



วารสารสังคมศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีที่ 50 ฉบับที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2563)

Journal of Social Sciences
Faculty of Political Science
Chulalongkorn University
Vol.50 No.2 (Jul-Dec 2020)

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

ผู้ตรวจภาษาอังกฤษ

รศ.ม.ร.ว.พทุทธิสาณ ชุมพล

ผู้ประสานงาน

นางสาวอัมพร เพ็ชรรัตน์ตานนท์
นางสาวอนงค์ กาญจนประภากุล

สำนักงาน

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ถนนอภัยรัฐดิษฐ์ 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 ทำดี คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
อ.ดร.กิริติ ขึ้นพิทยาธร คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
อ.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

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

บทบรรณาธิการ



วารสารสังคมศาสตร์ฉบับนี้ มีบทความ 8 บทความ ดังนี้

บทความของ Pisanu Sangiampongsa (พิชญ์ เสงี่ยมพงษ์) เรื่อง The Defense of State's Role in Public Policy ปงชี้ถึงบทบาทของรัฐในการกำหนดนโยบายสาธารณะว่ายังมีความสำคัญอยู่โดยวิเคราะห์จากความเป็นในเชิงเศรษฐศาสตร์และการเมือง แม้ว่าจะมีผลกระทบของโลกาภิวัตน์ที่ทำให้บทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจลดลง แต่บทบาทด้านอื่นยังคงดำรงอยู่

ชญานุช จาตุรจินดา ในบทความ “การศึกษาผลการนำนโยบายการส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการไทยไปปฏิบัติ” ได้ศึกษาเรื่องนโยบายการต่ออายุราชการหลังเกษียณ ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและแนวทางส่งเสริมนโยบายให้มีประสิทธิภาพผ่านกลุ่มตัวอย่างจากข้าราชการสองกลุ่มคือกลุ่มข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาและข้าราชการพลเรือนสามัญ

บทความของ นรา เป้นประหยัด เรื่อง “ผลกระทบจากผลิตภาพปัจจัยการผลิตรวมต่อความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของครัวเรือนโดยแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัต กรณีศึกษาประเทศไทย” ศึกษาผลกระทบของผลิตภาพปัจจัยการผลิตที่มีผลต่อความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของครัวเรือนไทยโดยใช้แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งบ่งชี้ว่าถึงแม้จะมีมูลค่าผลผลิตเพิ่มและรายได้ครัวเรือนสูง แต่กลับมีความเหลื่อมล้ำทางรายได้สูงไปด้วย ในบทความมีข้อเสนอทางนโยบายประกอบ

ในบทความของ อลงกต สารกาล เรื่อง “ความสำเร็จขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืน: บทเรียนจากเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์” เป็นการศึกษาการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยมีกรณีศึกษาที่จังหวัดกาฬสินธุ์และพบว่ามีความสำเร็จในการจัดการสิ่งแวดล้อม

สัณหวรรณ ศรีสด ได้ศึกษาเรื่องอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในแง่สาเหตุจากมุมมองของอาชญาวิทยา ในบทความ “การสังเคราะห์ทางอาชญาวิทยาของอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์” ซึ่งช่วยทำให้เข้าใจสาเหตุและแบบแผนของอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์

สำหรับบทความเรื่อง “Islamophobia as Represented by Thai Buddhist Organizations” ของ Jesada Buaban (เจษฎา บัวบาล) ได้ศึกษาโรคเกลียดกลัวอิสลามที่เสนอผ่านองค์กรชาวพุทธในไทยที่เห็นว่า รัฐไทยสนับสนุนกิจการของมุสลิม ทำให้บรรดาชาวพุทธเห็นว่าไม่เป็นธรรมและเรียกร้องให้รัฐมาสนับสนุนฝ่ายตนบ้าง ขณะเดียวกันก็เผยแพร่มุมมองที่สะท้อนความเกลียดและหวาดกลัวต่อศาสนาอิสลาม

ส่วน สุวณีย์ เอื้อพันธ์ศิริกุล และสืบสกุล นรินทรางกูร ณ อยุธยา ได้ศึกษาและเสนอแนวทางการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะของนักการทูตเพื่อให้ได้มาตรฐานสากล รายละเอียดปรากฏในบทความ “แนวทางการพัฒนานักการทูตไทยสู่มาตรฐานสากล”

ในบทความสุดท้าย เป็นบทความโดย Thanachate Wisajorn (ธนเชษฐ วิสัยจร) ชื่อ “Post-orientalism on the Thai-Lao Border from 1954 to 2019” กล่าวถึงสถานะของการอ่านพื้นที่ชายแดนแบบผสม ที่มองว่า องค์ความรู้ตะวันตกเหนือกว่าและชนชั้นนำท้องถิ่นได้นำไปใช้ ทั้งยังมีการยอมรับแนวการอ่านและเขียนกำกับพื้นที่ชายแดนแบบเวสต์ฟาเลียที่เขาเรียกว่า “สถานะหลังบูรพคดีศึกษานิยม”

บัณฑิต จันทรโรจนกิจ

สารบัญ



Articles / บทความวิชาการ

The Defense of State's Role in Public Policy Pisanu Sangiampongsa	7
การศึกษาผลการนำนโยบายการส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐหลังเกษียณอายุ ที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการไทยไปปฏิบัติ ชญานัฐ จาตุรจินดา	31
ผลกระทบจากผลิตภาพปัจจัยการผลิตรวมต่อความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของครัวเรือน โดยแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัต กรณีศึกษาประเทศไทย นรา เป้นประหยัด	49
ความสำเร็จขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืน: บทเรียนจากเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ อลงกต สารกาล	71

การสังเคราะห์ทางอาชญวิทยาของอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ สัณหวรรณ ศรีสด	101
Islamophobia as Represented by Thai Buddhist Organizations Jesada Buaban	125
แนวทางการพัฒนานักการทูตไทยสู่มาตรฐานสากล สุนีย์ เอื้อพันธ์ศิริกุล และ สืบสกุล นรินทรางกูร ณ อยุธยา	149
Post-orientalism on the Thai-Lao Border from 1954 to 2019 Thanachate Wisaijorn	171

The Defense of State's Role in Public Policy**

Pisanu Sangiampongsa*

Abstract

Criticisms of the state's role relate to many of its aspects—the continuing expansion of the scope of its responsibilities; its encroachment on people's lives and freedoms through its making of public policy, and its inefficiency of operation, as compared to the private sector. The origin of the state's role and its various types that led to a varying extent of intervention in society are delineated. Economic and political rationales for the state are discussed, arguing for its significance in public life and that the nonexistence of state is implausible. The state's roles in various kinds of public policy, all vital to the public, are examined. The issue of statelessness and stateless people indicates the state's significance, contrary to the thesis that it is withering away. Also discussed are the effects of globalization in minimizing the state's sovereignty. Transnational corporations have a rather large role in today's global economy, while at the same time and to a certain extent, affect economic policy making of many sovereign states. It is, nonetheless, argued that there are other non-quid pro quo policy areas that are not at all attractive to these international corporations. Thus, a large portion of state sovereignty still remains.

Keywords: *state, public policy, state's role, sovereignty, globalization*

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

**Received August 16, 2019; Revised November 12, 2019; Accepted August 5, 2020

รัฐยังต้องมีบทบาทสำคัญในนโยบายสาธารณะ**

พิษณุ เสงี่ยมพงษ์*

บทคัดย่อ

ข้อวิจารณ์เกี่ยวกับบทบาทของรัฐครอบคลุมหลายปัจจัย ประการที่หนึ่ง รัฐได้เพิ่มขอบข่ายของบทบาทมาโดยตลอด ประการที่สอง รัฐได้เข้าแทรกแซงชีวิตและเสรีภาพของผู้นับในสังคม และประการที่สาม มีข้อวิจารณ์เกี่ยวกับความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของภาครัฐ บทความนี้กล่าวถึงที่มาและประเภทของบทบาทของรัฐซึ่งนำไปสู่หลายระดับของการแทรกแซงสังคมของรัฐ และวิเคราะห์เหตุผลความจำเป็นในเชิงเศรษฐศาสตร์และการเมืองที่รัฐต้องมีบทบาทในสังคม โดยที่บทบาทดังกล่าวสะท้อนออกมาเป็นหลายประเภทของนโยบายสาธารณะซึ่งล้วนแต่มีความสำคัญต่อสาธารณะ บทความอภิปรายยกตัวอย่างประเด็นปัญหาความไร้รัฐและคนไร้รัฐที่น่าจะช่วยให้เห็นถึงความสำคัญของรัฐได้ แทนแนวคิดที่ว่ารัฐจะสลายไป และอีกส่วนหนึ่งอภิปรายถึงผลกระทบของโลกาภิวัตน์ในการลดอำนาจอธิปไตยของรัฐลง โดยบทความวิเคราะห์บทบาทของบรรษัทข้ามชาติภายในเศรษฐกิจโลกว่าอาจไปเกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะด้านเศรษฐกิจของรัฐได้ แต่บทความก็มีข้อเสนอว่ายังมีนโยบายสาธารณะด้านอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ด้านเศรษฐกิจที่บรรษัทข้ามชาติเหล่านี้ไม่น่าจะให้ความสนใจ ดังนั้นจึงยังน่าจะมองได้ว่าอำนาจอธิปไตยของรัฐในสวนอื่นนอกเหนือจากด้านเศรษฐกิจยังคงมีอยู่อย่างค่อนข้างสมบูรณ์ในรัฐ

คำสำคัญ: รัฐ, นโยบายสาธารณะ, บทบาทของรัฐ, อำนาจอธิปไตย, โลกาภิวัตน์

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

**ได้รับบทความ 16 สิงหาคม 2562; แก้ไขปรับปรุง 12 พฤศจิกายน 2562; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 5 สิงหาคม 2563

I. Introduction: The Arguments for and Against the State's Role and Public Policy

The notion of “big government” connotes a negativity, according to certain views. It denotes the fact that it encroaches to a large extent on society, while infringing upon the rights of individual citizens because of its extensive bureaucracy and intrusive regulations and policies. In the minds of some people, such as most Americans, especially the Republicans, big government represents a problem. Associated with big government are the state's bureaucratic institutions along with state policy or public policy. In fact, they represent a clearer picture of how the state or government encroaches on society and the people within it. In most places, the government is criticized by those detesting the state for the growth in its size and scope of operation. In the United States, for example, there have always been criticisms of the government expansion. Generally, people value the services that government provides; but others are concerned about the costs and the effectiveness of government programs (Kraft and Furlong 2015, 38). Similarly, in Thailand, in times past there were only four main broad spatial divisions of the state in coping with public affairs—the four pillars—consisting of the city, the palace, the treasury and trade, and the agricultural land (Rong Syamananda 1993, 33). In modern times, such segments have become over ten

functionally-specialized ministries, with departments and sub-departments, as well as newly created types of state bureaucracies, namely public enterprises, independent organizations under the Constitution, and public organizations.

Despite criticisms of the state interfering with the lives of its citizens, the state is needed to address social problems. Kraft and Furlong (2015, 1-3) discuss the safety issue of visitors to privately operated amusement parks, such as Walt Disney World and Six Flags, in which periodic accidents, some fatal, were reported every year. In October 2013, a number of people were trapped on Universal Orlando's Hollywood Rip Ride Rocket Roller Coaster for nearly three hours. In July 2013, a woman fell from a roller coaster to her death at Six Flags. Preventive measures constitute a necessity, to control and regulate. These usually fall into the realm of the state. By the same token, the United States Product Safety Commission (CPSC) is a regulatory agency responsible for ensuring public safety in a range of consumer products. The Commission currently regulates over 15,000 products, ranging from lawn mowers to baby cribs (Kraft and Furlong 2015, 2). In Thailand, the School Lunch Project Fund Bureau was set up to provide elementary school children with lunch and fresh milk (Saiphin Kaew-ngamprasert 2019, 15). Also in Thailand, excise taxes had long been imposed on alcohol

and nicotine products for the purpose of cutting down on their consumption. The tax more recently was raised on sweetened products, such as sugary beverages, while the next step of action would be on salty products. These taxes originated from demands by the Thai Health Promotion Foundation for many measures and programs, such as food and health education with the goal of health promotion and illness prevention (Supreeda Adulyanon 2019, 15).

II. Objectives of the Paper

Given these polar opposite arguments for and against big government—the state's role in public policy—this paper will cover the following. The theoretical origin of state's role is discussed. The paper, then, outlines the different types of state, with large and small roles, in accordance with theories of the state. It discusses the theoretical rationales for the state's function in society. It discusses the essence of the state's action in public policy, in relation to the private sector. Finally, it argues and illustrates why the state's role along with its policy are still much needed.

III. Paternalist State Who Knows Most and Best

Conservatism represents the traditional idea that attributes to the state authority. Behind state authority lies conservative thought

regarding human nature, society, and economy. As per human nature, conservatives see human beings as imperfect, psychologically limited, and dependent creatures, fearing isolation and instability. The belief that people desire security and belonging has led conservatism to emphasize the importance of social order. Regarding society, conservative thinking sees social hierarchy, in which classes and groups have their own specific roles. There are leaders and followers. As such, it places an emphasis on the capacity of the government to provide society with leadership. On the economy, property ownership gives people a sense of confidence, security, and protection. Therefore, a significant role of the state is to honor the individuals' right to property (Heywood 2018, 34-42).

Related to these thoughts is the concept of paternalism—in a fatherly fashion—referring to an authority being exercised over others with the intention of conferring benefit or preventing harm. Societal welfare and laws such as the compulsory wearing of seat belts in vehicles represent examples of paternalism. Like conservatism, the basis for the concept of paternalism is that wisdom and experience are unequally distributed; and those in authority know best. On the contrary, critics argue that authority is not to be trusted and that paternalism restricts liberty and contributes to the infantization of society.

Associated with conservative paternalism is the assertion that an extent of coercion is essential for most public policies. The state role necessarily affects public policy. In the above examples, overseeing the operation of amusement parks implies some degree of control. Some laws must exist that specify the operational procedures of these facilities. Agencies responsible for the supervision usually hold the authority to introduce and enforce specific rules for the parks. In the case of tax on tobacco, alcohol, and sugary beverages, the requirement to pay tax is imposed on the production and sale of those products. The taxes would go to various public health projects of the Thai Health Promotion Foundation (Supreeda Adulyanon 2019, 15). In the same vein, the school lunch program is financed through tax payments of some kind.

IV. The extent and Various Styles of State Roles

Different types of states have disparate styles of roles with closely related to public policy. Styles can be differentiated with reference to a spectrum of large and small extents. The state policy making differ in line with the styles.

The Minimal State Role

The night-watchman state in Locke's simile denotes the type of state with a minimal

role. It is within the idea of classical liberalism, whose aim is to ensure that individuals enjoy the widest possible realm of freedom. The state constitutes a protective body, whose core function is to provide a framework for peace and social order, within which citizens conduct their lives as they like best. The state exists mainly to maintain the domestic order. It also ensures that contracts or voluntary agreements between citizens, such as business contracts, are properly executed. The state also provides national security for its citizens. The discussion of the minimal state is taken up by the New Right, drawing on liberal ideas and particularly on the free market or classical economics. According to free market economists, such as Hayek and Friedman, state intervention reduces competition, efficiency, and productivity (Heywood 2013, 67-68).

Within the market economy, the control of resources in production and consumption is mostly in the hands of private individuals, making the extent of the state's role in the economy at a minimum. The invisible hand of the market determines the proper amount of societal resources going toward production and consumption; hence, the associated terminology of free market economy, where supply and demand flow freely. Producers and consumers are better off by communicating voluntarily with each other, in order to reach the optimal level of production and consumption. In classical

economics, this optimal level of resource use should benefit the society as a whole. The actions of players in the free market are freely determined, without any restriction by the state.

Along with the state's minimal role, public policy is known to be kept at a minimal level, leading to some repercussions. Primarily, substantial resource inequality tends to emerge in such a minimalist, night-watchman state, or the market economy. Without any strong regulation of private behavior, players in the economy strive to maximize their utility of resource use. In turn, some actors could be extremely successful, while others might fail, as all players are left on their own. There is no known mechanism in the market system to care for those who do not succeed in the market. Over time, the rich tend to get richer, while those with few resources tend increasingly to lose economic power in the market. Some people—perhaps a large number—lack the resources for adequate consumption and for securing a comfortable life. As the inequality of wealth, power, and status increase, there is a greater likelihood of alienation among the less successful and of conflict between the rich and the poor (Danziger 1996, 229-232).

The Large Extent of State Roles

This is the polar opposite of the night-watchman state. Various terminologies exist to refer to such a role, while being associated with

the earlier discussion of conservatism and paternalism. The most extensive form of state intervention is found in totalitarian states. Their essence is the construction of a domineering state, whose influence penetrates every aspect of human existence. The state brings not only the economy but also education, culture, religion, family life, along with many others, under direct state control. Public policy is used to direct these aspects of life. The private sphere of life is reduced to a minimum. Collectivized states represent a terminology associated with totalitarian states. The Soviet Union and former Eastern Europe, examples of such states, abolished private enterprises altogether and set up a centrally planned economy via state policies and a network of economic ministries and planning committees. The state owned the land, natural resources, factories, and machines (Heywood 2013, 71). The state devised a detailed economic plan as to what level of each goods would be produced from what combination of resources (Danziger 1996, 232-233). Coercion seemed to be automatically imbued in almost all state policies, with an incredibly large extent of state roles.

At a specific point in history, socialism and socialist states were equated with the Soviet Union under the leadership of Stalin and Lenin. Communism was a term adopted in the twentieth century. Under Stalin, the model of orthodox communism was embraced and

followed after 1945 by China, North Korea, Cuba, and throughout Eastern Europe. The terminology of Economic Stalinism referred to state collectivization and central planning (Heywood 2013, 42). Orthodox communism, representing one version of socialism, signified a remarkably strong state role, vis-à-vis the private sector.

A term closely associated with the totalitarian state is nationalization, bringing property into the hands of state. Such state ownership is not exactly similar to the notions of common property, public ownership, or social ownership, which all appear to suggest property being owned collectively by all citizens. Rather, nationalization results in state ownership of property, which, in turn, indicates a larger role of the state and its discretion over the use of such property. In other words, there is a large extent of state intervention (Heywood 2015, 304-305).

In Thailand, a high extent of state role was once related to the conception of nationalism, in which the state was responsible for the operation of a variety of public enterprises. The essential ones consisted of utilities, mainly electricity generation and supply, waterworks, and telecommunications. Some others, including the national airline, the zoological park, and the state railways, constituted the responsibilities of the Thai State within the notions of nationalization and nationalism. The operation of public enterprises by the Thai State also automatically

downplayed the role of transnational corporations. The reasons given for the state's operation of public enterprises ranged from the fact that certain enterprises, especially utilities, constituted essential services and, therefore, were in need of state direction. Also, Thailand was recovering then from the plight of the Second World War; the private sector was not well equipped to deliver some of these services (Ekawit Maneethorn 2011, 164-173).

The elitist view of the state separates the rulers from the masses. The elites constitute the former, whereas those being ruled are the latter. This separation is seen by classical elitists, such as Vilfredo Pareto, as inevitable and desirable. The ruling elites—a cohesive minority—are always able to manipulate and control the masses, even in parliamentary democracy. Power is naturally concentrated in the hands of a small group of dominant figures who can well organize themselves and make decisions. Such is “the iron law of oligarchy” (Heywood 2013, 101).

In terms of state and private sector separation, elitism sees a possibility of blending between the two sectors among the elites that rule, particularly in democracy. C. Wright Mills, in *The Power Elite* (1956), offered a portrait of the United States being dominated by a nexus of leading groups. These “power elites” comprise a triumvirate of big businesses and political cliques surrounding the President. Drawing on a combination of economic power, bureaucratic

control, and access to the highest levels of the executive branch of government, the power elites are able to shape public policy (Heywood 2013, 101-103). However, while being the minority, the power elites manage to make policy decisions that impact on the majority—the society at large. The policies made by the elites reflect the preferences, values, and interests of the elites, rather than those of the public or society. Hence, the elitist state, by all means, reflects the state's heavy role in public policy-making and associates well with the paternalistic view of public policy. Public policy is seen in elitism as being imposed on the society, albeit some involvement of the private sector in the decision making process.

The Combined Role of State and Private Sectors

In between the polar opposites of large and small extent of state role is the combination of state and private sector involvement in policy making. In the mixed economy, the direction of production is determined by both the state and the private sector; and other roles in the economy are also shared among them. The state owns or directly controls some major factors of production, such as those relating to key commodities—coal, oil, and steel, for example. On the other hand, a substantial role in the economy is played by the private sector—individuals, households, and business firms. With an increasingly significant

private sector's involvement, the extent of the state's control on public policy naturally decreases. On the one side, society benefits from quality products, resulting from competition among private firms through the market mechanism. On the other, there exists a touch of command and control through state intervention. The state could stipulate the values of certain factors of production, such as wages. It might also design various schemes of taxation and subsidies in order to direct the production system (Danziger 1996, 236-237).

Certain ideas denote this mixture. Primarily, the pluralist state believes that it acts as an umpire or referee in society among various private individuals and groups. While these latter compete among one another, the state is considered a neutral arbiter, protecting citizens from the encroachment of fellow citizens. In other words, rights and freedoms of private individuals are deemed as protected by the state. This “neutrality” of the state suggests that the state acts in the interest of all citizens. It is believed to represent the common good or the public interest. Neo-pluralists hold a slightly different view of the business sector, namely that businesses enjoy a privileged position, with which other groups clearly cannot rival. Being the major investors and the largest employers, businesses usually direct governmental decision making (Lindblom 1977, 172-174).

In terms of the capitalist state, the state is not neutral, either. Marxists argue that the state operates in such a way that benefits a special class—the bourgeoisie—over the proletariat. Social classes are endowed with unequal power; and the state becomes an instrument through which the bourgeoisie dominate the proletariat. Such instrument takes the form of state policies that most of the time benefit the bourgeoisie. The state finds it unwise to make policies that adversely affect the capitalist class, because it has economic power through the ownership of capital. The state is reluctant to make and implement public policies that are contradictory to the interests of that class, the well-being of which has certain economic repercussions, such as on growth and incomes. Evidently, with a healthy economy, the state would receive a positive evaluation from society—the notion of legitimacy of the state. In the Marxist critique of the capitalist state, the state and the private sector both have roles in the economy and society.

As for the corporatist state, the state is also biased toward certain groups over others. It is also a state with a sharing of role between the government and the private sectors, mostly with an intention to manage the economy for the wholesome benefit of society. The state tries to integrate economic interests into the public policy process, starting from decision making. The state, however, is biased and selective in

inviting particular groups, mostly major economic interests, into the public realm of policy making. These major interests are designated as “peak organizations,” usually including large industries, organized labor, and major financial institutions. Leaders of these peak organizations are given great influence in working with the state, particularly in economic policy. There is consultation and cooperation among the state and its bureaucracies, big capital, and big labor, rather than conflict and competition among them (Danziger 1996, 242; Heywood 2013, 103-104).

Closely related to the corporatist state is the developmental state, in which the state exerts a strong role in intervening economic life with a specific purpose of promoting industrial growth and economic development. The state does not attempt to replace the market as in a socialist system of planning and control. On the contrary, there is much reliance on the market, but with active guidance by the state, whose bureaucracy implements policies that support private firms and export-oriented trade, as well as direct foreign investment. The cooperation between firms and government under a powerful state’s planning agency targets niches in which exported goods can be sold profitably. The state bureaucracy is supposedly a supportive “big brother” of private firms, while directing the country toward economic development. One feature that distinguishes it from the corporatist state would be its vivid goal to prioritize

economic growth. Usually identified examples of these states include newly industrialized countries (NICs) of East and Southeast Asia. For the interventionist Korean State, the bureaucracy collaborates extensively with a few major Korean companies. Governmental loans, tax credits, and other subsidies are channeled to these companies. (Danziger 1996, 240-241; Heywood 2013, 68-69).

A perspective associated with corporatism and the developmental state is the concept of governance. It incorporates a changing characteristic and role of the state through inviting the multi-societal sectors to participate more extensively in the public policy process. This essentially denotes the mixture of involvement of the state and the private sector. Various terminologies suggest such a changed character of the state, for instance, the “hollowing out” of the state; the networking within multi-societal sectors; the regulatory state, in which the state steers, but does not dominate society; and the development of partnerships between the state and societal sectors. This requires a new mindset, institutional structure, and operational procedure within the public policy process (Peters and Pierre 2006, 209-211). In Thailand, there is a growing importance of new forms of institutions partnering the original state institutions—the bureaucracy—with the private sectors. Among many of these, examples are the Thai Chamber of Commerce, the Joint Public and Private Sector

Consultative Committee (JPPSCC), the National Committee on Hazardous Substances, and the Foundation for Consumers.

As to a social democratic state, it intervenes in society in order to bring about broad social structuring, usually in accordance with principles of fairness, equality, and social justice. The state holds a strong and active role in correcting the imbalance and injustice of the market economy. It tends to focus less upon the generation of wealth, but more on what is seen as the equitable or just distribution of wealth. The main features of this characteristic of the state are Keynesianism and social welfare. The aim of Keynesian economic policies is to manage capitalism, pushing for growth and maintaining full employment. The adoption of welfare policies comprises a social security system and health benefits within the aim of empowering the individual and creating a better society. The state complements the market with policies which are usually believed to be compassionate ones.

The above discussion constitutes the conceptual analysis of various styles of state intervention in society. The consequences of each style are varying degrees and types of public policy. For the developmental state, it generally focuses on economic policy, while collaborating with the private sector in moving the state toward income growth. The social democratic state values social well-being, extensively working in the area of social welfare.

V. The Rationales for State Intervention in Society along with the Essence of State Actions

The vitality of the state and its actions through public policy is probed in-depth within this section of the paper. Primarily, theories in public sector economics are generally known to outline the occasional malfunction of the market. There are situations where no incentive exists for the private sector to supply goods and services for the benefit of society. For some of such goods and services, there can be no restriction on consumption. Classic examples are national security and environmental protection. There can be no direct charges of such services to consumers, while everyone may benefit from the provision of those goods and services. These services must then be provided by the state. Also, there can be certain costs of production, which are inappropriately excluded from calculation. Such social costs usually adversely affect the society as a whole, as, for example, certain manners of production generate some pollution. The state, then, would need to require the inclusion of such costs into the cost of production, known in economic theory as land, labor, and capital. In the free market, firms are generally free to operate in any way they desire, such as specifying the quantity of goods to be produced. Classical economics suggests that the invisible hand of the market usually adjusts well the price and quantity of production. But in

instances where certain firms constitute the sole or very few producers of some products, their behavior in the production process is less than desirable, such as specifying too high a price for their products. The state, then, is also needed to regulate such monopolistic behavior (Stiglitz 2000, 77-80). All these state actions constitute public policies to correct the market's malfunction.

Political rationales are also made for state actions in public policy. Since they are less frequently discussed, unlike the economic rationales, they are more thoroughly explored below in subsections, along with examples of state actions.

The State of Nature and the Leviathan

The state of nature, a conception proposed by Thomas Hobbes, primarily signifies the political rationale for the state's role in society. It represents a negative view on situations, in which there can be constant wars and threat to the continued existence of humankind. Within some of Hobbes' descriptions of the state of nature, individuals are equal to one another; therefore, anyone may dominate others by whichever means available—usually through strength and cunning. They generally have the same desires, underneath which lie greed and craving. With the competition to fulfill those desires, each tries to dominate the others, hence, the maxim “man is a wolf to man.” These human desires and acts all fuel the state

of nature with permanent conflict, as the concepts of law, justice, and property are nonexistent. Nothing is unjust; and anything can be done by anybody, since no law exists and injustice is not known in the state of nature. The state of lawlessness means the law of the jungle governs human relations or, rather, human non-relation. Being termed as industry, work and working are senseless, as the fruits of such work and working are not recognized. They could at any time be taken away by any means possible (Mann and Dann 2005, 480-482).

Hobbes theoretically posited a transition to statism. The state initially emerged from reason. Individuals agreed to divest themselves from their natural right or absolute freedom in order to achieve peace. In other words, they created laws to restrict individual freedoms, thus preventing them from always following their natural desires which could be harmful to others. These laws averted individuals from claiming their right to do what they pleased. Some of individuals' inherent rights were transferred to the state with absolute power. The Hobbesian conception, the state was created to safeguard lives and property in return. The power wielded by the state quelled conflict and instituted peace through its public policy. Power must be in the hand of one person or an assembly, representing the majority will.

In a famous Thai court case, a minor member of an elite clan descended from past

monarchs at the age of sixteen, drove her car into a Thammasat University van on December 27, 2010, sending 9 people to death. This girl was under-aged at that time and by law not supposed to drive. Driving against the law, she was seen by Thai society as someone from a noble, famous, and wealthy family violating laws. She was charged with driving without a license, reckless driving, causing multiple deaths and injuries, property damage, and using a mobile phone while driving. She was sentenced to three years in prison, which was later suspended by the Supreme Court. It imposed an order for the girl to perform 48 hours of community services annually for four years as a condition for her conditional release through the suspension. On the other hand, the affected parties sued the girl in the Civil Court, which ordered her to pay 26 million baht to the surviving victims and the families of the deceased victims. There was later an issue in enforcing the Supreme Court's order (Bangkok Post 2019).

In today's states, there are civil and criminal laws that uphold private property and personal safety. In cases of violations, some remedies are obtainable through various state institutions, particularly the Police Department, the Ministry of Justice, and the Courts. The above case illustrates such a violation, in which compensation of some kind is sought in courts. In another case of property violation, someone with previous police records, together with some

accomplices, took a 10 million baht worth of diamond from its owner after a mock examination of the stone. The Police was immediately brought in to investigate the incident (“Arrest Warrants Sought in ...” 2018). In both of these sample cases, along with other incidents involving violation of private property as well as personal and public safety, it becomes the duty of the state to take some action in addressing the situation in the name of morality and justice. In another example, the Consumer Protection Police Division along with the Food and Drugs Administration investigated a case where a brand of food supplement is commercialized in the market without any supposedly formal approval by the Food and Drugs Administration. Such approval is officially required in order to protect consumers from possible toxic substances in food and drugs (“Ta Lai Rong Ngan Palit Ya ...” 2019). These samples of real incidents represent protection of private property and safety, whose operations are usually by way of state’s authority and coercive actions.

In his depiction of chaos in the state of nature, Hobbes asserted that civic peace and social unity are best achieved by the establishment of a commonwealth. An ideal, to Hobbes, is one ruled by a sovereign power, an artificial person—Leviathan—the metaphor for Hobbes’ perfect government. His writing attempted to prove the necessity of the Leviathan for preserving peace and stifling civil war in the

state of nature. Any system of political rules, however tyrannical, was preferable to no rules at all. Hobbes’ own life context was, in fact, responsible for setting the stage for his writing and philosophical thoughts. Primarily, he lived in fear. In his autobiography, Hobbes recounted that on the day of his birth in 1588, his mother learned that the Spanish Armada had set sail to attack England. This news so terrified Hobbes’ mother that she went into labor prematurely. Fear is, therefore, a significant theme in Hobbes’ writing. Also being a royalist, Hobbes views that the sovereign authority, which might as well be a monarch, can well eradicate fear and insecurity (Mann and Dann 2005, 486-487).

The Social Contract: Hobbes’ and Locke’s Views

Another significant political conception in praise of the state is social contract theory, in direct association with the discussion of the state of nature and Leviathan. Hobbes called on people in the state of nature to sign a social contract, leading to a state with full sovereignty to guarantee peace. This would eradicate of lawlessness, violence, and political instability. The contract would be an actual or hypothetical document, which acted as a peace treaty between the warring parties in the state of nature. This contract was regulated by a series of laws of nature that Hobbes believed to be the natural products of unfettered human reason. Some of

these laws were to seek peace, to avoid political chaos by agreements to lay aside some natural freedom, and for individuals to keep their words. A strong, sovereign ruler was entrusted with enforcing the law, making individuals keep their words toward each other within a contract, and honoring individuals' rights to specified property and security. Individuals, by way of social contract, could be restrained from encroaching on others' rights and from hurting one another. In this way, the laws of nature were deemed well observed (Mann and Dann 2005, 479-480).

Although John Locke did not contradict Hobbes to any extent, he held a more liberal version of social contract theory. While some of the freedoms were impartially restricted by the social contract, Locke emphasized that individuals retained the right to life and liberty. Especially in Locke's rather liberal thought, the power of the state was restricted in scope, in that the whole point of government was to protect property and people's lives. The state's role was not limitless. If a government was acting tyrannically and unjustly, threatening our personal security or lost the capacity to protect private property, then people had the right to rebel against it, just as the English did against James II in their Glorious Revolution. As such, like Hobbes, Locke held a negative view of the state of nature and thereby saw state protection under a social contract as necessary. But there was a limit to what government could do to its citizens within the

Locke's conception of social contract (Mann and Dann 2005, 466-467).

Jean Jacques Rousseau and John Rawls' philosophical thoughts were also related to social contract theory. For Rousseau, members of a society should enter into social contract, resulting in a rules-bound society, whereby the state must act according to the so-called general will. Acting in such manner, the state respected the real interests of each member of society. The social contract, to Rousseau, therefore, was conditional on the general will. State actions and policies should aim at the public interest, rather than at particular interests. The general will or the public interest was especially significant in Rousseau's conception of the social contract (Heywood 2015, 223; 164-165). The concerted effort among the Thai state's bureaucracies—Kasetsart University's Faculties of Veterinary Science and of Forestry; the Zoological Park Organization under the Royal Patronage, the Department of National Parks, Wildlife, and Plant Conservation—to augment the populations of Thai and Burmese antelopes represents an example of a pursuit of the public interest. These two species are endangered of extinction, possibly affecting the ecology of Thailand. Various measures out of the public policy have been devised to correct the situation (Nikorn Thongthip and Amphiga Thongphakdee 2019, 15).

Courts' decisions on cases brought before them also constitute public policy making. A somewhat idiosyncratic decision, yet with genuine effect, provides a vivid example of the state's function in securing the public interest. The Missouri Court sentenced David Berry, Jr to one year jail term, in which once per month, he must watch "Bambi," the Walt Disney classic cartoon, released since August 1942. Within three months of 2015, Berry and his family had killed around 100 deer. Berry and two of his family members were arrested on charges of killing hundreds of deer over a period of three years, according to the Missouri Department of Conservation. Berry's attorney asked for a court's leniency, but to no avail. With respect to this Walt Disney Cartoon, Bambi, a young deer whose mother was killed by hunters; and Bambi, in an iconic movie scene, curled up next to the dead body of the mother. Such sad moment of the cartoon was believed to have brought Berry, a poacher, to realize the negative impact of his private action on a saddened youngster whose mother passed away, as well as to refrain from further poaching. Poaching usually adversely impacts the ecology and the environment, possibly leading to extinction of a species (teleSUR 2018). Such court decisions based on the idealism of resource conservation are examples of the public interest in a "non-state of nature." But policy making of a judicial institution differs somewhat from that of the

executive and legislative branches. For a court, its action may only be reactive, making the policy decision on a case-by-case basis and only on cases brought before it.

John Rawls also worked in the context of social contract theory. He, however, added a major twist to it—the notion of the "veil of ignorance." Its general idea is that personal characteristics of societal members, such as individual interests, desires, appearance, gender, and race, were to be cloaked to the eye of state's policy makers. As such, the latter would deliver fair public policies, unlikely benefiting any particular groups of people, since these policy makers themselves could possibly be in any groups of societal members. These fair policies represent the terminology of "justice as fairness." Rawls devised two additional principles. The first, the Liberty Principle, stated that as much freedom as possible should be allowed, as everyone similarly and simultaneously experienced it, but as long as it did not interfere with other people's freedom. Secondly, while the Equality Principle guaranteed that people were treated equally; however, certain inequalities were permitted, as long as they were taken into consideration for the benefit of the worst-off. From these two principles lay the groundwork for the modern liberal welfare state, which guarantees basic rights, such as freedom of speech and the right to vote, to its citizens, while trying to give redress to the economically least

advantaged members of society through programs of public assistance, such as employment insurance and state welfare (Mann and Dann 2005, 526-527).

In Thailand, social assistance and welfare are under the purview of the Ministry of Social Development and Human Security. As an example, there has been a call from the Foundation for the Blind to the Ministry to raise the blind's monthly allowance, along with further assessment of how much difficulty is being faced by people with different kinds of disabilities in coping with their life conditions and in society. It concerns the issue of enforcing the employment quota of disabled persons, one person with disability per 100 employees, under the current Empowerment of Persons with Disabilities Act (Matichon 2019). Special treatment of people with disabilities is in accordance with Rawls' Equality Principle, in which an inequality could be applied to the worse-off people of the society, as they must face more hardship in life than those without disabilities. This falls under the purview of the Thai State through its bureaucracy and its social policy.

The Necessary Evils

Some negativity is, to some people, associated with the state, primarily its bureaucracies, constituting the state's arms and legs. There is some explanation to such negativity. Primarily, a characteristic of a bureau is its large size,

which is common for state bureaucracies, since each bureaucracy deals with a large scope of tasks. That is because the state and its bureaucracies speak for the whole society, not just its parts (Heywood 2013, 70). For instance, there are some health, welfare, and internal security issues with labor and migrant labor, involving a span of four ministries—Ministry of Health, Ministry of Interior, Ministry of Social Development and Human Security, and the Ministry of Labor. Coordination and cooperation become a necessity in organizations with large size and scope of responsibility, together with many rules and regulations to follow. In the fulfillment of state's missions, there usually have to be some coordination and cooperation among subdivisions or departments within a ministry as well as across ministries. The above example of the attempt to increase the population of Thai and Burmese antelopes, representing endangered species, suggests a necessity for a concerted effort across state bureaucracies. There is a possibility of poor communication and coordination across these bureaus, leading to the commonly heard criticism about the troublesome management of state bureaucracies. Red tape is a terminology with a negative connotation associated with the inefficient operation of state bureaucracies (Downs 1967, 26-27, 100).

The lack of output market usually comprises another characteristic of a state bureaucracy. Economically, most organizations

are two-faced. On one side, they face input markets, where they purchase the scarce resources that they use to produce their outputs. On the other side, they face output markets, where they sell what they produce. The quid pro quo transaction of buying and selling of products provides an automatic evaluation of a producer's output. If products of organizations can be sold for more than the input costs, selling them means a profit to the producer, as well as the fact that the products are valuable to consumers willing to pay such a price. The free market system allocates scarce resources among firms, appreciating the products which consumers are willing to pay for, while disparaging those that deliver no profit. The market also provides a guide for evaluating the performance of individuals within firms. A salesperson, for instance, who brings in twice as many sales as another is obviously more valuable to a firm (Downs 1967, 29). Those involved in business transactions within the free market condition adjust their behavior in accordance with these market evaluations or signals, particularly the market output. These adjustments lead to efficiency of production and consumption within economic theory. For a non-quid pro quo state bureaucracy, such output market's essential message is naturally absent, as sales and profits are not the prime objective of most state bureaucracies. Therefore, no essential message exists that possibly helps adjust production and consumption.

Despite the shortcomings, the state and its bureaucracies are still needed. A terminology of "necessary evils" is given to them (Downs 1967, 32). Understandably, they are considered evils, usually with respect to their bulky size and troublesome management, mostly due to the much needed coordination and the lack of vital messages from the market mechanism. Nonetheless, the argument for the bureaucracy is similar to that for the state's role and policy. In fact, the state's vitality almost exactly equals the bureaucratic vitality, as suggested by the above discussion of economic and political rationales for the necessary evils.

The inequality problem constitutes another essential rationale for the state's policy. The above discussion of the market mechanism can only lead to efficient resource allocation. But there is virtually no market mechanism that can address the inequality issue of the society. From the above examples, production costs that outweigh the sales prices result in a loss to some firms. Also, a salesperson who could bring about a proportion of sale less than others' usually faces a professionally adverse situation. The firm in the former situation could possibly go out of business, while the salesperson in the latter example could lose his/her job to some others. Nothing in the market may redress these less-than ideal situations. Certain forms of assistance from the state's social welfare policies, such as social security and income support may correct part of such problems.

Within most state policies, some coercion is necessary. In fact, the state constitutes the only source of coercion vis-à-vis the private sector. The former actually coerces the latter through various types of public policy, from the Constitution to public laws and bureaucratic rules and regulations. Society and the private sector have no authority to coerce. The reasons behind the power of state coercion are, for example, reassuring some equality and justice and maintaining public safety. On the other hand, despite the rationales for the state's coercive power, many continue to associate it with the terminology of the necessary evils.

The Expansionist Dynamics of State Power

New Right theorists explain the expansion of state's role by both demand and supply side pressures. Demand side pressures emanate from society, as people normally prefer more to less, especially in a situation where there is no direct payment for the state's services. Public policy in the form of public programs is mostly financed by tax revenues. Such demand is satisfied by supplying policies and state services. This is explained in terms electoral politics, bureaucratic politics, and by public choice theory. Public choice theory explains policy making by assuming that individuals usually act in a self-interested fashion. Hence, within electoral politics, electoral competition encourages politicians to

move ahead of their counterparts by making promises of increased spending and generous state programs. In Thailand as well as some other places, the terminology of populist policy connotes a generous supply of state programs. Within bureaucratic politics, bureaucratic self-interest is responsible for big government and state intervention, because they lead to an enlargement of the bureaucracy itself, which helps ensure job security, improved pay, open up promotion prospects, and enhance the status of public officials (Heywood 2013, 64-65). The expansionist explanation, therefore, constitutes a political explanation of the expansion of state roles and the increase in the number of public policies.

VI. More Argument for the State and Its Policy, Despite the State Withering Away Thesis

It is reiterated in this paper that public policy comes via the state's role. However, contrary views exist, such as the conception of the minimal state. This view regards as essential the role of the market and its mechanism in allocating societal resources, while belittling and detesting the state and its interventionist role in society. Even more highly negative views toward the state are classical communism and anarchism.

Anarchism denotes the situation of no rule, implying no existing formalized state of any kind. The anarchist ideology is defined by the

belief that political authority of all forms, and especially in the form of the state, is both evil and unnecessary. As such, anarchism asserts that the bureaucracy constitutes an unnecessary evil, not a necessary one (Downs 1967, 32). Anarchists favor the creation of a stateless society through the abolition of law and government. In their supposition, the state is evil because, as a repository of sovereign, compulsory, and coercive authority, it is anathema to the principles of freedom and equality. The state is unnecessary because order and social harmony do not have to be imposed through government. Central to anarchism is the assumption that people can manage their affairs via a voluntary agreement, without the need for top-down hierarchies or a system of rewards and punishments, which usually constitute the state's actions and roles (Heywood 2018, 92). Some anarchists perceive the government as being symbolized by "the club, the gun, the handcuff, or the prison." As discussed above, the state definitely has traces of such features, because it, in fact, monopolizes authority, vis-à-vis the private sector. Collectivism, as part of anarchist thought, is the belief that human beings are social animals, better suited to working together for the common good. There is a capacity for social solidarity and mutual assistance within human beings (Heywood 2018, 101).

Unlike other political ideologies, anarchism has never succeeded in becoming a reality, at

least at the national level. No society or nation has been modeled according to the anarchist principles. The goal of anarchism—the overthrow of the state and dismantling of all forms of political authority—is widely considered to be unrealistic, if not impossible. The notion of a stateless society is sometimes seen as, at best, a utopian dream (Heywood 2018, 92-95). The earlier discussion indicates that states have an essential feature of coercion out of necessity. Order and social harmony, such as contracts fulfillment and respect for other people's property and freedom cannot always be guaranteed by the voluntary action of individuals, as proposed by anarchists. Positive voluntary actions on the part of individuals may be expected only whenever it is convenient to them. At other times, those voluntary actions may not be practical.

Classical Marxism, as part of the socialist conception, represents another political ideology that downplays the state's existence. The Marxist discontent with the state is mostly due to its core presumption that the state constitutes the instrument for the oppression of the exploited class. Being a bourgeois state, it is biased in favor of capital over labor. Hence, state policy usually benefits the bourgeoisie, the owners of productive wealth—capital—to the detriment of the proletariat, who live at near subsistence level, selling labor. Such socio-economic structure is bound to produce conflict between the two social classes, while being refereed by the biased

state. This conflict, however, instigates the proletariat to stage a revolution to overthrow the present system of class and production. The revolution, along with the dictatorship of the proletariat, as suggested by Marx, would at first reduce class antagonism and later abolish the class system. Ultimately, the state would wither away, as it loses its reason for existence.

Despite Marx's view of the state, in orthodox communism or the empirical happenstance of one form of socialism, the withering away of the state never took place. The communism that transpired in mid twentieth century Soviet Union under Lenin and Stalin eradicated private enterprise within the collectivized state. However, instead of the withering away of the state as it lost its power, the state, in fact, gained even a stronger role, totally commanding society and the economy under a totalitarian state structure (Heywood 2012, 122-123; Heywood 2013, 70-71). Elsewhere, communist regimes existed in Eastern Europe and still exist in China, Cuba, Vietnam, and North Korea, mostly with varying degrees of state command and control, extensively directing both the economy and society (Heywood 2018, 79).

Both classical communism and anarchism have never materialized in human history. The rejection of the state along with the dismantling of all forms of political authority actually proved to have been unrealistic. Conceptions regarding the state, such as the social contract and the

general will seem to find their places in the history of mankind; in fact, they have a vital practicality in public policy, in that the private sector fails to function in many aspects, such as equality, social justice, morality, and public goods provision.

Today's real incidence of stateless people indicates that the state is still vital. Working in this particular area of social and international issue, the UNHCR emphasizes that today millions of people around the world are denied nationality. The international legal definition of a stateless person is one who is not assigned a nationality by any state under the operation of its law. There are many reasons why someone is a stateless person. These stateless people have difficulties accessing basic rights, such as education, healthcare, and employment, causing them much hardship in their lives (United Nations High Commissioner for Refugees, n.d.).

In Southeast Asia, the Rohingya have been living in Myanmar for generations. But Myanmar considers them as Muslims who immigrated during Colonial rule. Not having originated from Myanmar, they have not been granted full citizenship. According to the 1982 Burmese Citizenship Law, a Rohingya or any ethnic minority is eligible to citizenship only to citizenship if he/she provides proof that his/her ancestors have lived in the country prior to 1823 (The Hindu 2017). In today's statism, the state provides services to its citizens, such as healthcare,

education, personal and human security, along with many other services. Every person on this planet has the right to nationality and the right to say “I belong” to a place. Being without a nationality means lack of access to services provided by the state. Usually, these services and protection are provided not only by reason of their being essential, but also of morality, equality, and social justice. The problem with stateless people like the Rohingya is the fact that they do not receive the privilege of such state’s services. They, therefore, usually carry on their lives without any healthcare, education, and employment security. Worse, for those like the Rohingya, they may have no permanent place to stay, while living in constant fear of being pushed away from a country, Myanmar, in the case of the Rohingya. As such, the issue of stateless people perhaps could support the argument that the state is still essential. As to the case of the Rohingya, without belonging to any state, their lives have been adversely affected. If the state were not necessary as some political ideologies suggest, stateless people would then not constitute a problem.

VII. Further Argument for the State and Its Sovereignty in the Policy Process, in spite of Globalization

One particular aspect of globalization in the discussion above comprises its impact on state sovereignty and, in effect, its role vis-à-vis

state policies. One major part of globalization is transnational corporations (TNCs) and their role in national and world economies. Their impacts on both levels have been known to exist in today’s borderless society and economy. On a more negative note, they have been said to exert control on global capitalism. Also on another is their effect on state sovereignty, as they possibly shake up state’s policy making. An evidence of their role is the fact that they apparently erode state power (Stone 2007). Within corporatist, pluralist, and Marxist conceptions of the state and its making of policy, the private sector, mostly corporations, is seen as having a considerable number of roles to play in the economy, affecting state policy in one direction or another (Heywood 2013, 100-105). In this manner, state power and its sovereignty have been said to have been lost or lessened, to a certain extent. And given that corporations hold a privileged position in state policy making, the same is possibly true in the case of TNCs, if not much more so, due to their larger scope of operation and size (Lindblom 1977, 172-174). On a more positive note, albeit the TNCs’ encroachment on the national policy making, states do make adjustments in cooperating with them. In fact, states do gain benefits in coexisting and trading with these international business organizations.

From a different angle, however, corporations, TNCs or not, all have the profit

motive uppermost on their minds. The operation and priority of TNCs across borders is usually not to enrich or privilege a specific locality, but rather to give their shareholders profits, wherever they may be (Stone 2007). As such, the involvement of these TNCs in state policy making is likely to be in particular areas, especially economic, tax and trade, which can possibly help them to send profits back to them and their shareholders. On the other hand, there is a wide span of other non-quid pro quo policy areas that are not attractive at all to the TNCs. These generally involve social welfare, public healthcare, health promotion, and public education, issues ultimately to do with social justice and equality. It is, therefore, highly probable that the state is able to retain its full sovereignty in these policy areas, which are usually not of interest to the TNCs. Thus, state sovereignty would be lost only in parts to the forces of globalization and to TNCs. But other parts of its sovereignty are still intact for the state to make policy.

VIII. Conclusion

All the discussion on the state and its role comprises a significant part of political science. The extent of such role vary according to the types of the state, as delineated in theory of the state. In all types, public policy is affected, with repercussions on public life and society. All the discussion in the paper juxtaposes such state role with its action in public policy. Along with both economic and political rationales for the state's policy function, the incidence of statelessness and stateless people, a global problem, should prove that the state is still vital. Also, despite globalization, state sovereignty still remains in many policy areas, aside from economic policy.

References

- Bangkok Post. 2018. "Arrest Warrants Sought in B10 M Diamond Theft Case." Accessed August 10, 2019. <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1593294/arrest-warrants-sought-in-b10m-diamond-theft-case>.
- . "Praewa's Family to Sell Land to Compensate Crash Victims." 2019. Accessed August 10, 2019. <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1714740/praewas-family-to-sell-land-to-compensate-crash-victims>.
- Danziger, James N. 1996. *Understanding the Political World: A Comparative Introduction to Political Science*. 3rd ed. New York: Longman.
- Downs, Anthony. 1967. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown.
- Ekawit Maneethorn. 2011. *Rabob Ratchakan, Rattawisasakit, Lae Ongkan Mahachon Khong Thai* [Government Bureaucracy, Public Enterprises, and Public Organizations]. Bangkok: M. T. Press. (in Thai)
- "Fark Kanban Ror Mor Wor Por Mor Kon Mai: Chot Hin Chakcha Mai Dai." [Homework for the New Minister of Social Development and Human Security: Five Tough Tasks That Cannot Wait]. 2019. *Matichon*, July 24, 18. (in Thai)
- Heywood, Andrew. 2012. *Political Ideologies: An Introduction*. 5th ed. New York: Palgrave Macmillan.
- . 2013. *Politics*. 4th ed. New York: Palgrave Macmillan.
- . 2015. *Political Theory: An Introduction*. 4th ed. New York: Palgrave Macmillan.
- . 2018. *Essentials of Political Ideas*. London: Palgrave.
- The Hindu. "For Rohingya, There Is No Place Called Home." 2017. Accessed August 10, 2019. <https://www.thehindu.com/news/international/for-rohingyas-there-is-no-place-called-home/article19620567.ece>.
- Kraft, Michael E., and Scott R. Furlong. 2015. *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. 5th ed. Los Angeles: SAGE.
- Lindblom, Charles E. 1977. *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. New York: Basic Books, Inc., Publishers.
- Mann, Douglas, and G. Elijah Dann. 2005. *Philosophy: A New Introduction*. San Francisco, CA: Wadsworth/Thomson Learning.

- Mills, C. Wright. 1956. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Nikorn Thongthip and Amphiga Thongphakdee. 2019. "Nueng Thotsawat Khong Kan Tosu Phuea Yut Kan Sunphan Khong Lamang Satpa Sa-nguan Khong Thai." [One Decade of the Fight against Risk of Extinction of Antelopes, One Species of Thai Wildlife]. *Matichon*, July 25. (in Thai)
- Peters, Guy, and Jon Pierre. 2006. "Governance, Government, and the State." In *The State: Theories and Issues*, edited by Colin Hay, Michael Lister, and David Marsh, 209-222. New York: Palgrave
- Rong Syamananda. 1993. *A History of Thailand*. 8th ed. Bangkok: Thai Watana Panich Co., Ltd.
- Saiphin Kaew-ngamprasert. 2019. "Panha Ahan Klangwan Lae Nom Rongrian." [The Issues of School Lunch and School Milk]. *Matichon*, July 12, 15. (in Thai)
- Stiglitz, Joseph E. 2000. *Economics of the Public Sector*. 3rd ed. New York: W. W. Norton.
- Stone, Brendon. 2007. "Globalized Corporations and Erosion of State Power." Accessed August 10, 2019. <https://www.globalresearch.ca/globalized-corporations-and-the-erosion-of-state-power/5661>.
- Supreeda Adulyanon. 2019. "Poet Rai-ngan Radap Lok Nun Kan Chai Phasi 'Buri-Lao-Namtan' Phuea Sukkhaphap Khong Prachachon." [Disclosing World Report on Support for Tax on Tobacco, Liquor, and Sugar for the Sake of Public Health]. *Matichon*, July 12, 15. (in Thai)
- "Ta Lai Rong Ngan Palit Ya Lod Kwam Oan." [Storming a Production House of Weight Loss Pills]. 2019. *Matichon*, July 20, 3. (in Thai)
- teleSUR. 2018. "Natural Fawn Killer: US Poacher Sentenced to 'Bambi' Viewing." Accessed August 9, 2019. <https://www.telesurenglish.net/news/Natural-Fawn-Killer-US-Poacher-Sentenced-to-Bambi-Viewings-20181218-0034.html>.
- United Nations High Commissioner for Refugees. n.d. "Ending Statelessness." Accessed December 23, 2019. <https://www.unhcr.org/ending-statelessness.html>.

Retirement Extension for Public Service Personnel Policy: An Analytical Study of Policy Implementation in Thailand**

Chayanut Chaturachinda*

Abstract

This study was a situational investigation into the retirement extension for public service personnel policy in Thailand. The study aimed to analyze the factors contributing to policy success or failure so as to make recommendations for greater effectiveness. Qualitative research methods, involving documentary research and in-depth interviews with civil servants generally and those in higher education institutes. The findings were that over the years 2009-2018 there were not many career extensions after retirement. Key factors affecting success and failure were lack of policy clarity, wherever it was to take care of older persons in an aged society or to manage shortages of staff in the government bureaucracy. This lack of clarity led to different kinds of understanding of the objectives, as between the agency making the policy and the agencies implementing it. Such a situation resulted in political problems associated with favoritism. The study recommended that the characteristics and objectives of the policy be made clearer in intention and thus able to effectively solve the associated problems.

Keywords: *policy implementation, retirement extension, general civil servants, civil servants in higher education institutes, Thailand*

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

**Received October 29, 2019; Revised November 24, 2019; Accepted August 5, 2020

การศึกษาผลการนำนโยบายการส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐ หลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบ ราชการไทยไปปฏิบัติ**

ชฎานุช จาตุรจินดา*

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์การส่งเสริมบุคลากรภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพให้ทำประโยชน์ต่อระบบราชการไทยหรือการต่ออายุราชการ รวมถึงการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ และเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมนโยบายดังกล่าวให้มีประสิทธิผลต่อไป ซึ่งเป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพที่ใช้การเก็บข้อมูลทั้งข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยศึกษาจากข้าราชการ 2 กลุ่ม คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พบว่าการต่ออายุราชการตลอด 10 ปีที่ผ่านมาเกิดขึ้นไม่มาก โดยมีปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและล้มเหลวที่สำคัญ เช่น ลักษณะนโยบายที่คลุมเครือระหว่างการต่ออายุราชการเพื่อดูแลผู้สูงอายุกับการมุ่งบริหารบุคลากรที่ขาดแคลนในระบบราชการ ส่งผลถึงความเข้าใจต่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยงานที่กำหนดนโยบายและหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้การพิจารณาการต่ออายุราชการเกิดปัญหา อาจทำให้มีการเลือกปฏิบัติได้ ซึ่งมีข้อเสนอแนะด้านนโยบายโดยต้องกำหนดลักษณะและวัตถุประสงค์ของนโยบายให้ชัดเจนและเป็นไปตามเจตนารมณ์และสามารถแก้ปัญหาของสังคมได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ: การนำนโยบายไปปฏิบัติ, ต่ออายุราชการ, ข้าราชการพลเรือนสามัญ, ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

*อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนอังรีนงต์ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
อีเมล salicult@yahoo.com

**ได้รับบทความ 29 ตุลาคม 2562; แก้ไขปรับปรุง 24 พฤศจิกายน 2562; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 5 สิงหาคม 2563

บทนำ

การเคลื่อนเข้าสู่ยุคสมัยของสังคมผู้สูงอายุ (aging society) ปัจจุบันกำลังแผ่ขยายอย่างต่อเนื่องท่ามกลางการจับตามองจากทั่วโลก โดยนิยาม สังคมสูงอายุ หมายถึงสังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด (หรือประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 7) (Department of Older Persons 2019, 10) ส่งผลให้โครงสร้างประชากรเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างยิ่งใหญ่โดยเป็นที่คาดการณ์ว่าภายในปี พ.ศ. 2593 (ค.ศ. 2050) ประชากรผู้สูงอายุจะมีจำนวนมากกว่า 2 พันล้านคน ซึ่งเป็นจำนวนที่มากกว่าประชากรวัยเด็ก (อายุต่ำกว่า 15 ปี) ทำให้ประเทศทั่วโลกรวมถึงประเทศไทยต้องหันมาให้ความสำคัญและมีการดำเนินนโยบายต่าง ๆ เพื่อรับมือกับภาวะสังคมผู้สูงอายุนี้ (Pomsiri Supanya 2013, 12)

ใน พ.ศ. 2564 ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างเต็มตัว เนื่องจากประชากรที่เกิดในยุค baby boom (พ.ศ. 2489 - 2517) ซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานสำคัญในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมาเริ่มเข้าสู่ช่วงวัยเกษียณอายุ รวมทั้งอัตราการเกิดของประชากรที่ลดลง (Office of the Civil Service Commission 2010, 257) จะมีผู้สูงอายุในประเทศมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด ความท้าทายของการก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุคือ ประชากรสูงอายุจะมีคุณภาพชีวิตที่ดี ทั้งทางด้านสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมได้อย่างไร รวมถึงการเกิดปัญหาด้านทรัพยากรมนุษย์ไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาดแรงงาน และอัตราการพึ่งพิงที่สูงขึ้น ทั้งในองค์การภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในหน่วยงานภาครัฐที่มีความสำคัญยิ่งในการขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในฐานะหน่วยงานกลางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของภาครัฐได้ตระหนักถึงความท้าทายและได้ดำเนินมาตรการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลต่าง ๆ เพื่อตอบสนองและรับมือต่อสถานการณ์ดังกล่าว โดยหนึ่งในมาตรการที่สำนักงาน ก.พ. ได้ดำเนินการคือการบัญญัติกฎ ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์รับราชการต่อไป พ.ศ. 2552 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่มีเจตนารมณ์ในการให้ข้าราชการรับราชการต่อไปในกรณีที่มีการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้นต้องอาศัยความสามารถเฉพาะตัวหาผู้ทดแทนยาก และมีความจำเป็นของหน่วยงานราชการ (Pomsiri Supanya 2013, 23) รวมไปถึงหน่วยงานกลางของข้าราชการประเภทอื่น ๆ ที่อาจได้รับผลกระทบเดียวกัน โดยได้ออกมาตรการเพื่อรองรับเช่นเดียวกัน อาทิ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ออกประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการต่อเวลาราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2550

มาตรการหรือการรับมือในรูปแบบต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ ล้วนอยู่บนพื้นฐานของความจำเป็นของหน่วยงาน นำไปสู่การหาความเหมาะสมของการวางแผนกำลังคนและการหาแนวทางการส่งเสริมศักยภาพของข้าราชการที่เกษียณอายุในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่สังคมสูงอายุ เพื่อขับเคลื่อนให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตามนโยบายหรือมาตรการที่เป็นกลไกสำคัญในการบริหารงานภาครัฐ อาจมีปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำ

นโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ การดำเนินมาตรการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์รับราชการต่อ อีกทั้งยังไม่มีการศึกษา บัณฑิตที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือบัณฑิตที่เป็นอุปสรรคต่อการน่านโยบายส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐ หลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการไทยไปปฏิบัติ รวมถึงการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบในด้านต่าง ๆ บทความวิจัยชิ้นนี้จึงเกิดขึ้นเพื่อแสวงหาแนวทางในการพัฒนามาตรการและการนำนโยบายส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการไทยไปปฏิบัติต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์การต่ออายุราชการหลังเกษียณของหน่วยงานภาครัฐตามนโยบายการส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 - 2561
2. เพื่อศึกษาบัณฑิตกำหนดความสำเร็จของการน่านโยบายการส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการไทยไปปฏิบัติ
3. เพื่อเสนอแนวทางการน่านโยบายการส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการไทยไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์มากขึ้น

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยหัวข้อ “การน่านโยบายการส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพ

ในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการไทยไปปฏิบัติ” เป็นการศึกษาสถานการณ์และปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการต่ออายุราชการ โดยระบบราชการไทยได้มีการปรับเปลี่ยนให้ข้าราชการทั้งหมด 4 ประเภทสามารถต่ออายุราชการได้ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ และข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งบทความวิจัยชิ้นนี้มุ่งเน้นศึกษาเฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญตามความในมาตรา 108 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามความในมาตรา 19 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในสายงานอาจารย์ พ.ศ. 2547 ตั้งแต่ พ.ศ. 2552 - 2561 เท่านั้น

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการศึกษาวิจัยครั้งนี้สามารถจำแนกได้ 3 กลุ่ม คือ *กลุ่มที่หนึ่ง* ผู้บริหาร และผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้บริหารอาวุโสของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการพัฒนาประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงแนวทางและหลักการในการกำหนดนโยบายการต่ออายุราชการหลังเกษียณของหน่วยงานภาครัฐ *กลุ่มที่สอง* ผู้ที่น่านโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ข้าราชการระดับสูงด้านทรัพยากรบุคคลกระทรวงสาธารณสุข คณะบดีประจำคณะสายสังคมศาสตร์และสายวิทยาศาสตร์ ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการฝ่ายสนับสนุนในการน่านโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารทรัพยากรบุคคลของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร

ทรัพยากรบุคคลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อทราบถึงสถานการณ์ ขั้นตอนในการพิจารณาการต่ออายุราชการ รวมถึงทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ *กลุ่มที่สาม* คือ ข้าราชการเกษียณอายุผู้ที่ได้รับการต่ออายุราชการและไม่ได้รับการต่ออายุราชการในกลุ่มอาชีพแพทย์ ทันตแพทย์ อาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อทราบถึงเหตุผลในการต่ออายุราชการและไม่ต่ออายุราชการของแต่ละบุคคล ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการต่ออายุราชการ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบสถานการณ์การต่ออายุราชการหลังเกษียณของหน่วยงานภาครัฐตามนโยบายการส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 - 2561

2. ทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและอาจเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการไทยไปปฏิบัติ

3. เป็นแนวทางการนำนโยบายการส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการไทยไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์มากขึ้น

แนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับความรู้พื้นฐานของสังคมสูงอายุ แนวคิดการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ และแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามลำดับ

นิยามเกี่ยวกับสังคมสูงอายุ

ผู้สูงอายุ (older/elderly person) ตามความหมายขององค์การสหประชาชาติ (United Nations 2017, 1) คือบุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป สอดคล้องกับพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 3 นิยาม “ผู้สูงอายุ” ว่าเป็นบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย ในบางประเทศกำหนดให้ผู้สูงอายุคือบุคคลที่อายุ 65 ปีขึ้นไป (World Health Organization 2002)

จากการนิยามความสูงวัยของประชากรในประเทศต่าง ๆ ได้มีการแบ่งระดับความเป็นสังคมผู้สูงอายุ โดยพิจารณาจากร้อยละของจำนวนประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ดังนี้ (Office of the Civil Service Commission 2018b, 6)

สังคมสูงอายุ (aged society) หมายถึง สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป เกินกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศหรือเป็นสังคมที่มีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป เกินกว่าร้อยละ 7 ของประชากรทั้งหมด

สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (completely aged society) หมายถึง สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป เกินกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศหรือเป็นสังคมที่มีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป เกินกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งหมด

สังคมสูงอายุนับระดับสุดยอด (super-aged society) หมายถึง สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป เกินกว่าร้อยละ 28 ของประชากรทั้งประเทศ หรือเป็นสังคมที่มีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป เกินกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด

จากการคาดการณ์การเข้าสู่สังคมสูงอายุนั้น ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2564 เนื่องจากประชากรที่เกิดในยุค baby boom

(พ.ศ. 2489 - 2517) ซึ่งเป็นแรงงานสำคัญในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา เริ่มเข้าสู่วัยเกษียณอายุ รวมทั้งอัตราการเกิดที่ค่อย ๆ ลดลง (Office of the Civil Service Commission 2010, 257) ซึ่งข้อมูลในปี พ.ศ. 2561 มีอัตราประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องถึง 16.06% ของประชากรทั้งหมด (Department of Older Persons 2018) เป็นอัตราที่เจริญเติบโตอย่างสวนทางกับอัตราประชากรเด็ก ทำให้ในปัจจุบันต้องมีการเตรียมรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าว โดยผลกระทบที่สำคัญนอกจากจะส่งผลกระทบในด้านเศรษฐกิจที่มีแรงงานใหม่เข้าสู่ตลาดแรงงานน้อยลง ในขณะที่เด็วยกกันก็ต้องรับภาระการเลี้ยงดูผู้สูงอายุที่มากขึ้นซึ่งส่งผลกระทบต่ออารมณ์ทั้งในระดับครัวเรือนและระดับประเทศ อีกทั้งยังส่งผลโดยตรงต่อระบบราชการ 2 ประเด็นหลัก (Suchada Rangsinan 2013, 7-8) ดังนี้ *ประเด็นที่ 1* การขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน (immediate discontinuity of work) หากมีการเกษียณอายุจำนวนมากในคราวเดียวกัน อาจส่งผลให้หน่วยงานของราชการได้รับผลกระทบ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างรอยต่อในการสรรหาบุคลากรเข้ามาแทนที่อัตราผู้เกษียณอายุทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ *ประเด็นที่ 2* การขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญ ทักษะ และประสบการณ์สั่งสมของผู้เกษียณอายุ (immediate lack of expertise and tacit knowledge) ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ที่ผู้เกษียณอายุสั่งสมมาจากการปฏิบัติราชการเป็นระยะเวลานาน โดยเฉพาะความรู้เฉพาะทางหรือความรู้แฝง (tacit knowledge) ซึ่งจำเป็นต่อการปฏิบัติราชการในส่วนราชการนั้น ๆ

อย่างไรก็ตามจากสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรดังกล่าวทำให้องค์การทั้งภาครัฐและเอกชนต้องให้ความสำคัญกับการวางแผน

ทรัพยากรมนุษย์ เพื่อเตรียมรับมือกับความท้าทายของการเปลี่ยนผ่านสู่สังคมสูงอายุและลดผลกระทบที่เกิดขึ้นให้มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐที่จะต้องสูญเสียข้าราชการที่มีความรู้ ความสามารถที่หาได้ยาก และเป็นที่ต้องการของหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้ออกมาตรการในการบริหารงานบุคคล ซึ่งในที่นี้หมายถึงมาตรการบริหารกำลังคนสูงอายุที่ยังคงรับราชการอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนราชการ (ต่ออายุราชการ) โดยจะศึกษาถึงการนำนโยบายหรือมาตรการนี้ไปปฏิบัติผ่านแนวคิด ปัจจัยกำหนดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดย ศุภชัย ยาวะประภาส (Supachai Yavaprabhas 2005, 101-118) เนื่องจากเป็นแนวความคิดที่มีการรวบรวมปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จของการนำนโยบายครอบคลุมไว้ทั้งหมด อีกทั้งยังใช้ปัจจัยกำหนดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่

1. ลักษณะของนโยบายนั้น ๆ ซึ่งหมายถึงการให้ความสำคัญกับตัวนโยบายว่าเป็นนโยบายประเภทใด มีความสอดคล้องกับค่านิยม ประสบการณ์ของผู้ได้รับหรือไม่ รวมทั้งคุณภาพของข้อมูลส่งกลับมีมากน้อยเพียงใด
2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย หมายถึงการให้ความสำคัญกับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ ความพร้อมกัน ความง่ายต่อการรับรู้
3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง หมายถึงเป็นการสนับสนุนของทุกฝ่ายเกี่ยวข้อง รวมถึงผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล อาจจะส่งผลกระทบต่อลบบนนโยบายได้

4. ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี หมายถึงการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติหรือลักษณะของเทคโนโลยีที่จะต้องสอดคล้องกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อม

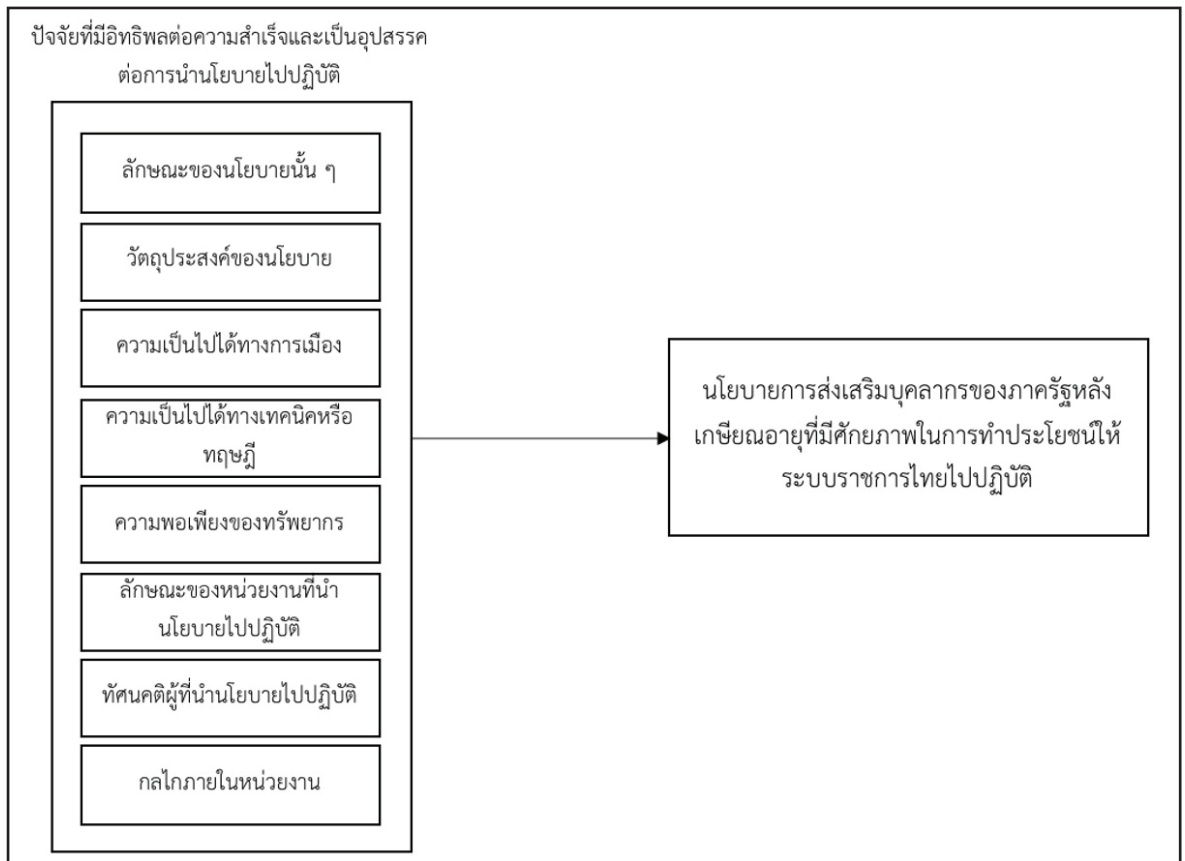
5. ความพอเพียงของทรัพยากร หมายถึงงบประมาณ บุคลากร ทั้งด้านกำลังและคุณภาพ รวมถึงอุปกรณ์สำนักงานอื่น ๆ

6. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงด้านโครงสร้าง การบังคับบัญชา ความสามารถของผู้นำ เป็นต้น

7. ทักษะคนผู้ที่น่านโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงหากมีทัศนคติที่ดี จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างไม่บิดพลิ้ว ไม่มีอคติ

8. กลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงกลไกระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งจำนวนจุดตัดสินใจหากมีมากเกินไปจะทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน และการแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน

โดยสามารถกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยได้ ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัยหัวข้อการศึกษามลการนำนโยบายการส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการไทยไปปฏิบัติ

ระเบียบวิธีวิจัย

1. รูปแบบการวิจัย ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้เลือกใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เนื่องจากเป็นรูปแบบการวิจัยที่มีความเหมาะสมกับการศึกษาข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับทัศนคติและความเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายการต่ออายุราชการของข้าราชการไปใช้ ซึ่งต้องอาศัยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) เป็นสำคัญ

2. เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล การสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured or guided interviews) เป็นคำถามปลายเปิดที่มีคำสำคัญที่สอดคล้องกับการทบทวนวรรณกรรม พร้อมกับมีความยืดหยุ่น สามารถจะปรับเปลี่ยนถ้อยคำให้สอดคล้องกับผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยแต่ละคนและสถานการณ์การสัมภาษณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล แบ่งตามประเภทของข้อมูลที่ต้องการในการศึกษาได้ดังนี้

แหล่งข้อมูลและวิธีการเก็บข้อมูล ผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก 2 แหล่งที่มา คือ ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) และข้อมูลปฐมภูมิ (primary data)

ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) โดยจะศึกษาข้อมูลจากเอกสาร สถิติ กฎหมาย คำสั่ง ประกาศ บันทึก หนังสือ รายงานวิจัย เอกสารการวิเคราะห์ บทความวิชาการ รายงานประเมินผลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่เป็นทั้งข้อมูลทั่วไป และสถิติอัตราเกษียณและอัตราการต่ออายุราชการของหน่วยราชการ โดยจำแนกเป็น กระทรวง อีกรังยังรวบรวมสถิติอัตราเกษียณและอัตราการต่ออายุข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา โดยจำแนกเป็นคณะต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย

ข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) เพื่อสอบถามรายละเอียดของข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interviews) ซึ่งประกอบด้วยคำถามปลายเปิด (open-ended)

4. การวิเคราะห์ข้อมูล เมื่อผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลทั้งข้อมูลทุติยภูมิและปฐมภูมิแล้ว ผู้วิจัยใช้การตีความสร้างข้อสรุปแบบวิถึอุปนัย (induction) เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นข้อมูลทั่วไป จากข้อมูลบันทึกและบรรยายจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและสนทนากับผู้ให้ข้อมูลหลัก (key informant) เกี่ยวข้องกับประเด็นหลักของการวิจัย

ผลการศึกษาและอภิปรายผล

จากสถานการณ์ปัจจุบันที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับสภาพสังคมสูงอายุ ประชากรช่วงวัยที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไปเพิ่มปริมาณมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งในแง่หนึ่งหากมีการเกษียณอายุราชการพร้อมกันเป็นจำนวนมาก จะส่งผลให้หน่วยงานภายในระบบราชการต่าง ๆ ขาดแคลนกำลังคนหรือเกิดการขาดช่วงของบุคลากร และอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานในที่สุด อย่างไรก็ตาม หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนจำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรดังกล่าวและเพื่อลดผลกระทบที่จะเกิดกับหน่วยงาน โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีมาตรการในการส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการเพื่อตอบสนองและรับมือต่อสถานการณ์สังคมสูงอายุ โดยสายงานที่สามารถต่ออายุราชการได้ประกอบไปด้วยข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งสามารถต่ออายุราชการ

ได้ 2 ประเภท คือ 1) ตำแหน่งประเภทวิชาการ 4 สายงาน ได้แก่ นักกฎหมายกฤษฎีกา แพทย์ ทันตแพทย์ และ นายสัตวแพทย์ 2) ตำแหน่งประเภททั่วไป 4 สายงาน ได้แก่ ช่างศิลปกรรม คีตศิลป์ ดุริยางคศิลป์ และ นาฏศิลป์ และข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ในสายงานอาจารย์โดยทั้งสองประเภทนี้มีเกณฑ์ในการพิจารณาการต่ออายุราชการที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งนอกจากจะมีเกณฑ์การกำหนดอายุและตำแหน่งแล้ว สำหรับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ยังมีการนำทักษะความสามารถและผลการปฏิบัติงานย้อนหลัง 3 ปี เป็นเกณฑ์ร่วมพิจารณา และเหนือสิ่งอื่นใดการพิจารณาการต่ออายุราชการต้องอยู่บนพื้นฐานความต้องการของหน่วยงานนั้น ๆ ด้วย โดยกระบวนการดำเนินการจะเริ่มต้นจากผู้ยื่นคำร้องเพื่อพิจารณาต่ออายุราชการที่มีคุณสมบัติครบถ้วน ยื่นคำร้องและข้อมูลที่เกี่ยวข้องไปยังต้นสังกัดเพื่อพิจารณา ในกรณีของข้าราชการพลเรือนสามัญสามารถยื่นคำร้องไปยังกระทรวงต้นสังกัดเพื่อพิจารณาและให้อนุกรรมการสามัญประจำกระทรวงออกคำสั่งเพื่อให้ต่ออายุราชการ กรณีของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ยื่นคำร้องไปยังคณะ สภามหาวิทยาลัยจะเป็นผู้พิจารณา และให้มหาวิทยาลัยออกคำสั่งเพื่อต่ออายุราชการ

จากการรวบรวมข้อมูลสถานการณ์การต่ออายุราชการพลเรือนสามัญ ในปี 2552 - 2561 โดยภาพรวมพบว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ มีผู้ได้รับการต่ออายุราชการทั้งหมดจำนวน 81 คน เช่น ใน พ.ศ. 2561 มีผู้ต่ออายุราชการจำนวน 30 คน จากจำนวนผู้เกษียณอายุทั้งหมด 7,650 คน ซึ่งนับเป็นอัตราส่วนที่น้อยมาก โดยหน่วยงานที่มีการต่ออายุราชการมากที่สุด คือ กระทรวงสาธารณสุข โดยเฉพาะสายงานด้านการแพทย์ อีกทั้งยังพบว่าจำนวนการต่ออายุราชการไม่ได้กระจายตัวอยู่

ในทุกส่วนราชการ มีเพียงแค่ส่วนงานของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กรมการแพทย์ กรมควบคุมโรค กรมที่ดิน กรมศิลปากร และสำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม เป็นต้น

สำหรับกลุ่มข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ในภาพรวมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีผู้ได้รับการต่ออายุราชการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 - 2561 จำนวน 76 คน คณะนิติศาสตร์มีการต่ออายุราชการมากที่สุด จำนวน 14 คน คณะศิลปศาสตร์ 13 คน และคณะรัฐศาสตร์ 11 คน ตามลำดับ จากจำนวนผู้เกษียณอายุทั้งหมด 396 คน และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีผู้ได้รับการต่ออายุราชการ ตั้งแต่ พ.ศ. 2552 - 2561 จำนวน 41 คน คณะวิทยาศาสตร์มีการต่ออายุราชการมากที่สุด เป็นจำนวน 17 คน คณะวิศวกรรมศาสตร์จำนวน 7 คน ตามลำดับ จากจำนวนผู้เกษียณทั้งหมด 118 คน

จากการศึกษาพบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการไทยไปปฏิบัติมีทั้งหมด 8 ปัจจัย มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ลักษณะของนโยบาย

มีความคลุมเครือ อาจทำให้เข้าใจได้สองแนวทาง คือ กรณีแรกเป็นการต่ออายุราชการเพื่อดูแลผู้สูงอายุในระบบราชการหรือการมุ่งบริหารบุคลากรที่ขาดแคลนในระบบราชการเมื่อเข้าสู่สังคมสูงอายุ กรณีที่สอง คือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้กล่าวว่ นโยบายที่ออกมาเป็นไปเพื่อรองรับปัญหาจากการก้าวสู่สังคมสูงอายุทำให้ขาดแคลนบุคลากร หากพิจารณาจากมุมมองนี้อาจเกิดคำถามว่าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้มีการตระหนักถึงการขาดแคลนกำลังคนโดยมีนโยบายในการวางแผนอัตรากำลังด้วยการ

จัดทำแผนการเลื่อนตำแหน่งเพื่อทดแทน (succession planning) มาโดยตลอด จะส่งผลให้การดำเนินการซ้ำซ้อนกันหรือไม่

2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย

จากความคลุมเครือของนโยบายดังที่กล่าวมาแล้วนั้น นำไปสู่ความเข้าใจวัตถุประสงค์ในการต่ออายุราชการที่แตกต่างกัน บางหน่วยงานเข้าใจว่าการต่ออายุราชการเป็นการแก้ปัญหาเรื่องสังคมสูงอายุของประเทศ บางหน่วยงานเข้าใจว่าเป็นการบริหารกำลังคนที่ขาดแคลนของภาครัฐ หรือเป็นนโยบายที่ช่วยเหลือการเลี้ยงดูตนเองของข้าราชการในวัยหลังเกษียณอายุ ทั้งยังมองว่าเป็นไปเพื่อชะลอการจ่ายเงินบำนาญของภาครัฐ จากความเข้าใจที่แตกต่างกันนี้ บางหน่วยงานจึงเข้าใจว่าหากเป็นการรองรับสังคมสูงอายุที่ต้องการให้ผู้สูงอายุมีงานทำ ควรจะเป็นการขยายอายุราชการแบบถ่วงหน้าเท่าเทียมกันทุกคน มิเช่นนั้นจะเท่ากับเป็นการเลือกปฏิบัติ เพราะมีการกำหนดเกณฑ์และคุณสมบัติสำหรับผู้ที่จะขอต่ออายุราชการไว้

3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง

จากการศึกษาพบว่าในกลุ่มผู้บริหารที่เป็นผู้กำหนดนโยบายมองว่าปัจจุบันสื่อมวลชนได้ให้ความสนใจและนำเสนอข่าวเกี่ยวกับการดูแลตนเองหลังเกษียณอายุค่อนข้างมาก ดังนั้นนโยบายนี้จะทำให้ข้าราชการมีความสนใจที่จะขอต่ออายุราชการ ส่งผลให้ภาครัฐมีกำลังคนทดแทนที่เพียงพอ ในขณะที่กลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้ขอต่ออายุราชการมองว่านโยบายนี้ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อตนเองและระบบราชการ แต่ต้องพึงระวังเกี่ยวกับการสร้างบารมีและอิทธิพลในหน่วยงาน เช่น หน่วยงานในกระทรวงสาธารณสุขซึ่งถือว่าเป็นอาชีพที่มีความสำคัญ เมื่อมีผู้เกษียณอายุบุคคลที่ขึ้นมาดำรงตำแหน่งแทนมี

อายุงานก่อนการเกษียณอายุเป็นระยะเวลาสั้น (ประมาณ 10 ปีขึ้นไป) ทำให้บุคคลผู้นั้นต้องดำรงตำแหน่งสุดท้ายเป็นระยะเวลาค่อนข้างนานจนอาจเกิดการสร้างบารมีและอิทธิพลในหน่วยงานได้ ในบางกรณีบุคลากรที่อยู่ในตำแหน่งระดับสูงต้องการต่ออายุราชการ อาจมีการประเมินตนเองและใช้บารมีให้ผู้บังคับบัญชาประเมินเพื่อรับรองความจำเป็นที่ต้องต่ออายุราชการ โดยอาจมีผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น เพื่ออยู่ดูแลพวกพ้องของตน

4. ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี

ในกลุ่มของผู้บริหารที่เป็นผู้กำหนดนโยบายมองว่าการต่ออายุราชการได้ประโยชน์สองทาง คือ ทำให้ผู้เกษียณอายุราชการมีรายได้หลังอายุหกสิบปี เพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ อีกทั้งหน่วยงานราชการได้ประโยชน์จากการมีบุคลากรในตำแหน่งที่ขาดแคลนทำงานต่อ โดยที่กฎเกณฑ์ที่กำหนดเอาไว้เพื่อนำไปปฏิบัติมีความชัดเจน ในทางกลับกันกลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้ขอต่ออายุราชการ กลับมองว่าเกณฑ์และวิธีการทำงานที่ถูกกำหนดในสัญญาการต่ออายุราชการบางข้อไม่สอดคล้องกับวิธีการทำงานในปัจจุบัน และมีเงื่อนไขจำนวนมาก อาจส่งผลให้เกิดความเครียดและการดำเนินชีวิตข้าราชการของผู้ขอต่ออายุราชการไม่คุ้มค่ากับรายได้ เนื่องจากโดยมากบุคลากรในวัยเกษียณอายุที่ยังมีความสามารถและความเชี่ยวชาญมักไม่ประกอบอาชีพเพียงอาชีพเดียว แต่มีการประกอบอาชีพในลักษณะการทำงานเป็นแบบครั้งคราว เป็นการรับงานแบบระยะสั้น ไม่เต็มเวลา (gig economy) มากขึ้น เช่น เป็นที่ปรึกษาโครงการต่าง ๆ ซึ่งผลตอบแทนค่อนข้างสูง ดังนั้นเมื่อต้องอยู่ภายใต้ความเครียดสูงแต่กลับสวนทางกับรายได้ จึงไม่เป็นการจูงใจให้อยู่ในระบบราชการต่อไป อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงด้าน

เทคโนโลยีทำให้บุคลากรที่ขอต่ออายุราชการปรับตัวไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ซึ่งหากมีการต่ออายุราชการอาจทำให้องค์กรไม่ได้รับผลงานที่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

5. ความพอเพียงของทรัพยากร

จากการที่ผู้กำหนดนโยบายมองว่าในแง่ของงบประมาณภาครัฐมีได้เป็นปัญหาต่อการต่ออายุราชการ แต่จะเป็นผลดีในแง่ของการชะลอการจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญ ดังที่ผ่านมาที่หน่วยราชการจ่ายบำเหน็จบำนาญโดยที่ไม่ได้ผลผลิตจากข้าราชการที่เกษียณซึ่งในความเป็นจริง หากพิจารณาอย่างรอบคอบ จะพบว่าเมื่อหมดสัญญาการต่ออายุราชการแล้ว ภาครัฐมีได้จ่ายเงินน้อยลง เพราะผู้ที่ได้รับการต่ออายุราชการจะมีการนับระยะเวลาในการทำงานสะสมไปเรื่อย ๆ ยิ่งทำให้ภาครัฐต้องจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระบบการเงินการคลังของภาครัฐได้ อีกทั้งจากการศึกษาพบว่าระบบราชการยังมีตำแหน่งไม่เพียงพอที่จะรองรับผู้ขอต่ออายุราชการ เนื่องจากพบว่าส่วนราชการหลายส่วนไม่ได้ขาดแคลนบุคลากรมากนัก เพราะการขาดแคลนนี้อาจเกิดเนื่องมาจากความจำเป็นส่วนตัวของข้าราชการ เช่น บุคลากรในสายงานสาธารณสุขมักขอยกย้ายกลับภูมิลำเนาของตนเอง

6. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ผู้กำหนดนโยบายมองว่าการต่ออายุราชการมีความโปร่งใส เนื่องจากมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนอยู่แล้วและมีลำดับขั้นในการพิจารณาเพื่อคัดกรองผู้ขอต่ออายุราชการอย่างมีระบบอยู่แล้ว แต่ในทางกลับกันผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้ขอต่ออายุราชการมีความคิดเห็นสำคัญเพียงประการเดียวคือความสามารถ

ในการบริหารงานของผู้นำที่จะต้องมีความโปร่งใสในการพิจารณาการต่ออายุราชการ เนื่องจากที่ผ่านมามีหลายกรณีที่มีการขอต่ออายุราชการมาจากการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของผู้บริหารองค์การว่าจะอนุมัติให้ต่ออายุราชการหรือไม่ ซึ่งมีหลายกรณีที่ในการต่ออายุราชการไม่ได้คำนึงถึงความจำเป็นหรือความขาดแคลนเป็นหลัก แต่อยู่ที่ดุลพินิจของผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน เช่น สายงานวิชาการ ในมหาวิทยาลัยมีกรณีที่สถานการณ์นั้น ผู้ขอต่ออายุราชการมีความเชี่ยวชาญด้านการสอน แต่หน่วยงานต้องการต่ออายุราชการให้กับผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการเขียนงานวิจัยเพื่อประโยชน์ในการยกอันดับ (rank) ของมหาวิทยาลัย

7. ทศนคติผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

พบว่าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเห็นสอดคล้องกับผู้กำหนดนโยบายว่าสามารถแก้ไขการขาดแคลนกำลังคนของภาครัฐได้ แต่จากการศึกษาพบว่าตัวผู้ขอต่ออายุราชการเอง มีทัศนคติที่อาจส่งผลกระทบต่อขอต่ออายุราชการ ดังเช่นทัศนคติที่ว่าการต่ออายุราชการเป็นสิทธิของตัวเอง สมควรอย่างยิ่งที่จะยื่นเรื่องการขอต่ออายุราชการ และการเกิดค่านิยมใหม่ที่ว่า การได้ต่ออายุราชการจะทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีและสร้างคุณค่าต่อตนเองโดยไม่คำนึงถึงความจำเป็นขององค์การ อีกทั้งทัศนคติที่มีต่อภาพลักษณ์ของตนเองในเรื่องของเกณฑ์การขอต่ออายุที่ต้องมีการตรวจสุขภาพ ดังเช่นทัศนคติของบุคลากรด้านสาธารณสุขที่มักจะเกิดความกังวลใจ เมื่อต้องมีการตรวจสุขภาพในโรงพยาบาลที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนดทั้งสุขภาพทางกายและสุขภาพทางจิต เนื่องจากเกิดความรู้สึกเหมือนเป็นการบังคับและไม่เต็มใจที่จะให้ผู้อื่นตรวจสอบ และบางหน่วยงาน บุคลากรไม่ขอต่ออายุราชการ ทั้งที่มีความจำเป็นต่อหน่วยงาน เพราะมีความเห็นว่า

หากตนเองได้รับพิจารณาต่ออายุราชการ จะทำให้บุคลากรรุ่นถัดไปไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง อีกทั้งบุคลากรที่ได้รับการต่ออายุราชการแล้วและต้องเปลี่ยนหน้าที่การทำงานจากเดิม เช่น บุคลากรที่เคยอยู่ในตำแหน่งบริหารหรือตำแหน่งระดับสูงในองค์การ เมื่อได้รับการต่ออายุราชการจากที่เคยมีอำนาจในตำแหน่งระดับสูง อาจปฏิบัติตนตามอำเภอใจ เช่น การเลี้ยงงาน และก่อให้เกิดความสับสนในการรายงานผลการปฏิบัติงานของตนว่าต้องรายงานไปยังบุคลากรระดับใด

8. กลไกภายในหน่วยงาน

จากการศึกษาในกลุ่มของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เห็นว่าในหน่วยงานมีจุดตัดสินใจจำนวนมาก อาทิ ในสถาบันอุดมศึกษา ภาควิชา คณะ มหาวิทยาลัย มีความเข้าใจในคำว่า “ขาดแคลนและความจำเป็น” บางส่วนราชการยึดหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนดว่าการขาดแคลนคือต้องมีอัตราทดแทนต่ำกว่า 1 ต่อ 10 (เทียบกับคนที่มีคุณสมบัติที่จะขึ้นมาแทน) อาจนำไปสู่การตัดสินใจอนุมัติการต่ออายุราชการที่คลาดเคลื่อนได้

จากผลการศึกษาดังกล่าว สามารถสรุปปัจจัยสำคัญหลัก ๆ ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการต่ออายุราชการทั้งหมด 4 ปัจจัย ได้แก่ **ลักษณะของนโยบาย** อาจทำให้เข้าใจได้สองแนวทาง คือเป็นการต่ออายุราชการที่ทำเพื่อดูแลผู้สูงอายุในระบบราชการหรือเป็นการมุ่งบริหารบุคลากรที่ขาดแคลนในระบบราชการเมื่อเข้าสู่สังคมสูงอายุ และในอีกกรณีหนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้กล่าวว่านโยบายที่ออกมาเป็นไปเพื่อรองรับปัญหาจากการก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุทำให้ขาดแคลนบุคลากร หากพิจารณาจากมุมนี้ อาจเกิดคำถามว่าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้มีการตระหนักถึง

การขาดแคลนกำลังคนโดยมีนโยบายในการจัดทำแผนอัตรากำลังด้วยการจัดทำแผนการเลื่อนตำแหน่งเพื่อทดแทน (succession planning) มาโดยตลอด จะส่งผลให้การดำเนินการซ้ำซ้อนกัน ซึ่งกลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม ได้แก่ ผู้บริหาร ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และข้าราชการที่ได้รับและไม่ได้รับการต่ออายุราชการเห็นสอดคล้องกัน ดังที่กล่าวมาข้างต้น และความคลุมเครือของนโยบายดังที่กล่าวมาแล้วนั้น นำมาสู่ปัจจัยด้านความ **เข้าใจวัตถุประสงค์** ของนโยบายในการต่ออายุราชการที่มีมุมมองที่แตกต่างกัน บางหน่วยงานเข้าใจว่าการต่ออายุราชการเป็นการแก้ปัญหาเรื่องสังคมสูงอายุของประเทศ บางหน่วยงานเข้าใจว่าเป็นการบริหารกำลังคนที่ขาดแคลนหรือเป็นนโยบายที่ช่วยเหลือการเลี้ยงดูตนเองของข้าราชการในวัยหลังเกษียณอายุ ทั้งยังมองว่าเป็นไปเพื่อชะลอการจ่ายเงินบำนาญของภาครัฐ ซึ่งกลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม ได้แก่ ผู้บริหาร ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและข้าราชการที่ได้รับและไม่ได้รับการต่ออายุราชการมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน ปัจจัยที่มีอิทธิพลอีกประการหนึ่งคือ **ทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและความเป็นไปได้ทางเทคนิคทฤษฎี** ที่ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ อาจทำให้นโยบายไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จ ความคลุมเครือของนโยบาย การเข้าใจวัตถุประสงค์และมีทัศนคติที่บิดเบือนจากเจตนารมณ์ของนโยบายนั้น ซึ่งในปัจจุบันนี้ผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีทัศนคติตรงกันว่าเป็นนโยบายที่ดีและสามารถแก้ไขปัญหาได้ แต่ผู้ได้รับและไม่ได้รับการต่ออายุราชการมีมุมมองไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์ที่เกิดกับระบบราชการมากนัก แต่คำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้กับตนเองเป็นหลัก อีกทั้งปัจจัยในประเด็นของ **กลไกภายในหน่วยงาน** ที่ต้องผ่านการตัดสินใจหลายระดับในหน่วยงาน อาจนำไปสู่การตัดสินใจอนุมัติการ

ต่ออายุราชการที่คลาดเคลื่อนได้ในปัจจุบันนี้กลุ่มผู้ได้รับและไม่ได้รับการต่ออายุราชการกับกลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความคิดเห็นสอดคล้องกัน

จากปัจจัยสำคัญ 4 ปัจจัยนี้ หากจะสรุปตามประเภทของข้าราชการในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ กลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญกับกลุ่มข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา อาจสรุปได้ว่าปัจจัยลักษณะของนโยบาย ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและความเป็นไปได้ทางเทคนิคทฤษฎีและกลไกภายในหน่วยงานนั้น ข้าราชการทั้งสองกลุ่มไม่ได้มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมีความคิดเห็นที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

อนึ่ง นอกเหนือจากปัจจัยหลัก ๆ ข้างต้นนั้นแล้ว ยังมีประเด็นปัญหาปัจจุบันที่แทรกเข้ามาและอาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายนี้ คือการที่ยังไม่มีการตัดสินใจที่ชัดเจนของภาครัฐ คณะรัฐมนตรีและองค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ไม่มีการพิจารณาว่าจะมีการขยายการเกษียณราชการ จากการอายุ 60 ปีบริบูรณ์ออกไปหรือไม่ และยังมีควมสับสนมากยิ่งขึ้น เมื่อได้มีการประกาศแผนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม โดยกำหนดให้ขยายการเกษียณอายุราชการออกไปเป็น 63 ปี

จากปัญหาที่พบในปัจจุบันที่มีผลต่อการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติ ผู้วิจัยขอเสนอ **แนวทางในการส่งเสริมนโยบายการส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการไทยไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์มากขึ้น** กล่าวคือ

1. จากปัญหาด้านปัจจัยลักษณะของนโยบาย ภาครัฐควรส่งเสริมให้ส่วนราชการจัดทำแผนกำลังคนที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการดำเนินการของนโยบาย

การต่ออายุ เพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินการที่ซ้ำซ้อน และอาจมีการสร้างค่านิยมว่าการเกษียณอายุก่อนกำหนดไม่ใช่วัฒนธรรมที่เหมาะสมอีกต่อไป

2. ต้องทำความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์อย่างแท้จริงในการต่ออายุราชการกับหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น หากภาครัฐต้องการแก้ปัญหาสังคมผู้สูงอายุ เพื่อให้มีรายได้เลี้ยงชีพหลังเกษียณอายุ ภาครัฐควรกำหนดเป็นนโยบายขยายอายุราชการ ซึ่งจะมีผลบังคับใช้กับข้าราชการทุกคน และยังสามารถแก้ประเด็นคำถามในเรื่องการเลือกปฏิบัติได้

3. เพื่อลดปัญหาด้านทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและความเป็นไปได้ทางเทคนิคทฤษฎี ภาครัฐอาจมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการขอต่ออายุราชการมากขึ้นและรัฐได้บุคลากรที่ตรงกับความต้องการ โดย 1. รัฐอาจใช้มาตรการจูงใจในการจ้างงานในรูปแบบที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น เช่น การทำงานแบบยืดหยุ่นเวลางาน (flexi-time) เป็นสัญญาาระยะสั้น (Office of the Civil Service Commission 2018a, 13) การจ้างในฐานะลูกจ้าง ซึ่งอาจทำความเข้าใจกับกระทรวงการคลัง หรือใช้เงินนอกงบประมาณจ้างก็ได้ การจ้างงานในลักษณะเป็นงานที่ปรึกษาทำงานในลักษณะเป็นงาน (job) หรือรายโครงการ (project based) 2. รัฐควรส่งเสริมการฝึกอบรมเพื่อให้ข้าราชการผู้ขอต่ออายุราชการมีความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีที่ทันสมัยและเป็นไปตามนโยบายไทยแลนด์ 4.0

4. แนวทางที่อาจส่งเสริมและมีผลต่อการตัดสินใจในการขอต่ออายุราชการ ภาครัฐต้องมีการจัดระบบสวัสดิการที่มีคุณภาพและการจัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมให้กับข้าราชการสูงอายุที่มีการต่ออายุราชการ

5. จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้เสนอแนะว่าในประเทศญี่ปุ่นภาครัฐมีมาตรการจูงใจให้

บุคคลภายนอกหน่วยงานราชการสมัครใจเปลี่ยนสายงานเพื่อเข้ามาทำงานในตำแหน่งที่ขาดแคลนของรัฐ เช่น การขาดแคลนพยาบาลภาครัฐ ควรสนับสนุนการศึกษาต่อด้านพยาบาลพร้อมทั้งสนับสนุนค่าใช้จ่ายตลอดจนค่าตอบแทนในอัตรา 70% ของค่าตอบแทนอาชีพเดิมด้วย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ยึดประโยชน์ของราชการเป็นสำคัญ โดยมุ่งรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพในสายงานที่มีความขาดแคลนให้อยู่ปฏิบัติราชการต่อไป
2. ภาครัฐควรมีการพิจารณาถึงอาชีพหรือตำแหน่งที่มีการแข่งขันกับตลาดภาคเอกชน เช่น แพทย์ เนื่องจากภาคเอกชนมีความต้องการบุคลากรด้านนี้มาก ภาครัฐจึงจำเป็นต้องพิจารณาเพิ่มแรงจูงใจในการเก็บรักษาบุคลากรที่มีฝีมือให้ต่ออายุราชการ
3. เกณฑ์ว่าด้วยระยะเวลาในการต่ออายุราชการอาจปรับเป็นต่ออายุครั้งละ 2 ปี และมีการประเมินผลงานและประสิทธิภาพในการทำงาน โดยยึดความต้องการและประโยชน์ขององค์กรเป็นหลัก
4. เกณฑ์ว่าด้วยตำแหน่งที่ได้รับการต่ออายุราชการ ภาครัฐควรมีการพิจารณาถึงการดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อม รองรับกับตำแหน่งที่เพิ่มขึ้น¹ ที่มีการเพิ่มเติมตำแหน่งจำนวน 28 สายงาน เพื่อให้การดำเนินนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งภาครัฐเองควรให้ความสำคัญกับตำแหน่งอื่นๆ เพิ่มเติม เช่น ตำแหน่งที่มีความเสี่ยงสูง อาทิ พนักงานจัดซื้อจัดจ้าง
5. จากความสับสนที่มีการประกาศแผนปฏิรูปด้านสังคมให้มีการขยายอายุราชการ (compulsory retirement age) ที่กำหนดให้ขยายการเกษียณอายุราชการ

ออกไปจาก 60 ปี เป็น 63 ปีนั้น อาจไม่จำเป็น รัฐควรมีความชัดเจนในการกำหนดให้เกษียณอายุราชการตามลักษณะงานและความต้องการของทางราชการ อาจเรียกว่า flexible retirement system ก็ได้

6. นอกจากการรักษาบุคลากรผู้มีความรู้ความสามารถสูงและ/หรืออยู่ในสายงานที่มีความขาดแคลนไว้ในราชการด้วยวิธีการต่าง ๆ แล้ว รัฐโดยองค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ควรส่งเสริมให้ผู้เกษียณอายุราชการซึ่งยังมีสุขภาพแข็งแรงและประสงค์จะใช้ความรู้ ประสบการณ์ทำงานต่อในภาคส่วนอื่น ๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรของรัฐในรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราชการ หรือองค์กรสาธารณประโยชน์/ประชาสังคม โดยอาจจัดตั้ง “ศูนย์จัดหางานหลังเกษียณ” (post retirement employment center) ประมวลข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เกษียณที่ประสงค์จะทำงานต่อ จัดการทดสอบความถนัด จัดการฝึกอบรมเพิ่มความรู้และทักษะ (retrain/reskill) และประสานจัดส่งไปทำงานในหน่วยงานอื่นที่มีตำแหน่งงานตรงกับความรู้ความสามารถที่ต้องการ

7. แนวคิดในเรื่องการส่งเสริมและรักษาบุคลากรภาครัฐให้ทำงานต่อไปหลังการเกษียณอายุราชการต้องดำเนินการโดยมีการศึกษาอย่างละเอียดรอบคอบ รับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คำนึงถึงผลกระทบด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายด้านบุคลากร และจะต้องนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายอื่น พระราชบัญญัติพระราชกฤษฎีกา และอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการแต่ละประเภท

¹ ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ที่ นร 1012/ว 4 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562

ข้อเสนอแนะเชิงการนำไปปฏิบัติ

จากประเด็นที่ได้นำเสนอไป อาทิ การพึงระวังเกี่ยวกับการสร้างบารมีและอิทธิพลในหน่วยงาน กรณีบุคลากรที่อยู่ในตำแหน่งระดับสูงต้องการต่ออายุราชการ อาจมีการประเมินตนเองและใช้บารมีให้ผู้ที่บังคับบัญชาประเมินเพื่อรองรับความจำเป็นที่ต้องต่ออายุราชการ โดยอาจมีผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น เพื่ออยู่ดูแลพวกพ้องของตน กรณีการต่ออายุราชการที่ไม่ได้คำนึงถึงความจำเป็นหรือความขาดแคลนเป็นหลัก แต่อยู่ที่ดุลพินิจของผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน และกรณีความเข้าใจคำว่าขาดแคลนและความจำเป็นในการต่ออายุราชการนั้น จึงมีข้อเสนอแนะเชิงการนำไปปฏิบัติ ดังนี้

1. การต่ออายุราชการในแต่ละกรณี ควรแสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องกับแผนงานและแสดงถึงความจำเป็นและความขาดแคลนของหน่วยงานนั้นอย่างชัดเจน พร้อมกันนั้นหน่วยงานเหล่านั้นควรมีแผนเตรียมกำลังคนเพื่อรองรับกับความขาดแคลนในตำแหน่งที่จะมีการขอต่ออายุราชการ

2. นอกจากนี้กระบวนการการขอต่ออายุราชการควรมีความชัดเจนและความโปร่งใส เช่น การประกาศให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในหน่วยงานทราบตั้งแต่เบื้องต้น เพื่อลดการขยายอิทธิพลและการสร้างอาณาจักร

References

- Department of Older Persons. 2018. *Khomun Sathiti Chamnuan Phu Sung-ayu Prathet Thai Pi 2561 Duay Rabob Power BI*. [Statistical Information on Numbers of Older Persons of Thailand in 2018 by POWER BI System]. Bangkok: Department of Older Persons. (in Thai)
- . 2019. *Mattrakan Khapkhluan Rabiapwara Haeng Chat Rueang Sangkhom Sung-ayu*. [Driving Measures of the National Agenda on Aged Society]. 2nd ed. Bangkok: Department of Older Persons. (in Thai)
- Office of the Civil Service Commission. 2010. *82 Pi Haeng Kan Chai Phraratchabanyat Rabiap Kharatchakanphalaruean*. [82 Years of Civil Service Act]. Bangkok: Office of the Civil Service Commission. (in Thai)
- . 2018a. *Mattrakan Phatthana Rabop Borihan Sapphayakon Bukkhon Phak Rat*. [State Human Resources Management System Development Measures]. Nonthaburi: Bureau of Research and Personnel Development. (in Thai)
- . 2018b. *Phaen Phatthana Sakkayaphap Kamlang Khon Phak Rat Hai Phrom Khaosu Sangkhom Sung-ayu*. [Plan for Preparing Civil Servants' Potential for Aged Society]. Nonthaburi: Bureau of Research and Personnel Development. (in Thai)
- . 2013. "Ruchak Sangkhom Sung-ayu Lae Sathanakan Phu Sung-ayu Nai Prathet Thai." [Knowing Aging Society and Older Persons' Situations in Thailand]. *Warasan Kharatchakan* [Journal of Civil Servants] 57(4): 13-15. (in Thai)
- Pornsiri Supanya. 2013. "Phawa Sangkhom Sung-ayu Khong Prachakon Lok Nai Satawat Thi 21: Chut Plian Khongsang Prachakon." [Aging Society of the World Population in the 21st Century: Turning Point of the Population Structure]. In *HR in an Aging World: Ruam Botkhwam Kan Borihan Sapphayakon Bukkhon Naeo Mai*. [Collection of Articles on New Ways for Human Resources Management]. Nonthaburi: Office of the Civil Service Commission. (in Thai)
- Suchada Rangsinan. 2013. "Triam Rapmue Yangrai...Muea Kharatchakan Thai Topthao Su Wai Kasian." [Prepare for When Civil Servants Grow into Retirement]. In *HR in An Aging World: Ruam Botkhwam Kan Borihan Sapphayakon Bukkhon Naeo Mai*. [Collection of Articles on New Ways for Human Resources Management]. Nonthaburi: Office of the Civil Service Commission. (in Thai)

- Supachai Yavaprabhas. 2005. *Nayobai Satharana*. [Public Policy]. 6th ed. Bangkok: Chulalongkorn University Press. (in Thai)
- United Nations. 2019. “*DESA Population Division World Population Prospects 2019*.” Accessed July 19, 2019. <https://population.un.org/wpp/Graphs/Probabilistic/PopPerc/60plus/764>.
- . 2017. *World Population Ageing 2017*. Accessed July 19, 2019. https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WPA2017_Highlights.pdf.
- World Health Organization. 2002. *Proposed Working Definition of an Older Person in Africa for the MDS Project*. Accessed July 19, 2019. <https://www.who.int/healthinfo/survey/ageingdefolder/en>.

The Effect of Total Factor Productivity on Household Income Inequality: A Dynamic Computable General Equilibrium Analysis of Thailand**

Nara Panprayad*

Abstract

This study investigates an economic impact of total production factor productivity (TFP) on household income inequality under the dynamic computable general equilibrium model (DCGE). The study reveals that a 5% increase in TFP in all production sectors will result in an increase in real gross domestic product by 5% in the short run and by 6.11% in the long run. Not surprisingly, such continual increase confirms the stylized fact that TFP stimulates gross output value and therefore accrues household incomes in all production sectors.

Nonetheless, TFP has a detrimental effect on income inequality in all production sectors, both in the medium and long terms. This is because the household income tax rate has not sufficiently progressed to extract income of the richest household groups, particularly in the agricultural sector.

Plausible policy recommendations are twofold. First, a more progressive household income tax rate must be put in place. Second, the labor and the capital factors of agricultural households should be reallocated to non-agricultural sectors that tend to have less income inequality.

Keywords: *total factor productivity, economic growth, household income inequality*

*Ph.D. student in Integrated Science, College of Interdisciplinary Studies, Thammasat University, 2 Prachan Rd., Pranakorn, Bangkok 10200. Email: nara.panprayad@gmail.com

**This article is based on parts of my Ph.D. dissertation from the Doctor of Philosophy Program in Integrated Science, College of Interdisciplinary Studies, Thammasat University with the same name as the article.

Received December 19, 2019; Revised January 31, 2020; Accepted September 30, 2020

ผลกระทบจากผลิตภาพปัจจัยการผลิตรวมต่อความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของครัวเรือนโดยแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัตกรณีศึกษาประเทศไทย**

นรา แป้นประหยัด*

บทคัดย่อ

งานศึกษานี้ศึกษาผลกระทบของผลิตภาพปัจจัยการผลิตที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงของความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของภาคครัวเรือนไทยภายใต้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัต พบว่าเมื่อกำหนดผลิตภาพการผลิตรวมสูงขึ้นร้อยละ 5 ในทุกภาคการผลิต ส่งผลให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่แท้จริงเพิ่มขึ้น โดยในปีที่ 1 เพิ่มขึ้นร้อยละ 5 และ ร้อยละ 6.11 ในปีที่ 10 เมื่อเทียบกับกรณีฐาน และทำให้มูลค่าผลผลิตเพิ่มและรายได้ของภาคครัวเรือนมีแนวโน้มสูงขึ้นในทุกภาคการผลิต

แต่ความเหลื่อมล้ำทางรายได้กลับมีแนวโน้มสูงขึ้นเมื่อเทียบกับกรณีฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเกษตรกรรม สาเหตุเพราะอัตราภาษีซึ่งเรียกเก็บจากรายได้ภาคครัวเรือนมีอัตราก้าวหน้าไม่มากพอที่จะลดรายได้กลุ่มครัวเรือนรายได้สูงที่สุดลง

ดังนั้นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายประกอบด้วย 2 ส่วนคือ 1) อัตราภาษีจะต้องมีอัตราก้าวหน้าที่เพิ่มสูงขึ้น และ 2) โยกย้ายกำลังแรงงาน และปัจจัยทุนของภาคครัวเรือนเกษตรไปสู่นอกภาคเกษตรกรรมที่มีแนวโน้มความเหลื่อมล้ำทางรายได้ที่น้อยกว่า

คำสำคัญ: ผลิตภาพปัจจัยการผลิตรวม, การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ, ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของครัวเรือน

*นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชาสหวิทยาการ วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200 อีเมล nara.panprayad@gmail.com

**เนื้อหาในบทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต (สหวิทยาการ) สาขาวิชาสหวิทยาการของผู้เขียนในชื่อเรื่องเดียวกันกับบทความ

ได้รับบทความ 19 ธันวาคม 2562; แก้ไขปรับปรุง 31 มกราคม 2563; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 30 กันยายน 2563

บทนำ

หน่วยการวิเคราะห์ของประเด็นด้านความเหลื่อมล้ำมีลักษณะของการเปรียบเทียบคนต่อคนหรือกลุ่มคนต่อกกลุ่มคน ขึ้นกับผู้ศึกษาจะให้ความสนใจในประเด็นใด อาทิ ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ความเหลื่อมล้ำทางด้านทรัพย์สิน ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ ความเหลื่อมล้ำทางสังคม ความเหลื่อมล้ำทางการเมือง เป็นต้น แต่สำหรับงานศึกษานี้ให้ความสำคัญกับเรื่องความเหลื่อมล้ำทางรายได้โดยพิจารณาที่ผลของการเพิ่มผลิตภาพการผลิตเป็นหลัก

คำถามที่สำคัญคือความเหลื่อมล้ำเป็นเรื่องสำคัญหรือไม่ อย่างไร เป็นประเด็นคำถามสำคัญที่ผู้สนใจศึกษาเรื่องความเหลื่อมล้ำทางรายได้ต้องตระหนัก เพราะภายใต้ความเชื่อว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสามารถสร้างความมั่งคั่งและกินดีอยู่ดีของสังคมเพิ่มสูงขึ้นจากตัวอย่างที่เกิดขึ้นจริงในหลายประเทศ แต่สภาพการณ์ดังกล่าวกลับไม่เป็นจริงเสมอไปในทุกกรณี ตัวอย่างที่มีถูกกล่าวถึงคือประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดในโลกกลับประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในระดับสูงมากเช่นกัน ซึ่งนำไปสู่ปัญหาทางสังคม เช่น 1) สหรัฐอเมริกามีอัตราการฆาตกรรมสูงกว่าโดยเปรียบเทียบกับประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำที่ต่ำกว่าซึ่งตัวเลขอัตราการฆาตกรรมของสหรัฐอเมริกาสูงถึง 64 คนต่อหนึ่งล้านคน สูงกว่าประเทศสหราชอาณาจักรถึง 5 เท่า และสูงกว่าญี่ปุ่นถึง 12 เท่า 2) อัตราการฆาตกรรมจะสูงกว่าค่าเฉลี่ยมากขึ้นหากเป็นพื้นที่ซึ่งมีความเหลื่อมล้ำทางรายได้สูง อาทิ หลุยเซียน่า 107 ครั้งต่อหนึ่งล้านคน สูงกว่า 7 เท่าของไอโอวา ผลกระทบในลักษณะดังกล่าวยังครอบคลุมไปถึงมิติทางการศึกษา สาธารณสุข ภาวะการตั้งครุภ

ก่อนวัยอันควร ตัวอย่างข้างต้นจึงไม่เป็นที่แปลกใจว่าทำไมปัจจุบันประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำถูกหยิบยกมาวิเคราะห์กันอย่างต่อเนื่องเพราะความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจได้ขยายไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางสังคม มากไปกว่านั้นคือความเหลื่อมล้ำทางรายได้ยังสามารถถ่ายทอดสู่คนรุ่นต่อไป (Wilkinson and Pickett 2009, 137) กลายเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม

นอกจากนี้งานของ Anthony B. Atkinson อธิบายว่าความเหลื่อมล้ำของทรัพยากร (inequality of outcomes) ทางเศรษฐกิจมีผลต่อการเสียโอกาสในการขยับฐานะทางเศรษฐกิจตามศักยภาพที่ตัวเองมี และถูกจำกัดไว้ด้วยฐานะของครอบครัวหรือความเป็นผู้ด้อยโอกาสทางสังคมมาตั้งแต่ต้น (Atkinson 2015, 9-14) ตามทัศนะดังกล่าวจะเห็นได้ว่า Atkinson ไม่ได้เสนอว่าทุกคนจะต้องได้รับการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์แต่มุ่งเน้นให้เห็นว่าทรัพยากรทางเศรษฐกิจหรือ “เงินในกระเป๋า” ของแต่ละคนเป็นปัจจัยที่สำคัญในการสร้างหลักประกันว่าจะมีทุนมากพอในการพัฒนาศักยภาพของตัวเองได้ เพราะถึงอย่างไรแล้วปัจเจกบุคคลก็ยังต้องอาศัยพรสวรรค์ ความสามารถของตัวเองในการไต่บันไดทางเศรษฐกิจและสังคม

การศึกษาประเด็นความเหลื่อมล้ำที่เชื่อมโยงกับมิติของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมักอ้างอิงคำอธิบายจากงานศึกษาของ Simon Kuznets ในปี 1955 ซึ่งได้อธิบายความสัมพันธ์อย่างเป็นระบบว่า 1) ในช่วงต้นของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่รายได้ต่อหัวยังอยู่ระดับต่ำ เพราะแรงงานยังคงทำงานในภาคการผลิตที่มีมูลค่าต่ำเช่นในสังคมเกษตรกรรม แต่ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ต่ำเพราะส่วนใหญ่ทุกคนจะอยู่ในภาคการผลิตเดียวกัน 2) เมื่อเศรษฐกิจเจริญเติบโตไป

ระยะหนึ่งแล้ว ระดับรายได้ต่อหัวก็จะสูงขึ้น แรงงานในภาคการผลิตที่มีมูลค่าต่ำจะหันไปในภาคอุตสาหกรรมที่มีมูลค่าสูงขึ้น เพื่อให้ตนเองได้รับผลตอบแทนที่สูงขึ้น ผลที่ตามมาคือเกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้สูงขึ้น เพราะยังมีคนบางส่วนที่ยังตกหล่นอยู่ในภาคเกษตรกรรมที่มีมูลค่าการผลิตที่ต่ำกว่า 3) ต่อมาความเหลื่อมล้ำทางรายได้จะคงที่ระดับหนึ่ง แล้วจะค่อย ๆ ลดลง อันเนื่องมาจากการใช้มาตรการทางภาษี อาทิ ภาษีมรดก ภาษีทรัพย์สิน เพื่อลดการกระจุกตัวของความมั่งคั่งทางรายได้ได้ลง (Kuznets 1955, 27-28)

ในทางเศรษฐศาสตร์การอธิบายกระบวนการผลิตมีการใช้ปัจจัยการผลิตสำคัญ 2 ประการ คือ ปัจจัยแรงงานและปัจจัยทุน โดยหากมีการใช้ปัจจัยการผลิตในสัดส่วนเดิมแล้วย่อมจะสร้างผลผลิตได้จำนวนหนึ่ง และผลผลิตจะค่อย ๆ ลดลง เนื่องจากมีค่าเสื่อมของทุนเกิดขึ้น อาทิ ความเสื่อมของเครื่องจักร เป็นต้น ในทางกลับกันหากกำหนดให้ปัจจัยการผลิตทั้งสองอย่างคงที่ การจะทำให้ผลผลิตไม่ลดลงตามค่าเสื่อมของปัจจัยทุนที่เพิ่มขึ้นอาจเกิดขึ้นได้จากผลิตภาพการผลิตหรือความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี (Solow 1956, 70) จะเห็นได้ว่าการอธิบายข้างต้นมีจุดเชื่อมโยงไปเรื่องการกระจายรายได้ เพราะนำไปสู่การจำแนกแจกจ่ายผลตอบแทนให้แก่เจ้าของปัจจัยการผลิตกลายเป็นรายรับที่เกิดขึ้นในแต่ละกลุ่มชั้นทางรายได้หากมีการเพิ่มผลิตภาพเพิ่มขึ้นซึ่งนำไปสู่การวิเคราะห์ในประเด็นความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของภาคครัวเรือนต่อไป

ดังนั้นงานศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์การศึกษาเพื่อความเข้าใจต่อประเด็นเรื่องผลิตภาพการผลิตที่มีผลกระทบต่อ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ รวมไปถึงกลไกการส่งผ่านผลที่

เกิดขึ้นจากการเพิ่มผลิตภาพปัจจัยการผลิตรวมที่กระทบไปยังตัวแสดงทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อค่าตอบแทนของภาคครัวเรือนในฐานะเจ้าของปัจจัยแรงงานและปัจจัยทุนว่าแท้จริงแล้วภาคครัวเรือนไทยได้รับส่วนแบ่งผลตอบแทนมากน้อยเพียงใดเมื่อมีการเพิ่มผลิตภาพการผลิตรวมในแต่ละภาคการผลิตและส่งผลกระทบต่อมิติความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของครัวเรือนหรือไม่ อย่างไร

บททวนวรรณกรรม

ข้อถกเถียงสำคัญเกี่ยวกับความยากจนและ/หรือความเหลื่อมล้ำมีอย่างยาวนาน ทำให้การตั้งคำถามของการศึกษามักครอบคลุมไปถึงผลกระทบของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อความเหลื่อมล้ำ ตลอดจนวิเคราะห์ถึงผลกระทบเชิงนโยบายทางด้าน การส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีส่วนช่วยในการลดความเหลื่อมล้ำหรือไม่ รวมถึงการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหาทางเหลื่อมล้ำ ตัวอย่างงานสำคัญที่อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเจริญเติบโต ความเหลื่อมล้ำ และความยากจนถูกทำให้ชัดเจนขึ้นโดยงานศึกษาของ Dollar and Kraay ที่ระบุว่า การค้าระหว่างประเทศเป็นวิธีการที่ดีที่สุดเพื่อสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและเป็นเครื่องมือที่ช่วยลดความยากจน ตามความเห็นของ Dollar and Kraay นโยบายภาครัฐจึงควรลดข้อกีดกันทางการค้า และส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการตลาดภายในและภายนอกประเทศมากขึ้น (Dollar and Kraay 2001, 32)

อย่างไรก็ตามข้อถกเถียงที่ตามมาภายหลัง ข้อเสนอของ Dollar and Kraay ก็มีอยู่ด้วยเช่นกัน เพราะการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น

กลับทำให้ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจขนาดใหญ่ได้รับประโยชน์มากกว่า นอกจากนั้นยังพบว่ากลุ่มคนยากจนไม่ได้รับประโยชน์ดังกล่าวตามไปด้วย (Cornia 2003, 2-10) แสดงให้เห็นว่านโยบายภาครัฐที่ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านการเปิดการค้าระหว่างประเทศมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ภายในแต่ละประเทศด้วย นอกจากนั้นยังมีผลการศึกษาของ Ravallion ที่สรุปว่าภาวะความยากจนและความเหลื่อมล้ำทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลดลงในระยะยาว (Ravallion 1997, 10) แสดงให้เห็นว่าประเด็นการศึกษาเรื่องความเหลื่อมล้ำมีความสำคัญต่อการพัฒนากรอบการวิเคราะห์สาเหตุและผลกระทบของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมากในปัจจุบัน

สำหรับงานศึกษาประเด็นทางเศรษฐกิจโดยอาศัยแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (computable general equilibrium model: CGE model) เริ่มมีมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 70 ภายหลังจากการพัฒนากระบวนการบันทึกข้อมูลลงในเมตริกซ์บัญชีสังคม (social account matrix: SAM) ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ของหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ ภายในระบบเศรษฐกิจ ประกอบกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และโปรแกรมที่มีศักยภาพสูงทำให้การประมวลผลข้อมูลเศรษฐกิจมหภาคผ่านแบบจำลอง CGE มีความสะดวกมากขึ้น ตัวอย่างการวิเคราะห์โดยแบบจำลอง CGE เช่น การวิเคราะห์การเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจและสังคม การวิเคราะห์ผลกระทบของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่อภาวะความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ที่มีต่อหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจ เป็นต้นมา

งานศึกษาสำคัญในการวิเคราะห์ประเด็นความยากจน ความเหลื่อมล้ำโดยอาศัยแบบจำลอง CGE คืองานของ Erik Thorbecke ซึ่งอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคการผลิตต่าง ๆ ที่ถูกกระจายรายได้ต่อไปยังภาคส่วนทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง อาทิ เจ้าของปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ภาครัฐบาล ภาคต่างประเทศตามสัดส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการกระจายรายได้ส่วนหนึ่งย่อมเกี่ยวข้องกับภาคครัวเรือน อาจด้วยการเป็นแรงงาน การเป็นเจ้าของปัจจัยทุนที่นำมาใช้ในแต่ละภาคการผลิตแล้วทำให้เกิดกำลังซื้อของภาคครัวเรือนหรือภาคบริโภคเกิดขึ้น เป็นวงจรทางเศรษฐกิจอย่างง่ายในเมตริกซ์บัญชีสังคมที่สร้างขึ้น (Thorbecke 1992, 4)

ตัวอย่างงานศึกษาที่น่าสนใจในเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตผ่านการส่งเสริมงานวิจัยและเทคโนโลยี การเพิ่มทุนมนุษย์ และทุนกายภาพโดยอาศัยแบบจำลอง CGE Model เช่น Kim T. S. และคณะ ใน ค.ศ. 2013 ใช้แบบจำลอง CGE โดยทำการวิเคราะห์ผลจากการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาของอุตสาหกรรม 28 สาขาของเกาหลีใต้ที่มีต่อความเจริญเติบโตและความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจพบว่า 1) การลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาทำให้แนวโน้ม GDP การลงทุนและการบริโภคเพิ่มสูงขึ้น แต่ทำให้ความเหลื่อมล้ำสูงขึ้นด้วยเช่นกัน เนื่องจากการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาช่วยเพิ่มรายได้กับกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มครัวเรือนรายได้ต่ำ เพราะเจ้าของปัจจัยทุนส่วนใหญ่เป็นกลุ่มครัวเรือนรายได้สูง 2) การลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาที่มากขึ้นทำให้สวัสดิการให้ครัวเรือนรายได้สูงเมื่อเปรียบเทียบกับครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่า เนื่องจากการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาทำให้ราคา

ของสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีเข้มข้นลดลงและทำให้กลุ่มคนรายได้น้อยสามารถเข้าถึงสินค้าที่มีความเข้มข้นของเทคโนโลยีมากกว่ากลุ่มคนรายได้น้อยที่ต่ำกว่า (Kim, Chun and Kim 2013, 203)

นอกจากนี้งานศึกษาของ Ojha, Pradhan and Ghosh ที่ทำการศึกษารายได้จากการลงทุนทางกายภาพและทุนมนุษย์ที่มีต่อความเหลื่อมล้ำทางรายได้จากกรณีศึกษาประเทศอินเดียโดยการแบ่งครัวเรือนเป็น 3 ระดับ คือ แรงงานทักษะฝีมือ แรงงานกึ่งทักษะฝีมือ และแรงงานไร้ทักษะฝีมือ อ้างอิงตามโครงสร้างแบบจำลอง CGE ของ H.S. Jung และ Erik Thorbecke เพื่อศึกษาผลกระทบของรายจ่ายด้านการลงทุน การลงทุนในทุนมนุษย์ การเติบโตของผลิตภาพปัจจัยการผลิตรวมที่มีต่อภาวะความยากจน ซึ่งข้อสรุปผลการศึกษาคือ 1) ในระยะสั้น ประสิทธิภาพของการสะสมทุนทางกายภาพจะเพิ่มการเติบโตและช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้มากกว่าการสะสมทุนมนุษย์ 2) ในระยะยาว ผลจากการสะสมทุนมนุษย์มีประสิทธิภาพในการเพิ่มการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่าการลงทุนทางกายภาพ แต่ทำให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้มากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับการลงทุนทางกายภาพ สาเหตุเป็นเพราะแรงงานทักษะฝีมือได้รับรายได้มากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานทักษะต่ำ 3) การเพิ่มขึ้นของผลิตภาพปัจจัยการผลิตรวมทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจสูงขึ้นและช่วยลดความเหลื่อมล้ำในระยะยาว ด้วยเหตุนี้ Ojha, Pradhan and Ghosh จึงให้ข้อเสนอว่าการลงทุนภาครัฐมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจเติบโตทางเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำที่ต่างต่าง ดังนั้นการเลือกมาตรการลงทุนต่าง ๆ ที่เหมาะสมในแต่ละช่วงเวลาเป็นเรื่องที่ต้องคำนึงถึงในกระบวนการ

กำหนดนโยบาย (Ojha, Pradhan and Ghosh 2013, 922-924)

จากตัวอย่างข้างต้นซึ่งทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำทางรายได้จากการใช้แบบจำลอง CGE แสดงให้เห็นว่าผลการศึกษามีความแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับ 1) โครงสร้างเศรษฐกิจที่ต่างกันในแต่ละประเทศ อาทิ มูลค่าการผลิตรายสาขาในแต่ละภาคการผลิต ความยืดหยุ่นต่ออุปสงค์ปัจจัยทุนและปัจจัยแรงงาน โครงสร้างภาษีภาครัฐ ขนาดการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น 2) ลักษณะภูมิหลังของข้อมูลระดับจุลภาคของกลุ่มทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น สัดส่วนแรงงานทักษะ ระดับการศึกษาของแรงงาน สัดส่วนรายได้ครัวเรือน เป็นต้น 3) การเลือกตัวแปรแทนที่ใช้ในการทดสอบอย่างไรก็ตามจุดแข็งที่สำคัญของการใช้แบบจำลอง CGE คือ “ความครอบคลุม” ของคำอธิบายและการสร้างจุดเชื่อมโยงระหว่างตัวแสดงทางเศรษฐกิจในภาคการผลิตจนถึงระดับภาคครัวเรือนในระบบเศรษฐกิจ

ประการต่อมา เพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนในความหมายของคำว่าผลิตภาพปัจจัยการผลิตรวมและสถานการณ์ด้านความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของไทย จึงทำการทบทวนวรรณกรรมดังต่อไปนี้

แนวคิดในการอธิบายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีส่วนสัมพันธ์โดยตรงกับผลิตภาพการผลิตแม้กรอบการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ดังกล่าวอาจมีเทคนิคการประมาณการและการวัดผลต่างกันอยู่บ้างในแต่ละสำนักคิดแต่ก็มีจุดร่วมในประเด็นเชิงเศรษฐศาสตร์ คือ 1) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีหรือการเพิ่มผลิตภาพการผลิตคือสิ่งที่เป็นความรู้ก่อนให้เกิดการเปลี่ยนทรัพยากรไปสู่การสร้างผลผลิตในทาง

เศรษฐกิจ ซึ่งครอบคลุมทั้งมิติทางวิชาการ องค์ความรู้ แขนงต่าง ๆ ไปจนถึงนวัตกรรมในเชิงผลิตภัณฑ์ การออกแบบ การบริหารจัดการ คุณภาพแรงงาน ซึ่งล้วนเกี่ยวข้องกับกำกับการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพการผลิตไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม 2) ประสิทธิภาพ ถือเป็นอีกด้านหนึ่งของการให้ความหมายของคำว่าผลิตภาพการผลิต เพราะเป็นภาคแสดงถึงระดับผลผลิตสูงสุดภายใต้การใช้ปัจจัยการผลิตน้อยที่สุดและมีระดับเทคโนโลยีการผลิตคงที่ 3) ผลิตภาพการผลิตมักถูกใช้ในเชิงเปรียบเทียบ ไม่ว่าจะเป็นระหว่างภาคการผลิต หรือ ปัจจัยการผลิต หรือขั้นตอนการผลิต หรือมิติระหว่างประเทศ แล้วแต่กรณีศึกษาที่มุ่งประเด็นที่สนใจ อย่างไรก็ตาม การศึกษาและใช้ประโยชน์จากร่องผลิตภาพการผลิตมีผลดีต่อการวางแผนทรัพยากรที่เหมาะสมของผู้ผลิต 4) การสร้างมาตรฐานคุณภาพชีวิต เพราะการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพการผลิตจะเป็นตัวบ่งชี้แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของระดับผลผลิตในภาพรวมทั้งระบบเศรษฐกิจ รวมไปถึงระดับรายได้ของแรงงานที่จะได้รับ (Organisation for Economic Co-operation and Development 2001, 18-21) โดยปัจจุบันวิธีการวัดผลิตภาพการผลิตนั้นมีอยู่ด้วยกัน 2 รูปแบบ คือ 1) ผลิตภาพปัจจัยการผลิตเฉพาะส่วน (partial factor productivity) และ 2) ผลิตภาพปัจจัยการผลิตรวม (total factor productivity: TFP) (Organisation for Economic Co-operation and Development 2001, 11-13) ซึ่งในส่วนหลังนี้คือตัวแปรที่งานศึกษานี้ให้ความสนใจและเชื่อมโยงไปยังประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำภายใต้แบบจำลอง CGE ที่อธิบายไว้ข้างต้น

สำหรับในกรณีประเทศไทยงานศึกษาเรื่องผลิตภาพการผลิตที่สำคัญและครอบคลุมนั้นมีอยู่ด้วยกัน

หลายชิ้น อาทิ ในปี พ.ศ. 2541 งานของปราณี ทินกร และฉลองภพ สู้สังกร์กาญจน์ ได้ศึกษาอัตราการเติบโตของผลิตภาพปัจจัยการผลิตรวมของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2523 - 2538 พบว่าอัตราการเติบโตของผลิตภาพปัจจัยการผลิตรวมของไทยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1.3 และคิดเป็นสัดส่วนของผลิตภาพปัจจัยการผลิตรวมมีสัดส่วนร้อยละ 16 ต่ออัตราการเติบโตของ GDP เท่าเดิม (Pranee Tinakorn and Chalongphob Sussangkarn 1998, 6) ต่อมาในปี พ.ศ. 2541 ไพฑูรย์ ไกรพรศักดิ์ ได้ประเมินค่าอัตราการเติบโตผลิตภาพปัจจัยการผลิตรวมโดยใช้ข้อมูลย้อนไปในอดีตมากขึ้นเป็นระหว่างช่วงปี พ.ศ. 2513 - 2532 พบว่าภาคการไฟฟ้าและประปามีอัตราการเติบโตของผลิตภาพปัจจัยการผลิตรวมสูงที่สุดประมาณร้อยละ 3.2 และเป็นสัดส่วนต่ออัตราการเติบโตของ GDP ร้อยละ 26.1 ขณะที่ภาคเกษตรกรรมมีอัตราการเติบโตเพียงร้อยละ 1.4 แต่เป็นสัดส่วนต่ออัตราการเติบโตของ GDP สูงถึงร้อยละ 32.5 โดยเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าภาคการผลิตอื่น ๆ ซึ่งให้เหตุผลว่าในช่วงเวลาดังกล่าวมีการเพิ่มขึ้นของการใช้ปัจจัยทุนสูงขึ้นในทุกภาคการผลิตจากการปรับปรุงเทคนิค การบริหารจัดการ การผลิต การวิจัยและการพัฒนา รวมไปถึงผลมาจากการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมีนัยสำคัญต่ออัตราการเติบโตของผลิตภาพปัจจัยการผลิตรวมในภาคเกษตร เหมือนแร่ อุตสาหกรรม และภาคการขนส่ง (Paitoon Kraipornsak 1998, 33)

ต่อมามีการขยายบริบทการศึกษาที่ว่าด้วยประเด็นด้านแรงงานต่อผลิตภาพการผลิต พบว่าปริมาณปัจจัยการผลิตมีความสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าคุณภาพของปัจจัยการผลิต (คุณภาพทรัพยากรมนุษย์) นอกจากนั้นผลการลงทุน

โดยตรงจากต่างประเทศที่เป็นตัวแปรแทนการโอนย้ายเทคโนโลยีจากต่างประเทศนั้นไม่ได้สนับสนุนต่อการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยอย่างมีนัยสำคัญนั้นเป็นเพราะทรัพยากรมนุษย์หรือแรงงานของไทยไม่สามารถดูดซับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่นำเข้ามาได้ (Kanokwan Chancaroenchai 2008, 35; Thanapol Srithanpong 2016, 36)

ในอีกแง่หนึ่งก็มีการศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งเสริมให้ผลิตภาพปัจจัยการผลิตรวมสูงขึ้นมาจากขนาดผู้ผลิตพิจารณาจากจำนวนแรงงาน การเป็นบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ กิจการที่มีสาขามากกว่า 1 แห่ง จำนวนชั่วโมงการทำงาน การลงทุนด้านวิจัยและพัฒนา การลงทุนทางด้านซอฟต์แวร์ การทำงานในลักษณะจ้างเหมา การจ้างงานแรงงานทักษะ และ/หรือพนักงานตำแหน่งบริหารมากขึ้น ขณะที่ระยะเวลาการก่อตั้งบริษัทไม่ได้มีผลต่อระดับผลิตภาพปัจจัยการผลิตซ้ำยังมีแนวโน้มที่ทำให้ผลิตภาพปัจจัยการผลิตรวมลดลง (Archawa Paweenawat, Thitima Chucherd and Nakarin Amarase 2017, 45)

สำหรับการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ภาคครัวเรือนของไทย ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าจำนวนครัวเรือนไทยกว่า 18 ล้านครัวเรือนนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 20 ล้านครัวเรือนใน พ.ศ. 2556 หากแบ่งรายได้ครัวเรือนจากกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้น้อยสุดจนถึงกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงสุด ออกเป็น 5 ชั้นรายได้ พบว่ารายได้ของครัวเรือนที่มีรายได้สูงสุด (Q5) มีสัดส่วนรายได้มากกว่าครึ่งหนึ่งของกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่ารวมกัน กล่าวคือกลุ่มครัวเรือนร้อยละ 20 ที่รายได้สูงสุดนั้นมีสัดส่วนกว่า

ร้อยละ 50 ตลอดช่วงปี พ.ศ. 2550 - 2556 หรือคิดเป็นรายได้รวมประมาณ 713,878 ล้านบาทต่อปี ขณะที่กลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้น้อยที่สุด (Q1) กลับมีสัดส่วนรายได้โดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 4.18 ของรายได้รวมของประเทศหรือคิดเป็น 55,022 ล้านบาทต่อปี เมื่อพิจารณาความเหลื่อมล้ำระหว่างครัวเรือนกลุ่มที่รายได้มากที่สุดต่อกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้น้อยที่สุด (Q5/Q1) พบว่ามีความเหลื่อมล้ำทางรายได้โดยเฉลี่ย ประมาณ 12.98 เท่า โดยเพิ่มขึ้นจาก 13.22 เท่าในปี พ.ศ. 2550 เป็น 13.87 เท่าในปี พ.ศ. 2556 ตลอดช่วงเวลาดังกล่าว ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้นอกจากจะพิจารณาได้จากสัดส่วนรายได้ของประชากรที่จำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายได้แล้ว ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ยังสามารถวัดได้จากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ที่เป็นเครื่องมือในการวัดความไม่เท่าเทียมโดยมีค่าอยู่ระหว่าง 0 กับ 1 ยิ่งค่าเข้าใกล้ 1 มากเท่าไร แสดงว่าความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ยิ่งมีมากขึ้น สำหรับประเทศไทย พบว่าตลอดระยะเวลากว่า 30 ปี ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประเทศไทยยังคงอยู่ในระดับ 0.4-0.5 แม้จะดูมีทิศทางที่ลดลง แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับจำนวนเท่าของความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มครัวเรือนที่รวยที่สุดร้อยละ 20 (Q5) กับครัวเรือนที่จนที่สุดร้อยละ 20 (Q1) ตามชั้นรายได้ในช่วงปี พ.ศ. 2550 - 2556 ดูเหมือนว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของไทยไม่ได้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญในช่วงเวลาดังกล่าว

จากข้อถกเถียงทางวิชาการและการทบทวนวรรณกรรมข้างต้นแสดงให้เห็นว่าวิธีการศึกษาผลิตภาพปัจจัยการผลิตรวมและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของไทยไม่ได้มีการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสองตัวแปร

ดังกล่าวอย่างชัดเจน ขณะทำงานศึกษาในระดับสากลมีการค้นคว้าวิจัยอย่างกว้างขวาง ดังนั้นงานศึกษาครั้งนี้จึงพยายามทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้งสองตัวแปรโดยอาศัยแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัตเป็นกรอบการวิเคราะห์

สมมติฐานในการศึกษา

การเพิ่มผลิตภาพปัจจัยการผลิตรวมมีผลเป็นบวกต่อการเจริญเติบโตและผลผลิตรวมทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของรายได้ในภาคครัวเรือน ในฐานะเจ้าของปัจจัยการผลิตซึ่งสอดคล้องกับข้อสมมติฐานของ Simon Kuznet ที่ระบุว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำทางรายได้มีความสัมพันธ์มีรูปแบบระฆังคว่ำ ซึ่งความเหลื่อมล้ำทางรายได้จะลดลงในระยะยาว

วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ทำการทดสอบโดยกำหนดให้ผลิตภาพปัจจัยการผลิตรวมเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการบริการ ซึ่งในทางปฏิบัติการเพิ่มผลิตภาพปัจจัยการผลิตรวมเป็นไปได้จากหลายสาเหตุ อาทิ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทักษะแรงงาน ระดับการศึกษา การลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาระบบการบริหารจัดการ นโยบายภาครัฐที่มุ่งเน้นส่งเสริมให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการผลิต เป็นต้น จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่เพิ่มผลิตภาพการผลิตรวมอาจเกิดขึ้นจากการปรับตัวของภาคเอกชนและ/หรือบทบาทของภาครัฐร่วมกัน ซึ่งรายละเอียดดังกล่าวอยู่นอกเหนือประเด็นของงานศึกษาครั้งนี้

สำหรับกรอบการวิเคราะห์อาศัยแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัตที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรทางเศรษฐกิจในมิติต่าง ๆ และระดับรายได้ภาคครัวเรือน มีรายละเอียดดังนี้

แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัต

งานศึกษานี้เป็นการวิเคราะห์โดยอาศัยแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัต (dynamic computable general equilibrium: DCGE model) ซึ่งอ้างอิงตามกรอบทฤษฎีจุลภาค เพื่อกำหนดพฤติกรรมของหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ ให้เป็นไปตามหลักคิดสำคัญทางเศรษฐศาสตร์คือหน่วยทางเศรษฐกิจมีเหตุผลและต้องการอรรถประโยชน์สูงสุดภายใต้งบประมาณ (รายได้) ที่จำกัดของแต่ละหน่วยทางเศรษฐกิจ สำหรับข้อสมมติฐานหลักตามแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัตมีดังนี้

- 1) พฤติกรรมของผู้ผลิตพยายามแสวงหากำไรสูงสุดโดยตัดสินใจเลือกใช้ปัจจัยการผลิต 2 ส่วน คือ ปัจจัยขั้นพื้นฐาน (ได้แก่ ปัจจัยแรงงาน และปัจจัยทุน) ปัจจัยการผลิตชั้นกลางโดยเลือกใช้ที่ผลิตในประเทศหรือต่างประเทศก็ได้ สำหรับการเลือกใช้ปัจจัยการผลิตขั้นพื้นฐานกำหนดให้มีลักษณะแบบการทดแทนกันมีความยืดหยุ่นแบบคงที่ (constant elasticity of substitution: CES) เช่นเดียวกันกับการเลือกปัจจัยการผลิตชั้นกลางระหว่างปัจจัยการผลิตชั้นกลางภายในประเทศและการนำเข้า กำหนดให้การผลิตสินค้าประเภทหนึ่งมีผลผลิตเหมือนกันไม่ว่าใครเป็นผู้ผลิตก็ตามและสินค้านั้นอยู่ในสภาพตลาดแบบการแข่งขันสมบูรณ์
- 2) พฤติกรรมผู้บริโภคจะเลือกบริโภคสินค้าและบริการตามความต้องการเพื่อยังชีพและเพื่อตอบสนองความพึงพอใจภายใต้เงื่อนไขด้านงบประมาณ

(รายได้) ราคาสินค้าและบริการ เพื่อให้ได้อรรถประโยชน์สูงสุด 3) พฤติกรรมของภาครัฐ รายจ่ายภาครัฐเท่ากับขนาดรายรับที่มาจากภาษีเงินอุดหนุนสุทธิและเงินโอนจากตัวแสดงต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจ 4) ภาคการออม-การลงทุน ขนาดของการลงทุนจะเท่ากับเงินออม โดยแบบจำลองกำหนดให้อัตราการออมคงที่สำหรับภาคครัวเรือน และสมมติให้เงินออมจะถูกจ่ายไปสำหรับสินค้าเพื่อการลงทุน 5) ภาคการค้าระหว่างประเทศ ด้วยระบบการค้าระหว่างประเทศอย่างเสรีโดยอุปสงค์และอุปทานภายในประเทศไม่ส่งผลกระทบต่อตลาดโลก ทั้งนี้ผู้บริโภคจะเลือกสินค้าจากสินค้าที่ผลิตในประเทศและนำเข้าจากต่างประเทศประกอบกัน กำหนดให้มีความยืดหยุ่นของการสินค้าที่นำเข้าทดแทนสินค้าที่ผลิตภายในประเทศได้ภายใต้สมมติฐานของ Armington โดยราคาและปริมาณสินค้าจากการนำเข้าและส่งออกเป็นตัวแปรภายนอกแบบจำลอง กำหนดให้ผู้บริโภคภายในประเทศเลือกบริโภคสินค้าที่ผลิตภายในประเทศก่อนเป็นอันดับแรก และผู้ผลิตจะผลิตสินค้าเพื่อรองรับความต้องการบริโภคภายในประเทศเป็นอันดับแรกเช่นกัน โดยส่วนที่เหลือจากความต้องการบริโภคภายในประเทศคือสินค้าที่ส่งออกเพื่อตอบสนองความต้องการบริโภคจากต่างประเทศ ดังนั้นการค้าระหว่างประเทศหรือการส่งออกสุทธิจึงเท่ากับส่วนต่างระหว่างอุปสงค์และอุปทานสินค้าใด ๆ ภายในประเทศนั่นเอง

สำหรับตัวแปรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ตัวแปรทางด้านราคา และปริมาณภายในแบบจำลองอ้างอิงตามกรอบทฤษฎีจุลภาคโดยนำมารวมเข้าด้วยกันเป็นตัวแปรเศรษฐกิจแบบรวมที่สอดคล้องตามกรอบทฤษฎีมหภาคเพื่อใช้อธิบายผลที่เกิดขึ้นในระดับมหภาค เช่น

ดัชนีราคาผู้บริโภค ดัชนีราคาการลงทุน ดัชนีราคาส่งออกและนำเข้า อัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริง อัตราการค้า ผลผลิตมวลรวมภายในประเทศที่แท้จริงทางด้านอุปสงค์และอุปทาน การจ้างงาน การใช้ทุน เป็นต้น เนื่องจากแบบจำลองจะมีตัวแปรและสมการที่ใช้อธิบายตัวแปรต่าง ๆ อยู่เป็นจำนวนมาก

สำหรับโครงสร้างแบบจำลองของงานศึกษานี้ มีการกำหนดประเภทตัวแปรหลักในระบบสมการประยุกต์จากโครงสร้างที่ได้รับการพัฒนาแบบจำลองมาจากเครือข่ายความร่วมมือเพื่อนโยบายเศรษฐกิจ (Partnership for Economic Policy: PEP) (Decaluwé, Lemelin, Robichaud and Maisonnave 2013, 11) แต่ในงานศึกษานี้จะทำการปรับโครงสร้างของเมตริกซ์บัญชีสังคมให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การศึกษา ได้แก่ 1) การจำแนกภาคการผลิตออกเป็น 3 ภาคการผลิต คือ เกษตร อุตสาหกรรม บริการ 2) มีการแบ่งภาคครัวเรือนออกเป็น 3 กลุ่มตามหัวหน้าครัวเรือนที่ทำงานอยู่ในภาคการผลิตต่าง ๆ โดยแต่ละกลุ่มครัวเรือนแบ่งออกเป็น 5 ชั้นรายได้ (quintile) 3) รายได้ภาคครัวเรือนมาจากค่าจ้างแรงงาน ($YHL_{h,t}$) รายได้จากปัจจัยทุน ($YHK_{h,t}$) เงินรายได้จากผลประโยชน์/เงินปันผล/กำไร/ดอกเบี้ย ($YHENT_{h,t}$) เงินโอนอื่น ๆ ($YHTR_{h,t}$) ได้แก่ เงินโอนที่ได้จากภาครัฐและภาคต่างประเทศรวมกันแล้วเป็นรายได้รวมของครัวเรือนทั้งหมด ($YH_{h,t}$) และเมื่อนำรายได้รวมของครัวเรือนหักด้วยมูลค่าภาษีและเงินโอนแก่รัฐบาลจะอยู่ในรูปของรายได้ที่สามารถนำไปใช้จ่ายได้ (disposable household income: $YDH_{h,t}$) ซึ่งจะถูกนำไปวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ต่อไป

เมตริกซ์บัญชีสังคม (social account matrix: SAM) ที่ใช้ในงานศึกษา

เมตริกซ์บัญชีสังคม (social account matrix: SAM) คือตารางอธิบายความสัมพันธ์ของกระแสรายรับและรายจ่ายของหน่วยทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจ (factor payment) ดังนั้นตาราง SAM เมื่อทำการสรุปรายรับรายจ่ายของทุกตัวแสดงทางเศรษฐกิจแล้วจึงเท่ากับเป็นตารางสรุปการไหลมูลค่าทางเศรษฐกิจของประเทศนั่นเอง ทั้งนี้มูลค่าที่อยู่ในตาราง SAM เป็นมูลค่าขั้นสุดท้ายที่แบ่งปันกันในส่วนกันในแต่ละภาคส่วนของระบบเศรษฐกิจโดยงานศึกษานี้ได้ทำการพัฒนา SAM สำหรับการทดสอบตามแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัตโดยคิดเป็นมูลค่าของปี พ.ศ. 2558 จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) โดยอาศัยโครงสร้างความสัมพันธ์ของรายรับและรายจ่ายตามโครงสร้างในปี พ.ศ. 2555 จากฐานข้อมูลตารางผลผลิต-ผลลัพท์ (input-output table: I-O Table) รายสาขาของ สศช. ซึ่งเดิมมี 221 สาขาการผลิต แต่เพื่อความสะดวกสำหรับการวิเคราะห์ในงานศึกษาครั้งนี้จึงจัดกลุ่มเป็น 3 ภาคการผลิต คือ ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ

การปรับปรุงตาราง SAM ของงานศึกษาครั้งนี้มีการเพิ่มรายละเอียดของโครงสร้างครัวเรือนให้มีความละเอียดมากยิ่งขึ้น เพื่อตอบใจทศวรรษความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของภาคครัวเรือนเป็น 3 กลุ่ม คือ ครัวเรือนในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และบริการโดยในแต่ละกลุ่มจะมีการจัดชั้นรายได้ออกเป็น 5 ชั้น (quintile) เรียงลำดับจากรายได้น้อยที่สุดไปจนถึงรายได้มากที่สุด โดยอาศัยโครงสร้างสัดส่วนรายได้แหล่งต่าง ๆ ของ

ภาคครัวเรือนประกอบไปด้วยค่าจ้าง ผลตอบแทนต่อปัจจัยทุน ผลตอบแทนจากเงินปันผล/ดอกเบี้ย/อื่น ๆ ผ่านผู้ประกอบการเอกชน เงินโอนจากรัฐบาล ภาคการต่างประเทศ ตามข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของสำนักงานสถิติแห่งชาติแล้วทำการปรับให้มูลค่าเป็นปัจจุบันตามข้อมูลบัญชีประชาชาติของ สศช.

การปรับเทียบแบบจำลอง (model calibration)

ในการจัดทำแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปนั้นต้องอาศัยทั้งการกำหนดระบบสมการให้สอดคล้องกับเป้าหมายการศึกษาควบคู่กันกับการพัฒนาฐานข้อมูลเมตริกซ์บัญชีสังคมที่ครอบคลุมเศรษฐกิจมหภาคตามแบบจำลองแล้วและยังจำเป็นต้องมีการปรับเทียบแบบจำลองซึ่งทำได้ด้วยการคำนวณซ้ำของค่าพารามิเตอร์ในแบบจำลองในปีฐาน อาทิ ค่า share parameter ฟังก์ชันอรรถประโยชน์ ในฟังก์ชันเทคโนโลยีการผลิต การใช้สินค้าเพื่อผลิตและการบริโภค ตลอดจนค่าความยืดหยุ่นต่าง ๆ แล้วทำการคำนวณโดยอาศัยโปรแกรมทางพีชคณิตเรียกว่าระบบการสร้างแบบจำลองพีชคณิตแบบทั่วไป (general algebraic modeling system: GAMS) ผ่านการวิเคราะห์ภายในโปรแกรมหลายตัว (solvers) อาทิ Miles, MCP, CONOPT และ Minos ซึ่งกำหนดค่าพารามิเตอร์ต่าง ๆ และการกำหนดค่าเริ่มต้นของแต่ละตัวแปรเพื่อใช้วิเคราะห์ผลมาจากผลการศึกษาอื่น ๆ (Organisation for Economic Co-operation and Development/International Labour Organization 2017, 117-137) ประกอบกับคำนวณจากข้อมูลสถิติต่างๆ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

ผลกระทบจากการเพิ่มผลิตภาพปัจจัยการผลิตรวมต่อตัวแปรเศรษฐกิจมหภาค

จากการศึกษาพบว่าผลิตภัณฑัวมวลรวมภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในระยะยาวแสดงให้เห็นว่าระบบเศรษฐกิจจะค่อย ๆ ได้รับความกระทบ

เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในระยะยาว แต่อัตราการเปลี่ยนแปลงของผลิตภัณฑัวมวลรวมภายในประเทศที่แท้จริง (real GDP) จะต่ำกว่าอัตราการเปลี่ยนแปลงของผลิตภัณฑัวมวลรวมภายในประเทศนราคาปัจจุบัน (nominal GDP) เมื่อเทียบกับกรณีฐาน

ตารางที่ 1 อัตราการเปลี่ยนแปลงของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเมื่อเทียบกับกรณีฐาน

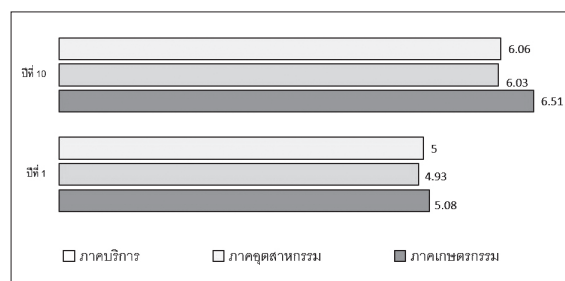
การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ	อัตราการเปลี่ยนแปลงเมื่อเทียบกับกรณีฐาน	
	ปีที่ 1	ปีที่ 10
1. Nominal GDP	1.6	2.1
2. Real GDP	5.00	6.11
3. GDP deflator	-3.37	-3.93

ที่มา: ประมวลผลโดยผู้ศึกษา (มีหน่วยเป็นร้อยละ)

สาเหตุที่ทำให้เกิดผลดังกล่าวขึ้นเพราะเป็นการทดสอบตัวแปรทางด้านอุปทาน (supply shocked) ที่ทำให้มูลค่าของอุปทานรวม (aggregate supply: AS) เกิดการเพิ่มขึ้นของผลผลิตที่ผลิตสูงกว่าอุปสงค์รวม (aggregate demand: AD) ต่อความต้องการบริโภคสินค้าและบริการจึงทำให้ในภาพรวมทางเศรษฐกิจเกิดภาวะสินค้ามากกว่าความต้องการในการบริโภคจึงทำให้ระดับราคาของสินค้าและบริการลดลง

เป็นผลให้มูลค่าผลผลิตรวม (gross output) เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ภาคเกษตรกรรมได้รับผลจากการเพิ่ม TFP มากที่สุดแต่สูงกว่าภาคการผลิตอื่น ๆ เล็กน้อยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 5.08 ในปีที่ 1 รองลงมาคือภาคบริการและภาคอุตสาหกรรมซึ่งมีอัตราการเปลี่ยนแปลงที่ใกล้เคียงกัน ประมาณร้อยละ 5 และ 4.93 ตามลำดับ ขณะที่ในปีที่ 10 พบว่าอัตราการเปลี่ยนแปลงมูลค่าผลผลิตรวมของภาคเกษตรกรรมที่ประมาณการ

ยังคงสูงที่สุดเมื่อเทียบกับภาคการผลิตอื่นเช่นเดิมโดยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 6.51 เมื่อเทียบกับกรณีฐาน ขณะที่ภาคบริการและอุตสาหกรรมอยู่ที่ประมาณร้อยละ 6.06 และ 6.03 ตามลำดับ แต่การเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลผลิตรวมดังกล่าวจะไม่ได้เปลี่ยนแปลงสัดส่วนมูลค่าผลผลิตรวมในแต่ละภาคการผลิตโดยยังคงอยู่ที่ประมาณร้อยละ 11:39:50 ตลอดช่วงเวลาที่ประมาณการ



ภาพที่ 1 อัตราการเปลี่ยนแปลงของมูลค่าผลผลิตรวมเมื่อเทียบกับกรณีฐาน

ที่มา: ประมวลผลโดยผู้ศึกษา (มีหน่วยเป็นร้อยละ)

ทั้งนี้การเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลผลิตรวมจะทำให้เกิดอุปสงค์ความต้องการใช้ปัจจัยแรงงานและปัจจัยทุนเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดช่วง 10 ปีที่ประมาณการ อย่างไรก็ตาม อุปสงค์ต่อความต้องการใช้ปัจจัยทุนไม่ได้เกิดผลขึ้นในทันที จึงทำให้มูลค่าผลตอบแทนต่อการใช้ปัจจัยทุนไม่ได้เพิ่มขึ้นไปในปีแรก ซึ่งทำให้อัตราการเปลี่ยนแปลงของการใช้ปัจจัยทุนเทียบกับกรณีฐานเท่ากับ 0 ในทุกภาคการผลิต แต่จะเริ่มทำให้มูลค่าอุปสงค์ต่อปัจจัยทุนเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับกรณีฐานเมื่อเข้าสู่ปีที่ 2 ไปแล้ว ขณะที่เมื่ออัตราการเปลี่ยนแปลงของมูลค่าความต้องการใช้ปัจจัยแรงงานมีเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปีแรกที่ประมาณการ ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบอัตราการเปลี่ยนแปลงมูลค่าอุปสงค์การใช้ปัจจัยการผลิตทั้ง 2 ประเภทแสดงให้เห็นว่าเมื่ออัตราการเติบโตของมูลค่าอุปสงค์ต่อการใช้ปัจจัยทุนเติบโตสูงกว่าอุปสงค์ต่อการใช้ปัจจัยแรงงานในปีที่ 1 และปีที่ 10 กล่าวคืออุปสงค์ต่อการใช้ปัจจัยทุนมีอัตราการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 0 ในทุกภาคการผลิตในปีที่ 1 และเพิ่มเป็นร้อยละ 1.75, 1.85 และ 1.88 ในภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการ และภาคเกษตรกรรมตามลำดับ ขณะที่อัตราการเปลี่ยนแปลงการใช้ปัจจัยแรงงานเพิ่มขึ้นจากอยู่ในช่วง 0.13-0.25 ในปีที่ 1 เป็นร้อยละ 0.2-0.35 ในปีที่ 10

ความสำคัญของการพิจารณาเรื่องอุปสงค์ต่อปัจจัยแรงงานและปัจจัยทุนนี้เองมีผลต่อไปยังรายได้ของภาคครัวเรือนที่เปลี่ยนแปลงไปด้วยในฐานะเจ้าของปัจจัยการผลิตทั้ง 2 ส่วนดังกล่าวซึ่งจะนำเสนอผลในภายหลัง ต่อมาเมื่อพิจารณาผลกระทบจากการเพิ่มผลิตภาพปัจจัยการผลิตรวม (TFP) ต่อภาครัฐ การเพิ่ม TFP ทำให้ขนาดรายได้ภาครัฐเพิ่มสูงขึ้นเมื่อเทียบกับ

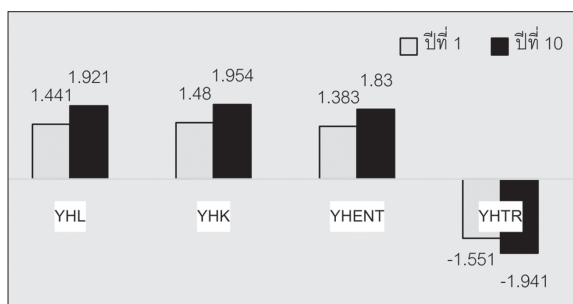
กรณีฐานในทุกประเภทซึ่งมาจาก 5 ส่วน ได้แก่ 1) ภาษีจากภาคครัวเรือน (TDHT) 2) ภาษีจากภาคธุรกิจ (TDFI) 3) เงินอุดหนุนที่รัฐจ่ายแก่ภาคการผลิต (TPRODN) 4) ภาษีจ่ายจากสินค้า/บริการและการนำเข้า (TPRCTS) 5) รายได้จากเงินโอน (YGTR) โดยหากพิจารณาที่รายได้ภาครัฐที่เรียกเก็บภาษีจากภาคครัวเรือนมีอัตราการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1.75 เป็น 2.25 เมื่อเทียบกับกรณีฐานในปีที่ 1 และ 10 ที่ประมาณการ สำหรับอัตราการเปลี่ยนแปลงรายรับภาครัฐจากครัวเรือน พบว่าอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1.36 ในปีที่ 1 เป็นร้อยละ 1.81 ในปีที่ 10 นั่นหมายถึงครัวเรือนมีรายจ่ายทางภาษีมากขึ้นเช่นเดียวกัน

หากพิจารณาที่รายจ่ายภาครัฐ พบว่าผลที่เกิดขึ้นต่อขนาดรายจ่ายภาครัฐในช่วงปีที่ 2-4 มีมูลค่าเพิ่มขึ้น ประมาณร้อยละ 0.17 และลดลงเหลือร้อยละ 0.06 ในช่วงปีที่ 5-7 กระทั่งในช่วงปีที่ 8-10 มีมูลค่ารายจ่ายภาครัฐที่ติดลบร้อยละ 0.04 ซึ่งแนวโน้มดังกล่าวจะมีผลกับรายได้จากเงินโอนที่ภาคครัวเรือนจะได้รับต่อไปในภายหลัง ซึ่งแน่นอนว่าขนาดรายได้ภาคครัวเรือนจะมีแนวโน้มลดลงเพราะรายจ่ายภาครัฐหดตัวลง อย่างไรก็ตามการคำนวณรายได้ครัวเรือนจากเงินโอนจะต้องมีการรวมเงินโอนจากแหล่งอื่น ๆ อาทิ ภาคต่างประเทศเข้าไปด้วยซึ่งจะมีการแสดงผลในลำดับถัดไป

ผลกระทบจากการเพิ่มผลิตภาพปัจจัยการผลิตรวมตามขั้นรายได้ภาคครัวเรือนในแต่ละภาคการผลิต

เพื่อให้เห็นชัดเจนมากขึ้นของผลกระทบที่กระจายไปยังขั้นรายได้ครัวเรือนระดับต่าง ๆ ซึ่งเป็น

หัวใจของการวิเคราะห์ในมิติความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของภาคครัวเรือน งานศึกษานี้จึงทำการแบ่งครัวเรือนออกเป็น 5 ชั้นรายได้ (quintile) ใน 3 ภาคการผลิต คือ ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ เพื่อแสดงผลกระทบที่แท้จริงของ TFP ส่งผลอย่างไรต่อรายได้ของครัวเรือนในแต่ละภาคการผลิตที่มีฐานะต่างกันจากจนที่สุดไปจนถึงรวยที่สุด โดยงานศึกษานี้จะให้ความสำคัญกับข้อสรุปเรื่องความเหลื่อมล้ำของรายได้ที่สามารถนำไปใช้จ่ายได้ของภาคครัวเรือน เนื่องจากเป็นส่วนของรายได้ที่แท้จริงซึ่งสามารถนำไปใช้ในการอุปโภคบริโภคของภาคครัวเรือน



ภาพที่ 2 อัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ประเภทต่าง ๆ ของภาคครัวเรือน

ที่มา: ประมวลผลโดยผู้ศึกษา (มีหน่วยเป็นร้อยละ)

รายได้ครัวเรือนในทุกชั้นรายได้ของทุกภาคการผลิตมีอัตราการเปลี่ยนแปลงมูลค่ารายได้แต่ละประเภทในอัตราเดียวกันแสดงตามภาพที่ 2 สาเหตุที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เป็นเพราะการเพิ่ม TFP ขึ้นร้อยละ 5 ในทุกภาคการผลิตนั้นทำให้ผู้ผลิตตัดสินใจเปลี่ยนแปลงการใช้ปัจจัยการผลิตทั้งในส่วนของแรงงานและปัจจัยทุนใหม่ภายใต้ข้อสมมติฐานที่ไม่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานและปัจจัยทุนได้ เพื่อให้เกิดการใช้ต้นทุนการผลิตต่ำที่สุดจึงทำให้เกิดการเกลี้ยกล่อม

ทรัพยากรระหว่างภาคการผลิตต่าง ๆ จนกระทั่งอัตราการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างและผลตอบแทนต่อปัจจัยทุนอยู่ในระดับดุลยภาพในทุกภาคการผลิต จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจว่าอัตราผลตอบแทนส่วนเพิ่มที่เกิดขึ้นนั้นย่อมกระจายมายังภาคครัวเรือนในทุกภาคการผลิตเป็นไปอัตราเดียวกันตามไปด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอัตราการเปลี่ยนแปลงมูลค่าค่าจ้างและผลตอบแทนปัจจัยทุนของภาคครัวเรือนโดยแบ่งตามระดับชั้นรายได้ครัวเรือนทุกภาคการผลิตแล้ว พบว่าทุกชั้นรายได้ครัวเรือนและในทุกภาคการผลิตก็ได้รับรายได้เพิ่มขึ้นไปในอัตราเดียวกันด้วย สาเหตุเป็นเพราะไม่ว่าแรงงานหรือเจ้าของปัจจัยทุนจะเป็นกลุ่มคนฐานะใดทรัพยากรที่ตนเองมีก็ตามยอมถูกนำไปใช้เพื่อผลิตสินค้าประเภทหนึ่งประเภทใดร่วมกัน และ TFP ไม่ได้มีการเพิ่มขึ้นอย่างเฉพาะเจาะจงกับเงื่อนไขใดเป็นพิเศษจึงทำให้อัตรารายได้ส่วนเพิ่มที่เกิดขึ้นกับครัวเรือนทุกชั้นรายได้ออมได้รับประโยชน์ไปในระดับเดียวกัน

แม้ว่าอัตราการเปลี่ยนแปลงมูลค่ารายได้ครัวเรือนทั้ง 3 ประเภทที่ทุกชั้นรายได้ครัวเรือนได้รับจะเท่ากัน แต่หากพิจารณาในแง่ของขนาดรายได้ในแต่ละชั้นรายได้ครัวเรือนจะพบว่าขนาดค่าจ้างและผลตอบแทนจากปัจจัยทุนของกลุ่มครัวเรือนที่รวยกว่าจะมีขนาดรายได้ที่สูงกว่านั้นเป็นเพราะความสามารถในการเรียกค่าจ้างหรือความเป็นเจ้าของปัจจัยทุนที่มีความแตกต่างกันตั้งแต่ต้นระหว่างครัวเรือนที่จนและรวยที่อาจเป็นเพราะความสามารถในการเข้าถึงการศึกษาที่สูงกว่า (Dilaka Lathapipat 2013, 251) และ/หรืออาจมีการถือครองที่ดินมากกว่า จึงทำให้ขนาดรายได้ลดหลั่นกันไปตามระดับความเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต

หมายรวมถึงความสามารถ/โอกาส/ขนาดธุรกิจที่ถือครองย่อมเป็นตัวกำหนดขนาดรายได้ให้ครัวเรือนที่รวยกว่ามีแนวโน้มจะได้รายได้ส่วนนี้สูงกว่าครัวเรือนที่จนกว่าโดยเปรียบเทียบ สำหรับรายได้จากเงินโอนของครัวเรือนจากการศึกษาพบว่าภาคครัวเรือนได้รับรายได้ส่วนนี้ลดลงเพราะมีอัตราการเปลี่ยนแปลงของเงินโอนลดลงเมื่อเทียบกับกรณีฐานโดยลดลงในอัตราเดียวกันในทุกชั้นรายได้และทุกภาคการผลิตกลับมีสาเหตุที่ต่างออกไปจากกรณีของค่าจ้างและผลตอบแทนต่อปัจจัยทุน เพราะแหล่งรายได้เงินโอนที่สำคัญก็คือเงินโอนภาครัฐในรูปแบบสวัสดิการต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะการให้สวัสดิการแบบถ้วนหน้า ประกอบกับการที่รายจ่ายภาครัฐมีแนวโน้มเติบโตลดลงมากขึ้นในระยะยาว อีกทั้งด้วยการที่รายได้ครัวเรือนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจึงอาจทำให้เงินโอนที่ครัวเรือนได้รับลดลงลักษณะเดียวกันทั้งหมด อย่างไรก็ตามเมื่อรวมรายได้จากทั้ง 4 แหล่งให้กลายเป็นรายได้รวมของภาคครัวเรือน ($YH_{h,t}$) แล้ว พบว่าขนาดรายได้รวมของครัวเรือนเพิ่มสูงขึ้นในทุกชั้นรายได้ของทุกภาคการผลิตและมีแนวโน้มสูงขึ้นในระยะยาวเมื่อเปรียบเทียบขนาดรายได้รวมครัวเรือนปีที่ 1 และ 10 ที่ประมาณการ

ผลกระทบที่มีต่อรายจ่ายรวมก่อนคำนวณเป็นรายได้ที่สามารถนำไปใช้จ่ายได้ของภาคครัวเรือน ($TDHT_{h,t}$) ในแต่ละภาคการผลิต

สาเหตุที่ต้องมีการวิเคราะห์รายจ่ายรวม ($TDHT_{h,t}$) ก่อนคำนวณเป็นรายได้ที่สามารถนำไปใช้จ่ายได้นั้นเป็นเพราะเป็นส่วนที่จะถูกหักออกจากรายได้รวมจนสามารถพิจารณาขนาดงบประมาณของภาคครัวเรือนที่จะนำไปใช้ในการอุปโภคบริโภคที่แท้จริง

(Organisation for Economic Co-operation and Development 2012, 184) สำหรับรายจ่ายที่นำมามีหักออกจากรายได้รวมนั้นประกอบไปด้วย 1) รายจ่ายทางภาษี และ 2) รายจ่ายเงินโอนที่ครัวเรือนจ่ายให้แก่ภาครัฐซึ่งเป็นรายจ่ายภาคบังคับก่อนจะนำรายได้ไปใช้สอยนั่นเอง ผลการประมาณการพบว่ารายจ่ายรวมของครัวเรือนไทยทั้งหมดมีอัตราการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นในระยะยาวโดยในปีที่ 1 มีอัตราการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายรวมเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.33 และสูงขึ้นเป็นร้อยละ 1.77 ในปีที่ 10 เมื่อเทียบกับกรณีฐาน อย่างไรก็ตามครัวเรือนที่รวยกว่ามีขนาดภาระค่าใช้จ่ายรวมมากกว่าครัวเรือนที่รายได้น้อยกว่า โดยครัวเรือนที่ชั้นรายได้เงินที่สุดของทุกภาคการผลิตมีอัตราการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายส่วนนี้เมื่อต่ำที่สุดเทียบกับกรณีฐานเป็นไปตามลักษณะการจัดเก็บภาษีรายได้แบบอัตราก้าวหน้า สำหรับอัตราการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายเมื่อเทียบกับกรณีฐานในปีที่ 1 ของครัวเรือนภาคเกษตรกรรมไล่เรียงจากชั้นรายได้ที่เงินที่สุดถึงชั้นรายได้ที่รวยที่สุด (AgriH1-AgriH5) อยู่ที่ประมาณร้อยละ 1.168, 1.219, 1.246, 1.261, 1.287 ตามลำดับ และเมื่อเข้าสู่ปีที่ 10 มีอัตราการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายเมื่อเทียบกับกรณีฐานเพิ่มขึ้นในทุกระดับชั้นรายได้คิดเป็นร้อยละ 1.559, 1.625, 1.660, 1.679, 1.710 ตามลำดับ เช่นเดียวกันกับครัวเรือนภาคบริการเมื่อเรียงจากชั้นรายได้ที่เงินที่สุดถึงชั้นรายได้ที่รวยที่สุด (SerH1-SerH5) มีอัตราการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายเมื่อเทียบกับกรณีฐานอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1.342, 1.348, 1.354, 1.358, 1.367 ตามลำดับ เมื่อเข้าสู่ปีที่ 10 มีอัตราการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายเมื่อเทียบกับกรณีฐานเพิ่มขึ้นในระดับชั้นรายได้

อยู่ที่ประมาณร้อยละ 1.778, 1.796, 1.803, 1.808, 1.820 ตามลำดับ ขณะที่ครัวเรือนภาคอุตสาหกรรมก็มีลักษณะคล้ายคลึงกันในประเด็นที่ครัวเรือนในชั้นรายได้ต่ำที่สุด (ManuH1) เป็นกลุ่มที่มีอัตราการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายเมื่อเทียบกับกรณีฐานต่ำที่สุดอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1.355 และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในชั้นรายได้ที่ 2 และ 3 (ManuH2 และ ManuH3) อยู่ที่ประมาณร้อยละ 1.394, 1.406 ตามลำดับ แต่อัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ในชั้นที่ 4 และ 5 (ManuH4 และ ManuH5) จะค่อย ๆ ลดลงเมื่อเทียบกับชั้นรายได้ที่ 3 อยู่ที่ประมาณร้อยละ 1.403, 1.378 ตามลำดับ โดย

ผลการประมาณการเมื่อเข้าสู่ปีที่ 10 มีรูปแบบลักษณะเดียวกับปีแรก แต่อัตราการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้นในแต่ละชั้นรายได้มีอัตราการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1.806, 1.858, 1.873, 1.869, 1.835 ตามลำดับ เมื่อทำการคำนวณเป็นรายได้ที่สามารถนำไปใช้จ่ายได้ ($YDH_{h,t}$) พบว่าครัวเรือนที่รวยมีแนวโน้มจะได้รับรายได้ที่สามารถนำไปใช้จ่ายได้มากกว่า แม้จะมีรายจ่ายจากภาษีในขนาดที่มากกว่า ครัวเรือนที่มีรายได้น้อยกว่าก็ตาม และเมื่อพิจารณาผลกระทบในระยะยาว พบว่าการเพิ่ม TFP ทำให้ขนาดรายได้ที่สามารถนำไปใช้จ่ายได้เพิ่มมากยิ่งขึ้น

ตารางที่ 2 ขนาดรายได้ที่สามารถนำไปใช้จ่ายได้ ($YDH_{h,t}$) ต่อครัวเรือนต่อปี จำแนกตามชั้นรายได้

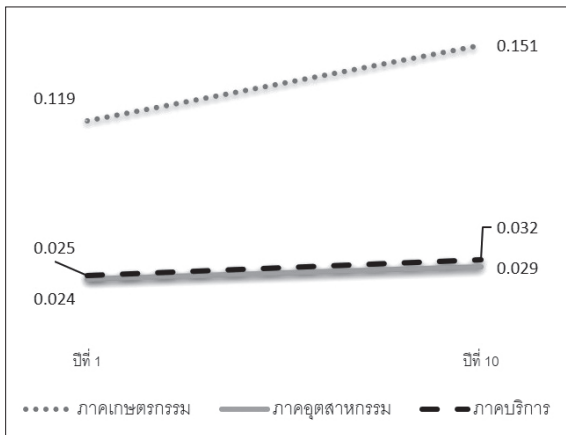
ชั้นครัวเรือน	$YDH_{h,t}$	
	ปีที่ 1	ปีที่ 10
AgriH1	65,767	66,306
AgriH2	177,890	179,383
AgriH3	316,567	319,257
AgriH4	526,852	531,359
AgriH5	1,443,247	1,455,680
ManuH1	78,210	78,916
ManuH2	179,140	180,787
ManuH3	348,680	351,903
ManuH4	627,560	633,348
ManuH5	1,741,540	1,757,358
SerH1	86,451	87,224
SerH2	178,825	180,428
SerH3	318,899	321,763
SerH4	568,652	573,766
SerH5	1,545,528	1,559,483

ที่มา: ประมวลผลโดยผู้ศึกษา (มีหน่วยเป็นบาทต่อครัวเรือนต่อปี)

**ผลกระทบจากการเพิ่มผลิตภาพปัจจัยการผลิต
รวมต่อความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของครัวเรือน**

ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ที่สามารถนำไปใช้จ่ายได้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในระยะยาวพิจารณาจากดัชนีความเหลื่อมล้ำทางรายได้ซึ่งคำนวณโดยการนำอัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ที่สามารถนำไปใช้จ่ายได้เมื่อเทียบกับกรณีฐานของครัวเรือนที่รวยที่สุด (ขั้นรายได้ที่ 5) ลบกับอัตราการเปลี่ยนแปลง x ของครัวเรือนที่จนที่สุด (ขั้นรายได้ที่ 1) หากมีค่ามากกว่าศูนย์แสดงว่าโครงสร้างรายได้ระหว่างขั้นครัวเรือนมีความเหลื่อมล้ำทางรายได้มากขึ้น

จากการศึกษาพบว่าดัชนีความเหลื่อมล้ำทางรายได้เพิ่มขึ้นภายหลังจากที่ประมาณการและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในระยะยาว พิจารณาจากดัชนีความเหลื่อมล้ำเปรียบเทียบกับกันระหว่างปีที่ 1 และปีที่ 10 ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและบริการ แสดงในภาพที่ 3



ภาพที่ 3 ดัชนีความเหลื่อมล้ำทางรายได้ที่สามารถใช้จ่ายได้ของครัวเรือน
ที่มา: ประมวลผลโดยผู้ศึกษา

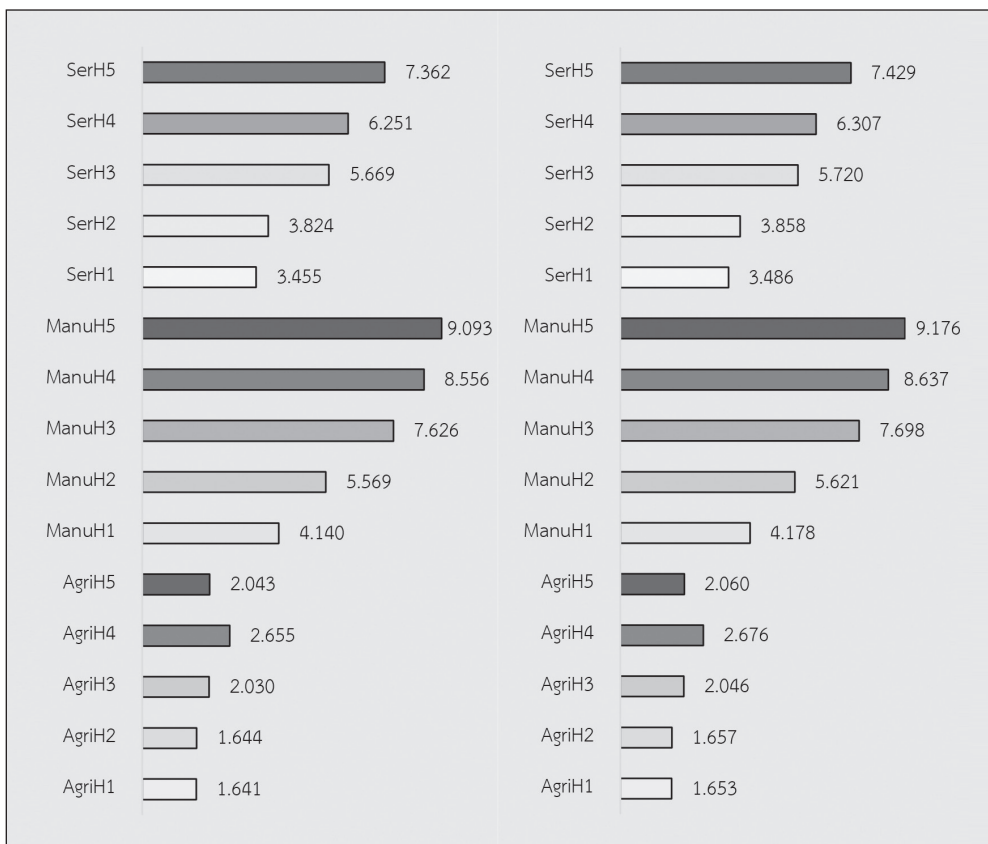
มากไปกว่านั้น ความเหลื่อมล้ำสูงมากขึ้นในระยะยาวโดยภาคเกษตรกรรมมีแนวโน้มความเหลื่อมล้ำมากขึ้นสูงที่สุด พิจารณาจากค่าดัชนีความเหลื่อมล้ำทางรายได้ปีที่ 1 เทียบกับปีที่ 10 พบว่า 1) ครัวเรือนภาคเกษตรกรรมมีค่าดัชนีความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้นจาก 0.119 เป็น 0.151 ขณะที่ความเหลื่อมล้ำของภาคบริการและอุตสาหกรรมอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน 2) ครัวเรือนภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นจาก 0.024 เป็น 0.029 และ 3) ในกรณีครัวเรือนภาคบริการเพิ่มขึ้นจาก 0.025 เป็น 0.032 ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบค่าดัชนีความเหลื่อมล้ำปีที่ 1 และ 10 แสดงให้เห็นว่าภาคเกษตรกรรมมีความเหลื่อมล้ำในระยะยาวเพิ่มขึ้น 0.0321 รองลงมาคือภาคบริการอยู่ที่ 0.0067 และภาคอุตสาหกรรมอยู่ที่ 0.0051 ตามลำดับ

สาเหตุที่ทำให้ความเหลื่อมล้ำของรายได้ที่สามารถนำไปใช้จ่ายได้ครัวเรือนภาคเกษตรกรรมสูงกว่าภาคการผลิตอื่น ๆ ดังแสดงในภาพที่ 3 เป็นเพราะขนาดรายจ่ายที่ถูกหักออกก่อนกลายเป็นรายได้ที่สามารถนำไปใช้จ่ายได้ของครัวเรือนรวยที่สุดในภาคเกษตรกรรมนั้นมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำคือประมาณร้อยละ 2.043 ในปี 1 และร้อยละ 2.06 ในปี 10 ขณะที่รายจ่ายของครัวเรือนภาคอุตสาหกรรมสูงถึงร้อยละ 9.093 ในปี 1 และร้อยละ 9.176 ในปี 10 ส่วนรายจ่ายของภาคบริการอยู่ที่ร้อยละ 7.362 ในปี 1 และร้อยละ 7.429 ในปี 10 หรือคิดเป็นกว่า 2 เท่าของรายจ่ายครัวเรือนที่จนที่สุดในภาคอุตสาหกรรมและบริการ แต่รายจ่ายของครัวเรือนที่จนที่สุดในภาคเกษตรกรรมอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1.641 ในปี 1 และร้อยละ 1.653 ในปี 10 แสดงให้เห็นว่ามาตรการทางภาษีและเงินโอนที่จะช่วยลดระดับความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในภาค

เกษตรกรรมมีอยู่น้อยกว่าภาคการผลิตอื่นโดยเปรียบเทียบ จึงทำให้ความเหลื่อมล้ำของครัวเรือนภาคเกษตรกรรม อยู่ในระดับสูงกว่าภาคการผลิตอื่น ๆ และมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้นในระยะยาวด้วยเหตุผลในลักษณะเดียวกัน ดังแสดงในภาพที่ 4

นอกจากนี้ปัญหาที่ถูกนำมาพิจารณาบ่อยครั้งเกี่ยวกับความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ในภาคเกษตรกรรมคือเรื่องปัญหาการถือครองที่ดิน ซึ่งกระจุกตัวค่อนข้างสูงโดยทำให้แปลงที่ดินเพื่อทำการ

เกษตรของเกษตรกรส่วนใหญ่มีขนาดเล็กและส่งผล ทำให้ไม่สามารถนำเทคโนโลยี เครื่องจักรกลมาใช้เพื่อ ประสิทธิภาพการผลิตได้มากเท่าที่ควร จึงทำให้รายได้ ของเกษตรกรส่วนใหญ่ค่อนข้างต่ำ (Oyvat 2016, 220-221) และเมื่อประกอบกับปัญหาโครงสร้างภาษี ที่ไม่เอื้อให้เกิดการลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ จึงทำให้ ภาวะความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของภาคเกษตรกรรม แสดงออกมาในลักษณะดังกล่าว



ภาพที่ 4 สัดส่วนรายจ่ายก่อนเป็นรายได้ที่สามารถนำไปใช้จ่ายได้ต่อรายได้รวมที่ประมาณการ
ในปีที่ 1 (ด้านซ้าย) และปีที่ 10 (ด้านขวา)
ที่มา: ประมวลผลโดยผู้ศึกษา (มีหน่วยเป็นร้อยละ)

สรุปและข้อเสนอแนะ

ข้อสรุปสำคัญของงานศึกษานี้คือการเพิ่มผลิตภาพปัจจัยการผลิตรวมในทุกภาคการผลิตขึ้นร้อยละ 5 ทำให้มูลค่าผลผลิตเพิ่มขึ้นในทุกภาคการผลิตและทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในภาพรวมสูงขึ้นโดยรายได้ของภาคครัวเรือนสูงขึ้นเช่นกัน แต่เมื่อพิจารณารายได้หลังหักภาระทางภาษีและเงินโอนที่เรียกเก็บจากครัวเรือน พบว่าความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของภาคครัวเรือนไม่ได้ลดลงในแต่ละภาคการผลิต และในระยะยาวพบว่ามีความเหลื่อมล้ำของรายได้ที่สามารถนำไปใช้จ่ายได้เพิ่มสูงขึ้นด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในครัวเรือนภาคเกษตรกรรมจึงให้ข้อสรุปได้ว่า 1) การเพิ่มผลิตภาพการผลิตรวมเป็นผลดีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ 2) เครื่องมือทางภาษีที่โดยหลักการแล้วเป็นเครื่องมือที่เหมาะสมกับการใช้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ไม่อาจช่วยให้เกิดการกระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรมได้มากขึ้น

ภายใต้ข้อสมมติของ Simon Kuznet ที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำทางรายได้แบบระฆังคว่ำ กล่าวคือการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มากขึ้นจะทำให้ความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้นในช่วงต้นของการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ความเหลื่อมล้ำจะค่อย ๆ ลดลงในระยะยาวอันเป็นผลจากการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตควบคู่กับการใช้มาตรการทางภาษีเพื่อให้เกิดการกระจายทรัพยากรดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบของงานศึกษานี้สะท้อนว่าการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตผ่านการเพิ่มผลิตภาพการผลิตรวมบนโครงสร้างทางภาษีของไทยในปัจจุบันไม่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างสองตัวแปรดังกล่าวตามข้อสมมติของ Kuznet และยังมีผลให้ความเหลื่อมล้ำทางรายได้มีแนวโน้มสูงขึ้นอีกด้วย

ดังนั้นงานศึกษานี้จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายใน 2 ประเด็น ดังนี้

1. จะต้องมีการปรับโครงสร้างอัตราภาษีรายได้ที่มีอัตราก้าวหน้ามากขึ้น

ข้อเสนอดังกล่าวสอดคล้องกับงานศึกษาหลายชิ้นทั้งในและต่างประเทศที่ระบุว่ามาตรการทางภาษีเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการลดซ้ำรายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้สูงซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้เมื่อพิจารณาจากรายได้ที่สามารถนำไปใช้จ่ายได้อันเป็นรายได้ที่แท้จริงของภาคครัวเรือน ซึ่งตอกย้ำว่าการใช้มาตรการเพื่อให้เกิดความเติบโตทางเศรษฐกิจจะต้องมาควบคู่กับการใช้มาตรการทางภาษีอย่างเหมาะสมและมีความเข้มข้นเพียงพอต่อการทำหน้าที่ของภาครัฐเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร (Bastagli, Coady and Gupta 2012, 21-23; Joumard, Pisu and Bloch 2012, 2-3)

2. จะต้องมีการปรับโครงสร้างการผลิตของภาคเกษตรกรรมให้เป็นอุตสาหกรรมเกษตรและ/หรือปรับโครงสร้างการผลิตให้อยู่นอกการเกษตรมากขึ้น

แม้ว่าการศึกษาในครั้งนี้จะสรุปว่าการเพิ่ม TFP ขึ้นไม่ได้ลดความเหลื่อมล้ำลงและในระยะยาวมีแนวโน้มขยับเพิ่มสูงขึ้น แต่อย่างน้อยที่สุดการปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรกรรมให้มีความเป็นอุตสาหกรรมมากขึ้น (Andersson and Chaverra 2016, 112) ก็อาจช่วยให้ครัวเรือนในภาคเกษตรกรรม (เดิม) เผชิญปัญหาความเหลื่อมล้ำในระดับที่น้อยกว่าการผลิตที่เน้นการผลิตเพื่อป้อนวัตถุดิบต่อไปยังอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ ทั้งในและต่างประเทศอย่างที่เป็นมา ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้เกษตรกรได้รับส่วนแบ่งบนโครงสร้างรายได้ที่สูงขึ้น ทั้งนี้มาตรการนี้จะต้องดำเนินการควบคู่กับการใช้

อัตราภาษีในอัตราที่กำหนดขึ้นเพื่อผลักดันให้โครงสร้าง
ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ไปอยู่ในจุดที่ดีกว่า

อย่างไรก็ดี คำถามต่อเนืองว่าประเทศไทย
ควรจะเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตเป็นภาคอุตสาหกรรม
หรือบริการในสัดส่วนมากน้อยเพียงใดจำเป็นต้องมีการ
ศึกษาเพิ่มเติมในอนาคต เพราะการปรับโครงสร้าง
เศรษฐกิจขึ้นอยู่กับเงื่อนไขเฉพาะตัวในแต่ละประเทศ

(Baymul and Sen 2019, 157-158) แต่ประเด็นที่ต้อง
ระมัดระวังคือปัญหาการปรับทักษะ/สมรรถนะในการ
ทำงานของแรงงานซึ่งอาจทำให้เกิดการว่างงานตามมา
(เพราะแรงงานไม่สามารถปรับตัวเข้าสู่ภาคการผลิต
นอกภาคเกษตรกรรมได้) ที่อาจนำไปสู่ปัญหาความยากจน
และความเหลื่อมล้ำมากขึ้นได้ (Lin and Treichel
2012, 54)

References

- Andersson, P. Martin, and Andres F. Palacio Chaverra. 2016. "Structural Change and Income Inequality-agricultural Development and Inter-sectoral Dualism in the Development World, 1960-2010." *Oasis* 23(June): 99-122.
- Archawa Paweenawat, Thitima Chucherd, and Nakarin Amarase. 2017. *Uncovering Productivity Puzzles in Thailand: Lessons from Microdata*. Bangkok: Puey Ungphakorn Institute for Economic Research.
- Atkinson, Anthony B. 2015. *Inequality: What Can We Done?* Boston: Harvard University Press.
- Bastagli, Francesca, David Coady, and Sanjeev Gupta. 2012. "Income Inequality and Fiscal Policy." Washington, DC: International Monetary Fund.
- Baymul, Cinar, and Kunal Sen. 2019. "Kuznets Revisited: What Do We Know about the Relationship between Structural Transformation and Inequality?" *Asian Development Review* 36(1): 136-167.
- Cornia, Andrea Giovanni. 2003. *The Impact of Liberalisation and Globalisation on Income Inequality in Developing and Transitional Economies*. CESifo Working Paper Series No. 843. Munich: CESifo Economic Studies.
- Decaluwé, Bernard, Andre Lemelin, Veronique Robichaud, and Helene Maisonnave. 2013. *PEP-1-t. Standard PEP Model, Single Country, Recursive Dynamic Version*. Kasarani, Nairobi: Partnership for Economic Policy (PEP) Research Network.
- Dilaka Lathapipat. 2013. "The Influence of Family Wealth on the Educational Attainments of Youths in Thailand." *Economics of Education Review* 37(December): 240-257.
- Dollar, David, and Aart Kraay. 2001. *Growth Is Good for the Poor*. Washington DC: The World Bank.
- Joumard, Isabelle, Mauro Pisu, and Debbie Bloch. 2012. "Tackling Income Inequality: The Role of Taxes and Transfers." *OECD Journal: Economic Studies* 2012(1): 37-70. Accessed May 10, 2019. http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2012-5k95xd6l65lt.
- Kanokwan Chancaroenchai. 2008. *Karnsuksa Palitaparp Karnpalit Khong Rabob Sethakij Thai Parn Viteekarn GARCH-M*. [Productivity Growth and TFP Measurement in Thai Economy Using a GARCH-M Approach]. Bangkok: Thailand Research Fund. (in Thai)
- Kim, Sung Tai, Young Jun Chun, and Seung-Rae Kim. 2013. "The Effect of R&D Investment on Economic Inequality in Korea." *Korea and the World Economy* 14(1):173-206.
- Kuznets, Simon. 1955. "Economic Growth and Income Inequality." *The American Economic Review* 45(1): 1-28.

- Lin, Justin Yifu, and Volker Treichel. 2012. *Learning from China's Rise to Escape the Middle-Income Trap: A New Structural Economics Approach to Latin America*. Washington, DC: The World Bank.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. 2012. *Economic Policy Reforms 2012: Going for Growth*. Paris: OECD Publishing. Accessed December 19, 2019. https://read.oecd-ilibrary.org/economics/economic-policy-reforms-2012_growth-2012-en#page3.
- . 2001. *Measuring Productivity: Measurement of Aggregate and Industry-level Productivity Growth: OECD Manual*. Paris: Organisation for Economic Co-Operational Development.
- Organisation for Economic Co-operation and Development/International Labour Organization. 2017. *How Immigrants Contribute to Thailand's Economy*. Paris: OECD Publishing.
- Ojha, Vijay P., Basanta K. Pradhan, and Joydeep Ghosh. 2013. "Growth, Inequality and Innovation: A CGE Analysis of India." *Journal of Policy Modeling* 35(6): 909-927.
- Oyvatt, Cem. 2016. "Agrarian Structures, Urbanization, and Inequality." *World Development* 83(July): 207-230.
- Paitoon Kraipornsak. 1998. "Botbart Khong Karn Khayaitua Dan Palitaparp Pudjai Karn Palit Doi Ruam Nai Sethakij Thai." [The Role of Total Factor Productivity Growth in the Thai Economy]. *Thammasat Economic Journal* 16(2): 5-54. (in Thai)
- Pranee Tinakorn, and Chalongphob Sussangkarn. 1998. *Total Factor Productivity Growth in Thailand: 1980-1995*. Bangkok: Thailand Development Research Institute.
- Ravallion, Martin. 1997. *Can High-Inequality Developing Countries Escape Absolute Poverty?* Washington, DC: The World Bank.
- Solow, Robert. 1956. "A Contribution to the Theory of Economic Growth." *The Quarterly Journal of Economics* 70(1): 65-94.
- Thanapol Srithanpong. 2016. *Firm Productivity in Thai Manufacturing Industries: Evidence from Firm-level Panel Data*. Bangkok: Puey Ungphakorn Institute for Economic Research.
- Thorbecke, Erik. 1992. *Adjustment and Equity in Indonesia*. Paris: Development Centre, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Wilkinson, Richard, and Kate Pickett. 2009. *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*. London: Bloomsbury Press.

Local Administrative Organization's Success in Urban Environmentally Sustainable Management: Lessons from Kalasin Municipality**

Alongkot Sarakam*

Abstract

This article has three main objectives: 1) to present the notable lessons in environmental management gained from the case of Kalasin Municipality 2) to demonstrate the pattern, methods and results of the management 3) to elaborate on the key success factors in environmental management of Kalasin Municipality. The study found that the project was very noteworthy, as reflected in its receiving the ASEAN Environmentally Sustainable Cities Award in 2017 for three projects: sustaining urban green space project, green space along pathways project, and the solid waste management project. The outcomes of the projects led to more green space beneficial to health and living and also contributed to better air quality and hygiene solid waste management hygienically.

Kalasin Municipality's project implementation demonstrably followed a participatory approach that was systematically applied according to an order of priorities. The factors which ensured its successes in attaining excellence were the policies adopted by the local administrations, the network of cooperation, and persistence in implementation.

Keywords: *local administrative organization, ASEAN Environmental Award, solid waste and green spaces*

*Teacher Assistant, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration, 118 Moo 3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkok, Bangkok 10240. Email: alongkotas@gmail.com

**Received February 4, 2020; Revised June 29, 2020; Accepted September 30, 2020

ความสำเร็จขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการ สิ่งแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืน: บทเรียนจากเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์**

อลงกต สารกาล*

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์หลักอยู่ 3 ประการ คือ 1) เพื่อนำเสนอบทเรียนที่โดดเด่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ 2) เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบ วิธีการ และผลของการจัดการสิ่งแวดล้อม 3) เพื่ออธิบายถึงปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดการสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จากผลของการศึกษาวิเคราะห์พบว่าโครงการที่มีลักษณะโดดเด่นเป็นอย่างมาก จนได้รับรางวัลอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืน ประจำปี พ.ศ. 2560 (ASEAN Environmentally Sustainable Cities Award 2017) จำนวน 3 โครงการ คือ โครงการดูแลพื้นที่สีเขียวเมือง โครงการพื้นที่สีเขียวบริเวณเส้นทางสัญจร และโครงการการจัดการขยะมูลฝอย ผลลัพธ์ของโครงการฯ ทำให้เมืองมีพื้นที่สีเขียวเพิ่มมากขึ้น เกิดประโยชน์ต่อสุขภาพและการดำรงชีวิต ตลอดจนมีส่วนช่วยในเรื่องของคุณภาพอากาศ และการจัดการขยะมูลฝอยได้อย่างถูกหลักสุขาภิบาล

การดำเนินโครงการฯ ดังกล่าวมีรูปแบบและวิธีการดำเนินงานแบบมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบตามลำดับขั้นตอน ในส่วนปัจจัยแห่งความสำเร็จของการดำเนินโครงการสู่ความเป็นเลิศของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ประกอบด้วยปัจจัยด้านนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ด้านเครือข่ายความร่วมมือ และด้านการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

คำสำคัญ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, รางวัลอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม, ขยะมูลฝอยและพื้นที่สีเขียว

*ผู้ช่วยอาจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 118 หมู่ที่ 3 ถนนเสวีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240 อีเมล alongkotas@gmail.com

**ได้รับบทความ 4 กุมภาพันธ์ 2563; แก้ไขปรับปรุง 29 มิถุนายน 2563; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 30 กันยายน 2563

บทนำ

ประเทศไทยได้มีกำหนดนโยบายในการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุดและบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาและฉบับปัจจุบัน (Constitution Drafting Commission 2017, 12-13; 15-26) โดยในแต่ละฉบับเน้นให้มีระบบจัดการตั้งแต่จุดเริ่มต้นจนถึงการขั้นสุดท้าย อีกทั้งได้ให้ความสำคัญต่อการจัดการขยะและการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยได้มีการออกพระราชบัญญัติ ยุทธศาสตร์ นโยบาย และแผนในการส่งเสริมการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ใช้ระบบบริหาร/จัดการมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของภาครัฐ เอกชน และประชาชน จากบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงองค์กรปกครองท้องถิ่น (อปท.) ในแต่ละจังหวัดที่ประสบปัญหา ให้ความสนใจทำการศึกษาแนวทางการจัดการขยะและการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการมากยิ่งขึ้น (Weerachai Arjarn et al. 2009, 1)

เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ แม้จะมีใช้หน่วยงานรับผิดชอบด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมหลายประการ เช่น การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย การจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การดูแลรักษาที่สาธารณะ เป็นต้น (The Department of Environmental Quality Promotion 2018, 5-6) อีกทั้งอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจากส่วนกลาง เช่น พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และ พ.ร.บ. รักษา

ความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น รวมถึงภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2543) และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551) ซึ่งภารกิจการถ่ายโอนอำนาจให้แก่เทศบาล จำนวน 19 ภารกิจ มีดังนี้ 1) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า 5 ภารกิจ 2) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ 12 ภารกิจ 3) การดูแลรักษาที่สาธารณะ 2 ภารกิจ (Weerasak Krueathep 2014, 22-8; 22-10) จะเห็นได้ว่าตามข้อบัญญัติทางกฎหมายภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของ อปท. แบ่งออกได้ 3 ประการ คือ 1) งานตามภารกิจการกระจายอำนาจ 2) งานตามภาระหน้าที่ของ อปท. และ 3) งานตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือเป็นหน่วยงานที่สำคัญในการขับเคลื่อนด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในระดับฐานราก

เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลเมือง มีเขตพื้นที่ 16.96 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 34,019 คน จำนวน 13,334 หลังคาเรือน แบ่งออกได้ 36 ชุมชน บริบทของความเป็น “เมือง” ซึ่งเป็นแหล่งศูนย์กลางความเจริญเติบโตในด้านเศรษฐกิจ สังคม มีการใช้ทรัพยากรเพื่อเป็นปัจจัยในการพัฒนา อีกทั้งเมืองยังเป็นแหล่งสะสมปัญหาสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการใช้ที่ดินในเมืองที่ขาดประสิทธิภาพ ปัญหามลพิษทางอากาศ น้ำ ขยะมูลฝอย ปัญหาพื้นที่สีเขียวที่มีจำนวนและขนาดที่จำกัด อนึ่ง ในสังคมโลกาภิวัตน์ ชีวิตผู้คนสมัยใหม่มีความสะดวกสบายเพิ่มมากขึ้น แนวโน้มในการผลิตเพื่ออุปโภคและบริโภคเพิ่มมากขึ้น จำนวนยานพาหนะเพิ่มขึ้น สิ่งก่อสร้างเพิ่มมากขึ้น มีการขยายตัวของเมือง (urbanization) สิ่งเหล่านี้ได้ก่อปัญหาสภาพแวดล้อมและปัญหามลพิษต่าง ๆ

ตามมา จึงเป็นหน้าที่สำคัญในการบูรณาการร่วมกันของทุกหน่วยงาน มิใช่เพียงแต่เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์เท่านั้น (Kalasin Municipality 2011, 1-20)

นอกจากนี้ข้อมูลกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ในพื้นที่อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ มีปริมาณการทิ้งขยะประมาณวันละ 66 ตัน โดยแยกเป็น 1) ขยะจากเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ประมาณวันละ 36 ตัน และ 2) ขยะจากพื้นที่องค์กรปกครองท้องถิ่นใกล้เคียงอื่น ๆ (อีก 27 แห่ง) ประมาณวันละ 30 ตัน ซึ่งเทศบาลฯ มีสถานที่กำจัดขยะ 2 แห่ง รวมพื้นที่ 137 ไร่ ใช้วิธีการกำจัดขยะโดยการคัดแยกขยะและสร้างบ่อฝังกลบที่ถูกต้องลักษณะ (Kalasin Municipality 2011, 1-20) แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาขยะล้นเมืองได้ เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์จึงได้มีการทบทวนกระบวนการดำเนินงานใหม่ทั้งหมดและได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงาน เพื่อให้ปริมาณขยะมูลฝอยลดลงจากที่คาดการณ์ไว้มากกว่าร้อยละ 50 โดยเน้นการให้คนในชุมชนร่วมมือกับเทศบาลในการกำจัดขยะมูลฝอย ส่งเสริมให้มีการจัดการขยะตั้งแต่ต้นทาง เพื่อลดปริมาณขยะที่เกิดขึ้น ทำให้ปริมาณขยะมูลฝอยลดลงได้อย่างเป็นรูปธรรม

(Kalasin Municipality 2011, 1-20; The Department of Environmental Quality Promotion 2018, 1-6) นอกจากนี้ยังมีปัญหามลพิษทางอากาศอยู่บ้างในบางฤดูกาล แต่ก็ยังไม่ส่งผลกระทบต่อรุนแรงมากนัก ซึ่งอาศัยข้อมูลการตรวจวัดคุณภาพอากาศจาก Air Visual Air Quality Forecast มาใช้ในการเตรียมรับมือ เผื่อระวังปัญหาคุณภาพอากาศที่อาจจะได้รับผลกระทบขึ้นในส่วนพื้นที่สีเขียวและภูมิทัศน์เมืองได้รับการดูแลรักษาอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมเดิม จึงนับว่าเป็นโครงการที่ดำเนินการเป็นตัวอย่างที่ดี (best practice) (The Department of Environmental Quality Promotion 2018, 33; Kalasin Municipality 2011, 1-20)

การดำเนินการดังกล่าวนี้บ่งชี้ว่ามีความสอดคล้องกับหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบยั่งยืนหลักการอภิบาลท้องถิ่น (local governance)¹ รวมถึงสอดคล้องกับมิติด้านสิ่งแวดล้อมในกรอบเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ (Sustainable Development Goals: SDGs)² อย่างแท้จริง ซึ่งตัวชี้วัดความสำเร็จดังกล่าว เห็นได้จากการได้รับรางวัลมากมาย³ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสำนักงานคณะกรรมการการกระจาย

¹ คำศัพท์ทางปกครองที่ใช้อยู่เดิม (คือคำว่า government) เป็นแนวคิดการปกครองที่เน้นอำนาจและกฎหมายบังคับมากเกินไป เน้นการรวมศูนย์อำนาจของรัฐ และเป็นอุปสรรคต่อการปกครองแบบพึ่งตนเอง และไม่สอดคล้องกับสังคมประชาธิปไตยสมัยใหม่ จึงนำคำศัพท์ "อภิบาล" มาใช้แทนมากขึ้น โดยคำนี้เน้นไปที่ 1) การมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในการปกครองตนเอง 2) รัฐสนับสนุนส่งเสริมความเข้มแข็งในการปกครองตนเองและของประชาชน ผ่านกระบวนการต่าง ๆ ของรัฐ 3) เน้นผลงานและประสิทธิภาพ 4) จริยธรรม 5) ความเสมอภาค 6) ความโปร่งใส และ 7) หลักนิติธรรม (see Udom Thumkosit 2018, 8)

² ครอบคลุมมิติเศรษฐกิจ มิติสังคม และมิติสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยเป้าหมายการพัฒนาทั้ง 17 ประการ สำหรับประเทศไทยก็มีความพยายามในการบรรลุกรอบเป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนดังกล่าว (Piriya Pholphirul 2017, 1-2)

³ รางวัลพระปกเกล้าจากสถาบันพระปกเกล้า ด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ. 2555 - 2556, โล่เกียรติคุณ 6 ดาว จากกรมควบคุมมลพิษสำหรับ อปท. ที่ผ่านเกณฑ์ประเมินสมรรถนะการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายจากชุมชน 4 ปีซ้อน ระหว่างปี 2553-2556, โล่รางวัล "เมืองสวยใส ไร้มลพิษ" ระดับดีเยี่ยม ปี 2557 จากกรมควบคุมมลพิษ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนที่มีการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนดีเยี่ยม, ได้รับการรับรองมาตรฐาน EHA จากกระทรวงสาธารณสุขด้านการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน ปี 2557, รางวัลธรรมภิบาล ประจำปี 2557 ด้านการดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมดีเลิศ, รางวัลกาฬสินธุ์เมืองต้นแบบจัดการขยะมูลฝอยโดยชุมชน จากสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดกาฬสินธุ์ ปี 2558

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนราชการสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี⁴ เล็งเห็นถึงความสำคัญและคุณค่าในการดำเนินดังกล่าว จึงได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 (Prime Minister's Office. Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee 2016, 1) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการของท้องถิ่น เป็นขวัญและกำลังใจในการทำงาน อีกทั้งสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหน่วยงานในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะหน่วยประสานงานกลางในคณะทำงานอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืน (ASEAN Working Group on Environmentally Sustainable Cities หรือ AWGESC) และคณะอนุกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่เฉพาะได้เสนอเมือง (เทศบาล) เพื่อเป็นตัวแทนประเทศไทยเข้ารับรางวัลอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืน ครั้งที่ 4 พ.ศ. 2560 (4th ASEAN ESC Award 2017) ทำให้เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้รับรางวัลอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืน (ASEAN Environmentally Sustainable Cities Award หรือ AESC Award) ประจำปี พ.ศ. 2560 เพื่อเป็นแรงจูงใจ และกระตุ้นให้เมืองในภูมิภาคอาเซียนยกระดับการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของเมือง โดยมีกรอบและตัวชี้วัดอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมเมืองเป็นแนวทางการดำเนินงาน (Kalasin Municipality 2017a)

จากที่กล่าวมา ผู้เขียนจึงวิเคราะห์ สังเคราะห์ เอกสาร เพื่อแสดงให้เห็นภาพรวมของการดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมาของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

มาตรการการจัดการสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

จากการทบทวนกฎหมาย นโยบาย และแผนพัฒนาที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญ พอยกมาอธิบายได้ดังนี้

1) **พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535** ซึ่งกำหนดให้ภาครัฐและเอกชนได้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยตรง โดยให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (Thailaws 2018, 1-30)

2) **ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580)** ซึ่งมีในด้านที่ 5 ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Prime Minister's Office. Office of the National Economic and Social Development Board 2018, 1-71)

3) **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)** ปรากฏยุทธศาสตร์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม จำนวน 2 ยุทธศาสตร์ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน และยุทธศาสตร์ที่ 9 การพัฒนาภาคเมืองและพื้นที่เศรษฐกิจมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สามารถสนับสนุนการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน มีตัวชี้วัดสำคัญคือขยะมูลฝอยชุมชนต้องได้รับการจัดการอย่างถูกต้องและนำไปใช้ประโยชน์ (Prime Minister's Office. Office of the National Economic and Social Development Board 2017, 107-120; 170-188)

⁴ ก่อตั้งขึ้นตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

4) นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560 - 2579 ปรากฏในนโยบายที่ 1 การจัดการฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่อย่างสมดุลยั่งยืนและเป็นธรรม นโยบายที่ 2 สร้างการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อความมั่นคงและยั่งยืน นโยบายที่ 3 ยกกระดับมาตรการในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นโยบายที่ 4 สร้างความเป็นหุ้นส่วนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Ministry of Natural Resources and Environment. Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning 2017a, 101-139)

5) แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560 - 2564 ปรากฏใน ยุทธศาสตร์ที่ 1 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและเป็นธรรม ยุทธศาสตร์ที่ 2 การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีได้รับการป้องกัน บำบัดและฟื้นฟู ยุทธศาสตร์ที่ 3 เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่าและยั่งยืน และ ยุทธศาสตร์ที่ 4 สร้างศักยภาพเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ และส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศ (Ministry of Natural Resources and Environment. Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning 2017b, 54-117)

สำหรับนิยามหรือความหมายของ "การจัดการสิ่งแวดล้อม" มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายพอสรุปได้ดังนี้ Boonchong Chawsithiwong (1998, 96) กล่าวว่า "การจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นส่วนหนึ่งของการจัดการที่มุ่งเพื่อพัฒนาดำเนินการให้สำเร็จ การทบทวนและดำรงตามที่กำหนดไว้ในนโยบายสิ่งแวดล้อม"

ขณะที่ Kasem Chunkao (1997, 473) กล่าวว่า "การจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นกระบวนการดำเนินการอย่างมีระบบ ในการจัดการให้ทรัพยากรสามารถสนองความต้องการมนุษย์ด้วยการสร้างกลไกควบคุม โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อม เพื่อการใช้ในอนาคตต่อไป" อนึ่ง การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นกระบวนการจัดการอย่างเป็นระบบที่มีการดำเนินงานตั้งแต่ระดับนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ต้องปรับแนวคิดสู่การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีคุณธรรมและจริยธรรม (Suchart Prasit-rathasint 1987, 183-202) ในส่วน หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบยั่งยืน (environmentally sustainability) เป็นการจัดระบบนิเวศที่อยู่ในสถานภาพอื่น ๆ นอกจากสมดุลธรรมชาติให้กลายเป็นระบบนิเวศที่สมดุลกัน โดยต้องนำวิธีการอนุรักษ์มาใช้ในทางปฏิบัติ พร้อมทั้งสอดคล้องกับวิธีในการเลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมต่อการใช้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมตามความต้องการ ประกอบด้วย ขั้นตอนสำคัญ 4 ประการ ดังนี้ (Sukarn Rattanalertanusorn 2007, 303-305) 1) การสร้างแผนงาน ควรให้แต่ละแผนงานมีความเชื่อมโยงกัน 2) การสร้างความพร้อมของปัจจัยการบริหาร ได้แก่ ด้านเครื่องมือ ด้านบุคลากร ด้านองค์กรหรือหน่วยงานหลัก งบประมาณที่เหมาะสม เป็นต้น 3) การสร้างมาตรการควบคุม บทบาทของนักจัดการสิ่งแวดล้อมต้องควบคุมการทำงานของหน่วยงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ 4) การให้อำนาจการอำนวยความสะดวกหน่วยงานที่รับผิดชอบ มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างหน่วยงานได้ อันส่งผลให้เกิดความคล่องตัวในการทำงาน ลดค่าใช้จ่ายในการจัดการ

การจัดการสิ่งแวดล้อมของเมืองจะต้องได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากองค์กรภาครัฐ ประชาชน และองค์กรพัฒนาต่าง ๆ หากมีเพียงหน่วยงานหนึ่ง หน่วยงานใดเพียงหน่วยงานเดียว องค์กรปกครองท้องถิ่นในฐานะที่ใกล้ชิดชุมชนมากที่สุด ต้องเป็นตัวกลางในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง กล่าวคือการได้รับการสนับสนุน ด้านวิชาการ เทคโนโลยี และการเงิน ส่วนหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่น คือการพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชน การให้ข้อเสนอแนะ มีกลไกที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการพื้นที่สีเขียวในเมืองอย่างยั่งยืน จัดพื้นที่สีเขียว เพื่อการบริการที่ประชาชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์เพื่อการพักผ่อน หย่อนใจ ออกกำลังกาย หรือทำกิจกรรมต่าง ๆ (Daranee Tawilpipatkul 1996, 37) ในทางวนวัฒนวิทยา พื้นที่สีเขียวในเมือง (city green space) ซึ่งมีที่โล่งในเขตชุมชน (เทศบาล) ซึ่งมีพืชพันธุ์เป็นองค์ประกอบหลัก ได้รับการจัดการตามหลักวิชาวนวัฒนวิทยาและภูมิสถาปัตยกรรม เพื่อเสริมสร้างภูมิทัศน์ให้เอื้ออำนวยต่อการพักผ่อน หย่อนใจและทำหน้าที่เป็นปอดของเมืองอย่างยั่งยืน อันจะทำให้ชุมชนเมืองเป็นเมืองสีเขียวที่น่าอยู่ตลอดไป (Boonwong Thaiutsa 2011, 1-10)

อาจพอสรุปได้ว่าปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมาย นโยบาย แบบแผน และแนวทางสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองที่ชัดเจน ทั้งในส่วนของ การดำเนินงาน โดยภาครัฐและ/หรือองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้บุคคลในสังคม ดำเนินการต่าง ๆ อย่างมีระเบียบแบบแผน และยังเป็น

มาตรการหนึ่งที่จะรองรับการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ภาครัฐ ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎหมายก็จะมี บทลงโทษ ดังนั้นการจัดการสิ่งแวดล้อมของเมืองใน ภาคส่วนต่าง ๆ จำเป็นต้องสามารถนำหลักการและ/ หรือแนวทางจากหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จไป ประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัญหา ที่เกิดขึ้นได้

รางวัลอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืน (ASEAN Environmentally Sustainable Cities Award)

สืบเนื่องจากเพื่อกระตุ้นสร้างมาตรฐานและ ตระหนักถึงความพยายามเป็นแบบอย่างความยั่งยืน ด้านสิ่งแวดล้อมอาเซียน รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมอาเซียน (ASEAN Environment Ministers) หรือตัวแทนจาก 10 ประเทศสมาชิกอาเซียน⁵ จึงได้ริเริ่มโครงการรางวัล ASEAN Environmentally Sustainable Cities Award จัดให้มีการมอบรางวัลครั้งแรก ณ เมืองฮานอย สาธารณรัฐ สังคมนิยมเวียดนาม เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2551 โดยรางวัลนี้มุ่งหวังที่จะทำให้เมืองต่าง ๆ ในอาเซียน เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยตระหนักถึงความพยายามที่เป็นแบบอย่างและแบ่งปันแนวทาง ปฏิบัติที่ดีที่สุดของชนพื้นเมือง เพื่อให้เมืองสะอาดเขียว และน่าอยู่ (Thai Green Urban. Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning 2014)

⁵ ได้แก่ บรูไนดารุสซาลาม กัมพูชา สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มาเลเซีย สหภาพพม่า สาธารณรัฐ ฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ราชอาณาจักรไทย สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และออสเตรเลีย สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐอินเดียนี ปูน สาธารณรัฐเกาหลี และนิวซีแลนด์ (ข้อมูลจาก https://asean.org/?static_post=ministerial-statement-of-the-inaugural-eas-environment-ministers-meeting-ha-noi-9-october-2008)

โครงการรางวัลอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืนเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2546 โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยประสานงานหลักของประเทศไทย (national focal point) ในการดำเนินงานได้มีการจัดทำกรอบแนวทางและตัวชี้วัดในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืนในทั้ง 3 ด้าน คือ ด้าน Clean Air ด้าน Clean Water และด้าน Clean and Green Land (Thai Green Urban. Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning 2014)

สำหรับรางวัลอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืนได้มีการจัดขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2551 ณ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม กรุงเทพมหานครได้รับ

รางวัลด้าน Clean and Green Land ในส่วนของรางวัลอาเซียนฯ ครั้งที่ 2 (AESC Award 2011) ซึ่งจัดขึ้น ณ สาธารณรัฐอินโดนีเซียได้กำหนดขนาดเมืองที่จะเข้าร่วมตามจำนวนประชากร ซึ่งผลการคัดเลือกปรากฏว่า *เทศบาลนครพิษณุโลก* ได้รับการพิจารณาจากประเทศสมาชิกอาเซียนให้ได้รับรางวัลชนะเลิศในหมวด Clean and Green Land ด้านการจัดการของเสีย และ *เทศบาลนครภูเก็ต* ได้รับรางวัลชนะเลิศในหมวด Clean Air

ครั้งที่ 3 จัดขึ้น ณ จังหวัดภูเก็ต ประเทศไทย ปี พ.ศ. 2557 โดยรางวัลอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืน ประจำปี พ.ศ. 2557 ผลการคัดเลือกปรากฏว่า *เทศบาลนครนครสวรรค์* ได้รับรางวัลด้านน้ำสะอาด และ *เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด* ได้รับรางวัลด้านเมืองสะอาด

ตารางที่ 1 รางวัลอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืน ประจำปี พ.ศ. 2557

CATEGORY	INDICATORS		
	CLEAN AIR	CLEAN WATER	CLEAN LAND
BIG CITIES	Tegerang (Indonesia)	Phnom Penh (Cambodia)	Davao City (Philippines)
SMALL CITIES	Da Lat City (Vietnam)	Nakhon Sawan (Thailand)	Roi-ed (Thailand)

ที่มา: Thai Green Urban. Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning 2014b

หมายเหตุ: ข้อมูลจาก http://aseanesc-thailand.orgfree.com/award_thai57.html

ส่วนรางวัลอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืน ครั้งที่ 4 พ.ศ. 2560 (4th AESC Award 2017) จัดขึ้น ณ นครอาบูดาบีในดูไบสำหรับประเทศไทย

มีเทศบาลที่ได้รับรางวัล คือ *เทศบาลนครขอนแก่น* (ด้านอากาศ) *เทศบาลนครภูเก็ต* (ด้านน้ำ) และ *เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์* (ด้านการจัดการขยะและพื้นที่สีเขียว)

ตารางที่ 2 รางวัลอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืน ประจำปี พ.ศ. 2560

CATEGORY	INDICATORS		
	CLEAN AIR	CLEAN WATER	CLEAN LAND
BIG CITIES	Bandung (Indonesia)	Malang City	Makassar
	Can Tho (Vietnam)	(Indonesia)	(Indonesia)
SMALL CITIES	Malacca Historical City (Malaysia)	Phuket (Thailand)	Ampang Jaya (Malaysia)
	Khonkaen (Thailand)	Pursat (Cambodia)	Kalasin (Thailand)

ที่มา: ASEAN Cooperation on Environment 2017

หมายเหตุ: ข้อมูลจาก <https://environment.asean.org/awgesc>

การจัดการสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้ดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมหลายโครงการ อาทิ โครงการชุมชนปลอดถังขยะ โครงการเฝ้าระวังมลพิษทางอากาศ โครงการเฝ้าระวังคุณภาพแหล่งน้ำธรรมชาติและสถานที่กำจัดขยะ โครงการปรับปรุงผังเมืองรวมเมืองกาฬสินธุ์ โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์และพัฒนาพื้นที่สีเขียว โครงการเลี้ยงไส้เดือนดินกินขยะ โครงการขยะพิษแลกแต้ม เป็นต้น ในส่วนนี้ผู้เขียนจะขอเสนอโครงการที่มีลักษณะโดดเด่นและสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นเลิศจนได้รับรางวัลอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืน (ASEAN Environmentally

Sustainable Cities Award) ประจำปี พ.ศ. 2560 ด้านการจัดการขยะและพื้นที่สีเขียว ได้แก่ 1) โครงการดูแลพื้นที่สีเขียวเมือง 2) โครงการพื้นที่สีเขียวบริเวณเส้นทางสัญจร และ 3) โครงการการจัดการขยะมูลฝอยโดยผู้เขียนได้ศึกษารูปแบบ วิธีการขั้นตอนดำเนินการและผลการดำเนินการโครงการฯ ตลอดจนวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินโครงการ ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงานจากการวิเคราะห์เอกสารและการสัมภาษณ์ สรุปโครงการฯ ที่เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ดำเนินการจนได้รับรางวัลรางวัลอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืน (ASEAN Environmentally Sustainable Cities Award) ในด้านการจัดการขยะและพื้นที่สีเขียว ดังนี้

1) ด้านพื้นที่สีเขียว (green space)

1.1) โครงการดูแลพื้นที่สีเขียวเมือง

ความเป็นมาของโครงการ ปัญหาการใช้พื้นที่ในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ประชาชนบุกรุกกล้ำน้ำป่าวพื้นที่สวนสาธารณะขาดการดูแล ผู้บริหารท้องถิ่น⁶ ได้ตระหนักปัญหาดังกล่าว และได้คิดหาวิธีการเพื่อกำหนดแนวทาง อันนำไปสู่การริเริ่มโครงการขับเคลื่อนด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นภายใต้วิสัยทัศน์ “กาฬสินธุ์เป็นเมืองน่าอยู่ คู่ธรรมชาติ” เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ มีสวนสาธารณะลานชุมชน และพื้นที่สีเขียวในเขตเทศบาล ซึ่งเพียงพอกับจำนวนประชากรในเขตตามเกณฑ์สัดส่วนของพื้นที่สีเขียวเพื่อบริการต่อจำนวนประชากรของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดไว้สำหรับเมืองขนาดใหญ่ 5 ตารางเมตรต่อคน (Kalasin Municipality 2016, 2-4; Suranaree University of Technology 2014, 72) แต่เนื่องจากปัจจุบันเมืองมีการขยายตัว บ้านเรือนประชาชนเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้พื้นที่สีเขียวตามธรรมชาติที่เคยมีในอดีตลดลง รวมถึงการเกิดวิกฤตในเชิงสังคมที่เป็นผลพวงมาจากสภาวะทางเศรษฐกิจและค่านิยมการบริโภคที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยความสะดวกสบายในชีวิตประจำวันเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะพบได้ในเมืองใหญ่ เป็นผลให้สภาพภูมิอากาศอุณหภูมิโลกสูงขึ้นหรือที่เรียกว่า “สภาวะโลกร้อน” ความสำคัญของปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงในหลายพื้นที่ ผู้บริหารท้องถิ่นจึงมีแนวคิดที่จะสร้างเมืองกาฬสินธุ์ให้เป็นเมืองสีเขียว สร้างภูมิทัศน์ให้เอื้ออำนวย

ต่อการพักผ่อนหย่อนใจ และสร้างสภาพแวดล้อมของเมืองอันจะทำให้ชุมชนเมืองเป็นเมืองสีเขียวที่ร่มรื่นสวยงามและน่าอยู่ (Kalasin Municipality 2011, 1-20)

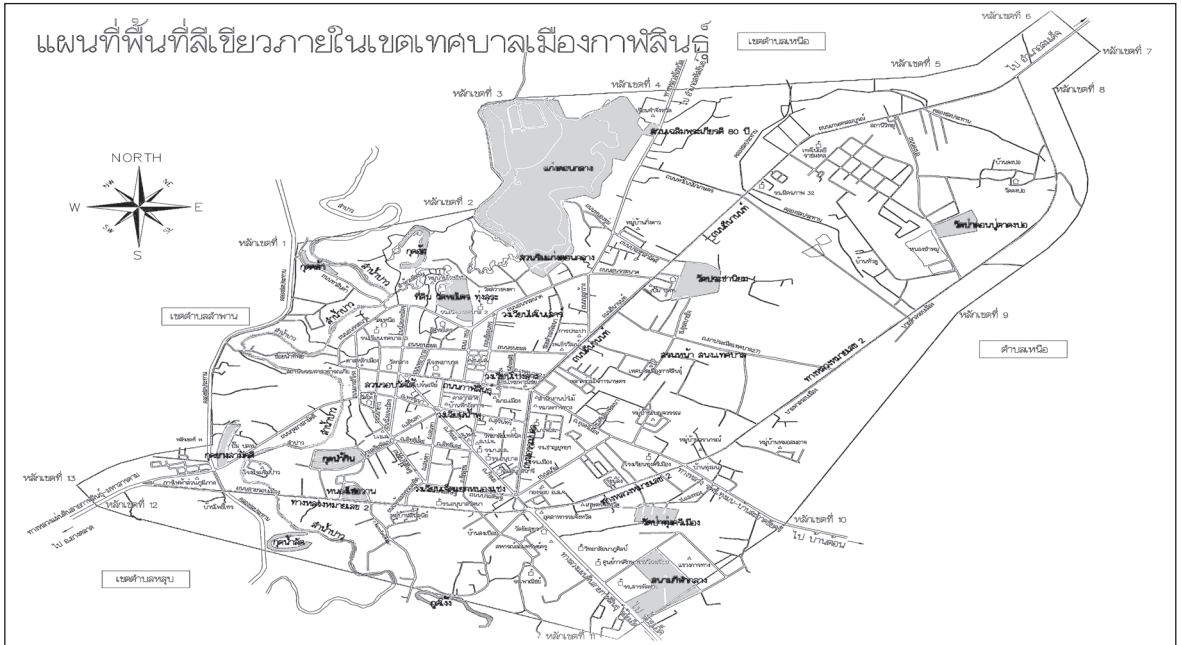
วัตถุประสงค์ของโครงการมี 5 ประการ คือ 1) เพื่อสร้างความสมดุลด้านสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ชดเชยกับพื้นที่ก่อสร้างต่าง ๆ และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2) เพื่อเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์และสามารถใช้พื้นที่นั้นในการนันทนาการและใช้ประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ควบคู่ไปด้วย 3) เพื่อปรับปรุง ดูแลรักษาพื้นที่สีเขียวที่มีอยู่ในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ได้อย่างทั่วถึง เกิดภูมิทัศน์ที่ดี 4) เพื่อส่งเสริมให้เอกชนเพิ่มและดูแลพื้นที่สีเขียวในพื้นที่ของตนเอง 5) เพื่อให้ประชาชนได้อยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่มีอากาศดี มีบรรยากาศดี มีสิ่งแวดล้อมดี มีความร่มรื่นน่าอยู่ และทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี (Kalasin Municipality 2017b, 331)

การดำเนินโครงการ ในปี พ.ศ. 2554 เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์มีพื้นที่สีเขียวรวม 2,580,000 ตารางเมตร คิดเป็นร้อยละ 15.21 ของพื้นที่ทั้งหมด อัตราส่วนของพื้นที่สีเขียว 73 ตารางเมตรต่อคน เป็นพื้นที่สีเขียวจากส่วนต่าง ๆ ได้แก่ พื้นที่สีเขียวตามธรรมชาติที่มีอยู่ดั้งเดิมมีความสำคัญต่อระบบนิเวศของเมือง พื้นที่สีเขียวเพื่อบริการ เป็นสวนสาธารณะที่จัดให้ประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์เพื่อคุณภาพชีวิต ทั้งการพักผ่อนหย่อนใจ การออกกำลังกาย และเสริมสร้างทัศนียภาพที่สวยงามให้กับเมือง พื้นที่สีเขียวเพื่อสิ่งแวดล้อม

⁶ ผู้บริหารท้องถิ่นประกอบด้วย นายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน และรองนายกเทศมนตรี จำนวน 3 คน ซึ่งในปัจจุบันมีนายจตุวัฒน์ บุญเพิ่ม เป็นนายกเทศมนตรีเมืองกาฬสินธุ์ ซึ่งผู้เขียนขอใช้คำว่า “ผู้บริหารท้องถิ่น” และอาจเรียกโดยย่อว่า “ผู้บริหาร” (Kalasin Municipality 2017)

เป็นวงเวียนและสวนหย่อม สำหรับเสริมสร้างคุณค่า
สิ่งแวดล้อมและช่วยลดมลพิษของเมือง (Kalasin
Municipality 2011, 1-20; Rangsit University. Future
Urban Development (FURD) 2015) อนึ่ง เทศบาล

เมืองกาฬสินธุ์ได้มีการอนุรักษ์และปรับปรุงเพิ่มพื้นที่
สีเขียว จึงทำให้พื้นที่สีเขียวกระจายอยู่ทุกมุมเมือง
ตามภาพ



ภาพที่ 1 แผนที่สีเขียวภายในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ที่มา: Kalasin Municipality 2017b, 331

กระบวนการดำเนินงาน ตามที่ปรากฏใน
เอกสารตั้งแต่ พ.ศ. 2554 ถึงปัจจุบัน มีดังนี้

1. อนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่สีเขียวธรรมชาติ

ในระบบนิเวศเดิมบริเวณลำน้ำป่าว ความยาวประมาณ
6 กิโลเมตร คิดเป็นพื้นที่ 300,000 ตารางเมตร มีการ
ขุดลอกลำน้ำให้มีความลึกเหมาะสม ให้ทางน้ำไหล
สะดวกและคงอยู่ในเส้นทางเดิม รักษาความสะอาด
ไม่ให้มีขยะ ส่งเสริมให้ประชาชนปลูกต้นไม้ริมตลิ่ง
อนุรักษ์ต้นไม้ริมตลิ่งโดยการดูแลของคณะกรรมการ
ชุมชน ทำฝายน้ำล้นเพื่อเก็บกักน้ำไว้ให้ประชาชนได้ใช้
ประโยชน์ในการปลูกต้นไม้ ทำสวนผัก และทำการ
ประมงในฤดูแล้ง

2. อนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่สีเขียวเพื่อบริการ

เพื่อบริการสวนสาธารณะสำหรับให้ประชาชนสามารถ
เข้าไปใช้บริการ ทั้งการพักผ่อนหย่อนใจ การออกกำลังกาย
และเสริมสร้างทัศนียภาพที่สวยงามของเมือง จำนวนทั้งสิ้น
913 ไร่ แบ่งออกเป็น 9 แห่ง ได้แก่ 1) สวนสาธารณะ
กุดน้ำกิน 26 ไร่ 2) สวนสาธารณะกุดยางสามัคคี 19 ไร่
3) สวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
ครองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี 9 ไร่
4) สวนสาธารณะแก่งดอนกลาง 636 ไร่ 5) สวนสาธารณะ
ริมแก่งดอนกลาง 45 ไร่ 6) สวนสาธารณะทุ่งสระ 35 ไร่
7) สนามกีฬากลางเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ 115 ไร่
8) สนามรอบอาคารสำนักงานเทศบาล 22 ไร่ และ

9) อาคารสถานพยาบาลสัตว์ สถานีดับเพลิง และ ศูนย์สุขภาพชุมชนซอยน้ำทิพย์ (Thai Green Urban n.d.; Kalasin Municipality 2017b, 332-335) ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานพื้นที่สีเขียวเชิงปริมาณและมาตรฐานในการเข้าถึงของพื้นที่สีเขียวเพื่อบริการ โดยขนาดของพื้นที่สีเขียวเพื่อบริการสวนสาธารณะระดับเมืองควรมีขนาดพื้นที่มากกว่า 100 ไร่ (Suranaree University of Technology 2014, 82)

3. อนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่สีเขียวเพื่อสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้อนุรักษ์และเพิ่มพื้นที่สีเขียวเพื่อเสริมสร้างคุณค่าด้านสิ่งแวดล้อมในชุมชน รวมทั้งส่งเสริมให้หน่วยงานราชการ วัด สถานศึกษา รวมทั้งเจ้าของพื้นที่ได้อนุรักษ์และเพิ่มพื้นที่สีเขียว โดยการจ้างเหมาดูแลรักษาต้นไม้ รักษาความสะอาด บำรุงรักษา ปรับปรุงภูมิทัศน์ ตัดหญ้า ตัดแต่งต้นไม้ เป็นต้น งบประมาณปีละ 108,000 บาท รวมพื้นที่ 650 ไร่ 3 งาน 34 ตารางวา⁷

4. อนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่สีเขียวเพื่อเศรษฐกิจชุมชน เป็นพื้นที่สีเขียวที่สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้แก่ประชาชน เป็นพื้นที่สีเขียวรอบแหล่งน้ำสาธารณะในชุมชน เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้ให้ประชาชนดำเนินการดูแลรักษาในชุมชนเอง รวมพื้นที่ 99 ไร่ 2 งาน 11 ตารางวา ได้แก่ 1) กุดค้ำในชุมชนท่าสินคำ 2) กุดน้ำลาดในชุมชนโพธิ์ไทร 3) หนองไชยวานในชุมชนหนองไชยวาน และ 4) กุดโง้งในชุมชนสงเปลือยกลาง

5. ส่งเสริมให้อนุรักษ์พื้นที่สีเขียวตามผังเมือง เป็นพื้นที่สีเขียวในส่วนที่เหลือจากข้อ 1-4 ได้แก่ พื้นที่สีเขียวตามธรรมชาติ ที่ดินของเอกชน ท้องนา และสวนเกษตร ซึ่งมีพื้นที่รวม 1,273 ไร่ 1 งาน 68.5 ตารางวา

สำหรับงบประมาณ เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ใช้งบประมาณการดูแลพื้นที่สีเขียวเมือง ประมาณปีละ 1,548,000 บาท แยกเป็น 1) การดูแลต้นไม้ในสวนสาธารณะทุกแห่ง ปีละ 1,140,000 บาท 2) การดูแลต้นไม้เกาะกลางถนนและวงเวียนต่าง ๆ ทุกแห่ง ปีละ 108,000 บาท 3) การปลูกต้นไม้ทดแทนและค่าวัสดุอุปกรณ์ ปีละ 300,000 บาท (Kalasin Municipality 2017b, 330-339)

สำหรับบทบาทของแต่ละภาคส่วน ในโครงการดูแลพื้นที่สีเขียวเมืองประกอบด้วย ชุมชนและประชาชนจิตอาสาช่วยสร้างพื้นที่สีเขียว อาทิ 1) *เครือข่ายเยาวชนจิตอาสา* ปลูกต้นไม้ที่สาธารณะแก่งดอนกลาง 2) *กลุ่มคนพิการทางสายตา* ปลูกต้นไม้ที่แก่งดอนกลาง โดยร่วมกับโรงพยาบาลกาฬสินธุ์ จัดกิจกรรมให้คนพิการทางสายตา 3) *กลุ่มประชาชนในชุมชน* ดูแลต้นไม้ที่รอบแหล่งน้ำในชุมชนของตนเอง 4) *หน่วยงานราชการ* ร่วมปลูกต้นไม้ เช่น สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดกาฬสินธุ์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดกาฬสินธุ์ ฯลฯ ร่วมปลูกต้นไม้ที่สวนสาธารณะแก่งดอนกลางเพื่อ

⁷ พื้นที่ดังกล่าวประกอบด้วย 1. วงเวียนวัดใต้โพธิ์คำ 2. วงเวียนโดโนเสาร์หน้าวัดสว่างคงคา 3. วงเวียนโป่งกลาง 4. วงเวียนน้ำพุหน้าจวนผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ 5. วงเวียนทางเข้าเมือง 6. วงเวียนอนุสาวรีย์พระยาชัยสุนทร 7. วงเวียนหน้าโรงแรม 8. วงเวียนเจ็ดแยกหนองแขง 9. ลานชมวิวชุมชนซอยน้ำทิพย์ 10. ป่าไม้ในวัดป่าดงปอ 11. ป่าไม้ในดอนปู่ตาดงปอ 12. ป่าไม้ในวัดป่าทุ่งศรีเมือง 13. บริเวณระบบบำบัดน้ำเสียรวมเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ 14. วิทยาลัยนาฏศิลป์กาฬสินธุ์ 15. มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ 16. โรงเรียนกาฬสินธุ์พิทยาสัย 17. โรงเรียนกาฬสินธุ์พิทยาสรรพ์ 18. โรงเรียนเมืองกาฬสินธุ์ 19. โรงเรียนชาลบุญทิววิทยา 20. โรงเรียนวิทยาลัยเทคนิคกาฬสินธุ์ 21. โรงเรียนอนุคุณารี 22. โรงเรียนอนุบาลกาฬสินธุ์

เพิ่มพื้นที่สีเขียว 5) ภาครัฐกิจเอกชนในพื้นที่ร่วมกิจกรรม และสนับสนุนอุปกรณ์ เช่น น้ำดื่ม อาหารว่าง และอื่น ๆ หากเทศบาลฯ มีการจัดกิจกรรมปลูกต้นไม้ในโอกาสต่าง ๆ เป็นต้น (Kalasin Municipality 2017b, 345-346) จากการดำเนินการดูแลพื้นที่สีเขียวเมือง ทำให้เกิดพื้นที่สีเขียวรวม 2,935 ไร่ ซึ่งรายละเอียดดังตารางที่ 3

จุดเด่นสำคัญที่ทำให้โครงการดังกล่าวประสบความสำเร็จคือการเสริมสร้างและสนับสนุนความเชื่อมโยงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาครัฐกิจเอกชน และชุมชนต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งถือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นเจ้าของพื้นที่สีเขียวของเมืองร่วมกันได้เข้ามาวางแผนและดำเนินงานจัดการพื้นที่สีเขียวให้เกิดขึ้นและมีความยั่งยืน เทศบาลฯ ติดตามดูแลรักษา รายงานความก้าวหน้าอย่างสม่ำเสมอ โดยมีเป้าหมายทิศทางการที่ชัดเจนร่วมกันคือ “การเป็นเมืองน่าอยู่”

ตารางที่ 3 พื้นที่สีเขียวของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

ประเภทพื้นที่สีเขียว	พื้นที่ (ไร่-งาน-ตารางวา)	พื้นที่ (ตารางเมตร)
พื้นที่สีเขียวธรรมชาติ	-	300,000
พื้นที่สีเขียวบริการ	913 - 0 - 14.75	1,460,859
พื้นที่สีเขียวเพื่อสิ่งแวดล้อม	650 - 3 - 34	1,041,336
พื้นที่สีเขียวเพื่อเศรษฐกิจชุมชน	99 - 2 - 11	159,244
พื้นที่สีเขียวตามผังเมือง	1,273 - 1 - 68.5	2,037,474
รวม	2,935 - 21 - 28.5	4,998,913

ที่มา: Kalasin Municipality 2017b, 348

1.2) **โครงการพื้นที่สีเขียวบริเวณเส้นทางสัญจร**
ความเป็นมาของโครงการ พื้นที่สีเขียว (green space) อันเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่สาธารณะ (open space) ที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ เป้าหมายของพื้นที่สีเขียวนั้น นอกจากจะใช้เป็นพื้นที่เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจของประชาชนแล้ว การเพิ่มพื้นที่สีเขียวบริเวณเส้นทางสัญจรเป็นความท้าทายในการที่จะอนุรักษ์และจัดสรรพื้นที่สีเขียว

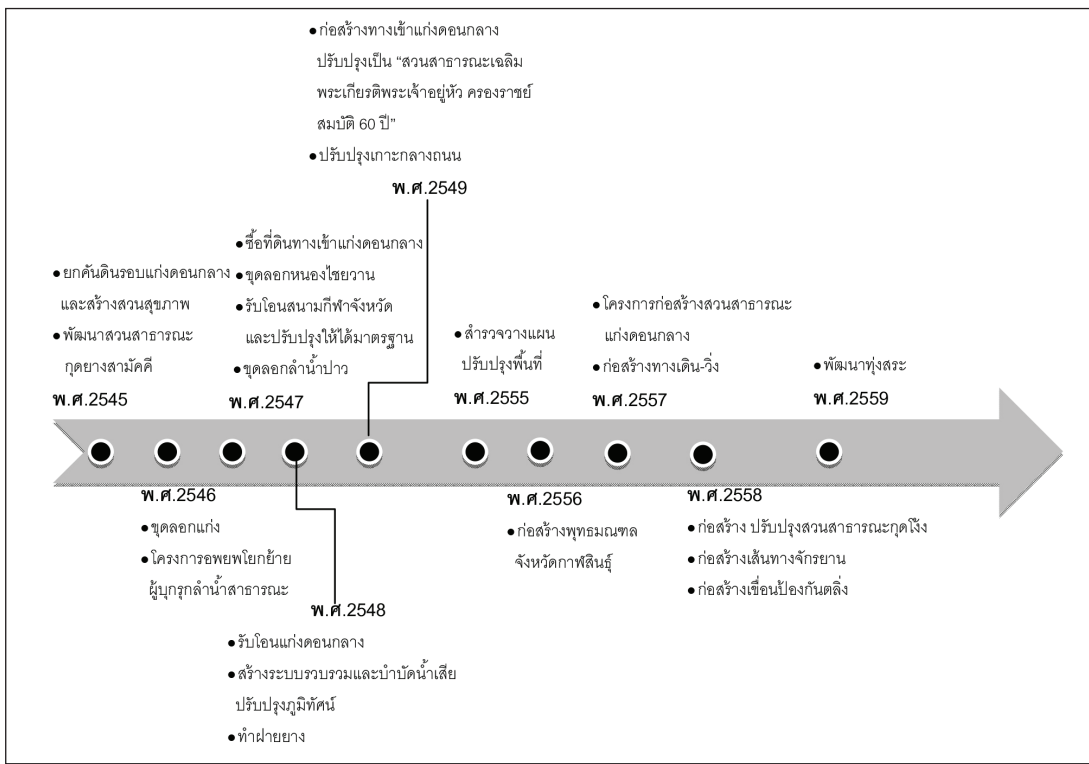
ในเมือง การแก้ปัญหาของพื้นที่สีเขียวเมืองพื้นที่สีเขียวและที่โล่งในแนวเส้นทางสัญจรสาธารณะที่มีรูปร่างเป็นริ้วยาว ขนานกับเส้นทางสัญจร และเสริมสร้างทัศนียภาพให้กับเมือง (The Department of Environmental Quality Promotion 2015; Suranaree University of Technology 2014, 1) สำหรับเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้ดำเนินงานด้านพื้นที่สีเขียวของเมืองและชุมชน โดยมีการออกแบบและวางแผนผังเมือง

ร่วมกับชุมชนหรือผู้ที่เข้ามาใช้ประโยชน์ โดยการประสานความร่วมมือกับสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกาฬสินธุ์ ทั้งนี้การสร้างพื้นที่สีเขียวจัดเป็นการลงทุนระยะยาว อยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง (Kalasin Municipality 2011, 1-20) เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้อนุรักษ์และเพิ่มพื้นที่สีเขียวในแนวเส้นทางสัญจรสาธารณะ โดยเน้นปลูกต้นไม้เป็นหลัก หลีกเลี่ยงการทำเกาะกลางถนนด้วยคอนกรีต เพื่อเสริมสร้างคุณค่าด้านสิ่งแวดล้อม ให้ประชาชนที่เดินถนนได้มีร่มเงา และชมทัศนียภาพที่สวยงาม โดยดำเนินการใช้วิธีการจ้างเหมาประชาชนในเขตเทศบาลฯ เทศบาลฯ จัดสรรงบประมาณปีละ 5,130,000 บาท พื้นที่รวม 26 ไร่ ได้แก่ 1) เกาะกลางถนนกาฬสินธุ์ 2) เกาะกลางถนนอรุณรพศล 3) เกาะกลางถนนถีนานนท์ 4) เกาะกลางถนนทางหลวงหมายเลข 12 (Kalasin Municipality 2017b, 340-341) วัตถุประสงค์ของโครงการ มี 3 ประการ คือ 1) เพื่อสร้างความสมดุลด้านสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ 2) เพื่อเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ 3) เพื่อให้ประชาชนได้อยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่มีอากาศดี มีบรรยากาศดี มีสิ่งแวดล้อมดี มีความร่มรื่นน่าอยู่ และทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี (Kalasin Municipality 2017b, 331)

ผลของการดำเนินโครงการ สามารถเพิ่มพื้นที่สีเขียวตามเกาะกลางถนนและข้างถนนขนานกับเส้นทางสัญจร เกิดเป็น “ทางสีเขียว (Linear Green Space)” เป็นร่มเงาให้คนสัญจรและมีทัศนียภาพสวยงาม มีส่วนช่วยในเรื่องของคุณภาพอากาศและสุขภาพของประชาชนหลายด้าน ได้ส่งเสริมให้ประชาชนและจิตอาสา ร่วมกันสร้างพื้นที่สีเขียว รวมทั้งบำรุงรักษาอย่างสม่ำเสมอ เพื่อสร้างสมดุลกับพื้นที่ก่อสร้างต่าง ๆ

ที่เกิดขึ้น และประชาชนยังสามารถใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพื่อทำกิจกรรมนันทนาการ พักผ่อนหย่อนใจควบคู่กันไปได้ด้วย (Kalasin Municipality 2017b, 347)

ผลของการดำเนินโครงการดูแลพื้นที่สีเขียวเมืองและโครงการพื้นที่สีเขียวบริเวณเส้นทางสัญจร ภายหลังจากการดำเนินทั้งสองโครงการดังกล่าว มีการ 1) ปลูกต้นไม้ยืนต้น เพื่อเพิ่มพื้นที่สีเขียวให้ได้ตามเกณฑ์มาตรฐานขององค์การอนามัยโลก (WHO) กำหนดไว้อย่างน้อย 9 ตารางเมตรต่อคน คิดเป็นพื้นที่สีเขียวต่อประชากรในเขตในสวนที่จะต้องปลูกเพิ่ม 1.66 ตารางเมตรต่อคน 2) การปรับสภาพพื้นที่ และการดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติเดิม เพื่อเพิ่มพื้นที่สีเขียว (ปอด) มากขึ้น เพิ่มพื้นที่ดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ลงพื้นดินเพิ่มมากขึ้น ช่วยลดมลภาวะ มีคุณภาพอากาศที่ดี ส่งผลให้เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์เป็นเทศบาลที่น่าอยู่อย่างยั่งยืน จากภาพที่ 2 เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์เริ่มก่อตัวโครงการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม นับตั้งแต่ พ.ศ. 2545 และผู้บริหารท้องถิ่นชุดปัจจุบัน ได้ดำเนินการเรื่อยมา โดยมีแผนงาน/โครงการ “ก่อสร้าง พัฒนาปรับปรุงพื้นที่” เรื่อยมา จนกระทั่งมีการดำเนินการโครงการดูแลพื้นที่สีเขียวเมืองและโครงการพื้นที่สีเขียวบริเวณเส้นทางสัญจร ผลลัพธ์จากโครงการยังเสริมสร้างทัศนียภาพที่สวยงามให้กับเมือง ช่วยลดมลภาวะของเมือง ตลอดจนเพิ่มพื้นที่สีเขียวตามเกาะกลางถนนและข้างถนนขนานกับเส้นทางสัญจร เป็นร่มเงาให้คนสัญจร กระจายอยู่ตามถนนสายต่าง ๆ ซึ่งมีพื้นที่สีเขียวครอบคลุมพื้นที่ 5.04 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 29.72 ของพื้นที่ทั้งหมด เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราส่วนของพื้นที่สีเขียว 148.45 ตารางเมตรต่อคน ดังแสดงในตารางที่ 3



ภาพที่ 2 การดำเนินการดูแลพื้นที่สีเขียวของเทศบาล

ตารางที่ 4 พื้นที่สีเขียวต่อจำนวนประชากรของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

พื้นที่สีเขียว	พื้นที่ (ตารางเมตร)	ร้อยละของพื้นที่ สีเขียวทั้งหมด	ร้อยละของพื้นที่ ทั้งหมด	พื้นที่สีเขียว (ตารางเมตร/คน)
ธรรมชาติ	356,655.60	7.07	2.11	10.15
บริการ	440,442.55	8.74	2.61	12.53
เฉพาะ	29,700	0.59	0.18	0.84
ชุมชน	852,070	16.90	5.04	24.24
อื่นๆ (ริมทางเท้า, สวนสาธารณะ)	3,362,240.85	66.70	19.89	100.69
รวม	5,041,109	100	29.73	148.45

ที่มา: Thai Green Urban. Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning 2019;

Kalasin Municipality 2017b

หมายเหตุ: เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ มีพื้นที่ทั้งหมด 16.96 ตารางกิโลเมตร (หรือ 16,960,000 ตารางเมตร)

ดังนั้นจะเห็นภาพได้ว่าการดำเนินการของทั้งสองโครงการที่กล่าวมาแล้ว มีลักษณะหนุนเสริมกันทำให้พื้นที่สีเขียวของเมืองเพิ่มขึ้น ภาคประชาชนและ/หรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ร่วมเป็นผู้ขับเคลื่อนกิจกรรมของโครงการ โดยเทศบาลฯ ทำหน้าที่สนับสนุนงบประมาณ ส่วนภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาร่วมกิจกรรมบางครั้งคราว การดำเนินโครงการสามารถวัดผลทั้งเชิงปริมาณ จากการที่พื้นที่สีเขียวที่เพิ่มขึ้น และเชิงคุณภาพ คุณภาพอากาศที่เกิดขึ้น นอกจากนี้เทศบาลฯ ยังมีการสรุปภาพรวมของโครงการ เพื่อนำเสนอผลต่อสาธารณะชนทราบผลของโครงการ อันเป็นการสะท้อนการทำงานที่สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นที่ดี กล่าวคือภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน มีบทบาทร่วมกันในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

2) ด้านการจัดการขยะ (solid waste management)

2.1) โครงการการจัดการขยะมูลฝอย

ความเป็นมาของโครงการ ในเขตพื้นที่เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์มีการขยายตัวตลอดเวลา มีหมู่บ้านจัดสรร อาคารสิ่งก่อสร้าง เป็นศูนย์รวมหน่วยราชการ สถานศึกษา ตลาด ร้านค้า ที่รองรับคนจากภายนอกเข้ามาติดต่อราชการและซื้อ-ขายสินค้า ชุมชนมีความหนาแน่น มีประชากรจำนวน 34,019 คน อัตราส่วนความหนาแน่นเท่ากับ 2,089 คนต่อตารางกิโลเมตร (Kalasin Municipality 2016, 2) ซึ่งนับว่า

มีความหนาแน่นสูง นอกจากนี้ยังมีประชากรแฝงที่เพิ่มมากขึ้น มีส่วนในการสร้างขยะมูลฝอย รวมกับคนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล ประมาณวันละ 36 ตัน เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้จัดเก็บและขนย้ายขยะมูลฝอยจากชุมชนไปทิ้ง โดยใช้วิธีการทิ้งแบบวางกอง (open dump) การจัดการกับขยะมูลฝอย อันเป็นต้นเหตุของปัญหาที่ตามมาคือ “ปัญหากลิ่นเหม็นของกองขยะ ปัญหาแมลงวันและสัตว์นำโรคต่าง ๆ ปัญหาควันจากการเผาขยะมูลฝอย ปัญหาน้ำเสีย ปัญหาเหล่านี้ส่งผลต่อสุขภาพของประชาชนโดยตรง” (Kalasin Municipality 2017a)

เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้จัดแผนปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอย โดยใช้แผนปฏิบัติการเมื่อนำอยู่อย่างยั่งยืน (LA21)^๑ มุ่งเน้น “บริหารจัดการขยะแบบมีส่วนร่วมและครบวงจร” กล่าวคือเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ค้นหาปัญหา และเสนอความต้องการอย่างแท้จริง (The Department of Environmental Quality Promotion n.d., 1; Kalasin Municipality 2017b, 279-326)

วัตถุประสงค์ของโครงการมี 6 ประการ คือ 1) เพื่อลดปริมาณขยะมูลฝอยที่จะนำไปกำจัดให้ได้มากที่สุด โดยการคัดแยกจากต้นทางหรือแหล่งกำเนิด โดยใช้หลัก 3Rs 2) เพื่อรวบรวมและเก็บขยะมูลฝอยอย่างถูกสุขลักษณะและมีประสิทธิภาพ 3) เพื่อกำจัดขยะมูลฝอยที่ปลายทางด้วยการฝังกลบทุกวันอย่าง

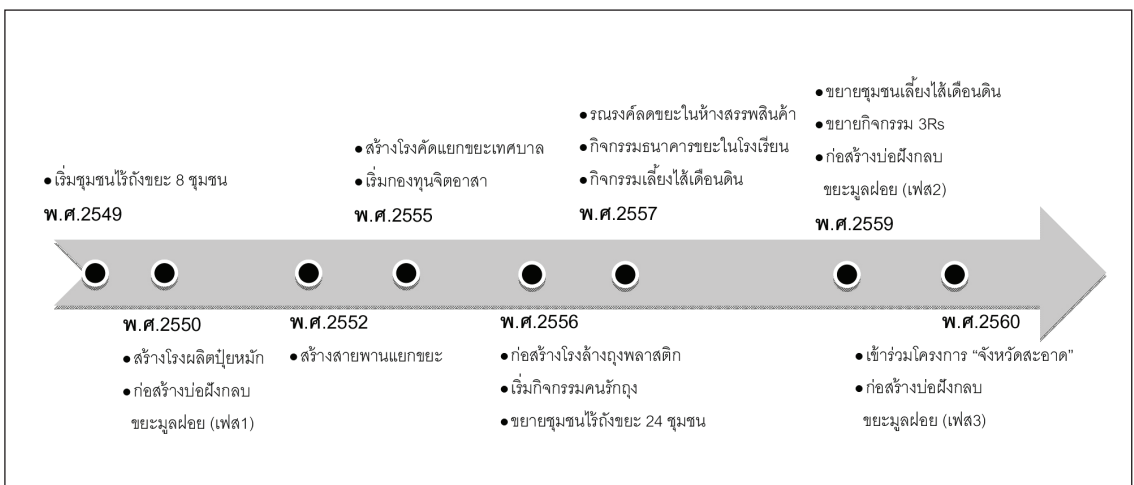
^๑ กิจกรรมส่งเสริมท้องถิ่นนำอยู่สู่สังคมสีเขียวและสิ่งแวดล้อมเมืองยั่งยืน (Local Agenda 21: LA21 & Green City: GC) เพื่อ 1) เสริมสร้างศักยภาพชุมชน ท้องถิ่นให้ร่วมมือกันขับเคลื่อนการดำเนินโครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ ส่งเสริมการดำเนินชีวิตประจำวันแบบเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งร่วมมือกันบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นอย่างสมดุลและยั่งยืน 2) เพื่อพัฒนารูปแบบและกลไกการพัฒนาท้องถิ่นสู่เมืองสิ่งแวดล้อมยั่งยืน (Green City) โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วม 3) เพื่อเสริมสร้างเครือข่ายการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดพลังการขับเคลื่อนสู่สังคมสีเขียวและเมืองสิ่งแวดล้อมยั่งยืน 4) เพื่อเผยแพร่รูปแบบ แนวคิด และองค์ความรู้การพัฒนาที่ยั่งยืนสู่สาธารณะ ทั้งในระดับภาคและประเทศ (The Department of Environmental Quality Promotion 2018)

ถูกหลักสุขาภิบาล (sanitary landfill) และมีประสิทธิภาพ ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยรอบ 4) เพื่อยืดอายุการใช้งานของสถานที่ฝังกลบขยะของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ให้ใช้ได้ยาวนานยิ่งขึ้น 5) เพื่อให้เกิดสำนึกรับผิดชอบต่อร่วมกันและเกิดการมีส่วนร่วมของชุมชน กลุ่มพลังมวลชน ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา ต่าง ๆ รวมทั้งเครือข่าย cluster ที่ร่วมกำจัดขยะ 6) เพื่อให้สิ่งแวดล้อมมีความสมดุลอย่างยั่งยืน ทำให้เมืองกาฬสินธุ์เป็นเมืองน่าอยู่ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี (Kalasin Municipality 2017b, 331)

การดำเนินโครงการเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ได้มีกิจกรรมที่ใช้ในการจัดการขยะ ได้แก่ *การจัดการขยะต้นทาง* มีการคัดแยกขยะ จำหน่ายได้ผ่านกิจกรรมชุมชนไร้ถัง กองทุนจิตอาสาพัฒนาสิ่งแวดล้อม กลุ่มคนรักถุง ธนาคารขยะโรงเรียน กลุ่มผักปลอดสารพิษ กลุ่มพลังมวลชน ห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ *การจัดการขยะระหว่างทาง* มีการคัดแยกขยะรีไซเคิลโดยพนักงานประจำรถขยะ โดยระบบสายพานของเทศบาล มีโรงผลิต

ปุ๋ยหมักจากขยะอินทรีย์ และเลี้ยงไส้เดือนดินกินขยะ การจัดการขยะที่ปลายทาง การคัดแยกขยะรีไซเคิลโดยประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบระบบกำจัดขยะเทศบาล การกำจัดขยะขั้นสุดท้าย คือ *การจัดการขยะปลายทาง* โดยการฝังกลบขยะอย่างถูกหลักสุขาภิบาล โดยแยกกำจัดขยะอันตรายและขยะติดเชื้ออย่างถูกวิธี ได้รณรงค์ลดปริมาณขยะเชิงรุกในท้องถิ่น และเป็นศูนย์เรียนรู้ให้ผู้ที่สนใจมาเรียนรู้และศึกษาดูงานนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่ (Director of Public Health and Environment Division 2018)

จากภาพที่ 3 การดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีรูปแบบและวิธีการที่สอดคล้องกัน เป็นไปในทิศทางเดียวกันโดยมีเป้าหมายเพื่อการจัดการขยะมูลฝอยอย่างถูกสุขลักษณะ ซึ่งในช่วงที่ผ่านมาได้มีการดำเนินการพอสมควร ดังนี้ (Mayor of Kalasin Municipality 2018, Director of Public Health and Environment Division 2018, Kalasin Municipality 2017b)



ภาพที่ 3 การดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

ในปี พ.ศ. 2540 ได้เกิดปัญหาวิกฤตการจัดการขยะมูลฝอย กล่าวคือบ่อทิ้งขยะเต็มและเกิดการร้องเรียนต่อต้านของชุมชนรอบ ๆ พื้นที่ทิ้งขยะ เนื่องจากกลิ่นและแมลงวันรบกวน ซึ่งเทศบาลฯ ได้ตั้งคณะทำงานของเทศบาล จัดทำแผนจัดหาที่ดิน เพื่อก่อสร้างสถานที่ฝังกลบขยะมูลฝอยแห่งใหม่ และได้ประชุมผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อขอความเห็นชอบในการจัดซื้อที่ดินใช้เป็นสถานที่ฝังกลบขยะ ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบ

ในปี พ.ศ. 2541 เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ได้จัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาทำการศึกษาคูณความเหมาะสมและออกแบบรายละเอียด สถานที่ฝังกลบ พร้อมกับศึกษาประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment Report: EIA) ตามขั้นตอนทางราชการและได้ทำเรื่องเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณก่อสร้างจากกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ต่อมากระทรวงฯ ได้อนุมัติงบประมาณโครงการภายใต้แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538-2546 วงเงินทั้งสิ้น 97,060,448 บาท (Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, Regional Environmental Office 10 (Khon Kaen) 2013, 2-1) โดยให้เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ดำเนินการ ในระยะเริ่มต้นของการดำเนินการ เกิดกระแสต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ก่อสร้างสถานที่ฝังกลบขยะ เทศบาลฯ จึงแก้ปัญหาโดยชี้แจงเพื่อสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนร่วมกับส่วนราชการต่าง ๆ ในขณะนั้นการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่เกิดขึ้น ดังนั้นไม่อาจจะเจรจาด้วยวิธีใดก็ล้มเหลว อนึ่ง ตลอดปี พ.ศ. 2542 มีเหตุการณ์การต่อต้านคัดค้านโครงการก่อสร้างสถานที่ฝังกลบขยะในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศเป็นจำนวนมาก แม้แต่ในพื้นที่ที่ได้รับการอนุมัติ

จากหน่วยงานปกครองท้องถิ่นแล้วก็ยังคงต่อต้าน จึงทำให้เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์มีความกังวลใจ

ช่วงปลายปี พ.ศ. 2542 เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้ปรับวิธีการทำงานโดยให้ความสนใจต่อการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในปัญหาขยะและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการขยะ ลงมือทำกิจกรรมเกี่ยวกับขยะร่วมกับชุมชนทั้งในเขตเทศบาลและพื้นที่รอบ ๆ อย่างต่อเนื่อง จัดทำรูปจำลองของสถานที่ฝังกลบแผ่นพับประชาสัมพันธ์ แต่งตั้งคณะทำงานประชาสัมพันธ์ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของเทศบาล มีการกระจายข้อมูลของโครงการไปยังชุมชนในพื้นที่ให้มากที่สุดและใช้วิธีการเชิงรุก แต่ระยะเวลาในการทำงานสั้นเกินไป ความพยายามเข้าไปให้ข้อมูลถูกประชาชนแปลความหมายเป็นความพยายามเข้าไปผลักดันโครงการด้วยเหตุผลที่เทศบาลได้จัดเตรียมการดำเนินการเอาไว้ก่อนแล้ว ในที่สุดประชาชนรวมตัวคัดค้านและเข้าเจรจากับเทศบาล ผลสรุปเทศบาลต้องยอมรับมติคือให้ระงับโครงการก่อสร้างเอาไว้ก่อน เพื่อลดความรุนแรงและหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า (Director of Public Health and Environment Division 2018)

ปี พ.ศ. 2544 เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยแบบฝังกลบ จำนวน 59,665,500 บาท

ในปี พ.ศ. 2549 ได้ริเริ่มชุมชนไร้ถังขยะ 8 ชุมชน ในเขตพื้นที่เทศบาล เพื่อเป็นต้นแบบของการจัดการขยะในภาคครัวเรือน ภายใต้ชื่อ “โครงการชุมชนปลอดขยะ” ได้ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักการคัดแยกขยะตั้งแต่แหล่งกำเนิดด้วยวิธี 3Rs โดยจัดให้มีการอบรมชุมชนไร้ถังขยะ เชิญชวนให้

ประชาชนเข้าร่วมโครงการกาฬสินธุ์ร่วมใจ “ไร่ถึงขยะ” และเป็นสมาชิกกองทุนจิตอาสาพัฒนาสิ่งแวดล้อมเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ เพื่อจำหน่ายขยะรีไซเคิลที่สามารถคัดแยกได้จากขยะครัวเรือน

ต่อมาในเดือนเมษายน พ.ศ. 2550 เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์เริ่มดำเนินการฝังกลบขยะ ซึ่งตั้งอยู่บริเวณบ้านแก่งนาขาม ตำบลนาจารย์ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ เนื้อที่ 109 ไร่ โดยได้ก่อสร้างบ่อฝังกลบขยะตามหลักสุขาภิบาล เฟสที่ 1 จำนวนพื้นที่ 23 ไร่ และต่อมา ปี พ.ศ. 2559 ได้มีการก่อสร้างบ่อฝังกลบขยะ เฟสที่ 2 จำนวนพื้นที่ 30 ไร่ และในปี พ.ศ. 2560 ได้มีการก่อสร้างบ่อฝังกลบขยะเฟสที่ 3 จำนวนพื้นที่ 27 ไร่ ซึ่งในแต่ละบ่อมีอายุการใช้งาน 6-7 ปี เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้ดำเนินการตามแผนพัฒนาท้องถิ่น ใช้วิธีการลงพื้นที่เพื่อรับฟังความคิดเห็น รายงานผลกระทบที่เกิดขึ้น การชดเชยประชาชนผู้ได้รับผลกระทบตามกฎหมาย เพื่อสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณดังกล่าว ซึ่งสามารถทำให้การก่อสร้างบ่อฝังกลบขยะ

เป็นไปตามแผนงานและมีมาตรฐานถูกต้องตามหลักสุขาภิบาลของระบบการจัดการขยะ ภายใต้การทำงานร่วมในพื้นที่ชื่อ “คณะกรรมการเฝ้าระวังสภาพแวดล้อมและควบคุมการดำเนินการฝังกลบขยะ”⁹ ซึ่งจากการดำเนินการดังกล่าว ทำให้เกิดรวมกลุ่มพื้นที่เพื่อการจัดการขยะมูลฝอย รวมทั้งมีท้องถิ่นเข้าร่วมศูนย์กำจัดขยะรวม cluster ที่ 1 ของจังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 33 แห่ง¹⁰ ซึ่งเป็นศูนย์ขนาดกลาง (M2) รองรับปริมาณขยะมูลฝอย 100-250 ตันต่อวัน ปัจจุบันจัดเก็บค่ากำจัดขยะ 400 บาท/ตัน

อนึ่ง ในช่วงปี พ.ศ. 2551 - 2559 เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้ดำเนินการตามแผนงาน กิจกรรมโครงการ เน้นการจัดการขยะตั้งแต่ต้นทาง คือ ตั้งแต่ในระดับครัวเรือน เพื่อลดปริมาณขยะมูลฝอยที่จะต้องนำไปฝังกลบ โดยกิจกรรมที่ใช้ในการจัดการขยะ ได้แก่

- 1) การจัดการขยะต้นทาง มีการคัดแยกขยะ กิจกรรมชุมชนไร่ถึง กองทุนจิตอาสาพัฒนาสิ่งแวดล้อม¹¹ กลุ่มคนรักถุง ธนาคารขยะโรงเรียน กลุ่มผักปลอดสารพิษ

⁹ ประกอบด้วย 1) เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ได้แก่ นายกเทศมนตรีเมืองกาฬสินธุ์ ผอ.สำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมสิ่งแวดล้อม หัวหน้าฝ่ายช่างสุขาภิบาล และนักวิชาการสุขาภิบาล 2) เทศบาลตำบลนาจารย์ ได้แก่ นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล 3) เทศบาลตำบลกลางหมื่น ได้แก่ นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล 4) อบต. ดงพุง ได้แก่ นายก อบต. และปลัด อบต. 5) บ้านหวนาคำ ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านบ้านหวนาคำ

¹⁰ ได้แก่ 1) เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ (ซึ่งเป็นแกนนำจัดตั้งศูนย์) 2) เทศบาลตำบลนาจารย์ 3) เทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ 4) เทศบาลตำบลสมเด็จ 5) เทศบาลตำบลลำดอง 6) เทศบาลตำบลยางตลาด 7) เทศบาลตำบลโคกศรี 8) เทศบาลตำบลหลุบ 9) เทศบาลตำบลดอนจาน 10) เทศบาลตำบลเหนือ 11) เทศบาลตำบลสงเปลือย 12) เทศบาลตำบลโพธิ์ทอง 13) เทศบาลตำบลบัวบาน 14) เทศบาลตำบลหวนาคำ 15) เทศบาลตำบลคูเม่า 16) เทศบาลตำบลกลางหมื่น 17) เทศบาลตำบลม่วงนา 18) เทศบาลตำบลบึงวิชัย 19) เทศบาลตำบลเชียงเคี่ยน 20) อบต. ดงพุง 21) เทศบาลตำบลลำพาน 22) อบต. ยอดแกง 23) อบต. นาเชือก 24) อบต. ยางตลาด 25) อบต. คลองขาม 26) อบต. เจ้าท่า 27) อบต. ลำห้วยหลวง 28) เทศบาลตำบลไผ่ ในปี 2561 เพิ่มมาอีกคือ 29) เทศบาลตำบลดงลิง 30) อบต. กมลาไสย 31) อบต. หนองกุง 32) อบต. โพนงาม 33) อบต. ดินจี่

¹¹ เริ่มเตรียมการก่อตั้งในปี พ.ศ. 2554 และเปิดดำเนินการอย่างเป็นทางการ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2555 เทศบาลฯ ได้ส่งแกนนำไปเรียนการคัดแยกขยะ recycle ที่บริษัทวงษ์พาณิชย์ จ. พิษณุโลก เพื่อให้รู้จักและเกิดทักษะในการแยกประเภทขยะ และวิธีซื้อขายจากเจ้าของธุรกิจโดยตรงแล้วนำมาดำเนินการ โดยเทศบาลฯ เป็นพี่เลี้ยงและอำนวยความสะดวก จนสามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์และดำเนินการต่อเนื่อง สามารถจดทะเบียนเป็นกองทุนสวัสดิการชุมชนและเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ที่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานราชการเรียบร้อยแล้ว

กลุ่มพลังมวลชน ห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ 2) การจัดการขยะระหว่างทาง มีการคัดแยกขยะรีไซเคิลโดยพนักงานประจำรถขยะ โดยระบบสายพานของเทศบาล มีโรงผลิตปุ๋ยหมักจากขยะอินทรีย์และเลี้ยงไส้เดือนดินกินขยะ 3) การจัดการขยะปลายทาง โดยวิธีฝังกลบและการคัดแยกขยะรีไซเคิล

สำหรับงบประมาณในโครงการดังกล่าว มีทั้งในส่วนที่ได้รับการสนับสนุนจาก 1) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อสร้างบ่อฝังกลบขยะ 2) เงินรางวัลจากการส่งโครงการเข้าประกวด เพื่อหาสุดยอดโครงการต้นแบบ “โครงการร้อยมือสร้างเมืองแห่งปี” ของกระทรวงมหาดไทย และ 3) โดยการจัดสรรงบประมาณตามแผนงานของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ซึ่งใช้งบประมาณในการดำเนินการรวมทั้งสิ้น ประมาณ 104,560,500 บาท แบ่งออกเป็น 1) ค่าก่อสร้างโรงซักล้างถุงพลาสติก 1,485,000 บาท 2) ค่าก่อสร้างโรงคัดแยกขยะ 22,210,000 บาท 3) ค่าก่อสร้างโรงผลิตปุ๋ยหมักจากขยะอินทรีย์ 17,000,000 บาท 4) ค่าก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยแบบฝังกลบ 59,665,500 บาท 5) ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการรวบรวมและกำจัดขยะประมาณปีละ 4,000,000 บาท 6) ค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์และสร้างจิตสำนึกกับผิชอบรวมกันทั้งในประชาชนและในสถานศึกษา ประมาณปีละ 200,000 บาท (Kalasin Municipality 2017b, 280) การดำเนินโครงการดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานเครือข่าย อาทิ 1) สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้เข้ามาสนับสนุนวิชาการ คำแนะนำ ตลอดจนร่วมลงพื้นที่รณรงค์ให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญของการรักษาสิ่งแวดล้อม 2) สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 10 (ขอนแก่น) ได้เข้ามา

สนับสนุนวิชาการ เป็นที่ปรึกษาโครงการ 3) มหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้เข้ามาสนับสนุนกิจกรรมการเลี้ยงไส้เดือนดิน และให้คำแนะนำในการเลี้ยง 4) สถาบันพระปกเกล้า ได้สนับสนุนวิทยากรกระบวนการชุมชนไร้ถังขยะ หน่วยงานวิทยากรตัวคูณ 5) สถาบันการศึกษา สถานศึกษาในพื้นที่ได้ร่วมกันลดปริมาณขยะ การคัดแยกขยะ ก่อทิ้ง และช่วยกันรักษาความสะอาด



ภาพที่ 4 เกียรติบัตรรางวัลอาเซียน ด้านสิ่งแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืน

ผลของการดำเนินโครงการ สามารถลดปริมาณขยะมูลฝอยที่จะนำไปกำจัด โดยการคัดแยกจากต้นทางหรือแหล่งกำเนิดโดยใช้หลัก 3Rs และมีครัวเรือนเข้าร่วมลดปริมาณขยะจากต้นทางในครัวเรือนเพิ่มขึ้นทุกปี กิจกรรมที่ดำเนินการทำให้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ มาศึกษาดูงานทุกปี ในส่วนสถานที่ฝังกลบขยะสามารถยืดอายุการใช้งาน

ได้นานยิ่งขึ้น สามารถรวบรวมและเก็บขยะมูลฝอยอย่างมีประสิทธิภาพ กำจัดขยะมูลฝอยที่ปลายทางด้วยการฝังกลบทุกวันอย่างถูกหลักสุขาภิบาล (sanitary landfill) และมีประสิทธิภาพ ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยรอบ เกิดสำเนียงกับผิดชอบร่วมกันและเกิดการมีส่วนร่วมของชุมชน กลุ่มพลังมวลชน ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษาต่าง ๆ รวมทั้งเครือข่าย cluster ที่ร่วมกำจัดขยะ (Kalasin Municipality 2017b, 319-320) ในขณะที่โครงการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องผู้บริหารท้องถิ่นก็ได้มีวิสัยทัศน์ที่จะจัดทำโครงการดูแลพื้นที่สีเขียวเมืองและโครงการพื้นที่สีเขียวบริเวณเส้นทางสัญจรควบคู่กันไป โดยผู้บริหารท้องถิ่นได้มองเห็นภาพในอนาคตที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการดังกล่าว จนกระทั่งสามารถประสบความสำเร็จในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดี จนนำมาสู่การได้รับรางวัลอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืน (AESC Award) ประจำปี พ.ศ. 2560



ภาพที่ 5 โล่รางวัลอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืน

บทสรุป

ในส่วนนี้เป็นการสรุปและวิเคราะห์จากประสบการณ์ของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ผ่านบทเรียนที่ได้จากการดำเนินงานของโครงการดูแลพื้นที่สีเขียวเมือง โครงการพื้นที่สีเขียวบริเวณเส้นทางสัญจร และโครงการจัดการขยะมูลฝอยที่ดำเนินขับเคลื่อนมาจนเกิดผลลัพธ์ทำให้ได้รับรางวัลอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืน (ASEAN Environmentally Sustainable Cities Award 2017) ประจำปี พ.ศ. 2560 *ด้านการจัดการขยะและพื้นที่สีเขียว* ซึ่งสามารถเป็นองค์ความรู้เกี่ยวกับความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการอภิบาลท้องถิ่น (local governance) ภายใต้ความร่วมมือของภาคีต่าง ๆ ในพื้นที่ ดังจะเห็นได้ว่าวิธีการทำงานแบบเครือข่ายเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านการพัฒนาและเชื่อมโยงภาคประชาสังคมของงานบริหารงานท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การประยุกต์ใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ต่อไป จากการศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้

รูปแบบและวิธีการ

การจัดโครงสร้างการทำงาน มีการจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินโครงการฯ ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานทุกฝ่ายของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ รวมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนภาคประชาสังคมในท้องถิ่น โดยมีรูปแบบภาคีเครือข่ายการทำงานร่วมกัน ได้มีการประสานความร่วมมือระหว่างกัน มีทั้งความสัมพันธ์ในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

การตัดสินใจ มีลักษณะการตัดสินใจในโครงการโดยมีลักษณะเปิดโอกาสรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่เป็นอันดับแรก หากมีเรื่องจำเป็นหรือเร่งด่วน

ตามสถานการณ์ นายกเทศมนตรีเมืองกาฬสินธุ์จะเป็นผู้ที่ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย ดังนั้นในกิจกรรมสาธารณะบางอย่างที่มีความเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นโดยตรง จำเป็นที่จะมีการจัดตั้งระบบและกลไกแบบตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ให้เข้ามาเป็นคณะกรรมการ เช่น “คณะกรรมการเฝ้าระวังสภาพแวดล้อมและควบคุมการดำเนินการฝังกลบขยะ” เพื่อทำหน้าที่แจ้งข้อร้องเรียนจากประชาชนที่อาศัยอยู่รอบระบบกำจัดขยะ ให้คำแนะนำในการกำจัดขยะของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ และควบคุมการฝังกลบขยะให้ถูกหลักสุขาภิบาลและป้องกันปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมพื้นที่รอบระบบฝังกลบ ซึ่งมีลักษณะ “ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับผล” ในการดำเนินโครงการ

บทบาทของแต่ละภาคส่วน

1) บทบาทของภาคประชาชน/ประชาสังคม ได้เข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอน ตั้งแต่ “ร่วมให้ข้อมูลเสนอความคิดเห็น ร่วมกำหนดเป้าหมาย ร่วมตัดสินใจ และร่วมปฏิบัติในโครงการ รวมทั้งร่วมรับผลจากการดำเนินโครงการ” อย่างไรก็ตามเทศบาลในฐานะเจ้าของโครงการก็ได้อำนวยความสะดวกให้ประชาชนกลุ่มองค์กร ภาคประชาชนสังคมในท้องถิ่นที่จะเข้าร่วมดำเนินโครงการ มีการสนับสนุนอย่างเต็มที่ โดยตลอดระยะเวลาของการดำเนินโครงการฯ ได้มีการรายงานความคืบหน้าเป็นระยะต่อคณะกรรมการของเทศบาล และมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบผ่านวารสารของเทศบาล เว็บไซต์ของเทศบาล (<http://www.kalasin-mu.go.th>) ช่อง YouTube (TSBK KALASIN หรือ https://www.youtube.com/channel/UCe1vFjKEFEaLLRD1_ePXiSQ) และเพจ Facebook ของเทศบาล (www.facebook.com/เทศบาลเมือง

กาฬสินธุ์) ตลอดจนได้มีการถอดบทเรียนโครงการในแต่ละปีผ่านเล่มสรุปรายงานประจำปีของแต่ละโครงการ ทั้งนี้ก็ได้มีการจัดทำ VDO นำเสนอผลกระทบเชิงบวกภายหลังการดำเนินโครงการ

อนึ่ง การมีช่องทางในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจจริงในการดำเนินงานของเทศบาล เพื่อให้ประชาชนได้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลง อีกทั้งประชาชนสามารถเข้ามาตรวจสอบติดตามการดำเนินโครงการได้อย่างแท้จริง การรายงานโครงการดังกล่าวมีความทันสมัยสอดคล้องกับสังคมดิจิทัลในปัจจุบัน



ภาพที่ 6 สามเหลี่ยมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ เอกชน และประชาชน

2) บทบาทภาคธุรกิจเอกชน ทำหน้าที่ในการสนับสนุนงบประมาณ สนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ และ/หรือเมื่อภาคประชาสังคมขอรับการสนับสนุน ภาคธุรกิจเอกชนในท้องถิ่นก็จะเข้ามาส่งเสริมสนับสนุน เพื่อให้กิจกรรม โครงการสามารถขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งที่ผ่านมาภาคธุรกิจเอกชนก็ได้ให้การสนับสนุนเป็นอย่างดีมาโดยตลอด

3) บทบาทของหน่วยงานภาครัฐ มีหน่วยงานเข้ามาสนับสนุนโครงการ กล่าวคือ*โครงการดูแลพื้นที่สีเขียวเมืองและโครงการพื้นที่สีเขียวบริเวณเส้นทางสัญจร* จะมี 1) สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดกาฬสินธุ์ได้เข้ามาสนับสนุนวิชาการ คำแนะนำ ตลอดจนร่วมลงพื้นที่ที่รณรงค์ให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญของการรักษาสิ่งแวดล้อม 2) สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 10 (ขอนแก่น) ได้เข้ามาสนับสนุนวิชาการและนำเครื่องมือมาตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ส่วน*โครงการการจัดการขยะมูลฝอย* มี 1) สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดกาฬสินธุ์ได้เข้ามาสนับสนุนวิชาการ คำแนะนำ ตลอดจนร่วมลงพื้นที่รณรงค์ให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญของการรักษาสิ่งแวดล้อม 2) สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 10 (ขอนแก่น) ได้เข้ามาสนับสนุนวิชาการ เป็นที่ปรึกษาโครงการ 3) มหาวิทยาลัยขอนแก่นได้เข้ามาสนับสนุนกิจกรรมการเลี้ยงไส้เดือนดินและให้คำแนะนำในการเลี้ยง 4) สถาบันพระปกเกล้าได้สนับสนุนวิทยากรกระบวนการชุมชนไว้ถึงขยะ หน่วยงานวิทยากรตัวคูณ 5) สถาบันการศึกษา สถานศึกษาในพื้นที่ได้ร่วมกันลดปริมาณขยะ

การขับเคลื่อนโครงการ เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ประสานความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ ยังทำหน้าที่ขอจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอและเหมาะสมจากสภาท้องถิ่น รวมทั้งการขอรับการสนับสนุน เช่น บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ จากหน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่ อาทิ ตลอดระยะเวลาของการดำเนินการได้มีรายงานความก้าวหน้าโครงการอย่างเป็นระบบและเมื่อโครงการได้สิ้นสุดลงเทศบาลฯ ได้ถอดบทเรียนโครงการ โดยในการถอด

บทเรียนโครงการที่มีความร่วมมือจากหลายภาคส่วน ได้มีการเชิญภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามาประชุมสรุปโครงการ อุปสรรคปัญหาที่เกิดขึ้น รวมถึงเป้าหมายใหม่ในระยะต่อไปจากการดำเนินโครงการ เพื่อต่อยอดโครงการให้มีความยั่งยืน ทุกภาคส่วนร่วมเป็นเจ้าของความสำเร็จ

งบประมาณ ที่ใช้ในการขับเคลื่อนโครงการดังได้กล่าวมาแล้ว โครงการที่มีขนาดใหญ่ เทศบาลฯ จะขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากส่วนกลาง งบประมาณจากรางวัลที่ได้จากการส่งผลงานต่าง ๆ เข้าประกวด และงบประมาณตามที่ได้จัดสรรตามแผนพัฒนาท้องถิ่น

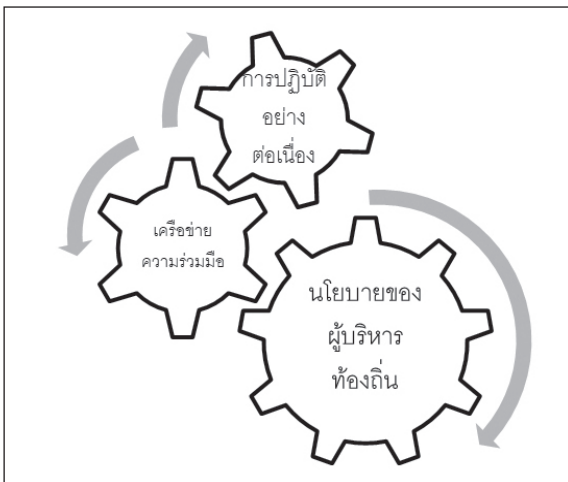
เป้าหมาย 1) เป้าหมายของการทำงาน เน้นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เกิดความเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน และนำไปสู่การช่วยเหลือสังคมในกิจกรรมอื่น ๆ ต่อไป นอกจากนี้เป้าหมายที่สำคัญประการหนึ่งคือเพื่อให้เกิดวัฒนธรรมความร่วมมือกันในชุมชนท้องถิ่นทุกภาคส่วน โดยเฉพาะความร่วมมือกัน *“ระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน”* 2) เป้าหมายของโครงการ *ด้านการจัดการขยะ* เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่ ลดงบประมาณเพื่อการจัดการขยะมูลฝอย เพื่อลดผลกระทบจากภาวะโลกร้อน และสร้างความสมดุลให้ระบบนิเวศในชุมชนเมือง และในด้าน*พื้นที่สีเขียว* สามารถเพิ่มสีเขียวให้ครอบคลุมพื้นที่เป็นปกติให้กับประชาชนในเขตเทศบาล การรณรงค์สร้างจิตสำนึกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวและการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

อุปสรรคและปัญหา ที่เกิดขึ้นในการดำเนินโครงการกล่าวมาแล้ว มีเพียงปัญหาการต่อต้านการสร้างบ่อฝังกลบขยะ ที่เกิดการต่อต้านในช่วงเริ่มแรก

ซึ่งเทศบาลฯ สามารถทำความเข้าใจ ใช้วิธีการเปิดโอกาส รับฟังความคิดเห็นจากหลายภาคส่วน ทำให้โครงการ สามารถขับเคลื่อนไปได้ ในส่วนของโครงการที่เกี่ยวข้องกับการดูแลเมืองและการเพิ่มพื้นที่สีเขียว แทบจะไม่มีอุปสรรคในการดำเนินโครงการ เพราะทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ล้วนเห็นถึงความสำคัญ และสนับสนุนส่งเสริมในด้านสิ่งแวดล้อม

2) ปัจจัยสู่ความสำเร็จ

ปัจจัยสู่ความสำเร็จของการจัดการสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ดังแสดงในภาพที่ 7 สามารถสรุปได้ 3 ประการดังนี้



ภาพที่ 7 แสดงปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดการสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

ประการแรก นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม กล่าวคือผู้บริหารเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์มีบทบาทสำคัญในการริเริ่ม ผลักดันให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงานโดยมีวิสัยทัศน์ว่า “กาฬสินธุ์เป็นเมืองน่าอยู่ คู่ธรรมชาติ” ในส่วนของ

นโยบายได้มีการระบุปรากฏไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นสามปี¹² ของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ข้อที่ 8 สร้างความสมดุลของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีเป้าประสงค์ในการสร้างความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Kalasin Municipality 2013, 30; Kalasin Municipality 2016, 16-19; Kalasin Municipality 2017c, 24-27) รวมถึงเชื่อมโยงยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดกับยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ปรากฏในแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี โดยเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ที่ 6 การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยุทธศาสตร์ที่ 9 สร้างความสมดุลของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมอันสะท้อนให้เห็นถึงการวางแผนรับมือและ/หรือการปฏิบัติงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในอนาคตได้ชัดเจนเป็นอย่างดี (Kalasin Municipality 2018, 28-255)

ผู้บริหารเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์มีทักษะความสามารถในการสร้างแรงจูงใจให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีความสมัครใจ สามารถเป็นผู้ทำหน้าที่ประสานเชื่อมโยงภาคส่วนต่างๆ ที่มีภารกิจและเป้าหมายที่สอดคล้องกัน โดยกระทำการผ่านการเจรจาต่อรองและการสื่อสารที่เข้าใจง่าย ตลอดจนคอยเอื้ออำนวยให้เกิดความร่วมมืออยู่เสมอ เนื่องจากต้องการที่จะเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินโครงการฯ เพราะเล็งเห็นถึงข้อจำกัดในการดำเนินภารกิจเพียงลำพัง ขณะเดียวกันมีกลไกการทำงานที่เป็นทางการของตนเอง มีลักษณะเป็นภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือมีอุดมการณ์ วิสัยทัศน์ ความสามารถในการเผชิญปัญหาที่เปลี่ยนแปลง

¹² คุรยละเอียดเพิ่มเติมจากแผนพัฒนาเทศบาล (<http://www.kalasin-mu.go.th/sj/index.php/joomla-content/2014-06-30-08-45-24/> 2014-06-30-08-45-24)

พยายามเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ เป็นที่ยอมรับจากคนในองค์กร และนอกองค์กร เห็นได้จากการที่ได้รับรางวัลต่าง ๆ นอกจากนี้ประสบการณ์ในตำแหน่งการบริหารท้องถิ่น เป็นระยะเวลายาวนาน ทำให้มีความต่อเนื่องของการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จึงได้มีการกำหนดโครงการดังกล่าวไว้ในแผนพัฒนาเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ทุกปีและมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานร่วมรับผิดชอบร่วมกันอย่างครอบคลุม ดังนั้นนโยบายของผู้บริหารถือเป็นปัจจัยที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง ที่จะนำพาองค์กรประสบผลสำเร็จและบรรลุผลตามภารกิจได้

ประการที่สอง เครือข่ายความร่วมมือ จากการศึกษาพบว่าความร่วมมือหรือการทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ โดยมีเป้าหมายในการบริการสาธารณะร่วมกัน ซึ่งที่ผ่านมาเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ได้มีการบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ อย่างหลากหลาย ขณะเดียวกันวัฒนธรรมเครือข่ายความร่วมมือยังถูกผลักดันเพื่อให้เกิดการนำไปปฏิบัติ และขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรม โดยเครือข่ายความร่วมมือได้กำหนดหรือระบุไว้ในนโยบายการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นแผนพัฒนาของระดับองค์กร ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2559 - 2561) ของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ที่ได้กำหนดให้เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ต้องพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือ อาทิ เครือข่ายกลุ่มอาชีพ เครือข่ายสถานศึกษา เครือข่ายสุขภาพในชุมชน เครือข่ายชมรม เครือข่ายองค์กรภาคประชาชน ตลอดจนเครือข่ายชุมชนเพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ความเข้าใจและมีส่วนร่วมเพื่อการสร้างชุมชน

ที่เข้มแข็ง ทั้งนี้เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ยึดมั่นในหลักการ ทำงานร่วมกันเป็นที่ตั้ง เนื่องจากว่า “การบริการสาธารณะ ไม่ใช่งานขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง หากแต่เป็นงานของทุก ๆ องค์กรในท้องถิ่นที่ต้องร่วมมือกัน”

ประการที่สาม การปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

การจัดการขยะและพื้นที่สีเขียว หน่วยงานทุกภาคส่วน ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญที่จะเข้ามาร่วมมือกันพัฒนา มาอย่างยาวนาน เห็นได้จากเอกสารเทศบัญญัติ รายจ่ายประจำปี¹³ พบว่ามีการเบิกจ่ายงบประมาณ ตามแผนงาน/กิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการเพื่อหนุนเสริมความสัมพันธ์ระหว่างกันเพื่อบรรลุเป้าหมาย อย่างมีประสิทธิภาพ ลักษณะความสัมพันธ์ในรูปแบบที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ ส่งผลให้การประสานงาน ทำได้ดียิ่งขึ้น โครงการ แผนงาน กิจกรรมที่เกิดขึ้น เกิดมาจากความตระหนักรู้ถึงสภาพปัญหาของท้องถิ่น *การมองอนาคต (foresight)* และสำนึกรักบ้านเกิด ของผู้บริหารท้องถิ่น อีกทั้งข้อเสนอจากภาคประชาชน ได้รับการส่งเสริม ผลักดันอย่างเข้มแข็ง สอดคล้องกับงานวิจัยของ Chamlong Poboon (2008, 34-36) ที่ได้ทำการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี: ศึกษากรณีเทศบาลนคร พิษณุโลก ซึ่งปัจจัยภายในที่มีผลต่อความสำเร็จในการจัดการสิ่งแวดล้อมคือผู้บริหารมีวิสัยทัศน์และมีวิธีการบริหาร/จัดการที่ชัดเจนในการจัดการสิ่งแวดล้อม มีความมุ่งมั่นเสียสละ และให้ความสำคัญกับการสร้างประโยชน์ให้ชุมชน มีการจัดสรรงบประมาณอย่างเหมาะสม มีการกำหนดผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน มีนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่มุ่งการสร้างเมืองให้เป็นเมืองน่าอยู่ มีการพัฒนา

¹³ คูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย (<http://www.kalasin-mu.go.th/sj/index.php/documents/documents-3>)

บุคลากรและใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยมาช่วยในการจัดการสิ่งแวดล้อม ปัจจัยภายนอกที่สำคัญคือได้รับความร่วมมือจากชุมชน จากหน่วยงานวิชาการจากต่างประเทศ และความร่วมมือจากหน่วยงานราชการและเอกชนที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตามการดำเนินการแผนงาน/กิจกรรมโครงการที่เกิดขึ้นทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับบริการสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมของเมืองเป็นอย่างดี ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของกรณีศึกษานี้ เกิดจากวิสัยทัศน์ของผู้บริหารท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วน สะท้อนให้เห็นศักยภาพของ

ท้องถิ่นในการบริหาร/จัดการตนเอง จนประสบความสำเร็จเป็นที่ยอมรับ

อนึ่ง เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ในฐานะเป็น "องค์กรปกครองท้องถิ่นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน" ได้เปิดช่องทางในการประสานความร่วมมือ การปรึกษาหารือกับหน่วยงานใหม่ ๆ ในชุมชนท้องถิ่น ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน อยู่ตลอดเวลาและสม่ำเสมอ เพื่อเป็นการเสริมศักยภาพ การขับเคลื่อนภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืน และ/หรือภารกิจด้านอื่น ๆ ทำให้เกิดการร่วมกันพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่ยั่งยืนที่ดียิ่งขึ้น

References

- ASEAN Cooperation on Environment. 2017. "ASEAN Environmentally Sustainable City (ESC) Award." Accessed on November 10, 2018. <https://environment.asean.org/awgesc>.
- Boonchong Chawsithiwong. 1998. *Kham Sap Chue Lae Khamyo Dan Singwaetlom*. [Environmental Vocabulary: Names and Acronyms]. Bangkok: PN Press. (in Thai)
- Boonwong Thaiutsa. 2011. *Ekkasan Prakop Kan Son Wicha Kan Chatkan Phuenthi Si Khiao Nai Mueang*. [Management of Green Spaces in the City: Teaching Materials]. Bangkok: Faculty of Forestry, Kasetsart University. (in Thai)
- Chamlong Poboon. 2008. "Ongkon Pokkhong Suanthongthin Kap Kan Chatkan Singwaetlom Thi Di: Sueksa Korani Thetsaban Nakhon Phitsanulok." [Local Authority and Good Practices in Environmental Management: A Case Study of Phitsanulok Municipality]. *Romphruek Journal* 26(3): 1-39. (in Thai)
- Constitution Drafting Commission. Secretariat of the House of Representatives. 2017. "Constitution of the Kingdom of Thailand 2017." Accessed on November 1, 2018. https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=1460&filename=index.
- Daranee Tawilpipatkul.1996. *Krabuankan Pen Mueang Kap Kan Plianplaeng Thang Sangkhom Nai Prathet Thi Kamlang Phatthana*. [Urbanization and Social Change in Developing Countries]. Bangkok: Chulalongkorn University Press. (in Thai)
- The Department of Environmental Quality Promotion. n.d. "Rangwan Rong Chanaloet Andap 1 Thetsaban Na Yu Yang Yangyuen (Thetsaban Khanat Yai) Nai Kan Prakuat Mueang Singwaetlom Yangyuen Pracham Pi 2559." [1st Runner-Up in Sustainable Living Municipality (Large Municipality) in Environmentally Sustainable Contest 2016]. [Bangkok: The Department of Environmental Quality Promotion]. (in Thai)
- . 2018. *Khumue Kan Pramoen Mueang Singwaetlom Yangyuen Pracham Pi 2561*. [Handbook for Evaluating Environmentally Sustainable Cities 2018]. Bangkok: Ministry of Natural Resources and Environment. (in Thai)
- Jaruwat Boonperm. Mayor of Kalasin Municipality. Interviewed by Alongkot Sarakarn, May 3, 2018.
- Kalasin Municipality. 2013. *Phaen Phatthana Sam Pi Thetsaban Mueang Kalasin Pho So 2556-2558*. [Kalasin Municipality's Three-Year Development Plan, 2013-2015]. Kalasin: Kalasin Municipality. (in Thai)
- . 2016. *Phaen Phatthana Sam Pi Thetsaban Mueang Kalasin Pho So 2559-2561*. [Kalasin Municipality's Three-Year Development Plan, 2016-2018]. Kalasin: Kalasin Municipality. (in Thai)

- 2017a. "Rangwan Sudyod Haeng Khwam Phakphumchai." [The Ultimate Pride Prize]. *Warasan Thetsaban Mueang Kalasin* 15(48): 1. Accessed November 14, 2017. <http://www.kalasin-mu.go.th/sj>. (in Thai)
- 2017b. *Rai-ngan Kan Damnoenngan Mueang Singwaetlom Thetsaban Mueang Kalasin*. [Kalasin Municipality's Urban Environmentally Sustainable Report]. Kalasin: Kalasin Municipality. (in Thai)
- 2017c. *Phaen Phatthana Sam Pi Thetsaban Mueang Kalasin Pho So 2560-2562*. [Kalasin Municipality's Three-year Development Plan, 2017-2019]. Kalasin: Kalasin Municipality. (in Thai)
- 2018. *Phaen Phatthana See Pi Thetsaban Mueang Kalasin Pho So 2561-2564*. [Kalasin Municipality's Four-Year Development Plan, 2018-2021]. Kalasin: Kalasin Municipality. (in Thai)
- 2011. *Rai-ngan Samnak Kan Satharanasuk Lae Singwaetlom Thetsaban Mueang Kalasin*. [Public Health and Environment Division Report]. Kalasin: Kalasin Municipality. (in Thai)
- Kasem Chunkao. 1997. *Witthayasat Singwaetlom Khrongkan Sahawitthayakan Banditsueksa Sakha Witthayasat Singwaetlom*. [Environmental Science: Interdisciplinary Graduate Program in Environmental Science]. 3rd ed. Bangkok: Kasetsart University. (in Thai)
- Ministry of Natural Resources and Environment. Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning (ONEP). 2017a. *Nayobai Lae Phaenkan Songsoem Lae Raksa Khunnaphap Singwaetlom Haeng Chat*. [Policies and Plans for Promotion and Maintenance of National Environmental Quality 2017-2036]. Accessed November 12, 2018. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/E/054/29.PDF>. (in Thai)
- 2017b. *Phaen Chatkan Khunnaphap Singwaetlom Pho So 2560-2564*. [Environmental Management Plan, 2017-2021]. Accessed November 12, 2018. https://drive.google.com/file/d/0B_5CbQmFLFuPWkN5Uzcxd21LUTA/view. (in Thai)
- Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, Regional Environment Office 10 (Khon Kaen). 2013. *Rai-ngan Kan Tittam Lae Pramoen Samatthana Kan Damnoen Rabop Kamchat Khaya Munfoi Chumchon Phaitai Phaen Patibatkan Phuea Kan Chatkan Khunnaphap Singwaetlom Nai Radap Changwat Pracham Pi Pho So 2556*. [Monitoring and Assessment Report on System Competency in Solid Waste Management in Communities under the Action Plan for Environmental Quality Management at the Provincial Level, 2013]. Accessed June 20, 2020. <http://www.mnre.go.th/reo10/th/information/list/314>. (in Thai)

- Piriya Pholphirul. 2017. "Paomai Kan Phatthana Thi Yangyuen Haeng Sahaprachachat." [The Sustainable Development Goals of the United Nations]. *Post Today*, February 27. (in Thai)
- Prime Minister's Office. Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee (ODLOC). 2016. "Ongkon Pokkhrong Suanthongthin Thi Mi Kan Borihan Chatkan Thi Di Pi Pho So 2559." [Local Government Organizations Which Received Good Governance Awards 2016]. Accessed November 14, 2017. http://www.odloc.go.th/web/?page_id=4550. (in Thai)
- Prime Minister's Office. Office of the National Economic and Social Development Board (ONESD). 2018. *The National Strategy 20 years (2018 - 2037)*. Accessed on November 15, 2018. [http://www.nesdb.go.th/download/document/SAC/NationalStrategy\(Summary\).pdf](http://www.nesdb.go.th/download/document/SAC/NationalStrategy(Summary).pdf).
- , 2017. *The Twelfth National Economic and Social Development Plan (2017-2021)*. Accessed November 10, 2018. https://www.nesdc.go.th/nesdb_en/ewt_dl_link.php?nid=4345.
- Rangsit University. Future Urban Development (FURD). 2015. "Mueang Kalasin: Kan Khayaitua Khong Mueang Kap Phuenthi Si Khiao." [Mueang Kalasin: Expansion of the City with Green Spaces]. Accessed November 20, 2018. https://www.slideshare.net/FURD_RSU/ss-55529410. (in Thai)
- Somchai Chaiyades. Director of Public Health and Environment Division. Interviewed by Alongkot Sarakarn, May 3, 2018.
- Suchart Prasit-rathasint, ed. 1987. *Prathet Thai: Praden Lae Kan Thathai Thang Nayobai Kan Phatthana Prathet*. [Thailand: Issues and Challenges in Development Policy]. Bangkok: Thai Researchers Association. (in Thai)
- Sukarn Rattanalertnusorn. 2007. *Lakkan Chatkan Singwaetlom Baep Yangyuen*. [Principles of Sustainable Environmental Management]. Bangkok: Technology Promotion Association (Thailand-Japan). (in Thai)
- Suranaree University of Technology. 2014. *Kan Chattham Matrathan Phuenthi Si Khiao Nai Mueang Lae Chanit Phan Mai Thi Mosom Kap Phuenthi Si Khiao Phaitai Khrongkan Phatthana Mueang Lae Chumchon Phuea Mung Su Sangkhom Khabon Tam Pi Ngoppraman 2557*. [Setting Standards for Green Spaces in Cities and Species of Plants Suitable for Green Spaces under Urban and Community Development Program toward a Low Carbon Society, Fiscal Year 2014]. Accessed October 19, 2019. <http://www.onep.go.th/urban/plant/downloads/green.pdf> (in Thai)

- Thai Green Urban. Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning. n.d. "Phuenthi Si Khiao Thetsaban Mueang Kalasin." [Green Spaces in Kalasin Municipality]. Accessed June 20, 2019. http://municipalitygreen.onep.go.th/4_kalasin.html. (in Thai)
- . 2019. "Khomun Phuenthi Si Khiao Choeng Pariman." [Quantitative Data on Green Spaces]. Accessed June 20, 2019. <http://thaigreenurban.onep.go.th/Green-area.aspx?reportid=0>. (in Thai)
- . 2014a. "Mueang Thi Mi Phon Kan Damnoenngan Thi Di Dan Kan Chatkan Singwaetlom Mueang Lae Dairap Rangwan Asian Dan Singwaetlom Mueang Thi Yangyuen Thi Phanma." [Cities with Good Performance in Urban Environmental Management Which Received the ASEAN Environment Sustainable Cities Award in the Past]. Accessed June 10, 2019. <http://www.onep.go.th/urban/asean/award.html>. (in Thai)
- . 2014b. "Mueang Thi Dairap Rangwan Asian Dan Singwaetlom Mueang Thi Yangyuen Khrang Thi 3 Pho So 2557." [3rd ASEAN Environment Sustainable Cities Awards, 2014]. Accessed June 10, 2019. http://aseanesc-thailand.orgfree.com/award_thai57.html. (in Thai)
- Thailaws. Thailand Acts in English. 2018. "The Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535 (1992)." Accessed on November 11, 2018. http://thailaws.com/law/t_laws/tlaw0280.pdf.
- Udom Thumkosit. 2018. *Kan Pokkhrong Thongthin Yipun: Rabop Konkai Lae Khosangket Phuea Kan Phatthana Kan Pokkhrong Thongthin Thai*. [Japanese Local Government: System, Mechanisms and Observations for Thai Local Government Development]. Bangkok: Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration.
- Weerachai Arjharn. 2009. *Kansueksa Naeothang Borihan Chatkan Khaya Chumchon Phuea Chai Pen Phalangngan Thotthaen Baep Khrop Wongchon (Radap Chumchon)*. [A Study of Approaches to Municipal Solid Waste Management for Full Circle Production of Renewable Energy (Community Level)]. Nakhon Ratchasima: Center of Excellence in Biomass, Suranaree University of Technology. (in Thai)
- Weerasak Krueathep. 2014. *Rai-ngan Kansueksa Chabap Sombun (Final Report): Khrongkan Sueksa Wichai Phuea Tittam Lae Pramoenphon Kan Krachai Amnat Khong Thai*. [Final Report of the Study and Research Project for Monitoring and Evaluation of Thai Decentralization]. Bangkok: Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. Accessed June 20, 2020. <http://www.odloc.go.th/web/wp-content/uploads/2014/12/242.pdf>. (in Thai)

A Criminological Synthesis of the Crime of Genocide**

Sanhawan Srisod*

Abstract

The crime of genocide, or the “crime of all crimes”, is often analysed through the lens of law. However, social scientists have argued that legal explanations and descriptions of the crime of genocide are too limited in analysis. Criminology – as a sociological discipline dedicated to studying various crimes and to seeking explanations behind the roots of these crimes – can provide substantial guidance which could be employed to deconstruct, analyse and understand the crime of genocide. This article thus synthesizes criminological theories that have been employed to study the crime of genocide, to show how using the lens of criminology instead of law could improve our understanding about the crime of genocide.

While there is no universally accepted criminological theory to unpack this crime, the studies do contribute greatly to our understanding of the causes and patterns of genocide. Findings from these studies show that the crime of genocide often originates from conflicts between “groups”, where the perpetrators believe that the victims caused problems. This, coupled with several factors, that motivate perpetrators to act collectively as a group, with macro-level motivations feeding into and spurring action at the micro-level, influencing a perpetrator’s decision to commit the crime.

Keywords: *criminology, genocide, law*

*Master of Arts Program in Criminology and Criminal Justice, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Henri Dunant Rd., Pathumwan, Bangkok 10330. Email: shanhewan@gmail.com

**This article is a part of the thesis entitled “The Crime of Genocide: A Case Study of the Rohingya in Myanmar” presented to Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. The thesis is supported by the 90th Anniversary of Chulalongkorn University Scholarship.

Received February 16, 2019; Revised September 4, 2019; Accepted July 1, 2020

การสังเคราะห์ทางอาชญาวิทยาของอาชญากรรมการค้า ล้างเผ่าพันธุ์**

สัณหวรรณ ศรีสัต*

บทคัดย่อ

การพิจารณาอาชญากรรมการค้าล้างเผ่าพันธุ์ซึ่งถูกกล่าวขานว่าเป็น “ที่หนึ่งในบรรดาอาชญากรรมทั้งหลาย” นั้นมักอยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมาย โดยอาชญากรรมการค้าล้างเผ่าพันธุ์ในเชิงนิติศาสตร์นั้นถูกวิพากษ์โดยนักสังคมศาสตร์ว่ามีลักษณะที่จำกัดเกินไป จึงนำไปสู่แนวคิดการบูรณาการความรู้ทางด้านนิติศาสตร์เข้ากับทฤษฎีทางอาชญาวิทยาเพื่อที่จะแก้ปัญหาเหล่านี้ เนื่องจากศาสตร์ทางด้านอาชญาวิทยาได้ศึกษาสาเหตุของอาชญากรรมไว้หลากหลายรูปแบบและเป็นประโยชน์อย่างมากในการอธิบายถึงสาเหตุของการเกิดอาชญากรรมประเภทต่าง ๆ บทความนี้จะให้ความสำคัญแก่การสังเคราะห์บทศึกษาเกี่ยวกับสาเหตุของการประกอบอาชญากรรมการค้าล้างเผ่าพันธุ์โดยเฉพาะในมุมมองอาชญาวิทยาเป็นสำคัญว่ามียุทธศาสตร์ใดต่อการทำความเข้าใจเรื่องอาชญากรรมการค้าล้างเผ่าพันธุ์

ในทางอาชญาวิทยายังไม่มีทฤษฎีใดที่ได้รับการยอมรับโดยชุมชน แต่จากแนวคิดและทฤษฎีที่ถูกศึกษาในเบื้องต้นนั้นก็เป็นการต่อเสริมสร้างความเข้าใจต่อสาเหตุและแบบแผนของอาชญากรรมการค้าล้างเผ่าพันธุ์เป็นอย่างมาก โดยชี้ให้เห็นถึงลักษณะของอาชญากรรมที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่าง “กลุ่ม” โดยฝ่ายผู้ประกอบอาชญากรรมมักเชื่อว่าเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาทั้งหลาย ผนวกกับปัจจัยที่ก่อให้เกิดเป็นเจตจำนงร่วมกันในการกระทำผิดของกลุ่ม ทั้งปัจจัยในเชิงมหภาคที่ก่อให้เกิดผลในระดับจุลภาค จึงส่งผลให้ผู้กระทำผิดตัดสินใจประกอบอาชญากรรม

คำสำคัญ: อาชญาวิทยา, อาชญากรรมการค้าล้างเผ่าพันธุ์

*นิสิตปริญญาโท สาขาวิชาอาชญาวิทยาและงานยุติธรรม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนอังรีดูนังต์ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 อีเมล shanhewan@gmail.com

**บทความนี้ปรับปรุงจากงานวิจัยชื่อ “อาชญากรรมการค้าล้างเผ่าพันธุ์: ศึกษากรณีชาวโรฮิงจาในประเทศเมียนมา” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เสนอต่อคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งได้รับการสนับสนุนทุนจาก “ทุน 90 ปี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กองทุนรัชดาภิเษกสมโภช”

ได้รับบทความ 16 กุมภาพันธ์ 2562; แก้ไขปรับปรุง 4 กันยายน 2562; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 1 กรกฎาคม 2563

บทนำ

อาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์หรือ Genocide นั้นมักถูกมองว่าเป็น “ที่หนึ่งในบรรดาอาชญากรรมทั้งหลาย” (the crime of all crimes) โดยเป็นคำที่ถูกริเริ่มโดยนักกฎหมายชาวโปแลนด์ นาย Raphaël Lemkin ในปี พ.ศ. 2487 ในหนังสือเรื่อง “การปกครองโดยอักษะในยุโรปที่ถูกยึดครอง” (Axis Rule in Occupied Europe) โดยมีรากศัพท์มาจากคำว่า genos ที่มาจากภาษากรีกแปลว่าเชื้อชาติหรือเผ่าพันธุ์ และคำว่า cide ที่มาจากภาษาละตินแปลว่าสังหาร โดย Lemkin สร้างคำนี้ขึ้นมาส่วนหนึ่งก็เพื่อใช้อ้างอิงถึงนโยบายของนาซีที่สังหารชาวยิวอย่างเป็นระบบในระหว่างการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิวหรือโฮโลคอสต์ (holocaust) ซึ่งส่งผลให้มีจำนวนผู้เสียชีวิตราว 11 ล้านคน โดยเป็นชาวยิวประมาณ 6 ล้านคน (Prachatai 2017) และยังใช้เพื่ออ้างอิงถึงเหตุการณ์อื่น ๆ ในอดีตที่มีเป้าหมายเพื่อทำลายล้างกลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

ในปี พ.ศ. 2537 คำคำนี้ถูกนำมาใช้อธิบายสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาประมาณ 100 วันระหว่างเดือนเมษายนถึงเดือนมิถุนายนซึ่งมีชาววันดาถูกสังหารไปกว่า 800,000 คนโดยชาวฮูตู (Hutu) หัวรุนแรงที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศและมีเป้าหมายหลักของการสังหารคือชาวทุตซี (Tutsi) ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศและศัตรูทางการเมืองเชื้อชาติอื่น ๆ (BBC 2014) โดยต่อมาศาลชำนานาญการระหว่างประเทศสำหรับวันดา (International Criminal Tribunal for Rwanda หรือ ICTR) ได้มีคำพิพากษาว่ามีอาชญากรรม การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวในประเทศรวันดา (ICTR 2018)

ในช่วงเวลาไล่เลี่ยกัน ในปี พ.ศ. 2538 ในเมืองเซเบรนิกา (Srebrenica) ในพื้นที่ของอดีตประเทศยูโกสลาเวีย (ประเทศบอสเนียในปัจจุบัน) ได้มีการสังหารชายและเด็กชายบอสเนียที่นับถือศาสนาอิสลามไปมากกว่า 7,000 คน และเข้ายึดครองเมืองโดยกองกำลังเซิร์บ (Serbs) ระหว่างสงครามในบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา เหตุการณ์ดังกล่าวต่อมาถูกตัดสินว่าเป็นอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์โดยศาลชำนานาญการระหว่างประเทศสำหรับอดีตประเทศยูโกสลาเวีย (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia หรือ ICTY) (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia 2018; International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia 2017)

ล่าสุดคือกรณีของกัมพูชา เมื่อคณะตุลาการพิเศษของศาลกัมพูชา (Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia หรือ ECCC) มีคำพิพากษาเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2561 ว่าสองผู้นำระดับสูงของเขมรแดงประกอบอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชนกลุ่มน้อยเชื้อสายเวียดนามและมุสลิมจาม (Cham Muslims) ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2518 - 2522 ที่เขมรแดงเรื่องอำนาจ (Thaipost 2018; BBC 2018)

อีกหนึ่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ในประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงคือเหตุการณ์ในรัฐยะไข่ (Rakhine) ประเทศเมียนมา แม้จะยังไม่มีการดำเนินคดีและมีคำพิพากษา แต่เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2561 ได้มีการแถลงและเผยแพร่รายงานของคณะกรรมการอิสระระหว่างประเทศเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงในประเทศเมียนมา (Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar หรือ IIFFM) ซึ่งก่อตั้งโดยมติ

คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติที่ 34/22 โดยคณะกรรมการ พบว่าจากข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ในรัฐยะไข่ ประเทศเมียนมาที่ได้มานั้นเพียงพอที่จะเริ่มทำการสอบสวนและดำเนินคดีกับผู้บังคับบัญชาระดับสูงในกองทัพเมียนมาในความผิดฐาน “อาชญากรรมกรรมฆ่าล้างเผ่าพันธุ์” ได้ (IIFFM 2018, 87) โดยจากข้อมูลของคณะกรรมการ พบว่าปฏิบัติการของกองทัพเมียนมาซึ่งอธิบายว่าเป็นไปเพื่อกำจัด “ภัยการก่อการร้าย” โดย “กองทัพกอบกู้ชาวโรฮิงจาแห่งยะไข่” (Arakan Rohingya Salvation Army) นับตั้งแต่วันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2560 นั้นส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตอย่างต่ำ 10,000 คน มีรายงานการข่มขืนและการใช้ความรุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ ในวงกว้าง และรายงานการเผาทำลายชุมชน ส่งผลให้ชาวโรฮิงจามากกว่า 7 แสนคนต้องหลบหนีไปยังประเทศบังกลาเทศ (IIFFM 2018, 33-42)

เหตุการณ์เหล่านี้ล้วนเกิดขึ้น ผ่านไป และเกิดขึ้นอีกครั้งต่างกรรมต่างวาระกัน แต่เรายังคงต้องได้รับฟังถึงชาวอันน่าเศร้าเกี่ยวกับกรสังหาร ข่มขืน การใช้ความรุนแรงทางเพศ การทำร้ายร่างกาย หรือการกระทำการด้วยวิธีการใด ๆ ที่ถูกตีความว่าเป็น “อาชญากรรมที่หนึ่งในบรรดาอาชญากรรมทั้งหลาย” นี้ อยู่ในทุกช่วงของประวัติศาสตร์ และนำมาซึ่งคำถามสำคัญคืออาชญากรรมกรรมฆ่าล้างเผ่าพันธุ์คืออะไร และทำไมถึงเกิดอาชญากรรมกรรมฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ขึ้น สิ่งใดที่ส่งผลต่อพฤติกรรมของรัฐบาล ผู้นำทางการเมืองหรือประชาชนธรรมดาที่เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้ความรุนแรงเพื่อการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์

อนึ่ง การพิจารณาอาชญากรรมดังกล่าวมักอยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมาย แต่ข้อมูลการวิเคราะห์ในมุมอื่น ๆ โดยเฉพาะทางด้านอาชญาวิทยาในกรณีนี้กลับมีไม่มากนัก ทั้ง ๆ ที่ศาสตร์ทางด้านอาชญาวิทยา

ได้ศึกษาอาชญากรรมและความรุนแรงไว้หลากหลายรูปแบบ และเป็นประโยชน์อย่างมากในการอธิบายถึงสาเหตุของการเกิดอาชญากรรมประเภทต่าง ๆ บทความนี้จะจึงจะให้ความสำคัญแก่การสังเคราะห์บทศึกษาเกี่ยวกับสาเหตุของการประกอบอาชญากรรมกรรมฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ โดยเฉพาะในมุมอาชญาวิทยา เป็นสำคัญว่าได้มีการนำเสนอมาแล้วเช่นไรบ้าง และมีนัยยะอย่างไรต่อการทำความเข้าใจเรื่องอาชญากรรมกรรมฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ โดยเริ่มด้วยการอธิบายถึงบทนิยามและลักษณะของอาชญากรรมกรรมฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ในทางกฎหมายซึ่งเป็นกรอบความเข้าใจหลัก และปัญหาที่ต้องประสบในทางปฏิบัติจากการปรับใช้บทนิยามตามกรอบกฎหมาย ซึ่งนำไปสู่ความจำเป็นในการบูรณาการศึกษาด้านอาชญาวิทยา โดยจะรวบรวมการศึกษาและการสังเคราะห์ทฤษฎีและแนวคิดทางด้านอาชญาวิทยา รวมถึงทางด้านสังคมศาสตร์ที่สามารถนำมาเทียบเคียงกับทฤษฎีทางด้านอาชญาวิทยาได้ เพื่ออธิบายสาเหตุการเกิดอาชญากรรมกรรมฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ที่ได้เคยมีการศึกษามาแล้ว เพื่อให้เกิดความเข้าใจต่ออาชญากรรมดังกล่าวได้อย่างลึกซึ้งขึ้น

อาชญากรรมกรรมฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในกรอบกฎหมาย

บทนิยาม

เมื่อสร้างคำว่าอาชญากรรมกรรมฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ขึ้นมา Lemkin ได้อธิบายไว้ว่าอาชญากรรมกรรมฆ่าล้างเผ่าพันธุ์นั้น “มิได้จำเป็นว่าต้องหมายถึงการทำลายชนชาติโดยทันที...แต่จะมีรูปแบบการปฏิบัติที่แยกจากกันแต่มีการประสานกันและมีเป้าหมายเพื่อทำลายรากฐานที่สำคัญของความอยู่รอดของกลุ่มชนชาติ (national group) เพื่อทำลายกลุ่มนั้น อาชญากรรม

การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์นั้นมุ่งไปที่กลุ่มชนชาติ หรือพุ่งเป้าไปที่ปัจเจกบุคคลโดยมิใช่เพราะปัจเจกบุคคลนั้น ๆ เอง แต่เป็นเพราะพวกเขาเป็นสมาชิกของกลุ่มชนชาตินั้น” (Lemkin 1994, 79) โดย Lemkin ได้เรียกร้องให้มีการบัญญัติให้การกระทำดังกล่าวเป็นอาชญากรรมภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

ข้อเรียกร้องของ Lemkin เป็นจริงเมื่ออาชญากรรม การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์นั้นได้รับการยอมรับในฐานะอาชญากรรมภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศในครั้งแรกในปี พ.ศ. 2489 โดยมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ และต่อมาได้รับการบัญญัติเป็นความผิดในอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและลงโทษอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) โดยในมาตรา 2 ของอนุสัญญาได้บัญญัตินิยามของอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ไว้ว่าคือ “การอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ ที่กระทำลงโดยเจตนาจะทำลายล้างกลุ่มชนชาติชาติพันธุ์ เชื้อชาติ หรือกลุ่มศาสนา ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน โดยวิธีการ ได้แก่ (ก) สังหารสมาชิกของกลุ่ม (ข) ทำให้สมาชิกของกลุ่มได้รับอันตรายแก่กายหรือใจอย่างสาหัส (ค) กระทำโดยเจตนาและคาดหมายได้ว่าจะทำให้กลุ่มมีสภาพชีวิตที่เสื่อมโทรมทางกาย ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน (ง) ดำเนินมาตรการอันเพื่อจะป้องกันการกำเนิดภายในกลุ่ม และ (จ) การใช้กำลังโยกย้ายถ่ายเทเด็กของกลุ่มหนึ่งไปยังอีกกลุ่มหนึ่ง”

การกำหนดบทนิยามดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากกระบวนการเจรจาและเป็นบทนิยามที่ประเทศสมาชิกของสหประชาชาติในปี พ.ศ. 2491 เห็นพ้องต้องกัน (United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect 2018) นำไปสู่การดำเนินคดีต่อผู้ต้องสงสัยว่าประกอบอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์มากมาย และนำไปสู่การลงโทษผู้ที่ต้อง

รับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าวเช่นในกรณีของรวันดา อดีตประเทศยูโกสลาเวีย และกัมพูชาตามที่กล่าวไว้ข้างต้น อีกทั้งเป็นกรอบในการสืบสวนสอบสวนเช่นในกรณีของเมียนมา

ทั้งนี้บทนิยามทางกฎหมายของอาชญากรรม การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์นั้นมีลักษณะที่ทับซ้อนกับอาชญากรรมที่สำคัญอีกสามรูปแบบคือการสังหารหมู่ (mass killing) อาชญากรรมที่เกิดจากความเกลียดชัง (hate crimes) และอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ (crimes against humanity) โดยมีความแตกต่างดังที่จะอธิบายต่อไปด้านล่างนี้ซึ่งน่าจะช่วยให้ผู้อ่านเห็นภาพของอาชญากรรม การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ได้ชัดเจนและลุ่มลึกยิ่งขึ้น

1. อาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และการสังหารหมู่ (mass killing)

จุดสำคัญในคำนิยามของอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ตามอนุสัญญาฯ นั้นคือ “เจตนาจะทำลายล้างกลุ่มชนชาติ ชาติพันธุ์ เชื้อชาติ หรือกลุ่มศาสนา ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน” หรือที่เรียกกันว่า “เจตนาพิเศษ” โดยการบรรลุมัตถุประสงค์ดังกล่าวไม่จำเป็นต้องกระทำโดยการสังหารเท่านั้น แต่รวมถึงการทำร้ายร่างกายหรือจิตใจอย่างรุนแรง การพยายามควบคุมอัตราเกิดในกลุ่มหรือการบังคับเคลื่อนย้ายเด็กออกจากกลุ่มนั้น ๆ ซึ่งทำให้การสังหารหมู่สามารถเป็นรูปแบบหนึ่งของอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ได้แต่มิใช่อาชญากรรม การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เสมอไป ถ้าปราศจากเจตนาพิเศษที่จะทำลายล้างกลุ่มที่ตนทำการสังหารหมู่ (Staub 2012, 55)

2. อาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และอาชญากรรมที่เกิดจากความเกลียดชัง (hate crime)

hate crime นั้นเป็นแนวคิดที่ใช้อธิบายครอบคลุมอาชญากรรมที่เกิดมาจากอคติที่มีต่ออัตลักษณ์ของ

บุคคลใด ๆ หรือต่อบุคคลผู้ซึ่งถูกมองว่าเป็นตัวแทนของกลุ่ม และเน้นไปที่ลักษณะจำเพาะบางประการของเหยื่อ เช่น เชื้อชาติ ความเชื่อ อัตลักษณ์ทางเพศวิถีทางเพศ ลักษณะความพิการ หรือลักษณะอื่นใดที่ทำให้พวกเขาถูกมองว่าเป็น “กลุ่มอื่น” (Jack and Adler 2015, 64-65)

อาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และ hate crime นั้นพัฒนาต่างหากจากกันโดยมีทั้งบทนิยามทางกฎหมายและแนวทางการศึกษาที่ต่างกันไป แต่กลับมีจุดที่ทับซ้อนกัน ได้แก่ อาชญากรรมที่ประกอบอาชญากรรมทั้งสองประเภทนั้นไม่ได้มีเหตุจูงใจมาจากตัวเหยื่อเอง หรือสาเหตุเฉพาะตัวของบุคคลนั้น ๆ แต่เป็นเพราะเหยื่อนั้นเป็นเสมือนตัวแทนของกลุ่มที่มีอัตลักษณ์หรือลักษณะหนึ่ง ๆ ทั้งคู่ล้วนสัมพันธ์กับอคติและความเกลียดชังซึ่งส่งผลไปถึงการตีตราว่า “ผู้อื่น” เป็นราวกับปีศาจ และสัมพันธ์กับประเด็นทฤษฎีความเป็นพวกเขา/พวกเรา การตีตรา การมองว่าเหยื่อไม่ใช่มนุษย์ (dehumanization) การแข่งขันทางสังคม และอคติ (Jack and Adler 2015, 71)

อย่างไรก็ตามอาชญากรรมทั้งสองรูปแบบนี้ก็ไม่ได้เหมือนกันสักทีเดียว hate crime นั้นคือการประกอบอาชญากรรมโดยบุคคลซึ่งมีสาเหตุมาจากความเกลียดชังต่อกลุ่มกลุ่มหนึ่ง โดยผู้ประกอบอาชญากรรมมักเป็น “บุคคลธรรมดา” ที่ประกอบอาชญากรรมดังกล่าวในระหว่างดำเนินชีวิตประจำวันของตน และมีได้เกิดจากการถูกชักจูงโดยอุดมการณ์ใด ๆ เสมอไป แต่มักเกิดในลักษณะที่เป็นการแสดงออกถึงแนวคิดที่มีการรับรู้เป็นการทั่วไปในสังคม และถูกดึงออกมาเมื่อสบโอกาสที่จะแสดงอคติของตนออกมา ในขณะที่ลำพังแค่ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มและอคตินั้นไม่เพียงพอจะก่อให้เกิด

อาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การสังหารคนจำนวนมากอย่างเป็นระบบนั้นต้องมีการประสานงานกัน มีการกำหนดใจร่วมกัน และมีการเข้าร่วมกลุ่มกันของคนจำนวนมาก โดยแรงที่จะรวมใจคนมากมายไว้ได้ ได้แก่ อุดมการณ์ที่อาจจะอยู่ในรูปของโฆษณาชวนเชื่อ และองค์กรที่ติดต่อประสานและมีบุคคลให้สามารถกระทำการสังหารหรือทำลายอย่างเป็นระบบได้

3. อาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ (crimes against humanity)

ความหมายของอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติที่นานาประเทศได้ร่วมกันจำกัดความขึ้นคือคำนิยามที่ถูกบัญญัติไว้ใน มาตรา 7 ของธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Court หรือ ICC) โดยกำหนดว่าอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติหมายถึง “การกระทำใด ๆ ที่ได้กระทำในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการโจมตีอย่างกว้างขวางหรือเป็นระบบโดยมีเป้าหมายเป็นประชาชนพลเรือนโดยผู้กระทำผิดรู้ถึงลักษณะการโจมตีนั้น” โดยการกระทำต้องห้ามนั้นมีหลายรูปแบบ เช่น การฆาตกรรม การเอาคนลงเป็นทาส การเนรเทศ หรือบังคับโยกย้ายประชากร การจู่โจม หรือการลิดรอนเสรีภาพทางกายที่ร้ายแรงอื่น ๆ การทรมาน การข่มขืนกระทำชำเรา หรือการกระทำรุนแรงทางเพศในรูปแบบอื่นใดและอาชญากรรมการกดขี่รังควานกลุ่มชนหรือหมู่คณะใด โดยเฉพาะ อันเนื่องมาจากสาเหตุทางการเมือง เชื้อชาติ ชนชาติ ชาติพันธุ์ วัฒนธรรม ศาสนา เพศ หรือสาเหตุอื่น ซึ่งเป็นที่ยอมรับสากลว่าไม่สามารถกระทำได้ตามกฎหมายระหว่างประเทศ และการกระทำที่เริ่มมนุษยธรรมอื่น ๆ ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยมีเจตนาที่จะก่อให้เกิด

ความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรงหรือบาดเจ็บทางกายภาพหรือสุขภาพจิตหรือกายอย่างสาหัส (Krit Satidwattananon 2010)

จากบทบัญญัติทางกฎหมายนั้นจะเห็นว่าการประกอบอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาตินั้นการกระทำที่ต้องห้ามต้องถูกกระทำโดย “เป็นส่วนหนึ่งของการโจมตีอย่างกว้างขวางหรือเป็นระบบโดยมีเป้าหมายเป็นประชาชนพลเรือน” และผู้กระทำผิดรู้ถึงลักษณะที่กว้างขวางและเป็นระบบเช่นว่าในขณะที่อาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์นั้น การกระทำที่ต้องห้ามซึ่งมีเพียง 5 รูปแบบต้องถูกกระทำเพราะเจตนาพิเศษเพื่อทำลายล้าง “กลุ่ม” ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน ดังนั้นอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์จึงอาจเกิดขึ้นแก่บุคคลไม่มาก เพราะมิได้กำหนดว่าจะต้องเป็นส่วนหนึ่งของการโจมตีอย่างกว้างขวางหรือเป็นระบบต่อประชาชนพลเรือน นอกจากนี้รูปแบบการ “ทำลาย” ของอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์นั้นก็จำกัดกว่า ซึ่งมีเพียงการทำลายทางด้านร่างกายและทางชีวภาพเป็นหลัก มิได้รวมการทำลายด้านวัฒนธรรมและกลุ่มเป้าหมายอื่นๆ เช่น กลุ่มผู้หญิง กลุ่มเศรษฐกิจ กลุ่มสังคม กลุ่มการเมือง เป็นต้น แต่การทำลายลักษณะเช่นนี้กลับสามารถถูกดำเนินคดีอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติได้ (Wald 2007, 623-624)

ปัญหาของอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ภายใต้กรอบกฎหมาย

บทนิยามทางด้านกฎหมายข้างต้นรวมถึงการนำไปปรับใช้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์โดยหลายฝ่ายว่ามิได้สะท้อนถึงรูปแบบการเกิดอาชญากรรมทั้งในทางกฎหมายและความเป็นจริง

บทนิยามในกรอบกฎหมายได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักสังคมศาสตร์ เนื่องจากคำนิยามในเชิงสังคมศาสตร์นั้นจะครอบคลุมสถานการณ์มากกว่าบทนิยามตามกฎหมายที่มีลักษณะเข้มงวดและเน้นไปที่การทำลายล้างทางด้านร่างกายและทางชีวภาพ (Anderson 2011, 16) เช่น Staub (2011, 6-7) ได้นิยามว่าอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์คือ “การกระทำของรัฐบาลหรือกลุ่มหนึ่ง ๆ เพื่อกำจัดกลุ่มคนทั้งหมด ไม่ว่าจะโดยการสังหาร การสร้างเงื่อนไขที่นำมาสู่การเสียชีวิตหรือการสูญเสียความสามารถในการสืบพันธุ์”

ในขณะที่เดียวกันยังมีข้อเสนอแนะจากนักวิชาการบางส่วนว่าบทนิยามของอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในทางกฎหมายควรครอบคลุมการทำลายล้างกลุ่มในรูปแบบอื่น ๆ ด้วย ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม รุนแรงและไม่รุนแรง ผ่านทางกายภาพ ทางชีวภาพ และทางวัฒนธรรม บนพื้นฐานของเจตนาพิเศษ (Hiebert 2013, 17-18) อีกทั้งขยายบทนิยามของ “กลุ่ม” เนื่องจากในทางกฎหมายนั้นมิได้รวมกลุ่มทางการเมืองและทางสังคมไว้ในกลุ่มเหยื่ออาชญากรรมดังกล่าว (Anderson 2011, 17)

คุณสมบัติเฉพาะในบทนิยามดังกล่าวมานี้ทำให้ในทางปฏิบัติอาชญากรรมที่ได้ชื่อว่าเป็นหนึ่งในอาชญากรรมที่เลวร้ายที่สุดในประวัติศาสตร์กลับไม่สามารถถูกดำเนินคดีหรือถูกพิจารณาว่าเป็นอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ได้ เช่น กรณีของกัมพูชานั้น คำพิพากษากรณีอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์มิได้ครอบคลุมไปถึงการสังหารชาวกัมพูชาราว 2 ล้านคนในช่วงเวลาเดียวกัน ซึ่งเกิดกับกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในเมืองหรือกลุ่มชนชั้นสูงในสังคมในช่วงการยึดครองของเขมรแดง

แต่กรณีพิพาทพิพากษาว่าเข้าบทนิยามและเป็นความผิดฐาน “อาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์” นั้นกลับเป็นกรณีความรุนแรงต่อกลุ่มคนที่มีเชื้อชาติเวียดนามในปี พ.ศ. 2518 - 2522 เพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น อนึ่ง ในกรณีนี้ แม้จะมีได้ถูกตัดสินลงโทษฐานอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ เนื่องจากไม่เข้าบทนิยามตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่อดีตสองผู้นำเขมรแดงได้ถูกตัดสินจำคุกตลอดชีวิตในคดีก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (crime against humanity) ไปก่อนหน้าแล้ว นอกจากนี้ยังมีกรณีของดาร์ฟูร์ที่คณะกรรมการไต่สวนของสหประชาชาติมองว่ามีได้เป็นอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์แต่เป็นอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ เพราะไม่เชื่อว่ามี “เจตนาพิเศษ” ที่จะทำลาย “กลุ่ม” เกิดขึ้น (Wald 2007, 627)

เช่นที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ในภาษาอังกฤษ คำว่า genocide มีรากศัพท์มาจากคำว่า genos ที่แปลว่าเชื้อชาติหรือเผ่าพันธุ์ และคำว่า cide ที่แปลว่าสังหาร ซึ่งภาษาไทยนั้นก็นำคำดังกล่าวมาแปลตรงตัวเป็นคำว่า “การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์” (Thailand. Ministry of Foreign Affairs, Department of ASEAN Affairs, n.d.) ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าศัพท์บัญญัติทั้งสองภาษานั้นมิได้สะท้อนถึง “genocide” และ “อาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์” ตามบทนิยามทางกฎหมายซึ่งทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนได้ง่าย เนื่องจากอาชญากรรมประเภทนี้มีได้จำกัดเพียงแค่การสังหารและมีได้มีแรงจูงใจเพียงแค่เผ่าพันธุ์ แต่ในขณะที่เดียวกันคำว่า “การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์” นั้นกลับฟังดูเป็นอาชญากรรมที่ร้ายแรงที่สุด แต่ในความเป็นจริงแล้วอาชญากรรมนี้ก็มีจำเป็นที่จะต้องกระทำต่อคนในวงกว้าง และมีจำเป็นที่จะต้องก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงไปกว่าอาชญากรรมภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

อื่น ๆ เสมอไป ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อการทำความเข้าใจในอาชญากรรมดังกล่าวตามมา

จากการรวบรวมข้อมูลของ Wald พบว่าสำหรับพนักงานอัยการในศาลอาญาระหว่างประเทศทั้งหลายนั้น อาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์มักถูกใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองเพราะอาชญากรรมนี้มีลักษณะที่สร้างความต่างพริ้วแก่อาชญากรอย่างมาก โดยสามารถต่อรองว่าจะลดโทษเป็นอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการรับสารภาพและการให้ความร่วมมือในการดำเนินคดีกับจำเลยคนอื่น ๆ อีกทั้งในมุมมองของผู้พิพากษาศาลอาญาระหว่างประเทศบางท่านเอง ก็มองว่าอาชญากรรมดังกล่าวเป็นยอดสุดของอาชญากรรม และต้องมีบทลงโทษสูงสุด ทำให้อาจส่งผลต่อการดำเนินคดี การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของจำเลยได้ (Wald 2007, 626-627)

แนวคิดดังกล่าวอาจไม่จำกัดเพียงแค่บุคคลในกระบวนการยุติธรรมแต่รวมถึงเหยื่อของความรุนแรงด้วย เพราะถ้าอาชญากรในคดีนั้นมิได้ถูกพิพากษาลงโทษฐานประกอบอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์แล้ว เหยื่อเหล่านี้อาจรู้สึกที่ตนไม่ได้รับความยุติธรรมอย่างแท้จริง แม้ว่าจะมีคำพิพากษาว่าการกระทำดังกล่าวเป็นอาชญากรรมอื่น ๆ ตามกฎหมายระหว่างประเทศก็ตาม เช่น ในปี พ.ศ. 2556 เมื่อศาลชำนาญการระหว่างประเทศสำหรับอดีตประเทศยูโกสลาเวียยกฟ้องนาย Radovan Karadžić ในส่วนของอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์แต่ยังคงพิพากษาให้มีความผิดฐานประกอบอาชญากรรมสงคราม จากเหตุที่กองกำลังเซิร์บได้ทำการผลักดันและสังหารชาวมุสลิมและโครแอตในพื้นที่ของบอสเนียในปีพ.ศ. 2535 - 2538 คำพิพากษาดังกล่าวก่อให้เกิดปฏิกิริยารุนแรงในหมู่เหยื่อผู้รอดชีวิตโดยตัวแทนเหยื่อในเมือง Prijedor ถึงขั้นออกมากล่าวว่า

“เราไม่มีเหตุใด ๆ ที่จะหวังอีกต่อไปแล้วว่าเซิร์บจะออกมา ยอมรับว่าคนที่ไม่ใช่เซิร์บในพื้นที่ Prijedor ได้ถูกสังหาร ทรมาณ ถูกจำกัด ช่มชืดในกระทำเรา” (Associated Press in The Hague 2012) จะเห็นได้ว่าแม้ศาล จะตัดสินลงโทษผู้กระทำผิด แต่การลงโทษฐานประกอบ “อาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์” นั้นแทบจะเป็น บรรทัดฐานของความยุติธรรมในความรู้สึของผู้คน และแน่นอนว่าในกรณีของกัมพูชานั้น การที่คดีส่วนใหญ่ ไม่สามารถดำเนินการฐานอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ได้นั้น สร้างความผิดหวังให้เหยื่อและผู้รอดชีวิตอย่างมาก (Vianney-Liaud 2014)

นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างที่น่าสนใจที่บ่งชี้ว่า แนวคิดนี้อาจส่งผลต่อนักการเมืองและผู้ออกกฎหมาย เช่นกัน ได้แก่ การที่สภาผู้แทนราษฎรสหรัฐอเมริกา (House of Representatives) ผ่านมติที่จะเรียกขาน อาชญากรรมที่ก่อโดยกองกำลังรักษาความมั่นคงของ เมียนมาต่อชาวโรฮีนจาว่าเป็นอาชญากรรมการฆ่า ล้างเผ่าพันธุ์ในวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2561 โดยมองว่า ถ้ามีได้มีการเรียกขานเช่นว่าแล้วจะเป็นการขัดขวาง การนำตัวผู้กระทำผิดไปลงโทษ โดยประธานคณะ กรรมการการต่างประเทศของสภาผู้แทนราษฎร (House Foreign Affairs Committee) ได้กล่าวสนับสนุน มติดังกล่าวว่า “สหรัฐอเมริกาที่มีพันธกรณีทางศีลธรรม ที่จะเรียกเหตุการณ์นี้ว่าอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ถ้ามีเจ้านั้น ผู้กระทำผิดจะสามารถหลุดรอดและเป็นการ ขัดขวางความพยายามที่จะนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ และด้วยมตินี้ สภาได้บรรลุหน้าที่ของตนแล้ว” (Hansler 2018)

เช่นที่กล่าวไปแล้วข้างต้น แนวคิดเช่นนี้ขัดแย้ง กับความเป็นจริง เนื่องจากบทนิยามของอาชญากรรม การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในทางกฎหมายนั้นมีความจำกัด

เป็นอย่างมาก แม้ในมุมมองหนึ่งจะเป็นการจำกัดให้เป็น “ที่หนึ่งในบรรดาอาชญากรรมทั้งหลาย” นั้นถูกจำกัด เพียงอาชญากรรมที่รุนแรงมากพอที่จะเข้าบทนิยาม ทางกฎหมายของอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ได้เท่านั้น แต่ในอีกมุมมองหนึ่งกลับทำให้อาชญากรรม ที่ได้ชื่อว่าเป็นหนึ่งในอาชญากรรมที่เลวร้ายที่สุดใน ประวัติศาสตร์ไม่สามารถถูกดำเนินคดีหรือถูก พิจารณาว่าเป็นอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ได้ และ อาจจะเป็นเพราะปัญหาเกี่ยวกับการบัญญัติศัพท์ ที่ทำให้คำว่า “อาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์” ฟังดู ผิวเผินแล้วรุนแรงกว่า “อาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ” หรือ “อาชญากรรมสงคราม” และการเน้นย้ำว่าเป็น “ที่หนึ่งใน บรรดาอาชญากรรมทั้งหลาย” ทำให้ภาคส่วนต่าง ๆ มุ่งที่จะให้มีการดำเนินคดีในฐานความผิดที่ไม่มี ความยืดหยุ่นเช่นอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ และอาจ ก่อให้เกิดเป็นข้ออคติของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการ ยุติธรรม

นอกจากนี้แม้อาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ นั้นเป็นความผิดและสามารถถูกดำเนินคดีได้ในศาล ชำนาญการระหว่างประเทศ ได้แก่ ศาลอาญาระหว่าง ประเทศ ศาลชำนาญการระหว่างประเทศสำหรับอดีต ประเทศยูโกสลาเวีย ศาลชำนาญการระหว่างประเทศ สำหรับรวันดา และศาลพิเศษภายในศาลยุติธรรม แห่งกัมพูชา โดยธรรมนูญจัดตั้งศาลเหล่านี้ได้นำ บทนิยามของอนุสัญญาข้างต้นมาใช้ในการนิยาม อาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ แต่ศาลชำนาญการ ระหว่างประเทศเหล่านี้มีเงื่อนไขในการดำเนินคดี ที่สำคัญคือจะดำเนินคดีแก่ “บุคคล” ที่ต้องรับผิดชอบ มากที่สุดต่อการประกอบอาชญากรรมที่ร้ายแรงที่สุด เท่านั้น (ICC 2018b) และรัฐที่จะดำเนินคดีดังกล่าว ต้องเป็นภาคีของธรรมนูญจัดตั้งศาลดังกล่าวเท่านั้น

ทำให้การดำเนินคดีถูกจำกัดด้วยระบบสมาชิก นอกจากนี้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของศาลอาญาระหว่างประเทศ เช่น ศาลอาญาระหว่างประเทศยังถูกตั้งข้อสงสัยโดยนักกฎหมายหลายท่าน โดยนับตั้งแต่ก่อตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ด้วยงบประมาณกว่าพันล้านดอลลาร์สหรัฐ ศาลอาญาระหว่างประเทศมีคำพิพากษาลงโทษแค่ในสามคดี ซึ่งรวมถึงคดีล่าสุดในปี พ.ศ. 2559 ที่ตัดสินลงโทษจำคุกนาย Karadžić 40 ปีจากการก่ออาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวบอสเนีย (Roberts and McMillan 2003, 321)

อาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในกรอบอาชญาวิทยา

จากประเด็นปัญหาและความท้าทายทางด้านกฎหมายและการดำเนินคดีตามกรอบกฎหมายระหว่างประเทศข้างต้น Roberts and McMillan และ McEvoy จึงมองว่าการบูรณาการความรู้และการปรับแนวทางกฎหมายร่วมกับข้อมูล วิธีการ และทฤษฎีทางอาชญาวิทยาจะสามารถแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ McEvoy (2007, 413) มองว่าเมื่อพิจารณาถึงความยุติธรรมในช่วงเปลี่ยนผ่านนั้น จะพบว่าการดำเนินการดังกล่าว “ถูกครอบงำด้วยอิทธิพลของมุมมองกฎหมาย” ซึ่งจุดรั้งกระบวนการค้นหาความยุติธรรมและการปรองดองเพราะความเห็นห่างระหว่างหน่วยงานที่ต้องทำหน้าที่ดังกล่าวกับบุคคลและชุมชนที่ได้รับผลจากอาชญากรรม Roberts and McMillan (2003, 315-318) ยังแสดงความกังวลต่อแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีแก่ “บุคคล” ที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการระบอบยุติธรรมระหว่างประเทศในปัจจุบัน โดยมองว่าแนวคิดดังกล่าวอาจดึงความสนใจไปจากต้นตอการกระทำผิดที่มีลักษณะกว้างขวางและเป็นระบบทั้งในทางภูมิศาสตร์ สังคม และเศรษฐกิจ โดย

DiPietro (2016, 843) ได้สรุปไว้ว่าการขยายขอบเขตของความยุติธรรมจากการใช้แนวทางกฎหมายโดยเคร่งครัดมาสู่กลไกที่ใช้แนวทางเลือกต่าง ๆ มาบูรณาการร่วมกันเพื่อนำมาซึ่งความยุติธรรมและความปรองดองจะสามารถนำเราไปสู่การพัฒนาทั้งทางด้านทฤษฎีและกลวิธีในการต่อสู้กับอาชญากรรมระหว่างประเทศได้ โดยอาชญาวิทยานั้นเป็นกรอบแนวทางที่มีประโยชน์อย่างยิ่งในการก้าวข้ามผ่านกลไกดังกล่าว และ Day and Vandiver (2000, 43-44) ที่มองว่าอาชญาวิทยานั้นมีประโยชน์ต่อการศึกษอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เพราะมีเครื่องมือที่สามารถนำมาใช้เพื่อวิเคราะห์อาชญากรรมลักษณะนี้อยู่แล้ว และกรอบปัญหาที่นักอาชญาวิทยาได้ศึกษานั้นมีทั้งประเด็นที่เกี่ยวกับสาเหตุที่ทำให้จริยธรรมของคน ๆ หนึ่งนั้นตกต่ำลงในช่วงที่ระบอบอาชญากรรม อีกทั้งการศึกษาว่าทำไมคนกลุ่มต่าง ๆ ถึงมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนและเกิดความขัดแย้งกันภายใต้กรอบการเมือง

แนวคิดทางด้านสังคมศาสตร์และการประยุกต์เปรียบเทียบกับทฤษฎีทางด้านอาชญาวิทยา

เนื่องจากอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เป็นอาชญากรรมที่มีความชั่วร้ายในตัวเอง (*mala in se*) และร้ายแรงเป็นอย่างมาก ทำให้ในช่วงแรกถูกมองว่าเป็นการกระทำของบุคคลที่มีจิตไม่ปกติ ต่อมานักสังคมศาสตร์พบว่าอาชญากรรมดังกล่าวนี้เกิดจากบุคคลธรรมดาที่ไม่มีปัญหาทางด้านสภาพจิต แต่เป็นผู้มีอุดมการณ์สูงหรือคลุกคลีกับสังคมที่นิยมการทำลายหรือการแบ่งแยก (Hiebert 2013, 20-21)

นักสังคมศาสตร์ได้พยายามอธิบายถึงสาเหตุการประกอบอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ไว้หลายประการ ซึ่งสามารถนำมาเทียบกับทฤษฎีทางด้าน

อาชญาวิทยาได้ โดยแบ่งคร่าว ๆ ได้เป็น 3 ลักษณะ คือ จากเหตุผลทางด้านสังคมและโครงสร้างทางสังคมที่ผลักดันให้ผู้กระทำผิดเลือกที่จะกระทำผิด จากการเลือกอย่างเป็นทางการเป็นผลของผู้กระทำผิดเอง และจากการสร้างอัตลักษณ์แก่เหยื่อในหมู่ผู้กระทำผิดทำให้เกิดเป็นการแบ่งแยกระหว่างพวกเขาและพวกเรา

1. ทางด้านสังคมและโครงสร้างทางสังคม

Staub (1999, 179-192) มองว่าอาชญากรรม การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์นั้นมักจะเกิดขึ้นในช่วงที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจ เมื่อมีความรู้สึกไม่มั่นคงปลอดภัยหรือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยเมื่อการพยายามทำความเข้าใจระบบเศรษฐกิจ สังคม และประวัติศาสตร์ที่ซับซ้อนเพื่อนำมาอธิบายปัญหาที่ตนประสบอยู่ไม่ง่ายขึ้น คนทั่วไปจึงมักจะหาทางเลือกเหตุผลที่เข้าใจง่าย แต่ไม่เที่ยงตรงนักเพื่ออธิบายสิ่งที่ตนประสบอยู่และเพื่อทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างเป็นตามทางที่คาดหมายได้อีกครั้ง ในความคิดของตน โดยทางเลือกดังกล่าวอาจจะเป็นวิธีการในทางลบหรือเป็นการโทษผู้อื่น เช่น ในช่วงนาซีในเยอรมนีแนวคิด Anti-Semitism หรือการต่อต้านชาวยิวนั้นถูกกระพือขึ้นในช่วงวิกฤตทางเศรษฐกิจช่วง พ.ศ. 2463 - 2473 หรือรวันดาเองในช่วง พ.ศ. 2537 ก็ประสบกับความขัดแย้งเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินและปัญหาระหว่างชนเผ่า

Waller (2007, 19-20) อธิบายว่าการที่บุคคลธรรมดากลายเป็นผู้ประกอบอาชญากรรมได้นั้นเป็นเพราะความเชื่อและพฤติกรรมของบุคคลนั้นถูกเปลี่ยนโดย “โครงสร้างองค์กรทางสังคม” (social organizational structure) โดย Waller ชี้ว่าการเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรทหารหรือกองกำลังรักษาความมั่นคงนั้นจะถูกปลูกฝัง “พันธสัญญาที่มีต่อกลุ่มและกิจกรรมของกลุ่ม”

ซึ่งทำให้สามารถเปลี่ยนลักษณะของคนที่เป็สมาชิกของตนได้

Smeulers and Hoex (2010, 435-454)

เสนอว่าการมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างผู้ประกอบอาชญากรรมและพลวัตของกลุ่มสามารถนำมาอธิบายได้ว่าทำไมบุคคลทั่วไปที่เคารพกฎหมายถึงเห็นชอบกับการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์

จากแนวทางข้างต้นจะเห็นว่ามุมมองทางด้านสังคมศาสตร์นั้นสามารถสรุปได้คร่าว ๆ ว่าอาชญากรรม การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์นั้นอาจมีสาเหตุมาจากความกดดันทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ ความปลอดภัย อิทธิพลของโครงสร้างองค์กรทางสังคมที่มาเปลี่ยนความเชื่อของสมาชิก หรือการมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีทางด้านอาชญาวิทยาที่มุ่งศึกษาปัจจัยทางด้านสังคมซึ่งส่งผลต่อการประกอบอาชญากรรม ได้แก่ ทฤษฎีความกดดันทางสังคม (strain theory) และทฤษฎีการคบค้าสมาคมที่แตกต่าง (differential association theory)

ทฤษฎีความกดดันทางสังคมนั้นมองว่าการประกอบอาชญากรรมนั้นเป็นผลมาจากช่องว่างระหว่างเป้าหมายกับวิธีการและโอกาสในการบรรลุเป้าหมาย ดังกล่าวอย่างถูกกฎหมาย อาจด้วยสาเหตุความไม่เท่าเทียมทางด้านรายได้ การศึกษา และความสามารถ ทำให้การไปสู่เป้าหมายของคนคนหนึ่งถูกระงับและนำไปสู่ความคับแค้นใจ (frustration) อีกทั้งชักนำไปสู่การใช้วิธีการที่ผิดกฎหมายในการบรรลุเป้าหมาย (Siegel 2011, 150) โดยทฤษฎีนี้สะท้อนภาพการใช้ความรุนแรงกับกลุ่มคนที่เป็นส่วนน้อยของสังคมหรือกลุ่มคนที่มีอัตลักษณ์อื่นได้ โดยถ้าเป็นกรณีที่ผู้กระทำผิดมีสถานะทางสังคมและเศรษฐกิจไม่มั่นคง คนเหล่านั้นก็อาจกล่าวโทษไปว่าเป็น

ความผิดของคนส่วนน้อยกลุ่มนี้ที่ตนตกอยู่ในสภาวะเช่นนี้ ทำให้คนกลุ่มน้อยเหล่านี้กลายเป็นแพะของกลุ่มคนที่มีความอำนาจเหนือกว่าและมีมากกว่า ตกเป็นเป้าของความโกรธ (frustration) โดยมักถูกมองว่าเป็นต้นตอของปัญหาการว่างงาน การไร้ที่อยู่อาศัย และปัญหาทางสังคมอื่น ๆ

ทฤษฎีการคบค้าสมาคมที่แตกต่างของ Sutherland นั้นอธิบายว่าสาเหตุการประกอบอาชญากรรมของบุคคลหนึ่ง ๆ นั้นผูกโยงกับกระบวนการจิตวิทยาสังคมในการเรียนรู้การประกอบอาชญากรรมจากการมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันในกลุ่มสังคม โดยการประกอบอาชญากรรมนั้นเป็นผลมาจากกระบวนการเรียนรู้ที่สนับสนุนการประกอบอาชญากรรม (Siegel 2011, 174)

อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าการนำเอาทฤษฎีเหล่านี้มาอธิบายสาเหตุการเกิดอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในเชิงสังคมและโครงสร้างทางสังคมนั้นยังคงน่ากังขาเพราะมิได้อธิบายในเชิงลึกกว่าทำไมบุคคลต่าง ๆ ถึงเลือกที่จะประกอบอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์มากกว่าอาชญากรรมอื่น ๆ ภายใต้งบกดตันทางด้านสังคมหรือลักษณะของโครงสร้างทางสังคมดังกล่าว และไม่อาจจะเพียงพอได้ถ้าไม่พิจารณาบริบทอื่น ๆ ประกอบเข้าด้วยกัน

2. การเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลของผู้กระทำผิด

Valentino (2004, 72-73) ได้นำหลักผู้ที่มีส่วนร่วมตัดสินใจอย่างมียุทธศาสตร์ (strategic actor models) มาปรับใช้กับอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ โดยมองว่าไม่ว่าจะเป็นกลุ่มคนชั้นนำ กลุ่มผู้ประกอบอาชญากรรม หรือผู้สังเกตการณ์นั้นล้วนแต่มีเหตุมีผล

(rational) ในตนเอง และคิดคำนวณถึงผลได้ผลเสียจากการกระทำของตน และ “อรรถประโยชน์ที่จะได้รับ” (expected utility) โดยเป็นผลมาจากการตัดสินใจที่เป็นเหตุเป็นผลโดยชนชั้นนำเพื่อบรรลุเป้าหมายทางด้านนโยบายของตน โดยมีหลักฐานยืนยันเช่นกันว่ามีผู้ประกอบอาชญากรรมหรือผู้สังเกตการณ์บางคนคิดคำนวณถึงผลได้เสียและมองว่าถ้าทำลายล้างเหยื่อแล้วตนจะสามารถเข้าถึงทรัพยากรที่อยู่ที่ยึดครองครอบครองได้มากขึ้น เช่น ที่ดิน อสังหาริมทรัพย์ การศึกษา ความก้าวหน้าทางด้านงาน ฯลฯ (Smeulers and Hoex 2010, 435-454)

ในทางอาชญาวิทยานั้นจะเห็นว่าหลัก strategic actor models นี้สอดคล้องกับทฤษฎีการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผล (rational choice theory) ซึ่งอธิบายว่าคนจะประกอบอาชญากรรมเมื่อชั่งน้ำหนักแล้วเห็นว่าประโยชน์ที่ตนจะได้มีมากกว่าผลเสีย โดยมีปัจจัยทั้งความโลภ (greed) เช่น ความต้องการในทรัพยากรที่กลุ่มเหยื่อครอบครองอยู่ การถูกล่อลวง (lure) รวมถึงปัจจัยความต้องการ (need) เช่น เพื่อเติมเต็มอัตตาของตัวเองหรือเพราะประสบการณ์ในอดีต (Siegel 2011, 82-84)

อย่างไรก็ตาม Hiebert (2013, 23) แย้งว่าการนำเอา strategic actor models มาประยุกต์ใช้นั้นยังมีช่องโหว่อยู่ เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวมิได้พิจารณาในเชิงลึกกว่าทำไมบุคคลต่าง ๆ ถึงได้ผลสรุปจากการคิดคำนวณเช่นนั้น และทำไมถึงเลือกที่จะประกอบอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อีกทั้งบุคคลที่มีส่วนร่วมในอาชญากรรมฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ก็มิได้ตัดสินใจอยู่บนความเป็นเหตุเป็นผลตลอดเวลา โดยเฉพาะเมื่ออยู่ในสภาวะที่มีความเสี่ยง เช่น นาซี เขมรแดง และชาวฮูตู

ที่มองว่าพลเมืองที่ไม่สามารถป้องกันตนเองได้เป็นศัตรูที่เป็นภัยสูงสุด ทั้ง ๆ ที่มีหลักฐานมากมายที่ปฏิเสธแนวคิดดังกล่าว และการที่ strategic actor models จะสามารถนำมาอธิบายพฤติกรรมของชนชั้นนำได้ หมายความว่า การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์นั้นเป็นหนึ่งในทางเลือกในการบังคับใช้นโยบายอื่น ๆ ด้วย มิใช่แค่เพื่อต้องการทำลายล้างกลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

3. การสร้างอัตลักษณ์แก่เหยื่อ การแบ่งแยกพวกเขาพวกเขา

นอกจากนี้ยังมีการศึกษาอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในมุมมองของการสร้างอัตลักษณ์ของเหยื่อโดยผู้ประกอบอาชญากรรมซึ่ง Hiebert (2013, 23-25) มองว่าสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ (ก) การมองว่าเหยื่อเป็น “คนนอก/คนต่างด้าว” (ข) การมองว่าเหยื่อไม่ใช่มนุษย์ (dehumanization) และ (ค) การมองว่าเหยื่อเป็นภัยคุกคามและเป็นศัตรู

การมองว่าเหยื่อเป็นคนนอก/คนต่างด้าวนั้นมีผู้ศึกษาเช่น Fein (1976, 4-5) ที่มองว่ากระบวนการที่แบ่งแยกกลุ่มเหยื่อออกไปจากสังคมและกำหนดให้เป็นคนนอกนั้นเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเกิดอาชญากรรม การทำลายล้างเผ่าพันธุ์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ถูกมองว่ามิได้เป็นส่วนหนึ่งของชุมชนหรือสังคมและถูกลดทอนการคุ้มครองทางกฎหมายและทางสังคมในฐานะพลเมือง ทำให้ตกอยู่ภายใต้สถานะ “คนไร้รัฐ” หรือ “ส่วนเกิน” ที่กลายเป็นเหยื่อได้ง่ายในยุคที่มีรัฐและชาติเป็นศูนย์กลาง

การมองว่าเหยื่อไม่ใช่มนุษย์ เช่น Kelman (1973, 48-49) ที่ศึกษาการฆาตกรรมหมู่ที่กระทำโดยนาซีและกองทัพสหรัฐอเมริกาในพื้นที่ My Lai ประเทศเวียดนาม โดย Kelman มองว่า “สภาวะที่ศีลธรรมในเวลาปกติที่ป้องกันเราจากการใช้ความรุนแรงอ่อนแอลง”

คือวิธีที่ดีที่สุดในการอธิบายถึงการฆาตกรรมหมู่เหล่านี้ โดยมาจากสามกระบวนการ ได้แก่ authorization (การที่ผู้มีอำนาจสั่งการหรือยินยอมให้กระทำการสังหารโดยปริยาย) routinization (การยอมให้บุคคลทั่วไปมีส่วนร่วมจนราวกับเป็นเรื่องปกติและถูกกฎหมาย) และ dehumanization (การลดทอนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเหยื่อเพื่อให้ผู้กระทำผิดไม่ลังเลที่จะโจมตี)

Chirot และ Mccauley (2010, 36-42) เห็นว่าอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์นั้นมองว่าเหยื่อเป็นภัยคุกคามและเป็นศัตรูที่ต้องปราบปรามโดยการทำลายล้างทางกายภาพ ซึ่งเกิดจากกระบวนการรับรู้ที่มี “ลักษณะที่สำคัญที่ซ้ำสอง” (double essentializing) ทำให้ความจงรักภักดีต่อกลุ่มกลุ่มหนึ่งจะส่งผลต่อความเกลียดชังคนนอกกลุ่ม และเกิดจากการที่ยังคงอยู่ภายใต้ “เงาของบรรพบุรุษ” ซึ่งส่งผลให้เกิดความเชื่อที่ว่าชาติของตนเหนือกว่าชาติอื่น (ethnocentrism) ความหวาดกลัวคนต่างเชื้อชาติ (xenophobia) และความต้องการที่จะครอบงำสังคม (Hiebert 2013, 21) และพบว่าเหตุผลส่วนใหญ่ที่ผู้กระทำผิดให้คือเพื่อปกป้องชีวิตตนเอง เพราะความเกลียดชังเหยื่อโดยมองว่าเหยื่อ “มีข้อบกพร่องร้ายแรง” และ “ไม่สามารถแก้ไขได้” หรือความกลัวว่าถ้าปฏิบัติการไม่เสร็จสิ้น อาจจะถูกแก้แค้นเอาคืนโดยกลุ่มเหยื่อได้

อย่างไรก็ตาม Hiebert (2013, 25) วิพากษ์ไว้ว่าการศึกษาเกี่ยวกับการที่ผู้ประกอบอาชญากรรมที่สร้างอัตลักษณ์ของเหยื่อขึ้นมานั้นมีช่องโหว่อยู่ เนื่องจากไม่ได้อธิบายว่าอัตลักษณ์ดังกล่าวนั้นถูกสร้างมาได้อย่างไร และมีความเปลี่ยนแปลงหรือไม่เมื่อเวลาผ่านไป อีกทั้งยังขาดการเชื่อมโยงระหว่างการสร้างอัตลักษณ์ขึ้นมากับการริเริ่มหรือยอมรับอาชญากรรม

การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ เนื่องจากแนวทางดังกล่าวนั้นจำกัด อยู่เพียงทัศนคติที่มีต่อเหยื่อ

ในทางอาชญาวิทยานั้นแนวทางด้านบนมีความ คล้ายคลึงกับทฤษฎีเทคนิคการแก้ตัว (neutralization theory) ซึ่งจะถูกอธิบายโดยละเอียดในตอนถัดไป โดยเฉพาะแนวคิดของ Kelman ที่ Day and Vandiver (2000, 45-46) ซึ่งให้เห็นว่าอย่างน้อยสองจากสามกระบวนการ ข้างต้น ได้แก่ authorization และ dehumanization นั้น สอดคล้องกับทฤษฎีเทคนิคการแก้ตัว นอกจากนี้ ยังคล้ายคลึงกับทฤษฎีการกระทำที่ต่างกัน (doing difference theory) ที่ถูกริเริ่มโดย Perry (2003, 97-109) โดยทฤษฎีดังกล่าวได้วางหลักเกี่ยวกับการก่ออาชญากรรม ที่เกิดจากความเกลียดชังไว้ โดยมองว่าอาชญากรรม ที่เกิดจากความเกลียดชังนั้นเป็น “ผลผลิตของสังคม ที่ยังคงวนเวียนอยู่บนความไม่เท่าเทียม ความต่าง ความกลัว และความเกลียด” โดยพฤติกรรมต่าง ๆ นั้น เป็นผลมาจากวัฒนธรรมการแบ่งแยกเชื้อชาติ เพศ อัตลักษณ์ทางเพศ และชนชั้น ดังนั้นบุคคลใดก็ตามที่อยู่ ภายนอกอัตลักษณ์ทางสังคมจึงถูกมองว่าเป็นบุคคลที่ “แตกต่าง” (different) โดยบุคคลเหล่านี้มักจะถูกต่อต้าน เพราะคนส่วนใหญ่กลัวว่าจะถูกรุกล้ำอัตลักษณ์และ บรรทัดฐานทางสังคมของกลุ่มตน โดยการต่อต้าน ดังกล่าวอาจจะพัฒนาไปสู่ความเป็นปฏิกษ์ ทำให้ กลุ่มคนส่วนใหญ่และผู้ปกครองต้องบีบบังคับให้คน ส่วนน้อยอยู่ในบทบาทของผู้น้อยในสังคม และได้รับ สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ อย่างไม่เท่าเทียม ฯลฯ

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่าแนวคิดทางสังคมศาสตร์ ซึ่งสามารถนำมาเทียบกับทฤษฎีทางด้านอาชญาวิทยา ได้เช่นกันนั้นมีมุมมองที่หลากหลายเกี่ยวกับสาเหตุ การเกิดอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ทั้งที่มองว่า เป็นผลของความกดดันทางสังคม จากโครงสร้างและ

การมีปฏิสัมพันธ์ของคนในสังคม หรือเป็นการตัดสินใจ ของผู้กระทำเองที่ไตร่ตรองมาอย่างมีเหตุผล หรือ เป็นการสร้างอัตลักษณ์เหยื่อขึ้นมาในหมู่ผู้กระทำผิดซึ่ง ทำให้เกิดเป็นการแบ่งแยกสังคมออกเป็นพวกเขาพวกเขา และทำให้คนกลุ่มนี้สามารถกระทำผิดแก่ “พวกเขา” เพื่อ ปกป้อง “พวกเรา” ได้อย่างไม่ลังเล

ทฤษฎีทางด้านอาชญาวิทยา

คำอธิบายเกี่ยวกับสาเหตุของอาชญากรรม การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในมุมมองอาชญาวิทยานั้นมาจากสาม ทฤษฎีหลักคือทฤษฎีการควบคุมตนเองต่ำ (low self-control) ทฤษฎีเทคนิคการแก้ตัว (neutralization theory) และทฤษฎีการกระทำร่วมกัน (collective action theory)

ในช่วงแรกของการศึกษา Brannigan and Hardwick (2003, 109-131) ได้นำเอาทฤษฎีอาชญาวิทยา ทัวไปของ Gottfredson และ Hirshi ซึ่งมองว่าบุคคลนั้น ประกอบอาชญากรรมเพราะมีความควบคุมตนเองต่ำ มาใช้เพราะมองว่าถ้าทฤษฎีอาชญาวิทยาทั่วไปสามารถ นำมาใช้เป็นการทั่วไปได้จริงก็ต้องสามารถนำมาปรับใช้ กับอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ได้เช่นกัน อย่างไรก็ตามในระหว่างการศึกษาที่นั้น Brannigan และ Hardwick กลับพบว่าไม่ใช่อาชญากรที่ประกอบ อาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ทุกคนจะประสบกับ ปัญหการควบคุมตนเองต่ำ แต่ยังคงมองว่าปัจจัยการ ควบคุมตนเองต่ำยังคงเกี่ยวข้องอยู่

อย่างไรก็ตาม Maier-Katkin, Mers and Bernard (2009, 237) ได้โต้แย้ง Brannigan และ Hardwick โดยมองว่าทฤษฎีอาชญาวิทยาทั่วไปนั้นไม่สอดคล้องกับ ลักษณะเหล่านี้นัก เนื่องจากทฤษฎีอาชญาวิทยาทั่วไป มิได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับบทบาทของ “กลุ่ม” อื่นทั้งจาก

ทฤษฎีนี้ลักษณะการควบคุมตนเองต่ำของอาชญากรนั้น จะต้องคงตัวและเป็นพฤติกรรมที่ติดมามิใช่เพียงแค่ชั่วคราว ซึ่งไม่สอดคล้องกับรูปแบบอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ที่มีลักษณะของการเปลี่ยนพฤติกรรมไปอย่างฉับพลัน

ในส่วนของทฤษฎีเทคนิคการแก้ตัว (neutralization theory) นั้นถูกนำมาวิเคราะห์โดย Alvarez (2009, 114-118) ซึ่งมองว่าคำถามสำคัญเกี่ยวกับอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์นี้คือทำไม “บุคคลธรรมดา” ถึงสามารถก้าวผ่านแรงต่อต้านการใช้ความรุนแรงภายในและหันมาร่วมก่ออาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ได้ โดยนำเอาทฤษฎีเทคนิคการแก้ตัวของ Sykes และ Matza ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีการคบค้าสมาคมที่แตกต่างของ Sutherland มาอธิบาย โดยมองว่าบุคคลจะประกอบอาชญากรรมเมื่อมองคุณค่าภายในของตัวเอง ซึ่งเป็นปัจจัยห้ามปรามไม่ให้บุคคลประกอบอาชญากรรมถูกทำให้หายไป (neutralize) โดยมีกลวิธีที่จะทำให้คุณค่าดังกล่าวสูญหายไปหรือเทคนิคการแก้ตัว 5 ประการ ได้แก่

1. denial of responsibility หรือการปฏิเสธความรับผิดชอบว่าอาชญากรรมดังกล่าวมิใช่ความผิดของผู้กระทำแต่เกิดจากเหตุผลที่เหนือความควบคุม เช่น ในกรณีของรวันดาบุคคลทั่วไปที่มีส่วนร่วมในอาชญากรรม การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เชื่อว่าการกระทำตนเป็นหน้าที่ที่มอบหมายโดยรัฐ และในความเป็นจริงแล้วเจ้าหน้าที่รัฐเองก็แสดงออกถึงการให้อำนาจดังกล่าวแก่บุคคลทั่วไปอย่างชัดเจน ทำให้บุคคลทั่วไปไม่รู้สึกล้มตอการกระทำของตน

2. denial of injury หรือการปฏิเสธว่ามีความเสียหาย ซึ่งเป็นกลวิธีที่ผู้กระทำผิดใช้เพื่อทำให้ความเสียหายหรือผลลัพธ์จากการกระทำของตนเบาบางลง

เช่น การใช้ถ้อยคำหรือภาษาที่สุภาพนุ่มนวลเพื่อลดความรุนแรงลง อย่างในช่วงโศกโศกสดีซึ่งนาซีได้ออกกฎเพื่อควบคุมการใช้คำพูดต่าง ๆ โดยเฉพาะ หรือที่เรียกว่า Sprachregelungen โดยกำหนดให้คำว่าสังหารกลายเป็น “การดูแลเป็นพิเศษ” “การดูแลที่เหมาะสม” หรือ “การกวาดล้าง”

3. denial of victim หรือการปฏิเสธว่ามีเหยื่อในเชิงที่ว่าเหยื่อนั้นเป็นสาเหตุให้เกิดอาชญากรรมเอง หรือสมควรจะได้รับผลดังกล่าวแล้ว โดยในกรณีอาชญากรรม การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์นี้ส่วนใหญ่รัฐจะวางเหยื่อไว้ในฐานะผู้รุกราน หรือเป็นผู้ที่จะทำร้ายหรือวางแผนจะทำร้ายประชากรในฝั่งของผู้ประกอบอาชญากรรม ดังนั้นตนจึงต้องประกอบอาชญากรรมเพื่อป้องกันตัว โดยประชากรในฝั่งของผู้ประกอบอาชญากรรมในหลาย ๆ เหตุการณ์ เช่น ในรวันดาและในหมู่ชาวยิวมีแนวคิดเช่นว่านี้

4. condemning the condemners หรือการประณามผู้ประณามซึ่งคือกระบวนการที่ชี้ไปที่ความผิดของอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อเอาชนะความต่อต้านภายในของตน ในสถานการณ์ที่เกิดอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เองก็เช่นกัน ผู้ประกอบอาชญากรรมมักเบี่ยงเบนความสนใจจากการวิพากษ์วิจารณ์ต่อการกระทำของตนโดยการยกพฤติกรรมที่น่าสงสัยอื่น ๆ ขึ้นมา เช่น การที่ Adolf Hitler ชักจูงนายทหารระดับสูงเกี่ยวกับการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิวโดยกล่าวว่า “แล้วตอนนี้มีใครบ้างที่พูดถึงการทำลายล้างชาวอัลเบเนีย?”

5. appeal to higher loyalty หรือการอ้างถึงความจงรักภักดีต่อสิ่งที่สูงกว่า โดยการอธิบายว่าเหตุจูงใจนั้นเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ที่ยิ่งใหญ่และสูงส่ง โดยผู้ประกอบอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์มักมองว่าการกระทำของตนนั้นเป็นไปเพื่อประเทศ ประชาชน เชื้อชาติ และ/หรือความเชื่อ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผลมาจาก

การกระตุ้นโดยรัฐหรือโฆษณาชวนเชื่อ เช่น ในกรณีของชาวเซิร์บที่มองว่าตนมิได้ต่อสู้เพื่อปกป้องคนของตนเองเท่านั้น แต่เพื่อปกป้องอารยธรรมตะวันตกจากแนวคิดอิสลาม

อนึ่ง จะเห็นว่าทฤษฎีนี้ค่อนข้างสอดคล้องกับแนวคิดทางด้านสังคมศาสตร์ของ Kelman ที่ถูกอธิบายไปแล้วข้างต้น และเช่นเดียวกัน การศึกษาทฤษฎีนี้มีช่องโหว่อยู่ เนื่องจากไม่ได้อธิบายว่าแนวคิดที่ทำให้ปัจจัยห้ามปรามไม่ให้บุคคลประกอบอาชญากรรมหายไปนั้นถูกสร้างมาได้อย่างไรและมีความเปลี่ยนแปลงหรือไม่เมื่อเวลาผ่านไป

สุดท้ายนี้คือทฤษฎีทางด้านอาชญาวิทยาที่โด่งดังที่ถูกสร้างมาเพื่ออธิบายอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์โดยเฉพาะนั้นคือทฤษฎีการกระทำร่วมกัน (collective action theory) โดย Hagan และ Raymond-Richmond ซึ่งเป็นผลมาจากการศึกษาอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในพื้นที่เมืองดาร์ฟัวร์ ซึ่งเป็นดินแดนทางภาคตะวันตกของซูดานและมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่อต้านรัฐบาลซึ่งเป็นคนพื้นเมืองที่เป็นชาวแอฟริกันผิวดำกับฝ่ายรัฐบาลที่เป็นชาวอาหรับที่อาศัยอยู่ภาคเหนือของประเทศอันเป็นที่ตั้งของศูนย์กลางการปกครอง โดยการปะทะกันเริ่มมาตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546 โดยฝ่ายรัฐบาลซูดานถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ส่งกองกำลังอาหรับติดอาวุธที่เรียกว่า Janjaweed บุกเข้าจู่โจมและเผาทำลายหมู่บ้านในดินแดนดาร์ฟัวร์ โดยการต่อสู้ดังกล่าวส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตแล้วประมาณ 300,000 คน และคนกว่า 2.5 ล้านคนต้องอพยพโยกย้ายถิ่นฐานไปยังค่ายผู้ลี้ภัย (International Center for Transitional Justice 2018) โดยในกรณีนี้ คณะกรรมาธิการไต่สวนของสหประชาชาติมองว่ามีได้เป็นอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ เพราะไม่เชื่อว่ามี

“เจตนาพิเศษ” ที่จะทำลาย “กลุ่ม” เกิดขึ้น (Wald 2007, 627)

Hagan และ Raymond-Richmond ได้ศึกษากรณีศึกษาดังกล่าว โดยใช้ Atrocities Documentation Survey (ADS) มาสร้างข้อมูลจากการสำรวจผู้ลี้ภัยชาวดาร์ฟัวร์มากกว่า 1,100 คนในค่ายผู้ลี้ภัยในประเทศซาอุดีอาระเบียและเสนอทฤษฎีการกระทำร่วมกันขึ้นเพื่ออธิบายการเกิดอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ โดยมีพื้นฐานมาจากแนวคิดของนักสังคมวิทยา Matsueda

ทฤษฎีของ Matsueda นำเสนอแนวคิดเครือข่าย (network) ในสังคมที่มีโครงสร้างที่มีลักษณะปิดที่ทำให้รูปแบบการปดิสสังคมถูกจำกัด นำไปสู่กระบวนการสร้างกรอบการกระทำร่วมกัน (collective action frame) ซึ่งทำให้เกิดการกำหนดต้นตอของปัญหาและหนทางแก้ไขร่วมกันในลักษณะ “พวกเรา” และ “พวกเขา” ก่อเกิดเป็นเจตจำนงของกลุ่มร่วมกันในการกระทำให้เกิดผลเพื่อประโยชน์ของทุกคน (collective efficacy) นอกจากนี้ Matsueda ยังระบุถึงหน้าที่พิเศษของตัวละครที่เป็นศูนย์กลางของเครือข่ายในระดับท้องถิ่นและเชื่อมต่อกับโลกภายนอก โดยมองว่าคนเหล่านี้เป็นบุคคลที่มีความสามารถทางสังคมที่จะทำให้เกิดผล (social efficacy) ซึ่งมีความสามารถที่จะทำให้คนในกลุ่มเห็นชอบไปในทางเดียวกันได้ทั้งในเรื่องเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ วิธีการ และขั้นตอนการปฏิบัติการที่เป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Matsueda 2006, 3-33; Savelsberg 2010, 5-6)

Hagan และ Raymond-Richmond นำทฤษฎีดังกล่าวมาประยุกต์ร่วมกับทฤษฎีระดับมหภาคกับจุลภาค (micro-macro models) ของ Coleman (1990, 243-247) และอธิบายว่าปัจจัยที่จะกระตุ้นอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในพื้นที่ดาร์ฟัวร์ได้แก่ (Pruitt 2014, 3)

1. ในระดับสังคมมหภาคคือการที่พื้นที่เปลี่ยนแปลงสภาพเป็นทะเลทรายซึ่งทำให้เกิดการแข่งขันกันในเรื่องทรัพยากร กอปรกับนโยบายสนับสนุนอาหารับของรัฐบาลชูดาน และแนวคิดเรื่องเผ่าพันธุ์ที่เหนือกว่าซึ่งพุ่งไปที่ชนเผ่าแอฟริกันในพื้นที่ ทำให้เกิดเป็นการวางภาพว่าอีกฝ่ายหนึ่งคือผู้ร้ายและนำไปสู่การแบ่งแยกอัตลักษณ์ระหว่างชาวอาหรับและแอฟริกัน และเกิดเป็นกรอบการกระทำร่วมกัน (collective action frame) ระหว่าง “พวกเรา” และ “พวกเขา” ผลคือเกิดเป็นกลุ่ม Fur Jebel Masaleit และ Zaghawa ของชาวแอฟริกัน และกลุ่ม Janjaweed รวมถึงกองกำลังทหารชูดานของชาวอาหรับ

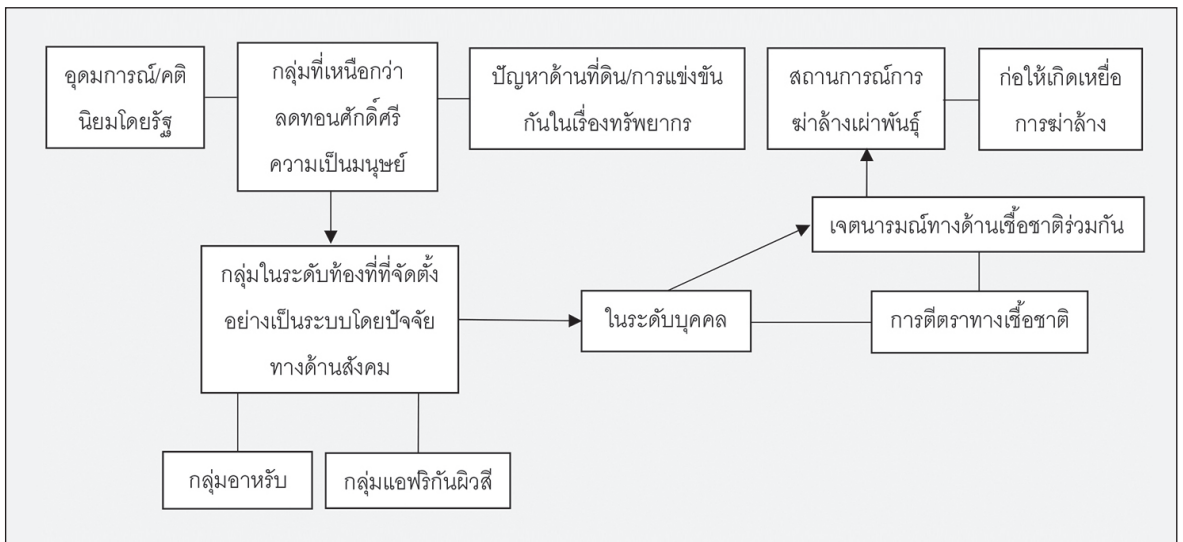
2. แรงจูงใจทางด้านเชื้อชาติในระดับมหภาคข้างต้นนั้นก่อให้เกิดการกระทำในระดับจุลภาคโดยบุคคลในพื้นที่ที่มี “ความสามารถทางสังคมที่จะทำให้เกิดผล” (social efficacy) ในระดับสูงจะทำหน้าที่สำคัญในการเป็นจุดเชื่อมต่อทั้งทางด้านอุดมการณ์และ

ทรัพยากรระหว่างรัฐบาลและกองกำลังทหาร เช่น Musa Hilal ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการติดต่อระหว่างรัฐบาลและกลุ่ม Janjaweed

3. บุคคลสำคัญเช่น Hilal นั้น นอกจากจะเป็นสะพานเชื่อมต่อด้านอุดมการณ์และอาวุธยุทธโปกรณ์แล้ว ยังมีส่วนในการสร้างกระบวนการปลูกฝังแนวคิดการตีตราเชื้อชาติ ผ่านการตั้งฉายา การสาปแช่ง การกดให้เหยื่อตกต่ำลง กระบวนการดังกล่าวจะพัฒนาแนวคิด แรงจูงใจ และการกระทำจากระดับส่วนบุคคลเป็นเจตนารมณ์ทางด้านเผ่าพันธุ์ร่วมกัน (collective racial intent)

4. เจตนารมณ์ดังกล่าวพัฒนากลับมาสู่ระดับมหภาคอย่างมีแบบแผน เช่น การกวาดล้างเชื้อชาติ การทำให้เป็นเหยื่ออาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์

สำหรับแผนผังซึ่งอธิบายทฤษฎีการกระทำร่วมกันโดย Hagan และ Raymond-Richmond เป็นไปดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 ทฤษฎีการกระทำร่วมกันโดย Hagan และ Raymond-Richmond

ทฤษฎีนี้ได้นำมาใช้เพื่อปิดช่องว่างของทฤษฎีต่าง ๆ ที่กล่าวถึงข้างต้น กล่าวคือมีความพยายามในการอธิบายว่าทำไมบุคคลต่าง ๆ ถึงเลือกที่จะประกอบอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ มีการพิจารณาบริบทหรือพัฒนาการต่าง ๆ ที่เป็นเหตุให้เกิดการประกอบอาชญากรรมหรือที่ทำให้ปัจจัยห้ามปรามไม่ให้เกิดบุคคลประกอบอาชญากรรมหายไป มีการอธิบายว่าอัตลักษณ์ของเหยื่อถูกสร้างมาได้อย่างไร มีการให้คำอธิบายเกี่ยวกับบทบาทของ “กลุ่ม” และสาเหตุที่ที่คนทั่วไปมีพฤติกรรมเปลี่ยนไปอย่างฉับพลัน

อย่างไรก็ตามทฤษฎีของ Hagan และ Raymond-Richmond นั้นถูกวิพากษ์ว่าสามารถนำไปใช้ได้แค่กับกรณีการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ด้วยเหตุทางเชื้อชาติเท่านั้น มีลักษณะเฉพาะกับสถานการณ์ของดาร์ฟูร์เกินไป ไม่ได้พิจารณาถึงทฤษฎีที่เกี่ยวกับการประกอบอาชญากรรมโดยรัฐและโดยองค์กร ทำให้การศึกษาเกี่ยวกับอาชญากรรมโดยรัฐและอาชญากรรมองค์กรถูกละเลยไปในการกำหนดกรอบทฤษฎี (Pruitt 2014, 11) ทั้งนี้ทฤษฎีดังกล่าวได้ถูกนำไปพิสูจน์และปรับใช้เพื่ออธิบายเหตุการณ์การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในพื้นที่อื่น ๆ ด้วย เช่น Pruitt (2015, 1-18) นำกรณีศึกษาที่อาจเป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ที่เกิดในศตวรรษที่ 20 จากหลาย ๆ ทวีปมาปรับใช้กับทฤษฎีการกระทำร่วมกัน แต่กลับพบว่าไม่มีเพียงสี่กรณีที่สนับสนุนทฤษฎีดังกล่าว ได้แก่ แอลเบเนีย รวันดา บุรุนดี และติมอร์ตะวันออก แต่ยังมีอีกหลายกรณีที่ปฏิเสธทฤษฎีดังกล่าว โดย Pruitt สรุปว่าจากการศึกษาพบว่าอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์นั้นไม่ใช่ปรากฏการณ์ทางสังคมตามแบบทุกเหตุการณ์ล้วนมีรายละเอียดเฉพาะของตัวเอง แม้จะมีบางองค์ประกอบเหมือนกันก็ตาม

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าทฤษฎีทางด้านอาชญาวิทยาต่าง ๆ ที่ถูกนำมาใช้หรือสร้างขึ้นเพื่ออธิบายสาเหตุของการประกอบอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์นั้นจะยังไม่มียุทธวิธีใดที่ได้รับการยอมรับโดยชุมชน โดยในช่วงแรกนั้นมองว่าการประกอบอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เป็นการกระทำของคนที่สามารถควบคุมตนเองได้ต่ำ แต่ต่อมาพบว่าอาชญากรรมของอาชญากรรมดังกล่าวนั้นมิได้เป็นผู้ควบคุมตนเองได้ต่ำเสมอไป อีกทั้งการควบคุมตนเองได้น้อยนั้นยังเกิดขึ้นโดยฉับพลันมิใช่ลักษณะที่ติดตัวมาตามทฤษฎี ต่อมาจึงมีการศึกษาทฤษฎีอื่น ๆ เพื่อนำมาอธิบาย เช่น การนำเอาทฤษฎีเทคนิคการแก้ตัวมาอธิบายซึ่งทฤษฎีดังกล่าวแสดงถึงรูปแบบแนวคิดของผู้กระทำผิดที่มีต่อเหยื่อที่ทำให้ปัจจัยห้ามปรามไม่ให้เกิดบุคคลประกอบอาชญากรรมหายไปและทำให้สามารถกระทำผิดได้โดยไม่ลังเล อย่างไรก็ตามแม้ตามทฤษฎีนี้กลวิธีการแก้ตัวนั้นจะสามารถสะท้อนมุมมองของผู้กระทำผิดได้แต่กลับมิได้อธิบายว่ากลวิธีการแก้ตัวนั้นมีที่มาอย่างไร นอกจากนี้แม้แต่ทฤษฎีการกระทำร่วมกันที่ถูกสร้างมาเพื่อที่จะอธิบายอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์โดยเฉพาะยังคงถูกโต้แย้งเช่นกันว่าไม่สามารถนำไปปรับใช้กับกรณีอื่น ๆ นอกเหนือจากดาร์ฟูร์ได้ ทั้งนี้ทฤษฎีดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงกระบวนการที่ปัจจัยทางสังคมในเชิงมหภาคที่ส่งผลต่อกลุ่มคนในระดับจุลภาค และนำไปสู่การกระทำและการกำหนดเจตจำนงร่วมกันในการประกอบอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ผ่านบุคคลที่มีประสิทธิภาพทางสังคม

อย่างไรก็ดี แม้ยังไม่เป็นที่ยุติแต่แนวคิดและทฤษฎีที่ถูกศึกษาในเบื้องต้นนั้นก็เป็นการตอบการเสริมสร้างความเข้าใจในสาเหตุและแบบแผน

ของอาชญากรรมกรรมฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เป็นอย่างมาก โดยชี้ให้เห็นถึงลักษณะของอาชญากรรมที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่าง “กลุ่ม” ซึ่งอาจจะกระทำโดยคนธรรมดาที่กระทำการร่วมกันเพื่อที่จะแสดงถึง “ความโกรธที่ถูกต้อง” โดยมักเชื่อว่าเหยื่อนั้นเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาทั้งหลาย อีกทั้งปัจจัยทางด้านสังคมที่ก่อให้เกิดเป็นเจตจำนงร่วมกันในการกระทำผิด โดยมีที่มาเช่นจากการโฆษณาชวนเชื่อ หรือเมื่อสถานการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจไม่มั่นคง โดยมีทั้งปัจจัยในเชิงมหภาคที่ก่อให้เกิดผลในระดับจุลภาคก่อนจะส่งผลให้เกิดเป็นการประกอบอาชญากรรม

สรุป

แม้อาชญากรรมกรรมฆ่าล้างเผ่าพันธุ์นั้นจะถูกเรียกว่าเป็น “ที่หนึ่งในบรรดาอาชญากรรมทั้งหลาย” แต่การศึกษาประเด็นดังกล่าวยังถูกจำกัดอยู่ในมุมมองทางนิติศาสตร์ หนึ่งในคำนิยามที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย เช่นคำนิยามตามอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและลงโทษอาชญากรรมกรรมฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ได้ถูกวิพากษ์ว่ามีลักษณะที่จำกัดเกินไป เน้นไปที่การทำลายล้างทางด้านร่างกายและทางชีวภาพ ไม่ครอบคลุมการทำลายล้างกลุ่มในรูปแบบอื่น ๆ และไม่ได้รวมกลุ่มทางการเมืองและทางสังคมไว้ในกลุ่มเหยื่ออาชญากรรม ทำให้แม้ในมุมมองหนึ่งจะเป็นการจำกัดให้ “ที่หนึ่งในบรรดาอาชญากรรมทั้งหลาย” นั้นถูกจำกัดเพียงอาชญากรรมที่รุนแรงมากพอที่จะเข้าบทนิยามทางกฎหมายได้ แต่ในอีกมุมมองหนึ่งกลับทำให้อาชญากรรมที่ได้ชื่อว่าเป็นหนึ่งในอาชญากรรมที่เลวร้ายที่สุดในประวัติศาสตร์ไม่สามารถถูกดำเนินคดีหรือถูกพิจารณาว่าเป็นอาชญากรรมดังกล่าว นอกจากนี้ด้วยความที่ถูมองว่าเป็น “ที่หนึ่งในบรรดาอาชญากรรม

ทั้งหลาย” ที่สร้างมลทินต่ออาชญากรรมหนักหนาที่สุดยังทำให้การดำเนินคดีภายใต้อาชญากรรมดังกล่าวต้องประสบกับปัญหาเกี่ยวกับการถูกใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองในกระบวนการยุติธรรม ข้ออคติในส่วนของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม ความคาดหวังของเหยื่อ และทัศนคติของผู้กระทำผิด โดยเมื่อกรอบปัญหาในด้านประสิทธิภาพการดำเนินคดีของศาลระหว่างประเทศแล้ว ทำให้มีการโต้แย้งและนำเสนอว่าการศึกษาอาชญากรรมดังกล่าวสมควรถูกจำกัดอยู่ในมุมนิติศาสตร์เท่านั้น แต่ควรถูกบูรณาการร่วมกับทฤษฎีทางด้านอาชญาวิทยาซึ่งมีเครื่องมือที่สามารถใช้ในการศึกษาสาเหตุการประกอบอาชญากรรมรูปแบบต่าง ๆ อยู่แล้ว เพื่อให้สามารถหยิบมาใช้เป็นมาตรการเชิงป้องกันที่ครอบคลุมลักษณะของอาชญากรรมดังกล่าวอย่างครบถ้วนโดยแท้จริง

เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุของอาชญากรรมกรรมฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ที่ได้มีการนำเสนอมาแล้วนั้น มีทั้งทางสังคมศาสตร์ที่สามารถปรับเข้ากับทฤษฎีทางด้านอาชญาวิทยาได้ และทางด้านอาชญาวิทยาที่มีการศึกษาในหัวข้ออาชญากรรมดังกล่าวโดยเฉพาะ ในทางสังคมศาสตร์มีการศึกษาอยู่หลายมุม ทั้งที่มองว่าอาชญากรรมกรรมฆ่าล้างเผ่าพันธุ์มีสาเหตุมาจากปัจจัยทางด้านสังคมและโครงสร้างทางสังคม ได้แก่ จากความกดดันทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ ความปลอดภัย อิทธิพลของโครงสร้างองค์กรทางสังคม และการมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคม และที่มองว่ามีสาเหตุมาจากการตัดสินใจโดยผู้กระทำผิดอย่างมียุทธศาสตร์เอง รวมถึงแนวคิดที่ว่าอาชญากรรมเหล่านี้เกิดมาจากการสร้างอัตลักษณ์ของเหยื่อในหมู่ผู้ประกอบอาชญากรรมซึ่งนำไปสู่การแบ่งแยกเป็นพวกเขา/พวกเรา โดยกรณีเหล่านี้สามารถ

ปรับเข้ากับทฤษฎีทางด้านอาชญาวิทยาที่ใช้ศึกษาสาเหตุการกระทำผิดได้ แต่ในทุกทฤษฎีล้วนมีช่องโหว่ที่ทำให้การอธิบายสาเหตุของการกระทำผิดไม่รอบด้านหรือไม่ลึกซึ้งเพียงพอ เช่น ขาดการอธิบายว่าทำไมบุคคลต่าง ๆ ถึงเลือกที่จะประกอบอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในสถานการณ์ เช่นว่าขาดการศึกษาบริบทอื่น ๆ ที่เป็นเหตุให้เกิดอาชญากรรม มิได้อธิบายว่าอัตลักษณ์ของเหยื่อถูกสร้างมาได้อย่างไร เป็นต้น

ในส่วนของการศึกษาโดยมีฐานมาจากทฤษฎีทางอาชญาวิทยานั้นมีทั้งที่เชื่อว่าเป็นเพราะอาชญากรมีความควบคุมตนเองต่ำ บังคับห้ามปรามไม่ให้อาชญากรประกอบอาชญากรรมถูกทำให้หายไป โดยผ่านเทคนิคการแก้ตัว (neutralization theory) หรือการอธิบายผ่านทฤษฎีการกระทำร่วมกัน (collective action theory) ที่ถูกสร้างมาเพื่ออธิบายอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ โดยเฉพาะ อย่างไรก็ดี ไม่มีทฤษฎีใดที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายเช่นกัน โดยมีเหตุผล ได้แก่ ทฤษฎีควบคุมตนเองต่ำนั้นมิได้มีการให้คำอธิบายเกี่ยวกับบทบาทของ

“กลุ่ม” และสาเหตุที่ที่คนทั่วไปมีพฤติกรรมเปลี่ยนไปอย่างฉับพลัน ทฤษฎีเทคนิคการแก้ตัว (neutralization theory) มิได้อธิบายว่าแนวคิดที่ทำให้บังคับห้ามปรามไม่ให้บุคคลประกอบอาชญากรรมหายไปนั้นถูกสร้างมาได้อย่างไร และทฤษฎีการกระทำร่วมกันมีลักษณะเฉพาะกับสถานการณ์ของดาร์ฟูร์เกินไปและไม่ได้พิจารณาถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชญากรรมโดยรัฐและโดยองค์กร ทั้งนี้แม้ทฤษฎีต่าง ๆ ยังคงรอคอยการพัฒนาต่อไปเพื่อให้สามารถถูกนำมาอธิบายสาเหตุเบื้องหลังการก่ออาชญากรรมที่เลวร้ายดังกล่าวได้และสามารถป้องกันแก้ไขได้ทันทั่วถึง แต่การศึกษาในเบื้องต้นนั้นก็ยังคงอุปการในการเสริมสร้างความเข้าใจถึงสาเหตุและแบบแผนของอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เป็นอย่างมาก ทั้งในระดับจุลภาค บทบาทของ “กลุ่ม” มุมมองต่อเหยื่อ บังคับทางด้านสังคมที่ก่อให้เกิดเป็นเจตจำนงร่วมกันในการกระทำผิด และที่มาของแนวคิดดังกล่าวซึ่งส่งผลให้เกิดการประกอบอาชญากรรมในระดับมหภาค

References

- Alvarez, Alaxander. 2009. *“Genocidal Crimes (Key Ideas in Criminology).”* Taylor and Francis. Kindle Edition.
- Anderson, Kjell. 2011. “The Dehumanisation Dynamic: A Criminology of Genocide.” PhD diss., Irish Centre for Human Rights, National University of Ireland. Accessed February 10, 2019. <https://aran.library.nuigalway.ie/bitstream/handle/10379/2246/Kjell%20Anderson%20PhD%20Thesis.pdf?sequence=1>.
- BBC. 2014. “Rwanda Genocide: 100 Days of Slaughter.” Accessed February 10, 2019. <https://www.bbc.com/news/world-africa-26875506>.
- Brannigan, Augustine, and Kelly. H. Hardwick. 2003. “Genocide and General Theory.” In *Control Theories of Crime and Delinquency*, edited by C. L. Britt and M.R. Gottfredson, 109-131. New Brunswick, New Jersey: Transaction.
- Chirof, Daniel, and Clark McCauley. 2010. *Why Not Kill Them All?: The Logic and Prevention of Mass Political Murder*. Princeton University Press.
- Day, L. Edward, and Margaret Vandiver. 2000. “Criminology and Genocide Studies: Notes on What Might Have Been and What Still Could Be.” *Crime, Law and Social Change* 34: 43-59.
- DiPietro, Stephanie M. 2016. “Criminology and War: Where Are We Going and Where Have We Been?” *Sociology Compass* 10(10): 839-848.
- Fein, Helen. 1979. *Accounting for Genocide: National Responses and Jewish Victimization during the Holocaust*. New York: The Free Press.
- Hagan, John, and Wenona Rymond-Richmond. 2009. *Darfur and the Crime of Genocide*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Hansler, Jennifer. 2018. “House Says Myanmar Crimes against Rohingya Are Genocide.” Accessed February 10, 2019. <https://edition.cnn.com/2018/12/13/politics/house-resolution-myanmar-genocide/index.html>.
- Hiebert, Maureen S. 2013. “Questioning Boundaries: What’s Old and What New in Comparative Genocide Theory.” In *Genocide Matters: Ongoing Issues and Emerging Perspectives*, edited by J. Apsel and E. Verdeja. New York: Routledge.
- Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar (IIFFM). 2018. “Report of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar.” Advance edited version. Human Rights Council 39th Session. A/HRC/39/64. https://ap.ohchr.org/Documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/39/64.

- International Center for Transitional Justice. 2018. "Sudan." Accessed February 10, 2019. <https://www.ictj.org/our-work/regions-and-countries/sudan>.
- International Criminal Court (ICC). 2018. "Office of the Prosecutor." Accessed October 20, 2018. <https://www.icc-cpi.int/about/otp>.
- International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY). 2018. "ICTY Remembers: The Srebrenica Genocide 1995-2015." Accessed February 10, 2019. <https://www.irmct.org/specials/srebrenica20>.
- . 2017. "ICTY Convicts Ratko Mladić for Genocide, War Crimes and Crimes against Humanity." Accessed February 10, 2019. <http://www.icty.org/en/press/icty-convicts-ratko-mladi%C4%87-for-genocide-war-crimes-and-crimes-against-humanity>.
- International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR). 2018. "The ICTR in Brief." Accessed October 20, 2018. <http://unictr.irmct.org/en/tribunal>.
- Kelman, Herbert C. 1973. "Violence without Moral Restraint: Reflections on the Dehumanization of Victims and Victimizers." *Journal of Social Issues* 29(4): 25-61.
- Krit Satidwattananon. 2010. "Kotmai Atyakam To Manutsayachat: Praden Phuenthan Thang Kotmai." [Crimes against Humanity: Basic Legal Issues]. *OK Nation* (blog), April 19, 2012. <http://oknation.nationtv.tv/blog/polkrisd/2012/04/19/entry-1>. (in Thai)
- Lemkin, Raphael. 1944. *Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposals for Redress*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Maier-Katkin, Daniel, Daniel P. Mears, and Thomas J. Bernard. 2009. "Towards a Criminology of Crimes against Humanity." *Theoretical Criminology* 13(2): 227-255.
- Matsueda, Ross L. 2006. "Differential Social Organization, Collective Action, and Crime." *Crime, Law and Social Change* 46(1-2): 3-33.
- McEvoy, Kieran. 2007. "Beyond Legalism: Towards a Thicker Understanding of Transitional Justice." *Journal of Law and Society* 34(4): 411-440.
- Perry, Barbara. 2003. "Accounting for Hate Crime: Doing Difference." In *Hate and Bias Crime: A Reader*, edited by Barbara Perry, 97-109. London: Routledge.
- Prachatai. "'Nazi Sueksa' Tiphae Atyakam To Manutsayachat Hitler Khuen Su Amnat Phro Khon Buea Prachathippatai." ["Nazi Studies" An Explanation of Crime against Humanity, Hitler's Rise to Power When People Bored of Democracy]. 2017. <https://prachatai.com/journal/2017/03/70525>. (in Thai)

- Pruitt, William R. 2014. "How Criminology Can Engage in the Theorizing on Genocide?" *International Journal of Criminal Justice Sciences* 9(1): 1-15.
- , 2015. "Testing Hagan and Rymond-Richmond's Collective Action Theory of Genocide." *Global Crime* 16(1): 1-18.
- Roberts, Paul, and Nesam McMillan. 2003. "For Criminology in International Criminal Justice." *Journal of International Criminal Justice* 1(2): 315-338.
- Savelsberg, Joachim J. 2010. *Crime and Human Rights: Criminology of Genocide and Atrocities*. London: Sage.
- Siegel, Larry J. 2011. *Criminology: The Core*. 5th ed. Stamford: Cengage Learning.
- Smeulers, Alette, and Lotte Hoex. 2010. "Studying the Microdynamics of the Rwandan Genocide." *The British Journal of Criminology* 50(3): 435-454.
- Staub, Ervin. 1999. "The Roots of Evil: Social Conditions, Culture, Personality, and Basic Human Needs." *Personality and Social Psychology Review* 3(3): 179-192.
- , 2011. *Overcoming Evil: Genocide, Violent Conflict and Terrorism*. Oxford: Oxford University Press.
- , 2012. "The Roots and Prevention of Genocide and Related Mass Violence." In *The Slippery Slope to Genocide: Reducing Identity Conflicts and Preventing Mass Murder*, edited by Mark Anstey, Paul Meerts and I. William Zartman. New York: Oxford University Press.
- Thailand. Ministry of Foreign Affairs, Department of ASEAN Affairs. n.d. "Genocide." Accessed November 10, 2018. <http://www.mfa.go.th/asean/th/code?c=g>. (in Thai)
- Thaipost. "Kham Tatsin Prawattisat 2 Phunam Khamen Daeng 'Khieu Samphan - Nuon Chea' Phid Than Kha Lang Phaophan." [A Historical Judgment against Two Khmer Rouge Leaders 'Khieu Samphan - Nuon Chea' for Committing Genocide]. 2018. <https://www.thaipost.net/main/detail/22096>. (in Thai)
- United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect. 2018. "Crimes against Humanity: Background." Accessed February 10, 2019. <https://www.un.org/en/genocideprevention/crimes-against-humanity.shtml>.
- Valentino, Benjamin. 2004. *Final Solution: Mass Killing and Genocide in 20th Century*. New York: Cornell University Press.
- Vianney-Liaud, Mélanie. 2014. "Emerging Voices: Controversy on the Definition of the Cambodian Genocide at the ECCC." Accessed February 10, 2019. <http://opiniojuris.org/2014/08/20/emerging-voices-controversy-definition-cambodian-genocide-eccc>.

Wald, Patricia M. 2007. "Genocide and Crimes against Humanity." *Global Studies Law Review* 6(3): 621-633.

Waller, James. 2007. *Becoming Evil: How Ordinary People Commit Genocide and Mass Killing*. 2nd ed. New York: Oxford University Press.

Islamophobia as Represented by Thai Buddhist Organizations**

Jesada Buaban*

Abstract

Scholarly works on Islamophobia in Thailand always focus on the state's marginalization of Islam in Thai historiography and ultimately makes Muslims become strangers. I argue that the negative labeling of Islam has not only been adopted by the Thai state to support its militarization in the three southern provinces, but is also reproduced by conservative Buddhists to seek supports from the government and Buddhist followers themselves. Therefore, Islamophobia in Thailand cannot be understood without scrutinizing Buddhist groups who reproduce hatred and anti-Islam campaigns. This phenomenon occurs under the condition that the Thai state fails to promote secularism. While the government chooses to assimilate and satisfy Muslims with many projects in order to avoid giving in to their demands for an autonomous or independent state, Buddhists criticize the government for being biased in serving Islam. Interestingly, justice in the Thai Buddhists' perspective is not secularism, but to prioritize Buddhism in the state's identity. This paper also provides the concept of peace in the eyes of institutes of peace studies in Thailand, who work to promote multiculturalism without intensively discussing equality and the secular state.

Keywords: *Islamophobia, separatism, secularism, southern Thailand*

*Ph.D. candidate in Indonesian Consortium for Religious Studies, Universitas Gadjah Mada, Bulaksumur Rd., Yogyakarta, Indonesia 55281. Email: jesada.tee@gmail.com

**Received August 26, 2019; Revised November 25, 2019; Accepted September 30, 2020

โรคเกลียดกลัวอิสลามที่ถูกนำเสนอโดยองค์กรชาวพุทธไทย**

เจษฎา บัวบาล*

บทคัดย่อ

งานวิชาการด้านการเกลียดกลัวอิสลามในประเทศไทยมักพุ่งข้อสนใจไปที่การเขียนประวัติศาสตร์ที่ไม่ให้พื้นที่กับอิสลามซึ่งส่งผลให้มุสลิมกลายเป็นคนแปลกหน้า/แขกของสังคม บทความนี้เสนอว่าภาพลบเกี่ยวกับอิสลามไม่ได้ถูกสร้างโดยรัฐเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนการทหารในสามจังหวัดชายแดนใต้เท่านั้น แต่ยังถูกผลิตซ้ำโดยกลุ่มชาวพุทธอนุรักษ์นิยมเพื่อให้ตนได้รับการสนับสนุนจากรัฐและกลุ่มชาวพุทธด้วยกันเอง ด้วยเหตุนี้ กระแสเกลียดกลัวอิสลามในไทยจึงไม่สามารถเข้าใจได้โดยปราศจากการศึกษาจากกลุ่มชาวพุทธผู้ซึ่งผลิตซ้ำความเกลียดกลัวและนโยบายในการต่อต้านอิสลาม ปรัชญาการณีนี้อาจเกิดขึ้นภายใต้ไทยที่ปฏิเสธรัฐโลกวิสัย ในขณะที่รัฐเลือกที่จะหลอมรวมและเอาใจมุสลิมเพื่อจะหลีกเลี่ยงเขตปกครองอิสระดังที่ถูกร้องขอ ชาวพุทธได้วิจารณ์ถึงความไม่เป็นธรรมของการสนับสนุนจากรัฐและเรียกร้องให้ตนต้องได้เช่นนั้นบ้าง ซึ่งความเป็นธรรมในนิยามของกลุ่มชาวพุทธไม่ใช่การแยกศาสนาออกจากรัฐ หากแต่เป็นการที่รัฐต้องสนับสนุนศาสนาพุทธมากที่สุด กระบวนการสร้างภาพอิสลามว่าเป็นผู้ร้ายจึงเกิดขึ้นเรื่อย ๆ บทความนี้ยังได้นำเสนอกรอบแนวคิดเรื่องสันติภาพของสถาบันสันติศึกษาต่าง ๆ ในประเทศไทย ซึ่งมักส่งเสริมพัฒนาธรรมโดยละเลยการถกเถียงถึงความไม่เท่าเทียมและรัฐโลกวิสัยอย่างจริงจัง

คำสำคัญ: การเกลียดกลัวอิสลาม, แบ่งแยกดินแดน, รัฐโลกวิสัย, สามจังหวัดชายแดนใต้

*นักศึกษาระดับปริญญาเอก สถาบันเพื่อการศึกษาศาสนาแห่งอินโดนีเซีย มหาวิทยาลัยกัตตะมะดะ ถนนมูลักซุมูร์ เมืองยอกยาคาร์ตา ประเทศอินโดนีเซีย อีเมล jesada.tee@gmail.com

**ได้รับบทความ 26 สิงหาคม 2562; แก้ไขปรับปรุง 25 พฤศจิกายน 2562; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 30 กันยายน 2563

Introduction

The fear and hatred of Islam or Islamophobia have begun since the event of 9/11. In fact, Muslims in the Christian and Buddhist worlds have been viewed as strangers before that. In general, causes of Islamophobia in Asia are probably not different from those in Europe and America. Islam, according to the Western perspective, is not only a religious doctrine that people have rights to choose some of its aspects and then their lives, but also a way of life that covers all dimensions, namely, food, clothing, culture, education as well as political views. Consequently, Islam came to be accused as a main factor to destroy western culture as well as secular democracy (Bakali 2016, 43; Wright 2016, 45; Gould 2016, 191; Pratt 2016, 213; Larsson 2005, 29). Also, scholars who conducted fieldwork in southern Thailand such as Don Pathan, Ekkarin Tuansiri, and Anwar Koma (2018, 12), Chaiwat Satha-Anand (2009, 18), Jerryson (2009, 35), Keyes (2009, 19), and

McCargo (2009, 11) have clarified that the Thai state fails in dealing problems of violence, there in a situation where certain groups of Thai Buddhists perceive Muslims as strangers who destroy Thai culture and Buddhism. However, those scholarly works did not study the Buddhist movements which have been playing a significant role in initiating various campaigns to protest against Islam, thereby lending support to the violence that has been committed by the Thai authorities.

Based upon the 2015 census, there are 2,892,311 Muslims in Thailand or 4.9%, while the Buddhist majority that comprises 63,620,298 or 94.50% of the total population. 2,227,613 or 24.33% of Muslims are in southern Thailand, a region where the conflict is going on.¹ Though Islamophobia in Thailand has a long history, it became evident again on January 5, 2004, after 17 schools and three police stations were burnt down and four soldiers were killed in a military camp.² As a result, martial law was declared in the three southern provinces; Narathiwat, Yala

¹ This data was collected in 2010 and 2015. However, it is questionable why all of other religious members are decreasing, only Buddhists are increasing during these five years. See more details on the website <http://web.nso.go.th/en/survey/popchan/data/2015-2016-Statistical%20tables%20PDF.pdf> (Accessed February 5, 2019).

² Many Muslim informants claim that various incidents were conducted by the military themselves, by robbing and killing soldiers in a military camp in Narathiwat (2004). According to an interview with Yusuf in 2018, he said that it is impossible that bandits or civilians would do that in the place where many thousands of soldiers dwell and the security is extremely strong. I do not argue that this information given by Yusuf is right, non that the news declared by military is false. However, this alternative opinion clearly reveals that Muslim locals consume information differ from Thai Buddhists in other regions who consume news from national TV channels.

and Pattani. These events, according to national TV Channels, were believed to have been done by Muslim separatists who wanted to free Patani, the old name of those provinces formerly ruled by the Sultans, from Thai state. However, though many Muslims disagree with the separatists, they are still generalized by Thai people as their supporters because of their religion. The phrase “not all Muslims are bandits, but all bandits are Muslims” is often used by some groups of Buddhists to claim that Muslims must be held directly responsible for the conflict. Therefore, in the eyes of the Thai state and some Buddhist groups, this is an ethno-religious conflict. Besides employing the military forces, the Thai government also adopted an assimilation policy emphasizes nationalism and has reformed schools for many decades. Yet the conflicts persist.

During 2004 – 2019, more than 7,000 people have been killed (all civilians, authorities, as well as the make-believed separatists). Moreover, banning mosque-construction projects and protesting the wearing of hijab by Muslim students who study in Buddhist schools were often evident in this decade. Protest campaigns conducted by Buddhist groups such as the Buddhism Protection Center of Thailand (BPCT), Dhammakaya followers, and Thailand Buddhist Federation (TBF), are discussed below.

Methodologically, in-depth interviews and participant observation were conducted in southern Thailand in 2015 and 2016, while Facebook Pages of various Buddhist movements were scrutinized from 2015-2019.

This article is organized into five parts, 1) Introduction: providing some background on the conflicts in southern Thailand, mentioning some previous studies, setting out my argument that will fill the gap, and briefly explaining the methodology. 2) Marginalization of Islam in Thai historiography: elucidating how Muslim histories have been replaced by the national history and Thai state’s suppression of Muslims in southern Thailand, which eventually made Muslims become strangers and separatists. 3) Buddhist Movements against Islam: demonstrating some efforts initiated by Buddhists themselves (not only the government) in portraying the ghost of Islam as the destroyer of Thai identity and Buddhism. In addition, in this part, some advantages they gained from Islamophobia are also discussed. 4) Peace in Thai People’s Perspectives: analyzing the concept of peace found in religious universities, institutes of peace studies, as well as some NGOs. This section also discusses why these organizations seem to be very passive and conservative. And finally, 5) Conclusion: all significant arguments will be briefly restated.

Marginalization of Islam in Thai Historiography

Muslims are marginalized even though they have been playing a significant role in Siamese or Thai history. In Ayutthaya Kingdom (1350-1767), Muslim Arabs and Western merchants already existed in Siam as in many other Southeast Asian countries. People in this region are therefore diverse and difficult to claim to be pure blooded. Many Muslims, based on the chronicles, helped Siamese kings to run commerce and the army, while some Muslims were sultans, and also civilians. In terms of politics, King Naresuan (1590-1605) began to conquer an area of the Malay Peninsula, south of the Siamese outpost of Nakhon Sri Thammarat. This area included several Malay sultanates. However, it is important to note that the statelet was like a colony, not a province of Siam. Its duty was to send tributes (golden and silver flowers) to Ayutthaya in order to express loyalty and avoid warfare, but it retained some sovereignty (Kriangkrai Honghengseng 2018, 40).

Notably, one of the many soldiers who helped the King Taksin to fight with Myanmar and established the new Siamese dynasty, Thonburi (1765-1782), was General Mud or Chaopraya Chakri Sri Ongkarak. He was a Sunni

Muslim from Persia (Silpa-Mag 2020). However, this kind of information is found in academic books only, but not in school textbooks. Adis Raksamani (2019), Ali Suasaming (Alisuasaming Channel 2015), Amin Lona (2015, 167) and Thithimadee Arphattananon (2013, 107) claim that the government prefers to emphasize the (re-written) national history in order to assimilate its citizens rather than to provide them room for local and ethnic histories. This eventually made Muslims as well as other ethnic groups become strangers in Thailand, even though they had been living here for a long time.³ Interestingly, Muslims in ancient Siam were called Khaek, which also meant strangers, signifying the status of visitors on the one hand, on the other, differentiating them from other ethnics who were Europeans and Chinese, for instance (Julispong Chularatana 2007, 92-94). In addition, Islam had also been referred to as a fake religion by Thai elites, just because of its theistic aspect, which is different from non-theistic Buddhism (Thongchai Winichakul 2015, 91-92). In this regard, Muslims as well as their religion have in general been viewed negatively.

In 1785, three years after the establishment of the new Siamese dynasty named Chakri, the Sultanate of Patani did not send tributes (golden

³ Not only in the past, but also nowadays, national holidays in Thailand are based on important Hindu-Buddhist days and royal ceremonial days only, while a Christmas, Idulfitri, Chinese New Year, and so on are not so considered.

flowers or Bunga Mas) to Bangkok. General Maen (Phraya Rachabangsan), with a command from King Rama I, led the navy and was able to defeat Patani in 1808. At that time, Songkhla province was an important outpost of the Siamese empire. Songkhla's governor had been given authority over the Malay vassal sultanates of Patani and Trengganu. Administratively, the sultanate of Patani was therefore divided into seven small statelets and these would later be reconfigured as the three provinces of Pattani, Narathiwat, and Yala of today (Krongchai Hattha 1998, 112-113).

Negotiations between the Sultanate of Patani and Siam (Bangkok) occurred many times in 1901 and in 1902, Siam abolished the Sultanate of Patani. This particular year is therefore considered as the complete defeat of Patani by Siam (Ibrahim Syukri 1998). In 1934, Marshal Plaek Phibunsongkhram declared "the national identity" in order to assimilate Malay Muslim ethnic groups into Thainess (Thanet Aphornsuwan 2007, 35). In 1944, the national school curriculum was revised to be Thai Buddhist-centric, and Thai language has been used to replace local Jawi (Melayu).

In 1947, Haji Sulong Tohmeena, a political iconic figure who campaigned for the rights of Muslims, was labeled as a Muslim reformist and separatist, and sought greater recognition of

Melayu community or Patani. He ran a campaign of petition for Patani autonomy, Melayu language, cultural rights and Islamic law. However, in the following year, his action was seen as rebellious. In 1955, he and his eldest son, Ahmad Tohmeena, faced enforced disappearances, believed to be done by the Thai authorities. A Muslim group in southern Thailand initiated a foundation named "Haji Sulong" but this name was not allowed by the Thai state in an attempt to delete from the Muslim locals memorize of him (Ockey 2011, 92-94).

Condemning Muslims for their religion and language is always conducted by some Buddhist groups. Based on my fieldwork in Pattani in 2017, many Buddhists refused to learn Jawi or Melayu language for the reason that it is the language of Malaysia. Therefore, while most Buddhists in southern Thailand can speak only Thai, Muslims are bilinguals. Moreover, religious difference contribute becomes another gap separating them in their daily lives. In fact, these two factors are not important as long as they respect each other, and not employed to marginalize another ethnic group. Nowadays, many Thais still believe that the poverty in these provinces motivates separatists to negotiate with the Thai state. However this does not make sense because the purpose of gaining autonomous status was very clear from the very beginning.

Such confirmation can be found even today, as a 64-year-old man in Barat Laut, Patani, declares⁴

“The conflict is not about poverty, it is an ideological and political struggle for self-determination. Even if Bangkok develops this place into the richest part of the country, our struggle will continue.”

It should be mentioned that the Thai nationalist history is written to convince its citizens of the “lost territory discourse”, not only of provinces in northern Malaysia, but also some parts of Laos and Cambodia (Thamrongsak Petchlertanan 2014, 68-70). Therefore, according to the Thai national anthem, Thai people should dedicate their lives to protect the nation. This seems very normal in every country, but it is really effective in Thailand where the government and many Thai people cannot agree to an autonomous state as demanded by the separatists in southern Thailand, because it makes them feel that they are going to lose a part of their nation’s territory again. In consequence, the assimilation policy and brutal fighting are deemed more desirable on the ground that they are protecting their territory from Muslims who migrated from

other places. To sum up, nowadays, though the Thai government cannot succeed in solving the conflicts in southern Thailand, it really succeeds in convincing Thai people that Muslims are not really Thai, which ultimately helps to legitimize the violent strategies adopted by the government. The next section examines the anti-Islam movements that have been run by Buddhist nationalists.

Buddhist Movements against Islam

This part discusses the three Buddhist movements, namely, Buddhism Protection Center of Thailand (BPCT), Dhammakaya Sect, and Thailand Buddhist Federation (TBF), in order to show their activeness in reproducing hatred of Islam. It also elucidates some advantages that those organizations have gained from Islamophobia. However, modern technologies, satellite TV, YouTube, as well as other social media have been used to spread their information. These media became the powerful tools in communication among their followers and also led to protests or marches against Muslims in a number of areas.

⁴ This statement was quoted in “Freedom to Decide Future Patani People Call for a Peaceful Settlement” posted on Facebook page “The Patani” on February 1, 2019. An interview with Sothee Chhun revealed that Muslims are very diverse, not all Muslims in southern Thailand agree with the separatists. In the 2016 seminar arranged by Patani Forum at Prince of Songkhla University, Pattani campus, many Muslim scholars disagreed with the autonomous state demand.

Buddhism Protection Center of Thailand

The Buddhism Protection Center of Thailand (BPCT) is initiated by a group of monks at Wat Rachathiwat, Bangkok, in 2001.⁵ Monks are the main players in driving various programs such as DDTV, radio station, as well as online news. Its main purpose is to have Buddhism become the state religion in the constitution. According to its mission, Thai Buddhism and culture are attacked by western globalization. Various social reforms are alleged to have been proposed by western-educated people who do not understand the Thai context and Buddhism. Therefore, it is important to establish the Buddhist organization to wake Buddhists up and to provide them with the right news and the right ways in reforming Thai society (SIAM1932 2010). Notably, BPCT in the first period was afraid of Western culture and Christianity, as were many other Buddhist groups. This means that Islamophobia became a new ghost just after the case of Muslim rebellion in Southern Thailand in 2004.

BPCT always campaigns to promote Buddhism as the state religion. Commonly, marches were conducted during the processes of drafting constitutions anew. This phenomenon occurred in 1997, 2007, and 2016 (Nanchanok

Wongsamut 2019). In 2007, I, a Buddhist monk at the time, was persuaded by a lecturer from Mahachulalongkornrajavidyalaya University (MCU) to join the march. At that time, a total of 500 monks and lay Buddhists gathered in front of Parliament. Photographs of monks killed in southern Thailand were distributed to all participants. However, the monk who was speaking on stage denied that those photos were from the march's leaders. Having referred to them, he mentioned that monks would not be killed anymore if Buddhism became the state religion because Buddhists would have more power and then more security would be available to protect them.

In 2018, Toh Silly Fools, a Muslim scholar, logically criticized the concept of statue worship on a Muslim TV Channel (White Channel). His talk was also put on YouTube (Khaosod 2018). In fact, there is nothing wrong with that because Toh just discussed the uselessness of statue worship, and notably he aimed at Muslim audiences. He did not persuade anyone to destroy sculptures of other religions. However, Buddhists could not accept this. They began to share his talk and condemned him as a destroyer of Buddhism. Many comments clearly expressed the opinions that Toh should be harmed or ultimately killed. Some Buddhists also sought

⁵ Its page is followed by 46,467 Facebook users. See more details on <https://www.facebook.com/bpct2556/> (Sun Phithak Phraphutthasatsana Haeng Prathet Thai 2019).

court punishment to be slapped on Toh for blasphemy. However, the court rejected the case.⁶

BPCT was one of many Buddhist groups that protested against Toh's behavior. The Facebook Page of BPCT opened up opportunities to criticize and blame Toh. In general, not only Toh, but Islam, Muslims, as well as the prophet were also slandered. However, response from Muslims was rare, perhaps because of their awareness of being in a minority. In this decade, it is important to note that BPCT, compared to other Buddhist groups, is quite tolerant and does not directly condemn Islam or the government. It mostly shares news from other websites, and opens for comments. Of course, many rude words from Buddhists can still be found in the comments, but not from the page's admin. To sum up, Islamophobia is still reproduced by BPCT in order to promote Buddhism as the state religion only, which is less complicated than in the case of the next two organizations.

Dhammakaya

Dhammakaya Sect has the biggest and richest Buddhist temple in Thailand. Because of huge receipts from donations and its teaching that differs from main stream Theravada Buddhism in Thailand, Dhammakaya has been accused of corruption especially during 2014-2017. At the very beginning, many Buddhists supported the military government in dealing with Dhammakaya because they viewed Dhammakaya as heresy vista is Thai Theravada. For example, Theravadins believe that the Buddha Gotama is dead and no one can see him anymore because *Nibbana* in Theravada refers to the cessation of body and mind (anupadisesanibbana: Pali), while Dhammajayo, the previous abbot of Dhammakaya, claimed that the Buddha was staying in the land of *Nibbana* and could receive food offered by Dhammakaya followers. Therefore, the ritual of offering food to the Buddha(s) in *Nibbana* every Sunday is very famous and believed to produce a lot of merit for the donors. Dhammajayo also claimed that he knew everything, such as where

⁶ Interestingly, the highest leader of Muslims in Thailand (Sheikhul Islam) issued a statement to apologize to all Buddhists and clearly mentioned that Toh's behavior was not in line with Islamic teaching. Criticism should not be done in order to propagate one's own religions. Of course, from the perspective of many Thai scholars, Toh's expression of opinions should be supported, because it is impossible to teach one religion without referring to other beliefs. Religious leaders must falsify the old beliefs by providing rational arguments. However, this case shows how Thai people choose to solve the conflict. Stopping people from speaking out is more desirable than supporting them to engage in a discussion in the public sphere. This particular way is considered by Thai people as accepting multiculturalism, which ultimately leads to sustainable peace.

people would be born after death, and could send merit to help them in order to elevate their status. It cannot be denied that these ways of teaching can attract Thai people who are familiar with stories of miracles and the afterlife.

About four decades after the establishment of Dhammakaya temple, many books, theses, as well as articles criticizing the heresy of Dhammakaya have been published. The most famous one entitled, *The Case of Dhammakaya*, written by the scholar monk P.A. Payutto in 1998 (2008).⁷ In turn, Dhammakaya also responded by publishing the book "Revealing the Process of Destroying Buddhism," written by Ben Barakun (1999). This particular book claims that Payutto received money from Christians and established the College of Religious Studies, Mahidol University, in order to destroy Buddhism. That is because its (secular) curriculum is different from the other two (conservative) Buddhist universities in Thailand and many lecturers are from Europe and America. Similarly to BPCT, before 2004, Dhammakaya also viewed Christianity as a ghost rather like Islam is deemed nowadays.

In 2014, Dhammakaya was re-investigated by the military government, for not only its ways of teaching, but also for many cases of corruption in the form of donations. In the same year, a Facebook Page "Wake Up Buddhists" has been established by Dhammakaya followers and started to criticize the military government and Islam.⁸ It claimed the not only condemning that all murderers in Southern Thailand were Muslims, but also that many important persons especially in government are Muslims. Of course, this accusation is easier when the politicians' biographies in Wikipedia would be edited by everyone, and some of them were edited in order to support those claims.

Interestingly, Dhammakaya does not do this in the name of Dhammakaya itself. However, by scrutinizing the contents, it becomes clear that Dhammakaya's concepts as found in the main website of Dhammakaya are referred to. Many cases in the book written by Ben Barakun were aimed to protect and defend Dhammakaya temple. Similarly, the posts on Wake up Buddhists also portray some contributions by Dhammakaya,

⁷ This particular book has been translated into many languages including Bahasa Indonesia "Kasus Dhammakaya" published in 2017 by Yayasan Sammasayambhu, Tangerang. In 2015, Sangha Theravada Indonesia (STI) also announced a statement to ban Dhammakaya in Indonesia due to its heretical teaching. Notably, many STI members are monks who were ordained in Thailand, at Wat Boworniwes Vihara, which emphasizes Theravada teaching. As a result, the new interpretation by Dhammakaya is unacceptable.

⁸ This page is now followed by 204,257 Facebook users, see more details on <https://bit.ly/2HpWevT> (Tuen Thoet Chao Phut 2019).

in parallel with criticisms of the government and Islam. On May 7, 2016, Ven. Praiwan, a famous monk, criticized that Facebook Page by saying that Dhammakaya should not turn around the hatred of Dhammakaya into one of Islam. Some Dhammakaya followers replied that the page does not belong to Dhammakaya temple. They added that the temple had a huge number of followers, so it was sometimes out of control.⁹ However, though Dhammakaya denies all involvement with that page (as well as other pages), that page is undeniably the biggest platform used to protect Dhammakaya and to condemn Islam in these five years.

Ven. Phasura Dantamano also gave an interview to BBC Thai that Dhammakaya temple never supports hate speech or portrays the ghost of Islam as claimed by someone. Dhammakaya has been helping monks and teachers in southern Thailand by providing some financial support for thirteen years (BBC 2017). However, according to my fieldwork in 2016, Dhammakaya monks in Nakhon Sri Thammarat, southern Thailand, always talked about “Vulnerabilities of Buddhism.” It mentioned that Thailand and Buddhism would be swallowed by Islam, similarly to what was found by McCargo (2009, 11). One of many solutions suggested by those monks

was that Buddhists should encourage their sons to live the monastic life, at least for three months (in the ordination program arranged by Dhammakaya). It can be said that Islamophobia has been employed to persuade Buddhists to support Dhammakaya’s program as well. However, it is also possible that such kind of reproduction of Islamophobia is not from the policy of Dhammakaya temple, but from individual Dhammakaya monks themselves.

In 2018, the government began to investigate the Buddhist temples’ property. Unfortunately, it started with Dhammakaya. This policy focuses on the very rich temples that gained a lot of donations. All temples were required to declare their records of income and expenses, which ultimately causes dissatisfaction in most monks. The Facebook Page Wake up Buddhists (and other pages) urged Buddhists to protest against this policy so as to protect their own temples. Unsurprisingly, many temples agreed. Dhammakaya projected itself as the strongest fortress functioning to protect Buddhism. It argued that if the government could destroy Dhammakaya, the biggest temple, needless to think about all small temples throughout Thailand. In so doing, Dhammakaya aims to convince Thai Buddhists who previously hated Dhammakaya

⁹ See the original post and comments on the page of Ven. Praiwan Wannabutr (Praiwan Wannabut 2016).

teaching to agree with them, at least during this particular period, by arguing that Buddhists must help each other to prevent themselves from the state's investigations. Recently, this page has a daily post, focusing on various factors that would destroy Buddhism namely, Islam and the government, and also positive information about Buddhism around the world, especially Dhammakaya's projects, and so forth.

Thailand Buddhist Federation

Thailand Buddhist Federation (TBF) was initiated in 2014. Its main platform in communicating with Buddhist followers is the Facebook Page using the same name, TBF.¹⁰ Banjob Bannaruci and Korn Midi, the founders of federation and ex-monks, claim that Buddhism is in crisis. Therefore Buddhists should form a Buddhist political party in order to change the national law and protect Buddhism by themselves. Though its political party named The Land of Dharma Party came true in 2019, Banjob claimed in an interview with NHK Japan on October 31, 2017. That forming the Buddhist political party was his intention from the very beginning. Facebook Page TBF became popular in 2016, when many Buddhist scholars were accused of

being Muslims because of their criticisms of Thai Buddhism. These were Dr. Mano Laohavanich, Surapot Thawisak, Jaturong Jong-asa, as well as Jesada Buaban (the author). This page posted photos of the people who participated in the interfaith conference that was attended by some Muslims, and mentioned that these scholars helped Muslims to destroy Buddhism.¹¹

My case was the most elaborate example in 2016. At that time, I was a Buddhist monk, and published many talks in YouTube. Each topic persuaded the audience to study Theravada Buddhism logically. For example, one of my talks entitled: Was the Buddha Gay? It explained that gender is socially generated, therefore, men, woman, as well as transgender were equal. It was not necessary to identify the gender of the Buddha, because, based on Buddhist concepts, all people can develop their wisdom and become a Buddha. My kind of interpretation was unacceptable in Theravada tradition, which based its teaching on patriarchy and insulted women and LGBT people as people with mental disorders.

Korn Midi shared my talk to his page with the caption "this Muslim guy became a monk in order to destroy Buddhism, he insulted the

¹⁰ The page is now followed by 30,853 Facebook users, see more detail on <https://www.facebook.com/BuddhistsNews> (Samaphan Chao Phut Haeng Prathet Thai 2019).

¹¹ Read the full post and comments on Praiwan Wannabut's page <https://bit.ly/2GKMcq2> (Praiwan Wannabut 2016).

Buddha as being gay, and he is now staying in southern Thailand, where my university is located, in which Korn wanted to imply that I was a Muslim separatist.” Korn also told his followers not to watch my talk.¹² More than a thousand shares and comments supported harm and murder to be done on me. Interestingly, when my friends helped to confirm my real-monk status, and my teachers persuaded Korn to debate with me in the public sphere, all those comments were deleted by admin, and only the violent comments remained. Three days later, he deleted that post and made a new one to apologize to me, however, there were about a hundred likes and less than ten shares.

It can be said that TBF became popular when many pro-Muslim projects such as the Act of Hajj and Halal industry were issued by the Thai government to satisfy Muslims in southern Thailand. At the same time Buddhist monks and monasteries were investigated and accused of corruption. Therefore, in such an atmosphere, it seemed that forming a Buddhist political party was needed. At present, the party has only 5,400 members, and is thus considered as a small party with little opportunity of being elected.

Unsurprisingly, the national election in 2019 revealed that only 19,825 people voted for this particular party. It indicates that Buddhist extremists in Thailand are very few.

Nevertheless, the anti-Masjid campaigns in central, northern, and northeast Thailand in 2017-2018 have been driven by TBF. Korn, as an ex-monk who graduated from a Buddhist University, has some connections with abbots in many provinces, so he is often invited to speak at various seminars. Of course, the topic, as posted by him on Facebook Page, is “Vulnerabilities of Buddhism.” Similarly, Banjob Bannaruci, a professor in Buddhist Studies, and a committee member of the Institute of Peace Studies in Mahachulalongkornrajavidyalaya (MCU), also agreed with the genocide of Muslim Rohingya in Myanmar and proposed that such kind of policy should also be adopted in southern Thailand, as interviewed by NHK Japan. Notably, TBF organization receives donations from Buddhists throughout Thailand who see Islam as dangerous in line with the arguments in these Facebook pages.

¹² In 2015, Ven. Aphichat proposed the campaign “one Buddhist one Masjid” meaning that if a Buddhist monk would be killed, a Muslim mosque would be burned. He declared that this idea is motivated by what has been done by the Burmese monk, Wiradhu, who has been protesting Muslims in Myanmar (Prachatai 2015). At that time, I protested Aphichat’s idea by giving a talk on Facebook and YouTube. Since then, I have been accused of a Muslim monk.

Peace in Thai People's Perspectives

This part discusses the meaning of peace in perspectives of institutes of peace studies, Buddhist and Islamic Universities as well as some important people in Thailand. It finds that their understanding of peace is not based on equality and individualism. Moreover, they choose not to discuss secularism and the autonomous state. In terms of interfaith dialogue, only some dimensions of religious teaching such as compassion, forgiveness, and respect of other people are emphasized, while warfare, insulting other religions and so on are not radically questioned. It can be said that these institutes do not consider other aspects of religion and conflict. The role of Fatoni (Islamic) University, the Institute of peace studies in Mahidol University and Mahachulalongkorn (Buddhist) University, and the Buddhist Network for Peace are prime examples.

Fatoni (Islamic) University

Yusoh Bunga studied the role of Fatoni (Islamic) University in supporting peace in Southern Thailand by mostly elucidating texts from the Quran. He mentioned that peace and unity would be possible if everyone followed the teaching of Muhammad. In this short sentence, he did not say how peace could arise if people had different beliefs. He continued to demonstrate

that, in Islam, warfare must be the last choice, meaning that it could be done when crisis was unavoidable. From this, it could be said that resurgence of violence by Muslim separatists in southern Thailand does not correspond with Islamic teaching. Interestingly, he added that warfare was allowed only in the case that its aim was to protect the rights and freedom of those who wanted to practice the religion of Allah (Yusoh Bunga 2015, 113).

Shole, an M.A. student from Yala in 2018, said that separatists in southern Thailand also agreed with what has been mentioned by Yusoh Bunga. That is because Thai Muslims had to break many Islamic codes in order to follow Thai norms, such as during national military conscription, Muslim draftees do not have break-times to pray as usual, and are provided with non-halal food. In addition, female students must not wear hijab in Buddhist schools. It means that, based upon the reference to the Quran, the rebellion of Muslim separatists in Southern Thailand should be seen as legitimate. Yusoh Bunga's thesis is one of many pieces of research that do not want to radically criticize and question relationships between the state and religions or between Islam and other religions. Undoubtedly, the conclusion of these kinds of research is that all religions bring peace to the world.

Institute of Human Rights and Peace Studies, Mahidol University (MU)

Institute of Human Rights and Peace Studies (IHRP), Mahidol University was founded in 1998 and the research center for peace-building in 2004. IHRP receives a budget from Mahidol University as well as from institutions overseas. One of its significant roles is to deal with conflicts in Southern Thailand. In 2015, I was invited to visit Buddhist communities in Southern Thailand with IHRP members. Our team comprised about 20 people. It is important to note that though most IHRP members work in central Thailand, they are some southern-born staffs who do fieldwork in the South. They led us to various villages they were familiar with. However, Muslim groups were inaccessible at that time. In Yala Province, a Buddhist minority is surrounded by Muslim communities, but nobody had been killed since the crisis in 2004. Therefore, this particular village became one of the many case studies of the IHRP.

Temple X, as we were told, was surrounded by Muslim communities. Surprisingly, there was not any conflict between Buddhists and Muslims, and nobody had been killed since 2004. The main reason, we were told, was that the abbot and the Imam had been close since they were kids. When both of them became religious leaders, they remained friends. We

arrived at the temple at noon on a Friday. After greeting with us, the abbot immediately called his friend, the Muslim Imam, and asked him to come to meet the IHRP team. 40 minutes later, the Imam arrived and paid respects (Wai: in Thai tradition) to the abbot. Of course, the abbot did not pay respects to him, because Thai monks, according to Theravada monastic code, could not pay respects to laypeople.

By paying respects to the Buddhist monk, the Muslim Imam impressed many IHRP members. This was so until someone uttered “this is the real peace.” The Imam apologized for his lateness by saying that he had to lead Muslims to pray and also to give a Friday sermon. However, this case clearly shows that the abbot did not have Islamic practices at the top of his mind. In fact, does believing that danger would not occur if Buddhist abbots and Muslim Imams were close friends, imply that all killers were Muslims and would listen to Imam’s advice? Of course, it could be wrong to conclude this. Imams have been killed much more than were Buddhist monks.

In that village, the leader is also a Buddhist woman. It is interesting to find that the majority Muslims voted for the Buddhist woman in the local election. On the day of our visit, a small seminar on peace and multiculturalism was arranged by the village head. According to her

speech, both Buddhists and Muslims were invited, but we found that 95% of the participants were Buddhists. Can we still be sure that there is no any conflict behind such make-believed peace? Therefore, according to some IHRP members and Buddhists in southern Thailand, peace will occur when the Muslim majority are led by Buddhists, and furthermore, those Muslims should pay respects to the Buddhist monks, because this is Thai culture. Nowadays, the IHRP team still believes that the unity between Buddhists and Muslims in those provinces would bring peace. Threefold unity such as eating together, learning together, and working together, was the key concept in dealing with conflicts proposed by the IHRP team in 2016. It meant that Halal cafeterias, Pondok (Muslim) schools and workplaces that separate Muslims from Buddhists should not be supported. As a result, various activities were always arranged by inviting villagers of both religions to participate. Unfortunately, IHRP does not want to discuss the concept of power, equality, and the autonomous state, but prefers to employ Thai traditional beliefs and Buddhist manners to deal with conflicts.¹³

Multiculturalism in Indonesia is probably an excellent example where Buddhists and Muslims stay separate. Maya, my Muslim friend from Southern Sumatra knows nothing about Buddhism, not even the name of Buddha Gotama. She also never goes to the Buddhist temple near her home. I first met her in the library of Islamic university in Indonesia. She does not hate me because I am non-Muslim. Nowadays, we are so familiar with each other and are able to share personal experiences and to discuss whatever we want to without hesitation. Of course, she never invites me to join Muslim rituals, to have lunch or dinner in her home. Therefore, our relationship is based on respect for each other's rights. Religion is a private matter that can also be discussed. This particular case shows that eating together, learning together, or working together are not the necessary factors to build peace. Maya grew up in the environment of respecting others' rights, not in a multi-religious school. Undeniably, learning other religions is good, but if rights and privacy are not emphasized, other religions will be taught in order to confirm that one's own religion is the best, as found in Buddhist universities in

¹³ In fact, IHRP also publishes an academic journal. Many papers on secular state and social injustices can be found. Unfortunately, those topics have not been raised in seminars or when the institute communicates with people in fieldworks. Possibly, it is normal for institute of peace studies that the local wisdoms and beliefs must be prioritized rather than persuading participants to discuss equality and rights.

Thailand (and maybe elsewhere). The Institute of Peace Studies of the Buddhist University dealt with the next section is a good example.

Institute of Peace Studies (MCU)

The Institute of Peace Studies, Mahachulalongkornrajavidyalaya University (MCU), was established in 2013 and is mainly run by educated monks. The classic book written by its director, Ven. Hansa Dhammaso, is entitled *Buddhist Approach to Peace* (2011). Academic articles published by the institute are mostly from M.A. and Ph.D. candidates of the institute. In addition, the theme of all of them is the same, that is, elucidating on some outstanding persons, methodologies for peace, and linking them to Buddhist teaching. Examples are “The Peace Strengthening Role of Dr. Ambedker according to the Buddhist Peaceful Means” by Kritsana Thaworn (2016, 209) and “The Way of Peace Building of Nelson Mandela according to Buddhist Peaceful Means” by Narongrit Arayachaikul (2016, 234). Though some works, such as Weerapot Phonjun (2018, 76), deal with the conflict in southern Thailand, they do not discuss the causes of and solutions to the conflicts. The conclusion of Weerapot’s article is that though Buddhist women in southern Thailand were affected by the conflict, they could forgive and empower each other to work for

peace in their villages. Specifically, the work of the director, Hansa Dhammaso (2016, 3-7), demonstrates different kinds of peace in Buddhism and portrays the ISIS as violence in Islam.

Perhaps, it is common to find that the mission of each religion is to appreciate one’s own doctrine. Phee Phongpipatthanapan (2018) criticizes the role of the Institute of Peace Studies of MCU for never getting involved in any conflict. As a Buddhist organization, it says nothing when Rohingya in Myanmar have been killed by Buddhists. In fact, Thai Buddhist scholars are not different from Muslim scholars as studied by Yusoh Bunga. Peace, in their opinion, will be gained when all people in the world follow their religion only. According to those cases, it can be said that religions in Thailand cannot respond to the modern world, which is more complex and diverse.

Buddhist Network for Peace in Southern Thailand

Buddhist Network for Peace in Southern Thailand (BNPST) has been founded in 2013. Its objective is to help Buddhists, the minority in those provinces, who were also affected by the conflict to seek a peaceful solution. According to my fieldwork in 2016, though some members of this group support violence conducted by the

Thai state, Rakchart Suwan, the leader of network, totally disapproves of all kinds of violence, including hate-speech. However, this particular network seems to employ nationalism and Buddhism as their (newly-invented) identity to differentiate themselves from Muslims.¹⁴ As a result, many campaigns, such as anti-hijab in Buddhist schools, run by BNPST in order to intensify Buddhist identity seem to violate the human rights of other ethnics.

Wearing hijab by Muslim students was protested against by Buddhist monks and lay people in many places of Thailand, especially in the case where those schools are in temple areas. Muslims try to fight by claiming religious freedom, which is guaranteed in the constitution and by human rights principles. However, in 2018, the Ministry of Education supported the Buddhists' demand by referring to the Sangha Act 1962, clarifying that, schools in Buddhist temples are considered as the Buddhist property. Therefore, authority is that of the abbots and his instructions should be respected. Rakchart Suwan, the leader of BNPST, as reported by BBC Thai, stated that it was important to protest hijab-wearing in Buddhist

schools in order to maintain peace and prevent separatism. Muslim students, he added, should not distinguish themselves from Buddhists, the majority of this country. If we allowed them to wear hijab, they would ask for halal kitchen next (BBC 2018). According to Rakchart and other Thai officials, religious peace can be gained through unity, not diversity.

However, not only Buddhists seek support from the government, Muslims themselves also engage in such behavior. Supporting Muslim pilgrimages to Saudi Arabia, initiating halal industry, salaries for Muslim leaders, and so on, are also demanded and later supported by the government. Conflicts between Buddhists and Muslims occur when one religion gained support while another did not. Unfortunately, both of them never wanted to find solutions by discussing secularism, in which all religious organizations must be regarded as private ones and find donations by themselves. Therefore, human rights and democracy are discussed only when they lose some advantages but not for the sake of other religions. Compared to Indonesia, NU and Muhammadiyah Muslim groups denounced the verdict in the unjust case of Ibu Meiliana in

¹⁴ For instance, previously, there is no any greeting word in seminar or conference to identify oneself as a Buddhist, while Muslims already have their traditional greeting by saying "Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh." Since 2016, in order to respond to Muslims' identity, Buddhist Network for Peace began to say "Namo Tassa Bhagavato Arahato Samma Sambudhassa."

Medan, a Buddhist who was sentenced to jail for 18 months (Kumparan 2018). Such a denouncement by the Thai Sangha Council, Thai Buddhists, as well as Thai Muslims, to protect minority rights never occurred. When religious organizations and religious leaders in Thailand receive salaries from the government, their activities therefore mainly respond to state policy.

Conclusion

This paper argues that Islamophobia in Thailand has been reproduced for many reasons. Primarily, Muslim history is replaced by Thai national historiography in order to assimilate the different ethnic groups. However, when it does not succeed in the three southern provinces, the label of separatists helps to legitimize the state's militarization with a discourse on protecting territory. In addition, while the government rejects the autonomous state and has been trying to satisfy Muslims with various projects, Buddhists began to feel

injustice and portray the ghost of Islam to unify their members in order to access the national budget as well as political power. The Buddhism Protection Center of Thailand (BPCT) raises Islamophobia to promote the campaign to make Buddhism the state religion. Dhammakaya is successful in convincing Buddhists who protested against it, while arguing that Islam should be seen as the most dangerous destroyer of Buddhism (not Dhammakaya). And the Buddhist Federation of Thailand (BFT) persuades Buddhists to donate and support its activities and political party, which aims to prevent Thailand from Islamization. More interestingly, institutes of peace studies in Thailand fail to discuss in the public sphere freedom and equality, while religious universities such as Fatoni and MCU also mainly emphasize religious texts and fail to appreciate the complexity of Thai society. As a result, it is normal to find that these scholarly and activist organizations are not able to get at the root causes of the problem.

References

- Alisuasaming Channel. 2015. "Prawattisat Mutsalim Thai Lae Khunnang Mutsalim Sayam." [History of Thai Muslims and Siamese Muslim Nobilities]. YouTube Video, 1:27:07. November 25, 2015. Accessed February 6, 2019. https://www.youtube.com/watch?v=bsZrDJLW_3k. (in Thai)
- Amin Lona. 2015. "Phatthanakan Kan Khian Prawattisat Islam Nai Sangkhom Thai (Yuk Rat Charit-Pho So 2511)." [The Development of Writing on Islamic History in Thai Society (from Traditional State Era to 1968)]. *Journal of Humanities and Social Sciences, Thaksin University* 10(1): 161-186. (in Thai)
- Bakali, Naved. 2016. *Islamophobia: Understanding Anti-Muslim Racism through the Lived Experiences of Muslim Youth*. Leiden: Brill.
- Ben Barakun. 1999. *Poetpong Khabuankan Lom Phut*. [Revealing the Movement to Destroying Buddhism]. Bangkok: Siam Business and Printing. (in Thai)
- BBC. 2017. "Fang Mutsalim Thai Khui Krasae Rawaeng Islam." [Listen to Thai Muslims Unearthing Islamophobia]. Accessed February 14, 2019. <https://www.bbc.com/thai/thailand-41396198>. (in Thai)
- . 2018. "Ham Nakrian 'Suam Hiyap': Raksa Phuenthi Chao Phut Rue Mai Khaorop Muslim?" [Students Prohibited from Wearing Hijab: Preserve the Buddhist Space or No Respect of Muslims?]. Accessed February 14, 2019. www.bbc.com/thai/amp/thailand-44494889. (in Thai)
- Chaiwat Satha-Anand, ed. 2009. *Imagined Land?: The State and Southern Violence in Thailand*. Fuchu City, Japan: Research Institute for Languages and Cultures of Asia and Africa, Tokyo University of Foreign Studies.
- Don Pathan, Ekkarin Tuansiri, and Anwar Koma. 2018. *Understanding Anti-Islam Sentiment in Thailand*. Translated by Pipob Udomittipong. Pattani: Patani Forum.
- Gould, Robert. 2016. "Moors and Christians: Fear of Islam in Spanish Political Debates." In *Fear of Muslims?: International Perspectives on Islamophobia*, edited by Douglas Pratt and Rachel Woodlock, 191-211. Basel, Switzerland: Springer.
- Hansa Dhammhaso. 2011. *Phut Santi Withi: Kan Buranakan Lakkan Lae Khruengmue Chatkan Khwamkhatyaeng*. [Buddhist Approach to Peace: Integrating Principles and Methods in Dealing with Conflict]. Bangkok: 21 Century. (in Thai)
- . 2016. "Santi Sueksa: Phut Withi Su Santiphap Lok." [Peace Studies: Buddhist Path to World Peace]. *Journal of MCU Peace Studies* 4(Special):1-9. (in Thai)

- Ibrahim Syukri. 1998. *Prawattisat Haeng Ratcha-anachak Patani*. [History of the Malay Kingdom of Patani]. Pattani: Prince of Songkhla University. (in Thai)
- Jerryson, Michael. 2009. "Appropriating a Space for Violence: State Buddhism in Southern Thailand." *Journal of Southeast Asian Studies* 40(1): 33-57.
- Julispong Chularatana. 2007. "Muslim Communities during the Ayutthaya Period." *Manusya: Journal of Humanities* 10(1): 92-94.
- Keyes, Charles. 2009. "Muslim 'Others' in Buddhist Thailand." *Thammasat Review* 13(1): 19-42.
- Khaosod. "Toh Silly Fools: To Pom Yiat Khon Wai Ruppan! Phoei Mai Mi Sitthi Wichan Khrai." [Toh Silly Fools: Retort on Issue of Statue Worship! No One Has Right to Criticize Others]. 2018. Accessed August 4, 2019. https://www.khaosod.co.th/monitor-news/news_924341. (in Thai)
- Kriangkrai Honghengseng. 2018. "Dokmai Ngoen Dokmai Thong-Dokmai Bannakan: Chak Sanyalak Haeng Mittraphap Su Phap Tuathaen Amnat Kan Pokkhrong." [Golden and Silver Flowers-Floral Tributes: From a Symbol of Friendship to a Representation of Governmental Authority]. *Journal of Thai Studies* 14(2): 29-60. (in Thai)
- Kritsana Thaworn, and Phramaha Duangden Thitanano. 2016. "Botbat Kan Soemsang Santiphap Khong Dr. Ambedker Tamlak Phutthasantiwathi." [The Peace Strengthening Role of Dr. Ambedker according to the Buddhist Peaceful Means]. *Journal of MCU Peace Studies* 4(Special): 209-219. (in Thai)
- Krongchai Hattha. 1998. *Pattani Kan Kha Lae Kan Pokkhrong Nai Adit*. [Pattani: Trade and Administration in the Past]. Pattani: Prince of Songkhla University, Pattani Campus. (in Thai)
- Kumparan. 2018. "Kronologi Kasus Meiliana dari Keluhan Masjid hingga ke Penjara." [Chronology of Case Study of Meiliana from the Complaints of the Mosque to the Prison]. Accessed February 6, 2019. <http://kumparan.com/@kumparannews/kronologi-kasus-meiliana-dari-keluhan-azan-ke-tetangga-sampai-penjara-1535014365090765011>. (in Bahasa Indonesia)
- Larsson, Goran. 2005. "The Impact of Global Conflicts on Local Contexts: Muslims in Sweden after 9/11—the Rise of Islamophobia, or New Possibilities?" *Islam and Christian-Muslim Relations* 16(1): 29-42.
- McCargo, Duncan. 2009. "The Politics of Buddhist Identity in Thailand's Deep South: The Demise of Civil Religion?" *Journal of Southeast Asian Studies* 40(1): 11-32.
- Nanchanok Wongsamut. 2019. "Lueaktang 2562: Phak Phaendin Tham Chu Nayobai Phutthasatsana Pen Satsana Prachamchat." [Election 2019: The Land of Dhamma Party Promoting Buddhism as the State Religion]. Accessed March 3, 2019. <https://www.bbc.com/thai/thailand-47067093>. (in Thai)

- Narongrit Arayachaikul. 2016. Naeothang Kan Sang Santiphap Khong Nelson Mandela Tamlak Phutsantiwithi." [The Way of Peace Building of Nelson Mandela according to Buddhist Peaceful Means]. *Journal of MCU Peace Studies* 4(Special): 234-242. (in Thai)
- Ockey, James. 2011. "Individual Imaginings: The Religio-Nationalist Pilgrimages of Haji Sulong Abdulkadir al-Fatani." *Journal of Southeast Asian Studies* 42(1): 89-119.
- P.A. Payutto. 2008. *Korani Thammakai: Botrian Phuea Kansueksa Phraphutthasatsana Lae Sangsan Sangkhom Thai*. [The Case of Dhammakaya: Lessons for Studying Buddhism and Developing Thai Society]. 24th ed. Bangkok: Bodhidharm Society. (in Thai)
- . 2017. *Kasus Dhammakaya: Kajihan untuk Menpelajari Agama Buddha dan Membangun Masyarakat Thai*. [The Case of Dhammakaya: Lesson for Studying Buddhism and Wake Up Thai Buddhists]. Translated by Sangha Theravada Indonesia. Tangerang: Yayasan Sammasayambhu. (in Bahasa Indonesia)
- Phee Pongpipatthanapan. 2018. Praden Rohingya Kap Pahi Laksut Santi Sueksa. [Case of Rohingya and the Juggler Peace Studies Course]. Accessed February 6, 2018. <https://prachatai.com/journal/2018/10/79042>. (in Thai)
- Prachatai. 2015. "Phramaha Abhichat Lan Mot Wela Prani Chaidan Tai Phut Aidia Phra Tai 1 Phao 1 Masjid." [Ven. Aphichat Warned No More Tolerance in Deep South: Proposing an Idea: One Monk Killed One Masjid Burned]. Accessed February 6, 2019. <https://prachatai.com/journal/2015/10/62185>. (in Thai)
- Praiwann Wannabut. 2016. "Ni Khue Tuayang Khong Hetphon." [This is an Example of Reason]. Facebook Page, May 7, 2016. Accessed March 4, 2019. <https://bit.ly/2V1QdKE>. (in Thai)
- Pratt, Douglas. 2016. "Expressing Fear of Islam: The Swiss Minaret Ban." In *Fear of Muslims?: International Perspectives on Islamophobia*, edited by Douglas Pratt and Rachel Woodlock, 213-230. Basel, Switzerland: Springer.
- Raksamani, Adis Idris. 2019. "The Siamese Concept of Muslims through Mural Paintings." *Manusya Journal of Humanities* 22(1): 1-19.
- Samaphan Chao Phut Haeng Prathet Thai. [Thailand Buddhist Federation]. 2019. Facebook Page. Accessed March 6, 2019. <https://www.facebook.com/BuddhistsNews>. (in Thai)
- SIAM1932 [pseud.]. "Ma Ruchak Sun Phithak Phraphutthasatsana Haeng Prathet Thai." [Let's Get to Know the Buddhism Protection Center of Thailand]. 2010. OK Nation (blog), January 23, 2010. Accessed February 5, 2019. <http://oknation.nationtv.tv/blog/SIAM1932/2010/01/23/entry-1>. (in Thai)

- Silpa-Mag. 2020. Phrachao Tak Kap Nai Mut (Chakkri Khaek) Thahan Mutsalim Khu Phrathai. [King Taksin and Mr.Mud (Chakkri Khaek), His Trusted Muslim Soldier]. Accessed February 6, 2019. http://silpa-mag.com/culture/article_20986. (in Thai)
- Sun Phithak Phraphutthasatsana Haeng Prathet Thai. [The Buddhism Protection Center of Thailand]. 2019. Facebook Page. Accessed February 6, 2019. <https://www.facebook.com/bpct2556>. (in Thai)
- Thamrongsak Petchlertanan. 2014. *Wathakam Sia Dindaen*. [Lost Territory Discourse]. Bangkok: The Foundation of The Promotion of Social Science and Humanities Textbooks Project. (in Thai)
- Thanet Aphornsuvan. 2007. *Rebellion in Southern Thailand: Contending Histories*. Washington, DC: East-West Center; Singapore: ISEAS.
- Thithimadee Arphattananon. 2013. "Nueaha Khwam Pen Phahu Watthanatham Nai Baep Rian Thai." [Multicultural Content in Thai Textbooks]. *Journal of Mekong Societies* 9(1): 107-130. (in Thai)
- Thongchai Winichakul. 2015. "Buddhist Apologetics and a Genealogy of Comparative Religion in Siam." *Numen: International Review for the History of Religions* 62(1): 76-99.
- Tuen Thoet Chao Phut. [Wake Up Buddhists]. 2019. Facebook Page. Accessed February 10, 2019. <https://bit.ly/2HpWevT>. (in Thai)
- Weerapot Phonjun, Khanthong Wattanapradithand, and Poonsuk Masrungson. 2018. "Kan Mi Suanruam Khong Satri Chao Phut Nai Kan Soemsang Chumchon Santisuk Nai Changwat Chaidae Phaktai: Korani Sueksa Chumchon Bannok Tambon Bannok Amphoe Panare Changwat Pattani." [Buddhist Women's Participation in Contributing to Promoting Peaceful Communities in Southern Thailand: A Case Study of Bannok Village, Panare, Pattani]. *Journal of MCU Peace Studies* 6(special): 76-90. (in Thai)
- Wright, Stephanie. 2016. "Reproducing Fear: Islamophobia in the United States." In *Fear of Muslims? International Perspectives on Islamophobia*, edited by Douglas Pratt and Rachel Woodlock, 45-66. Basel, Switzerland: Springer.
- Yusoh Bunga. 2015. "Botbat Khong Mahawitthayalai Fatoni Nai Kan Sang Santiphap Nai Sam Changwat Chaidae Phaktai." [Role of Fatoni University in Building Peace in the Three Southern Border Provinces]. Master's thesis, Islamic Studies, Prince of Songkla University. (in Thai)

Approaches for Developing Thai Diplomats to Become World Class***

Suwanee Auephunsirikul*

Suebsakul Narintarangkul Na Ayudhaya**

Abstract

The purposes of this article were to study the current state and desired state of the development of diplomats' competencies and to propose approaches for training and development of diplomats' competencies to become world class. This study employed a mixed method research design. From a total population 836 diplomats, 240 samples were selected by using stratified random sampling. The research instruments used for quantitative data were a questionnaire and an evaluation form to assess appropriateness and feasibility. Qualitative data were collected by interviewing according to a schedule.

The findings on the current state of the training and development of diplomats' competencies, were that on-the-job training and blended learning models were at a moderate level, while off-the-job training was at a low level. The findings on the desired state were at high level overall. The first priority needs index of the development of diplomats' competencies was off-the-job training, followed by blended learning and on-the-job training. Therefore, approaches to training and development using blended learning models that combine training and development methods are needed and should be performed together with training and development methods that are already being used and have proved effective. The essential method for further developing all competencies is coaching.

Keywords: *diplomat training and development, diplomats' competencies development, world class diplomacy*

*Human Resource Officer (Professional Level), Devawongse Varopakarn Institute of Foreign Affairs, Ministry of Foreign Affairs, Sri Ayudhya Rd., Ratchathewi, Bangkok 10400. Email: auepun@hotmail.com

**Lecturer, Department of Educational Policy, Management, and Leadership, Faculty of Education, Chulalongkorn University, Henri Dunant Rd., Pathumwan, Bangkok 10330. Email: suebsakul.n@chula.ac.th

***This article is a part of the research entitled "Approaches for Training and Development of Diplomats' Competencies Based on World Class Diplomatic Service," Master of Education Program in Educational Management, Faculty of Education, Chulalongkorn University, 2018.

Received October 15, 2019; Revised February 2, 2020; Accepted August 5, 2020

แนวทางการพัฒนานักการทูตไทยสู่มาตรฐานสากล***

สุนีย์ เอื้อพันธ์ศิริกุล*

สืบสกุล นรินทรางกูร ณ อยุธยา**

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอผลการศึกษานโยบายการฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะนักการทูตตามแนวคิดการทูตมาตรฐานสากล เป็นการศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันและสภาพพึงประสงค์ของการพัฒนาสมรรถนะนักการทูต และเพื่อเสนอแนวทางการฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะนักการทูตตามแนวคิดการทูตมาตรฐานสากล โดยใช้วิธีวิจัยแบบผสมวิธี (mixed method research design) กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ได้แก่ นักการทูตระดับชำนาญการพิเศษ นักการทูตระดับชำนาญการ และนักการทูตระดับปฏิบัติการ สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ จำนวน 240 คน ได้มาจากการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้น เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถามแบบสัมภาษณ์ และแบบประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้

ผลการศึกษาพบว่าในภาพรวมสภาพปัจจุบันของการพัฒนาสมรรถนะนักการทูตมีการฝึกอบรมและพัฒนาด้วยรูปแบบการพัฒนาในขณะปฏิบัติงาน และรูปแบบการเรียนรู้ผสมผสานอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนรูปแบบการพัฒนา นอกเวลาปฏิบัติงานอยู่ในระดับน้อย ในขณะที่สภาพพึงประสงค์อยู่ในระดับมากทุกรูปแบบการฝึกอบรมและพัฒนา โดยรูปแบบการพัฒนา นอกเวลาปฏิบัติงานเป็นรูปแบบการพัฒนาที่มีความต้องการจำเป็นสูงสุด รองลงมาคือรูปแบบการเรียนรู้ผสมผสาน และรูปแบบการพัฒนาในขณะปฏิบัติงาน ตามลำดับ สำหรับแนวทางการฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะนักการทูตตามแนวคิดการทูตมาตรฐานสากล เป็นการเรียนรู้แบบผสมผสานระหว่างวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่จำเป็นและควรทำเพิ่มกับวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่ทำได้คืออยู่แล้วและควรทำต่อไป ซึ่งวิธีการที่จำเป็นและควรทำเพิ่มสำหรับการพัฒนาในทุก ๆ สมรรถนะคือการโค้ช

คำสำคัญ: การฝึกอบรมและพัฒนา นักการทูต, การพัฒนาสมรรถนะนักการทูต, การทูตมาตรฐานสากล

*นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ ถนนศรีอยุธยา เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10400 อีเมล auepun@hotmail.com

**อาจารย์ประจำสาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนอังรีดูนังต์ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 อีเมล suebsakul.n@chula.ac.th

***บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “แนวทางการฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะนักการทูตตามแนวคิดการทูตมาตรฐานสากล” คุรุศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาบริหารการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2561

ได้รับบทความ 15 ตุลาคม 2562; แก้ไขปรับปรุง 2 กุมภาพันธ์ 2563; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 5 สิงหาคม 2563

บทนำ

ความผันผวนของโลกในศตวรรษที่ 21 ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทำให้มิติด้านการต่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและระดับพหุภาคีทวีความซับซ้อนมากขึ้น โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีที่ส่งผลให้เกิดยุทธศาสตร์ใหม่ด้านการต่างประเทศ ซึ่งก็คือการทูตยุคดิจิทัล (digital diplomacy) การปฏิรูปราชการไปสู่การเป็นระบบราชการ 4.0 (Government 4.0) ความท้าทายที่ต้องเผชิญในอนาคต เช่น การเข้าสู่ยุควิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และนวัตกรรม รวมถึงพฤติกรรมการเรียนรู้ของมนุษย์ที่เปลี่ยนไปตามสภาพของยุคสมัย มูลเหตุเหล่านี้ล้วนส่งผลให้กระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเพื่อตอบสนองความต้องการจำเป็นและเพื่อเตรียมบุคลากรให้มีความรู้และมีทักษะที่จำเป็นสำหรับการทำงานท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลก โดยเฉพาะนักการทูตซึ่งเป็นกลไกหลักในการปฏิบัติการกิจท่ามกลางความผันผวนของโลกให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของไทยอันจะนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน จึงจำเป็นต้องมีคุณสมบัติเหมาะสมตามมาตรฐานสากลและต้องมีสมรรถนะที่มีความจำเป็นต่อวิชาชีพนักการทูต

โดยที่นิยามและหลักเกณฑ์ของความเป็นสากล (world class) ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติหรือเป็นมาตรฐานระดับสากล (international standard) ด้านการทูตและการต่างประเทศนั้น ยังไม่เคยมีทฤษฎีกำหนดค่านิยามที่เป็นมาตรฐานสากลไว้ เนื่องจากการพัฒนาบุคลากรด้านการทูตเป็นกระบวนการที่ไม่มีที่สิ้นสุด แต่ต้องปรับเปลี่ยนปรับปรุงให้สอดคล้องเท่าทันสภาพการณ์ความเปลี่ยนแปลงของโลกในแต่ละยุคสมัยอยู่เสมอ

ขณะเดียวกันมาตรฐานสากลด้านการทูตมีลักษณะเชิงสัมพันธ์จากการที่ปรัชญา วิสัยทัศน์ และจุดเน้นด้านการต่างประเทศของแต่ละประเทศ แม้กรอบใหญ่จะมีความใกล้เคียงกัน แต่ในรายละเอียดแล้วจะมีความแตกต่าง หลากหลาย ไม่มีสูตรสำเร็จ ต่างดำเนินการตามภาวะเงื่อนไข ปัจจัยแวดล้อม เหตุผล ความจำเป็นและความต้องการของแต่ละประเทศ จึงทำให้การตีความคำว่า world class diplomacy หรือ world class diplomatic service มีความแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับความคาดหวัง มุมมอง และประสบการณ์ของแต่ละบุคคล (Chantipa Phutrakul 2008)

จากการศึกษาสมรรถนะนักการทูตไทยตามแนวคิดมาตรฐานสากล พบว่าประกอบด้วยกลุ่มสมรรถนะหลัก 4 กลุ่ม ได้แก่ (Suwanee Auephunsirikul 2018)

1. **กลุ่มภาวะผู้นำ (leadership)** หมายถึงกระบวนการเชิงปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตาม โดยผู้นำเป็นตัวแทนในการสร้างและพัฒนาให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ช่วยแนะแนวและนำทางพฤติกรรมในการทำงานเพื่อมุ่งไปสู่การบรรลุเป้าหมายขององค์การร่วมกัน ประกอบด้วยองค์ประกอบย่อย 4 สมรรถนะ ได้แก่ ทักษะภาวะผู้นำ (leadership skill) การคิดวิเคราะห์และการตัดสินใจ (analytical thinking and decision making) วิสัยทัศน์ (vision) และมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน (achievement results)

2. **กลุ่มการสร้างความสัมพันธ์ (interpersonal/building relationships)** เป็นกลุ่มสมรรถนะด้านการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ทั้งในระดับองค์การและระดับบุคคล ในปัจจุบันทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล หรือกลุ่มสมรรถนะและทักษะด้านคน (people skills and competencies cluster) เป็นองค์ประกอบสำคัญสูงสุดของความสำเร็จในทุกขอบข่ายของการบริหาร

(Suebsakul Narintarangkul Na Ayudhaya, Pruet Siribanpitak and Piyapong Sumettikoon 2016) กลุ่มสมรรถนะนี้ประกอบด้วยองค์ประกอบย่อย 4 สมรรถนะ ได้แก่ ความไวต่อการรับรู้และการปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรมที่แตกต่าง (cultural sensitivity) ทักษะการเจรจาต่อรอง (negotiation) การสื่อสารภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และภาษาต่างประเทศอื่น ๆ (communication in Thai, English and other languages) และการทำงานร่วมกับผู้อื่นและการทำงานเป็นทีม (collaboration and teamwork)

3. **กลุ่มด้านกลยุทธ์ (strategy)** เป็นกลุ่มสมรรถนะที่เกี่ยวข้องกับทักษะเชิงยุทธศาสตร์และการวางแผนอนาคต ประกอบด้วยองค์ประกอบย่อย 3 สมรรถนะ ได้แก่ ความคิดเชิงกลยุทธ์ (strategic thinking) การสร้างเครือข่ายทางยุทธศาสตร์ (strategic networking) และทักษะเทคโนโลยีดิจิทัล (digital literacy skill)

4. **กลุ่มการบริหาร (management)** เป็นกลุ่มสมรรถนะด้านการบริหารจัดการองค์การและบริหารกิจกรรมการทำงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประกอบด้วยองค์ประกอบย่อย 3 สมรรถนะ ได้แก่ การบริหารจัดการทรัพยากร (managing resources) การชี้แนะ การเพิ่มพลังอำนาจในการทำงาน และการเอื้ออาทรผู้อื่น (coaching and empowering and caring others) และจิตบริการ (service mind)

ในส่วนของแนวทางการพัฒนา หมายถึง แบบอย่างหรือแนวปฏิบัติในการฝึกอบรมและพัฒนา โดยใช้รูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมเป็นระบบและมีแบบแผน ซึ่งสอดคล้องกับการให้ความหมายของการฝึกอบรมและพัฒนา (training and development) ว่าเป็นกระบวนการเพื่อการพัฒนาส่งเสริมและสนับสนุน

บุคลากรให้มีศักยภาพ ความรู้ ความสามารถ พฤติกรรม สมรรถนะ และทักษะที่เหมาะสมตามความต้องการของงานในแต่ละตำแหน่งหรือความต้องการในอนาคตของงานของตน เพื่อให้บุคลากรสามารถปรับตัวในการปฏิบัติงานให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและเพิ่มขีดความสามารถและศักยภาพต่อบทบาทหน้าที่ที่มีความซับซ้อนมากขึ้นต่อไป (Pruet Siribanpitak et al. 2017) สำหรับ การศึกษารูปแบบและวิธีการพัฒนาสมรรถนะนักการทูต ในครั้งนี้ เป็นการพัฒนาไปสู่การสร้างความหลากหลายของรูปแบบและวิธีการพัฒนาให้ก้าวออกจากการฝึกอบรมเพียงวิธีเดียว จึงประกอบด้วยการเรียนรู้ 3 รูปแบบ และวิธีการพัฒนา 12 วิธี โดยอ้างอิงคำอธิบายแต่ละวิธีการจากรายงานการวิจัยเรื่องการพัฒนาแนวทางการเข้าสู่ตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (Pruet Siribanpitak et al. 2017) ดังต่อไปนี้

รูปแบบที่ 1 การพัฒนาในขณะที่ปฏิบัติงาน (on-the-job development) เป็นการที่ผู้รับการพัฒนาดำเนินรู้เทคนิควิธีการทำงานจนเกิดทักษะ มีความชำนาญจากการได้ฝึกหรือทดลองปฏิบัติ รวมทั้งอาจได้รับการถ่ายทอดจากผู้บริหารหรือพี่เลี้ยงไปพร้อม ๆ กับ การปฏิบัติงานจริง อาจรวมถึงการหมุนเวียนงานด้วย เป็นรูปแบบที่ใช้กันอยู่มากกว่าวิธีอื่น ๆ เพราะเป็นการเรียนรู้จากประสบการณ์ตรง ซึ่งช่วยให้สามารถเรียนรู้และนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ เป็นการพัฒนาแบบการเรียนรู้ด้วยการกระทำ (Dessler 2011) ประกอบด้วยวิธีการพัฒนา 5 วิธี ดังนี้

1. **การโค้ช (coaching)** เป็นกระบวนการช่วยให้บุคลากรเกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวก โดยผู้เป็นโค้ชและผู้ถูกโค้ชจะร่วมมือกันเพื่อกระตุ้นให้คิดและเกิดมุมมองที่ยกระดับศักยภาพหรือความสามารถ

ของผู้ถูกโค้ชไปสู่เป้าหมายที่ต้องการทั้งในการทำงานหรือส่วนตัว (International Coach Federation 2017) รูปแบบการโค้ชที่ประสบความสำเร็จเป็นรูปแบบการโค้ชแบบผสมผสาน (blended coaching) ระหว่างการโค้ช การเป็นพี่เลี้ยง กับการให้คำปรึกษาเข้าด้วยกันมากกว่าการใช้รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเพียงอย่างเดียว

2. การเป็นเงาในการทำงาน (work shadowing)

เป็นการที่ผู้บริหารมือใหม่ทำงานร่วมกันในบริบทการทำงานปกติ การเรียนรู้เกิดจากกระบวนการสังเกตและการสะท้อนมุมมองบนพฤติกรรมและการตัดสินใจที่ผู้บริหารตัวอย่างได้แสดงออกมา สิ่งสำคัญคือการกำหนดวัตถุประสงค์และกำหนดการเพื่อให้ผู้บริหารมือใหม่สามารถเตรียมตัวและเข้าใจประเด็นการเรียนรู้จากสิ่งต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม (Roan and Rooney 2006, 433-454)

3. การเรียนรู้แบบเน้นประสบการณ์เป็นฐานหรือผ่านประสบการณ์หรือการทำงาน (experience based/in-work learning)

เป็นรูปแบบที่การเรียนรู้กับการพัฒนาสามารถไปพร้อม ๆ กันได้ (Smith and Pourchot 1998, 8)

4. การฝึกงาน (internship)

เป็นการพัฒนา ก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง โดยจะต้องมีสถานที่ฝึกงาน ได้รับมอบหมายงานที่จะต้องรับผิดชอบเพื่อฝึกทักษะที่จำเป็นต่อการทำหน้าที่

5. การสับเปลี่ยนหมุนเวียนงาน (job rotation)

เป็นการพัฒนาเพื่อให้ได้พบกับประสบการณ์ที่หลากหลายอันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาวิชาชีพ

รูปแบบที่ 2 การพัฒนานอกเวลาปฏิบัติงาน (off-the-job development)

ร้อยละ 80 เป็นการเรียนรู้และพัฒนาางานของตนเองแบบไม่เป็นทางการ และยังรวมถึงการเข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตรหรือ

โครงการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นซึ่งอาจจัดขึ้นโดยหน่วยงานพัฒนาของต้นสังกัดหรือส่งเข้าไปรับการฝึกอบรมในหน่วยงานภายนอก (Dessler 2011) ประกอบด้วยวิธีการพัฒนา 6 วิธี ดังนี้

1. การอบรมและสัมมนา (lecture and seminar)

หมายถึง วิธีการในการเพิ่มพูนสมรรถนะในการทำงานของบุคคล ทั้งในด้านความคิด ความรู้ ความสามารถ ทักษะ ความชำนาญ และพฤติกรรมอุปนิสัยและเจตคติ สำเนักรับผิดชอบที่ดีต่อการทำงาน ซึ่งการอบรมและสัมมนามีหลากหลายรูปแบบ

2. การเรียนรู้ผ่านสถานการณ์จำลอง (simulation)

เป็นการทำทนายผู้เรียนให้ทำการวิเคราะห์ ข้อมูลที่มีอยู่และทำการตัดสินใจที่สำคัญเพื่อแก้ปัญหา จากโจทย์ที่องค์กรต้องเผชิญ เป็นวิธีที่เหมาะสมกับการพัฒนาสมรรถนะในกลุ่มประสานความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เหมาะสมกับวิธีการประเมินด้วยการใช้สถานการณ์เพื่อการตัดสินใจ (situational judgment test) (Suebsakul Narintarangkul Na Ayudhaya 2015)

3. การเรียนรู้ด้วยตัวเอง (self-study)

เป็นการเรียนรู้ที่ผู้ศึกษาทำการค้นคว้าหาข้อมูลด้วยตัวเองเพื่อหาคำตอบในประเด็นปัญหาที่ตนเองสนใจ

4. กรณีศึกษาและการเขียนบรรยาย (case study)

เป็นหนึ่งในรูปแบบการพัฒนาเพื่อเปิดโอกาสให้ได้เห็นประสบการณ์การปฏิบัติของผู้อื่น โดยเรียนรู้ผ่านการวิเคราะห์ประสบการณ์เหล่านั้น จากนั้นจึงหาวิธีการ แนวคิดสร้างสรรค์ เพื่อแก้ปัญหาสถานการณ์ดังกล่าว สิ่งสำคัญในการพัฒนาด้วยวิธีการนี้จำเป็นต้องอาศัยการสะท้อนคิด (reflection) และอภิปราย (discuss) เพื่อให้ผู้เข้าอบรมเกิดการพัฒนาสูงสุด

5. การสร้างเครือข่ายเพื่อการพัฒนาหรือการสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ทางวิชาชีพ (network/

virtual network/cohorts/professional learning community - PLC) เป็นหนึ่งในรูปแบบการพัฒนาที่เน้นการนำองค์ความรู้มาแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ ๆ หรือการนำองค์ความรู้ของบุคคลอื่นมาสร้างเป็นองค์ความรู้ใหม่ของตนเอง (Knight 2002, 229 - 241)

6. การศึกษาดูงาน (study visits) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้เห็นประสบการณ์ใหม่ ๆ และได้เรียนรู้เรื่องใหม่ ๆ ที่ดีจากองค์กรภายนอก

รูปแบบที่ 3 การเรียนรู้แบบผสมผสาน (blended learning) เป็นกระบวนการเรียนรู้ที่ผสมผสานรูปแบบการเรียนรู้ที่หลากหลาย โดยแต่ละวิธีต่างส่งเสริมและสนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพ (Armstrong and Taylor 2014) โดยอาจกำหนดสัดส่วนการเรียนรู้แบบ 70:20:10 ซึ่งหมายถึงการเรียนรู้ร้อยละ 70 เกิดจากการพัฒนาในการทำงานหรือโครงการที่ได้รับมอบหมายที่มีลักษณะท้าทาย (challenging assignment) การเรียนรู้ร้อยละ 20 เกิดจากการพัฒนาผ่านบุคคลอื่น (developmental relationships) และการเรียนรู้ร้อยละ 10 เกิดจากการพัฒนาในรูปแบบอบรมและสัมมนาทั่วไป (coursework and training) (Rabin 2014; Arets, Jennings and Heijnen 2016)

วิธีการศึกษา

การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันและสภาพพึงประสงค์ของการฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะนักการทูต และเพื่อนำเสนอแนวทางการฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะนักการทูตตามแนวคิดการทูตมาตรฐานสากล โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมวิธี (mixed method research design)

ประชากร คือ ข้าราชการพลเรือนตำแหน่งประเภทวิชาการและอำนวยการระดับต้น ตำแหน่งนักการทูต สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ จำนวน 836 คน แบ่งตามระดับตำแหน่ง ดังนี้

กลุ่มที่ 1 นักการทูตระดับชำนาญการพิเศษ/อัครราชทูตที่ปรึกษา/ผู้อำนวยการกอง และเลขานุการกรม จำนวน 182 คน

กลุ่มที่ 2 นักการทูตระดับชำนาญการ (ซี 7 เดิม)/ที่ปรึกษา จำนวน 228 คน

กลุ่มที่ 3 นักการทูตระดับชำนาญการ (ซี 6 เดิม)/เลขานุการเอก และนักการทูตปฏิบัติการ (ซี 5 เดิม)/เลขานุการโท จำนวน 328 คน

กลุ่มที่ 4 นักการทูตระดับปฏิบัติการ (ซี 4 เดิม)/เลขานุการตรี และนักการทูตปฏิบัติการ (ซี 3 เดิม)/ผู้ช่วยเลขานุการ จำนวน 98 คน

กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างด้วยการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิ (stratified random sampling) คำนวณตามสัดส่วนประชากรทั้ง 4 กลุ่ม ใช้สูตรของยามาเน่ (Yamane 1973) กำหนดระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 95 (confidence interval) ยอมให้เกิดความคลาดเคลื่อน (e) \pm ร้อยละ 5 ดังนี้

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

เมื่อ N = จำนวนประชากรทั้งหมด

n = ขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่คำนวณได้

e = ความคลาดเคลื่อนที่สามารถยอมรับได้

โดยกำหนดไว้ที่ร้อยละ 5

เมื่อแทนค่าตามสูตรแล้ว ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างในแต่ละระดับตำแหน่ง ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำนวนประชากรและจำนวนกลุ่มตัวอย่างในแต่ละระดับตำแหน่ง

ระดับตำแหน่ง	ประชากร (คน)	กลุ่มตัวอย่าง (คน)
กลุ่มที่ 1 นักการทูตชำนาญการพิเศษ/อัครราชทูตที่ปรึกษา/ ผู้อำนวยการกอง และเลขานุการกรม	182	59
กลุ่มที่ 2 นักการทูตชำนาญการ (ซี 7 เดิม)/ที่ปรึกษา	228	74
กลุ่มที่ 3 นักการทูตระดับชำนาญการ (ซี 6 เดิม)/เลขานุการเอก และนักการทูตปฏิบัติการ (ซี 5 เดิม)/เลขานุการโท	328	106
กลุ่มที่ 4 นักการทูตระดับปฏิบัติการ (ซี 4 เดิม)/เลขานุการตรี และนักการทูตปฏิบัติการ (ซี 3 เดิม)/ผู้ช่วยเลขานุการ	98	32
รวม	836	271

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถาม สภาพปัจจุบันและสภาพพึงประสงค์ของการฝึกอบรม และพัฒนาสมรรถนะนักการทูต แบบสัมภาษณ์เพื่อประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของแนวทางการฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะนักการทูตตามแนวคิดการทูตมาตรฐานสากล และแบบประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของแนวทางการฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะนักการทูตตามแนวคิดการทูตมาตรฐานสากล วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ค่าร้อยละ (percentage) ค่าความถี่ (frequency) ค่าเฉลี่ย (mean) ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation: S.D.) และค่าดัชนีลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น PNI_{Modified} (Priority Needs Index Modified) เป็นการจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนาโดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย หมายความว่าหาก PNI มีค่ามาก แสดงว่ามีความต้องการจำเป็นในการพัฒนาอยู่ในระดับสูง ในทางตรงกันข้าม หาก PNI มีค่าน้อย แสดงว่ามีความต้องการจำเป็นในการพัฒนาอยู่ในระดับต่ำ

ผลการศึกษา

1. สภาพปัจจุบันและสภาพพึงประสงค์ และความต้องการจำเป็นของการฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะนักการทูต

1.1 สภาพปัจจุบันและสภาพพึงประสงค์ และความต้องการจำเป็นของการฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะนักการทูตในภาพรวมของกลุ่มสมรรถนะ พบว่าสภาพปัจจุบันของการฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะนักการทูตในกลุ่มสมรรถนะภาวะผู้นำและกลุ่มสมรรถนะด้านการสร้างความสัมพันธ์มีการฝึกอบรมและพัฒนาอยู่ในระดับปานกลาง กลุ่มสมรรถนะด้านกลยุทธ์และกลุ่มสมรรถนะด้านการบริหารมีการฝึกอบรมและพัฒนาอยู่ในระดับน้อย ในขณะที่สภาพพึงประสงค์ของการฝึกอบรมและพัฒนาอยู่ในระดับมากทุกกลุ่มสมรรถนะ โดยกลุ่มสมรรถนะที่มีความต้องการจำเป็นในการฝึกอบรมและพัฒนาสูงสุด คือ กลุ่มสมรรถนะด้านกลยุทธ์ รองลงมาคือ กลุ่มสมรรถนะด้านการบริหาร กลุ่มสมรรถนะด้านการสร้างความสัมพันธ์ และกลุ่มสมรรถนะด้านภาวะผู้นำ ตามลำดับ

1.2 สภาพปัจจุบันและสภาพพึงประสงค์ และความต้องการจำเป็นของการฝึกอบรมและพัฒนา สมรรถนะนักการทูตจำแนกตามกลุ่มสมรรถนะ พบว่า สมรรถนะในกลุ่มภาวะผู้นำซึ่งประกอบด้วยทักษะ ภาวะผู้นำ สมรรถนะด้านการคิดวิเคราะห์และการ ตัดสินใจ สมรรถนะด้านวิสัยทัศน์ และสมรรถนะด้าน มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานมีการฝึกอบรมและพัฒนาอยู่ใน ระดับปานกลาง ในขณะที่สภาพพึงประสงค์อยู่ในระดับ มากทุกสมรรถนะ โดยสมรรถนะที่มีความต้องการจำเป็น ในการฝึกอบรมและพัฒนาสูงสุด คือ สมรรถนะด้าน วิสัยทัศน์ รองลงมาคือ สมรรถนะด้านการคิดวิเคราะห์ และการตัดสินใจ สมรรถนะด้านมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน และทักษะภาวะผู้นำ ตามลำดับ

สภาพปัจจุบันของการฝึกอบรมและพัฒนา สมรรถนะนักการทูตในกลุ่มสมรรถนะด้านการสร้าง ความสัมพันธ์ พบว่าสมรรถนะด้านความไวต่อการรับรู้ และการปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรมที่แตกต่าง ทักษะ การเจรจาต่อรอง สมรรถนะด้านการสื่อสารภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และภาษาต่างประเทศอื่น ๆ และสมรรถนะ ด้านการทำงานร่วมกับผู้อื่นและการทำงานเป็นทีมมีการ ฝึกอบรมและพัฒนาอยู่ในระดับปานกลาง ในขณะที่ สภาพพึงประสงค์อยู่ในระดับมากทุกสมรรถนะ โดย สมรรถนะที่มีความต้องการจำเป็นในการฝึกอบรมและ พัฒนาสูงสุด คือ ทักษะการเจรจาต่อรอง รองลงมาคือ สมรรถนะด้านการสื่อสารภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และ ภาษาต่างประเทศอื่น ๆ สมรรถนะด้านการทำงาน ร่วมกับผู้อื่นและการทำงานเป็นทีม และสมรรถนะด้าน ความไวต่อการรับรู้และการปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรม ที่แตกต่าง ตามลำดับ

สภาพปัจจุบันของการฝึกอบรมและพัฒนา สมรรถนะนักการทูตในกลุ่มสมรรถนะด้านกลยุทธ์

พบว่าสมรรถนะด้านความคิดเชิงกลยุทธ์มีการฝึกอบรม และพัฒนาอยู่ในระดับปานกลาง สมรรถนะด้านการ สร้างเครือข่ายทางยุทธศาสตร์ และทักษะเทคโนโลยี ดิจิทัลมีการฝึกอบรมและพัฒนาอยู่ในระดับน้อย ในขณะที่สภาพพึงประสงค์อยู่ในระดับมากทุกสมรรถนะ โดยสมรรถนะที่มีความต้องการจำเป็นในการฝึกอบรม และพัฒนาสูงสุด คือ ทักษะเทคโนโลยีดิจิทัล รองลงมา คือ สมรรถนะด้านความคิดเชิงกลยุทธ์ และสมรรถนะ ด้านการสร้างเครือข่ายทางยุทธศาสตร์ ตามลำดับ

สภาพปัจจุบันของการฝึกอบรมและพัฒนา สมรรถนะนักการทูตในกลุ่มสมรรถนะด้านการบริหาร พบว่าสมรรถนะด้านจิตบริการมีการฝึกอบรมและ พัฒนาอยู่ในระดับปานกลาง สมรรถนะด้านการบริหาร จัดการทรัพยากร และสมรรถนะด้านการชี้แนะ การ เพิ่มพลังอำนาจในการทำงาน และการเอื้ออาทรผู้อื่น มีการฝึกอบรมและพัฒนาอยู่ในระดับน้อย ในขณะที่ สภาพพึงประสงค์อยู่ในระดับมากทุกสมรรถนะ โดย สมรรถนะที่มีความต้องการจำเป็นในการฝึกอบรมและ พัฒนาสูงสุด คือ สมรรถนะด้านการบริหารจัดการ ทรัพยากร รองลงมาคือ สมรรถนะด้านการชี้แนะ การ เพิ่มพลังอำนาจในการทำงาน และการเอื้ออาทรผู้อื่น และสมรรถนะด้านจิตบริการ ตามลำดับ

1.3 สภาพปัจจุบันและสภาพพึงประสงค์ และความต้องการจำเป็นของรูปแบบการฝึกอบรมและ พัฒนาสมรรถนะนักการทูตในภาพรวมของกลุ่มสมรรถนะ พบว่าสภาพปัจจุบันของการฝึกอบรมและพัฒนา สมรรถนะนักการทูตในภาพรวมทั้ง 4 กลุ่มสมรรถนะ มีการพัฒนาด้วยรูปแบบการพัฒนาในขณะที่ปฏิบัติงาน และรูปแบบการเรียนรู้ผสมผสานอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนรูปแบบการพัฒนานอกเวลาปฏิบัติงานอยู่ใน ระดับน้อย ในขณะที่สภาพพึงประสงค์อยู่ในระดับมาก

ทุกรูปแบบการพัฒนา สำหรับความต้องการจำเป็นของการฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะนักการทูตในภาพรวมทั้ง 4 กลุ่มสมรรถนะ พบว่ารูปแบบการฝึกอบรมและพัฒนาที่มีความต้องการจำเป็นสูงสุด คือ รูปแบบการพัฒนานอกเวลาปฏิบัติงาน รองลงมาคือ รูปแบบการเรียนรู้ผสมผสาน และรูปแบบการพัฒนาในขณะปฏิบัติงาน

1.4 สภาพปัจจุบันและสภาพพึงประสงค์ของรูปแบบการฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะนักการทูต จำแนกตามกลุ่มสมรรถนะ สรุปได้ดังนี้

กลุ่มสมรรถนะด้านภาวะผู้นำ พบว่ามีการฝึกอบรมและพัฒนาอยู่ในระดับปานกลางทุกรูปแบบ การฝึกอบรมและพัฒนา ในขณะที่สภาพพึงประสงค์อยู่ในระดับมากทุกรูปแบบการฝึกอบรมและพัฒนา โดยรูปแบบการฝึกอบรมและพัฒนาที่มีความต้องการจำเป็นสูงสุด คือ รูปแบบการพัฒนานอกเวลาปฏิบัติงาน รองลงมาคือ รูปแบบการเรียนรู้ผสมผสาน และรูปแบบการพัฒนาในขณะปฏิบัติงาน

กลุ่มสมรรถนะด้านการสร้างความสัมพันธ์ พบว่ามีการฝึกอบรมและพัฒนาอยู่ในระดับปานกลางทุกรูปแบบการฝึกอบรมและพัฒนา ในขณะที่สภาพพึงประสงค์ของการฝึกอบรมและพัฒนาอยู่ในระดับมากทุกรูปแบบการฝึกอบรมและพัฒนา โดยรูปแบบการฝึกอบรมและพัฒนาที่มีความต้องการจำเป็นสูงสุด คือ รูปแบบการพัฒนานอกเวลาปฏิบัติงาน รองลงมาคือ รูปแบบการเรียนรู้ผสมผสาน และรูปแบบการพัฒนาในขณะปฏิบัติงาน

กลุ่มสมรรถนะด้านกลยุทธ์ พบว่ามีการฝึกอบรมและพัฒนาด้วยรูปแบบการพัฒนาในขณะปฏิบัติงาน และรูปแบบการเรียนรู้ผสมผสานอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนรูปแบบการพัฒนานอกเวลาปฏิบัติงาน

อยู่ในระดับน้อย ในขณะที่สภาพพึงประสงค์ของการฝึกอบรมและพัฒนาอยู่ในระดับมากทุกรูปแบบการฝึกอบรมและพัฒนา โดยรูปแบบการฝึกอบรมและพัฒนาที่มีความต้องการจำเป็นสูงสุด คือ รูปแบบการพัฒนานอกเวลาปฏิบัติงาน รองลงมาคือ รูปแบบการพัฒนาในขณะปฏิบัติงาน และรูปแบบการเรียนรู้ผสมผสาน

กลุ่มสมรรถนะด้านการบริหาร พบว่ามีการฝึกอบรมและพัฒนาด้วยรูปแบบการพัฒนาในขณะปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนรูปแบบการพัฒนานอกเวลาปฏิบัติงาน และรูปแบบการเรียนรู้ผสมผสานอยู่ในระดับน้อย ในขณะที่สภาพพึงประสงค์อยู่ในระดับมากทุกรูปแบบการฝึกอบรมและพัฒนา โดยรูปแบบการฝึกอบรมและพัฒนาที่มีความต้องการจำเป็นสูงสุด คือ รูปแบบการพัฒนานอกเวลาปฏิบัติงาน รองลงมา คือ รูปแบบการพัฒนาในขณะปฏิบัติงาน และรูปแบบการเรียนรู้ผสมผสาน

1.5 สภาพปัจจุบันและสภาพพึงประสงค์และความต้องการจำเป็นของวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะนักการทูตในภาพรวมของกลุ่มสมรรถนะสภาพปัจจุบันของการฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะนักการทูตในภาพรวมทั้ง 4 กลุ่มสมรรถนะ พบว่ามีการฝึกอบรมและพัฒนาอยู่ในระดับปานกลางและระดับน้อย ในขณะที่สภาพพึงประสงค์ของการฝึกอบรมและพัฒนาอยู่ในระดับมากทุกวิธีการฝึกอบรมและพัฒนา โดยวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่มีความต้องการจำเป็นสูงสุดสามลำดับแรก คือ การฝึกอบรมผ่านสถานการณ์จำลอง การศึกษาดูงาน และการโค้ช

1.6 สภาพปัจจุบันและสภาพพึงประสงค์ของวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะนักการทูต จำแนกตามกลุ่มสมรรถนะ สรุปได้ดังนี้

กลุ่มสมรรถนะด้านภาวะผู้นำ พบว่ามีการฝึกอบรมและพัฒนาทั้งในระดับมาก ระดับปานกลางและระดับน้อย ในขณะที่สภาพพึงประสงค์อยู่ในระดับมากทุกวิธีการฝึกอบรมและพัฒนา โดยวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่มีความต้องการจำเป็นสูงสุดสามลำดับแรก คือ การฝึกอบรมผ่านสถานการณ์จำลอง การสร้างเครือข่ายเพื่อการพัฒนา/การสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ทางวิชาชีพ และการศึกษาดูงาน

กลุ่มสมรรถนะด้านการสร้างความสัมพันธ์ พบว่ามีการฝึกอบรมและพัฒนาด้วยวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาต่าง ๆ ทั้งในระดับมาก ระดับปานกลางและระดับน้อย ในขณะที่สภาพพึงประสงค์อยู่ในระดับมากทุกวิธีการฝึกอบรมและพัฒนา โดยวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่มีความต้องการจำเป็นสูงสุดสามลำดับแรก คือ การฝึกอบรมผ่านสถานการณ์จำลอง การฝึกงาน และการศึกษาดูงาน

กลุ่มสมรรถนะด้านกลยุทธ์ พบว่ามีการฝึกอบรมและพัฒนาด้วยวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาต่าง ๆ อยู่ในระดับปานกลางและระดับน้อย ในขณะที่สภาพพึงประสงค์อยู่ในระดับมากทุกวิธีการฝึกอบรมและพัฒนา โดยวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่มีความต้องการจำเป็นสูงสุดสามลำดับแรก คือ การฝึกอบรมผ่านสถานการณ์จำลอง การโค้ช และการศึกษาดูงาน

กลุ่มสมรรถนะด้านการบริหาร พบว่ามีการฝึกอบรมและพัฒนาด้วยวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาต่าง ๆ อยู่ในระดับปานกลางและระดับน้อย ในขณะที่สภาพพึงประสงค์อยู่ในระดับมากทุกวิธีการฝึกอบรมและพัฒนา โดยวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่มีความต้องการจำเป็นสูงสุดสามลำดับแรก คือ การฝึกอบรมผ่านสถานการณ์จำลอง การอบรมและสัมมนา และการฝึกงาน

2. แนวทางการฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะนักการทูตตามแนวคิดการทูตมาตรฐานสากล

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการตอบแบบสอบถามสามารถจำแนกวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะนักการทูตได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มที่มีค่าเฉลี่ยทั้งสภาพพึงประสงค์และค่าเฉลี่ยความต้องการจำเป็นของวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาอยู่ในระดับสูง และ 2) กลุ่มที่มีค่าเฉลี่ยสภาพพึงประสงค์สูง แต่ค่าเฉลี่ยความต้องการจำเป็นของวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาอยู่ในระดับต่ำ เพราะทั้งสองกลุ่มเป็นข้อมูลสำคัญต่อการออกแบบและพัฒนาแนวทางการพัฒนาสมรรถนะนักการทูต จากผลการศึกษานี้ ได้นำไปสู่การพัฒนาแนวทางการฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะนักการทูตตามแนวคิดการทูตมาตรฐานสากล โดยผ่านการประเมินร่างแนวทางทั้งจากการสัมภาษณ์และแบบประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้จากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการทูตการต่างประเทศและผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

การจำแนกลักษณะวิธีการฝึกอบรมและพัฒนา ดังตารางที่ 2 - 6

ตารางที่ 2 การจำแนกลักษณะวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาของกลุ่มสมรรถนะด้านภาวะผู้นำ

1. กลุ่มสมรรถนะด้านภาวะผู้นำ															
1.1 ทักษะภาวะผู้นำ (\bar{X} = 4.09, $PNI_{Modified}$ = 0.4382)				1.2 สมรรถนะด้านการคิดวิเคราะห์และการตัดสินใจ (\bar{X} = 4.00, $PNI_{Modified}$ = 0.4968)				1.3 สมรรถนะด้านวิสัยทัศน์ (\bar{X} = 4.00, $PNI_{Modified}$ = 0.5348)				1.4 สมรรถนะด้านมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน (\bar{X} = 3.95, $PNI_{Modified}$ = 0.4633)			
วิธีการฝึกอบรมและพัฒนา	วิธีการฝึกอบรมและพัฒนา			วิธีการฝึกอบรมและพัฒนา	วิธีการฝึกอบรมและพัฒนา			วิธีการฝึกอบรมและพัฒนา	วิธีการฝึกอบรมและพัฒนา			วิธีการฝึกอบรมและพัฒนา	วิธีการฝึกอบรมและพัฒนา		
	\bar{X} สภาพปัจจุบัน	\bar{X} สภาพพึงประสงค์	$PNI_{Modified}$		\bar{X} สภาพปัจจุบัน	\bar{X} สภาพพึงประสงค์	$PNI_{Modified}$		\bar{X} สภาพปัจจุบัน	\bar{X} สภาพพึงประสงค์	$PNI_{Modified}$		\bar{X} สภาพปัจจุบัน	\bar{X} สภาพพึงประสงค์	$PNI_{Modified}$
1) การสร้างเครือข่ายเพื่อการพัฒนา/การสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ทางวิชาชีพ	2.48	4.13	0.6611	1) การสร้างเครือข่ายเพื่อการพัฒนา/การสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ทางวิชาชีพ	2.41	4.03	0.6684	1) การโค้ช	2.51	4.30	0.7098	1) การเรียนรู้ผสมผสานแบบ 70:20:10	2.65	3.98	0.5039
2) การโค้ช	2.76	4.54	0.6440	2) การโค้ช	2.71	4.33	0.5960	2) การสร้างเครือข่ายเพื่อการพัฒนา/การสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ทางวิชาชีพ	2.43	4.03	0.6615	2) การโค้ช	2.95	4.31	0.4639
3) การเป็นงานในการทำงาน	2.73	4.21	0.5412	3) การเรียนรู้ผสมผสานแบบ 70:20:10	2.64	4.01	0.5189	3) การเป็นงานในการทำงาน	2.73	4.22	0.5466	3) การเป็นงานในการทำงาน	2.93	4.18	0.4253
4) การเรียนรู้ผสมผสานแบบ 70:20:10	2.83	4.09	0.4484	4) การเป็นงานในการทำงาน	2.78	4.18	0.5015	4) การเรียนรู้ผสมผสานแบบ 70:20:10	2.62	4.04	0.5430	4) การเรียนรู้ด้วยตนเอง	3.13	3.96	0.2680
5) การเรียนรู้ด้วยตนเอง	3.60	4.10	0.1387	5) การเรียนรู้ด้วยตนเอง	3.31	4.05	0.2254	5) การเรียนรู้ผ่านประสบการณ์หรือการทำงาน	3.31	4.36	0.3157	5) การเรียนรู้ผ่านประสบการณ์หรือการทำงาน	3.54	4.38	0.2367
6) การเรียนรู้ผ่านประสบการณ์หรือการทำงาน	4.07	4.61	0.1331	6) การเรียนรู้ผ่านประสบการณ์หรือการทำงาน	3.66	4.39	0.1991	6) การเรียนรู้ด้วยตนเอง	3.10	4.04	0.2730				

= วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่จำเป็นและควรทำเพิ่ม = วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่ทำได้อยู่แล้วและควรทำต่อไป

ที่มา: แนวทางการฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะนักการทูตตามแนวคิดการทูตมาตรฐานสากล (Suwanee Auephunsirikul 2018)

ตารางที่ 3 การจำแนกลักษณะวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาของกลุ่มสมรรถนะด้านการสร้างความสัมพันธ์

2. กลุ่มสมรรถนะด้านการสร้างความสัมพันธ์															
2.1 ความไวต่อการรับรู้และการปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรมที่แตกต่าง (\bar{X} = 3.93, $PNI_{Modified}$ = 0.4623)				2.2 ทักษะการเจรจาต่อรอง (\bar{X} = 4.06, $PNI_{Modified}$ = 0.5501)				2.3 การสื่อสารภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และภาษาต่างประเทศอื่นๆ (\bar{X} = 4.03, $PNI_{Modified}$ = 0.4955)				2.4 การทำงานร่วมกับผู้อื่นและการทำงานเป็นทีม (\bar{X} = 3.96, $PNI_{Modified}$ = 0.4862)			
วิธีการฝึกอบรมและพัฒนา	\bar{X} สภาพปัจจุบัน	\bar{X} สภาพพึงประสงค์	$PNI_{Modified}$	วิธีการฝึกอบรมและพัฒนา	\bar{X} สภาพปัจจุบัน	\bar{X} สภาพพึงประสงค์	$PNI_{Modified}$	วิธีการฝึกอบรมและพัฒนา	\bar{X} สภาพปัจจุบัน	\bar{X} สภาพพึงประสงค์	$PNI_{Modified}$	วิธีการฝึกอบรมและพัฒนา	\bar{X} สภาพปัจจุบัน	\bar{X} สภาพพึงประสงค์	$PNI_{Modified}$
1) การสร้างเครือข่ายเพื่อการพัฒนา/การสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ทางวิชาชีพ	2.58	4.01	0.5557	1) การฝึกอบรมผ่านสถานการณ์จำลอง	2.33	4.19	0.7946	1) การสร้างเครือข่ายเพื่อการพัฒนา/การสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ทางวิชาชีพ	2.50	4.03	0.6090	1) การโค้ช	2.69	4.19	0.5573
2) การโค้ช	2.69	4.07	0.5147	2) การโค้ช	2.67	4.45	0.6703	2) การโค้ช	2.61	4.18	0.6022	2) การเรียนรู้ผสมผสานแบบ 70:20:10	2.66	3.98	0.4984
3) การเรียนรู้ผสมผสานแบบ 70:20:10	2.68	3.98	0.4852	3) การอบรมและสัมมนา	2.52	4.14	0.6413	3) การอบรมและสัมมนา	2.75	4.17	0.5167	3) การเป็นเจ้าในการทำงาน	2.79	4.13	0.4776
4) การเป็นเจ้าในการทำงาน	2.81	3.99	0.4178	4) การเป็นเจ้าในการทำงาน	2.84	4.31	0.5176	4) การเป็นเจ้าในการทำงาน	2.74	4.08	0.4878	4) การสับเปลี่ยนหมุนเวียนงาน	2.95	3.99	0.3536
5) การสับเปลี่ยนหมุนเวียนงาน	2.90	4.00	0.3788	5) การเรียนรู้ด้วยตนเอง	3.15	4.11	0.3038	5) การเรียนรู้ผ่านประสบการณ์หรือการทำงาน	3.54	4.45	0.2560	5) การเรียนรู้ด้วยตนเอง	3.07	3.97	0.2948
6) การเรียนรู้ด้วยตนเอง	3.21	4.03	0.2558	6) การเรียนรู้ผ่านประสบการณ์หรือการทำงาน	3.50	4.48	0.2798	6) การเรียนรู้ด้วยตนเอง	3.40	4.21	0.2390	6) การเรียนรู้ผ่านประสบการณ์หรือการทำงาน	3.50	4.47	0.2774
7) การเรียนรู้ผ่านประสบการณ์หรือการทำงาน	3.54	4.40	0.2426												

= วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่จำเป็นและควรทำเพิ่ม

= วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่ทำได้เรียบร้อยแล้วและควรทำต่อไป

ที่มา: แนวทางการฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะนักการทูตตามแนวคิดการทูตตามตรฐานสากล (Suwanee Auephunsirikul 2018)

ตารางที่ 4 การจำแนกลักษณะวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาของกลุ่มสมรรถนะด้านกลยุทธ์

3. กลุ่มสมรรถนะด้านกลยุทธ์											
3.1 ความคิดเชิงกลยุทธ์ (\bar{X} = 4.02, $PNI_{Modified}$ = 0.5875)				3.2 การสร้างเครือข่ายทางยุทธศาสตร์ (\bar{X} = 3.90, $PNI_{Modified}$ = 0.5795)				3.3 ทักษะเทคโนโลยีดิจิทัล (\bar{X} = 3.82, $PNI_{Modified}$ = 0.6551)			
วิธีการฝึกอบรม และพัฒนา	\bar{X} สภาพปัจจุบัน	\bar{X} สภาพพึงประสงค์	$PNI_{Modified}$	วิธีการฝึกอบรม และพัฒนา	\bar{X} สภาพปัจจุบัน	\bar{X} สภาพพึงประสงค์	$PNI_{Modified}$	วิธีการฝึกอบรม และพัฒนา	\bar{X} สภาพปัจจุบัน	\bar{X} สภาพพึงประสงค์	$PNI_{Modified}$
1) การฝึกอบรม ผ่านสถานการณ์ จำลอง	2.28	4.03	0.7729	1) การโค้ช	2.39	4.05	0.6946	1) การโค้ช	2.18	4.00	0.8410
2) การโค้ช	2.55	4.31	0.6939	2) การสร้างเครือข่าย เพื่อการพัฒนา/ การสร้างชุมชน แห่งการเรียนรู้ ทางวิชาชีพ	2.51	4.06	0.6179	2) การฝึกอบรม ผ่านสถานการณ์ จำลอง	2.18	3.93	0.8031
3) การอบรม และสัมมนา	2.48	4.10	0.6521	3) การเป็นงานในการ ทำงาน	2.57	4.06	0.5828	3) การอบรม และสัมมนา	2.24	4.01	0.7900
4) การเป็นงานในการ ทำงาน	2.72	4.24	0.5590	4) การสับเปลี่ยน หมุนเวียนงาน	2.54	3.90	0.5328	4) การเรียนรู้ ผ่านประสบการณ์ หรือการทำงาน	3.06	4.22	0.3787
5) การเรียนรู้ ผ่านประสบการณ์ หรือการทำงาน	3.18	4.40	0.3867	5) การเรียนรู้ ด้วยตนเอง	2.83	3.90	0.3785	5) การเรียนรู้ ด้วยตนเอง	3.00	4.01	0.3375
				6) การเรียนรู้ ผ่านประสบการณ์ หรือการทำงาน	3.11	4.24	0.3646				

□ = วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่จำเป็นและควรทำเพิ่ม ■ = วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่ทำได้ดีอยู่แล้วและควรทำต่อไป

ที่มา: แนวทางการฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะนักการทูตตามแนวคิดการทูตมาตรฐานสากล
(Suwanee Auephunsirikul 2018)

ตารางที่ 5 การจำแนกลักษณะวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาของกลุ่มสมรรถนะด้านการบริหาร

4. กลุ่มสมรรถนะด้านการบริหาร											
4.1 การบริหารจัดการทรัพยากร (\bar{X} = 3.93, $PNI_{Modified}$ = 0.6596)				4.2 การชี้แนะ การเพิ่มพลังอำนาจ ใน การทำงาน และการเอื้ออาทรผู้อื่น (\bar{X} = 3.84, $PNI_{Modified}$ = 0.5911)				4.3 จิตบริการ (\bar{X} = 3.84, $PNI_{Modified}$ = 0.5285)			
วิธีการฝึกอบรม และพัฒนา	\bar{X} สภาพปัจจุบัน	\bar{X} สภาพพึงประสงค์	$PNI_{Modified}$	วิธีการฝึกอบรม และพัฒนา	\bar{X} สภาพปัจจุบัน	\bar{X} สภาพพึงประสงค์	$PNI_{Modified}$	วิธีการฝึกอบรม และพัฒนา	\bar{X} สภาพปัจจุบัน	\bar{X} สภาพพึงประสงค์	$PNI_{Modified}$
1) การได้ช	2.30	4.22	0.8300	1) การได้ช	2.45	4.12	0.6803	1) การได้ช	2.59	4.11	0.5878
2) การอบรม และสัมมนา	2.27	4.00	0.7629	2) การเป็นเงาในกร ทำงาน	2.57	4.14	0.6094	2) การเป็นเงาในกร ทำงาน	2.71	4.05	0.4954
3) การเป็นเงาในกร ทำงาน	2.44	4.16	0.7031	3) การเรียนรู้ ด้วยตนเอง	2.87	3.92	0.3657	3) การสับเปลี่ยน หมุนเวียนงาน	2.61	3.87	0.4824
4) การเรียนรู้ ผ่านประสบการณ์ หรือการทำงาน	3.05	4.33	0.4180	4) การเรียนรู้ ผ่านประสบการณ์ หรือการทำงาน	3.11	4.25	0.3655	4) การเรียนรู้ ด้วยตนเอง	3.01	3.93	0.3043
5) การเรียนรู้ ด้วยตนเอง	2.87	3.96	0.3788					5) การเรียนรู้ ผ่านประสบการณ์ หรือการทำงาน	3.25	4.22	0.2997

□ = วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่จำเป็นและควรทำเพิ่ม ■ = วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่ทำได้ดีอยู่แล้วและควรทำต่อไป

ที่มา: แนวทางการฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะนักการทูตตามแนวคิดการทูตมาตรฐานสากล (Suwanee Auephunsirikul 2018)

จากการวิเคราะห์ข้อมูลข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าแนวทางการฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะนักการทูตตามแนวคิดการทูตมาตรฐานสากลควรใช้รูปแบบการพัฒนาผสมผสาน 2 วิธีการเข้าด้วยกัน ประกอบด้วย

2.1 วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่จำเป็นและควรทำเพิ่ม หมายถึง วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่มีค่าเฉลี่ยทั้งสภาพพึงประสงค์และค่าเฉลี่ยความต้องการจำเป็นสูง เป็นวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่มีความสำคัญ และมีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาสมรรถนะนักการทูต

2.2 วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่ทำได้ดีอยู่แล้วและควรทำต่อไป หมายถึง วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่มีค่าเฉลี่ยสภาพพึงประสงค์สูง แต่ค่าเฉลี่ยความต้องการจำเป็นต่ำ เป็นวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันซึ่งทำได้ดีอยู่แล้ว และยังมีความต้องการให้ดำเนินการต่อไป

ตารางที่ 6 แนวทางการฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะนักการทูตตามแนวคิดการทูตมาตรฐานสากล

สมรรถนะนักการทูต (diplomats' competencies)	การเรียนรู้แบบผสมผสาน (blending learning)							
	การพัฒนาในขณะที่ปฏิบัติงาน (on-the-job development)				การพัฒนานอกเวลาปฏิบัติงาน (off-the-job development)			
	การโค้ช (Coaching)	การเป็นเงาในการทำงาน (work shadowing)	การเรียนรู้ผ่านประสบการณ์ การทำงาน (experience based/ in-work learning)	การสลับเปลี่ยนหมุนเวียนงาน (job rotation)	การสร้างเครือข่ายเพื่อการพัฒนาหรือ การมีส่วนร่วมในการเรียนรู้ทางวิชาชีพ (network/virtual network/colleagues/professional learning community - PLC)	การเรียนรู้ด้วยตนเอง (self-study)	การเรียนรู้ผ่านสถานการณ์ จำลอง (simulation)	การอบรมและสัมมนา (lecture and seminar)
1. ทักษะภาวะผู้นำ (leadership skill)	★	★	☆		★	☆		
2. การคิดวิเคราะห์และการตัดสินใจ (analytical thinking and decision making)	★	★	☆		★	☆		
3. วิสัยทัศน์ (vision)	★	★	☆		★	☆		
4. มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน (achievement results)	★	☆	☆			☆		
5. ความไวต่อการรับรู้และการปรับตัวเข้ากับ วัฒนธรรมที่แตกต่าง (cultural sensitivity)	★	☆	☆	☆	★	☆		
6. การเจรจาต่อรอง (negotiation)	★	☆	☆			☆	★	★
7. การสื่อสารภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และ ภาษาต่างประเทศอื่น ๆ (communication in Thai, English and other languages)	★	☆	☆		★	☆		★
8. การทำงานร่วมกับผู้อื่นและการทำงาน เป็นทีม (collaboration and teamwork)	★	☆	☆	☆		☆		
9. ความคิดเชิงกลยุทธ์ (strategic thinking)	★	☆	☆				★	★
10. การสร้างเครือข่ายทางยุทธศาสตร์ (strategic networking)	★	★	☆	☆	★	☆		
11. ทักษะเทคโนโลยีดิจิทัล (digital literacy skill)	★		☆			☆	★	★
12. การบริหารจัดการทรัพยากร (managing resources)	★	★	☆			☆		★
13. การชี้แนะ การเพิ่มพลังอำนาจในการทำงาน และการเอื้ออาทรผู้อื่น (coaching and empowering and caring others)	★	★	☆			☆		
14. จิตบริการ (service mind)	★	☆	☆	☆		☆		
หมายเหตุ (remark): ★ = วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่จำเป็นและควรทำเพิ่ม (training and development methods that are needed and should be performed) ☆ = วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่ทำได้ดีอยู่แล้วและควรทำต่อไป (training and development methods that are already being used and have proved effective)								

จากตารางที่ 6 อธิบายได้ว่าแนวทางการฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะนักการทูตตามมาตรฐานการทูตสากลสำหรับสมรรถนะหลัก 4 กลุ่ม ประกอบด้วยสมรรถนะย่อย 14 รายการ เป็นการใช้รูปแบบการเรียนรู้แบบผสมผสานระหว่างการพัฒนาในขณะปฏิบัติงานกับการพัฒนานอกเวลาปฏิบัติงาน ซึ่งหมายความว่าวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาในแต่ละสมรรถนะจึงเป็นการผสมผสานวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาเช่นเดียวกัน ดังนี้

1. กลุ่มสมรรถนะด้านภาวะผู้นำ

การพัฒนาทักษะภาวะผู้นำ สมรรถนะด้านการคิดวิเคราะห์และการตัดสินใจ และสมรรถนะด้านวิสัยทัศน์ ควรใช้วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่ทำได้ดีอยู่แล้วและควรทำต่อไป ได้แก่ การเรียนรู้ผ่านประสบการณ์หรือการทำงาน และการเรียนรู้ด้วยตนเอง ผสมผสานกับวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่จำเป็นและควรทำเพิ่ม ได้แก่ การโค้ช การเป็นเงาในการทำงาน และการสร้างเครือข่ายเพื่อการพัฒนาหรือการสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ทางวิชาชีพ ส่วนการพัฒนาสมรรถนะด้านการมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน ควรใช้วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่ทำได้ดีอยู่แล้วและควรทำต่อไป ได้แก่ การเป็นเงาในการทำงาน การเรียนรู้ผ่านประสบการณ์หรือการทำงาน และการเรียนรู้ด้วยตนเอง ผสมผสานกับวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่จำเป็นและควรทำเพิ่ม ได้แก่ การโค้ช

2. กลุ่มสมรรถนะด้านการสร้างความสัมพันธ์

การพัฒนาสมรรถนะด้านความไวต่อการรับรู้และการปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรมที่แตกต่าง ควรใช้วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่ทำได้ดีอยู่แล้วและควรทำต่อไป ได้แก่ การเป็นเงาในการทำงาน การเรียนรู้ผ่านประสบการณ์หรือการทำงาน การสับเปลี่ยนหมุนเวียนงาน

และการเรียนรู้ด้วยตนเอง ผสมผสานกับวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่จำเป็นและควรทำเพิ่ม ได้แก่ การโค้ช และการสร้างเครือข่ายเพื่อการพัฒนาหรือการสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ทางวิชาชีพ ส่วนการพัฒนาทักษะการเจรจาต่อรอง ควรใช้วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่ทำได้ดีอยู่แล้วและควรทำต่อไป ได้แก่ การเป็นเงาในการทำงาน การเรียนรู้ผ่านประสบการณ์หรือการทำงาน และการเรียนรู้ด้วยตนเอง ผสมผสานกับวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่จำเป็นและควรทำเพิ่ม ได้แก่ การโค้ช การเรียนรู้ผ่านสถานการณ์จำลอง และการอบรมและสัมมนา ในขณะที่การพัฒนาสมรรถนะด้านการสื่อสารภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และภาษาต่างประเทศอื่น ๆ ควรใช้วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่ทำได้ดีอยู่แล้วและควรทำต่อไป ได้แก่ การเป็นเงาในการทำงาน การเรียนรู้ผ่านประสบการณ์หรือการทำงาน และการเรียนรู้ด้วยตนเอง ผสมผสานกับวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่จำเป็นและควรทำเพิ่ม ได้แก่ การโค้ช การสร้างเครือข่ายเพื่อการพัฒนาหรือการสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ทางวิชาชีพ และการอบรมและสัมมนา และการพัฒนาสมรรถนะด้านการทำงานร่วมกับผู้อื่นและการทำงานเป็นทีม ควรใช้วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่ทำได้ดีอยู่แล้วและควรทำต่อไป ได้แก่ การเป็นเงาในการทำงาน การเรียนรู้ผ่านประสบการณ์หรือการทำงาน การสับเปลี่ยนหมุนเวียนงาน และการเรียนรู้ด้วยตนเอง ผสมผสานกับวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่จำเป็นและควรทำเพิ่ม ได้แก่ การโค้ช

3. กลุ่มสมรรถนะด้านกลยุทธ์

การพัฒนาสมรรถนะด้านความคิดเชิงกลยุทธ์ ควรใช้วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่ทำได้ดีอยู่แล้วและควรทำต่อไป ได้แก่ การเป็นเงาในการทำงาน และการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์หรือการทำงาน ผสมผสานกับ

วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่จำเป็นและควรทำเพิ่ม ได้แก่ การโค้ช การเรียนรู้ผ่านสถานการณ์จำลอง และการอบรมและสัมมนา ส่วนสมรรถนะด้านการสร้างเครือข่ายทางยุทธศาสตร์ ควรใช้วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่ทำได้คืออยู่แล้วและควรทำต่อไป ได้แก่ การเรียนรู้ผ่านประสบการณ์หรือการทำงาน การปรับเปลี่ยนหมุนเวียนงาน และการเรียนรู้ด้วยตนเอง ผสมผสานกับวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่จำเป็นและควรทำเพิ่ม ได้แก่ การโค้ช การเป็นเงาในการทำงาน และการสร้างเครือข่ายเพื่อการพัฒนาหรือการสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ทางวิชาชีพ ในขณะที่การพัฒนาทักษะเทคโนโลยีดิจิทัล ควรใช้วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่ทำได้คืออยู่แล้วและควรทำต่อไป ได้แก่ การเรียนรู้ผ่านประสบการณ์หรือการทำงาน และการเรียนรู้ด้วยตนเอง ผสมผสานกับวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่จำเป็นและควรทำเพิ่ม ได้แก่ การโค้ช การเรียนรู้ผ่านสถานการณ์จำลอง และการอบรมและสัมมนา

4. กลุ่มสมรรถนะด้านการบริหาร

การพัฒนาสมรรถนะด้านการบริหารจัดการทรัพยากร ควรใช้วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่ทำได้คืออยู่แล้วและควรทำต่อไป ได้แก่ การเรียนรู้ผ่านประสบการณ์หรือการทำงาน และการเรียนรู้ด้วยตนเอง ผสมผสานกับวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่จำเป็นและควรทำเพิ่ม ได้แก่ การโค้ช การเป็นเงาในการทำงาน และการอบรมและสัมมนา ในขณะที่พัฒนาสมรรถนะด้านการชี้แนะ การเพิ่มพลังอำนาจในการทำงาน และการเอื้ออาทรผู้อื่น ควรใช้วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่ทำได้คืออยู่แล้วและควรทำต่อไป ได้แก่ การเรียนรู้ผ่านประสบการณ์หรือการทำงาน และการเรียนรู้ด้วยตนเอง ผสมผสานกับวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่จำเป็นและควรทำเพิ่ม ได้แก่ การโค้ช การเป็นเงาในการทำงาน และการพัฒนา

สมรรถนะด้านจิตบริการ ควรใช้วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่ทำได้คืออยู่แล้วและควรทำต่อไป ได้แก่ การเป็นเงาในการทำงาน การเรียนรู้ผ่านประสบการณ์หรือการทำงาน การปรับเปลี่ยนหมุนเวียนงาน และการเรียนรู้ด้วยตนเอง ผสมผสานกับวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่จำเป็นและควรทำเพิ่ม ได้แก่ การโค้ช

อภิปรายผลการศึกษา

1. จากผลการศึกษา สภาพปัจจุบันของการฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะนักการทูตด้วยวิธีการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์หรือการทำงานมีค่าเฉลี่ยสูงสุด แสดงให้เห็นว่าปัจจุบันนักการทูตใช้วิธีการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์หรือการทำงานในการพัฒนาสมรรถนะของตนมากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาสภาพพึงประสงค์ที่พบว่าวิธีการดังกล่าวเป็นวิธีที่นักการทูตต้องการใช้เพื่อพัฒนาสมรรถนะของตนมากที่สุดด้วยเช่นกัน ซึ่งจากค่าเฉลี่ยที่สูงสุดของทั้งสภาพปัจจุบันและสภาพพึงประสงค์ เมื่อนำมาคำนวณค่าความต้องการจำเป็น จึงทำให้ความต้องการจำเป็นมีค่าต่ำ หากพิจารณาเฉพาะค่าความต้องการจำเป็นอาจถูกมองได้ว่าวิธีการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์หรือการทำงานเป็นวิธีการที่ไม่มีความสำคัญ แต่ในความเป็นจริง วิธีการดังกล่าวเป็นวิธีที่นักการทูตใช้พัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องและให้ความสำคัญมากอยู่แล้ว ดังนั้นจึงยังคงวิธีการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์หรือการทำงานไว้ต่อไป

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยสภาพพึงประสงค์และค่าเฉลี่ยความต้องการจำเป็นสำหรับวิธีการโค้ชในทุกกลุ่มสมรรถนะ พบว่ามีค่าเฉลี่ยสูงทั้งคู่ จึงสะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนาด้วยการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์หรือการทำงานเพียงวิธีการเดียวยังไม่เพียงพอ การโค้ชจึงเป็นวิธีการพัฒนาสมรรถนะที่นักการทูต

เห็นว่ามีมีความสำคัญและเป็นความต้องการจำเป็น ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะกระบวนการพัฒนาบุคลากรของกระทรวง การต่างประเทศด้านการโค้ชยังมีข้อจำกัด ซึ่งข้อค้นพบนี้ สอดคล้องกับผลการศึกษาเรื่องการพัฒนาบุคลากร ทางการทูต: กรณีศึกษาแนวทางการยกระดับสถาบัน การต่างประเทศเทวะวงศัวิโรภากรให้เป็น school of diplomacy and foreign affairs ที่พบว่ากระบวนการ ที่เน้นให้ข้าราชการเรียนรู้ฝึกฝนจากประสบการณ์ทำงาน จริง (learning by doing หรือ on-the-job training) และ ใช้ระบบการฝึกฝน (apprenticeship) จากรุ่นสู่รุ่นอาจ ไม่เพียงพอที่จะให้นักการทูตไทยก้าวไปยืนอยู่ที่แถวหน้า ของภูมิภาคดังเช่นนักการทูตไทยในรุ่นก่อน (Cherdchai Chaivaivid 2013) นอกจากนี้มีงานวิจัยที่ได้ศึกษา รูปแบบการโค้ชสำหรับผู้บริหารสถานศึกษาในสหรัฐ อเมริกา โดยมหาวิทยาลัยอินเดียนา บลูมิงตัน ประเทศ สหรัฐอเมริกา (Lochmiller 2014, 59-84) พบว่ารูปแบบ การโค้ชแบบผสมผสานเป็นรูปแบบการโค้ชที่ประสบ ความสำเร็จ โดยกำหนดให้ในช่วงปีแรก การโค้ชจะใช้ วิธีการให้คำแนะนำ (instructional coaching) คือ การเล่าประสบการณ์หรือแนวทางที่เคยปฏิบัติในอดีต ในกรณีหรือในสถานการณ์เดียวกัน เพื่อให้ผู้ถูกโค้ช ได้เห็นประสบการณ์และนำไปประยุกต์ใช้ตามความ เหมาะสม และในช่วงปีที่สอง การโค้ชจะเป็นลักษณะ การช่วยให้คิดหาคำตอบด้วยตนเอง (facilitative coaching) เป็นการทำให้ผู้ถูกโค้ชสามารถสร้างทักษะ องค์ความรู้ ความเชื่อ และการตีความสิ่งต่าง ๆ ได้ด้วย ตนเอง ซึ่งรูปแบบการโค้ชลักษณะนี้เป็นการผสมผสาน รูปแบบการโค้ช การเป็นพี่เลี้ยง และการให้คำปรึกษา เข้าด้วยกันมากกว่าการใช้รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเพียง อย่างเดียว

2. แนวทางการพัฒนาสมรรถนะเป็นการ พัฒนาแบบผสมผสานระหว่างวิธีการฝึกอบรมและ พัฒนาที่จำเป็นและควรทำเพิ่มกับวิธีการฝึกอบรมและ พัฒนาที่ทำได้ที่อยู่แล้วและควรทำต่อไป โดยผ่านวิธีการ ฝึกอบรมและพัฒนาที่หลากหลาย ซึ่งแต่ละวิธีต่าง ส่งเสริมและสนับสนุนกันและกันเพื่อให้เกิดกระบวนการ เรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพ (Armstrong and Taylor 2014) สอดคล้องกับผลการศึกษาเรื่องกระบวนการเรียนรู้ของ มนุษย์ (Mondy and Mondy 2014 as cited in Sakon Bunsin 2017, 88) ที่พบว่าร้อยละ 20 มนุษย์สามารถ เรียนรู้ได้ดีจากการอ่านและการฟัง ร้อยละ 40 มนุษย์ สามารถเรียนรู้ได้ดีจากการมองเห็น ร้อยละ 50 มนุษย์ สามารถเรียนรู้ได้ดีจากการพูด ร้อยละ 60 มนุษย์ สามารถเรียนรู้ได้ดีจากการลงมือปฏิบัติ และร้อยละ 90 มนุษย์สามารถเรียนรู้ได้ดีจากทั้งการมองเห็น การฟัง การพูด และการลงมือปฏิบัติ ซึ่งผลการศึกษานี้ทำให้เกิด การเลือกใช้วิธีการฝึกอบรมที่แตกต่างกัน อีกทั้งการเรียน รู้ที่ดีที่สุดยังมาจากการเรียนรู้จากการทำงาน ผ่านการ ทำงานกลุ่มร่วมกัน ด้วยรูปแบบการเรียนรู้ที่แตกต่างกัน จึงเกิดเป็นการเรียนรู้แบบผสมผสานและถูกนำมาใช้ใน องค์การเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ Center for Creative Leadership (Rabin 2014; Arets, Jennings and Heijnen 2016) ยังได้อธิบายว่าการเรียนรู้ผสมผสาน แบบ 70:20:10 ไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของการใช้เทคโนโลยี หรือการผสมผสานห้องเรียนเข้ากับโลกออนไลน์และ ไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับสื่อสังคมออนไลน์ (social media) เพียงอย่างเดียว แต่เป็นการออกแบบโครงสร้างการเรียนรู้ เพื่อช่วยให้เกิดการเรียนรู้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการ เรียนรู้แบบผสมผสานที่แท้จริงไม่ได้เป็นเพียงการผสม ผสานกิจกรรมในห้องเรียนหรือการเรียนรู้ผ่านเทคโนโลยี เท่านั้น หากแต่เป็นการผสมผสานกันระหว่างการเรียนรู้

แบบทางการกับการเรียนรู้แบบไม่เป็นทางการที่เกิดขึ้นในการทำงาน ซึ่งถือเป็นบริบทสำคัญของการเรียนรู้ อย่างแท้จริง โดยนัยนี้เห็นว่ากรอบรมในห้องเรียนกลับไม่ใช่สิ่งสำคัญมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับ การเรียนรู้ที่ฝังตัวอยู่ในสภาพแวดล้อมของการทำงาน อย่างไรก็ตาม การกำหนดสัดส่วนการเรียนรู้แบบผสมผสานจะต้องคำนึงถึงพื้นฐานของผู้เรียนเป็นรายบุคคล เพราะผู้เรียนแต่ละคนมีองค์ความรู้และการสั่งสมประสบการณ์ที่แตกต่างกัน จึงควรมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับสัดส่วนให้เข้ากับความเป็นของผู้เรียนแต่ละคน โดยยังยึดหลักในการกำหนดสัดส่วนการเรียนรู้ที่เกิดจากประสบการณ์ให้มากกว่าการเรียนรู้ที่ได้รับจากทฤษฎี เพราะการเรียนรู้ทฤษฎีเป็นกระบวนการเพื่อให้ได้รับความรู้เชิงเทคนิคเพื่อนำไปพัฒนาต่อยอด แต่การสร้างทักษะนั้น ต้องหมั่นฝึกฝนจึงจะเกิดและมีขึ้นได้

3. ทักษะการเจรจาต่อรองเป็นสมรรถนะในกลุ่มการสร้างความสัมพันธ์ เป็นการใช้ทักษะด้านการสื่อสารเพื่อโน้มน้าว (influencing) ให้ผู้อื่นสนับสนุนและดำเนินการตามเป้าหมายที่วางไว้ จึงจำเป็นต้องศึกษาลักษณะและธรรมชาติของคู่เจรจา ซึ่งเป็นกระบวนการสื่อสารสองทางมีตั้งแต่ 2 ฝ่ายขึ้นไป โดยมีการกำหนดจุดยืนและผลประโยชน์ที่ต้องการให้มีการแลกเปลี่ยนและมุ่งหวังให้บรรลุความต้องการของทุกฝ่าย (win-win) (Kiattisak Wattanasak 2010, 74) ซึ่งผลการศึกษาแนวทางการพัฒนาสมรรถนะนักการทูตตามแนวคิดมาตรฐานสากล พบว่าวิธีการฝึกอบรมและพัฒนาที่จำเป็นและควรทำเพิ่มสำหรับการพัฒนาทักษะการเจรจาต่อรองคือการเรียนรู้ผ่านสถานการณ์จำลอง เนื่องจากไม่สามารถประเมินผลได้จากการทำแบบทดสอบทางวิชาการ แต่ควรใช้วิธีการสร้างสถานการณ์เพื่อการตัดสินใจ (situational judgment test) ซึ่งสอดคล้องกับ

ผลการศึกษารอบแนวคิดการพัฒนาสถานการณ์จำลองเพื่อการประเมินสมรรถนะและทักษะด้านบุคคลของผู้บริหารโรงเรียนที่พบว่าสมรรถนะในกลุ่มประสานความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและทักษะด้านคนของผู้บริหารโรงเรียนควรใช้สถานการณ์จำลองในการประเมิน เพราะเป็นทักษะที่ต้องผสมผสานองค์ประกอบหลาย ๆ ด้าน เช่น ทักษะคติ (attitude) พฤติกรรม (behavior) กระบวนการคิดหรือพุทธิพิสัย (cognitive) รวมถึงความรู้ด้านการปฏิบัติตัวในสังคม ความสามารถในการแก้ปัญหาที่เกี่ยวกับความคาดหวังทางสังคมและการโต้ตอบอย่างเหมาะสม (Suebsakul Narintarangkul Na Ayudhaya 2015)

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บริบทโลกที่เปลี่ยนผ่านอย่างรวดเร็วไปสู่ยุคดิจิทัลได้ส่งผลกระทบต่อในทุกมิติ ไม่เว้นแม้กระทั่งด้านการต่างประเทศ จึงทำให้การพัฒนาสมรรถนะเพื่อเตรียมความพร้อมการทูตผู้ซึ่งเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนภารกิจด้านการทูตการต่างประเทศให้มีความรู้และมีทักษะที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติภารกิจท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลก ต้องมีแนวทางและเป้าหมายในการพัฒนาที่ชัดเจน เป็นระบบ และเฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น ซึ่งจุดเด่นประการหนึ่งในการพัฒนาข้าราชการที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของกระทรวงการต่างประเทศคือการเน้นให้ข้าราชการเรียนรู้ฝึกฝนจากประสบการณ์ทำงานจริง (learning by doing หรือ on-the-job training) และใช้ระบบฝึกฝน (apprenticeship) จากรุ่นสู่รุ่น (Cherdchai Chaivaivid 2013) ซึ่งผลการศึกษาในครั้งนี้พบว่าสภาพปัจจุบัน รูปแบบการพัฒนาสมรรถนะนักการทูตของกระทรวงการต่างประเทศเป็นการผสมผสานระหว่างการพัฒนาในขณะปฏิบัติงาน

(on-the-job training) ด้วยวิธีการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์หรือการทำงานกับการพัฒนาอวกเวลาปฏิบัติงาน (off-the-job training) ด้วยวิธีการเรียนรู้ด้วยตนเองมากกว่าการเรียนรู้หรือได้รับถ่ายทอดประสบการณ์จากรุ่นสู่รุ่น

นักการทูตส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการพัฒนาสมรรถนะด้วยวิธีการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์หรือการทำงานและการเรียนรู้ด้วยตนเองยังตอบสนองความต้องการในการพัฒนาสมรรถนะได้ไม่เพียงพอ อีกทั้งยังต้องการให้นำวิธีการสำหรับพัฒนาสมรรถนะอย่างเฉพาะเจาะจงมาใช้ด้วย เพราะจะช่วยเสริมให้การพัฒนาสมรรถนะมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยวิธีการที่มีความต้องการจำเป็นและควรทำเพิ่มสำหรับการพัฒนาในทุก ๆ สมรรถนะคือการโค้ช โดยเฉพาะนักการทูตระดับกลางถึงอำนวยการระดับต้นควรได้รับการโค้ชอย่างจริงจังและเป็นระบบและจะต้องให้เวลาสำหรับการโค้ชที่เพียงพอ เหมาะสมกับตำแหน่งและประสบการณ์ของแต่ละบุคคลด้วย ทั้งนี้กระทรวงการต่างประเทศสามารถออกแบบโครงสร้างการโค้ชให้เป็นแบบผสมผสาน กล่าวคือเป็นการผสมผสานระหว่างการโค้ชการเป็นพี่เลี้ยง กับการให้คำปรึกษาเข้าด้วยกัน มากกว่าการใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่งเพียงวิธีเดียว เพราะรูปแบบการเรียนรู้แบบผสมผสานยังเป็นแนวทางที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงสำหรับการพัฒนาสมรรถนะนักการทูต

อย่างไรก็ดีการกำหนดสัดส่วนการเรียนรู้แบบผสมผสานสำหรับพัฒนาสมรรถนะนักการทูตซึ่งมีความแตกต่างกันทั้งระดับตำแหน่ง หน้าที่รับผิดชอบ องค์ความรู้ การสั่งสมประสบการณ์ และความจำเป็นของแต่ละบุคคล ควรมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับสัดส่วนการเรียนรู้ให้เข้ากับผู้เรียนเป็นรายบุคคล และ

ควรกำหนดให้การเรียนรู้ที่เกิดจากประสบการณ์มีส่วนมากกว่าการเรียนรู้ที่ได้รับจากทฤษฎี

ข้อเสนอแนะในการนำผลวิจัยไปใช้

เนื่องจากการโค้ชเป็นวิธีการที่มีความจำเป็นและควรทำเพิ่มสำหรับการพัฒนาสมรรถนะนักการทูตในทุกสมรรถนะ ดังนั้นกระทรวงการต่างประเทศสามารถใช้ประโยชน์จากการศึกษานี้ไปประกอบการวางแผนพัฒนาระบบการโค้ชอย่างเป็นระบบและมีแบบแผน ทั้งรูปแบบมาตรฐานการโค้ชที่เหมาะสมกับการพัฒนาสมรรถนะนักการทูต การกำหนดคุณสมบัตินักการทูต “รุ่นพี่” ที่สามารถเป็นโค้ชสำหรับแต่ละสมรรถนะ และควรส่งเสริมให้มีการโค้ชเพื่อพัฒนานักการทูตอย่างต่อเนื่อง รวมถึงควรมุ่งเน้นการพัฒนานักการทูตให้ครอบคลุมทุกทักษะ โดยเฉพาะสมรรถนะด้านการบริหารจัดการทรัพยากรและทักษะเทคโนโลยีดิจิทัลซึ่งเป็นสองทักษะที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานด้านการทูตการต่างประเทศ

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

ควรศึกษาการพัฒนาตัวชี้วัดพฤติกรรมสมรรถนะนักการทูต และการศึกษาแนวทางการฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะที่เหมาะสมกับนักการทูตระดับผู้บริหาร (เอกอัครราชทูต/อธิบดี และอัครราชทูต/กงสุลใหญ่/รองอธิบดี) เนื่องจากสมรรถนะบางรายการของนักการทูตระดับบริหารมีความแตกต่างจากสมรรถนะของนักการทูตที่เป็นกลุ่มตัวอย่างของงานวิจัยในครั้งนี้

References

- Arets, Jos, Charles Jennings, and Vivian Heijnen. 2016. *70:20:10 towards 100% Performance*. Maastricht: Sulter Media.
- Armstrong, Michael, and Stephen Taylor. 2014. *Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice*. 13th ed. Gosport: Ashford Colour Press.
- Chantipa Phutrakul. 2008. *Yutthasart Karn Pattana Sataban Patana Bukalakorn Dan Tangpratet Su Radub Sakol: Koranee Suksa Sataban Karn Tangpratet Devawongse Varopakarn*. [Strategy for Enhancing of Institute of International Personnel Development to a World Class Level: A Case Study of the Devawongse Varopakarn Institute of Foreign Affairs]. Nonthaburi: Office of the Civil Service Commission. (in Thai)
- Cherdchai Chaivaivid. 2013. *Karn Pattana Bukalakorn Tang Karntood: Koranee Suksa Naewtang Karn Yokradub Sataban Karntangpratet Devawongse Varopakarn Hai Pen School of Diplomacy and Foreign Affairs*. [Development of Diplomatic Personnel: A Case Study of Approaches to Upgrade the Institute of Foreign Affairs into a School of Diplomacy and Foreign Affairs]. Bangkok: Ministry of Foreign Affairs. (in Thai)
- Dessler, Gary. 2011. *Human Resource Management*. 12th ed. Saddle River, NJ: Pearson Education.
- International Coach Federation. 2017. "Be a Coach." Accessed January 13, 2018. <https://coachfederation.org/be-a-coach>.
- Kiattisak Wattanasak. 2010. "Kan Cheracha Torong." [Negotiation]. *Executive Journal* 30(1): 74-79. (in Thai)
- Knight, Peter. 2002. "A Systemic Approach to Professional Development: Learning as Practice." *Teaching and Teacher Education* 18(3): 229-241.
- Lochmiller, R. Chad. 2014. "Leadership Coaching in an Induction Program for Novice Principals: A 3-Year Study." *Journal of Research on Leadership Education* 9(1): 59-84.
- Pruet Siribanpitak et al. 2017. *Karn Pattana Naewtang Karn Khao Su Tamnaeng Phu-amnuykarn Satansuksa*. [Development of Approaches for Enabling Access to the Position of School Director]. Bangkok: Prigwhan Graphic. (in Thai)
- Rabin, Ron. 2014. "Blended Learning the CCL Approach." Accessed January 2, 2018. <https://www.ccl.org/wp-content/uploads/2015/04/BlendedLearningLeadership.pdf>.

- Roan, Amanda, and David Rooney. 2006. "Shadowing Experiences and the Extension of Communities of Practice: A Case Study of Women Education Managers." *Management Learning* 37(4): 433-454.
- Sakon Bunsin. 2017. "Karn Pattana Suppayakorn Manud Nai Rabob Karn Kamanakom Khonsong Thang Rang Khong Thai." [Human Resource Development in the Thai Rapid Transit System]. *Thai Journal of Public Administration* 15(2): 79-110. <https://www.tci-thaijo.org/index.php/pajournal/issue/view/9390>. (in Thai)
- Smith, M. Cecil, and Thomas Pourchot. 1998. "What Does Educational Psychology Know about Adult Learning and Development?" In *Adult Learning and Development: Perspectives from Educational Psychology*, edited by M. Cecil Smith and Thomas Pourchot, 3-11. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates Inc.
- Suebsakul Narintarangkul Na Ayudhaya. 2015. "Karn Pattana Sathanakarn Chumlong Phue Karn Pramuen Samattana Lae Taksa Dan Bukkol Khong Phu Boriharn Rongrian." [The Development of Simulation for Assessing People Skills and Competencies of School Administrators]. Ph.D. diss., Faculty of Education, Chulalongkorn University. (in Thai)
- Suebsakul Narintarangkul Na Ayudhaya, Pruet Siribanpitak, and Piyapong Sumettikoon. 2016. "Designing Simulation for Assessing People Skills and Competencies of School Leaders in Thailand." *ABAC Journal* 36(2): 1-19.
- Suwanee Auephunsirikul. 2018. "Naew Tang Karn Feuk Aobrom Lae Pattana Samattana Nakkarnthood Tam Naewkid Karntood Madtratan Sakol." [Approaches for Training and Development of Diplomats' Competencies Based on World Class Diplomatic Service]. Master's thesis, Faculty of Education, Chulalongkorn University. (in Thai)

Post-orientalism on the Thai-Lao Border from 1954 to 2019**

Thanachate Wisaijorn*

Abstract

This article explores how various Orientalist perspectives and their eventual hybridisation have shaped different conceptualisations of space along the Thai-Lao border. In this case, the original Orientalist spatial conceptualisation of borders was passed on from French during the colonial days to local academia and state practitioners along the Mekong basins. It held that the western spatial conceptualisation was objective and superior to others. It privileged the assumption that space and people should be separated according to their own state. Also, such conceptualisation was used in nationalistic policy formulation on space management by the states. However, such spatial conceptualisation became hybridised when the Westphalian border was embraced by the local elites, especially in Bangkok. This has become known as second order Orientalism. Since the independence of Laos in 1954, academic discussions on the Thai-Lao border, especially in International Relations, have been divided into three phases, each with different Orientalist perspectives. Yet, all were accompanied by a sense of Western superiority. From 1954 to 1975, the Westphalian border was not strictly applied by the then Thai and Lao governments due to American intervention in the region. After 1975, the territorial integrity concept was strictly applied, accompanied by an increase in nationalism. After 1989, nationalism waned and trade along the border was promoted. This article argues that while this awareness is post-Orientalist, it is difficult to distinguish the Oriental from the non-Oriental. Indeed, the hybrid spatial conceptualisation among different political actors, local peoples, business entrepreneurs, state officers and academia has been more prevalent.

Keywords: *orientalism, Thai-Lao border, geopolitics, international relations, greater Mekong subregion*

*Lecturer, Faculty of Political Science, Ubon Ratchathani University, Sathonlamark Rd., Warin Chamrap, Ubon Ratchathani 34190. Email: thanachatew@gmail.com

**Received October 16, 2019; Revised February 13, 2020; Accepted October 14, 2020

สภาวะหลังบูรพคดีศึกษานิยมในการตีความชายแดนไทยลาว จากปี ค.ศ.1954 - 2019**

ธนเชษฐ วิสัยจร*

บทคัดย่อ

ในประเด็นชายแดนไทยลาว ลักษณะการอ่านพื้นที่แบบบูรพคดีนิยมยังปรากฏให้เห็นชัดในหมู่นักวิชาการ และผู้กำหนดนโยบายรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะความเหนือกว่าของความรู้แบบตะวันตก การอ้างถึงความเป็นกลางของความรู้ การแยกพื้นที่และผู้คนออกจากกัน และการจัดการพื้นที่เพื่อการป้อนนโยบายชาตินิยม ให้กับรัฐ การอ่านและเขียนพื้นที่ชายแดนแบบเวสต์ฟาเลียได้รับการยอมรับโดยชนชั้นนำท้องถิ่นและนำไปปฏิบัติ ผสมผสานกับวิถีปฏิบัติดั้งเดิม จนอาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะเป็นการอ่านพื้นที่แบบบูรพคดีนิยมมือสอง ตั้งแต่ลาว ได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1954 จนปัจจุบัน บทความฉบับนี้เรียกลักษณะผสมเช่นนี้ว่าภาวะหลังบูรพคดีนิยม เพราะไม่สามารถแยกแยะได้ว่าการอ่านพื้นที่แบบใดเป็นบูรพคดีนิยมและแบบใดไม่ใช่ การอ่านและการนำแนวคิดเชิงพื้นที่แบบเวสต์ฟาเลียไปปฏิบัติที่มีลักษณะผสมผสานกันกับบริบทในท้องถิ่น ซึ่งสามารถสังเกตได้จากนำ การเขียน การตีความ และการนำการตีความนั้นไปปฏิบัติโดยบรรดาตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ ทั้งผู้คนในท้องถิ่น นักธุรกิจ เจ้าหน้าที่รัฐ หรือแม้กระทั่งนักวิชาการทางด้านประวัติศาสตร์ มานุษยวิทยา ภูมิศาสตร์ รัฐศาสตร์ และ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คำสำคัญ: บูรพคดีศึกษานิยม, ชายแดนไทย-ลาว, ภูมิรัฐศาสตร์, วิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, อนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง

*อาจารย์ประจำสาขาปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ถ.สถลมารค ต.เมืองศรีโค อ.วารินชำราบ จ.อุบลราชธานี 34190 อีเมล thanachatew@gmail.com

**ได้รับบทความ 16 ตุลาคม 2562; แก้ไขปรับปรุง 13 กุมภาพันธ์ 2563; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 14 ตุลาคม 2563

Introduction

Mainstream International Relations inherited colonial characteristics of space management from traditional geopolitics and these reflect a Western perspective of the world (Thanachate Wisaijorn 2017, 2).¹ Europeans travelling in non-European zones viewed the lands as barbaric and needed to be tamed by the more superior Europeans (Said 1977; Ó Tuathail 1998, 5). Said (1977, 36) called this perspective Orientalism. European space management, in regard to territorial borders, became important in geopolitics in the colonial era and in International Relations after WWII. Political and academic elites in the colonies gradually accepted European space management and applied it to the peoples. Said (1977, 322) called this process “second-order Orientalism.” However, this article argues that in international politics nowadays, the spatial conceptualisation has been hybridised. It is difficult to distinguish between western and eastern concepts of territorial border. This article coined this state as post-orientalism and will review how this hybridised spatial conceptualisation has unfolded

over centuries. In Southeast Asia, pre-colonial lowland elites formerly followed *mandala* spatial conceptualisation, a Hindu cosmological view that did not recognize fixed borders, but later adopted the Orientalist Westphalian concept of territory (Thongchai Winichakul 1994, 37). However, in the case of the Thai-Lao border, this concept did not fit the local peoples’ perspectives. Mountains and rivers account for 1,810 kilometres along the present Thai-Lao border (Pinitbhand Paribatra 2013). Van Schendel (2002, 647) and Scott (2009, 170) described mountainous areas, together with other locations where lowland peoples escaped the attention of state administrators in pre-colonial days as zomia. These areas are indeed difficult to get access to. Yet, the peoples from the highlands have interacted with lowland peoples up to the present day. (Baird 2013, 276; 136; Vatthana Pholsena (2006, 138). The Mekong River was crucial to the livelihood of local communities (Jakkrit Sangkhamanee 2009; 2010), but its use as an international border often muted their voices and ignored the practices of the locals at first.²

¹ This article follows the normal practice of using ‘International Relations’ to indicate the academic discipline, whilst ‘international relations’ identifies the range of political, social, and economic activities that are studied.

² Recently, the locals have embraced the concept of international border and used the Mekong as the Thai-Lao border for their own benefit, for instance, Lao labourers have crossed it to work on Thai territory for higher wage (Vatthana Pholsena and Ruth Banomyong 2006; Yos Santasombat 2008).

The Thai-Lao border is a good example of Orientalist spatial interpretation. According to the Siam-France Treaty of 1893, this boundary separated a significant number of Lao people on the two sides of the river from each other (Thongchai Winichakul 1994), despite the river having provided a major form of contact for centuries. In pre-colonial times, North-East Thailand received an exodus of Lao people from the eastern banks of the Mekong and in 1961, it was estimated that ten million Lao people lived in the area, the largest Lao settlement in the world (Mayoury Ngaosyvathn and Pheuiphanh Ngaosyvathn 1994). Furthermore, mainstream education in what is known as the state of Lao PDR nowadays argues that Thai citizens in northeastern Thai provinces are of the same ethnicity as the people in Lao PDR (Phuangkham Somsanith 2011; Phuangkham Somsanith and Sangneun Vaiyakhone 2012)

From 1893, Siam and French Indochina had border conflicts from time to time. Between 1954 and 1975, despite Laos being an independent state, North Vietnam tried to intervene in Lao domestic affairs. Meanwhile, both Thai and American troops also did the same, with the rationale of containing communists from North Vietnam. First order Orientalism occurred as both the United States (US) and Thailand wanted to contain communism (Kullada Kesboonchoo

Mead 2003; 2007) and also secretly intervened in Laos. To apply Said's term (1977), second-order Orientalism followed when Lao and Thai elites facilitated this intervention. Thus, it can be argued that Westphalian Thai-Lao border facilitated the operations of US troops in the region. After Laos became a communist state, border conflicts between the Thai and Lao states occurred regularly. The Thai-Lao border not only separated the two nation-states of Thailand and Lao PDR from each other but also the two ideological worlds of a space under American influence on the one hand and of the Soviet Union on the other. In the post-Cold War era, Orientalism remained as the political elites of both states followed the policies of the more developed nation-states. Lao PDR, with its policy of *New Thinking*, opened up to capitalism, and liberalism was announced in 1986. The Thai Prime Minister, Chatchai Choonhavan, talked about changing battlefields into marketplaces (Pinitbhand Paribatra 2013), this being an important step on the Thai-Lao border in the wake of the global victory of economic liberalism. The seeming easing of strict controls along the borders as a result of the Greater Mekong Sub-region (GMS) facilitated trade, investment, and tourism among the six riverine nation-states along the River. Jakkrit Sangkhamanee (2009; 2010) argued that this development was similar to the colonisation

of the past and that Orientalism was still evident on the Thai-Lao border.

Accordingly, as part of the research project funded by the Faculty of Political Science, Ubon Ratchathani University in the academic year of 2018/19, this article examines the following issues. First, it discusses the characteristics of Orientalism of Said (1977) in traditional geopolitics and International Relations. Next, it examines Orientalism in geopolitics and International Relations in the Mekong basin in terms of the 1893 French Indochinese-Siamese border. It argues that there was a hybrid spatial interpretation between the pre-existing order and the newly modernised state mapping. The hybridised interpretation of local spatial conceptualisations such as *zomia* among highland peoples and *mandala* of the pre-colonial elites by Westphalian state space is then explained. The Orientalism of the US on the Thai-Lao border during the Cold War is further included in the discussion. Finally, second-order Orientalism, as a result of the application of European views of borders by academic and political elites of the Thai and Lao states, is outlined. The years since Lao independence in 1954 are divided into three periods, 1954 to 1975 when US troops were present in North-East Thailand to contain communism (Phillips 2017), 1975 to 1989 when Laos became Lao PDR, and 1989 to the present as economic

liberalisation developed. Issues concerning the Thai-Lao border in this period have become more interdisciplinary and recent academic debates have shown more awareness of a hybridised practice in regard to the Thai-Lao border. For example, Walker's (2008) historical research indicated that during the colonial days the Siamese government tried to embrace a strict logic of Westphalian border to prohibit their citizens in the borderlands of *Chiang Khong* from crossing the riverine border to the other side under French sovereignty. Recently, Thanachate Wisaijorn (2018) argues that strict territorial border concept co-exist with one about its porosity. The Thai-Lao people in the riverine borderland embrace the logic of territorial border in their everyday life when such logic is of benefit to themselves. The boat operators increase the transport fees and take international tourists across the international river border. Yet, the same boat operators see the river as a lived space when they catch fish for food and use it for everyday travel to visit their relatives in different villages both in Thailand and Lao PDR. This article calls this hybridised conceptualisation as post-Orientalism. It further argues that such conceptualisation moves beyond the dichotomous understanding of Orientalism/non-Orientalism in terms of space in the social sciences, especially International Relations.

Orientalism in Geopolitics and International Relations

Orientalism

Said (1977) proposed the idea of Orientalism to critique the self-claimed superiority of Europeans over the non-European world in colonial times. Originally, Orientalism was based on knowledge produced in Europe related to geography, linguistics, and ethnography in the Middle East before colonisation and spread to the US in the post-WWII era. Said cited the French traveler Alphonse de la Martine as saying that Orientals were backward because they were “nations without territory” (1977, 179). It was assumed that it was possible for the Orient to be civilised by European colonisation and commercialisation. The French Emperor, Napoleon Bonaparte, required an Orientalist advisor to organise the space of Egypt in the 18th century (Said 1977), a form of Orientalist didacticism that occurred within the discipline of geopolitics, and space management in the Westphalian form was imposed in the colonies (Soja 1989; Walker 1993). Accordingly, the Orient refers to non-European areas. Orientalism refers to knowledge about the Orient, and Orientalist refers to experts with knowledge about the Orient.

Accordingly, there began in 1919 a strong relationship between Orientalism and International Relations, especially in terms of

spatial conceptualisation, Dodds (2005, 1) defined geopolitics as “the study of the state, the border and relations with other states.”

To support his argument, Dodds (2005) identified four important characteristics of traditional geopolitics, namely, Western superiority, objectivity, separation of places and peoples, and recommendations for nationalistic policies to be adopted. These characteristics were passed on to mainstream International Relations, especially in political realism.

First of all, western supremacy was evident when the western style of mapping is used in academic discussion with regards to geopolitics and international relations. Westphalian borders were based on ocularcentric mapping (the ability to see and tell) in colonial days and reflected Western superiority. An ocularcentric map offers three visions, the stage of the whole world over which a geopolitical gaze can be applied, a fixed scene for strategic international politics, and a distantiating gaze – the ability to compress time to understand location from a long distance (Ó Tuathail 1996). After viewing an ocularcentric map, one understands the locations of places without visiting them. Space thus is depoliticised, totalised, de-temporalised, and controlled by humans, as if humans were God. This leads to the belief that it is possible to organise the disorganised and chaotic barbarian

world (Ó Tuathail 1996). This approach was used in the colonisation of lands but there was also the imposition of superior Western culture on them.

Ocularcentricism was passed on from geopolitics to International Relations. For instance, Mackinder's map indicating the Pivot Area was portrayed by Morgenthau (1948), known as the forefather of classical realism in International Relations. World maps that represented an Orientalist view indicated the locations of nations, populations, and natural resources. Also, the assumption of unequal relations between different locations was present throughout the work of Morgenthau (1948). Inside the state, civilisation was expected, but outside was barbaric space waiting to be tamed, inviting colonisation by the more sophisticated Europeans from other parts of the world. Morgenthau included a map to indicate the "colonial area" presented, as if colonisation was presupposed knowledge (1948, 283). Justification for colonisation was recognised in other pieces of writing by Morgenthau (1951), as the American President, William McKinley, explained his country's 19th century imperialistic foreign policy by using biblical allusions, saying that the Philippines was annexed by the US because of God's guidance (Morgenthau 1951). Moreover, ocularcentricism can be noted in neo-realism. Mearsheimer (2001, 175), for example,

used nine maps that represented states with their Westphalian territorial borders and explanations of the aims of past great powers to expand their territories. The map indicating Japan's targets during WWII clearly provided information about Japan's imperialistic foreign and military policies at that time, similar to the European powers' colonisation campaigns. Hence, Mearsheimer (2001) similarly justified territorial acquisitions as means to increase national power according to reason of state. Orientalist colonial legacies, a term coined by Said (1977), were implicitly supported and reified.

Secondly, geopolitics is expected to be an objective explanation of locations. Spykman (1938, 236) said, "...geography does not argue. It simply is." However, geopolitics is not objective but an imposition of space management by the politically superior on the inferior. Specifically, geopolitics served the purposes of European colonisation which, by violence, silenced other peoples' voices in that space. For example, the spatial details of Mackinder (1904) facilitated colonisation, stating that maps were drawn according to what was naturally given. His map in *The Natural Seats of Power* gave details of land geography and became very influential in both geopolitics and International Relations. The spatial conceptualisation proposed by Mackinder was influenced by ocularcentric mapping.

In the 19th century, it was expected that, like other intellectual disciplines, geography had to become scientific (Ó Tuathail 1996). Geographical knowledge was differentiated from knowledge that needed to be discovered and knowledge that was in a human's inner thoughts. Thus, a geographer was the 'detached subject' who observed the space outside as 'viewed objects' in a neutral manner (Ó Tuathail 1996). Therefore, geographical discourse was claimed to be a neutral perspective for universal knowledge. Colonialists claimed to discover such neutral knowledge of geography and imposed it on the colonies. However, this geographical knowledge was not totally neutral as it went hand in hand with brutality conducted by the Europeans.

Mackinder's claim that geography was an objective science may be considered a one-sided truth as European superiority was implied in the discipline. This colonial characteristic is also found in mainstream International Relations, especially when objectivity is claimed in classical realism and neo-realism. The classical realist Morgenthau (1948) mentioned the importance of geopolitical location to the national interest, though he did not explicitly claim it to be objective. Morgenthau was aware of the difficulty of making international politics a 'science' in comparison with natural science because human behaviour is more complicated than physical interactions in nature.

Unlike natural substances, humans cannot be positioned as fixed objects when studied by other detached groups of people. Morgenthau concluded that "politics is not science but arts" (1947, 16). However, in terms of space management in international politics, the existence of Westphalian territorial borders was taken for granted as factual by Morgenthau. He wrote that "...in the same way in which in a certain district of the national territory, the municipality represents the nation and exercises its authority, each nation of the globe will represent humanity and in its natural boundaries act for it" (1947, 82). The concept of objective territorial borders expressed in Morgenthau's work was a product of ocularcentric mapping. The claim for objectivity is more explicit in neo-realism. Waltz (1979) stated that objectivity was expected in an analysis in international politics, when states were universally seen as political units interacting with others in the international system. This ocularcentric mapping, with its claim of objectivity, led to the assumption that the state was self-contained. Such a state-centric worldview can be noted in neo-realists' comparisons of the state with a black box or billiard ball (Mearsheimer 2001) and in the treatment of the state as a like-unit (Waltz 1979). The classical realist Herz (1959, 40) also used the term "impermeable hard-shell," similar to Mearsheimer's metaphors.

Westphalian territorial states, accepted as a truth in International Relations, were but one form of space management that originated in 17th century Europe, and were passed on to other parts of the world during the colonial era. The assumption of a state being like a self-contained black box, as a colonial legacy, has been a problem examined in International Relations for decades. This is especially true in the reliance of state decision-making on the assumption that the outcomes of complex internal processes approximate to rational utility maximization. This is an expression of the concern that the national interest underpins Foreign Policy Analysis as a sub-field of International Relations. The problematic assumption of a state being a black box that privileges security and power of the US applied with regards to Laos during the Cold War was criticised by Stevenson (1972) and is discussed more in the following sections.

Thirdly, the expectation that state space and its people should be separated was obvious. The maps influenced by Orientalism and drawn according to different territorial states in the Westphalian style implied the dichotomous understanding of the inside/outside of a political unit. Walker (1993, 151) described this dichotomy as the “double canon of Western political thought,” defining the inside space and the outside space of the state as taken for granted in International Relations. The inside guaranteed

justice and order, and justified national defence, military operations, and very often violence, while the outside suggested anarchy. The dichotomous inside/outside understanding of territory was common to classical and neo-realism. Morgenthau (1948) cited international treaties that suggested binary opposition to the inside/outside of the state. Herz (1959) discussed that the sovereign should be supreme within its delimited territory and should not be interfered with by others. Waltz (1979) noted this dichotomous understanding of the inside/outside. Domestic politics differed from international politics, the structure in the former being hierarchical, with the sovereign power making and enforcing laws, a situation impossible in the international arena.

The Westphalian concept of borders is characterised as decontextualised reification found among the classical and neo-realists. Morgenthau (1948) and Herz (1968) discussed history in their writings and their standpoints on borders varied, but it was the history of the elites in Europe. Non-intervention and territorial integrity were violated at times in the interests of the nation and international peace and order as in, for example, the suspension of territorial integrity for Atomic Development Agents to control atomic weapons (Herz 1959; Morgenthau 1948). Eventually, Morgenthau (1948) and Herz (1968) insisted that Westphalian borders were universally important.

Similarly, Waltz and Mearsheimer, with less historical and contextual concerns, homogenised the state as a unit that interacted with others in the international system. Waltz offered a systemic explanation with three variables: the ordering principles of the structure, the character of the state, and the distribution of the capabilities among states. First, hierarchic domestic politics differed from anarchic international politics. Second, units in domestic politics were different as they performed different tasks, while international units were undifferentiated (Waltz, 1979). Third, the state as a unit imitated the security strategies of others to survive international anarchy. When states maximised their strength, some became major powers. The number of major powers at any one time led to different international systems. A bipolar system was more stable than a multi-polar system, while a unipolar system did not last long and rarely occurred. The neo-realists were attached to this perception of the dichotomous understanding of inside/outside. They assumed the borders existed as attributes of a Westphalian state as the best form for survival in the anarchic international system.

Finally, geopolitics was a set of knowledge that a state advisor recommended nationality policy to the government. Geopolitics is a set of knowledge for nationalistic advice in international

affairs (Ó Tuathail 1998; Dodds 2007, 9). This article notes that it is limited and monopolised by certain groups of people. These elites are what Ó Tuathail and Agnew described as “intellectuals of statecraft” (1998, 81). For example, during WWII, German geopolitical advisors, Haushofer and Ratzel, had nationalistic mindsets that served their state interest. Though Haushofer denied any influence on Hitler, similar ideas to increase the German living space can be found in Hitler’s writings (Haushofer 1998; Hitler 1941; Ó Tuathail 2005). Likewise, Ratzel believed that a larger space meant greater power and living space helped justify Hitler’s aggressive foreign policy (Ó Tuathail 1996). Again, such a characteristic of geopolitics was subjectively driven by statesmen’s the national interest. Geopolitics was used for purposes of colonisation, if not imperialism, and its colonial legacy was passed on in the Cold War as a different brand of International Relations (Thanachate Wisaijorn 2017).

In the Western hemisphere, similarly, the geopolitician Mahan was seen as the innovator of the idea of the Great Fleet’s push for territorial and commercial power for the US (Ó Tuathail 1996). It was even argued that the US president, Theodore Roosevelt, already had that plan in mind to build the fleet to expand US naval power. Mahan’s writing was used to

justify Roosevelt's policy (Ó Tuathail 1996). Additionally, Mahan was fond of ocularcentric naval maps and, as a result, they were used to provide the strategy for US naval warfare. Thus, it is difficult to deny that the ocularcentric maps did not, in the following decades, play a role in International Relations discourse in the US. International Relations narratives can be linked to state foreign policy in two aspects, namely, as a reading source for practitioners and also are for theorists as practitioners themselves. For example, Lebow (2003) stated that Morgenthau's book *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* was a great source for policy-makers in international politics. In addition, George Kennan was regarded as both a scholar and a practitioner. As a diplomat to the Soviet Union, Kennan wrote *The Sources of Soviet Conduct* that discussed an appropriate foreign policy the US should have adopted in the 1940s. He said that to defend the US national interest, statesmen must be patient and a containment policy should be conducted. This was because there was no time to exert pressure as the communist doctrine suggested that capitalist society itself would decline eventually, and hence there was no need to attack capitalist states before the time was ripe (Kennan 1947).

Orientalism in the Mekong Basin as the Thai-Lao Border

The French Indochinese-Siamese Border

The concept of Westphalian borders was a product of 17th century Europe. Ruggie (1998, 184) indicated that after the Westphalia Treaty, the principles of the religion of the ruler dictates the religion of the ruled and the king is the emperor of his own realm were set as social norms at that time. Soja (1989) explained that the interpretation of space by the use of ocularcentric maps was dominant after the Westphalia Treaty. This mapping style was used by Europeans to colonise different parts of non-European zones (Walker 1993). Soja (1989) further argued that space was regarded as fixed and little attention was paid to it by social science in Europe, including geopolitics and its process of colonisation. This spatial conceptualisation in ocularcentrism was criticised by Said (1977) for reflecting the European worldview. The mapping of the colonies was contaminated by cultural subjectivity as space outside Europe was conquered with colonial brutality and defined eurocentrically (Ó Tuathail 2005).

In the Mekong basin, this situation occurred at the time of Siam's modernisation when ocularcentrism replaced the ancient spatial concept of *mandala* of the Bangkok and Vientiane courts and the spatial practices

of riverine communities.³ The then Siamese-French Indochina border, now the Thai-Lao border, was established by means of violence. The Siamese elites slowly accepted the European style of Westphalian mapping as they put the territorial border into practice (Walker 2008). The border settlement silenced most tiny Lao statelets along the Mekong that were still attached to the *mandala* system as well as the riverine practices of the peoples. Accordingly, in the late 19th century, the Mekong basin was incorporated in Oriental Studies in an institution called *Société académique indo-chinoise* in France. This was of course involved with geography and administration combined with scientific, military, and commercial knowledge (Jakkrit Sangkhamanee 2012). The Mekong was seen as the *mission civilisatrice*, implying the French people's mission to civilise other parts of the world (Garnier 1873). To compete with British imperialism at that time, it was even proposed that Indochina should become "French India" (Said 1977, 218). Thus, geopolitics played a significant role in French colonial knowledge.

Peoples along the Mekong had their own interpretations of borders in pre-colonial times which differed from those of the Westphalian

system. Wolters (1999) used the Sanskrit term *mandala* which referred to the ancient power relations in the region without fixed territorial boundaries. In *mandala*, the strongest king at the centre acted as a suzerain and expected tributes and respect from the less powerful vassal kings. Regalia and manpower were supplied by the vassals to the overlord king. It was also common for less powerful kings to send tributes to more than one suzerain at the same time, as Lao statelets did with Siam and Annam (Evans 2002).

The French colonialists introduced the Westphalian form of state, and the Siamese elites accepted it (Thongchai Winichakul 1994).⁴ The Westphalian border settlement according to the 1893 Franco-Siamese Treaty silenced tiny Lao statelets along the Mekong that still observed *mandala* system as well as the riverine practices of the people who made daily crossings. At the first phase after border demarcation, Tej Bunnag (1968, 117) stated that in the slow process of Bangkok centralisation from 1892 to 1915, the local nobilities were "silenced" by means of tax nationalisation. The Siamese King Chulalongkorn's half-brothers were sent as commissioners to the Northeastern statelets located on the west

³ Siam was the name of Thailand before 1938.

⁴ Walker (1999) added to Thongchai that even though pre-colonial statelets along the Mekong paid attention to people more than space, some statelets used the Mekong as the state boundary to secure their trade routes to southern China.

bank of the Mekong seen as vulnerable to be colonised by of France. Some princes stopped the tax used to be collected by the local nobility such as on liquor and tobacco and nationalised the opium trade in Ubon Ratchathani.

Modern geography was slowly accepted, as more Siamese elites became accustomed to the idea of Westphalian borders when Britain took control of Burma in 1885 (Thongchai Winichakul 1994). This article sees such acceptance as a hybridised spatial conceptualisation. By the late 19th century, Siamese elites accepted European thinking regarding border settlements but this acceptance of the European concept of space meant the silencing of the voices of local people. Lao nobilities in various statelets along the Mekong attached to the *mandala* system were forced to accept modern administrative reform from Bangkok. The administrative reform started in 1892 and was not completed in a fortnight. The initial stage called the creation of the centralised system of provincial administration known as *Monthon Thesaphiban* lasted from 1892 to 1899 (Tej Bunnag 1968). The implementation stage even followed from then to 1915. Siam adopted colonial tactics similar to the West

resulting in military clashes with the French in 1893 and the 'loss' of vast areas on the eastern banks of the Mekong to French Indochina (Thongchai Winichakul 1994). After the Franco-Siamese conflict, the Siamese-Indochina border was drawn for the first time. Some parts on the west bank such as Champassak province was ceded to Indochina and returned to the Thai state in 1940s (High 2009; Peera Charoenvattananukul 2020). After WWII, those parts of the west banks were again returned to France and became the colonial legacy for post-colonial Thai-Lao relations.

The people from the highland areas play an important role that cut across the Thai-Lao Mekong border since the independence of Lao PDR in 1954. They were the Hmong, who joined the US, and the *Lao Theung* people, of Mon-Khmer ethnicity from the Bolaven Plateau (Vatthana Pholsena 2006), who joined the communist *Pathet Lao* in the battle against the Royal Lao government supported by US.⁵ Indeed, the Hmong, a group of people living in *zomia*, the term employed by Van Schendel (2002) and Scott (2009), joined both parties in Cold War battles.⁶ This article agrees with Vatthana Pholsena (2006), Hillmer (2010), Supang Chanthavanich

⁵ These Lao Theung people are often referred as "kha" which can be translated as slave in Lao accent and hence a pejorative term that this article tries to avoid.

⁶ Zomia covers the area of the present North-Eastern India, Bangladesh, Southern China, Northern Thailand, Lao PDR in the Mekong Valley, Northern and Central Vietnam, and Eastern Cambodia (Scott 2009).

and Tawil Pliansri (2011), Lee (2015), and Baird (2013) that Mon-Khmer and Hmong peoples from the highlands should not be downplayed in the history of the Lao state. Scott (2009) suggested that pre-colonial states in Southeast Asia sent to the ancient kings in mandala captured people as tributes to work in construction of public works and to become soldiers in warfare. As a result, a significant number of peoples fled the pre-colonial mandala states to freedom in the highlands (Scott 2009).⁷ Jonsson (2010; 2012) and Baird (2013) however, cautioned that total separation of upland-lowland could be misleading because they were always interrelated. Baird (2013) provided an example of how the Mon-Khmer people played a role in the lowland politics, resisting the French colonialist policy. The French even said that the Champassak royal family urged people in the highlands “not to pay taxes” (Baird 2013, 263). The lowland state and highland people have had contacts and thus cannot be totally separated.

The inclusion of these areas and peoples in the analysis of this region is justified since 702 of 1,108 kilometers of the Thai-Lao border is made up of highlands, much of it being *zomia* or non-state space. To ignore these areas and

peoples would disregard the locations of Thai-Lao border conflicts in three villages, Bane Kang, Bane Savang, and Bane May in 1984, in Ban Rom Klao in 1987-1988, and the Vang Tao incident in 2000 (Pinitbhand Paribatra 2013; Khien Theeravit and Adisorn Semyeam 2002) and the peoples in highlands. They took parts in a number of battles during the Cold War. After Laos became a communist state, many Hmong became refugees in Thai territory. In the contemporary context of fixed borders, peoples from *zomia* such as the Hmong still maintain contact with lowlands peoples. Yet, after 1989, the roles of peoples from *zomia* were referred to as refugees, terrorists, and insurgents, when they crossed the Thai-Lao border, especially in mainstream International Relations.

Orientalism on the Thai-Lao Border during the Cold War

This sub-section discusses the portrayal of Orientalism in border conceptualisation in US foreign policy on the Mekong basin and in International Relations during the Cold War. The features of Western superiority and monolithic communism are discussed.

⁷ Mai Na Lee (2012) argued that to conclude that all people went to highlands to seek political refuge might not be totally correct. Some group of people in the highlands were simply vulnerable tropical diseases such as malaria as the Hmong did in the colonial days.

With regards to the idea of western superiority, the independence of Vietnam in 1954 did not bring peace to the region. The Cold War saw the continuation of violence US troops presence in the South and the Soviet Union support for the North Vietnamese replaced French influence after its defeat in 1953 in *Dien Bien Phu*. To support the unpopular regime in South Vietnam and the military dictatorship in Thailand, the US formed the Southeast Asia Treaty Organization (SEATO), condemned by Said (1977) as a ploy to lure Third World nations to join the US which stationed military forces in the region to counter communism. The US even believed it could replace the French *mission civilisatrice*, aimed to civilise peoples in Indochina (Said 1977; Jakkrit Sangkhamanee 2009). According to Said (1977), the US intellectuals of statecraft were not the only party to be blamed for its intervention in Indochina, as such an intervention was only possible with the consent of the elite groups in the region who welcomed the eventual 500,000 American military personnel (Routledge 1998).

In a number of International Relations texts, the peoples of Indochina were back then often perceived as less developed and less rational. When the people of Vietnam were perceived thus, it became a justification for the US to intervene in the region, which covered not

only South Vietnam but also Thailand and Laos, so that there were prevented from communist influence and become the role models of better economic practice of American liberalism. For example, Ngo Dinh Diem, the President of South Vietnam in the late 1950s was described as “an Oriental despotic totalitarian” (Morgenthau 1965, 21). True, Diem could have been cruel and nasty as indicated in historical textbook on Vietnam in the era (Chandler et al. 2005; Johns 2010, 33), yet, the phrase ‘Oriental despotic totalitarian’ suggests that because he was an ‘Oriental’ so he was ‘despotic totalitarian’. Indeed, a ‘despotic totalitarian’ does not have to be an ‘Oriental.’ With such conceptualisation, Morgenthau was influenced by Orientalist perspective. Even the Indochinese elites were viewed as less rational because they were oriental. Morgenthau’s statement that “we could deprive the *Viet Cong* by herding peasants into strategic hamlets” (1965, 15) suggested a superiority of ‘we’ over the locals as ‘cattle.’

The notion of Western supremacy was recognised by Stuart-Fox (1997), a Western historian. He was aware of the fact that the US personnel working in Laos during the Cold War were tainted with the idea of Lao people being inferior. For example, in reference to the United States Agency for International Development (USAID), whose work was to support refugees

in terms of medical and basic needs, Stuart-Fox said that the organisation treated “the Lao much as the French had done, as incompetent, lazy and childlike” (1997, 154).

Similarly, justification of the intervention in Indochina can be noted in the work of Herz (1959, 40) who said that state territory was very important and compared it to a “hard-shell” that should be defended. However, with more advanced technology, especially after WWII, Herz stated that Westphalian territorial borders were obsolete. For instance, the US border was ‘shifted’ to Indochina to contain the communists. Such a statement, before the establishment of Lao PDR as a communist state in 1975, showed that US statespersons, and even some academics, wanted to defend their imaginative geography in Indochina as right wing groups that supported the Lao monarchy’s fight against fought with the left wing *Pathet Lao* groups assisted by the communist Vietnamese. Since the Thai state provided military airbases for the US to intervene in Laos before 1975, the Thai-Lao border in that era was academically set aside, thereby suggesting that US intervention in Thailand and Laos was justified. The US border may have shifted to Indochina as Herz theoretically contended, though a decade later, his stance changed and he emphasised the importance of state territory in the Westphalian system again (Herz 1968).

Stevenson (1972) showed an awareness of the failure of American foreign policy relating to Laos in the previous decade and criticised US intervention, saying that statesmen such as Dulles ignored significant factors regarding Laos. For instance, Stevenson (1972, 9) believed the boundary of Laos in the ocularcentric maps was “fictitious” due to different tribes and feudal warlords. He recognised the fact that in the 1960s there were more Lao people in Thai territory than in Laos itself and that the movements of peoples from the highlands transcended the Lao state boundary. Stevenson believed that American intervention in Laos was agreed to by some groups of Lao elites and American statecraft intellectuals that overlooked the plight of peoples on the ground. Stevenson’s work was not recognised as much as that of Morgenthau and Herz but was often quoted by Surachai Sirikrai (1979), a Thai expert on Thai-Lao relations in the 1980s.

Secondly, monolithic communism perceived by US statespersons was often found in International Relations. Morgenthau (1965) warned the US President not to view communism as monolithic. Yet, the US intellectuals of statecraft back in the 1950s who advised the President viewed global communists as one single unit, despite Chinese and Soviet communists being different (Rystad 1990). Kissinger (2011) blamed Eisenhower and Dulles for viewing

communism as a monolithic entity. The 1947 Truman Doctrine and Dulles' position in 1954 to oppose communism were successfully implemented in Europe but not in Southeast Asia (Kissinger 2011) because the threat in Europe from the Soviet was mainly military. The threat in Southeast Asia, from China, however, was not only military but also political. China had significantly influenced Southeast Asia for centuries. It was therefore difficult for the US to contain China simply by using the mechanism of SEATO with its troops in Thailand and South Vietnam (Morgenthau 1965). Morgenthau (1965) suggested that the US intellectuals of statecraft be aware of differences among communist states that were satellites of the Soviet. This awareness would help the US win the hearts and minds of some moderate/smaller communist states and to compete with the Soviet and China.

While communists were viewed as monolithic, communist states tended to be viewed as self-contained, and this led to the domino theory. Such a theory was often included in the rhetoric of the US intellectuals of statecraft and academia to intervene in the Thai-Lao border (O'Sullivan 1998). The comparison of a state as a domino resulted from the geopolitical legacy of ocularcentric maps that silenced the spatial conceptualisations of *mandala* and peoples in the *zomia* and Mekong River. This discourse can

be found in the words of the intellectuals of statecraft and International Relations scholars. For instance, former US president Eisenhower said that "the loss of Vietnam, together with Laos" would threaten "not only Thailand but also Burma and Malaya" (1963, 333). Eisenhower additionally argued that Laos was a very important "domino" in Southeast Asia because the Ho Chi Minh Trail that the Viet Minh used as a route to support military operations in South Vietnam was in Lao territory (Kissinger 1994, 641). Eisenhower stated further that "the fall of Laos to Communism could mean the subsequent fall – like a tumbling row of dominoes – of its still-free neighbors" (Eisenhower 1963, 607). Eisenhower was partially right when communism under the leadership of Ho Chi Minh was successful in uniting the country, Laos subsequently became a communist state in 1975 (Chandler et al. 2005).

Kissinger (2011) criticised the Eisenhower administration for viewing the Soviet and Chinese communists as monolithic, but similar criticism could be applied to Kissinger himself. Dommen (1985) attacked Kissinger's view of the Soviets and the Vietnamese as one single unit. Kissinger hoped that his diplomatic skills in lobbying the Soviet and Indochinese statespersons in the 1973 Vientiane Agreement would guarantee a neutral Laos after the withdrawal of US troops. However, Hanoi was more ambitious than just

having Laos as a neutral state. The events of 1975 could be called second order Orientalism as Vietnamese and Lao elites applied the spatial concept of Westphalian territory to their states. Laos became Lao PDR after the US withdrawal while Vietnamese troops remained in Lao territory (Oldfield 1998).

Second-order Orientalism: Thai-Lao Border from 1954 to the Present

Second-order Orientalism was found in what Said called “intellectual, political, and cultural satellites of the United States” (1977, 322). This happened among the policy-makers in Thailand, Laos, and South Vietnam in the 1950s. For example, the US had its chosen men, such as General Phoumi Nosavan, to promote an anti-communist campaign in Laos (Stuart-Fox 1997) and close allies, such as the Thai dictator, Sarit Thanarat, at the peak of the Cold War.

Evidence of second-order Orientalism from 1954 to 1975 can be seen in the US role in the region. From 1975 to 1989, however, the territorial integrity of the Thai state was emphasised. From 1989 to the present, the Thai-Lao border has not only been paid attention to by International Relations but also by history, sociology, geography and anthropology. Some scholars are still attached to the Orientalist spatial conceptualisation and the idea of territorial integrity, despite the

increasingly borderless world as a result of post-Cold War economic liberalism supported by Thai-Lao International Relations scholars. There has been an emergence of a hybridised spatial interpretation by the state and locals in Thai-Lao border debates.

From 1954 to 1975, Bansoon Ladavalaya, a Thai political scientist, is a good example of second-order Orientalism among academics who strongly echoed US anti-communist policy. Bansoon Ladavalaya (1970) spoke the language of communism containment similar to what Dulles, the US Secretary of State, said in the 1950s, and disagreed with the change in US foreign policy in the early 1960s in which the Kennedy administration favored a coalition government in Laos that allowed space for a communist faction. Bansoon feared that such action would later threaten the Thai state. Bansoon accepted all four Orientalist geopolitical characteristics in his text aimed to teach International Relations students at Chiang Mai University in the 1970s. Presentation of the ocularcentric map of Laos with Westphalian-style borders indicated its linear boundary led to the use of the first geopolitical characteristic – objectivity. This led to the second geopolitical assumption of separation of space and peoples, in this case, those of Lao ethnicity on both banks of the Mekong separated by the Westphalian system. It seems Bansoon

recognised some degree of contest over the borderline as the map indicated the areas occupied by *Pathet Lao*. However, he concluded that non-intervention and territorial integrity were eventually expected when Laos became a sovereign state after the 1954 Geneva Agreements. However, these expectations were not fully realised. Bansoon condemned North Vietnamese military intervention that violated the territorial integrity of Laos but accepted US intervention if it was cloaked in the name of a military collective mechanism such as SEATO, established to contain communism and requested by Laos. The third geopolitical characteristic, Western superiority, was evident in the work of Bansoon as the Westphalian territorial system was taken for granted and suspension of it was accepted when required by the US.

Between 1954 and 1975, the Westphalian territorial form of state was taken for granted in discussions of the Thai-Lao border. A number of influential academic texts published between 1975 and 1989 examined the historical background and recognised occurrences of border disputes and military intervention. These instances were regarded as deviations to the ideal Westphalian territorial form and it was hoped that the territorial integrity of Laos would be respected when its

domestic politics became more stable (Surachai Sirikrai 1979).

Ocularcentric maps still influenced explanations of the causes of Thai-Lao border conflicts after the establishment of Lao PDR in 1975. For example, Virat Ruampongpatana (1988, 82) used six maps of the Thai-Lao border to explain spatial details between 1975 and 1988. Claiming to be more objective, aerial photography of the three border villages of *Bane Kang*, *Bane Savang*, and *Bane May* was used to argue that the disputed areas in 1984 were in Thai territory. However, a Lao national, Pheuiphanh Ngaosyvathn (1985), had a different stance claiming that these villages had been in Lao territory since the colonial era. The two authors' analyses differed because they were attached to different forms of 'objectivity.' Laos had confidence in the map drawn during the French days, while the Thais cited the newer and technologically more advanced aerial photography. Nevertheless, an error in the Thai-Lao border found in the map could be noted. In that period, a number of texts reported that the Thai-Lao border was 1,750 kilometres in length (United States of America, Department of the State 1962⁸; Sompen Kutranon 1982; Virat Ruampongpatana 1988). The fact that this distance was corrected

⁸ The US Department of the State uses a mile as the unit of measurement and indicates that the Thai-Lao border is 1,090 miles or 1,750 kilometres in length.

to 1,810 among scholars after the delimitation in the late 1990s implied that the objectivity of the map should not be taken for granted.

However, it must be noted that the logic of mandala was sometimes mixed in the spatial conceptualisations of scholars at that time. For example, historical accounts recognised by Bansoon Ladavalaya regarding the issue of the Thai-Lao border showed signs of Thai nationalism. The clichéd discourse of territorial losses on the Eastern bank of the Mekong to France in 1893 was repeated all over again (Bansoon Ladavalaya 1970). This was the claim attached to the pre-colonial spatial conceptualisation that represented the voice of the Court of Bangkok for its suzerainty over Laos. Indeed, the Westphalian logic had not been accepted in these areas before the establishment of modern state boundaries in 1893. As the east bank of the Mekong territory was not de jure possessed by either Siam or France, it could not be lost according to international law unless the claim was based on the replaced mandala norms. Similarly, the faith in the objectivity of the ocularcentric maps remained in master theses in International Relations submitted to Chulalongkorn University. Daomas Imsomeranrach (1992) presented the ocularcentric map in her thesis *Bureaucratic Politics in Thai Foreign Relations: A Case Study of Thai-Lao Disputes over the Three Villages to*

objectively explain the border conflicts in 1984. Chan-orn Bongsebandhu-phubhakdi (2000) similarly presented the map to indicate “the loss of Thai territory to France” in the colonial era in her thesis *Land Border Settlement between Thailand and Laos*. Though it could be argued that such a claim was based on the spatial concept of ocularcentricism which is Orientalist, the belief that the Thai state lost its territory to France was based on the mandala spatial conceptualisation. The two ways of spatial interpretation were hybridised.

Corrine Phuangkasem (1980) adopted the Social Field Theories of Rudolph Rummel to explore the behaviour and interaction of Thailand and other states in Southeast Asia in the 1960s and 1970s. The space of the state was a supposedly self-contained unit when the theoretical framework was applied. The spatial conceptualisation of Thailand and its neighbouring nation-states in the 1960s and 1970s, including Lao PDR, were like two billiard balls, metaphorically speaking, that hit each other on the table of international politics. Corrine Phuangkasem (1980) believed that when the state was like a unit, it helped International Relations students and policy-makers make more objective predictions in international politics. Corrine Phuangkasem (1984) analysed Thai foreign policy regarding Indochinese states and

revealed another geopolitical characteristic, the unequal presentation of space. She regarded Laos as economically less developed in comparison with Thailand and, being a land-locked state, had to rely on Thailand for access to seaports. No longer was there justification for colonisation from 1975 to 1989 but the inequality of space still provided reasons for Western intervention in the 1950s and 1960s, as Laos was seen as a key area to Southeast Asia (Corrine Phuangkasem 1980). She further defined different spaces according to traditional geopolitics and explained the great powers' interest in Southeast Asia, especially Thailand and Laos. She saw this area as a "land ridge" providing a route from the Pacific to the Indian Ocean, and a source of cheap labor, raw materials, and a means of transporting oil (Corrine Phuangkasem 1980, 27). This explanation was similar to Spykman's geopolitical description of Indochina as strategically important as the route to the continental landmass of Eurasia. Spykman (2008) believed that control of this region meant greater power. In short, the geopolitical characteristic of the presentation of unequal space as justification of Western intervention still remained in International Relations.

First-order Orientalism dominated by US interest became second-order when the Thai-Lao elites internalised the knowledge of spatial

conceptualisation in the Westphalian state form and mixed it with their own nationalism. For example, a Thai, Sukhumbhand Paribatra (1984), mixing Westphalian state perception with ancient mandala, said that Thailand lost Lao territory to France during the colonial era, but this view was not shared by the Pheuiphanh Ngaosyvathn (1985) who believed that Laos was invaded by the Thais even before the arrival of the French. This Thai chauvinism emerged again during World War Two when Thailand tried to annex parts of Lao territory while France was significantly damaged by what was going on in WWII in Europe (Pheuiphanh Ngaosyvathn 1985). As a state practitioner, Kajadpai Burutpat (1988) not only repeated the traditional chauvinism regarding the territorial loss of Thailand to France in 1893 but also accused the *Pathet Lao* of planning to annex the then sixteen North-East provinces of Thailand, where a significant number of Thai-Lao people lived, on the same *mandala* grounds. Though this accusation has never been proved, this present article insists that claims to territory based on historical accounts from the pre-colonial era were anachronistic as, under mandala, territorial borders were not absolute. Such claims were simply made to arouse nationalistic feelings.

Turning our attention now to the phase 1989 to the present, Chatichai Choonhavan was elected

as the 17th Prime Minister of Thailand in 1988 and launched a policy aimed at turning battlefields of Indochina into thriving marketplaces. This present article considers 1989 (the year of the fall of the Berlin Wall) as the end of the Cold War and as the starting point to examine concepts of the Thai-Lao border by International Relations in the most recent period. Jakkrit Sangkhamanee (2009) argued that the triumph of economic liberalisation originated from French actions to civilize colonies in colonial days and the US capitalist development scheme during the Cold War. An Orientalist legacy has remained, even after the end of the Cold War.

Western superiority regarding the knowledge of space management on the Thai-Lao border was noted in International Relations after 1989. For example, Pinitbhand Paribatra (2013) explained the development of the Thai-Lao border that had been reified by four colonial treaties between Siam and France. Though he recognised that border conflicts very often resulted from inaccuracies in the days of the French and ocularcentric maps, an Orientalist perspective, problems were argued to be merely technical. European imaginary geography of Westphalian states was still prioritised when the Thai-Lao Joint Boundary Commission was set up in 1996 to solve the inaccuracies that resulted from colonial treaties. In 2012, 96% of the

Thai-Lao border delimitation was completed (Pinitbhand Paribatra 2013).

Such western superiority in terms of spatial conceptualisation shaped the ways in which history was written in Thailand and Lao PDR. In Lao mainstream history, second-order Orientalism is found in the transition of the historical focus from lowland Lao to include other, highland, peoples in 1975 as Marxist-Leninism allowed more space for peoples from the highlands (Vatthana Pholsena 2006). Before this time, Lao historiography was influenced by traditional Lao historians, such as Maha Sila Viravong (1964), and was similar to Thai traditional historiography that emphasised the common movement of Thai-Lao peoples southward from China. This pre-1975 historiography spoke for the voices of the lowland Lao and completely silenced those from the highlands. The Marxist-Leninist version of historiography after 1975, on the other hand, emphasised more 'national space' of Lao PDR. Its promotion of equality in line with Marxist-Leninist doctrine included other groups of ethnic minorities (Vatthana Pholsena 2006). Even though Marxist historiography included the voices of peoples from highlands, the prioritised form of 'national space' was still the Westphalian one promoted by the elites from the *Pathet Lao*. In the present day, the peoples from different groups of Lao, Hmong, Mon-Khmer,

Tibeto-Burman, and Yao are citizens of Lao PDR and co-exist (Vatthana Pholsena 2006), in accordance with the geopolitical characteristic of separation of peoples and space of Westphalia. No matter what ethnicity one was, once a Lao citizen, one should be loyal to the state, and loyalty to the state was in line with loyalty to the national space of the Westphalian state. The logic of this national space repeats the traditional geopolitical characteristics of separation of spaces and peoples. This second-order Orientalism arose as the elites from the party reified the form of space in Marxist-Leninist doctrine to promote equality among citizens.

There has been an awareness of second-order Orientalism among scholars in International Relations and the hybridised spatial interpretation in regard to the Thai-Lao border has become more obvious. For the former, the criticism towards the fixed and established spatial conceptualisation in the forms of Westphalian state has been more critiqued. For example, Thongchai Winichakul (1994) criticized mainstream Thai historians. He argued that the Orientalist ocularcentric map was used as a tactic to boost Thai nationalism and repeated by both historians and International Relations scholars. To assume that Siam lost territories to France meant that Thailand de jure had possessed Lao territory before colonisation. This

logic cannot be applied as the Westphalian borders were not established by the time France explored the Mekong overnight. Indeed, the process took decades as suggested by Tej Bunnag (1968). Nationalistic discourse of lost territories can be found in the works of Thai historians such as Tej Bunnag and was passed on from the work of Prince Damrong, the father of Thai historiography (Surachai Sirikrai 1979), and Luang Vichit Vadhakarn, the pioneer of Thai chauvinism during WWII (Thongchai Winichakul 1994). They took for granted the shift from mandala spatial conceptualisation to Westphalian, silenced peoples' attachment to natural landscape such as the Mekong and mountains, and hence were trapped in the dichotomous understanding of the inside/outside of the Thai state.

For the latter, in regard to hybridised spatial conceptualisation, more voices of peoples on the ground have become heard. For example, Khien Theeravit and Adisorn Semyeam (2002) explored Lao peoples' views of Thailand's use of a number of events, such as the border conflicts in the three villages in 1984, *Ban Rom Klao* in 1987 and 1988, and the *Vang Tao* incident in 2000. This piece of research found that not only the voices of the elites were echoed but also those of the peoples who daily crossed the Thai-Lao border were heard. Evidence of Lao

nationalism was shown by the general tone of the respondents' answers. Lao responses indicated that the Lao people did not agree with Thai historical narratives that Lao territory used to belong to Thailand, but so the researchers suggested that toleration in Thai-Lao relations should be promoted.

Recent anthropological researchers have been aware of the colonial legacy of the Thai-Lao border and listened to the voice of marginal peoples, and second-order Orientalism has become less salient. Since the end of the Cold War, neo-liberal discourse of a borderless world suggests that the Thai-Lao border should be borderless. For example, the historical research of Walker (2008) said that although the Westphalian territorial border was a European logic of how space should be interpreted, during the colonial days, the Siamese government put this concept into practice more strictly than the French did, as found in *Chiang Khong*. This was because France tried to promote trade in the riverine cities along the Mekong border with Siam. If the territorial border was strictly interpreted, trade could have been interrupted. Yos Santasombat (2008) studied the cross-border activities of peoples in the *Chiang Khong-Houay Xay* District in the upper Mekong region and found that peoples from Lao PDR used kinship ties to cross the river border daily to work

in Thailand. Similarly, in the southern area of Lao borderland, people in the area are involved with everyday border-crossing (Thanachate Wisaijorn 2018). Most of the time, the Mekong was not a barrier for these peoples. However, it was a barrier for others. Post-orientalism which is used to describe the co-existence of the practice of strict national territorial border and the Mekong border as a lived space can be observed. Jakkrit Sangkhamanee (2009) found that when GMS was introduced in the early 1990s, policies were monopolised by bureaucratic elites and stricter import and export taxes were imposed at formal border checkpoints. As a result, Lao traders smuggled goods from Thailand to Lao PDR so that boat-owners were able to make a profit (Jakkrit Sangkhamanee 2009). Cheaper products from China became more attractive in Laos, although Thai products were better known through exposure to Thai television.

High (2009) argued that it was difficult for border area people to cross the Thai-Lao border, as in the case of a girl from Southern Lao PDR who had to pay a lot of money to a job agency to work in Thai territory. Similar cases existed in the work of Vathana Pholsena and Ruth Banomyong (2006) about a number of Lao people who were exploited when they crossed to find jobs in Thailand. The Orientalist view remains dominant, despite the peoples on the

ground being heard academically. With the existence of the border, they have used it as a strategy to find better jobs than they could in Lao territory (Soimart Rungmanee 2014; Thanachate Wisaijorn 2018). Yos Santasombat (2008) and Jakkrit Sangkhamanee (2009) explored the informal movements of the peoples across the Thai-Lao border, but the works of Vatthana Pholsena and Ruth Banomyong (2006), High (2009), Soimart Rungmanee (2014) and Thanachate Wisaijorn (2018) showed that the area is not really borderless. For some people, to cross the Thai-Lao border is not very difficult. For example, tourists from Thailand can cross the border without much difficulty at the formal checkpoint at *Chong Mek-Vang Tao* in the southern Lao PDR. Yet, people who want to find jobs encounter much difficulties dealing with state officials (High 2009). It can be concluded that hybridised spatial practices could be observed when different groups of people found their own formal and informal ways to benefit from Orientalist spatial conceptualisation – the Westphalian style of state boundary.

Conclusion

This article argued that the colonial characteristics of space management in traditional geopolitics which evinced a Western way of looking at the world in the colonial era

were passed on in the ways that academics and state practitioners view the Thai-Lao border. Such Orientalist space management became important in geopolitics in the colonial era and in International Relations after WWII. Political and academic elites in the colonies gradually accepted and applied it, leading to a hybridised concept and practice of post-Orientalism.

The Thai-Lao border is a good example of how Orientalist spatial conceptualisation became hybridised into post-Orientalism. The Thai-Lao border was recognised in the Siam-France Treaty in 1893 as a line that separated Siam and French Indochina, and the Mekong River became de jure the international boundary that separated a significant number of Lao people on the two sides of the river between them from each other. This separation was despite the river being an important means of contact for centuries.

Before 1975, the separation of space and peoples between the Thai and Lao states was not strictly implemented as US and Thai troops secretly conducted military operations in Laos as part of the Cold War, but these military interventions were not officially announced as they contravened the international norm of non-intervention. Very often, a number of scholars in International Relations, both Thai and non-Thai, at that time justified US intervention in the region.

In 1975, Laos became a communist state and the colonial logic of Westphalian borders was resurrected and border conflicts between the Thai and Lao states occurred regularly. This spatial conceptualisation by the Thai and Lao elites suggested second-order Orientalism. Mountainous and riverine areas were still sites of contact as Hmong and some Lao people fled from the communist regime.

In the post-1989 era, academics in International Relations and other related fields such as history and anthropology became more aware of Orientalist spatial conceptualisation, and the voices of the peoples along the border were increasingly represented. The GMS, established to facilitate trade, tourism, and

development, led the elites and the border peoples to adapt their commercial practices and hybridised border practices developed.

A total separation of the Occidental and the Oriental is difficult as spatial ideas from Europe were embraced by the local in the colonial era. Westphalian borders were part of peoples' everyday lives, especially after former colonies gained independence in the post-WWII era. This article calls for more careful consideration of space as a form of post-Orientalism. Such consideration by academics, elites, and border peoples could lead to a greater understanding of the development of hybridised spatial practices.

References

- Baird, Ian. 2013. "Millenarian Movements in Southern Laos and North Eastern Siam (Thailand) at the Turn of the Twentieth Century: Reconsidering the Involvement of the Champassak Royal House." *South East Asia Research* 21(2): 257-279.
- Bansoon Ladavalaya, M.L. 1970. *Panha Lao*. [The Lao Issue]. Chiang Mai: Textbook Project, Faculty of Social Science, Chiang Mai University. (in Thai)
- Corrine Phuangkasem. 1984. *Thailand's Foreign Relations, 1964-1980*. Singapore: Institute of Southeast Asia Studies.
- . 1980. "Thailand in Southeast Asia: A Study of Foreign Policy Behavior (1964-1977)." Ph.D. diss., University of Hawai'i.
- Chandler, David, Norman G. Owen, William R. Roff, David Joel Steinberg, Jean Gelman Taylor, Robert H. Taylor, Alexander Woodside, and David K. Wyatt. 2005. *The Emergence of Modern Southeast Asia*. Singapore: Singapore University Press.
- Chan-orn Bongsebandhu-phubhakdi. 2000. "Kan Kae Panha Phromdaen Thang Bok Rawang Thai Lae Lao." [Land Border Settlement between Thailand and Laos]. Master's thesis, Chulalongkorn University. (in Thai)
- Daomas Imsomeranrach. 1992. "Kanmueang Nai Rabop Ratchakan Thai Nai Khwam Samphan Kap Tangprathet: Sueksa Chapho Korani Phiphat Panha Sam Muban Rawang Thai Kap Lao." [Bureaucratic Politics in Thai Foreign Relations: A Case Study of the Thai-Lao Dispute over the "Three Villages"]. Master's thesis, Chulalongkorn University. (in Thai)
- Dodds, Klaus. 2007. *Geopolitics: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2005. *Global Geopolitics: A Critical Introduction*. Essex: Pearson Education.
- Dommen, Arthur J. 1985. *Laos: Keystone of Indochina*. London: Westview Press.
- Eisenhower, Dwight D. 1963. *Waging Peace: Mandate for Change, 1953-1956*. New York: Doubleday.
- Evans, Grant. 2002. *A Short History of Laos: The Land in Between*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Garnier, Francis. 1873. *Voyage d' Exploration en Indo-Chine, Effectué pendant les Années 1866, 1867 et 1868 par une Commission Française Présidée par M. le Capitaine de frégate, Doudart de Lagrée*. [The Exploratory Mission in Indo-China, Undertaken in the Year 1866, 1867 and 1868 by a French Commission Presided over by the Captain of the Frigate, Mr. Doudart de Lagrée]. Paris: Hachette. (in French)

- Haushofer, Karl. 1998. "Why Geopolitik?" In *The Geopolitics Reader*, edited by Géaroid Ó Tuathail, Simon Dalby and Paul Routledge, 33-35. London: Routledge.
- Herz, John H. 1959. *International Politics in the Atomic Age*. New York: Columbia University Press.
- 1968. "The Territorial State Revisited: Reflection on the Future of the Nation-State." *Polity* 1(1): 11-34. Accessed April 2, 2014. <http://www.jstor.org/stable/3233974>.
- High, Holly. 2009. "Dreaming beyond Borders: The Thai-Lao Borderlands and Mobility of the Marginal." In *On the Border of State Power: Frontiers in the Greater Mekong Sub-Region*, edited by M. Gainsborough, 75-100. London: Routledge.
- Hillmer, Paul. 2010. *A People's History of the Hmong*. Saint Paul: Minnesota Historical Society Press.
- Hitler, Adolf. 1941. *Mein Kampf*. [My Struggle]. New York: Reynold & Hitchcock.
- Hirschman, Charles, Samuel Preston, and Vu M. Loi. 1995. "Vietnamese Casualties during the American War: A New Estimate." *Population and Development Review* 21(4): 783-812. Accessed March 3, 2015. <http://www.jstor.org/stable/2137774>.
- Jakkrit Sangkhamanee. 2012. "Decolonizing the River: Transnationalism and the Flows of Knowledge on Mekong Ecology." In *Managing Transnational Flows in East Asia*, edited by S. Huang, M. Hayes, and S. K. Lee, 173-186. Seoul: Jimoondang.
- 2009. *Mekong Border Riverscape: Space and Identity Construction of the Lao Long-Distance Boat Traders*. Saarbrücken: VDM Publishing.
- 2010. "The Hydraulics of Power and Knowledge: Water Management in Northeastern Thailand and the Mekong Region." Ph.D. diss., Australian National University.
- Johns, Andrew L. 2010. *Vietnam's Second Front: Domestic Politics, the Republican Party, and the War*. Kentucky: The University Press of Kentucky.
- Jonsson, Hjorleifur. 2010. "Above and Beyond: Zomia and the Ethnographic Challenge of/for Regional History." *History and Anthropology* 21(2): 191-192. Accessed April 5, 2017. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02757201003793705>.
- 2012. "Paths to Freedom: Political Prospecting in the Ethnographic Record." *Critique of Anthropology* 32(2): 158-172. Accessed September 3, 2019. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0308275X12437980>.
- Kajadpai Burutpat. 1988. *Thai Kap Phueanban Indochin*. [Thailand and Her Indochina Neighbours]. Bangkok: Prae Pittaya. (in Thai)

- Kennan, George. 1947. "The Sources of Soviet Conduct." *Foreign Affairs* 25(4): 566-582. Accessed February 6, 2014. <http://www.jstor.org/stable/20030065>.
- Khien Theeravit, and Adisorn Semyaem. 2002. *Thai-Lao Relations in Laotian Perspective*. Translated by Soravis Jayanama. Bangkok: The Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University.
- Kissinger, Henry. 1994. *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster.
- , 2011. *On China*. New York: Penguin Books.
- Kullada Kesboonchoo Mead. 2007. *Kanmueng Thai Yuk Sarit-Thanom Phaitai Khongsang Amnat Lok*. [Thai Politics during Sarit-Thanom Regimes under a Global Power Structure]. Bangkok: 50 years Foundation, The Bank of Thailand. (in Thai)
- , 2003. "A Revisionist History of Thai-US Relations." *Asian Review* 16: 45-67.
- Lebow, Richard N. 2003. *The Tragic Vision of Politics: Ethics, Interest, and Orders*. New York: Cambridge University Press.
- Lee, Mai Na M. 2015. *Dreams of the Hmong Kingdom: The Quest for Legitimation in French Indochina, 1850 - 1960*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Mackinder, Halford J. 1904. "The Geographical Pivot of History." *The Geographical Journal* 23(4): 421-437. Accessed March 29, 2015. <http://www.jstor.org/stable/1775498>.
- Mearsheimer, John. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton.
- Mayoury Ngaosyvathn, and Pheuiphanh Ngaosyvathn. 1994. *Kith and Kin Politics: The Relationship between Laos and Thailand*. Manila: Journal of Contemporary Asia Publishers.
- Morgenthau, Hans J. 1951. *In Defense of the National Interest*. New York: Alfred A. Knopf.
- , 1948. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.
- , 1947. *Scientific Man vs. Power Politics*. London: Latimer House Limited.
- , 1965. *Vietnam and the United States*. Washington DC: Public Affairs Press.
- Oldfield, David. 1998. "The Restructuring of Thailand's Foreign Policy towards Laos, 1998-1991." Ph.D. diss., Northern Illinois University.
- O'Sullivan, Patrick. 1998. "Antidomino." In *The Geopolitics Reader*, edited by Géaroid Ó Tuathail, Simon Dalby and Paul Routledge, 69-73. London: Routledge.
- Ó Tuathail, Géaroid. 1996. *Critical Geopolitics: The Politics of Writing Global Space*. London: Routledge.

- 2005. *Critical Geopolitics: The Politics of Writing Global Space*. 2nd ed. London: Routledge.
- 1998. "Introduction: Thinking Critically about Geopolitics." In *The Geopolitics Reader*, edited by Géaroid Ó Tuathail, Simon Dalby and Paul Routledge, 1-11. London: Routledge.
- Ó Tuathail, Géaroid, and John Agnew. 1998. "Geopolitics and Discourse: Practical Geopolitical Reasoning in American Foreign Policy." In *The Geopolitics Reader*, edited by Géaroid Ó Tuathail, Simon Dalby and Paul Routledge, 78-88. London: Routledge.
- Peera Charoenvattananukul. 2020. *Ontological Security and Status-Seeking: Thailand's Proactive Behaviours during the Second World War*. London: Routledge.
- Pinitbhand Paribatra. 2013. "Thailand's Relationship with its Neighbors: A Study of Border Conflict from 1973 to 2011." Ph.D. diss., Northern Illinois University.
- Pheuiphanh Ngaosyathn. 1985. "Thai-Lao Relations: A Lao View." *Asian Survey* 25(12): 1242-1259. Accessed February 23, 2009. <http://www.jstor.org/stable/2644284>.
- Phillips, Matthew. 2017. *Thailand in the Cold War*. London: Routledge.
- Phuangkham Somsanith. 2011. *Baebhian Phumisat: Chan Matthayomsueksa Piti Chet Chabab Chuakhrao*. [Geography for Grade 12 (Interim version)]. Vientiane: The Ministry of Education and Sports. (in Lao)
- Phuangkham Somsanith, and Sangneun Vaiyakhone. 2012. *Baebhian Phumisat: Chan Matthayomsueksa Piti Sam*. [Geography for Grade 8]. Vientiane: The Ministry of Education and Sports. (in Lao)
- Prasit Leepreecha. 2011. "Klum Chatiphan Mong Nai Boribot Khong Rat Chat Samai Mai." [Ethnic Hmong in the Context of Modern Nation-States]. In *Hmong Lao Nai Prathet Thai: Nayobai Lae Kandamnoenkan Khong Phak Rat Thai (2518-2552)*. [Lao-Hmong in Thailand: State Policies and Operations (1975-2009)], edited by Supang Chanthavanich and Tawil Pliansri, 1-31. Bangkok: Department of Border Affairs, Royal Thai Armed Forces Headquarters. (in Thai)
- Routledge, Paul. 1998. "Introduction: Anti-geopolitics." In *The Geopolitics Reader*, edited by Géaroid Ó Tuathail, Simon Dalby and Paul Routledge, 245-255. London: Routledge.
- Ruggie, John G. 1998. "What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivism Challenge." *International Organization* 52(4): 855-885. Accessed March 29, 2015. <http://www.jstor.org/stable/2601360>
- Rystad, Jeffrey P. 1990. "Images of the Past." In *To Reason Why: The Debate about the Cause of US Involvement in the Vietnam War*, edited by Jeffrey P. Kimball, 1-23. New York: McGraw-Hill.

- Said, Edward. 1977. *Orientalism*. 3rd ed. London: Penguin Books.
- Scott, James, C. 2009. *The Art of Not Being Governed: An Anarchist History of Upland Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press.
- Soimart Rungmanee. 2014. "Compromised Margin: Migration and Agrarian Transformation in the Northeastern Thai-Lao Borderlands." Ph.D. diss., Sydney University.
- Soja, Edward W. 1989. *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*. London: Verso.
- Sompen Kutranon. 1983. "Lao Kap Kwammankhong Khong Prathet Thai: Sueksa Nayobai Khong Thai To Lao Rawang Pho So 2518-2523." [Laos and the Security of Thailand: A Study of Thai Policy towards Laos, 1975-1980]. Master's thesis, Political Science, Chulalongkorn University. (in Thai)
- Songrit Pon-ngern. 1998. *Rai-ngan Kan Wichai: Kwamsamphan Thang Setthakit Rawang Thai Kap Lao*. [Research Report: Economic Relations between Thailand and Laos]. Bangkok: Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University. (in Thai)
- Spykman, Nicholas J. 2008. *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*. Piscataway, NJ: Transaction Publishers.
- . 1938. "Geography and Foreign Policy I." *The American Political Science Review* 32(1): 28-50. Accessed July 20, 2014. <http://www.jstor.org/stable/1949029>.
- Stevenson, Charles A. 1972. *The End of Nowhere: American Policy toward Laos Since 1954*. Boston: Beacon Press.
- Stuart-Fox, Martin. 1997. *A History of Laos*. Singapore: Cambridge University Press.
- Sukhumbhand Paribatra. 1984. "Strategic Implication of the Indochina Conflict: Thai Perspective." *Asian Affairs: An American Review* 11(3): 28-46. Accessed January 10, 2012. <http://www.jstor.org/stable/30171967>.
- Supang Chanthavanich, and Tawil Pliansri. 2011. "Botsarup Wikhro." [Conclusion and Analysis]. In *Hmong Lao Nai Prathet Thai: Nayobai Lae Kandamnoenkan Khong Phak Rat Thai (2518-2552)*. [Lao-Hmong in Thailand: State Policies and Operations (1975-2009)], edited by Supang Chanthavanich and Tawil Pliansri, 159-175. Bangkok: Department of Border Affairs, Royal Thai Armed Forces Headquarters. (in Thai)
- Surachai Sirikrai. 1979. "Thai-American Relations in the Laotian Crisis of 1960-1962." Ph.D. diss., State University of New York at Binghamton.

- Tej Bunnag. 1968. "The Provincial Administration of Siam from 1892 to 1915: A Study of the Creation, the Growth, the Achievements, and the Implications for Modern Siam, of the Ministry of the Interior under Prince Damrong Rachanuphap." Ph.D. diss., Oxford University.
- Thanachate Wisaijorn. 2017. "The Inescapable Territorial Trap in International Relations: Borderland Studies and the Thai-Lao Border from 1954 to the Present." *Geopolitics* 24(1), 194-229. Accessed September 3, 2019. <https://doi.org/10.1080/14650045.2017.1358166>.
- 2018. "Riverine Border Practices: People's Everyday Lives in the Thai-Lao Mekong Border." Ph.D. diss., Loughborough University.
- Thongchai Winichakul. 1994. *Siam Mapped: A History of the Geo-Body of a Nation*. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- United States of America. Department of State. 1962. *International Boundary Study, No.20: Laos-Thailand Boundary*. Washington DC: Office of the Geographer, Bureau of Intelligence and Research
- Van Schendel, William. 2002. "Geographies of Knowing, Geographies of Ignorance: Jumping Scale in Southeast Asia." *Environment and Planning D: Society and Space* 20(6): 647-668. Accessed September 3, 2019. https://www.researchgate.net/publication/254901953_Geographies_of_Knowing_Geographies_of_Ignorance_Jumping_Scale_in_Southeast_Asia.
- Vatthana Pholsena. 2006. *Post-War Laos: The Politics of Culture, History, and Identity*. Singapore: Institute of South East Asian Studies.
- Vatthana Pholsena, and Ruth Banomyong. 2006. *Laos: From Buffer State to Crossroads?* Chiang Mai: Mekong Press.
- Virat Ruampongpatana. 1988. "Panha Kho Khatyaeng Thai Lao Nai Chuang Pi Pho So 2518-Patchuban." [Thai-Lao Conflicts from 1975 to the Present]. Master's thesis, Political Science, Chulalongkorn University. (in Thai)
- Viravong, Maha Sila. 1964. *History of Laos*. New York: Paragon Book Reprint Corp.
- Walker, Andrew. 2008. "Borders in Motion on the Upper-Mekong: Siam and France in the 1890s." New Mandala. Accessed September 3, 2019. <https://www.newmandala.org/wp-content/uploads/2006/11/Borders%20in%20motion.pdf>.
- 1999. *The Legend of The Golden Boat: Regulation, Trade and Traders in the Borderlands of Laos, Thailand, China and Burma*. Honolulu: University of Hawai'i Press.

- Walker, Rob B. J. 1993. *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Newcastle Upon Tyne: Cambridge University Press.
- Waltz, Kenneth Neal. 1979. *Theory of International Politics*. London: Addison Wesley.
- Wolters, Oliver W. 1999. *History, Culture and Region in Southeast Asian Perspectives*. New York: Cornell University Press.
- Yos Santasombat. 2008. *Amnat Phuenthi Lae Attalak Thang Chattiphan: Kan Muang Watthanatham Khong Ratchat Nai Sangkhom Thai*. [Power, Space and Ethnic Identities: Cultural Politics of Nation-State in Thai Society]. Bangkok: Princess Maha Chakri Sirindhorn Anthropology Center. (in Thai)

รายนามผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความวารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีที่ 50 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2563)

ศาสตราจารย์ ดร.จรัญ	มะลูลิ้ม
ศาสตราจารย์ ธเนศ	วงศ์ยานนาวา
รองศาสตราจารย์ ดร.จักรกริช	สังขมณี
รองศาสตราจารย์ ดร.ยงยุทธ	แฉล้มวงษ์
รองศาสตราจารย์ ดร.สิทธิพล	เครือรัฐติกาล
รองศาสตราจารย์ ดร.เสรี	พงศ์พิศ
รองศาสตราจารย์ ดร.สุนนทิพย์	จิตสว่าง
รองศาสตราจารย์ ดร.อรัญญา	ศิริผล
รองศาสตราจารย์ ม.ร.ว.พฤษภิสาน	ชুমพล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดวงใจ	หล่อธนวณิชย์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุชาติ	เศรษฐมาลินี
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุรัตน์	โหราชัยกุล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อาแว	มะแต
อาจารย์ ดร.กัลยา	เจริญยิ่ง
อาจารย์ ดร.ชลธิศ	ธีระฐิติ
อาจารย์ ดร.ออมสิน	จตุพร
อาจารย์ วิโรจน์	อาลี
พันตำรวจเอก ดร.อมิรัฐ	พุ่มกุมาร

รายนามผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความวารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีที่ 50 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2563)

ศาสตราจารย์ ดร.สุรสิทธิ์	วชิรขจร
รองศาสตราจารย์ ดร.ชนิดา	จิตตะรุทธะ
รองศาสตราจารย์ ดร.ธนพันธ์	ไฉ่ประกอบทรัพย์
รองศาสตราจารย์ ธิโสธร	ตู้ทองคำ
รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส	ปิ่นตบแต่ง
รองศาสตราจารย์ ดร.ปรัชญา	ชุมนาสีเยว
รองศาสตราจารย์ ดร.พัชรี	สิโรรส
รองศาสตราจารย์ ดร.ศิวัช	ศรีโกคางกุล
รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา	สุจิตธนารักษ์
รองศาสตราจารย์ ตระกูล	มีชัย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์	พงษ์สวัสดิ์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์	บัญญัติแก้ว
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุนิสา	ช่อแก้ว
Assistant Professor Dr. Carl	Middleton
อาจารย์ ดร.ณัฐกร	วิทิตานนท์
อาจารย์ ดร.เบญจรัตน์	แซ่จั่ว
อาจารย์ ดร.ศราวณิ	อารีย์



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 // Email
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 Seriprachatippatai." [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>.



ใบสมัครสมาชิก

วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- สมัครสมาชิกใหม่
- ต่ออายุ หมายเลขสมาชิก.....

วารสารสังคมศาสตร์ เป็นวารสารราย 6 เดือน ตีพิมพ์เผยแพร่ปีละ 2 ฉบับ
(ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน และฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม)

กรุณากรอกรายละเอียด

ชื่อ-สกุล (นาย/นาง/นางสาว).....

หน่วยงานสังกัด..... ตำแหน่ง.....

ที่อยู่สำหรับจัดส่งวารสาร.....

.....

โทรศัพท์..... โทรสาร..... Email.....

สนใจสมัครสมาชิกวารสารในรูปแบบ

- ฉบับพิมพ์ 200 บาท/ปี สมัครสมาชิกปีที่..... ฉบับที่.....

ชำระค่าสมาชิกวารสารโดย

- โอนเงิน

ชื่อบัญชี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เลขที่บัญชี 045-2-06661-0

ธนาคาร ไทยพาณิชย์ สาขาสภากาชาดไทย

(กรุณาส่งหลักฐานการโอนเงินโดยแฟกซ์มาที่ 02-218-7331 หรือส่ง Email: cusocscij@gmail.com)

.....

กองบรรณาธิการวารสารสังคมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ถนนอังรีดูนังต์ แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

โทรศัพท์ 02-218-7333 โทรสาร 02-218-7331

<http://www.library.polsci.chula.ac.th/journal2> / Email: cusocscij@gmail.com

