



ISSN 0125-0957

# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๗๒ ฉบับที่ ๔ เดือนกรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๗



**ที่ปรึกษา**  
ว่าที่ร้อยตำรวจตรี อาพัทธ์ สุชนะนันท์  
นางจงเคื่อน สุทธิรัตน์

**บรรณาธิการ**  
นายปกาสิต จำเรือง

**ผู้จัดการ**  
นางสิวภาพร สุขเอียด

**กองบรรณาธิการ**  
นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์  
นายพิษณุ จารีย์พันธ์  
นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล  
นางสาวอรทัย แสตนบุตร  
นายก้องเกียรติ ผือโย  
นางสาวนิธิมา ประเสริฐภักดี  
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย

**ฝ่ายศิลปกรรม**  
นายมานะ เรืองสอน  
นายนิทัศน์ องค์อิวชัย  
นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

**ฝ่ายธุรการ**  
นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร  
นางสาวดลณี จุลนานนท์  
นางสาวจริยาพร ดีกล้า  
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์  
นางสาวสุรดา เซ็นพานิช

**พิมพ์ที่**  
สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



# รัฐสภา

## วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร  
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
เลขที่ ๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี  
เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐  
โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๐ - ๒  
e-mail: sapasarn2019@gmail.com  
rattasapasarn@yahoo.com

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



# វិទ្យាស្ថាន



หน้าว่าง



# ทรงพระเจริญ



เนื่องในวันเฉลิมพระชนมพรรษา  
๒๙ กรกฎาคม ๒๕๖๗  
พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดี  
ศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ  
พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม ขอเดชะ  
ข้าพระพุทธเจ้า  
ผู้บริหาร ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
และกองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

หน้าว่าง

## บทบรรณาธิการ

ในห้วงเดือนกรกฎาคม - สิงหาคม ปีนี้ มีเหตุการณ์ทางการเมืองไทยที่สำคัญถึง ๔ เหตุการณ์ด้วยกัน ตั้งแต่การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในช่วงต้นเดือนกรกฎาคม โดยสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ที่มีมาจากการเลือกกันเองจาก ๒๐ กลุ่มอาชีพ เพื่อให้ได้ผู้มีความรู้ความสามารถ มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ มีมุมมองที่หลากหลาย มาร่วมกันพิจารณาร่างกฎหมายและแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่เข้มข้มขึ้น ต่อมาในช่วงต้นเดือนสิงหาคม ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำตัดสินยุบพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และกลางเดือนสิงหาคม ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้มีการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี การเมืองไทยจะขับเคลื่อนไปในทิศทางใดเชื่อว่าประชาชนชาวไทยกำลังติดตาม

สำหรับวารสารรัฐสภาสารฉบับเดือนกรกฎาคม - สิงหาคม ๒๕๖๗ ฉบับนี้ เนื้อหาบทความภายในเล่มที่ทางกองบรรณาธิการคัดสรรนำมาเสนอทั้ง ๗ เรื่อง ก็มีความเข้มข้นไม่แพ้การเมืองไทยในขณะนี้เช่นกัน โดยบทความเรื่องแรก **“บทเรียนจากการเลือกสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดพิจิตร พ.ศ. ๒๕๖๗” (Lessons Learned from Selection Senators in Phichit Province 2024)** เป็นบทความที่อธิบายถึงกระบวนการและขั้นตอนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ ซึ่งพบว่าในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาครั้งนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปเข้ามาสมัครรับเลือกตั้งได้ โดยแยกออกเป็นกลุ่มที่มีลักษณะที่แตกต่างตามความหลากหลายของสังคม มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในสาขาอาชีพ เพื่อมาปฏิบัติหน้าที่ที่ถ่วงถ่วง ตรวจสอบ ด้วยมุมมองที่หลากหลาย ในกระบวนการนิติบัญญัติ ผู้เขียนมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะถึงการเลือกตั้งครั้งนี้ที่อาจมีการสมยอมในการเลือก รวมถึงประชาชนยังขาดความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของวุฒิสภาที่มีหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประเทศ ต้องยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญในการทำหน้าที่เป็นสภาถ่วงดุลอำนาจ

บทความเรื่องที่สอง **“คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา): กรณีศึกษาคดีพิพาทเกี่ยวกับค่าปรับทางปกครองในกิจการโทรทัศน์”** เป็นบทความที่วิเคราะห์คดีพิพาทเกี่ยวกับค่าปรับทางปกครองในกิจการโทรทัศน์ โดยหยิบยกกรณีศึกษาคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับ กสทช. ที่คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดมีความแตกต่างกับศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากองค์ประกอบที่นำมาพิจารณามีความแตกต่างกัน ซึ่งกรณีศึกษานี้เป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องในการวินิจฉัยประเด็นเนื้อหารายการในกิจการวิทยุและกิจการโทรทัศน์ในอนาคต

บทความเรื่องที่สาม **“โฉนดที่ดิน โฉนดชุมชน โฉนดเพื่อการเกษตร: ข้อพิจารณาเบื้องต้น”** เป็นบทความที่มาจากการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างโฉนดที่ดิน โฉนดชุมชน โฉนดเพื่อการเกษตร ทั้งสามโฉนดมีความแตกต่างกันที่กรรมสิทธิ์ ผู้ครอบครอง และการใช้ประโยชน์ แต่ขณะเดียวกันมีความคล้ายคลึงกัน คือเป็นสิ่งที่รัฐจัดสรรให้ประชาชน มีวัตถุประสงค์ให้ทุกคนเข้าถึงแหล่งทำมาหากินอย่างเท่าเทียมควบคู่ไปกับที่ดินได้รับการพัฒนา

บทความเรื่องที่ว่า **“ผลประโยชน์สาธารณะ: เป้าหมายสูงสุดของการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อปวงประชา”** เป็นบทความที่สะท้อนให้ตระหนักถึงเป้าหมายที่สำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องพิทักษ์รักษาผลประโยชน์สาธารณะ หรือผลประโยชน์ของชาติและประชาชน โดยเริ่มตั้งแต่ระดับนโยบายสู่การปฏิบัติ ในระดับรัฐบาล กระทรวง ส่วนท้องถิ่น รวมถึงประชาชนที่มีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของชาติด้วยการร่วมติดตามและตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ

บทความเรื่องที่ทำ จะเป็นการเสนอแนะแนวทางการศึกษาและการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับสถานะแวดล้อมของโลกภายหลังสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 19 โดยมีความมุ่งหมายให้ทุกคนสามารถสนองตอบ อยู่รอด และแข่งขันได้ในโลกที่เปลี่ยนแปลง ผู้เขียนเสนอแนะแนวทางอย่างไรติดตามได้จาก **“การปรับตัวของการศึกษาและการเรียนรู้ต่อแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของโลกอนาคต”**

บทความเรื่องที่หก **“ภาพลักษณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำ: บทวิเคราะห์จากเอกสารทางวิชาการ สู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการนำไปปฏิบัติ”** (Images of poverty and inequality: Analysis from academic documents into policy recommendations for implementation) เป็นบทความที่กล่าวถึงความยากจนและความเหลื่อมล้ำซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ทุกรัฐบาลพยายามแก้ไข ปัจจุบันพบว่าสัดส่วนคนยากจนลดลงแต่ความเหลื่อมล้ำขยายไปทุกมิติ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง และสิ่งแวดล้อม ที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งในอนาคตได้ ผู้เขียนได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขทั้งเชิงนโยบายและในทางปฏิบัติ อาทิ การกระจายการบริการสาธารณะ สวัสดิการ และงบประมาณที่สอดคล้อง เหมาะสม สู้ท้องถิ่น

บทความเรื่องสุดท้าย เป็นบทความที่อธิบายถึงแนวโน้มความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลซาอุดีอาระเบียที่ดีขึ้นหลังจากที่ห่างเหินกันมากกว่า ๓ ทศวรรษ โดยมีที่มาจากรัฐบาลไทยพยายามฟื้นฟูผ่านการประชุมระหว่างประเทศ การเดินทางไปเยือน และการสะสางคดี ประกอบกับปัจจัยภายในของซาอุดีอาระเบียที่ส่งผลให้ต้องเปิดประเทศมากขึ้นพร้อมแสวงหาโอกาสในการลงทุน รายละเอียดเป็นอย่างไรอ่านได้จาก **“ความสัมพันธ์ไทย - ซาอุดีอาระเบีย: สมานรอยรั้วอย่างมีนัยสำคัญ”**

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสารหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวารสารรัฐสภาฉบับนี้จะเป็นสื่อกลางในการเผยแพร่ความรู้และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างนักวิชาการ นักวิจัย และผู้อ่าน เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการขยายผลต่อยอดแนวคิดและองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศต่อไป และหากมีข้อเสนอแนะประการใด ทางกองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสารมีความยินดีน้อมรับและนำมาปรับปรุงวารสารรัฐสภาสารให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น

กองบรรณาธิการ



# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๗๒ ฉบับที่ ๔ เดือนกรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๗  
Vol. 72 No. 4 July - August 2024

บทเรียนจากการเลือกสมาชิกวุฒิสภา  
ในจังหวัดพิจิตร พ.ศ. ๒๕๖๗  
Lessons Learned from Selection Senators in Phichit Province 2024  
กานต์ วรรณิตร

๙

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ  
กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา):  
กรณีศึกษาคดีพิพาทเกี่ยวกับค่าปรับทางปกครอง  
ในกิจการโทรทัศน์  
ดร.ชูวิทย์ มิตรชอบ

๔๗

โหนดที่ดิน โหนดชุมชน โหนดเพื่อการเกษตร:  
ข้อพิจารณาเบื้องต้น  
ปราณพงษ์ ตีลภัทร

๖๙

ผลประโยชน์สาธารณะ:  
เป้าหมายสูงสุดของการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อปวงประชา  
นพพล สุทธนนท์

๘๑

การปรับตัวของการศึกษา  
และการเรียนรู้ต่อแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของโลกอนาคต  
เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์

๑๐๗

ภาพลักษณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำ:  
บทวิเคราะห์จากเอกสารทางวิชาการ  
สู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการนำไปปฏิบัติ  
Images of poverty and inequality: Analysis from academic documents  
into policy recommendations for implementation  
นิภาพรรณ เจนสันติกุล

๑๒๑

ความสัมพันธ์ไทย-ซาอุดีอาระเบีย:  
สมานรอยร้าวอย่างมีนัยสำคัญ  
ยอดชาย วิถีพานิช

๑๓๙



# บทเรียนจากการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ในจังหวัดพิจิตร พ.ศ. ๒๕๖๗\* Lessons Learned from Selection Senators in Phichit Province 2024

กานต์ วรรณิตร\*\*

## บทนำ

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ สมาชิกวุฒิสภา (Senator) ถูกออกแบบให้เป็นตัวแทนประชาชนรูปแบบหนึ่งที่แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ เพื่อเป็น “สภาพี่เลี้ยง” แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งที่ส่วนใหญ่ยังคงขาดความรู้ความเข้าใจ

---

\* ข้อเขียนและความเห็นของผู้เขียน ไม่ผูกพันกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

\*\* อดีตผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด อดีตผู้ตรวจการเลือกตั้ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิระดับจังหวัด ในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา

“

...สมาชิกวุฒิสภายังคงมีความสำคัญ แต่มิใช่ในฐานะ “สภาพี่เลี้ยง” เหมือนเช่นเดิมแต่เป็น “สภาพลเมือง” ที่ประสานความคิดเห็นจากประชาชนหลากหลายอาชีพและวิถีชีวิต รอบด้านจากทุกภาคส่วนของสังคม...

”

ในการปกครองและการตรากฎหมาย ประกอบกับการศึกษาของประชาชนในขณะนั้นยังมีไม่ทั่วถึง และการเปลี่ยนแปลงเป็นประชาธิปไตยกลับเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วมาก แม้ต่อมาจะมีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดให้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง แต่ก็เป็นไปได้ที่ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาจะหาเสียงได้ทั่วถึงทั้งจังหวัด ทำให้ผู้สมัครต้องยึดโยงกับพรรคการเมืองที่มีฐานคะแนนเสียงเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้ง ฝ่ายการเมือง เข้าครอบงำและยากที่จะมีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ และภายหลังจะเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้ไปใช้ระบบผสม โดยมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและมาจากการสรรหาอีกส่วนหนึ่ง (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๙) แต่ก็เกิดปัญหาในลักษณะที่เรียกว่า “ปลาสองน้ำ” จากที่มาที่แตกต่างกัน สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งนั้นอิงกับระบบการเมืองและถือว่าตนเองเป็นตัวแทนของประชาชน ส่วนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาถูกกล่าวหาว่าไม่ได้ยึดโยงกับประชาชน ถูกมองว่าขาดความชอบธรรม (สมชาย แสวงการ, ๒๕๖๕) จึงทำงานไม่สอดคล้องหรือไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ขาดเอกภาพ มีแต่ความขัดแย้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ฉบับปัจจุบัน มีเจตนารมณ์มุ่งแก้ปัญหาดังกล่าว โดยเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภายังคงมีความสำคัญ แต่มิใช่ในฐานะ “สภาพี่เลี้ยง” เหมือนเช่นเดิมแต่เป็น “สภาพลเมือง” ที่ประสานความคิดเห็นจากประชาชนหลากหลายอาชีพและวิถีชีวิตรอบด้านจากทุกภาคส่วนของสังคม ในการนำความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์จากประชาชน มาใช้ในสภาที่ประชาชนสามารถเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติโดยตรง (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๙) ช่วยให้มีมุมมองที่หลากหลายในการพิจารณาร่างกฎหมายให้เป็นไปอย่างรอบคอบมากขึ้นตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และพยายามแก้ปัญหาอันเป็นต้นเหตุที่ทำให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงหรือครอบงำสมาชิกวุฒิสภาในรูปแบบต่าง ๆ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้ปรับบทบาทหน้าที่ที่สำคัญทั้งที่เป็นหน้าที่เฉพาะตัวของสมาชิกวุฒิสภา และหน้าที่ที่ต้องทำพร้อมกันกับสภาผู้แทนราษฎร ให้มีบทบาทในฐานะการเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยที่ไม่อยู่ในความผูกมัดหรือความครอบงำใด ๆ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ โดยมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมรัฐสภาซึ่งหากขาดประชุมเกินจำนวนที่กำหนดอาจต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพไป และมีการห้ามมิให้จับ คும்ขัง หรือหมายเรียกไปทำการสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากวุฒิสภาหรือเป็นการจับในขณะกระทำความผิด มีหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย และพระราชกำหนด การให้คำแนะนำในการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระ สิทธิในการเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ สิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา สิทธิในการแสดงความคิดเห็นในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรม สิทธิในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี สิทธิในการเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีชี้แจง โดยไม่มีการลงมติ สิทธิในการตรวจสอบสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา และสิทธิในการเข้าชื่อกล่าวหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ (พนารัตน์ มาศฉมาดล และภัทระ คำพิทักษ์, ๒๕๖๐)

บทความนี้ ผู้เขียนสนใจถอดบทเรียนจากการเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยมุ่งเน้นศึกษาถึงการเลือกสมาชิกวุฒิสภาในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ ที่จังหวัดพิจิตร ว่ามีกระบวนการและขั้นตอนการเลือกอย่างไร และสรุปบทเรียนจากข้อสังเกตที่พบแล้วนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม ส่วนข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา ผู้เขียนรวบรวมจากเอกสาร (Documentary research) จากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด บทความทางวิชาการ ผลงานวิจัย ข้อมูลในอินเทอร์เน็ต และจากการเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการระดับจังหวัด และคณะกรรมการประจำสถานที่เลือก ตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) ซึ่งเป็นคณะกรรมการการเลือกระดับอำเภอและระดับจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอและระดับจังหวัด ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้สมัคร และประสบการณ์ของผู้เขียนจากการได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการระดับจังหวัดในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา จึงทำให้ทราบกระบวนการและขั้นตอนการเลือกแต่ละขั้นตอน ภาพรวมทุกแง่มุมที่สามารถสังเกตเห็นได้ แล้วนำข้อมูลที่ได้มาอธิบายปรากฏการณ์แบบคนใน (Insider) แล้วนำมาวิเคราะห์นำเสนอในรูปแบบบทความ



## กระบวนการเลือกตั้งซับซ้อน

การเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ นี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๑ ได้แบ่งกลุ่มความเชี่ยวชาญของผู้สมัครออกเป็น ๒๐ กลุ่ม (The 20 expertise groups) ซึ่งผู้สมัครมีสิทธิสมัครในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ แต่ผู้สมัครที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้งถึง ๖ ครั้ง ใน ๓ ระดับ (The six rounds of voting required in three levels) ตั้งแต่ระดับอำเภอ (District level) ระดับจังหวัด (Provincial level) และระดับประเทศ (National level) และแต่ละระดับจะมีขั้นตอนการเลือก ๒ ครั้ง ทั้งการลงคะแนนเลือกผู้สมัครในกลุ่มเดียวกัน (Intra-group) และการจับสลากแบ่งสายเพื่อเลือกผู้สมัครจากกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน (Inter-group) ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดในแต่ละกลุ่ม ๑๐ ลำดับแรกในระดับประเทศจะเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภากลุ่มนั้น (Ten senators from each group) ส่วนผู้ที่ได้คะแนนลำดับที่ ๑๑ - ๑๕ จะอยู่ในบัญชีสำรอง (A reserve list) (Watanasukh, 2024) จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มี “การเลือกตั้งที่ซับซ้อนที่สุดในโลก” (The most complicated elections in the world) (Kenny, 2024)

## การเลือกกันเองมากกว่าที่จะเป็นการเลือกตั้ง

เนื่องจากผู้ที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกกันเองของบุคคลที่มีความรู้ (Knowledge) ความเชี่ยวชาญ (Expertise) ประสบการณ์ (Experience) อาชีพ (Profession) ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน (Characteristics or Common interests) หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม (Working or Having worked in varied areas of the society) ไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี จำนวน ๒๐ กลุ่มความเชี่ยวชาญ ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนที่เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้โดยตรง (Not open to all Thai voters) (Watanasukh, 2024)

ดังนั้น หากประชาชนไทยที่เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องการมีส่วนร่วมในการลงคะแนนจะต้องยื่นใบสมัครเป็นผู้สมัคร และต้องเสียค่าธรรมเนียมการสมัคร (Application fee) ๒,๕๐๐ บาท จึงจะได้เป็นผู้มีสิทธิออกเสียงในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา (To become a candidate, as well as a voter in this process) และถ้าผ่านการเลือกตั้งตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัดและระดับประเทศ ก็จะได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา กระบวนการเลือกนี้จึงถือเป็นเอกสิทธิ์ของผู้สมัครโดยเฉพาะ (Exclusive to the registered candidates) (Watanasukh, 2024) จึงทำให้กระบวนการนี้ดูเหมือนจะเป็นการเลือกกันเองมากกว่าที่จะเป็นการเลือกตั้ง (The process seems set to be more a “selection” than an “Election”) (Kenny, 2024)

## กลุ่มความเชี่ยวชาญของผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา

การแบ่งกลุ่มผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา แบ่งกลุ่มตามความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงาน หรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยแบ่งความเชี่ยวชาญเป็น ๒๐ กลุ่ม ตามมาตรา ๑๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ (Organic Act on the Acquisition of Senators 2018) ได้แก่

๑. กลุ่มการบริหารราชการแผ่นดินและความมั่นคง (Government administration and security)
๒. กลุ่มกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (Law and Justice procedures)
๓. กลุ่มการศึกษา (Education)
๔. กลุ่มการสาธารณสุข (Public Health)
๕. กลุ่มอาชีพทำนา ปศุสัตว์ (Agricultural and crop cultivation)
๖. กลุ่มอาชีพทำสวน ป่าไม้ ปศุสัตว์ ประมง (Gardening, forestry, fisheries)
๗. กลุ่มพนักงานหรือลูกจ้างของบุคคลซึ่งมิใช่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้ใช้แรงงาน (Employees in the private sector)
๘. กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพด้านสิ่งแวดล้อม ผังเมือง อสังหาริมทรัพย์ สาธารณูปโภค ทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน (Environment, urban planning, real estate, public utilities, natural resources and energy)
๙. กลุ่มผู้ประกอบการกิจการขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Business owners)
๑๐. กลุ่มผู้ประกอบการอื่นนอกจากกิจการตาม ๙ (Other enterprises that do not fall into category 9)
๑๑. กลุ่มผู้ประกอบการหรืออาชีพด้านการท่องเที่ยว (Tourism related professions)
๑๒. กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรม (Industry Operators)
๑๓. กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสาร การพัฒนานวัตกรรม (Science, technology, communication, innovation development)
๑๔. กลุ่มสตรี (Women)
๑๕. กลุ่มผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มอัตลักษณ์ (Elderly, disabled or impaired individuals and ethnic)
๑๖. กลุ่มศิลปะ วัฒนธรรม ดนตรี การแสดงและบันเทิง นกกีฬา (Arts, cultures, music, performing arts, entertainment, sports)
๑๗. กลุ่มประชาสังคม กลุ่มองค์กรสาธารณประโยชน์ (Civil society, non-governmental organizations)



๑๘. กลุ่มสื่อสารมวลชน ผู้สร้างสรรค์วรรณกรรม (Mass communication, authors of literary works)

๑๙. กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ (Freelance workers)

๒๐. กลุ่มอื่น ๆ (Other groups)

นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งยังได้อธิบายขยายความการมีลักษณะอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันของกลุ่มต่าง ๆ ตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การมีลักษณะอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๖๑ ฉบับลงวันที่ ๑๑ เมษายน พ.ศ.๒๕๖๗ เพื่อให้ผู้สมัครสามารถเลือกสมัครในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้

## จังหวัดพิจิตร

### สภาพบริบทของจังหวัดพิจิตร

จังหวัดพิจิตรเป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่ในเขตภาคเหนือตอนล่างของประเทศไทย มีพื้นที่ ๔,๕๓๑.๐๑๓ ตารางกิโลเมตร (๒,๘๓๑,๘๘๓ ไร่) มีแม่น้ำสายสำคัญไหลผ่าน ๒ สาย ได้แก่ แม่น้ำน่าน และแม่น้ำยม อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร ๓๔๗ กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดพิษณุโลก จังหวัดเพชรบูรณ์ จังหวัดนครสวรรค์ และจังหวัดกำแพงเพชร แบ่งการปกครองออกเป็น ๑๒ อำเภอ ๘๖ ตำบล ๘๘๘ หมู่บ้าน มีหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ๑ แห่ง เทศบาลเมือง ๓ แห่ง เทศบาลตำบล ๒๕ แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล ๗๓ แห่ง (สำนักงานจังหวัดพิจิตร, ๒๕๖๖)

จังหวัดพิจิตรมีประชากรที่มีสัญชาติไทยจำนวนทั้งสิ้น ๕๒๑,๒๖๒ คน แยกเป็น ชาย ๒๕๓,๙๐๘ คน หญิง ๒๖๗,๓๕๔ คน และประชากรที่ไม่ได้สัญชาติไทย จำนวน ๖๔๕ คน แยกเป็น ชาย ๓๖๓ คน หญิง ๒๘๒ คน (สำนักทะเบียนกลาง, ๒๕๖๗)

นอกจากนี้ จังหวัดพิจิตรมีกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งหมด ๑๐ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มไทยพื้นถิ่น/ไทยกลาง กลุ่มไทยเชื้อสายจีน กลุ่มไทยพวนที่มาจากจังหวัดลพบุรีและจังหวัดสุพรรณบุรี กลุ่มไทยอีสาน กลุ่มไทยทรงดำ (โซ่งดำ) กลุ่มลาวครั่ง กลุ่มไทยลาวแก้ว กลุ่มชาวกูย (ส่วย) กลุ่มไทยยวน และกลุ่มไทยมุสลิม (สำนักงานจังหวัดพิจิตร, ๒๕๖๖)

ด้านเกษตรกรรม มีครัวเรือนเกษตรกร จำนวน ๘๖,๒๖๑ ครัวเรือน มีแรงงานภาคการเกษตร ๑๕๕,๔๙๐ คน ทำการเพาะปลูกข้าว พืชไร่ พืชสวน ประกอบอาชีพปศุสัตว์ ๓๒,๗๘๔ ราย ทำการประมง ๘,๒๕๓ ราย มีสหกรณ์ภาคการเกษตร ๔๔ แห่ง ด้านการอุตสาหกรรม มีจำนวนโรงงานที่จดทะเบียนไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรมและได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ จำนวน ๓๒๘ แห่ง มีการจ้างแรงงาน ๖,๙๔๐ คน ประชากรมีรายได้จากการท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ การท่องเที่ยววิถีชีวิตชุมชน และการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและประเพณี มีกลุ่มผู้ผลิต ผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์ชุมชนและท้องถิ่น เศรษฐกิจระดับครัวเรือน ๓๔๗ ราย กลุ่มผู้ประกอบการ SMEs ๔ ราย (สำนักงานจังหวัดพิจิตร, ๒๕๖๖)

## การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดพิจิตร

ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และนับเป็นครั้งแรกที่ได้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยเลือกตั้งในวันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ จังหวัดพิจิตรมีสมาชิกวุฒิสภาในการเลือกตั้งครั้งนั้น จำนวน ๒ คน คือ นายสุรสิทธิ์ ฉัตรชัยเดช และนายวิจิต พูลลาภ ต่อมานายวิจิต พูลลาภ เสียชีวิต จึงมีการเลือกตั้งซ่อมในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา คือ นางบัวล้อม พูลลาภ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นอีกครั้ง ผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง คือ นายวินัย ภัทรประสิทธิ์ และนายบรรชา พงศ์อายุกุล ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมีการเลือกตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งคือ นายบรรชา พงศ์อายุกุล และการเลือกตั้งครั้งสุดท้ายในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งคือ นายวิชัย ด่านรุ่งโรจน์ (วิกิพีเดีย, ๒๕๖๗)

หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาขึ้นในปลายปี พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศกำหนดวันเลือกระดับอำเภอ ในวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๖๑ วันเลือกระดับจังหวัด ในวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๖๑ และวันเลือกระดับประเทศ วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๑ (ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๖๑) แต่การเลือกสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปตามบทเฉพาะกาล ที่กำหนดให้ในวาระเริ่มแรกวุฒิสภามาจากคณะกรรมการความสงบแห่งชาติคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๕๐ คน (จากทั้งหมด ๒๐๐ คน) และคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๑๙๔ คน และรวมกับสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นโดยตำแหน่งอีก ๖ คน คือ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รวมเป็น ๒๕๐ คน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ๒๕๖๐) ซึ่งได้มีพระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ (ประกาศแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา, ๒๕๖๒)

## กระบวนการเลือกสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดพิจิตร ปี พ.ศ. ๒๕๖๗

พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๗ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศกำหนดวันเลือกสมาชิกวุฒิสภาระดับอำเภอ วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๗ วันเลือกระดับจังหวัด วันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๗ วันเลือกระดับประเทศ วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๗ และกำหนดวันรับสมัครรับเลือกสมาชิกวุฒิสภา ตั้งแต่วันที่ ๒๐ - ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๗ (ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๖๗) ซึ่งกระบวนการเลือกสมาชิกวุฒิสภา สามารถแบ่งขั้นตอนที่สำคัญได้ดังนี้



## ขั้นตอนที่ ๑ การแต่งตั้งผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือก

### ๑.๑ ผู้ดำเนินการเลือกระดับอำเภอ ได้แก่

(๑) คณะกรรมการระดับอำเภอในแต่ละอำเภอ ประกอบด้วย นายอำเภอ เป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจำนวน ๓ คน เป็นกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิในเขตอำเภอ จำนวน ๒ คน เป็นกรรมการ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือข้าราชการประจำอำเภอซึ่งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้ง เป็นกรรมการและเลขานุการ

(๒) ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอ ให้กรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการระดับอำเภอ เป็นผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอ

### ๑.๒ ผู้ดำเนินการการเลือกระดับจังหวัด ได้แก่

(๑) คณะกรรมการระดับจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดหรือบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในเขตจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจำนวน ๓ คน เป็นกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิในเขตจังหวัด จำนวน ๒ คน เป็นกรรมการ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

(๒) ผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัด ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เป็นผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัด

### ๑.๓ หน้าที่และอำนาจ

(๑) คณะกรรมการระดับอำเภอ และคณะกรรมการระดับจังหวัด มีหน้าที่และอำนาจช่วยเหลือการปฏิบัติงาน แนะนำ อำนวยความสะดวก รายงานปัญหาหรืออุปสรรคเกี่ยวกับการเลือกต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และดำเนินการที่จำเป็นเกี่ยวกับการเลือกให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดจนการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของผู้ดำเนินการเลือก การแต่งตั้งคณะกรรมการประจำสถานที่เลือก เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย และเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย

(๒) ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอ มีหน้าที่และอำนาจในการรับสมัคร การตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัคร จัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัคร จัดทำเอกสารแนะนำตัวของผู้สมัคร ควบคุมการเลือก การนับคะแนน การรายงานผล ประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอ ตลอดจนบันทึกภาพและเสียงกระบวนการเลือกไว้เป็นหลักฐาน

(๓) ผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัด มีหน้าที่ จัดสถานที่เลือก จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือกจากการเลือกระดับอำเภอ ประกาศให้ประชาชนทราบ จัดทำเอกสารแนะนำตัวของผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอ ควบคุมการเลือก การนับคะแนน การรายงานผล ประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัด แล้วส่งไปยังผู้อำนวยการการเลือกระดับประเทศ ตลอดจนบันทึกภาพและเสียงกระบวนการเลือกไว้เป็นหลักฐาน

### ๑.๔ พนักงานเจ้าหน้าที่ ได้แก่

(๑) ผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของผู้ดำเนินการเลือก โดยคณะกรรมการระดับอำเภอ คณะกรรมการระดับจังหวัดแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในอำเภอหรือจังหวัด ให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่

เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอ หรือระดับจังหวัด ในการตรวจสอบเอกสารหลักฐาน จัดทำเอกสาร จัดเตรียมสถานที่ เตรียมวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการลงคะแนนและนับคะแนน และหน้าที่เกี่ยวกับระบบบริหารจัดการการเลือก

(๒) คณะกรรมการประจำสถานที่เลือก โดยคณะกรรมการระดับอำเภอ คณะกรรมการระดับจังหวัด แต่งตั้งบุคคลเป็นคณะกรรมการประจำสถานที่เลือก ก่อนวันเลือกในแต่ละระดับไม่น้อยกว่า ๕ วัน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการของแต่ละกลุ่มที่มีผู้สมัครกลุ่มละ ๓ คน สำหรับระดับอำเภอ ส่วนระดับจังหวัด จังหวัดที่มีอำเภอตั้งแต่ ๑๐ อำเภอขึ้นไป (จังหวัดพิจิตร มี ๑๒ อำเภอ) แต่งตั้งกรรมการของแต่ละกลุ่มที่มีผู้สมัครได้กลุ่มละ ๔ คน โดยมีหน้าที่และอำนาจ ระบายงานตัวของผู้สมัคร เก็บเครื่องมือสื่อสารของผู้สมัคร ดำเนินการลงคะแนน และนับคะแนนทั้งในการเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน และการเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน และทำหน้าที่ช่วยเหลือในการจับสลากแบ่งสาย

(๓) เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย โดยให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย จัดให้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำสถานที่เลือก ระดับอำเภอไม่เกิน ๗ คน ระดับจังหวัดไม่เกิน ๑๐ คน แจงรายชื่อให้คณะกรรมการระดับอำเภอ คณะกรรมการระดับจังหวัดแต่งตั้ง เพื่อให้มีหน้าที่รักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยภายในบริเวณสถานที่เลือก รักษาความปลอดภัย บัตรลงคะแนน หีบบัตร เอกสาร วัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือสื่อสารของผู้สมัคร

(๔) เจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย โดยให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจัดให้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยบริเวณโดยรอบสถานที่เลือก ระดับอำเภอจำนวน ๕ คน ระดับจังหวัดจำนวน ๑๐ คน โดยแจงรายชื่อให้คณะกรรมการระดับอำเภอ คณะกรรมการระดับจังหวัดแต่งตั้ง เพื่อให้มีหน้าที่รักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยบริเวณโดยรอบสถานที่เลือก อำนวยความสะดวกและจัดระเบียบการจราจรโดยรอบสถานที่เลือก

## ขั้นตอนที่ ๒ การสมัครรับเลือกสมาชิกวุฒิสภา

### ๒.๑ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัคร

บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๖๑ กล่าวคือ

#### (๑) คุณสมบัติ

ผู้สมัครต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปีในวันสมัคร มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ หรือทำงานด้านที่สมัครไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี (เว้นแต่เป็นสตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์และกลุ่มอัตลักษณ์อื่น ๆ ซึ่งสมัครในกลุ่มสตรี หรือกลุ่มผู้สูงอายุ) นอกจากนี้ ยังต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย ได้แก่ เกิดในอำเภอที่สมัคร หรือมีชื่อในทะเบียนบ้านในอำเภอที่สมัคร ไม่น้อยกว่า ๒ ปี หรือทำงานในอำเภอที่สมัครไม่น้อยกว่า ๒ ปี หรือเคยทำงานหรือเคยมีชื่อในทะเบียนบ้าน ในอำเภอที่สมัครไม่น้อยกว่า ๒ ปี หรือเคยศึกษาในสถานศึกษาในอำเภอที่สมัครไม่น้อยกว่า ๒ ปีการศึกษา



## (๒) ลักษณะต้องห้าม

ผู้สมัครต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ ดิถยาเสพติดให้โทษ เป็นบุคคลล้มละลาย หรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชน เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวช อยู่ระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง วิกฤติ จิตพินเพื่อนไม่สมประกอบ อยู่ระหว่างถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล เคยได้รับโทษจำคุกโดยพันธโทษยังไม่ถึง ๑๐ ปี เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการเพราะทุจริตต่อหน้าที่ เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ เคยต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เคยต้องคำพิพากษาว่ากระทำการทุจริตในการเลือกตั้ง อยู่ระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นพนักงาน ลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

นอกจากนี้ ยังรวมถึงผู้ที่เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนร่วมไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลฎีกาพิพากษาว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เป็นข้าราชการ เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่พ้นมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี เป็นสมาชิกพรรคการเมือง เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง เว้นแต่พ้นมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี เป็นหรือเคยเป็นรัฐมนตรี เว้นแต่พ้นมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เว้นแต่พ้นมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาในคราวเดียวกัน หรือผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ หรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ

## (๓) การถูกจำกัดสิทธิ

บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกต้องไม่เป็นบุคคลผู้ถูกจำกัดสิทธิตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง อันเนื่องจากการฉ้อฉลเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วแต่เหตุอันสมควร และถูกจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา ๓๕ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.๒๕๖๑ และมาตรา ๔๒ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๖๒

## ๒.๒ สถานที่รับสมัคร

ผู้อำนวยการการเลือกตั้งระดับอำเภอทั้ง ๑๒ อำเภอในจังหวัดพิจิตร ได้กำหนดสถานที่รับสมัครรับเลือกสมาชิกวุฒิสภา ระหว่างวันที่ ๒๐ - ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๗ เวลา ๐๘.๓๐ - ๑๖.๓๐ น. (ไม่เว้นวันหยุดราชการ) ไว้ดังนี้

### ตารางที่ ๑ แสดงข้อมูลสถานที่รับสมัครรับเลือกสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดพิจิตร

ลำดับที่	อำเภอ	สถานที่รับสมัคร
๑	เมืองพิจิตร	ศาลาประชาคมอำเภอเมืองพิจิตร
๒	บางมูลนาก	ห้องประชุมอำเภอบางมูลนาก ชั้น ๒
๓	โพทะเล	ห้องประชุมหลวงพ่เงิน ชั้น ๒ อำเภอโพทะเล
๔	ตะพานหิน	ที่ว่าการอำเภอตะพานหิน ชั้น ๒
๕	ทับคล้อ	ห้องประชุม ๓๐ ปี อำเภอทับคล้อ
๖	วชิรบุรี	หอประชุมอำเภอมหาชัย
๗	สามง่าม	ศาลาประชาคมอำเภอสามง่าม
๘	สากเหล็ก	ห้องประชุมอำเภอสากเหล็ก ชั้น ๒
๙	โพธิ์ประทับช้าง	ห้องประชุมอำเภอโพธิ์ประทับช้าง ชั้น ๒
๑๐	บึงนาราง	ศาลาประชาคมอำเภอบึงนาราง
๑๑	วังทรายพูน	ที่ทำการปกครองอำเภอวังทรายพูน
๑๒	ดงเจริญ	ห้องประชุมหลวงพ่เขียนอำเภอดงเจริญ ชั้น ๒

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจิตร

## ๒.๓ สรุปผลการรับสมัคร

### (๑) ด้านเพศ

พบว่า มีผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา จำนวนทั้งสิ้น ๕๓๗ คน ใน ๒๐ กลุ่มส่วนใหญ่เป็นเพศชาย ๓๓๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๖๒.๒๐ เพศหญิง ๒๐๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๗.๘๐ จำนวนผู้สมัครของจังหวัดพิจิตรอยู่ในลำดับที่ ๓๑ ของประเทศไทย

### (๒) ด้านอายุ

พบว่า ผู้สมัครส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง ๖๑ - ๗๐ ปี ๒๑๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๐.๖๐ ขณะที่ผู้สมัครที่มีอายุน้อยที่สุด ๔๐ ปี มี ๖ คน ส่วนผู้สมัครที่มีอายุมากที่สุด ๘๑ ปีขึ้นไป มี ๔ คน



### ตารางที่ ๒ แสดงข้อมูลจำนวนและค่าร้อยละของผู้สมัครด้านอายุ

อายุ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
๔๐ ปี	๖	๑.๑๒
๔๑ - ๕๐ ปี	๑๐๑	๑๘.๘๑
๕๑ - ๖๐ ปี	๑๖๓	๓๐.๓๕
๖๑ - ๗๐ ปี	๒๑๘	๔๐.๖๐
๗๑ - ๘๐ ปี	๔๕	๘.๓๘
๘๑ ปีขึ้นไป	๔	๐.๗๔
<b>รวมผู้สมัครทั้งสิ้น</b>	<b>๕๓๗</b>	<b>๑๐๐</b>

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจิตร

#### (๓) ด้านการศึกษา

พบว่า ผู้สมัครส่วนใหญ่มีวุฒิการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี จำนวน ๓๓๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๖๒.๐๑ รองลงมาคือ มีการศึกษาระดับปริญญาตรี จำนวน ๑๑๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๑.๒๓

### ตารางที่ ๓ แสดงข้อมูลจำนวนและค่าร้อยละของผู้สมัครด้านการศึกษา

ระดับการศึกษา	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ต่ำกว่าปริญญาตรี	๓๓๓	๖๒.๐๑
ปริญญาตรี	๑๑๔	๒๑.๒๓
ปริญญาโท	๘๐	๑๔.๙๐
ปริญญาเอก	๑๐	๑.๘๖
<b>รวมผู้สมัครทั้งสิ้น</b>	<b>๕๓๗</b>	<b>๑๐๐</b>

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจิตร

#### (๔) ด้านอาชีพหลัก

พบว่า ผู้สมัครส่วนใหญ่มีอาชีพหลักคือ เกษตรกร จำนวน ๑๔๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๖.๖๓ รองลงมาคือ อาชีพข้าราชการบำนาญ จำนวน ๗๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๔.๓๔ ส่วนอาชีพหลักที่สมัครน้อยที่สุดได้แก่ นักวิทยาศาสตร์ นักสอนศาสนา สื่อมวลชน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ที่ไม่ได้ทำงาน มีเพียงอย่างละ ๑ คน

ตารางที่ ๔ แสดงข้อมูลจำนวนและค่าร้อยละของผู้สมัครด้านอาชีพหลัก (เรียงจากมากไปหาน้อย)

อาชีพหลัก	จำนวน (คน)	ร้อยละ
เกษตรกร	๑๔๓	๒๖.๖๓
ข้าราชการบำนาญ	๗๗	๑๔.๓๔
ค้าขาย	๖๗	๑๒.๔๘
รับจ้าง	๖๔	๑๑.๙๒
อื่น ๆ	๔๗	๘.๗๕
ครู อาจารย์	๔๐	๗.๕๕
เจ้าของกิจการ	๒๔	๔.๕๗
พนักงานหน่วยงานเอกชน	๒๑	๓.๙๑
ตำรวจ ทหาร	๑๕	๒.๗๙
นักร้อง นักแสดง นักประพันธ์	๘	๑.๕๙
ช่างต่าง ๆ	๗	๑.๓๐
วิศวกร	๕	๐.๙๓
แพทย์ พยาบาล เภสัช	๔	๐.๗๕
พนักงานรัฐวิสาหกิจ	๔	๐.๗๕
พนักงานส่วนท้องถิ่น	๒	๐.๓๗
ลูกจ้างประจำ	๒	๐.๓๗
ประมง	๒	๐.๓๗
นักวิทยาศาสตร์	๑	๐.๑๙
นักสอนศาสนา	๑	๐.๑๙
สื่อมวลชน	๑	๐.๑๙
ผู้ใหญ่บ้าน	๑	๐.๑๙
ไม่ได้ทำงาน	๑	๐.๑๙
รวม	๕๓๗	๑๐๐

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจิตร



## (๕) จำนวนผู้สมัครและจำนวนกลุ่มที่สมัครในแต่ละอำเภอ

พบว่า ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา ส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่อำเภอเมืองพิจิตร มีจำนวน ๑๐๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๘.๘๑ ขณะที่อำเภอตงเจริญมีผู้สมัครน้อยที่สุด จำนวน ๑๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๒.๙๘ ส่วนจำนวนกลุ่มที่สมัคร พบว่า ในพื้นที่อำเภอเมืองพิจิตร มีผู้มาสมัครครบทุกกลุ่มทั้ง ๒๐ กลุ่ม ขณะที่ในพื้นที่อำเภอบึงนาราง มีผู้มาสมัครเพียง ๗ กลุ่มเท่านั้น

## ตารางที่ ๕ แสดงข้อมูลจำนวนและค่าร้อยละของผู้สมัครแต่ละอำเภอและจำนวนกลุ่มที่สมัคร

ลำดับที่	อำเภอ	จำนวนกลุ่มที่สมัคร	จำนวนผู้สมัคร	ร้อยละ
๑	อำเภอเมืองพิจิตร	๒๐	๑๐๑	๑๘.๘๑
๒	อำเภอบางมูลนาก	๑๕	๗๐	๑๓.๐๔
๓	อำเภอโพทะเล	๑๒	๕๗	๑๐.๖๑
๔	อำเภอตะพานหิน	๑๖	๕๒	๙.๖๘
๕	อำเภอทับคล้อ	๑๖	๔๙	๙.๑๒
๖	อำเภอลำลูกกา	๑๑	๔๖	๘.๕๗
๗	อำเภอสามง่าม	๑๐	๓๖	๖.๗๐
๘	อำเภอสามโก้	๙	๓๑	๕.๗๗
๙	อำเภอโพธิ์ประทับช้าง	๑๑	๒๙	๕.๔๐
๑๐	อำเภอบึงนาราง	๗	๒๖	๔.๘๔
๑๑	อำเภอวังทรายพูน	๑๑	๒๔	๔.๔๗
๑๒	อำเภอตงเจริญ	๙	๑๖	๒.๙๘
รวม			๕๓๗	๑๐๐

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจิตร

## (๖) จำนวนผู้สมัครจำแนกรายกลุ่มความเชี่ยวชาญที่สมัคร

พบว่า ผู้สมัครรับเลือกสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่สมัครในกลุ่มการศึกษา จำนวน ๗๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๔.๑๕ รองลงมาคือกลุ่มอาชีพทำนา จำนวน ๖๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๒.๖๖ ส่วนกลุ่มที่มีผู้สมัครน้อยที่สุด คือ กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพด้านวิทยาศาสตร์ จำนวน ๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๐.๕๖

ตารางที่ ๖ แสดงข้อมูลจำนวนผู้สมัครจำแนกรายกลุ่มความเชี่ยวชาญที่สมัคร

กลุ่มที่	กลุ่มความเชี่ยวชาญ	จำนวนผู้สมัคร	ร้อยละ
๑	กลุ่มการบริหารราชการแผ่นดินและความมั่นคง	๑๙	๓.๕๔
๒	กลุ่มกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม	๒๑	๓.๙๑
๓	กลุ่มการศึกษา	๗๖	๑๔.๑๕
๔	กลุ่มการสาธารณสุข	๑๑	๒.๐๕
๕	กลุ่มอาชีพทำนา	๖๘	๑๒.๖๖
๖	กลุ่มอาชีพทำสวน	๒๘	๕.๒๑
๗	กลุ่มพนักงานหรือลูกจ้างของบุคคล	๒๔	๔.๕๗
๘	กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพด้านสิ่งแวดล้อม	๗	๑.๓๐
๙	กลุ่มผู้ประกอบการกิจการขนาดกลางและขนาดย่อม	๗	๑.๓๐
๑๐	กลุ่มผู้ประกอบการกิจการอื่นนอกจากตาม ๘	๑๙	๓.๕๔
๑๑	กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจหรืออาชีพการท่องเที่ยว	๑๔	๒.๖๑
๑๒	กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรม	๕	๐.๙๓
๑๓	กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพด้านวิทยาศาสตร์	๓	๐.๕๖
๑๔	กลุ่มสตรี	๔๙	๙.๑๒
๑๕	กลุ่มผู้สูงอายุ คนพิการ ทูพพลภาพ	๕๔	๑๐.๐๖
๑๖	กลุ่มศิลปะ วัฒนธรรม ดนตรี การแสดง	๑๓	๒.๔๒
๑๗	กลุ่มประชาสังคม กลุ่มองค์กรสาธารณประโยชน์	๑๕	๒.๗๙
๑๘	กลุ่มสื่อสารมวลชน	๗	๑.๓๐
๑๙	กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพ ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ	๖๔	๑๑.๙๒
๒๐	กลุ่มอื่น ๆ	๓๓	๖.๑๕
	<b>รวม</b>	<b>๕๓๗</b>	<b>๑๐๐</b>

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจิตร

(๗) การตรวจสอบเหตุที่ทำให้การสมัครของผู้สมัครเป็นโมฆะ

หลังจากสิ้นสุดระยะเวลารับสมัคร ผู้อำนวยการการเลือกตั้งระดับอำเภอได้ดำเนินการตรวจสอบเหตุที่ทำให้การสมัครของผู้สมัครเป็นโมฆะ ได้แก่ การขาดคุณสมบัติ มีลักษณะต้องห้าม การถูกจำกัดสิทธิ การสมัครมากกว่าหนึ่งกลุ่มหรือหนึ่งอำเภอ หรือแสดงข้อมูลในใบสมัครหรือเอกสาร



หรือหลักฐานประกอบการสมัครอันเป็นเท็จ พบว่า มีผู้สมัครที่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด แยกได้ดังนี้

ก. ก่อนประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัคร

จากผู้สมัครจำนวนทั้งสิ้น ๕๓๗ คน พบว่า มีผู้สมัครที่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๖๑ จำนวน ๒๕ คน แยกเป็น สมาชิกพรรคการเมือง ตามมาตรา ๑๔ (๒๑) จำนวน ๑๗ คน เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาในคราวเดียวกัน หรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระตามมาตรา ๑๔ (๒๕) จำนวน ๖ คน เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง เว้นแต่ได้พ้นจากการดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี นับถึงวันสมัครรับเลือก ตามมาตรา ๑๔ (๒๒) จำนวน ๒ คน ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอจึงสั่งไม่รับสมัครจำนวน ๒๕ คน และประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัคร จำนวนเพียง ๕๑๒ คน

ข. ภายหลังการประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัคร

พบว่า มีผู้สมัครที่มีลักษณะต้องห้ามอีกจำนวน ๗ คน แยกเป็น ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี นับถึงวันสมัครรับเลือก ตามมาตรา ๑๔ (๒๔) จำนวน ๖ คน เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาในคราวเดียวกัน หรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ ตามมาตรา ๑๔ (๒๕) จำนวน ๑ คน ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอ จึงได้สั่งลบชื่อผู้สมัครทั้ง ๗ คน ออกจากบัญชีรายชื่อผู้สมัคร คงเหลือผู้สมัครในบัญชีรายชื่อผู้สมัครจำนวนทั้งสิ้น ๕๐๕ คน

ค. ภายหลังการเลือกระดับอำเภอ

ตรวจสอบพบว่า มีผู้ได้รับเลือกจากระดับอำเภอมีลักษณะต้องห้าม ๓ คน แยกเป็น ผู้ที่เคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง ๑๐ ปี นับถึงวันเลือกในระดับอำเภอ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ตามมาตรา ๑๔ (๙) จำนวน ๑ คน เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาในคราวเดียวกัน หรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ ตามมาตรา ๑๔ (๒๕) จำนวน ๒ คน ผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัดจึงได้สั่งลบชื่อผู้สมัครทั้ง ๓ คน ออกจากบัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือกจากการเลือกระดับอำเภอ

การประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัคร การสั่งไม่รับสมัคร การลบชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้สมัคร และการลบชื่อผู้สมัครออกจากบัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอ มีรายละเอียดแยกเป็นรายอำเภอได้ดังนี้

ตารางที่ ๗ แสดงข้อมูลผู้สมัครที่ประกาศรายชื่อ ไม่ประกาศรายชื่อและถูกลบชื่อ แยกรายอำเภอ

ลำดับที่	อำเภอ	จำนวนผู้สมัคร	ประกาศรายชื่อผู้สมัคร	ไม่ประกาศรายชื่อผู้สมัคร	ลบชื่อจากบัญชีรายชื่อผู้สมัคร	ลบชื่อจากบัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอ
๑	อำเภอเมืองพิจิตร	๑๐๑	๑๐๐	๑	-	-
๒	อำเภอบางมูลนาก	๗๐	๖๖	๒	๒	-
๓	อำเภอโพทะเล	๕๗	๔๘	๙	-	-
๔	อำเภอตะพานหิน	๕๒	๔๙	๒	๑	-
๕	อำเภอทับคล้อ	๔๙	๔๘	-	๑	๒
๖	อำเภอลำลูกกา	๔๖	๓๙	๕	๒	-
๗	อำเภอสากเหล็ก	๓๖	๓๓	๓	-	๑
๘	อำเภอสามง่าม	๓๑	๓๐	-	๑	-
๙	อำเภอโพธิ์ประทับช้าง	๒๙	๒๙	-	-	-
๑๐	อำเภอบึงนาราง	๒๖	๒๓	๓	-	-
๑๑	อำเภอวังทรายพูน	๒๔	๒๔	-	-	-
๑๒	อำเภอดงเจริญ	๑๖	๑๖	-	-	-
	รวม	๕๓๗	๕๐๕	๒๕	๗	๓

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจิตร

เมื่อแยกพิจารณาเป็นรายกลุ่ม พบว่า ผู้สมัครที่ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอไม่ประกาศรายชื่อเป็นผู้สมัครมีจำนวน ๒๕ คน สังกัดจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครมีจำนวน ๗ คน และผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัดส่งชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือกจากการเลือกระดับอำเภอจำนวน ๓ คน รวมทั้งสิ้น ๓๕ คน อยู่ใน ๑๑ กลุ่ม แยกเป็น



### ตารางที่ ๘ แสดงข้อมูลผู้สมัครที่ประกาศรายชื่อ ไม่ประกาศรายชื่อและถูกลบชื่อ แยกรายกลุ่ม

กลุ่มที่	กลุ่มความเชี่ยวชาญ	ผู้สมัครที่ถูกไม่ประกาศรายชื่อ/ถูกลบชื่อ
๑	กลุ่มการบริหารราชการแผ่นดินและความมั่นคง	-
๒	กลุ่มกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม	-
๓	กลุ่มการศึกษา	๓
๔	กลุ่มการสาธารณสุข	๑
๕	กลุ่มอาชีพทำนา	๕
๖	กลุ่มอาชีพทำสวน	๕
๗	กลุ่มพนักงานหรือลูกจ้างของบุคคล	๒
๘	กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพด้านสิ่งแวดล้อม	-
๙	กลุ่มผู้ประกอบการกิจการขนาดกลางและขนาดย่อม	-
๑๐	กลุ่มผู้ประกอบการอื่นนอกจากตาม ๙	๑
๑๑	กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจหรืออาชีพการท่องเที่ยว	๑
๑๒	กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรม	-
๑๓	กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพด้านวิทยาศาสตร์	-
๑๔	กลุ่มสตรี	๕
๑๕	กลุ่มผู้สูงอายุ คนพิการ ทูพพลภาพ	๖
๑๖	กลุ่มศิลปะ วัฒนธรรม ดนตรี การแสดง	-
๑๗	กลุ่มประชาสังคม กลุ่มองค์กรสาธารณประโยชน์	-
๑๘	กลุ่มสื่อสารมวลชน	-
๑๙	กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพ ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ	๔
๒๐	กลุ่มอื่น ๆ	๒

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจิตร

## ขั้นตอนที่ ๓ การดำเนินการเลือกระดับอำเภอ

### ๓.๑ การกำหนดสถานที่เลือก

ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอแต่ละอำเภอประกาศกำหนดสถานที่เลือกก่อนวันเลือกไม่น้อยกว่า ๗ วัน แล้วปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

สถานที่เลือกในวันเลือก และเผยแพร่สถานที่เลือกทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ สำหรับจังหวัดพิจิตรนั้น ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอแต่ละอำเภอได้กำหนดสถานที่เลือกไว้ดังนี้

ตารางที่ ๙ แสดงข้อมูลสถานที่เลือกสมาชิกวุฒิสภาระดับอำเภอ

ลำดับที่	อำเภอ	สถานที่เลือกระดับอำเภอ
๑	อำเภอเมืองพิจิตร	หอประชุมอำเภอเมืองพิจิตร
๒	อำเภอบางมูลนาก	ศาลาประชาคมอำเภอบางมูลนาก
๓	อำเภอโพทะเล	หอประชุมอำเภอโพทะเล
๔	อำเภอตะพานหิน	อาคารอเนกประสงค์เทศบาลเมืองตะพานหิน
๕	อำเภอทับคล้อ	ศาลาประชาคมอำเภอทับคล้อ
๖	อำเภอลำลูกกา	หอประชุมอำเภอลำลูกกา
๗	อำเภอสามง่าม	ศาลาประชาคมอำเภอสามง่าม
๘	อำเภอสามโก้	หอประชุมอำเภอสามโก้
๙	อำเภอโพธิ์ประทับช้าง	หอประชุมอำเภอโพธิ์ประทับช้าง
๑๐	อำเภอบึงนาราง	หอประชุมอำเภอบึงนาราง
๑๑	อำเภอวังทรายพูน	หอประชุมอำเภอวังทรายพูน
๑๒	อำเภอดงเจริญ	หอประชุมอำเภอดงเจริญ

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจิตร

### ๓.๒ การเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน (การเลือกรอบที่ ๑)

ในการเลือกรอบแรกนี้ เป็นการเลือกผู้สมัครในกลุ่มเดียวกันแต่ละอำเภอ กลุ่มใดมีผู้สมัครไม่เกิน ๕ คน ให้ลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันให้เหลือ ๕ คน กรณีกลุ่มใดมีผู้สมัครไม่เกิน ๕ คน หรือมีรายชื่อนามไม่เกิน ๕ คน ผู้สมัครกลุ่มนั้นไม่ต้องลงคะแนนเลือกกันเอง ถือว่าผู้สมัครทุกคนซึ่งมีรายชื่อนามในกลุ่มนั้น เป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้น ส่วนกลุ่มใดที่ไม่มีผู้สมัคร ให้งดการดำเนินการให้มีการเลือกสำหรับกลุ่มนั้น



### ตารางที่ ๙ แสดงข้อมูลสถานที่เลือกสมาชิกวุฒิสภาระดับอำเภอ

ลำดับที่	อำเภอ	จำนวนกลุ่มที่ไม่มีผู้สมัครเลย (งดเลือก)	จำนวนกลุ่มที่มีผู้สมัครไม่เกิน ๕ คน (ไม่ต้องเลือก)	จำนวนกลุ่มที่มีผู้สมัครเกิน ๕ คน (ต้องเลือก)
๑	อำเภอเมืองพิจิตร	-	๑๑	๙
๒	อำเภอบางมูลนาก	๕	๑๐	๕
๓	อำเภอโพทะเล	๘	๙	๓
๔	อำเภอตะพานหิน	๔	๑๔	๒
๕	อำเภอทับคล้อ	๔	๑๕	๑
๖	อำเภอูขีรัชบารมี	๙	๘	๓
๗	อำเภอสามง่าม	๑๐	๘	๒
๘	อำเภอสากเหล็ก	๑๑	๘	๑
๙	อำเภอโพธิ์ประทับช้าง	๙	๑๑	-
๑๐	อำเภอบึงนาราง	๑๓	๗	-

**ที่มา:** สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจิตร

ในวันเลือกระดับอำเภอ (วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๗) ผู้สมัครต้องมาถึงสถานที่เลือกและแสดงตนภายในเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยเริ่มรับรายงานตัวต่อกรรมการประจำสถานที่เลือกตั้งตั้งแต่เวลา ๐๘.๐๐ น. และเมื่อพ้นเวลา ๐๙.๐๐ น. ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอจะประกาศปิดรับกรรการรายงานตัว ผู้ใดไม่มาหรือมาไม่ทันให้หมดสิทธิ์ที่จะเลือกและได้รับเลือก

นอกจากนี้ ผู้สมัครที่มีเครื่องมือสื่อสารจะต้องมอบเครื่องมือสื่อสารต่อกรรมการประจำสถานที่เลือก เนื่องจากกฎหมายห้ามมิให้ผู้สมัครนำเข้าไปหรือใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ใด ๆ ที่อาจใช้เพื่อติดต่อสื่อสารหรือเพื่อบันทึกภาพหรือเสียงในสถานที่เลือก รวมทั้งบริเวณโดยรอบสถานที่เลือกในระหว่างดำเนินการเลือก (มาตรา ๓๘ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑)

ส่วนการลงคะแนน ให้ผู้สมัครเขียนหมายเลขประจำตัวผู้สมัครที่ต้องการเลือกในกลุ่มเดียวกันบนบัตรลงคะแนนด้วยตัวเลขอารบิกในช่องเขียนหมายเลขประจำตัวผู้สมัครได้ช่องละ ๑ หมายเลข และให้เลือกผู้สมัครในกลุ่มเดียวกันได้ไม่เกิน ๒ คน โดยจะลงคะแนนเลือกตนเองก็ได้ แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดเกิน ๑ คะแนนมิได้ ภายหลังกการลงคะแนนเสร็จสิ้น ให้มีการนับคะแนนโดยเปิดเผย และให้ผู้ซึ่งได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับ ๕ คนแรกเป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่ม แต่ถ้าคะแนนเท่ากันจนทำให้มีผู้ได้คะแนนสูงสุดเกิน ๕ คน ให้ผู้ซึ่งได้คะแนนเท่ากันจับสลากว่าผู้ใดจะได้รับเลือก ส่วนกรณีที่มีผู้ได้คะแนนไม่ถึง ๕ คน ให้เฉพาะผู้ซึ่งได้คะแนนเป็นผู้ได้รับเลือก

๓.๓ การเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน (การเลือกรอบที่ ๒)

ภายหลังจากการเลือกรอบที่ ๑ เสร็จเรียบร้อย และได้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มแล้ว ให้ผู้ที่ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มตกลงกันว่าจะให้ผู้ใดเป็นผู้จับสลากว่ากลุ่มของตนจะอยู่ในสายใด สำหรับจังหวัดพิจิตรมีการจัดแบ่งสายในแต่ละอำเภอ แยกรายละเอียดได้ ดังนี้

ตารางที่ ๑๑ แสดงข้อมูลการแบ่งกลุ่มในแต่ละสายในการเลือกรอบที่ ๒ แยกรายอำเภอ

ลำดับที่	อำเภอ	จำนวน กลุ่ม	จำนวน สาย	จำนวนกลุ่มในแต่ละสาย			
				สาย ก	สาย ข	สาย ค	สาย ง
๑	อำเภอเมืองพิจิตร	๒๐	๔	๕	๕	๕	๕
๒	อำเภอบางมูลนาก	๑๕	๓	๕	๕	๕	-
๓	อำเภอโพทะเล	๑๒	๓	๔	๔	๔	-
๔	อำเภอตะพานหิน	๑๖	๔	๔	๔	๔	๔
๕	อำเภอทับคล้อ	๑๖	๔	๔	๔	๔	๔
๖	อำเภोजิตรบารมี	๑๑	๓	๔	๔	๓	-
๗	อำเภอสามงาม	๑๐	๒	๕	๕	-	-
๘	อำเภอสามโก้	๙	๓	๓	๓	๓	-
๙	อำเภอโพธิ์ประทับช้าง	๑๑	๓	๔	๔	๓	-
๑๐	อำเภอบึงนาราง	๗	๒	๔	๓	-	-
๑๑	อำเภอวังทรายพูน	๑๑	๓	๔	๔	๓	-
๑๒	อำเภอดงเจริญ	๙	๓	๓	๓	๓	-

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจิตร

การเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน หรือการเลือกในรอบที่ ๒ นี้ หากผู้ได้รับเลือกขั้นต้นไม่อยู่ในสถานที่เลือกในระหว่างดำเนินการเลือกขั้นต่อไป ให้ผู้นั้นหมดสิทธิที่จะเลือกและได้รับเลือก และให้ถือว่าผู้ซึ่งได้รับเลือกขั้นต้นมีเพียงเท่าที่มีอยู่

การลงคะแนนเลือก ให้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มเลือกผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน โดยเขียนหมายเลขประจำตัวผู้สมัครที่ต้องการเลือกด้วยตัวเลขอารบิกในช่องเขียนหมายเลขประจำตัวผู้สมัครบนบัตรลงคะแนน โดยแต่ละคนมีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกันได้กลุ่มละ ๑ คน แต่ไม่มีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มเดียวกันหรือเลือกตนเองได้ ภายหลังจากการนับคะแนนโดยเปิดเผย ให้ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุด ๓ ลำดับแรกของแต่ละกลุ่มเป็นผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอสำหรับกลุ่มนั้น เพื่อไปดำเนินการเลือกในระดับจังหวัดต่อไป แต่หากมีผู้ได้คะแนนเท่ากันจนเป็น



เหตุให้มีผู้ได้คะแนนสูงสุดเกิน ๓ คน ให้ผู้ซึ่งได้คะแนนเท่ากันจับสลากว่าผู้ใดจะได้รับเลือก และในกรณีที่มีผู้ได้คะแนนไม่ถึง ๓ คน ให้เฉพาะผู้ซึ่งได้คะแนนเป็นผู้ได้รับเลือก

สำหรับจังหวัดพิจิตร มีผู้มารายงานตัว ๔๙๘ คน จากผู้สมัครในบัญชีรายชื่อผู้สมัครจำนวนทั้งสิ้น ๕๐๕ คน และมีผู้ผ่านการเลือกระดับอำเภอทั้งในรอบที่ ๑ จำนวน ๓๙๖ คน และรอบที่ ๒ จำนวน ๓๑๒ คน แยกรายกลุ่มได้ดังนี้

### ตารางที่ ๑๒ แสดงข้อมูลจำนวนผู้มารายงานตัวและผู้ผ่านการเลือกระดับอำเภอ

กลุ่มที่	กลุ่มความเชี่ยวชาญ	มารายงานตัว	ผู้ผ่านการเลือกระดับอำเภอ	
			รอบที่ ๑	รอบที่ ๒
๑	กลุ่มการบริหารราชการแผ่นดินและความมั่นคง	๑๙	๑๗	๑๔
๒	กลุ่มกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม	๒๑	๑๘	๑๕
๓	กลุ่มการศึกษา	๗๒	๕๕	๓๓
๔	กลุ่มการสาธารณสุข	๑๐	๑๐	๘
๕	กลุ่มอาชีพทำนา ปศุสัตว์ ปศุสัตว์	๖๑	๔๒	๓๐
๖	กลุ่มอาชีพทำสวน ป่าไม้ ปศุสัตว์ ประมง	๒๓	๒๓	๑๙
๗	กลุ่มพนักงานหรือลูกจ้างของบุคคล	๒๒	๑๙	๑๕
๘	กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพด้านสิ่งแวดล้อม ผังเมือง	๗	๖	๔
๙	กลุ่มผู้ประกอบการกิจการขนาดกลางและขนาดย่อม	๗	๗	๖
๑๐	กลุ่มผู้ประกอบการอื่นนอกจากกลุ่มที่ ๙	๑๘	๑๗	๑๕
๑๑	กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจหรืออาชีพการท่องเที่ยว	๑๓	๑๒	๑๐
๑๒	กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรม	๕	๕	๕
๑๓	กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี	๓	๓	๒
๑๔	กลุ่มสตรี	๔๕	๓๖	๒๗
๑๕	กลุ่มผู้สูงอายุ คนพิการทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์	๔๙	๔๓	๓๒
๑๖	กลุ่มศิลปะ วัฒนธรรม ดนตรี การแสดง	๑๒	๑๒	๑๒
๑๗	กลุ่มประชาสังคม องค์กรสาธารณประโยชน์	๑๕	๑๔	๑๐
๑๘	กลุ่มสื่อมวลชน ผู้สร้างสรรค์วรรณกรรม	๗	๗	๗
๑๙	กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพ ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ	๕๘	๔๑	๒๖
๒๐	กลุ่มอื่น ๆ	๓๑	๒๖	๒๒
	<b>รวม</b>	<b>๔๙๘</b>	<b>๓๙๖</b>	<b>๓๑๒</b>

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจิตร

## ขั้นตอนที่ ๔ การดำเนินการเลือกระดับจังหวัด

### ๔.๑ การกำหนดสถานที่เลือก

ผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัด ได้ประกาศกำหนดให้ โรงแรมมิพราสวอร์ด แกรนด์ โฮเทล แอนด์ รีสอร์ท (ชั้น ๓) อาคารหลังใหม่ เป็น สถานที่เลือกสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดพิจิตร แล้วปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัดพิจิตร สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจิตร สถานที่เลือกในวันเลือก และเผยแพร่ทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

### ๔.๒ การเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน (การเลือกรอบที่ ๑)

ในการเลือกรอบแรกนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัดจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกระดับจังหวัดของแต่ละกลุ่มจากบัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอ และให้บุคคลผู้มีชื่อตามบัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอของแต่ละกลุ่มเป็นผู้มีสิทธิเลือกระดับจังหวัด กรณีกลุ่มใดมีผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอรวมกันทุกอำเภอแล้วไม่เกิน ๕ คน หรือมารายงานตัวภายในกำหนดเวลาไม่เกิน ๕ คน ให้ผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอกลุ่มนั้น ไม่ต้องดำเนินการลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน โดยให้ถือว่าผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอทุกคนซึ่งมารายงานตัวในกลุ่มนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นสำหรับกลุ่มนั้น กรณีกลุ่มใดมีผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอรวมกันทุกอำเภอแล้วเกิน ๕ คน หรือมีผู้มารายงานตัวภายในกำหนดเวลาเกิน ๕ คน ให้ดำเนินการเลือกระดับจังหวัด

สำหรับจังหวัดพิจิตร พบว่า มี ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มที่ ๘ กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพด้านสิ่งแวดล้อมและผังเมือง กลุ่มที่ ๑๒ กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรม และกลุ่มที่ ๑๓ กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอรวมกันทุกอำเภอแล้วไม่เกิน ๕ คน และมารายงานตัวภายในกำหนดเวลาไม่เกิน ๕ คน จึงไม่ต้องดำเนินการลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน และถือเป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นสำหรับกลุ่มนั้น ส่วนกลุ่มอื่น ๆ (ยกเว้นกลุ่ม ๘ กลุ่ม ๑๒ และกลุ่ม ๑๓) ให้ดำเนินการเลือกระดับจังหวัด

ผู้มีสิทธิเลือกระดับจังหวัดต้องมาถึงสถานที่เลือกระดับจังหวัดในวันเลือกระดับจังหวัด (วันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๗) และแสดงตนรายงานตัวพร้อมมอบเครื่องมือสื่อสารต่อกรรมการประจำสถานที่เลือกตั้งตั้งแต่เวลา ๐๘.๐๐ น. และเมื่อพ้นเวลา ๐๙.๐๐ น. ผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัดปิดรับการรายงานตัว ผู้ใดไม่มา หรือมาไม่ทัน ถือว่าหมดสิทธิที่จะเลือกและได้รับเลือก

ส่วนการลงคะแนน ผู้มีสิทธิเลือกระดับจังหวัดแต่ละกลุ่มมีสิทธิลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันได้ไม่เกิน ๒ คน โดยลงคะแนนเลือกตนเองก็ได้ แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดเกิน ๑ คะแนนมิได้ โดยเขียนหมายเลขประจำตัวผู้มีสิทธิเลือกระดับจังหวัดที่ต้องการเลือกเป็น “เลขอารบิก” ลงในช่องทำเครื่องหมายบนบัตรลงคะแนนระดับจังหวัด ภายหลังจากลงคะแนนเสร็จสิ้น ให้นำบัตรลงคะแนนโดยเปิดเผย และให้ผู้ซึ่งได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับ ๕ คนแรกเป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่ม แต่ถ้าคะแนนเท่ากันจนทำให้มีผู้ได้คะแนนสูงสุดเกิน ๕ คน ให้ผู้ซึ่งได้คะแนนเท่ากันจับสลากว่าผู้ใดจะได้รับเลือก ส่วนกรณีที่มีผู้ได้คะแนนไม่ถึง ๕ คน ให้เฉพาะผู้ซึ่งได้คะแนนเป็นผู้ได้รับเลือก



กรณีผู้ซึ่งได้รับเลือกขั้นต้นไม่อยู่ในสถานที่เลือกระหว่างดำเนินการเลือกขั้นต่อไป ให้ผู้นั้นหมดสิทธิที่จะเลือกและได้รับเลือก และให้ถือว่าผู้ซึ่งได้รับเลือกขั้นต้นมีเพียงเท่าที่มีอยู่

๔.๓ การเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน (การเลือกรอบที่ ๒)

ภายหลังจากการเลือกรอบที่ ๑ เสร็จเรียบร้อย และได้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มจากการเลือกรอบที่ ๑ แล้ว ให้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่ม ตกลงกันว่าจะให้ผู้ใดเป็นผู้จับสลากแบ่งสายว่ากลุ่มของตนจะอยู่ในสายใด ซึ่งการจับสลากแบ่งสายปรากฏผลดังนี้

ตารางที่ ๑๓ แสดงผลการจับสลากแบ่งสายการเลือกสมาชิกวุฒิสภาระดับจังหวัด

ลำดับที่	สาย	กลุ่มที่	กลุ่มความเชี่ยวชาญ
๑	ก	๒	กลุ่มกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม
		๓	กลุ่มการศึกษา
		๙	กลุ่มผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม
		๑๕	กลุ่มผู้สูงอายุ คนพิการ ทูพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์
๒	ข	๑๘	กลุ่มสื่อสารมวลชน ผู้สร้างสรรค์วรรณกรรม
		๑	กลุ่มการบริหารราชการแผ่นดินและความมั่นคง
		๑๒	กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรม
		๑๓	กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี
๓	ค	๑๖	กลุ่มศิลปะ วัฒนธรรม ดนตรี การแสดง
		๑๗	กลุ่มประชาสังคม องค์กรสาธารณประโยชน์
		๔	กลุ่มการสาธารณสุข
		๕	กลุ่มอาชีพทำนา ปลูกพืชล้มลุก
๔	ง	๘	กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพด้านสิ่งแวดลอม ผังเมือง
		๑๐	กลุ่มผู้ประกอบการอื่นนอกจากกลุ่มที่ ๙
		๑๔	กลุ่มสตรี
		๖	กลุ่มอาชีพทำสวน ป่าไม้ ปศุสัตว์ ประมง
		๗	กลุ่มพนักงานหรือลูกจ้างของบุคคล
		๑๑	กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจหรืออาชีพการท่องเที่ยว
		๑๙	กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพ ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ
		๒๐	กลุ่มอื่น ๆ

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจิตร

การลงคะแนนเลือก ให้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มเลือกผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน โดยเขียนหมายเลขประจำตัวผู้ได้รับเลือกขั้นต้นที่ต้องการเลือกด้วยตัวเลขอารบิกในช่องเขียนหมายเลขประจำตัวผู้สมัครบนบัตรลงคะแนน โดยแต่ละคนมีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกันได้กลุ่มละ ๑ คน แต่ไม่มีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มเดียวกันหรือเลือกตนเองได้ ภายหลังจากการนับคะแนนโดยเปิดเผย ให้ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุด ๒ ลำดับแรกของแต่ละกลุ่มเป็นผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัดสำหรับกลุ่มนั้น เพื่อไปดำเนินการเลือกในระดับประเทศต่อไป แต่หากมีผู้ได้คะแนนเท่ากันจนเป็นเหตุให้มีผู้ได้คะแนนสูงสุดเกิน ๒ คน ให้ผู้ซึ่งได้คะแนนเท่ากันจับสลากว่าผู้ใดจะได้รับเลือก และในกรณีที่ผู้ซึ่งได้คะแนนไม่ถึง ๒ คน ให้เฉพาะผู้ซึ่งได้คะแนนเป็นผู้ได้รับเลือก

สำหรับจังหวัดพิจิตร มีผู้มารายงานตัวจำนวน ๓๐๘ คน จากผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอทั้งสิ้นจำนวน ๓๑๒ คน และมีผู้ผ่านการเลือกระดับจังหวัดในรอบที่ ๑ และรอบที่ ๒ แยกรายกลุ่มได้ดังนี้

ตารางที่ ๑๒ แสดงข้อมูลจำนวนผู้มารายงานตัวและผู้ผ่านการเลือกระดับอำเภอ

กลุ่มที่	กลุ่มความเชี่ยวชาญ	มารายงานตัว	ผู้ผ่านการเลือกระดับจังหวัด	
			รอบที่ ๑	รอบที่ ๒
๑	กลุ่มการบริหารราชการแผ่นดินและความมั่นคง	๑๔	๕	๒
๒	กลุ่มกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม	๑๕	๕	๒
๓	กลุ่มการศึกษา	๓๓	๕	๒
๔	กลุ่มการสาธารณสุข	๘	๕	๒
๕	กลุ่มอาชีพทำนา ปลูกพืชล้มลุก	๓๐	๕	๒
๖	กลุ่มอาชีพทำสวน ป่าไม้ ปศุสัตว์ ประมง	๑๘	๕	๒
๗	กลุ่มพนักงานหรือลูกจ้างของบุคคล	๑๕	๕	๒
๘	กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพด้านสิ่งแวดล้อม ผังเมือง	๔	๔	๒
๙	กลุ่มผู้ประกอบการกิจการขนาดกลางและขนาดย่อม	๖	๕	๒
๑๐	กลุ่มผู้ประกอบการอื่นนอกจากกลุ่มที่ ๙	๑๕	๕	๒
๑๑	กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจหรืออาชีพการท่องเที่ยว	๑๐	๕	๒
๑๒	กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรม	๕	๕	๒
๑๓	กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี	๒	๒	๒
๑๔	กลุ่มสตรี	๒๖	๕	๒
๑๕	กลุ่มผู้สูงอายุ คนพิการทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์	๓๐	๕	๒

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจิตร



### ตารางที่ ๑๒ แสดงข้อมูลจำนวนผู้มารายงานตัวและผู้ผ่านการเลือกระดับอำเภอ (ต่อ)

กลุ่มที่	กลุ่มความเชี่ยวชาญ	มารายงานตัว	ผู้ผ่านการเลือกระดับจังหวัด	
			รอบที่ ๑	รอบที่ ๒
๑๖	กลุ่มศิลปะ วัฒนธรรม ดนตรี การแสดง	๑๒	๕	๒
๑๗	กลุ่มประชาสังคม องค์กรสาธารณประโยชน์	๑๐	๕	๒
๑๘	กลุ่มสื่อสารมวลชน ผู้สร้างสรรค์วรรณกรรม	๗	๕	๒
๑๙	กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ	๒๖	๕	๒
๒๐	กลุ่มอื่น ๆ	๒๒	๕	๒
	รวม	๓๐๘	๙๖	๔๐

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจิตร

## ขั้นตอนที่ ๕ การดำเนินการเลือกระดับประเทศ

### ๕.๑ การกำหนดวันเลือกและสถานที่เลือก

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศกำหนดวันเลือกสมาชิกวุฒิสภาระดับประเทศในวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๗ และผู้อำนวยการการเลือกระดับประเทศได้ประกาศกำหนดสถานที่เลือก ณ อาคารศูนย์การประชุมอิมแพ็คฟอรัม อาคาร ๔ เมืองทองธานี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

### ๕.๒ การเลือกระดับประเทศ

จำนวนผู้ที่ยื่นใบสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละกลุ่ม (๒๐ กลุ่ม) ทั้ง ๗๗ จังหวัดทั่วประเทศ มีทั้งหมด ๔๘,๒๒๖ คน แต่ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอสั่งไม่รับสมัคร ๒,๐๒๐ คน เนื่องจากขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้าม คงประกาศรายชื่อเป็นผู้สมัคร ๔๖,๒๐๖ คน แยกเป็น ชาย ๒๖,๗๒๗ คน หญิง ๑๙,๔๗๙ คน (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๖๗) แต่ภายหลังจากการประกาศรายชื่อผู้สมัครได้มีการตรวจสอบพบว่า มีผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามเพิ่มเติม จึงสั่งลบชื่อ คงเหลือผู้สมัครที่มีสิทธิเลือกระดับอำเภอ จำนวน ๔๕,๗๕๓ คน แยกเป็น ชาย ๒๖,๔๓๖ คน หญิง ๑๙,๓๑๗ คน (ไทยพีบีเอส, ๒๕๖๗)

การเลือกระดับอำเภอ ๙๒๘ แห่งทั่วประเทศ มีผู้สมัครที่มีสิทธิเลือกระดับอำเภอ มารายงานตัว ๔๓,๘๑๘ คน แยกเป็นชาย ๒๕,๔๕๙ คน หญิง ๑๘,๓๕๙ คน มีผู้สมัครที่ได้รับเลือกขั้นต้นระดับอำเภอ (ผ่านการเลือกรอบแรก การเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน) จำนวน ๓๒,๑๙๐ คน แยกเป็น ชาย ๑๙,๗๕๔ คน หญิง ๑๒,๔๓๖ คน และได้เป็นผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอ (ผ่านการเลือกรอบที่สอง การเลือกกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน) จำนวน ๒๓,๖๔๕ คน แยกเป็น ชาย ๑๕,๐๗๗ คน หญิง ๘,๕๖๘ คน (ไทยพีบีเอส, ๒๕๖๗)

การเลือกระดับจังหวัด ทั้ง ๗๗ จังหวัด ได้ตรวจสอบผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอทั้งหมดจำนวน ๒๓,๖๔๕ คน พบว่า มีผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามเพิ่มเติม จึงสั่งลบชื่อ และประกาศรายชื่อเป็นผู้มีสิทธิเลือกระดับจังหวัด จำนวน ๒๓,๕๖๑ คน แยกเป็นชาย ๑๕,๐๒๑ คน หญิง ๘,๕๔๐ คน และมารายงานตัวในการเลือกระดับจังหวัด จำนวน ๒๓,๐๖๔ คน แยกเป็นชาย ๑๔,๗๔๓ คน หญิง ๘,๓๒๑ คน มีผู้ไม่มารายงานตัว จำนวน ๔๙๗ คน แยกเป็น ชาย ๒๗๘ คน หญิง ๒๑๙ คน ผู้มีสิทธิเลือกที่ได้รับเลือกขั้นต้นระดับจังหวัด (ผ่านการเลือกรอบแรก การเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน) จำนวน ๗,๐๐๐ ราย แยกเป็น ชาย ๔,๘๖๑ คน หญิง ๒,๑๓๙ คน และเป็นผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัด (ผ่านการเลือกรอบที่สอง การเลือกกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน) จำนวน ๓,๐๐๐ คน แยกเป็น ชาย ๒,๑๖๔ คน หญิง ๘๓๖ คน (ผู้จัดการออนไลน์, ๒๕๖๗)

ในการเลือกระดับประเทศ ได้ทำการตรวจสอบผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัดทั้ง ๓,๐๐๐ คน พบว่า มีบางคนขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้าม จึงประกาศรายชื่อเป็นผู้มีสิทธิเลือกระดับประเทศ จำนวน ๒,๙๙๕ คน แยกเป็นรายกลุ่มได้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง: SMART VOTE)

ตารางที่ ๑๕ แสดงข้อมูลจำนวนผู้มีสิทธิเลือกระดับประเทศ แยกเป็นรายกลุ่ม

กลุ่มที่	กลุ่มความเชี่ยวชาญ	จำนวนผู้มีสิทธิเลือกระดับประเทศ (คน)
๑	กลุ่มการบริหารราชการแผ่นดินและความมั่นคง	๑๕๔
๒	กลุ่มกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม	๑๕๔
๓	กลุ่มการศึกษา	๑๕๔
๔	กลุ่มการสาธารณสุข	๑๕๓
๕	กลุ่มอาชีพทำนา ปลูกพืชล้มลุก	๑๕๒
๖	กลุ่มอาชีพทำสวน ป่าไม้ ปศุสัตว์ ประมง	๑๕๔
๗	กลุ่มพนักงานหรือลูกจ้างของบุคคล	๑๕๒
๘	กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพด้านสิ่งแวดล้อม ผังเมือง	๑๔๙
๙	กลุ่มผู้ประกอบการกิจการขนาดกลางและขนาดย่อม	๑๔๘
๑๐	กลุ่มผู้ประกอบการอื่นนอกจากกลุ่มที่ ๙	๑๓๗
๑๑	กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจหรืออาชีพการท่องเที่ยว	๑๔๖
๑๒	กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรม	๑๒๙
๑๓	กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี	๑๔๗
๑๔	กลุ่มสตรี	๑๕๓

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง: SMART VOTE



### ตารางที่ ๑๕ แสดงข้อมูลจำนวนผู้มีสิทธิเลือกระดับประเทศ แยกเป็นรายกลุ่ม (ต่อ)

กลุ่มที่	กลุ่มความเชี่ยวชาญ	จำนวนผู้มีสิทธิเลือกระดับประเทศ (คน)
๑๕	กลุ่มผู้สูงอายุ คนพิการ ทูพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์	๑๕๓
๑๖	กลุ่มศิลปะ วัฒนธรรม ดนตรี การแสดง	๑๕๔
๑๗	กลุ่มประชาสังคม องค์กรสาธารณประโยชน์	๑๕๒
๑๘	กลุ่มสื่อสารมวลชน ผู้สร้างสรรค์วรรณกรรม	๑๔๗
๑๙	กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ	๑๕๔
๒๐	กลุ่มอื่น ๆ	๑๕๓
	<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>๒,๙๙๕</b>

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง: SMART VOTE

ภายหลังจากการปิดรับรายงานตัว พบว่า มีผู้สมัครมารายงานตัวเพียง ๒,๙๘๙ คน ไม่มีรายงานตัว ๖ คน จาก ๕ กลุ่มอาชีพ คือ กลุ่มที่ ๕ กลุ่มที่ ๗ กลุ่มที่ ๑๒ และกลุ่มที่ ๑๘ กลุ่มละ ๑ คน ส่วนกลุ่มที่ ๙ ไม่มีรายงานตัว ๒ คน (มติชน ออนไลน์, ๒๕๖๗) หลังจากนั้นได้ทำการเลือกรอบที่ ๑ การลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน โดยให้ผู้ที่ได้รับเลือกระดับจังหวัดแต่ละกลุ่มลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันได้ไม่เกิน ๑๐ คน โดยจะลงคะแนนเลือกตนเองก็ได้ แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดเกิน ๑ คะแนนมิได้ ซึ่งผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุด ๔๐ ลำดับแรกของแต่ละกลุ่ม เป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นสำหรับกลุ่มนั้น หลังจากนั้นทำการจับสลากแบ่งสาย จำนวนไม่เกิน ๔ สาย แล้วทำการเลือกรอบที่ ๒ การลงคะแนนเลือกผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน โดยผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่ม มีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มอื่นในสายเดียวกันได้กลุ่มละไม่เกิน ๕ คน โดยจะลงคะแนนให้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มเดียวกันหรือเลือกตนเองมิได้ ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุด ๑๐ ลำดับแรกของแต่ละกลุ่ม เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาของกลุ่มนั้น ส่วนผู้ที่ได้คะแนนลำดับที่ ๑๑ - ๑๕ ของแต่ละกลุ่ม จะอยู่ในบัญชีสำรองของกลุ่มนั้น

ผลการเลือกสมาชิกวุฒิสภาระดับประเทศ พบว่า ผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัดจากจังหวัดพิจิตร ที่ผ่านการเลือกรอบที่ ๑ และรอบที่ ๒ และได้คะแนนสูงสุดอยู่ใน ๑๐ ลำดับแรกของแต่ละกลุ่มที่ได้รับเลือก เป็นสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวน ๓ คน คือ

- (๑) นายไพบูลย์ ณะบุตรจอม กลุ่มที่ ๘ กลุ่มผู้ประกอบการด้านสิ่งแวดล้อม ผังเมือง
- (๒) นางเบ็ญจมาศ อภัยทอง กลุ่มที่ ๙ กลุ่มผู้ประกอบการกิจการขนาดกลางและขนาดย่อม
- (๓) นายอเนก วีระพจนานันท์ กลุ่มที่ ๑๙ กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพ อาชีพอิสระ

## บทเรียนจากการเลือกสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดพิจิตร พ.ศ. ๒๕๖๗

จากการศึกษาการเลือกสมาชิกวุฒิสภาในปี พ.ศ.๒๕๖๗ ในจังหวัดพิจิตร ทำให้ทราบถึงกระบวนการและขั้นตอนการเลือก ตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ทำให้พบข้อสังเกตที่ได้จากการศึกษา ซึ่งสามารถสรุปบทเรียนจากการเลือกสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดพิจิตรได้ ดังนี้

### ๑. ด้านโครงสร้างของผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือก

ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการระดับอำเภอ ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอ กับคณะกรรมการระดับจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัด นั้น พบว่า แต่ละระดับมีความเป็นอิสระต่อกัน ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือตกอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ระดับจังหวัดไม่สามารถเข้าไปควบคุมกำกับดูแลการเลือกในระดับอำเภอได้ ไม่มีสายการบังคับบัญชา (Scalar Chain) ทำให้มีเอกภาพในการทำงาน (Unity of Command) (Fayol, 1949) ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอและผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัดมีความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะโครงสร้างถูกออกแบบมาให้เป็นโครงสร้างอย่างง่าย (Simple Structure) อำนาจตัดสินใจอยู่ที่ผู้อำนวยการการเลือก (Mintzberg, 1980) ลักษณะการทำงานจึงไม่มีความสลับซับซ้อน มีความคล่องตัวในกระบวนการทำงาน (Process) ทำให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอและผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัดสามารถแสดงความเชี่ยวชาญและศักยภาพได้อย่างเต็มที่ (Dessler, 1986)

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างผู้อำนวยการการเลือกกับคณะกรรมการอยู่ในลักษณะโครงสร้างหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน (Line & Staff Functions) (Mooney & Reiley, 1931) โดยผู้อำนวยการการเลือกอยู่ในสายงานหลัก (Line) ปฏิบัติภารกิจหลัก (Main Functions) ควบคุมการเลือก การนับคะแนน และการรายงานผล ซึ่งเป็นผลผลิตหลัก (Output) โดยไม่จำเป็นต้องรายงานให้คณะกรรมการระดับอำเภอหรือระดับจังหวัดรับทราบ ขณะที่คณะกรรมการระดับอำเภอ คณะกรรมการระดับจังหวัด อยู่ในสายงานสนับสนุน (Staff) ทำหน้าที่เพียงช่วยเหลือการปฏิบัติงาน แนะนำ อำนวยความสะดวกและรายงานปัญหาหรืออุปสรรคเท่านั้น แต่เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างสายงานหลักกับสายงานสนับสนุน (Line & Staff Conflict) ผู้อำนวยการการเลือกต้องใช้ทักษะในการสื่อสาร (Communication Skill) ในฐานะเป็นกรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการ สร้างความเข้าใจอันดี ซึ่ให้เห็นถึงเป้าหมายร่วมกันในการทำงาน (Superordinate Goals) (Robbins, 1990) ผ่านช่องทางการแสดงความคิดเห็นร่วมกันในการประชุมที่เป็นทางการ (Formal Communication Channels) และการสื่อสารที่ไม่เป็นทางการที่ต้องอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างคนเป็นตัวถ่ายทอด (Gordon, 1999)

### ๒. ด้านระบบบริหารจัดการการเลือก

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางหรือผู้ที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางมอบหมาย จัดให้มีระบบบริหารจัดการการเลือก โดยแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากสำนักทะเบียนอำเภอ สำนักทะเบียนท้องถิ่น สำนักทะเบียนจังหวัด ศูนย์บริหารการทะเบียนภาคสาขาจังหวัด ศูนย์บริหารการทะเบียนภาค หรือสำนักบริหารการทะเบียน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการการเลือก



ในแต่ละระดับ ทั้งในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ โดยให้บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ที่เกี่ยวกับระบบบริหารจัดการการเลือกโดยเฉพาะ บันทึกข้อมูลประจำสถานที่รับสมัครและสถานที่เลือกในแต่ละระดับ ตั้งแต่การรับลงทะเบียนผู้สมัคร ตรวจสอบเอกสารและหลักฐานการสมัคร บันทึกข้อมูลการรับสมัครและข้อมูลแนะนำตัวพร้อมเอกสารหลักฐานลงในระบบบริหารจัดการการเลือก จัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัคร บันทึกข้อมูลผู้สมัครที่มารายงานตัว จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกในการลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกในการลงคะแนนเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน บันทึกรายงานผลการนับคะแนนแต่ละกลุ่ม และประมวลผลจัดทำประกาศผลการนับคะแนนให้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับที่ต้องการในการเลือกแต่ละครั้ง บันทึกผลการจับสลากแบ่งสาย การจัดทำเอกสารแนะนำตัวผู้สมัคร และจัดทำบัญชีผู้ได้รับเลือกทุกระดับ

อาจกล่าวได้ว่า ความสำเร็จในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาครั้งนี้ ส่วนหนึ่งมาจากการใช้กลยุทธ์ในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) มาประยุกต์ใช้ในระบบบริหารจัดการการเลือก เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน การจัดเก็บข้อมูล การประมวลผลข้อมูล การจัดกลุ่มข้อมูล การจัดเรียงข้อมูล ตลอดจนการสรุปข้อมูล แล้วนำเสนอในรูปแบบที่ต้องการ ตลอดจนการถ่ายทอดสารสนเทศในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Behan & Holmes, 1990) มีการส่งผ่านข้อมูลและรับสารสนเทศด้วยการเชื่อมโยงเครือข่ายในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ผ่านระบบสื่อสารอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง กระบวนการเลือกสมาชิกวุฒิสภาในทุกขั้นตอนจึงเป็นไปอย่างคล่องตัว รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ลดความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นจากการจัดทำเอกสารและประมวลผลด้วยเจ้าหน้าที่ ทำให้สามารถประกาศเผยแพร่ทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกสมาชิกวุฒิสภาได้อย่างรวดเร็ว เป็นการใช้กลยุทธ์หรือเทคนิควิธีปฏิบัติงานที่เหมาะสมที่สามารถนำไปสู่การเกิดผลลัพธ์ได้อย่างรวดเร็ว ตรงตามเป้าหมายและมีคุณภาพ เพิ่มประสิทธิภาพในองค์กร เพราะกลยุทธ์จะไม่มีคุณค่าเลย หากไม่มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการทำงาน (David, 1993)

๓. ด้านการจัดให้มีกล้องวงจรปิดบันทึกภาพและเสียงของกระบวนการเลือกไว้เป็นหลักฐาน

พบว่า ผู้อำนวยการการเลือกทั้งในระดับอำเภอและระดับจังหวัด จัดให้มีกล้องวงจรปิดบันทึกภาพและเสียงของกระบวนการเลือกในสถานที่เลือกไว้เป็นหลักฐาน เพื่อควบคุมดูแลให้การเลือกทุกขั้นตอนเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และใช้เป็นหลักฐานในการตรวจสอบกรณีมีการทักท้วงหรือร้องคัดค้านว่าการดำเนินการเลือกของผู้ดำเนินการเลือก หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งสามารถใช้เป็นหลักฐานกรณีมีการร้องคัดค้านว่ามีเหตุอันควรสงสัยหรือเชื่อได้ว่า ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอันเป็นการทุจริตในสถานที่เลือก อันทำให้การเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรมหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ขณะเดียวกัน ก็ยังมีการติดตั้งจอโทรทัศน์ขนาดไม่น้อยกว่า ๔๓ นิ้ว เชื่อมต่อระบบกล้องวงจรปิดติดตั้งไว้บริเวณด้านหน้าของสถานที่เลือก ซึ่งจัดไว้ให้เป็นพื้นที่เฉพาะในการสังเกตการณ์ของประชาชน ผู้สนใจและสื่อมวลชน ถือได้ว่าเป็นการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการจัดเก็บข้อมูล บันทึกภาพและเสียง และใช้ในการถ่ายทอดสื่อสารข้อมูลสารสนเทศให้ประชาชนและสื่อมวลชนได้รับทราบ (Introna, 1997)

เนื่องจากไม่ได้เปิดโอกาสให้เข้าไปในสถานที่เลือก นอกจากนี้ยังสามารถใช้อ้างอิงในกรณีมีการทักท้วงหรือร้องคัดค้าน และใช้เป็นพยานหลักฐานในชั้นศาลว่ามีการกระทำที่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่ก็ยังเกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์และท้วงติงว่า สถานที่เลือกแต่ละแห่งในแต่ละจังหวัด มีมาตรฐานในการจัดพื้นที่สังเกตการณ์ไม่เหมือนกัน บางแห่งสามารถเข้าไปดูในสถานที่เลือกได้แม้แต่ขั้นตอนการนับคะแนน ขณะที่บางแห่งให้ดูอยู่แค่จอโทรทัศน์วงจรปิดข้างนอกห้องที่ใช้เป็นสถานที่เลือก ทำให้ไม่สามารถสังเกตการณ์ได้ชัดเจนว่า การเลือกเป็นไปอย่างสุจริต เทียบธรรม หรือชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

#### ๔. ด้านการสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา

เมื่อพิจารณาจากอาชีพหลักของผู้สมัครกับกลุ่มความเชี่ยวชาญทั้ง ๒๐ กลุ่ม พบว่า ผู้สมัครบางคนมีอาชีพหลักอาชีพหนึ่ง แต่มีได้ใช้สิทธิสมัครเข้าตามกลุ่มอาชีพความเชี่ยวชาญนั้น กลับไปสมัครในกลุ่มที่ไม่ได้มีความรู้มากนักหรือไม่มีความเชี่ยวชาญพอในกลุ่มนั้น เมื่อพิจารณาจากกลุ่มที่มีผู้สมัครไม่เกิน ๕ คน แยกเป็นรายอำเภอ พบว่า มีทั้ง ๑๒ อำเภอ อำเภอทับคล้อ มีมากที่สุด ๑๕ กลุ่ม รองลงมาอำเภอตะพานหิน ๑๔ กลุ่ม ที่ไม่ต้องเลือกรอบแรก จึงอาจเป็นไปได้ว่า ผู้สมัครมีเจตนาไม่ไปสมัครในกลุ่มที่มีผู้สมัครจำนวนมาก เพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันค่อนข้างสูง เสี่ยงต่อการตกรอบแรกได้ง่าย จึงไปสมัครในกลุ่มที่คาดว่า มีผู้สมัครน้อย ซึ่งมีสิทธิเข้ารอบไปได้ง่ายกว่า โดยเฉพาะถ้ามีผู้สมัครไม่เกิน ๕ คน เพราะไม่ต้องเลือกรอบแรก ขณะเดียวกันก็มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่า ผู้สมัครบางคนวางแผนกะเกณฑ์นำคนมาลงสมัครเป็นชั้นเป็นตอน เพื่อให้ได้เปรียบในกฎกติกาการเลือก โดยมีเจตนามุ่งหมายที่จะให้ไปลงคะแนนเลือกบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ ทั้งการเลือกกันเองในรอบแรก หรือการเลือกไขว้ในรอบที่สอง โดยอาศัยช่องว่างในการสมัครเพียงเพื่อให้ได้รับเลือก และพบว่า ในการลงคะแนนรอบแรก ซึ่งเป็นการเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน มีผู้สมัครที่ไม่ได้ลงคะแนนให้ตนเอง แต่ลงคะแนนเทให้บุคคลอื่น ซึ่งหากเป็นการแลกคะแนนหรือขอคะแนนกัน ก็ไม่เกิดความผิด แต่ขณะเดียวกัน ก็เป็นการตอกย้ำข้อสงสัยในประเด็นว่ามีการสมยอมกันหรืออิ้วกันในการเลือก โดยมีผลประโยชน์อื่นใดตอบแทนหรือไม่

ประเด็นนี้ จึงต้องพิจารณาตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเห็นว่า ที่ผ่านมาผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมิได้มีความหลากหลายในด้านความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานในด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายในสังคม จึงยากที่จะเข้าใจในความรู้สึกนึกคิดและความต้องการที่แตกต่างกัน จึงได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นมาใหม่ โดยเน้นความสำคัญที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้ามาสมัครได้โดยไม่ต้องมีค่าใช้จ่ายที่เกินกำลังของบุคคลทั่วไป โดยแยกออกเป็นกลุ่มที่มีลักษณะที่แตกต่างกันให้มากที่สุดตามความหลากหลายของสังคม และเพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนที่มีคุณสมบัติทุกคนจะมีสิทธิสมัครเข้ารับเลือกได้ การแบ่งกลุ่มจึงต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ ส่วนความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ นั้นมิได้หมายความว่าถึงความรู้ที่วัดกันด้วยประกาศนียบัตรหรือปริญญา แต่หมายถึง ความรู้ที่บุคคลนั้นมีอยู่จริงในด้านต่าง ๆ กันเอง (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ๒๕๖๒) การแบ่งกลุ่มจึงต้องการให้เป็นกลุ่มความเชี่ยวชาญมิใช่เป็นเพียงกลุ่มอาชีพ อีกทั้งการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครต้องอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปี และให้ทำงาน



ในด้านที่สมัครไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี ก็เพื่อเน้นในเรื่องประสบการณ์ความเชี่ยวชาญในการทำงาน ซึ่งต้องอาศัยระยะเวลาในการทำงาน สะสมประสบการณ์ จึงจะเกิดความเชี่ยวชาญได้ ซึ่งจะเป็นประสบการณ์ที่ครอบคลุมทุกความเชี่ยวชาญที่สมาชิกวุฒิสภาก็สามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างรอบคอบในการกลั่นกรอง ตรวจสอบ ด้วยมุมมองที่หลากหลายรอบด้านจากทุกภาคส่วนของสังคม

นอกจากนี้ เพื่อให้ผู้สมัครเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จึงให้ผู้สมัครด้วยกันเลือกกันเอง ตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ให้กระบวนการเลือกอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ประชาชนในแต่ละอำเภอสามารถสมัครเข้ากลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ และร่วมกันคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมในแต่ละกลุ่มสำหรับประชาชนทั่วไปที่มีได้เข้าสมัครก็อยู่ในฐานะที่จะตรวจสอบผู้สมัครได้ เพราะเป็นผู้ที่อยู่ในอำเภอเดียวกัน ส่วนการกำหนดในรัฐธรรมนูญให้สามารถกำหนดมิให้สมาชิกในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันก็เพื่อให้สามารถกำหนดวิธีการในการป้องกันการสมยอมกันได้ (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ๒๕๖๒)

จากเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การกำหนดรูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เป็นการได้มาจากกลุ่มที่มีความเชี่ยวชาญ ๒๐ กลุ่ม เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาที่เข้ามานั้นมีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญตรงตามที่ต้องการ อีกทั้งการที่กำหนดให้ผู้สมัครเลือกกันเอง ก็ด้วยเห็นว่ากลุ่มคนที่อยู่ในอาชีพเดียวกัน ย่อมทราบว่าใครเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริง แต่หากอยู่คนละกลุ่มคนละวงการ คนละอาชีพ ย่อมไม่อาจทราบได้ว่าใครมีความสามารถในสาขาความเชี่ยวชาญนั้น ขณะเดียวกันการสมยอมในการเลือกกันเองก็อาจเกิดขึ้นได้ เพราะผลประโยชน์ตอบแทนที่ให้กับผู้สมัครที่จำนวนมากพอที่จะได้รับเลือกซึ่งมีจำนวนไม่มากเมื่อเทียบกับการซื้อเสียงประชาชนในการเลือกตั้ง (สมชาย แสงการ, ๒๕๖๕) วิธีการสมยอมนี้จึงสามารถควบคุมทิศทางการเลือกได้ง่ายกว่าการเลือกตั้ง

#### ๕. ด้านการแนะนำตัว

ด้วยศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ๘๗๑/๒๕๖๗ และ ๘๗๒/๒๕๖๗ เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการแนะนำตัวในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๖๗ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ โดยได้เพิกถอนบทนิยามของคำว่า “การแนะนำตัว” ในข้อที่ ๓ ที่เป็นการให้ความหมายซึ่งมีผลทำให้การแนะนำตัวจำกัดอยู่เฉพาะในกลุ่มผู้สมัครด้วยกันเอง ทั้งที่การแนะนำตัวดังกล่าวประชาชนสามารถมีส่วนร่วมรับรู้ได้จึงมีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ และได้เพิกถอนการกำหนดเนื้อหาที่ระบุในเอกสารแนะนำตัว ในข้อที่ ๗ ว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา ของผู้ประสงค์จะสมัครผู้สมัคร และผู้ช่วยเหลือผู้สมัคร รวมถึงประชาชนทั่วไป เกินสมควรแก่เหตุและไม่ใช่เพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แม้จะมีการแก้ไขในฉบับที่ ๒ ก็ยังคงมีสาระสำคัญในการกำหนดการแนะนำตัวในทำนองเดียวกับฉบับเดิม จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน รวมทั้งเพิกถอนการกำหนดให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาแนะนำตัวได้เฉพาะแก่ผู้สมัครอื่นในการเลือกเท่านั้น ในข้อที่ ๘ ว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา เกินสมควรแก่เหตุ อันไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๖๗)

นอกจากนี้ ยังได้เพิกถอนการกำหนดห้ามเฉพาะบางกลุ่ม ตามข้อ ๑๑ (๒) ได้แก่ผู้ประกอบอาชีพทางวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ สื่อมวลชน หรือสื่อโฆษณา เช่น นักแสดง นักร้อง นักดนตรี พิธีกร เป็นต้น ใช้ความสามารถหรือวิชาชีพดังกล่าว เพื่อเอื้อประโยชน์ในการแนะนำตัว ทั้งที่ผู้สมัครกลุ่มอื่นอาจมีความสามารถในการแนะนำตัวได้เท่าเทียมหรือมากกว่า การจำกัดเฉพาะผู้สมัครดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค และเพิกถอนการห้ามแจกเอกสารแนะนำตัวโดยการวาง โปรย หรือติดประกาศ ตามข้อ ๑๑ (๓) ว่ามีผลกระทบต่อเสรีภาพในการแนะนำตัวของผู้สมัคร ทำให้ผู้สมัครที่ไม่สามารถใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ไม่อาจใช้วิธีการดังกล่าวได้ เป็นการจำกัดการแนะนำตัวผู้สมัครให้ไม่เสมอภาคกัน เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้สมัครเกินความจำเป็นแก่การดำเนินการตามเจตนารมณ์ของการแนะนำตัวเพื่อให้เกิดการเลือกเป็นไปโดยสุจริต เทียบธรรม (สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๖๗)

ปัจจุบัน ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการแนะนำตัวในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ได้รับการผ่อนคลายโดยคำพิพากษาศาลปกครอง เปิดโอกาสให้ผู้สมัครสามารถพบปะและแนะนำตัวได้มากขึ้น อีกทั้งพูดคุยให้มีการเลือกหมายเลขนั้น หมายเลขนี้ได้ トラบเท่าที่ไม่มีการจ่ายเงินอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

## ๖. ความเป็นตัวแทนของสมาชิกวุฒิสภา

ภายหลังจากการเลือกสมาชิกวุฒิสภาระดับประเทศ พบว่า ผู้ได้รับเลือกตั้งระดับจังหวัดจากจังหวัดพิจิตรผ่านการเลือกรอบที่ ๑ และรอบที่ ๒ และได้คะแนนสูงสุดอยู่ใน ๑๐ ลำดับแรกของแต่ละกลุ่มที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวน ๓ คน ทำให้เป็นเรื่องที่ต้องทำความเข้าใจกับบริบทของสังคมไทย ในการทำความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาว่ามีความแตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประชาชนจำนวนไม่น้อยเข้าใจว่า สมาชิกวุฒิสภาคือตัวแทนของประชาชนที่ต้องคอยรับฟังและแก้ไขปัญหาของชาวบ้าน และไม่เข้าใจว่าทำไมบางจังหวัดจึงไม่มีผู้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาเลย ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีประชาชนจำนวนมากที่เข้าใจถึงวิธีการได้มาและบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาผิดพลาดไปอย่างมาก โดยเฉพาะประชาชนในต่างจังหวัด

การที่ต้องกำหนดในรัฐธรรมนูญว่าให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยระดับประเทศ ก็เพื่อมิให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เมื่อสมาชิกแต่ละคนมาจากการสมัครและคัดเลือกจากแต่ละกลุ่ม ระดับอำเภอ ระดับจังหวัดแล้ว สมาชิกเหล่านั้นจะเป็นผู้แทนของแต่ละกลุ่มหรือแต่ละจังหวัดและจะต้องปกป้องรักษาแต่เฉพาะประโยชน์ของจังหวัดตนหรือกลุ่มของตน ความมุ่งหมายที่แท้จริงก็เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาทุกคนใช้ความรู้ ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ ที่หลากหลายจากแต่ละกลุ่มมาหลอมรวมให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศและประชาชนโดยรวม โดยแต่ละกลุ่มจะมีโอกาสแสดงความคิดเห็นในแง่มุมของบุคคลในกลุ่ม และไม่ถูกเพิกเฉยหรือละเลย (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ๒๕๖๒) ไม่ถูกผูกมัดด้วยพันธะที่เกี่ยวกับประโยชน์ของประชาชนในจังหวัดที่ตนได้รับเลือก หรือพันธะในการสร้างความนิยมกับประชาชนในจังหวัด ความเป็นตัวแทนของสมาชิกวุฒิสภาจึงยึดโยงกับประชาชนจากภาคส่วนต่าง ๆ ตามความเชี่ยวชาญที่หลากหลาย เพื่อสะท้อนความเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มิใช่ตัวแทนที่มีจุดยึดโยงกับคนในพื้นที่หรือตัวแทนจังหวัด



## ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปอย่างสุจริต เทียบธรรม ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาก็เหมาะสมในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑. ควรกำหนดบทบาทของคณะกรรมการระดับอำเภอ และคณะกรรมการระดับจังหวัด ให้มากขึ้นกว่าเดิม ที่ทำหน้าที่เพียงช่วยเหลือการปฏิบัติงาน แนะนำ อำนวยความสะดวก รายงานปัญหา หรืออุปสรรค และแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น เพราะคณะกรรมการระดับอำเภอและระดับจังหวัดถือได้ว่าเป็นกลไกหลักที่สำคัญและเป็นด่านแรกซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นในการทำหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภา เพื่อสร้างหลักประกันความเป็นธรรมและความโปร่งใส โดยไม่เกรงกลัวอิทธิพลใด ๆ ที่มีผลต่อการคัดเลือกบุคคล ดังนั้น จึงควรให้มีหน้าที่เพิ่มขึ้นในการควบคุมดูแลการเลือกและการนับคะแนน เพื่อช่วยในการตรวจสอบการทำงานให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายและเป็นไปโดยสุจริต เทียบธรรม

๒. ควรพัฒนาและนำระบบบริหารจัดการการเลือกมาประยุกต์ใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ในระดับต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว รวดเร็ว ในการทำงาน การรายงานผล และการประมวลผล ตลอดจนลดความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้น

๓. ควรจัดให้มีกล้องวงจรปิดบันทึกภาพและเสียงนำมาประยุกต์ใช้ในการเลือกตั้งในแต่ละระดับ ตามความเหมาะสม เพื่อควบคุมดูแลการเลือกตั้งในทุกขั้นตอนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และใช้เป็นหลักฐานในการตรวจสอบในกรณีมีการทักท้วงหรือคัดค้าน และใช้เป็นพยานหลักฐานในชั้นศาล

๔. ควรกำหนดให้มีมาตรการป้องกันการสมยอมในการเลือก โดยเฉพาะกลุ่มใดที่มีผู้สมัครไม่ได้ รับคะแนนเลือกเลยมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐ ของจำนวนผู้สมัครและแสดงตนในกลุ่มนั้น แต่ต้องไม่น้อยกว่า ๓ คน ให้สันนิษฐานว่ามีการสมยอมในการเลือก และถือว่าการเลือกไม่เป็นไปโดยสุจริตหรือเทียบธรรม ต้องดำเนินการเลือกกลุ่มนั้นใหม่ โดยให้ผู้ที่ไม่ได้รับคะแนนเลือกนั้นหมดสิทธิที่จะเลือกและได้รับเลือก และต้องออกจากสถานที่เลือก

๕. ควรกำหนดระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการแนะนำตัวในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาใหม่ให้สอดคล้องกับคำพิพากษาศาลปกครอง โดยไม่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการแสดงความคิดเห็นจนเกินสมควรแก่เหตุ และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือขัดต่อหลักความเสมอภาค เปิดโอกาสผ่นคล้ายให้ผู้สมัครได้แนะนำตัวมากขึ้นและมีความชัดเจนในการปฏิบัติ

๖. ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่และเจตนารมณ์ของการมีสมาชิกวุฒิสภาที่ทำหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของประเทศ มิใช่ตัวแทนของจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่ม โดยเฉพาะ เพราะต้องยึดประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ จึงจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพในฐานะเป็นสภาถ่วงดุลอำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (๒๕๕๙). คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ ๑. (๑๒ เมษายน ๒๕๕๙). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- \_\_\_\_\_. (๒๕๖๒). ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ไทยพีบีเอส. (๒๕๖๗). เปิดยอดผู้สมัคร สว.ผ่านเข้าสู่ระดับจังหวัด ๒๓,๖๔๕ คน. ข่าวการเมือง ไทยพีบีเอส. (๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๗). สืบค้นเมื่อ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๗ จาก <https://www.thaipbs.or.th/news/content/340854>.
- ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (๒๕๖๑, ๒๐ พฤศจิกายน). เรื่อง กำหนดวันเลือกและวันรับสมัครสมาชิกวุฒิสภา. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๙๖ ก หน้า ๑๑ - ๑๓.
- \_\_\_\_\_. (๒๕๖๗, ๑๓ พฤษภาคม). เรื่อง กำหนดวันเลือกและวันรับสมัครรับเลือกสมาชิกวุฒิสภา. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๔๑ ตอนที่ ๒๙ ก หน้า ๑ - ๓.
- ประกาศแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา. (๒๕๖๒, ๑๔ พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๖ ตอนที่พิเศษ ๑๒๑ ง. หน้า ๑ - ๙.
- ประกาศสำนักทะเบียนกลาง. (๒๕๖๗, ๓๑ มกราคม). เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๖. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๔๑ ตอนที่พิเศษ ๓๐ ง หน้า ๔๗.
- ผู้จัดการออนไลน์. (๒๕๖๗). กกต.จ่อฟันฮั้วลง ส.ว.ไม่ลงคะแนนให้ตัวเอง เร่งศึกษาสมัครไม่ตรงกลุ่มคุณสมบัติ เล็งใช้ร้องคัดค้าน. ข่าวออนไลน์ MGR online. (๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๗). สืบค้นเมื่อ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๗ จาก <https://mgronline.com/politics/detail/9670000053318>
- \_\_\_\_\_. (๒๕๖๗). เลือก ส.ว.ได้ไปต่อระดับประเทศรอบแรก ๓,๐๐๐ ราย. ข่าวออนไลน์ MGR online. (๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๗). สืบค้นเมื่อ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๗ จาก <https://mgronline.com/politics/detail/9670000051654>.
- พนารัตน์ มาศนมาตล และ ภัทระ คำพิทักษ์. (๒๕๖๐). *บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐*. สถาบันพระปกเกล้า. สืบค้นเมื่อ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๗ จาก <https://www.viki.kpi.ac.th>.
- มติชน ออนไลน์. (๒๕๖๗). เริ่มแล้ว เลือก สว.ระดับประเทศ แสวง แจงชั้นตอนละเอียดยิบ ผู้สมัครไม่มา รายงานตัว ๖ เหลือ ๒,๙๘๙ คน. ข่าว MATICHON ONLINE. (๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๗). สืบค้นเมื่อ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๗ จาก [https://www.matichon.co.th/politics/news\\_4648271](https://www.matichon.co.th/politics/news_4648271).



- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. (๒๕๖๐, ๖ เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก หน้า ๘๕ - ๘๖.
- วิกิพีเดีย. (๒๕๖๗). สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดพิจิตร. *วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี*. สืบค้นเมื่อ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๗ จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดพิจิตร>.
- สมชาย แสวงการ. (๒๕๖๕). *รูปแบบและวิธีการได้มาสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย*. ศูนย์นิพนธ์ สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (๒๕๖๗). *ประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา ระดับอำเภอ*. ข่าวประชาสัมพันธ์. (๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๗). สืบค้นเมื่อ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๗ จาก [https://www.ect.go.th/ect\\_th/th/db\\_119\\_ect\\_th/cms\\_1/5903](https://www.ect.go.th/ect_th/th/db_119_ect_th/cms_1/5903).
- สำนักงานจังหวัดพิจิตร. (๒๕๖๖). *ข้อมูลบรรยายสรุปจังหวัดพิจิตร (๒๕๖๖ - ๒๕๗๐)*. สำนักงานจังหวัดพิจิตร สืบค้นเมื่อ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๗ จาก <http://www.phichit.go.th/phichit/index.php/about/2012-09-18-09-31-45>
- สำนักงานศาลปกครอง. (๒๕๖๗). *ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาเพิกถอนระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการแนะนำตัวในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา*. ข่าวศาลปกครอง ครั้งที่ ๓๖/๒๕๖๗ (๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๗).

## ภาษาอังกฤษ

- Behan, Kate and Holmes, Diana. (1990). *Understanding Information Technology: Text, Readings, and Cases*. New Jersey: Prentice Hall Inc.
- David, F.R. (1993). *Strategic Management*. New York: Macmillan Publishing Company
- Dessler, Gary. (1986). *Organization Theory: Integrating Structure and Behavior*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall. Inc.
- Fayol, Henri. (1949). *General and Industrial Management*. London: Sir Isaac Pitman & Sons.
- Gordon, Judith R. (1999). *Management and Organizational Behavior*. Massachusetts: Allyn & Bacon.
- Introna, D. Lucas. (1997). *Management, Information and Power: A narrative of the involved manager*. New York: Macmillan Press.
- Kenny, Emma. (2024). *Explainer: How Thailand's Senate Elections Work*. (May 08, 2024) International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). Retrieved June 13, 2024. from <https://www.idea.int/blog/explainer-how-thailands-senate-elections-work>.

Mintzberg, Henry. (1980). Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design. *Management Science*, 26 (3).

Mooney, James D. & Reiley, Alan C. (1931). *Onward Industry*. New York: Harper and Row.

Robbins, Stephen P. (1990). *Organization Theory Structure Design and Applications*. 3rd ed. Englewood Cliffs, new Jersey: Prentice Hall Inc.

Watanasukh, Purawich. (2024). *Thai Senate Selection: What you need to know*. Asia Media Centre. Asia New Zealand Foundation. Retrieved June 13, 2024. from <https://www.asiamediacentre.org.nz/opinion-and-analysis/2024-thai-senate-selection-what-you-need-to-know>.



# คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา) : กรณีศึกษาคดีพิพาทเกี่ยวกับค่าปรับทางปกครอง ในกิจการโทรทัศน์\*

ดร.ชูวิทย์ มิตรชอบ\*\*

## บทนำ

กิจการโทรทัศน์ถือได้ว่าเป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นกิจการที่มีอิทธิพลในการนำเสนอเนื้อหาสาระทั้งข่าวสาร สารคดี กีฬา ความบันเทิง การศึกษา ตลอดจนองค์ความรู้ต่างๆ สามารถเข้าถึงผู้บริโภคได้โดยตรง บริษัท นีลเส็น ประเทศไทย จำกัดเปิดเผยข้อมูลการสำรวจในปี ๒๕๖๗ ในประเด็นของพฤติกรรมการบริโภคสื่อทีวีของคนไทยพบว่า

\* ข้อเขียนและความคิดเห็นในบทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียนเท่านั้น

\*\* อนุกรรมการด้านเนื้อหารายการ การส่งเสริมการกำกับดูแลกันเอง และการพัฒนาองค์วิชาชีพในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๖๗) ในคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)



จำนวนกว่าร้อยละ ๙๐ ของครัวเรือนไทยมีโทรทัศน์ โดยร้อยละ ๔๕ พบว่าเป็นโทรทัศน์อัจฉริยะ (Smart TV) หรือทีวีที่สามารถเชื่อมอินเทอร์เน็ตและดูเนื้อหาแบบออนไลน์ได้ โดยเมื่อพิจารณาจากมูลค่างบประมาณที่ใช้ในการโฆษณาเฉพาะไตรมาสแรกของปี ๒๕๖๗ ที่มีมูลค่าสูงถึง ๒๗,๗๒๑ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีที่แล้วร้อยละ ๖ หรือเพิ่มขึ้นประมาณ ๑,๖๖๓ ล้านบาท ขณะที่สื่อโทรทัศน์ครองสัดส่วนงบประมาณที่ใช้ในการโฆษณากว่า ๑๓,๗๖๓ ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร่วมร้อยละ ๕๐ ของงบประมาณที่ใช้ในการโฆษณาทั้งหมด (ผู้จัดการออนไลน์, ๒ พฤษภาคม ๒๕๖๗) กิจกรรมดังกล่าวจึงถือว่ามีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง ทำให้มีการแข่งขันในอุตสาหกรรมสื่อโทรทัศน์สูงด้วย ผู้ประกอบการจึงต้องคิดค้นรูปแบบการนำเสนอเนื้อหาที่น่าสนใจมากกว่าปกติ ซึ่งบางครั้งอาจมีเนื้อหาที่มีลักษณะอ่อนไหวและหมิ่นเหม่ต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจมีการกระทำซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่อการก่อให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ให้ปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยในระยะแรก เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ กสทช. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดมาตรฐานของเนื้อหาและผังรายการ ให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะในการกำหนดกลไกการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลจากการกำกับดูแลเนื้อหาและผังรายการ วินิจฉัยและจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อพิจารณาการอนุญาตหรือออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการวิทยุและโทรทัศน์แก้ไขผังรายการ ประเมินผลกระทบจากการกำกับดูแลด้านเนื้อหาและผังรายการเพื่อลดระดับการกำกับดูแล (Deregulation) ในช่วงเวลาและสถานการณ์ที่เหมาะสม ซึ่งต่อมาในวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๕ กสทช. ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการด้านเนื้อหารายการ การส่งเสริมการกำกับดูแลตนเอง และการพัฒนาองค์กรวิชาชีพในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ขึ้นมาแทนคณะกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการ โดยบทบาทสำคัญของคณะกรรมการด้านเนื้อหารายการฯ ที่จัดตั้งขึ้นใหม่คือการตรวจสอบเรื่องที่ได้รับมาร้องเรียนเกี่ยวกับการออกอากาศเนื้อหารายการทางโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสมและอาจฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และกฎหมายกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการ (ในระยะแรก) ได้มีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการออกอากาศเนื้อหารายการทางโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสมเป็นจำนวนมาก หากเห็นว่าเข้าลักษณะที่มีการฝ่าฝืนกฎหมาย จำเป็นต้องออกคำสั่งทางปกครองเพื่อนำไปสู่มาตรการทางปกครอง เช่น การสั่งพักใช้ใบอนุญาต การชำระค่าปรับทางปกครอง เป็นต้น (พระราชสิริ กุหลาบ และทัตเทพ ดิสฺคุนธ์, ๒๕๖๖, น. ๑๗) คณะอนุกรรมการฯ จะเสนอ กสทช. เพื่อพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว โดยระบุให้ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง หากไม่เห็นด้วยต่อคำสั่งดังกล่าว สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายใน

ระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่จำเป็นต้องยื่นอุทธรณ์ต่อ กสทช. เนื่องจากการวินิจฉัยของ กสทช. ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองถือเป็นที่สุดภายในฝ่ายปกครองแล้ว

คดีพิพาททางปกครองในกิจการโทรทัศน์ที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง มักเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของ กสทช. ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับการออกอากาศรายการที่อาจมีเนื้อหาสาระที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อก่อให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจของประชาชนอย่างร้ายแรง อันเป็นการฝ่าฝืนตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งหลายคดีศาลปกครองชั้นต้นพิเคราะห์แล้ว เห็นว่า กสทช. ในฐานะหน่วยงานทางปกครองที่เป็นผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุด มีบางคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้พิเคราะห์โดยใช้มุมมองข้อกฎหมายและองค์ประกอบของข้อเท็จจริงต่างๆ ที่วินิจฉัยแล้วเห็นว่า หน่วยงานทางปกครองในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเห็นว่าการกระทำเช่นนั้นย่อมเล็งเห็นได้ว่าอาจทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินสมควร จึงมีการพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งในกรณีของคดีพิพาททางปกครองเกี่ยวกับกิจการโทรทัศน์ที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาจนถึงศาลปกครองสูงสุด ส่วนใหญ่แล้วศาลปกครองสูงสุดจะเห็นพ้องและมีคำสั่งยืนยันกับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้น ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจในเชิงวิชาการที่ควรนำมาศึกษาและวิเคราะห์ความแตกต่างในการพิเคราะห์คดีระหว่างศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดเพื่อเป็นกรณีศึกษาสำหรับนักวิชาการและผู้เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายปกครอง

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์คดีพิพาทเกี่ยวกับค่าปรับทางปกครองในกิจการโทรทัศน์ โดยได้หยิบยกกรณีศึกษาคดีพิพาทระหว่างบริษัท โรส มีเดีย แอนด์ เอ็นเตอร์เทนเมนท์ จำกัด ผู้ฟ้องคดี กับคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ผู้ถูกฟ้องคดี อันเป็นคดีพิพาทที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามคดีหมายเลขดำที่ อร.๑๖/๒๕๖๐ คดีหมายเลขแดง ที่ อร.๑๗๓/๒๕๖๖ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) คดีหมายเลขดำ ที่ ๕๕๙/๒๕๕๗ คดีหมายเลขแดง ที่ ๒๑๕/๒๕๖๐ เป็นพิพากษาคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับทางปกครอง เป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำ ที่ อร.๑๖/๒๕๖๐ คดีหมายเลขแดงที่ อร.๑๗๓/๒๕๖๖) โดยโครงสร้างของบทความนี้ประกอบด้วย สารสำคัญ (การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด) บทวิเคราะห์เชิงวิชาการ สรุป รวมทั้งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ



## สาระสำคัญ

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.) ได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้ให้บริการว่า เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๖ เวลา ๒๓ นาฬิกา ได้รับชมรายการภาพยนตร์การ์ตูน “เคนซีโร่” ทางช่องรายการ “Gang Cartoon” ออกอากาศผ่านจานสัญญาณดาวเทียม PSI แล้วเห็นว่า รายการดังกล่าวมีการนำเสนอภาพยนตร์การ์ตูนหญิงเปลือย โดยมีผู้ชายใช้ปืนจี้หน้าอกผู้หญิงเพื่อข่มขู่ ฉากที่แสดงถึงการร่วมเพศ และเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมสำหรับเด็กและเยาวชน จึงขอให้ตรวจสอบการออกอากาศของรายการดังกล่าว

สำนักงาน กสทช. ได้ดำเนินการตามขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียน โดยคณะกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการ (ในขณะนั้น) ได้เรียกให้ผู้แทนของผู้ฟ้องคดีมาชี้แจง เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ผู้แทนของผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงในประเด็นที่มีการร้องเรียน โดยยอมรับว่าได้มีการนำเสนอรายการที่มีการร้องเรียนจริง ในช่วงเวลา ๒๓ นาฬิกา ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ได้กโตะสามารถดูการ์ตูนได้ทุกช่องทาง และผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีการตรวจสอบเนื้อหารายการที่จะออกอากาศโดยละเอียดก่อนนำออกอากาศแต่อย่างใด ซึ่งหากมีการตรวจสอบโดยละเอียดแล้ว รายการการ์ตูนดังกล่าวก็ควรที่จะออกอากาศในช่วงเวลาหลัง ๒๔ นาฬิกา โดยกรณีของการ์ตูนที่ออกอากาศนั้น ในประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นผู้ผลิตการ์ตูนดังกล่าว ได้จัดระดับความเหมาะสม (Rating) สำหรับผู้ชมที่มีอายุ ๑๘ ปีขึ้นไป ส่วนกรณีการออกอากาศช่องรายการ Gang Cartoon นั้น ออกอากาศผ่านระบบดาวเทียมแบบ Free to Air ซึ่งสามารถรับชมได้จากการให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ดาวเทียมย่านความถี่ C – Band KU – Band ผู้ให้บริการ IPM และเคเบิลท้องถิ่นทั่วประเทศ นอกจากนี้ การให้บริการโทรทัศน์ช่องรายการ Gang Cartoon ของผู้ฟ้องคดีเป็นประเภทการให้บริการโทรทัศน์สำหรับเด็ก เยาวชน ครอบครัว ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส ซึ่งเป็นการนำเสนอเนื้อหารายการด้านการเรียนรู้ พัฒนาพฤติกรรมของเด็กและเยาวชน หรือการนำเสนอเนื้อหาสาระที่หลากหลายและเหมาะสมสำหรับครอบครัว และได้อธิบายเนื้อหารายการว่าช่อง Gang Cartoon นำเสนอการ์ตูนที่ให้ความรู้ ความบันเทิง สำหรับเด็กและเยาวชน โดยเป็นการ์ตูนที่ได้รับความนิยมของเด็กและเยาวชนทั่วโลก เช่น Doraemon ซึ่งจะเป็นการ์ตูนที่ดูได้ทั้งเด็กและผู้ใหญ่ และยังมีการ์ตูนอื่นๆ อีกมากมายที่ทางผู้ฟ้องคดีได้ซื้อลิขสิทธิ์และมานำเสนอให้เด็กได้ดูเพื่อสร้างความบันเทิงในครอบครัว

กสทช. ในฐานะผู้ถูกฟ้องคดี ได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวในการประชุมครั้งที่ ๔๕/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ แล้วเห็นว่า ช่องรายการ Gang Cartoon ซึ่งมีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ได้แจ้งประเภทช่องรายการโทรทัศน์ดังกล่าวเป็นประเภทการให้บริการโทรทัศน์สำหรับเด็ก เยาวชน ครอบครัว ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส ซึ่งจะต้องนำเสนอเนื้อหารายการด้านการเรียนรู้พัฒนาพฤติกรรมของเด็กและเยาวชน หรือการนำเสนอเนื้อหาสาระที่หลากหลายและเหมาะสมสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการประกอบกิจการสำหรับครอบครัว ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ด้อยโอกาส หรือส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีในสถาบันครอบครัวเป็นสำคัญ การที่ผู้ฟ้องคดีออกอากาศรายการตามที่ร้องเรียน โดยมีเนื้อหาสาระไม่เหมาะสม ซึ่งในขณะนั้นผู้ชมช่องรายการส่วนใหญ่เป็นเด็กและเยาวชน

จึงยอมเป็นที่ฟังคดีหมายได้ว่าเนื้อหาสาระรายการดังกล่าวอาจกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมลอกเลียนแบบในทางที่ไม่เหมาะสมสำหรับเด็กและเยาวชนได้ จึงเป็นการออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อก่อให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจของประชาชนอย่างร้ายแรง และเมื่อผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ในการตรวจสอบเนื้อหารายการและให้ระงับการออกอากาศรายการที่ไม่เหมาะสมแต่ไม่ดำเนินการ กลับปล่อยให้มีการนำเสนอเนื้อหารายการที่ขัดต่อกฎหมาย การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการฝ่าฝืนตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อ ๑๔ (๑๐) และ (๑๑) ของประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๕ ต้องระวางโทษปรับทางปกครอง ชั้น ๒ ตามมาตรา ๕๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นอัตราโทษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สำนักงาน กสทช. จึงได้มีหนังสือ ที่ สทช ๔๐๑๒/๐๒๐๕๐ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๗ นำส่งคำสั่งทางปกครองพร้อมคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี โดยกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับทางปกครอง เป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ

ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือและคำวินิจฉัยดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๗ จึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี จากนั้นสำนักงาน กสทช. ได้มีหนังสือ ที่ สทช ๔๐๑๒/๑๐๔๔๒ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๗ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งมาตรา ๔๘ และมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เป็นที่สุด (พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงฯ, ๒๕๕๑, มาตรา ๓๗, น.๒๘) หากประสงค์จะโต้แย้งคัดค้านคำสั่งดังกล่าวให้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งดังกล่าว จึงไม่รับอุทธรณ์ แต่ได้พิจารณาทบทวนคำสั่งดังกล่าวโดยนำข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามที่ยื่นอุทธรณ์มาใช้ประกอบการพิจารณาทบทวนแล้ว มีมติยืนยันคำสั่งทางปกครองเดิม โดยให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับทางปกครอง เป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือฉบับ (ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงฯ, ข้อ ๑๔ (๑๐) และ (๑๑) น. ๕๒ - ๕๘)

## การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งพิพาท จึงได้ยื่นฟ้อง กสทช. ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เป็นคดีหมายเลขดำ ที่ ๕๕๙/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๗ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับทางปกครอง เป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบและขัดต่อกฎหมาย โดยเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษา เป็นคดีหมายเลขแดง ที่ ๒๑๕/๒๕๖๐ พิพากษายกฟ้อง สรุปสาระสำคัญตามประเด็นคำฟ้องได้ ดังนี้



๑. ประเด็นภาพยนตร์เรื่อง “เคนซิโร่” เป็นภาพยนตร์เรื่องเดียวกันกับเรื่อง “ฤทธิ์หมัดดาวเหนือ ภาค ๒ เพลงหมัดฟ้าคำราม” ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตนำภาพยนตร์ดังกล่าวออกฉายให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายในราชอาณาจักรต่อคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ และคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ได้ตรวจพิจารณาแล้ว มีหนังสือที่ วธ ๐๕๐๒.๗/๗๙๑๒ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๓ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า มีมติอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีนำภาพยนตร์ดังกล่าวออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายได้ นั้น

ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าแม้ภาพยนตร์เรื่อง “ฤทธิ์หมัดดาวเหนือ ภาค ๒ เพลงหมัดฟ้าคำราม” จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ ซึ่งเป็นการอนุญาตตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้วก็ตาม แต่การออกอากาศรายการดังกล่าวก็ยังอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กล่าวคือเนื้อหาสาระของภาพยนตร์ดังกล่าวจะต้องไม่ขัดต่อมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้

๒. ประเด็นการออกอากาศภาพยนตร์การ์ตูนเรื่อง “เคนซิโร่” ในผังรายการเมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๖ เวลา ๒๓ นาฬิกา มีเนื้อหาสาระที่มีการกระทำที่เข้าข่ายลามกอนาจาร

ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า ฉากในภาพยนตร์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นการข่มขู่และมีการคุกคามทางเพศ รวมทั้งใช้ความรุนแรงในการใช้ปืนยิงไปที่รูปภาพ แม้จะไม่มีฉากที่แสดงถึงการร่วมเพศตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยก็ตาม แต่เมื่อมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดเนื้อหาสาระที่ห้ามมิให้ออกอากาศไว้หลายประการ การออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาเข้าลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าวก็อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายแล้ว เมื่อได้พิจารณาประกอบกับการที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ โดยแจ้งประเภทของรายการโทรทัศน์เป็นประเภทให้บริการโทรทัศน์สำหรับเด็ก เยาวชน ครอบครัว ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ เพื่อให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์สำหรับกิจการที่ไม่ใช่คลื่นรวมทั้งนายพันธ์ทิต โตสมสกุล ผู้บริหารของผู้ฟ้องคดีก็ได้ให้ถ้อยคำต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการยอมรับว่ามีความผิดพลาดในการตรวจสอบเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคณะทำงานเพียงพอ ไม่มีทีมงานที่จะทำหน้าที่กลั่นกรองโดยเฉพาะกรณี จึงถือได้ว่าฉากดังกล่าวมีลักษณะเป็นการข่มขู่และมีการคุกคามทางเพศ รวมทั้งใช้ความรุนแรงในการใช้ปืนยิงไปที่รูปภาพ เข้าลักษณะที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้ววินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ต้องระวางโทษปรับทางปกครอง ชั้น ๒ ตามมาตรา ๕๙ (๓)

แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑<sup>๑</sup> และมีคำสั่งกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับทางปกครองเป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นอัตราโทษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยที่เหมาะสมแล้ว คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ต่อกรณีข้อรายการ Gang Cartoon นำเสนอเนื้อหาไม่เหมาะสม ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

๓. ประเด็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีต้องมีคำสั่งตามมาตรา ๓๔ วรรคสี่ หรือมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง เสียก่อน หากผู้ฟ้องคดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงจะมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองลงโทษผู้ฟ้องคดีได้

ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าบทลงโทษผู้รับใบอนุญาตที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการตามมาตรา ๕๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว แบ่งออกได้ ๒ กรณี คือ กรณีตามมาตรา ๓๔ วรรคสี่ ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตจัดทำผังรายการไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตแก้ไขผังรายการให้ถูกต้องได้ หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องระวางโทษปรับทางปกครองชั้น ๒ และกรณีตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระบางประการที่ต้องห้าม ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ไม่ได้บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องมีคำสั่งก่อนแต่อย่างใด (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๔๒ ก (๔ มีนาคม ๒๕๕๑), น. ๓๔ - ๓๖) ดังนั้น เมื่อการออกอากาศรายการของผู้ฟ้องคดีฝ่าฝืนมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว กรณีจึงต้องระวางโทษปรับทางปกครองชั้น ๒ ทั้งนี้ ตาม มาตรา ๕๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

## การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๐ เป็นคดีหมายเลขดำที่ อร.๑๖/๒๕๖๐ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับทางปกครอง เป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑, มาตรา ๕๗ และ มาตรา ๕๙ (๓), ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๔๒ ก (๔ มีนาคม ๒๕๕๑): ๓๔-๓๖.



ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ เพื่อให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์สำหรับกิจการที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ของรายการ Gang Cartoon เลขที่ B1 - S21040 - 0151 - 56 มีอายุ ๑ ปี นับแต่วันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๗ โดยผู้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หลักเกณฑ์และเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ เพื่อให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์สำหรับกิจการที่ไม่ใช้คลื่นความถี่โดยเคร่งครัด ซึ่งข้อ ๓ (๗) ของเงื่อนไขแนบท้ายอนุญาต กำหนดว่า ผู้รับใบอนุญาตต้องตรวจสอบ แก้ไข ปรับปรุง หรือระงับ รายการที่มีเนื้อหาที่ก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข หรือที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการกระทำซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่ออาการก่อให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจ หรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือตามระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่งหรือมาตรการเกี่ยวกับ เนื้อหารายการ ตามที่คณะกรรมการกำหนด และข้อ ๓ (๘) กำหนดว่า ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดให้มีระบบ การตรวจสอบเนื้อหารายการไม่ให้มีเนื้อหาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และจะต้องดำเนินการตามข้อ ๑๔ (๑๐) และ (๑๑) ของประกาศ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และ วิธีการอนุญาตการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๕

ผู้ถูกฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ในทำนองเดียวกับที่ปรากฏในคำให้การ และเห็นฟ้องด้วยกับคำพิพากษา ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ศาลปกครองกลางได้อ่านคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่พิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น เป็นเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ให้ผู้ฟ้องคดี ชำระค่าปรับทางปกครอง เป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐.- บาท โดยสรุปสาระสำคัญของคำพิพากษาได้ ดังนี้

คดีนี้มีประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดจะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเพียงประเด็นหลัก ประเด็นเดียวว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ต่อกรณีช่องรายการ Gang Cartoon นำเสนอภาพยนตร์การ์ตูนที่มีเนื้อหาสาระในการออกอากาศรายการ โทรทัศน์ไม่เหมาะสม เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ห้ามมิให้ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระ ที่ก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือมี ผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการกระทำ ซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่ออาการก่อให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของ ประชาชนอย่างร้ายแรง วรรคสอง บัญญัติว่า ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ตรวจสอบและให้ระงับการออกอากาศ

รายการที่มีลักษณะตามวรรคหนึ่ง หากผู้รับใบอนุญาตไม่ดำเนินการ ให้กรรมการซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย มีอำนาจสั่งด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือให้ระงับการออกอากาศรายการนั้นได้ทันที และให้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวโดยพลัน วรรคสาม บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนแล้ว เห็นว่าการกระทำดังกล่าวเกิดจากการละเลยของผู้รับใบอนุญาตจริง ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการแก้ไขตามที่สมควร หรืออาจพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตก็ได้ ประกาศ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๑๔ กำหนดว่า ขอบเขตและเงื่อนไข การอนุญาต...(๑๐) ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการคัดเลือก จัดทำ กำกับดูแลรายการ เนื้อหารายการใดๆ รวมถึงการประกาศหรือการโฆษณาที่ให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ ให้เป็นไปตาม มาตรฐานทางวิชาชีพและจริยธรรมของสื่อ ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตมีผู้ดำเนินรายการ เพื่อทำหน้าที่ประกาศ หรือแจ้งข้อความที่แพร่ภาพหรือกระจายเสียง ให้ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ในการสรรหาหรือคัดเลือก ผู้ดำเนินรายการที่สามารถอ่าน พูด และออกเสียง อักษรวิธี หลักภาษาได้อย่างเหมาะสมตามมาตรฐาน ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (๑๑) ผู้รับใบอนุญาตต้องตรวจสอบ แก้ไข ปรับปรุง หรือระงับรายการที่มี เนื้อหาสาระที่ก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมี การกระทำซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่อก่อให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือ สุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า คำสั่งดังกล่าวมีสาระสำคัญระบุว่า ภาพยนตร์การ์ตูนเรื่อง “เคนซิโร่” ในผังรายการของผู้ฟ้องคดี มีการนำเสนอภาพยนตร์การ์ตูนหญิงเปลือย โดยผู้ชายใช้ปืนจี้หน้าอกผู้หญิง เพื่อข่มขู่ และมีฉากที่แสดงถึงการร่วมเพศ ซึ่งอาจกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมลอกเลียนแบบในทางที่ไม่ เหมาะสมสำหรับเด็กและเยาวชนได้ จึงเป็นการออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระที่มีผลกระทบต่อ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อก่อให้เกิดความเสื่อมทราม ทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การพิจารณาว่าการออกอากาศ รายการใดมีเนื้อหาที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อ การก่อให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น ต้องพิจารณา จากเนื้อหาสาระของรายการเป็นสำคัญ หากได้พิจารณาจากช่องรายการที่ออกอากาศ เนื่องจากรายการ ที่มีเนื้อหาสาระที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อ การก่อให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรงนั้น ย่อมไม่สามารถ ออกอากาศได้ ไม่ว่าจะ เป็นช่องรายการใดก็ตาม

เมื่อได้พิจารณาจากในภาพยนตร์การ์ตูนเรื่องดังกล่าวแล้วพบว่า ภาพตัวการ์ตูนผู้หญิงที่ปรากฏ ในฉากดังกล่าวไม่ได้เปลือยหมดทั้งตัว ยังสวมเสื้อและกางเกงชั้นในปกปิดร่างกายอยู่ ส่วนตัวการ์ตูนผู้ชาย



ที่ใช้เป็นจีบบริเวณหน้าอกของตัวการ์ตูนผู้หญิง ซึ่งเป็นลักษณะโดยทั่วไปของผู้ร้ายในภาพยนตร์และภาพยนตร์การ์ตูนที่มีการออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ทั่วไป และไม่ปรากฏว่ามีภาพของตัวการ์ตูนผู้หญิงและผู้ชายเปลือย หรืออวัยวะเพศหญิงให้เห็นอันเป็นการแสดงถึงการร่วมเพศกัน เห็นว่า ฉากดังกล่าวยังไม่เป็นลักษณะลามกอนาจาร และไม่มีผลกระทบต่อการก่อให้เกิดความเสื่อมทรามจิตใจอย่างร้ายแรง ส่วนฉากที่ตัวการ์ตูนผู้ชายกระชากเสื้อผ้าของตัวการ์ตูนผู้หญิงและใช้ปืนจี้ที่บริเวณหน้าอกของตัวการ์ตูนผู้หญิงโดยสวมเสื้อชั้นในและมีภาพเบลอบริเวณหน้าอกนั้น แม้ความต่อเนื่องของภาพอาจมองได้ถึงการทำทางที่สื่อความหมายทางเพศที่ไม่เหมาะสม รวมทั้งใช้ความรุนแรงในการใช้ปืนยิงไปที่รูปภาพ แต่เมื่อฉากดังกล่าวได้มีการเบลอภาพเพื่อลดระดับความไม่เหมาะสมและป้องกันการลอกเลียนแบบพฤติกรรมของตัวการ์ตูนได้ในระดับหนึ่งแล้ว จึงเห็นได้ว่าฉากดังกล่าวไม่ถึงกับมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ประกอบกับการ์ตูนที่ออกอากาศนั้น ในประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นผู้ผลิตการ์ตูนดังกล่าวได้จัดระดับความเหมาะสม (Rating) สำหรับผู้ชมที่มีอายุ ๑๘ ปีขึ้นไป การที่ฉากดังกล่าวถูกนำออกอากาศในช่วงเวลา ๒๓ นาฬิกา และออกอากาศผ่านระบบดาวเทียมแบบ Free to Air ซึ่งจำกัดการเข้าถึงของผู้ชมถือเป็นการออกอากาศในช่วงเวลาที่เหมาะสมและให้บริการประชาชนแบบจำกัดการเข้าถึงเฉพาะกลุ่มเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากการออกอากาศรายการผ่านช่องรายการที่ให้บริการแบบฟรีทีวี อีกทั้งฉากดังกล่าวถูกนำเสนอเพียงครั้งเดียวและไม่มีการนำเสนอเนื้อหาในลักษณะดังกล่าวซ้ำอีก

การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ภาพยนตร์ดังกล่าวไม่มีเนื้อหาสาระที่ไม่เหมาะสมซึ่งมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการกระทำที่เข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่อการก่อให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง แม้ว่าผู้แทนของผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงว่า ไม่ได้มีการตรวจสอบเนื้อหารายการที่จะออกอากาศโดยละเอียดก่อนนำออกอากาศก็ตาม จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น กรณีจึงยังฟังไม่ได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการกระทำซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่อการก่อให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อ ๑๔ (๑๐) และ (๑๑) ของประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๕ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับทางปกครองเป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท จึงเป็นการใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นและไม่เป็นธรรมแก่กรณีดังกล่าวซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำเช่นนั้น ย่อมเล็งเห็นได้ว่าอาจทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินสมควร อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังขึ้น

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับทางปกครอง เป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท

## บทวิเคราะห์เชิงวิชาการ

### การวิเคราะห์เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายในการใช้ดุลพินิจ

ศาลปกครองสูงสุดมุ่งพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับทางปกครอง เป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท เป็นหลักเท่านั้น เนื่องจากหากคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นอื่นตามที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิเคราะห์แล้วอีก โดยประเด็นสำคัญที่ทำให้ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น มาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นและไม่เป็นธรรมแก่กรณีดังกล่าว

ในหลักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายปกครอง อติวิษณุ แสงสุวรรณ (๒๕๖๖) อธิบายว่า ดุลพินิจของฝ่ายปกครองมาจากการจำแนกอำนาจที่กฎหมายมอบให้ฝ่ายปกครองใช้กระทำการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใดออกเป็น ๒ ประเภท คือ “อำนาจผูกพัน” (tied power or bound power) กับ “อำนาจดุลพินิจ” (discretionary power) โดยอำนาจทั้งสองประเภทนี้แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง คือ

๑. “อำนาจผูกพัน” เป็นอำนาจกฎหมายให้ฝ่ายปกครองใช้กระทำการโดยบัญญัติบังคับไว้เป็นการล่วงหน้า โดยแก่นสาระของอำนาจผูกพัน คือ พันธะหรือหน้าที่ (duty) ที่ต้องกระทำการหรือถูกผูกพัน และต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ไม่มีโอกาส ไม่มีสิทธิ ไม่มีอำนาจที่จะเลือกทำอย่างอื่นได้ ต้องทำตามกฎหมายเท่านั้น

๒. “อำนาจดุลพินิจ” เป็นอำนาจกฎหมายให้ฝ่ายปกครองใช้กระทำการ โดยปล่อยให้ฝ่ายปกครองวินิจฉัยและตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรจะกระทำการหรือไม่ และหากสมควรจะกระทำการนั้นอย่างไร

ดังนั้นแก่นสาระของอำนาจดุลพินิจจึงได้แก่ เสรีภาพในอันที่จะเลือก (freedom of choice) โดยเลือกวินิจฉัยและตัดสินใจเฉพาะกรณีว่าเรื่องสมควรจะทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างไรให้เหมาะสมด้วยเหตุและผลหรือความเหมาะสมแก่กรณี (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ๒๕๖๕ อ้างใน อติวิษณุ แสงสุวรรณ, ๒๕๖๖ น. ๑๕) โดยจิรินิติ หะวานนท์ ได้อธิบายความหมายของดุลพินิจทางตำราของหลายประเทศ สรุปได้ดังนี้ (จิรินิติ หะวานนท์, ๒๕๕๙, น. ๑๖๓ อ้างใน อติวิษณุ แสงสุวรรณ, ๒๕๖๖, น. ๑๕)

อังกฤษ ดุลพินิจหมายถึง อำนาจที่เลือกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในกรณีที่มีทางเลือกหลายทาง ถ้ามีทางเลือกที่ชอบด้วยกฎหมายเพียงทางเดียวย่อมมิใช่ดุลพินิจแต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่

สหรัฐอเมริกา เพิ่มเติมว่า เจ้าพนักงานมีดุลพินิจได้ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจเลือกโดยอิสระ โดยเลือกไม่กระทำก็ได้ก็ถือว่าเป็นดุลพินิจเหมือนกัน

ฝรั่งเศส อำนาจดุลพินิจคือ ความสามารถในการอันที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาคำสั่งหลายๆ อย่างซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ออกได้เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย ทั้งนี้ หากดุลพินิจที่ปิดผันเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย เป็นดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย



เยอรมนี ดุลพินิจของฝ่ายปกครองหมายถึง การที่ฝ่ายปกครองสามารถกระทำการด้วยการตัดสินใจตามความเห็นของตนในคดีเฉพาะราย และดุลพินิจนั้นต้องผูกพันอยู่กับบรรทัดฐานที่องค์กรนั้นได้วางไว้ด้วย กล่าวคือ ความยุติธรรมต้องมีความสม่ำเสมอ ฝ่ายปกครองจึงต้องผูกพันกับแนวบรรทัดฐานที่ตัวเองเคยวินิจฉัยไว้ แต่หากเปลี่ยนแปลงไปจากแนวบรรทัดฐานเดิม ฝ่ายปกครองต้องอธิบายให้ได้ด้วยเหตุผล

จากการศึกษาความหมายดุลพินิจของประเทศต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น จิรนิติ หะวานนท์ เห็นว่า ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ดุลพินิจเมื่อกฎหมายให้อำนาจตัดสินใจอย่างอิสระที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการในบรรดาทางเลือกที่ล้วนชอบด้วยกฎหมาย หากมีทางเลือกบางประการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นไม่ใช่ดุลพินิจ สอดคล้องกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๕๐๕/๒๕๔๙ ได้วินิจฉัยว่า การใช้ดุลพินิจที่ไม่อยู่บนรากฐานของความสมเหตุสมผล แต่เป็นการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ เกินล้าออกนอกเขตของความชอบด้วยกฎหมาย (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ๒๕๖๕, น. ๑๓๙ อ้างใน อติวิชัย แสงสุวรรณ, ๒๕๖๖, น.๑๖) หรือคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๔๖/๒๕๑๐ “การฟังข้อเท็จจริงหรือการใช้ดุลพินิจนั้นไม่มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอหรือไม่ได้เป็นไปโดยสุจริต อันถือได้ว่าการวินิจฉัยเช่นนั้นเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย” (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ๒๕๕๔, น. ๘๔ อ้างในอติวิชัย แสงสุวรรณ, ๒๕๖๖, น. ๑๖)

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ๒๕๖๕, น. ๑๓๒ - ๑๖๐ อ้างใน อติวิชัย แสงสุวรรณ, ๒๕๖๖, น. ๑๘) ได้อธิบายถึงหลักทั่วไปของการใช้ดุลพินิจ สรุปได้ดังนี้

๑. ฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลพินิจภายในขอบเขตแห่งเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายทุกฉบับต่างมีเจตนารมณ์ที่จะให้ฝ่ายปกครองออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือกระทำการอื่นใดเพื่อประโยชน์สาธารณะ (public interest) หากการใช้ดุลพินิจออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือกระทำการอื่นใดเพื่อรักษาประโยชน์เอกชนและมีได้อยู่ในเจตนารมณ์ของกฎหมาย เรียกว่า “การใช้อำนาจโดยมิชอบ” (Abuse of Power) คือ มิชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย และยังผลให้การกระทำที่เกิดจากการใช้ดุลพินิจในพฤติการณ์เช่นว่านี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒. ฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลพินิจโดยแท้จริง กล่าวคือ อำนาจดุลพินิจมิใช่เสรีภาพในการวินิจฉัยและตัดสินใจซึ่งผู้ทรงอำนาจอาจเสียได้ตามอำเภอใจของตน แต่การใช้ดุลพินิจโดยแท้จริง คือการกระทำที่เหมาะสมแก่กรณีเฉพาะเรื่องเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะและมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคลที่เกี่ยวข้องน้อยที่สุด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจดุลพินิจไม่ใช่เสรีภาพที่จะวินิจฉัยและตัดสินใจโดยไม่ทราบข้อเท็จจริงอันเป็นมูลเหตุของปัญหา แต่เป็นอำนาจที่จะวินิจฉัยและตัดสินใจอย่างอิสระภายหลังจากที่ได้ทราบข้อเท็จจริงอันเป็นมูลเหตุของปัญหาอย่างรอบด้านแล้ว

๓. ฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยเหตุผล ดุลพินิจอาจปรากฏอยู่ในกระบวนการตัดสินใจใช้อำนาจกระทำการได้สองขั้นตอน คือ ขั้นตอนการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง และขั้นตอนการตัดสินใจว่าจะกระทำการหรือไม่และหรือกระทำการนั้นอย่างไร ขั้นตอนแรกเรียกว่า “ดุลพินิจวินิจฉัย” ส่วนขั้นตอนที่สองเรียกว่า “ดุลพินิจตัดสินใจ” โดยสรุปได้ดังนี้

๓.๑ ดุลพินิจวินิจฉัย คือ เสรีภาพในอันที่จะวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและรับฟังได้เป็นอันยุติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เป็นข้อเท็จจริงประเภทเดียวกันกับข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้เกิดอำนาจกระทำการไว้ เสรีภาพในอันที่จะวินิจฉัยเช่นว่านี้เกิดขึ้นในกรณีที่กฎหมายกำหนดข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้เกิดอำนาจกระทำการไว้ โดยใช้ถ้อยคำที่ไม่แน่นอนตายตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้อยคำที่แสดงออกถึงคุณค่าของบุคคล ทั้งนี้ ถ้อยคำที่ไม่แน่นอนตายตัวมีข้อจำกัดสองด้านอยู่เสมอ กล่าวคือ มีข้อเท็จจริงอยู่กลุ่มหนึ่งซึ่งวิญญูชนเห็นพ้องตรงกันว่า ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจไม่ชอบด้วยเหตุผล ซึ่งเป็นการ “ผิด” ความเห็นของวิญญูชนการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยโดยผิดความเห็นของวิญญูชนเช่นนี้ ศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสเรียกว่าเป็น “การใช้ดุลพินิจวินิจฉัยที่ผิดพลาดอย่างชัดเจน” (obvious error) ศาลยุติธรรมของประเทศกฎหมายคอมมอนลอว์ (common law) โดยเฉพาะศาลยุติธรรมอังกฤษเรียกว่า “การใช้ดุลพินิจที่ปราศจากเหตุผลอันควรแก่การรับฟัง” (unreasonableness)

๓.๒ ดุลพินิจตัดสินใจ คือ เสรีภาพในอันที่จะเลือกว่าสมควรที่จะกระทำหรือไม่กระทำ และหรือสมควรที่จะกระทำการอย่างไร การใช้ดุลพินิจจึงมีความหมายเช่นเดียวกับ “หลักความได้สัดส่วน” หรือ “หลักพอสมควรแก่เหตุ” อันมีสาระสำคัญย่อยสามหลักการด้วยกัน คือ หลักความสัมฤทธิ์ผล หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วน อย่างไรก็ตาม “หลักความได้สัดส่วน” หรือ “หลักพอสมควรแก่เหตุ” ต่างเป็นหลักกฎหมายที่มีความหมายไม่แน่นอนตายตัว วิญญูชนอาจมีความเห็นต่างได้ว่า กฎคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใดที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับหรือทำลงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นมาตรการที่สามารถดำเนินการให้วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้หรือไม่ หรือเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนมากกว่าที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือไม่ ดังนั้น กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นนั้นขัดต่อหลักความสัมฤทธิ์ผล หลักความจำเป็น หรือหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบอย่างชัดเจน ถึงขนาดที่ไม่อาจคาดเห็นได้เลยว่าจะมีวิญญูชนคนใดหรือคณะใดออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำใดในเรื่องนั้นเช่นนั้น

ในการตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลนั้น ด้วยหลักการที่ฝ่ายปกครองย่อมกระทำการตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย และแม้การใช้อำนาจดุลพินิจก็ต้องเป็นดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือหากการใช้ดุลพินิจซึ่งกฎหมายมิได้บัญญัติ ฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลพินิจภายในขอบเขตแห่งเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังคำกล่าวประธานศาลสูงของสหรัฐอเมริกาว่า ดุลพินิจย่อมต้องชอบด้วยกฎหมายคือไม่เป็นดุลพินิจโดยทุจริต ดังนั้นดุลพินิจทั้งสิ้นของฝ่ายปกครองย่อมถูกตรวจสอบควบคุมได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติชัดเจนว่าไม่ให้ตรวจสอบ การควบคุมดุลพินิจอาศัยหลักความชอบด้วยกฎหมาย ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมีหลายอย่าง แต่ที่เห็นชัดคือ ดุลพินิจที่ทุจริต ศาลปกครองเยอรมนีเห็นว่าการตีความกิติ การปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายกิติ ศาลควบคุมตรวจสอบได้ทั้งนั้น เพราะศาลคือตัวแทนวิญญูชน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิทางศาลอย่างบริบูรณ์คือสิทธิจะโต้แย้งฝ่ายปกครองที่ตีความอย่างไม่ถูกต้อง (จิรินิติ หะวานนท์, ๒๕๕๙, น.๑๕๓ - ๑๖๓ อ้างใน อติวิษณุ แสงสุวรรณ, ๒๕๖๖, น. ๒๐)



พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีพิพาทหรือมีคำสั่งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๖) และมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๗๒ โดยกำหนดให้ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง และในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดในการเข้าไปช่วยเหลือเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้น

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้อำนาจตุลาการในการที่จะเรียกพยานหลักฐานจากฝ่ายปกครอง และได้กำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองแยกเอกเทศจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุรีย์ เผ่าสุวรรณ, ๒๕๔๕ อ้างใน อติวิชญ์ แสงสุวรรณ, ๒๕๖๖, น. ๒๑) โดยระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๕ วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบดังกล่าว ดังนั้นหากฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนเพียงพอ หรือไม่สุจริต มิชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย ศาลจึงมีอำนาจตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครองนั้นได้ แต่หากดุลพินิจนั้นอยู่ในขอบเขตอำนาจของฝ่ายปกครอง และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยสุจริต ชอบด้วยเหตุผล เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย (บรรเจิด สิงคะเนติ, ๒๕๖๓, น. ๓๑๑ - ๓๑๒ อ้างใน อติวิชญ์ แสงสุวรรณ, ๒๕๖๖, น. ๒๐) ศาลไม่อาจก้าวล่วง ดังตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๘๐/๒๕๔๗ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ๒๕๕๔, น.๘๕) ตอนหนึ่งระบุว่า เมื่อคณะกรรมการยา ซึ่งประกอบด้วยผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเรื่องยาโดยเฉพาะมีความเห็นว่า ยาพีพีเอ็มมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นเมื่อเป็นยาแก้ไขหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยคำแนะนำของคณะกรรมการอาหารและยาได้สั่งให้ผู้ผลิตยาหรือผู้ได้รับอนุญาตนำหรือสั่งยาเข้ามาในราชอาณาจักร แก้ไขทะเบียนตำรับยาที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้ว ถือว่าการสั่งดังกล่าวเป็นไปเพื่อความปลอดภัยของผู้ใช้ยา การดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นการดำเนินการตามกระบวนการในการออกคำสั่งตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตร ๘๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ แล้วศาลไม่อาจก้าวล่วงไปพิจารณาดุลพินิจของผู้เชี่ยวชาญ

ดังนั้น ตามหลักการตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาล ฝ่ายตุลาการจึงไม่มีอำนาจไปปรับเปลี่ยนแก้ไขดุลพินิจของฝ่ายปกครองได้ หากดุลพินิจนั้นสุจริตและชอบด้วยกฎหมาย ฝ่ายตุลาการมีอำนาจเพียงตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น โดยจะไม่ก้าวล่วงไปปรับเปลี่ยนดุลพินิจภายในขอบเขตของกฎหมาย เว้นแต่ดุลพินิจนั้นจะเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือเป็นดุลพินิจไม่สุจริต

## การพิเคราะห์การใช้ดุลพินิจร่วมกับองค์ประกอบอื่น

เมื่อพิจารณาในคดีพิพาทนี้ ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ประเด็นเนื้อหาหารายการที่ออกอากาศมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อ

ต่อการก่อให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากเนื้อหาสาระของรายการเป็นสำคัญ หาได้พิจารณาจากช่องรายการที่ออกอากาศ เนื่องจาก รายการที่มีเนื้อหาสาระที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อ การก่อให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรงนั้น ย่อมไม่สามารถ ออกอากาศได้ เมื่อได้พิจารณาจากในภาพยนตร์การ์ตูนเรื่องดังกล่าวแล้วพบว่า ภาพตัวการ์ตูนผู้หญิงที่ปรากฏ ในฉากดังกล่าวไม่ได้เปลือยหมดทั้งตัว ยังสวมเสื้อและกางเกงชั้นในปกปิดร่างกายอยู่ ส่วนตัวการ์ตูนผู้ชาย ที่ใช้ปืนจี้ที่บริเวณหน้าอกของตัวการ์ตูนผู้หญิง ซึ่งเป็นลักษณะโดยทั่วไปของผู้ร้ายในภาพยนตร์และภาพยนตร์ การ์ตูนที่มีการออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ทั่วไป และไม่ปรากฏว่ามีภาพของตัวการ์ตูนผู้หญิงและตัวการ์ตูน ผู้ชายเปลือย หรืออวัยวะเพศชายและอวัยวะเพศหญิงให้เห็นอันเป็นการแสดงถึงการร่วมเพศกัน ฉากดังกล่าว ยังไม่เป็นลักษณะลามกอนาจาร และไม่มีผลกระทบต่อก่อให้เกิดความเสื่อมทรามจิตใจอย่างร้ายแรง ส่วนฉากที่ตัวการ์ตูนผู้ชายกระชากเสื้อผ้าของตัวการ์ตูนผู้หญิงและใช้ปืนจี้ที่บริเวณหน้าอกของตัวการ์ตูน ผู้หญิงโดยสวมเสื้อชั้นในและมีภาพเบลอบริเวณหน้าอกนั้น แม้ความต่อเนื่องของภาพอาจมองได้ถึงกิริยาทำทาง ที่สื่อความหมายทางเพศที่ไม่เหมาะสม รวมทั้งใช้ความรุนแรงในการใช้ปืนยิงไปที่รูปภาพ แต่เมื่อฉากดังกล่าว ได้มีการเบลอภาพเพื่อลดระดับความไม่เหมาะสมและป้องกันการลอกเลียนแบบพฤติกรรมของตัวการ์ตูน ได้ในระดับหนึ่งแล้ว จึงเห็นได้ว่าฉากดังกล่าวไม่ถึงกับมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าศาลปกครองสูงสุดจะมุ่งเน้นในการพิเคราะห์เรื่องเนื้อหาหารายการ ที่ออกอากาศ โดยไม่ได้มุ่งเน้นที่ช่องรายการ แต่ศาลปกครองสูงสุดก็ได้นำข้อเท็จจริงในประเด็นช่องทาง การออกอากาศมาพิจารณาด้วยเช่นกัน โดยเห็นว่าภาพยนตร์การ์ตูนดังกล่าวออกอากาศในช่วงเวลา ๒๓ นาฬิกา ผ่านระบบดาวเทียมแบบ Free to Air ซึ่งสามารถรับชมได้จากการให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ดาวเทียม ย่านความถี่ C - Band KU - Band ผู้ให้บริการ IPM และเคเบิลท้องถิ่นทั่วประเทศ ถือว่าเป็นการออกอากาศ ในช่วงเวลาที่เหมาะสมและให้บริการประชาชนแบบจำกัดการเข้าถึงเฉพาะกลุ่มเท่านั้น ซึ่งแตกต่าง จากการออกอากาศรายการผ่านช่องรายการที่ให้บริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวี ฉากดังกล่าวถูกนำเสนอ เพียงครั้งเดียวและไม่มีการนำเสนอเนื้อหาในลักษณะดังกล่าวซ้ำอีก

การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ภาพยนตร์เรื่องดังกล่าวไม่มีเนื้อหาสาระที่ไม่เหมาะสมซึ่งมีผลกระทบต่อ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการกระทำที่เข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือมี ผลกระทบต่อการก่อให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง แม้ว่าผู้แทน ของผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงว่าไม่ได้มีการตรวจสอบเนื้อหาหารายการที่จะออกอากาศโดยละเอียด ก่อนนำออกอากาศก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดจึงสรุปจากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นโดยเห็นว่า กรณียังฟังไม่ได้ว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการกระทำ ซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่อก่อให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของ



ประชาชนอย่างร้ายแรง อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อ ๑๔ (๑๐) และ (๑๑) ของประกาศ กสทช. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๕ ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับทางปกครอง เป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท จึงเป็นการใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นและไม่เป็นธรรมแก่กรณีดังกล่าวซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำเช่นนั้นย่อมเล็งเห็นได้ว่าอาจทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินสมควร จึงเห็นว่าอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังขึ้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นยกฟ้องนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย จึงพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับทางปกครองเป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท

## การพิเคราะห์โดยยึดเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นหลัก

ผู้นำเสนอบทความได้ศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) แล้วเห็นว่าศาลปกครองชั้นต้นได้มีการพิเคราะห์การกระทำผิดของผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีใน ๒ กรณีควบคู่กัน ได้แก่ ๑. กรณีเนื้อหารายการ กล่าวคือ ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีการออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระอันเข้าข่ายลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และ ๒. กรณีช่องรายการ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ โดยแจ้งประเภทช่องรายการโทรทัศน์เป็นประเภทให้บริการโทรทัศน์สำหรับเด็กเยาวชน ครอบครัว ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ เพื่อให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์สำหรับกิจการที่ไม่ใช่คลื่น รวมทั้งผู้บริหารของผู้ฟ้องคดีก็ได้ให้ถ้อยคำต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการยอมรับว่ามีความผิดพลาดในการตรวจสอบเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคณะทำงานเพียงพอ ไม่มีทีมงานที่จะทำหน้าที่กลั่นกรองโดยเฉพาะกรณี ศาลปกครองกลางจึงพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ฉากดังกล่าวมีลักษณะเป็นการข่มขู่และมีการคุกคามทางเพศรวมทั้งใช้ความรุนแรงในการใช้ปืนยิงไปที่รูปภาพ เข้าลักษณะที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้ววินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ต้องระวางโทษปรับทางปกครอง ชั้น ๒ ตามมาตรา ๕๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และมีคำสั่งกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับทางปกครองเป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นอัตราโทษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยที่เหมาะสมแล้ว คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ต่อกรณีช่องรายการ Gang Cartoon นำเสนอเนื้อหาไม่เหมาะสม ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

## สรุป

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับภาระพิเคราะห์ของศาลปกครองสูงสุดที่แตกต่างจากศาลปกครองชั้นต้นแล้วเห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดมุ่งพิเคราะห์เฉพาะกรณีเดียว คือ กรณีเนื้อหารายการ โดยเห็นว่าต้องพิจารณาจากเนื้อหาสาระของรายการเป็นสำคัญ หาได้พิจารณาจากช่องรายการที่ออกอากาศ เนื่องจากรายการที่มีเนื้อหาสาระที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อการก่อให้เกิดความเสื่อมทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรงนั้น ย่อมไม่สามารถออกอากาศได้

ในส่วนการพิเคราะห์เนื้อหารายการที่ออกอากาศดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า ฉากในภาพยนตร์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นการข่มขู่และมีการคุกคามทางเพศ รวมทั้งใช้ความรุนแรงในการใช้ปืนยิงไปที่รูปภาพ แม้จะไม่มีฉากที่แสดงถึงการร่วมเพศตามที่ผู้ฟ้องคดีวินิจฉัยก็ตาม แต่เมื่อมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดเนื้อหาสาระที่ห้ามมิให้ออกอากาศไว้หลายประการ การออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาเข้าลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าวก็อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายแล้ว เมื่อได้พิจารณาประกอบกับการที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ โดยแจ้งประเภทช่องรายการโทรทัศน์เป็นประเภทให้บริการโทรทัศน์สำหรับเด็กเยาวชน ครอบครัว ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ เพื่อให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์สำหรับกิจการที่ไม่ใช่คลื่น รวมทั้งผู้บริหารของผู้ฟ้องคดีก็ได้ให้ถ้อยคำต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการยอมรับว่ามีความผิดพลาดในการตรวจสอบ จึงถือได้ว่าฉากดังกล่าวมีลักษณะเป็นการข่มขู่และมีการคุกคามทางเพศ รวมทั้งใช้ความรุนแรงในการใช้ปืนยิงไปที่รูปภาพ เข้าลักษณะที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การที่ผู้ฟ้องคดีพิจารณาแล้ววินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ต้องระวางโทษปรับทางปกครอง ชั้น ๒ ตามมาตรา ๕๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และมีคำสั่งกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับทางปกครองเป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นอัตราโทษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยที่เหมาะสมแล้ว คำสั่งของผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ต่อกรณีช่องรายการ Gang Cartoon นำเสนอเนื้อหาไม่เหมาะสม ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นต่างจากศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ภาพตัวการ์ตูนผู้หญิงที่ปรากฏในฉากดังกล่าวไม่ได้เปลือยหมดทั้งตัว ยังสวมเสื้อและกางเกงชั้นในปกปิดร่างกายอยู่ ส่วนตัวการ์ตูนผู้ชายที่ใช้ปืนชี้ที่บริเวณหน้าอกของตัวการ์ตูนผู้หญิง ซึ่งเป็นลักษณะโดยทั่วไปของผู้ร้ายในภาพยนตร์และภาพยนตร์การ์ตูนที่มีการออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ทั่วไป และไม่ปรากฏว่ามีภาพของตัวการ์ตูนผู้หญิงและตัวการ์ตูนผู้ชายเปลือย หรืออวัยวะเพศชายและอวัยวะเพศหญิงให้เห็นอันเป็นการแสดงถึงการร่วมเพศกัน ฉากดังกล่าวยังไม่เป็นลักษณะลามกอนาจาร และไม่มีผลกระทบต่อการก่อให้เกิด



ความเสื่อมทรามจิตใจอย่างร้ายแรง ส่วนมากที่ตัวการ์ตูนผู้ชายกระซอกเสื้อผ้าของตัวการ์ตูนผู้หญิงและใช้ปืนจี้ที่บริเวณหน้าอกของตัวการ์ตูนผู้หญิงโดยสวมเสื้อชั้นในและมีภาพเบลอบริเวณหน้าอกนั้น แม้ความต่อเนื่องของภาพอาจมองได้ถึงกิริยาท่าทางที่สื่อความหมายทางเพศที่ไม่เหมาะสม รวมทั้งใช้ความรุนแรงในการใช้ปืนยิงไปที่รูปภาพ แต่เมื่อฉากดังกล่าวได้มีการเบลอภาพเพื่อลดระดับความไม่เหมาะสมและป้องกันการลอกเลียนแบบพฤติกรรมของตัวการ์ตูนได้ในระดับหนึ่งแล้ว จึงเห็นได้ว่าฉากดังกล่าวไม่ถึงกับมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

การพิเคราะห์เนื้อหาของรายการของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้นที่เห็นว่าไม่ถึงกับมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นการพิเคราะห์ในรายละเอียดอย่างลึกซึ้งโดยบางส่วนได้มีการเทียบเคียงกับบทบัญญัติของสังคม เช่น การพิเคราะห์พฤติกรรมที่ตัวการ์ตูนผู้ชายใช้ปืนจี้ที่บริเวณหน้าอกของตัวการ์ตูนผู้หญิง ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นลักษณะโดยทั่วไปของผู้ร้ายในภาพยนตร์และภาพยนตร์การ์ตูนที่มีการออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ทั่วไป รวมทั้งการเบลอภาพเพื่อลดระดับความไม่เหมาะสมและป้องกันการลอกเลียนแบบพฤติกรรมตัวการ์ตูน ซึ่งถือเป็นการแสดงความระมัดระวังในระดับหนึ่งของผู้ฟ้องคดีที่ไม่ต้องการฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาเกี่ยวกับองค์ประกอบเกี่ยวกับช่วงเวลาและผลกระทบต่อประชาชนด้วยว่าเกิดขึ้นในวงจำกัดหรือวงกว้าง โดยการออกอากาศรายการภาพยนตร์การ์ตูนดังกล่าวในช่วงเวลา ๒๓ นาฬิกา ผ่านระบบดาวเทียมแบบ Free to Air ซึ่งสามารถรับชมได้จากการให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ดาวเทียม ย่านความถี่ C - Band KU - Band ผู้ให้บริการ IPM และเคเบิลท้องถิ่นทั่วประเทศ ถือว่าเป็นการออกอากาศในช่วงเวลาที่เหมาะสมและให้บริการประชาชนแบบจำกัดการเข้าถึงเฉพาะกลุ่มเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากการออกอากาศรายการผ่านช่องรายการที่ให้บริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวี ประกอบกับฉากดังกล่าวถูกนำเสนอเพียงครั้งเดียวและไม่มี การนำเสนอเนื้อหาในลักษณะดังกล่าวซ้ำอีก กรณียังฟังไม่ได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการกระทำซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่อการก่อให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อ ๑๔ (๑๐) และ (๑๑) ของประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๕ ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับทางปกครอง เป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท จึงเป็นการใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นและไม่เป็นธรรมแก่กรณีดังกล่าวซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำเช่นนั้น ย่อมเล็งเห็นได้ว่าอาจทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินสมควร จึงเห็นว่าอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังขึ้น

## ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ

จากการพิเคราะห์ของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น ผู้นำเสนอบทความมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. การพิจารณาว่ากรณีใดเข้าลักษณะมีผลกระทบหรือไม่ถึงกับมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นเรื่องละเอียดอ่อนและซับซ้อน จำเป็นต้องพิจารณา

ปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องควบคู่กับการใช้ปทัสถานและค่านิยมของสังคมเข้ามาเป็นองค์ประกอบในการพิเคราะห์ด้วย โดยต้องพิจารณาถึงเจตนาและระดับของการใช้ความระมัดระวังตามสมควรของผู้ฟ้องคดีประกอบด้วย ซึ่งกระบวนการพิเคราะห์ของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นมุมมองที่แตกต่างในการพิเคราะห์ ระหว่างศาลปกครองชั้นต้นกับศาลปกครองสูงสุด อันเป็นผลทำให้การพิพากษาคดีมีผลแตกต่างกัน

๒. ศาลปกครองสูงสุดมองว่า การพิจารณาว่าเนื้อหารายการมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการกระทำซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่อการก่อให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อ ๑๔ (๑๐) และ (๑๑) ของประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๕ หรือไม่นั้น ศาลปกครองสูงสุดสามารถเข้าไปตรวจสอบเนื้อหาและข้อเท็จจริง รวมทั้งใช้ปทัสถานของสังคมโดยพื้นฐานทั่วไปมาประกอบการพิเคราะห์ได้ โดยอาจพิจารณาแล้วเห็นว่าการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยทั่วไปที่ไม่ใช่การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่กระทำโดยผู้เชี่ยวชาญที่ศาลไม่อาจก้าวล่วงไปพิจารณาดุลพินิจของผู้เชี่ยวชาญได้ ดังตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๘๐/๒๕๔๗ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ๒๕๕๔, น. ๘๕) ที่ผู้นำเสนอบทความได้กล่าวแล้ว โดยตอนหนึ่งระบุว่า เมื่อคณะกรรมการยา ซึ่งประกอบด้วยผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเรื่องยาโดยเฉพาะมีความเห็นว่า ยาพีพีโอมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นเมื่อเป็นยาแก้ไขหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยคำแนะนำของคณะกรรมการอาหารและยาได้สั่งให้ผู้ผลิตยาหรือผู้ได้รับอนุญาตนำหรือสั่งยาเข้ามาในราชอาณาจักร แก้ไขทะเบียนตำรับยาที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้ว ถือว่าการสั่งดังกล่าวเป็นไปเพื่อความปลอดภัยของผู้ใช้ยา การดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นการดำเนินการตามกระบวนการในการออกคำสั่งตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตร ๘๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ แล้ว ศาลไม่อาจก้าวล่วงไปพิจารณาดุลพินิจของผู้เชี่ยวชาญ

๓. คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดสำหรับคดีนี้ไม่มีผลผูกพันกับคดีปกครองอื่นที่อาจมีลักษณะเนื้อหาคำฟ้องหรือคำอุทธรณ์ที่ใกล้เคียงกัน เนื่องจากจำเป็นต้องพิจารณารูปคดีทั้งองค์ประกอบของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างถี่ถ้วนและรอบด้านซึ่งอาจมีบริบทที่แตกต่างกันในรายละเอียดด้วย อย่างไรก็ตาม คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวสามารถเป็นกรณีศึกษาที่เป็นประโยชน์สำหรับบุคคล คณะบุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาทางปกครองหรือวินิจฉัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหา รายการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่อาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการกระทำซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่อการก่อให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ รวมทั้งกฎหมายและกฎอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง



## บรรณานุกรม

### หนังสือ

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (๒๕๕๔). *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์.

### กฎหมายและประกาศ

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑. (๒๕๕๑, มีนาคม ๔).  
ราชกิจจานุเบกษา, ๑๒๕(๔๒ ก)

ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๕. (๒๕๕๕, ตุลาคม ๑๖). ราชกิจจานุเบกษา, ๑๒๙ (ตอนพิเศษ ๑๕๗ ง)

### คำพิพากษา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำ ที่ อร.๑๖/๒๕๖๐ คดีหมายเลขแดงที่ อร.๑๗๓/๒๕๖๖

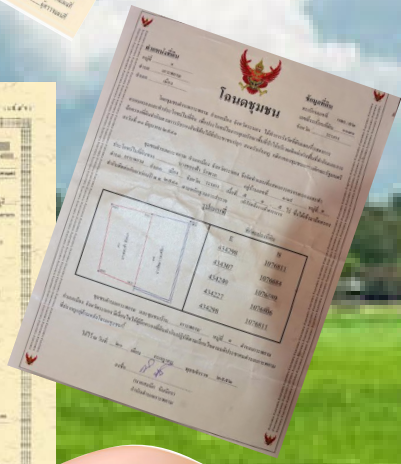
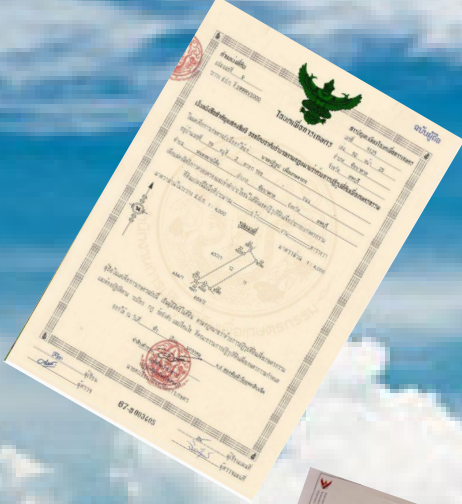
### บทความวิชาการ

อติวิชญ์ แสงสุวรรณ. (๒๕๖๖). *อำนาจการปกครอง องค์กรฝ่ายปกครองและการกระทำทางปกครอง และข้อพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง* (บทความวิชาการ). สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพมหานคร.

จิรนิติ หะวานนท์. (๒๕๕๙). *คำอธิบายวิชากฎหมายปกครอง (ภาคทั่วไป)*. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า ๑๕๓ - ๑๖๓ อ้างใน อติวิชญ์ แสงสุวรรณ. (๒๕๖๖). *อำนาจการปกครอง องค์กรฝ่ายปกครองและการกระทำทางปกครอง และข้อพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง* (บทความวิชาการ). สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า ๑๕, ๒๐.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (๒๕๖๓). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ ๗). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า ๓๑๑ - ๓๑๒ อ้างใน อติวิชญ์ แสงสุวรรณ. (๒๕๖๖). *อำนาจการปกครอง องค์กรฝ่ายปกครองและการกระทำทางปกครอง และข้อพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง* (บทความวิชาการ). สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า ๒๐.

- ประสาธ พงษ์สุวรรณ และสุรีย ฝาสุวรรณ. (๒๕๔๕). *หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. สืบค้นเมื่อ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๗ จาก <https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/09bookdetail-6523.html> อ้างใน อติวิชญ์ แสงสุวรรณ. (๒๕๖๖). *อำนาจการปกครององค์กรฝ่ายปกครองและการกระทำทางปกครอง และข้อพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง (บทความวิชาการ)*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า ๒๑.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (๒๕๖๕). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ ๕). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. หน้า ๑๒๐ อ้างใน อติวิชญ์ แสงสุวรรณ. (๒๕๖๖). *อำนาจการปกครอง องค์กรฝ่ายปกครองและการกระทำทางปกครอง และข้อพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง (บทความวิชาการ)*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า ๑๕.
- พรรษาลิรี กุหลาบ และ ทัดเทพ ดีสุคนธ์. (๒๕๖๖) การกำกับดูแลเนื้อหาสื่อที่ยึด ‘คน’ เป็นหัวใจ:บทเรียนจากต่างประเทศและกสทช. สืบค้นเมื่อ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๗ จาก [https://www.tcc.or.th/wp-content/uploads/2023/12/PolicyResearch\\_NBTC\\_Content.pdf](https://www.tcc.or.th/wp-content/uploads/2023/12/PolicyResearch_NBTC_Content.pdf)
- ผู้จัดการออนไลน์. (๒ พฤษภาคม ๒๕๖๗). *สื่อทีวียังไว้ลายยึด 50% คนไทยดูอะไร โฆษณาQ1/67โต6%*. สืบค้นเมื่อ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๗ จาก <https://mgronline.com/business/detail/9670000037975>



# โฉนดที่ดิน โฉนดชุมชน โฉนดเพื่อการเกษตร : ข้อพิจารณาเบื้องต้น\*

ปราณพงษ์ ตีลภัทร\*\*

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ บัญญัติว่า “รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้ (๓) จัดให้มีมาตรการการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม” และมาตรา ๗๓ บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำและสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูประบบที่ดินหรือวิธีอื่นใด” และมาตรา ๗๕ บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ” อันแสดงให้เห็นเจตนารมณ์

\* ข้อเขียนและความคิดเห็นในบทความนี้เป็นความเห็นและผลจากการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานอัยการสูงสุดมิ จำต้องผูกพันหรือเห็นพ้องด้วย

\*\* อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด น.บ.(เกียรตินิยม), น.บ.ท., พบ.ม. (ร.ป.ม), น.ม., ประกาศนียบัตรนักปกครองระดับสูง (น.ป.ส.)

“

...รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำและสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดิน หรือวิธีอื่นใด...

”

ของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนและเป็นประจักษ์ว่าเน้นในเรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินโดยมีเจตจำนงให้รัฐจัดให้มีมาตรการการกระจายถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยเกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและให้ความสำคัญอย่างแท้จริงในการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใดเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ดังนั้น การช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินจึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการทำให้ประชาชนสามารถมีที่ดินทำกินอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม อันจะส่งผลให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม

นับแต่ปลายปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ได้มีการกล่าวถึงและเกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างแพร่หลาย ถึงกรณีคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๖ โดยเฉพาะนโยบายการให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินเพื่อสร้างโอกาสการมีอาชีพ รายได้และความมั่นคงในชีวิต โดยรัฐบาลจะเร่งดำเนินการให้ประชาชนมีสิทธิในที่ดิน มีชีวิตที่มั่นคง พิจารณาเอกสารสิทธิการใช้ประโยชน์ให้เป็นโฉนดเพื่อการเกษตร เพื่อให้สามารถนำไปต่อยอดให้เข้าถึงแหล่งทุนได้ นำมาพัฒนาที่ดินเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นในระยะยาว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นหน่วยงานหนึ่งผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการในเขตปฏิรูปที่ดินได้พิจารณาเอกสารสิทธิการใช้ประโยชน์ให้เป็นโฉนดตามนโยบายรัฐบาลดังกล่าว อันส่งผลให้มีการกล่าวถึงเกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างแพร่หลายถึงเรื่อง “โฉนดเพื่อการเกษตร” โดยมีเจตนาารมณ์เพื่อเพิ่มมูลค่าให้แก่ที่ดินของรัฐที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้จัดให้แก่เกษตรกรที่ได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ในการนำไปใช้เป็นหลักประกันสินเชื่อจากสถาบันการเงินของรัฐและเอกชน และเป็นการลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐในกลุ่มเกษตรกรด้วย ในบทความนี้ผู้เขียนจึงเสนอ

การศึกษาเปรียบเทียบคำว่าโฉนดที่ดิน โฉนดชุมชนและโฉนดเพื่อการเกษตร เพื่อเป็นตัวอย่างทางวิชาการ ในมุมมองของความเหมือนหรือความแตกต่างระหว่างโฉนดที่ดิน โฉนดชุมชนและโฉนดเพื่อการเกษตร โดยหวังจะเป็นการเปรียบเทียบโดยการศึกษาเบื้องต้นในทางวิชาการต่อไป

โดยที่ดิน ประเทศไทยแบ่งที่ดินออกเป็น ๒ ประเภท คือ ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน (ไพฑูริศ เอกจริยกร, ๒๕๕๕, น.๗๔-๗๕) ดังนี้

๑. ที่ดินของรัฐ หมายถึง ที่ดินที่ประชาชนยังมิได้มีการสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งมีอยู่ ๓ ประเภท ได้แก่

๑) ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประชาชน ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่สาธารณณะที่เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าช้า หรือที่สาธารณณะประจำหมู่บ้าน ที่ดินชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

๒) ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น สถานที่ราชการ ป้อม ค่าย หรือที่ดินเพื่อใช้ในราชการ เช่น ที่ดินในเขตชลประทาน ที่ดินในเขตรถไฟ ที่ดินในเขตทหาร

๓) ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินที่ถูกทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินตามกฎหมาย (คณะทำงานในกรมการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๕) โดยที่ดินของรัฐจะอยู่ภายใต้การกำกับและดูแลของหน่วยงานของรัฐ เช่น กรมธนารักษ์ กรมที่ดิน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (นิคมสหกรณ์) กรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

๒. ที่ดินของเอกชน หมายถึง ที่ดินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยบริบูรณ์ตามกฎหมาย โดยผู้ที่มีกรรมสิทธิ์จะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้

การจำแนกที่ดินในลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างชัดเจน คือกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐบาลและระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๕๑, น. ๒๐-๒๓) ซึ่งสะท้อนให้เห็นความสำคัญของที่ดิน ดังนี้

## ๑. ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ และประมวลกฎหมายที่ดิน

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๑ ตอนที่ ๗๘ ฎบพิเศษ วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๗ โดยให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๓ บัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินตามที่ตราไว้ต่อท้ายพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๗ เป็นต้นไป



โดยมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือเป็นของรัฐ” ซึ่งจากมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว แสดงอย่างชัดเจนว่า ที่ดินของรัฐคือที่ดินที่ราษฎรยังไม่ได้กรรมสิทธิ์ถึงแม้ว่าราษฎรมีสสิทธิตอบครอบ โดยอาจจะมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินบางอย่าง เช่น ใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ ตราจองหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นต้น แต่กฎหมายที่ดินก็ยังถือว่าที่ดินที่ราษฎรมีสสิทธิตอบครอบนี้เป็นที่ดินของรัฐ เพียงแต่เมื่อรัฐอนุญาตให้ราษฎรมีสสิทธิตอบครอบแล้ว รัฐจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว แต่สสิทธิตอบครอบที่กล่าวนี้จะต้องเป็นสสิทธิตอบครอบที่ชอบด้วยกฎหมาย และนอกจากนี้ รัฐยังให้การรับรองสสิทธิตอบครอบนั้นด้วย ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งได้บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๖ บุคคลใดได้มาซึ่งสสิทธิตอบครอบในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับให้มีสสิทธิตอบครอบสืบไป และให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย” ซึ่งจะเห็นว่าที่ดินที่เจ้าของมีสสิทธิตอบครอบอยู่ก่อนนั้นประมวลกฎหมายที่ดินก็ยังรับรองอยู่และยอมให้มีสสิทธิตอบครอบต่อไป และยังบัญญัติรับรองรวมถึงผู้รับโอนด้วย นอกจากนี้ยังมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๘ ทวิ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒ อีกด้วย

มาตรา ๘ ทวิ บัญญัติว่า “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสสิทธิตอบครอบ หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้ถอนสภาพตามมาตรา ๘(๑) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ก่อนที่จะจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้มีการรังวัดทำแผนที่ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ประกาศการจัดขึ้นทะเบียนให้ราษฎรทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศให้ปิดในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนันและในบริเวณที่ดินนั้น

การจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้มีแผนที่แนบท้ายประกาศด้วย”

มาตรา ๙ “ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสสิทธิตอบครอบหรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้าง หรือเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวดหรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน”

มาตรา ๑๐ “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสสิทธิตอบครอบและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ให้รวมถึงจัดทำที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซื่อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื่อ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาผลประโยชน์ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง แต่สำหรับการขาย แลกเปลี่ยนและการให้เช่าซื่อที่ดินต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

การดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ตามความในมาตรานี้ ให้คำนึงถึงการที่จะสงวนที่ดินไว้ให้อุชนรุ่นหลังด้วย”

มาตรา ๑๒ “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง รัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทานให้หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติในมาตรานี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้”

จากบทบัญญัติของกฎหมายที่ยกมานี้ จะเห็นได้ว่าถ้าราษฎรมีสิทธิครอบครองที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมาย รัฐก็ยังมีการรับรองสิทธิครอบครองของราษฎรอยู่และรัฐจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว นอกจากรัฐต้องการจะเวนคืนที่ดินนั้น

การที่กฎหมายที่ดินบัญญัติว่า ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐนั้น เราจะต้องมาพิจารณาคูว่า ราษฎรจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้โดยประการใดบ้าง ในกรณีนี้มาตรา ๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับหรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น”

ซึ่งพอจะแยกพิจารณาได้ดังนี้

(๑) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับย่อมเป็นกรรมสิทธิ์โดยชอบ ที่ดินนั้นอาจจะเป็นที่ดินที่ได้รับ

ก. โฉนดแผนที่ ซึ่งถือว่าเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ฉบับแรก ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐

ข. โฉนดตราจอง ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ. ๑๒๔ ซึ่งเปลี่ยนชื่อมาจากพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ. ๑๒๑ เนื่องจากว่าใน ร.ศ. ๑๒๑ ได้มีการออกตราจองชั่วคราวขึ้น เพราะการออกโฉนดแผนที่เป็นไปอย่างล่าช้าเนื่องจากจะต้องมีการทำแผนที่ระวาง แต่มีราษฎรเป็นจำนวนมากที่ต้องการจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยเร็ว จึงจำเป็นต้องออกตราจองชั่วคราวให้ไปก่อน เพื่อจะได้นำมาเปลี่ยนเป็นโฉนดแผนที่ในภายหลัง โฉนดตราจองได้มีการออกในมณฑลพิษณุโลกเดิม ซึ่งได้แก่จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดสุโขทัย จังหวัดพิจิตร จังหวัดอุตรดิตถ์ และบางส่วนของจังหวัดนครสวรรค์

ค. ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้มีการออกใบอนุญาตแก่ผู้มาขอจับจองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นใบเหยียบย่ำ หรือตราจอง ซึ่งมีอายุในการทำประโยชน์ ๒ ปี หรือ ๓ ปีแล้วแต่กรณี เมื่อผู้ขอจับจองได้ทำประโยชน์ครบตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายได้กำหนดไว้แล้ว ผู้ที่มีตราจองก็มีสิทธิที่จะมาขอตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” จากทางราชการได้

“

...รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำและสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดิน หรือวิธีอื่นใด...

”

(๒) การได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอาจจะเป็นการได้โฉนดที่ดินโดยการที่ทางราชการประกาศออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล หรืออาจจะเป็นการยื่นคำร้องขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย

(๓) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ นั้น ทางราชการได้จัดที่ดินให้ราษฎรเข้าทำกินในที่ดินตามเงื่อนไขและระเบียบการของเจ้าหน้าที่ เมื่อราษฎรได้ทำประโยชน์ในที่ดินครบถ้วนตามหลักเกณฑ์แล้ว เจ้าหน้าที่จะออกหนังสือรับรองให้ฉบับหนึ่ง เรียกว่า หนังสือแสดงการทำประโยชน์ เป็นหนังสือรับรองที่เจ้าหน้าที่กรมพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือเจ้าหน้าที่กรมสหกรณ์ที่ดินแล้วแต่กรณีเป็นผู้ออกให้ เพื่อให้ผู้นั้นมีสิทธิไปขอรับโฉนดที่ดินจากพนักงานเจ้าหน้าที่ได้

(๔) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายอื่น อาจจะเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการครอบครองปรปักษ์ตามมาตรา ๑๓๘๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือได้มาโดยการรับมรดก หรือได้มาซึ่งที่อกริมตลิ่ง หรือโดยการซื้อ ขาย แลกเปลี่ยน ให้ ขายฝาก ขายทอดตลาด หรือตามพระราชบัญญัติแลกเปลี่ยนที่ดินของรัฐกับของเอกชน หรือมีพระราชบัญญัติโอนที่ดินให้เป็นพิเศษ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงกรณีที่ราษฎรจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยประการใดบ้าง ดังกล่าวตามมาตรา ๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในปัจจุบัน จึงถือว่า “การได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน” ที่ราษฎรได้รับหรือที่เอกชนได้รับจากกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “โฉนดที่ดิน” เป็นที่ดินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยบริบูรณ์ตามกฎหมาย โดยผู้มีกรรมสิทธิ์จะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้

ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๑ ได้กำหนดนิยามให้ความหมายของคำว่า “โฉนดที่ดิน” หมายความว่า หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” อันแสดงให้เห็นเจตนารมณ์อย่างชัดเจนและแจ้งชัดอันมิอาจแปลความเป็น

ประการอื่นได้ว่า “โฉนดที่ดิน” ตาม “ประมวลกฎหมายที่ดิน” เป็นเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน อันเป็นที่ดินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยบริบูรณ์ตามกฎหมาย โดยผู้ที่มีกรรมสิทธิ์จะเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลก็ได้

ซึ่งนิยามคำว่า “โฉนดที่ดิน” ตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนและเจตนารมณ์แห่งการที่ “โฉนดที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดินว่าเป็น “เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน” ivo อย่างชัดเจนในมาตรา ๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน “บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในกรณี (๑)... ได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้...” อันแสดงถึงการบัญญัติชัดเจนนว เอกสารที่แสดงถึงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของบุคคลคือ “โฉนดที่ดิน” ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น

และเมื่อพิจารณาถึงตามมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในกรณีได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายอื่น” ย่อมแสดงอย่างชัดเจนว่าหากกฎหมายอื่น (นอกจากประมวลกฎหมายที่ดิน) มิได้กำหนดไว้ให้บุคคลมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินบุคคลทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลย่อมไม่มีหรือไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น

ดังนั้น การที่บุคคลทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลจะได้หรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะต้องเป็นบุคคลผู้ซึ่งได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้นและเอกสารแห่งการแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินของบุคคลคือ หนังสือสำคัญที่เรียกโดยเฉพาะเจาะจงว่า “โฉนดที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดินที่มีความหมายหรือกำหนดนิยามไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น อันได้แก่ “โฉนดที่ดิน” “โฉนดแผนที่” “โฉนดตราจอง” และ ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ตามประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น

## ๒. โฉนดชุมชน

“โฉนดชุมชน” เป็นคำอีกคำหนึ่งในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗ ตอนพิเศษ ๗๓ ง วันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ ที่ใช้คำว่า “โฉนด” และต่อด้วยคำว่า “ชุมชน” รวมกันเรียกว่า “โฉนดชุมชน” (อันมีลักษณะคล้ายๆกับคำว่า “โฉนดที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน)

โดย “โฉนดชุมชน” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ มีแนวคิดว่ การจัดสรรที่ดินให้ประชาชนเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินรูปแบบโฉนดชุมชนนั้น จะสามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่ขัดแย้งกันในเรื่องการอ้างสิทธิครอบครองรวมไปถึงปัญหาการบุกรุกพื้นที่ของรัฐที่ยังคงมีความขัดแย้งกันอยู่ในปัจจุบัน (สรุปการสัมมนาวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๓, น. ๗) ตลอดจนเป็นการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนที่ไม่มีที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกิน การแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคมในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายการถือครองที่ดิน เพื่อให้ประชาชนที่ใช้ที่ดินสามารถใช้เป็นที่อยู่อาศัยและแหล่งหารายได้ นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมแนวความคิดในเรื่องของการอนุรักษ์และปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ



ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๓ กำหนดความหมายของคำว่า “โฉนดชุมชน” หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและระเบียบนี้ ดังนั้น “โฉนดชุมชน” ซึ่งเป็น “หนังสืออนุญาตให้ชุมชน ... ครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ...” อันแสดงว่า “โฉนดชุมชน” เป็นเพียงหนังสืออนุญาตให้ครอบครองเท่านั้น มิได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน อันเป็นการแสดงว่าสมาชิกชุมชนที่ได้รับ “โฉนดชุมชน” นั้น เป็นเพียงการยึดถือแทนรัฐเท่านั้น เพื่อป้องกันมิให้ชาวบ้านหรือราษฎรในชุมชนนั้นโอนกรรมสิทธิ์หรือโอนขายที่ดินดังกล่าวให้แก่กลุ่มนายทุนซึ่งอาจมีผลทำให้บุคคลดังกล่าวนั้นต้องสูญเสียที่ดินทำกินอันเป็นปัญหาที่วนเวียนไปมาอยู่ตลอดเวลาในวัฏจักรเช่นเดิม

ดังนั้น คำว่า “โฉนดชุมชน” จึงปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งคำว่า “โฉนดชุมชน” หากมองดูอย่างผิวเผินเหมือนกับคำว่า “โฉนดที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ก็มีได้มีการให้กรรมสิทธิ์แก่ราษฎรหรือเอกชนหรือชุมชนตามที่กำหนดไว้ในคำว่า “โฉนดที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่ประการใด

### ๓. โฉนดเพื่อการเกษตร

“โฉนดเพื่อการเกษตร” เป็นอีกคำหนึ่งที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ ที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๔๐ ตอนพิเศษ ๓๐๙ ง วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๖ ที่ใช้คำว่า “โฉนด” และต่อท้ายด้วยคำว่า “เพื่อการเกษตร” รวมกันเรียกว่า “โฉนดเพื่อการเกษตร” (อันมีลักษณะคล้าย ๆ กับคำว่า “โฉนดที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน)

โดย “โฉนดเพื่อการเกษตร” ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้เกษตรกรการโอน หรือตกทอดสิทธิ การเช่า หรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ มีแนวคิดที่จะเพิ่มมูลค่าให้แก่ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุญาตให้เกษตรกรเช่าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๐๑) เพื่อให้เกษตรกรสามารถนำไปต่อยอดให้เข้าถึงแหล่งทุนได้ นำมาพัฒนาที่ดินเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นในระยะยาว

ซึ่งตามระเบียบฯ ดังกล่าว กำหนดนิยามความหมายของคำว่า “โฉนดเพื่อการเกษตร” หมายความว่า หนังสือแสดงสิทธิที่ ส.ป.ก. ออกให้แก่เกษตรกรที่ได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น “โฉนดเพื่อการเกษตร”

จึงเป็น “หนังสือแสดงสิทธิ” เท่านั้น มิใช่ “หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน” ตามนิยามของคำว่า “โฉนดที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ทั้งเมื่อพิจารณาประกอบมาตรา ๓๖ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ดังนั้น แม้ว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะกำหนดให้มี “โฉนดเพื่อการเกษตร” โดยให้เป็นหนังสือแสดงสิทธิที่ ส.ป.ก. ออกให้แก่เกษตรกรที่ได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม แต่ “กรรมสิทธิ์” ในที่ดินหรือ “กรรมสิทธิ์ที่ดิน” ที่อยู่เขตปฏิรูปที่ดินตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดนั้น “ที่ดิน” ในเขตปฏิรูปที่ดินย่อมเป็น “กรรมสิทธิ์” ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามบทบัญญัติมาตรา ๓๖ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เท่านั้น “กรรมสิทธิ์ที่ดิน” ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ที่ดินแก่เกษตรกรแต่ประการใด อันเป็นความแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับคำว่า “โฉนดที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดินที่เป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และ “โฉนดเพื่อการเกษตร” ก็มีเจตนายามหรือให้ความหมายถึงหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินเช่นเดียวกับ “โฉนดที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน นอกจากนี้ การที่โฉนดเพื่อการเกษตรให้ความหมายถึงหนังสือแสดงสิทธิ แสดงว่าเป็นสิทธิของเกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น อันเป็นการแสดงถึงสิทธิของเกษตรกรที่ได้รับอนุญาตให้ทำกินในพื้นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ (ส.ป.ก.๔-๐๑) เท่านั้น อันเป็นสิทธิของเกษตรกรตามที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติรับรองไว้ตั้งแต่ได้มีการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว

และเมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในกรณีที่ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายอื่น” ย่อมแสดงอย่างชัดเจนว่าหากกฎหมายอื่น (นอกจากประมวลกฎหมายที่ดิน) มิได้กำหนดไว้ให้บุคคลทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน บุคคลย่อมไม่มีหรือไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ดังนั้น เมื่อพิจารณาประกอบมาตรา ๓๖ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว พระราชบัญญัตินี้มิได้ให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่บุคคลใดทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล หรือแม้เกษตรกรที่ได้รับสิทธิในที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น กรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจึงเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอันเป็นทบวงการเมืองที่ฐานะเทียบเท่ากรมตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

“

...การให้มีโฉนดเพื่อการเกษตรก็เพื่อจะเพิ่มมูลค่าให้แก่ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินอันส่งผลให้เกษตรกรสามารถนำไปต่อยอดให้สามารถเข้าถึงแหล่งทุนนำมาพัฒนาที่ดินเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นในระยะยาว...

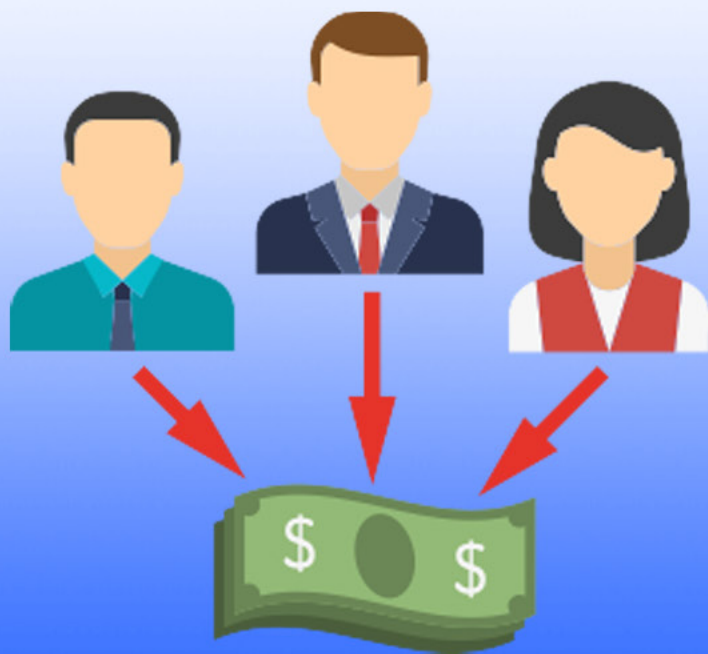
”

## สรุป

การให้มีโฉนดเพื่อการเกษตรก็เพื่อจะเพิ่มมูลค่าให้แก่ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินอันส่งผลให้เกษตรกรสามารถนำไปต่อยอดให้สามารถเข้าถึงแหล่งทุนนำมาพัฒนาที่ดินเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นในระยะยาว ที่ทำให้เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอันเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรนอกจากให้มีที่ดินทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินแล้วยังทำให้ได้มีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรมและยั่งยืน อันแสดงถึงความมุ่งมั่นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่จะพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนที่เป็นเกษตรกรให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ แต่อย่างไรก็ตามการจะบรรลุผลดังกล่าวหรือไม่อาจต้องดูผลในระยะยาวและการปฏิบัติของส่วนราชการในสังกัดของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการที่จะพัฒนาระบบการปฏิบัติราชการให้เหมาะสมกับที่เกษตรกรได้รับโฉนดเพื่อการเกษตร โดยการศึกษาครั้งนี้เป็นเพียงการศึกษาวิเคราะห์ในทางวิชาการเปรียบเทียบเบื้องต้นเท่านั้น จึงมิได้พิจารณาถึงผลที่จะทำให้เกษตรกรผู้ที่ได้รับโฉนดเพื่อการเกษตรได้รับประโยชน์ในระยะยาวแต่ประการใด ดังนั้น จึงต้องมีการติดตามผลของการที่เกษตรกรได้รับโฉนดเพื่อการเกษตรในระยะยาวต่อไป

## บรรณานุกรม

- กิตติศักดิ์ ปรกติ. (๒๕๕๒). *สรุปการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “ทางออก ... ปัญหาที่ดินและป่าไม้”*, ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๒ ณ ห้องประชุมจิตติ ดิงศรัทีย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โกวิท พวงงาม. (๒๕๔๘). *การปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาชุมชน*. เอกสารคำสอนวิชา พช.๔๒๘ : การปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาชุมชน ภาควิชาการพัฒนาชุมชน คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คณะทำงานในคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๔๕). *เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “ที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย หัวใจเกษตรกร”*, ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ กรุงเทพมหานคร.
- ดวงมณี เลาวกุล. (๒๕๕๓, ๑๕ กรกฎาคม). *คอลัมน์เศรษฐรัฐธรรมนูญศาสตร์ ตลาตวิชา. ประชาชาติธุรกิจ*, ๓๔ (๔๒๒๗).
- ไพฑูริย์ เอกจริยกร. (๒๕๕๕). “โฉนดชุมชน : ทางเลือกใหม่ในการแก้ปัญหาที่ดินทำกิน”. *วารสารราชบัณฑิตยสถาน*, ๓๗ (๓) ก.ค. - ก.ย. ๒๕๕๕, ๗๔- ๙๐.
- ศยามล ไกรยูรวงศ์ และ คณะ. (๒๕๔๙). *ข้อพิพาทและปัญหาความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สมจิตร ทองประดับ. (๒๕๕๑). *คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ.
- สมยศ เชื้อไทย. *แนวทางการแก้ปัญหารัฐบุกรุกพื้นที่ป่าสงวน ศึกษากรณีปัญหาในพื้นที่ตำบลราชกรูด อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง*. รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์โครงการวิชาการ (วิจัยประเภทที่ ๑) เสนอต่อคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานนโยบายและแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (๒๕๕๑). *รายงานการศึกษาโครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดินและการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ*.
- สรุปการสัมมนาวิชาการ เรื่อง “แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดิน... กรณีท้องที่ตำบลราชกรูด อำเภอเมืองจังหวัดระนอง”, ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๓ ณ ห้อง น.๒๑๑ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์.
- อริยพร โพธิ์ใส. (๒๕๕๒). “โฉนดชุมชน : ทางเลือกใหม่ในการจัดสรรที่ดินให้เกษตรกร”. *มูลนิธิ*, ๖(๕) กันยายน - ตุลาคม ๒๕๕๒, ๑๔๑ - ๑๔๖.



# ผลประโยชน์สาธารณะ: เป้าหมายสูงสุดของการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อปวงประชา

นพปฎล สุทธนนท์\*

ไม่ว่ากาลเวลาจะผันเปลี่ยนหรือโลกจะพัฒนาก้าวหน้าทางเทคโนโลยีไปมากเพียงใดก็ตาม สิ่งหนึ่งที่ไม่เปลี่ยนแปลงสำหรับการบริหารภาครัฐ คือ การยึดถือผลประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมายสูงสุดในการบริหารงาน และนับวันยิ่งได้รับความสำคัญและความสนใจ รวมถึงความคาดหวังจากสาธารณะและประชาชนเพิ่มมากขึ้นในยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงด้วยความทันสมัยของเทคโนโลยีดิจิทัล ด้วยเหตุที่ว่า

---

\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, อนุกรรมการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ ด้านการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ในคณะกรรมการการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม วุฒิสภา

“

...ผลประโยชน์สาธารณะจึงเป็นหัวใจสำคัญ  
ของการบริหารภาครัฐและเป็นเป้าหมายสูงสุด  
ที่ผู้ปฏิบัติงานภาครัฐต้องตระหนักรู้และปฏิบัติให้บรรลุ  
ผลสำเร็จ...

”

การบริหารภาครัฐ หรือการบริหารรัฐบาลหรือระบบราชการ สุดแต่จะเรียกขานกัน (ในที่นี่จะเรียกว่า “การบริหารรัฐบาล” เพื่อให้ครอบคลุมการบริหารภาครัฐทั้งหมด) หลักการสำคัญของการบริหารรัฐกิจหรือการบริหารราชการแผ่นดิน (public administration) คือ การบริหารกิจกรรมสาธารณะเพื่อให้ประเทศชาติมีความมั่นคง ประชาชนมีความสุขสงบ มั่งคั่งและยั่งยืน ยึดประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง จึงทำให้การบริหารรัฐกิจมีความแตกต่างจากการบริหารธุรกิจ (business administration) กล่าวคือ การบริหารธุรกิจจะมุ่งเน้นผลกำไรและดำเนินกิจการเพื่อสนองตอบต่อประโยชน์ส่วนบุคคลและผู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจนั้น เป็นสำคัญ ขณะที่การบริหารรัฐกิจจะมุ่งเน้นจัดการดูแลกิจการสาธารณะ (public affairs) เพื่อสนองตอบต่อส่วนรวม ภายใต้การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด คุ่มค่า ซื่อสัตย์สุจริต และรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งเป็นการมุ่งไปสู่การพิทักษ์ผลประโยชน์ของประเทศเป็นหลักสำคัญนั่นเอง

บทความนี้จึงขอหยิบยกเรื่อง **“ผลประโยชน์สาธารณะ” (public interest)** ขึ้นมากล่าว เพื่อให้เห็นถึงความสำคัญและสะท้อนให้เห็นถึงเป้าหมายสูงสุดของการบริหารรัฐกิจหรือการบริหารราชการแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการส่วนกลางโดยรัฐบาลและระบบราชการในระดับกระทรวง ทบวง กรม หรือเทียบเท่าหรือเรียกชื่อเป็นอย่างอื่น การบริหารส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด อำเภอ รวมถึงตำบลและหมู่บ้าน การบริหารส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และการบริหารรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา รวมถึงองค์การต่างๆ ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งปัจจุบันมีอยู่มากมาย ล้วนแต่ต้องบริหารงานเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน เป็นการทำงานเพื่อประชาชนที่ต้องรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งรัฐหรือผลประโยชน์สาธารณะด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้น ผลประโยชน์สาธารณะจึงเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารภาครัฐและเป็นเป้าหมายสูงสุดที่ผู้ปฏิบัติงานภาครัฐต้องตระหนักรู้และปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ สำคัญของการนำเสนอในบทความนี้เริ่มต้นจากการกล่าวถึงคำจำกัดความและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง จากนั้นจะกล่าวถึงปัจจัยหลักที่เป็นหัวใจสำคัญอันนำไปสู่ผลประโยชน์สาธารณะ อาทิ ความรับผิดชอบต่อส่วนรวมของรัฐบาลในการบริหารประเทศ การกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลซึ่งถือว่าเป็นผลลัพธ์ที่สำคัญที่จะส่งผล

กระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะ รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้ามามีบทบาทในกิจกรรมทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินเป็นหลักสำคัญ จากนั้นในส่วนท้ายจะได้กล่าวถึงผลประโยชน์สาธารณะกับปรากฏการณ์ในสังคมไทยเพื่อที่จะสะท้อนภาพความเป็นจริงบางประการที่สอดคล้องกับเรื่องผลประโยชน์สาธารณะโดยเฉพาะปัญหาคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่จะทำให้เห็นภาพสะท้อนได้ชัดเจนมากขึ้น ดังจะได้กล่าวรายละเอียดตามลำดับต่อไป

## อะไรคือ “ผลประโยชน์สาธารณะ”

คำว่า “ผลประโยชน์สาธารณะ” หรือ “ผลประโยชน์ส่วนรวม” มาจากคำภาษาอังกฤษว่า “Public Interest” จากคำอธิบายในสารานุกรม International Encyclopedia of the Social Sciences (1968) ทำให้เห็นว่าผลประโยชน์สาธารณะ สามารถอธิบายหรือนิยามได้หลายรูปแบบ ซึ่งคำนิยามส่วนใหญ่เป็นรูปแบบทางอุดมคติ (ideal standard) ที่ปรากฏออกมาในรูปแบบของข้อเรียกร้องทางการเมืองและเรื่องเกี่ยวกับนโยบายโดยตรง ซึ่งจะแสดงออกมาให้เห็นโดยผ่านทางบทความ การหาเสียง หรือการปราศรัยทางการเมือง และคุณลักษณะทางศีลธรรม มักจะพบบ่อยในความหมายทางการเมืองและการประกาศกฎระเบียบต่างๆ ซึ่งตามแนวทางการอธิบายข้างต้นจะออกมาในรูปแบบของนัยเชิงปทัสฐาน (normative) มากกว่าเป็นนัยเชิงวิเคราะห์ (analytical) ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมามีความพยายามในการกำหนดความหมายของผลประโยชน์สาธารณะให้เป็นระบบมากขึ้น โดยพยายามกำหนดความหมายอย่างเป็นทางการเพื่อวัตถุประสงค์ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมของรัฐบาลในการเป็นเครื่องมือสำหรับการบริหารงานภายใต้หลักของเสียงข้างมาก (majority rule) นอกจากนี้ ยังกำหนดขึ้นเพื่อใช้ในดำเนินนโยบายเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อความปลอดภัยของรัฐและสวัสดิการของประชาคม อาทิ การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน การศึกษา และการสาธารณสุข อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจความคิดเห็นของนักปรัชญาและนักรัฐศาสตร์ในเรื่องของความหมายพอสรุปได้ว่า ไม่มีความชัดเจน ไม่มีความคงเส้นคงวาในการใช้แนวความคิดนี้ มีความหมายที่แยกไม่ออกจากแนวความคิดของศีลธรรม และมีความพยายามในการวัดผลแต่ไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะคำจำกัดความหรือความหมายยังไม่ลงตัวและชัดเจนพอที่จะทำการทดสอบ (อุทัย เลาหวิเชียร, ๒๕๕๖, น. ๓๒๒ - ๓๒๓) ด้วยเหตุนี้ การจะเข้าใจผลประโยชน์สาธารณะที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมจำเป็นต้องอาศัยบริบทแวดล้อมอื่นเข้ามาช่วยสนับสนุนในการอธิบายให้เห็นภาพชัดเจนมากขึ้น โดยในเบื้องต้นต้องเข้าใจคำว่า “ประโยชน์” หรือ “ผลประโยชน์” ซึ่งเป็นสิ่งที่ทุกคนในสังคมปรารถนาจะได้รับก่อนว่ามีอะไรบ้าง ซึ่งในประเด็นนี้ ฮาโรลด์ ลาสเวลล์ (Harold D. Lasswell, 1977, pp. 54 - 79) ได้อธิบายถึงความกินที่อยู่ดีของประชาชนไว้ ๘ ประการ คือ (๑) การมีทรัพย์สินและรายได้ (๒) การมีสุขภาพที่ดี (๓) การได้มีส่วนร่วมในสังคม (๔) การมีโอกาสพัฒนาความรู้ความสามารถ (๕) การได้รับเกียรติยศ ชื่อเสียง ศักดิ์ศรีและการเคารพยกย่อง (๖) การได้รับการยอมรับในความรู้ความสามารถ (๗) ความรอบรู้ รู้แจ้ง และประสบความสำเร็จในตัวเอง และ (๘) การมีอำนาจทางการเมือง การมีอิทธิพลเหนือผู้อื่นในประชาคมทางการเมือง หากผลประโยชน์

“

...ผลประโยชน์สาธารณะเป็นทั้งค่านิยม  
เป้าหมาย และการปฏิบัติซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด  
ของประเทศชาติ ไม่ใช่หน้าที่ของใครคนใดคนหนึ่ง แต่เป็นหน้าที่  
ของประชาชนทุกคนที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมกันพิทักษ์รักษา  
ผลประโยชน์แห่งชาติ...

”

สาธารณะยึดตามแนวทางดังกล่าวข้างต้น ซึ่งมุ่งเน้นการสนองต่อความปรารถนาหรือความต้องการ  
ของคนในประชาคม ก็ถือได้ว่าเป็นผลประโยชน์สาธารณะที่สร้างขึ้นเพื่อประชาชนนั่นเอง ดังนั้น การจะเป็น  
ผลประโยชน์สาธารณะหรือไม่นั้นจะต้องยึดประชาชนเป็นหลักว่าผลประโยชน์สาธารณะนั้นนำมาซึ่งสวัสดิการ  
(welfare) และความกินดีมีสุขของประชาชนโดยส่วนรวมหรือไม่ ซึ่งในแต่ละสังคมจะมีรายละเอียด  
ของความปรารถนาหรือความต้องการ รวมถึงลำดับความต้องการที่แตกต่างกัน แนวคิดนี้จะใกล้เคียงกับแนวคิด  
เชิงเศรษฐศาสตร์ นั่นคือ มองผลประโยชน์สาธารณะเป็นสวัสดิการสังคม (social welfare) นั่นเอง จะเห็นได้ว่า  
คำจำกัดความของผลประโยชน์สาธารณะเป็นแนวคิดเชิงปทัสฐาน (normative concept) ที่มีความจำเป็น  
จะต้องกำหนดความหมายออกมาเป็นความหมายเชิงพรรณนา (descriptive meaning) เพื่อใช้ในทางปฏิบัติ  
และสามารถที่จะต้องประเมินผลได้ (Flathman, 1966, p. 67) ซึ่งแต่ละสังคมอาจมีการกำหนดลักษณะเฉพาะ  
ตามบริบทที่แตกต่างกันไป ดังนั้น คำจำกัดความของผลประโยชน์สาธารณะ จึงมีลักษณะที่ยืดหยุ่นและ  
มีความเชื่อมโยงกันมากกว่าเป็นความหมายที่ตายตัวดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า คำว่า “ผลประโยชน์สาธารณะ” หรือ “Public Interest”  
มีความหมายที่หลากหลายและกว้างขวางมากขึ้นอยู่กับประสบการณ์ มุมมองของแต่ละคน ซึ่งปัจจุบันก็ยัง  
เป็นที่ถกเถียงกันอยู่ว่าขอบเขตของผลประโยชน์สาธารณะนั้นควรเป็นอย่างไร ถึงแม้ว่าผลประโยชน์สาธารณะ  
จะมีความหมายที่หลากหลายก็ตาม ในทัศนะของผู้เขียนมีความเห็นว่า **ผลประโยชน์สาธารณะ**  
**เป็นทั้ง ค่านิยม เป้าหมาย และการปฏิบัติซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดของประเทศชาติ ไม่ใช่หน้าที่ของใคร**  
**คนใดคนหนึ่ง แต่เป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมกันพิทักษ์รักษาผลประโยชน์**  
**แห่งชาติ โดยยึดหลักคุณธรรม ความดี และประโยชน์สุขร่วมกัน มีประเทศชาติเป็นศูนย์กลาง และมีรัฐบาล**  
**เป็นกลไกที่สำคัญในการสนับสนุน ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างจิตสำนึก**  
**และช่วยกันรักษาไว้ซึ่งประโยชน์แห่งชาติและประชาชนนั้น**

## ผลประโยชน์สาธารณะ: แนวคิดเพื่อส่วนรวม

ในการบริหารราชการแผ่นดินหรือการบริหารประเทศโดยมีรัฐบาลเป็นผู้นำทำหน้าที่ในการบริหารประเทศนั้น จะต้องบริหารงานอย่างมีความรับผิดชอบ (administrative responsibility) ต่อส่วนรวม ทำให้ต้องแสวงหาค่านิยม (values) ที่จะนำไปสู่การบริหารงานที่มีความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์สุจริต และทำเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและประเทศชาติ สำหรับทฤษฎีประชาธิปไตย (democratic theory) หลักจริยธรรมเป็นอุดมการณ์ประชาธิปไตย (democratic ideals) ที่สำคัญประการหนึ่งที่ใช้เป็นแนวทางหรือเครื่องมือในการใช้เป็นพฤติกรรมในการบริหารงานที่ดี ซึ่งในบรรดาหลักจริยธรรมที่เป็นอุดมการณ์ประชาธิปไตยนั้น ผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลักจริยธรรมหลักที่สำคัญและจำเป็นในการใช้เป็นแนวทางสำหรับพฤติกรรมที่เหมาะสม (Pfiffner and Presthus, 1960, p. 556)

นอกจากนี้ แนวคิดของผลประโยชน์สาธารณะยังเข้าไปเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ (public policy) อย่างมาก เพราะเป้าหมายสุดท้าย (ultimate goal) ของนโยบายสาธารณะก็คือ ผลประโยชน์สาธารณะเพื่อส่วนรวมและประเทศชาตินั่นเอง ดังนั้น จึงสามารถอธิบายแนวคิดของผลประโยชน์สาธารณะผ่านมุมมองด้านการบริหารนโยบายสาธารณะได้เป็นอย่างดี ด้วยเหตุผลนี้ การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ จึงได้มีการศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะเพื่อให้ทราบถึงกระบวนการและผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินนโยบายสาธารณะนั้น โดยจะพิจารณาว่านโยบายที่กำหนดออกมาและดำเนินการแล้วนั้นจะตอบสนองความต้องการของส่วนรวมหรือประชาชนได้มากน้อยเพียงใด นั่นคือ การพุ่งเป้าไปที่ความสำคัญของผลประโยชน์สาธารณะอย่างชัดเจน ดังนั้น จึงสามารถศึกษาแนวคิดของผลประโยชน์สาธารณะจากสมมติฐานที่เป็นรากฐานสำคัญของแนวคิดประชาธิปไตยคือการพิจารณาผ่านบริบทของรูปแบบพฤติกรรมทางการบริหารในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งทำให้เห็นบางมิติของทฤษฎีผลประโยชน์สาธารณะ (public interest theory) ซึ่งเป็นมิติที่อยู่ภายใต้มุมมองที่ขัดแย้งกันแต่เป็นประโยชน์ในการสนับสนุนแนวคิดของนโยบายสาธารณะได้ว่ามีรูปแบบเป็นอย่างไร ซึ่งสามารถสรุปให้เห็นถึงข้อถกเถียงได้ดังนี้ (Harmon, 1969, pp. 483-485)

**ประการแรก** แนวคิดผลประโยชน์สาธารณะเป็นแนวคิดที่เป็นลักษณะเอกภาพ (unitary) หรือเป็นลักษณะเฉพาะตัว (individualistic) โดยแนวคิดแบบเอกภพนั้นมองทุกอย่างเป็นเรื่ององค์รวม (the whole) คือ การดำเนินการต่างๆ ถูกกำหนดโดยเป้าหมายเดียวและทุกคนจะได้รับผลลัพธ์นั้น โดยเท่าเทียมกันความเป็นพหุนิยมคือแก่นแท้หรือรูปร่างของการเมืองที่ยอมรับเป้าหมายที่เกิดขึ้นจากความสามารถขององค์กร ซึ่งอาจจะแตกต่างกับการยอมรับของปัจเจกบุคคลแต่ละคน ในขณะที่แนวคิดที่เป็นลักษณะเฉพาะอยู่บนสมมติฐานที่ว่า เป้าหมายต่างๆ ของความเป็นพหุนิยมไม่ได้ประกอบไปด้วยระบบเดียว (a single system) เพราะมีทั้งส่วนที่สนองต่อความเป็นพหุนิยมและความเป็นปัจเจกบุคคลไปด้วยกัน ซึ่งเป้าหมายของความเป็นพหุนิยม คือ ความเป็นองค์รวม ที่รวบรวมความมุ่งหมายที่ได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากปัจเจกบุคคลมาดำเนินการหรือตัดสินใจเพื่อเป็นผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งพยายามจะให้เกิดการตอบสนองต่อทุกคนให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้



**ประการที่สอง** แนวคิดผลประโยชน์สาธารณะเป็นแนวคิดที่หาวิธีการแก้ไข (prescriptive) หรือเป็นแนวคิดในเชิงพรรณนา (descriptive) ในขณะที่ยังไม่สามารถหาข้อสรุปที่ชัดเจนในคำจำกัดความของผลประโยชน์สาธารณะ ได้มีการพิจารณาถึงผลประโยชน์สาธารณะควรจะต้องคำนึงถึงเรื่องอะไรที่เกี่ยวกับประเด็นทางการเมือง (political issues) และการขาดซึ่งเกณฑ์ที่เหมาะสมในการยืนยันหรือค้นหาความจริงสำหรับข้อเรียกร้องต่างๆ จะถูกปฏิเสธโดยการตีความของแนวคิดการหาวิธีแก้ไข (prescriptive) อย่างไรก็ตาม การตีความในแนวทางการหาวิธีการแก้ไขยังมีความไม่แน่นอน ทำให้การใช้แนวคิดเชิงพรรณนา (descriptive) มีบทบาทและประโยชน์มากขึ้นซึ่งจะทำการอธิบายผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง (political activity) มากกว่าจะพยายามหาคำตอบว่าผลลัพธ์ที่ควรจะเป็นนั้นคืออะไรการตีความเชิงพรรณนาช่วยให้หมดข้อสงสัยต่อการสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงความชอบธรรมทางการเมืองหรือการกระทำทางการบริหาร ซึ่งทำให้เป็นสิ่งคอยย้ำเตือนให้ระลึกถึงการทดสอบเกี่ยวกับข้อเสนอทางนโยบายที่จะทำให้เกิดก้าวหน้ามากขึ้นในระบบประชาธิปไตย

**ประการที่สาม** แนวคิดผลประโยชน์สาธารณะ เป็นแนวคิดที่เน้นเนื้อหาสาระ (substantive) หรือเป็นแนวคิดที่เน้นขั้นตอนวิธีปฏิบัติ (procedural) ถ้ายอมรับแนวคิดเชิงพรรณนาในการกำหนดสถานะของผลประโยชน์สาธารณะก็ต้องให้ความสนใจต่อกระบวนการทางนโยบาย (policy process) เป็นความรับผิดชอบที่ชอบธรรมและเสมอภาคซึ่งจะให้ความสำคัญกับเนื้อหาสาระในทุกขั้นตอนของกระบวนการทางนโยบาย นอกจากนี้ยังให้ความสนใจต่อข้อจำกัดที่ไร้เหตุผลที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองที่มีแนวโน้มจะปฏิเสธการเชื่อมต่อของสิทธิพิเศษทางนโยบายและงบประมาณของทรัพยากรทางการเมือง การค้นหาเอกลักษณ์ที่ถูกต้องหรือการพรรณนาถึงผลประโยชน์สาธารณะขึ้นอยู่กับระดับของค่านิยมที่แอบแฝงอยู่ ผลประโยชน์และความเห็นชอบในนโยบายนั้น ซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่ในจิตสำนึกที่เป็นข้อเสนอเบื้องต้นของระบอบประชาธิปไตยมากกว่าการมีความหมายเพียงเป็นปรัชญาเท่านั้น สำหรับมุมมองที่สนับสนุนแนวคิดที่เน้นวิธีปฏิบัติของผลประโยชน์สาธารณะไม่สามารถที่จะสรุปเป็นพิมพ์เขียวของระบบทางการเมืองและการบริหารที่เหมาะสม จากข้อสรุปในเบื้องต้นนั้นการป้องกันความเห็นชอบทางนโยบายที่ไม่ได้พิสูจน์จนถึงที่สุดเราสามารถนำเอาวิธีปฏิบัติมาช่วยในการจำกัดสิ่งที่ไม่ได้รับการยอมรับนั้นได้

**ประการที่สี่** เป็นข้อถกเถียงประการสุดท้ายเกี่ยวกับแนวคิดผลประโยชน์สาธารณะระหว่างแนวคิดที่ไม่เปลี่ยนแปลง (static) กับแนวคิดที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นพลวัต (dynamic) เมื่อภาวะของสาธารณะอยู่ในขั้นของการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องนั้น จึงส่งผลกระทบต่อสภาพของผลประโยชน์สาธารณะที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วยมากกว่าที่จะหยุดอยู่กับที่หรือไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ และถ้าผลประโยชน์สาธารณะมีการเปลี่ยนแปลง การพัฒนาระบบทางการเมืองจะต้องสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงนั้นอย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นสิ่งที่จะต้องได้รับการพัฒนา สภาพแวดล้อมเป็นส่วนผลักดันที่สำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะจะต้องตอบสนองความต้องการของสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงนี้ด้วย ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยด้วย

ข้อถกเถียงเกี่ยวกับแนวคิดต่างๆ ของผลประโยชน์สาธารณะที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปเป็นข้อสนับสนุนในการพิจารณาได้ว่า แนวคิดผลประโยชน์สาธารณะน่าจะ (๑) เป็นแนวคิดที่มีลักษณะเฉพาะมากกว่าเป็นเอกภาพ (๒) เป็นแนวคิดเชิงพรรณนามากกว่าเป็นวิธีการแก้ปัญหา (๓) เป็นแนวคิดเชิงวิธีปฏิบัติมากกว่าเน้นเนื้อหาสาระ และ (๔) เป็นแนวคิดที่เปลี่ยนแปลงเป็นพลวัตมากกว่าคงที่ไม่เปลี่ยนแปลง จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ผลประโยชน์สาธารณะ คือ ผลลัพธ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องของกิจกรรมทางการเมืองระหว่างปัจเจกบุคคลและกลุ่มต่างๆ โดยแสดงออกในลักษณะเป็นกระบวนการ (process) มากกว่าเน้นเนื้อหาสาระ (substance) ซึ่งคำจำกัดความลักษณะนี้เป็นวิธีการที่สำคัญในการกำหนดรูปแบบการบริหารงานที่เหมาะสมในการกำหนดนโยบายในองค์การสาธารณะ

สำหรับลักษณะหรือประเภทของผลประโยชน์สาธารณะที่สำคัญนั้น จำแนกออกเป็น ๒ ลักษณะใหญ่ๆ คือ ผลประโยชน์สาธารณะแบบสมัครใจ และผลประโยชน์สาธารณะแบบบังคับ ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะทั้ง ๒ แบบนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างใกล้ชิด ดังนี้ (Lasswell, as cited in Friedrich, 1977, pp. 54-79)

**ลักษณะ IISK** ผลประโยชน์สาธารณะแบบสมัครใจ (public civic) ประกอบไปด้วยเงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรก จะต้องเป็นความต้องการของประชาชนในสังคมนั้น และประการที่สอง ประชาชนผู้ได้รับประโยชน์หรือมองเห็นคุณค่าของกิจกรรมนั้นๆ จะต้องแสดงออกซึ่งความต้องการของตนเองโดยสมัครใจและปรารถนาที่จะจัดและเข้าร่วมในกิจกรรมสาธารณะนั้น การจัดองค์การเพื่อดำเนินการสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะแบบสมัครใจมีหลายลักษณะ อาทิ องค์การสาธารณกุศลต่างๆ องค์การแบบสหกรณ์ หรืออาสาสมัครต่างๆ เป็นต้น การดำเนินกิจกรรมสาธารณะแบบสมัครใจนี้ โดยทั่วไปรัฐจะไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวในกิจกรรมนั้น แต่กรณีกิจกรรมไม่สามารถดำเนินการได้ หากรัฐเห็นว่ามิได้ประโยชน์ต่อส่วนรวมจริงๆ ก็อาจจะเข้ามาให้ความช่วยเหลือได้

**ลักษณะที่สอง** ผลประโยชน์สาธารณะแบบบังคับ (public order) เกิดมาจากแนวคิดที่ว่ามนุษย์ไม่ได้อยู่ในสภาวะสมบูรณ์เสมอไป มนุษย์นั้นมีทั้งแง่มุมที่ดีและไม่ดีปะปนกัน ดังนั้น เมื่อมนุษย์มีเสรีภาพในการคิดและการกระทำ บางคนอาจใช้เสรีภาพนั้นเกินขอบเขตจนละเมิดสิทธิของผู้อื่นได้ พฤติกรรมด้านลบเหล่านี้ถ้าไม่ควบคุมให้อยู่ในขอบเขตอันเหมาะสมแล้วก็จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมส่วนรวมได้ ดังนั้น รัฐจะต้องหามาตรการในการควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม โดยกำหนดนโยบายสาธารณะในลักษณะควบคุมขึ้นมา เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยและความเป็นธรรมในสังคม จึงถือได้ว่ารัฐได้พิทักษ์ผลประโยชน์สาธารณะให้กับประชาชนหรือส่วนรวมด้วย ซึ่งลักษณะของนโยบายสาธารณะแบบควบคุมไว้ ๔ ประการ คือ

**ประการแรก** คือ การบังคับใช้กฎหมาย (regulation policy) เป็นการควบคุมให้การดำเนินกิจกรรมของบุคคลและองค์การต่างๆ อยู่ในกรอบสิทธิประโยชน์ของตนเองและไม่ละเมิดสิทธิประโยชน์ของคนอื่น นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างหลักประกันขั้นพื้นฐานแก่บุคคลที่เป็นสมาชิกของสังคม เช่น การบังคับใช้



กฎหมายว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคล นโยบายประกันสังคม การคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายป้องกัน การผูกขาดทางเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรม มาตรการการรักษาและปกป้องสภาพแวดล้อม เป็นต้น

**ประการที่สอง** คือ การส่งเสริมและให้คำแนะนำ (supervisory policy) เป็นนโยบาย ที่คอยสนับสนุน ช่วยเหลือ ให้ข้อมูลและคำแนะนำ จัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการขั้นพื้นฐาน เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตามความสามารถและความต้องการของแต่ละคนเพื่อประโยชน์ สุขของประชาชนและสังคมส่วนรวม

**ประการที่สาม** คือ การดำเนินกิจกรรมสาธารณะ (enterprisory policy) เป็นนโยบาย ที่จัดทำกิจกรรมสาธารณะบางอย่างที่องค์การอาสาสมัครหรือเอกชนทั่วไปไม่สามารถทำได้หรือไม่อาจอนุญาต ให้ดำเนินการได้เพราะอาจเกิดผลเสียแก่สังคมส่วนรวม กิจกรรมประเภทนี้ได้ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น

**ประการที่สี่** คือ การชี้แนะและการรักษาค่านิยมที่ดีของสังคม (corrective policy) เป็นนโยบายที่รัฐบาลซึ่งเป็นองค์การที่รับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมจะต้องมีหน้าที่ในการกำหนดทิศทางการ พัฒนาประเทศและสังคมส่วนรวม เช่น การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การกำหนดค่านิยมที่ดี และชี้แนะส่งเสริมให้ประชาชนยึดถือปฏิบัติในสิ่งที่ถูกต้อง นอกจากนี้ รัฐบาลจะต้องปรับปรุงพัฒนาสังคม ให้ส่วนที่มีปัญหาหรือเกิดความเสื่อมโทรม เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาแหล่งชุมชนเสื่อมโทรมต่างๆ ปัญหามลพิษในเขตชุมชนและย่านอุตสาหกรรม เป็นต้น

**ประการสุดท้าย** คือ การจัดตั้งสถาบันต่างๆ (constitutive policy) เป็นนโยบายที่รัฐบาล มีหน้าที่ที่จะต้องคอยตรวจตราดูแลและจัดระบบสถาบันทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองให้ดำเนินกิจกรรม เพื่อประโยชน์สุขของสังคมและประชาชนให้มากที่สุด หากระบบหรือสถาบันใดบกพร่องหรือล้าสมัยก็ต้อง ปรับปรุงแก้ไข เช่น การปฏิรูประบบราชการหรือการปฏิรูปทางการเมือง เป็นต้น

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นจะต้องสนองต่อความต้องการ ของประชาชนและส่วนรวม ซึ่งก็คือ ผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นมี ๒ ลักษณะ คือ การกำหนดนโยบายสาธารณะแบบสมัครใจที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนิน กิจกรรมสาธารณะต่างๆ และการกำหนดนโยบายสาธารณะที่องค์การของรัฐมุ่งสนองต่อประโยชน์ ของสังคมส่วนรวม ทั้งนี้ การจะเกิดซึ่งผลประโยชน์สาธารณะได้นั้นเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนจะต้อง ตระหนักและให้ความสำคัญกับนโยบายสาธารณะที่กำหนดออกมา รวมทั้งช่วยตรวจสอบและติดตามผลว่า รัฐบาลนั้นได้ปฏิบัติตามสัญญาประชาคมที่ให้ไว้กับประชาชนหรือไม่ ซึ่งรัฐบาลและองค์การภาครัฐจะต้อง บริหารงานด้วยความรับผิดชอบและสนองต่อประชาชนและสังคมส่วนรวม จึงจะถือว่าการบริหาร ภาครัฐเพื่อประชาชน นั่นเอง

“

...การจะเกิดซึ่งผลประโยชน์สาธารณะได้นั้น เป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนจะต้องตระหนัก และให้ความสำคัญกับนโยบายสาธารณะที่กำหนดออกมา รวมทั้งช่วยตรวจสอบและติดตามผลว่ารัฐบาลนั้นได้ปฏิบัติตามสัญญาประชาคมที่ให้ไว้กับประชาชนหรือไม่...

”

## ความรับผิดชอบต่อส่วนรวม: สิ่งที่คุณไปกับผลประโยชน์สาธารณะ

การจะเกิดผลประโยชน์สาธารณะได้นั้น รัฐบาลและองค์การภาครัฐจะต้องบริหารงานอย่างมีความรับผิดชอบ (the quest for responsibility) ในปรัชญาการเมืองดั้งเดิมการแสวงหารูปแบบของรัฐบาลจะมีส่วนช่วยให้การตัดสินใจต่างๆ มีความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นที่ยึดถือมาในอดีต กาลเวลาที่เปลี่ยนแปลงไปเกิดการผสมผสานแนวคิดที่หลากหลายมากขึ้นต่อการตัดสินใจอย่างมีความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แนวคิดของผลประโยชน์สาธารณะจึงเป็นหัวใจสำคัญของทฤษฎีประชาธิปไตยของรัฐบาล ความเป็นระบบและการวิเคราะห์เชิงวิจารณ์ของแนวคิดผลประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นวิธีการของการสำรวจตรวจสอบของคอนเมอร์กันว่ารัฐบาลจะต้องรับผิดชอบในเรื่องใดบ้างในระบอบประชาธิปไตย การศึกษาถึงความรับผิดชอบของรัฐบาล คือ การศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดของผลประโยชน์สาธารณะกับแนวคิดพฤติกรรมของข้าราชการหรือเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งเป็นการศึกษาในเชิงพฤติกรรมศาสตร์ให้เห็นถึงการตัดสินใจของรัฐบาล โดยทดสอบพฤติกรรมของผู้แสดงบทบาทแต่ละคนที่ต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่ต้องตัดสินใจเลือก ซึ่งเป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่นั้น ใช้วิธีการศึกษาเชิงประจักษ์ (empirical studies) ในการศึกษาจิตวิทยาสังคม (social psychology) เกี่ยวกับการตัดสินใจของเจ้าพนักงานของรัฐหรือข้าราชการ การศึกษาพฤติกรรมศาสตร์จะช่วยให้เข้าใจแนวคิดของผลประโยชน์สาธารณะมากขึ้น โดยเฉพาะพฤติกรรมทางการเมือง (political behavior) ความรับผิดชอบของรัฐบาลรวมทั้งระบบราชการที่ต้องสนองตอบต่อส่วนรวมและประเทศชาติ มีส่วนเกี่ยวข้องและสำคัญต่อผลประโยชน์อยู่ ๒ ประการคือ ประการแรก ผลประโยชน์แห่งชาติ (national interest) เป็นแนวคิดสมัยใหม่ที่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการต่างประเทศหรือนโยบายด้านการต่างประเทศ (foreign policy) ซึ่งเน้นให้เกิดนโยบายทางการทูตที่ก่อให้เกิดศีลธรรมอันดีระหว่างประเทศ (international morality) ส่วนประการที่สอง เรื่องผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) เป็นเรื่องของกิจการภายในประเทศ (domestic affairs) ทั้งผลประโยชน์แห่งชาติและผลประโยชน์สาธารณะมีความสัมพันธ์กันเพราะต้องดำเนินการพิทักษ์ผลประโยชน์ของชาติและประชาชนเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม



ทฤษฎีผลประโยชน์สาธารณะมีลักษณะที่เฉพาะและมีความเกี่ยวข้องกับรัฐบาลแห่งชาติอย่างมาก เป็นรากฐานและหน้าที่ที่สำคัญของระบบการเมืองของประเทศเลยทีเดียว (Schubert, 1960, pp. 7-19)

จากที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า ความรับผิดชอบเป็นค่านิยมพื้นฐานที่สำคัญที่รัฐบาลและผู้บริหารภาครัฐทั้งต้องมี ซึ่งความรับผิดชอบที่เป็นคุณสมบัติสำคัญของผู้บริหารรัฐกิจรวมถึงผู้บริหารระดับสูงของรัฐ (qualifications of top executives) มีดังนี้ (Appleby, 1945, pp. 42-44)

**ประการแรก** จะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติที่สามารถสร้างความสัมพันธ์ภาพต่างๆ อย่างเป็นระบบ มีคุณภาพในเชิงปรัชญา (quality of philosophy) ที่จะนำความรู้มาพิจารณานโยบายสาธารณะที่มีความแตกต่างและหลากหลายได้เป็นอย่างดี เพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะผู้บริหารระดับสูงของรัฐที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีความเข้าใจหรือมีคุณภาพในด้านปรัชญา ซึ่งไม่ใช่เหตุผลหรือตรรกะทางสถิติ เพื่อช่วยให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยดี

**ประการที่สอง** ผู้บริหารภาครัฐระดับสูงจำเป็นต้องมีคุณสมบัติที่เรียกว่า “สำนึกของความเป็นราชการ” (governmental sense) คือ การคำนึงหรือให้ความสำคัญกับผลประโยชน์สาธารณะ จะมีความแตกต่างกับการบริหารธุรกิจของบริษัทเอกชน ซึ่งในเรื่องของความแตกต่างระหว่างการบริหารรัฐกิจกับการบริหารธุรกิจนี้ อุทัย เลาหวิเชียร (๒๕๔๓, น. ๑๗๒) ได้สรุปไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้ คือ (๑) การบริหารรัฐกิจมีขอบข่ายที่กว้างขวางกว่า ซึ่งหมายความว่า ความรับผิดชอบของงานมีมากกว่า (๒) การบริหารรัฐกิจมีขนาดใหญ่กว่าซึ่งหมายความว่า มีจำนวนของข้าราชการมากกว่าบริษัทธุรกิจเอกชน (๓) การบริหารรัฐกิจจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชน ซึ่งหมายความว่า ประชาชนมีสิทธิจะตรวจสอบการปฏิบัติงานของทางราชการได้ (๔) การบริหารรัฐกิจไม่สามารถจะแยกออกจากการเมืองโดยเด็ดขาดได้ ซึ่งหมายความว่า ฝ่ายการเมืองทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ขณะเดียวกันฝ่ายข้าราชการประจำนอกจากจะทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ยังทำหน้าที่ของการกำหนดนโยบายด้วย จึงเห็นได้ว่าหน้าที่ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารมีการปฏิบัติงานปะปนกันไป ซึ่งทั้งนี้ไม่ใช่เป็นการก้าวก่ายซึ่งกันและกันหากเป็นการช่วยเหลือซึ่งกันและกันมากกว่า เพราะโดยลักษณะของงานฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะปฏิบัติโดยไม่อาศัยความช่วยเหลือของอีกฝ่ายหนึ่งไม่ได้ และ (๕) การประเมินประสิทธิภาพของการบริหารรัฐกิจให้ดูที่บริการ (services) ที่ให้ส่วนบริหารรัฐกิจให้ดูที่ผลกำไร (profit) กล่าวโดยสรุป การเข้าใจผลประโยชน์ส่วนรวมและการสามารถแยกแยะให้เห็นว่างานราชการแตกต่างกับงานเอกชน จึงเป็นคุณสมบัติที่สำคัญของผู้บริหารในระบบราชการหรือภาครัฐ เพราะถ้าไม่เข้าใจเรื่องพื้นฐานเหล่านี้แล้ว ฝ่ายบริหารก็ไม่ทราบว่าจะรับผิดชอบต่อผู้ใด

**ประการที่สาม** คุณสมบัติของผู้บริหารภาครัฐจะต้องมีคุณภาพในเรื่องของการประชาสัมพันธ์ (public relations) หรือจิตสำนึกทางการเมือง (political sense) ซึ่งจะสัมพันธ์กับจิตสำนึกของความเป็นราชการที่กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยจะต้องสามารถชี้แจงโครงการต่างๆ ของรัฐให้ประชาชนได้รับทราบ รวมทั้งจะต้องเข้าใจถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชน ทั้งนี้ผู้บริหารจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวมให้มากที่สุด

“

...นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิต (output) ที่สำคัญจากการตัดสินใจดำเนินการของรัฐบาล ซึ่งจะต้องให้ได้ผลลัพธ์ (outcome) คือ ผลประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมายสูงสุดนั่นเอง...

”

จึงอาจกล่าวได้ว่า ความรับผิดชอบเป็นคุณค่าและคุณลักษณะสำคัญที่รัฐบาลและผู้บริหารภาครัฐต้องมี โดยเฉพาะความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม ซึ่งการบริหารรัฐกิจนั้นมีความแตกต่างจากการบริหารธุรกิจอย่างมาก โดยเฉพาะเรื่องของผลประโยชน์สาธารณะที่รัฐบาลต้องสนองตอบ (responsiveness) ต่อความต้องการของประชาชนและประชาสังคมให้ได้ ซึ่งผลลัพธ์ที่รัฐบาลดำเนินการออกมานั้นส่วนใหญ่ออกมาในรูปของนโยบายสาธารณะ (public policy) ดังนั้น กระบวนการทางนโยบายสาธารณะ (public policy process) จึงมีส่วนสำคัญอย่างมากที่จะดำเนินนโยบายเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะแก่ประเทศชาติและประชาชน

## ผลประโยชน์สาธารณะกับนโยบายสาธารณะ: สำคัญที่ผลลัพธ์

การบริหารงานของรัฐ หรือรัฐบาลนั้น มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะอย่างชัดเจน รัฐบาลเมื่อเข้ารับหน้าที่ในการบริหารงานจะต้องมีการกำหนดนโยบายของรัฐบาล เพื่อแถลงต่อรัฐสภาให้ทราบ ว่า รัฐบาลตั้งใจจะทำอะไร ให้เกิดผลอย่างไร และที่สำคัญเพื่อใคร ซึ่งการกำหนดนโยบายสาธารณะ ผลลัพธ์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ประชาชนและสังคมส่วนรวมจะต้องได้รับประโยชน์จากการดำเนินนโยบายนั้น นั่นคือ การมุ่งไปสู่การพิทักษ์และดูแลผลประโยชน์สาธารณะให้กับประชาชนและส่วนรวมนั่นเอง ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงเข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงกับผลประโยชน์สาธารณะ โดยนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิต (output) ที่สำคัญจากการตัดสินใจดำเนินการของรัฐบาล ซึ่งจะต้องให้ได้ผลลัพธ์ (outcome) คือ ผลประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมายสูงสุดนั่นเอง

คำจำกัดความหนึ่งของนโยบายสาธารณะ (public policy) ที่กะทัดรัด คั่นเคยและได้ใจความ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ (whatever governments choose to do or not to do) รัฐบาลต้องทำหลายสิ่งหลายอย่างไปพร้อมกันเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งในสังคม นโยบายสาธารณะจึงอาจจะออกมาในรูปของการออกกฎระเบียบเกี่ยวกับพฤติกรรม การจัดองค์การในระบบราชการ การกระจายผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคม หรือการเรียกเก็บภาษี เป็นต้น (Dye, 2013, p. 3) ดังนั้น นโยบายสาธารณะ



จึงเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ อย่างมากมายและกว้างขวาง อาทิ การป้องกันประเทศ ภาษีอากร การอยู่อาศัย ประกันสังคม สาธารณสุข โอกาสทางเศรษฐกิจ การพัฒนาชุมชนเมือง ภาวะเงินเฟ้อและภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้ นโยบายสาธารณะจึงมีความเกี่ยวพันและเชื่อมโยงกับผลประโยชน์สาธารณะอย่างแน่นแฟ้น เพราะผลผลิตและผลลัพธ์ของนโยบายสาธารณะที่ดีจะต้องทำเพื่อส่วนรวม ถึงแม้ว่าคำจำกัดความรวมถึงขอบเขตของผลประโยชน์สาธารณะอาจมีความหลากหลายและหาขอบเขตอันที่สุดไม่ได้ แต่ก็ถือว่าเป็นอุดมคติเฉกเช่นเดียวกับความยุติธรรมหรือความเท่าเทียมกันของโอกาสซึ่งเป็นสิ่งที่ทุกคนในสังคมปรารถนาเช่นกัน (Anderson, 2003, p. 136)

นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะมีสาระสำคัญที่ประกอบด้วย (๑) มีค่านิยมอยู่ในทุกนโยบายสาธารณะ (๒) เป็นกิจกรรมของฝ่ายรัฐบาล (๓) เป็นกิจกรรมเพื่อประชาชนและสังคมส่วนรวม (๔) เป็นเอกสารที่มีผลทางกฎหมาย (๕) นโยบายสาธารณะจะถูกนำไปสู่การปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น และ (๖) นโยบายสาธารณะจะมีผลเมื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ตัวแปรสำคัญอยู่ที่เรื่องของค่านิยม ซึ่งผู้บริหารรัฐกิจจะอาศัยค่านิยมในการเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ ค่านิยมของผู้บริหารเป็นสิ่งที่ได้มาจากการเรียนรู้ที่สั่งสมมาตลอดระยะเวลาตั้งแต่เด็กจนเติบโตเป็นผู้ใหญ่ การเรียนรู้ซึ่งได้มาจากการอบรมของครอบครัว โรงเรียน เพื่อนในมหาวิทยาลัย สถานที่ทำงาน ได้กลุ่มเอกลาและปลูกฝังค่านิยมให้กับผู้บริหารแต่ละคน ในลักษณะที่แตกต่างกัน ค่านิยมจึงเปลี่ยนแปลงได้ยาก เพราะได้ถูกปลูกฝังมาตลอดชีวิต จะใช้การศึกษาหรือการฝึกอบรมมาเปลี่ยนค่านิยมของผู้บริหารย่อมจะเป็นการยาก จึงอาจกล่าวได้ว่า เรื่องค่านิยมเป็นรากฐานทางความคิดที่สำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งผู้บริหารรัฐกิจจะต้องยึดถือเป็นปรัชญาในการดำเนินการ โดยจะต้องนึกถึงผลประโยชน์ส่วนรวมและการให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม (participation) ซึ่งเป็นปรัชญาของนโยบายสาธารณะที่สำคัญที่จะทำให้ให้นโยบายสาธารณะนั้นออกมาเป็นนโยบายที่ดี อันมีลักษณะประกอบไปด้วย ประการที่หนึ่ง ต้องสนองต่อความต้องการของกลุ่มหลากหลายในสังคมได้ ประการที่สอง มีการสนองเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติได้ดี ประการที่สาม เป็นนโยบายที่มีทางจะนำไปสู่การปฏิบัติให้ได้ผล ประการที่สี่ มีการตอบสนองต่อประชาชนและผู้รับบริการได้ดี และประการที่ห้า มีการคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ (อุทัย เลาหวิเชียร, ๒๕๔๓, น. ๒๗๙-๒๘๔)

สำหรับนโยบายสาธารณะจะดีได้นั้น กระบวนการทางนโยบายก็มีส่วนสำคัญอย่างมาก ถ้ากระบวนการทางนโยบายดีในทุกขั้นตอน นโยบายก็จะมีแนวโน้มออกมาดีตามไปด้วย นโยบายสาธารณะมีขั้นตอนสำคัญหลักๆ อยู่ ๓ ขั้นตอนใหญ่ คือ ขั้นแรก การกำหนดนโยบาย (policy formation) ขั้นที่สอง การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) และขั้นที่สาม การประเมินผลนโยบาย (policy evaluation) กล่าวคือ ในขั้นการกำหนดนโยบายนั้นจะหมายรวมถึงการระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย ส่วนในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น จะรวมการแปลความนโยบายให้อยู่ในรูปที่วางแผนปฏิบัติได้ การรวบรวมทรัพยากร การวางแผนการจัดองค์การ และการดำเนินงาน ในขั้นการประเมินผลนโยบายจะหมายรวมถึงการนำผลการประเมินไปใช้ ซึ่งอาจส่งผลไปสู่การยกเลิกหรือปรับเปลี่ยนนโยบายในที่สุด (ศุภชัย ยาวะประภาส, ๒๕๓๘, น. ๓๔)

“

...การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นหัวใจ  
สำคัญในการผลักดันให้นโยบายของรัฐตอบสนองต่อ  
ผลประโยชน์สาธารณะ...

”

นอกจากนี้ ในแต่ละขั้นตอนของนโยบายยังมีสภาพแวดล้อมของนโยบาย (policy environment) ของแต่ละชั้นที่มีพื้นที่ดำเนินการ (arenas) และผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีบทบาท (actors) ในนโยบายที่หลากหลายและมีการเชื่อมโยง (linkages) ของสภาพแวดล้อมในแต่ละขั้นตอนของนโยบาย โดยมีระบบการสื่อสาร (communication) เป็นตัวเชื่อมโยงที่สำคัญ การให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงสภาพแวดล้อมของแต่ละขั้นตอนของนโยบาย มีส่วนสำคัญทำให้นโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติที่ได้ผลและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสามารถแก้ปัญหาให้กับส่วนรวมได้ อย่างไรก็ตาม ผู้แสดงบทบาทต่างๆ ในนโยบายมีส่วนสำคัญโดยเฉพาะประชาชน เพราะปฏิเสธไม่ได้ว่านโยบายสาธารณะอยู่ในสภาพแวดล้อมทางการเมืองซึ่งในระบบการเมืองแบบตัวแทนอย่างระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชน (citizen participation) มีส่วนสำคัญในการผลักดันนโยบายไปสู่ทิศทาง (direction) ที่ถูกต้องและเหมาะสมได้ (Nakamura and Smallwood, 1980, pp. 21-27) ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นหัวใจสำคัญในการผลักดันให้นโยบายของรัฐตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะ ดังจะได้กล่าวในลำดับต่อไป

## เสียงประชาชน คือ เสียงสวรรค์: ผู้ผลักดันนโยบายเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ

นโยบายสาธารณะของรัฐบาลที่กำหนดขึ้นมาจะตรงกับความต้องการของประชาชนหรือส่วนรวมมากน้อยเพียงใดนั้น ประชาชนมีส่วนสำคัญอย่างมากที่จะต้องสะท้อนความต้องการที่แท้จริงให้รัฐบาลได้ทราบเพื่อนำมาพิจารณากำหนดเป็นเนื้อหาสาระในการดำเนินนโยบายนั้นๆ ให้ถูกต้อง ดังนั้นประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) ซึ่งถือว่าเป็นเป้าหมายที่สำคัญของการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่ใช่เพียงแค่เฉพาะการไปออกเสียงเลือกตั้งในฤดูการเลือกตั้งเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการเสนอข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม การมีส่วนร่วมในการผลักดันและการตัดสินใจของรัฐบาลในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะการเข้าไปมีบทบาทในฐานะเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งถือว่าประชาชนเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ด้วย ประชาชนในฐานะผู้กำหนดนโยบาย (the citizen as policy maker) เริ่มต้นจากการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนระหว่างระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยมและแบบประชาธิปไตย (in authoritarian and democratic regimes) ความแตกต่างที่เด่นชัดก็คือ ในระบอบประชาธิปไตยประชาชนจะเลือกผู้กำหนด

“

...การเลือกตั้งเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญที่จะเลือกผู้กำหนดนโยบาย รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐไปทำหน้าที่แทนประชาชน ดังนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ...

”

นโยบายสูงสุดจากการเลือกตั้งที่แท้จริง (voting in elections) ซึ่งการเลือกตั้งเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญที่จะเลือกผู้กำหนดนโยบาย รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐไปทำหน้าที่แทนประชาชน ดังนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพราะในความเป็นจริงแล้วเป็นการยากที่ประชาชนทุกคนจะเข้าไปอยู่ในกระบวนการกำหนดนโยบายด้วยตนเอง ขอบเขต หรือผลของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทำให้ประชาชนมีบทบาทในการกำหนดนโยบายที่เกิดประสิทธิผล ดังนี้ (Lindblom, 1968, pp. 43-52)

**ประการแรก** ทำหน้าที่เสมือนทางเลือกให้กับนโยบาย (alternative function of voting) เพราะการลงคะแนนเสียงจะเป็นเครื่องมือที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ส่วนจะได้ผลเพียงใดขึ้นอยู่กับวิธีการเลือกของประชาชน นอกจากนี้การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยยังมีส่วนช่วยปกป้องเสรีภาพส่วนบุคคล ปกป้องระบอบประชาธิปไตย ช่วยกระตุ้นหรือสนับสนุนนักการเมืองให้กระตือรือร้นในการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

**ประการที่สอง** การลงคะแนนเสียงของประชาชนเพียงเสียงเดียวอาจจะทำให้ประชาชนได้นโยบายกลับมาหลายนโยบายจากผู้แทนที่เราเลือกเข้าไปดำเนินการให้ตามที่ได้สัญญาไว้กับประชาชน (one vote: many policies)

**ประการที่สาม** บทบาทของพรรคการเมือง (the role of parties) มีส่วนสำคัญต่อการผลักดันนโยบายให้ออกมาเป็นรูปธรรมตามและผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคได้สัญญาไว้กับประชาชน

นอกจากนี้ ประชาชนในระบอบประชาธิปไตยยังเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะในรูปแบบอื่นๆ ได้แก่ (๑) การทำงานร่วมกับพรรคการเมือง (party work) ซึ่งจะมีส่วนเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายผ่านพรรคการเมือง (๒) การรวบรวมข้อมูล การอภิปราย สื่อสารข้อมูลเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย (collection, discussion, and communication of information on policy) ประชาชนสามารถที่จะเขียนหรือพูดคุยกับผู้แทนของเขาที่เป็นสมาชิกรัฐสภาได้ว่า เขาต้องการหรือคิดอย่างไรต่อปัญหาที่เกิดขึ้นหรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเรื่องนโยบายได้ แต่ในความเป็นจริงมีประชาชนใช้วิธีนี้

น้อยมาก และ (๓) การเข้าไปมีส่วนร่วมในกลุ่มผลประโยชน์ (participation in interest groups) หากจะให้เกิดอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนจะรวมกลุ่มกัน ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรหรือกลุ่มวิชาชีพต่างๆ ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อนโยบายและการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่างๆ ด้วย

อาจกล่าวโดยภาพรวมได้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบบประชาธิปไตย มีลำดับขั้นของการเข้าไปมีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องทางการเมือง (hierarchy of political involvement) ได้หลายรูปแบบ อาทิ บทบาทในการเข้าไปดำเนินกิจกรรมในชุมชน (community activists) การสนับสนุนกิจกรรมพรรคการเมืองและการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (party and campaign workers) สื่อสารและติดตามสถานการณ์หรือข่าวสารทางการเมือง รวมถึงการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองผ่านสื่อมวลชน (communicators) การเป็นผู้เชี่ยวชาญที่เข้าไปช่วยแก้ปัญหาของหน่วยงานภาครัฐ (contact specialists) การประท้วงหรือยื่นข้อเรียกร้องให้รัฐบาลปฏิบัติงานอย่างถูกต้อง ซึ่งกลุ่มกิจกรรมที่กล่าวมาข้างต้นถือว่าเป็นกลุ่มประชาชนที่ให้ความสนใจและมีส่วนร่วมหรือต่อสู้ทางการเมือง (gladiators) ซึ่งจะแตกต่างกับกลุ่มที่มีส่วนร่วมเฉพาะการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (voters and patriots) ซึ่งเป็นเสมือนหนึ่งเป็นผู้สนับสนุนทางอ้อม (passive supportive) หรืออาจเรียกว่าพวกสังเกตการณ์หรือผู้ชม (spectators) และพวกสุดท้าย คือ กลุ่มคนที่ไม่สนใจอะไรเลย ไม่เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองทุกรูปแบบ (inactive or apathetic) ในทางปฏิบัติหากประเทศใดมีประชาชนที่สนใจในกิจกรรมทางการเมืองมาก รัฐบาลก็จะต้องทำตามความต้องการของประชาชนมากกว่าทำตามความพอใจหรือการแสวงหาอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลเอง นั่นก็หมายความว่า รัฐบาลจะกำหนดนโยบาย หรือการกระทำต่างๆ ที่มุ่งไปสู่ผลประโยชน์สาธารณะสูงสุด (Milbrath and Goel, 1976, pp. 10-21)

นอกจากนี้ รัฐบาลในฐานะทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทให้เหมาะสมกับการสร้างภาวะการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการเมืองหรือการบริหารรัฐกิจ โดยรัฐบาลหรือข้าราชการที่ทำหน้าที่บริหารรัฐกิจจะต้องมีบทบาทในการเป็นผู้ให้ความรู้และให้การสนับสนุนหรืออำนวยความสะดวก (the public administrators as educator and facilitator) ซึ่งเป็นแนวความคิดที่สำคัญในศตวรรษที่ ๒๑ นี้ ที่ผู้บริหารภาครัฐจะต้องปรับบทบาทจากเดิมที่คอยออกกฎหมายและควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายเป็นการให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินให้ประชาชนเข้าใจ และมีส่วนร่วมในการกระตุ้นให้ประชาชนแสดงบทบาทในการเข้ามามีส่วนร่วม และแสดงความคิดเห็นอันมีประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ถือเป็นความจำเป็นที่ผู้บริหารภาครัฐจะต้องดำเนินการตามบทบาทนี้เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจะก่อให้เกิดการสนองตอบที่ดีทางการเมือง (political responsiveness) การเกิดฉันทานุมัติหรือความเห็นพ้องต้องกันทางการเมือง (political consensus) และความมีจิตสำนึกหรือความระมัดระวังในการเสนอข้อเสนอนโยบายต่างๆ (agenda awareness) วิธีการดังกล่าวมาข้างต้น จะทำให้รัฐบาลสามารถรวบรวมความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ดีขึ้น ซึ่งรัฐบาลเองจะต้องดำเนินการบูรณาการ (integration) สิ่งต่างๆ ให้ได้อย่างครอบคลุมโดยเน้นผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ เพราะหากไม่ทำเช่นนั้นประชาชนก็จะแสดงออกโดยการต่อต้านได้ ซึ่งจะทำให้



รัฐบาลขาดความเชื่อถือและศรัทธา (truth) จากประชาชนได้ จึงเป็นประเด็นที่รัฐบาลจะต้องตระหนักและให้ความสำคัญอยู่เสมอ (Wamsley and Wolf, 1996, pp. 170-185)

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการได้มาซึ่งผลประโยชน์สาธารณะของประชาชนและประเทศชาติอีกด้วย ในระบอบประชาธิปไตยถือกันว่า “เสียงประชาชน คือ เสียงสวรรค์” ที่รัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งของประชาชนต้องรับฟังและปฏิบัติตาม นอกจากนี้รัฐบาลจะต้องทำหน้าที่ในการให้การศึกษาและสนับสนุนกิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินแก่ประชาชนอย่างจริงจัง เพราะหากประชาชนเพิกเฉยไม่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองหรือกิจกรรมทางการเมืองแล้ว ความคาดหวังว่าการดำเนินการของรัฐบาลหรือนักการเมืองจะคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและส่วนรวมนั้น เป็นเรื่องที่ยากอย่างที่เคยพบเห็นมาแล้วจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยหรือในสังคมอื่นๆ ทั่วโลก

## ผลประโยชน์สาธารณะกับปรากฏการณ์ในสังคมไทย

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตั้งแต่เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ เป็นต้นมา จวบจนถึงปัจจุบันนับได้กว่า ๘๐ ปีมาแล้วนั้น สังคมไทยได้รับรู้และเรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตยได้มากน้อยเพียงใดไม่มีใครตอบได้ชัดเจน แต่จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับสังคมไทยในห้วงเวลาที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่าหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วมีทั้งผลดีและผลเสียกับสังคมไทยตามมามากมาย ผลดีคือ ประเทศไทยได้เข้าสู่ภาวะความเจริญเป็นสากลตามอารยประเทศมากขึ้น (ตามค่านิยมประชาธิปไตย) เพราะเป็นระบบการปกครองที่ผู้ปกครองนำต้นแบบมาจากประเทศที่เจริญแล้วทางตะวันตก แต่ผลเสียจากการเดินตามกันของประเทศที่เจริญแล้วที่เข้ามาครอบงำทางความคิดและการกระทำมีอยู่มากมาย โดยเฉพาะการนำมาซึ่งสังคมแบบบริโภคนิยม (consumerism) ตามกระแสเศรษฐกิจแบบทุนนิยม (capitalism) และตลาดเสรี (free market) ที่ เป็นกระแสหลักในการพัฒนาประเทศสู่ความเจริญรุ่งเรืองตลอดระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา แนวคิดและวิธีการดำเนินการบริหารบ้านเมืองตามหลักกระแสทุนนิยมสลับกับอำนาจนิยมตามแบบฉบับของไทย (อาจไม่เหมือนกับที่ใดในโลก) ในช่วงที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบันก่อให้เกิดปรากฏการณ์หลายสิ่งหลายอย่างตามมากมาย ประกอบกับรัฐบาลที่เข้ามาบริหารงานมิได้ให้ความสำคัญกับการให้ความรู้และการศึกษาทางด้านการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินให้กับประชาชนเท่าที่ควร ทำให้การกำหนดนโยบายสาธารณะและการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์สาธารณะนั้นมีปัญหาให้เป็นข้อข้องใจกับคนในสังคมตลอดมาทุกยุคทุกสมัย โดยเฉพาะการบริหารงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล โดยมีระบบราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม รวมถึงหน่วยงานของรัฐในทุกระดับเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการนำงบประมาณแผ่นดินไปปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ มักมีข่าวเรื่องคอร์รัปชัน (corruption) (พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ บัญญัติคำว่า “คอร์รัปชัน” หมายถึง โกง, เบียดบัง, ทุจริต, ฉ้อราษฎร์บังหลวง, รับสินบน) อยู่เสมอและนับวันยังมีรูปแบบหลากหลายมากขึ้นตามความก้าวหน้าในยุคดิจิทัล ซึ่งทำให้ผลประโยชน์ของ

ส่วนรวมและประเทศชาติเสียหายเป็นอย่างมาก ล่าสุดองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International หรือ TI) เผยแพร่ผลการสำรวจดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index หรือ CPI) ประจำปี ๒๕๖๕ จากจำนวนประเทศ ๑๘๐ ประเทศทั่วโลก ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ ๑๐๑ จาก ๑๘๐ ประเทศ มีคะแนน ๓๖ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนน (Transparency International, 2022) ถ้าเรียนหนังสือถือว่าสอบตกต้องสอบซ่อมหรือเรียนซ้ำชั้นใหม่แน่นอน จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ควรนำมากล่าวไว้ในที่นี้ เพื่อให้เกิดความตระหนักรู้ถึงพิษภัยของคอร์รัปชันและถือว่าเป็นปณิธานสำคัญของผลประโยชน์สาธารณะเลยทีเดียว

โดยทั่วไปแล้ว คอร์รัปชันมีสาเหตุมาจากปัจจัยต่างๆ หลายอย่าง ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การบริหาร รวมถึงศีลธรรมและจริยธรรม อาทิ ลักษณะและหน้าที่ของรัฐ ระดับการใช้อำนาจของระบบการเมืองต่อพลเมือง ความแบ่งแยกในสังคมและช่องว่างทางเศรษฐกิจ การศึกษาของประชาชน ประสิทธิภาพของการบริหาร ค่านิยมทางสังคม และประเพณีของระบบราชการ ประเทศที่กำลังพัฒนาหลายแห่งได้มีแผนพัฒนาขึ้นมา รัฐก็ย่อมจำเป็นต้องใช้อำนาจมากขึ้น เพื่อกระจายทรัพยากรต่างๆ ซึ่งมีอยู่จำกัด นักธุรกิจมักจะมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้เกิดการคอร์รัปชันของนักการเมืองและข้าราชการ เพื่อช่วยให้บรรลุเป้าหมายของตน เพราะต้องพึ่งรัฐบาลให้ได้มาซึ่งวัตถุดิบ สินเชื่อ ใบอนุญาตการส่งสินค้าออก หรือนำสินค้าเข้าและสัญญาต่างๆ สำหรับสาเหตุโดยเฉพาะของการคอร์รัปชัน คือ การมอบความไว้วางใจให้ผู้ไม่เพียงไม่กี่คน การขาดการศึกษา การไม่ยึดมั่นในหลักศาสนา ความยากจน การขาดมาตรการในการลงโทษที่เด็ดขาด และการมีช่องว่างระหว่างค่านิยมใหม่กับค่านิยมดั้งเดิม นอกจากนี้ การมุ่งพัฒนาประเทศให้มีความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม จำเป็นต้องรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ มักเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ความจงรักภักดีต่อครอบครัวหรือชุมชนของตนเองย่อมเป็นอุปสรรคต่อการมีความจงรักภักดีต่อประชาคมโดยรวม การคอร์รัปชันเป็นทั้งสาเหตุและผลลัพธ์ของเงื่อนไขต่างๆ ที่เสริมสร้างให้เกิดการเป็นรัฐที่ “อ่อน” ซึ่งได้แก่ การขาดวินัยทางสังคมในด้านต่างๆ เหล่านี้ ได้แก่ การหย่อนประสิทธิภาพในการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ข้าราชการไม่เคารพกฎและระเบียบข้อบังคับ การร่วมมือของข้าราชการกับผู้มีอิทธิพล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนา สาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งของการคอร์รัปชัน คือ การขัดแย้งกันระหว่างปทัสถานแบบตะวันตกกับแบบดั้งเดิม (ทินพันธุ์ นาคะตะ, ๒๕๔๓, น. ๒๒๘-๒๒๙)

สำหรับประเทศไทยแล้วสาเหตุของคอร์รัปชันมีปรากฏการณ์ที่สอดคล้องดังที่กล่าวมาข้างต้น ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้เกิดความเจริญทางวัตถุมากกว่าจิตใจ ทำให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์จากโครงการต่างๆ ของทางราชการ เพื่อตอบสนองสถานะทางเศรษฐกิจของตนในสังคม โดยในทางการเมืองนั้น การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ก่อให้เกิดกลุ่มอาชีพใหม่ขึ้นมา ได้แก่ นักการเมืองซึ่งหลายคนที่อาศัยการคอร์รัปชันในการใช้อำนาจเพื่อจะสร้างความมั่งคั่งและพรรคพวกของตนขึ้นมา นอกจากนี้ การขาดการควบคุมจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านหรือจากสภาที่มาจากการเลือกตั้ง บ่อยครั้งก็มีส่วนสำคัญที่เอื้ออำนวยให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้น ในด้านระบบราชการ การที่ข้าราชการมีอำนาจมากเกินไปก็มีผลทำให้



เกิดการคอร์รัปชันขึ้นมาได้ ตามประเพณีของการรวมอำนาจนั้น การเสนอเรื่องการประกวดราคาก่อสร้างถนนในจังหวัดต่างไกล จะต้องขออนุมัติมาที่กรุงเทพฯ จึงก่อให้เกิดช่องว่างขึ้นมาในทางปฏิบัติ ถึงแม้ว่าหลักการแล้วเรายึดมั่นในระบบคุณธรรม แต่ในทางปฏิบัติเราใช้ระบบพวกพ้องกันอยู่ทั่วไป ในลักษณะที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของคนบางคน ความล่าช้าในระบบราชการไทยทำให้คนเราต้องแสวงหาความสะดวกด้วยการยอมรับค่าน้ำร้อนน้ำชาขึ้นมา นอกจากนี้ การขาดความควบคุมที่เพียงพอจากผู้บังคับบัญชาที่มีส่วนสำคัญในการส่งเสริมให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้นมาด้วย (ทินพันธุ์ นาคะตะ, ๒๕๔๓, น. ๒๓๔ - ๒๓๕) การร่วมมือกันระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ พ่อค้า และนักธุรกิจ ทำให้การคอร์รัปชันนั้นครบวงจรมากขึ้น พฤติกรรมเหล่านี้ถือว่าเป็นพฤติกรรมที่เป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการพัฒนาประเทศและความกินดีอยู่ดีของประชาชน ถึงแม้ว่าทุกรัฐบาลจะมีนโยบายให้ความสำคัญกับการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันแทบทั้งสิ้น อีกทั้งมีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วไม่สามารถดำเนินการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพได้ โดยมักเกิดอาการ “ลูบหน้าปะจมูก” คือ ทำอะไรเด็ดขาดจริงจังลงไปไม่ได้ เพราะเกรงจะไปกระทบกระเทือนพวกพ้อง ทำไปทำมากลายสภาพเป็น “ผลัดกันเกาหลัง” แบบมีผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interests) ซ้ำร้ายหนักเข้าไปอีก ผลประโยชน์ส่วนตัวที่ขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวมนั้น มีได้หลากหลายรูปแบบไม่จำกัดอยู่ในรูปแบบของตัวเงินหรือทรัพย์สินเท่านั้น แต่รวมความถึงผลประโยชน์อื่นๆ ที่ไม่ใช่รูปตัวเงินหรือทรัพย์สินก็ได้ อาทิ การแต่งตั้งพรรคพวกเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ทั้งในหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจหรือบริษัทจำกัด การได้รับสัมปทานหรือผลประโยชน์ทางการค้า ซึ่งผลประโยชน์เหล่านี้มีมากมายหลายรูปแบบ แต่รวมความแล้วก็คือ ผลประโยชน์ที่ทำให้ผู้ได้รับพึงพอใจในผลประโยชน์เหล่านั้น (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, ๒๕๕๓, น. ๑๑๐) ซึ่งปรากฏการณ์และพฤติกรรมเหล่านี้ นับวันจะแพร่ขยายไปกว้างขวาง มีรูปแบบและวิธีการที่หลากหลายแยบยลอย่างน่าตกใจยิ่ง

คอร์รัปชันยังคงเป็นปัญหาใหญ่มาจนถึงปัจจุบัน มิหนำซ้ำในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้พัฒนาไปสู่สิ่งที่เรียกว่า “คอร์รัปชันเชิงนโยบาย” (policy corruption) คือการใช้นโยบายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์โดยวิธีที่แยบยล หากดูผิวเผินจะเหมือนการสนองประโยชน์เพื่อส่วนรวม แต่เบื้องลึกที่แท้จริงแฝงประโยชน์เพื่อพวกพ้องและตัวเองอยู่ด้วย โดยเป็น “การทุจริตที่ไม่มีใบเสร็จ” เป็นการกระทำโดยอาศัยความฉลาด อาจใช้ช่องโหว่ของกฎหมาย มาตีความดำเนินการจากผิดให้เป็นถูก อาจระบุว่าเป็นนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจประเทศเพื่อประโยชน์ประชาชน แต่พวกพ้องก็ได้ประโยชน์ (สถาพร เริงธรรม, ๒๕๔๖) อีกนัยหนึ่งคือ รับประทานประชาชนว่าจะทำอะไรให้แล้วไม่ทำหรือเบี่ยงเบนไปทำอย่างอื่นเพื่อตบตาประชาชนหรือการแสวงหาประโยชน์ใส่ตนและพวกพ้อง เป็นต้น

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงการปฏิบัติงานที่หละหลวม ไม่ได้เด็ดขาด ทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงการปกป้องผลประโยชน์ให้กับพวกพ้องของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งความเห็นแก่พวกพ้อง (cronyism) และระบบอุปถัมภ์ (patronage system) ของไทยนั้นเป็นพฤติกรรมที่มีส่วนสำคัญในการสร้างวิกฤตเศรษฐกิจ (พ.ศ. ๒๕๔๐) มาแล้ว เนื่องจากใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่พัวพันกับธุรกิจโดยเฉพาะธุรกิจการธนาคารและการเงินที่มีทั้งญาติพี่น้องและพรรคพวกเพื่อนฝูงของนักการเมือง

เป็นเจ้าของ ทำให้เกิดการเอื้อประโยชน์กันในทางที่มีขอบทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมอย่างมากมาย นอกจากนี้ นักธุรกิจต่างๆ ยังเข้าไปให้การสนับสนุนนักการเมือง และพรรคการเมืองเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้ง ในคราวเดียวกันหลายๆ พรรค เพื่อให้เข้าไปพิทักษ์ผลประโยชน์ทางธุรกิจของตนในการออกนโยบาย หรือการตัดสินใจดำเนินการต่างๆ จนเป็นเหตุให้เกิด “ธุรกิจการเมือง” (money politics) ที่เป็นอุปสรรค และเป็นอันตรายต่อการพัฒนาการเมืองของไทย และยิ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมมากขึ้น เพราะประชาชนทั่วไปที่หาเช้ากินค่ำจะไม่ได้รับประโยชน์ใดๆ เลยจากการดำเนินการของรัฐบาล เพราะรัฐบาล จะต้องเอาใจแต่กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นนักธุรกิจเป็นหลัก เพราะมิฉะนั้นก็จะขาดการสนับสนุนในการเลือกตั้ง คราวต่อไป (Laird, 2000, pp.108-109) ดังนั้น ทุนนิยมผูกขาดครอบครองอำนาจรัฐ (state monopoly capitalism) เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของความสัมพันธ์ที่เฉพาะเจาะจงระหว่างทุนและรัฐที่นายทุน ผูกขาดเข้ามา ครอบครองอำนาจรัฐและใช้อำนาจและกลไกรัฐในการกำหนดนโยบายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับตนเอง และพวกพ้องอย่างมีนัยสำคัญ (วรวลัญช์ โรจนพล, ๒๕๕๘)

จากปรากฏการณ์ดังกล่าวข้างต้น สะท้อนภาพความเป็นจริงของพฤติกรรมความเป็นพวกพ้อง ในระบบทุนนิยม (crony capitalism) ได้เป็นอย่างดี แม้แต่องค์กรหรือกลไกของรัฐที่เกี่ยวข้องก็ไม่ได้เข้ามา ช่วยแก้ไขหรือป้องกันปัญหาได้อย่างจริงจัง เหตุผลส่วนหนึ่งเพราะห่วงผลประโยชน์ของพวกพ้องจะเสียหาย ปัญหาเลยลุกลามบานปลายตามที่ปรากฏให้เห็นอยู่ในปัจจุบัน ผลประโยชน์สาธารณะของประเทศ และประชาชนได้รับความเสียหายจากการกระทำของคนบางกลุ่มบางพวก ทำให้ประเทศชาติต้องใช้ งบประมาณแผ่นดินเกินความเป็นจริงจนเป็นหนี้เป็นสินอย่างมหาศาลใช้หนี้กันไปย่นชั่วลูกชั่วหลาน นี่คือ ลักษณะของสังคมที่คนในประเทศมิได้ใส่ใจอย่างจริงจังต่อประโยชน์ของส่วนรวม คิดแต่เฉพาะตัวเอง ทำให้ผู้ปกครองมีอำนาจมากและใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ง่าย ดังนั้น สังคมไทยจึงมาถึงจุดเปลี่ยนที่สำคัญ (อีกครั้ง) และควรหวนระลึกถึงบทเรียนในอดีตที่ทำให้เสียโอกาสในการพัฒนาประเทศและพิทักษ์ผลประโยชน์ สาธารณะของชาติ และหันมาทบทวนบทบาทของตัวเองต่อสังคมส่วนรวมที่จะต้องเอาใจใส่และเข้าไป มีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะมากขึ้น เพื่อสะท้อนความต้องการที่แท้จริง ควบคุม กำกับ และติดตาม การบริหารงานของรัฐบาล รวมถึงระบบการบริหารงานภาครัฐ เพื่อให้รัฐบาลนั้นเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

## ผลประโยชน์สาธารณะ: ความท้าทายของการบริหารราชการแผ่นดินในยุคแห่งการเปลี่ยนแปลง

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วไม่ว่าจะเป็นความสำคัญของผลประโยชน์สาธารณะ กระบวนการ นโยบายสาธารณะเพื่อให้ดำเนินนโยบายที่ตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ แสดงความคิดเห็น ตลอดจนการติดตาม กำกับ และตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลรวมถึงระบบการบริหาร ภาครัฐ และบริบทของการคอร์รัปชันล้วนแต่มีส่วนสัมพันธ์กับเรื่องโครงสร้าง ระบบงาน และพฤติกรรม ของระบบการจัดการภาครัฐ รวมถึงการสร้างความตระหนักรู้ของประชาชนต่อเรื่องประโยชน์ส่วนรวม



และประเทศชาติแทบทั้งสิ้น สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นไม่ได้ ถ้าไม่มีการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐอย่างจริงจังและจริงจัง ซึ่งประเทศไทยได้ดำเนินการปฏิรูประบบการจัดการภาครัฐใหม่มาโดยตลอดกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา ใช้งบประมาณแผ่นดินไปมหาศาล ผลลัพธ์ที่ได้สำเร็จบ้างไม่สำเร็จบ้าง แต่สิ่งเหล่านี้คงต้องดำเนินการต่อไป ภายใต้หลักการความคุ้มค่าและประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ จึงถือได้ว่าเป็นความท้าทายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลทั้งในปัจจุบันและอนาคตที่ต้องดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จ ในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันกระแสแนวความคิดการจัดการภาครัฐใหม่ (new public management) และการบริการสาธารณะใหม่ (new public service) ยังมีอิทธิพลอย่างกว้างขวางในการปฏิรูปภาครัฐไปทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยด้วย ก่อให้เกิดแนวความคิดการปรับหรือยกเครื่องรัฐบาล (reinventing government) ซึ่งเป็นกระแสแนวคิดของการจัดการภาครัฐใหม่ควบคู่ไปกับกระแสแนวความคิดการบริการสาธารณะใหม่เพื่อช่วยอุดช่องว่างการบริหารภาครัฐในอดีตโดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนเพื่อให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะสูงสุด โดยอาศัยการบูรณาการแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความเป็นพลเมือง ชุมชนนิยม ประชาสังคม มนุษยนิยมองค์การ รวมถึงแนวคิดหลังนวมัย (postmodernism) ผสมผสานกับแนวความคิดการจัดการภาครัฐใหม่และรัฐประศาสนศาสตร์ยุคดั้งเดิม เพื่อนำข้อดีมาปรับใช้กับการให้บริการสาธารณะ ซึ่งมีพื้นฐานแนวคิดที่สำคัญ ได้แก่ การให้บริการประชาชนในฐานะพลเมืองไม่ใช่ลูกค้า มุ่งเน้นผลประโยชน์สาธารณะ ให้คุณค่าความเป็นพลเมืองเหนือกว่าความเป็นผู้ประกอบการ คิดในเชิงกลยุทธ์ ลงมือทำแบบประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับการพร้อมรับการตรวจสอบ และมุ่งเน้นการให้บริการมากกว่าการกำกับดูแล (Denhardt and Denhardt, 2007) ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยเกื้อหนุนต่อผลประโยชน์สาธารณะแทบทั้งสิ้น

นอกจากนี้ ปัจจุบันยังมีกระแสแนวคิดระบอบอภิบาลหรือการบริหารปกครอง (governance) แทรกตัวเพิ่มเติมเข้ามาสมทบอีก ซึ่งเป็นแนวคิดที่บูรณาการผ่านมุมมองการปฏิรูปภาครัฐ (public sector reform) เพื่อหวังอุดช่องว่างที่ยังขาดไปในช่วงกระแสการปฏิรูปภาครัฐที่ผ่านมา จึงมีบรรดานักวิชาการทั้งหลายพยายามคิดและแสวงหาแนวทาง กระบวนการ วิธีปฏิบัติต่างๆ เพื่อเสนอแนวความคิดการบริหารภาครัฐในศตวรรษที่ ๒๑ ที่มีความหลากหลายกว้างขวางอยู่ในขณะนี้ ดังนั้น เพื่อลดความสับสนและความยุ่งยากในการทำความเข้าใจเรื่องที่ยังไม่ตกผลึกสมบูรณ์ ในที่นี้จึงขอหยิบยกแนวคิดของ Rhodes (1997) ที่ได้พิจารณาขอบเขตของการนำระบอบอภิบาลหรือการบริหารปกครองมาใช้ แบ่งออกได้เป็น ๖ ลักษณะ ได้แก่ (๑) ระบอบอภิบาลหรือการบริหารปกครองในฐานะที่รัฐเข้ามาตัดสินใจหรือดำเนินการเท่าที่จำเป็นหรือน้อยที่สุด (as the minimal state) รัฐจะเข้ามาแทรกแซงเท่าที่จำเป็นต่อการส่งมอบบริการสาธารณะที่ดีที่สุดให้กับประชาชน โดยมอบหมายให้ภาคเอกชนดำเนินการให้บริการกับประชาชนแทนภาครัฐ เพื่อตอบสนองความพึงพอใจให้ได้มากที่สุด ด้วยเหตุนี้ ขนาดกำลังคนของภาครัฐจะต้องลดน้อยลงลงตามไปด้วย (๒) ระบอบอภิบาลหรือการบริหารปกครองในฐานะบรรษัทภิบาล (as corporate governance) ถือว่าเป็นระบบที่สร้างขึ้นมากำหนดทิศทางและควบคุมการดำเนินงานขององค์กรไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือเอกชนหรือวิสาหกิจใดก็ตาม เพื่อนำไปสู่การตรวจสอบและพร้อมรับการตรวจสอบอยู่เสมอ โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ความซื่อสัตย์หรือตรงไปตรงมาในการดำเนินงาน และพร้อมรับในการ

ตรวจสอบจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารงานตามบทบาทและความรับผิดชอบนั้น (๓) ระบบบอภีบาลหรือการบริหารปกครองในฐานะการจัดการภาครัฐใหม่ (as the new public management) ซึ่งการจัดการภาครัฐใหม่มีนัยยะสำคัญ ๒ ประการ นัยยะแรก คือ ความเป็นการจัดการนิยม (managerialism) นำกระบวนการหรือวิธีการบริหารของภาคเอกชนมาใช้กับภาครัฐเพื่อมุ่งสู่การบริหารแบบมืออาชีพ (professional management) โดยเฉพาะการกำหนดมาตรฐาน การวัดผลการดำเนินงาน การบริหารแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ การบริหารเงิน และการใกล้ชิดกับผู้รับบริการ (customer) เป็นต้น อีกนัยยะคือ เศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันใหม่ (new institutional economics) ที่มุ่งเน้นจูงใจให้เกิดการปรับโครงสร้างแบบราชการสู่การแข่งขันแบบการตลาด เพื่อปรับปรุงบริการสาธารณะผ่านการจ้างบริการจากภายนอก เพื่อเป็นทางเลือกให้กับผู้รับบริการหรือประชาชนได้รับบริการที่ดี (๔) ระบบบอภีบาลหรือการบริหารปกครองในฐานะธรรมาภิบาล (as good governance) เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นจากธนาคารโลก (World Bank, 1992) ที่นำมาใช้ในการชี้แนะนโยบายสาธารณะของประเทศในโลกที่สามเพื่อมุ่งไปสู่การบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ สนับสนุนการแข่งขันและการตลาด การให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจกรรมของรัฐ การปฏิรูปภาครัฐโดยลดขนาดกำลังคน วินัยการคลังและงบประมาณ ให้ความสำคัญกับองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรภาครัฐ (non - governmental organizations: NGOs) มากขึ้น เป็นต้น แนวคิดธรรมาภิบาลกับการจัดการภาครัฐใหม่จึงสอดคล้องกัน เพราะต่างฝ่ายต่างมุ่งไปสู่ประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม (liberal democracy) เช่นเดียวกัน (๕) ระบบบอภีบาลหรือการบริหารปกครองในฐานะระบบเชื่อมโยงทางสังคม (as a socio - cybernetic system) สนับสนุนการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่การมีศูนย์อำนาจที่กระจายตัวตามสภาพของปัญหาที่ต้องแก้ไขผ่านผู้ดำเนินการจำนวนมากขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้คล่อง ไม่ว่าจะในรูปแบบการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน การบริหารความร่วมมือ การร่วมทุนกันเพื่อดำเนินการ หรือแม้กระทั่งจิตอาสาหรืออาสาสมัคร ทั้งที่เป็นรูปแบบทางการและไม่ทางการ โดยรัฐมีหน้าที่คอยสนับสนุนหรือประสานความร่วมมือ เอื้ออำนวยกฎระเบียบที่เหมาะสมเพื่อให้สามารถดำเนินการได้นำมาสู่ผลลัพธ์ในการเกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคการเมืองและภาคสังคมทำงานร่วมกันเพื่อดำเนินนโยบายหรือแก้ปัญหาสาธารณะให้สำเร็จคล่องไปได้ และ (๖) ระบบบอภีบาลหรือการบริหารปกครองในฐานะเครือข่ายที่สามารถจัดการดูแลได้ด้วยตนเอง มีความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่น (local government) เป็นการแสวงหาความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเอง คล้ายกับแนวคิดระบบเชื่อมโยงทางสังคมที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ เพียงแต่มุ่งเน้นการสร้างเครือข่ายที่ท้องถิ่นหรือชุมชนมีอิสระในการกำหนดนโยบาย จัดการ และบูรณาการเครือข่ายเพื่อช่วยกันขับเคลื่อนกิจกรรมต่างๆ ภายใต้บริบทสภาพแวดล้อมของตนเองให้สำเร็จคล่องได้

ด้วยกระแสแนวคิดที่กล่าวมาข้างต้น ผู้นำรัฐบาลจะต้องมีความรู้ความสามารถในเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อทำหน้าที่บริหารรัฐบาล ขับเคลื่อนระบบราชการ รวมถึงกลไกภาครัฐราชการแผ่นดิน รวมถึงหล่อหลอมหรือบูรณาการ (integration) เชื่อมโยงข้อดีจากการบริหารภาครัฐและเอกชนเข้ามารวมกันในการบริหารประเทศ ยุคปัจจุบันไม่จำเป็นต้องยึดรูปแบบการบริหารแบบใดเพียงแบบเดียวเป็นสรณะเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและท้าทายรัฐบาลสามารถมีรูปแบบการบริหารได้หลากหลายรูปแบบ

“

...ผลประโยชน์สาธารณะจะเกิดขึ้นได้หรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับประชาชน จะต้องถือเป็นหน้าที่ของพลเมืองช่วยกัน ดูแลและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติอยู่เสมอ...

”

ไปพร้อมๆ กันได้ อาทิ รูปแบบของรัฐบาลตลาด (market government) รัฐบาลที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน (participative government) หรือรัฐบาลแบบเน้นความยืดหยุ่น (flexible government) หรือรัฐบาลแบบผ่อนคลายนโยบาย (deregulated government) (Peters, 1996) สามารถผสมผสานกันตามบริบทที่เกิดขึ้นได้ ไม่ว่าจะใช้รูปแบบใดในการบริหารประเทศก็ตาม มิติที่ต้องให้ความสำคัญมากที่สุดก็คือผลประโยชน์สาธารณะจะต้องตกอยู่กับประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง โดยการบริหารงานของรัฐบาลจะต้องยึดระบบอภิบาลหรือการบริหารปกครอง (governance) เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี, ๒๕๔๔) มุ่งเน้นที่ผลประโยชน์สาธารณะและขจัดปัญหาทุจริตคอร์รัปชันให้หมดไปในที่สุด

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า กระแสแนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่และการบริการภาครัฐใหม่เป็นแนวคิดสำคัญในยุคของการปฏิรูปการบริหารภาครัฐที่ยังดำรงคงอยู่ในปัจจุบัน และน่าจะมีการเข้มข้นขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากสภาพแวดล้อมของการบริหารภาครัฐในทุกมิติมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลที่เข้มข้นมากขึ้นในยุคเทคโนโลยีดิจิทัลที่การสื่อสารเชื่อมโยงถึงกันหมด ปกปิดหรือปิดเบือนข้อมูลสารสนเทศได้ยาก รัฐบาลยุคใหม่จึงต้องพร้อมรับการตรวจสอบอยู่เสมอ อีกทั้งต้องเปิดโอกาสและเปิดใจรับฟังความคิดเห็น รวมถึงเสียงสะท้อนจากประชาชนรวมถึงกลุ่มวิชาชีพต่างๆ อย่างรอบด้าน เพื่อทราบถึงความต้องการ ความสนใจ รวมถึงความทุกข์ยากเดือดร้อน เพื่อนำข้อมูลหรือความต้องการนั้นมากำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ และเร่งรัดแก้ปัญหาต่างๆ ได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเกิดประสิทธิผลสูงสุด จึงจะถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติงานโดยยึดผลประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง ถือว่าเป็นความท้าทายที่สำคัญของรัฐบาลจะต้องดำเนินการให้สำเร็จไม่ว่าจะยากลำบากเพียงใดก็ตาม

## บทสรุปส่งท้าย

ผลประโยชน์สาธารณะจะเกิดขึ้นได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับประชาชนจะต้องถือเป็นหน้าที่ของพลเมืองช่วยกันดูแลและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติอยู่เสมอ ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ (ฉบับปัจจุบัน) หมวดที่ ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๗๖ บัญญัติว่า “รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ...” นอกจากนี้ มาตรา ๗๘ ยังบัญญัติว่า “รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน” ดังนั้น รัฐบาลจะต้องทำหน้าที่ให้ความรู้ การศึกษาและสนับสนุน (educator and facilitator) อย่าปิดหูปิดตาประชาชนอีกต่อไป ซึ่งยุคสังคมดิจิทัลจะปิดข้อมูลข่าวสารหรือข้อเท็จจริงต่างๆ เหมือนอย่างในอดีตไม่สามารถทำได้อีกต่อไปแล้ว ในขณะที่เดียวกันประชาชนจะต้องตระหนักรู้มากขึ้นว่ามีหน้าที่ของพลเมืองกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ในการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะของประเทศชาติด้วยเช่นกัน ผลประโยชน์สาธารณะจึงเป็นเป้าหมายสูงสุดของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งรัฐบาลพึงต้องระลึกอยู่เสมอและจะต้องทำให้บรรลุผลสำเร็จเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนสืบไป

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนขอหยิบยกคำกล่าวซึ่งถือว่าเป็นอมตะวาจาของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ อดีตประธานองคมนตรี นายกรัฐมนตรีและรัฐบุรุษที่ได้กล่าวอยู่เสมอว่า “เกิดมาต้องตอบแทนบุญคุณต่อแผ่นดิน” ซึ่งน่าจะเป็นคำกล่าวที่สอดคล้องกับการคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ คนเราอย่านิ่งคุดายเป็นทองไม่รู้ร้อน ถ้าเรารักษาชาติ ชั้นแรก คือ รู้รักสามัคคี ไม่เชิดชูคนคดโกง ททรยศต่อชาติ จะต้องส่งเสริมคุณธรรมความดี มีความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ ผู้เขียนมีความเชื่อว่า ถ้าทุกคนในประเทศไม่ว่าจะเป็นใครก็ตามกระทำได้ดีดังกล่าวข้างต้น คำว่า “ผลประโยชน์สาธารณะ” คงไม่ต้องมานั่งตีความและถกเถียงกันอีกต่อไปว่ามีรูปธรรมอย่างไรกันแน่ เพราะหากทุกคนในชาติมีความสุขอย่างเท่าเทียมและทั่วถึงกันแล้ว คำใด ๆ คงไม่มีความหมายอีกต่อไป



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- ทินพันธุ์ นาคะตะ. (๒๕๔๓). *การเมืองการประหารไทย: ภาระของชาติ*. (พิมพ์ครั้งที่ ๔). กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ นิด้า.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ (๒๕๕๓). *นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหาสาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข*. (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. (๒๕๔๔). *ตัวชี้วัดธรรมมาภิบาล*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. (๒๕๓๘). *นโยบายสาธารณะ*. (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถาพร เรืองธรรม. (๒๕๔๖). มาตรการต่อต้าน การคอร์รัปชัน กับการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, ๑(๒). สืบค้นจาก [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=มาตรการต่อต้าน\\_การคอร์รัปชัน\\_กับการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=มาตรการต่อต้าน_การคอร์รัปชัน_กับการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย).
- วรลัญช์ โรจนพล, (๒๕๕๘). *ทุนนิยมผูกขาดครอบครองอำนาจรัฐ. วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา*, ๓(๑), ๑๓๑ - ๑๕๑.
- อุทัย เลาหวิเชียร. (๒๕๔๓). *รัฐประศาสนศาสตร์: ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ*. (พิมพ์ครั้งที่ ๖). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- \_\_\_\_\_. (๒๕๕๖). *ค่านิยมของการบริหารงาน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

### ภาษาอังกฤษ

- Anderson, James E. (2003). *Public Policymaking: An Introduction*. (5th ed). Boston: Houghton Mifflin.
- Appleby, Paul H. (1945). *Big Democracy*. New York: Alfred A. Knope.
- Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert B. (2007). *The New Public Service: Serving, not steering*. New York: M.E. Sharpe. Inc.
- Dye, Thomas R. (2013). *Understanding Public Policy*. (14th ed). Boston: Pearson Education.
- Flathman, Richard E. (1966). *The Public Interest: In Essay Concerning the Normative Discourse of Politics*. New york: John Wiley & Sons.
- Friedrich, Carl J. (ed). (1977). *The Public Interest*. New york: Atherton Press.
- Harmon, Michael Mont. "Administrative Policy Formulation and the Public Interest", *Public Administration Review*. September/October 1969.

- Laird, John. (2000). *Money Politics, Globalisation, and Crisis: The Case of Thailand*. Singapore: Graham Brash Pte.
- Lindblom, Charles E. (1968). *The Policy-Making Process*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Milbrath, Lester W. and Goel, M. L. (1976). *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?* (2nd ed). Chicago: Rand McNally College Publishing.
- Nakamura, Robert T. and Smallwood, Frank. (1980) *The Politics of Policy implementation*. New york: St. Martin's Press.
- Peters, B. Guy.(1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: the University Press of Kansas.
- Piffner, John M. and Presthus, Robert V. (1960). *Public Administration*. (4th ed). New york: the Ronald Press.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Schubert, Glendon. (1960). *The Public Interest: A Critique of The Theory of A Political Concept*. Clencoe, Illinois: The Free Press of Glencoe.
- Sills, David L. (ed.) (1968). *International Encyclopedia of the Social Sciences*. (Volume 13), New york: The Macmillan Co. & The Free Press.
- Transparency International (2023). *Corruption Perceptions Index 2022*. Retrieved from [https://images.transparencycdn.org/images/Report\\_CPI2022\\_English.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/Report_CPI2022_English.pdf)
- Wamsley, Gary L. and Wolf, James F. (eds.) (1996). *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. California: SAGE Publications.



# การปรับตัวของการศึกษา และการเรียนรู้ต่อแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของโลกอนาคต\*

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์\*\*

โลกเป็นพลวัต ไม่หยุดนิ่ง เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา นับตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้มีอยู่ด้วยกันหลายลักษณะทั้งโดยมนุษย์และโดยธรรมชาติ จงใจและไม่จงใจ มีแบบแผนและไม่มีแบบแผน ต่อเนื่องและถูกแทรกแซง เรียบง่ายและสลับซับซ้อน ค่อยเป็นค่อยไป และฉับพลันทันที ยิ่งโลกพัฒนาเจริญก้าวหน้า การเปลี่ยนแปลงยิ่งมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น

---

\* ปรับปรุงและดัดแปลงจากการบรรยายหัวข้อ บทบาทผู้นำสถานศึกษาในยุค Next Normal โครงการอบรมเชิงปฏิบัติการทางการบริหารการศึกษา เรื่อง “ผู้นำทางการศึกษาในยุค Next Normal” โครงการศึกษาภาคพิเศษ หลักสูตรศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา กรุงเทพมหานคร รุ่นที่ ๑๒ คณะศึกษาศาสตร์ จัดโดย คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง วันอาทิตย์ที่ ๒๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ ณ ห้องประชุมนครชุม ๑๐๑ (NCB 101) คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (หัวหมาก)

\*\* นักวิชาการอาวุโส มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด, ประธานสถาบันการสร้างชาติ (NBI) และประธานสถาบันอนาคตศึกษาเพื่อการพัฒนา (IFD)

“

...ยุคปัจจุบันต้องการผู้นำที่มีความสามารถ  
สร้างองค์ความรู้และคิดค้นนวัตกรรม...

”

หากวิเคราะห์เชิงคาดการณ์อนาคตตามความคิด “คลื่น ๗ ลูก” (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, ๒๕๕๕, น. ๑๓ - ๓๖) อธิบายการเปลี่ยนแปลงของสังคมแต่ละยุค เริ่มตั้งแต่ยุคสังคมเร่ร่อนจนกระทั่งยุคสังคมความดี จากสังคมที่มีลักษณะเรียบง่ายจนถึงซับซ้อน ระบบต่าง ๆ ในสังคมเกี่ยวข้อเชื่อมโยงกันอย่างแน่นหนา ปัจจุบันโลกกำลังขับเคลื่อนเข้าสู่ยุคสังคมความรู้ที่มีความรู้ เทคโนโลยี และนวัตกรรมขั้นสูงเป็นตัวขับเคลื่อน สังเกตจากมีความรู้ เทคโนโลยี และนวัตกรรม เกิดขึ้นดาษดื่นในสังคม ประเทศไทยยังมีความซ้อนทับกันของคลื่นลูกที่ศูนย์ถึงคลื่นลูกที่สามและกำลังจะขับเคลื่อนเข้าสู่คลื่นลูกที่สี่ในไม่ช้า สังคมแต่ละยุคต้องการผู้นำที่มีลักษณะแตกต่างกัน ยุคปัจจุบันต้องการผู้นำที่มีความสามารถสร้างองค์ความรู้และคิดค้นนวัตกรรม ผู้ที่สามารถขี้อยอดคลื่นแห่งยุคได้ก่อนจะเป็นผู้นำแห่งยุค

คลื่น	สังคม	ผู้นำแห่งยุค
คลื่นลูกที่ศูนย์	สังคมเร่ร่อน	ผู้นำนักล่า
คลื่นลูกที่หนึ่ง	สังคมเกษตรกรรม	ผู้นำนักรบ
คลื่นลูกที่สอง	สังคมอุตสาหกรรม	ผู้นำนายทุน
คลื่นลูกที่สาม	สังคมข้อมูลข่าวสาร	ผู้นำสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลได้ก่อน
คลื่นลูกที่สี่	สังคมความรู้	ผู้นำสร้างองค์ความรู้และคิดค้นนวัตกรรม
คลื่นลูกที่ห้า	สังคมปัญญา	ผู้นำสามารถใช้ปัญญามาประยุกต์ใช้กับเรื่องต่าง ๆ ในสังคมได้ก่อน
คลื่นลูกที่หก	สังคมความดี	ผู้นำธรรมิกชน

ที่มา: เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, สยามอารยะ แมนนิเฟสโต : แดงการณีสยามอารยะ (กรุงเทพฯ: ชัคเซล มีเดีย, ๒๕๕๕), หน้า ๑๓ - ๓๖.

ในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมา โลกต้องเผชิญกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด ๑๙ เป็นสถานการณ์ที่แทรกเข้ามา มีโอกาสเกิดขึ้นน้อยแต่ผลกระทบรุนแรง ทำให้สังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากและคาดว่าจะส่งผลต่อเนื่อง แม้สถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด ๑๙ จะผ่านพ้นไปแล้วก็ตาม ผลกระทบชัดเจนคือการเข้ามามีบทบาทอย่างมากของระบบออนไลน์เทียบกับก่อนการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด ๑๙ เป็นตัวเร่ง แรงกระแทกอย่างรุนแรงทำให้สังคมเสียดุลยภาพ หลายประเทศรวมถึงประเทศไทยต้องปรับตัวขนานใหญ่ หลายกิจกรรมต้องหยุดชะงัก รวมถึงภาคการศึกษาและการเรียนรู้

## แนวโน้มอนาคตของสังคมหลังสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด ๑๙

แนวโน้มอนาคตของสังคมหลังสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด ๑๙ มีทั้งแนวโน้มที่เป็นผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสดังกล่าวและแนวโน้มต่อเนื่องตั้งแต่ก่อนสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส ดังนี้

### ๑.๑ สังคมดิจิทัลล้นหลาม

สังคมดิจิทัลล้นหลามเป็นผลกระทบส่วนหนึ่งมาจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด ๑๙ ผู้คนคุ้นเคยกับระบบดิจิทัลกันมากขึ้น อาทิ การใช้แอปพลิเคชัน (application) ต่าง ๆ ทางธุรกิจทางการแพทย์ เป็นต้น ประกอบกับความสามารถในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ อินเทอร์เน็ต คอมพิวเตอร์ สมาร์ทโฟน ทำให้การใช้ดิจิทัลเป็นวิถีชีวิตปกติในสังคม

ข้อมูลรายงานผลการสำรวจพฤติกรรมผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทย ปี ๒๕๖๕ จัดทำโดยศูนย์วิเคราะห์ข้อมูล สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (๒๕๖๕) กระจายแบบสอบถามระหว่างเดือนเมษายน – กรกฎาคม ปี พ.ศ. ๒๕๖๕ ระบุ จากการดำเนินการสำรวจต่อเนื่องมาเป็นปีที่ ๑๐ (เริ่มสำรวจ ปี ๒๕๕๖-๒๕๖๕) กิจกรรมออนไลน์ที่มีแนวโน้มเติบโตอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร การดูหนัง/ฟังเพลง การซื้อขายของ การทำธุรกรรมทางการเงิน และการอ่านข่าว โพสต์บทความ หนังสือ ขณะที่กิจกรรมออนไลน์ที่มีแนวโน้มลดลงและอาจจะหายไปในอนาคต ได้แก่ การค้นหาข้อมูลโดยใช้ Search Engine การรับ - ส่งอีเมล ระบบออนไลน์เข้ามามีบทบาทต่อผู้คนทุกวัย จากข้อมูลรายงานผลการสำรวจพฤติกรรมผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทย ปี ๒๕๖๕ ดังกล่าวยังพบว่าในส่วนของวัตถุประสงค์การใช้อินเทอร์เน็ตรับบริการออนไลน์ทางการศึกษามากสุดอยู่ในช่วง Gen Z (อายุต่ำกว่า ๒๒ ปี) และค่อยลดลง Gen Baby Boomers (อายุ ๕๘ ปีขึ้นไป) ใช้อินเทอร์เน็ตเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้น้อยสุด

แม้สถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด ๑๙ ผ่านพ้นไปคาดว่าจะดิจิทัลจะยังคงมีความสำคัญต่อการดำเนินชีวิตของผู้คนและมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นในอนาคต ด้วยเหตุความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและความสามารถในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานทางดิจิทัลของผู้คนในสังคมที่มีมากขึ้น



## ๑.๒ การมุ่งสู่สังคมความรู้เต็มขนาด

ความรู้ เทคโนโลยี และนวัตกรรม ยังคงมีความสำคัญกับโลกปัจจุบันและอนาคต องค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (World Intellectual Property Organization) ได้จัดทำดัชนีนวัตกรรมโลก (Global Innovation Index) จัดอันดับเศรษฐกิจเชิงนวัตกรรม ๑๐ อันดับแรก ปี พ.ศ. ๒๕๖๕ (Top 10 most innovative economies in 2022) (World Intellectual Property Organization, 2022) ผลปรากฏดังนี้ ๑. สวิตเซอร์แลนด์ ๒. สหรัฐอเมริกา ๓. สวีเดน ๔. สหราชอาณาจักร ๕. เนเธอร์แลนด์ ๖. เกาหลีใต้ ๗. สิงคโปร์ ๘. เยอรมนี ๙. ฟินแลนด์ และ ๑๐. เดนมาร์ก ความสามารถในการผลิตความรู้ เทคโนโลยี และนวัตกรรม เป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญในยุคสังคมความรู้ การทำให้ความรู้ เทคโนโลยีและนวัตกรรม เกิดขึ้นทุกระดับของสังคมเป็นสิ่งจำเป็น ประเทศไทยปัจจุบันยังมีใช้ประเทศผู้ผลิตความรู้ เทคโนโลยี และนวัตกรรม และยังต้องการนักวิจัยจำนวนมากในการขับเคลื่อนประเทศเข้าสู่สังคมความรู้ที่วันนี้

## ๑.๓ กระแสโลกาภิวัตน์เข้มข้น

โลกาภิวัตน์เป็นกระแสเกิดขึ้นต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน ปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญคือ ความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและคมนาคม ส่งผลทำให้ทั้งโลกเชื่อมโยงถึงกัน เป็นโลกไร้พรมแดน ผลกระทบชัดเจนมากที่สุดในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด ๑๙ ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ แพร่กระจายไปทั่วโลกอย่างรวดเร็ว ระบบออนไลน์ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือส่งผ่านสารสนเทศ เกิดการเข้าถึงกว้างขวางและภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว ขณะเดียวกันด้วยมาตรการปิดเมือง ปิดประเทศ มีผลทำให้กิจกรรมหลายอย่างต้องหยุดชะงักลง

สถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด ๑๙ เป็นตัวสะท้อนทำให้มองเห็นความเชื่อมโยงกันอย่างชัดเจนของทั้งโลก ในมิติของการศึกษาและการเรียนรู้ได้รับผลกระทบด้วยเช่นเดียวกัน ได้แก่ การสิ้นไหล ถ่ายเท และแพร่กระจายของข้อมูลข่าวสาร การพัฒนาต่อยอดผสมกลมกลืนกันขององค์ความรู้ การมีระบบการศึกษาออนไลน์สามารถเรียนรู้ข้ามทวีป ข้ามภูมิภาค ข้ามประเทศ การเปิดหลักสูตรและมีวิทยาเขตของมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ การให้ความสำคัญกับภาษาอังกฤษและภาษาที่สาม การร่วมมือกันทางการศึกษาข้ามประเทศ ข้ามภูมิภาค ข้ามทวีป การไหลเข้ามาของนักศึกษาต่างชาติ และการไหลออกของนักศึกษาในประเทศเพื่อไปศึกษาต่ออย่างต่างประเทศ โลกจะไม่กลับไปเป็นเหมือนเดิม แต่จะพึงพิงอิงกันบนเงื่อนไขใหม่

## ๑.๔ โลกาหล อลหม่าน : Flux Model<sup>๑</sup>

โลกอนาคตมีแนวโน้มจะมีลักษณะวุ่นวายไม่เป็นระเบียบ หรือที่ผมเรียกว่า “โมเดลโลกาหลอลหม่าน” อันเป็นการวิเคราะห์คาดการณ์อนาคตว่ามีอยู่ด้วยกัน ๑๔ ลักษณะ ประกอบด้วย

<sup>๑</sup> บรรยายครั้งแรกในการประชุมผู้นำสมาคมฯสยามอารยะ วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๖๔ ในหัวข้อ “Flux Model: 14 Change Characteristics of the 21st Century”

- ๑) D: Dynamicity: ต่อเนื่องเรื่อย: Continuous Change, Not Static Change
- ๒) A: Abruptibility: เร็วฉับพลัน: Speedy Change, Not Gradual Change
- ๓) D: Disruptibility: กระทบเปลี่ยน: Sudden-Quantum Change, Not Traditional Change
- ๔) M: Massivity: เปลี่ยนขนานใหญ่: Magna Change (Magnitude Change), Not Menial Change
- ๕) I: Intangibility: ไร้รูปทรง: Formless Change, Not Concrete Change
- ๖) S: Saturability: ซึมทั่วถึง: Substance and Diffused Change, Not Format Change
- ๗) S: Sublimality: ลึกก้นบึ้ง: Depth Change, Not Cosmetic Change / Not Surface Change
- ๘) C: Complexity: ซับซ้อนมาก: Realistic Change, Not Simplistic Change
- ๙) C: Coveragability: กระทบทั่วถึง: Breadth Change, Not Segment Change
- ๑๐) C: Comprehensibility: คลุมกว้างขวาง: Scope Change, Not Selective Change
- ๑๑) N: Non-Linearity: หลายหลากทิศ: Omni-Pattern Change, Not Linear Change
- ๑๒) I: Indefinability: แยกแยะยาก: Approximation Change, Not Clarity Change
- ๑๓) S: Satiability: พึงใจชน (กระแสมวลชน): Mass Change, Not Parochial Change และ
- ๑๔) U: Unpredictability: มีดทิศทาง (ไม่เห็นข้างหน้า): Blind Change, Not Predictable Change

โลกอนาคตคาดว่าจะมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น เชื่อมโยงกันมากขึ้น ไร้แบบแผนและไร้ระเบียบมากขึ้น การจัดการมิติต่าง ๆ จะทำได้ยากขึ้น สมรรถนะกำลังคนแบบเดิมจะไม่เพียงพอ ต้องการสมรรถนะกำลังคนแบบใหม่

### ๑.๕ สังคมสูงวัยสมบูรณ์แบบ

จากการคาดการณ์ประเทศไทยต้องเข้าสู่สังคมสูงวัยสมบูรณ์แบบ อันส่งผลกระทบต่อภาคการศึกษาและการเรียนรู้ ทั้งจำนวนผู้เรียนลดลงและรูปแบบการจัดการศึกษาและการเรียนรู้ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้รองรับกับกลุ่มเป้าหมายใหม่ที่เป็นผู้สูงอายุ ซึ่งบางส่วนคาดว่าจะผันตัวกลับมาเป็นวัยแรงงาน เข้าสู่ตลาดแรงงาน จึงต้องการการเปลี่ยนผ่านสมรรถนะให้ทันกับโลกยุคใหม่ การศึกษาและการเรียนรู้ต้องปรับเปลี่ยนให้เป็นมิตรกับกลุ่มผู้สูงอายุมากขึ้น

### ๑.๖ การพัฒนาเทคโนโลยีล้ำสมัย

เทคโนโลยีมีการพัฒนาก้าวหน้าอย่างรวดเร็วและเป็นพลวัตอยู่เสมอ ณ ปัจจุบัน มีเทคโนโลยีล้ำสมัยเกิดขึ้นให้เห็นในสังคมแวดวงต่าง ๆ ส่วนหนึ่งเป็นผลกระทบมาจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด ๑๙ อาทิ หุ่นยนต์พนักงานบริการด้านอาหาร รถพลังงานไฟฟ้า เป็นต้น การพัฒนาเทคโนโลยีจะไม่หยุดอยู่เพียงเท่านั้น แต่จะมีเทคโนโลยีใหม่ ๆ เกิดขึ้น เพื่อตอบสนองวิถีชีวิตและความต้องการที่ไม่สิ้นสุดของมนุษย์



การศึกษาและการเรียนรู้จะเป็นอีกหนึ่งภาคส่วนที่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยี โดยเทคโนโลยีจำนวนหนึ่งจะถูกนำมาใช้ในการศึกษาและพัฒนาการเรียนรู้ให้กับผู้เรียน อาทิ ปัญญาประดิษฐ์ (artificial intelligence) หรือ เอไอ (AI) และ หุ่นยนต์ เป็นต้น

### ๑.๗ การเกิดขึ้นของโรคอุบัติใหม่

ตลอดประวัติศาสตร์ทั่วโลกเกิดโรคอุบัติใหม่ขึ้นเป็นระยะ จนกระทั่งปัจจุบันกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด ๑๙ ที่เกิดขึ้นยาวนานกว่า ๕ ปี หากย้อนมองอดีต พิจารณาจากสถิติการเกิดขึ้นของโลกอุบัติใหม่ เข้าใจปัจจุบัน การเกิดขึ้นของสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด ๑๙ และคาดการณ์แนวโน้มอนาคต การเกิดขึ้นของโรคอุบัติใหม่จะยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง เป็นระยะ แม้เป็นภาพอนาคตที่ไม่พึงประสงค์ แต่มีโอกาสเป็นไปได้สูง การเกิดขึ้นของโรคอุบัติใหม่จะส่งผลกระทบต่อสังคมรุนแรงมากน้อยแตกต่างกัน แต่โดยรวมสังคมจะเรียนรู้จักระมัดระวังและปรับตัวอยู่ร่วมกับโรคอุบัติใหม่ได้ดียิ่งขึ้น อันเป็นผลมาจากบทเรียนของสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด ๑๙ โดยที่การศึกษาและการเรียนรู้จะเข้ามามีบทบาทต่อการจัดการกับโรคอุบัติใหม่มากขึ้น

### ๑.๘ การเพิ่มขึ้นของชนชั้นกลาง

ชนชั้นกลางเป็นกลุ่มคนที่มีกำลังซื้อและมีความสามารถในการจ่าย จากข้อมูลของสถาบัน Brookings คาดการณ์ว่า ในปี ค.ศ. ๒๐๕๐ จะมีชนชั้นกลางกว่า ๖ พันล้านคนทั่วโลก คนกลุ่มนี้จะกลายเป็นกลุ่มตลาดใหม่ของโลกอนาคต มากกว่าครึ่งจะอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาแถบเอเชียแปซิฟิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอินเดียและจีน (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗) กลุ่มชนชั้นกลางเป็นกลุ่มคนที่ให้ความสำคัญกับการลงทุนทางการศึกษา เป็นกลุ่มคนที่มีทางเลือก ต้องการการศึกษาที่มีคุณภาพ การเพิ่มขึ้นของกลุ่มคนชนชั้นกลางจะเป็นแรงผลักดันให้ภาคการศึกษาและการเรียนรู้ต้องปรับตัว เพื่อดึงดูดกลุ่มผู้เรียนมากขึ้น

### ๑.๙ ประเด็นจริยธรรมร่วมสมัย

สังคมมีการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัตนำสู่การเกิดขึ้นของประเด็นจริยธรรมร่วมสมัยที่มีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม ส่งผลทำให้ประเด็นจริยธรรมร่วมสมัยในอนาคตจะมีความแตกต่างจากสมัยปัจจุบันและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น อาทิ ความปลอดภัยทางด้านข้อมูล ความเป็นส่วนตัว สิทธิมนุษยชน ความโปร่งใสตรวจสอบได้ เป็นต้น การศึกษาและการเรียนรู้จะมีบทบาทสำคัญในการเตรียมกำลังคนให้พร้อมสำหรับการปรับตัวอยู่ร่วมกับประเด็นจริยธรรมร่วมสมัยในอนาคต

## ผลกระทบและการปรับตัวของการศึกษาและการเรียนรู้ต่อแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของโลกอนาคต

จากแนวโน้มอนาคตดังกล่าวข้างต้นคาดว่าจะส่งผลกระทบต่อภาคการศึกษาและการเรียนรู้หลายประการ ดังนี้

### ๒.๑ การศึกษาแบบออฟไลน์ (Offline) ผสมออนไลน์ (Online)

สังคมดิจิทัลล้นหลามทำให้ภาคการศึกษาและการเรียนรู้ต้องปรับตัว ปรับวิธีการให้สอดคล้องกับกลุ่มผู้เรียนจำนวนมากที่เป็นกลุ่ม Gen Z มีความสามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ต ใช้สมาร์ทโฟน/เทคโนโลยีในชีวิตประจำวัน จากข้อมูลรายงานผลการสำรวจพฤติกรรมผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทย ปี ๒๕๖๕ จัดทำโดย ศูนย์วิเคราะห์ข้อมูล สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (๒๕๖๕) ระบุ กลุ่มคน Gen Z ใช้อินเทอร์เน็ต รับบริการออนไลน์ทางการศึกษามากสุด ในทุกกลุ่มคนคือ ๕๔.๑๕%

หากนำแนวคิด Techie and Fuzzie ที่อธิบายว่าการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยี (techie) ต้องคำนึงถึงมิติทางด้านปรัชญาอุดมการณ์และการประยุกต์ให้เหมาะสมกับบริบท (fuzzie) (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, ๒๕๔๓, น. ๕๕ - ๗๑) มาประยุกต์กับการศึกษาและการเรียนรู้แบบออนไลน์ในบริบทของประเทศไทย การจัดการศึกษาและการเรียนรู้ควรปรับให้เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ในชีวิตจริงหรือปรับให้เข้ากับบริบทของกลุ่มผู้เรียนที่เป็นคนไทย ด้วยว่าผู้เรียนไทยและผู้เรียนต่างประเทศมีความแตกต่างกัน ในหลายประการ อาทิ ลักษณะและวัฒนธรรมการเรียนรู้ของผู้เรียนไทยค่อนข้างจะเป็นแบบเชิงรับแตกต่างจากผู้เรียนตะวันตกที่เป็นแบบเชิงรุก เป็นต้น

ความก้าวหน้าทางการพัฒนาเทคโนโลยีอย่างเป็นพลวัตจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ในการพัฒนาการเรียนรู้ให้แก่ผู้เรียน เป็นเครื่องมือของการเรียนรู้และการเข้าถึงความรู้ และช่วยเตรียมผู้เรียนให้พร้อมสำหรับโลกอนาคต อาทิ การพัฒนาผู้เรียนให้มีทักษะทางด้านเทคโนโลยี มีความคิดความอ่านทางด้านเทคโนโลยี เป็นต้น

### ๒.๒ การศึกษาพัฒนาคุณภาพเข้มข้น

โลกอนาคตเป็นโลกของการศึกษาที่มีคุณภาพ ทุกระดับการศึกษาจำเป็นต้องได้รับการพัฒนา ให้มีคุณภาพอย่างมียุทธศาสตร์ โดยการศึกษาสายสามัญควรมุ่งเน้นทางการจัดการศึกษา หรือที่เรียกว่า โมเดลการศึกษา 5F<sup>๒</sup> แบ่งการศึกษาออกเป็น ๕ ระดับ อธิบายว่าแต่ละระดับควรมีการให้น้ำหนักอย่างถูกต้องเหมาะสม สนับสนุนให้ผู้เรียนได้รับการพัฒนาอย่างครบถ้วน ประกอบด้วย

<sup>๒</sup> โมเดล 4F นำเสนอครั้งแรกอย่างเป็นทางการ ในการปาฐกถา ณ ที่ประชุมสมัชชาสยามอารยะ วันที่ ๑๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๓ และ โมเดล 5F นำเสนอใน การประชุมเสวนาการศึกษานานาชาติ ครั้งที่ ๑ “Futures Literacy : Enhancing Quality in International Education in Thailand” วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๔



F1 – Foundational Ed: Pre School Ed อยู่ในช่วงปฐมวัยหรือวัยก่อนเข้าโรงเรียน อาทิ โรงเรียนอนุบาล ศูนย์เด็กเล็ก เป็นต้น ช่วงเวลานี้ควรเป็นช่วงเวลาของการวางรากฐานทัศนคติและลักษณะชีวิต (attitude formation)

F2 – Fundamental Ed: School Ed อยู่ในช่วงประถมศึกษาจนถึงมัธยมศึกษาต่อยอดจากช่วงปฐมวัยหรือวัยก่อนเข้าเรียน หลังจากที่ผ่านมาช่วงปฐมวัยหรือการบ่มเพาะหล่อหลอมสร้างทัศนคติอย่างเต็มที่มาแล้ว ช่วงเวลานี้ควรเป็นช่วงเวลาของการก่อร่างสร้างทักษะ (skill formation)

F3 – Frontier Ed: Undergraduate Ed อยู่ในช่วงปริญญาตรี ช่วงเวลานี้ควรเป็นช่วงเวลาของการพัฒนาความรู้ (knowledge formation) พาให้ไปถึงแก่นความรู้ที่ดีที่สุดในสาขาวิชานั้น ๆ สามารถผนึกกับมุลึกเป็นเอกเป็นหนึ่งรวมกันได้หมด

F4 – Forward Ed / Future Ed: Graduate Ed อยู่ในช่วงปริญญาโทและปริญญาเอก ช่วงเวลานี้ควรเป็นช่วงเวลาของการพัฒนาก้าวหน้าไปกว่าพรมแดนความรู้จนสามารถสร้างองค์ความรู้ใหม่ด้วยตนเอง (graduate formation) โดยปริญญาโทควรเป็นช่วงเวลาของการพัฒนาให้สามารถทำวิจัยเป็นและปริญญาเอกสามารถหาความรู้ใหม่เจอหรือค้นพบความรู้ใหม่ด้วยตนเอง และ

F5 – Fruition Ed: Lifelong Ed เป็นช่วงเวลาของการเรียนรู้ตลอดชีวิต บูรณาการการเรียนรู้เป็นส่วนหนึ่งของชีวิต ทำให้การเรียนรู้เกิดขึ้นตลอดทางตั้งแต่ระดับ F๑ ถึง F๔ และต่อยอดการเรียนรู้ไม่มีสิ้นสุดในทุกบริบทของชีวิต ตลอดช่วงชีวิต

### ๒.๓ การศึกษาหลักสูตรเอไอและหุ่นยนต์

อนาคตคาดว่าจะเหลืองาน ๒ กลุ่มคือ งานที่มนุษย์สั่งให้หุ่นยนต์ทำ อาทิ งานคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ งานที่ใช้การคิดริเริ่มสร้างสรรค์สูง เป็นต้น และงานที่หุ่นยนต์สั่งให้มนุษย์ทำ อาทิ งานประจำทำซ้ำ เป็นต้น เอไอและหุ่นยนต์เป็นภาพอนาคตที่มีความเป็นไปได้สูงที่จะเกิดขึ้น การศึกษาและการเรียนรู้ควรปรับตัว ปรับหลักสูตรการเรียนการสอน ให้รองรับกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีดังกล่าวนี้ ปัจจุบันหลายสถาบันการศึกษาทั้งภายในประเทศและต่างประเทศเริ่มปรับตัวเปิดหลักสูตรเอไอและหุ่นยนต์มากขึ้น อาทิ มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard University) มีหลักสูตรปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence Courses)<sup>๓</sup> เป็นต้น

<sup>๓</sup> คุรยละเอียดเพิ่มเติมใน Harvard University, Artificial Intelligence Courses. Available from <https://pll.harvard.edu/subject/artificial-intelligence>



### ๒.๔ การศึกษาหลักสูตรตัดเลื้อยพอดิตัว

การศึกษายุคที่ผู้เรียนมีทางเลือกมากขึ้น คำนี้ถึงคุณภาพมากขึ้น รวมถึงต้องการความเฉพาะเจาะจงต่อโจทย์ผู้เรียนแต่ละคนมากขึ้น หลักสูตรการศึกษาควรปรับตัวให้มีลักษณะเป็นแบบ “ตัดเลื้อยให้พอดิตัว” = “สร้างหลักสูตรให้พอดิตกับผู้เรียน” (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, ๗ กันยายน ๒๕๔๐, น. ๑๖) อาทิ ให้ผู้เรียนสามารถเรียนข้ามคณะ/สาขา/มหาวิทยาลัยได้ โดยเอาประเด็นหรืองานศึกษาเป็นตัวตั้ง ให้ผู้เรียนได้เรียนลึก รอบด้าน ในประเด็นที่สนใจหรือมีความถนัด และได้เรียนจากที่ที่มีความเชี่ยวชาญและมีทรัพยากรสนับสนุน เป็นต้น อนาคตการศึกษาและการเรียนรู้ควรให้มีลักษณะยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลางอย่างแท้จริง ทั้งในกระบวนการศึกษาและการเรียนรู้และการตอบสนองต่อเป้าหมายส่วนบุคคลของผู้เรียน

### ๒.๕ การศึกษายืดหยุ่นปรับตัวเร็ว

โลกที่มีความโกลาหล อลหม่าน ไร้ระเบียบแบบแผน คาดการณ์ได้ยาก ต้องการการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นปรับตัวเร็ว เพื่อให้สามารถเท่าทันการเปลี่ยนแปลง การจัดการศึกษาและการเรียนรู้จึงควรใช้ความคิด ๕ หลักหมุดเป็นหลักยึด ประกอบด้วย หลักปรัชญา หลักคิด หลักวิชา หลักการ และหลักปฏิบัติ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, ๒๕๖๐, น. ๗๒-๙๕ )อันจะส่งผลช่วยให้การจัดการศึกษาและการเรียนรู้มีความสอดคล้องตลอดทาง ไม่สะเปะสะปะ คนละทิศคนละทาง แม้ในสถานการณ์ที่มีความโกลาหล อลหม่านยากต่อการคาดการณ์

### ๒.๖ การศึกษาพัฒนาสุขภาพ

ประเด็นทางด้านสุขภาพ (Wellness)<sup>๔</sup> จะทวีความสำคัญมากขึ้นในโลกปัจจุบันและอนาคต การเตรียมพร้อมดูแลสุขภาพมีความเชื่อมโยงกับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและแนวโน้มการเกิดโรคอุบัติใหม่

<sup>๔</sup> นำเสนอในการบรรยายในหลักสูตร ผู้ประกอบการ Wellness เพื่อการสร้างชาติ (นสข. Wellness) จัดโดย สถาบันการสร้างชาติ



โดยสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด ๑๙ เป็นตัวกระตุ้นให้ผู้คนเห็นความสำคัญของสุขภาพมากขึ้น ภาคการศึกษาและการเรียนรู้ควรมีส่วนเตรียมผู้เรียนให้พร้อมสำหรับโลกอนาคต เป็นกำลังคนคุณภาพ สุขภาพร่างกายแข็งแรง ตลอดช่วงอายุ อาทิ การสร้างผู้เรียนให้มีความตระหนักรู้ในการดูแลสุขภาพทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ เป็นต้น

### ๒.๗ การศึกษารองรับกลุ่มผู้เรียนหลากหลาย

ด้วยอัตราการเกิดลดลง จำนวนผู้เรียนลดลง และโลกที่มีความเชื่อมโยงกันมากขึ้น ส่งผลทำให้ภาคการศึกษาและการเรียนรู้ต้องเตรียมพร้อมรองรับกลุ่มผู้เรียนหลากหลาย เป็นกลุ่มผู้รับบริการกลุ่มใหม่ที่จะกลับเข้าสู่ภาคการศึกษาและการเรียนรู้ อาทิ กลุ่มคนวัยทำงานที่ต้องกรายกระดัดทักษะและเพิ่มเติมทักษะ เป็นต้น ให้สามารถเติมสมรรถนะได้ตลอดเวลา นอกจากนี้ ประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้วเช่นเดียวกับในหลายประเทศ กลุ่มคนสูงอายุเป็นกลุ่มคนที่มีคุณค่าของสังคมอีกกลุ่มหนึ่ง และจำนวนหนึ่งยังมีความสามารถในการทำงานและมีความต้องการศึกษาต่อ ต้องการพัฒนาสมรรถนะการทำงาน เพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน ภาคการศึกษาและการเรียนรู้ควรเตรียมพร้อมสำหรับกลุ่มคนวัยดังกล่าวนี้

### ๒.๘ การศึกษาบนฐานการเรียนรู้ด้วยตนเอง

ลักษณะสังคมดิจิทัลล้นหลามส่งผลทำให้การเรียนรู้ด้วยตนเองเติบโตหรือขยายตัว ผู้คนสามารถเข้าถึงความรู้และแหล่งเรียนรู้ได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว ผ่านสมาร์ตโฟนหรืออุปกรณ์เคลื่อนที่ประเภทต่าง ๆ ปัจจุบันมีเทคโนโลยีจัดการศึกษาและเรียนรู้ด้วยตนเองเกิดขึ้นจำนวนมาก เทคโนโลยีเหล่านี้มีส่วนช่วยส่งเสริมการเรียนรู้ ทำให้สามารถทะลุทะลวงข้อจำกัดทางการเข้าถึงความรู้ ขณะเดียวกันมีแหล่งเรียนรู้และเนื้อหาความรู้ให้เลือกเป็นจำนวนมากด้วยเช่นเดียวกัน อาทิ หลักสูตรออนไลน์ เป็นต้น ภาคการศึกษาและการเรียนรู้ควรพัฒนาผู้เรียนให้มีนิสัยรักการเรียนรู้<sup>๕</sup> เห็นคุณค่าความรู้และการเรียนรู้ ส่งเสริมให้การเรียนรู้เกิดขึ้นในทุกบริบทของชีวิต ตลอดชีวิต

### ๒.๙ การศึกษามุ่งสู่มาตรฐานระดับนานาชาติ

ด้วยความต้องการการศึกษาที่มีคุณภาพ ประเทศไทยควรพัฒนามหาวิทยาลัยอย่างน้อย ๑ แห่งให้มีมาตรฐานเทียบเท่ากับมหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก ให้เป็นที่ยอมรับและมีชื่อเสียง อาทิ ติด ๑ ในมหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก เป็นต้น และพัฒนาโรงเรียนให้เป็นโรงเรียน ๒ และ ๓ ภาษา โดยควรให้โรงเรียนในประเทศเป็นโรงเรียน ๒ ภาษา และค่อย ๆ ปรับให้เป็นโรงเรียน ๒ ภาษาให้ครบทุกแห่ง เมื่อโลกเชื่อมโยงกันด้วยเทคโนโลยีที่สะดวก รวดเร็ว และต้นทุนการเชื่อมต่อกันไม่สูงนัก ต้องมีโรงเรียน ๓ ภาษา (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, ๒๕๕๓, น. ๓๘ - ๕๑) มหาวิทยาลัยชั้นนำระดับโลกและโรงเรียน ๒ และ ๓ จะเป็นคานงัดการพัฒนาประเทศในโลกที่มีความเชื่อมโยงถึงกัน ความรู้ต่าง ๆ ต่อยอดกัน และเชื่อมโยงกันมากขึ้น

<sup>๕</sup> การเรียนรู้ตลอดชีวิต เป็น ๑ ในลักษณะชีวิต ๒๐ ประการสู่ความสำเร็จ อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมใน เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, คนเก่งสร้างได้ อารยโมเดลสมรรถนะ KSL31220 (กรุงเทพฯ: ซัคเซส มีเดีย, ๒๕๕๙), หน้า ๒๒๐ - ๒๒๓.

### ๒.๑๐ การศึกษาสร้างผู้เรียนสมรรถนะรอบทิศ

การศึกษาและการเรียนรู้ควรมีเป้าหมายการสร้างผู้เรียนให้เป็นทั้ง คนดี คนเก่ง คนกล้า<sup>๖</sup> สร้างผู้เรียนให้มีสมรรถนะรอบทิศ เป็นกำลังคนคุณภาพของสังคมและเป็นกำลังคนที่จะสร้างชาติต่อไป โดยภาคการศึกษาและการเรียนรู้ควรร่วมมือกับหน่วยงานและองค์กรผู้ใช้บริการผู้เรียน ออกแบบการจัดการศึกษาและการเรียนรู้สร้างผู้เรียนให้มีสมรรถนะเชื่อมโยงและตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน ตั้งเป้าหมายการมีงานทำของบัณฑิต ร้อยละ ๑๐๐

### ๒.๑๑ การศึกษามุ่งสร้างผู้เรียนทำวิจัยสร้างนวัตกรรม

การวิจัยสร้างนวัตกรรมเป็นปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญของโลกยุคสังคมนวัตกรรม การศึกษาคควรมีส่วนช่วยสร้างผู้เรียนให้มีทักษะดังกล่าวนี้ สนับสนุนผู้เรียนทำวิจัยอย่างมีเป้าหมาย นำไปใช้ประโยชน์ได้จริง กำหนดโจทย์วิจัยที่จำเป็นและสำคัญให้เลือกทำตั้งแต่ระดับปริญญาตรี ต่อยอดสู่ระดับปริญญาโท และระดับปริญญาเอก โดยการวิจัยดังกล่าวควรมีลักษณะเป็นการวิจัยสร้างนวัตกรรม ๓<sup>๗</sup> ประกอบด้วย นวัตกรรมความคิด (ideation innovation) นวัตกรรมสิ่งปฏิบัติ (implementation innovation) และนวัตกรรมผลกระทบ (impact innovation) เพื่อสร้างผลลัพธ์ใหม่ให้กับสังคม

### ๒.๑๒ การศึกษาสร้างเกราะป้องกันให้แก่ผู้เรียน

ภาคการศึกษาและการเรียนรู้ควรมีส่วนช่วยเตรียมผู้เรียนให้พร้อมสำหรับโลกอนาคตที่ต้องเผชิญกับประเด็นจริยธรรมร่วมสมัย สร้างผู้เรียนให้รู้จักคิดแยกแยะ มีปัญญาสามารถนำสิ่งต่าง ๆ มาใช้ให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อตนเอง ชุมชน สังคม ประเทศชาติ ตลอดจนมนุษยชาติ อาทิ การอยู่ร่วมกับเทคโนโลยีอย่างชาญฉลาด การรู้จักวิเคราะห์แยกแยะ ถูก ผิด ดี ชั่ว ได้อย่างถูกต้อง เป็นต้น

### ๒.๑๓ การศึกษานานฐานการสร้างนวัตกรรมทางการเงิน

ด้วยแนวโน้มจำนวนผู้เรียนที่ลดลงทำให้สถาบันการศึกษาคควรถือว่านวัตกรรมทางการเงินเพื่อเป็นช่องทางสร้างรายได้และเลี้ยงดูตนเอง มิฉะนั้นมีความเสี่ยงปิดตัว อีกทั้งรายได้ที่ลดลงยังจะมีผลต่อการพัฒนาและรักษาคุณภาพการจัดการศึกษาในระยะยาว การสร้างนวัตกรรมทางการเงินจึงเป็นทางออกของสถาบันการศึกษาในการเผชิญกับท้าทายในอนาคต อาทิ กลุ่มมหาวิทยาลัยชั้นนำระดับโลก (อาทิ มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด มหาวิทยาลัยเยล (Yale University) มหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด (Stanford University) มหาวิทยาลัยพรินซ์ตัน (Princeton University) เป็นต้น) มีเงินทุนพัฒนามหาวิทยาลัยจำนวนมาก ทำให้สามารถพัฒนาและรักษาคุณภาพการจัดการศึกษาได้อย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

<sup>๖</sup> นำเสนอในการบรรยายตามสถานที่ต่าง ๆ และมีหนังสือ ๓ เล่ม สำหรับเป็นพิมพ์เขียวการสร้างคน ประกอบด้วย คนดีสร้างได้ : โมเดลบริบูรณ์ธรรม, คนเก่งสร้างได้ : อารยโมเดลสมรรถนะ KSL31220 และคนกล้าสร้างได้ : โมเดลบ้านสามหลัง

<sup>๗</sup> แนวคิด นวัตกรรม ๓ ระดับ นำเสนออย่างเป็นทางการครั้งแรกในการปาฐกถาน่าเรื่อง “การศึกษา คือ นวัตกรรม” ในการประชุมงานวิจัยมหาวิทยาลัย จัดโดย ฝ่ายวิชาการ สถาบันวิจัย มหาวิทยาลัยรังสิต ณ ห้อง Auditorium ชั้น ๒ อาคาร ๑๕ วันพฤหัสบดีที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖



### ๒.๑๔ การสร้างความร่วมมือทางการศึกษา

โลกมีความสลับซับซ้อนและเกี่ยวโยงใยกันมากขึ้น ไม่สามารถแยกโดดเดี่ยว ต้องการความร่วมมือ ผนึกกำลังทำงานร่วมกัน อาทิ การแก้ปัญหาความยากจน ครอบคลุมหลายมิติ ต้องอาศัยความร่วมมือกันของหลายภาคส่วน เป็นต้น การสร้างความร่วมมือทางการศึกษาสามารถอธิบายได้ด้วยโมเดล 8C ที่อธิบายความร่วมมือว่ามีหลายระดับ แต่ละระดับมีระดับความลึกแตกต่างกัน เริ่มตั้งแต่ระดับต่ำสุดคือ ร่วมแนว จนถึงระดับลึกสุดคือ ร่วมอุดมการณ์ หรือ ร่วมจิต<sup>๔</sup> การสร้างความร่วมมือควรให้มีความเหมาะสมกับพันธกิจแต่ละระดับ

### ๒.๑๕ การบูรณาการการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต

สังคมดิจิทัลล้นหลามทำให้การศึกษาและการเรียนรู้จะไม่เป็นแท่งโดดเดี่ยว แต่จะบูรณาการเข้าหากัน<sup>๕</sup> โดยมีเทคโนโลยีดิจิทัลเป็นตัวเชื่อมประสาน ช่วยให้ผู้เรียนสามารถเติมความรู้ได้ตลอดทาง ไม่จำกัดอยู่เฉพาะในห้องเรียน และสามารถต่อยอดขยายขอบเขตความรู้ได้ทั้งในแนวกว้างและแนวลึก เกิดการเรียนรู้ได้ตลอดทุกช่วงชีวิต

โลกอนาคตมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัต มีความสลับซับซ้อน และยากต่อการคาดการณ์มากขึ้น ส่งผลทำให้ภาคการศึกษาและการเรียนรู้จำเป็นต้องมีความยืดหยุ่น ปรับตัว ให้ได้อย่างรวดเร็ว เพื่อจะสามารถเท่าทันการเปลี่ยนแปลงและสามารถสร้างผู้เรียนให้สนองตอบ อยู่รอด และแข่งขันได้ในโลกอนาคต

<sup>๔</sup> ประกอบด้วย Coordinatization ร่วมแนว - Joint vision, Cooperatization ร่วมงาน - C1 + joint mission, Collaboratization ร่วมแรง - C2 + joint action, Corroboratization ร่วมแน่น - C3 + joint outcome, Congregatization ร่วมกลุ่ม - C4 + joint group, Corporatization ร่วมคณะ - C5 + joint entity, Copulatization ร่วมลึก - C6 + joint consummation และ Communionization ร่วมจิต C7 + joint ideologue นำเสนอในบรรยายหัวข้อ ไตรภวาระ หลักสูตรนักรับบริหารระดับสูงเพื่อการสร้างชาติ (นสข.) จัดโดย สถาบันการสร้างชาติ

<sup>๕</sup> โมเดลนวัตกรรมบูรณาการทางการศึกษา ๑๒ ประการ ประกอบด้วย ๑. บูรณาการศาสตร์ (Integrative Disciplinary Education) ๒. บูรณาการศาสตร์ ศิลป์ ศาสตร์ (Integrative General Education) ๓. บูรณาการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Integrative Continuing Education หรือ Life Long Learning Integration) ๔. บูรณาการข้ามโหมด (Integrative Modal Education (Formal Non-Formal Informal)) ๕. บูรณาการปัจเจก - มวลชน (Integrative Individual - Mass Education) ๖. บูรณาการทฤษฎีและปฏิบัติการ (Integrative Theoretical - Practicum Education) ๗. บูรณาการข้ามกาล (Integrative Intertemporal Education) ๘. บูรณาการการสอนและการวิจัย (Integrative Teaching - Research Education) ๙. บูรณาการเทศาโลกาภิวัตน์ (Integrative Local - Global Education) ๑๐. บูรณาการชีวิตและงาน (Integrative Life and Work Education) ๑๑. บูรณาการการมีส่วนร่วม 3P (Integrative PPP Participation (PPPP) Education) และ ๑๒. บูรณาการผสมออฟไลน์และออนไลน์ (Integrative Blended Education) โดย นวัตกรรมโมเดลบูรณาการทางการศึกษาของ ดร. แดน นำเสนออย่างเป็นทางการ ในการปาฐกถา ณ ที่ประชุมสมัชชาสยามอารยะ วันพุธที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓

## รายการอ้างอิง

- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (๒๕๔๐). เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง ปฏิรูปการศึกษา ปฏิรูปอะไร ปฏิรูปอย่างไร ในสาขาบริหารการศึกษา โครงการบัณฑิตศึกษาภาคพิเศษ สาขาวิชาการบริหาร การศึกษา มหาวิทยาลัยนเรศวร โรงแรมเชียงใหม่ภูคำ ๗ กันยายน ๒๕๔๐.
- \_\_\_\_\_. (๒๕๔๓). *แหกคอกทางปัญญา: สะท้อนคิดฝ่าวิกฤตการศึกษาไทย*. กรุงเทพฯ: ซีคเซส มีเดีย.
- \_\_\_\_\_. (๒๕๕๓). *คานงัดประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ซีคเซส มีเดีย.
- \_\_\_\_\_. (๒๕๕๕). *สยามอารยะ แมนนิเฟสโต : แดงการณีสยามอารยะ*. กรุงเทพฯ: ซีคเซส มีเดีย.
- \_\_\_\_\_. (๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗). *แนวโน้มโลก ๒๐๕๐ : อิทธิพลชนชั้นกลาง*. สืบค้นจาก <https://www.kriengsak.com/Influential%20middle%20class>
- \_\_\_\_\_. (๒๕๖๐). *คนดีสร้างได้: โมเดลบูรณาการ*. กรุงเทพฯ: ซีคเซส มีเดีย.
- ศูนย์วิเคราะห์ข้อมูล สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (๒๕๖๕). *รายงานผลการสำรวจพฤติกรรมผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทย ปี ๒๕๖๕*. สืบค้นจาก <https://www.etda.or.th/getattachment/78750426-4a58-4c36-85d3-d1c11c3db1f3/IUB-65-Final.pdf.aspx>
- World Intellectual Property Organization. (2022). *Global Innovation Index 2022: What is the future Of innovation-driven growth?*. Retrieved from [https://www.wipo.int/global\\_innovation\\_index/en/2022/index.html](https://www.wipo.int/global_innovation_index/en/2022/index.html)





## ภาพลักษณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำ:

บทวิเคราะห์จากเอกสารทางวิชาการ  
สู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการนำไปปฏิบัติ

Images of poverty and inequality:  
Analysis from academic documents  
into policy recommendations for implementation

นิภาพรรณ เจนสันติกุล\*

### บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอภาพลักษณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำผ่านการวิเคราะห์และทบทวนความรู้จากวรรณกรรมและเอกสารทางวิชาการแล้วนำมาสร้างเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการนำไปปฏิบัติ ผลการวิเคราะห์ พบว่า ๑) ภาพลักษณ์ความยากจนจากตัวเลขจำนวนคนยากจนใน พ.ศ. ๒๕๖๕ มีการปรับตัวดีขึ้น คิดเป็นร้อยละ ๕.๔๓ ลดลงจากปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ที่มีคนยากจนคิดเป็นร้อยละ ๖.๓๒ แต่ในมิติทางสังคมความยากจนสะท้อนให้เห็นถึงความเปราะบาง ความขาดแคลน การเข้าถึงสวัสดิการและทรัพยากร และการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม ๒) ความเหลื่อมล้ำจำแนกได้ ๗ ประเด็น ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำทางสังคม ความแตกต่าง

---

\* อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

“

...ความยากจนและความเหลื่อมล้ำเป็นประเด็นที่รัฐบาล  
ทุกรัฐบาลให้ความสำคัญในการแก้ไขและลดปัญหา...

”

ทางสถานภาพทางสังคมของคนกลุ่มต่าง ๆ ความเหลื่อมล้ำด้านวัฒนธรรม ความแตกต่างทางด้านสถานภาพระหว่างกลุ่มอัตลักษณ์ ความเหลื่อมล้ำด้านการเมือง ความเหลื่อมล้ำทางสิ่งแวดล้อม ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ และความเหลื่อมล้ำทางความรู้ และ ๓) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการนำไปปฏิบัติ คือ การกำหนดนโยบายการพัฒนาพื้นที่ โดยพิจารณาดำเนินการใน ๕ รูปแบบ ได้แก่ Place-based, Spatial rebalancing, Space-neutral, Social safety net for all และ Policy network ทั้งนี้ให้พิจารณาจากความเหมาะสมของพื้นที่ รูปแบบการบริหารจัดการ ความสามารถของบุคลากร และภาวะผู้นำ

## บทนำ

คนยากจน คือ บุคคลที่มีความเสี่ยงต่อการมีภาวะทุพโภชนาการ เนื่องจากคนมีรายได้น้อยไม่เพียงพอที่จะบริโภคให้ได้ตามมาตรฐานภาวะโภชนาการโดยคำนวณจำนวนคนยากจนของประเทศไทยตามหลักวิชาการของนักเศรษฐศาสตร์ที่กำหนดให้ คนยากจน คือ ผู้ที่มีรายได้น้อยกว่าระดับเส้นความยากจน ซึ่งเป็นเกณฑ์ชี้วัดความยากจน โดยประมาณการจากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของแต่ละคนในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าจำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำและเส้นความยากจนนี้ปรับเปลี่ยนตามสภาวะค่าครองชีพแต่ละช่วงเวลา (ชูชิต ชายทวีป, ๒๕๕๙, น. ๑๙๒) โดยผลจากสภาวะดังกล่าวนำไปสู่ความไม่เท่าเทียมกันในสังคมทั้งในแง่ชนชั้น แรงงาน การพัฒนาเมือง และอำนาจในการกำหนดนโยบายของชนชั้นนำ ตัวอย่างงานศึกษาของประเทศไทย เช่น งานของณรงค์ เพชรประเสริฐ และคณะ (๒๕๔๖ อ้างถึงใน ญัตติกฤษฎ์ชวัล โภคาพานิชวงษ์, ๒๕๖๖, น. ๖๙๖) ที่ศึกษาคนจนหลากหลายทั้งในเมืองและชนบท ทั้งที่อยู่ในภาคแรงงานอิสระ แรงงานในภาคอุตสาหกรรม เกษตรกร และคนจน/ คนด้อยโอกาสอื่น ๆ โดยจำแนกความยากจนเป็นออก ๔ แบบ คือ จนทรัพย์สิน จนสิทธิ์และโอกาส จนอำนาจ และจนศักดิ์ศรี (ญัตติกฤษฎ์ชวัล โภคาพานิชวงษ์, ๒๕๖๖, น. ๖๙๖)

ทั้งนี้ ความยากจนและความเหลื่อมล้ำเป็นประเด็นที่รัฐบาลทุกรัฐบาลให้ความสำคัญในการแก้ไขและลดปัญหาดังกล่าวโดยรัฐบาลได้กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ซึ่งเป็นแผนในการพัฒนาประเทศ ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ชาติ ๖ ด้าน ซึ่งมียุทธศาสตร์ด้านที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ คือ ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

โดยมีเป้าหมาย ๓ ประการ คือ ๑) สร้างความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ ๒) กระจาย ศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม เพิ่มโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามาเป็นกำลังของการพัฒนาประเทศ ในทุกระดับ และ ๓) เพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนา การพึ่งตนเองและจัดการตนเอง เพื่อสร้างสังคมคุณภาพ โดยมีประเด็นที่สำคัญเร่งด่วนภายใต้แผนย่อยของแผนแม่บท ได้แก่ การเพิ่ม การดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้กับผู้สูงอายุ การจัดสรรที่ดินและการขยายโอกาส การเข้าถึงที่ดินทำกินแก่เกษตรกร การพัฒนาหลักประกันดูแลบริหารจัดการค่าบริการทางการแพทย์ การใช้เทคโนโลยีแทนกำลังคนเพื่อลดภาระงานและแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากร นอกจากนี้ ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ ในหมวดหมู่ที่ ๙ ได้รับบุทิศทางการพัฒนาประเทศ ในประเด็นการลดความยากจนข้ามรุ่นและการได้รับความคุ้มครองทางสังคมที่เหมาะสมและเพียงพอ อีกทั้ง ยังสอดคล้องกับแผนปฏิรูปประเทศอย่างน้อย ๓ ด้าน อาทิ ด้านสาธารณสุขที่มีเป้าประสงค์ เพื่อให้ผู้ป่วย ผู้สูงอายุ ได้รับการบริการที่มีประสิทธิภาพ ทันสมัย ประชาชนจะต้องได้รับการสาธารณสุข อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง ด้านสังคม มีเป้าประสงค์เพื่อแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ในสังคม การคุ้มครองกลุ่มเปราะบางในสังคม รวมไปถึงการสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร และแหล่งทุนของประชาชน เกษตรกรและคนยากจนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินจากรัฐสามารถนำเอกสารสิทธิ์ ในที่ดินไปใช้เป็นหลักประกันในการเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อการประกอบอาชีพได้ และด้านการศึกษา ที่มีเป้าประสงค์ เพื่อยกระดับคุณภาพของการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และยกระดับ ผู้เรียนทุกกลุ่มวัยให้ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล (นฤมล แก้วสุก, ๒๕๖๖, น. ๕-๖)

โดยในประเด็นความยากจนข้ามรุ่น พบว่า ใน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อมูลสถิติรายงานว่ามีจำนวน นักเรียนที่หลุดออกจากระบบการศึกษาประมาณ ๒๓๘,๗๐๗ คน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน(สพฐ.) ๗๘,๐๐๓ คน สังกัดสำนักงานงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (สป.) ๕๐,๕๙๒ คน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (สอศ.) ๕๕,๕๙๙ คน และผู้พิการในวัยเรียนสังกัด พม. ๕๔,๕๑๓ คน โดยข้อมูลจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ปี ๒๕๖๕ ประกอบกับข้อมูล จาก TPMAP ปี ๒๕๖๕ ได้รายงานว่ามีครัวเรือนไทยประมาณ ๕๙๗,๒๔๘ ครัวเรือน ที่มีแนวโน้มจะตกอยู่ใน ความยากจนข้ามรุ่น สะท้อนให้เห็นว่านโยบายการศึกษาของประเทศไทยที่ผ่านมามีส่วนช่วยขยายโอกาส ทางการศึกษา แต่งบประมาณที่ลงไปกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อาจยังไม่เพียงพอต่อการตัดตอน วัฏจักรความยากจนข้ามรุ่นในครัวเรือนไทยได้อย่างเบ็ดเสร็จ (อรรวรรณ สุขโข, ๒๕๖๖)

จากสถานการณ์ข้างต้นเป็นที่มาของบทความวิชาการเรื่องภาพลักษณ์ความยากจน และความเหลื่อมล้ำ: บทวิเคราะห์จากเอกสารทางวิชาการสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการนำไปปฏิบัติ มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอภาพลักษณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำผ่านการวิเคราะห์และทบทวนความรู้ จากวรรณกรรมและเอกสารทางวิชาการแล้วนำมาสร้างเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการนำไปปฏิบัติ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

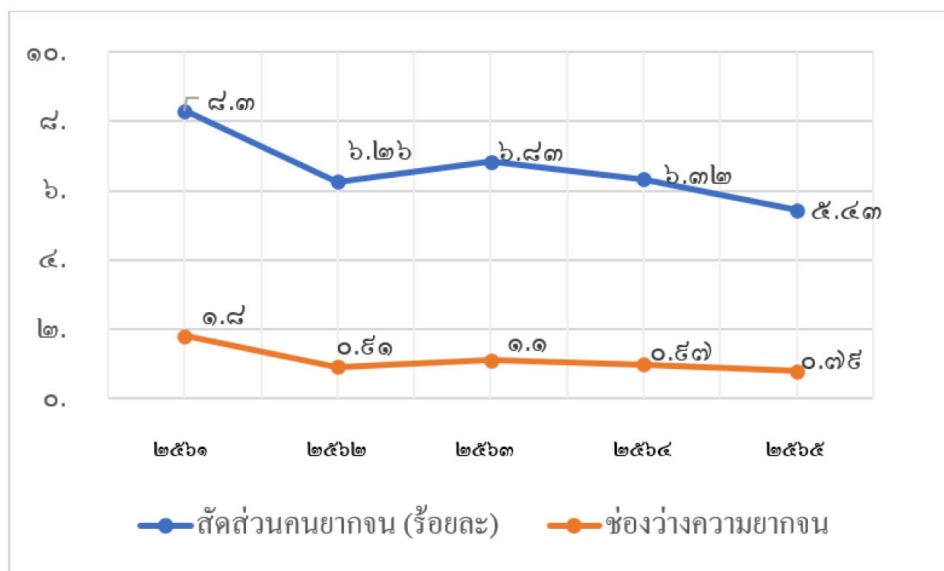


## สาระสำคัญของแผนและแนวคิดที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์

สถานการณ์ความยากจนใน พ.ศ. ๒๕๖๕ พบว่า มีการปรับตัวดีขึ้น คนยากจน มีจำนวนทั้งสิ้น ๓.๘ ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนคนยากจนที่ร้อยละ ๕.๔๓ ลดลงจากปีก่อนที่มีสัดส่วนคนยากจนร้อยละ ๖.๓๒ โดยปี ๒๕๖๕ มีโครงการช่วยเหลือประชาชนที่สำคัญ อาทิ โครงการเพิ่มกำลังซื้อผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ระยะที่ ๔ และระยะที่ ๕ ที่ให้ความช่วยเหลือผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ครอบคลุมเดือนกุมภาพันธ์ - ตุลาคม ๒๕๖๕ โครงการคนละครึ่ง ระยะที่ ๔ และระยะที่ ๕ ซึ่งสถานการณ์ความยากจนข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า ระดับความรุนแรงของปัญหาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๑ เป็นต้นมา มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับตัวชี้วัดช่องว่างความยากจน (Poverty gap) และระดับความรุนแรงของปัญหาความยากจนที่ปรับตัวดีขึ้น โดยช่องว่างความยากจน (Poverty Gap) หรือ ระดับความแตกต่างระหว่างรายจ่ายของคนที่ยากจนได้เส้นความยากจนกับเส้นความยากจน ลดลงจาก ๐.๙๗ ในปี ๒๕๖๔ เป็น ๐.๗๙ ในปี ๒๕๖๕ ขณะที่ ความรุนแรงของปัญหาความยากจน ลดลงจาก ๐.๒๔ ในปี ๒๕๖๔ เป็น ๐.๑๙ ในปี ๒๕๖๕ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๖๖, น. ๓)

ทั้งนี้ผู้เขียนได้นำข้อมูลสัดส่วนคนยากจน และช่องว่างความยากจน ระหว่างปี ๒๕๖๑-๒๕๖๕ ซึ่งรายงานไว้โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมานำเสนอไว้ดังภาพที่ ๑

## แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๐)



ภาพที่ ๑ สัดส่วนคนยากจน และช่องว่างความยากจน ระหว่างปี ๒๕๖๑-๒๕๖๕

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๐) เป็นแผนพัฒนาฯ ฉบับแรกที่เริ่มต้นกระบวนการยกร่างกรอบแผนภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติและจะมีผลในการใช้เป็นกรอบเพื่อกำหนดแผนระดับปฏิบัติการในช่วง ๕ ปีที่สองของยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปียังคงน้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นหลักปรัชญานำทางในการขับเคลื่อนและวางแผนการพัฒนาประเทศให้เกิดประสิทธิผลในการขับเคลื่อนพลวัตการพัฒนาประเทศในมิติต่าง ๆ ไปสู่เป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างเป็นรูปธรรม และโดยที่ทั่วโลก รวมถึงไทยยังอยู่ในช่วงเวลาที่ต้องเผชิญกับความท้าทายจากภายนอกและภายในประเทศที่มีความผันแปรสูงและมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงมากขึ้นในอนาคต ทั้งที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) และโครงสร้างในประเทศที่ยังคงมีข้อจำกัดภายในที่รอการปรับปรุงแก้ไขในหลายมิติการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะต่อไปจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการทำความเข้าใจถึงปัจจัยภายนอกและภายในตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทั้งหมดที่สร้างผลต่อและมีอิทธิพลกับโครงสร้างและของประเทศในทุกมิติ เพื่อนำมาประมวลผลและกำหนดกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศที่ควรมุ่งไปในอนาคตให้มีความสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ตลอดจนสามารถนำพาประเทศให้เติบโตต่อไปท่ามกลางความผันแปรที่เกิดขึ้น เพื่อให้ประเทศไทยสามารถสร้างสรรค์โอกาสจากความท้าทายภายนอก และสามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งจากภายในประเทศให้สามารถเติบโตได้อย่างมั่นคง สามารถบรรลุเป้าหมายในระยะ ๒๐ ปี ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติตามกรอบระยะเวลาที่คาดหวังไว้ ทั้งนี้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ถ่ายทอดวัตถุประสงค์หลักข้างต้นออกมาเป็นเป้าหมายหลัก ๕ ประการ ดังนี้

๑. การปรับโครงสร้างภาคการผลิตและบริการสู่เศรษฐกิจฐานนวัตกรรม โดยยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิตและบริการสำคัญให้สามารถตอบโจทย์พัฒนาการของเทคโนโลยีและสังคมยุคใหม่ และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเชื่อมโยงเศรษฐกิจท้องถิ่นกับห่วงโซ่มูลค่าของภาคการผลิตและบริการเป้าหมาย

๒. การพัฒนาคนสำหรับโลกยุคใหม่ โดยพัฒนาให้คนไทยมีทักษะและคุณลักษณะที่เหมาะสมกับโลกยุคใหม่ ทั้งทักษะในด้านความรู้ ทักษะทางพฤติกรรม และคุณลักษณะตามบรรทัดฐานที่ดีของสังคมเตรียมพร้อมกำลังคนที่มีคุณภาพสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน รวมทั้งพัฒนาหลักประกันและความคุ้มครองทางสังคมเพื่อส่งเสริมความมั่นคงในชีวิต

๓. การมุ่งสู่สังคมแห่งโอกาสและความเป็นธรรม โดยลดความเหลื่อมล้ำทั้งในเชิงพื้นที่และโอกาสในการแข่งขันของภาคธุรกิจ รวมถึงสนับสนุนช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางและผู้ด้อยโอกาสให้มีโอกาสในการเลื่อนขั้นทางเศรษฐกิจและสังคม

๔. การเปลี่ยนผ่านไปสู่ความยั่งยืน โดยปรับปรุงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในการผลิตและบริการให้มีประสิทธิภาพ แก้ไขปัญหามลพิษสำคัญด้วยวิธีการที่ยั่งยืน และลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เพื่อมุ่งสู่การปล่อยคาร์บอนเป็นศูนย์ในระยะยาว



๕. การเสริมสร้างความสามารถของประเทศไทยในการรับมือการเปลี่ยนแปลงและความเสี่ยงภายใต้บริบทโลกใหม่ โดยการสร้างความพร้อมในการรับมือกับการเป็นสังคมสูงวัย การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และภัยโรคระบาด รวมถึงพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและกลไกทางสถาบันให้เอื้อต่อสังคมและเศรษฐกิจดิจิทัล รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารงานของภาครัฐให้สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วได้อย่างทันการณ์ นอกจากนี้ได้กำหนดหมุดหมายการพัฒนาไว้จำนวน ๑๓ หมุดหมายเพื่อเป็นปัจจัยในการขับเคลื่อน มีเป้าหมายและทิศทางที่ช่วยในการสนับสนุนการพลิกโฉมประเทศที่ครอบคลุม ๔ มิติการพัฒนา ได้แก่ มิติภาคการผลิตและบริการเป้าหมาย มิติโอกาสและความเสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม มิติความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มิติปัจจัยผลักดันการพลิกโฉมประเทศ (สรรพสิทธิ์ ชมกฤษ, ทิวากร แสร้งสุวรรณ, ศรินดา สอนมาดี และโชติ บดีรัฐ, ๒๕๖๕, น. ๔๑๑-๔๑๒)

## สาระสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๘๐)

ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๘๐) ได้กำหนดให้มียุทธศาสตร์การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความยากจนของประเทศ ดังนี้

๑. การมีงานทำเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้คนยากจนสามารถหลุดพ้นจากปัญหาความยากจนได้อีกทั้งยังช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม เนื่องจากคนยากจนจำนวนมากที่ไม่ได้ทำงาน มีแนวทางที่สำคัญ คือ

๑.๑ การพัฒนาทักษะแรงงาน เพื่อเพิ่มผลิตภาพแรงงานไทยให้เป็นแรงงานฝีมือที่มีคุณภาพและมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ โดยการพัฒนาคุณภาพแรงงานทั้งด้านทักษะฝีมือแรงงาน ทักษะการใช้เทคโนโลยี ทักษะทางภาษา และทักษะด้านการจัดการ

๑.๒ ส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุด้วยการยืดช่วงเวลาทำงานและเพิ่มโอกาสในการทำงาน

๑.๓ การส่งเสริมให้มีโครงสร้างค่าจ้างในสถานประกอบการที่สอดคล้องกับความสามารถและประสบการณ์ รวมทั้งยกระดับกลไกการดูแลคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้ใช้แรงงานให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

๑.๔ การส่งเสริมการเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร โดยการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ในกระบวนการผลิต การแปรรูป รวมถึงการจัดการจัดหาช่องทางการตลาด

๒. กระจายการถือครองที่ดินและการเข้าถึงทรัพยากร โดยแก้ไขปัญหาคัดแย้งระหว่างเขตพื้นที่ป่าทับซ้อนพื้นที่ทำกินของประชาชน รับรองสิทธิชุมชนในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดิน กำหนดมาตรการเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์อย่างเป็นธรรม และกระจายการถือครองที่ดินในขนาดที่เหมาะสมต่อการประกอบอาชีพเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน ปรับระบบเอกสารสิทธิ์การถือครองที่ดินประเภทต่าง ๆ ให้ผู้มีรายได้น้อยและผู้ไม่มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ใช้เป็นหลักฐานประกอบการขอพิจารณาสินเชื่อกับสถาบันการเงินได้ รวมถึงการปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะเพื่อการประกอบอาชีพสำหรับประชาชน เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยเข้าถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างเป็นธรรม

และมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงการมีสวัสดิการที่ตรงจุด และตอบสนองต่อปัญหาของกลุ่มคนจน จะเป็นการช่วยลดทั้งปัญหาความยากจนและเหลื่อมล้ำ โดยแนวทางการจัดสวัสดิการ คือ

๒.๑ พัฒนาระบบสวัสดิการ หลักประกันทางสังคม และหลักประกันทางเศรษฐกิจ ที่มีประสิทธิภาพและคุ้มค่า โดยใช้ระบบฐานข้อมูลในการจัดสวัสดิการให้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย โดยหลักประกันทางเศรษฐกิจที่สำคัญได้แก่ หลักประกันรายได้ของกลุ่มเกษตรกร หลักประกันด้านการออม และการบริหารจัดการการเงินต้องส่งเสริมให้คนยากจนทุกคนมีการออมในระดับที่เหมาะสม ไม่เป็นภาระเมื่อเข้าสู่ช่วงสูงวัย

๒.๒ การกระจายบริการสาธารณสุขอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ มีเป้าหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการทางสาธารณสุขด้วยการพัฒนาสถานพยาบาลให้เพิ่มกำลังคน และนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาช่วยในการขยายการให้บริการ รวมทั้งยกระดับคุณภาพการให้บริการตามมาตรฐานสากลทั่วทุกพื้นที่ และส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงความรู้เพื่อการดูแลสุขภาพตนเองและครอบครัวได้มากขึ้น

๒.๓ เน้นการสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ โดยเฉพาะกลุ่มประชากรในพื้นที่ห่างไกลและยากจน และกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการการดูแลเป็นพิเศษ

๓. การสนับสนุนกลไกความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อพัฒนาการศึกษาในระดับจังหวัด เน้นการใช้เทคโนโลยีเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ รวมถึงระบบการติดตามสนับสนุนและประเมินผลเพื่อสร้างหลักประกันสิทธิการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพของประชาชนทุกกระเปาะที่เอื้อประโยชน์ต่อคนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ช่วยแก้ปัญหาคความเหลื่อมล้ำได้ โดยมีแนวทาง คือ

๓.๑ ปรับปรุงระบบและกลไกในการคุ้มครองผู้บริโภค การสนับสนุนองค์กรของผู้บริโภค ให้มีความเข้มแข็ง ป้องกันการละเมิดสิทธิผู้บริโภค รวมทั้งส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างเป็นรูปธรรม

๓.๒ ปฏิรูประบบภาษี โดยกำหนดมาตรการเพื่อสร้างความเสมอภาคที่สำคัญ การพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อความเสมอภาคในการจัดเก็บภาษี และพัฒนาระบบข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงินของประชาชนและภาคธุรกิจ กำหนดเป้าหมายการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเพื่อนำไปใช้ในการจัดบริการที่ชัดเจน

๔. โครงสร้างพื้นฐานเป็นสิ่งหนึ่งที่รัฐจำเป็นต้องจัดหาให้กับประชาชนอย่างเท่าเทียม ซึ่งจากข้อมูล พบว่า ยังมีโครงสร้างพื้นฐานในบางประเภทที่ยังเหลื่อมล้ำอยู่โดยเฉพาะด้านเทคโนโลยี ซึ่งแนวทางในการดำเนินการแก้ไข คือ การกระจายโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยี คมนาคม ขนส่งมวลชน การสื่อสาร พลังงานสิ่งแวดล้อม โดยให้การจัดทำผังเมืองและผังภาคเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการทรัพยากร เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน ลดการกระจายตัวของเมือง ปกป้องพื้นที่เกษตรกรรม วางแผนโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคให้มีความคุ้มค่าต่อการลงทุน ก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างโครงสร้างพื้นฐานกับจำนวนประชากรและการเติบโตทางเศรษฐกิจ ตลอดจนกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวของแหล่งงาน และการจ้างงาน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๖๑, น. ๕๑ - ๕๓)



## เป้าหมายการพัฒนา MDGs (Millennium Development Goals)

ณัชฎา คงศรี (ม.ป.ป.) ได้กล่าวถึงเป้าหมายการพัฒนา MDGs (Millennium Development Goals) หรือเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ เกิดจากการรวมตัวกันในการประชุมสุดยอดแห่งสหัสวรรษขององค์การสหประชาชาติที่มหานครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยผู้นำประเทศได้มีการตกลงร่วมกันถึงเป้าหมายในการพัฒนาร่วมกันทั้งสิ้น ๘ เป้าหมายกำหนดกรอบเวลาในการบรรลุไว้ ๑๕ ปี คือ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๓ - ๒๕๕๘ (ค.ศ. ๒๐๐๐ - ๒๐๑๕) MDGs จึงเปรียบเสมือนเป็นประวัติศาสตร์และการขับเคลื่อนของโลกในการจัดการกับปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้น MDGs ได้สื่อสารทำให้สังคมโลกได้เกิดความตื่นตัวต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน โรคติดต่อ การไม่ได้รับการศึกษาของเด็กทั่วโลก ความไม่เท่าเทียมกันทางเพศ และการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

ด้วย MDGs ได้สิ้นสุดระยะของเป้าหมายตามที่กำหนดในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ทาง UN ได้มีการเตรียมการและจัดประชุมล่วงหน้าในหลากหลายระดับ รวมไปถึงการรวบรวมความคิดเห็นของประชาคมโลกผ่านอินเทอร์เน็ตเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๓ ปี ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อร่วมกำหนดกรอบในการเสริมสร้างมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วโลก ในระยะต่อไปได้มีการกำหนดกรอบเป้าหมายใหม่ที่เรียกว่าเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ SDGs (Sustainable Development Goals) ออกมาเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยจะใช้เป้าหมายนี้เป็นกรอบในการขับเคลื่อนโลกไปจนถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๗๓ (๑๕ ปี) ซึ่ง SDGs ได้ถูกพัฒนาบนพื้นฐานการมองความเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งเป้าหมายออกเป็น ๑๗ เป้าหมาย ได้แก่ ๑) การขจัดความยากจนทุกรูปแบบ ๒) การขจัดความหิวโหย การบรรลุถึงความมั่นคงทางอาหารและเกษตรกรรมที่ยั่งยืน ๓) การมีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี ๔) การได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียม ทัวถึงและมีการเรียนรู้ตลอดชีวิต ๕) การบรรลุความเท่าเทียมกันระหว่างเพศการเพิ่มพลังสตรีและเด็กหญิง ๖) การเข้าถึงการใช้น้ำสะอาดและสุขาภิบาลที่ดี ๗) การเข้าถึงพลังงานที่มั่นคงและสะอาด ๘) การมีงานที่มีคุณค่าเพื่อเพิ่มการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ๙) การส่งเสริมอุตสาหกรรม นวัตกรรมและโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ๑๐) การลดความเหลื่อมล้ำทั้งภายในและระหว่างประเทศ ๑๑) การตั้งถิ่นฐานและชุมชนอย่างยั่งยืน ๑๒) การส่งเสริมการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ๑๓) การเตรียมพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ๑๔) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน ๑๕) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรบนบกและรักษาระบบนิเวศ ๑๖) การสร้างสังคมสันติสุข ยุติธรรมและมีสถาบันทางสังคมที่มีความเข้มแข็ง และ ๑๗) การส่งเสริมการมีส่วนร่วม ในทุกระดับในการบรรลุถึงเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลก ทั้งนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น United Nation จะต้องกำหนดเกณฑ์และเป้าหมายของดัชนีการพัฒนายั่งยืนเพื่อประเทศต่าง ๆ นำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความยั่งยืน

นอกจาก ๑๗ เป้าหมายดังกล่าวข้างต้นยังมุ่งเน้นการพัฒนาใน ๓ มิติ คือ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตามแนวทางของ SDGs สรุปได้ดังตารางที่ ๑

## ตารางที่ ๑ เป้าหมายการพัฒนา

MDGs (Millennium Development Goals)	ผลลัพธ์	SDGs (Sustainable Development Goals)
การแก้ไขปัญหาความยากจน โดยตั้งเป้าหมายว่าจะลดจำนวนคนจนให้ได้อ้อยละ ๕๐	จากการดำเนินงาน พบว่ายังไม่บรรลุเป้าหมายสามารถบรรลุเป้าหมายได้เพียงประมาณร้อยละ ๓๖	ขจัดความยากจนความหิวโหยให้หมดไปจากโลกนี้
ทำให้เด็กทุกคนในโลกมีการศึกษาอย่างน้อยขั้นประถมศึกษา	จากการดำเนินงาน พบว่าเด็กในประเทศที่ยากจนที่สุดได้รับการศึกษาขั้นประถมศึกษาเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๗๔ แต่ยังไม่บรรลุเป้าหมาย	เด็กทุกคนบนโลกจะต้องมีการศึกษาอย่างน้อยขั้นมัธยมศึกษา
ลดจำนวนคนติดโรคเอดส์ให้ได้ครึ่งหนึ่ง	จากการดำเนินงาน พบว่าผู้ป่วยโรคเอดส์ มีจำนวนลดลง ประมาณร้อยละ ๔๐ แต่ยังไม่บรรลุเป้าหมาย	หยุดยั้งการแพร่ระบาดของโรคร้าย อาทิ โรคเอดส์ วัณโรค มาเลเรีย

ที่มา: ประภัสสร เทพชาตรี, ๒๕๕๘

SDGs ได้กำหนดหมวดหมู่การดำเนินการออกเป็น ๓ หมวด คือ การพัฒนาทางเศรษฐกิจ การจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และการสร้างการมีส่วนร่วมของสังคม โดยมีการบริหารจัดการที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพ เป็นกลไกในการเชื่อมโยง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

๑. การพัฒนาทางเศรษฐกิจ ด้วยการทำให้ประชากรของโลกได้มีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต เข้าถึงแหล่งน้ำและระบบสุขาภิบาลที่สะอาด เพียงพอ ยั่งยืน สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพขั้นพื้นฐาน มีโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต อาทิ ไฟฟ้า ถนน และการเชื่อมต่อข้อมูลกับประชาคมโลก เป็นต้น

๒. การจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ด้วยการทำให้โลกเคลื่อนไปสู่การลดการปล่อยแก๊สคาร์บอนไดออกไซด์และแก๊สเรือนกระจกพร้อมกัน การพัฒนานวัตกรรมพลังงานที่สะอาด เข้าถึงได้ การจัดการการเพิ่มขึ้นของประชากรให้สามารถมั่นใจได้ว่าประชากรจะมีความพร้อมในการมีครอบครัว เด็กจะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ การจัดการนวัตกรรมทางการเกษตรที่ยั่งยืน

๓. การสร้างการมีส่วนร่วมของสังคม ด้วยการส่งเสริมให้พลเมืองมีการเป็นที่ดี (Wellbeing) สามารถเข้าถึงโอกาสในการที่จะบรรลุศักยภาพสูงสุดของแต่ละบุคคล ไม่มีการแบ่งแยกชนชั้น เพศ ศาสนา ภาษา เชื้อชาติ ตลอดจนสีผิว ทุกประเทศจะต้องมีการติดตามและวัดระดับความพึงพอใจในชีวิตของพลเมือง



การบริหารจัดการที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพ ภาครัฐบาลและผู้บริหารในทุกระดับจะต้องมีส่วนร่วมต่อการเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ภายใต้การมีพันธะสัญญาต่อระบอบกฎหมาย สิทธิมนุษยชน ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความร่วมมือระหว่างภาคส่วน ตั้งแต่ภาครัฐกิจ ภาคประชาสังคม และประชาชน เพื่อให้เกิดการจัดการที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการ โปร่งใส และได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนไม่ใช่เป็นเพียงการขับเคลื่อนจากภาครัฐเพียงอย่างเดียว

## บทวิเคราะห์

จากการศึกษาข้อมูลยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ นโยบายที่เกี่ยวข้อง สถานการณ์และลักษณะความยากจน และความเหลื่อมล้ำ สามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

๑. ข้อมูลตัวเลขความยากจนใน พ.ศ. ๒๕๖๕ พบว่า มีการปรับตัวดีขึ้น คนยากจน มีจำนวนทั้งสิ้น ๓.๘ ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนคนยากจนที่ร้อยละ ๕.๔๓ ลดลงจากปีก่อนที่มีสัดส่วนคนยากจนร้อยละ ๖.๓๒ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๖๖, น. ๓) ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวแม้ว่าตัวเลขและสัดส่วนคนยากจนจะลดลงแต่กลับพบว่าความเหลื่อมล้ำของประชาชนกลับมีเพิ่มขึ้น สอดคล้องกับงานของ โชคลาภ มั่นคง (๒๕๖๔, น. ๑๘) ที่ระบุว่าความยากจนและความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาที่ไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดได้ เนื่องจากความยากจนเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำขึ้นในสังคม ขณะเดียวกันความเหลื่อมล้ำที่มากส่งผลให้การกระจายผลตอบแทนหรือโอกาสมีความแตกต่างกัน และนำไปสู่ปัญหาความยากจนได้ ความเหลื่อมล้ำและความยากจนจึงเป็นเหตุปัจจัยและผลลัพธ์ของกันและกัน

๒. สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ ในที่นี้ผู้เขียนใช้การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำตามแนวคิดของ สมชัย จิตสุชน (๒๕๖๐ อ้างถึงใน ภูริวัจน์ บุญยวุฒิปริดา, ๒๕๖๑) ที่ได้อธิบายถึงความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยไว้ ๗ ประเด็น ดังนี้

๒.๑ ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ The Credit Suisse Global Wealth Report, 2018 ระบุว่าเรามีคนไทยเพียง ๑ เพอร์เซ็นต์เท่านั้นถือครองความมั่งคั่งหรือมีทรัพย์สินรวม ๖๖.๙ เพอร์เซ็นต์ของทรัพย์สินรวมทั้งประเทศ เท่ากับว่าคนไทยถึง ๙๕ เพอร์เซ็นต์ถือครองทรัพย์สินเพียงร้อยละ ๓๓.๑ ของทรัพย์สินรวมทั้งประเทศเป็นตัวเลขที่สะท้อนว่า ประเทศไทยมีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูงเป็นอันดับ ๑ ของโลก โดยในงานของคณะกรรมการการอุดมศึกษาวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม วุฒิสภา (๒๕๖๕, น. ๖๙) ได้ระบุว่าสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย พิจารณาในส่วนของผู้ที่มีรายได้มากที่สุดแตกต่างจากผู้ที่มีรายได้น้อยสุดกว่า ๒๐ เท่า โดยมีกลุ่มคนชนชั้นกลางอยู่ประมาณร้อยละ ๓๕ สะท้อนถึงการกระจุกตัวของรายได้ในกลุ่มบน ขณะที่สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา พบว่า คนรวยมีโอกาสเข้าเรียนต่อในระดับปริญญาตรีร้อยละ ๖๕.๖ สูงกว่าคนจนที่มีเพียงร้อยละ ๓.๘ และยังพบว่าคนในเขตเมืองพื้นที่กรุงเทพฯ มีการเข้าถึงระบบการศึกษาได้สูงกว่าในเขตชนบทหรือนอกกรุงเทพฯ ค่อนข้างมาก คิดเป็นช่องว่างที่ห่างกันกว่า ๑๗.๓ เท่า ซึ่งจะเห็นได้ชัดว่าความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาไปด้วย ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

๒.๒ ความเหลื่อมล้ำทางสังคมความแตกต่างทางสถานภาพทางสังคมของคนกลุ่มต่าง ๆ เช่น ชนชั้น วรณะ หรือกลุ่มอายุ ซึ่งมีแหล่งที่มาจากการเลือกปฏิบัติอย่างเป็นระบบในสถาบันทางสังคม เช่น การศึกษา สุขภาพ ความยุติธรรม และการปกป้องทางสังคม ความแตกต่างทางบทบาท หน้าที่ การตัดสินใจ สิทธิ และปัจจัยที่กำหนดความแตกต่างเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อระดับและคุณภาพการเข้าถึงบริการ และการดูแลคนแต่ละกลุ่ม รวมไปถึงโอกาสในชีวิตและความสามารถที่จะดำเนินชีวิตไปตามเป้าหมายที่มุ่งหวังไว้ ทั้งนี้ในงานของ วรธา มงคลสีบสกุล (๒๕๖๕, น. ๖๐) ได้ระบุว่าในช่วงของการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา (COVID-19) จะพบว่ามีความสอดคล้องกับความเหลื่อมล้ำทางสังคมโดยเฉพาะการเข้าถึงวัคซีนของกลุ่มคนเปราะบางได้แก่ กลุ่มคนจนที่อาจไม่ได้ทำงานเป็นหลักเป็นแหล่ง กลุ่มคนที่มีปัญหาในการเข้าถึงบริการทางสุขภาพ เป็นต้น การที่กลุ่มคนเหล่านี้ได้รับวัคซีนแล้ว แต่ก็ไม่อาจมั่นใจได้เลยว่าพวกเขาจะได้รับวัคซีนเข็มต่อ ๆ ไป เพราะต้องรอรอบกำหนดฉีดเป็นเวลานานในขณะที่รอวัคซีนคนกลุ่มนี้อาจย้ายถิ่นฐานหรือย้ายพื้นที่ทำงานได้ นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่เกิดการวิพากษ์ในสังคมถึงเรื่องการกระจายวัคซีน ทั้งที่เป็นเรื่องในประเทศไทยได้กำหนดไว้ในเป้าหมายของยุทธศาสตร์อย่างชัดเจน แต่การกระทำกลับสวนทางกัน เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในเรื่องการจัดสรรวัคซีน เช่นมีการจัดสรรวัคซีนให้กลุ่ม VIP หรือกลุ่มคนที่รู้จักมีความสัมพันธ์กับผู้จัดให้มีการฉีดวัคซีนโดยใช้ความสัมพันธ์หรือความรู้จักกันเป็นเครื่องมือเพื่อผลประโยชน์ในการเข้าถึงวัคซีน

๒.๓ ความเหลื่อมล้ำด้านวัฒนธรรมความแตกต่างทางด้านสถานภาพระหว่างกลุ่มอัตลักษณ์ (ตามการมองตัวเอง การกำหนดโดยสังคม หรือทั้งสองประการ) ความเหลื่อมล้ำด้านวัฒนธรรมประกอบด้วย การกีดกันบนความแตกต่างทางเพศชาติพันธุ์ ศาสนา ความพิการ และอัตลักษณ์อื่น ๆ ของกลุ่ม โดยมีรากฐานทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์เป็นปัจจัยสนับสนุนสังคมเกิดการปฏิบัติและถ่ายทอดวัฒนธรรมบางวัฒนธรรมที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เสมอภาค เช่น ระบบการรับน้อง ซึ่งเป็นวัฒนธรรมการถ่ายทอดอำนาจจากรุ่นสู่รุ่น วัฒนธรรมทางด้านความคิดดูถูกดูแคลนคนชนบทหรือคนจนผู้มีฐานะด้อยกว่า เป็นต้น

๒.๔ ความเหลื่อมล้ำด้านการเมืองศักยภาพที่แตกต่างกันของบุคคลหรือกลุ่มที่ส่งผลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง และการได้รับประโยชน์จากการตัดสินใจนั้น ความเหลื่อมล้ำด้านการเมืองปรากฏแม้ในระบบการเมืองที่มีความเท่าเทียมทางด้านกระบวนการในการเข้าถึงการตัดสินใจ นอกจากนี้ความเหลื่อมล้ำด้านการเมืองยังหมายถึงโอกาสที่ไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงการดำเนินการทางการเมือง ภายใต้ทัศนคติที่ว่าเสียงของคนบางคนหรือบางกลุ่มที่ดังกว่าเสียงอื่นในการถกเถียงแลกเปลี่ยนทางการเมือง ขณะที่เสียงบางเสียงก็ไม่ได้รับการได้ยินเลยสิ่งที่ทำให้การเมืองเรื่องความเหลื่อมล้ำเห็นได้ชัดเจนคือคนที่มั่งคั่งมักจะยึดอำนาจทางการเมืองที่แท้จริง ยิ่งในสังคมที่ความมั่งคั่งกระจุกตัวแล้ว อำนาจทางการเมืองก็กระจุกตัวตามไปด้วย ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นจึงมีทั้งความเหลื่อมล้ำทางการเมืองและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ มิติทางการเมืองจึงเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือทำให้ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นแล้วดำรงอยู่ต่อไป โดย ญัฐวุฒิ อัสวโกวิทวงศ์, ขวัญพร บุณนาค และ นภัส วัฒนภาส (๒๕๖๑, น. ๑๖๔) ระบุว่าเมื่อเหตุ



ปัจจัยที่เป็นกลไกในการสร้างและผลิตซ้ำความเหลื่อมล้ำมา อาทิ ปรากฏการณ์แห่งทุนนิยมเสรีและภูมิศาสตร์แห่งทุน กล่าวคือ การไหลลื่นของทุนที่สามารถตัดข้ามผ่านเขตแดนทางภูมิรัฐศาสตร์เมืองมหานครขนาดใหญ่ ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของ “นครโลกา” (Global City) ได้รับอิทธิพลจากระบบการเงินและเศรษฐกิจในระดับโลก จากกลไกการเมืองระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่ อาทิ องค์การการเงินโลก การเมือง นโยบายและมาตรการการค้าระหว่างประเทศ ฯลฯ ซึ่งอิทธิพลนี้ส่งผลให้เกิดการตอบสนองจนหล่อหลอมเป็นระเบียบของการจัดสรรทรัพยากรภายใต้อำนาจและกลไกรัฐ ในสภาวะภายในที่ดำรงอยู่ของกรุงเทพมหานครและพื้นที่ปริมณฑล จึงเป็นผลพวงของปรากฏการณ์นี้ที่สร้างพลวัตให้เกิดความเหลื่อมล้ำทั้งสี่มิติ ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำด้านที่ดิน/ที่อยู่อาศัย ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยการผลิตและความยากจนในเมืองด้านอำนาจและการเมืองในการเข้าถึงการบริหารจัดการเมือง และด้านสังคมและโอกาสสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งจากที่ทุนทำงานกับทรัพยากรที่ดินในเมืองให้เปลี่ยนการใช้ประโยชน์และมูลค่า ทำงานกับการกระจายรายได้และสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียม

๒.๕ ความเหลื่อมล้ำทางสิ่งแวดล้อมครอบคลุมความแตกต่างในหลาย ๆ มิติของคุณภาพสิ่งแวดล้อม ระดับของการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อม การเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ โอกาสในการได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพยากร และการเผชิญกับมลภาวะ รวมทั้งความเสี่ยงที่เกิดจากภัยพิบัติและอันตรายทางธรรมชาติ นอกจากนี้ ยังหมายถึงศักยภาพในการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก การดำรงชีวิตอย่างยั่งยืน และศักยภาพในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม

๒.๖ ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ความแตกต่างของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และความแตกต่างทางรายได้ระหว่างพื้นที่ศูนย์กลางและชายขอบ เขตเมืองและชนบท และระหว่างภูมิภาคที่มีทรัพยากรมั่งคั่งและขาดแคลนทรัพยากร ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ยังหมายถึงการเข้าถึงบริการและความรู้ที่ไม่เท่าเทียมกัน การกีดกันและความเหลื่อมล้ำในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองของคนในแต่ละพื้นที่ สอดคล้องกับงานของ มีชัย ออสุวรรณ, อุมภาพร บึงมุ่ม และภูเบศร์ เส้นบัตร (๒๕๖๔, น. ๕) ที่ระบุว่า การดำเนินนโยบายที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว อาจทำให้เกิดผลกระทบพัฒนาสังคมจนกลายเป็นปัญหาเรื้อรังที่สะสมในสังคมความเหลื่อมล้ำมีหลากหลายมิติ เช่น ด้านสังคม รายได้ และการบริโภค ความเหลื่อมล้ำในหลากหลายมิตินี้มีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกันถ้าไม่ได้รับการแก้ไขแล้วเศรษฐกิจประเทศจะไม่สามารถเติบโตอย่างเต็มศักยภาพได้

๒.๗ ความเหลื่อมล้ำทางความรู้ประกอบด้วยปัจจัยอันแตกต่างหลากหลายที่ส่งผลกระทบต่อ การเข้าถึงความรู้ประเภทต่าง ๆ และผลที่ตามมาจากการเข้าถึงนั้น นอกจากนี้ความเหลื่อมล้ำทางความรู้ยังครอบคลุมคำถามที่ว่าความรู้ของใครที่ได้รับการยอมรับ และความรู้ประเภทไหนที่มีความสำคัญมากที่สุด ความเหลื่อมล้ำทางความรู้ส่งผลต่อศักยภาพในการตัดสินใจ การเข้าถึงบริการ และการมีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งนี้มักพบความเชื่อมโยงระหว่างความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่กับความเหลื่อมล้ำทางความรู้ โดยพื้นที่ชายขอบซึ่งขาดศักยภาพในการเข้าถึงความรู้จะไม่ค่อยเป็นที่รู้จักมากนัก ดังนั้นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านความรู้

รัฐบาลควรกำหนดนโยบายสาธารณะที่มุ่งเน้นให้ประชาชนมีขีดความสามารถในการหารายได้ทั้งจากการทำงานและการลงทุน ไปจนถึงประชาชนสามารถพัฒนาความรู้และทักษะผ่านมาตรการการส่งเสริมการมีงานทำ การฝึกอาชีพ เพื่อสร้างงาน สร้างอาชีพให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ของประชาชนตลอดจนการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบและตามอัธยาศัยให้กับประชาชนเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการศึกษาและมีทางเลือกทางการศึกษาที่หลากหลาย (นิภาพรพรณ เจนสันติกุล, ๒๕๖๖, น. ๗๑)

ทั้งนี้ ธร ปีติผล (๒๕๖๔, น. ๗) ได้ระบุว่าสภาวะปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ไม่ได้อยู่ในสถานการณ์ที่ดีขึ้นอย่างที่ตัวเลขดัชนีในภาพรวมแสดงถึง คุณลักษณะด้านต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาโยงใยและผลักดันสภาพความเหลื่อมล้ำยังคงเกิดขึ้นอยู่ และกลุ่มคนรายได้น้อยไม่ได้มีศักยภาพการได้รายได้เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด การที่สภาพความเหลื่อมล้ำของไทยไม่สามารถขยับทิศทางให้ดีขึ้นได้อย่างแท้จริงนั้น เพราะสภาพพื้นฐานของปัญหานั้นยังคง “ค้างคา” อยู่หลายประการ โดยมองว่าสภาพพื้นฐานนี้มีอยู่อย่างน้อยสองประการสำคัญ ประการแรกคือ โอกาสที่แตกต่าง และประการที่สองก็คือ การแบ่งประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และมีความเห็นว่าการพัฒนาคุณภาพของระบบประชาธิปไตยถือเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยทำให้โครงสร้างอำนาจที่เอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้น แต่ทั้งนี้การจะเกิดประชาธิปไตยที่มีคุณภาพนั้นก็จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยก่อน

## ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการนำไปปฏิบัติ

จากภาพลักษณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ผู้เขียนขอเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการนำไปปฏิบัติ ด้วยการกำหนดนโยบายการพัฒนาพื้นที่ โดยพิจารณาดำเนินการใน ๕ รูปแบบ ทั้งนี้ให้พิจารณาจากความเหมาะสมของพื้นที่ รูปแบบการบริหารจัดการ ความสามารถของบุคลากร และภาวะผู้นำ ได้แก่ ๑) รูปแบบของนโยบาย Place-based: รูปแบบนี้เหมาะสมกับระดับท้องถิ่นในการสร้างแนวความคิดการพัฒนาท้องถิ่นโดยคนในพื้นที่ พร้อมกับการกระจายอำนาจให้คนในท้องถิ่นมีความอิสระในการบริหารจัดการ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ตรงกับความต้องการของพื้นที่ ๒) รูปแบบของนโยบาย Spatial rebalancing: การพัฒนาการให้บริการสาธารณะพื้นฐาน อาทิ สาธารณสุข สถาบันการศึกษา ระบบสาธารณสุขปึกอก รวมถึงระบบอินเทอร์เน็ตหมู่บ้าน ให้มีคุณภาพ เข้าถึงได้และครอบคลุมในระดับชุมชนหรือตำบลเพื่อดูแลให้ประชาชนทั้งประเทศมีโอกาสในการพัฒนาชีวิต ๓) รูปแบบของนโยบาย Space-neutral: ภาครัฐสามารถจัดสรรงบประมาณให้เกิดความสมดุลระหว่างกรุงเทพฯ และภูมิภาคหรือจังหวัดอื่นได้มากยิ่งขึ้น โดยมุ่งสร้างเมืองเศรษฐกิจที่มีศักยภาพในภูมิภาคต่าง ๆ อาทิ เมืองที่มีข้อได้เปรียบด้านภูมิศาสตร์ โครงสร้างพื้นฐานหรือสถาบัน เป็นต้น ให้พัฒนาเป็นพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญของประเทศเพื่อเพิ่มขีดความสามารถด้านการแข่งขันของประเทศ ผ่านการพัฒนาและเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ อาทิ เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) (พรชนก เทพขาม, ๒๕๖๒) ๔) รูปแบบของนโยบาย Social safety net for all: พัฒนาระบบสวัสดิการหลักประกันทางสังคม และหลักประกันทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพและคุ้มค่าให้กับประชาชนทุกกลุ่ม โดยใช้ระบบฐานข้อมูลในการจัดสวัสดิการให้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย เช่น หลักประกันรายได้



ที่มา: <https://www.salika.co/2022/10/29/howto-deal-with-thailand-poverty/>

ของกลุ่มเกษตรกร หลักประกันด้านการออมที่และการบริหารจัดการการเงินต้องส่งเสริมให้คนยากจนทุกคน มีการออมในระดับที่เหมาะสม ไม่เป็นภาระเมื่อเข้าสู่ช่วงสูงวัย สร้างตาข่ายทางสังคมรองรับและดูแล กลุ่มเปราะบาง สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๐) ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๘๐) และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) และ ๕) รูปแบบของนโยบาย Policy network: เครือข่ายนโยบายที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทุกกลุ่มเข้ามาแลกเปลี่ยนเรียนรู้และร่วมมือกันในกรณีที่มีข้อจำกัดด้านทรัพยากรทางการบริหาร ทุกระดับ ทั้งการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนกลางสามารถ ร่วมมือและผลักดันการบริการสาธารณะ อาทิ การจัดการศึกษา การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาอาชีพ ให้กับประชาชนได้

## บทสรุป

สถานการณ์ความยากจนใน พ.ศ. ๒๕๖๕ แม้ว่าจะมีการปรับตัวดีขึ้น แต่กลับพบประเด็นที่น่าสนใจถึงความยากจนข้ามรุ่น ซึ่งความยากจนข้ามรุ่นคือจุดเริ่มต้นวัฏจักรชีวิตของเด็กที่เริ่มต้นด้วยความยากจน อันเนื่องมาจากการมีพ่อแม่ที่ยากจน และเด็กเหล่านี้ก็มีแนวโน้มว่าจะกลายเป็นผู้ใหญ่ที่ยากจนในวันข้างหน้า หากไม่มีกลไกที่จะหยุดหรือตัดวัฏจักรนี้ ทั้งความยากจนในวัยเด็กและความยากจนเรื้อรังต่างก็อยู่บนช่วงเวลาแห่งความยากจน ซึ่งมองเห็นได้ชัดผ่านวัฏจักรชีวิตที่เริ่มต้นและกินระยะเวลาบนเส้นทางชีวิตนับตั้งแต่วัยเด็ก วัยผู้ใหญ่ของคนรุ่นหนึ่งและวนกลับไปสู่วัยเด็กของคนอีกรุ่นหนึ่งอีกครั้ง (ฐานิดา บุญวรินทร์, ๒๕๖๖, น. ๓๗๑) นอกจากนี้ในงานวิชาการต่างสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มมากขึ้น หากประชาชนมีโอกาสน้อยหรือเข้าไม่ถึงสิทธิและทรัพยากรทางการบริหาร โดยในบทความนี้ระบุถึงความเหลื่อมล้ำไว้ ๗ ประเด็น ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำทางสังคม ความแตกต่างทางสถานภาพทางสังคมของคนกลุ่มต่าง ๆ ความเหลื่อมล้ำด้านวัฒนธรรมความแตกต่างทางด้านสถานภาพระหว่างกลุ่มอัตลักษณ์ ความเหลื่อมล้ำด้านการเมือง ความเหลื่อมล้ำทางสิ่งแวดล้อม ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ และความเหลื่อมล้ำทางความรู้ โดยผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในการลดความเหลื่อมล้ำและแก้ไขปัญหาความยากจนด้วยการกำหนดนโยบายสาธารณะใน ๕ รูปแบบที่มุ่งเน้นการบริการสาธารณะ การจัดระบบสวัสดิการ การกระจายอำนาจ และการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอเหมาะสมสอดคล้องกับพื้นที่ ให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทาง การเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐) ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ทั้งนี้ในการนำไปปฏิบัติควรให้ความสำคัญและพิจารณาความเหมาะสมของพื้นที่ รูปแบบการบริหารจัดการ ความสามารถของบุคลากร และภาวะผู้นำประกอบด้วย เพื่อประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำต่อไป



## เอกสารอ้างอิง

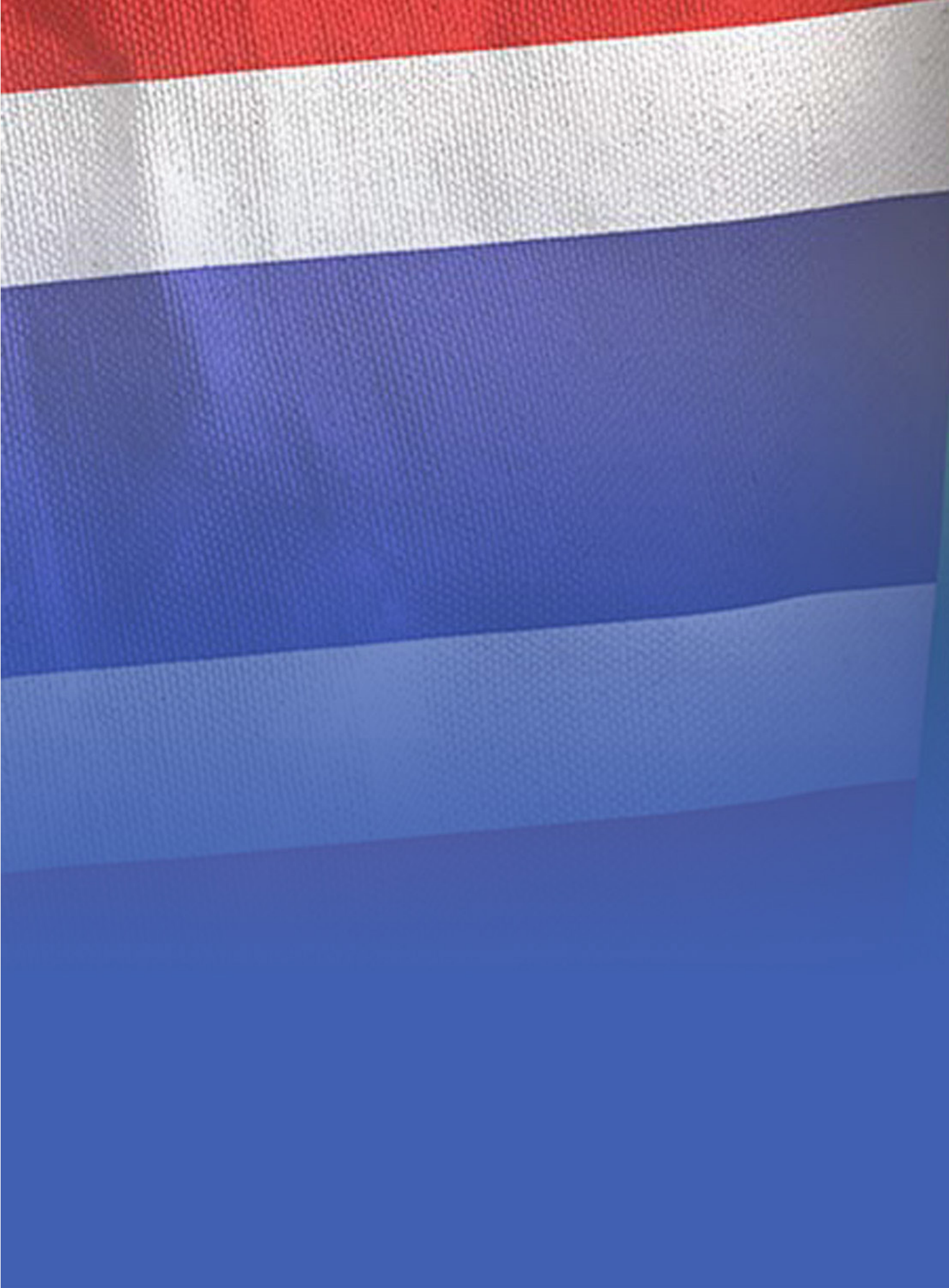
- คณะกรรมการการอุดมศึกษาวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม วุฒิสภา. (๒๕๖๕). *ความเหลื่อมล้ำทางสังคม*. กรุงเทพฯ: สำนักกรรมการ ๑ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- ชูชิต ชายทวีป. (๒๕๕๙). ปัจจัยสำเร็จของการลดปัญหาความยากจน. *วารสารสังคมศาสตร์บูรณาการ*. ๓ (๒), ๑๘๘ - ๒๑๔.
- โชคกลาง มั่นคง. (๒๕๖๔). มิติความยากจน และรากเหง้าของความเหลื่อมล้ำ กับความยั่งยืนในการพัฒนา. *วารสารเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ*. ๑๒(๒๔), ๑๘ - ๔๘.
- ฐานิดา บุญวรรณ. (๒๕๖๖). รอคอยข้ามรุ่น: มานุษยวิทยาว่าด้วยเวลาที่รอคอยของคนยากจนกับนโยบายสังคมของไทย. *วารสารสังคมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*. ๕๓ (๒), ๓๖๗ - ๓๙๔.
- ณัชฎา คงศรี. (ม.ป.ป.). จาก MDGs สู่ SDGs เป้าหมายการพัฒนาที่เปลี่ยนไปเพื่อความยั่งยืน. สืบค้นเมื่อ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๑ จาก <https://www.sdgmove.com/2017/08/13/mdgstosdgs/>
- ณัฐชวัล โกคาพานิชวงษ์. (๒๕๖๖). ประวัติศาสตร์ของการศึกษาความยากจน : พลวัตเชิงแนวคิดและวิธีวิทยา. *วารสารศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*. ๒๓(๑), ๖๘๖ - ๗๒๔.
- ณัฐวุฒิ อัครวิทิววงศ์, ขวัญพร บุณนาค และ นภัส วัฒนโณภาส. (๒๕๖๑). ความเหลื่อมล้ำในเมืองมหานคร: บทปริทรรศน์ความรู้ในบริบทประเทศไทย. *วารสารสิ่งแวดล้อมสรรค์สร้างวิจัย คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น*. ๑๗(๒), ๑๕๗ - ๑๗๘.
- ธร ปีติดล. (๒๕๖๔). *ความเหลื่อมล้ำไทย: บทวิเคราะห์โครงสร้างทางอำนาจและอุดมการณ์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.).
- นฤมล แก้วสุก. (๒๕๖๖). *การศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อดัชนีความยากจนหลายมิติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- นิภาพรรณ เจนสันติกุล. (๒๕๖๖). ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย*. ๖(๑), ๖๑ - ๗๔.
- ประภัสสร เทพชาติ. (๒๕๕๘). *Sustainable Development Goals (SDGs)*. สืบค้นเมื่อ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๑ จาก <http://www.drprapat.com/sustainable-development-goals-sdgs/>
- พรชนก เทพขาม. (๒๕๖๒). ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่และนัยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทย. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- ภูริวิจน์ ปุณยวุฒิปรีดา. (๒๕๖๑). ความเหลื่อมล้ำ : แนวคิด สถานการณ์ในประเทศไทย และแนวทางแก้ไข. *วารสารสหวิทยาการนวัตกรรมปริทรรศน์*. ๑(๑), ๓๕ - ๔๓.
- มีชัย ออสุวรรณ, อุมาพร บึงมุ่ม และภูเบต เส็นบัตร. (๒๕๖๔). การจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดและความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*. ๑๙ (๓), ๕ - ๒๘.

วรธา มงคลสืบสกุล. (๒๕๖๕). การเข้าถึงบริการทางสาธารณสุขของไทย: ภาพสะท้อนและความเหลื่อมล้ำของกลุ่มเปราะบางทางสังคม. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์. ๖(๑), ๕๕-๖๙.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (๒๕๖๑). รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยปี ๒๕๖๐. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (๒๕๖๖). รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี ๒๕๖๕. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

อรรรรณ สุขโข. (๒๕๖๖). 'ความจน ข้ำมรุ่น' ความท้าทายเชิงโครงสร้าง ในสังคมไทย. สืบค้นเมื่อ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๗ จาก <https://theactive.net/data/data-across-generations-attacks/>





## ความสัมพันธ์ไทย-ซาอุดีอาระเบีย: สมานรอยร้าวอย่างมีนัยสำคัญ

ยอดชาย วิถีพานิช\*

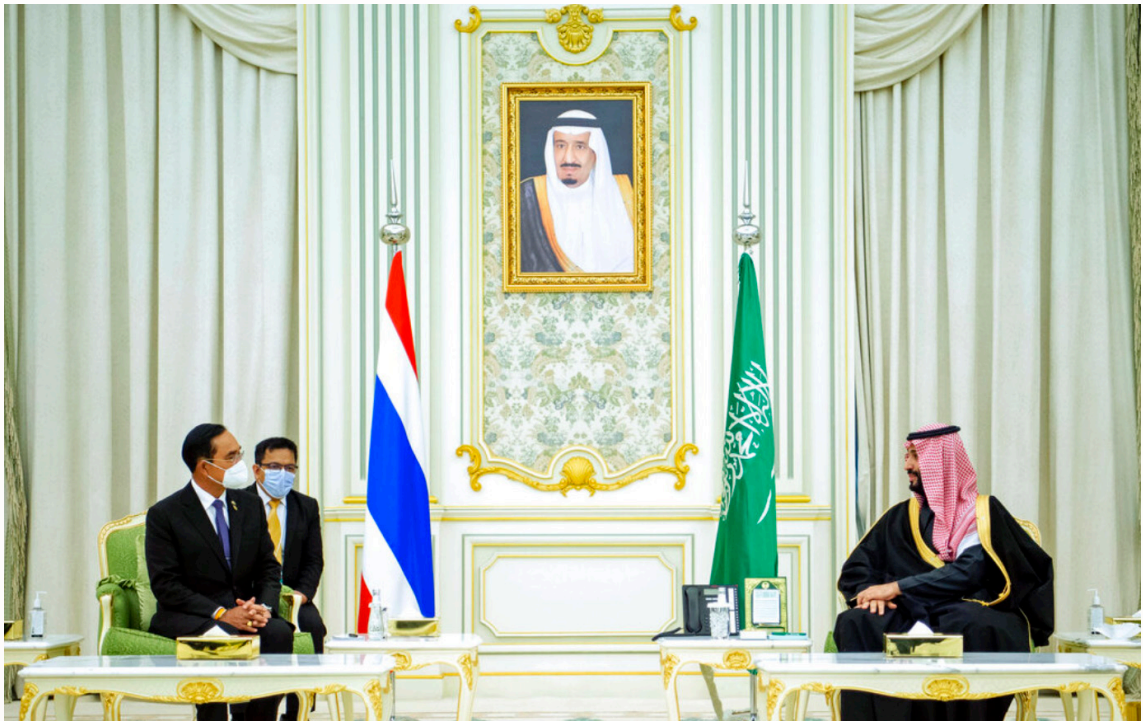
### บทนำ

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับซาอุดีอาระเบียที่ห่างเหินมาอย่างยาวนาน อันเนื่องมาจากเหตุขัดแย้งในอดีต จนเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๕ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้เดินทางเยือนราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบียอย่างเป็นทางการ ตามคำเชิญของเจ้าชายโมฮัมเหม็ด บิน ซัลมาน มกุฎราชกุมาร และนายกรัฐมนตรีแห่งซาอุดีอาระเบีย ถือเป็นการเยือนอย่างเป็นทางการในระดับผู้นำรัฐบาลครั้งแรกในรอบกว่า ๓๐ ปี โดยการเยือนครั้งนี้ถือเป็นหมุดหมายสำคัญในการปรับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับซาอุดีอาระเบีย เป็นการเปิดโอกาสในความร่วมมือระหว่างกัน ๙ ด้าน ได้แก่ ด้านการท่องเที่ยว ด้านแรงงาน ด้านอาหาร รวมถึงความร่วมมือในด้านสุขภาพ ด้านพลังงาน ด้านการศึกษาและศาสนา ด้านความมั่นคง ด้านกีฬา และด้านการค้าและการลงทุน ทั้งภาครัฐและเอกชนของทั้ง ๒ ฝ่าย โดยภาคเอกชนไทยสนใจลงทุนธุรกิจผลิตภัณฑ์อาหาร สินค้าอุปโภคบริโภค สินค้าตกแต่งภายใน ส่วนซาอุดีอาระเบียสนใจลงทุนด้านพลังงาน

\* วิทยากรเชี่ยวชาญ กลุ่มงานบริการวิชาการ ๑ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



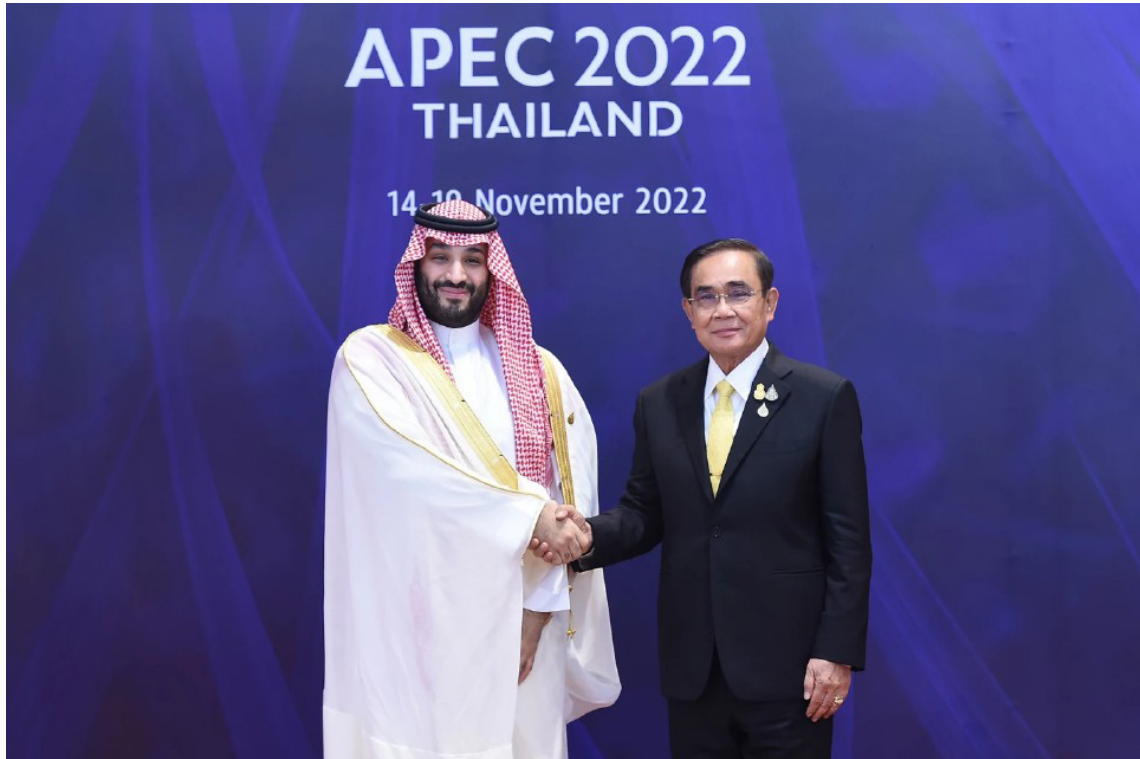
ซึ่งซาอุดีอาระเบียพร้อมลงทุนสูงถึง ๓ แสนล้านบาท นอกจากนี้ ทั้งสองฝ่ายได้ลงนามความร่วมมือ (MOU) ขยายความร่วมมืออีกหลายฉบับ จับคู่เจรจาธุรกิจระหว่างภาครัฐซาอุดีอาระเบียและภาคเอกชนไทย มากกว่า ๕๐๐ คู่ ซึ่งคาดว่าจะเกิดมูลค่าการค้าใหม่ ๓ หมื่นล้านบาท และสร้างการลงทุนระหว่างกันมากกว่า ๑ หมื่นล้านบาทภายในปี ๒๕๖๖ จากเหตุการณ์ในครั้งนี้ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ถึงกับกล่าวว่า เป็น “ความสำเร็จในการฟื้นฟูความสัมพันธ์ไทย - ซาอุดีอาระเบีย ให้กลับมาอยู่ใน ‘ระดับปกติ’ อย่างสมบูรณ์ นับตั้งแต่วันนี้สืบไป ถือเป็นความสำเร็จ ๓ ทศวรรษแห่งความห่างเหิน”



พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ขณะหารือกับ  
เจ้าชายโมฮัมเหม็ด บิน ซัลมาน มกุฎราชกุมารและนายกรัฐมนตรีแห่งซาอุดีอาระเบีย

ที่มา: เกร็ดการเยือนซาอุดีอาระเบียของนายกรัฐมนตรี, โดย เอกวิทย์ ขอหะซัน, ๒๕๖๕, สืบค้นจาก [https://image.mfa.go.th/mfa/0/mkKfL2iULZ/0904\\_Nana/MFABlockditebook.pdf](https://image.mfa.go.th/mfa/0/mkKfL2iULZ/0904_Nana/MFABlockditebook.pdf)

รวมทั้ง เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๕ ณ ตึกสันติไมตรี (หลังใน) ทำเนียบรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เข้าเฝ้าฯ ทูลเกล้าฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณต่อเจ้าชายโมฮัมเหม็ด บิน ซัลมาน มกุฎราชกุมารและนายกรัฐมนตรีแห่งซาอุดีอาระเบีย ในโอกาสเยือนไทยอย่างเป็นทางการและในฐานะแขกพิเศษของการประชุมผู้นำเขตเศรษฐกิจเอเปคปี ๒๕๖๕



เจ้าชายโมฮัมเหม็ด บิน ซัลมาน มกุฎราชกุมารและนายกรัฐมนตรีแห่งซาอุดีอาระเบีย  
ขณะเข้าร่วมการประชุมเอเปค ประจำปี ๒๕๖๕ ณ กรุงเทพมหานคร ในฐานะแขกของเจ้าภาพ

ที่มา: ประมวลภาพ “เจ้าชายโมฮัมมัด บิน ซัลมานฯ” เสด็จเยือนไทย พื้นความสัมพันธ์  
สืบค้นเมื่อ ๓ มกราคม ๒๕๖๗ จาก <https://www.thansettakij.com/apec-2022/547719>

เราอาจมองว่าการเยือนซาอุดีอาระเบียของนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นเรื่องแบบไม่ทันตั้งตัวของรัฐบาลไทย แต่ในความเป็นจริงทางการไทยโดยเฉพาะกระทรวงการต่างประเทศมีความพยายามที่จะปรับความสัมพันธ์กับซาอุดีอาระเบียมาโดยตลอด โดยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๒ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้มีโอกาสพบและพูดคุยกับเจ้าชายโมฮัมเหม็ด บิน ซัลมาน ในระหว่างการประชุม G20 ที่นครโอซากา ประเทศญี่ปุ่น



รวมถึงในปี ๒๕๖๓ นายดอน ปรมัตถ์วินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้เดินทางเยือนซาอุดีอาระเบียตามคำเชิญของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศซาอุดีอาระเบียอีกด้วย ดังนั้น การเยือนซาอุดีอาระเบียของนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๕ จึงเป็นผลสืบเนื่องมาจากความพยายามในหลายระดับของทั้งสองฝ่ายในห้วงเวลาที่ผ่านมา



เจ้าชายไฟซาล บิน ฟาร์ฮาน อัล ซาอุด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแห่งซาอุดีอาระเบีย และ นายดอน ปรมัตถ์วินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ณ กรุงริยาด ปี ๒๕๖๓

ที่มา: ‘ดอน’ เผย เจ้าชายพี่คือล รมว.กต.ซาอุฯ เยือนไทย มิ.ย. เตรียมการก่อนมกุฎราชกุมารเสด็จฯ สืบค้นเมื่อ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๗ [https://www.matichon.co.th/foreign/news\\_3347698](https://www.matichon.co.th/foreign/news_3347698)

## เป้าหมายการฟื้นฟูความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศ

เป้าหมายสำคัญสำหรับการเยือนซาอุดีอาระเบียของนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๕ ตามคำเชิญของเจ้าชายโมฮัมเหม็ด บิน ซัลมาน ในครั้งนี้ คือ การร่วมพูดคุยกันบนพื้นฐานผลประโยชน์ร่วมกันในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง ความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

## ด้านการเมือง ความมั่นคง

โดยนายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทยย้ำว่า ไทยให้ความสำคัญสูงสุดกับความสัมพันธ์ฉันมิตรกับซาอุดีอาระเบีย และแสดงความเสียใจยิ่งต่อโศกนาฏกรรมที่เกิดขึ้นที่ประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. ๒๕๓๒ - ๒๕๓๓ โดยประเทศไทยได้พยายามอย่างที่สุดแล้วในการระงับกรณีต่าง ๆ และหากมีหลักฐานใหม่เกี่ยวกับเรื่องเหล่านั้น ก็พร้อมที่จะนำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยพิจารณา และยืนยันถึงความมุ่งมั่นของไทยในการให้ความคุ้มครองที่เหมาะสมแก่บุคคลในคณะผู้แทนของสถานเอกอัครราชทูตซาอุดีอาระเบียที่กรุงเทพฯ ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต ค.ศ. ๑๙๖๑ ทั้งสองฝ่ายยังได้ยืนยันความมุ่งมั่นในการดำเนินการอย่างเต็มที่เพื่อดูแลความปลอดภัยของคนในชาติของกันและกัน

นอกจากนี้ ยังควรปรับความสัมพันธ์ทางการทูตให้เป็นปกติ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากความพยายามในหลายระดับของทั้งสองฝ่ายที่มีมาอย่างยาวนาน รวมถึงทั้งสองฝ่ายได้หารือเกี่ยวกับการดำเนินการภายหลังการฟื้นฟูความสัมพันธ์ในระยะแรก อาทิ การแต่งตั้งเอกอัครราชทูต ซึ่งปัจจุบันได้มีการแต่งตั้ง นายตามพ์ บุญธรรม อธิบดีกรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา ให้ดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงริยาด ราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย ถือเป็นทูตไทยประจำซาอุดีอาระเบียคนแรกในรอบ ๓๒ ปี (กรม.ตั้งทูตไทยประจำซาอุฯ คนแรกในรอบ ๓๒ ปี พวงตั้งปลัดยุติธรรมโอนข้ามหัวขั้ว, ๒๕๖๕)

## ด้านเศรษฐกิจ

ทั้งสองฝ่ายได้หารือแนวทางในการส่งเสริมและเสริมสร้างความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจและการค้าระหว่างสองประเทศ โดยการแสวงหาโอกาสในด้านการลงทุนและอื่น ๆ ในบริบทของวิสัยทัศน์ ค.ศ. ๒๐๓๐ ของซาอุดีอาระเบีย กับข้อริเริ่มซาอุดีอาระเบียสีเขียวและตะวันออกกลางสีเขียวที่ริเริ่มโดยมกุฎราชกุมารแห่งราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย และวาระการพัฒนาแห่งชาติของไทย คือ นโยบายเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว (Bio - Circular - Green Economy) รวมถึงทั้งสองฝ่ายยังเห็นพ้องที่จะแสวงหาความร่วมมือในสาขาใหม่ ๆ อาทิ พลังงานทดแทน สิ่งแวดล้อม การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการพัฒนาตลอดจนด้านความมั่นคงทางไซเบอร์ นอกจากนี้ ทั้งสองฝ่ายได้เน้นย้ำความสำคัญของการส่งเสริมความสัมพันธ์ในระดับประชาชน ซึ่งจะเป็นรากฐานต่อความสัมพันธ์ที่กำลังเติบโตระหว่างทั้งสองประเทศ รวมทั้งการส่งเสริมการสนทนาแลกเปลี่ยนระหว่างศาสนาและพหุวัฒนธรรม

นายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทยได้แสดงความยินดีกับซาอุดีอาระเบียสำหรับความสำเร็จในการเป็นเจ้าภาพและการจัดการประชุมผู้นำกลุ่ม G20 ซึ่งได้ส่งผลเชิงบวกในหลายด้าน เช่น เศรษฐกิจ การพัฒนา สิ่งแวดล้อม สาธารณสุข พลังงาน เป็นต้น มกุฎราชกุมารแห่งราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบียทรงแสดงความมั่นใจว่าการเป็นเจ้าภาพกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Asia - Pacific Economic Cooperation: APEC) และการประชุมกรอบความร่วมมือความริเริ่มแห่งอ่าวเบงกอล สำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ (Bay of Bengal Initiative for Multi - Sectoral

“

...การฟื้นฟูความสัมพันธ์จะช่วยอำนวยความสะดวก  
ในการเดินทางระหว่างประชาชนของทั้งสองประเทศ  
ซึ่งจะช่วยเพิ่มโอกาสทางการค้าและการลงทุน  
สำหรับไทยและซาอุดีอาระเบีย...

”

Technical and Economic Cooperation: BIMSTEC) ในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ จะประสบความสำเร็จ และเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการเติบโตที่ยั่งยืน สมดุลและมีส่วนร่วมของเศรษฐกิจของภูมิภาคและของโลก ในยุคหลังโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (โควิด - ๑๙) ทั้งนี้ การฟื้นฟูความสัมพันธ์จะช่วยอำนวยความสะดวก ในการเดินทางระหว่างประชาชนของทั้งสองประเทศ จะช่วยเพิ่มโอกาสทางการค้าและการลงทุนสำหรับ ไทยและซาอุดีอาระเบีย ซึ่งเป็นเศรษฐกิจที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในกลุ่มประเทศอาหรับ (ถ้อยแถลงข่าวร่วม การเยือนราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบียของนายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทย, ๒๕๖๕)

### ด้านสังคม

สำหรับการส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยภายหลังการพูดคุยของผู้นำรัฐบาลทั้งสอง สายการบิน Saudi Arabian Airlines ได้มีแผนที่จะกลับมาเปิดเที่ยวบินตรงซาอุดีอาระเบีย - ไทย อีกครั้ง โดยมีเที่ยวบินปฐมฤกษ์ เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๕ ที่ผ่านมา หลังจากไม่ได้ทำการบินมายัง ประเทศไทยเป็นเวลา ๓๒ ปี (ฤกษ์ดี ๒๘ ก.พ. นี้ เที่ยวบินปฐมฤกษ์จาก 'ซาอุดีอาระเบีย-สุวรรณภูมิ', ๒๕๖๕)

ในด้านการผลักดันการแลกเปลี่ยนแรงงานระหว่างกัน ทางกรซาอุดีอาระเบียยอมรับว่า แรงงานไทยเป็นแรงงานที่มีฝีมือ และในอนาคตทางการซาอุดีอาระเบียจะเปิดรับแรงงานจากไทยอย่างแน่นอน (เอกวิทย์ ซอหะซัน, ๒๕๖๕)

## วิเคราะห์การสมานรอยร้าวอย่างมีนัยสำคัญ

จากข้อมูลของกระทรวงการต่างประเทศของไทย ประเทศไทยกับประเทศซาอุดีอาระเบีย ได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกัน ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๐ โดยซาอุดีอาระเบียนับเป็นประเทศอาหรับประเทศแรก ๆ ที่สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับไทย และมีการยกสถานะความสัมพันธ์ในระดับเอกอัครราชทูตเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๐๙ ตั้งแต่สถาปนาความสัมพันธ์กันนั้น การแลกเปลี่ยนของทั้งสองประเทศก็ดำเนินไปอย่างราบรื่น มีการแลกเปลี่ยนการเยือนระดับต่าง ๆ โดยต่อเนื่อง แต่แล้วประเทศไทยกับประเทศซาอุดีอาระเบียก็เริ่มบาดหมางกันเมื่อเกิดคดีโจรกรรมเครื่องบินของเจ้าชายไฟซาล บิน ฟาฮัด คดีฆาตกรรมนักการทูตซาอุดีอาระเบีย และคดีการหายสาบสูญของนักธุรกิจซาอุดีอาระเบียในช่วง พ.ศ. ๒๕๓๒ - ๒๕๓๓ คดีต่าง ๆ ข้างต้น มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์เป็นอย่างมาก โดยเป็นผลให้ซาอุดีอาระเบียมีมาตรการตอบโต้ไทย ประกอบด้วย การห้ามมิให้คนซาอุดีอาระเบียเดินทางมาไทย การไม่ออกวีซ่าให้คนไทยไปทำงานในซาอุดีอาระเบียเพิ่มขึ้น การไม่ให้การตรวจลงตราไป - กลับ (Exit re - entry VISA) แก่คนงานไทยในซาอุดีอาระเบียที่ประสงค์จะเดินทางกลับประเทศ และการลดระดับตัวแทนทางการทูตเป็นระดับอุปทูต (กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๖๕)

ในช่วงที่ความสัมพันธ์ระหว่างกันอยู่ในภาวะถดถอย กระทรวงการต่างประเทศได้พยายามรักษาการติดต่อและประคับประคองมิให้ความสัมพันธ์เสื่อมทรุดลงอีก โดยการดำเนินนโยบายคู่ขนาน (dual track policy) ได้แก่ การพยายามสร้างความกระจำงเกี่ยวกับคดีควบคู่ไปกับการส่งเสริมความสัมพันธ์ด้านการค้า วัฒนธรรม (ศาสนาและกีฬา) และการส่งเสริมความสัมพันธ์ในกรอบพหุภาคี เช่น อาศัยกรอบความร่วมมือของอาเซียน และกลุ่มประเทศความร่วมมือแห่งอ่าวอาหรับ หรือ GCC (Gulf Cooperation Council) ประกอบด้วยสมาชิก ๖ ประเทศอาหรับในตะวันออกกลาง ได้แก่ บาห์เรน คูเวต โอมาน กาตาร์ ซาอุดีอาระเบีย และสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ที่ตั้งอยู่ติดกันในอ่าวเปอร์เซีย เพื่อเป็นช่องทางการติดต่อกับฝ่ายซาอุดีอาระเบีย การเชิญนักวิชาการมาประชุมทางวิชาการในไทย การใช้บุคคล กลไก ช่องทางต่าง ๆ ทุกทางที่เป็นไปได้ เพื่อช่วยรักษาความสัมพันธ์ ซึ่งความพยายามต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นผลให้มีแนวโน้มที่ดีขึ้น อาทิ นับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ซาอุดีอาระเบียได้ยินยอมให้วีซ่าแก่นักธุรกิจไทยที่จะเดินทางไปร่วมงานแสดงสินค้าที่กรุงริยาดและเมืองเจดดาห์ ฝ่ายซาอุดีอาระเบียมีท่าทีผ่อนคลายลงในด้านแรงงาน โดยนับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นต้นมา แรงงานไทยในซาอุดีอาระเบียสามารถขอรับการตรวจลงตราประเภทไป - กลับ (Exit re - entry VISA) ได้เช่นเดียวกับแรงงานชาติอื่น ๆ

ในด้านการสร้างความกระจำงเกี่ยวกับคดีนั้น การปรับความสัมพันธ์เริ่มมีสัญญาณที่ดีขึ้นหลังจากที่รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (ยศในขณะนั้น) ได้รื้อฟื้นคดีนี้ขึ้นใหม่ โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการกำกับดูแล แรงรัด ติดตามผลการดำเนินการและการสืบสวนคดีฆาตกรรมเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตและนักธุรกิจชาวซาอุดีอาระเบีย โดยมีนายพงศ์เทพ เทพกาญจนา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้น เป็นประธานกรรมการ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๔ พัฒนาการทางบวกที่สำคัญ ได้แก่ รัฐบาลซาอุดีอาระเบียได้ส่งทีมงานสืบสวนมาทำงานร่วมกับทีมสืบสวน



ของไทยซึ่งมี พล.ต.ท. ชิตชัย วรรณสถิตย์ (ยศในขณะนั้น) เป็นหัวหน้าทีม ๒ ครั้ง ระหว่างวันที่ ๑๓ - ๑๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ และระหว่างวันที่ ๒๙ - ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ความคืบหน้าในการสืบสวน และการทำงานร่วมกัน ทำให้ต่อมา นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในขณะนั้นได้เดินทางเยือนซาอุดีอาระเบีย เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๗ ตามคำเชิญของเจ้าชาย ซาอูด อัล-ไฟซาล (Saud Al-Faisal) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศซาอุดีอาระเบีย และได้เข้าเฝ้า มกุฎราชกุมาร अबดุลเลาะห์ (Abdullah) รองนายกรัฐมนตรีคนที่ ๑ และผู้สำเร็จราชการของซาอุดีอาระเบีย (ตำแหน่งในขณะนั้น)

คดีต่าง ๆ เกี่ยวกับซาอุดีอาระเบียถือเป็นคดีพิเศษและอยู่ในความรับผิดชอบของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ตั้งแต่วันที่ ๒๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นต้นมา กรมสอบสวนคดีพิเศษได้ดำเนินการขยายผลการสืบสวนจากทีมสืบสวนที่ผ่านมา โดยมีเป้าหมายที่จะนำทุกคดีเข้าสู่การพิจารณาในชั้นศาล ทั้งนี้ ในคดีฆาตกรรมนักการทูตนั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษได้พยายามหาหลักฐานใหม่ สอบสวนพยานบุคคลต่าง ๆ เพิ่มเติม และสามารถนำตัวผู้ต้องสงสัย ๑ ราย ซึ่งหลบหนีไปอยู่ต่างประเทศกลับประเทศไทยเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๕๙

ส่วนของคดีการหายตัวไปของนักธุรกิจนั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษมีแนวทางที่จะให้พนักงานอัยการร้องขอต่อศาลสั่งให้เป็นบุคคลสาบสูญ เพื่อให้ครอบครัวและญาติสามารถจัดการทรัพย์สินและมรดกได้ โดยฝ่ายไทยได้ขอทราบเท่าที่และความประสงค์ของฝ่ายซาอุดีอาระเบียในเรื่องนี้แล้ว ขณะที่คดีเพชรนั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษยังคงติดตามเพชรที่สูญหาย และจะรวบรวมหลักฐานเพื่อให้สามารถยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อริบทรัพย์สินผู้ครอบครองเพชร การสร้างความกระจ่างเกี่ยวกับคดีนับแต่มีการรื้อฟื้นคดีเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นต้นมา ได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนจากฝ่ายซาอุดีอาระเบียเพิ่มมากขึ้น (กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๖๕)

อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมาระยะหนึ่งเห็นสัญญาณการฟื้นฟูความสัมพันธ์เป็นไปในทางที่ดีขึ้น กรณีนี้ ดร.ศราวดี อารีย์ ผู้เชี่ยวชาญด้านตะวันออกกลางศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้เขียนบทความเรื่อง “ไทย-ซาอุดีอาระเบีย: จากสัมพันธ์แตกร้างสู่ก้าวอย่างแห่ง “มิตรภาพใหม่”” มีสาระสำคัญสรุปได้ว่า สำหรับความสัมพันธ์ของไทยและซาอุดีอาระเบียนั้น มีอยู่ ๒ - ๓ สาเหตุที่สำคัญ ๆ คือ ซาอุดีอาระเบียได้แต่งตั้งคนรุ่นใหม่ที่มีความสำคัญกับอนาคตและมองข้ามอดีตมากขึ้น อย่างเช่น เจ้าชาย โมฮัมเหม็ด บิน ซัลมาน พระราชโอรสของกษัตริย์ และ อะเดล อัล-จูเบอีร์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๑ อีกเหตุผลหนึ่ง คือ ซาอุดีอาระเบียต้องการลดการพึ่งพาการขายน้ำมันแต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากราคาน้ำมันที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง จึงต้องการเปิดประเทศและความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ เพื่อสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจที่มากขึ้น โดยไทยเองก็เป็นเป้าหมายสำคัญที่ซาอุดีอาระเบียมองว่ามีศักยภาพ ทางฝั่งกระทรวงการต่างประเทศไทย ระบุว่า มีความพยายามรักษาการติดต่อและประคับประคองความสัมพันธ์มาโดยตลอด ที่ผ่านมาระยะหนึ่งฟื้นฟูความสัมพันธ์ไทย - ซาอุดีอาระเบีย ถือเป็นนโยบายที่เป็นเป้าหมายของรัฐบาลไทยหลายชุด และในช่วงปีที่ผ่านมา ก็เริ่มส่งสัญญาณที่ดีขึ้น

นับเฉพาะรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มีการพบปะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูงของไทย-ซาอุดีอาระเบียอยู่หลายครั้ง อาทิ การหารือ ๓ ฝ่าย ระหว่างนายกรัฐมนตรีไทย นายกรัฐมนตรีบาห์เรน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศซาอุดีอาระเบียในช่วงการประชุมสุดยอดความร่วมมือเอเชีย (ACD) ครั้งที่ ๒ ที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ ๙ - ๑๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ อันถือเป็นการมาเยือนไทยครั้งแรกในรอบหลายสิบปีของเจ้าหน้าที่ระดับสูงซาอุดีอาระเบีย (เมื่อ ‘คดีอื้อฉาว’ กระทบการทูตสรุปความสัมพันธ์ไทย - ซาอุดีอาระเบียที่ขัดแย้งกันยาวนานกว่า ๓๐ ปี, ๒๕๖๕)

การประสานผลักดันของคนกลาง (ประเทศบาห์เรน) ย่อมเป็นปัจจัยอีกส่วนหนึ่งอันทำให้เกิดการหารือถึงแนวทางฟื้นฟูความสัมพันธ์ไทยกับซาอุดีอาระเบีย แต่ที่สำคัญกว่านั้น นโยบายต่างประเทศซาอุดีอาระเบียที่มีต่อไทยเกิดจากสถานการณ์แวดล้อมซึ่งเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านที่สำคัญของซาอุดีอาระเบียเอง และช่วงกลางปี พ.ศ. ๒๕๕๘ มีความเคลื่อนไหวทางการเมืองครั้งสำคัญในซาอุดีอาระเบีย คือการปรับคณะรัฐมนตรีและการจัดลำดับการสืบราชสันตติวงศ์ใหม่ของราชวงศ์ซาอุดีอาระเบีย การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในครั้งนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลไปสู่คนรุ่นใหม่ ซึ่งแตกต่างจากในอดีตที่รัฐบาลของซาอุดีอาระเบียมักจะมีแต่ผู้อาวุโสระดับสูง การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ้านเมืองจากคนรุ่นเก่ามาสู่คนรุ่นใหม่ย่อมทำให้วิสัยทัศน์ในการมองอนาคตของประเทศเปลี่ยนไป ผู้นำรุ่นใหม่เหล่านี้อาจไม่ได้ให้ความสำคัญมากนักกับกรณีต่าง ๆ ที่เคยเกิดขึ้นระหว่างไทยกับซาอุดีอาระเบีย แต่พวกเขาตระหนักถึงผลประโยชน์ที่ซาอุดีอาระเบียจะได้รับหากฟื้นฟูความสัมพันธ์กับไทยมากกว่า

ดร.ศราวุฒิ อารีย์ ได้กล่าวขยายความถึงปัญหาทางเศรษฐกิจของซาอุดีอาระเบียในช่วงที่ผ่านมาว่า เกิดจากราคาน้ำมันที่ลดต่ำลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับซาอุดีอาระเบีย โดยราคาน้ำมันที่ลดต่ำลงทำให้ซาอุดีอาระเบียซึ่งเป็นผู้ผลิตน้ำมันรายใหญ่ที่สุดของโลกประกาศขาดดุลงบประมาณมากที่สุดเป็นประวัติการณ์ถึง ๙๘ หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จนเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องคิดโครงการวิสัยทัศน์ซาอุดีอาระเบีย ๒๐๓๐ ขึ้นมา เพื่อลดการพึ่งพารายได้จากการขายน้ำมันอย่างเดียว ขณะเดียวกันก็จะเปิดช่องทางการหารายได้ทางเศรษฐกิจที่หลากหลายมากขึ้น นโยบายนี้ย่อมต้องบีบบังคับให้ซาอุดีอาระเบียเปิดประเทศมากขึ้นและแสวงหาโอกาสในการลงทุนกับต่างประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่มีศักยภาพ แต่ครั้งจะหันไปร่วมมือกับกลุ่มประเทศในตะวันออกกลางด้วยกันคงช่วยอะไรไม่ได้มากนัก เพราะแต่ละประเทศก็ล้วนมีปัญหาของตนเอง หลายประเทศต้องเผชิญภัยสงคราม บางประเทศเกิดภาวะรัฐล้มเหลว และมีอีกหลายประเทศที่เป็นประเทศยากจน ขณะที่มองไปยังกลุ่มประเทศยุโรปและสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นพันธมิตรเก่าก็เกิดปัญหาขึ้นมากมาย โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการก่อการร้ายที่ระยะหลังสหรัฐอเมริกาเองที่ถือเป็นพันธมิตรที่แนบแน่นที่สุดของซาอุดีอาระเบีย กลับออกกฎหมายเล่นงานซาอุดีอาระเบียในกรณีการก่อการร้าย ๙/๑๑ ในสภาพอย่างนี้ซาอุดีอาระเบียไม่มีทางเลือกมากนัก นอกจากจะต้องสร้างพันธมิตรใหม่และผูกมิตรกับประเทศต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น ไม่ใช่หวังพึ่งพาสหรัฐอเมริกาประเทศเดียวเหมือนในอดีต ประเทศไทยก็อาจเป็นหนึ่งในเป้าหมายที่ซาอุดีอาระเบียมองว่าเป็นประเทศที่มีศักยภาพ



หากกล่าวถึงวิสัยทัศน์ ๒๐๓๐ หรือ Saudi Vision ๒๐๓๐ ของซาอุดีอาระเบีย นั้น มีใจความสำคัญ คือ เป็นวิสัยทัศน์ในการวางแผนอนาคต ๑๕ ปี ของราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย เป้าหมายสำคัญคือการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศโดยไม่พึ่งพาน้ำมัน ตลอดจนจัดตั้งกองทุนมั่งคั่งที่ใหญ่ที่สุดในโลกที่มีมูลค่า ๒ ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ แปรรูปบริษัทน้ำมันที่ใหญ่ที่สุดในโลกอย่าง ARAMCO โดยเอาหุ้นน้อยกว่าร้อยละ ๕ ออกมาขาย พัฒนาอุตสาหกรรมผลิตอาวุธด้วยตนเอง เพิ่มสัดส่วนแรงงานหญิง ลดอัตราการว่างงาน และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่สำคัญอื่น ๆ ของประเทศนอกจากน้ำมัน เช่น ส่งเสริมอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ที่ประเทศนี้ยังมีศักยภาพอยู่มาก นอกจากนี้ ยังจะเพิ่มความสามารถของราชอาณาจักรในการรองรับมุสลิมจากทั่วโลกที่จะเข้ามาแสวงบุญในพิธีฮัจญ์และอุมเราะฮ์ จากปีละประมาณ ๘ ล้านคน เป็น ๑๕ ล้านคน และเพิ่มเป็น ๓๐ ล้านคน ในปี ๒๐๓๐ อีกทั้ง ซาอุดีอาระเบียจะเปิดประเทศต้อนรับนักท่องเที่ยวจากทั่วโลกที่จะมาเยือน แต่เป็นการเปิดประเทศเพื่อการท่องเที่ยวที่อยู่ภายใต้กรอบค่านิยมและความเชื่อความศรัทธาของราชอาณาจักร คาดกันว่า การจะบรรลุความสำเร็จตามที่รัฐบาลซาอุดีอาระเบียได้วางไว้ในวิสัยทัศน์ ๒๐๓๐ ต้องอาศัยการลงทุนขนาดใหญ่ การสร้างโครงสร้างพื้นฐานอันจะอำนวยความสะดวกต่อการปฏิรูปเศรษฐกิจครั้งประวัติศาสตร์นี้ สิ่งที่มาคือความต้องการแรงงานต่างชาติ โดยเฉพาะแรงงานที่มีฝีมือและโอกาสทางธุรกิจที่จะเปิดให้สำหรับ นักลงทุนทั่วโลก ที่จะหลั่งไหลเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการผลักดันให้วิสัยทัศน์ ๒๐๓๐ กลายเป็นจริงขึ้นมา

ด้วยเหตุนี้ นโยบายหลักที่ประเทศไทยต้องสร้างขึ้นในตะวันออกกลางคือสานสัมพันธ์ที่ดีกับหลาย ๆ ประเทศในภูมิภาคนี้ โดยต้องเป็นนโยบายการสานความสัมพันธ์กับประเทศหนึ่งแล้วไม่ให้เกิดผลกระทบกับความสัมพันธ์กับอีกประเทศหนึ่ง และวิธีที่ดีที่สุดคือฟื้นคืนความสัมพันธ์ขึ้นปกติกับซาอุดีอาระเบีย อันจะทำให้ไทยสามารถสร้างความสมดุลที่เป็นดุลอำนาจในภูมิภาคตะวันออกกลางขณะนี้ได้ (ศราวุฒิ อารีย์, ม.ป.ป.)

## บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

มีความพยายามฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างไทยและซาอุดีอาระเบียที่มีมาอย่างยาวนานต่อเนื่อง แต่มาเห็นผลที่เป็นรูปธรรมในรัฐบาลของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เพราะช่วงเวลาที่ประจวบเหมาะนั้นคือการเปลี่ยนขั้วอำนาจทางการเมืองภายในของซาอุดีอาระเบีย และถึงแม้ทางซาอุดีอาระเบียจะส่งสัญญาณก้าวข้ามความบาดหมางเก่าแต่นั้นไม่ได้หมายความว่าไทยจะปล่อยให้ปัญหาในอดีตยั้งคงคลุมเครือต่อไป การฟื้นฟูความสัมพันธ์ในครั้งนี้ถือเป็นโอกาสที่ดีของไทยในการสะสางและชำระเรื่องบาดหมางเก่า ๆ ให้มีความชัดเจน เพื่อสานต่อความสัมพันธ์ในอนาคต ทั้งนี้ หลังจากที่รัฐบาลไทยและซาอุดีอาระเบียประกาศฟื้นฟูความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการแล้ว ประเทศไทยยังมีประเด็นอ่อนไหวที่ต้องระมัดระวังไม่ให้กระทบความสัมพันธ์ซ้ำอีก นั่นคือเรื่องศาสนาและปัญหาในชายแดนใต้ ซึ่งต้องระวังทั้งในระดับรัฐและระดับบุคคล ประเทศไทยควรระวังเรื่องการวางตัวในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพราะไทยมีความสัมพันธ์กับหลายประเทศในตะวันออกกลาง ซึ่งบางประเทศเป็นคู่แข่งกับซาอุดีอาระเบีย เช่น อิหร่าน การวางตัวเป็นกลางกับทุก ๆ ฝ่ายจึงมีความสำคัญ ซึ่งการแสดงออกในลักษณะนี้น่าจะช่วยเสริมบทบาทของไทยให้เด่นชัดว่าไทยไม่ใช่คู่แข่งของใครนั่นเอง

## บรรณานุกรม

- กระทรวงการต่างประเทศ. (๒๕๖๕). ถ้อยแถลงเข้าร่วม การเยือนราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบียของ นายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทย. สืบค้นเมื่อ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.mfa.go.th/th/content/thailand-saudi-arabia?cate=5d5bcb4e15e39c306000683b>
- กระทรวงการต่างประเทศ. (๒๕๖๕). ราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย. สืบค้นเมื่อ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.mfa.go.th/th/content/5d5bcc1c15e39c3060009fd4?cate=5d5bcb4e15e39c3060006870>
- กิตติยา อรอินทร์. (๒๕๖๕). มองอนาคตไทย-ซาอุดีอาระเบีย หลังฟื้นความสัมพันธ์ ใครได้ใครเสียในเกมเศรษฐกิจการเมือง. สืบค้นเมื่อ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๖ จาก <https://prachatai.com/journal/2022/02/97091>
- กรม. ตั้งทูตไทยประจำซาอุดีอาระเบียคนแรกในรอบ ๓๒ ปี ฟังตั้งปลัดยุติธรรมโอนข้ามหัว. (๒๕๖๕). สืบค้นเมื่อ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.dailynews.co.th/news/1195235/>
- นครินทร์ ศรีเลิศ, และ ชนาภา ศรีจิตติโยธิน. (๒๕๖๕). เปิดแผนดึงซาอุดีอาระเบียลงทุนไทย ลุยพลังงาน-อาหาร-สุขภาพ. สืบค้นเมื่อ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.bangkokbiznews.com/business/economic/1023437>
- เมื่อ 'คดีอื้อฉาว' กระทบการทูต สรุปลความสัมพันธ์ไทย-ซาอุดีอาระเบีย ที่ขัดแย้งกันยาวนานกว่า ๓๐ ปี. (๒๕๖๕). สืบค้นเมื่อ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๖ จาก <https://thematter.co/brief/166044/166044>
- ฤกษ์ดี ๒๘ ก.พ.นี้ เทียวบินปฐมฤกษ์จาก 'ซาอุดีอาระเบีย-สุวรรณภูมิ'. (๒๕๖๕). สืบค้นเมื่อ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.thaipost.net/economy-news/93433/>
- ศราวุฒิ อารีย์. (ม.ป.ป.). ไทย-ซาอุดีอาระเบีย: จากสัมพันธ์แตกร้าวสู่ก้าวอย่างแห่ง "มิตรภาพใหม่". สืบค้นเมื่อ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๖ จาก <http://www.ias.chula.ac.th/article/%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2-%E0%B8%8B%E0%B8%B2%E0%B8%AD%E0%B8%B8%E0%B8%94%E0%B8%B4%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%9A%E0%B8%B5%E0%B8%A2-%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%AA/>
- เอกวิทย์ ซอหะซัน. (๒๕๖๕). เกร็ดการเยือนซาอุดีอาระเบียของนายกรัฐมนตรี. สืบค้นเมื่อ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๖ จาก [https://image.mfa.go.th/mfa/0/mkKfL2iULZ/0904\\_Nana/MFABlockditebook.pdf](https://image.mfa.go.th/mfa/0/mkKfL2iULZ/0904_Nana/MFABlockditebook.pdf)

# การเข้าเยี่ยมชมและศึกษาดูงานรัฐสภา



## เปิดให้บริการในวันทำการ

- ช่วงเช้า เวลา 09.00-12.00 นาฬิกา
- ช่วงบ่าย เวลา 13.00-16.00 นาฬิกา

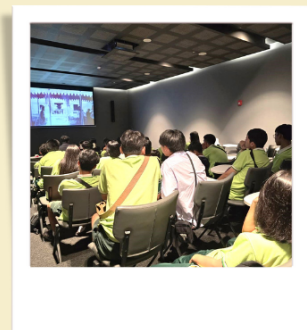
## ติดต่อขอเข้าเยี่ยมชม

- ล่วงหน้าอย่างน้อย 3 วันทำการ
- เยี่ยมชมเป็นหมู่คณะ จำนวนไม่เกิน 100 คน/คณะ  
(วันละ 4 คณะ : เช้า 2 คณะ และบ่าย 2 คณะ)



## กิจกรรมการเยี่ยมชม อาทิ

- ชมห้องประชุมสภาผู้แทนราษฎร
- พิพิธภัณฑสถานรัฐสภา
- ชมวีดิทัศน์ “รัฐสภาไทย”  
ฯลฯ



สอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ : กลุ่มงานสารนิเทศ สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5451-54 หรือ Call Center 1743

สามารถจองเข้าเยี่ยมชมรัฐสภาออนไลน์ได้ที่ : <https://web.parliament.go.th/view/18/visit/TH-TH>

LIVE



TPchannel



Android



iOS



# สื่อรัฐสภา

»»» รับชมได้ทุกที่ทุกเวลา

- ✓ ถ่ายทอดสดประชุม
- ✓ รายการย้อนหลัง

# วารสาร รัฐสภาสาร

## ขอเชิญชวนส่งบทความวิชาการ



วิเคราะห์ วิจัย หรือแนวคิดใหม่ๆ  
ด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ  
สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ



มีความยาวไม่เกิน 20 หน้ากระดาษขนาด A 4  
และไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน



ค่าตอบแทนหน้าละ 300 บาท



การส่งบทความ  
ส่งไฟล์ข้อมูลมาที่ [sapasarn2019@gmail.com](mailto:sapasarn2019@gmail.com)



สอบถามเพิ่มเติม กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร  
☎ โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5480 - 2  
☎ e-mail: [sapasarn2019@gmail.com](mailto:sapasarn2019@gmail.com)



## ประชาสัมพันธ์การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษา สาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออก ๒ เดือน ๑ ฉบับ

### ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป
๒. บทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป และเอกสารอ้างอิง สำหรับการอ้างอิงในเนื้อหาให้ใช้อ้างอิงแบบแทรกในเนื้อหาระบบนามปี และหากมีการอธิบายความเพิ่มเติมสามารถใช้เชิงอรรถอธิบายได้
๓. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A4
๔. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน

### การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรมีขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ TH SarabunPSK ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A4 หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษด้านละ ๑ นิ้ว
๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔
๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานของผู้เขียนบทความอย่างชัดเจน

### การส่งบทความสามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสารจำนวน ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกไฟล์ข้อมูล ไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขที่ ๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com, sapasarn2019@gmail.com

### ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารได้กำหนดไว้

### ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๐-๒



## ช่องทางติดตามข่าวสาร

ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



[www.parliament.go.th](http://www.parliament.go.th)



สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา  
THE NATIONAL BROADCASTING AND TELEVISION AUTHORITY OF THAILAND  
TPchannel.org



หนังสือและสื่อเผยแพร่

e-book



สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการ  
สภาผู้แทนราษฎร



เยี่ยมชมรัฐสภา  
สำนักงานเลขาธิการ  
สภาผู้แทนราษฎร



กิจกรรม  
กลุ่มงาน  
เผยแพร่



สภาสาร

### รัฐสภาสาร

เป็นวารสารฉบับรายสองเดือนเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

### สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๐ - ๒  
e-mail: [sapasarn2019@gmail.com](mailto:sapasarn2019@gmail.com)