก็ดี ไม่ได้หมายความว่าตัวแสดงระหว่างประเทศจะมีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงส่งเสริมพัฒนาการประชาธิปไตยให้เข้มแข็งได้หากปราศจากเจตนาธรรมจากผู้ปกครองภายในประเทศ หรือสามารถป้องกันการกลับคืนสู่อำนาจของระบอบเผด็จการทหารในเมียนมาได้ ในหลายกรณีความช่วยเหลือระหว่างประเทศกลับถูกใช้เป็นเครื่องมือสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐบาลอำนาจนิยมจนมีข้อคิดเห็นว่าถูกมองว่าเป็นการอรรถาธิบายที่มองโลกในแง่ดีเกินไป (Carothers 1999; Risse 2009) เพื่อให้เกิดการ

พัฒนาประชาธิปไตยที่มั่นคงสถาพร รัฐที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ (strong and effective state) เป็นสิ่งจำเป็น (Huntington 1968; Fukuyama 2014) การพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่อยู่ในระดับต่ำมีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดความไม่สมดุลในความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา เช่นดังในกรณีของเมียนมาที่ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจะทุ่มงบประมาณส่วนใหญ่ไปกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การเข้าถึงการบริการด้านสาธารณสุข โภคของประชาชน และการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมโดยไม่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาสถาบันทางการเมืองของรัฐให้มีประสิทธิภาพและความเข้มแข็งเพียงพอ ข้อสังเกตประการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงอุปสรรคของการส่งเสริมประชาธิปไตยผ่านความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในเมียนมาอีกประการหนึ่ง นั่นคือเงื่อนไขและระดับการพัฒนาของประเทศผู้รับ มิติการพัฒนาด้านสถาบันทางการเมืองของเมียนมา ดูเหมือนจะไม่ได้ได้รับความสำคัญเท่าการพัฒนาด้านอื่น ๆ อันเนื่องมาจากการจัดลำดับการพัฒนาของทั้งตัวแสดงภายนอกและเมียนมาที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาในเชิงกายภาพ เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการพัฒนาด้านการสร้างสันติภาพมากกว่าการพัฒนา “สารัตถะ” ของสถาบันทางการเมือง การพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมาจะยังคงไร้ความมั่นคงด้วยเหตุผลของความไร้ประสิทธิภาพของการปกครอง หรือหากจะหยิบยืมคำอธิบายของ Larry Diamond (2015, 148) ต่อการเสื่อมถอยของการพัฒนาประชาธิปไตยทั่วโลกนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2006 ก็คือปัจจัยการปกครองที่ย่ำแย่ (bad governance) นั่นเอง และความท้าทายประการสุดท้ายคือการพัฒนาประชาธิปไตยสู่ความมั่นคงสถาพรยังมี

ความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศ
เมียนมาเอง การที่เมียนมารายล้อมไปด้วยประเทศ
พันธมิตรที่เห็นว่ากระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยเป็น
“กิจการภายใน” ทำให้การลงหมุดรากฐานที่มั่นคงของ
ประชาธิปไตยยังเป็นคำถามที่ทำทนาย ความสัมพันธ์ของ
เมียนมาและประเทศรอบบ้านกลับไม่ได้มีมิติสัมพันธ์
บนพื้นฐานของหลักการหรือหลักปฏิบัติด้านเสรีนิยม
ประชาธิปไตย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนในปัจจุบันก็คือ
การตอบสนองต่อความขัดแย้งและความรุนแรงในรัฐ

ยะไข่ที่ประเทศรอบบ้านกลับละเลยประเด็นที่เกี่ยวข้อง
กับมาตรฐานด้านประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน แต่
กลับเน้นย้ำถึงมิติปัญหาในเชิงเทคนิค เช่น ประเด็น
อาชญากรรมระหว่างประเทศ การก่อการร้าย หรือ
ประเด็นด้านการพัฒนา เป็นต้น ดังนั้นความสัมพันธ์
ระหว่างตัวแสดงภายนอกโดยเฉพาะในมิติของประเทศ
มหาอำนาจกับกระบวนการประชาธิปไตยในเมียนมา
ก็ไม่ห่างหายไปจากสมการทางการเมืองว่าด้วยเรื่อง
อำนาจด้วยเช่นกัน

References

- Alamgir, Jalal. 2008. "Myanmar's Foreign Trade and Its Political Consequences." *Asian Survey* 48(6): 977-996.
- Anonymous informant #1. Interview by the author. Bangkok, July 20, 2017. (in Thai)
- Anonymous informant #2. Interview by the author. Yangon, June 8, 2018.
- Anonymous informant #3. Interview by the author. Yangon, June 8, 2018.
- Archaya, Amitav. 2013. "Contingent Socialization in Asian Regionalism: Possibilities and Limits." In *Integrating Regions: Asia in Comparative Context*, edited by Miles Kahler and Andrew MacIntyre, 222-242. Stanford: Stanford University Press.
- Aye, Chan (Director-General of the International Organizations and Economic Department, Ministry of Foreign Affairs of Myanmar). Interview by the author. Nay Pyi Taw, January 11, 2019.
- Bak, Mathias. 2019. *Overview of Corruption and Anti-Corruption in Myanmar*. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute (CMI); Berlin: Transparency International. https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Myanmar-country-profile-amended_U4-reviewed_2020.pdf.
- Blazevic, Igor. 2016. "Burma Votes for Change: A Challenges Ahead." *Journal of Democracy* 27(2): 101-115.
- Callahan, Mary. 2005. *Making Enemies: War and State Building in Burma*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- , 2012. "The Opening in Burma: The Generals Loosen Their Grip." *Journal of Democracy* 23(4): 120-131.
- Carothers, Thomas. 1999. *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- , 2015. "Democracy Aid at 25: Time to Choose." *Journal of Democracy* 26(1): 59-73.
- , 2009. "Democracy Assistance: Political vs. Developmental?" *Journal of Democracy* 20(1): 5-19.
- Chalumpol Lotharukpong (Managing Director, VT Garment Co., Ltd.). Interview by the author. Yangon, June 6, 2018. (in Thai)

- Chambers, Paul. 2014. "Constitutional Change and Security Forces in Southeast Asia: Lessons from Thailand and Myanmar." *Contemporary Southeast Asia* 36(1): 101–127.
- Clapp, Priscilla. 2010. "Prospects for Rapprochement between the United States and Myanmar." *Contemporary Southeast Asia* 32(3): 409–426.
- Clymer, Kenton. 2015. *A Delicate Relationship: The United States and Burma/Myanmar Since 1945*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Davies, Mathew. 2012. "The Perils of Incoherence: ASEAN, Myanmar and the Avoidable Failures of Human Rights Socialization?" *Contemporary Southeast Asia* 34(1): 1–22.
- Del Rio, Dawn (Deputy Resident Representative for UNDP Myanmar). Interview by the author. Yangon, June 7, 2018.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- . 2015. "Facing Up to the Democratic Recession." *Journal of Democracy* 26(1): 141-155.
- . 2012. "The Opening in Burma: The Need for a Political Pact." *Journal of Democracy* 23(4): 138-149.
- Ditlevsen, Marie. 2014. "Foreign Aid to Myanmar." In *Burma/Myanmar: Where Now?*, edited by Mikael Gravers and Flemming Ytzen, 399-405. Copenhagen: NIAS Press.
- Egreteau, Renaud, and Francois Robinne. 2016. "Introduction: Metamorphosis: Studies in Social and Political Change in Myanmar." In *Metamorphosis: Studies in Social and Political Change in Myanmar*, edited by Renaud Egreteau and Francois Robinne, 1-11. Singapore: NUS Press; IRASEC.
- Egreteau, Renaud, and Larry Jagan. 2013. *Soldiers and Diplomacy in Burma: Understanding the Foreign Relations of the Burmese Praetorian State*. 2nd ed. Singapore: NUS Press.
- Englehart, Neil A. 2012. "Two Cheers for Burma's Rigged Election." *Asian Survey* 52(4): 666-686.
- Fink, Christina. 2009. *Living Silence in Burma: Surviving under Military Rule*. 2nd ed. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Freedom House. 2018. "*Myanmar*." Accessed April 22, 2019. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/myanmar>.
- Freeman, Nick J. 2018. "Navigating the Economic Reform Process." In *Southeast Asian Affairs 2014*, edited by Daljit Singh, 224-240. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute.

- Fukuyama, Francis. 2014. *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. New York, NY: Farrar, Straus and Giroux.
- Haacke, Jürgen. 2008. "ASEAN and Political Change in Myanmar: Toward a Regional Initiative?" *Contemporary Southeast Asia* 30(3): 351–378.
- , 2006. *Myanmar's Foreign Policy: Domestic Influences and International Implications*. Oxon: Routledge.
- Holliday, Ian. 2011. *Burma Redux: Global Justice and the Quest for Political Reform in Myanmar*. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- , 2008. "Voting and Violence in Myanmar: Nation Building for a Transition to Democracy." *Asian Survey* 48(6): 1038-1058.
- Hong, Zhao. 2014. "Japan and China: Competing for Good Relations with Myanmar." *The Journal of East Asian Affairs* 28(2): 1-23.
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, NJ: Yale University Press.
- , 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- James, Helen. 2010. "Resources, Rent-Seeking, and Reform in Thailand and Myanmar (Burma): The Economics-Politics Nexus." *Asian Survey* 50(2): 426-448.
- JICA. 2014. *Long-Term Foreign Direct Investment Promotion Plan in Myanmar*. Accessed September 25, 2018. <https://www.dica.gov.mm/sites/dica.gov.mm/files/document-files/fdipp.pdf>.
- Jones, Lee. 2012. *ASEAN, Sovereignty and Intervention in Southeast Asia*. New York: Palgrave Macmillan.
- Jukr Boon-Long (Thai Ambassador to Myanmar). Interview by the author. Yangon, June 9, 2018. (in Thai)
- Khin, Thuzar (Director of Foreign Economic Relations Department, Ministry of Planning and Finance of Myanmar). Interview by the author. Nay Pyi Taw, January 10, 2019.
- Khine, Thet Thet (Member of the Parliament of Myanmar). Interview by the author. Yangon, January 8, 2019.

- Kyaw Chamtha (Executive Director of Pandita Development Institute). Interview by the author. Yangon, June 8, 2018.
- Kyaw Yin Hlaing. 2009. "ASEAN's Pariah: Insecurity and Autocracy in Myanmar (Burma)." In *Hard Choices: Security, Democracy, and Regionalism in Southeast Asia*, edited by Donald K. Emmerson, 151-190. Singapore: ISEAS.
- . 2012. "Understanding Recent Political Changes in Myanmar." *Contemporary Southeast Asia* 34(2): 197-216.
- Lall, Marie. 2016. *Understanding Reform in Myanmar: People and Society in the Wake of Military Rule*. London: Hurst.
- Lee, Lavina. 2014. "Myanmar's Transition to Democracy: New Opportunities or Obstacles for India?" *Contemporary Southeast Asia* 36(2): 290-316.
- Legene, Josine, and Flemming Ytzen. 2014. "International Actors." In *Burma/Myanmar: Where Now?*, edited by Mikael Gravers and Flemming Ytzen, 109-120. Copenhagen: NIAS Press.
- Levitsky, Steven, and Lucan Ahmad Way. 2005. "International Linkage and Democratization." *Journal of Democracy* 16(3): 20-34.
- Lin, Wai (Retired Officer, Ministry of Planning and Finance of Myanmar). Interview by the author. Yangon, January 8, 2019.
- McCarthy, Stephen. 2008. "Burma and Asean: Estranged Bedfellows." *Asian Survey* 48(6): 911-935.
- Magen, Amichai, and Michael McFaul. 2009. "Introduction: American and European Strategies to Promote Democracy—Shared Values, Common Challenges, Divergent Tools?" In *Promoting Democracy and the Rule of Law: American and European Strategies*, edited by Amichai Magen, Thomas Risse and Michael McFaul, 1-33. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Mahoney, James, and Ruth Berins Collier. 1995. *Labor and Democratization: Comparing the First and Third Waves in Europe and Latin America*. Berkeley, CA: Institute for Research on Labor and Employment. Accessed April 22, 2019. <https://irle.berkeley.edu/labor-and-democratization-comparing-the-first-and-third-waves-in-europe-and-latin-america>.
- Migdal, Joel S. 2001. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Nakanishi, Yoshihiro. 2013. "Strengths and Weaknesses of Thein Sein's Leadership." Translated by Mario Lopez. *Kyoto Review of Southeast Asia* 14. Accessed April 12, 2016. <http://kyotoreview.org/issue-14/strengths-and-weaknesses-of-thein-seins-leadership>.
- Nodia, Ghia. 2014. "External Influence and Democratization: The Revenge of Geopolitics." *Journal of Democracy* 25(4): 139-150.
- O'Donnell, Guillermo A., and Phillippe C. Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- OECD. 2014. *OECD Investment Policy Reviews: Myanmar 2014*. Paris: OECD Publishing. Accessed July 15, 2018. <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Myanmar-IPR-2014.pdf>.
- Oishi, Mikio, and Fumitaka Furuoka. 2003. "Can Japanese Aid Be an Effective Tool of Influence? Case Studies of Cambodia and Burma" *Asian Survey* 43(6): 890-907.
- Pandya, Sonal S. 2014. "Democratization and Foreign Direct Investment Liberalization, 1970–2000." *International Studies Quarterly* 58(3): 475–488.
- Pederson, Morten B. 2014. "Myanmar's Democratic Opening: The Process and Prospect of Reform." In *Debating Democratization in Myanmar*, edited by Nick Cheesman, Nicholas Farrelly and Trevor Wilson, 19-40. Singapore: ISEAS.
- Pinitbhand Paribatra, M.L. 2017. "Muea Nay Pyi Taw Patirup: Khwam Thathai Lae Kan Praptua Nai Khwam Samphan Myanmar Lae Chin (2008-2015)." [When Nay Pyi Taw Reforms: Challenges and Adaptations in Myanmar-China Relations (2008-2015)]. *Ratasartsarn* 38(2): 219-268. (in Thai)
- Republic of the Union of Myanmar. Ministry of Planning and Finance. Foreign Economic Relations Department. 2018. *Myanmar Development Assistance Policy*. Nay Pyi Taw: Development Assistance Coordination Unit. Accessed September 1, 2018. https://www.pointmyanmar.org/sites/pointmyanmar.org/files/document/dap_english_version.pdf.
- Risse, Thomas. 2009. "Conclusions: Towards Transatlantic Democracy Promotion?" In *Promoting Democracy and the Rule of Law: American and European Strategies*, edited by Amichai Magen, Thomas Risse and Michael McFaul, 244-272. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Sabandar, William. 2010. "Cyclone Nargis and ASEAN: A Window for More Meaningful Development Cooperation in Myanmar." In *Ruling Myanmar: From Cyclone Nargis to National Elections*, edited by Nick Cheesman, Monique Skidmore and Trevor Wilson, 197-207. Singapore: ISEAS.

- Sadan, Mandy. 2016. *War and Peace in the Borderlands of Myanmar: The Kachin Ceasefire, 1994-2011*. Copenhagen: NIAS Press.
- Sakai, Mamoru (Senior Representative of the Japan International Cooperation Agency, Myanmar). Interview by the author. Yangon, June 6, 2018.
- Saw, Wa Lin (Retired Diplomat, UNESCO). Interview by the author. Yangon, June 6, 2018.
- Schoff, James L. 2014. *What Myanmar Means for the U.S.-Japan Alliance*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace. Accessed April 22, 2019. <https://carnegieendowment.org/2014/09/09/what-myanmar-means-for-u.s.-japan-alliance-pub-56549>.
- Schedler, Andreas. 1998. "What is Democratic Consolidation?" *Journal of Democracy* 9(2): 91-107.
- Schmitter, Philippe C., and Terry Lynn Karl. 1994. "The Conceptual Travels of Transitologists and Consolidologists: How Far to the East Should They Attempt to Go?" *Slavic Review* 53(1): 173-185.
- Steinberg, David I. 2013. "Moving Myanmar: The Future of Military Prominence." *Kyoto Review of Southeast Asia* 14(September). Accessed April 12, 2016. <http://kyotoreview.org/issue-14/moving-myanmar-the-future-of-military-prominence>.
- . 2012. "The Problem of Democracy in the Republic of the Union of Myanmar: Neither Nation-State nor State-Nation?" In *Southeast Asian Affairs 2012*, edited by Daljit Singh and Pushpa Thambipillai, 220-238. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Stokke, Kristian. 2012. "Peace-Building as Small State Foreign Policy: Norway's Peace Engagement in a Changing International Context." *International Studies* 49(3-4): 207-231.
- Svejda, Vaclav (Project Manager, European Union Delegation to Myanmar). Interview by the author. Yangon, June 7, 2018.
- Swai, Tint (Chief Executive Officer from the Union of Myanmar Federation of Chambers of Commerce and Industry (UMFCCI)). Interview by the author. Yangon, May 29, 2017.
- Thawngmung, Ardeth Maung. 2008. "Responding to Strategies and Programmes of Myanmar's Military Regime: An Economic Viewpoint." *Southeast Asian Affairs 2008*, edited by Daljit Singh and Tin Maung Maung Than, 274-290. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Turnell, Sean. 2008. "Burma's Insatiable State." *Asian Survey* 48(6): 958-976.
- . 2009. *Fiery Dragons: Banks, Moneylenders and Microfinance in Burma*. Copenhagen: NIAS Press.

- UNDP Myanmar. 2013. *Civil Service Trainers Prepared for Helping Reforms Process of Myanmar*. Yangon: UNDP. Accessed November 23, 2016. <http://www.mm.undp.org/content/myanmar/en/home/presscenter/articles/2013/04/civilservicetrainers.html>.
- , 2015. "Development Effectiveness Output (00086606)/Democratic Governance Pillar." Yangon: UNDP. Accessed April 22, 2019. http://procurement-notice.undp.org/view_file.cfm?doc_id=58179.
- , 2016. *Early Recovery Specialist (Rakhine Area Office)*. Yangon: UNDP. Accessed November 23, 2016. https://jobs.undp.org/cj_view_job.cfm?cur_job_id=44764.
- Whitehead, Laurence. 2001. "Three International Dimensions of Democratization." In *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, edited by Laurence Whitehead, 3-25. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Wilson, Trevor. 2014. "Debating Democratization in Myanmar." In *Debating Democratization in Myanmar*, edited by Nick Cheesman, Nicholas Farrelly and Trevor Wilson, 11-17. Singapore: ISEAS.
- Win, Zaw Pe (Advisor to the Union Parliament of Myanmar). Interview by the author. Nay Pyi Taw, January 11, 2019.
- Woods, Kevin. 2011. "Ceasefire Capitalism: Military-Private Partnerships, Resource Concessions and Military-State Building in the Burma-China Borderlands." *The Journal of Peasant Studies* 38(4): 747-770.
- World Bank Group. 2015. *Myanmar Economic Monitor, October 2015: Staying the Course on Economic Reforms*. Washington, DC: World Bank. Accessed September 23, 2018. <http://documents.worldbank.org/curated/en/193541467998792817/pdf/99930-REVISED-PUBLIC-MEM-October-2015.pdf>.
- , 2016. *Myanmar Economic Monitor, December 2016: Anchoring Economic Expectations*. Washington, DC: World Bank. Accessed September 15, 2018. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25972/112317-WP-MEM-Jan27-17-final-PUBLIC.pdf?sequence=5&isAllowed=y>.

Morgenthau's and Bull's Conceptions of International Morality: Similarities, Differences and Implications**

Muninthon Wattanakorn*

Abstract

This paper examines Hans J. Morgenthau's and Hedley Bull's conceptions of international morality. It aims to answer the question: Despite similar assumptions on the state-centric and anarchic nature of international politics, and despite a clear recognition of morality in it, how do Morgenthau and Bull differ on their conceptions of international morality? Based on the two canonical works of Morgenthau and Bull, namely *Politics Among Nations* and *The Anarchical Society*, supplemented by related works and reviews, the paper finds five conceptual similarities and eight major distinctions. It argues that Bull's empirical assumptions on morality in world politics and his stronger focus on the systemic level of analysis render his conception of the state system less flexible to moral considerations, in contrast to Morgenthau's ontology of morality and his focus on states and statesmen. These conceptual distinctions are further illustrated through the second question: What are the theoretical implications of their conceptual differences? Taking human rights as a case in point, the paper argues that Morgenthau provides a firmer standing for human rights in the body of international morality, whereas Bull gives a greater range of instruments and mechanisms for the development of human rights in international relations.

Keywords: *international morality, international justice, Hans J. Morgenthau, Hedley Bull, human rights*

*Bachelor's degree student, Department of International Relations, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Henri Dunant Rd., Wangmai, Pathumwan, Bangkok 10330. Email: MuninthonW@gmail.com

**Received July 3, 2019; Revised November 25, 2019; Accepted March 19, 2021

แนวคิดที่ว่าด้วยศีลธรรมระหว่างประเทศของ Morgenthau และ Bull: ความเหมือน ความต่าง และนัย**

มุนินทร์ วัฒนายากร*

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้ศึกษาแนวคิดที่ว่าด้วยศีลธรรมระหว่างประเทศของ Hans J. Morgenthau และ Hedley Bull โดยมุ่งตอบคำถามว่า “ถึงแม้ว่า Morgenthau และ Bull มีสมมติฐานว่ารัฐเป็นตัวแสดงหลักในการเมืองระหว่างประเทศที่มีสภาพเป็นอนาธิปไตย และถึงแม้ว่าทั้งสองตระหนักถึงบทบาทของศีลธรรมในการเมืองระหว่างประเทศ กระนั้น Morgenthau และ Bull มีแนวคิดที่ว่าด้วยศีลธรรมระหว่างประเทศแตกต่างกันอย่างไร?” เมื่อศึกษางานชิ้นเอกของทั้งสองอย่าง *Politics Among Nations* และ *The Anarchical Society* ประกอบกับงานที่เกี่ยวข้อง จึงพบความเหมือน 5 ประการและความแตกต่าง 8 ประการ บทความชิ้นนี้เสนอว่าสมมติฐานว่าด้วยศีลธรรมเชิงประจักษ์และการวิเคราะห์ระดับระหว่างประเทศทำให้แนวคิดที่ว่าด้วยศีลธรรมของ Bull มีความคับแคบกว่าแนวคิดของ Morgenthau ที่ตั้งอยู่บนทฤษฎีของธรรมชาติมนุษย์และระดับการวิเคราะห์แบบปัจเจกและระดับรัฐ บทความชิ้นนี้ยังมุ่งตอบคำถามที่ว่า “ความแตกต่างของแนวคิดทั้งสองมีนัยอย่างไร?” โดยเลือกศึกษาแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน บทความชิ้นนี้จึงเสนอต่อไปว่าแนวคิดที่ว่าด้วยศีลธรรมระหว่างประเทศของ Morgenthau เปิดพื้นที่ให้แก่แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนมากกว่าแนวคิดของ Bull ขณะที่แนวคิดของ Bull ระบุถึงสถาบันและกลไกระหว่างประเทศที่สามารถใช้พัฒนาแนวคิดสิทธิมนุษยชนได้มากกว่าแนวคิดของ Morgenthau

คำสำคัญ: ศีลธรรมระหว่างประเทศ, ความเป็นธรรมระหว่างประเทศ, Hans J. Morgenthau, Hedley Bull, สิทธิมนุษยชน

*นิสิตระดับปริญญาตรี ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนอังรีดูนังต์ แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 อีเมล MuninthornW@gmail.com

**ได้รับบทความ 3 กรกฎาคม 2562; แก้ไขปรับปรุง 25 พฤศจิกายน 2562; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 19 มีนาคม 2564

Introduction

Classical Realism and the English School have close affinities due to similar assumptions and perspectives on international politics, including the recognition of sovereign states as prime actors and the logic of anarchy. They also share a traditional approach based on the study of history and philosophy. One unique characteristic of Classical Realism and the English School among other theories of International Relations is their clear emphasis on and concern about normative elements in international politics (Donnelly 2010; Cochran 2010). They are conscious and aware of the roles of morality and justice in the conduct of international affairs. Taking Hans J. Morgenthau and Hedley Bull as key figures whose ideas and core concepts laid the foundations of Classical Realism and the English School, respectively, differences start to emerge between the two schools. As a quick observation, Morgenthau (1956) puts his “International Morality” chapter as part of the limitations of national power, whereas Bull (2012) underlines the tension between “Order versus Justice in World Politics” as a natural condition in the state system.

This leads to the question which this paper aims to answer: Despite similar assumptions on the state-centric and anarchic nature of international politics, and despite a clear recognition of morality in it, how do Morgenthau and Bull differ on their

conceptions of international morality? This will help reveal the qualities, the impacts, the limits and the conditions of moral actions in world politics. The paper further seeks to illuminate the dissimilarities by responding to the second question: What are the theoretical implications of their conceptual differences? This paper selects the concept of human rights, to which both scholars have responded and which have evoked much theoretical debate in International Relations, as the scope of the latter question. This will scrutinize the validity of human rights as a universal principle and will suggest some possible ways to rethink and promote human rights in the international ideational arena where such universal concepts are contested.

Primarily based on the two canonical works of Morgenthau and Bull, namely *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (Morgenthau 1956) and *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (Bull 2012), supplemented by related works and reviews, this paper argues that Bull’s empirical assumptions on morality in world politics and his stronger focus on the systemic level of analysis render his conception of the state system less flexible to moral considerations, in contrast to Morgenthau’s ontology of morality and his focal points on states and statesmen. This paper also argues that Bull allows lesser space than Morgenthau for human rights in international morality, but offers a wider

range of instruments for human rights to develop. The paper begins with brief introductions to Morgenthau's Classical Realism and Bull's International Society and their general views on international morality. It then undertakes a deeper examination by comparing conceptual similarities and differences between the two conceptions of international morality. Afterwards, it puts the two conceptions into practice in regards to the concept of human rights. Finally, the paper ends with a short conclusion.

Morgenthau's Classical Realism and Moral Concerns

In this brief introduction, it is essential to understand the logic of Classical Realism, notably the struggle for power of states to preserve national survival in the state of anarchy, and to realize that Morgenthau allows great space for moral thinking in international politics, despite common misunderstanding of Realism's amorality.

The Classical Realist thinking of Morgenthau is clearly presented, though not conclusive, in his "Six Principles of Political Realism" (Morgenthau 1956, 3-13) which is concerned with the perennial "nature of all politics." He contends that "politics is governed by objective laws that have their roots in human nature." As he explains in *Scientific Man vs. Power Politics* (Morgenthau 1947, 165-173), one particular essence of human nature is *animus*

dominandi, the insatiable desire to maintain, increase and demonstrate power under the tragic condition of human life where doing evil is inevitable and choosing the lesser evil becomes a practical ethics. Accordingly, international politics is described by Morgenthau (1956) as "a continuing effort to maintain and to increase the power of one's own nation and to keep in check or reduce the power of other nations." It sees the nature of politics in the struggle for power and the conflict of interest, which again is "defined in terms of power." With the state of anarchy derived from the absence of central authority among sovereign states, the main focus for Morgenthau is on the elements and methods that would guarantee a state's national interest in this endless struggle for power. He further argues that political realism is founded on a "pluralistic conception of human nature" with the political element being superior to others, resulting in a dynamic "identity of interest" of an individual and a distinct political sphere autonomous from other spheres of human activities.

As recognized by his fellow scholars, Morgenthau's view of morality in international politics is unmistakable (see Morgenthau 1979). He expresses his apprehension on the decline of morality in the age of rationalism and reiterates that human is "both a political and a moral animal", endowed with conscience and "moral destiny" (Morgenthau 1947, 145-173). His fourth principle of political realism (Morgenthau 1956) directly stresses

the roles of morality in international politics. Morality is relevant to politics, yet there is an inescapable tension between “the moral command and the requirements of successful political action.” He warns against blind adherence to universal moral principles and opts for the application of practical morality, those which are “filtered” for particular contexts under the guidance of the “supreme virtue in politics” – prudence. At the same time, Morgenthau views national survival as a moral principle in itself, an end for states to pursue. Accordingly, he offers a criteria for ethical and moral judgment of a political leader – political consequences of his/her actions (Morgenthau 1956).

In addition, the fifth principle (Morgenthau 1956) guards against any state’s attempt to impose its own moral aspirations on others, judging it as not only unjust but also as dangerous to the national interest. This point is elaborated in the sections that follows. It is also important to note that Morgenthau treats the *relativist* body of international morality to function as a restraint on the crude and violent power politics in order “to keep aspirations for power within socially tolerable bounds” (Morgenthau 1956, 205-209). Presently, one needs to be reminded that Morgenthau recognizes the importance of the tension and the balance between morality and political expediency in international politics. National leaders and policymakers, as human beings, navigate the tension while responding

to particular obligations of national interest and national survival. Deeper examinations of his conceptions of human nature and morality are discussed below.

Bull’s International Society and the Tension between Order and Justice

For an overview on Hedley Bull and his *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (Bull 2012), one needs to contemplate the interplay between the three elements of world politics and to understand the inherent and empirical tension between the concepts of order and justice, from a rather systemic point of view. It should be clarified here that Bull makes an explicit examination of the term “justice.” Since he classifies justice under moral ideas (Bull 2012, 75), this paper accordingly treats his arguments on international justice as part of his larger conceptions of international morality.

In parallel with a strong ethical standpoint, the English School offers a “middle ground approach” highlighting the complexities and tensions in world politics, thanks to its “synthetic potential” (Dunne 2010). Bull accepts the realist state of anarchy in world politics. He disagrees, however, that this systemic nature necessarily leads to a Hobbesian power play. Bull (2012) argues for the interplay between the three elements in world politics; the realist element of international system characterized by Hobbesian traditions of

thought and the acts of war, the universalist element of world society characterized by Kantian traditions of thought and horizontal conflict of ideology, and the rationalist element of international society characterized by Grotian traditions of thought and economic and social intercourse.

Bull (2012) contends that realism underestimates the roles of international society which exists when “a group of states, conscious of certain common interests and common values, form a society, in the sense that they conceive themselves to be bound by a common set of rules in their relations with one another, and share in the working of common institutions.” The main function of international society is to maintain international order, “a pattern of activity that sustains the elementary or primary goals of the society of states”, namely; the preservation of the system and the society of states, the maintenance of independence or external sovereignty of individual states, peace or the absence of war as a normal condition for relationship among states, and the common goals of all social life—the limitation of violence, the keeping of promises and the stability of possession.

Regarding morality, Bull recognizes the existence of morality and justice in world politics. However, they are “ideas of right and wrong found within a practice of states” (Cochran 2010, 290) and are subordinated to an international order. Firstly,

Bull argues that moral concepts like justice are merely limited to “private or subjective definition”, i.e. they are not universal. Similar to Morgenthau's take on national survival but from a more systemic perspective, Bull regards order as a value, a moral precept in itself. He categorizes justice into three groups based upon whom the moral rules confer rights and duties; interstate justice, human justice, and world justice. He then examines the inherent tension between the different notions of justice and the value of order in international politics. In short, the current state system is “inhospitable” to world justice which, calling for supranational control and (re)distribution of goods. The system of states allows “selective and ambiguous” realizations of human justice in which individuals assert their rights, such as human rights, against states. However, it may well get along with interstate justice whose claims for just treatment among states can reinforce the “compact of coexistence” by adding a “moral imperative” to enlightened self-interests (Bull 2012).

In empirical terms regarding the tension between justice and order, Bull (2012) points out that order serves as a backdrop to the pursuit of justice in world politics. Of equal importance, in responding to a possible amalgam of order and an elevated morality from enlightened interests among states, Bull argues that there is an “incompatibility” between the “rules and institutions that now sustain order within the society of states” and the demands

and pursuits of different notions of justice. Despite this caution, his mentioning of the liberal view in regard to this tension and a possible shift from a pluralist towards a more solidarist international society infused with a “stronger consensus” on justice needs to be subjected to further discussion (Bull 2012, 90-94; 235-240; 282).

Conceptual Similarities – Relevance and Relativism

This section seeks to examine the conceptions of international morality by Morgenthau and Bull in greater detail. Based upon their general standpoints on international politics and morality presented above, both writers share close affinities on moral terms in five major ways; the existence and relevance of morality in international politics, a distinct nature of morality in the international sphere, their caution against blind application of universal moral principles in international politics, the conception of justice as relative and founded primarily upon the claimant’s interests, and their judgment that the international morality is in decline. The paper now turns to each point at hand.

The first similarity is straightforward. Both Morgenthau and Bull accept the existence and the relevance of morality in international politics. As mentioned in earlier sections, they accept the roles of morality on the international scene. As a result of their rejection of the scientific model of international

relations, for instance, they both see the interrelations between balance of power and morality. For Morgenthau, the “moral and intellectual consensus” undergirds the adherence to and thus the function of the balance of power (Morgenthau 1956, 194-202). For Bull, the balance of power sustains the international society, allowing the development of common values and thus common moral principles which would then shape the relations among the members of the international society (see Hoffmann 1986). They also see that political decisions and foreign policies often include moral factors and language. They both raise the question whether these articulations merely serve as a justification or really function as a genuine restraint. The answer belongs to the next section. At this stage, both agree that states generally claim the notions of morality and justice in order to back up their demands for their own interests (Morgenthau 1974; Bull 2012).

The second point is an observation that both Morgenthau and Bull recognize a distinct nature of morality and virtue in the international sphere. This needs not mean a dual standard (i.e. domestic-international) in the body of morality, but at least signifies particular difficulties in adhering to moral standards at the international level. Although Morgenthau (1979) argues that the ontology of morality is objective, as discussed below, “abstract and objective moral codes” must always be subjected to adaptation for contextual

practice, especially the “context of foreign policy.” Bull (2012), on the other hand, conceives this entirely from a state-centric plane. This particularity is shared largely by the mainstream traditions of the International Relations discipline. Since sovereign states, or the statesmen at the helm, are “abstractions” from the collective of individuals within that particular state, they have a special duty to protect those under their authorities and are thus “judged differently than when they act as individuals” (Nye Jr. 2007, 20-28). This purports that the international sphere is different in nature from the domestic sphere. The actions of states are then judged in their pursuit of values like the national interest or order, in contrast to domestic values like liberty or equality. Though it is a subject of debate whether the concepts of the national interest and national survival already imply domestic values such as liberty (see Plamenatz 2012), the domestic-international distinction is questioned by later scholars like Chris Brown (2002) who argues that “international relations is not *sui in generis*”, nor the international morality (see also Beitz 1999).¹

The third similarity is Morgenthau's and Bull's conception of justice in relative terms. Morgenthau (1974, 166-169) rejects the claims of absolute justice by denying religious and

metaphysical conceptions of justice due to their unempirical nature and by denying rational conceptions of justice due to their lack of normative content which, he argues, presumes some external standards. Pointing to the interpenetration of power and justice and to the fact that claims of justice coincide with the “self-interest of the claimant”, Morgenthau argues for a “relative justice” based on the national interest whose content varies in time and space (Morgenthau 1974, 163-175).

Bull (2012), on the other hand, argues that justice is a “term which can ultimately be given only some kind of private or subjective definition.” He examines the different meanings of justice when applied to or invoked in world politics, for instance; general and particular justice, substantive and formal justice, and arithmetical and proportionate justice. All lead back to the fact that the notion of justice is evoked to justify specific demands. Different actors also claim different rights and duties. Bull lists three actors; state, individual and cosmopolitan or universal society of mankind. Adding that notions like economic and social justice are recent inventions, the concept of justice is thus relative to the perspective of the actor and depends on the interests of those claiming it.

¹See Molloy (2009), Murray (1996) and Wong (2000) for the different approaches that reconcile the seemingly dual standard of morality in Morgenthau and argue for the domestic-international coherence through the ethics of the lesser evil, through the Augustinian-Niebuhr view and through the concept of public teaching, respectively.

The fourth common stance is that Morgenthau and Bull equally warn against blind adherence to universal moral principles and disapprove of attempts to impose such ideals on other states. As is explicit in his fourth principle of Classical Realism, Morgenthau (1956) sees that unfiltered pursuits of moral precepts often contradict the requirements of political success, which are defined by the values of national interest and national survival. Then in his fifth principle, he treats the blind aspirations of particular nations to impose its particular moral laws, as if it was absolute, as “idolatry” and, as said in his later article, a “political crusade” (Morgenthau 1974, 172). He denounces such actions on two grounds. First, it will lead to distorted judgment and ultimately to “politically pernicious” consequences. Second, it is unjust. Since each state has its own particular interests defined in terms of power, treating each state according to their interests is to “do justice” to them, while this crusade does not (Morgenthau 1956). It is important to note that Morgenthau uses the term “justice” affirmatively in a universal sense only when he speaks of justice as fair treatment.

Bull issues a warning against inappropriate applications of moral rules (Cochran 2010, 287). In regards to what he terms the “ideological homogeneity” scenario of the world politics, such a case may bring about a more orderly world, although not completely safe from violence and

wars from other motives. The process to reach that result, however, will need active interventions to realize homogeneity. This infringes the core compact of coexistence – state sovereignty and non-interference, thus hampering the international order. Moreover, since ideologies are subjected to constant changes and variations, the desire to make the ideological landscape homogenous will necessitate mechanisms that inevitably erode the international order along the way. Rather, he suggests the concept of ideological toleration to improve orderliness in world politics (Bull 2012, 235-240) and accommodation of different cultures to create an inclusive “universal society” (Hoffmann 1986, 193-194).

The last important point that both Morgenthau and Bull share is their judgment that the state of international morality is in decline. Morgenthau (1956, 220) notes “the deterioration of international morality...is only a special instance of a general...dissolution of an ethical system.” Bull (2012, 248-250) sees a “decline in the consensus about the common interests and values” that sustains the international society. It is upon this element of international society that found the commonly accepted norms of conduct – international ethics. The diverging reasons to this decline, however, is the subject of examination in the next section.

These five similarities reveal close affinities between Morgenthau's and Bull's standpoints on morality in international politics. These observations contribute to better comprehension of the subsequent comparison and application of their conceptions of international morality. The paper now turns to examine the more subtle elements of their conceptions of international morality.

Conceptual Differences – Ontology, Level of Analysis and Limitations

This section examines in depth the distinctions in Morgenthau's and Bull's conceptions of international morality. Despite the appearances of common themes and conclusions, this paper seeks to unravel eight important differences. These support the central argument that Bull's empirical and systemic view of international morality and justice makes the moral sphere in world politics more limited than the one that results from Morgenthau's perspective, whose prudence and focus on statesmen provide more flexibility in political decisions. The eight major distinctions are; the ontology of international morality, the prime agent exercising international morality, the level of analysis, the higher value to which morality is subordinated in practice, the conceptions of basic human needs, the criteria for moral judgment, the sources of decline in international morality, and their views on international norms. These points

are interconnected and should be treated in their entirety.

First, the ontology of international morality concerns philosophical assumptions on the nature of international morality and the forms it takes. The previous section confirms that both Morgenthau and Bull recognize the existence and relevance of morality in international relations. The divergence emerges, however, when Morgenthau's existence of international morality *in itself*, as a body of higher consciousness emanating from individuals in world politics is compared with Bull's international morality and ethics as practices of states within international society.

Although Morgenthau takes justice to be a relative product infused with aspects of power, he takes morality per se as genuine. He recognizes the independently objective existence of morality, but humans as moral animals are bound by natural limitations to understand and practice morality only through social and contextual filters. Morgenthau mentions the existence of a moral code that "is something objective that is to be discovered" and "is not a product of history" (Morgenthau 1979, 10), in the same way that there are "philosophical and political ideas of eternal verities" (Morgenthau 1947, 12). Yet, this has to be put into context for practical judgment (Morgenthau 1979, 11), as all philosophies are represented under particular historic conditions (Morgenthau 1947, 12). On the

other hand, humans are moral beings bound “to reflect and to render judgments” on the nature and value of the social world and of human social actions, and on human experience in the society. The perennial antinomy between the egotistic political nature and the moral destiny towards the common good always charges human consciousness with unending ethical dilemmas, since evil is inevitably present in our actions and underlies *animus dominandi*. Under this tragic condition of human existence, “Political ethics is indeed the ethics of doing evil...Its last resort, then, is the endeavor to choose, since evil there must be, among several possible actions the one that is least evil.” This inherent antinomy where objective morality confronts political realities is transferred to the international sphere (Morgenthau 1947, 145-173).

Internationally speaking, Morgenthau (1956) highlights the existence of “certain moral rules” that “interpose an absolute barrier” against political expediency. This body of morality functions as a restraint to the savagery of power politics and the Hobbesian state of nature, which ultimately culminate in the rupture of societies and self-destruction of states (see also Morgenthau 1947, 166). This restraint, Morgenthau (1956, 210-211) further argues, would prevent the realization of a world where “Might would indeed make right.” Despite international politics having its own set of practical virtues, he notes the centrality

of human life in international morality. Relative as it is, the history of the conduct of foreign affairs among states has been marked by the development of respect accorded to human lives. The abandonment of assassination as an instrument of foreign policy, the humanitarian principles against the use of violence on civilians, and the limitations to the use of warfare are so infused into the consciousness of individual humans that they regard such acts as morally reprehensible in both the times of peace and war (Morgenthau 1956, 211-217). This allows international morality a space as it enjoys in the domestic sphere.

In contrast, Bull represents the empirical and pluralist wing of the English School and treats international ethics as “international society management”, a code of practice among states (Cochran 2010, 290). Following the same logic that he views justice as subjective, Bull sees that the actual and accepted practices in the international society is merely the convergence of common interests and values among sovereign states. This formation of a compact of coexistence is an empirical practice. It functions only to manage order in the international society by upholding codes of practice such as mutual respect for sovereignty, non-interference and self-determination. This prioritization of state-centric order based on such interstate practices is known within the English School as the pluralist international society. For pluralists like Bull, moral – ethical, strictly

speaking – elements do exist. However, they are derived from interests and principles that bind states, or from universal and basic needs in social life. Poignantly, he does not believe that they have “moral veto” over states (Cochran 2010; Dunne 2010). Therefore, unlike Morgenthau, international morality for Bull bears no normative values in itself.

Second, Morgenthau and Bull disagrees over who is the prime actor in exercising international morality. Morgenthau sees individuals as the central agent, while Bull sees states. Morgenthau (1956) writes, “a moral rule of conduct requires an individual conscience from which it emanates.” The existence of such individuals, who act in the name of the government and who “can be held personally accountable for their acts, is therefore the precondition for the existence of an effective system of international ethics.” Since it is “the individual who acts” as a moral agent, this moral action is translated into the international sphere through collective actions “with reference to a common end” (Morgenthau 1947, 145-173). For Morgenthau (1956), the European aristocratic diplomatic class, belonging to the same circles, same culture and same values, are the people who develop the ethical rules restraining their actions in international politics. International morality is thus developed within individuals and emanates from them.

Bull, on the other hand, sees states as the prime user and central fulcrum of international

morality. It is true that Bull recognizes the tension between different claimants to justice: individuals, states and humanity as a whole. However, since the central element is the society of *states*, and as the international order primarily preserves the rights and duties of states and allows most room for interstate justice. Hence, states are the prime agents evoke and have enough weight to create change favoring their claims to justice. International ethics, as practice, is furthermore the product of interstate relations. Dunne (2010, 272-273) notes that in narrowly empirical sense, “diplomatic and foreign-policy elite are the real agents of international society.” One could refute this by arguing according to Bull’s logic that, although not dictated by the international structure, these individuals, acting as states, adopt the perspective of their respective countries and act in conformity to the standards of interstate practices. Unlike Morgenthau who accepts the normative value of morality within individual conscience, Bull’s empirical conception of morality designates states as central agents, which are thus under more constraints by systemic institutions and values than moral individuals.

Third, the two conceptions differ on their levels of analysis; individual and state levels for Morgenthau, systemic level for Bull. As mentioned above, Morgenthau focuses on actions and policies of states and statesmen preserving the national interest and ultimately national survival amidst the state of anarchy and the struggle for power.

On the other hand, Bull emphasizes the systemic view in regard to the tensions among the three elements of world politics. His primary concern is the maintenance of the international order which, despite imperfections, proves to be a great success in global management of human affairs (Bull 2012, 272-285). In addition to his assessment on the incompatibility and conflicts between moral aspirations and order, Bull (2012, 102-107) points out that the institution of balance of power necessarily sacrifices the independence of smaller states in order to uphold the general balance of power. Prioritizing order, Bull accedes to this as a normal condition. Morgenthau, from his state perspective, would disapprove.

Fourth, as have been repeated oftentimes and in continuation of the previous point, the higher value to which international morality is subordinated in practice is different in the eyes of Morgenthau and Bull. The end for states, Morgenthau (1956) argues, is national survival pursued through interests defined in terms of power. Statesmen often have to put the national interest, thus the interest of their citizens, before moral precepts. They balance the two under the guidance of prudence, resulting in moderation of policy such that respect is accorded to “the interests of other nations, while protecting and promoting those of our own.”

Reiterated once again, Bull puts order at the forefront. Such an order which incorporates moral ideals is possible, though current institutions may impede the process thereto. Bull (2012) underlines that the “institutions and mechanisms which sustain international order...necessarily violate ordinary notions of justice.” In reverse, demands for human or cosmopolitan justice tends to weaken order, or even are outright challenges against the state system itself. Such a scenario would disrupt mechanisms that sustain the basic needs of human and would remove necessary social conditions for the achievement of higher values. Although Bull notes that this does not give order a “priority over goals of justice in any particular case”, the priority is there from a general and systemic point of view.

Fifth, there is a divergence between Morgenthau’s and Bull’s conceptions of basic human needs. It is these different assumptions that underline their logics in both descriptive and normative dimensions. They, nevertheless, put moral considerations at the center of human life, one way or another (Morgenthau 1979, 25; Hoffmann 1986, 182-183). Morgenthau has a pluralistic conception of human nature, composed of different elements in different degrees. He sees, however, the “psychological traits and aspirations which are the common possession of all mankind”; the inherent desire to life, freedom and power (Morgenthau 1956, 237). It is the savviness of

statesmen to navigate through these conditions in order to protect the three basic aspirations from external powers. For Bull (2010, 3-8), the primary and universal goals of all social life are security, contract and private property. Order in social life functions to ensure these three elementary goals.

This difference on basic human needs can be subjected to further arguments regarding its implications. However, it suffices to state at present that Morgenthau is primarily aware of the natural desire for power in human relations and seeks to restrain that power-maximizing nature with power itself and with morality which he deems solid, i.e. the struggle for peace. In comparison, Bull highlights the minimum goals that any collective has to achieve, without explicit struggle for power as an element. Consequently, this allows him to pursue an international society based on common rules, since there is a minimal guarantee of *pacta sunt servanda*.

The sixth observation is straightforward. Morgenthau provides a criterion for moral judgment—consequentialism. Bull does not. Morgenthau (1956, 9), like “realist” philosophers before him, argues that “political ethics judges action by its political consequences.” This consequentialist criterion is undeniably central to the attempts to lay standards for moral judgment (Nye Jr. 2007, 21). For Morgenthau, however, the desired consequence is not political success alone, but

also the choice that is least evil (see Murray 1996). On the other hand, Bull, as well as the English School, fails to provide criteria for moral judgment. Molly Cochran (2010) argues that an eventual development of such criteria would bring attention to the English School as an alternative theory of international ethics.

The seventh distinction concerns the sources of the decline in international morality. Morgenthau (1956, 220-236) points to the democratization of foreign affairs from the aristocracy, a class of diplomatic corps who share a transnational culture and who are bounded by personal ties. He equally points to the national universalism that destroys the international body of ethics and that imposes one's particular national ethics in an ideological crusade. For Bull (2012, 248-250), the “ideological divisions”, the resistance against Western dominance and the expansion of the state system beyond Europe all account for the decline of the international society element which sustains international ethics.

Readers must be reminded that the two writers delivered their judgments at different times. If Morgenthau were still alive, he would see the continuing fragmentation in international morality, or more precisely the clash of different moral systems; Western liberalism, Chinese-style authoritarianism, third world critical perspectives, etc. This paper suspects that he would point out

that morality seems to play a larger part in the international sphere, varying from economic justice to humanitarian intervention. He would likely warn against the rising universal claims that each party asserts and against the ever growing influence of public opinion over governmental conduct of international affairs. In the case of Bull, post-Cold War world politics arguably witnesses a return of the international society element. It also sees a surge in the world society element and human justice. Nevertheless, the element of international system is somewhat revived due to heightened interstate tensions and threats from non-state actors in the recent years. It would be appropriate to say that despite the rise in the international society and world society elements, there is a rebalancing among the three elements which remains to be settled. The next and final difference offers an alternative assessment.

Lastly, there are some nuances when comparing Morgenthau's and Bull's views on international norms as an instrument for setting moral standards. Since both writers were not exposed to the recent constructivist concepts of international norms, the following examination is based on the sociological ideas of norms as informal rules that govern appropriate behavior in a particular context (Haralambos, Holborn and Heald 2008, 3).

Morgenthau's (1956, 235-245; see also Morgenthau 1947, 169) version of international norms is represented in what he calls world public opinion, a "normative order" that "transcends national boundaries and that unites members of different nations in a consensus with regard to at least certain fundamental international issues." He envisages this, however, as something that virtually all members of the society of nations form one solid body of common expectation, the same assumption as collective security. He assigns the League of Nations and the United Nations as the focal points of this consensus. As history shows, Morgenthau sees two fundamental weaknesses of world public opinion. It has "no restraining effect upon the policies it [opposes]", in view of the restraining function of the body of international morality. In the same way that he underplays international law, public opinions in international relations is articulated in terms of national interests. They are framed from the perspective of the state, bound by particular interests that supersede moral or philosophical intention. Nevertheless, he visions a possible public opinion that can exert restraining influence. That possibility requires a "world society" and a "universal morality" which, unfortunately, do not exist. Such a realization is also improbable, particularly since whenever transcendental attempts occur, "there intervenes the nation."

Bull offers his version of international norms in the form of a solidarist international society. Dunne (2010, 275) summarizes Bull's conception of it as an "extension of an international society" that incorporates the "collective enforcement of international rules and the guardianship of human rights." In Bull's opinion (Bull 2012), this would increase the chance of realizing other notions of justice. The international society that mutually promotes far-reaching values would also create a "more orderly world." Bull nevertheless warns that the "classical devices for the maintenance of order [would be] weakened or undermined" (Bull 2012, 230-231). The latter assessment highlights his pluralist nuance within the English School. It is also important to note that Bull regards the role of international organizations as secondary to that of states. In light of the declining international society element, nonetheless, he notes that the "preservation and extension of a cosmopolitan culture" that sustains common ideas and common values would preserve international society in the coming future (Bull 2012, 304-305, see also Hoffmann 1986, 183).

It cannot be denied that the current trajectory of world politics points to the gradual convergence of international norms in certain areas, especially international humanitarian laws, the human rights regime and environmentalism. This owes much to the norms entrepreneurs like international organizations that the two writers

underestimate. It is also a subject of debate whether states' decisions to pursue such policies constitute a real belief or merely an instrument of foreign policy that corresponds to national interest calculation. That is beyond the scope of this paper. As for the current assessment of Morgenthau's and Bull's notions of international norms; Morgenthau puts too high a bar for world public opinion to function, while Bull's vision of a solidarist international society fairly accords with the growing body of international norms but not so much with the diverse norm entrepreneurs.

These eight major conceptual differences show that Morgenthau's recognition of both the existence and the importance of international morality per se gives more weight and more attention to morality in the international sphere than Bull who primarily concerns himself with stability and order in the pluralist international society over international morality in terms of interstate practice. Moreover, Morgenthau's foci on individual agents and state units, in their attempts to survive and thrive in international relations according to their respective interests and values, allow more space for moral judgment and political decision than Bull's systemic view of world politics. Some may come to Bull's defense by saying that he aims to provide a descriptive image of world politics, to which he provides more space to normative elements in practice. However, it is Morgenthau who underlines the imperatives for international morality within

world politics in a strikingly stronger manner than Bull. The paper now puts the two conceptions to test.

Implications for Human Rights

This section translates the two conceptions of international morality by Morgenthau and Bull into practice. The paper selects the concept of human rights because of its being subjected to theoretical debate in International Relations, notably since human rights necessarily implies the limitations of state sovereignty. The other reason is that both Morgenthau and Bull have addressed the issue themselves. Based on the following discussion, the paper argues that Morgenthau allows more room for human rights in the moral sphere. Nevertheless, Bull's conception of the international society provides more instruments and channels for human rights to develop, although in a non-moral fashion. This section proceeds by examining their stances and judgments on human rights, contemporary criticisms of their views, ways to accommodate human rights into their theories, and a final assessment on their conceptions of human rights.

Morgenthau and Bull each takes a cautious view on human rights. They both agree, first and foremost, that the concept of human rights as circulated in international relations is not inherently universal due to the fact that it is articulated in terms of states or pursued for the interests of particular

states (Morgenthau 1979, 6; Bull 2012, 85-87). Beginning with Morgenthau (1979), one should be reminded that he supports humanitarian principles which constitute parts of the body of international morality. The "sacredness of human life", being the core "basic [interest] which are common to all men", is taken as a "general moral principle." Human rights, on the other hand, is regarded as relative. The ideas of human rights in international politics are particular moral codes of particular states who seek to impose them universally in a moral crusade. Importantly, Morgenthau argues that the national pursuit of human rights is unviable. This is primarily because it cannot be enforced universally, having to face the obstacle of state sovereignty. Secondly, it has to be subordinated to national interest considerations to which human rights is only a part. The conflict between human rights and other interests in a particular circumstance is always possible, and it is often human rights that is deemed secondary to economic or security interests.

Although Bull confesses his desire for human rights in his later years (Cochran 2010, 295), his main arguments on human rights revolve around his *Anarchical Society* arguments. Bull (1979a) sees human rights in three senses; moral sense subjected to moral philosophy, legal sense under positive law, and empirical sense for political science and sociology. Empirically, Bull notes the different conceptions of human rights and the

lack of universal consensus and practice (see also Bull 1979b). Legally, he argues that only states have rights and duties in the international society and are the actors who effectuate human rights instruments. Morally, Bull sees no human rights that are “rights established by some *a priori* moral rule that can be shown to be objectively valid.” There are indeed certain common elementary rules across societies but they are treated *a posteriori* “as if they were natural rights” for their practical purposes as common goals of social life (Bull 1979a, 89-90). In terms of justice, Bull (2012, 79) categorizes human rights into the notions of individual justice, “moral rules conferring rights and duties upon individual human beings.” At the same time, human rights is included in the world society element, the weakest element in Bull’s assessment (Dunne 2010, 278). In accord with our prior examination, Bull (1979a, 83; 2012, 79) judges human rights, and also natural rights, as “potentially disruptive” to the “maintenance of order among states” and thus “potentially subversive” to the “international society itself.” Contentions for human rights undermine the international order by “[threatening] the jurisdictions of sovereign states and [licensing] intervention”, while reducing obligations and loyalties of individuals to the state (Reus-Smit 2017, 78-80). This leads Bull to opt for order based on the rights of states in the international society. This comparison reveals that Morgenthau treats human rights as a normative set of values, whereas Bull essentially perceives it as a

potential menace to the international order.

Their assessments of the concept of human rights have drawn many criticisms. This paper briefly presents two, one for each. Koldo Casla (2018) points that’s Morgenthau’s rejection of human rights is partly founded on his skepticism of international law. This is because Morgenthau (1956, 252) sees the existence and operation of international law to depend on the “community of interest” and the balance of power, which are both decentralized in nature. This leads him to underestimate the role that human rights may play through instruments such as international law, not to mention international norms and norms entrepreneurs. It is precisely this point that Bull can accommodate the idea of human rights in forms of international law.

On the other hand, Reus-Smit (2017) argues that human rights do not perfectly fit into Bull’s taxonomy. Human rights claims rights for individuals while conferring duties to states. He also argues that Bull neglects the aspect that order rests upon the legitimacy that members accord to the system. Enhanced justice, in the solidarist direction, strengthens order. Inadequate change of the existing system amid the growing demands for normative values damages the legitimacy of the system in return. Furthermore, he points to the historical interplay between the rights of individuals and the rights of states that support each other in political movements such as during the

decolonization period.

In consequence, it is essential to examine what alternative paths do Morgenthau and Bull provide that could accommodate the prescriptions of human rights, if that be the case, within their theories. The discussion below argues that Morgenthau allows the incorporation of human rights into the body of international morality. It is also suggested that Bull provides some room for a gradual shift towards solidarist international society based on enlightened interests.

Morgenthau (1974, 174) recognizes that a human being by nature “strives to transcend itself by giving its existence a meaning beyond what can be empirically ascertained.” This normative meaning is also essential in uplifting the crude nature of power politics. Instruments of restraint like morality “serve the purpose not of eliminating the struggle for power but of creating civilized substitutes for the brutality and crudeness of an unlimited and unregulated struggle for power”, i.e. a delicate balance between the struggle for power and for peace (Morgenthau 1956, 209; see also Molloy 2009). As a locus of the intellectual and moral consensus, international morality can incorporate the principles of human rights and the protection of human life to create a civilized moral restraint. This, of course, precludes the act of imposition on the international stage and its usage

as propaganda. Personal morality that includes the concept of human rights is viable. For human rights-based universal morality in the international landscape, however, it is required that the content is not filtered by nationalism, that it is shared in all diplomatic corps in some kind of common values and culture, and that it is unaffected by democratic fluctuations (Morgenthau 1956, 220-234). Though one may not overcome the nation-factor in the near future, the minimal yet general discursive expansion of human rights and the liberal culture seem to be the most promising element for Morgenthau’s incorporation of human rights into the body of international morality.

Bull offers perhaps a clearer term for this incorporation of human rights – the abovementioned solidarist international society. If expanded thoroughly, the concept of human rights could underpin stronger values that reinforce the international society element, if not directly the world society element. If states could learn that human rights contribute a direct link between human justice and the general stability and order of the state and the state system as Reus-Smit suggests, this could also underpin “enlightened self-interest” (see Bull 2012, 87) that would converge their codes of conduct regarding human protection.² The strengthening of common interests and values can then evolve into more solid common

²See also the concept of human security and the responsibility of the state in Kerr 2016.

rules and institutions. The process could take the form of a diplomatic culture among the transnational diplomatic class or of an international political culture among the societies composing the state system (Bull 2012, 303-305). The growing body of human rights, especially the entailed concepts like humanitarian intervention and R2P, will continue to be resisted by the systemic element of world politics and its institutions. One can also take the "liberal or progressivist view" that does not see an inherent conflict between order and justice and seeks to reform the current state system to better accommodate both order and justice (Bull 2012, 90-94). From today's perspective, however, the most probable venue to universal human rights seems to be the gradual shift towards the solidarist international society driven by enlightened self-interests.

Based on the discussions above, Morgenthau's conception of international morality and international politics allows human rights to play its proper role in the international sphere, i.e. as natural rights. The limitation, however, is that human rights for Morgenthau is hardly effective as world public opinion and international laws have many shortfalls. Moreover, the prospect of universal human rights is greatly reduced by the lack of enforcement and national interest. This means that the concept of human rights is valid as a moral goal, but it must forge an intellectual and moral consensus, especially among the statesmen, in order to secure

its universal recognition and application. In contrast, Bull barely provides any space for human rights in moral terms, despite his moral concerns. Bull, nevertheless, may better accommodate the concept of human rights into the international society through the instruments of international law and the convergence of enlightened interests and values. This means that once states come to redefine their interest properly, they will adopt the principles of human rights and later create corresponding values. It must be stressed, however, that such a conception of human rights would be purely instrumental which disregards the argument of human rights advocates that it represents natural and inviolable rights of human beings.

In conclusion, the comparison between Morgenthau's and Bull's implications of international morality on human rights deliver two findings. First, it is Morgenthau who allows more space for human rights in the body of international morality. Second, it is Bull who offers more empirical instruments and channels for human rights to develop and extend its scope in the international society.

Conclusion

Hans J. Morgenthau of Classical Realism and Hedley Bull of the English School both have keen interests in and concerns about the roles and the influence of morality in international politics. This paper addresses their main arguments and elucidates their standpoints on international morality.

It then examines the two conceptions of international morality in closer detail by highlighting their similar moral concerns and conclusions and their divergences. The examination responds to the central question of this paper by arguing that Bull's empirical morality and his focus on the systemic level of analysis provides smaller room for morality in world politics, in comparison with the one derived from Morgenthau's ontological assumptions on morality and his individual and state levels of analysis.

Accordingly, the paper discusses the implications of their conceptions of international morality on the concept of human rights. Reviewing their assessments of human rights and exploring alternatives within their theories, it is argued that Morgenthau provides more firm standing for human rights in the body of international morality, whereas Bull gives a greater range of instruments and mechanisms for the development of human rights in international relations.

This paper contributes to the knowledge of International Relations theories and philosophy of international relations by enriching the literature on the moral aspects of the two key scholars of Classical Realism and the English School - Morgenthau and Bull. It also contributes an in-depth examination of the distinctions between the two theories. Further studies can be pursued by exploring other implications of Morgenthau's and Bull's conceptions of international morality or by comparing the conceptions of international morality of other thinkers and schools. More research can also be done by undertaking issues that are raised but not covered at length in this paper, such as the relations between international morality and international law, and notably the transference of human morality into the international sphere.

References

- Beitz, Charles R. 1999. *Political Theory and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Brown, Chris. 2002. *Sovereignty, Rights and Justice: International Political Theory Today*. Cambridge: Polity Press.
- Bull, Hedley. 1979a. "Human Rights and World Politics." In *Moral Claims in World Affairs*, edited by Ralph Pettman. Canberra: Australian National University Press.
- , 1979b. "The Universality of Human Rights." *Millennium: Journal of International Studies* 8(2): 155-159.
- , 2012. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Casla, Koldo. 2018. "Realism: Human Rights Foe?" E-International Relations. Accessed December 1, 2018. <https://www.e-ir.info/2018/02/06/realism-human-rights-foe>.
- Cochran, Molly. 2010. "The Ethics of the English School." In *The Oxford Handbook of International Relations*, edited by Christian Reus-Smit and Duncan Snidal, 256-297. Oxford: Oxford University Press.
- Donnelly, Jack. 2010. "The Ethics of Realism." In *The Oxford Handbook of International Relations*, edited by Christian Reus-Smit and Duncan Snidal, 150-162. Oxford: Oxford University Press.
- Dunne, Tim. 2010. "The English School." In *The Oxford Handbook of International Relations*, edited by Christian Reus-Smit and Duncan Snidal, 267-285. Oxford: Oxford University Press.
- Haralambos, Michael, Martin Holborn, and Robin Heald. 2008. *Sociology: Themes and Perspectives*. 7th ed. London: HarperCollins Publishers Limited.
- Hoffmann, Stanley. 1986. "Hedley Bull and His Contribution to International Relations." *International Affairs* 62(2): 179-195.
- Kerr, Pauline. 2016. "Human Security." In *Contemporary Security Studies*, edited by Alan Collins. 4th ed. Oxford: Oxford University Press.
- Molloy, Seán. 2009. "Aristotle, Epicurus, Morgenthau and the Political Ethics of the Lesser Evil." *Journal of International Political Theory* 5(1): 94-112.

- Morgenthau, Hans J. 1947. *Scientific Man vs. Power Politics*. London: Latimer House Limited.
- 1956. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A Knoph.
- 1974. "Justice and Power." *Social Research* 41(1): 163-175.
- 1979. *Human Rights & Foreign Policy*. New York: Council on Religion and International Affairs.
- Murray, A. J. H. 1996. "The Moral Politics of Hans Morgenthau." *The Review of Politics* 58(1): 81-107.
- Nye, Joseph S., Jr. 2007. *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*. 6th ed. New York: Pearson Longman.
- Plamenatz, John. 2012. *Machiavelli, Hobbes, Rousseau*. Edited by Mark Philp and Zbigniew Pelczynski. Oxford: Oxford University Press.
- Reus-Smit, Christian. 2017. "The Anarchical Society and Human Rights." In *The Anarchical Society at 40: Contemporary Challenges and Prospects*, edited by Hidemi Suganami, Madeline Carr and Adam Humphreys, 75-91. Oxford: Oxford University Press.
- Wong, Benjamin. 2000. "Hans Morgenthau's Anti-Machiavellian Machiavellianism." *Millennium: Journal of International Studies* 29(2): 389-409.

The Nats Cult and Cultural Politics: Multiculturalism in Urbanizing Mandalay**

Gritthee Srigate*

Abstract

This study aimed to analyze multiculturalism and cultural democracy as evident in *Nats* (spirits) cult in Mandalay, Myanmar. The study found that there are many groups involved Nat cult, from those in the ruling classes to ordinary people. The ruling classes always used Nat cult to create cultural unity but sometimes tried to eradicate it thereby engaging in cultural violence. However, absolute cultural unity was never achieved. Rather, negotiation and accommodation became the norm. Eventually the area of Nat cult became a pluralistic one that allowed for differences, namely multiculturalism. This phenomenon thus becomes an important bastion against extremism and also serves as a basis for greater urbanization, development of democracy and the future in Myanmar.

Keywords: *Nats cult, cultural politics, multiculturalism, cultural democracy, urbanizing Mandalay*

*Lecturer, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University, Huamark, Bang Kapi, Bangkok 10240. Email: srigatest@gmail.com

**This research was funded by the Ratchadapisek Sompoch Endowment Fund (2019) under ASEAN Studies Cluster, Chulalongkorn University.

Received March 31, 2020; Revised June 22, 2020; Accepted March 18, 2021

ความเชื่อเรื่องนัตกับการเมืองวัฒนธรรม: พหุวัฒนธรรมท่ามกลางกระแสความเป็นเมืองในมณฑลทะเลย์**

กฤติณี ศรีเกตุ*

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์พหุวัฒนธรรมและประชาธิปไตยเชิงวัฒนธรรมผ่านพื้นที่ความเชื่อเรื่องนัตในพื้นที่มณฑลทะเลย์ ประเทศเมียนมา ผลการวิจัยพบว่าในพื้นที่ความเชื่อเรื่องนัตมีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องกับทั้งฝ่ายผู้ปกครองและฝ่ายประชาชนผู้นับถือนัต โดยฝ่ายผู้ปกครองพยายามเข้ามาควบคุมจัดการหรือกระทั่งทำลายความเชื่อเรื่องนัตในบางยุค อันเป็นลักษณะของความรุนแรงทางวัฒนธรรม อย่างไรก็ตามการจัดการควบคุมดังกล่าวก็ไม่สามารถทำได้เด็ดขาดในระดับที่ผู้คนรู้สึกเป็นพวกเดียวกันได้ เอกภาพทางวัฒนธรรมความเชื่อไม่เคยเกิดขึ้น ปรากฏเป็นการต่อรองและการประนีประนอมอยู่เสมอ กระทั่งพื้นที่ความเชื่อเรื่องนัตสามารถเปิดรับเอาความหลากหลายเข้ามาอยู่ร่วมกัน แม้การเมืองเมียนมาปัจจุบันจะยังคงค่อนไปทางเผด็จการ แต่พหุวัฒนธรรมที่สะท้อนให้เห็นในพื้นที่ความเชื่อเรื่องนัต ก็จะเป็นปรากฏการณ์สำคัญในการป้องกันกระแสสุดโต่ง และจะเป็นพื้นฐานสำคัญรองรับกระแสการขยายตัวของเมือง ตลอดจนการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมาในอนาคต

คำสำคัญ: นัต, การเมืองวัฒนธรรม, พหุวัฒนธรรม, ประชาธิปไตยเชิงวัฒนธรรม, ความเป็นเมืองในมณฑลทะเลย์

*อาจารย์ประจำ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240 อีเมล srigatest@gmail.com

**ผลงานวิจัยฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากกองทุนรัชดาภิเษกสมโภช ประจำปีงบประมาณ 2562 ภายใต้การดำเนินงานของ คณบดีศูนย์อาเซียนศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ได้รับบทความ 31 มีนาคม 2563; แก้ไขปรับปรุง 22 มิถุนายน 2563; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 18 มีนาคม 2564

บทนำ

การยอมรับความแตกต่างหลากหลายเป็นเงื่อนไขสำคัญของประชาธิปไตยในยุคปัจจุบัน เพื่อให้ประชาธิปไตยลงรากลึกไปถึงชีวิตของผู้คนในลักษณะที่เรียกว่าเป็น “ประชาธิปไตยที่กินได้” อันที่จริงการยอมรับความแตกต่างทางวัฒนธรรมดำรงอยู่แล้วในหลายสังคม แต่ถูกทำให้เลือนหายไปภายใต้การสร้างเอกภาพตามกรอบของชาติที่ก่อตัวขึ้นในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 17 ที่รัฐใช้อำนาจครอบงำผู้คนให้กลายเป็นพวกเดียวกัน นักวิชาการคนหนึ่งคือ คลิฟฟอร์ด เกียทซ์ เห็นว่านโยบายสร้างชาติโดยการทำให้ “รัฐ” หรือ “ประเทศ/ผืนแผ่นดิน” เป็นสิ่งเดียวกับ “ชาติ” ก่อให้เกิดปัญหา เพราะทำให้คนกลุ่มหนึ่งมีอำนาจเหนือคนกลุ่มอื่น ๆ ซึ่งในประเทศที่มีกลุ่มชาติพันธุ์หลากหลาย การชูคนบางชาติพันธุ์ขึ้นเป็นสัญลักษณ์หรือตัวแทนของชาติ ย่อมนำมาซึ่งการกีดกันคนกลุ่มอื่นออกไปจากอำนาจทางการเมือง และก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมขึ้น (Geertz 2000, 235) นักวิชาการบางคน เช่น ธเนศ วงศ์ยานนาวา ก็เชื่อเช่นเดียวกันว่า “รัฐชาติกับเสรีประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่ไม่สามารถไปด้วยกันได้ตั้งแต่เริ่มต้น” (Thanes Wongyannava 2000, 6-8) ในขณะที่โยฮัน กัลตุง ก็อธิบายการใช้อำนาจหลอมรวมผู้คนที่หลากหลายให้กลายเป็นแบบเดียวกันนั้นว่าเป็น “ความรุนแรงทางวัฒนธรรม” (Galtung 1990) ภายใต้สภาวะการณ์ดังกล่าว แม้จะเปิดให้ประชาชนมีสิทธิทางการเมืองอย่างเป็นทางการ เช่น สิทธิเลือกตั้ง แต่การครอบงำทางวัฒนธรรมยังดำรงอยู่ จึงไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยอย่างป็นรูปธรรม

ทั้งนี้ เมื่อโลกเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ซึ่งอำนาจของรัฐชาติอ่อนลง การเรียกร้องความหลากหลายเพิ่มมากขึ้น ปัญหาคือการเรียกร้องดังกล่าวอาจนำมาซึ่งกระแสสุดโต่ง (extremism) หรือการยึดมั่นในวัฒนธรรมของตนจนกลายเป็นการรังเกียจวัฒนธรรมอื่นแบบสุดขั้วหนทางที่จะป้องกันหรือลดระดับความรุนแรงของกระแสดังกล่าวก็คือการเรียกร้องให้เกิดการยอมรับความหลากหลาย ซึ่งก็ได้รับความสนใจมากขึ้นภายใต้กระแสการพัฒนาของเมืองหรือกระบวนการเป็นเมือง (urbanization) ในปัจจุบัน ยิ่งเมืองพัฒนาขึ้นกระแสประชาธิปไตยในประเด็นของการยอมรับซึ่งความแตกต่างหลากหลายก็ยิ่งได้รับความสนใจมากขึ้นตามไปด้วย ทั้งนี้การพัฒนาของเมืองถูกเชื่อว่าจะเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยมาแล้วโดยนักวิชาการรัฐศาสตร์ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในกลุ่มแนวคิดการทำให้ทันสมัย เช่น อัลมอนด์กับเพาเวลล์ (Almond and Powell 1966, 5) หรือแบล็ค (Black 1966, 67-89) ที่เสนอว่าการพัฒนาเมืองจะก่อให้เกิดการเรียนรู้ทางการเมืองจนเกิดการมีส่วนร่วม นำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยในที่สุด ในยุคโลกาภิวัตน์ กระบวนการการเป็นเมืองก็ยิ่งกระตุ้นหรือเรียกร้องให้ระบบการเมืองต้องสร้างเงื่อนไขหรือกลไกให้ประชาชนหลากหลายประเภทที่เข้ามาอยู่ในชุมชนเมืองเดียวกันยอมรับความแตกต่าง เพื่อสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ นำไปสู่การพัฒนาเป็นสังคมเมืองที่เป็นประชาธิปไตย (Democratic City) (Office of Knowledge Management and Development (Public Organization) [2015]) การขยายตัวของเมืองและการยอมรับความหลากหลายในเมืองจึงเป็นทั้งเงื่อนไขและความท้าทายในการพัฒนาประชาธิปไตยในยุคปัจจุบัน

จากประเด็นต่าง ๆ ข้างต้น ผู้วิจัยพบว่าประเทศหนึ่งที่น่าสนใจทั้งประเด็นการเติบโตของเมืองและความแตกต่างหลากหลายคือเมียนมา เนื่องจากปัจจุบันเมืองใหญ่ ๆ ในเมียนมากำลังเติบโตอย่างรวดเร็ว และเมียนมาก็เป็นประเทศที่ไม่เคยเกิดรัฐชาติ (Steinberg 2012, 226) ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ความหลากหลายทางวัฒนธรรมก็ยังมีอยู่ค่อนข้างสูงในประเทศนี้ แม้กลไกของรัฐจะค่อนข้างไปทางเผด็จการเพื่อควบคุมให้เกิดความสงบทางการเมือง (Steinberg 2012, 228-229) แต่ในด้านของวิถีชีวิตทางวัฒนธรรมของประชาชนนั้น รัฐกลับไม่สามารถควบคุมได้ ด้านหนึ่งอาจมองว่าเป็นความแตกต่าง แต่อีกด้านหนึ่งก็สามารถมองว่าเป็นรากฐานของประชาธิปไตยทางวัฒนธรรมรองรับการเติบโตของเมือง ที่พร้อมจะแบ่งบานเมื่อโครงสร้างอำนาจการเมืองที่เป็นทางการเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นก็ได้

จากการทบทวนวรรณกรรมและการลงพื้นที่ในประเทศเมียนมา ผู้วิจัยพบว่าประเด็นทางวัฒนธรรมหนึ่งที่น่าสนใจที่สามารถวิเคราะห์ให้เห็นประเด็นต่าง ๆ ข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรม ก็คือประเด็นความเชื่อเรื่อง "นัต" (Nat) (ผีหรือเทพของคนเมียนมา) ซึ่งเป็นความเชื่อดั้งเดิมของชนเผ่าหลากหลายในดินแดนของเมียนมา ผู้วิจัยพบเป็นเบื้องต้นจากการศึกษาประวัติความเป็นมา ตำนาน/ประวัติชีวิตและพิธีกรรมบูชาว่าผู้คนหลากหลายเข้ามาเกี่ยวข้อง แม้จะเกิดความขัดแย้งอยู่บ้าง แต่ท้ายที่สุดก็สามารถประนีประนอมให้แต่ละฝ่ายเข้ามา "มีเอี่ยว" ในผลประโยชน์ จนกลายเป็นพื้นที่รองรับผู้คนหลากหลายให้เข้ามาอยู่ในพื้นที่เดียวกันได้ ลักษณะดังกล่าวเอื้ออย่างยิ่งต่อความเป็นพหุวัฒนธรรม รองรับการพัฒนาของประชาธิปไตยที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงเลือกศึกษาการเมืองเชิงวัฒนธรรมในความเชื่อเรื่องนัตในพื้นที่มณฑลมัณฑะเลย์ และมณฑลใกล้เคียง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมืองอมรปุระ พุกาม และเมืองมอญยว เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่ความเชื่อเรื่องนัตดำรงอยู่อย่างเข้มแข็งและเป็นพื้นที่ที่มีการเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์ สมมุติฐาน กรอบแนวคิด และระเบียบวิธีวิจัย ดังนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา ลักษณะของการดำรงอยู่ของความเชื่อเรื่องนัต ผู้เข้ามาเกี่ยวข้อง การต่อรอง และการประนีประนอมผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย
2. เพื่อวิเคราะห์ภาพสะท้อนของพหุวัฒนธรรมและประชาธิปไตยเชิงวัฒนธรรมผ่านพื้นที่ความเชื่อเรื่องนัต ท่ามกลางกระแสการพัฒนาของเมืองในมัณฑะเลย์

สมมุติฐานของการวิจัย

ผู้วิจัยมีสมมุติฐานว่าแม้ประวัติศาสตร์ทางการเมืองเมียนมาจะค่อนข้างอำนาจนิยม ปัจจุบันมีรัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้ง แต่ทหารก็ยังคงมีอำนาจค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตามด้วยความที่เมียนมาไม่เคยเกิดรัฐชาติ รัฐไม่เคยหลอมรวมผู้คนให้เป็นหนึ่งเดียวกันทางวัฒนธรรมได้ จึงถือได้ว่าประชาชนยังมีอิสระอยู่พอสมควร ไม่ว่าจะอิสระดังกล่าวจะเกิดขึ้นผ่านการต่อรอง ประนีประนอม หรือโดยลักษณะใดก็ตาม ก็สะท้อนว่าประชาชนเมียนมา มีความเป็นพหุวัฒนธรรม ซึ่งเห็นได้ในพื้นที่ความเชื่อเรื่องนัต และพร้อมรองรับการพัฒนาประชาธิปไตยอยู่แล้ว หากวันใดวันหนึ่งโครงสร้างการเมืองที่เป็นทางการเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

กรอบแนวคิดของการวิจัย

แนวคิดที่ใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ในงานนี้ ประกอบด้วยแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยม (multiculturalism) เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นว่าในพื้นที่เรื่องการนับถือันต์ มีลักษณะของพหุวัฒนธรรมดำรงอยู่ ทั้งนี้ในอีกด้านหนึ่ง ตลอดช่วงประวัติศาสตร์จนถึงปัจจุบัน รัฐหรือผู้ปกครอง ได้พยายามที่จะสร้างให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวกันทางวัฒนธรรมมาโดยตลอด กระบวนการดังกล่าวเสี่ยงไม่พ้นเรื่องของความรุนแรงทางวัฒนธรรม ผู้วิจัยจึงจะได้ยกเอาแนวคิดความรุนแรงทางวัฒนธรรม (cultural violence) มาใช้อีกแนวคิดหนึ่ง เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นว่าความรุนแรงทางวัฒนธรรมก็เกิดขึ้นภายใต้กระบวนการสร้างชาติเช่นกันในกรณีของเมียนมา แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ความหลากหลายทางวัฒนธรรมจึงยังคงดำรงอยู่เรื่อยมา

แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยม (multiculturalism)

พหุวัฒนธรรมนิยมเป็นแนวคิดที่ส่งเสริมการยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรม โดย วิลล์ คิมลิกกา (Will Kymlicka) อธิบายว่าพหุวัฒนธรรมให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับเรื่องความเท่าเทียมและสิทธิทางวัฒนธรรม หัวใจของแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมคือการเรียกร้องการยอมรับอัตลักษณ์อันหลากหลายที่เคยถูกกดขี่กัน เช่น อัตลักษณ์ทางเชื้อชาติ วัฒนธรรม เป็นต้น ให้ได้กลับมาที่มียืนอย่างเท่าเทียมกันกับอัตลักษณ์ของผู้มีอำนาจ และรัฐจะต้องปกป้องสิทธิและอัตลักษณ์ของคนกลุ่มน้อยในสังคมไม่ให้ถูกกลืนหายไปโดยวัฒนธรรมหลัก (Kymlicka 2007) เพื่อปกป้องศักดิ์ศรีของคนทุกกลุ่มไม่ให้ถูกเหยียดหยาม ประชาชนมีสิทธิในการแสดงออกหรือปกป้องวิถีชีวิตของกลุ่มตนโดยสิทธิดังกล่าวจะต้องได้รับการรับรองโดยอำนาจรัฐ

หรือกฎหมายหรือแนวนโยบายแห่งรัฐที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติ หากลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้น ก็เป็นการสะท้อนถึงประชาธิปไตยทางวัฒนธรรม (Gritthee Srigate 2018)

ทั้งนี้ อมาตยา เชน อธิบายว่าพหุวัฒนธรรมจะเกิดขึ้นได้ก็โดยการที่แต่ละวัฒนธรรมยังมีความเป็นตัวของตัวเองในระดับที่ไม่ถูกกลืนให้อยู่ภายใต้อีกวัฒนธรรมหนึ่ง กล่าวคือเงื่อนไขของพหุวัฒนธรรมที่สะท้อนประชาธิปไตยนั้น คือการที่แต่ละวัฒนธรรมต้องมีความเป็นตัวของตัวเองโดยไม่ถูกรับรองจากวัฒนธรรมอื่นจนสูญเสียตัวตนไป เพราะไม่เช่นนั้นการยอมรับความหลากหลายก็จะเป็นเพียงภาพลวงตาที่ถูกซ่อนเอาไว้โดยเอกวัฒนธรรมนิยมที่มีหลายแบบ ที่ดูเหมือนมีการยอมรับในความแตกต่าง แต่เป็นการยอมรับที่ไม่เท่าเทียม คือแม้เห็นว่าความแตกต่างดำรงอยู่แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้อำนาจของอีกวัฒนธรรมหนึ่ง (Sen 2008) ลักษณะดังกล่าวไม่ใช่พหุวัฒนธรรม แต่เป็นความรุนแรงทางวัฒนธรรม เนื่องจากวัฒนธรรมหนึ่งได้กดทับวัฒนธรรมอื่นให้อยู่ในระดับที่ต่ำกว่า อีกทั้งยังเสี่ยงต่อการกลายเป็นความสุดโต่ง พหุวัฒนธรรมที่เอื้อต่อการพัฒนาประชาธิปไตยจึงต้องเป็นการยอมรับความแตกต่างหลากหลายและเปิดพื้นที่ให้แต่ละวัฒนธรรมมีที่ยืนที่เท่าเทียมกัน โดยไม่มีการอ้างว่าวัฒนธรรมใดเหนือกว่าวัฒนธรรมอื่น

แนวคิดความรุนแรงทางวัฒนธรรม (cultural violence)

แนวคิดความรุนแรงทางวัฒนธรรมที่นำมาใช้ในงานนี้ เป็นแนวคิดที่เสนอโดยโยฮัน กัลป์ตุง (Johan Galtung) ซึ่งกล่าวว่าความรุนแรงทางวัฒนธรรมเป็นเรื่องทางการเมือง ปรากฏออกมาสองด้านคือความรุนแรง

โดยตรงที่มองเห็นได้ง่ายกับความรุนแรงเชิงโครงสร้าง ซึ่งถูกแปลงให้กลายเป็นความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับ ผ่านการใช้อำนาจเปลี่ยนเกณฑ์ทางศีลธรรม จากความไม่ถูกต้องต้องให้กลายเป็นความถูกต้อง หรือยอมรับได้ เช่น การทำให้การฆาตกรรมในนามของประเทศเป็นสิ่งถูกต้อง แต่การฆาตกรรมในนามของตัวเองเป็นสิ่งผิด เป็นต้น ทั้งนี้ความรุนแรงทางวัฒนธรรมจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอัตลักษณ์หรือความหมาย การทำให้แปลกแยก (alienation) ซึ่งอาจทำได้ผ่านกระบวนการกล่อมเกลாதงสังคม (socialization) ที่ทำให้วัฒนธรรมหนึ่งๆ มีความเป็นสากล แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้อีกวัฒนธรรมหายไป หรือทำให้คนกลุ่มหนึ่งต้องหันไปรับวัฒนธรรมอื่น ซึ่งไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นกับคนกลุ่มน้อย แต่อาจเกิดขึ้นกับคนส่วนใหญ่ในสังคมที่ถูกบังคับให้รับและแสดงพฤติกรรมตามวัฒนธรรมหลักของคนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจครอบงำสังคมอยู่ก็ได้ จะเห็นว่าความรุนแรงทางวัฒนธรรมเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับการใช้อำนาจตัดสินว่าวัฒนธรรมใดถูกต้องหรือไม่และให้ความชอบธรรมกับการทำลายสิ่งที่ถูกตัดสินว่าไม่ถูกต้อง ซึ่งภายใต้กระบวนการดังกล่าว ความรุนแรงจะกลายเป็นที่ยอมรับและดูเป็นเรื่องปกติธรรมดา (Galtung 1990, 301) โดยหนทางที่จะป้องกันไม่ให้เกิดความรุนแรงทางวัฒนธรรม ก็ต้องเรียกร้องการเปิดพื้นที่ใหม่ ๆ ที่หลากหลายมากขึ้นเพื่อสร้างให้เกิดจิตวิญญาณที่เปิดรับความหลากหลายและเอื้อประโยชน์แก่ทุกฝ่าย (Galtung 1990, 303) จะเห็นว่าข้อเสนอนี้ของกัลตุงนี้ ก็สอดคล้องกับแนวคิดพหุวัฒนธรรมข้างต้น

นอกจากนี้กัลตุงยังอธิบายว่าความรุนแรงทางวัฒนธรรมเกิดขึ้นใน 6 พื้นที่ ได้แก่ ศาสนา อุดมการณ์ ภาษา ศิลปะ ศาสตร์เชิงประจักษ์และศาสตร์ที่เป็นทางการ ซึ่งล้วนมีส่วนในการสถาปนาความชอบธรรมให้กับ

ความรุนแรงทั้งสิ้น โดยประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานวิจัยนี้คือเรื่องศาสนา โดยกัลตุงอธิบายว่าศาสนาเกี่ยวข้องกับความรู้สึกดีลึทธิหรือพระเจ้า แบ่งแยกความดีกับความเลว ผู้ศรัทธาที่พระเจ้าเลือก และผู้ถูกทิ้ง ซึ่งอาจนำมาสู่การใช้ความรุนแรงในนามของพระเจ้าเพื่อความบริสุทธิ์ทางความเชื่อ โดยในยุครัฐสมัยใหม่ เมื่อศาสนาถูกกันออกจากการเมือง อุดมการณ์จะเข้ามาแทนที่พระเจ้า โดยเฉพาะอุดมการณ์ของรัฐชาติและชาตินิยม รัฐสมัยใหม่ก็จะทำตัวเหมือนพระเจ้า คอยระบุความดีและตีค่าความชั่ว แต่หันมาเล่นเรื่องอัตลักษณ์เป็นหลัก กล่าวคือรัฐจะสร้างคุณค่าทางตัวตนแบบหนึ่ง พร้อมกับยกระดับและขยายให้ยิ่งใหญ่ขึ้น แล้วทำให้ตัวตนแบบอื่น ๆ แพบ/หดตัวหรือเสื่อมคุณค่าลง ก่อให้เกิดความรุนแรงเชิงโครงสร้างที่ผู้คนถูกลดคุณค่าทางตัวตน กลายเป็นอื่น จนถึงขั้นลดความเป็นมนุษย์ลง โดยคนที่ถูกยกให้เหนือกว่าจะเข้าถึงอำนาจและมีอิทธิพลเหนือผู้อื่นในสังคม ถึงตอนนั้นความรุนแรงโดยตรงก็เกิดขึ้นได้อย่างชอบธรรม (Galtung 1990, 296-298) แนวคิดดังกล่าวยังไปด้วยกันได้กับคำอธิบายของเกียทซ์ (Geertz 2000) ที่ว่ารัฐชาติเน้นการรวมศูนย์มากกว่ากระจายอำนาจ เชิดชูวัฒนธรรมหลักมากกว่าการยอมรับในความหลากหลาย ซึ่งขัดแย้งกับแนวคิดพหุวัฒนธรรมและรวมถึงประชาธิปไตยทางวัฒนธรรมอีกด้วย

แนวคิดความรุนแรงทางวัฒนธรรมนี้จะนำมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ให้เห็นว่าในความเชื่อเรื่องนัตมีความรุนแรงทางวัฒนธรรมเกิดขึ้น อย่างไรก็ตามผู้ปกครองพม่าไม่สามารถกำจัดหรือไม่สามารถควบคุมความเชื่อเรื่องนัตได้อย่างเบ็ดเสร็จ ปราบฏกาการประนีประนอมให้เห็นอยู่ตลอดเวลา พื้นที่ความเชื่อเรื่องนัตจึงยังคงความอิสระไว้ได้ในระดับสูง กลายเป็นพื้นที่

ที่สามารถเปิดรับความหลากหลายหรือพหุวัฒนธรรม
สำคัญพื้นที่หนึ่ง

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยในเชิงคุณภาพ
เก็บข้อมูลทุติยภูมิจากหนังสือ เอกสาร ตำรา บทความ
ที่เกี่ยวข้อง และเก็บข้อมูลปฐมภูมิจากการสังเกตและ
การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งผู้ที่นับถือนัต
ร่างทรง ผู้นำชุมชน เช่น ผู้ใหญ่บ้าน ประชาชนในพื้นที่ที่
มีศาลนัตตั้งอยู่ ศาลนัตสองพี่น้องชเวพิญ หมู่บ้านตอง
ปะโยง ศาลนัตไปป่าหม่อมดอร์ ตำบลยาตะนาภู เมือง
อมรปุระ ศาลนัตตอโลงโบโบยี เมืองมอญยัว เป็นต้น ส่วน
การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้วิธีการตีความตามกรอบแนวคิด
ของการวิจัย

ความหมายของนัต

“นัต” (Nat) ในความหมายโดยทั่วไป หมายถึง
สิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่เป็นที่เคารพบูชาและเป็นที่ยิ่ง วิรัช
นิยมธรรมและอรนุช นิยมธรรม บรรยายไว้ว่าในตำรา
นิรุกติศาสตร์เก่าแก่ของพม่าชื่อ “ไวยหารสินตถทีปนี” และ
ในสารานุกรมพม่าเล่มที่ 6 ให้ความหมายคำว่านัตไว้ใน
ลักษณะเดียวกันว่าน่าจะมาจากคำว่า “นถ” ในภาษา
บาลี หมายถึง “ผู้เป็นที่พึ่ง” (Wiratch Niyomthan and
Oranuch Niyomtham 2008, 143) โดยในตำราดังกล่าว
แบ่งนัตออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ *วิสุทธินัต* หมายถึง
ผู้บริสุทธิ์ ได้แก่ พระพุทธเจ้า ปัจเจกพุทธเจ้า และ
พระอรหันต์ *อุปบัตินัต* หมายถึง เทวดาและพรหมบน
สรวงสวรรค์ และ *สมมุตินัต* หมายถึง พระราชา ราชนิ
ราชบุตร และราชธิดา อีกทั้งในตำราดังกล่าว นัตยังหมาย
รวมถึงเทพประจำจักรวาล เช่น สุริยเทพ จันทราเทพ
อัคนีเทพ วาโยเทพ อีกด้วย

ในขณะที่พจนานุกรมของรัฐบาลอธิบายว่า
ความหมายของนัตประกอบด้วย 3 นัย ได้แก่ นัยที่ 1
เทพอุปบัติทรงฤทธิ์ผู้คุ้มครองมนุษย์ นัยที่ 2 วิญญาณ
ศักดิ์สิทธิ์ของผู้ตายร้าย และนัยที่ 3 หมายถึง คำขยายสิ่ง
ที่อุปบัติขึ้นเอง จะเห็นว่า การให้ความหมายในพจนานุกรม
พมานี้ไม่นับรวมพระพุทธรเจ้า พระอรหันต์ พระราชา
หรือราชตระกูลเข้าไปด้วย นอกจากนี้วิรัชและอรนุชยัง
อ้างอิงหนังสือ “ปริศนาความเชื่อนัตกับชาวพุทธ” ของ
หละเตงฎฎ อธิบายว่านัตเป็นคำที่ใช้เรียกทั้งเทพเทวดา
บนสวรรค์และมีฤทธิ์ในโลกมนุษย์ โดยเรียกนัตที่เป็น
เทพเทวดาอาศัยอยู่บนสวรรค์ว่า “อะแทะนัต” หรือ
“นัตเบื้องบน” นัตเหล่านี้ไม่ค่อยข้องแวะกับโลกมนุษย์
ในขณะที่นัตที่เร่ร่อนอยู่ในโลกมนุษย์ คลุกคลีอยู่กับชีวิต
ของผู้คน เรียกว่า “เอ้ากัณัต” หรือ “นัตเบื้องล่าง” เป็น
ผีพื้นถิ่นที่อาศัยอยู่ในโลกมนุษย์ ถูกจัดอยู่ในตำแหน่ง
ที่ต่ำกว่านัตที่เป็นเทวดาบนสรวงสวรรค์ (Wiratch
Niyomthan and Oranuch Niyomtham 2008, 144)
อีกทั้งวิรัชและอรนุชยังอธิบายว่าในปัจจุบันการนับถือนัต
นัตคู่จะเป็นเรื่องของความนิยมส่วนบุคคลมากกว่าการ
นับถือตามประเพณี และส่วนใหญ่ก็เป็นการนิยมต่อนัต
เบื้องล่างซึ่งเป็นนัตของชาวบ้านโดยแท้ (Wiratch
Niyomthan and Oranuch Niyomtham 2008, 151)

จะเห็นว่าความหมายของนัตค่อนข้างกว้าง
แต่ลักษณะร่วมกันคือนัตต้องเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ โดยนัตที่
ประชาชนชาวพม่านับถือกันอย่างมากมาย ไม่ใช่สิ่งศักดิ์สิทธิ์
ทุกประเภทตามที่กล่าวไป แต่เป็นนัตประเภท “วิญญาณ
ศักดิ์สิทธิ์ของผู้ตายร้าย” หรือ “วิญญาณมีฤทธิ์ของ
ผีตายโหง” นัตประเภทนี้ ชาวพม่าเรียกว่า “นัตเซง”
ซึ่งเป็นเอ้ากัณัตและมีประวัติว่าเคยมีชีวิตอยู่ทั้งสิ้น
โดยอาจมีประวัติที่น่ายกย่องขณะมีชีวิตและตายไป
อย่างน่าเวทนา ผู้คนสะท้อนใจ พากันเล่าขาน จนกระทั่ง

กราบไหว้บูชา นัตดังกล่าวอาจเป็นไปได้ทั้งกษัตริย์ราชวงศ์ ชุนนาง ชนชั้นสูง พ่อค้า หรือชาวบ้านทั่วไป แต่ผู้วิจัยพบความเชื่อมโยงที่น่าสนใจว่านัตที่มีชื่อเสียงส่วนใหญ่มักมีประวัติเกี่ยวข้องกับกษัตริย์หรือผู้ปกครอง ทั้งที่เป็นกษัตริย์เองหรือเป็นเชื้อพระวงศ์ เพียงแต่อาจไม่ใช่กษัตริย์หรือเจ้าผู้ปกครองของเมืองหลวงเท่านั้น ซึ่งก็สอดคล้องกับข้อค้นพบของ Brac de la Perriere (1996) ที่อธิบายว่านัตโดยส่วนใหญ่คือผู้มีอำนาจในท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงเจ้าผู้ครองเมือง เจ้าจากถิ่นอื่นหรือเป็นวีรบุรุษท้องถิ่นที่ต่อต้านอำนาจของเจ้าผู้ปกครองในเมืองหลวง เมื่อตายไปก็เป็นที่เคารพจนผู้ปกครองในเมืองหลวงตั้งขึ้นเป็นนัตให้ผู้คนบูชา ทั้งนี้วีรชและอรนุชชี้ให้เห็นว่านัตในลักษณะนี้มีฐานะและบทบาทแบบเดียวกันกับผีเจ้าพ่อเจ้าแม่ของไทย ในขณะที่ผีทั่วไปนั้นมักเรียกอีกอย่างหนึ่งคือ “ตะเฒ่า” หรือ “ตะเฒ่า” ไม่ถือเป็นนัต (Wiratch Niyomthan and Oranuch Niyomtham 2008, 144) อย่างไรก็ตามสำหรับผู้นับถือนัตรุ่นใหม่ ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์บางคนให้ข้อมูลว่านัตในความเข้าใจของเขาหมายรวมถึงทั้งเทวดาบนสวรรค์และวิญญาณศักดิ์สิทธิ์ในโลกมนุษย์ และนัตที่เขานับถือซึ่งแม้เป็นวิญญาณศักดิ์สิทธิ์ของผู้ตายร้าย แต่เขาก็เชื่อว่ามีฐานะเป็นเทพ ไม่ใช่ผี แม้จะเป็นความเชื่อที่อาจคลาดเคลื่อนไปจากคำอธิบายในตำรา แต่ก็เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าคนรุ่นใหม่ที่นับถือนัตก็เกิดทุนนัตของเขาเทียบเท่ากับเทพบนสวรรค์เลยทีเดียว

ความเป็นมาและปฏิสัมพันธ์ของความเชื่อเรื่องนัตกับประวัติศาสตร์ทางการเมืองเมียนมา

ส่วนนี้จะเป็นการบรรยายความเป็นมาของความเชื่อเรื่องนัตท่ามกลางประวัติศาสตร์ทางการเมือง

ของเมียนมา เพื่อให้เห็นถึงความรุนแรงทางวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วง แต่ขณะเดียวกันความรุนแรงดังกล่าวก็ไม่อาจทำได้อย่างเข้มข้น เกิดการประนีประนอมอยู่ตลอด อันเป็นรากฐานสำคัญของพหุวัฒนธรรมที่ดำรงอยู่ได้ต่อไป

ความเชื่อเรื่องนัตดำรงอยู่มาอย่างยาวนานในเมียนมา ก่อนที่ศาสนาพุทธจะกำเนิดขึ้นและสัมพันธ์กับวิถีชีวิตของผู้คนอย่างแนบแน่น (Win Maung, Yananthar and Hteik Tin Thet 2015, 54) เดิมการนับถือนัตกระจัดกระจายไปในลักษณะการนับถือผีบรรพบุรุษของใครของมัน แล้วค่อยๆวิวัฒนาการมาเป็นการนับถือผีของชนเผ่า อย่างไรก็ตามเมื่อเริ่มเกิดอาณาจักรของชาวพม่า ผู้ปกครองพม่าก็ได้ใช้ความเชื่อเรื่องนัตเป็นเครื่องมือในการสร้างเอกภาพ ด้วยการตั้งนัตองค์หนึ่งขึ้นเป็นนัตของอาณาจักร ความเชื่อเรื่องนัตจึงเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองโดยตรงตั้งแต่นั้นในฐานะศูนย์รวมทางความเชื่อหรือศาสนาของรัฐ ก่อนจะถูกลดฐานะลงภายหลังการนำเอาศาสนาพุทธเข้ามาตั้งขึ้นเป็นศาสนาหลักในเวลาต่อมา

ทั้งนี้ก่อนที่ชาวพม่าจะตั้งอาณาจักรขึ้นชาวมอญเป็นคนกลุ่มแรกที่ตั้งอาณาจักรขึ้นในบริเวณนี้ ตั้งแต่ช่วง 2,400 ปีก่อนพุทธกาล และชาวมอญก็เป็นคนกลุ่มแรกที่ได้รับอิทธิพลจากพุทธศาสนาในช่วงพุทธศตวรรษที่ 2 ซึ่งเชื่อว่าจะเกิดจากอิทธิพลของพระเจ้าอโศกมหาราช จนถึงช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 9 ชาวมอญก็ได้แผ่อิทธิพลครอบครองดินแดนทางตอนใต้ของเมียนมาในปัจจุบัน นอกจากชาวมอญแล้ว ในช่วงประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 1 ก็พบว่าชาวปยู (มีเชื้อสายเดียวกันกับชาวพม่า แต่ก็ไม่ใช่ชาวพม่า) ก็เรื่องอำนาจขึ้นทางทิศเหนือ มีเมืองสำคัญคือ “ศรีเกษตร” (ตั้งอยู่ใกล้เมืองแปรในปัจจุบัน)

(Arnat Anantapark 2013, 18) ชาวปยูก็รับเอาพุทธศาสนาิกายเถรวาทเข้ามานับถือกันอย่างแพร่หลายเช่นกัน อาณาจักรของชาวปยูน่าจะเสื่อมลงในช่วงประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 9 เนื่องจากถูกรุกรานจากน่านเจ้า และเรื่องราวของชาวปยูก็หายไปเมื่อคนพม่าสร้างเมืองพุกามขึ้นและกลืนชาวปยูไปจนหมดสิ้น (Sudara Sujchaya 2009)

สำหรับการเกิดขึ้นของอาณาจักรของชาวพม่า หากดูตามพงศาวดาร พบว่าอาณาจักรของชาวพม่าสร้างขึ้นภายหลังจากการพ่ายแพ้ของชาวชาวปยูต่อ น่านเจ้า และภายหลังจากที่ชาวพม่าขับไล่ชาวมอญลงไปอยู่ที่พะโคหรือหงสาวดีในช่วงประมาณ ค.ศ. 849 โดยอธิบายว่าเดิมชาวพม่าอยู่รวมกันแบบหลวม ๆ จำนวน 19 หมู่บ้าน ก่อนจะสร้างอาณาจักรขึ้นจากการรวมตัวกันของ 19 หมู่บ้านดังกล่าว (Arnat Anantapark 2013, 31) แต่หากดูจากตำนานเมืองพุกามยุคต้นหรือจดหมายเหตุพื้นเมือง กลับอธิบายว่าชาวพม่ารวมตัวกันเป็นเมืองมาแล้วก่อนจะตั้งอาณาจักรพุกามโดยอาณาจักรของชาวพม่าเริ่มก่อตัวขึ้นตั้งแต่ช่วง ค.ศ 344-387 ในสมัยของพระเจ้าเตเหล็จ่อง จากการปราบหมู่บ้านทั้ง 19 หมู่บ้าน รวมขึ้นเป็นเมืองชื่อว่า “ศิริปัจจยา” (Wiratch Niyomthan and Oranuch Niyomtham 2008, 152) ตำนานยังกล่าวอีกว่า 19 หมู่บ้านนั้นมี “นัด” ประจำ เป็นที่บูชาแตกต่างกันออกไป เมื่อพระเจ้าเตเหล็จ่องรวบรวม 19 หมู่บ้านเข้าด้วยกันแล้ว ก็รวบรวมการบูชาให้เป็นอย่างเดียวกัน เพื่อรวมประชาชนเป็นชาติเดียวกัน โดยตั้งนัดองค์หนึ่งคือหม่องตึงเตหรือมิงนิมหาครีนัดขึ้นเป็นนัดประจำอาณาจักร มีฐานะเป็นเจ้าแห่งนัดทั้งปวง สร้างศาลให้ที่เขาไปปาซึ่งถือเป็นเขาพระสุเมรุหรือศูนย์กลางจักรวาลแห่งอาณาจักรพุกามในขณะนั้น (Wiratch Niyomthan and Oranuch Niyomtham 2008, 154)

ตามตำนานนี้ ความเชื่อเรื่องนัดจึงเข้ามาสัมพันธ์กับการเมืองมาตั้งแต่เริ่มตั้งอาณาจักร

จะเห็นว่าลักษณะของความรุนแรงทางวัฒนธรรมก็เริ่มเกิดขึ้นแล้วในยุคนี้เมื่อผู้ปกครองใช้อำนาจในการควบคุมความเชื่อหรือศาสนาของประชาชน ด้วยการตั้งนัดของราชสำนักขึ้นเหนือนัดของประชาชน แต่ไม่ถึงกับกำจัดหรือกีดกันความเชื่อของประชาชนออกไป เนื่องจากความเชื่อของผู้ปกครองกับของประชาชนยังเป็นเรื่องเดียวกัน และที่น่าสนใจอย่างยิ่งอันเป็นข้อค้นพบจากการศึกษาประวัติของหม่องตึงเตซึ่งถูกตั้งขึ้นเป็นนัดประจำอาณาจักรก็คือหม่องตึงเตไม่ใช่พม่าแต่เป็นปยู มีชีวิตอยู่ที่เมืองตะไก้ (ตั้งอยู่เหนือเมืองมัณฑะเลย์ ตามเส้นทางแม่น้ำอิรวดีขึ้นไปประมาณ 205 กิโลเมตร ห่างจากพุกามและศรีเกษตรขึ้นไปประมาณ 390 กิโลเมตร และ 700 กิโลเมตร ตามลำดับ) ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 1 เมืองตะไก้เป็นเมืองแรก ๆ ที่ชาวปยูสร้างขึ้น ซึ่งหม่องตึงเตเองเห็นว่าจะสร้างขึ้นประมาณ 128 ปีก่อนคริสตกาล (Htin Aung 1967) แต่ขณะที่หม่องตึงเตมีชีวิตอยู่นั้น ศูนย์กลางทางอำนาจของชาวปยูได้ย้ายลงมาอยู่ที่ศรีเกษตรแล้ว น้องสาวคนเล็กของหม่องตึงเตคือโต่งนึ่งบึงนละ ได้เข้าไปเป็นพระราชินีของพระเจ้าทุดตะบ่องแห่งศรีเกษตร เติมเบ็ลจิ่งได้จัดให้หม่องตึงเตเป็นนัดหลวงในวงศ์ทุดตะบ่อง (Temple 1991, 45) ข้อค้นพบดังกล่าวทำให้เห็นว่าแรกเริ่มเดิมทีการสร้างเอกภาพของอาณาจักรพม่าไม่ได้มาเรื่องเชื้อชาติเข้ามาเป็นประเด็น ผู้ปกครองสามารถตั้งนัดของชนชาติอื่นขึ้นเป็นสัญลักษณ์ของชาติตน ซึ่งก็สะท้อนว่าเดิมนั้นการยอมรับความต่างทางวัฒนธรรมเป็นเรื่องปกติธรรมดา ซึ่งลักษณะดังกล่าวก็ยังคงดำรงอยู่ต่อมาและปรากฏเด่นชัดอีกหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อราชสำนักพม่านำเข้าวัฒนธรรมมอญมาปรับใช้ ประเด็น

นี้เป็นประเด็นหนึ่งที่ผู้วิจัยพยายามนำเสนอให้เห็นว่า พหุวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่มาแล้วยาวนานในสังคมของพม่า

หม่องตั้งเต่นั้นมีประวัติว่าเป็นบุตรของช่างตีเหล็ก รูปร่างหน้าตาดีและมีพลังกำลังมหาศาล (Schliesinger 2018, 129) เป็นที่ชื่นชอบของผู้คน จึงถูกเจ้าเมืองตะเก็งระวาง เจ้าเมืองจึงออกอุบายกำจัดหม่องตั้งเต่โดยการรับน้องสาวคนหนึ่งของหม่องตั้งเต่ชื่อ “ซอเหมย์ยาร์” ไปเป็นมเหสี ต่อมาเจ้าเมืองตะเก็งออกอุบายให้ซอเหมย์ยาร์เชิญตัวหม่องตั้งเต่เข้าเมือง เมื่อหม่องตั้งเต่หลงเชื่อเดินทางเข้าวังก็ถูกเจ้าเมืองจับมัดกับต้นจำปาแล้วเผาทั้งเป็น ซอเหมย์ยาร์ก็กระโดดเข้ากองไฟตายไปพร้อมกับพี่ชาย หลังจากเสียชีวิต พี่น้องทั้งสองกลายเป็นผีคู่ร้ายสิงอยู่ที่ต้นจำปาดังกล่าว เจ้าเมืองตะเก็งจึงสั่งให้ขุดรากถอนโคนต้นจำปาโยนลงแม่น้ำอิรวดี เรื่องราวขณะนั้นก็จบลงตรงจุดดังกล่าว ก่อนที่จะไปปรากฏอีกครั้งที่เมืองพุกามในอีกประมาณ 400-600 ปี ต่อมา โดยตำนานพื้นเมืองกล่าวว่าต้นจำปาลอยมาขึ้นฝั่งที่เมืองพุกาม หม่องตั้งเต่กับซอเหมย์ยาร์ไปเข้าฝันพระเจ้าเต่หลี่จ๋องให้รับตนทั้งสองไว้บูชา แล้วจะช่วยคุ้มครองบัลลังก์พระเจ้าเต่หลี่จ๋องจึงให้นำขนไม้ดังกล่าวขึ้นจากน้ำ แกะสลักเป็นรูปนัตทั้งสอง สร้างศาลไว้ที่เขาโปปา และอนุญาตให้ประชาชนสร้างรูปเคารพของนัตทั้งสองและสร้างศาลขนาดเล็กไว้บูชาในที่ต่างๆ หม่องตั้งเต่จึงกลายเป็นนัตประจำอาณาจักร มีอำนาจเหนือนัตทั้งปวงและถูกเรียกเสียใหม่ว่า “มิงนัมหาคีร์นัต” ส่วนซอเหมย์ยาร์ก็ถูกเรียกใหม่ว่า “ซเวเมียตหนา” ในขณะที่น้องสาวอีกคนหนึ่งของหม่องตั้งเต่ที่เป็นมเหสีของพระเจ้าทูตตะบองก็กลายเป็นนัตเช่นกัน จากประวัติของหม่องตั้งเต่นี้เป็นการสะท้อนให้เห็นการต่อรอรระหว่างฝ่ายผู้ปกครองส่วนกลางกับอำนาจท้องถิ่นมา

แล้วตั้งแต่ต้น ทั้งในส่วนของภารกิจจัดหม่องตั้งเต่ซึ่งเป็นที่รักใคร่ในหมู่ประชาชนจนเป็นที่ระวางของเจ้าเมืองตะเก็งและในส่วนของภารกิจจัดตั้งขึ้นเป็นนัตประจำราชอาณาจักรพุกามในเวลาต่อมา

ความรุนแรงทางวัฒนธรรมปรากฏให้เห็นเด่นชัดมากขึ้นในพื้นที่ความเชื่อเรื่องนัต ในยุคพระเจ้าอินธราแห่งพุกาม (ค.ศ. 1044-1077) เมื่อมีการนำเอาวัฒนธรรมหนึ่งคือพุทธศาสนานิกายเถรวาทจากมอญเข้ามายกขึ้นเป็นศาสนาหลัก ในขณะที่เดียวกันก็พยายามทำให้อีกวัฒนธรรมหนึ่งหายไปคือการทำลายความเชื่อเรื่องนัต มีการสั่งให้หรือทำลายศาลนัตทั้งที่เขาโปปาและที่อื่น ๆ สั่งยกเลิกพิธีบูชา นัต อย่างไรก็ตามก็ไม่สามารถลบล้างความเชื่อเรื่องนัตไปจากประชาชนได้ จนในที่สุดก็ปรากฏการประนีประนอม โดยพระเจ้าอินธราทรงยอมให้การนับถือนัตยังคงอยู่ แต่ให้อยู่ภายใต้ร่มของพุทธศาสนา มีการจัดระบบทำเนียบนัตหลวงหรือการจัดนัตของทางการขึ้น 37 องค์ นัตที่เหลือก็ถือเป็นนัตนอกทำเนียบที่ไม่ได้รับการรับรองจากทางการ มีการตั้งพระอินทร์ซึ่งเป็นเทพในศาสนาพุทธขึ้นเป็นผู้ปกครองนัต กำหนดให้นัตทำหน้าที่เฝ้าเจดีย์แทนการคุ้มครองบ้านเมือง มิงนัมหาคีร์นัตก็ถูกลดฐานะไปเป็นนัตดูแลบ้านเรือน ทั้งนี้การจัดระบบนัตในยุคพระเจ้าอินธราถือเป็นช่วงเริ่มต้น หลังจากนั้นราชสำนักมีการจัดระบบนัตอีกหลายครั้ง และมีการเปลี่ยนแปลงเรื่อยมา โดยนัตหลวงบางองค์หายไปและถูกแทนที่ด้วยนัตองค์ใหม่ตามยุคสมัย (Schliesinger 2018, 118) อีกทั้งยังมีนัตนอกทำเนียบขยับขึ้นมาเป็นที่นิยมในหมู่ประชาชน สำหรับทำเนียบนัตหลวงล่าสุดตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบันถูกชำระขึ้นในรัชสมัยพระเจ้าปดุง (Bodawpaya) แห่งราชวงศ์คองบอง (ครองราชย์ ค.ศ. 1782-1819) (Taw Sein Ko 1913) และการจัดระบบ

นัตที่เกิเกิดขึ้นในภายหลังก็สะท้อนการประนีประนอมมากกว่าจะเป็นการใช้อำนาจรุนแรงในการจัดการ

ทั้งนี้ แม้ลักษณะของความรุนแรงทางวัฒนธรรมจะปรากฏให้เห็นชัดขึ้นในยุคพระเจ้าอโนรธา แต่การประนีประนอมระหว่างผู้ปกครองกับประชาชนก็ปรากฏขึ้นเช่นกัน พระเจ้าอโนรธาเองแม้จะมีอำนาจแต่ก็ไม่ได้มีอิสระถึงขั้นจะดำเนินนโยบายใด ๆ ที่ขัดแย้งกับประชาชนได้ตามประสงค์ การกล่าวว่าพระเจ้าอโนรธาจัดแนวปฏิบัติทางศาสนาที่เสื่อมเสียและชำระศาสนาให้บริสุทธิ์ด้วยการนำพุทธศาสนาเข้ามาปลูกถ่ายนั้นน่าจะเป็นการเขียนประวัติศาสตร์ในเวลาต่อมาเพื่อยกย่องพระเจ้าอโนรธาเสียมากกว่า (Casparis and Mabbett 1993) เช่นเดียวกับที่ Brac de la Perriere ก็ตั้งข้อสังเกตว่ายากจะทราบแน่ชัดว่าความเชื่อเรื่องนัตในสมัยพระเจ้าอโนรธาเป็นอย่างไร เท่าที่ทราบก็คือพระองค์ได้ลดฐานะของนัตลงให้อยู่ภายใต้พุทธศาสนา (Brac de la Perriere 1996, 46) แนนอนว่าการนำศาสนาพุทธเข้ามาและพยายามกำจัดความเชื่อเรื่องนัตนั้น เป็นลักษณะของความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างชอบธรรมโดยอำนาจรัฐ แต่ในอีกด้านหนึ่ง การประนีประนอมซึ่งสะท้อนลักษณะของการยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรมก็เกิดขึ้น ทั้งในส่วนของ การยอมรับให้ความเชื่อเรื่องนัตดำรงอยู่และการจัดระบบนัตที่เป็นการประนีประนอมกับประชาชน ตลอดจนการประนีประนอมกับชาวมอญด้วยการนำเอาวัฒนธรรมมอญมาใช้ ไม่ว่าจะด้วยเห็นว่าเป็นวัฒนธรรมมอญเหนือกว่าวัฒนธรรมพม่าหรือเพื่อให้เป็นที่ยอมรับในหมู่ชาวมอญก็ตาม (Htin Aung 1967)

ประเด็นของการประนีประนอมกับมอญ ยังปรากฏอยู่ในประวัติของนัตที่มีชื่อเสียงมากที่สุดในปัจจุบันคือนัตสองพี่น้องชเวพีญและนัตโปปาแฮมดอร์ ผู้เป็นแม่ ซึ่งมีประวัติชีวิตในยุคร่วมสมัยและเกี่ยวข้อง

กับพระเจ้าอโนรธา หากดูตามประวัติจากเอกสารทั่วไปกล่าวว่าสองพี่น้องชเวพีญเป็นบุตรของนางยักษ์กินมั่งสวิริตกับหนุ่มมุสลิมชื่อหม่องพัตตะ แต่จากการลงพื้นที่ ผู้วิจัยพบจากคำบรรยายประวัติที่ศาลเขาโปปาและจากการสัมภาษณ์ว่านางยักษ์ดังกล่าวที่จริงก็คือเจ้าหญิงมอญชื่อแฮมววรรณะ พระชนิษฐาของพระเจ้ามหนูหะ กษัตริย์มอญที่ถูกพระเจ้าอโนรธาจับมาเป็นเชลยอยู่ที่เมืองพุกาม การปรากฏตัวเป็นนางยักษ์เกิดจากการอริษฐานจิตเพื่อป้องกันการรบกวนขณะไปปฏิบัติธรรมอยู่ที่เขาโปปา ก่อนที่จะพบรักกับหม่องพัตตะ หนุ่มมุสลิมจากอินเดีย ผู้ทำหน้าที่วิ่งไปเก็บดอกไม้จากเขาโปปากลับไปยังพระราชวังพุกาม จนให้กำเนิดบุตรชายทั้งสอง แต่เมื่อมีลูกเมีย หม่องพัตตะก็เริ่มบกพร่องในหน้าที่จนถูกพระเจ้าอโนรธาสั่งประหารและนำเด็กทั้งสองไปเลี้ยงไว้ภายใต้การดูแลของเจ็ดโยกและน้องสาว (ซึ่งต่อมาก็เป็นนัตที่มีชื่อเสียงคือปู่เจ้ามณฑะเลย์หรือมณฑะเลย์โปดอร์และฉิ่งวะ) เจ็ดโยกนี้บางตำนานกล่าวว่า เป็นพระโอรสของพระเจ้าพัลลิกา (King Pallikara) กษัตริย์บังกลาเทศในราชวงศ์ปาละ (Schliesinger 2018, 147) บางตำนานก็ว่าเป็นพรหมณ์ลูกของกษัตริย์อินเดีย และเข้าไปเป็นครูอูฐากับพระเจ้ามหนูหะแห่งเมืองมอญด้วย (Temple 1991, 52) ซึ่งหากดูตามประวัติดังกล่าวก็เข้าใจได้ว่าพระเจ้าอโนรธาให้เด็กชายทั้งสองอยู่ในการดูแลของเจ็ดโยก ก็เพราะความเกี่ยวข้องดังกล่าว เนื่องจากเด็กทั้งสองก็มีฐานะเป็นเจ้าชายมอญ เหล่านี้สะท้อนให้เห็นลักษณะของการประนีประนอมระหว่างผู้ปกครองพม่ากับผู้ปกครองมอญ นอกจากนี้การประนีประนอมในยุคดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะระหว่างพม่ากับมอญเท่านั้น แต่เกิดกับชนชาติอื่น เช่น ชาวปยู ซึ่งพระเจ้าอโนรธาก็มักแสดงตนเป็นตัวแทนของชาวปยูอีกด้วย (Htin Aung 1967)

การต่อรองและการประนีประนอมยังปรากฏให้เห็นในตำนานประวัติศาสต์สองพี่น้องชาวพม่าอีกด้วย กล่าวคือหากดูประวัติตามข้อมูลเอกสารจะพบว่าหลังจากประหารชีวิตบิดา พระเจ้าอโนรธาंनाเด็กทั้งสองไปเลี้ยงไว้จนโตเป็นหนุ่ม โดยหวังจะให้ทำหน้าที่แทนบิดา แต่เมื่อครั้งที่พระเจ้าอโนรธาเสด็จไปอัญเชิญพระเชี้ยวแก้วจากจีน ได้แวะสร้างเจดีย์องค์หนึ่งที่หมู่บ้านตองปะโยง เมืองมัตตะยา โดยสั่งให้ข้าราชการบริพารนำอิฐคนละก้อนมาสร้างเจดีย์ดังกล่าว เมื่อสร้างเจดีย์เสร็จปรากฏว่าอิฐบริเวณซุ้มหน้าพระประธานหายไป 2 ก้อน เมื่อตรัสถามจึงทราบว่าเป็นอิฐที่สองพี่น้องต้องนำมา แต่เด็กทั้งสองมัวเถลไถลจึงนำอิฐมาไม่ทัน พระเจ้าอโนรธาจึงสั่งประหารเด็กหนุ่มทั้งสอง เมื่อเสียชีวิตทั้งสองกลายเป็นผีดุร้ายตามหลอกหลอนขบวนเสด็จ พระเจ้าอโนรธาจึงสร้างศาลให้และให้ทำหน้าที่ปกป้องเจดีย์ดังกล่าว (Wiratch Niyomthan and Oranuch Niyomtham 2008, 157-158) แต่ข้อมูลที่ผู้วิจัยได้รับจากการลงพื้นที่ ผู้ให้ข้อมูลเล่าว่าพระเจ้าอโนรธาจับเด็กทั้งสองไปเลี้ยงในฐานะบุตรบุญธรรมที่ทรงรักมาก จึงเป็นที่ริษยาแก่พระโอรสพระองค์อื่น จึงหาทางกำจัดเด็กทั้งสองอยู่เมื่อเกิดเหตุการณ์เรื่องอิฐ พระเจ้าอโนรธาแค่สังเกตเห็นเด็กหนุ่มทั้งสอง ไม่ได้สั่งประหาร แต่ฝ่ายที่ต้องการกำจัดเด็กทั้งสองถือโอกาสร่วมมือกับพนักงานลงโทษใช้ไม้ฟาดเข้าที่คอหอยเด็กหนุ่มทั้งสองจนเสียชีวิต โดยที่พระเจ้าอโนรธาไม่ทรงทราบ จนกระทั่งวิญญาณของเด็กทั้งสองไปปรากฏตัวให้เห็น จึงทรงสร้างศาลให้ที่บริเวณเจดีย์ดังกล่าว

เรื่องราวจากการบอกเล่านี้ ผู้วิจัยพบว่าสอดคล้องกับข้อมูลอีกบางส่วนของเทมเปิ้ล ซึ่งกล่าวว่าเมื่อเด็กทั้งสองต้องโทษ เจ็ดโยกและชิงจะก็ถูกประหารชีวิตไปด้วย เนื่องจากเป็นผู้รับผิดชอบดูแลเด็กหนุ่มทั้งสอง

โดยเฉพาะชิงจะนั้น เทมเปิ้ลระบุว่าถูกเจ้าชายนรสู (ต่อมาขึ้นครองราชย์เป็นพระเจ้านรสู) โอรสของพระเจ้าอโนรธาประหารด้วยองค์เอง (Temple 1991, 51) เป็นการยืนยันว่าการสิ้นชีวิตของเด็กทั้งสองรวมถึงผู้ดูแลน่าจะเกิดจากฝีมือของฝ่ายที่ไม่ชอบเด็กทั้งสองอยู่ก่อนเป็นที่น่าสนใจว่าตำนานจากการบอกเล่านี้ ไม่ปรากฏอยู่ในเอกสารใด ๆ ที่เป็นทางการ ซึ่งผู้วิจัยตีความว่าเป็นเรื่องของการต่อรองที่ปรากฏผ่านเรื่องเล่าระหว่างฝ่ายรัฐหรือทางการกับฝ่ายประชาชน ที่ฝ่ายทางการมีเรื่องเล่าชุดหนึ่งในขณะที่ฝ่ายประชาชนก็มีเรื่องเล่าอีกชุดหนึ่ง โดยตำนานของชาวบ้านยังมีเรื่องราวหลังจากนั้นปรากฏผ่านพิธีกรรมตัดต้นไม้ในเทศกาลบูชาขันตสองพี่น้องที่หมู่บ้านตองปะโยง ซึ่งจำลองเหตุการณ์ภายหลังจากพระเจ้าอโนรธาถูกควายเผือกขวิดจนสวรรคต โดยเล่าสืบต่อกันมาและปรากฏในพิธีกรรมว่าควายเผือกดังกล่าวคือผีดุร้าย มีความแค้นต่อพระเจ้าอโนรธามาก่อนจึงรอคอยที่จะทำร้ายพระองค์อยู่ เมื่อสบโอกาสตอนที่พระเจ้าอโนรธาออกล่าสัตว์ ผีร้ายตนนั้นซึ่งสิงอยู่ในต้นไม้ก็แปลงร่างเป็นควายเผือกขวิดพระเจ้าอโนรธาจนสวรรคต จากนั้นก็ออกอาละวาดไปทั่ว ชาวบ้านได้ไปร้องขอให้ขันตสองพี่น้องช่วยกำจัดผีตนนั้นให้ขันตสองพี่น้องจึงตัดต้นไม้ที่ผีสิงอยู่และสามารถไล่ผีออกไปได้ จะเห็นว่าเรื่องราวในตำนานที่ปรากฏผ่านพิธีกรรมดังกล่าวเป็นเรื่องเล่าของฝ่ายชาวบ้าน ที่สะท้อนการต่อรองเพื่อยกย่องนิตของตนแต่ก็ปรากฏการประนีประนอมจากการพยายามแสดงให้เห็นว่านัตทั้งสองก็จงรักภักดีหรืออย่างน้อยที่สุดก็ได้เป็นฝ่ายตรงข้ามกับผู้ปกครอง ลักษณะของการประนีประนอมดังกล่าวนี้เป็นประเด็นที่ผู้วิจัยจะได้อีกมากกล่าวถึงตลอดในส่วนนี้เพื่อนำไปสู่การชี้ให้เห็นว่าท่ามกลางความรุนแรงทางวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นนั้น ปรากฏการประนีประนอมกันอยู่ตลอดเวลา

ซึ่งจะเป็นรากฐานสำคัญของพหุวัฒนธรรมในความเชื่อเรื่องนัตในเวลาต่อมา

นอกจากนี้เรื่องราวการต่อรองและการประนีประนอมที่ปรากฏในประวัติหนังสองพี่น้อง ยังพบในงานของหม่องทินอ่อง ซึ่งเขียนไว้ว่ามีวีรบุรุษหนุ่มน้อย 2 คน ไปร่วมรบได้ชัยชนะในสงครามน่านเจ้า ต่อมาถูกพระเจ้าอโนรธาสั่งประหารเนื่องจากฝ่าฝืนกฎเกณฑ์บางอย่าง ด้วยเหตุที่พระเจ้าอโนรธาถูกร้ายมาก ไม่เฉพาะกับชนชาติอื่นแต่กับประชาชนของพระองค์เองด้วย และไม่ทรงเชื่อในเทพเจ้าหรือนัตใด ๆ ที่ประชาชนนับถือ พระองค์มักใช้สันทวนทุบรูปนัตทั้ง ด้านหนึ่งแสดงถึงอำนาจซึ่งประชาชนก็เกรงกลัวพระองค์อย่างยิ่ง แต่อีกด้านหนึ่งก็ทำให้เสียความนิยมจากประชาชนถึงกับไม่มีใครรักพระองค์เลย การประหารหนุ่มน้อยทั้งสอง สร้างความโกรธเคืองแก่ประชาชนอย่างยิ่ง จนในที่สุดพระองค์จึงจำเป็นต้องเอาใจประชาชน ด้วยการประกาศว่าวีรบุรุษทั้งสองเป็นเทพเจ้า (นัต) และอนุญาตให้ประชาชนบูชาได้ (Htin Aung 1976) แม้หม่องทินอ่องจะไม่ได้ระบุว่าหนุ่มน้อยทั้งสองเป็นใคร แต่ก็เข้าใจได้ว่าเป็นสองพี่น้องชเวพีญ ข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นการประนีประนอมระหว่างผู้ปกครองกับประชาชนผ่านความเชื่อเรื่องนัตเป็นอย่างดี

ในเวลาต่อจากสมัยพระเจ้าอโนรธา พื้นที่ความเชื่อเรื่องนัตก็มักสะท้อนให้เห็นการประนีประนอมอยู่เสมอ ทั้งระหว่างชนชั้นปกครองด้วยตนเองและระหว่างชนชั้นปกครองกับประชาชน ในส่วนของทำเนียบนัตหลวงก็มีการแก้ไขหลายครั้ง ซึ่งก็พบการประนีประนอมมากขึ้นไม่เฉพาะระหว่างพม่ากับมอญเท่านั้น แต่รวมถึงกับไทยใหญ่ ไทยยวน (เชียงใหม่) หรือกระทั่งอินเดียอีกด้วย

การประนีประนอมระหว่างผู้ปกครองพม่ากับมอญปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้นในสมัยพระเจ้าจันลิตทาหรือพระเจ้าครุชิต (ครองราชย์ ค.ศ. 1084-1113) ได้นำภาษามอญมาใช้ในจารึกหลวง เพื่อยกระดับวัฒนธรรมให้ทัดเทียมกับวัฒนธรรมมอญ มีการประกาศในศิลาจารึกว่า “วัฒนธรรมมอญเหนือกว่าวัฒนธรรมพม่า” (Sudara Sujchaya 2009) ซึ่งเป็นกุศโลบายสร้างการยอมรับจากชาวมอญ มีการอภิเษกสมรสกับเจ้าหญิงมอญเพื่อแสดงถึงการแผ่อำนาจเหนืออาณาจักรพุกามและดินแดนของมอญไปพร้อม ๆ กัน (Amat Anantapark 2013, 39) พระเจ้าจันลิตทายังประกาศว่าในชาติก่อนพระองค์คือผู้สร้างอาณาจักรศรีเกษตรเพื่อให้ชาวมอญที่ยกย่องชาวพยูอยู่ก่อนแล้วยอมรับในความยิ่งใหญ่ของพุกามด้วย (Htin Aung 1967) อย่างไรก็ตามหม่องทินอ่องกล่าวว่าพระเจ้าจันลิตทาก็ไม่ได้ชื่นชมมอญจนลืมนโยบายกำเนิดของพระองค์ เพราะไม่ถึงกับวางพระองค์เป็นแบบกษัตริย์มอญ แต่เป็นแบบพยูมากกว่า อีกทั้งยังคงสนับสนุนให้ปราชญ์เขียนจารึกด้วยภาษาพม่าควบคู่กันไปกับภาษาบาลี พยู และมอญ (Htin Aung 1967) ซึ่งสะท้อนความรอบคอบในการประนีประนอมกับฝ่ายต่าง ๆ ภายในราชอาณาจักร

ในส่วนของความเชื่อเรื่องนัต พระเจ้าจันลิตทาทรงใช้วิเสโตบายประสานความสัมพันธ์ด้วยการทำให้นัตเข้ามาใกล้ชิดกับพระองค์ผ่านศาสนาพุทธ หรือกล่าวว่าเป็นการจับนัตเข้าพุทธก็ไม่ผิด ด้วยการประกาศว่ามิ่งนัมมหาตรีนัตเป็นเพื่อนสาวกในพุทธศาสนากับพระองค์ และในปางก่อนนั้นก็เคยเป็นพุทธศาสนิกชนที่เคร่งครัดเช่นเดียวกับพระองค์ (Htin Aung 1967) และยังคงอ้างว่ามิ่งนัมมหาตรีนัตคอยปกป้องพระองค์อยู่เสมอ ในรัชสมัยนี้ยังมีการสร้างวิหารนัตขึ้นอย่างใหญ่โตที่เมืองพุกามเพื่อการบูชา นัตทั้ง 37 องค์อีกด้วย

(Amat Anantapark 2013, 41) สะท้อนถึงความพยายาม ประนีประนอมเอาความเชื่อต่าง ๆ มาเสริมอำนาจแก่ ผู้ปกครองและสะท้อนการใช้ความเชื่อเรื่องนัตตั้งความ ภัคดีจากประชาชนอย่างชัดเจน

ในอีกประเด็นหนึ่งพระเจ้าจันสิตถาก็พยายาม ผูกมิตรกับตระกูลของพระเจ้ามุนูหะ เห็นได้จากการ ไม่ตั้งพระโอรสของพระองค์เองเป็นรัชทายาท แต่ยก พระธิดาให้กับพระโอรสของพระเจ้าสอลูที่เกิดจาก พระมารดาของมุนูหะ ทั้ง ๆ ที่เจ้าชายพระองค์นั้นพิการ เมื่อ ทั้งสองมีบุตร พระเจ้าจันสิตถาก็ยกราชบัลลังก์ให้กับ พระราชันดดา (Htin Aung 1967) ซึ่งต่อมากลายเป็น กษัตริย์ที่ยิ่งใหญ่อีกพระองค์หนึ่งของพุกามคือพระเจ้า อลองสิทธุ การประนีประนอมระหว่างพุกามกับมุนูหะ นี้ ส่งผลมาถึงเรื่องของนัตด้วย เห็นได้จากการที่นัตที่มี ชื่อเสียงหลายองค์มีเชื้อสายมอญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สองพี่น้องชเวพิญและโปปาแห่มดอร์ ผู้เป็นพระนัดดา และพระชนิษฐาของพระเจ้ามุนูหะ หรือนัตนยองยั้งน์ ที่ถูกจัดเป็นนัตหลวงก็เป็นพระโอรสของพระเจ้ามุนูหะ บางตำราก็สันนิษฐานว่านัตองค์หลวงองค์นี้ก็คือพระเจ้า มุนูหะเอง (Schliesinger 2018, 141) พระเจ้าอลองสิทธุ เองก็ถูกตั้งให้เป็นนัตหลวงองค์หนึ่งในทำเนียบภายหลัง การสวรรคตโดยเหตุผลสำคัญในการตั้งพระเจ้าอลองสิทธุ ขึ้นเป็นนัตหลวง น่าจะเป็นเพราะกษัตริย์พระองค์ต่อ มาโดยเฉพาะพระเจ้านรสูไม่เป็นที่เคารพของประชาชน (Htin Aung 1967) การตั้งพระเจ้าอลองสิทธุเป็นนัต เป็นการดึงผู้คนให้ภักดีต่อกษัตริย์มากขึ้น ยุคนี้เป็นอีก ยุคหนึ่งที่มีการตอกย้ำให้นัตที่มีเชื้อสายมอญยิ่งได้รับการยกย่อง

ในรัชสมัยพระเจ้านรปติสิทธุ (ครองราชย์ ค.ศ. 1174-1210) มีการหันกลับไปยกวัฒนธรรมพม่าให้มี

บทบาทเหนือกว่าวัฒนธรรมมอญ แต่พระเจ้านรปติสิทธุ ก็พยายามประนีประนอมกับทุกฝ่ายเพื่อสร้างความนิยม ในหมู่ประชาชน ทั้งเรื่องเชื้อชาติระหว่างพม่ากับมอญใน กรณีการยกพระธิดาให้กับเจ้าชายเชื้อสายพระเจ้ามุนูหะ ซึ่งอาจรวมถึงเรื่องของการตั้งหรือตอกย้ำเชื้อสาย พระเจ้ามุนูหะให้เป็นนัตหลวงที่คนพม่าสามารถกราบไหว้ นโยบายต่าง ๆ ดังกล่าวทำให้สามารถกอบกู้ชื่อเสียงและ เกียรติภูมิของราชวงศ์พุกามกลับคืนมาได้ (Htin Aung 1967) อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมาราชสำนักพุกาม ก็เสื่อมลง เห็นได้จากการยกที่ดินที่อยู่ห่างไกลแก้วัด แสดงว่าท้องพระคลังเริ่มร่อยหรอ การสร้างวัดโดย กษัตริย์ก็เกิดขึ้นเป็นครั้งสุดท้ายในรัชสมัยพระเจ้าไชย สิงซ์ และจากการที่ทรัพยากรลดลง ก็ทำให้ราชสำนัก ต้องคำนึงถึงความนิยมของประชาชนมากขึ้น กษัตริย์ ทรงหลีกเลี่ยงปัญหาที่จะเกิดกับพระสงฆ์และไม่เข้าไป ยุ่งหรือควบคุมระบบความเชื่ออื่น ๆ ซึ่งก็เป็นสาเหตุหนึ่ง ที่ทำให้ความเชื่อเรื่องนัตเป็นอิสระมากขึ้น

พุกามถูกมองไกลแต่ในปี ค.ศ. 1287 โดย ยังให้ราชวงศ์พุกามครองเมืองอยู่ ต่อมาไทยใหญ่ขับ ไหล่มองไกลออกไป รวบอำนาจจากพุกามและย้ายเมือง หลวงไปยังปิงนยะในช่วงปี ค.ศ. 1312 ช่วงนี้ไทยใหญ่ขึ้น มามีอำนาจแทนชาวพม่า อย่างไรก็ตามกษัตริย์ไทยใหญ่ คือพระเจ้าสีหสู ก็ประนีประนอมกับกลุ่มผู้นำเดิม เพื่อให้ชาวพม่ายอมรับอยู่หลายครั้ง เช่น การทูลเชิญ พระพันปีแห่งพุกามเสด็จไปประกอบพิธีขึ้นพระราชวังใหม่ การตั้งพระราชินีของพระเจ้ากยอชวาแห่งพุกามขึ้นเป็น มเหสีและตั้งให้โอรสของพระเจ้ากยอชวาซึ่งติดครรภ์ พระราชินีมาด้วยเป็นรัชทายาทแทนพระโอรสของพระองค์ เอง การประนีประนอมดังกล่าว ทำให้ได้รับการยอมรับ จากชาวพม่า แต่ก็สร้างความขัดแย้งกับคนไทยใหญ่ จนพระโอรสของพระเจ้าสีหสูแยกไปตั้งเมืองขึ้นที่สะกาย

ช่วงนี้บึงน้ะกับสะกายจึงเป็น 2 เมืองที่ขัดแย้งสู้รบกัน แต่ในที่สุดบึงน้ะก็ถูกไทยใหญ่อีกกลุ่มที่ชื่อว่า “ไทยเมา” ตีแตกในปี ค.ศ. 1364 ช่วงนี้เป็นช่วงแห่งความแตกแยก ไร้ผู้ปกครองอยู่ระยะเวลานานหนึ่ง จนกระทั่งบุตรบุญธรรมของผู้ครองเมืองสะกายง์คือสโตมินพยาตั้งตนเป็นกษัตริย์และย้ายราชธานีไปยังอังวะ

ประเด็นที่น่าสนใจในช่วงนี้คือไทยใหญ่ขึ้นมามีอำนาจเหนือคนพม่า แต่ก็ไม่มีใครสามารถครองอำนาจได้อย่างเด็ดขาดเช่นกัน จึงพบการประนีประนอมระหว่างกษัตริย์ไทยใหญ่และชนชั้นนำพม่าในประเด็นความเชื่อเรื่องนัต เป็นไปได้ว่าการตั้งชาวไทยใหญ่ขึ้นเป็นนัตหลวงก็คงจะเกิดขึ้นในช่วงนี้ เช่น นัตหม่องโพตุ่พ่อค้าชาวไทยใหญ่ เป็นต้น นอกจากนี้ก็พบว่ากษัตริย์และราชวงศ์อังวะอีกหลายพระองค์ ก็ถูกตั้งเป็นนัตหลวงในภายหลัง อีกทั้งในสมัยอังวะตอนปลายก็มีการแต่งเพลงบูชานัตจนครบทั้ง 37 องค์อีกด้วย (Wiratch Niyomthan and Oranuch Niyomtham 2008, 159) สะท้อนว่าไม่เฉพาะชาวพม่าที่ใช้พื้นที่เรื่องนัตสร้าง ความชอบธรรมทางการเมือง แต่ชาวไทยใหญ่ก็ใช้วิธีการเดียวกัน และการที่นัตวงศ์ดังกล่าวยังอยู่ต่อมาภายหลังจากชาวพม่ากลับมามีอำนาจ ก็ยิ่งสะท้อนให้เห็น คุศโลบายของผู้ปกครองพม่าในการดึงคนไทยใหญ่มาเป็นพวก ด้วยการประนีประนอมยอมให้อดีตผู้ปกครองไทยใหญ่เป็นนัตหลวงแห่งราชสำนักให้คนพม่ากราบไหว้ได้

ในช่วงปลายสมัยอังวะ ชาวพม่ากลุ่มหนึ่งตั้งเมืองใหม่ขึ้นที่ตองอู ราชวงศ์ตองอูเข้มแข็งขึ้นเรื่อย ๆ จนกลับขึ้นมามีอำนาจเหนือชนชาติอื่นได้อีกครั้ง มีกษัตริย์คือมิงฉวีโย (ครองราชย์ ค.ศ. 1486-1531) และพระโอรสที่เป็นกษัตริย์ต่อมาคือตะเบงชเวตี้ (ครองราชย์ ค.ศ. 1531-1551) ได้ย้ายเมืองหลวงไปยังหงสาวดี โดย

มีมือไม้สำคัญก็คือเมงเยสีหลูและบุเรงนอง ซึ่งต่อมาปราบดาภิเษกขึ้นเป็นกษัตริย์ (ครองราชย์ ค.ศ. 1551-1581) ได้สร้างความยิ่งใหญ่ให้กับอาณาจักรพม่าที่เรียกได้ว่าเป็นจักรวรรดิครั้งที่สองต่อจากพุกาม (Arnat Anantapark 2013, 82) ในขณะที่ตะเบงชเวตี้เมื่อสวรรคตแล้วก็ถูกตั้งเป็นนัตหลวงในเวลาต่อมา

บุเรงนองขยายอำนาจไปได้ถึงอังวะ มงยั้ว ชเวโบ รวมถึงเชียงใหม่ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อเรื่องนัต ความสัมพันธ์ระหว่างบุเรงนองกับนัตเป็นไปในลักษณะของผลประโยชน์ต่างตอบแทน กล่าวคือบุเรงนองเคารพนัตอยู่พอสมควร แต่ต้องแลกกับการที่นัตต้องช่วยเหลือพระองค์ด้วย เช่น เมื่อครั้งที่จะทำสงครามกับอยุธยาในปี ค.ศ. 1569 ทรงเรียกร้องให้นัตทั้งหลาย ต้องช่วยเหลือพระองค์ให้มีชัยชนะโดยเร็ว หากไม่ช่วยก็จะเผาศาลนัตทิ้งให้หมด (Than Tun 1983) ซึ่งก็สามารถตีอยุธยาได้สำเร็จ ผลจากการต่อรองดังกล่าว ทำให้ความเชื่อเรื่องนัตเข้มแข็งขึ้นพอสมควร เป็นไปได้เช่นกันว่าการให้ความสำคัญกับนัตที่เป็นมอญและไทยใหญ่จะถูกตอกย้ำอีกครั้งในช่วงนี้ เนื่องจากพระเจ้าบุเรงนองเองก็พยายามดึงมอญและไทยใหญ่มาเป็นพวก ทั้งการนำเอาวัฒนธรรมมอญมาใช้ การนำวัฒนธรรมพม่าและศาสนาพุทธเข้าสู่ไทยใหญ่ ตลอดจนการตั้งเจ้าเมืองเชียงใหม่เชื้อสายไทยใหญ่คือพระเจ้าเมกุสิสุทริวงศ์ที่ถูกจับมาเป็นเชลยขึ้นเป็นนัตหลวงภายหลังจากการสิ้นพระชนม์ ก็สะท้อนการหลอมรวมคนเชียงใหม่มาเป็นพวกเดียวกับพม่าและทำให้คนพม่ารู้สึกว่ายเชียงใหม่ก็คือพวกเดียวกับตนผ่านความเชื่อเรื่องนัต นี่เป็นอีกช่วงเหตุการณ์หนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าผู้ปกครองใช้ความเชื่อเรื่องนัตเพื่อดึงความหลากหลายมาเป็นพวก ตอกย้ำให้พื้นที่ความเชื่อเรื่องนัตเป็นพื้นที่ในการรองความรับความหลากหลาย บุเรงนอง

สวรรคตในปี ค.ศ. 1581 พระองค์ไม่ถูกตั้งเป็นนัต แต่ก็ 'ได้เกิดนัตหลวงในวงศ์บูเรงนองขึ้น 4 องค์ ทั้งนี้ภายหลังจากรัชสมัยของพระเจ้าบุเรงนอง ไม่มีการตั้งกษัตริย์หรือราชวงศ์หรือผู้ใดขึ้นเป็นนัตหลวงอีกเลย

การชำระระบบนัตหลวงโดยราชสำนักครั้งสุดท้ายเกิดขึ้นในสมัยพระเจ้าปดุงแห่งราชวงศ์คอนบอง โดยพระเจ้าปดุงเข้มงวดกับเรื่องการทำจัดคู่ต่อสู้ทางการเมืองตลอดจนเรื่องทางศาสนาและความเชื่อ การชำระระบบนัตหลวงในยุคนี้เกิดขึ้นเพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับราชอาณาจักร โดยใช้ความเชื่อเรื่องนัตเป็นเครื่องมือหนึ่งในการสร้างเอกภาพท่ามกลางความหลากหลาย รายชื่อนัตหลวงที่ชำระกันในยุคนี้จึงมาจากหลากหลายเชื้อชาติ ทั้งพระมหากษัตริย์และวีรบุรุษที่ยิ่งใหญ่ในอดีต เพื่อดึงผู้คนจากกลุ่มต่างๆ ให้ภักดีต่อราชสำนัก แต่เอกภาพก็เกิดขึ้นเพียงชั่วคราว กษัตริย์พระองค์ต่อมาอ่อนแอลงเรื่อย ๆ ในขณะที่ความหลากหลายทางวัฒนธรรมยังคงอยู่ ในสมัยพระเจ้าบาเยตอร์มีการจัดงานบูชานัตขึ้นโดยพระราชินีและข้าราชการที่ตำบลยาตะนาภู เมืองอมรปุระ มีการย้ายเมืองหลวงไปยังมณฑลเยลเยื่อ ค.ศ. 1878 ในรัชสมัยพระเจ้ามินดง ยุคนี้มีการยกเลิกระบบกินเมืองและจัดตั้งข้าราชการทำงานแทน กระทั่งสูญเสียเอกราชแก่อังกฤษในปี ค.ศ. 1885 ในรัชสมัยของพระเจ้าธีบอ อังกฤษผนวกพม่าเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอาณานิคมอินเดียในปี ค.ศ. 1886

สมัยการปกครองของอังกฤษได้ย้ายเมืองหลวงไปยังย่างกุ้ง จัดการปกครองเป็นกระทรวงต่าง ๆ ในระดับหมู่บ้าน มีการยกเลิกระบบให้ชนชั้นสูงไปปกครองเป็นการตั้งหัวหน้าหมู่บ้านขึ้นปกครองแทน ทำให้ท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้นโดยผู้ใหญ่วillage head ในการปกครองชุมชนของตนเอง ยุคนี้ศาสนาพุทธเสื่อมลงเนื่องจากขาด

ผู้อุปถัมภ์ เปิดทางให้ความเชื่อเรื่องนัตมีอิสระสูงขึ้น ผนวกกับศาลนัตในหมู่บ้านก็มักควบคุมดูแลโดยผู้ใหญ่บ้านและเครือญาติ ซึ่งเป็นกลุ่มหลักที่ได้รับผลประโยชน์ต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับพิธีบูชานัต การนับถือนัตในยุคนี้จึงเป็นอิสระจากอำนาจรัฐในส่วนกลางมากขึ้น ผู้ใหญ่วillage head มีอำนาจในการจัดการควบคุมพิธีกรรมเกี่ยวกับการบูชานัตในหมู่บ้านของตนเองและยังมีบทบาทในการเลือกตำแหน่งหัวหน้าคนทรงทั้งหัวหน้าสูงสุดที่เรียกว่า อเมะเซ่ากั 1 ตำแหน่งกับตำแหน่งรองลงมาที่เรียกว่า บองซอว์ อีก 8 ตำแหน่ง ซึ่งถือว่าเป็นตำแหน่งทางการทำหน้าที่เป็นผู้นำในการประกอบพิธีกรรม โดยบุคคลที่จะได้เป็นหัวหน้าคนทรงในตำแหน่งต่าง ๆ ก็ต้องเป็นผู้ที่ประชาชนชื่นชอบด้วย ในครั้งนี้พบว่าไม่เฉพาะผู้ใหญ่บ้านเท่านั้นที่สร้างศาลนัตขึ้น แม้แต่เศรษฐีชาวต่างชาติบางคนก็ศรัทธานัตก็สร้างศาลขึ้นด้วย เช่นกรณีศาลนัตไปป่าแหลมต่อวีขนาดใหญ่ที่ตำบลยาตะนาภูก็สร้างโดยพ่อค้าอินเดีย แม้ในภายหลังเศรษฐีคนนั้นจะกลับประเทศหลังจากพม่าได้รับเอกราช แต่ศาลดังกล่าวก็ยังคงอยู่และยังได้รับการดูแลโดยทายาทของเขามาจนถึงปัจจุบัน

หลังจากได้รับเอกราช ผู้นำขณะนั้นมีความคิดสมัยใหม่จึงไม่ได้สนใจความเชื่อเรื่องนัต อย่างไรก็ตาม ผู้นำต่อจากนายพลองซานคืออูนู ทำให้ความเชื่อเรื่องนัตกลับมามีพลังอีกครั้ง แม้อูนูจะเลื่อมใสพุทธศาสนา อีกทั้งยังโน้มเอียงไปทางสังคมนิยม แต่เขาก็กลับศรัทธานัตอย่างมาก โดยให้สร้างศาลนัตขึ้นใหม่จำนวนมากและบูรณะศาลนัตขึ้นเป็นอาคารถาวรที่เขาไปป่า (Wiratch Niyomthan and Oranuch Niyomtham 2008, 159) อูนูยังชอบเดินทางไปตามงานบูชานัตและอยู่ร่วมงานเป็นเวลานาน พรรคปิศาจอังกฤษของเขาก็จัดพิธีบวงสรวงนัตเป็นประจำทุกปี หรือหากมีเรื่องสำคัญให้ต้องตัดสินใจ

อุนูก็มักจะปลีกตัวไปอยู่ตามศาลนัต เช่น ตอนที่มีความพยายามสถาปนาศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติถูกต่อต้าน อุนูก็ปลีกตัวไปทำจิตใจให้สงบอยู่ที่ศาลนัตเขาโปปาเป็นเวลาถึง 45 วัน (Mendelson 1975, 350) แม้ความศรัทธาอันต์ของอุนูจะถูกต่อต้านจากสถาบันสงฆ์ แต่อุนูก็มีบทบาทสำคัญให้ความเชื่อเรื่องนัตกลับมามีชีวิตชีวาอีกครั้ง ทั้งนี้เนื่องจากอุนูมีความประนีประนอมค่อนข้างสูง โดยเขามองว่าการบูชาไม่ได้ขัดกับพุทธศาสนาแต่เป็นไปตามคำสอนของพุทธศาสนาด้วยซ้ำ (Stange 1993)

อย่างไรก็ตามในยุคเนวิน รัฐบาลไม่สนับสนุนทั้งพุทธศาสนาและการบูชา นัต โดยเฉพาะความเชื่อเรื่องนัตถูกโจมตีอย่างหนัก มีการสั่งห้ามไม่ให้ผลิตภาพยนตร์ที่นำเสนอเรื่องผี ในขณะที่ศาสนาพุทธ แม้ว่ารัฐบาลจะไม่ได้โจมตีมากนัก เพราะในด้านหนึ่งก็นำหลักพุทธมาใช้ควบคู่กับนโยบายสังคมนิยม แต่ก็พบความพยายามที่จะทำให้สถาบันพุทธศาสนาอ่อนกำลังลง กระทั่งมีรัฐบาลพลเรือนจากการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2010 เป็นการสิ้นสุดการครองอำนาจของทหารอย่างเป็นทางการ แต่ในทางปฏิบัติทหารก็ยังคงมีอำนาจอยู่พอสมควร ทั้งนี้ในช่วงที่เต็งเส่งเป็นประธานาธิบดี เขาได้เดินทางไปมอบสายสะพายและมงกุฎประจำตำแหน่งแก่หัวหน้าคนทรงด้วยตนเองที่หมู่บ้านต้องปะโยง (สถานที่จัดงานบูชา นัตที่ใหญ่ที่สุดของเมียนมา) แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลหันมาให้ความสำคัญกับความเชื่อเรื่องนัตอีกครั้งหนึ่ง โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลต้องมาจากการเลือกตั้ง เนื่องจากความเชื่อเรื่องนัตเป็นพื้นที่ที่สามารถเปิดรับผู้คนหลากหลายเข้ามาอยู่ร่วมกันได้ จึงมีฐานประชาชนอยู่จำนวนมาก การที่ผู้นำแสดงตนว่าสนับสนุนความเชื่อนี้ย่อมนำมาซึ่งคะแนนนิยม ส่งผลให้พื้นที่ความเชื่อเรื่องนัตมีพลังที่หลายฝ่ายอยากเข้ามา

เกาะเกี่ยว ไม่ว่าจะเป็นด้วยความศรัทธาส่วนตัวหรือด้วยผลประโยชน์ทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจมหาศาลจากพิธีกรรมการบูชา นัต และในที่สุด เมื่อพื้นที่ความเชื่อเรื่องนัตรองรับความหลากหลายทางวัฒนธรรมอยู่แล้วโดยพื้นฐาน การที่ความเชื่อเรื่องนัตมีพลังก็ย้อนไปส่งเสริมให้การยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรมหรือพหุวัฒนธรรมมีพลังตามไปด้วย

ความรุนแรงทางวัฒนธรรมที่ไปไม่สุด การประนีประนอม และพหุวัฒนธรรมในพื้นที่ความเชื่อเรื่องนัต

จากการบรรยายข้างต้น จะเห็นว่าความเชื่อเรื่องนัตเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองตั้งแต่ชาวพม่าเริ่มตั้งอาณาจักรในฐานะเครื่องมือในการสร้างเอกภาพ มีการใช้อำนาจเข้ามาจัดการในพื้นที่ดังกล่าว เพียงแต่ในยุคแรกเป็นเพียงการจัดการให้ความเชื่อมีความเป็นเอกภาพ โดยที่ความเชื่อของชนชั้นปกครองกับความเชื่อของประชาชนยังเป็นความเชื่อเดียวกัน แต่เมื่อถึงยุคพระเจ้าอโนธา มีการยกศาสนาพุทธขึ้นเป็นศาสนาหลัก เริ่มมีการกำจัดหรือทำลายความเชื่อเรื่องนัต อันเป็นลักษณะของความรุนแรงทางวัฒนธรรม แต่ความเชื่อนี้ฝังลึกอยู่ในใจของประชาชน การพยายามกำจัดออกไปจึงไม่ประสบความสำเร็จ ยุคต่อมาก็ยังพบการใช้อำนาจรัฐจัดการความเชื่อเรื่องนัตอยู่เสมอ ทั้งในส่วนของควบคุมและการใช้ความเชื่อเรื่องนัตเพื่อการสร้างเอกภาพ แน่แน่นอนว่าด้านหนึ่งก็สะท้อนความรุนแรงทางวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นผ่านการใช้อำนาจในการจัดระเบียบระบบทางความเชื่อ แต่อีกด้านหนึ่งเนื่องจากความหลากหลายทั้งในทางอำนาจการปกครองและในทางวัฒนธรรมในดินแดนเมียนมา ก็ปรากฏเป็นการต่อรองและการประนีประนอมกันมาตลอดระหว่างฝ่าย

ต่าง ๆ ทั้งการต่อรองระหว่างชนชั้นปกครองด้วยกันและการต่อรองระหว่างชนชั้นปกครองกับประชาชนผ่านการจัดระบบทำเนียบนัด พิธีกรรม และเรื่องเล่าหรือตำนานที่แตกต่างกันระหว่างตำนานหลวงและตำนานราษฎร กระทั่งพื้นที่ความเชื่อเรื่องนัตกลายเป็นพื้นที่รองรับความหลากหลายที่หลายฝ่ายเข้ามาใช้ประโยชน์

สำหรับผู้ปกครอง ความเชื่อเรื่องนัตเป็นเครื่องมือในการดึงฝ่ายต่าง ๆ มาเป็นพวก เนื่องจากเมียนมาประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ถึง 135 กลุ่ม แม้อำนาจอรัฐจะถูกควบคุมโดยคนพม่าเป็นส่วนใหญ่ แต่ปัญหาคือจะสร้างเอกภาพขึ้นอย่างไรให้คนที่เหลือยอมรับอำนาจและรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน (Geertz 1963, 136) เงื่อนไขนี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้ปกครองต้องใช้นโยบายประนีประนอมทั้งด้วยการสมรส การหลอมรวมทางวัฒนธรรม ตลอดจนการตั้งให้ผู้ปกครองต่างกลุ่มที่เสียชีวิตไปแล้วเป็นนัตหลวง จะโดยความตั้งใจหรือไม่ก็ตาม ก็ส่งผลให้พฤติกรรมดำรงอยู่ตามที่ปรากฏในพื้นที่ความเชื่อเรื่องนัต ซึ่งประชาชนข้ามพื่นความแตกต่างจนสามารถกราบไหว้นัตที่มีเชื้อชาติวัฒนธรรมต่างกันได้ อย่างสนิทใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนัตสองพี่น้องชเวพิญที่มีแม่เป็นมอญและพ่อเป็นมุสลิม แต่ก็เป็นนัตที่คนพม่านับถือมากที่สุด โดยผู้นับถือก็จะได้รับประทานเนื้อหมูด้วย และมีนัตอีกจำนวนมากที่มาจากหลายเชื้อชาติแต่เป็นที่เคารพของผู้ศรัทธาทั้งสิ้น สำหรับฝ่ายประชาชน ความเชื่อเรื่องนัตเป็นความเชื่อของตนมาตั้งแต่ต้น การที่ความเชื่อนี้ดำรงอยู่ก็แสดงว่าประชาชนสามารถรักษาวัฒนธรรมของตนไว้ได้โดยไม่ถูกทำลายลงไป นอกจากนี้ แม้แต่นัตหลวงหลายองค์จะเป็นที่นับถือของประชาชนแต่นัตนอกทำเนียบอีกจำนวนมากก็ได้รับความนิยมอย่างสูง เช่น อลองโบโบยี มะหุ่ยตาวัง อะหม่มจาน ซอหม่องละ มาม่าอู๋ นังกะไร เป็นต้น การที่นัตนอก

ทำเนียบได้รับความนิยมแม้จะไม่ได้รับการรับรองจากทางการ ก็สะท้อนถึงอำนาจเชิงวัฒนธรรมของประชาชนเช่นกัน

สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้ความเชื่อเรื่องนัตดำรงอยู่อย่างเข้มแข็งในปัจจุบัน ก็คือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่กระจายไปแก่ฝ่ายต่าง ๆ ในลักษณะที่ทำให้ความเชื่อนี้เป็นสิ่งที่กินได้ ผู้วิจัยพบว่าพื้นที่ของการบูชานัตมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างสำคัญ การจัดพิธีบูชานัตประจำปี โดยเฉพาะเทศกาลบูชานัตต้องปะโยง เป็นงานที่มีเงินสะพัดสูงมาก มีประชาชนเดินทางไปร่วมงานถึงสองแสนกว่าคนในแต่ละปีมีพ่อค้ามีค้ำเดินทางไปขายสินค้าในงานดังกล่าว กลุ่มคนที่ได้ประโยชน์จากงานนี้ประกอบด้วยเจ้าของพื้นที่บริเวณโดยรอบศาลนัตซึ่งส่วนใหญ่ก็คือผู้ใหญ่บ้านรวมถึงวัดด้วย ซึ่งสามารถเก็บค่าเช่าเพิงพักได้จำนวนมหาศาล โดยค่าเช่าต่อห้องตลอดทั้งงานจะอยู่ที่ประมาณ 1.5 แสนจ๊าดถึง 4 แสนจ๊าด ขึ้นอยู่กับที่ตั้งและขนาด โดยจำนวนล๊อกหรือห้องพักก็มีอยู่หลายร้อยล๊อก นอกจากนั้นในการเดินบูชานัตบนศาลนัตใหญ่แต่ละครั้ง ผู้ที่ขึ้นไปเดินยังต้องจ่ายเงินประมาณ 3 แสนจ๊าดต่อ 15 นาที (จัดงานตลอด 7 วัน 7 คืน หยุดพักแค่ประมาณ 3 ชั่วโมงต่อวัน) และนอกจากในช่วงงานเทศกาลประจำปีก็มีการจัดพิธีบูชานัตอยู่เป็นประจำเมื่อมีการเก็บ ซึ่งการจัดงานวันหนึ่งต้องใช้เงินประมาณ 3 ล้านจ๊าด หรือ 6 หมื่นกว่าบาท กลุ่มต่อมาที่ได้ประโยชน์คืออินต๊ะเกดหรือร่างทรง โดยร่างทรงที่มีตำแหน่งทางการและมีชื่อเสียงอาจได้รับค่าจ้างสูงถึง 1 ล้านจ๊าดต่อวัน กลุ่มที่สามคือพ่อค้าแม่ค้ำที่เดินทางมาขายของ ตลอดจนธุรกิจทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งของบูชานัต ทั้งดอกไม้ ผลไม้ ขนม ข้าวปลาอาหาร ฯลฯ แนนอนที่สุด ผู้จ่ายเงินหลักสำหรับงานทั้งหมดก็คือประชาชนผู้นับถือนัต แต่การจ่ายเงิน

ดังกล่าวก็เป็นการแลกเปลี่ยนหรือแก้บนภายหลัง จากสิ่งที่ตนมาขอขึ้นได้รับการตอบสนองแล้ว ซึ่งผู้ที่เดินทางมาแก้บนก็มีทั้งนักการเมือง นักธุรกิจ ดารา นักแสดง และประชาชนทั่วไป นอกจากนี้ผลประโยชน์ทาง เศรษฐกิจก็ยังคงกระจายไปในภาพรวมจากการท่องเที่ยว อีกด้วย

อนึ่ง ด้วยว่าความเชื่อเรื่องนัตสามารถรองรับ ความหลากหลายให้เข้ามาเกาะเกี่ยว ในปัจจุบันเพศที่สาม ซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับในพื้นที่อื่น ๆ ในเมียนมาก็สามารถ เข้ามาตัวตนเป็นที่ยอมรับในพื้นที่ความเชื่อเรื่องนัต โดยเฉพาะคนทรงซึ่งจำนวนมากเป็นเพศที่สาม จนมีการ กล่าวหาพื้นที่ความเชื่อเรื่องนัตเป็นพื้นที่ของเกย์หรือ การกล่าวหาว่าเทศกาลบูชานัตคือเทศกาลเกย์ (Yosathorn Triyos 2017) ผู้วิจัยไม่เห็นด้วยนักกับคำกล่าวนั้น ด้วย เหตุผลคือพื้นที่ความเชื่อเรื่องนัตสามารถเปิดรับความ หลากหลายให้ใครต่อใครสามารถเข้ามาเกาะเกี่ยว และ กลุ่มเพศที่สามก็เป็นกลุ่มหนึ่งในหลายกลุ่มที่เข้ามา อาศัยพื้นที่นี้เพื่อแสดงตัวตน

ที่กล่าวมาทั้งหมดยืนยันว่าความเชื่อเรื่องนัต เป็นพื้นที่ของการประนีประนอมระหว่างความหลากหลาย โดยที่แต่ละฝ่ายยังเป็นตัวของตัวเองโดยไม่ถูกกลืนโดย วัฒนธรรมที่เหนือกว่า เช่น แม้ศาสนาหลักของคนพม่า คือศาสนาพุทธ แต่ศาสนาพุทธก็ไม่สามารถกลืนความ เชื่อเรื่องนัตเข้าไปเป็นส่วนหนึ่ง ผู้นับถืออดีตอาจนับถือ พุทธไปพร้อมกัน แต่ความเชื่อทั้งสองนี้ก็ได้เป็นส่วน หนึ่งของกันและกัน เห็นได้จากการไม่นำพระพุทธรูป มาไว้ในศาลนัตและการไม่นำนัตเข้าไปไว้ในบริเวณวัด (ยกเว้นนัตตองคั่นจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับวัด เช่น เป็น ผู้สร้างวัดนั้นขึ้นอย่างในกรณีของนัตชอหม่องละ หรือ ถูกกำหนดด้วยเกณฑ์บางอย่าง เช่น กรณีนัตพุทธและ

นัตในที่กำหนดให้อยู่ในเขตวัดในสมัยพระเจ้าอโนรธา เป็นต้น) การดำรงอยู่ร่วมกันของพุทธกับนัตจึงมีความ เป็นอิสระต่อกันค่อนข้างสูง เช่นเดียวกันกับการดำรงอยู่ ร่วมกันของศาสนาพุทธ นัต อิสลาม และอื่น ๆ ลักษณะ เช่นนี้สะท้อนการยอมรับความเท่าเทียมของความหลากหลาย หรือก็คือพหุวัฒนธรรม

การยอมรับในความหลากหลายดังกล่าวไม่ใช่ ความยุ่งเหยิง แต่เป็นภาพสะท้อนพัฒนาการของระบอบ ประชาธิปไตย ที่ผู้คนหลากหลายสามารถแสดงตัวตน ทางวัฒนธรรมและมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม (Mouffe 1984, 143) สำนุดังกล่าวนี้จะเป็นเครื่องรองรับการเติบโต ของเมืองซึ่งเป็นแหล่งรวมของความหลากหลายที่มากขึ้น ในอนาคต แต่การเติบโตและยั่งยืนของแนวคิด ดังกล่าวก็ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ว่าความหลากหลายต้องถูก ทำให้เป็นที่ยอมรับ ตลอดจนโครงสร้างอำนาจรัฐทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการก็ต้องให้การรับรองด้วย ซึ่งมาตรา 8 ของรัฐธรรมนูญเมียนมาปัจจุบันก็ได้รับรอง สิทธิดังกล่าว แม้ในทางปฏิบัติจะยังมีปัญหาอีกมาก เนื่องจากอำนาจก็ยังคงอยู่ในการควบคุมของทหารที่เรียก กันว่า “ประชาธิปไตยที่เน้นระเบียบควบคุม” (Steinberg 2012, 220) อย่างไรก็ตามพื้นฐานทางวัฒนธรรมของ ประชาชนกลับมีลักษณะเปิดกว้างหรือเป็นพหุวัฒนธรรม อยู่แล้ว หนทางสู่ประชาธิปไตยของเมียนมาต้องข้ามพ้น ฐานคติแบบเดิมที่เน้นชาตินิยมและการมีวัฒนธรรม แบบเดียวกัน เพราะเป็นที่ประจักษ์แล้วว่าไม่สามารถ สร้างเอกภาพในแบบดังกล่าวได้ แต่ควรเน้นไปที่การอยู่ ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ของความหลากหลาย (celebrates the nation's diversity) การเคารพในความแตกต่างอย่าง เท่าเทียมที่ผู้คนสามารถรักษาไว้ซึ่งอัตลักษณ์ต่าง ๆ ควบคู่ไปกับการรักและการภักดีต่อชุมชนการเมือง ระดับชาติหรือประเทศ (Schreiner 2017, 7-8) ในฐานะ

พลเมืองที่มีความแตกต่างหลากหลายทางอัตลักษณ์ และวัฒนธรรม แต่สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสร้างสรรค์ และภาคภูมิใจ (Stepan, Linz and Yadav 2010)

บทสรุป

จากการศึกษาวิเคราะห์พื้นที่ที่ความเชื่อเรื่องนัต ทั้งประวัติความเป็นมา ตำนานนัตบางองค์ ลักษณะของการดำรงอยู่ ผู้เข้ามาเกี่ยวข้อง การต่อรอง และการประนีประนอมผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย พบว่าในพื้นที่ความเชื่อเรื่องนัตมีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะฝ่ายผู้ปกครองและฝ่ายประชาชนผู้นับถือนัต โดยฝ่ายผู้ปกครองได้พยายามเข้ามาควบคุมจัดการหรือกระทั่ง

ทำลายความเชื่อเรื่องนัตในบางยุค อันเป็นลักษณะของความรุนแรงทางวัฒนธรรม อย่างไรก็ตามความพยายามในการสร้างเอกภาพทั้งในส่วนของอำนาจทางการเมือง และในส่วนของวัฒนธรรมความเชื่อนั้นไม่ประสบความสำเร็จ ปรากฏการต่อรองและการประนีประนอม อยู่เสมอ กระทั่งพื้นที่ความเชื่อเรื่องนัตสามารถเปิดรับเอาความหลากหลายเข้ามาอยู่ร่วมกันได้ แม้ปัจจุบันการเมืองของเมียนมาจะยังคงค้ำไปทางเผด็จการ แต่พหุวัฒนธรรมที่สะท้อนให้เห็นในพื้นที่ความเชื่อเรื่องนัต ก็จะช่วยป้องกันกระแสสุดโต่ง และจะเป็นพื้นฐานสำคัญรองรับกระแสการขยายตัวของเมืองตลอดจนการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมาต่อไป

References

- Almond, Gabriel A., and G. Bingham Powell. 1966. *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Boston: Little, Brown.
- Arnat Anantapark. 2013. *Prawattisat Phama: Phaendin Haeng Khwam Taekyaek*. [Myanmar History: The Land of Disharmony]. Bangkok: Gypsy Groups. (in Thai)
- Black, Cyril E. 1966. *The Dynamics of Modernization: A Study in Comparative History*. New York: Harper and Row.
- Brac de la Perriere, Benedicte. 1996. "The Burmese Nats: Between Sovereignty and Autochthony." *Diogenes* 44(174): 45-60.
- Casparis, J. G. de, and I. W. Mabbett. 1993. "Religion and Popular Beliefs of Southeast Asia before c.1500." In *The Cambridge History of Southeast Asia*, edited by Nicholas Tarling, 276-340. Cambridge: Cambridge University Press.
- Galtung, Johan. 1990. "Cultural Violence." *Journal of Peace Research* 27(3): 291-305.
- Geertz, Clifford. 2000. "The World in Pieces: Culture and Politics at the End of the Century." In *Available Light: Anthropological Reflections on Philosophical Topics*, 218-264. Princeton: Princeton University Press.
- Geertz, Clifford, ed. 1963. *Old Societies and New State: The Quest for Modernity in Asia and Africa*. London: The Free Press of Glencoe.
- Gritthee Srigate. 2018. "Kan Wikhro Kanmueang Tam Naeokhit Phahuwatthanatham." [Political Analysis by Multicultural Approach]. In *Kan Wikhro Kanmueang* [Political Analysis]. Nonthaburi: Political Science Program, Sukhothai Thammathirat Open University. (in Thai)
- Htin, Aung. 1967. *A History of Burma*. New York: Columbia University Press.
- Kymlicka, Will. 2007. *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*. New York: Oxford University Press.
- Mendelson, E. Michael. 1975. *Sangka and State in Burma: A Study of Monastic Sectarianism and Leadership*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Mouffe, Chantal. 1984. "Towards a Theoretical Interpretation of 'New Social Movements.'" In *Rethinking Marx*, edited by S. Hanninen and L. Palden. New York and Bagnolet: International General/ IMMRC.

- Office of Knowledge Management and Development (Public Organization). [2015]. *Urbanization Kan Khayaitua Khong Khwam Pen Mueang* [Urbanization]. Accessed August 25, 2018. <http://www.okmd.or.th/okmd-opportunity/urbanization/256>. (in Thai)
- Schliesinger Joachim. 2018. *The Cult of the Thirty-Seven Spirits (Nats) in Burma: Merging Animism and Buddhism*. Bangkok: Booksmango Incorporated.
- Schreiner, Kendra. 2017. "Nation Building and Nationalism in Myanmar: From Military Rule to Democracy Opening." *University of Saskatchewan Undergraduate Research Journal* 3(2): 1-9.
- Sen, Amartya. 2008. *Identity and Violence: The Illusion of Destiny*. London: Penguin Books.
- Stange, Paul. 1993. "Religious Change in Contemporary Southeast Asia." In *The Cambridge History of Southeast Asia*, edited by Nicholas Tarling, 529-584. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steinberg, David I. 2012. "The Problem of Democracy in the Republic of the Union of Myanmar: Neither Nation-State Nor State-Nation?" In *Southeast Asian Affairs 2012*, edited by Daljit Singh, and Pushpa Thambipillai, 220-237. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Stepan, Alfred, Juan J. Linz, and Yogenda Yadav. 2010. "The Rise of 'State-Nation.'" *Journal of Democracy* 21(3): 50-68.
- Sudara Sujchaya. 2009. *Mon Chonchat Bon Phaendin Suwannaphum*. [Mon, an Ethnic Group in the Land of Suvarnabhumi]. Accessed June 20, 2019. <http://www.openbase.in.th/node/9781>. (in Thai)
- Taw Sein Ko. 1913. *Burmese Sketches*. Rangoon: British Burma Press.
- Temple, Richard C. 1991. *The Thirty-Seven Nat: A Phase of Spirit-Worship Prevailing in Burma*. London: W. Griggs.
- Than Tun. 1983. *The Royal Orders of Burma, A.D. 1598-1885*. Kyoto: Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University.
- Thanes Wongyannava. 2000. *Padu Nawa Seri Prachathippatai Lom Thi Pak-ao*. [Going to See Liberal Democracy Capsizing at the Estuary]. Lampang: Thammasat University, Lampang Campus.
- Win Maung, Yenanthar, and Hteik Tin Thet. 2015. *Bagan 37 Pagodas and 37 Nats*. Mandalay: Cho Cho Myint.
- Wiratch Niyomtham, and Oranuch Niyomtham. 2008. *Rianru Sangkhom Lae Watthanatham Phama*. [Learning Myanmar Society and Culture]. Phitsanulok: Center of Myanmar Study, Faculty of Humanity, Naresuan University. (in Thai)
- Yosathorn Triyos. 2017. *Nat: Phalang Sattha Khong Muanchon*. [Nat: Power of People's Faith]. Accessed October 10, 2019. <https://ngthai.com/cultures/604/the-faith-of-myanmar-people>. (in Thai)

Belief in Science and Science in Beliefs: Weather Conditions and Power Clashes in Forecasts**

Whisut Vejvarabhorn*

Abstract

Although there are weather forecasts provided by the Thai Meteorological Department as guides for the general public in the conduct of their modern life activities, why did some sellers in a suburban market of Bangkok reject the official forecasts and turn to believe in the words of a shaman on what the daily weather is going to be instead? This paper attempts to answer the question by tracing the fabric of this circumstance and argues that the weather forecasts of a shaman give them a chance to empower themselves in their struggle against being caged in by knowledge created by scientific practice and official authority, which limit the possibilities of their pursuit of economic activities. Along with literature review and fieldwork, the paper also discusses some theoretical aspects to point out that the intermingling of visibility of things is present in both the scientific and belief weather forecasts.

Keywords: *meteorology, weather, science, belief, power*

*Master's student in Anthropology, Faculty of Sociology and Anthropology, Graduated Program, Thammasat University, Prachan Road, Phra Borom Maha Ratchawang, Phra Nakhon, Bangkok 10200. Email: whisut.vejv@dome.tu.ac.th

**Received January 15, 2020; Revised June 1, 2020; Accepted March 16, 2021

ความเชื่อในวิทยาศาสตร์กับวิทยาศาสตร์ในความเชื่อ: ความเป็นไปของสภาพอากาศกับการปะทะกันของอำนาจใน คำพยากรณ์**

วิสุทธิ เวชวารภรณ์*

บทคัดย่อ

แม้ว่าการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในชีวิตสมัยใหม่ของผู้คนทั่วไปจะมีคำพยากรณ์อากาศของกรมอุตุนิยมวิทยากำกับเป็นแนวทาง ทว่า เหตุใดเหล่าพ่อค้าแม่ขายในตลาดนัดแห่งหนึ่งของกรุงเทพมหานครกลับปฏิเสธคำพยากรณ์ดังกล่าวของทางการและหันไปเชื่อถือปากคำของเจ้าเข้าทรงคนหนึ่งซึ่งช่วยบอกพวกเขาว่าสภาพอากาศในแต่ละวันจะเป็นอย่างไรแทน บทความพยายามตอบคำถามนี้ผ่านการแกะรอยสถานการณ์ที่เกิดขึ้นและให้ข้อเสนอว่าการหันไปเชื่อถือคำพยากรณ์อากาศของเจ้าเข้าทรงเป็นหนทางที่ผู้ค้าในตลาดนัดเข้าถึงอำนาจในอีกวิถีหนึ่งสำหรับต่อสู้ดิ้นรนกับกรงขังของความรู้ อันถูกสร้างขึ้นจากปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์และสิทธิอำนาจของหน่วยงานทางการ อีกทั้งยังครอบคลุมความเป็นไปได้ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของพวกเขา นอกจากนี้บทความยังอภิปรายมุมมองเชิงแนวคิดและทฤษฎีผ่านการทำงานภาคสนามและการทบทวนวรรณกรรมเพื่อชี้ให้เห็นถึงรูปลักษณะอันผสมผสานของสิ่งต่าง ๆ อันนำไปสู่คำพยากรณ์อากาศทั้งในเชิงวิทยาศาสตร์และเชิงความเชื่อเหมือน ๆ กัน

คำสำคัญ: อุตุนิยมวิทยา, สภาพอากาศ, วิทยาศาสตร์, ความเชื่อ, อำนาจ

*นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขามานุษยวิทยา คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา โครงการบัณฑิตศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200 อีเมล whisut.vejv@dome.tu.ac.th

**ได้รับบทความ 15 มกราคม 2563; แก้ไขปรับปรุง 1 มิถุนายน 2563; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 16 มีนาคม 2564

บทนำ

ท่ามกลางพื้นที่เปิดริมถนนใหญ่ซีกหนึ่งในย่านชานเมืองฝั่งตะวันตกของกรุงเทพมหานคร เหล่าพ่อค้าแม่ขายกำลังเตรียมการตั้งแผงเปิดตลาดนัดในช่วงบ่ายอ่อน ๆ ของวันอาทิตย์วันหนึ่ง ท้องฟ้าซึ่งกำลังถูกปกคลุมด้วยหมู่เมฆมืดทึมดูเหมือนจะสร้างคามวิตกกังวลเล็กน้อยสำหรับการเปิดตลาดในช่วงเย็นวันเดียวกัน ข่าวพยากรณ์อากาศจากฐานข้อมูลของกรมอุตุนิยมวิทยาที่ถูกประกาศผ่านรายการวิทยุและโทรทัศน์นับแต่วันก่อนว่าจะมีฝนตกเกือบทั่วไปของพื้นที่กรุงเทพมหานคร ไม่ได้ช่วยหยุดยั้งความตั้งใจท่ามาค้าขายของเหล่าผู้ค้าในตลาดแต่อย่างใด กล่าวได้ว่าการล้มเลิกตั้งแผงของผู้ค้าแถบนี้ไม่ได้ขึ้นอยู่กับข่าวพยากรณ์อากาศที่ถูกประกาศให้รับรู้โดยทั่วกันผ่านสื่อสาธารณะ หากแต่ขึ้นอยู่กับปากคำของบุคคลในบ้านหลังหนึ่งซึ่งตั้งอยู่ลึกเข้าไปในซอยท้ายตลาดว่าสภาพอากาศในแต่ละวันจะเป็นเช่นใด เช่นเดียวกับวันนี้ที่มวลเมฆมืดครึ้มดูเหมือนจะสร้างความหวาดหวั่นต่อภาวะเสี่ยงขาดทุนหากมีการตั้งแผง ทว่า หาก “เสด็จพี่” เจ้าเข้าทรงในบ้านหลังหนึ่งซึ่งถูกเรียกขานว่าเป็นตำหนักท้ายตลาด พยากรณ์ว่าหยาดฝนจะไม่ตกต้องให้เหล่าผู้ค้าหวาดหวั่นใจแต่อย่างใดในช่วงหัววัน เหล่าพ่อค้าแม่ขายซึ่งกำลังจะตั้งแผงในช่วงบ่ายไม่ใกล้ไม่ไกลออกไปจากปากซอยของตำหนักก็พากันยินยอมพร้อมใจที่จะเชื่อถือคำพยากรณ์ดังกล่าวของเจ้าเข้าทรง โดยไม่นอบน้อมต่อคำพยากรณ์อากาศของกรมอุตุนิยมวิทยาที่ถูกประกาศไว้ก่อนหน้า อันเป็นคำพยากรณ์ภายใต้ปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ของหน่วยงานรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของผู้คนทั่วไป

บทความชิ้นนี้มีจุดมุ่งหมายศึกษาและพยายามทำความเข้าใจสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น ภายใต้คำถามที่ว่า ทั้ง ๆ ที่คำพยากรณ์อากาศเป็นสิ่งที่ได้รับการจัดสรรโดยหน่วยงานของรัฐอย่างกรมอุตุนิยมวิทยาและมีการประกาศเผยแพร่ให้รับทราบโดยทั่วกันอยู่แล้ว เหตุใดเหล่าผู้ค้าในตลาดดังกล่าวจึงไม่เชื่อถือคำพยากรณ์ของกรมอุตุนิยมวิทยาและหันไปเชื่อฟังคำพยากรณ์ของเจ้าเข้าทรงที่ทัศนภาพของสังคมสมัยใหม่มองว่าเป็นความเชื่อแทน โดยบทความจะเริ่มกล่าวนำถึงประวัติศาสตร์การทำความเข้าใจสภาพอากาศในฐานะปรากฏการณ์ในโลกทางธรรมชาติ อันส่งผลกระทบต่อเงื่อนไขการดำรงชีวิตต่อผู้คนในโลกทางสังคม จนนำไปสู่ความพยายามสร้างคำพยากรณ์อากาศในทิศทางของแต่ละยุคสมัยในที่สุด ถัดมาจึงนำเสนอข้อมูลและประเด็นวิเคราะห์จากการทำงานแกะรอยการผลิตสร้างคำพยากรณ์บนฐานคิดแบบวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ของกรมอุตุนิยมวิทยาเป็นต้นตั้ง จากนั้นค่อยนำเสนอข้อมูลจากการทำงานภาคสนามในตลาดนัดย่านชานเมืองของกรุงเทพมหานครแห่งหนึ่ง อันเป็นที่มาของสถานการณ์ที่ขอเขียนให้ความสนใจในประเด็นว่าด้วยการที่กลุ่มบุคคลหนึ่งยังคงเชื่อถือในคำพยากรณ์อากาศ ซึ่งเกิดขึ้นและไม่สอดคล้องกับทัศนภาพอันเป็นปกติวิสัยที่ผู้คนในสังคมมีต่อวิทยาศาสตร์ ก่อนที่จะชี้ให้เห็นถึงลักษณะและนัยสำคัญของคำพยากรณ์ทั้งสองรูปแบบ แล้วจึงสรุปผลการศึกษาเป็นการปิดท้าย

สภาพอากาศในประวัติศาสตร์ของการใช้เหตุผล

ภายใต้คำอธิบายทางวิทยาศาสตร์อันเป็นที่ยอมรับถึงทัศนภาพต่อทิศทางของความจริงว่าด้วยสิ่งต่างๆ ในปัจจุบัน การก่อตัวร่วมกันขององค์ประกอบว่าด้วยลมฟ้าอากาศที่มีลักษณะเฉพาะกับสภาพแวดล้อมทางกายภาพของพื้นที่แบบหนึ่ง ๆ ย่อมนำไปสู่การเกิดขึ้นของกาลอากาศ (weather) ตลอดจนปรากฏการณ์แบบต่างๆ ในชั้นบรรยากาศ (meteorological phenomena) ของผืนโลก สภาพอากาศซึ่งเป็นผลรวมจากกาลอากาศและปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ส่งผลต่อการดำเนินชีวิตของผู้คนและความเป็นไปของสิ่งต่างๆ ในแต่ละวัน เนื่องด้วยกิจกรรมที่มีความสำคัญในชีวิตประจำวันของมนุษย์นับแต่โบราณเรื่อยมาไม่อาจดับหลักเงื่อนไขของสภาพอากาศมาได้แต่ไหนแต่ไร การปรับตัวให้เข้ากับสภาพการอยู่อาศัยในพื้นที่ต่างๆ การเลือกเสื้อผ้าและเครื่องแต่งกายที่เหมาะสมในแต่ละวัน การทำเกษตรกรรมและการปศุสัตว์เพื่อผลิตอาหาร การออกเดินทางท่องเที่ยวหรือย้ายถิ่นฐานเพื่อแสวงหาโอกาสใหม่ๆ รวมไปถึงการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหลาย ล้วนแล้วแต่ต้องพึ่งพาอาศัยข้อมูลว่าด้วยสภาพอากาศที่จะเกิดขึ้นอยู่เสมอ การพยายามทำความเข้าใจสาเหตุและผลลัพธ์ของสภาพอากาศอันเกิดขึ้นและเป็นไปในโลกทางธรรมชาติจึงสัมพันธ์กับการใช้ชีวิตและกิจกรรมต่างๆ ของผู้คนในโลกทางสังคมอย่างไม่อาจแยกขาดได้โดยสิ้นเชิง การสร้างคำอธิบายที่มีความสัมพันธ์เชิงเหตุผลระหว่างกัน ตลอดจนการค้นหาวิธีการทำนายว่าสภาพอากาศในแต่ละวันจะเป็นอย่างไร จึงกลายเป็นสิ่งจำเป็นที่สามารถพบได้ในทุก ๆ สังคมวัฒนธรรม ถึงที่สุดแล้วความพยายามเหล่านี้นับเป็นพันธกิจสำคัญที่มนุษย์ทุกหมู่เหล่าแสวงหาและปฏิบัติมาแต่ยุคเก่าก่อน โดย

อาจกล่าวได้ว่าความพยายามสร้างคำอธิบายดังกล่าวนี้มีพัฒนาการขึ้นมาเป็นลำดับภายใต้ทิศทางของกระแสความคิดจากโลกตะวันตกที่ว่าด้วยการก้าวไปสู่ความเป็นสมัยใหม่

โดยทั่วไปแล้ว ความพยายามทำความเข้าใจสภาพอากาศและปรากฏการณ์ธรรมชาติในยุคแรก ๆ ของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นลม ฝน พายุ ตลอดจนคลื่นลมชนิดต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่ได้รับคำอธิบายว่าเป็นไปโดยบังเอิญจากสิ่งศักดิ์สิทธิ์หรือผู้ถือครองอำนาจเหนือธรรมชาติ เทพเจ้า รวมถึงจิตวิญญาณต่าง ๆ อันเป็นตัวแทนของธรรมชาติในแต่ละวัฒนธรรม ล้วนแล้วแต่ได้รับการอธิบายจากผู้คนในยุคเก่าก่อนผ่านเวทมนตร์ มูขีปาฐะ รวมไปถึงคำสอนทางศาสนาว่าเป็นผู้เสกสรรให้สภาพอากาศเป็นไปเช่นใดในสรรพกำลังของอำนาจเหนือธรรมชาติที่ถือครอง (Lee 2006, 4) ตัวอย่างเช่น พระพิรุณในวัฒนธรรมพราหมณ์ฮินดูได้รับการยกย่องว่าเป็นเทพเจ้าผู้ดลบันดาลฟ้าฝนให้ตกต้อง เช่นเดียวกับ พระพายุซึ่งเป็นเทพเจ้าผู้รังสรรค์สายลมตั้งแต่แผ่วเบาไปจนถึงพายุคลื่นมโหฬาร หรือในวัฒนธรรมกรีกโบราณ มหาเทพซุส (Zeus) ได้รับการยกย่องว่าเป็นเทพเจ้าแห่งมวลเมฆ ท้องฟ้า และพายุฝนคะนอง พง ๆ กับที่โพไซดอน (Poseidon) เทพผู้เป็นน้องชายได้รับการยกย่องว่าเป็นเทพเจ้าแห่งมหาสมุทรผู้คอยดลบันดาลเกลียวคลื่นในท้องทะเล (Taub 2003, 5) การจัดการกับสภาพอากาศและปรากฏการณ์ในชั้นบรรยากาศบนฐานความเข้าใจและการใช้เหตุผลในลักษณะนี้ได้นำไปสู่ปฏิบัติการของผู้คนในการสรรเสริญเยินยอ สวดมนต์อ้อนวอน หรือแม้แต่ให้สินบนกับสิ่งศักดิ์สิทธิ์ผู้ควบคุมจัดการความเป็นไปในธรรมชาติ ผ่านการประกอบพิธีกรรมต่างๆ เพื่อให้สิ่งศักดิ์สิทธิ์พึงพอใจ ตลอดจนช่วยยับยั้งหรือบรรเทาผลลัพธ์ของสภาพอากาศ ซึ่งอาจส่งผลต่อเงื่อนไขการใช้ชีวิตในสังคมของพวกตน

ในเวลาต่อมา เมื่อมนุษย์เริ่มสังเกตถึงแบบแผนของกาลอากาศตลอดจนปรากฏการณ์ธรรมชาติในชั้นบรรยากาศ อันก่อตัวร่วมกันเป็นสภาพอากาศ ณ ขณะเวลาหนึ่ง ๆ การสังเกตนั้นได้นำไปสู่การเรียนรู้เกี่ยวกับวงจรและความผันแปรของสภาพอากาศภายใต้ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบว่าด้วยลมฟ้าอากาศชนิดต่าง ๆ อรรถาธิบายว่าด้วยการดลบันดาลของเทพเจ้าและผู้ถือครองอำนาจศักดิ์สิทธิ์เหนือธรรมชาติจึงค่อย ๆ เคลื่อนตัวไปสู่การจำแนกแยกแยะองค์ประกอบรอบ ๆ ตัวมนุษย์ ผ่านการใช้ผัสสะเชิงประจักษ์ทั้งห้า ตลอดจนการสังเกตถึงสัญญาณของสภาพอากาศผ่านสิ่งต่าง ๆ อย่างเป็นกิจจะลักษณะ (Taub 2003, 38) กล่าวได้ว่าการสังเกตและจำแนกแยกแยะสิ่งต่าง ๆ ในเชิงประจักษ์ดังนี้เป็นรากฐานให้กับวิธีคิดแบบวิทยาศาสตร์ ซึ่งจะพัฒนาไปเป็นวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ในภายหลัง ทั้งนี้เองก็เพื่อสร้างคำอธิบายปรากฏการณ์ธรรมชาติในมิติความสัมพันธ์ระหว่างกันขององค์ประกอบที่สามารถจำแนกแยกแยะเป็นหมวดหมู่ได้โดยประสาทสัมผัส กล่าวคือ ท้องฟ้าจัดเป็นองค์ประกอบแรก ๆ โดยครอบคลุมถึงลักษณะและขนาดของเมฆ ซึ่งบ่งชี้ถึงอุณหภูมิและสภาพอากาศที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ ในขณะที่องค์ประกอบต่อมาอย่างลมในช่วงแรก ๆ ได้ครอบคลุมไปถึงความเร็วและทิศทางต่ออุณหภูมิและการตกตัวของฟ้าฝน นอกจากนี้สัญญาณต่าง ๆ ของสภาพอากาศอย่างพฤติกรรมของนกและแมลงยังสามารถบ่งชี้ถึงปรากฏการณ์บางลักษณะที่อาจเกิดขึ้นได้ในเบื้องหน้า พัฒนาการของการใช้เหตุผลที่เคลื่อนตัวมาสู่ความเข้าใจเช่นนี้จึงปรากฏในรูปลักษณะของภูมิปัญญาอันก่อตัวขึ้นจากการสังเกต เรียนรู้ และสั่งสมปรับปรุง ตลอดจนสร้างหมวดหมู่จากการสังเกตเพื่อจำแนกแยกแยะองค์ประกอบว่าด้วยลมฟ้าอากาศ รวมไปถึงการจัดเรียง

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ นั้น เพื่อนำไปสู่การสร้างคำพยากรณ์สำหรับทำนายทายทักสภาพอากาศที่กำลังจะเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบภายใต้ขอบเขตของสภาพภูมิศาสตร์แบบหนึ่ง ๆ ความพยายามสร้างองค์ความรู้และแนวทางสำหรับการคาดหมายเกี่ยวกับสภาพอากาศด้วยสรรพกำลังของตนเองเช่นนี้ จึงมีลักษณะเคลือบแคลงต่ออำนาจเหนือธรรมชาติของสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่มนุษย์เคยยึดถือในยุคก่อนอยู่ในที่

จนกระทั่งองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีพัฒนาขึ้นในบรรยากาศของการก้าวไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ในโลกตะวันตก ศาสตร์ว่าด้วยการศึกษาลมฟ้าอากาศและปรากฏการณ์ทางธรรมชาติทั้งหลายในชั้นบรรยากาศที่เรียกว่าวิชาอุตุนิยมวิทยา (meteorology) ก็ได้ก่อตัวขึ้นและแพร่กระจายไปยังดินแดนต่าง ๆ อย่างกว้างขวางหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุด (Harper 2008, 21) การสังเกตและจำแนกแยกแยะองค์ประกอบต่าง ๆ ในชั้นบรรยากาศสามารถวัดค่าได้ละเอียดขึ้นกว่ายุคก่อน ผ่านการประดิษฐ์คิดค้นและใช้งานวัสดุอุปกรณ์ทางเทคโนโลยีที่ทันสมัย โดยความละเอียดที่มากขึ้นในการจำแนกแยกแยะและตรวจวัดองค์ประกอบต่าง ๆ ในชั้นบรรยากาศนี้ วางอยู่บนการวัดระดับและให้อัตราเชิงตัวเลขสำหรับการจัดเรียงความสัมพันธ์ระหว่างกันขององค์ประกอบที่สามารถตรวจวัดได้แบบแผนความสัมพันธ์ของการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศที่องค์ประกอบต่าง ๆ ถูกจำแนกให้ละเอียดขึ้นผ่านการวัดระดับและให้อัตราเชิงตัวเลขดังกล่าวนี้นำไปสู่การสร้างสมการทางคณิตศาสตร์ สูตรคำนวณ รวมไปถึงการเก็บสถิติของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางอย่างนักอุตุนิยมวิทยาในภาพรวม มากกว่าที่จะมุ่งพิจารณาไปยังสภาพภูมิศาสตร์จริงแห่งหนึ่ง ๆ ที่มีลักษณะเฉพาะต่อการผลิตสร้างคำพยากรณ์ (Harper 2008, 17) เนื่องด้วย

ความรู้สึกลึกต่อองค์ประกอบเชิงลมฟ้าอากาศและการสังเกตสัญญาณของสภาพอากาศสำหรับมนุษย์แต่ละคนในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน การให้ความไว้วางใจต่อการคิดคำนวณเชิงตัวเลขที่แน่นอน วัสดุอุปกรณ์ที่เป็นกลาง ตลอดจนผู้ได้รับการฝึกฝนจนเชี่ยวชาญตามมาตรฐานที่วางไว้จึงกลายเป็นสิ่งจำเป็น แม้ว่าการให้คำพยากรณ์ถึงสภาพอากาศตามหลักวิชาอุตุนิยมวิทยาจะมีปัจจัยต่างๆ เข้ามาผูกพันต่อการให้คำทำนายที่ถูกต้องและเที่ยงตรงอยู่มาก แต่การทำนายทายทักถึงสภาพอากาศของวิชาอุตุนิยมวิทยาในยุคปัจจุบัน ที่การผลิตสร้างคำพยากรณ์วางอยู่บนองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ยังเป็นไปโดยหลักเหตุผลที่เรียกร้องการจำกัดกรอบความแน่นอนของสภาพอากาศ ทิศทางของความพยายามทำความเข้าใจสภาพอากาศในปัจจุบันจึงมีท่าทีที่หลักการใช้เหตุผลได้รับการยกระดับขึ้นและถอยห่างออกจากการที่ทักหรือคาดคะเนจากสัญญาณของสภาพอากาศในยุคก่อนๆ อีกทั้งยังคลายตัวออกจากประสบการณ์ของผู้คนทั่วไปซึ่งไม่มีผลพิสูจน์และปราศจากหลักประกันอันเป็นมาตรฐานที่วิธีคิดแบบวิทยาศาสตร์ยึดถือเข้ามารองรับ

ดังชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการว่าด้วยการทำความเข้าใจสภาพอากาศดังกล่าวมานี้ ในทางหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าพัฒนาการดังกล่าวสอดคล้องต้องกันกับข้อเสนอของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมันผู้อธิบายว่าประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติคือประวัติศาสตร์แห่งกระบวนการใช้เหตุผล (rationality) ที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยไปตามลำดับเวลา กล่าวคือชะตากรรมที่ขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของยุคสมัยเป็นไปโดยกำหนดจากกระบวนการใช้เหตุผล ความเป็นวิชาการและการคลายมนต์เสน่ห์ (disenchantment) ต่อโลก (Weber 1918 cited in Smith 2008, 7) โดยกระบวนการ

ใช้เหตุผลในทัศนะของเวเบอร์คือการกระทำต่อความจริงบนฐานของการคิดคำนวณเชิงตัวเลข ความเป็นวิชาการบนฐานองค์ความรู้ที่เป็นวิทยาศาสตร์ ตลอดจนเทคนิควิธีการที่มีความเฉพาะตัวมากขึ้นเป็นลำดับ พัฒนาการของประวัติศาสตร์แห่งการใช้เหตุผลจึงเป็นการคลายมนต์เสน่ห์ออกจากความคิดเชิงศาสนาและความเชื่อในบรรยากาศของสังคมยุคโบราณ ไปสู่ความคิดเชิงเหตุผลบนหลักการแบบวิทยาศาสตร์ ซึ่งกลายเป็นระบบระเบียบอันเป็นปกติวิสัยของสังคมสมัยใหม่ ทว่า ท้ายที่สุด เขากลับเห็นว่ามนุษย์ได้กลับกลายเป็นเหยื่อของการใช้เหตุผลอันเป็นระบบระเบียบนั้นเสียเอง ประดุจกลายเป็นสภาพจากการนั่งห่มเสื้อคลุมอันบางเบาของนักบุญไปสู่การถูกจองจำโดยกรงขังเหล็ก (iron cage) ของเหตุผล (Weber 2005, 123)

ในอีกทางหนึ่ง พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของการทำความเข้าใจสภาพอากาศยังอาจพิจารณาได้ว่าสอดคล้องกับทัศนะของนักคิดในกลุ่มงานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีศึกษาอย่างบรูโน ลาทัวร์ (Bruno Latour) ที่ชี้ให้เห็นถึงกระบวนการชำระล้างให้บริสุทธิ์ (purification) ในพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของมนุษย์บนฐานวิธีคิดของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ (modern constitution) ซึ่งนำไปสู่การจำแนกแยกแยะและสร้างระยะห่างระหว่างโลกทางธรรมชาติของมนุษย์สภาพ (nonhumanity) กับโลกทางสังคมของมวลมนุษย์ (humanity) โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการหันมาเชิดชูโลกทางสังคมของมนุษย์ที่บริสุทธิ์จากสิ่งอื่นบนฐานคิดแบบมนุษยนิยม ซึ่งมุ่งให้ความสำคัญกับมนุษย์ในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมจัดการความเป็นสมัยใหม่ผ่านการใช้อมนุษย์เป็นเครื่องมืออย่างไม่สมมาตรหรือทัดเทียมกัน (Latour 1993, 13) พัฒนาการในการทำความเข้าใจสภาพอากาศดังอภิปรายข้างต้น จึงมีมิติของการพิจารณาที่ทับท้นกันภายใต้หน้าฉากของ

ความเป็นสมัยใหม่ นั่นคือการปลดปล่อยจากความเชื่อไปสู่การใช้เหตุผลที่เป็นวิทยาศาสตร์พร้อมกันกับการยกแยกโลกทางสังคมของตนอยู่เหนือโลกทางธรรมชาติของมนุษยสภาพทั้งปวงด้วย

อนึ่ง หากพิจารณาทิศทางของพัฒนาการว่าด้วยการทำความเข้าใจสภาพอากาศข้างต้นในฐานะที่เป็นโครงสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพอากาศในภาพกว้างของแต่ละยุคสมัย อาจกล่าวได้ว่าทิศทางของความรู้ความเข้าใจในแต่ละช่วงพัฒนาการดังที่ได้นำเสนอมานี้เป็นสิ่งที่มิเชล ฟูโกต์ (Michel Foucault) นักปรัชญาชาวฝรั่งเศสเรียกว่าญาณทัศน์ (episteme) ของโบราณคดีความรู้ (archaeology of knowledge) อันเป็นทั้งปฏิบัติการและผลผลิตของความรู้ที่รวมกันเป็นเนื้อเดียวภายในยุคสมัยหนึ่ง ๆ (Foucault 2002, 211) ตลอดจนคอยบงการว่าสิ่งใดถือเป็นความรู้ ความจริง หรือเหตุผลที่ยอมรับได้ โดยกีดกันความรู้ ความจริง หรือเหตุผลแบบอื่นซึ่งผิดจากอัตลักษณ์ของยุคสมัยออกไป ญาณทัศน์เกี่ยวกับสภาพอากาศที่ปรากฏอยู่ในแต่ละยุคสมัยจึงถือได้ว่าเป็นสิ่งสร้างทางประวัติศาสตร์อย่างหนึ่งซึ่งคอยกำหนดกรอบความรู้ความเข้าใจของผู้คนว่าด้วยความเป็นไปได้ของสภาพอากาศในยุคนั้น ๆ ผ่านการขับเคลื่อนหมุนเวียนของชุดวาทกรรม (discourse) ที่สัมพันธ์ต่อกันภายในญาณทัศน์โดยปฏิบัติการของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง ดังนี้แล้ว หากฟูโกต์เห็นว่าความรู้คืออำนาจและอำนาจนั้นวางอยู่บนชุดโครงสร้างของวาทกรรมซึ่งคอยกำหนดความรู้ความเข้าใจสิ่งที่ถือเป็นความจริงในแต่ละยุคสมัย ความจริงเกี่ยวกับสภาพอากาศในแต่ละยุคจึงถูกกำหนดด้วยอำนาจของความรู้ซึ่งเกิดขึ้นจากการให้คำอธิบายที่ผู้คนมีต่อสภาพอากาศอย่างเป็นทางการเป็นปกติวิสัย ผ่านกระบวนการนำแนวทางการให้คำอธิบายไปใช้งานเป็นแหล่งอ้างอิง ตลอดจนหยิบ

ยื่นคุณค่าและความหมายให้กับสิ่งต่าง ๆ ในแต่ละชั้นทับถมของญาณทัศน์ อันนับเป็นแต่ละยุคสมัยเชิงประวัติศาสตร์ว่าด้วยการทำความเข้าใจสภาพอากาศด้วยทัศนภาพโดยกว้างของญาณทัศน์ดังอภิปรายมานี้ จึงเริ่มต้นจากชั้นทับถมที่เห็นว่าความเป็นไปของสภาพอากาศขึ้นอยู่กับกระดลบันดาลและความพึงพอใจของเทพเจ้าในยุคก่อนสมัยใหม่ ไล่ขึ้นมาจนถึงชั้นทับถมของยุคภูมิปัญญาที่มุ่งสังเกตแบบแผนและความผันแปรตลอดจนจำแนกแยกแยะองค์ประกอบว่าด้วยลมฟ้าอากาศในอาณาบริเวณหนึ่ง ๆ อย่างเป็นระบบ จนกระทั่งถึงยุคปัจจุบันที่ความเป็นไปของสภาพอากาศถูกทำความเข้าใจและสามารถคาดหมายได้ผ่านกระบวนการใช้เหตุผลที่มีหลักเกณฑ์ การตรวจวัดด้วยวัสดุอุปกรณ์เชิงเทคโนโลยี การคิดคำนวณเชิงตัวเลขและสถิติ ตลอดจนความเห็นของผู้เชี่ยวชาญและมาตรฐานในปฏิบัติการต่าง ๆ บนหลักการแบบวิทยาศาสตร์สมัยใหม่

คำพยากรณ์อากาศในปฏิบัติการของวิทยาศาสตร์สมัยใหม่

สำหรับการคาดหมายสภาพอากาศและปรากฏการณ์ธรรมชาติต่าง ๆ ในชั้นบรรยากาศของประเทศไทย ความรับผิดชอบในอำนาจหน้าที่ดังกล่าวตกเป็นของกรมอุตุนิยมวิทยาซึ่งเป็นหน่วยงานทางการของรัฐ โดยทำหน้าที่ผลิตสร้างและอำนวยความสะดวก คำพยากรณ์อากาศให้กับผู้คนในสังคม จากการทำงานภาคสนาม ในเบื้องต้นที่สุด ที่โดม (นามสมมติ) เจ้าหน้าที่กรมอุตุนิยมวิทยาได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับความสำคัญในการจัดการข้อมูลองค์ประกอบว่าด้วยลมฟ้าอากาศต่าง ๆ ในชั้นบรรยากาศ จนกลายเป็นข้อมูลและคำพยากรณ์ของกรมอุตุนิยมวิทยาว่าวิชาอุตุนิยมวิทยาจัดเป็นองค์ความรู้แบบวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ที่มีความเป็นวิชาการสูง

กล่าวคือเป็นวิชาที่มุ่งศึกษาชั้นบรรยากาศรวมไปถึงปรากฏการณ์ทางธรรมชาติเกี่ยวกับลมฟ้าอากาศ อันจัดเป็นองค์ประกอบสำคัญที่รายล้อมอยู่รอบตัวของมนุษย์ อีกทั้งยังเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการดำรงชีวิตของผู้คน องค์ประกอบเชิงลมฟ้าอากาศในชั้นบรรยากาศนี้สามารถแปรเปลี่ยนไปได้ในธรรมชาติ การศึกษา สังเกต จำแนก แยกแยะ และวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงลมฟ้าอากาศอย่างละเอียดเพื่อสร้างคำพยากรณ์อากาศ จึงนับเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญของวิชาอุตุนิยมวิทยาในฐานะ “ศาสตร์ที่มีความสำคัญต่อทุกชีวิต” โดยเฉพาะในแง่ของ “การลดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศและภัยธรรมชาติต่าง ๆ” ซึ่งเป็นภาระหน้าที่หลักของกรมอุตุนิยมวิทยาต่อผู้คนในสังคม แม้ว่าจะจะเป็นภาระหน้าที่ที่ปรับมาจากการทำนายสภาพอากาศเพื่อยุทธวิธีทางการสงครามหลังยุคสงครามโลกสิ้นสุดลงก็ตาม

ผู้เชี่ยวชาญการคาดคะเนสภาพอากาศตามกระบวนการวิธีของวิทยาศาสตร์สมัยใหม่อย่างนักอุตุนิยมวิทยาซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการสร้างคำพยากรณ์อากาศในแต่ละวันของกรมอุตุนิยมวิทยา สามารถแบ่งได้เป็นสองกลุ่มตามลักษณะการรับเข้าทำงาน กลุ่มแรกคือบัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ หรือวิศวกรรมศาสตร์ ในขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งคือผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่หก หากแต่จำเพาะว่าจะต้องมาจากกลุ่มการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ อย่างไรก็ตาม การที่จะเข้ารับการบรรจุเป็นนักอุตุนิยมวิทยาเต็มตัวได้จะต้องได้รับการอบรมในหลักสูตรอุตุนิยมวิทยาของกรมอุตุนิยมวิทยาไทยอีกครั้งหนึ่ง เพื่อเรียนรู้หลักการและวิธีการทำงานทางอุตุนิยมวิทยา ตลอดจนฝึกฝนการใช้งานอุปกรณ์ตรวจวัดสภาพอากาศก่อนปฏิบัติหน้าที่จริง

โดยกลุ่มแรกจะใช้ระยะเวลาอบรมประมาณครึ่งปี ส่วนกลุ่มที่สองใช้ระยะเวลาอบรมประมาณหนึ่งปีครึ่ง กล่าวได้ว่า การอบรมดังกล่าวนี้มีลักษณะคล้ายกับพิธีเปลี่ยนสถานภาพ (rite of passage) จากผู้มีฐานความรู้ความเข้าใจด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ไปสู่การเป็นนักอุตุนิยมวิทยาที่องค์ความรู้พื้นฐานจากการศึกษาวิทยาศาสตร์ก่อนหน้านี้ได้รับการพัฒนาไปสู่องค์ความรู้เฉพาะทาง อีกทั้งยังมีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้นต่อการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะในแง่ของการสร้างคำพยากรณ์สภาพอากาศซึ่งต้องอาศัยความรู้ ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ ตลอดจนความเข้าใจคำศัพท์เฉพาะทางในการบรรยายสภาพอากาศตามหลักการประมวลข้อมูลที่เป็นเกณฑ์มาตรฐานภายในกรมอุตุนิยมวิทยา ในแง่หนึ่ง การเปลี่ยนผ่านสถานภาพดังกล่าวนี้ยังสามารถพิจารณาได้ว่าเป็นการได้มาซึ่งอำนาจชอบธรรมตามหลักเหตุผล (rational authority) ที่จะเข้ามารับรองการปฏิบัติหน้าที่พยากรณ์อากาศ รวมไปถึงสนับสนุนความน่าเชื่อถือของคำพยากรณ์ที่จะทำการประกาศจากกรมอุตุนิยมวิทยาไปสู่สังคมภายนอกได้อีกด้วย

ในปฏิบัติการสร้างคำพยากรณ์อากาศ พี่โตมเล่าว่านักอุตุนิยมวิทยาจำเป็นต้องเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสภาพอากาศในแต่ละวันตามองค์ประกอบเชิงลมฟ้าอากาศในชั้นบรรยากาศที่สามารถจำแนกเป็นหมวดหมู่ต่าง ๆ ได้ เช่น ความเร็วและทิศทางของลม อุณหภูมิ ความกดอากาศ ความชื้น เมฆ หยาดน้ำฟ้า อัตราการระเหยของน้ำ ทิศนวิสัย ตลอดจนรังสีจากดวงอาทิตย์ โดยจะเก็บข้อมูลจากสถานีอุตุนิยมวิทยาผิวพื้นในทุก ๆ รัศมี 150 กิโลเมตรทั่วประเทศ โดยนักอุตุนิยมวิทยาที่ประจำสถานีจะต้องตรวจวัดองค์ประกอบดังกล่าวและรายงานกลับมายังสำนักพยากรณ์ของกรมอุตุนิยมวิทยาในทุก ๆ 3 ชั่วโมง ตั้งแต่เวลา

1.00 น. 4.00 น. 7.00 น. 10.00 น. 13.00 น. 16.00 น. 19.00 น. และ 22.00 น. สำหรับใช้พยากรณ์อากาศประจำวันและการแจ้งเตือนภัย อนึ่ง หากสภาพอากาศมีแนวโน้มรุนแรงจนถึงขั้นภัยพิบัติ เช่น แนวโน้มของการเกิดพายุ อาจมีการตรวจวัดสภาพอากาศเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมวลอากาศมีการเคลื่อนตัวและเปลี่ยนแปลงข้ามเขตแดนของประเทศหนึ่ง ๆ ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพอากาศในแต่ละวันที่เก็บได้ภายในประเทศจึงไม่เพียงพอต่อการวิเคราะห์ที่แม่นยำ กรมอุตุนิยมวิทยาและหน่วยงานที่ทำหน้าที่พยากรณ์อากาศทั่วโลกจึงจำเป็นต้องแลกเปลี่ยนข้อมูลการตรวจวัดองค์ประกอบเชิงลมฟ้าอากาศระหว่างกันผ่านเครือข่ายสื่อสารอุตุนิยมวิทยาโลกด้วย

การตรวจวัดสภาพอากาศในสถานีตรวจอากาศผิวพื้นแต่ละสถานีจะมีสถานีอุตุนิยมวิทยาเป็นพื้นที่สำหรับตรวจวัดอากาศผิวพื้น โดยมีเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อตรวจวัดองค์ประกอบเชิงลมฟ้าอากาศตามช่วงเวลาที่กำหนดไว้ในแต่ละวัน เช่น ไชโครมิเตอร์ (psychrometer) สำหรับวัดความชื้น แอนิโมมิเตอร์ (anemometer) สำหรับวัดความเร็วลม และบารอมิเตอร์ (barometer) สำหรับวัดความกดอากาศ เป็นต้น ข้อมูลการตรวจวัดสภาพอากาศจากอุปกรณ์ต่าง ๆ ในสถานีตรวจอากาศแต่ละแห่งจะถูกนำมาใช้สร้างแผนที่อากาศร่วมกับข้อมูลการตรวจอากาศชั้นบนจากดาวเทียมอุตุนิยมวิทยาและเรดาร์ตรวจอากาศในทุก ๆ 6 ชั่วโมง ตั้งแต่เวลา 1.00 น. 7.00 น. 13.00 และ 19.00 น. จากสถานีตรวจอากาศชั้นบน ซึ่งจะแสดงสภาวะอากาศเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยนักอุตุนิยมวิทยาจะอ่านผล บันทึกตัวเลขและสัญลักษณ์ผ่านการแปรค่าลงในแผนที่อากาศที่องค์การอุตุนิยมวิทยาโลกอันเป็นหน่วยงานความร่วมมือ

สากล กำหนดไว้สำหรับใช้แลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อความร่วมมือในการพยากรณ์อากาศระหว่างประเทศ

กล่าวได้ว่าการพยากรณ์อากาศของนักอุตุนิยมวิทยาเป็นการคาดหมายสภาพอากาศและปรากฏการณ์ในชั้นบรรยากาศที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยอาศัยข้อมูลอุตุนิยมวิทยาซึ่งวัดได้จากเครื่องมือ องค์ความรู้ และประสบการณ์หรือความเชี่ยวชาญ ประกอบเข้าด้วยกันกับเครื่องมืออันเป็นเทคโนโลยีที่ใช้วิเคราะห์ข้อมูลสภาพอากาศโดยคำพยากรณ์ของนักอุตุนิยมวิทยาจะใช้หลักพยากรณ์สองแบบผสมผสานกัน คือการพยากรณ์แบบวัตถุวิสัยซึ่งคาดหมายลักษณะลมฟ้าอากาศโดยอาศัยการประยุกต์กฎทางพลศาสตร์มาประมวลเป็นสูตรทางคณิตศาสตร์สำหรับการคิดคำนวณเชิงตัวเลข ตลอดจนการเปรียบเทียบทางสถิติ ส่วนหลักการพยากรณ์อีกแบบหนึ่งคือแบบจิตพิสัย จะเป็นไปในลักษณะของการคาดหมายสภาพอากาศด้วยการตีความข้อมูลจากการแปรผล การเลือกใช้ข้อมูลที่เหมาะสม การตัดสินใจบนฐานประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ และการปรึกษาร่วมกันของเหล่านักอุตุนิยมวิทยา

หากลองพิจารณาปฏิบัติการของวิชาอุตุนิยมวิทยาดังกล่าวกับแนวคิดเรื่องกล่องดำ (black box) จะพบว่าลักษณะสำคัญหลักวิชาดังกล่าวคล้ายกับการเป็นกล่องดำกล่องมึนมาที่พยายามหยิบจับส่วนผสมของอากาศธาตุ ในฐานะที่เป็นองค์ประกอบเชิงลมฟ้าอากาศใส่เข้าไปภายในกล่อง เพื่อให้ได้มาซึ่งคำพยากรณ์อากาศ ผ่านกลไกการทำงานอันเกิดขึ้นจากหลักวิชาอุตุนิยมวิทยา วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการตรวจวัดสภาพอากาศ ตลอดจนการทำงานและการตัดสินใจของนักอุตุนิยมวิทยาเอง ปฏิบัติการของวิชาอุตุนิยมวิทยาในฐานะกล่องดำขนาดมึนมากกล่องนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า

ประกอบไปด้วยการซ้อนทับกันของกล่องดำกล่องย่อย ๆ มากมาย ซึ่งถูกบรรจุไว้ภายในอีกหลากหลายชั้น ยิ่งไปกว่านั้น ยังอาจกล่าวต่อได้ว่าคำพยากรณ์ในฐานะผลผลิตทางวิทยาศาสตร์ อันเกิดขึ้นมาจากกล่องดำเอง มีลักษณะของการอ้างอิงถึงกลุ่มก้อนพันธมิตร (set of allies) เข้ามาช่วยเสริมอำนาจชอบธรรม (Latour 1987, 31) แฝงเร้นอยู่ด้วยลักษณะจากการหมุนเวียนเคลื่อนตัวของสภาพอากาศที่ไม่เพียงอาศัยการเชื่อมโยงข้อมูลภายในประเทศ แต่ยังรวมไปถึงข้อมูลจากความร่วมมือบนฐานการเชื่อมโยงข้อมูลจากต่างประเทศ ผ่านเครือข่ายสื่อสารอุตุนิยมวิทยาโลก ต่อการผลิตสร้างคำพยากรณ์ครั้งหนึ่ง ๆ ด้วย

ดังนั้นเองเราจึงอาจสร้างจินตภาพถึงกรมอุตุนิยมวิทยาในฐานะอาณาบริเวณแห่งการผลิตสร้างองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ในลักษณะเดียวกับหอคอยซีทาเดล (citadel) ที่แยกตัวจากโลกทางสังคมภายนอก (Downey and Dumit 1997, 6) เพื่อผลิตสร้างคำพยากรณ์อากาศอันมีกำแพงสูงใหญ่เป็นปราการขวางกั้น โดยนักอุตุนิยมวิทยาผู้ปฏิบัติหน้าที่พร้อมกับกล่องดำของวิชาอุตุนิยมวิทยาซึ่งจำเพาะอยู่ในซีทาเดล ล้วนแล้วแต่ผ่านกระบวนการเปลี่ยนผ่านสถานภาพในแง่ของการบ่มเพาะความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ตลอดจนความเชื่อมั่นในองค์ความรู้ของพวกเขาได้ข้อคิดเห็นที่ว่าวิชาอุตุนิยมวิทยาเป็น “ศาสตร์ที่มีความสำคัญต่อทุกชีวิต” อีกทั้งยังรวมไปถึงการตระหนักถึงอำนาจชอบธรรมในการผลิตสร้างคำพยากรณ์อากาศ ตลอดจนการเผยแพร่คำพยากรณ์ออกไปสู่สังคมภายนอกในนามของนักอุตุนิยมวิทยา จินตภาพว่าด้วยซีทาเดลและผู้เชี่ยวชาญดังอภิปรายมานี้ จึงฉายภาพให้เห็นถึงระยะห่างขององค์ความรู้และปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ การเข้าถึงเครื่องมือ รวมไปถึงความซับซ้อนของการ

ทำงานอุตุนิยมวิทยา ตลอดจนความใหญ่โตมหึมาของฐานข้อมูลเบื้องหลังคำพยากรณ์อากาศที่ปรากฏ ณ เบื้องหน้าของผู้คนในสังคมภายนอก การมุ่งหวังรับประโยชน์จากการนำคำพยากรณ์อากาศไปปรับใช้ดำเนินกิจกรรมในชีวิตประจำวันตามปกติโดยทั่วไปแล้วจึงไม่เรียกร้องต่อการทำความเข้าใจขั้นตอนการทำงานของกล่องดำภายในซีทาเดล ซึ่งองค์ประกอบเชิงลมฟ้าอากาศถูกบรรจุและแปรผลในปฏิบัติการของผู้เชี่ยวชาญมากนัก (Latour 1987, 3) ภายใต้ความเป็นจริงที่ว่าขอบข่ายของคำพยากรณ์มีลักษณะเป็นการคาดหมายว่าสภาพอากาศจะเป็นอย่างไรมากไปกว่าที่จะระบุชี้ชัดถึงสภาพอากาศที่จำเพาะเจาะจง

ในส่วนของการสื่อสารคำพยากรณ์ ต้นธารของคำพยากรณ์อากาศอย่างเป็นทางการในประเทศไทยถือได้ว่ามีจุดเริ่มต้นจากซีทาเดลอย่างกรมอุตุนิยมวิทยา ซึ่งเป็นผู้ผลิตสร้างคำพยากรณ์ผ่านปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ทั้งหมด พีโดมได้ให้ข้อมูลส่วนนี้ว่าช่องทางที่คำพยากรณ์อากาศซึ่งถูกสร้างขึ้นจากปฏิบัติการของนักอุตุนิยมวิทยาจะได้รับการเผยแพร่มีอยู่ 2 ช่องทางหลัก ๆ ช่องทางแรกได้แก่ การประกาศคำพยากรณ์โดยกรมอุตุนิยมวิทยาเอง โดยบุคคลทั่วไปสามารถเข้าถึงการประกาศคำพยากรณ์ได้ผ่านเว็บไซต์ (website) ของกรมอุตุนิยมวิทยานบนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (internet) นอกจากนี้ยังรวมถึงการเข้าถึงข้อมูลคำพยากรณ์โดยละเอียดผ่านการเข้ามาติดต่อที่กรมอุตุนิยมวิทยาโดยตรง ในขณะที่อีกช่องทางหนึ่งคือการประกาศคำพยากรณ์ในลักษณะของฐานข้อมูล ผ่านสื่อสารมวลชนต่าง ๆ อย่างรายการข่าวทางวิทยุและโทรทัศน์ ข้อมูลคำพยากรณ์ต่าง ๆ ที่ถูกประกาศผ่านสื่อสารมวลชนต่าง ๆ นี้จะเป็นส่วนที่กรมอุตุนิยมวิทยาทำการประกาศผ่านกลุ่มในแอปพลิเคชันไลน์ (Line) ซึ่งมีสำนักข่าวต่าง ๆ เป็นสมาชิก

เพื่อความรวดเร็ว สำนักข่าวต่าง ๆ จึงสามารถนำข้อมูลที่ถูกประกาศในกลุ่มไปทำการประกาศได้ต่อไป กล่าวได้ว่าคำพยากรณ์อากาศที่ถูกประกาศผ่านช่องทางอย่างหลังนี้เองเป็นช่องทางที่ผู้คนในสังคม รวมไปถึงพ่อค้าแม่ขายในสถานการณ์ที่บทความทำการศึกษา รับทราบคำพยากรณ์อากาศโดยสาธารณะ

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาคำพยากรณ์อากาศที่มีจุดเริ่มต้นจากฐานข้อมูลของกรมอุตุนิยมวิทยา จะพบว่านอกจากทำที่ผูกขาดการเป็นผู้สร้างคำพยากรณ์อากาศ ผ่านการสร้างอำนาจขอรับรองในปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์และการใช้เหตุผลของผู้เชี่ยวชาญ โดยการจัดอบรมเพื่อสร้างมาตรฐานให้กับองค์ความรู้และการทำงานทางอุตุนิยมวิทยาเฉพาะภายในตัวกรมเองแล้ว คำพยากรณ์ที่กรมอุตุนิยมวิทยาเป็นผู้ประกาศยังประกอบขึ้นจากคำศัพท์เฉพาะหรือคำศัพท์ทางเทคนิค (technical term) อันเป็นร่องรอยของการนำแนวคิดในการจัดการองค์ประกอบเชิงลมฟ้าอากาศมาประกอบเป็นคำพยากรณ์ ซึ่งเรียกร้องความรู้ความเข้าใจเบื้องต้นในระดับหนึ่งด้วย ความยุ่งยากอันเกิดจากคำศัพท์เฉพาะที่ยากต่อการทำความเข้าใจของผู้คนทั่วไปเหล่านี้ นับได้ว่าเป็นปัญหาประการหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นในกระบวนการสื่อสารข้อมูล ที่จินตภาพของกำแพงอันสูงใหญ่ของปรากฏการณ์ของกรมอุตุนิยมวิทยาเองกลายเป็นอุปสรรคของการสื่อสารคำพยากรณ์ไปสู่ผู้คนทั่วไปในสังคม โดยอาจพิจารณาลักษณะเบื้องต้นของคำศัพท์เฉพาะที่ไม่ค่อยนำไปสู่ความเข้าใจของผู้คนทั่วไปได้จากตัวอย่างคำพยากรณ์อากาศระหว่างวันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2562 ถึง 29 ตุลาคม พ.ศ. 2562 ซึ่งถูกประกาศในสื่อสาธารณะทั่วไปมีความว่า

“ในวันที่ 23 ตุลาคม 2562 ประเทศไทยตอนบนจะมี**อุณหภูมิสูงขึ้น**กับ**มีหมอก**ในตอนเช้า ส่วนบริเวณกรุงเทพมหานคร**มีฝนตกเกือบทั่วไป** สำหรับภาคใต้ยังคง**มีฝนตกหนักบางแห่ง** คลื่นลมบริเวณอ่าวไทยมีกำลังอ่อนลง ส่วนในช่วงวันที่ 24 – 29 ตุลาคม ประเทศไทยตอนบนจะมี**ฝนฟ้าคะนอง**ในระยะแรก หลังจากนั้น**อุณหภูมิลดลง** 1-3 องศาเซลเซียส อากาศเย็นในตอนเช้าและ**มีลมแรง** สำหรับภาคใต้จะมี**ฝนตกเพิ่มขึ้น**และมี**ฝนตกหนักถึงหนักมากบางแห่ง** ส่วนบริเวณอ่าวไทย**มีคลื่นปานกลาง** บริเวณที่มี**ฝนฟ้าคะนองจะมีคลื่นจัด**”

อนึ่ง จากตัวอย่างคำพยากรณ์อากาศดังกล่าวมาแสดงนี้ จะเห็นได้ว่าคำศัพท์ทางเทคนิคดังที่ได้นั้นในข้อความเรียกร้องการทำความเข้าใจเบื้องต้นในระดับหนึ่งต่อผู้รับทราบคำพยากรณ์ซึ่งมักเป็นบุคคลทั่วไป โดยพื้นฐานแล้วลักษณะของคำศัพท์เทคนิคสามารถแบ่งได้เป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 เป็นส่วนที่บรรยายสภาพซึ่งมักเป็นส่วนที่สามารถทำความเข้าใจได้ง่าย เช่น มีฝนตก มีลม มีคลื่น ส่วนที่ 2 เป็นส่วนที่บรรยายขนาดหรือน้ำหนักของส่วนแรก เป็นส่วนที่เริ่มก่อความคลุมเครือต่อความเข้าใจเชิงอัตวิสัยจนกว่าจะเทียบเกณฑ์ที่เป็นวัตถุวิสัยได้ แต่กระนั้นเองก็ยังคงยากต่อการรับรู้โดยสามัญสำนึก เช่น มีฝนตกหนัก (จำนวนน้ำฝนตกสะสม 35-90 มิลลิเมตรต่อหนึ่งวัน) มีลมแรง (ลมพัดด้วยความเร็ว 29-38 กิโลเมตรต่อชั่วโมง) มีคลื่นจัด (มีคลื่นสูง 4-6 เมตร) และในส่วนที่ 3 เป็นส่วนที่บรรยายขอบเขตพื้นที่ ซึ่งมักบอกเป็นขอบเขตในพื้นที่ผ่านอัตราของความเป็นไปได้ อันมีส่วนให้ความเข้าใจต่อการนำคำพยากรณ์ไปปรับใช้สำหรับบุคคลทั่วไปมีลักษณะพราเลี่ยนยิ่งขึ้น เช่น เกือบทั่วไป (ร้อยละ 60-80 ของพื้นที่) บางแห่ง (ไม่ถึงร้อยละ 20 ของพื้นที่) แม้ว่าที่

ผ่านมามีรายการพยากรณ์อากาศบางรายการในสื่อสาธารณะทำการประกาศคำพยากรณ์โดยปรับเปลี่ยนถ้อยคำไปเป็นอัตราเชิงตัวเลขที่เป็นหลักเกณฑ์ หรืออาจใช้ถ้อยคำอื่นนอกเหนือไปจากนี้เพื่อให้เข้าใจได้มากขึ้น แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าการสื่อสารคำพยากรณ์ดังกล่าวยังคงมีคุณสมบัติของการวางกรอบความเป็นไปของสภาพอากาศในภาพกว้าง มากกว่าที่จะเป็นการคาดหมายที่มีความชัดเจนสำหรับการนำไปใช้ประโยชน์ ตามแบบฉบับที่มุ่งเน้นลักษณะทั่วไปของความเป็นวิทยาศาสตร์สมัยใหม่

ดังกล่าวนี้อเอง คำพยากรณ์อากาศที่เกิดขึ้นในปฏิบัติการของวิทยาศาสตร์สมัยใหม่โดยการทำงานของผู้เชี่ยวชาญอย่างนักอุตุนิยมวิทยา จึงวางอยู่บนหลักการใช้เหตุผลทางวิชาการแบบวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐาน ตลอดจนการหยิบใช้เครื่องมืออันเป็นวัสดุอุปกรณ์เชิงเทคโนโลยี รวมไปถึงมาตรฐานและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในปฏิบัติการการสร้างคำพยากรณ์ กำแพงอันสูงใหญ่ของซิทาเดลกับทั้งกล่องดำในรูปขององค์ความรู้ที่มีความเฉพาะตัว ความเชี่ยวชาญในการกะเกณฑ์และคิดคำนวณเชิงตัวเลข การใช้งานเครื่องมือในการตรวจวัดสภาพอากาศ รวมไปถึงเครือข่ายข้อมูลและคำศัพท์เฉพาะในซิทาเดล ตลอดจนท่าทีผูกขาดมาตรฐานว่าด้วยองค์ความรู้และปฏิบัติการอันเกี่ยวเนื่องนั้น ได้กลายเป็นตัวการสำคัญในการสร้างระยะห่างตลอดจนความรู้ความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างนักอุตุนิยมวิทยาผู้มีอำนาจชอบธรรมในการผลิตสร้างคำพยากรณ์กับผู้คนที่ทั่วไปในสังคมซึ่งจะได้นำคำพยากรณ์ไปปรับใช้เพื่อความเป็นอยู่ในชีวิต อันเป็นประเด็นปัญหาสำคัญดังที่จะกล่าวถึงในหัวข้อส่วนถัดไป

เจ้าเข้าทรงกับคำพยากรณ์อากาศ

หากเทียบการสร้างคำพยากรณ์อากาศผ่านปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ของกรมอุตุนิยมวิทยากับเจ้าเข้าทรงอย่างเสด็จพี่แล้ว รากฐานของการสร้างคำพยากรณ์อากาศจากปากคำของเสด็จพี่แห่งตำหนักท้ายตลาดในสถานการณ์ตั้งต้นของบทความกลับมีพื้นเพแตกต่างออกไป เนื่องจากการสร้างคำพยากรณ์ของนักอุตุนิยมวิทยาจากหน่วยงานรัฐอย่างกรมอุตุนิยมวิทยาวางอยู่บนฐานวิธีคิดแบบวิทยาศาสตร์ตลอดจนมีอำนาจชอบธรรมบนหลักเกณฑ์ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นหลักคำ กล่าวคือในเบื้องต้นที่สุด ความเชื่อถือต่อคำพยากรณ์อากาศของเสด็จพี่วางอยู่บนความสามารถในการบำบัดและปิดเป่าโรคภัยให้กับชาวบ้านในละแวกนั้นมากกว่า 3 รุ่น เจ้าเข้าทรงที่ชาวบ้านเรียกกันว่าเสด็จพี่ ซึ่งป่วยพา (นามสมมติ) รับเป็นร่างทรงในปัจจุบัน เป็นจิตวิญญาณที่ปกป้องคุ้มครองผู้คนในพื้นที่เขตบางแคและเขตภาษีเจริญของกรุงเทพมหานครมาช้านาน โดยเคยเข้าทรงคุณยายและคุณแม่ของเธอเพื่อช่วยเหลือผู้คนมาเป็นลำดับ ในทางหนึ่ง การช่วยเหลือผู้คนของเสด็จพี่มีอยู่หลายด้านด้วยกัน อาทิ การตั้งชื่อให้เป็นมงคลแก่เด็กแรกเกิด การทำนายทายทักดวงชะตา โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการช่วยรักษาและปิดเป่าโรคภัยต่าง ๆ ผ่านการประกอบพิธีกรรมและการปรุงยาโดยบริกรรมคาถา ทั้งนี้ การทำนายทายทักความเป็นไปของสภาพอากาศเป็นความสามารถส่วนหนึ่งของเสด็จพี่ต่อการให้ความช่วยเหลือชาวบ้านแถบนั้น ตามคำอธิบายของป่วยพา ดังนี้

“องค์เสด็จพี่ที่ท่านทรงลงมาตั้งแต่วัยเยาว์ไป แล้ว พออายุป่าเสียดก็ทรงแม่ป่าต่อ จนมาถึงป่า...ถึงปีนี้ ท่านก็ทรงป่ามาเกือบยี่สิบปีแล้ว...แต่เดิมที่ท่านช่วยคน

แถบนี้ไว้มากคือช่วยรักษาโรค เจ็บไข้ได้ป่วยอะไรท่านก็ช่วยหมด เมื่อก่อนสมัยที่ท่านทรงแม่ป่า คนที่หนึ่ง ๆ นอน ๆ ลูกไม่ขึ้นมีญาติพี่น้องมาขอให้ท่านช่วย ท่านก็เข้าทรงลงมาปรุ้งน้ำมัน เอามือลงไปกวมน้ำมันร้อน ๆ หม้อใหญ่ ๆ แล้วไปจับไปบีบนวดพักหนึ่งเขาก็พอลุกเดินได้น้ำมันแบบคราวก่อนที่แบ่งขวด ๆ ยังมีให้เช่าอยู่เลย...ท่านช่วยคนแถบนี้ไว้เยอะ ช่วยมาหลายรุ่น ดูโชคดูกลางเอยกี้มี ตั้งชื่อให้เอยกี้มี เรื่องฟ้าเรื่องฝนสมัยก่อนก็มีช่วยบ้าง แต่เพิ่งมาขอให้ช่วยกันมาก ๆ หลังจากมีตลาดนัดเนี่ยแหละ คนค้าคนขายเขามาขอให้ช่วยกัน”

อาจกล่าวได้ว่าความเชื่อถือของชาวบ้านต่อเสด็จพี่โดยพื้นฐานแล้ววางอยู่บนความสามารถในการให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการบำบัดเป่าโรคภัยและบรรเทาความเจ็บป่วยมาแต่เดิม จากนั้นจึงค่อยขยายขยายมาสู่ความช่วยเหลือผู้คนในเรื่องอื่น ๆ สืบต่อกันมารุ่นต่อรุ่น ตลอดจนสร้างความรู้ความผูกพันในรายบุคคลผ่านการตั้งชื่อให้ในนามของเสด็จพี่ โดยที่ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการทำนายทายทักสภาพอากาศ เป็นความช่วยเหลือที่เพิ่งจะเกิดขึ้นอย่างจริงจังในภายหลังเมื่อมีการเปิดตลาดนัดในละแวกใกล้ตาดานัก เหล่าพ่อค้าแม่ขายในตลาดริมถนนใหญ่แห่งหนึ่งในเขตบางแค ซึ่งโดยมากเป็นคนในพื้นที่เดิมจึงเข้ามาขอความช่วยเหลือโดยเฉพาะในช่วงฤดูฝนของแต่ละปี ด้วยเหตุว่าสภาพอากาศอย่างเรื่องฟ้าฝนเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อกิจกรรมการค้าขายภายในตลาดนัดซึ่งมีสภาพเป็นพื้นที่เปิดโล่ง โดยเฉพาะในช่วงเปิดตลาดประมาณ 16.00 น. จนถึง 19.00 น. ของทุก ๆ เย็นวันศุกร์ เสาร์ และอาทิตย์ แม้ว่าการฟังคำพยากรณ์อากาศของกรมอุตุนิยมวิทยาผ่านสื่อสาธารณะต่าง ๆ จะทำให้ทราบถึงสภาพอากาศที่จะเกิดขึ้นในเบื้องต้นแล้ว แต่ป่าอุ๊ (นามสมมติ) แม่ค้าขายพวงมาลัยคนหนึ่งในตลาดนัด

ได้ให้ความเห็นว่าข่าวพยากรณ์อากาศที่มีการประกาศไว้เป็นสิ่งที่เข้าใจยากและขาดความชัดเจนต่อการนำไปปฏิบัติจริง ตามความว่า

“ดูข่าวพยากรณ์อากาศแล้วมันตรงยังงัยหนูพูดมาแต่ละคำป่าฟังรู้เรื่องที่ไหน...อย่างบอกว่ากรุงเทพฝนตกก็เปอร์เซ็นต์ก็บอกไป แต่ไอ้ที่ตกมันใช้ตรงนี้ใหม่ก็ไม่รู้งัย แล้วจะให้ป่าเอายังงัยต่อละ...ดูข่าวก็ดู แต่ข่าวมันก็ไม่ช่วยบอกอะไรเรามาก...เปลี่ยนช่องไปก็เท่านั้นพูดเหมือน ๆ กันหมด ยิ่งเข้าไปอ่านในโทรศัพท์มือถือยิ่งแล้วใหญ่ แต่ละคำมันไม่ชัดว่าจะบอกอะไร...เสียเวลาอ่าน ไปรื้อยมาลัยต่อมีประโยชน์กว่า แต่อย่างว่า พอดตกจริงก็ขายไม่ค่อยได้อีก”

ดังหยิบยกข้อความมานี้ จะเห็นได้ว่าระยะห่างระหว่างองค์ความรู้ของผู้สร้างและผู้นำคำพยากรณ์อากาศไปใช้ได้นำไปสู่ปัญหาเรื่องการนำไปปฏิบัติจริง ความไม่แน่นอนที่ถูกวางกรอบไว้ในความเป็นไปของสภาพอากาศได้มีส่วนสำคัญต่อความเสี่ยงตั้งแต่มองตลาดนัดอย่างมีนัยสำคัญ เพราะหากมีคำพยากรณ์ว่าจะมีโอกาสที่ฝนอันสัมพันธ์กับการนำไปปรับใช้คือการไม่ตั้งแตง แต่เมื่อในความเป็นจริงฝนกลับไม่ตกก็จะเท่ากับเสียโอกาสในการค้าขายไป อาจกล่าวได้ว่าคำพยากรณ์อากาศของกรมอุตุนิยมวิทยาในบริบทเช่นนี้ได้บ่งชี้ถึงอำนาจของความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่กลายเป็นกรงของความรู้ ซึ่งให้ความอิทธิพลเหลือของการคาดหมายจำกัดขอบเขตการดำเนินชีวิตทางเศรษฐกิจภายในตลาดนัด ดังนี้เอง การหันไปพึ่งพาคำพยากรณ์อากาศจากเสด็จพี่ของพ่อค้าแม่ขายแถบนี้จึงมีส่วนสะท้อนให้เห็นถึงความไม่วางใจต่อสถานะเหวี่ยงแหของข้อมูลคำพยากรณ์อากาศจากกรมอุตุนิยมวิทยาซึ่งครอบทับลงมาเป็นกรงขัง บนฐานความเข้าใจ

ของผู้ค้าภายในตลาดนัดซึ่งเป็นบุคคลทั่วไปในทางหนึ่งด้วย ในแง่นี้ ลุงบุญมี (นามสมมติ) พ่อค้าขายน้ำหวานและพีโอ (นามสมมติ) แม่ค้าขายข้าวแกง ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของสภาพอากาศและทางเลือกในการทำความเข้าใจสภาพอากาศของผู้ค้าในตลาดนัดแห่งหนึ่งผ่านบทสนทนาระหว่างกันว่า

“พ่อค้าแม่ค้าเขาก็ต้องดูว่าอากาศวันไหนเป็นยังไงบ้างหมดยันแหละ โดยเฉพาะฤดูฝน...จะร้อนจะหนาวไม่เท่าไร แต่ถ้าฝนมาลมมาก็เจ็หมด...ข้าวของที่เตรียมไว้ตั้งแต่หัววันอย่างกับข้าวกับปลาไม่ได้เลย...คนแถวนี้เขาเลยไปพึ่งเสด็จพี่ในซอยท้ายตลาดกัน วันไหนที่เป็นวันเปิดตลาดแล้วครึ้ม ๆ หรือเสียว ๆ ว่าฝนจะตก อย่างช่วงหน้าฝนนี้ สาย ๆ เทียง ๆ ก็พาไปหาท่านที่ตำหนักกัน...ท่านผูกพันกับคนแถวนี้มาก ใครในตลาดไปขอให้ท่านช่วยเรื่องฟ้าฝน ท่านช่วยหมด...ช่วยมานานแล้วตั้งแต่เปิดตลาดใหม่ ๆ เมื่อสิบห้าปีที่แล้วนู่น”

อย่างไรก็ดี การให้ความช่วยเหลือด้านการทำนายทายทักสภาพอากาศที่จะเกิดขึ้นในอนาคตของเสด็จพี่ โดยเฉพาะเรื่องการตกตองของฝนฟ้า จะมีลักษณะแตกต่างกันไปกันไปในแต่ละครั้ง กล่าวคือหากจะไม่มีฝนตกหรือลมพัดรุนแรง เสด็จพี่จะให้คำพยากรณ์โดยตรงว่าอากาศจะดี ไม่มีฝนตก หรือจะไม่มีลมพายุเข้าตามแต่คำพยากรณ์ในแต่ละครั้ง แต่หากเสด็จพี่พยากรณ์ว่าจะมีฝนตกหรือลมพายุพัดแรง เสด็จพี่จะชี้ให้เห็นถึงสัญญาณบางประการก่อนนำไปสู่คำพยากรณ์อากาศว่าฝนจะตกหรือจะมีพายุเข้า แต่ทั้งนี้ หากมีคำพยากรณ์เช่นนี้ เสด็จพี่จะออกปากว่าหากเหล่าผู้ค้าจัดพิธีห้ามฝนโดยจ่ายค่าครุจำนวน 199 บาท พร้อมกับจัดหาดอกไม้ ธูปเทียน พวงมาลัย ผลไม้ และเหล้าขาวมาถวาย ตนเองจะไปร้องขอเทวดาฟ้าฝน พระพิรุณ และ

พระพายให้ช่วยยับยั้งหรือบรรเทาการลดบันดาลสภาพอากาศที่จะเกิดขึ้นในช่วงเย็นวันเดียวกัน ดังเช่นข้อมูลที่พีโอให้คำอธิบายว่า

“เมื่อคราวก่อนที่เสด็จพี่ท่านประทับทรง ท่านก็จะบอกว่าให้ลองดูเมฆ ดูฟ้า ฟังเสียงนกก็ ๆ ๆ ๆ หงอย ๆ ดมกลิ่นอากาศให้ดีก็จะรู้ช่วงเย็นนี้จะมีฝนตก ถ้าพวกเราไม่ยอมให้ฝนตกก็ให้หารูป 9 ดอก เทียน 2 เล่ม เหล้าขาว 1 ขวดหรือบางที 2 ขวด กับผลไม้อะไรก็ได้จัดพานมาถวายกับค่าครุ 199 บาท ท่านจะทำพิธีแล้วไปช่วยขอให้เทวดาฟ้าฝน พระพาย พระพิรุณฟังเสียงชาวบ้าน...ก่อนไปก็จะมีพิธีของท่าน จุดธูปจุดเทียนท่องคาถา แล้วท่านก็ออกทรงร่างป่ายุพา...บางครั้งที่ทำพิธีแล้วฝนตกก็มี แต่ก็เข้าใจได้ว่าเสด็จพี่ท่านคงช่วยแล้ว ที่ฝนตกอย่างน้อยก็คงบรรเทาหลงจากก่อน”

หากเทียบคำพยากรณ์อากาศที่วางอยู่บนหลักการใช้เหตุผลแบบวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ อันมีกำแพงสูงใหญ่ของซีทาเดลเป็นปราการขวางกั้นระยะห่างระหว่างผู้สร้างคำพยากรณ์กับผู้นำคำพยากรณ์ไปใช้ รวมไปถึงการวางตัวบนฐานความชอบธรรมทางวิทยาศาสตร์ของนักอุตุนิยมิวิทยาในฐานะผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางแล้ว การผลิตสร้างคำพยากรณ์ของเสด็จพี่ดูเหมือนจะวางตัวอยู่ในทิศทางตรงข้ามอย่างสิ้นเชิงในมิติที่คำพยากรณ์และการจัดการความเป็นไปของสภาพอากาศของเสด็จพี่มีลักษณะสอดคล้องกับสภาแห่งสรรพสิ่ง (parliament of things) อันเชื่อมัว้อยและโยงโยสิ่งต่าง ๆ ตั้งแต่เจ้าเข้าทรงอย่างเสด็จพี่ผู้สร้างคำพยากรณ์ ป่ายุพาหรือร่างทรงผู้เป็นสื่อกลาง เทวดาต่าง ๆ ที่เป็นตัวแทนของธรรมชาติ พ่อค้าแม่ขายผู้จัดหาสิ่งของมาประกอบพิธีกรรมและน้อมนำคำพยากรณ์ไปปฏิบัติใช้ รวมไปถึงสัญญาณของสภาพอากาศต่าง ๆ

ที่เสด็จที่ใช้ประกอบการพยากรณ์ มาถักทอเข้าด้วยกัน แทนที่จะเป็นการตัดแยกองค์ประกอบอย่างละเอียด เพื่อค้นหากรอบความเป็นไปได้จากความสัมพันธ์ของสภาพอากาศที่แน่นอน ตลอดจนสร้างระยะห่างอย่าง ไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้สร้างกับวัสดุอุปกรณ์และผู้ใช้ งานคำพยากรณ์ ในแง่นี้เอง อาจกล่าวได้ว่าอำนาจของ ความรู้ที่เป็นฐานให้กับคำพยากรณ์อากาศของเสด็จที่ จึงเป็นอำนาจแห่งการโยงโย (power of association) ที่ถักทอผลลัพธ์ของการกระทำจากสิ่งต่าง ๆ ร่วมกัน (Latour 1986, 273) หรือก็คือการถักทอการมีส่วนร่วม กระทำของมนุษย์เข้ากับสภาพอากาศและปรากฏการณ์ ในธรรมชาติ ซึ่งเป็นไปโดยกระทำของอมนุษย์สภาพ ต่างไปจากการใช้อำนาจชอบธรรมในมาตรฐานและ ความเชี่ยวชาญที่นักอุตุนิยมวิทยายึดถือ ซึ่งสร้าง ระยะห่างระหว่างมนุษย์กับอมนุษย์ รวมถึงระหว่างผู้รู้ และผู้ไม่รู้ ภายใต้ชุดความสัมพันธ์ที่กำหนดให้เชื่อฟัง ผ่านการประกาศคำพยากรณ์ออกไปเพียงทิศทางเดียว

เมื่อคำพยากรณ์จากปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ ของกรมอุตุนิยมวิทยา ซึ่งมีลักษณะให้กรอบความเป็นไป ได้ของสภาพอากาศในภาพกว้าง ไม่สัมพันธ์กับการนำไป ใช้งานเพื่อความเชื่อของผู้ค้าภายในตลาดนัด การหันไปให้ความเชื่อถือคำพยากรณ์ของเจ้าเข้าทรง อย่างเสด็จที่จึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่มีโอกาสใน การจัดการความเป็นอยู่ในชีวิตของตนเองโดยไม่จำกัด ต่อขอบเขตคำพยากรณ์ที่กรมอุตุนิยมวิทยาวางกรอบ แม้ว่าการพยากรณ์อากาศของเสด็จที่จะเป็นการชี้ชัดลง ไปเลยว่าฝนจะตกในพื้นที่ตลาดหรือไม่ รวมไปถึงการ ประกอบพิธีกรรมที่เกี่ยวข้องจะไม่สัมฤทธิ์ผลในบางครั้ง ดังที่ปรากฏในข้อความที่หยิบมาแสดง แต่ก็อาจกล่าวได้

ว่านัยสำคัญของคำพยากรณ์ดังกล่าวคือความชัดเจน ที่บุคคลทั่วไปสามารถเข้าใจได้ อีกทั้งยังให้แนวทางที่ แน่นนอนเป็นประกันในระดับหนึ่งว่าจะจัดการกับการ คำขายในช่วงวันดังกล่าวของพวกตนอย่างไร ถึงที่สุด แล้ว ลักษณะตรงข้ามของการสร้างคำพยากรณ์ทั้ง 2 รูปแบบ รวมไปถึงการมีส่วนร่วมในระดับหนึ่งในของ พ่อค้าแม่ขายในตลาดจึงกลายเป็นผู้ร่วมกระทำการ ส่วนหนึ่งซึ่งเรียกร่องและจัดการให้มีคำพยากรณ์ของ เสด็จที่เกิดขึ้น ต่างไปจากการสร้างคำพยากรณ์บน หลักการใช้เหตุผลและความชำนาญบนหลักการของ ผู้เชี่ยวชาญพร้อมกับกล่องดำภายในชิทาเดลอย่างกรม อุตุนิยมวิทยา ซึ่งมีลักษณะของการสร้างระยะห่างและ กันบุคคลทั่วไปออกจากการสร้างคำพยากรณ์

อย่างไรก็ดี ประเด็นที่น่าพิจารณาต่อไปคือ ท่าทีของเหล่าผู้ค้าในตลาดนัดต่อการเลือกที่จะยึดถือ คำพยากรณ์อากาศของเจ้าเข้าทรงอย่างเสด็จที่ ท่ามกลางทัศนภาพที่สังคมสมัยใหม่ภายใต้การหนุนนำของ วิธีคิดแบบวิทยาศาสตร์เล็งเห็นว่าคำพยากรณ์ดังกล่าว วางอยู่บนความเชื่อที่ไร้หลักเกณฑ์ นัยสำคัญของการ ปะทะกันระหว่างคำพยากรณ์อากาศ 2 ลักษณะซึ่ง วางอยู่บนฐานคิดที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงดังกล่าวจึง เรียกร้องการวิเคราะห์และค้นหาจุดตัดระหว่างวิถีชีวิต ของเหล่าผู้ค้ากับความสัมพันธ์ว่าด้วยการเชื่อมั่นอยู่กับ คำพยากรณ์แบบใดแบบหนึ่ง ภายใต้การปะทะกันของ อำนาจชอบธรรมและอำนาจแห่งการโยงโย ที่ขอบเขต ของของคำพยากรณ์อากาศอันมีอำนาจแต่ละแบบจะ เอื้ออำนวยต่อการยึดถือความเป็นไปของสภาพอากาศ ว่าเป็นความจริง

ชีวอำนาจในญาณทัศน์กับชีวการเมืองของ คำพยากรณ์อากาศ

หากลองพิจารณาในอีกระดับหนึ่ง กล่าวได้ว่าคำพยากรณ์อากาศมีสถานะเป็นชุดวาทกรรมแบบหนึ่งอันประกอบขึ้นมาจากความรู้และอำนาจที่เชื่อมโยงกับความรู้ที่นั้นจนนำไปสู่การสถาปนาระบอบความจริง (regime of truth) ว่าด้วยความเป็นไปของสภาพอากาศในความรู้สึกนึกคิดของผู้คน ผ่านการจัดการองค์ความรู้ภายใต้ญาณทัศน์ที่คอยกำหนดกรอบความรู้ความเข้าใจ ความจริงว่าด้วยความเป็นไปของสภาพอากาศจึงตกอยู่ภายใต้กรอบความรู้ความเข้าใจที่พวกเขายึดถือท่ามกลางการไหลเวียนของวาทกรรมในญาณทัศน์นั้น ๆ ด้วย อย่างไรก็ตาม ญาณทัศน์ตั้งต้นอันเป็นกรณีที่บทความมุ่งวิเคราะห์และทำความเข้าใจได้ปรากฏให้เห็นว่าคำพยากรณ์อากาศทั้ง 2 ลักษณะในฐานะที่เป็นวาทกรรมดูเหมือนจะมีที่มาจากฐานความรู้ อำนาจที่คอยกำหนดความจริง รวมไปถึงปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องในวิถีทางที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ประหนึ่งว่าญาณทัศน์อันเป็นชั้นทับถมของกรอบความรู้ได้ปรากฏอยู่ในระนาบเดียวกัน อีกทั้งยังมีลักษณะของการปะทะตอบโต้กันอยู่ในที่ ผ่านท่วงท่าความชัดเจนของคำพยากรณ์อันมีฐานอำนาจหนุนนำที่แตกต่างกัน รวมไปถึงขอบเขตและแนวทางการจัดการกับสภาพอากาศในแต่ละคำพยากรณ์ กล่าวคือความจริงว่าด้วยความเป็นไปของสภาพอากาศอันเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ของประกอบว่าด้วยลมฟ้าอากาศในชั้นบรรยากาศ ภายใต้วิถีคิดแบบวิทยาศาสตร์ของนักอุตุนิยมวิทยา ไม่ได้มีลักษณะที่เปิดช่องทางต่อการจัดการใด ๆ นอกเสียจากยอมรับแต่โดยดี หากเทียบกับวิถีคิดต่อความจริงจากคำพยากรณ์จากเจ้าเข้าทรงที่ว่า การเกิดขึ้นของสภาพอากาศล้วนเป็นไปโดยบังเอิญ ประกอบกับการเข้าไปมีส่วนร่วมในพิธีกรรม

ที่เกี่ยวข้องด้วยตนเอง ท่าทีของคำพยากรณ์อย่างหลังจึงมีลักษณะเปิดช่องทางให้ผู้คนสามารถตีร่นต่อorong บางประการกับสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่พวกเขาคิดว่ามีอยู่ได้โดยวิธีการต่าง ๆ รวมไปถึงยอมรับผลที่เกิดขึ้นได้ในฐานะที่ตนเองได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการตีร่นต่อorong นั้น

ในทางหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่าชุดวาทกรรมในรูปของคำพยากรณ์อากาศในกระบวนการผลิตสร้างของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางอย่างนักอุตุนิยมวิทยา ผ่านองค์ความรู้และปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ของกรมอุตุนิยมวิทยา เป็นไปในแนวทางของการปกครองชีวญาณ (governmentality) อันเป็นผลรวม การคิดคำนวณ และยุทธวิธีของการใช้อำนาจภายใต้การปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีโดยมีประชาชนเป็นเป้าหมายหลัก (Foucault 1991, 102) ในมิติของการควบคุมโดยภาพกว้างและเป็นนามธรรม หรือก็คือการทำให้ประชาชนรับเอาสิ่งที่ถือเป็นความรู้และความจริงในกระแสวาทกรรมที่รัฐรับรองเข้ามาควบคุมตนเองจากภายในภายใต้ญาณทัศน์ของสังคมสมัยใหม่ที่อิงอยู่กับองค์ความรู้แบบวิทยาศาสตร์ รวมไปถึงหลักเกณฑ์ที่แน่นอนบนฐานการคิดคำนวณเชิงตัวเลขและสถิติ การทำงานของหน่วยงานทางการอย่างกรมอุตุนิยมวิทยาซึ่งมีภาระหน้าที่ต่อสังคมในการผลิตสร้างวาทกรรมอย่างคำพยากรณ์อากาศ อันเป็นเงื่อนไขของกิจกรรมต่าง ๆ ในการดำเนินชีวิต จึงทำงานไปพร้อมกับการจัดการตนเองของผู้คนในกรอบความรู้ความเข้าใจทางวิทยาศาสตร์ที่ไหลเวียนไปพร้อมกับวาทกรรมอื่น ๆ ในกระแสความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่รัฐและสังคมโดยกว้างให้การรับรอง อำนาจชอบธรรมบนหลักเหตุผลของนักอุตุนิยมวิทยาผู้ผลิตสร้างคำพยากรณ์อากาศผ่านปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ โดยพื้นฐานแล้วจึงมีชีวอำนาจ (biopower) ของรัฐที่เข้ามาสร้าง ปรับแต่ง

รวมไปถึงคำจูนชีวิต (Foucault 2003, 248) สอดแทรกตัวอยู่ในความรู้สึกนึกคิดของผู้คนในสังคมโดยทั่วไปถึงที่สุดแล้ว การปกครองชีวิตของรัฐบาลที่มุ่งสถาปนาชีวิตอำนาจบนฐานวิถีคิดแบบวิทยาศาสตร์จึงเข้ามารองรับอำนาจชอบธรรมของนักอุดมศึกษาบนฐานความรู้ความเข้าใจต่อความจริงว่าด้วยความเป็นไปโดยกำหนดของสภาพอากาศ จนความจริงนั้นกลายเป็นปกติวิสัยร่วมกันของวิถีคิดในสังคมสมัยใหม่ในเชิงกติกาด้วย

ที่ว่า ในอีกทางหนึ่ง หากพิจารณาวิถีชีวิตของเหล่าพ่อค้าแม่ขายในสถานการณ์ของตลาดนัดที่บทความทำการศึกษากล่าวได้ว่าความเป็นอยู่ที่ดีของผู้ค้าเหล่านี้มีความจำเพาะต่อเงื่อนไขของสภาพอากาศเป็นพิเศษภายใต้การประกอบกิจกรรมในชีวิตทางเศรษฐกิจ คำพยากรณ์อากาศที่ถูกผลิตสร้างขึ้นผ่านปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ บนฐานการคิดคำนวณเชิงตัวเลขและหลักเกณฑ์ทางสถิติซึ่งมุ่งเน้นไปที่ภาพรวม จึงไม่ตอบสนองต่อการใช้ชีวิตในสถานการณ์เฉพาะของผู้ค้าเหล่านี้ นอกจากนี้ลักษณะของคำพยากรณ์อากาศที่กระบวนการผลิตสร้างอาศัยองค์ความรู้และเทคนิควิธีการทางวิทยาศาสตร์อันเข้มข้นในการวางกรอบความเป็นไปของสภาพอากาศ ตลอดจนสร้างระยะห่างออกไปจากองค์ความรู้ที่บุคคลทั่วไปพึงมี ส่งผลให้คำพยากรณ์อากาศดังกล่าวในฐานะวาทกรรมมีลักษณะปิดกั้นความพยายามใด ๆ ของผู้คนในการจัดการกับความเป็นไปของสภาพอากาศ รวากับเป็นกรงขังของความรู้ชุดหนึ่งที่ยากต่อการทำความเข้าใจด้วยตนเอง

ดังนั้นแล้ว คำพยากรณ์อากาศของเสด็จพี่ที่ความเป็นปกติวิสัยในสังคมสมัยใหม่เห็นว่าเป็นความเชื่อและวางตัวอยู่ตรงข้ามกับคำพยากรณ์ของ

กรมอุตุนิยมวิทยาอย่างสิ้นเชิง จึงเข้ามามีบทบาทต่อการดิ้นรนและต่อรองกับการคาดหมายสภาพอากาศอันเป็นเงื่อนไขของชีวิตทางเศรษฐกิจในตลาดนัด เนื่องด้วยขอบเขตของคำพยากรณ์แบบนี้วางอยู่บนฐานการมีส่วนร่วมของสิ่งต่าง ๆ อีกทั้งลักษณะปลายเปิดบนเหตุผลเชิงบันดาลยังช่วยเปิดช่องทางดิ้นรนต่อรองกับสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ผู้เสกสรรความเป็นไปของฟ้าฝนในโลกทางธรรมชาติผ่านการประกอบพิธีกรรมร่วมกัน ความเชื่อมั่นของเหล่าผู้ค้าในความจริงเกี่ยวกับสภาพอากาศซึ่งเกิดขึ้นจากการดลบันดาลของสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ภายใต้ญาณทัศน์หรือกรอบความรู้ความเข้าใจเช่นนี้ จึงอาจพิจารณาได้ว่ามีชีวิตอำนาจอีกแบบหนึ่งเข้ามารองรับ โดยเป็นชีวิตอำนาจที่ก่อตัวขึ้นนอกเหนือไปจากการปกครองชีวิตของรัฐบาล กล่าวคือหากกลุ่มพ่อค้าแม่ขายในตลาดนัดมีความตระหนักรู้ร่วมกันว่าเจ้าเข้าทรงอย่างเสด็จพี่มีความสามารถในการจัดการกับสิ่งต่าง ๆ ผ่านอำนาจเหนือธรรมชาติได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือความสามารถของเสด็จพี่ที่โดยแรกเริ่มเป็นการจัดการกับร่างกายผ่านการบำบัดรักษาและปิดเป่าโรคภัยให้กับชาวบ้านแถบตำหนักท้ายตลาดอันได้ผลสัมฤทธิ์เป็นการสืบมา คำพยากรณ์อากาศและการจัดพิธีกรรมห้ามฟ้าฝนของเสด็จพี่จึงนับได้ว่าเป็นความจริงอีกชุดหนึ่งที่อยู่นอกญาณทัศน์ของสังคมสมัยใหม่ ซึ่งเหล่าพ่อค้าแม่ขายในตลาดนัดและพื้นที่แถบดังกล่าวยึดถือจนกลายเป็นปกติวิสัยของพวกเขาเป็นการเฉพาะในที่สุด

จุดตัดระหว่างวิถีชีวิตของเหล่าพ่อค้าแม่ขายในตลาดนัดกับความสัมพันธ์ว่าด้วยการยึดถือในพยากรณ์แบบใดแบบหนึ่ง ผ่านอำนาจที่หนุนนำและขอบเขตการจัดการของคำพยากรณ์อากาศซึ่งบทความพยายามวิเคราะห์ จึงวางอยู่ที่การสำนึกถึงความจริงว่าด้วยสภาพอากาศภายใต้ญาณทัศน์ที่แตกต่างกัน ความ

เป็นปกติวิสัยของสังคมสมัยใหม่กับความเป็นปกติวิสัยอันเป็นอื่นจึงเข้าปะทะกันในระดับของการสำนึกต่อสถานการณ์ในชีวิตจริง ชีวอำนาจอย่างหลังที่รับเอาคำพยากรณ์อันขัดแย้งกับญาณทัศน์อันเป็นปกติวิสัยของสังคม ในความรู้สึกนึกคิดของพ่อค้าแม่ขายในตลาดนัดท่ามกลางกติกาสงครามสมัยใหม่ ภายใต้สถานการณ์และเงื่อนไขในการดำรงชีวิตที่มีความเฉพาะตัว จึงเผยให้เห็นชีวการเมือง (biopolitics) อันเป็นยุทธวิธีและกลไกที่ผู้คนถูกจัดการโดยความรู้ อำนาจ และการสร้างตัวตน โดยชีวการเมืองของสถานการณ์ดังกล่าวนี้ปรากฏขึ้นในรูปของการเลือกที่จะเชื่อถือคำพยากรณ์ของเสด็จพี่ที่ให้แนวทางกับชีวิตของพวกเขาตนเพื่อการตอบโต้กับคำพยากรณ์อากาศของกรมอุตุนิยมวิทยา ซึ่งเป็นผลรวมของความรู้และอำนาจอันครอบทับขอบเขตการตั้งรกรากกับสภาพอากาศด้วยวิธีการอื่น คำพยากรณ์อากาศของเสด็จพี่ซึ่งก่อตัวขึ้นในอีกวิถีหนึ่งของกรอบความรู้ความเข้าใจโดยมีอำนาจแห่งการโยนโยนคอยหนุนนำ จึงปรากฏแง่มุมของการขัดแย้งต่ออำนาจชอบธรรมของวิถีคิดแบบวิทยาศาสตร์ในรูปทรงขงความรู้ที่ถูกวางลงมายังเหล่าผู้ค้าภายในตลาดนัด ตลอดจนจำกัดขอบเขตการตั้งรกรากในชีวิต หากใช้เพียงแค่วางเฉยและยอมรับเรื่อยไป

ความเชื่อในวิทยาศาสตร์กับวิทยาศาสตร์ในความเชื่อ

หากพิจารณาพื้นฐานการผลิตสร้างคำพยากรณ์อากาศทั้งสองต่อไปในระดับข้อถกเถียงเชิงแนวคิดและทฤษฎี อาจกล่าวได้ว่าคำพยากรณ์อากาศของกรมอุตุนิยมวิทยาและคำพยากรณ์อากาศของเจ้าเข้าทรงอย่างเสด็จพี่วางอยู่บนฐานการใช้เหตุผลผสมผสานกันไปกับสิ่งที่เป็นความเชื่ออย่างไม่อาจแยกขาดกันโดย

สิ้นเชิง ชีวอำนาจที่มุ่งรับเอาคำพยากรณ์ทั้งสองลักษณะในความรู้สึกนึกคิดของผู้คนจึงวางอยู่บนรูปแบบชีวิต (forms of life) ที่ผสมผสานวิถีของความรู้และความคิดว่าด้วยความจริงเหมือน ๆ กัน จากเหลี่ยมมุมของจุดยืนและทัศนภาพที่แตกต่างกัน (Salazar 2015, 18) การเลือกที่จะเชื่อถือคำพยากรณ์แบบใดแบบหนึ่งจึงย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์และเงื่อนไขในการดำเนินชีวิตที่เฉพาะตัวบนจุดยืนและเหลี่ยมมุมที่เหมาะสมนั้น ลักษณะผสมผสานของคำพยากรณ์ที่ปรากฏในสถานการณ์ซึ่งบทความมุ่งศึกษาจึงมีลักษณะและท่าทีต่อฐานคิดในประวัติศาสตร์ของการใช้เหตุผล ตั้งแต่มิติของพัฒนาการการใช้เหตุผลทางวิทยาศาสตร์ การแยกชั้นของญาณทัศน์ในฐานะกรอบความรู้ความเข้าใจของยุคสมัย ตลอดจนการชำระล้างโลกทางสังคมของมนุษย์กับโลกทางธรรมชาติของเหล่ามนุษย์สภาพให้บริสุทธิ์มากขึ้นเป็นลำดับด้วย

ในเบื้องต้นที่สุด หากคำพยากรณ์อากาศของกรมอุตุนิยมวิทยาเป็นชุดของวาทกรรมที่ถูกผลิตสร้างขึ้นผ่านการใช้เหตุผลในองค์ความรู้และปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ของสังคมสมัยใหม่ อันถือเป็นกรอบความรู้ความเข้าใจขั้นบนสุดเมื่อเทียบกับประวัติศาสตร์แห่งการใช้เหตุผลของเวเบอร์ อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่าการสร้างคำพยากรณ์อากาศบนหลักการทางวิทยาศาสตร์ ได้ปรากฏมิติเชิงคุณค่าในการตีความเพื่อสร้างคำพยากรณ์ผ่านการคาดหมายแบบจิตพิสัยของผู้เชี่ยวชาญอย่างนักอุตุนิยมวิทยา มิติเชิงคุณค่าจึงดำรงอยู่อย่างผสมผสานในคำพยากรณ์ผ่านการตัดสินใจเลือกที่จะเชื่อหรือยึดถือในประสบการณ์นักอุตุนิยมวิทยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้เงื่อนไขของแนวโน้มการเกิดภัยพิบัติซึ่งคำประกาศเตือนภัยจำเป็นต้องคำนึงถึงความปลอดภัยเป็นสิ่งสำคัญ คำพยากรณ์

อากาศในฐานะผลผลิตของกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ จึงไม่ได้เป็นผลผลิตอันบริสุทธิ์ของความเป็นวัตถุวิสัยที่สังคมสมัยใหม่พยายามอ้างถึงอย่างเหนียวแน่น อีกทั้งยังมีได้โยงโยไปสู่อะไรในโลกทางสังคมภายนอกชิทาเดลอย่าง กรมอุตุนิยมวิทยา อันเป็นอาณาบริเวณแห่งการผลิตสร้าง คำพยากรณ์แต่อย่างใด ทว่ากำแพงอันสูงตระหง่านของ ชิทาเดลที่ขวางกั้นสร้างระยะห่าง รวมถึงขยับขยายสิทธิ อำนาจในคำพยากรณ์อากาศของนักอุตุนิยมต่อผู้คน ทั่วไป ได้ส่งผลให้คำพยากรณ์อากาศดังกล่าวที่ถูกผลิต สร้างขึ้นกลายเป็นความรู้บนความเป็นปกติวิสัยของ สังคมที่เรียกกร้องให้ผู้คนเชื่อถือ ดังนี้เอง ส่วนผสมของ คำพยากรณ์อากาศในกระบวนการผลิตสร้างอย่างเป็น เหตุผลทางวิทยาศาสตร์จึงปรากฏมิติเชิงความเชื่อใน นามของคุณค่าที่นักอุตุนิยมวิทยายึดถือ ตลอดจนองค์ ความรู้ที่ถูกผูกขาดแต่เพียงในชิทาเดล โดยแพร่กระจาย และครอบทับลงไปไปยังผู้คนในสังคมที่ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่า จะน้อมนำคำพยากรณ์ดังกล่าวไปใช้งาน

ในประเด็นต่อมา หากพิจารณาทิศทางของ ประวัติศาสตร์การใช้เหตุผลควบคุมกำกับขั้นทัณฑ์ของ โบราณคดีความรู้ จะพบว่าญาณทัศน์ของยุคสมัยต่าง ๆ แยกชั้นผ่านการทัณฑ์ของกรอบความรู้ความเข้าใจใหม่ ๆ ที่มีความเป็นเหตุผลมากกว่าในวิธีคิดแบบวิทยาศาสตร์ สมัยใหม่ แต่หากพิจารณาคำพยากรณ์อากาศของ เสด็จพี่ในขั้นต้น อาจกล่าวได้ว่าคำพยากรณ์ดังกล่าว จัดอยู่ในญาณทัศน์ขั้นแรกที่อธิบายความเป็นไปของ สภาพอากาศว่าเกิดขึ้นโดยบันดาลของเทพเจ้าและสิ่ง ศักดิ์สิทธิ์ต่าง ๆ แต่หากพิจารณาลงไปในอีกระดับหนึ่ง จะพบว่าคำพยากรณ์ของเจ้าเข้าทรงอย่างเสด็จพี่ได้เผย ให้เห็นถึงร่องรอยเกี่ยวกับสภาพอากาศผ่านการสังเกต องค์ประกอบเชิงลมฟ้าอากาศอย่างหยาบ ๆ รวมไปถึง

สัญญาณของสภาพอากาศในกรอบความรู้ความเข้าใจ แบบญาณทัศน์ขั้นที่สอง การปรากฏขึ้นของคำพยากรณ์ อากาศโดยเจ้าเข้าทรงท่ามกลางสังคมสมัยใหม่ใน สถานการณ์ที่บทความศึกษา นอกจากจะเป็นการเผย ให้เห็นถึงช่วงชั้นที่ญาณทัศน์ขั้นกลางเหลือมล้ำขึ้นมา ยัง ชั้นบนแล้ว ยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงการผสมคลุก เคล้ากันของญาณทัศน์ขั้นแรกและขั้นที่สองอย่างแยก ไม่ออก กรอบความรู้ความเข้าใจที่สังคมสมัยใหม่เห็น ว่าเป็นความเชื่อดังกล่าวถึงจึงปรากฏร่องรอยการสังเกตรู แบบแผนของสิ่งต่าง ๆ รอบตัวในเชิงประจักษ์เพื่อสร้าง คำพยากรณ์โดยคาดหมาย อันมีลักษณะเป็นรกรากทาง ความคิดแบบวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ผสมปนเปอยู่ด้วย

สำหรับประเด็นสุดท้าย พื้นฐานการจัดการ สร้างคำพยากรณ์อากาศในระดับข้อถกเถียงเชิงแนวคิด และทฤษฎีดังอภิปรายมานี้จึงเผยให้เห็นรูปลักษณ์อัน ผสมผสมของสิ่งต่าง ๆ อย่างไม่อาจแยกออกจากกันได้ อย่างบริสุทธิ์ผุดผ่อง ผ่านการชำระล้างโลกทางธรรมชาติ และโลกทางสังคมได้อย่างสิ้นเชิง ดังเช่นความเป็น ไปของสภาพอากาศอันเป็นปรากฏการณ์ในโลกทาง ธรรมชาติได้เข้ามาเป็นเงื่อนไขการดำเนินชีวิตของผู้คน ในโลกทางสังคม เช่นเดียวกับรูปลักษณ์ของคำพยากรณ์ อากาศแบบสังคมก่อนสมัยใหม่ที่ดำรงอยู่ร่วมกันกับ คำพยากรณ์อากาศของสังคมสมัยใหม่ อีกทั้งยังมีมิติ ของการฝังตัวแทรกซึมระหว่างกันของกรอบความรู้ ความเข้าใจในเชิงวิทยาศาสตร์และในเชิงความเชื่อ ตาม ที่ปรากฏเป็นความเชื่อของวิทยาศาสตร์ในคำพยากรณ์ อากาศของกรมอุตุนิยมวิทยา เช่นเดียวกับวิทยาศาสตร์ ของความเชื่อในคำพยากรณ์ของเจ้าเข้าทรงอย่างเสด็จ พี่ในท้ายที่สุดเช่นเดียวกัน

สรุป

จากสถานการณ์ตั้งต้นอันเป็นประเด็นปัญหาของข้อเขียนชิ้นนี้ จะเห็นได้ว่าคำพยากรณ์อากาศซึ่งถูกผลิตสร้างขึ้นบนฐานองค์ความรู้และปฏิบัติการอันเป็นระบบระเบียบของกรมอุตุนิยมวิทยาภายใต้กรอบความรู้ความเข้าใจของวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ มีลักษณะของการทำนายทายทักสภาพอากาศในภาพรวมผ่านการคิดคำนวณเชิงตัวเลข รวมไปถึงการเปรียบเทียบเชิงสถิติเป็นพื้นฐาน อีกทั้งยังมีลักษณะของการปิดกั้นและสร้างระยะห่างระหว่างผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางอย่างนักอุตุนิยมวิทยาผู้สร้างคำพยากรณ์กับผู้คนทั่วไปในสังคม คำพยากรณ์ดังกล่าวจึงสัมพันธ์กับสิทธิอำนาจว่าด้วยความรู้ความเชี่ยวชาญบนหลักเหตุผลที่ครอบคลุมลงมายังคนทั่วไปในช่วงชั้นที่ญาณทัศน์ของวิทยาศาสตร์สมัยใหม่คอบงการความจริงเกี่ยวกับสภาพอากาศในความเป็นปกติวิสัยของสังคม ทว่า ภายใต้สถานการณ์เฉพาะของเหล่าพ่อค้าแม่ขายในตลาดนัดที่เป็นพื้นที่เปิดโล่ง ความเป็นไปของสภาพอากาศ โดยเฉพาะการตกตองของฝนฟ้าได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญของชีวิตทางเศรษฐกิจอย่างการทำมาค้าขาย คำพยากรณ์อากาศของกรมอุตุนิยมวิทยาที่อุดมไปด้วยปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์และคำศัพท์ทางเทคนิคอันยากต่อการความเข้าใจสำหรับบุคคลทั่วไป อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับการคาดหมายโดยภาพรวม จึงไม่สอดคล้องกับการนำคำพยากรณ์ไปใช้เป็นแนวทางดำเนินชีวิตของผู้คนในสถานการณ์ดังกล่าว

การหันไปเชื่อถือคำพยากรณ์อากาศจากปากคำของเจ้าเข้าทรงอย่างเสด็จพี่แห่งตำหนักท้ายตลาดของเหล่าพ่อค้าแม่ขายในตลาดนัดจึงปรากฏขึ้นในหนทางที่ต่างไปจากการหาทางออกจากกรงขังของความรู้ที่ครอบ

ทับชีวิตทางเศรษฐกิจของคนกลุ่มนี้ นอกจากนี้อำนาจแห่งการโยงใยสิ่งต่าง ๆ ตั้งแต่มนุษย์ไปจนถึงอมนุษย์สภาพ โดยตัดข้ามโลกทางสังคมและโลกทางธรรมชาติในแง่ของการเข้าร่วมกระทำต่อการผลิตสร้างและหมุนนำคำพยากรณ์ รวมถึงการจัดการกับความเป็นไปของสภาพอากาศ ซึ่งหลักการให้เหตุผลโดยบันดาล มิไซโดยกำหนด ที่กรอบความรู้ความเข้าใจเช่นนี้เปิดช่อง จึงแสดงนัยชัดขึ้นต่ออำนาจชอบธรรมของนักอุตุนิยมวิทยาที่กดทับลงมาด้วยผ่านการไม่ยึดถือคำพยากรณ์อากาศของกรมอุตุนิยมวิทยา โดยชีวอำนาจของเหล่าพ่อค้าแม่ขายในตลาดซึ่งถือเอาอำนาจเหนือธรรมชาติของเสด็จพี่เป็นความจริงจากพื้นฐานความช่วยเหลือกูด้านอื่น ๆ อย่างการประกอบพิธีประยูงา หรือบำบับรักษา บัดเปาโรคภัย อันพ้นไปจากชีวอำนาจในการปกครองชีวญาณของญาณทัศน์กระแสหลักในสังคมสมัยใหม่ ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการรับเอาคำพยากรณ์ของเจ้าเข้าทรงเข้ามาเชื่อถือ สาระของการปฏิเสธคำพยากรณ์อากาศของกรมอุตุนิยมวิทยาบนฐานคิดแบบวิทยาศาสตร์สมัยใหม่จึงเป็นอีกชีวิตการเมืองในอีกวิถีหนึ่งที่ชีวอำนาจอันเป็นอื่นไปจากความเป็นปกติวิสัยนำมาซึ่งหนทางในการต่อสู้ดิ้นรนออกจากกรงขังเหล็กของเหตุผล โดยการแสวงหาทางออกเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของเหล่าผู้ค้าภายใต้สถานการณ์ของพวกเขา

เช่นนี้แล้ว หากลาตุร์เห็นว่าธรรมนุษย์สมัยใหม่เป็นสิ่งที่เข้ามาบดบังรูปลักษณะอันผสมผสานของสิ่งต่าง ๆ ดังเช่นความเชื่อในวิทยาศาสตร์และวิทยาศาสตร์ในความเชื่อ อีกทั้งยังแยกโลกทางสังคมออกจากโลกทางธรรมชาติ ผ่านกระบวนการจัดจำแนกแยกแยะสิ่งต่าง ๆ ในธรรมชาติเพื่อชำระล้างให้บริสุทธิ์บนหลักการให้เหตุผลแบบวิทยาศาสตร์ที่เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ บนฐานคิดดังกล่าวนี้ ข้อเขียนจึงเสนอว่าการพิจารณาลักษณะ

อันผสมผสานของคำพยากรณ์อากาศของเจ้าเข้าทรงอย่างเสด็จพี่ ภายใต้อำนาจแห่งการเชื่อมร้อยสิ่งต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ได้กลายเป็นทางออกหนึ่งของการถูกปิดกั้นโดยคำพยากรณ์อากาศของกรมอุตุนิยมวิทยานบนหลักการใช้เหตุผลแบบวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ ตลอดจนการครอบทับโดยสิทธิอำนาจของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางอย่างนักอุตุนิยมวิทยา ซึ่งคอยพันนาการขอบเขตการใช้ชีวิตทางเศรษฐกิจของเหล่าพ่อค้าแม่ขายในตลาดนัด นอกจากนี้ข้อเขียนยังเสนอต่อไปว่าภายใต้ความเป็นปกติวิสัยที่การปกครองชีวญาณของรัฐสถาปนาชีวอำนาจในรูปของการปกครองอันมีความเป็นอยู่ที่ดีของคนเป็นเหตุผล โดยมีช่วงชั้นของญาณทัศน์ที่องค์ความรู้แบบวิทยาศาสตร์สมัยใหม่กลายเป็นวาทกรรมครอบงำและไหลเวียนอยู่ในสังคมที่คอยบงการความรู้และความจริงการปรากฏตัวขึ้นของชีวอำนาจในญาณทัศน์ยุคก่อนอันมีลักษณะผสมผสานคลุกเคล้า ได้เข้ามาสนับสนุนการรับเอาวาทกรรมอันพ้นไปจากวิธีคิดแบบวิทยาศาสตร์สมัยใหม่เข้ามาปะทะตอบโต้กับชุดวาทกรรมหลักอย่างมีพลัง โดยมีความเฉพาะตัวของสถานการณ์เป็นบริบทเอื้ออำนวย

พ้นไปจากหลังฉากการวิเคราะห์นี้ เมื่อยามที่ดวงตะวันเคลื่อนคล้อยไปยังทิศตะวันตกจนใกล้ลับขอบฟ้า สายลมเอื่อย ๆ ยามเย็นก็ได้ปิดเป้ามวลเมฆ

มืดทึมไปจากอาณาบริเวณของตลาดนัดอีกครั้งหนึ่ง บรรยากาศของการค้าขายและจับจ่ายไม่ใกล้ไม่ไกลจากตึกตึกทำตลาดกลับมาครึกครื้นอย่างโล่งอกโล่งใจเช่นเดียวกับวันก่อน ๆ คำพยากรณ์จากปากคำของเสด็จพี่ต่อความเป็นไปของสภาพอากาศในพื้นที่เล็ก ๆ เมื่อเทียบกับแผนที่อากาศอันกว้างใหญ่ต่อการสร้างคำพยากรณ์ของกรมอุตุนิยมวิทยา ได้ขยับขยายขอบเขตและความคาดหวังในการจัดการตนเองภายใต้กรอบความรู้ความเข้าใจที่เหล่าผู้ค้ายึดถืออยู่ องค์ความรู้แบบวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ซึ่งถูกผูกขาดการปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้คนไว้โดยหน่วยงานทางการของรัฐ ได้เผยโฉมให้เห็นถึงลักษณะปิดกั้นและครอบทับจากศูนย์กลางของการผลิตสร้างความรู้เพียงแห่งเดียว ให้อำนวยความสะดวกสบายแก่ผู้คนโดยเชื่อฟัง ตลอดจนสร้างความเป็นอยู่ที่ดีโดยไม่จำเป็นต้องดิ้นรนเสมอไป กล่าวถึงที่สุดแล้ว สถานการณ์ว่าด้วยคำพยากรณ์กับสภาพอากาศในวันนี้จึงเป็นประจักษ์พยานและจินตภาพได้ถึงมนต์เสน่ห์ในนามของอำนาจแห่งการเชื่อมร้อยที่ถักทอสิ่งต่าง ๆ ตัดข้ามปริมาตรในอาณาบริเวณจนกลายเป็นเส้นเชื่อมอันบางเบาของนักบุญ ซึ่งยังคงดำรงอยู่ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของยุคสมัย ไม่ต่างไปจากการนำพาเหล่าผู้ค้าในตลาดซึ่งรับเส้นเชื่อมมาสวมใส่เพื่อสร้างหนทางผ่านออกจากกรงขังของความรู้ในนามของอำนาจขอบธรรมบนหลักวิทยาศาสตร์ได้อย่างมีพลัง

References

- Downey, Gary Lee, and Joseph Dumit, eds. 1997. *Cyborgs and Citadels: Anthropological Intervention in Emerging Sciences and Technologies*. Ann Arbor, MI: School of American Research, University of Michigan Press.
- Foucault, Michel. 2002. *The Archaeology of Knowledge*. Translated by A.M. Sheridan Smith. London: Routledge.
- . 1991. "Governmentality." In *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, edited by Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller, 87-104. London: Harvester Wheatsheaf.
- . 2003. *"Society Must Be Defended": Lectures at the College de France, 1975-76*. Edited by Mauro Bertani and Alessandro Fontana. Translated by David Macey. New York: Picardo.
- Harper, Kristine C. 2008. *Weather by the Numbers: The Genesis of Modern Meteorology*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Latour, Bruno. 1986. "The Powers of Association." In *Power, Action, and Belief: A New Sociology of Knowledge?*, edited by John Law, 264-280. London: Routledge & Kegan Paul.
- . 1987. *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers through Society*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- . 1993. *We Have Never Been Modern*. Translated by Catherine Porter. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Lee, Laura. 2006. *Blame It on the Rain: How the Weather Has Changed History*. New York: HarperCollins.
- Salazar, Carles. 2015. "Introduction: Science, Religion and Forms of Life." In *Religion and Science as Forms of Life: Anthropological Insights into Reason and Unreason*, edited by Carles Salazar and Joan Bestard, 1-22. New York: Berghahn Books.
- Smith, Stephen Anthony. 2008. "Introduction." *Past and Present* 199(Supplement 3): 7-55.
- Taub, Liba Chaia. 2003. *Ancient Meteorology*. London: Routledge.
- Weber, Max. 2005. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. London: Routledge.



คำแนะนำสำหรับผู้เขียนบทความ

เพื่อตีพิมพ์ในวารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วารสารสังคมศาสตร์ (Journal of Social Sciences) พิจารณาตีพิมพ์บทความทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษประเภทบทความวิจัย (research article) บทความปริทัศน์ (review article) และบทวิจารณ์หนังสือ (book review) ที่มีเนื้อหาวิชาการทางรัฐศาสตร์ การเมืองการปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สังคมวิทยา และมานุษยวิทยา รัฐประศาสนศาสตร์ และสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่ไม่เคยตีพิมพ์ หรือไม่เคยอยู่ระหว่างการพิจารณาเพื่อตีพิมพ์ในสิ่งพิมพ์วิชาการใด

รายละเอียดบทความ ประกอบด้วย

1. ข้อมูลทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ประกอบด้วย ชื่อบทความ // ชื่อ-สกุล // ชื่อหน่วยงานที่สังกัด // คำสำคัญ (keyword) ไม่เกิน 5 คำ // อีเมล
2. รูปแบบตัวอักษร Cordia New ขนาดตัวอักษร 16 pt. ระยะระหว่างบรรทัด 1 บรรทัด (single space)
3. ขนาดความยาวของเนื้อหาหมวดหมวกและส่วนอ้างอิงของบทความ (article) ระหว่าง 15-25 หน้า และบทวิจารณ์หนังสือ (book review) ความยาวระหว่าง 2-3 หน้ากระดาษ A4 พิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word
4. บทความต้องมีบทคัดย่อทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ วางตำแหน่งของบทคัดย่อภาษาอังกฤษก่อนบทคัดย่อภาษาไทยจำนวนไม่น้อยกว่า 150 คำ และไม่เกิน 200 คำ
5. ถ้ามีเอกสารอ้างอิงภาษาไทย ให้แปลเป็นภาษาอังกฤษและระบุในวงเล็บว่า (in Thai) และเรียงร่วมกับเอกสารอ้างอิงภาษาอังกฤษ และส่วนที่เป็น in-text citation เขียนเป็นภาษาอังกฤษ
6. หากเป็นงานแปลหรือเรียบเรียงจากภาษาต่างประเทศ ต้องมีหลักฐานการได้รับอนุญาตให้ตีพิมพ์เป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าของลิขสิทธิ์
7. ต้นฉบับที่มีตาราง ต้องระบุชื่อตาราง คำอธิบายตารางและที่มาด้วย สำหรับต้นฉบับที่มีภาพประกอบของผู้เขียนหรือได้รับสิทธิ์ตามกฎหมายให้ตีพิมพ์ได้ โปรดส่งไฟล์ภาพแยกต่างหากจากต้นฉบับโดยให้แนบเป็นไฟล์สกุล .jpg หรือ .gif หรือ .png เป็นต้น โดยมีความละเอียดอย่างน้อย 150 dpi. เพื่อความคมชัดในการพิมพ์
8. ส่งต้นฉบับโดยกรอกแบบฟอร์มการส่งบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารสังคมศาสตร์พร้อมผลงานได้ทาง <https://mc03.manuscriptcentral.com/poljss>

เกณฑ์การพิจารณา บทความที่เสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์จะได้รับการ

1. พิจารณาเบื้องต้นโดยกองบรรณาธิการภายใน 1 เดือนหลังจากได้รับต้นฉบับ
2. ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 2-3 ท่าน เป็นผู้พิจารณาเนื้อหาและตรวจสอบคุณภาพทางวิชาการภายใน 1 เดือนหลังจากได้รับต้นฉบับ

การอ้างอิง

ใช้การอ้างอิงแบบนาม-ปี (author-date citation system) และการเขียนเอกสารอ้างอิง (reference) แบบ The Chicago Manual of Style ตัวอย่างเช่น

(Wilson 2011, 261)

(Norris-Tirrell and Clay 2010, 237)

(Chuncharee Ketmaro 2014, 113)

(Pasuk Phongpaichit and Baker 2003, 97)

(Raco, Imrie and Lin 2011, 275)

(Fazey et al. 2007, 49) กรณีผู้เขียนมากกว่า 4 คน ในส่วน reference ต้องระบุชื่อและนามสกุลผู้เขียนทุกคน

หนังสือ

Norris-Tirrell, Dorothy, and Jay A. Clay. 2010. *Strategic Collaboration in Public and Nonprofit Administration: A Practice-Based Approach to Solving Shared Problems*. Boca Raton, FL: CRC Press.

Pasuk Phongpaichit, and Chris Baker. 2003. *Setthakit Kan Mueang Thai Samai Krungthep*. [Thailand: Economy and Politics]. 3rd ed. Chiang Mai: Silkworm Books. (in Thai)

วารสาร

Somkiat Wanthana. 2015. "Kamnued Lae Khwam Yonyang Khong Seriprachatippatai." [Origins and Paradox of Liberal Democracy]. *Journal of Social Sciences* 45(2): 127-145. (in Thai)

Wilson, James Lindley. 2011. "Deliberation, Democracy, and the Rule of Reason in Aristotle's Politics." *American Political Science Review* 105(2): 259-274.

นิตยสาร/หนังสือพิมพ์

Giglio, Mike. 2011. "The Facebook Freedom Fighter." *Newsweek*, February 21, 22-25.

Hookaway, James. 2011. "Hanoi Detains Critic after Uprising Call." *The Wall Street Journal*, March 1, 3.

วิทยานิพนธ์

Gonsrud, Lars Siland. 2009. "Market Capitation and Interstate War: Limits to University in International Relations." Master's thesis, Sociology and Political Science, Norwegian University of Science and Technology.

แหล่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

Blanev, Dallas. 2010. "Understanding Global Civil Society: Theory, Governance and the Global Water Crisis." Ph.D. diss., Colorado State University. ProQuest Dissertations and Theses. Accessed August 26, 2011. <http://proquest.uni.com/pqderb?did>.

ตัวอย่างการเขียนเอกสารอ้างอิง

References

- Bercovith, Jacob, and Mikio Oishi. 2010. *International Conflict in the Asia-Pacific: Patterns, Consequences and Management*. London: Routledge.
- Bodaar, Annemarie. 2008. "Cities and the 'Multicultural State': Immigration, Multi-Ethnic Neighborhoods, and the Socio-Spatial Negotiation of Policy in the Netherlands." Ph.D. diss., The Ohio State University.
- Breslin, Shaun. 2007. *Theorising East Asian Regionalism(s): New Regionalism and Asia's Future(s)*. London: Routledge.
- Chuncharee Ketmaro. 2014. *Archewa Anamai*. [Occupational Health]. 2nd ed. Bangkok: Ramkamhaeng University. (in Thai)
- Declaration on ASEAN Unity in Cultural Diversity. 2011. Accessed December 15, 2014. <http://www.asean.org/archive/documents/19th%20summit/Culture.pdf>.
- Fazey, Ioan, John A. Fazey, Joern Fischer, Kate Sherren, John Warren, Reed F. Noss, and Stephen R. Dovers. 2007. "Adaptive Capacity and Learning to Learn as Leverage for Social-Ecological Resilience." *Frontiers in Ecology and the Environment* 5(7): 375-380.
- Ramesh, M. 2010. "Reasserting the Role of the State in the Healthcare Sector: Lessons from Asia." In *Reasserting the Public in Public Services: New Public Management Reforms*, edited by M. Ramesh, Eduardo Araral and Xun Wu, 101-112. London: Routledge.
- Smith, Patriann. 2013. "Accomplishing the Goals of Multicultural Education." *Curriculum and Teaching Dialogue* 15(1): 27-40.
- Somkiat Wanthana. 2015. "Kamnued Lae Khwam Yonyang Khong Seriprachattippatai." [Origins and Paradox of Liberal Democracy]. *Journal of Social Sciences* 45(2): 127-145. (in Thai)
- Wahdah, Raihani. 2011. "Education for Multicultural Citizens in Indonesia: Policies and Practices." Accessed June 18, 2015. <http://socsc.smu.edu.sg/sites/default/files/socsc/pdf/raihani.pdf>.
- The United Church of Canada. 2014. "Defining Multicultural, Cross-Cultural, and Intercultural." Accessed December 16, 2014. <http://www.unitedchurch.ca/files/intercultural/Multicultural-crosscultural-intercultural.pdf>.



Author Guidelines

Journal of Social Sciences, Faculty of Political Science,
Chulalongkorn University

Manuscript Submission

The Journal of Social Sciences seeks original and academic papers, namely research articles, review articles, book reviews and other types of academic articles written in Thai or English that fall within the scope of political science, government, international relations, sociology, anthropology, public administration and related fields. Articles submitted to *Journal of Social Sciences* should be original contributions and should not be under consideration by any other publication at the same time.

Instructions to Contributors

1. All manuscripts must include: the title of the manuscript; the author's name, academic position (if applicable), affiliated institution and email; and up to five keywords.
2. Research and review articles in principle must be no more than 8,000 words in length, including references. The length of book reviews must be no more than 3,000 words. Articles must be in MS Word format, using the 12-point Times New Roman font, and single spaced.
3. All manuscripts must include an abstract that is between 200 and 500 words in length.
4. Articles translated or excerpted from foreign language texts must obtain a written permission from the copyright holder.
5. When tables are used, the title, description and source must be clearly stated. Any pictures or photographs included must not infringe on copyright laws. Pictures or photographs should be sent in separate files saved in .jpg, .gif or .png format. The image resolution should be at least 150 dpi.
6. All manuscripts and completed Manuscript Proposal Forms must be submitted electronically as separate attachments to <https://mc03.manuscriptcentral.com/poljss>
7. In the case that the author wishes to withdraw from publication an approved article, the request must be expressed in writing to the editorial board within at least 7 days after the approval of the said article.

Evaluation Process

1. The Editorial Board will give a preliminary review of all received manuscripts within one month of their submission.
2. Accepted manuscripts will then be peer-reviewed by 2-3 reviewers. This process will take approximately one month. Manuscripts will then be returned to the authors for any necessary correction.

Parenthetical Citation

Use the basic author-date citation system.

Examples:

(Wilson 2011, 261)

(Norris-Tirrell and Clay 2010, 237)

(Fazey et al. 2007, 49)

References

Use The Chicago Manual of Style.

Examples:

Book

Norris-Tirrell, Dorothy, and Jay A. Clay. 2010. *Strategic Collaboration in Public and Nonprofit Administration: A Practice-Based Approach to Solving Shared Problems*. Boca Raton, FL: CRC Press.

Pasuk Phongpaichit, and Chris Baker. 2003. *Setthakit Kanmueang Thai Samai Krungthep*. [Thailand: Economy and Politics]. 3rd ed. Chiang Mai: Silkworm Books. (in Thai)

Journal

Wilson, James Lindley. 2011. "Deliberation, Democracy, and the Rule of Reason in Aristotle's Politics." *American Political Science Review* 105(2): 259-274.

Rachain Chintayarangsan. 2011. "Khunnaphap Cheewit Kap Kan Terbto Tang Setthakit Lae Kan Krachai Raidai." [Economic Growth, Income Distribution and Quality of Life]. *NIDA Development Journal* 51(1): 1-18.

Magazine/Newspaper

Giglio, Mike. 2011. "The Facebook Freedom Fighter." *Newsweek*, February 21, 22-25.

Hookaway, James. 2011. "Hanoi Detains Critic after Uprising Call." *The Wall Street Journal*, March 1, 3.

Dissertation

Gonsrud, Lars Siland. 2009. "Market Capitation and Interstate War: Limits to University in International Relations." Master's thesis, Sociology and Political Science, Norwegian University of Science and Technology.

Electronics Sources

Blanev, Dallas. 2010. "Understanding Global Civil Society: Theory, Governance and the Global Water Crisis." Ph.D. diss., Colorado State University. ProQuest Dissertations and Theses. Accessed August 26, 2011. <http://proquest.uni.com/pqderb?did>.

Example

References

- Bercovith, Jacob, and Mikio Oishi. 2010. *International Conflict in the Asia-Pacific: Patterns, Consequences and Management*. London: Routledge.
- Bodaar, Annemarie. 2008. "Cities and the 'Multicultural State': Immigration, Multi-Ethnic Neighborhoods, and the Socio-Spatial Negotiation of Policy in the Netherlands." Ph.D. diss., The Ohio State University.
- Breslin, Shaun. 2007. *Theorising East Asian Regionalism(s): New Regionalism and Asia's Future(s)*. London: Routledge.
- Chuncharee Ketmaro. 2014. *Archewa Anamai*. [Occupational Health]. 2nd ed. Bangkok: Ramkamhaeng University. (in Thai)
- Declaration on ASEAN Unity in Cultural Diversity. 2011. Accessed December 15, 2014. <http://www.asean.org/archive/documents/19th%20summit/Culture.pdf>.
- Fazey, Ioan, John A. Fazey, Joern Fischer, Kate Sherren, John Warren, Reed F. Noss, and Stephen R. Dovers. 2007. "Adaptive Capacity and Learning to Learn as Leverage for Social-Ecological Resilience." *Frontiers in Ecology and the Environment* 5(7): 375-380.
- Ramesh, M. 2010. "Reasserting the Role of the State in the Healthcare Sector: Lessons from Asia." In *Reasserting the Public in Public Services: New Public Management Reforms*, edited by M. Ramesh, Eduardo Araral and Xun Wu, 101-112. London: Routledge.
- Smith, Patriann. 2013. "Accomplishing the Goals of Multicultural Education." *Curriculum and Teaching Dialogue* 15(1): 27-40.
- Somkiat Wanthana. 2015. "Kamnued Lae Khwam Yonyang Khong Seriprachattippatai." [Origins and Paradox of Liberal Democracy]. *Journal of Social Sciences* 45(2): 127-145. (in Thai)
- Wahdah, Raihani. 2011. "Education for Multicultural Citizens in Indonesia: Policies and Practices." Accessed June 18, 2015. <http://socsc.smu.edu.sg/sites/default/files/socsc/pdf/raihani.pdf>.
- The United Church of Canada. 2014. "Defining Multicultural, Cross-Cultural, and Intercultural." Accessed December 16, 2014. <http://www.unitedchurch.ca/files/intercultural/Multicultural-crosscultural-intercultural.pdf>.